

REKONSTRUKSI SISTEM DEMOKRASI LOKAL DI INDONESIA

RECONSTRUCTION OF THE LOCAL DEMOCRACY SYSTEM IN INDONESIA

Nuruddin Hady*

Program Studi Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan Universitas Negeri Malang
Jalan Semarang Nomor 5 Malang 65145, Indonesia

INFO ARTIKEL

Riwayat Artikel:

Diterima : 06 Februari 2022

Disetujui : 02 Juni 2022

Keywords:

reconstruction, local democracy,
regional head elections

Kata Kunci:

rekonstruksi, demokrasi lokal,
pemilihan kepala daerah

***) Korespondensi:**

E-mail: nuruddin.hady.fis@um.ac.id

Abstract: this study aimed to analyze local democracy in the old order, new order, and reform eras and reconstruct local democracy in Indonesia. The study was sociological juridical with a statutory approach, a historical approach, and a conceptual approach. Local democracy was reflected in the election of regional heads from the old order era until the reformation, which changed under the applicable laws and regulations. The Regional People's Representative Council elected regional heads in the old order era. In contrast, in the new order era, they were elected by the Regional People's Representative Council based on mutual agreement with the Minister of Home Affairs or the Governor. The filling of regional head positions in the reform era, which the Regional People's Representative Council previously carried out, was done directly by the people. Indonesia reconstructed local democracy through several alternatives: regional heads elected by the Regional People's Representative Council, elected through determination, directly elected by the people, and elections in accordance with regional peculiarities.

Abstrak: kajian ini bertujuan untuk menganalisis demokrasi lokal pada era orde lama, orde baru, dan reformasi serta rekonstruksi demokrasi lokal di Indonesia. Metode yang digunakan dalam kajian ini yaitu yuridis sosiologis dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan historis, dan pendekatan konseptual. Demokrasi lokal yang tercermin dalam pemilihan kepala daerah sejak orde lama hingga reformasi mengalami perubahan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kepala daerah pada era orde lama dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sedangkan pada era orde baru dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berdasarkan kesepakatan bersama dengan Menteri Dalam Negeri atau Gubernur. Pengisian jabatan kepala daerah pada era reformasi yang sebelumnya dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sekarang dilakukan secara langsung oleh rakyat. Rekonstruksi demokrasi lokal di Indonesia dapat dilakukan melalui beberapa alternatif yaitu kepala daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dipilih melalui penetapan, dipilih secara langsung oleh rakyat, serta pemilihan sesuai dengan kekhasan daerah.

PENDAHULUAN

Politik hukum pemilihan kepala daerah di Indonesia secara historis mengalami pasang surut sejak era orde lama hingga reformasi, baik dari aspek sumber hukum maupun prosedur pemilihannya. Politik hukum merupakan suatu aktivitas memilih sekaligus cara yang akan digunakan untuk mencapai tujuan sosial dan

hukum tertentu dalam masyarakat (Rahardjo, 2000). Politik hukum pemilihan kepala daerah sejak era orde lama hingga reformasi mengalami perubahan sesuai dengan tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat.

Politik hukum pemilihan kepala daerah pada era orde lama hingga akhir orde baru ditandai dengan adanya perubahan peraturan

perundang-undangan tentang pemerintahan daerah. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 menyatakan bahwa kepala daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang disahkan oleh Presiden untuk kepala daerah tingkat I dan Menteri Dalam Negeri untuk kepala daerah tingkat II. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 menjelaskan bahwa kepala daerah tingkat I diangkat dan diberhentikan oleh Presiden sedangkan kepala daerah tingkat II diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Dalam Negeri dengan persetujuan Presiden. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 menegaskan bahwa kepala daerah tingkat I dicalonkan dan dipilih oleh DPRD yang telah dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara pimpinan DPRD atau pimpinan fraksi DPRD bersama dengan Menteri Dalam Negeri. Kepala daerah tingkat II dicalonkan dan dipilih oleh DPRD yang telah dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara pimpinan DPRD atau pimpinan fraksi DPRD bersama dengan Gubernur.

Politik hukum pemilihan kepala daerah pada era reformasi berubah secara drastis dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menyatakan bahwa setiap anggota DPRD dapat memberikan suara kepada satu pasangan calon kepala daerah dan pasangan calon kepala daerah yang memperoleh suara terbanyak ditetapkan sebagai kepala daerah. Pemilihan kepala daerah pada awal reformasi masih menerapkan demokrasi tidak langsung atau biasa disebut sebagai demokrasi permusyawaratan karena Gubernur, Bupati, dan Walikota dipilih oleh DPRD. Peralihan dari demokrasi lokal ke demokrasi langsung terjadi ketika Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diterbitkan. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengamanatkan bahwa kepala daerah dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan.

Pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat masih dilaksanakan hingga saat ini, bahkan pemilihan kepala daerah telah diatur dengan undang-undang tersendiri dan terpisah dari undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah. Undang-undang tersebut mengatur mengenai pemilihan kepala daerah di luar daerah-daerah yang bersifat khusus seperti Jakarta serta daerah yang bersifat istimewa

seperti Aceh dan Papua yang semuanya dipilih secara langsung. Pemilihan kepala daerah di Yogyakarta dilakukan secara penetapan yaitu Sultan Hamengku Buwono yang berkedudukan sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam yang berkedudukan sebagai Wakil Gubernur. Politik hukum dalam pemilihan kepala daerah, baik yang dipilih oleh DPRD atau dipilih secara langsung oleh rakyat, memiliki kelebihan dan kelemahan masing-masing. Persoalan yang perlu diperhatikan yaitu kesesuaian antara politik hukum pemilihan kepala daerah dengan gagasan awal para pendiri negara yang telah mengakomodasi karakteristik lokal untuk mewujudkan tujuan bernegara dan memperkuat negara kesatuan.

Demokrasi di Indonesia secara teoritis telah bergeser dari demokrasi perwakilan (*representative democracy*) menjadi demokrasi langsung (*direct democracy*). Hal ini tercermin dalam pemilihan Presiden, Gubernur, Bupati, dan Walikota yang dilaksanakan secara demokratis. Realita yang telah dijelaskan sebelumnya semakin menegaskan bahwa sistem ketatanegaraan Indonesia telah bergeser dari konsep demokrasi permusyawaratan menjadi demokrasi liberal. Dinamika politik lokal merupakan bagian dari refleksi 'wajah' politik nasional (Hidayat, 2014). Berdasarkan uraian di atas maka kajian ini membahas beberapa rumusan masalah yaitu demokrasi lokal pada era orde lama, orde baru, dan reformasi serta rekonstruksi demokrasi lokal di Indonesia.

METODE

Kajian ini menggunakan metode yuridis sosiologis yang dilakukan dengan menganalisis reaksi dan interaksi yang terjadi ketika sistem norma diterapkan dalam masyarakat. Pendekatan yang digunakan dalam kajian ini yaitu pendekatan perundang-undangan, pendekatan historis, dan pendekatan konseptual (Marzuki, 2008). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah dan menganalisis semua undang-undang tentang pemilihan kepala daerah yang pernah berlaku. Pendekatan historis dilakukan dengan menelaah aspek sejarah dari pemilihan kepala daerah dan dinamikanya selama ini. Pendekatan konsep dilakukan dengan menganalisis konsep demokrasi lokal. Sumber data dalam kajian ini terbagi menjadi dua yaitu bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-

undangan sedangkan bahan hukum sekunder berupa buku dan artikel terkait topik bahasan. Analisis data menggunakan teknik hermeneutika dengan menafsirkan makna dan pesan secara objektif berdasarkan interpretasi terhadap teks, konteks, dan kontekstualisasi yang dilakukan secara holistik.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Demokrasi Lokal pada Era Orde Lama, Orde Baru, dan Reformasi

Perjalanan demokrasi di Indonesia mulai dari orde lama hingga orde baru sangat dinamis dan penuh dinamika. Demokrasi dipengaruhi oleh aktor-aktor yang terlibat secara langsung dalam pilar demokrasi diantaranya yaitu partai politik dan pemegang kekuasaan negara seperti Presiden (Siregar, 2011). Perkembangan demokrasi lokal pada era orde lama terbagi atas beberapa periode sebagaimana digunakan Wilopo (1976) yaitu rentang waktu 1945-1957 dibagi menjadi periode revolusi dan demokrasi parlementer, rentang waktu 1957-1965 sebagai demokrasi terpimpin, dan periode 1965 hingga 21 Mei 1998 sebagai orde baru (Wahyudi, 2005). Dinamika demokrasi lokal pada era orde lama terbagi menjadi dua periode yaitu demokrasi parlementer dan demokrasi terpimpin yang dipengaruhi oleh partai politik dan pemegang kekuasaan.

Kepala daerah tingkat I pada era orde lama dipilih oleh DPRD dan disahkan oleh Presiden, sedangkan kepala daerah tingkat II dipilih oleh DPRD dan disahkan oleh Menteri Dalam Negeri. Pemilihan kepala daerah pada era orde lama sebagaimana dijelaskan oleh J. Eliseo Rocamora menunjukkan bahwa pada masa 1945-1959 ditandai oleh tersentralisasinya kekuasaan pada tangan elit-elit partai dan masyarakat berada dalam keadaan terasingkan dari proses politik (Wahyudi, 2005). Penentuan kepala daerah pada era orde lama bersifat sentralistik karena tergantung pada pemerintah pusat berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965.

Demokrasi lokal pada era orde baru dimulai sejak tahun 1965 sampai dengan 21 Mei 1998. Pemilihan kepala daerah pada era orde baru dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok

Pemerintahan di Daerah. Proses pemilihan kepala daerah tingkat I dimusyawarahkan terlebih dahulu oleh DPRD dan disetujui oleh pimpinan DPRD atau pimpinan fraksi DPRD bersama Menteri Dalam Negeri. Pemilihan kepala daerah tingkat II dicalonkan dan dipilih oleh DPRD yang telah dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara pimpinan DPRD atau pimpinan fraksi DPRD bersama Gubernur. Demokrasi pada era orde baru dan orde lama didominasi oleh fenomena sentralisasi kekuasaan dan partai politik terutama Partai Golongan Karya (Golkar).

Era reformasi yang ditandai dengan jatuhnya rezim Soeharto kemudian digantikan oleh B. J. Habibie merupakan awal dimulainya demokratisasi, kebebasan pers, dan desentralisasi politik yang menitikberatkan pada kelembagaan di tingkat lokal khususnya DPRD. Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 memberikan kewenangan sepenuhnya kepada DPRD dalam konteks pemilihan kepala daerah. Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menjelaskan bahwa pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan oleh DPRD melalui pemilihan secara langsung. Pemilihan kepala daerah oleh DPRD sebagaimana disampaikan oleh Janedjri M. Gaffar akan berpengaruh terhadap derajat demokrasi di daerah (Marwan HSB, 2016). Pemilihan kepala daerah oleh DPRD tetap menimbulkan suatu persoalan, kritik, dan penyimpangan salah satunya yaitu kurangnya keterlibatan masyarakat dalam proses pemilihan.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa pemilihan kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat di daerah. Pemilihan kepala daerah secara langsung dimulai sejak 1 Juni 2005. Pemilihan kepala daerah secara langsung pada hakikatnya dianggap sebagai bentuk perwujudan praktik demokrasi yang paling sempurna. Pemilihan kepala daerah secara langsung diharapkan dapat melahirkan calon-calon pemimpin yang dikenal dan lebih dekat dengan masyarakat serta mampu mewujudkan akselerasi pembangunan demokrasi dan kesejahteraan rakyat di daerah. Pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan terobosan sebagai upaya pendalaman demokrasi (*deepening democracy*) yaitu suatu upaya untuk mengatasi kelemahan praktik demokrasi substantif khususnya dalam merespon tuntutan-tuntutan masyarakat lokal

(Zuhro, 2011). Pendalaman demokrasi sangat diperlukan agar bentuk demokrasi yang ideal dapat terwujud.

Pemilihan kepala daerah secara langsung diharapkan akan menghasilkan figur pemimpin berkualitas, aspiratif, dan *legitimate* yang akan mendekatkan pemerintah dengan rakyatnya. Pemilihan kepala daerah secara langsung dinilai dapat mengakomodasi sistem seleksi terpadu dan saling melengkapi untuk melahirkan calon kepala daerah terpilih yang berkualitas mulai dari seleksi sistem kenegaraan, partai politik, administratif, hingga seleksi politis (Mahfud MD, 2012). Pemilihan kepala daerah secara langsung diharapkan dapat menjadi bagian integral dari akselerasi demokratisasi di tingkat nasional. Demokrasi pada tatanan nasional akan berkembang secara mapan apabila nilai-nilai demokrasi telah mengakar pada tingkatan lokal.

Pemilihan kepala daerah secara langsung diharapkan dapat menghasilkan kepala daerah yang memiliki akuntabilitas kepada rakyat. Proses pemilihan kepala daerah secara langsung diharapkan dapat mereduksi secara luas adanya “pembajakan kekuasaan” oleh partai-partai politik yang memiliki kursi di DPRD (Marijan, 2010). Pemilihan kepala daerah secara langsung di sisi lain menimbulkan berbagai persoalan diantaranya yaitu terjadinya kecurangan seperti *money politics*, tidak netralnya aparat birokrasi, tidak netralnya penyelenggara pemilihan umum, intimidasi politik, serta bentuk-bentuk kecurangan lainnya yang mencederai demokrasi. Pemilihan kepala daerah secara langsung seringkali menimbulkan gugatan sengketa hasil pemilihan kepala daerah ke Mahkamah Konstitusi.

Perubahan cara pemilihan kepala daerah yang sebelumnya dilakukan melalui DPRD diharapkan dapat mengurangi praktik *money politics* yang banyak terjadi pada pemilihan kepala daerah era orde baru. Pemilihan kepala daerah secara langsung diharapkan dapat meningkatkan peran masyarakat dalam proses rekrutmen pejabat politik. Fenomena politik lokal pada kenyataannya cukup mengecewakan karena kualitas proses elektoral pemilihan kepala daerah secara langsung masih sangat rendah. Elit partai politik dan para “penyumbang” dana kampanye menjadi pihak yang paling dominan untuk mengendalikan seluruh proses elektoral sehingga peran masyarakat menjadi sangat marjinal (Rosanti, 2020). Realita menunjukkan

bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung semakin memicu maraknya politik uang dan praktik jual beli suara pada skala yang lebih besar dan masif apabila dibandingkan dengan pemilihan kepala daerah melalui DPRD,

Kelemahan dari pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung menimbulkan banyak kritik dari berbagai pihak. Pemilihan kepala daerah secara langsung akan mengekalkan oligarki kekuasaan sekaligus melahirkan orang-orang yang kecanduan kekuasaan (Mahfud MD, 2012). Demokrasi pada tingkat lokal cenderung melakukan reorganisasi kekuasaan kelompok oligarki. Pergeseran kekuasaan politik yang besar di daerah dalam perspektif demokrasi oligarkis pada akhirnya memungkinkan aktor politik lama berkolaborasi dengan para kapital lokal untuk menguasai sumber daya ekonomi dan politik lokal (Zuhro, 2011). Demokrasi dan perpolitikan di Indonesia masih sebatas demokrasi formal. Demokrasi formal memiliki ciri terbuka karena tetap berlangsungnya lembaga-lembaga yang bebas, pluralistik, dan demokratis dalam kehidupan nasional (Haynes, 2000). Demokrasi di Indonesia belum sampai pada tataran demokrasi substantif atau demokrasi secara mendalam dengan memberdayakan kelompok yang lemah.

Penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung menimbulkan berbagai persoalan. Pemilihan kepala daerah secara langsung menjadi arena rivalitas kekuasaan yang tidak sehat, mendorong berjangkitnya moral pragmatisme, mengekalkan oligarki kekuasaan, menimbulkan persoalan anggaran, memicu politisasi birokrasi, rentan terhadap konflik antar elit politik yang melibatkan massa, serta cenderung mengabaikan karakter masyarakat adat yang masih eksis (Mahfud MD, 2012). Pemilihan kepala daerah secara langsung belum mampu melahirkan pemimpin dengan *political virtues* yang bertindak secara bertanggung jawab dan mengutamakan kepentingan masyarakat di atas kepentingan pribadi, kelompok, atau partai.

Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS) sangat dibutuhkan dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Upaya mobilisasi PNS untuk mendukung pasangan calon kepala daerah tertentu diyakini hanya sanggup dilakukan oleh calon *incumbent*. Calon petahana (*incumbent*) diindikasikan melakukan penyalahgunaan kekuasaan diantaranya yaitu melakukan intimidasi terhadap pendukung pesaingnya,

melakukan mutasi jabatan bagi PNS yang tidak mendukungnya, serta melakukan pembagian bantuan sosial yang jadwalnya disesuaikan dengan kepentingan pemilihan kepala daerah (Sodiki, 2012). Calon kepala daerah petahana hampir selalu melibatkan PNS, baik itu pegawai biasa, Camat, Kepala Desa, atau Lurah. Hal ini merupakan bentuk politisasi birokrasi dalam pemilihan kepala daerah.

Birokrasi dalam demokrasi seharusnya terbebas dari pengaruh dan keterjalinan ikatan politik dengan kekuatan-kekuatan politik agar dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat secara netral, tidak memihak, dan objektif. Pasal 7 huruf r Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 bermaksud untuk membatasi ruang penyalahgunaan jabatan bagi *incumbent* dan keluarganya untuk membangun dinasti politik sebagai upaya memperbaiki kualitas demokrasi. Rumusan Pasal 7 huruf r Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 pada akhirnya dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi sehingga berimplikasi pada suburnya dinasti politik dalam pemilihan kepala daerah secara langsung.

Pasca putusan Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa *blood is thicker than the water* semakin menampakkan wujud nyatanya dalam perpolitikan di Indonesia. Politik kekerabatan dan dinasti politik semakin menguat akibat buruknya proses rekrutmen politik yang dilakukan partai politik dalam pemilihan umum khususnya pada pemilihan kepala daerah. Dinasti politik atau politik identitas identik ditandai dengan adanya pemusatan kekuasaan pada keluarga atau kerabat politik tertentu (Ukhra, Hijri, & Taufikurrohman, 2021). Negara dijalankan oleh segelintir elite dari beberapa keluarga, klan, atau dinasti politik yang kuat di wilayah-wilayah tertentu, sehingga sangat sulit untuk mengharapkan adanya perluasan akses kekuasaan maupun proses demokrasi yang sehat dan substansial (Harjanto, 2011). Fenomena politik kekerabatan sangat mengkhawatirkan karena apabila kecenderungan ini semakin meluas maka dalam waktu dekat politik Indonesia akan seperti politik di Filipina yang dikuasai oleh *bossism* berbasis teritorial.

Pemilihan kepala daerah secara langsung telah membuka ruang bagi *patronase* atau logika pertukaran kepentingan yang lebih dalam lagi. Realitas dinasti politik yang terjadi di Indonesia merupakan bentuk *patronase* politik (Agustino, 2014). Transformasi politik melalui pemilihan

kepala daerah secara langsung oleh rakyat telah menimbulkan dampak negatif bagi proses demokratisasi (Suyatno, 2016). Kepala daerah terpilih akan berusaha menggunakan kedudukannya untuk memainkan peran sebagai pemilik sumber utama. Pemimpin politik mempunyai banyak peluang untuk menggunakan institusi publik sebagai domain kekuasaannya serta mendistribusikan *public resources* yang berada di bawah kendalinya sebagai alat pertukaran untuk tujuan tertentu ketika diperlukan. Tim sukses berubah menjadi broker politik karena dianggap memiliki *second order resources*.

Partai politik memiliki peran yang sangat dominan dalam mengusung pasangan calon kepala daerah. Hal ini sejalan dengan pandangan Schattscheider yang menyatakan bahwa partai politik adalah pihak yang menentukan demokrasi. Partai politik sebagaimana dijelaskan oleh S. L. Witman dan J. J. Wuest ditempatkan sebagai salah satu perlengkapan dalam struktur ketatanegaraan selain konstitusi, lembaga perwakilan, pemilihan umum, lembaga yudisial, dan pemerintahan daerah (Busroh, 1987). Masyarakat kelas bawah menyerahkan aktivitas politik kepada sekelompok kecil orang untuk menentukan arah dan orientasi kebijakan publik karena tidak memiliki akses dan pengetahuan tentang cara berpolitik (Firmanzah, 2012). Demokrasi lokal mengarah pada demokrasi langsung karena peran partai politik masih sangat dominan. Rakyat sebagai pemilih dan pemegang kedaulatan belum berperan secara signifikan dalam membangun demokrasi lokal yang berkualitas yang idealnya memberikan peran dan ruang bagi masyarakat untuk lebih mandiri dalam menentukan pilihan politiknya.

Dinasti politik berpotensi menimbulkan perilaku koruptif. *Indonesia Corruption Watch* (ICW) menunjukkan bahwa pada tahun 2017 terdapat 58 dinasti politik yang berkembang di Indonesia (Florentin, 2017). Kasus korupsi memiliki keterkaitan dengan dinasti politik karena korupsi kepala daerah cenderung dilakukan oleh dinasti politik (Yuntho, 2017). Faktor yang membuat praktik korupsi melekat dalam dinasti kekuasaan salah satu diantaranya yaitu melindungi sesuatu yang dinikmati oleh kepala daerah sebelumnya dalam hal ini ayah atau anggota keluarga lain (Felisiani, 2017). Praktik dinasti politik menghadirkan pemimpin yang kualitasnya tidak dapat dianggap baik

(Zuhro, 2011). Demokrasi yang diterapkan di Indonesia justru membuat politik dinasti semakin berkembang (Purnomo, 2016). Dinasti politik memiliki potensi untuk korupsi karena miskin kapasitas dan hanya bermodal hubungan darah dengan pendahulunya (Ramadhan, 2017). Perilaku koruptif timbul akibat adanya kesempatan karena lemahnya pengawasan terhadap dinasti politik.

Konstitusionalitas pemilihan kepala daerah secara langsung mendapat tanggapan yang berbeda dari berbagai pihak. Pemilihan kepala daerah secara langsung tidak sesuai dengan konstitusi. Pasal 22E ayat (2) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, serta DPRD. Pasal tersebut tidak menjelaskan bahwa pemilihan kepala daerah termasuk dalam pemilihan umum. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013 telah menolak kewenangan untuk mengadili sengketa pemilihan kepala daerah. Pemilihan kepala daerah secara langsung menurut Moh. Mahfud MD adalah konstitusional sama dengan pemilihan kepala daerah melalui DPRD, tanpa harus dikaitkan dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk mengadili sengketa pemilihan kepala daerah.

Pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan kebijakan hukum yang terbuka (*opened legal policy*). Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 yang menjelaskan bahwa pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dilakukan secara demokratis. Fakta bahwa Mahkamah Konstitusi menolak kewenangan mengadili sengketa pemilihan kepala daerah secara langsung tidak menunjukkan bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung adalah inkonstitusional (Mahfud MD, 2014). Pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan sistem yang lazim diterapkan oleh negara federal seperti Amerika Serikat, Australia, dan Kanada. Pemilihan kepala daerah secara langsung tidak sejalan dengan gagasan para pendiri negara karena dalam Penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan menegaskan bahwa pemerintahan di daerah dilaksanakan atas dasar permusyawaratan.

Demokrasi langsung merupakan salah satu jenis demokrasi yang melibatkan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan. Demokrasi langsung (*direct democracy*) secara historis dimulai pada zaman Athena Yunani Kuno yaitu

sekitar 800 tahun SM (Held, 2009). Demokrasi Athena runtuh akibat pelaksanaannya yang sulit karena lembaga tertinggi atau disebut Majelis sekurang-kurangnya melaksanakan rapat 40 kali setiap tahunnya dan memiliki kuorum sebesar 6.000 warga. Demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*) atau disebut dengan *representative democracy* menjadi pilihan ketika demokrasi klasik di Athena Yunani yang melaksanakan pemerintahan secara langsung oleh rakyat mengalami kegagalan (Held, 2009). Demokrasi langsung adalah demokrasi dengan derajat yang relatif paling tinggi (Kelsen, 2010). Demokrasi langsung ditandai dengan adanya fakta bahwa undang-undang dibuat oleh eksekutif dan legislatif yang dilaksanakan oleh rakyat dalam pertemuan akbar atau rapat umum.

Demokrasi langsung hanya dapat dilaksanakan pada masyarakat kecil dengan kondisi sosial yang sederhana. Prinsip demokrasi langsung sangat terbatas seperti yang dijumpai dalam suku bangsa Jerman dan Romawi Kuno, tidak semua masyarakat mempunyai hak untuk turut serta dalam pembahasan keputusan dari majelis rakyat karena kaum wanita, anak-anak, dan budak tidak memiliki hak politik. Pelaksanaan demokrasi langsung di Amerika dengan populasi sekitar 260 juta orang menurut E.E Schattschneider akan membuang banyak waktu (Cummings & Wise, 1989). Demokrasi langsung hanya dapat dilaksanakan dalam suatu wilayah kecil yang masyarakatnya homogen. Penerapan demokrasi langsung pada masyarakat sosial yang beragam seperti Indonesia dinilai tidak praktis (*cumbersome*) sehingga perlu dilakukan rekonstruksi demokrasi lokal di Indonesia.

Rekonstruksi Demokrasi Lokal di Indonesia

Transisi demokrasi di Indonesia tidak hanya terjadi pada tingkat nasional tetapi juga pada tingkat lokal. Transisi demokrasi yang terjadi di daerah berkaitan dengan kebijakan desentralisasi. Desentralisasi berfungsi sebagai instrumen untuk memperbaiki kualitas demokrasi di daerah terutama untuk mewujudkan pemerintahan yang transparan, responsif, dan akuntabel (Marijan, 2010). Desentralisasi dianggap sebagai bagian dari upaya untuk memperbaiki ketersediaan jasa dan barang publik di daerah agar berlangsung secara efisien dan efektif sebagaimana dimaksud dalam desentralisasi administratif dan fiskal.

Demokrasi di Indonesia telah bergeser dari demokrasi perwakilan menjadi demokrasi

langsung meskipun pemilihan kepala daerah secara langsung tetap memiliki kelebihan dan kekurangan. Kelebihan dari pemilihan kepala daerah secara langsung yaitu memutus politik oligarki yang dilakukan oleh kelompok elit dalam penentuan kepala daerah, memperkuat *check and balance* dengan DPRD, legitimasi yang kuat karena mendapat mandat langsung dari rakyat, menghasilkan kepala daerah yang akuntabel serta lebih peka dan responsif terhadap tuntutan rakyat (Romli, 2007). Kelemahan dari pemilihan kepala daerah secara langsung yaitu anggaran yang dikeluarkan cukup besar, terjadinya konflik dan sengketa, serta maraknya berbagai bentuk kecurangan dalam pemilihan kepala daerah (Sahlan & Marwan, 2012). Bentuk kecurangan yang terjadi dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah beberapa diantaranya yaitu politik uang, mobilisasi aparat birokrasi, serta tidak netralnya Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai pihak penyelenggara.

Konflik atau sengketa menjadi tontonan yang lazim dalam beberapa pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung. Data Cetro mencatat bahwa sejak tahun pertama pelaksanaan pemilihan kepala daerah yaitu tahun 2005 pada bulan Mei terdapat sebanyak 224 kasus, bulan Juni sebanyak 340 kasus, dan bulan Juli sebanyak 471 kasus (Sahlan & Marwan, 2012). Sistem politik demokrasi yang ideal adalah sistem politik yang memelihara keseimbangan antara konflik dan konsensus. Sistem politik demokrasi menyediakan mekanisme dan prosedur yang mengatur serta menyalurkan konflik pada suatu penyelesaian dalam bentuk kesepakatan atau konsensus (Surbakti, 1992). Demokrasi memungkinkan terjadinya perbedaan pendapat, persaingan, dan pertentangan antar individu maupun kelompok tetapi di sisi lain demokrasi hanya akan mentolerir konflik yang tidak menghancurkan sistem (Manar, 2016). Pemilihan kepala daerah secara langsung dalam batas tertentu telah menggeser sistem demokrasi perwakilan menjadi sistem demokrasi langsung yang berimplikasi pada dinamika demokrasi lokal.

Pemilihan kepala daerah secara langsung membutuhkan kemampuan calon untuk meraih simpati publik melalui gagasan visi dan misinya serta membutuhkan adanya marketing politik sebagai salah satu konsep baru untuk menawarkan sejumlah peluang dan tantangan

dalam dunia politik khususnya dalam demokrasi langsung. Partai politik atau calon kepala daerah membutuhkan suara para pemilih agar dapat berkiprah dalam dunia politik. Strategi marketing politik sangat dibutuhkan untuk memperoleh suara dari konsumen politik dalam hal ini yaitu pemilih. Marketing politik tidak dimaksudkan untuk “menjual” kontestan kepada publik, tetapi sebagai teknik untuk memelihara hubungan dengan publik agar tercipta hubungan dua arah yang langgeng (Firmanzah, 2012). Hal ini tentu membutuhkan dana yang cukup besar selama proses kontestasi pemilihan kepala daerah untuk menjaga citra peserta agar tetap baik di hadapan pemilih. Desain demokrasi lokal yang memperkecil peluang anomali sangat diperlukan dalam demokrasi lokal.

Konsep demokrasi yang digagas oleh para pendiri negara dalam UUD 1945 sebelum perubahan pada dasarnya yaitu konsep demokrasi tidak langsung atau biasa disebut sebagai demokrasi perwakilan. Demokrasi lokal sebagai landasan utama bagi perkembangan demokrasi nasional perlu didesain berdasarkan pandangan para pendiri negara namun tetap menyesuaikan dengan karakteristik daerah sebagai upaya memperkuat negara kesatuan untuk mewujudkan tujuan bernegara. Demokrasi lokal di Indonesia dapat didesain melalui empat alternatif yaitu kepala daerah dipilih oleh DPRD, kepala daerah untuk wilayah yang bersifat istimewa seperti Yogyakarta dipilih dengan penetapan, kepala daerah untuk wilayah khusus seperti ibukota negara dan Aceh dipilih secara langsung, serta pemilihan kepala daerah yang dilaksanakan sesuai dengan kekhasan daerah seperti Papua yang menggunakan sistem noken.

Alternatif yang pertama yaitu kepala daerah dipilih oleh DPRD. Hal ini didasarkan pada dua hal yaitu membumikan prinsip musyawarah mufakat melalui DPRD serta menekan biaya karena apabila pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung membutuhkan anggaran yang cukup besar. Pemilihan kepala daerah oleh DPRD pada dasarnya sesuai dengan ide yang diharapkan oleh para pendiri negara. Ir. Soekarno menyatakan bahwa demokrasi yang dibutuhkan oleh bangsa Indonesia bukan demokrasi Barat tetapi demokrasi permusyawaratan yang memberi hidup yaitu *politiek economische democratie* yang mampu mendatangkan kesejahteraan sosial.

Pemilihan kepala daerah secara langsung dianggap sebagai bentuk demokrasi yang diterapkan di negara federal.

Indonesia dinilai telah menerapkan sistem *federal arrangements* karena menggunakan sistem pemilihan kepala daerah secara langsung. Hongaria sebagai salah satu negara kesatuan di kawasan Eropa dapat dengan mudah menerapkan pemilihan Walikota secara langsung dan serentak dengan pemilihan anggota dewan lokal karena memiliki wilayah yang relatif kecil (Soos, 2008). Pemilihan kepala daerah secara langsung membutuhkan anggaran begitu besar, hal ini terlihat dari anggaran Pemilihan Gubernur Jawa Timur tahun 2013 sebesar 943 Milyar dan pada tahun 2018 meningkat menjadi 1,2 Triliun. Pemilihan Gubernur Jawa Barat tahun 2013 menghabiskan anggaran sebesar 1,04 Triliun dan meningkat menjadi 1,687 Triliun pada tahun 2018. Realita menunjukkan bahwa besarnya anggaran yang dikeluarkan untuk pemilihan kepala daerah tidak dibarengi dengan jaminan aspek kesejahteraan bagi masyarakat.

Alternatif yang kedua yaitu pemilihan kepala daerah yang dilakukan secara penetapan untuk daerah yang bersifat istimewa seperti Yogyakarta dan daerah lain yang masih menerapkan sistem kerajaan. Hal ini bertujuan untuk menghargai kekhususan dan keistimewaan masing-masing daerah yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 menjelaskan bahwa pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Yogyakarta dilakukan berdasarkan penetapan oleh DPRD. Calon Gubernur berasal dari Kesultanan sedangkan calon Wakil Gubernur berasal dari Kadipaten. Faktanya pemilihan kepala daerah di Yogyakarta yaitu Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman, Gunung Kidul, Kulon Progo, dan Kabupaten Bantul masih dilaksanakan secara langsung. Idealnya kelima kepala daerah di Yogyakarta cukup dilakukan secara penetapan oleh Gubernur atas usul DPRD di lima kota/kabupaten tersebut.

Alternatif yang ketiga yaitu pemilihan secara langsung untuk daerah khusus seperti ibukota negara dan Provinsi Aceh. Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Aceh dipilih secara langsung oleh masyarakat Aceh sebagaimana yang diatur dalam Pasal 56 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Gubernur dan Wakil

Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta dapat dipilih oleh DPRD Provinsi DKI Jakarta atau dipilih secara langsung seperti sekarang ini berdasarkan ketentuan yang diatur dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Provinsi DKI sebagai Ibukota Negara. Hal ini bertujuan untuk menghindari dampak politik yang ditimbulkan akibat pemilihan kepala daerah secara langsung mengingat Jakarta merupakan ibukota negara.

Alternatif yang keempat yaitu pemilihan kepala daerah yang dilaksanakan sesuai dengan kekhasan daerah seperti di Papua yang menerapkan sistem noken. Pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Papua sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) *juncto* Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua dilakukan melalui pemilihan secara langsung oleh rakyat Papua. Calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang diajukan harus dimintakan pertimbangan dan persetujuan dari Majelis Rakyat Papua (MRP) terlebih dahulu. Hal ini pada dasarnya dapat dilaksanakan melalui mekanisme yang sesuai dengan tradisi politik lokalnya yaitu dengan menggunakan sistem noken.

Alternatif yang telah diuraikan sebelumnya merupakan upaya untuk mendesain ulang sistem demokrasi lokal yang tidak hanya menitikberatkan pada proses demokratisasi di daerah tetapi menekankan pada pelaksanaan demokrasi lokal agar mampu memberikan manfaat bagi masyarakat di daerah. Demokrasi lokal dapat memperkuat bangunan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang mencakup dua hal yaitu supremasi parlemen pusat serta tidak adanya badan berdaulat tambahan (Strong, 2004). Demokrasi lokal perlu didesain sesuai dengan karakteristik daerah masing-masing agar mampu mempercepat pembangunan dan kesejahteraan masyarakat di daerah.

SIMPULAN

Demokrasi lokal pada era orde lama dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 yang mengamanatkan bahwa kepala daerah dipilih oleh DPRD dan disahkan oleh Presiden atau Menteri Dalam Negeri. Demokrasi lokal pada era orde baru dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang mengamanatkan bahwa

kepala daerah dipilih oleh DPRD berdasarkan kesepakatan bersama antara pimpinan DPRD atau pimpinan fraksi DPRD dengan Menteri Dalam Negeri atau Gubernur. Demokrasi lokal pada era reformasi dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang mengamanatkan bahwa kepala daerah dipilih oleh DPRD serta Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang mengamanatkan bahwa kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat. Rekonstruksi demokrasi lokal di Indonesia dapat dilakukan melalui beberapa alternatif yaitu kepala daerah dipilih oleh DPRD, kepala daerah untuk wilayah yang bersifat istimewa dipilih dengan penetapan, kepala daerah untuk wilayah khusus dipilih secara langsung oleh rakyat, serta pemilihan kepala daerah dilaksanakan sesuai dengan kekhasan daerah.

DAFTAR RUJUKAN

- Agustino, L. (2014). Patronase Politik Era Reformasi: Analisis Pilkada di Kabupaten Takalar dan Provinsi Jambi. *Jurnal Administrasi Publik*, 11(2), 67-79.
- Busroh, A. D. (1987). *Intisari Hukum Tata Negara Perbandingan Konstitusi Sembilan Negara*. Jakarta: Bina Aksara.
- Cummings, M. C., & Wise, D. (1989). *Democracy Under Pressure: An Introduction to the American Political System*. Orlando: HBJ Publishers.
- Felisiani, T. (2017). *Jelang Pilkada, KPK Soroti Kemungkinan Korupsi di Lingkaran Dinasti Politik*. Diakses dari <https://www.tribunnews.com>.
- Firmanzah. (2012). *Marketing Politik: Antara Pemahaman dan Realitas*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Florentin, V. (2017). *ICW: Ada 58 Dinasti Politik di Indonesia*. Diakses dari <https://nasional.tempo.co>.
- Harjanto, N. (2011). Politik Kekerabatan dan Institusionalisasi Partai Politik di Indonesia. *Analisis CSIS*, 40(2), 138-159.
- Haynes, J. (2000). *Demokrasi & Masyarakat Sipil di Dunia Ketiga "Gerakan Politik Baru Kaum Pinggiran"*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Held, D. (2009). *Models of Democracy*. (Haris, A., Terjemahan). Jakarta: The Akbar Tandjung Institute.
- Hidayat, S. (2014). *Shadow State...? Bisnis dan Politik di Provinsi Banten*. Jakarta: Pustaka Obor Indonesia.
- Kelsen, H. (2010). *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*. (Muttaqien, R., Terjemahan). Bandung: Nusamedia.
- Mahfud MD, M. (2012). *Evaluasi Pemilukada dalam Perspektif Demokrasi dan Hukum*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Mahfud MD, M. (2014). *Mencari Peradilan Pilkada. Sindo*.
- Manar, D. G. (2016). Pilkada Langsung dan Rekonstruksi Demokrasi Indonesia. *Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, 2(2), 12-17.
- Marijan, K. (2010). *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*. Jakarta: Prenada Media Group.
- Marwan HSB, A. (2016). Pemilihan Kepala Daerah yang Demokratis Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-IX/2013. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 13(3), 227-234.
- Marzuki, P. M. (2008). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Prenada Media Group.
- Purnomo, N. R. (2016). *Dinasti Politik Justru Berkembang setelah Indonesia Menerapkan Pilkada Langsung*. Diakses dari <https://www.tribunnews.com>.
- Rahardjo, S. (2000). *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Ramadhan, B. (2017). *Dinasti Politik di Indonesia Sangat Rentan Korupsi*. Diakses dari <https://www.republika.co.id>.
- Republik Indonesia. (1957). Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1957 Nomor 6. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 1143.
- Republik Indonesia. (1965). Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.
- Republik Indonesia. (1974). Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.
- Republik Indonesia. (1999). Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 60. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3839.
- Republik Indonesia. (2001). Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi

- Khusus bagi Provinsi Papua. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 135. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4151.
- Republik Indonesia. (2004). Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437.
- Republik Indonesia. (2006). Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 62. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4633.
- Republik Indonesia. (2007). Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 93. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4744.
- Republik Indonesia. (2012). Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 170. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5339.
- Republik Indonesia. (2015). Undang-Undang 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. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 57. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5678.
- Romli, L. (2007). *Evaluasi Pilkada Langsung di Indonesia*. Jakarta: LIPI.
- Rosanti, R. (2020). Masa Depan Pemilihan Kepala Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019. *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, 10(1), 87-103.
- Sahlan, S., & Marwan, A. (2012). *Nasib Demokrasi Lokal di Negeri Barbar*. Yogyakarta: Thafa Media.
- Siregar, I. F. (2011). Dinamika Demokrasi di Indonesia Masa Orde Lama: Studi Kasus antara Sukarno Versus Masyumi. *Paramita: Historical Studies Journal*, 21(1), 25-36.
- Sodiki, A. (2012). *Sengketa Pemilukada dan Putusan-Putusan Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Soós, G. (2008). Local and National Parties in Hungary. In: Reiser, M., Holtmann, E. (eds) *Farewell to the Party Model?*. VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Strong, C. F. (2004). *Modern Political Constitution: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*. Jakarta: Nusamedia.
- Surbakti, R. (1992). *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Grasindo.
- Suyatno. (2016). Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) dan Tantangan Demokrasi Lokal di Indonesia. *Politik Indonesia: Indonesian Political Science Review*, 1(2), 212-230.
- Ukhra, A., Hijri, Y. S., & Taufikurrohmah, I. (2021). Isu Politik Identitas dan Dinasti Politik dalam Kampanye Pilkada Serentak Tahun 2020. *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, 6(2), 350-361.
- Wahyudi, L. (2005). Demokrasi Orde Baru: Sebuah Catatan bagi Masa Depan Demokrasi di Indonesia. *Jurnal Sosial-Politika*, 6(11), 23-38.
- Yuntho, E. (2017). *Korupsi Kepala Daerah dan Dinasti Politik*. Diakses dari <https://nasional.sindonews.com>.
- Zuhro, R. S. (2011). *Model Demokrasi Lokal*. Jakarta: The Habibie Center dan TIFA.