

EKSISTENSI PEMILUKADA DALAM RANGKA MEWUJUDKAN PEMERINTAHAN DAERAH YANG DEMOKRATIS

Janpatar Simamora*

Abstract

Local direct election is an attempt to realise an integral system of democracy and to encourage concept of popular sovereignty. The numerous obstacles on the way are challenges that eventually will help shaping the prevailing system to a more democratic one.

Abstrak

Pemilihan umum kepala daerah secara langsung adalah merupakan sarana sekaligus upaya mewujudkan sistem demokrasi secara utuh serta sebagai langkah merealisasikan kedaulatan rakyat. Kendati dalam perjalanannya muncul sejumlah persoalan yang mengiringinya, namun hal itu haruslah dipandang sebagai tantangan sekaligus bagian dari proses pematangan dalam rangka mewujudkan pemerintahan daerah yang lebih demokratis.

Kata Kunci: pemilu, demokrasi, kedaulatan rakyat.

A. Pendahuluan

Pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah secara langsung adalah salah satu perwujudan instrumen demokrasi dalam rangka menciptakan pemerintah yang lebih demokratis. Dengan sistem ini, maka harapan terwujudnya kedaulatan rakyat dalam sistem pemerintahan diyakini dapat terealisasi secara menyeluruh, mengingat sistem demokrasi merupakan perintah langsung yang diamanatkan oleh UUD 1945.

Dalam perjalanannya, sistem demokrasi yang dianut bangsa Indonesia tidak terlepas dari berbagai bentuk rintangan yang tidak jarang menimbulkan sikap apatis bagi masyarakat luas. Maraknya persoalan yang

lahir dan mengiringi proses perjalanan demokrasi di tanah air adalah implikasi langsung dari berbagai rintangan yang muncul. Namun demikian, fakta dimaksud tidaklah elegan dijadikan sebagai bahan patokan sekaligus ukuran dalam menilai berhasil tidaknya pelaksanaan demokrasi di tanah air.

Justru situasi yang demikian harus dipahami sebagai bagian dari demokrasi yang terus tumbuh dan berkembang dalam proses transisi politik yang mengalami berbagai pendewasaan perilaku politik negara dan rakyatnya. Kompleksitas persoalan yang dimaksud haruslah dipandang sebagai bagian dari proses pendewasaan politik menuju kondisi perpolitikan yang lebih

* Dosen Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas HKBP Nommensen, Medan (e-mail: patarmora_81@yahoo.co.id).

ideal. Kendati harapan ini mungkin sulit terwujud, namun bukan berarti harapan perubahan pola dan konsepsi politik yang saat ini sedang tumbuh sudah menutup ruang perubahan yang lebih baik.

Sebagaimana yang pernah diungkapkan oleh Robert Dahl, demokrasi yang ideal selalu menuntut berbagai hal sehingga tidak ada rezim aktual yang mampu memahami secara utuh: “ketika mencari demokrasi ideal maka tidak ada rezim yang demokratis”.¹ Dari pandangan Robert Dahl di atas, dapat dipahami bahwa sejatinya proses demokrasi akan terus menuntut perubahan secara menyeluruh. Sedemokratis apapun pemerintahan dijalankan dan setinggi apapun komitmen perwujudan kedaulatan rakyat, proses demokrasi tidak akan pernah berhenti pada titik kesempurnaan. Berbagai perubahan mendasar menuju posisi yang lebih baik akan selalu dituntut. Oleh karenanya, tidak mengherankan bahwa kemudian banyak pihak yang berasumsi hampir tidak ada negara yang sudah mencapai tingkat kematangan dalam menjalankan demokrasi.

Kendati banyak negara yang mengklaim sistem pemerintahannya didasarkan pada sistem demokrasi, namun proses pencapaian tujuan demokrasi itu sendiri masih menyisakan sejumlah persoalan. Dalam tahap perkembangan yang paling tinggi, demokrasi tidak hanya terdapat dalam kehidupan politik, tetapi juga sudah menjalar ke kehidupan sosial dan ekonomi. Sementara dalam tahap yang paling rendah, demokrasi dapat terwujud melalui pemilihan wakil rakyat yang kualitasnya masih mengundang

keraguan. Jadi apabila dalam tahap perkembangan yang paling tinggi, demokrasi sudah menyentuh level politik-sosial-ekonomi dalam suatu sistem yang komprehensif; dalam tahapan yang lebih rendah demokrasi baru terbangun dalam sistem politik dengan representasi rakyat yang bersifat nominal.²

Dari sudut pandang teori, pemilihan umum adalah sarana sekaligus instrumen terpenting bagi demokratisasi. Bagaimanapun, perwujudan demokrasi akan dapat dirasakan secara riil oleh masyarakat ketika proses pemilihan umum diselenggarakan dalam rangka menentukan kandidat pemimpin yang layak memegang tampuk kekuasaan. Tanpa langkah itu, maka kebenaran demokrasi sebagai sarana dalam mewujudkan kedaulatan rakyat masih akan mengundang sejumlah persoalan tersendiri yang kemudian membuka ruang bagi kemunculan gugatan legitimasi pemerintahan yang berkuasa.

Keyakinan akan pemilu sebagai instrument terpenting bagi demokratisasi memperoleh legitimasi yang kuat dari Samuel P. Huntington dalam buku *The Third Wave of Democratization in the Late Twentieth Century* (1993). Dalam bukunya yang monumental itu, Huntington mendefinisikan demokrasi dengan merujuk pada pendapat Joseph Schumpeter dalam bukunya yang diterbitkan pertama kali pada 1942. Dalam buku *Capitalism, Socialism, and Democracy*, Schumpeter mendefinisikan demokrasi secara prosedural dengan pemilu sebagai esensi demokrasi. Akan tetapi, Huntington segera menambahkan bahwa sistem demokrasi tak cukup hanya dengan

¹ Robert A. Dahl, 1982, *Dilema Demokrasi Pluralis*, Rajawali, Jakarta, hlm.7.

² Muchtar Buchori, 2005, *Indonesia Mencari Demokrasi*, INSISTPress, Yogyakarta, hlm.122.

pemilu. Pemilu yang bebas, jujur, dan kompetitif hanya dimungkinkan bila terdapat kebebasan berpendapat, berkumpul, dan pers, serta jika kandidat dan partai oposisi dapat memberikan kritik terhadap penguasa tanpa ketakutan akan terjadinya pembalasan.³

Berangkat dari pandangan Huntington, maka proses penyelenggaraan pemerintahan yang sudah menyelenggarakan pemilu tanpa dibarengi dengan sejumlah syarat turunannya belum layak disebut sebagai demokrasi dalam arti yang sesungguhnya. Dibutuhkan tahapan-tahapan yang lebih konkret dalam menerjemahkan makna demokrasi yang lebih mendalam. Proses penyelenggaraan pemilu yang sudah dilandaskan pada asas-asas pemilihan yang ada masih harus dibumbui dengan kebebasan berpendapat yang lebih terbuka. Di samping itu, peran pers dalam menyumbangkan informasi ke hadapan publik serta melakukan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan juga menjadi bagian yang tidak terpisahkan. Ketika seluruh tahapan itu sudah berhasil diwujudkan, maka selanjutnya tugas oposisi dalam melakukan kritikan terhadap jalannya pemerintahan secara lebih leluasa menjadi suatu keharusan yang dijamin oleh pemerintah.

Dalam tataran yang lebih sederhana, pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah di tanah air adalah bagian dari langkah mewujudkan agenda demokrasi secara menyeluruh. Pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang saat ini digelar secara langsung di Indonesia adalah salah satu perwujudan komitmen negara demokrasi sebagaimana

yang telah digariskan dalam konstitusi. Dengan proses demokrasi di tingkat lokal, maka diharapkan agar keterpilihan para pemimpin di daerah juga mencerminkan aspirasi rakyat yang sesungguhnya.

Hanya saja dalam perjalanannya, proses demokrasi di tingkat lokal tidak selamanya berjalan seiring dengan makna hakiki yang terkandung dalam demokrasi. Proses perkembangan yang menyisakan sejumlah persoalan dan rumitnya aturan main yang dijalankan menjadi tantangan tersendiri dalam membangun demokrasi yang lebih berkualitas. Seiring dengan maraknya pelaksanaan pilkada di berbagai daerah, maka tidak dapat dihindari bahwa persoalan juga tumbuh bagaikan jamur di musim hujan.

Tidak dapat dielakkan lagi bahwa tahapan demokrasi langsung yang kini telah menjadi bagian dari proses peralihan kekuasaan di tanah air mulai memunculkan sejumlah persoalan yang sangat kompleks. Harapan akan terwujudnya pemerintahan yang baik (*good governance*) pascaperalihan sistem demokrasi dari pola lama yang menerapkan demokrasi tidak langsung menuju demokrasi langsung (*direct democracy*) ternyata tidak kunjung membawa berkah dalam wujud perubahan mendasar. Justru yang terjadi adalah fakta yang sangat kontras. Bangunan demokrasi dengan sistem pemilihan langsung telah menyuburkan sejumlah persoalan baru. Korupsi kepala daerah semakin menjalar hingga ke berbagai penjuror tanah air. Budaya mengagung-agungkan otonomi daerah sebagai jalan memacu percepatan

³ Huntington dalam Aidul Fitriadi Azhari, "Reformasi Pemilu dan Agenda Konsolidasi Demokrasi; Perspektif Ketatanegaraan", *Jurisprudence*, Vol. 1, No. 2, September 2004, hlm. 180.

kesejahteraan rakyat hingga detik ini belum terlihat benang merahya. Bahkan penerapan sistem demokrasi langsung telah menelurkan raja-raja kecil di daerah yang selalu berupaya untuk menggerogoti pundi-pundi keuangan daerah dengan mengatasnamakan kepentingan rakyat.

Maraknya kepala daerah yang harus berurusan dengan aparat penegak hukum karena terjatuh dalam berbagai modus korupsi adalah fakta yang sulit dibantah bahwa pola demokrasi langsung telah menyuburkan korupsi di berbagai daerah. Kendati demikian, fakta ini seolah tidak mampu dijadikan sebagai bahan evaluasi diri bagi kepala daerah. Kenyataannya, hingga kini perilaku korup aparat pemerintah tetap saja masih beranak pinak.

Sementara di sisi lain, maraknya pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung telah turut menjadi beban bagi keuangan negara. Pelaksanaan pilkada yang terus mengalir setiap tahunnya mengakibatkan negara harus pasrah untuk melepaskan anggaran hingga ratusan miliar rupiah. Berbagai dampak buruk inilah yang kemudian dijadikan berbagai pihak sebagai dalih untuk mengomentari eksistensi pemilihan umum kepala daerah yang digelar secara langsung dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang demokratis. Sehingga belakangan, wacana untuk mengembalikan proses pemilihan kepala daerah dari sistem pemilihan langsung oleh rakyat menuju sistem pemilihan melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kembali digulirkan. Momen pengguliran usulan itu juga dikumandangkan pada saat akan dimulainya

pembahasan terhadap revisi UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang saat ini sedang digodok di parlemen.

B. Pembahasan

1. Pemilukada sebagai Perwujudan Demokrasi dan Kedaulatan Rakyat

Dalam berbagai literatur, demokrasi diartikan sebagai kekuasaan oleh rakyat. Secara historis, kata ‘demokrasi’ berasal dari bahasa Yunani yang terdiri dari dua kata yaitu *demos* (rakyat) dan *kratos* (kekuasaan). Dengan demikian, secara linguistik demokrasi adalah keadaan negara di mana kedaulatan atau kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat. Konsep demokrasi diterima oleh hampir seluruh negara di dunia. Diterimanya konsep demokrasi disebabkan oleh keyakinan negara-negara bahwa konsep ini merupakan sistem tatapemerintahan yang paling unggul dibandingkan dengan tata pemerintahan lainnya. Presiden Amerika Serikat ke-16, Abraham Lincoln, mengatakan demokrasi adalah “*government of the people, by the people and for the people*”.⁴

Istilah demokrasi telah dikenal sejak abad ke 5 SM, yang pada awalnya merupakan respon terhadap pengalaman buruk monarki dan kediktatoran di negara-negara kota pada zaman Yunani kuno. Pada waktu itu, demokrasi dipraktikkan sebagai sistem di mana seluruh warga negara merupakan bagian dari lembaga legislatif. Hal ini mudah untuk dilakukan karena jumlah penduduk negara-negara kota kurang-lebih sekitar 10.000 jiwa dan bahwa wanita, anak kecil, serta para budak tidak mempunyai hak politik.

⁴ Janpatar Simamora, *Harian Bisnis Indonesia*, 21 Desember 2010.

Sedangkan konsep pemisahan kekuasaan belum dikenal sebagaimana yang sudah diterapkan berbagai negara saat ini. Dapat dimaklumi, mengingat persoalan-persoalan kenegaraan yang timbul saat itu belumlah sekompleks saat ini. Kehidupan kenegaraan masih diselenggarakan dengan cara-cara yang sangat sederhana. Oleh karenanya, kehadiran lembaga-lembaga negara lainnya dalam rangka menjalankan tugas pokok kenegaraan serta melakukan pengawasan terhadap lembaga negara lainnya belum dipandang sebagai suatu kebutuhan yang harus direalisasikan.

Dalam pelaksanaan demokrasi, terdapat beberapa prinsip yang harus dijalankan. Adanya pembagian kekuasaan, pemilihan umum yang bebas, manajemen yang terbuka, kebebasan individu, peradilan yang bebas, pengakuan hak minoritas, pemerintahan yang berdasarkan hukum, pers yang bebas, beberapa partai politik, konsensus, persetujuan, pemerintahan yang konstitusional, ketentuan tentang pendemokrasian, pengawasan terhadap administrasi negara, perlindungan hak asasi, pemerintah yang mayoritas, persaingan keahlian, adanya mekanisme politik, kebebasan kebijaksanaan negara, dan adanya pemerintah yang mengutamakan musyawarah adalah sederet prinsip yang merupakan ciri-ciri terselenggaranya sebuah demokrasi.

Prinsip-prinsip negara demokrasi yang telah disebutkan di atas kemudian dituangkan ke dalam konsep yang lebih praktis sehingga dapat diukur dan dicirikan. Ciri-ciri ini yang kemudian dijadikan parameter un-

tuk mengukur tingkat pelaksanaan demokrasi yang berjalan di suatu negara. Parameter tersebut meliputi empat aspek. Pertama, masalah pembentukan negara. Proses pembentukan kekuasaan akan sangat menentukan bagaimana kualitas, watak, dan pola hubungan yang akan terbangun. Pemilihan umum dipercaya sebagai salah satu instrumen penting yang dapat mendukung proses pembentukan pemerintahan yang baik. Kedua, dasar kekuasaan negara. Masalah ini menyangkut konsep legitimasi kekuasaan serta pertanggungjawabannya langsung kepada rakyat.

Kemudian yang ketiga adalah susunan kekuasaan negara. Kekuasaan negara hendaknya dijalankan secara distributif. Hal ini dilakukan untuk menghindari pemusatan kekuasaan dalam satu tangan. Keempat, masalah kontrol rakyat. Kontrol masyarakat dilakukan agar kebijakan yang diambil oleh pemerintah atau negara sesuai dengan keinginan rakyat. Keseluruhan langkah itu adalah upaya mewujudkan demokrasi dan kedaulatan rakyat dalam sistem pemerintahan.

Dalam sistem kedaulatan rakyat, kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat. Kekuasaan itu pada hakikatnya berasal dari rakyat, diperuntukkan bagi rakyat, dan dikelola oleh rakyat. Demokrasi tidak bisa hanya dijadikan sebagai hiasan bibir semata dan bahan retorika belaka. Demokrasi juga tidak hanya menyangkut pelembagaan gagasan-gagasan luhur tentang kehidupan bernegara yang ideal, tetapi juga merupakan persoalan tradisi dan budaya politik yang egaliter dalam realitas pergaulan hidup yang

berkeragaman dan menghargai perbedaan.⁵

Untuk tingkatan daerah, pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan salah satu upaya menciptakan pemerintahan yang demokratis. Demokrasi sebagai aspek penting berkaitan dengan pemerintahan dengan hierarki kekuasaan yang terdapat dalam suatu sistem politik negara. Artinya, akan terdapat sistem politik nasional yang mengandung subsistem politik daerah dalam bingkai sistem negara yang dianutnya. Pemilihan demokrasi lokal ini bukan berarti terdapat determinasi wilayah pemberlakuan demokrasi atau bahkan terdapat perbedaan demokrasi dari induknya. Demokrasi lokal ditujukan sebagai bagian utuh dari demokrasi di Indonesia dalam pelaksanaan rekrutmen elit politik di pemerintahan daerah. Demokrasi lokal merupakan bagian dari subsistem politik suatu negara yang derajat pengaruhnya berada dalam koridor pemerintahan daerah.

Di Indonesia demokrasi lokal merupakan subsistem dari demokrasi yang memberikan peluang bagi pemerintahan daerah dalam mengembangkan kehidupan hubungan pemerintahan daerah dengan rakyat di lingkungannya. Semenjak era reformasi, demokrasi yang diusung mengarah pada demokrasi partisipatif atau langsung, salah satunya karena banyak pejabat politik yang tidak melakukan tanggung jawabnya dengan baik sehingga legitimasi mereka lemah. Di sisi lain, hal ini memunculkan ketidakpercayaan rakyat pada penguasa, yang akhirnya mendorong rekrutmen pejabat

politik ke arah demorasi langsung. Sehingga tidak mengherankan bila rekrutmen hampir semua jabatan politik dilaksanakan dalam format demokrasi yang bergerak pada hubungan *state and society* secara langsung. Mulai dari pemilihan anggota DPR, DPD, dan DPRD yang dilanjutkan dengan pemilihan umum presiden dan wakil presiden. Fase demokrasi langsung ini merupakan era baru reformasi politik di Indonesia yang pertama kali digelar sejak kemerdekaan. Rekrutmen politik skala nasional ini merupakan perkembangan demokrasi yang mendapat pengakuan dunia karena keberhasilannya.⁶

Bila ditinjau dari sisi kedaulatan rakyat daerah, demokrasi lokal dibangun untuk memberikan porsi yang seharusnya diperoleh rakyat lokal dalam pemberian legitimasi pada elit eksekutifnya. Selama ini rakyat daerah memberikan kedaulatan hanya pada legislatif daerah saja melalui pemilu legislatif. Maka merujuk pada konsep *trias politica*-nya Montesquieu terkait sistem pemisahan kekuasaan atas tiga lembaga negara untuk konteks pemerintahan daerah terletak pada lembaga eksekutif dan legislatif daerah, sedangkan dalam kerangka yudisial masih menginduk pada kelembagaan pusat. Hal ini terkait dengan pola hubungan pemerintahan pusat daerah dalam asas desentralisasi. Kedaulatan rakyat dalam kerangka sistem pemerintahan dapat dibagi ke dalam hierarki demokrasi nasional dan lokal dari tatacara rekrutmen politiknya, namun hal itu bukan berarti memecah belah sistem yang ada. Justru dengan adanya

⁵ Jimly Asshiddiqie, 2010, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 58.

⁶ Deden Faturahman, *Demokrasi Lokal dalam Pemilihan Kepala Daerah Langsung di Indonesia*.

pelaksanaan demokrasi baik di tingkat nasional maupun lokal secara langsung, perwujudan demokrasi dan kedaulatan rakyat akan semakin memperoleh titik penyempurnaan yang lebih baik.

2. Fungsi Pemilukada

Pemilihan umum kepala daerah adalah pemilihan umum yang diselenggarakan di tingkat lokal. Oleh karenanya, makna dan tujuan pelaksanaan pemilukada tidak ada bedanya dengan makna dan tujuan pelaksanaan pemilu pada umumnya. Hanya kalau pemilu sering dimaknai dalam artian yang lebih luas dengan cakupan nasional, pemilukada merupakan pelaksanaan pemilu di tingkat daerah dalam rangka memilih pemimpin di daerah.

Sebagai sebuah aktivitas politik, pemilihan umum pastinya memiliki fungsi-fungsi yang saling berkaitan atau interdependensi. Adapun fungsi-fungsi dari pemilihan umum itu sendiri adalah:

- a. Sebagai sarana legitimasi politik
Fungsi legitimasi ini terutama menjadi kebutuhan pemerintah dan sistem politik. Melalui pemilihan umum kepala daerah, keabsahan pemerintahan daerah yang berkuasa dapat ditegakkan, begitu pula program dan kebijakan yang dihasilkannya. Dengan begitu, pemerintah berdasarkan hukum yang disepakati bersama tak hanya memiliki otoritas untuk berkuasa, melainkan juga memberikan sanksi berupa hukuman dan ganjaran bagi siapapun yang melanggarnya. Menurut Gins-

berg, fungsi legitimasi politik ini merupakan konsekuensi logis dari pemilihan umum. Ada tiga alasan pemilihan umum dapat menjadi legitimasi politik bagi pemerintahan yang berkuasa. Pertama, melalui pemilihan umum pemerintah dapat meyakinkan atau memperbaharui kesepakatan-kesepakatan politik dengan rakyat. Kedua, melalui pemilihan umum pemerintah dapat pula mempengaruhi perilaku rakyat atau warga negara. Dan ketiga, dalam dunia modern para penguasa dituntut untuk mengadakan kesepakatan dari rakyat ketimbang pemaksaan (*coercion*) untuk mempertahankan legitimasinya. Gramsci (1971) menunjukkan bahwa kesepakatan (*consent*) yang diperoleh melalui hegemoni oleh penguasa ternyata lebih efektif dan bertahan lama sebagai sarana kontrol dan pelestarian legitimasi dari otoritasnya ketimbang penggunaan kekerasan dan dominasi.

- b. Fungsi perwakilan politik
Fungsi ini terutama menjadi kebutuhan rakyat, baik untuk mengevaluasi maupun mengontrol perilaku pemerintahan dan program serta kebijakan yang dihasilkan. Pemilihan umum dalam kaitan ini merupakan mekanisme demokratis bagi rakyat untuk menentukan wakil-wakil yang dapat dipercaya yang akan duduk dalam pemerintahan.

- c. Pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagai mekanisme bagi pergantian atau sirkulasi elit penguasa tingkat daerah

Keterkaitan pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah dengan sirkulasi elit didasarkan pada asumsi bahwa elit berasal dari dan bertugas mewakili masyarakat luas atau rakyat. Secara teoretis, hubungan pemilihan umum dengan sirkulasi elit dapat dijelaskan dengan melihat proses mobilitas kaum elit atau nonelit yang menggunakan jalur institusi politik, dan organisasi kemasyarakatan untuk menjadi anggota elit tingkat nasional, yakni sebagai anggota kabinet dan jabatan yang setara. Dalam kaitan itu, pemilihan umum merupakan sarana dan jalur langsung untuk mencapai posisi elit penguasa. Dengan begitu diharapkan selama pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah dapat berlangsung pergantian atau sirkulasi elit penguasa tingkat daerah secara kompetitif dan demokratis.

- d. Sebagai sarana pendidikan politik bagi rakyat

Pemilihan umum merupakan salah satu bentuk pendidikan politik

bagi rakyat yang bersifat langsung, terbuka dan massal, yang diharapkan bisa mencerdaskan pemahaman politik dan meningkatkan kesadaran masyarakat tentang demokrasi.⁷

3. Eksistensi Pemilukada di Indonesia

Pemilihan umum kepala daerah secara langsung baik untuk memilih gubernur atau bupati/walikota di Indonesia baru terlaksana sejak Juni 2005. Dari perspektif yuridis, pemilukada langsung di tanah air merupakan amanat langsung dari UUD 1945.⁸ Kendati demikian, bila ditinjau dari perpektif historis yuridisnya, model pelaksanaan demokrasi di daerah sudah mengalami pasang surut.

Lahirnya UU No. 22 Tahun 1999 yang kemudian direvisi menjadi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merupakan *entry point* perubahan mendasar dalam persoalan kewenangan yang diberikan kepada daerah, apalagi bila dibandingkan dengan UU No. 5 Tahun 1974.⁹ Perubahan itupun, secara niscaya tidak sebatas pada pemberian kewenangan kepada daerah otonom, akan tetapi seiring dengan semangat reformasi, telah membawa gelombang politik yang bermakna dalam demokratisasi lokal, yaitu pemilihan kepala daerah langsung. Perubahan paradigma politik, pertama dan terutama dalam pemilihan kepala daerah, yang senantiasa dijalankan di ruang legislatif (DPRD), dewasa ini (baca: UU No. 32/2004 diundangkan), justru “diserahkan” kepada

⁷ Haris S, 1998, *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru, Sebuah Bunga Rampai*, Yayasan Obor Indonesia dan PPW LIPI Jakarta.

⁸ Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945, “Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis.”

⁹ Silahudin, “Memilih Pemimpin Daerah Secara Langsung”, <http://politik.kompasiana.com/2010/06/02/memilih-pemimpin-daerah-secara-langsung/>, diakses 3 Januari 2010.

rakyat di daerahnya masing-masing sebagai perwujudan pelaksanaan kedaulatannya.

Penyaluran hak politik rakyat, secara niscaya berbeda dengan sebelumnya, yang kerap kali diwakilkan kepada wakil-wakilnya di DPRD. Dalam bahasa lain, baik UU No. 5 Tahun 1974, maupun UU No. 22 Tahun 1999 belum memberikan kebebasan untuk rakyat dalam menentukan pimpinan daerahnya. Keduanya masih tetap menggunakan konsep perwakilan dalam pemilihan kepala daerahnya. Proses perubahan sistem pemilihan dari sistem perwakilan lewat jalur DPRD menjadi sistem pemilihan umum secara langsung yang diserahkan kepada rakyat bukan tanpa dasar dan landasan yang kuat. Penguatan kedaulatan rakyat dan partisipasi secara langsung terhadap pelaksanaan demokrasi serta ketidakpercayaan rakyat dengan sistem perwakilan yang kerap seiring dengan kehendak rakyat menjadi alasan paling utama untuk merubah sistem pemilihan kepala daerah.

Menurut Mahfud MD, berdasarkan pengalaman di Indonesia setidaknya ada dua alasan mengapa pemilihan langsung dianggap perlu. Pertama, pemilihan langsung lebih membuka peluang tampilnya calon pemimpin yang sesuai dengan kehendak mayoritas rakyat. Alasan kedua adalah untuk menjaga stabilitas pemerintahan agar tidak mudah dijatuhkan di tengah jalan oleh parlemen.¹⁰

Sementara Maswadi Rauf dalam makalahnya tahun 2005 menyebutkan bahwa setidaknya ada empat alasan mengapa pe-

milukada langsung perlu digelar, pertama untuk membangun otonomi daerah, kedua, menumbuhkan kepemimpinan lokal, ketiga, meningkatkan akuntabilitas publik dan transparansi pemerintah dan keempat adalah proses legitimasi rakyat yang kuat.

Pemilukada langsung, secara niscaya merupakan perluasan partisipasi politik rakyat dalam menentukan figur pemimpinnya sebagai perwujudan kedaulatan rakyat sehingga lahir pemimpin daerah yang sesuai dengan harapan dan aspirasi rakyat serta memiliki legitimasi politik yang kuat. Itu sebabnya, diperlukan figur kepala daerah dan wakil kepala daerah yang mampu membawa daerahnya ke arah perkembangan yang inovatif, berwawasan ke depan, dan siap melaksanakan perubahan yang lebih baik bagi kepentingan daerah yang dipimpinnya. Di dalam itu pun, harapan pemilukada langsung, memiliki peran yang sangat strategis dalam rangka pengembangan kehidupan demokrasi lokal, keadilan, pemerataan, kesejahteraan rakyat, dan sekaligus memelihara keutuhan dan hubungan yang serasi dan harmonis antara pemerintah dengan rakyat, pemerintah daerah dan pemerintah pusat.

Namun demikian, pemilukada langsung rata-rata baru satu hingga dua periode diberlakukan (sejak tahun 2005). Ini disadari atau tidak, merupakan "sesuatu" yang baru dalam kehidupan politik negara bangsa ini, sehingga dalam realitas fakta sosialnya belum berjalan sebagaimana mestinya.

Dalam perspektif politik, pemilukada langsung sebagai perhelatan demokrasi lokal niscaya merupakan salah satu rangkaian

¹⁰ Mahfud MD, 2007, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta, hlm.133-135.

dari proses penataan kehidupan politik negara bangsa Indonesia. Di dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, dinyatakan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Selanjutnya, dalam UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 24 ayat (5) dijelaskan bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah itu.

Dengan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut, jelas bahwa pemilihan kepala daerah langsung adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Dengan demikian, tahun 2005 bagi provinsi ataupun kabupaten/kota berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 merupakan kali pertama menyelenggarakan pemilukada langsung sebagai tonggak sejarah baru dengan memilih langsung gambar pasangan calon oleh rakyat pemilih warga provinsi dan kabupaten/kota daerah masing-masing yang telah memiliki hak pilih.

Seiring dengan landasan hukum yang begitu kuat dan adanya harapan pemenuhan hak politik masyarakat secara maksimal, maka eksistensi pemilukada sejatinya harus tetap dipertahankan dalam rangka mewujudkan pemerintahan daerah yang demokratis. Berbagai kegagalan yang pernah ditorehkan oleh DPRD yang telah diberikan mandat oleh rakyat dalam memilih kepala daerah setidaknya juga akan terjawab dengan diselenggarakannya pemilukada.

Rakyat sebagai pemegang kedaulatan semestinya tidak lagi dibatasi hak politiknya dengan hanya melakukan pemilihan terhadap anggota legislatif semata, namun juga pemilihan kepala daerah (eksekutif) harus dipertahankan lewat pintu pemilihan oleh rakyat.

Memang, dalam kenyataannya pemilukada langsung masih menunjukkan kesenjangan antara harapan dan kenyataan. Bahkan tidak sedikit kalangan yang kemudian berargumen bahwa pemilukada justru hanya membebani keuangan daerah dan menambah maraknya politik uang. Pemilukada langsung masih didominasi kelompok elit tertentu melalui oligarki politik, sehingga menjadi perwujudan demokrasi semu. Proses politik sebagai suatu penguatan masyarakat lokal masih belum terjadi, bahkan lebih jauh dari itu konflik-konflik horizontal yang mengarah kepada anarkisme justru acapkali terjadi.

Guna merespons berbagai pandangan yang berkembang itu, pemerintah telah menggulirkan usulan untuk mengembalikan pemilihan kepala daerah kepada DPRD. Usulan itu tentunya patut disesalkan. Karena bagaimanapun, pengembalian sistem pemilihan kepala daerah kepada DPRD hanyalah langkah mundur demokrasi di tanah air. Sekalipun Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 menyatakan bahwa gubernur dipilih secara demokratis, pilihan politik pembentuk undang-undang telah mempersempit maknanya menjadi pemilihan secara langsung. Sebagai sebuah *legal policy*, Pasal 56 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa kepala daerah dipilih secara

demokratis berdasar asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Dalam konteks lebih luas, *legal policy* pembentuk undang-undang memaknai frasa “dipilih secara demokratis” menjadi pemilihan langsung merupakan salah satu bentuk konkret asas kedaulatan rakyat. Bagaimanapun, dengan menggunakan sistem perwakilan, rakyat akan kehilangan kedaulatannya secara langsung menentukan Gubernur. Banyak pengalaman menunjukkan bahwa pemilihan dengan sistem perwakilan terlalu sering mendistorsi kehendak dan logika rakyat.¹¹

Usulan yang mengemuka terkait dengan perubahan model pemilihan kepala daerah dari sistem pemilukada langsung menjadi sistem perwakilan oleh DPRD mengemuka seiring dengan adanya rencana pemerintah untuk merevisi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang sebelumnya sudah direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008. Revisi UU itu sendiri rencananya akan dipecah menjadi tiga bagian RUU, yakni RUU Pemerintahan Daerah, RUU Pemilihan Kepala Daerah, dan RUU Desa. Proses pemecahan ini memang bisa dipahami sebagai langkah konkret dalam mematangkan sistem pemerintahan di daerah yang selama ini masih bernaung dalam satu regulasi induk, yaitu UU Pemerintahan Daerah. Dengan pemecahan UU ini, maka harapan akan adanya pengaturan dan mekanisme yang jelas terkait dengan pemerintahan di daerah akan dapat terjawab secara tuntas.

Terlepas dari upaya dimaksud, langkah untuk mengembalikan sistem pemilihan gubernur kepada DPRD patut dimaknai sebagai kemunduran bagi demokrasi. Sampai saat ini, kendati RUU dimaksud masih dalam proses pematangan di eksekutif, namun kalangan legislatif sudah mulai menggulirkan sikap berseberangan. Sejumlah fraksi di DPR sudah mulai pasang badan untuk melakukan penolakan terhadap wacana yang satu ini. Setidaknya ada tiga fraksi yang sudah memunculkan sinyal penolakan, yaitu fraksi PDI Perjuangan, fraksi Partai Demokrat, dan fraksi Partai Kebangkitan Bangsa. Memang harus diakui bahwa sistem pemilihan langsung yang saat ini masih berjalan dalam kenyataannya kerap melahirkan sejumlah persoalan. Maraknya praktik politik uang dan menjamurnya potensi konflik horizontal di kalangan masyarakat menjadi eksekusi buruk yang tidak terhindarkan. Situasi buruk ini tidak terlepas dari sikap yang dipertontonkan oleh para kandidat gubernur yang justru tidak jarang membenturkan situasi dan kondisi masyarakat dengan kepentingan pribadinya.

Seiring dengan maraknya persoalan yang mengiringi perjalanan sistem pemilihan langsung bagi para kepala daerah di tanah air, sikap skeptis dan apatis publik pun menjadi konsekuensi turunan yang tidak terelakkan. Pelaksanaan demokrasi di daerah tidak jarang hanya menjadi ajang perebutan kekuasaan dan pertarungan kepentingan sejumlah kalangan. Pemaknaan yang salah kaprah ini sering menimpa para kandidat yang kurang

¹¹ Saldi Isra, “Haruskah Kembali ke DPRD?”, <http://cetak.kompas.com/read/2010/12/16/03572281/haruskah.kembali.ke.dprd>, diakses 2 Januari 2011.

beruntung dalam tahapan pilkada. Ketika dinyatakan tidak layak bertarung dalam pilkada atau justru menelan kekalahan pada saat pesta demokrasi sudah digelar, maka berbagai bentuk aksi penyimpangan hukum sering digulirkan.

Namun demikian, di tengah berbagai kelemahan itu tentu harus diakui pula bahwa sederet sumbangsih positif telah berhasil ditorehkan oleh pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung. Menguatnya legitimasi kepala daerah merupakan salah satu bukti konkret bahwa sistem pemilihan kepala daerah yang dijalankan saat ini masih layak untuk ditindaklanjuti. Tingkat kepercayaan diri bagi kepala daerah dalam menjalankan tugas pelayanan publiknya kian mendekati kemapanan karena langsung mendapat mandat dari rakyat. Maka tidak mengherankan bahwa kemudian pascapenerapan sistem pemilihan kepala daerah secara langsung, daerah-daerah yang sudah mengukir prestasi dalam mengembangkan konsep otonominya sudah mulai menjamur. Semua itu tidak terlepas dari tingkat kebebasan yang melekat pada masing-masing kepala daerah setelah mendapatkan mandat secara langsung dari rakyat. *Deal* politik yang dulunya menjamur ketika peran DPRD masih mendominasi penentuan kepala daerah secara perlahan telah dapat dikikis. Arogansi DPRD dalam melakukan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan juga kian mendekati tahap normalisasi.

Kalaupun kini kita menyaksikan berbagai kekurangan yang kerap mewarnai

jalannya demokrasi lokal, mestinya hal itu harus dimaknai sebagai bagian dari proses pembelajaran demokrasi menuju level kematangan. Beragam kekurangan itu harus dilihat dalam perspektif peralihan sistem menuju perubahan yang lebih baik. Membangun demokrasi jelas tidak semudah membalikkan telapak tangan. Dibutuhkan tenggang waktu peralihan menuju proses kesempurnaan, setidaknya mendekati arah yang lebih baik dari masa sebelumnya. Bangsa dengan luas wilayah dan tingkat kepadatan konstituen yang begitu besar seperti Indonesia tentu tidaklah dapat mengadopsi secara utuh sistem demokrasi langsung (*direct democracy*) versi Yunani Kuno dengan segala kelebihanannya. Kalau sejarah kelahiran demokrasi di Negara-kota (*City State*) Athena dapat berlangsung dengan baik, maka faktor pembangun kesuksesan itu juga harus dipandang sebagai bagian tak terpisahkan dari proses yang ada. Kuantitas konstituen di Yunani jelas sangat kontras dengan konstituen Indonesia, oleh karenanya berbagai persoalan yang mewarnai demokrasi langsung di tingkat lokal mesti ditempatkan dalam koridor yang seruang dan sebangun dengan situasi terkini.¹²

Mestinya berbagai efek buruk itulah yang mesti dijadikan acuan dalam rangka menata dan membangun sistem demokrasi lokal yang lebih mumpuni. Konflik horizontal yang lahir dari proses pilkada dan beragam persoalan lainnya harus dimaknai sebagai bagian dari proses pematangan. Bagaimanapun, bangsa Indonesia di tengah beragam kelemahan yang ada, termasuk

¹² Janpatar Simamora, "Pasang Surut Model Demokrasi Lokal" http://www.medanbisnisdaily.com/news/read/2010/12/29/12826/pasang_surut_model_demokrasi_lokal/, diakses 30 Desember 2010.

orientasi berbagai pihak dari pelaksanaan pilkada yang masih jauh dari makna hakikinya tidaklah relevan diperalat untuk membangun regulasi dengan melakukan upaya tambal sulam.

4. Solusi Mengatasi Persoalan dalam Pemilukada

Sebagaimana dikemukakan di atas bahwa pelaksanaan pemilukada secara langsung telah membawa sejumlah manfaat besar khususnya dalam penataan demokrasi lokal di tanah air. Terpenuhinya hak-hak politik masyarakat yang ditandai dengan peran sertanya dalam memilih kepala daerah adalah perwujudan dari prinsip kedaulatan rakyat yang dianut bangsa Indonesia.

Kendati demikian, seiring dengan pelaksanaan demokrasi lokal secara langsung, maka berbagai efek buruk juga menjadi tidak terhindarkan. Maraknya politik uang, terjadinya konflik horizontal dan mahalnnya biaya yang harus dipikul oleh daerah adalah sederet persoalan yang tidak terelakkan. Para kandidat tidak jarang terjebak dalam berbagai persaingan yang tidak sehat dan tidak memberikan pendidikan politik dengan baik kepada masyarakat.

Semestinya pilkada langsung sebagai momentum demokratisasi tidak hanya menjadi ritual dalam suksesi kepemimpinan untuk meraih kekuasaan, akan tetapi pilkada langsung sebagai pembelajaran dan pendidikan politik terhadap masyarakat akar rumput (*grass root*) sehingga nantinya diharapkan proses demokratisasi tidak mengalami hambatan yang berarti. Idealnya demokratisasi tidak sekadar menjadi kelengkapan administratif dalam sistem

kenegaraan, akan tetapi demokratisasi menjadi pilar dan roh yang kokoh dalam setiap peralihan kepemimpinan-kekuasaan. Sebagian masyarakat menilai bahwa masyarakat kita telah mampu menjalankan nilai-nilai demokrasi.

Buktinya, pemilihan presiden secara langsung bisa berjalan dengan lancar tanpa melahirkan kekerasan politik di tingkat akar rumput. Hal itu tentunya menjadi referensi positif bagi budaya demokrasi di Indoensia, sehingga otonomi daerah dengan UU No. 32 Tahun 2004 dijadikan landasan progresif guna melaksanakan hajatan demokrasi lokal melalui pemilihan kepala daerah secara langsung. Di satu sisi, pilkada langsung menjadi sarana dalam penguatan demokrasi lokal, namun di sisi lain kultur politik masyarakat lokal tidak mendukung. Ketergantungan terhadap politik nasional tak bisa kita bantah kebenarannya, sehingga pemilihan kepala daerah menjadi melenceng dari cita-cita awalnya lantaran adanya intervensi pusat.

Di sinilah letak persoalan yang perlu mendapat jawaban secara menyeluruh. Adanya intervensi partai politik yang berlebihan tidak jarang justru menjadi awal terjadinya konflik horizaontal di tingkat daerah. Kemerdekaan dan kebebasan berpendapat rakyat tidak jarang mengalami penyumbatan karena peran partai politik yang terlalu mendominasi hingga ke tingkat daerah. Sebagai konsekuensinya, maka sikap apatis rakyat terhadap pilkada menjadi timbul. Hal itu ditandai dengan tingginya angka golongan putih atau konstituen yang tidak memberikan hak pilihnya pada saat pemilihan karena karena pilihan politiknya

justru terkendala dengan adanya intervensi parpol.

Partisipasi rakyat dalam pemilukada baik yang menggunakan hak pilih maupun yang tidak, sesungguhnya bukan merupakan variabel independen yang berdiri sendiri, namun dipengaruhi oleh faktor-faktor lain seperti sikap apatis, pasif dan bahkan pragmatis dengan alasan bahwa memilih atau tidak memilih tidak mempengaruhi keadaan hidupnya. Dalam situasi yang demikian, “pertemuan harapan” antara pemilih dengan yang dipilih tentu saja merupakan bagian tak terpisahkan dalam kolaborasi membangun daerahnya. Itu sebabnya, salah satu aspek yang dianggap penting adalah merajut kesadaran partisipasi masyarakat bahwa pemilukada yang berkualitas adalah sejauh mana sikap dan motivasi politik masyarakat dan kandidat tersebut dapat bersama-sama membangun hakikat tujuan otonomi daerah. Pemilukada langsung bukan sekadar memperebutkan kursi kepala daerah yang tidak memiliki implikasi terhadap kesejahteraan masyarakat. Namun justru harus menjadi tantangan dalam memelihara demokrasi untuk kesejahteraan rakyat. Program-program yang membumi sesuai dengan konteks daerah tampaknya tak bisa diabaikan oleh kandidat sebagai awal keberangkatannya memberdayakan daerah.

Di samping itu, kredibilitas pemilukada secara universal ditandai dengan undang-undang pemilu yang mengatur hal-hal utama dalam penyelenggaraan pemilu seperti pengaturan siapa yang berhak memilih/

dipilih, apa peran partai politik, bagaimana pendanaan pemilu termasuk *public financing of elections*, aturan kampanye pemilu, cara pemungutan suara dan penghitungan suara, sanksi atas pelanggaran dan kejahatan pemilu, serta penyelesaian sengketa pemilu. Tidak kalah pentingnya organisasi penyelenggara pemilu seperti Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang diharapkan dapat menjalankan tugasnya secara independen dan kompeten.¹³

Selain itu, dalam rangka mengatasi berbagai kelemahan yang mewarnai pelaksanaan pemilukada, maka peran partai politik sangatlah urgen untuk dipertimbangkan. Partai politik sebagai penyandang fungsi sosialisasi, pendidikan, partisipasi, dan rekrutmen politik merupakan media yang sangat efektif dalam memicu partisipasi politik rakyat daerah. Partai politik harus mampu memberikan pendidikan politik yang maksimal terhadap rakyat agar tidak terlibat dalam gejala persoalan yang begitu sering menandai pelaksanaan pemilukada.

Pendidikan politik dari berbagai agen dalam pilkada yang dilakukan dengan baik akan berdampak pada kontribusi partisipasi politik yang baik pula. Peran partai politik yang melakukan penjaringan calon pasangan dengan obyektif dan sesuai dengan kebutuhan rakyat dalam menentukan pimpinan politik daerah akan menarik minat rakyat daerah untuk berperan serta. Bahkan dengan langkah ini, maka konflik horizontal yang selama ini kerap mengiringi proses pemilukada dengan sendirinya akan dapat diminimalisir.

¹³ Susilo Bambang Yudhoyono, “Pemilu Sebagai Wujud Kedaulatan Rakyat”, *Sambutan*, Presiden RI pada Pembukaan Konferensi ke-7 Hakim Mahkamah Konstitusi di Jakarta, 13 Juli 2010.

Rakyat tidak akan mungkin termotivasi dalam melakukan berbagai tindakan anarkis yang dapat merusak proses demokrasi kalau tidak diawali dari adanya persoalan yang diyakini dapat mengebiri suara rakyat. Pada saat yang demikian, pendidikan politik terhadap kader, para kandidat, dan konstituenya menjadi senjata yang sangat ampuh untuk proses pematangan demokrasi di tingkat lokal. Penyelenggaraan pemilukada haruslah dimaknai sebagai sarana dalam mewujudkan pemerintahan daerah yang demokratis yang harus dipertahankan eksistensinya. Oleh karena itu, maka mengurai dan menuntaskan berbagai persoalan yang ada dan selama ini dipandang sebagai kelemahan dari sistem pemilukada secara langsung menjadi sangat penting demi menjaga tetap keutuhan pelaksanaan kedaulatan rakyat di tingkat lokal.

C. Penutup

Perkembangan demokrasi lokal dalam pemilihan kepala daerah secara langsung adalah merupakan jalan untuk mewujudkan kedaulatan rakyat secara maksimal di tingkat daerah. Terlibatnya rakyat secara langsung dalam pemilihan kepala daerah diyakini akan dapat mewujudkan pemerintahan yang demokratis seiring dengan kehendak rakyat. Penyelenggaraan pemilukada yang berlandaskan demokrasi dengan melibatkan sebanyak mungkin aktor-aktor secara langsung ataupun tidak langsung akan menghasilkan pemilu yang sesuai dengan tujuannya dalam rangka penyerahan kedaulatan secara sukarela.

Kendati beragam kelemahan masih mewarnai proses demokrasi lokal, namun hal itu haruslah dipandang sebagai proses pematangan menuju negara demokrasi yang sesungguhnya. Justru berbagai persoalan itu harus dipandang sebagai tantangan dalam membangun demokrasi yang tangguh. Dalam mengurai beragam persoalan yang ada, maka perlu kiranya dibangun regulasi baru yang mampu mereduksi persoalan secara perlahan tanpa harus memutus proses kedaulatan rakyat dengan mengubah sistem pemilukada secara langsung dengan mengembalikannya ke sistem perwakilan lewat jalur DPRD. Pelaksanaan pemilukada secara serentak di tanah air bisa saja dilakukan dalam rangka memangkas kemahalan biaya yang harus ditanggung dalam menggelar demokrasi lokal.

Di samping itu, peran parpol yang demikian besar dalam proses demokrasi seyogyanya lebih dimaksimalkan dalam rangka menumbuhkan kesadaran masyarakat untuk memaknai demokrasi secara menyeluruh. Parpol memegang tanggungjawab yang begitu besar dalam memberikan pendidikan politik terhadap seluruh elemen yang terlibat dalam pelaksanaan demokrasi di tingkat lokal. Hal ini harus dimaknai sejak dini agar eksistensi pemilukada dalam rangka mewujudkan pemerintahan daerah yang demokratis dan didasarkan pada kehendak rakyat sebagai pemegang kedaulatan dapat terwujud.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Asshiddiqie, Jimly, 2010, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta.

Buchori, Muchtar, 2005, *Indonesia Mencari Demokrasi*, INSISTPress, Yogyakarta.

Dahl, Robert A., 1982, *Dilema Demokrasi Pluralis*, Rajawali, Jakarta.

Haris S., 1998, *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru, Sebuah Bunga Rampai*, Yayasan Obor Indonesia dan PPW LIPI Jakarta.

Mahfud MD, 2007, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta.

B. Jurnal dan Makalah

Azhari, Aidul Fitriadi, "Reformasi Pemilu dan Agenda Konsolidasi Demokrasi; Perspektif Ketatanegaraan", *Jurisprudence*, Vol. 1, No. 2, September 2004.

Faturohman, Deden, *Demokrasi Lokal dalam Pemilihan Kepala Daerah Langsung di Indonesia*.

Yudhoyono, Susilo Bambang, "Pemilu Sebagai Wujud Kedaulatan Rakyat", *Sambutan*, Presiden RI pada Pembukaan Konferensi ke-7 Hakim Mahkamah Konstitusi di Jakarta, 13 Juli 2010.

C. Surat Kabar dan Internet

Isra, Saldi, "Haruskah Kembali ke DPRD?", <http://cetak.kompas.com/read/2010/12/16/03572281/haruskah.kembali.ke.dprd>, diakses 2 Januari 2011.

Silahudin, "Memilih Pemimpin Daerah Secara Langsung", <http://politik.kompasiana.com/2010/06/02/memilih-pemimpin-daerah-secara-langsung/>, diakses 3 Januari 2010.

Simamora, Janpatar, "Pasang Surut Model Demokrasi Lokal" http://www.medanbisnisdaily.com/news/read/2010/12/29/12826/pasang_surut_model_demokrasi_lokal/, diakses 30 Desember 2010.

_____, *Harian Bisnis Indonesia*, 21 Desember 2010.