

PELAKSANAAN PILKADA BERDASARKAN ASAS DEMOKRASI DAN NILAI-NILAI PANCASILA

oleh
Wahyu Widodo

ABSTRAK

Pancasila adalah *Philosophische Grondslag*, atau dasar Negara yang disahkan PPKI tanggal 18 Agustus 1945 sebagai satu kesatuan dengan UUD 1945, wajib dijadikan dasar penyelenggaraan negara dalam seluruh aspek kehidupan. Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 2 UU 12/2011, wajib dijadikan sebagai rujukan penyusunan seluruh peraturan perundang-undangan, termasuk UU Pemilu maupun UU Pilkada. Sistem pemilihan kepala daerah (langsung dan tak langsung), masing masing memiliki kelebihan dan kekurangannya sendiri. Pada sistem pemilihan kepala daerah secara langsung, partisipasi masyarakat sangat dimungkinkan. Sehingga kepala daerah yang terpilih lebih legitimate. Sementara pada pemilihan kepala daerah tidak langsung (DPRD yang memilih) tidak membutuhkan *cost* penyelenggaraan pemilihan yang besar. Juga lebih cepat dan efisien. Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan, maka rumusan masalah dalam makalah ini adalah : 1. Apa yang menjadi dasar serta alasan utama masyarakat agar pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara langsung? 2. Bagaimana pelaksanaan pemilihan kepala daerah langsung di Indonesia? Serta bagaimana Pemilihan Kepala Daerah Berbasis Pancasila? Adapun kesimpulan dari pembahasan ini adalah 1. Dasar serta alasan utama desakan masyarakat agar pemilihan kepala daerah secara langsung : Pertama, masyarakat menginginkan agar kepala daerah lebih akuntabel kepada rakyat pemilihnya dan bukan pada fraksi dari partai politik yang memilihnya; Kedua, rakyat menghendaki agar kepala daerah lebih berorientasi pada kepentingan rakyat pemilihnya.; Ketiga, pemilihan langsung akan membuat basis tanggung jawab kepala daerah. 2. Pelaksanaan Pilkada Langsung di Indonesia menurut Pasal 65 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan bahwa : "Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilaksanakan melalui persiapan dan tahap pelaksanaan". 3. Pelaksanaan Pemilihan kepala daerah (Pilkada) langsung dan tidak langsung memiliki legitimasi yuridis konstitusional dan empirik. Agar pelaksanaan lebih efisien, model sistem Pilkada harus berdasarkan asas demokrasi dan nilai-nilai pancasila. Bahwa pelaksanaan demokrasi di Indonesia selama ini tidak bersifat asimetris, tidak mutlak berbasis satu sistem. Saran dari hasil kajian ini adalah pelaksanaan Undang-Undang tentang pemilihan kepala daerah melupakan dimensi moralitas perundang-undangan atau tidak dijiwai oleh nilai-nilai Pancasila. Undang-Undang Pilkada efektif atau tidak, tergantung seberapa besar pelaksanaannya dibarengi dengan nilai-nilai moralitas atau nilai-nilai Pancasila.

Kata Kunci : Pilkada, Asas Demokrasi, Nilai-nilai Pancasila

A. PENDAHULUAN

Pancasila adalah *Philosophische Grondslag*, atau dasar Negara yang disahkan PPKI tanggal 18 Agustus 1945

sebagai satu kesatuan dengan UUD 1945, wajib dijadikan dasar penyelenggaraan negara dalam seluruh aspek kehidupan. Pancasila sebagai sumber dari segala sumber

Pelaksanaan Pilkada Berdasarkan Asas Demokrasi dan Nilai-Nilai Pancasila

hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 2 UU 12/2011, wajib dijadikan sebagai rujukan penyusunan seluruh peraturan perundang-undangan, termasuk UU Pemilu maupun UU Pilkada.

Sila ke-4 Pancasila yang berbunyi “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”, mengandung makna bahwa kedaulatan rakyat merupakan esensi dari demokrasi berdasarkan Pancasila. Demokrasi yang demikian itu dapat dijalankan melalui Pemilu dan Pilkada secara langsung maupun secara tidak langsung (oleh DPR/DPRD), dan/atau diselenggarakan oleh Masyarakat Hukum Adat (MHA) dalam bingkai permusyawaratan rakyat.

Dasar konstitusional Pemilu dan Pilkada diatur di dalam Pasal 18 (4) UUD NRI 1945 yang berbunyi “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing kepala Pemerintahan Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota, dipilih secara demokratis”. Pasal ini sesungguhnya telah mengakomodir model Pemilu dan Pilkada, baik secara langsung maupun secara tidak langsung, dan dipandang kedua model tersebut berkesesuaian dengan sila ke-4 Pancasila.

Pada tataran yuridis normatif dan pengalaman empirik, pengisian Kepala Daerah oleh DPR telah menjadi kesepakatan, sebagai hasil permusyawaratan. Dalam UU Pemilu (No.8 Tahun 2012), sementara untuk Pilkada di atur dalam UU Pemerintah Daerah (UU No. 22 Tahun 1999 jo. UU 32 tahun 2004). Di dalam UU 22/1999 Pasal 18 (1.a) berbunyi “DPRD mempunyai tugas dan wewenang memilih Gubernur/Wakil Gubernur,

Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota”, dan diperkuat Pasal 34 (1) berbunyi “Pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilakukan oleh DPRD melalui pemilihan secara bersamaan”. Pasal ini secara eksplisit membenarkan Pilkada secara tidak langsung.

Pada tatanan yuridis normatif dan pengalaman empirik, sejak tahun 2004, menunjukkan perbedaan karena Pilkada dilakukan secara langsung oleh rakyat. Akan tetapi, memiliki kesamaan dasar filosofis dan konstitusional yaitu melalui suatu kesepakatan dalam permusyawaratan. UU 32/2004 Pasal 24 (5) berbunyi “Kepala Daerah dan Wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan.” Pasal ini, secara eksplisit membenarkan Pilkada secara langsung oleh rakyat.

Dari semangat living constitution, dan pada tataran yuridis empiris, pilkada langsung maupun tidak langsung pernah menjadi pilihan dan dipraktikkan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, serta keputusan tersebut didasarkan pada hasil permusyawaratan. Kedua model tersebut masing-masing memiliki berbagai macam kelebihan dan kekurangan, sehingga terdapat ruang tarik ulur bagi partai politik untuk memilih satu diantaranya dengan maksud memberikan kemaslahatan terbesar bagi rakyat Indonesia.

Regulasi tentang Pilkada menjadi topik hangat di negeri ini. Usulan agar pemilihan Kepala Daerah

dikembalikan pada DPRD menuai pro-kontra. Sekali lagi, bangsa ini terbelah seperti di Pilpres kemarin. Kedua sistem pemilihan kepala daerah (langsung dan tak langsung), masing-masing memiliki kelebihan dan kekurangannya sendiri. Pada sistem pemilihan kepala daerah secara langsung, partisipasi masyarakat sangat dimungkinkan. Sehingga Kepala Daerah yang terpilih lebih legitimate. Sementara pada pemilihan Kepala Daerah tidak langsung (DPRD yang memilih) tidak membutuhkan cost penyelenggaraan pemilihan yang besar. Juga lebih cepat dan efisien.

Kerikil mewarnai proses demokratisasi di negeri ini. Sistem pemilihan langsung, menyuburkan praktek money politic sebagai efek samping yang justru merusak tatanan kemasyarakatan serta sebagian sistem nilai. Misalnya ketulusan yang berganti pragmatisme material. Perbedaan pilihan dilevel grass root yang berakibat renggangnya relasi sosial kekeluargaan. Orang yang bersepuh bahkan bersaudara bisa jadi bermusuhan karena pemilihan langsung. Sementara pemilihan Kepala Daerah melalui DPRD memberi ruang tersanderanya Kepala Daerah yang terpilih oleh kepentingan tertentu dari DPRD.

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan, maka rumusan masalah dalam makalah ini adalah :

1. Apa yang menjadi dasar serta alasan utama masyarakat agar Pemilihan Kepala Daerah dilaksanakan secara langsung?
2. Bagaimana pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah langsung di

Indonesia? Serta bagaimana Pemilihan Kepala Daerah Berbasis Pancasila?

C. PEMBAHASAN

1. Dasar Serta Alasan Masyarakat Agar Pemilihan Kepala Daerah Dilaksanakan Secara Langsung

Electoral reform atau pembaharuan tata pemilihan telah mulai berlangsung sejak tahun 1999, yaitu dengan dilakukannya Pemilu yang paling demokratis dan adil sejak lima puluh tahun terakhir. Pemilu itu memang telah menghasilkan dilahirkannya kepemimpinan yang ideal yang baru, meskipun secara umum masih jauh dari ideal. Pemilu yang mengharuskan rakyat memilih Partai Politik merupakan salah satu hambatan terbesar dalam mengupayakan perbaikan akuntabilitas kepemimpinan nasional. Wakil-wakil dari partai yang menduduki kursi kepresidenan dan jabatan-jabatan politik lain tidak mampu mendapatkan justifikasi dan legitimasi sebagai wakil rakyat. Sebab pada kenyataannya memang mereka dipilih oleh partai. Maka sering dikatakan bahwa para pejabat politik lebih merupakan wakil partai dari pada wakil rakyat. Apakah sistem pemilihan tidak langsung dan langsung merupakan alasan utama dari buruknya mutu keterwakilan di Indonesia? Mungkin secara umum-teoritis dapat dikatakan bahwa sistem pemilihan adalah sama saja, sejauh kepentingan dan aspirasi rakyat dipentingkan dan diperhatikan

oleh para pejabat politik (Agung Djokosoekerto:2003)

Pemilihan Kepala Daerah secara langsung merupakan suatu kebutuhan untuk mengoreksi terjadinya penyimpangan penerapan otonomi daerah yang ditunjukkan para elit ditingkat lokal. Asumsi bahwa otonomi daerah akan lebih meningkatkan kualitas pelayanan publik, dalam banyak kasus ternyata hanya janji kosong yang tidak terbukti kebenarannya. Yang terlihat justru maraknya perilaku elit lokal baik dari kalangan pemerintah maupun DPRD yang mempertontonkan semangat mengeruk keuntungan pribadi dengan mengabaikan pandangan dan kritik masyarakat luas. Situasi ini salah satunya disebabkan oleh pemilihan kepala daerah yang dilakukan oleh DPRD.(Lili Hasanudin:2003)

Pemilihan Kepala Daerah secara langsung harus dimasukkan dalam kerangka besar untuk mewujudkan pemerintahan lokal yang demokratis. Setidaknya ada tiga alasan pokok mengapa pemilihan Kepala Daerah secara langsung harus dikaitkan dengan pemerintahan lokal yang demokratis. Pertama, pemerintahan lokal yang demokratis membuka ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai aktivitas politik ditingkat lokal (political equality). Kedua, pemerintahan lokal yang demokratis mengedepankan pelayanan kepada kepentingan publik (local accountability). Ketiga, pemerintahan lokal yang demokratis meningkatkan akselerasi pembangunan sosial ekonomi yang berbasis pada kebutuhan

masyarakat setempat (local responsiveness). Ketiga hal tersebut menjadi acuan pokok dalam upaya menggulirkan wacana pemilihan langsung agar arah pengembangannya memiliki sandaran yang kokoh.

Menurut Bambang Widjojanto (2003), setidaknya ada tiga hal penting yang menjadi dasar serta alasan utama desakan masyarakat agar pemilihan kepala daerah secara langsung :

- a. Pertama, masyarakat menginginkan agar kepala daerah lebih akuntabel kepada rakyat pemilihnya dan bukan pada fraksi dari partai politik yang memilihnya atau pejabat pemerintahan lain yang ikut menentukan hasil pemilihan itu;
- b. Kedua, rakyat menghendaki agar kepala daerah lebih berorientasi pada kepentingan rakyat pemilihnya. Rakyat pemilih kelak akan dapat menentukan sendiri, apakah Kepala Daerah tertentu dapat dipilih kembali untuk masa jabatan kedua;
- c. Ketiga, pemilihan langsung akan membuat basis tanggung jawab Kepala Daerah untuk berpucuk kepada para pemilih sejatinya bukan hanya kepada interest politik dari kekuatan partai politik saja.

Sejak dilakukannya perubahan UUD 1945, sistem ketatanegaraan Indonesia mengalami perubahan. Salah satu dampak dari perubahan tersebut adalah perubahan sistem pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang dilakukan secara langsung. Perubahan ini penting untuk meletakan

kembali kedaulatan berada ditangan rakyat, sehingga rakyat daerah khususnya memiliki peran dan kesempatan terlibat dalam pengambilan keputusan-keputusan di bidang penyelenggaraan pemerintahan daerah. Perubahan ini tidak terlepas dari perubahan kehidupan masyarakat yang mulai demokratis.

Pemilihan umum merupakan wujud kebebasan masyarakat dan rasionalitas individu untuk memilih pemimpinnya. Hal ini memiliki korelasi dengan pembentukan pemerintahan daerah sebagai bentuk rasionalitas masyarakat daerah yang diwujudkan melalui pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung. Tujuan diadakannya pilkada langsung adalah untuk membentuk pemerintahan yang kuat berdasarkan pilihan dan legitimasi dari rakyat.

Pilkada langsung adalah wujud nyata dari pembentukan demokratisasi di daerah. Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Pengajuan pasangan calon Kepala Daerah bisa dilakukan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memiliki kursi di DPRD dengan persyaratan tertentu dan/atau dari calon perseorangan dengan persyaratan tertentu pula. Dibutuhkan suatu pilihan yang tepat oleh rakyat terhadap pasangan Kepala Daerah sehingga dapat dihasilkan pasangan Kepala Daerah yang memiliki visi meningkatkan kesejahteraan rakyat daerah.

2. Pelaksanaan Pilkada Langsung di Indonesia

Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945 dijalankan berdasarkan prinsip Otonomi Daerah. Dalam penyelenggaraan otonomi daerah, dipandang perlu untuk lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Sebagai upaya menghadapi perkembangan keadaan, baik didalam maupun di luar negeri, serta tantangan persaingan global, dipandang perlu menyelenggarakan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional serta perimbangan keuangan pusat dan daerah sesuai prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta potensi dan keanekaragaman daerah, yang dilaksanakan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. (Soedarsono:123)

UUD 1945 khususnya dalam pasal 1 ayat (2), menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. Hal tersebut berarti bahwa kedaulatan tidak lagi dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR, tetapi dilaksanakan menurut ketentuan UUD. Ketentuan ini menimbulkan konsekuensi terhadap perubahan beberapa peraturan perundang-undangan dibidang politik

dan pemerintahan. Wujud nyata kedaulatan rakyat diantaranya adalah dalam Pemilihan Umum baik memilih anggota DPR, DPD, DPRD maupun untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat yang dilaksanakan menurut Undang-Undang. Hal ini merupakan perwujudan negara yang berdasarkan atas hukum dan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, karena itu pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah juga dapat dilaksanakan secara langsung oleh rakyat.

Sejak diundangkannya UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan diderivasi dengan berbagai penjelasan teknisnya oleh PP Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, maka dimulailah babak baru dalam rentang sejarah dinamika lokalisme politik di Indonesia. Persoalan yang dalam kurun waktu satu atau dua dekade lalu seolah hanya sebuah impian, saat ini telah menjadi kenyataan. Kepala Daerah dan Wakil kepala Daerah dipilih langsung oleh rakyat. Ini merupakan sebuah ikhtiar demokratisasi yang makin menunjukkan orientasi yang jelas, yakni penempatan posisi dan kepentingan rakyat berada diatas berbagai kekuatan politik elit yang selama ini dinilai terlampau mendominasi dan bahkan terkesan menghegemoni (Ahmad Nadir:2005).

Pada pemilu legislatif dan pemilu Presiden Tahun 2004, bangsa Indonesia juga telah membuktikan kapasitas diri pada dunia Internasional, bahwa dirinya mampu menegakan

prinsip demokrasi dalam tataran yang lebih asasi. Dibalik berbagai kritik yang ada, pelaksanaan pemilu Tahun 2004 sudah menunjukkan suatu upaya reposisi peran rakyat banyak dalam prosesi politik di Indonesia. Sukses besar yang terjadi pada pemilu Tahun 2004 adalah merupakan modal utama dalam pelaksanaan pilkada yang juga diselenggarakan dan diperuntukan langsung dari, oleh dan untuk rakyat. Kendati dalam banyak sisi tentu harus kita akui banyaknya perbedaan dimensi antara pemilu Tahun 2004 dengan pilkada langsung, sehingga jangan kita jadi over confident bahwa sukses pemilu 2004 serta merta membawa sukses pilkada yang terselenggara mulai Tahun 2005.

Bahwa berdasarkan ketentuan peralihan dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, proses politik pilkada langsung akan dimulai pada bulan Juni 2005. Bagi Kepala Daerah yang habis masa jabatannya sebelum bulan tersebut, maka pimpinan daerah harus diserahkan pada pejabat pelaksana harian yang ditunjuk, sembari menunggu waktu pelaksanaan pilkada yang telah ditetapkan. Implikasi dari kebijakan ini adalah menumpuknya pelaksanaan pilkada pada waktu yang relatif bersamaan. Sekilas barangkali ini bukanlah persoalan yang krusial, sebab pelaksanaannya ada di daerah masing-masing. Tapi bila dilihat dari kepentingan nasional, dimana harus ada keselarasan proses politik yang dilakukan maka ini akan memunculkan satu persoalan tersendiri. Pola koordinasi yang harus dikembangkan

oleh pemerintah pusat untuk mengontrol pelaksanaan pilkada ini menjadi harus makin intensif. Keputusan-keputusan politik lokal tidak boleh dibiarkan berjalan terlalu cepat sehingga mengabaikan pertimbangan-pertimbangan nasional didalamnya. Pola koordinasi pusat dan daerah dalam proses inilah yang harus segera dirumuskan, agar proses politik lokal ini tidak terfragmentasi. Implikasinya adalah bahwa berbagai introduksi yang ditawarkan harus memiliki perspektif nasional, sehingga berbagai kebijakan publik yang dihasilkan nantinya juga tidak hanya memuat kepentingan lokal semata.

Salah satu prasyarat penting dalam penyelenggaraan Pemilu di negara demokrasi adalah bahwa penyelenggaraan Pemilu dilaksanakan oleh lembaga yang mandiri dari pemerintah. Hal ini telah terjamin dalam UUD 1945 Pasal 22 (5) yang menggariskan bahwa : "Pemilihan Umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri". Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, lembaga penyelenggara pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung ini berbeda dengan penyelenggaraan pemilihan umum lembaga legislatif maupun Presiden dan Wakil Presiden yang dilaksanakan Komisi Pemilihan Umum (KPU), melainkan oleh KPUD.

Dalam melaksanakan tugasnya, KPUD tidak bertanggung jawab kepada DPRD. Perubahan ini didasarkan pada putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara Nomor 072-073/PUU-II/2004 dan Nomor 005/PUU-III/2005. Perubahan ini membawa implikasi hukum dalam penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Demikian pula dengan kewajiban dari KPUD untuk

mempertanggungjawabkan anggaran kepada DPRD sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 6e PP Nomor 6 Tahun 2005 yang kemudian dihapuskan berdasarkan PP Nomor 17 Tahun 2005. Pasal 65 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan bahwa : "Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilaksanakan melalui persiapan dan tahap pelaksanaan". Masa persiapan meliputi:

- (a) Pemberitahuan DPRD kepada Kepala Daerah mengenai berakhirnya masa jabatan;
- (b) Pemberitahuan DPRD kepada KPUD mengenai berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah;
- (c) Perencanaan penyelenggaraan, meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah;
- (d) Pembentukan Panitia Pengawas, PPK, PPS dan KPPS;
- (e) Pemberitahuan dan pendaftaran pemantau.

Tahap pelaksanaan meliputi :

- (a) Penetapan daftar pemilih;
- (b) Pendaftaran dan Penetapan calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah;

- (c) Kampanye;
- (d) Pemungutan suara;
- (e) Penghitungan suara;
- (f) Penetapan pasangan calon Kepala daerah/Wakil Kepala Daerah terpilih, pengesahan dan pelantikan.

Sejak awal pelaksanaan pilkada langsung memang diperkirakan akan memunculkan permasalahan. Di satu sisi Pilkada dipandang sebagai bagian dari otonomi daerah, di sisi yang lain, pilkada juga menggunakan instrument rezim pemilu. Terobosan yang dilakukan oleh MK dengan mengabulkan sebagian permohonan yang diajukan para LSM, tidak berjalan dengan tuntas. Meskipun Departemen Dalam Negeri berusaha mengantisipasi hal tersebut dengan membentuk desk pilkada, dengan tujuan untuk membantu KPUD dalam pelaksanaan pilkada, kenyataannya lembaga ini tidak berjalan dengan baik. Selain itu, munculnya konflik politik dan kekerasan di sejumlah daerah, memunculkan analisis bahwa budaya politik di dalam masyarakat masih belum sepenuhnya mendukung pelaksanaan pilkada langsung menurut Kacung Marijan (2007).

Disamping adanya permasalahan tersebut, dua hal penting yang harus digaris bawahi dalam pelaksanaan pilkada langsung adalah:

1. Adanya kecenderungan rendahnya tingkat partisipasi pemilih;
2. Implikasi dari demokratisasi di daerah, tidak sepenuhnya mampu mengontrol proses-proses yang terjadi dalam pelaksanaan pilkada.

Hal tersebut memunculkan spekulasi bahwa adanya pelaksanaan pilkada langsung tidak memunculkan adanya jaminan legitimasi dari masyarakat kepada kepala daerah terpilih.

Sementara itu, menurut Eko Prasodjo (2008), Pemilihan kepala daerah langsung adalah instrumen untuk meningkatkan participatory democracy dan memenuhi semua unsur yang diharapkan. Apalagi, sebenarnya demokrasi bersifat lokal, maka salah satu tujuan pilkada adalah memperkuat legitimasi demokrasi. Meski demikian, di negara-negara lain, keberhasilan pilkada langsung tidak berdiri sendiri, tetapi ditentukan kematangan partai dan aktor politik, budaya politik di masyarakat, dan kesiapan dukungan administrasi penyelenggaraan pilkada. Kondisi politik lokal yang amat heterogen, kesadaran dan pengetahuan politik masyarakat yang rendah, jeleknya sistem pencatatan kependudukan, dan penyelenggaraan pemilihan (*electoral governance*) sering menyebabkan kegagalan tujuan pilkada langsung. Manor dan Crook (1998) menyebutkan, dalam banyak hal pemilihan langsung kepala daerah dan pemisahan antara mayor (kepala daerah) dan councelor (anggota DPRD) di negara berkembang menyebabkan praktik pemerintahan kian buruk. Faktor utamanya adalah karakter elite lokal yang kooptatif dan selalu menutup kesempatan pihak lain untuk berkompetisi dalam politik, pengetahuan dan kesadaran politik masyarakat yang rendah, dan tidak

adanya pengawasan DPRD terhadap kepala daerah.

Faktor-faktor itu terefleksi di Indonesia. Kooptasi kekuasaan dilakukan incumbent dengan memanfaatkan akses birokrasi. Akibatnya tidak jarang data kependudukan dimanipulasi, proses penyelenggaraan pilkada tidak obyektif dan tidak independen. Sebagian besar permasalahan dan gugatan pilkada di Indonesia bermula dari data kependudukan yang tidak tepat. Demikian pula, rendahnya pengetahuan dan kesadaran masyarakat terhadap esensi pilkada menyebabkan praktik politik uang dalam pilkada. Khusus untuk Indonesia, problem pilkada diperberat kualitas partai politik dan aktor politik yang tidak memadai. Kasus Pilkada Malut dan Sulsel menunjukkan betapa sulitnya menghasilkan pilkada berkualitas dan diterima semua pihak.

Dari sekian banyak pelaksanaan Pilkada yang sudah terjadi, terdapat 169 kasus hasil pilkada yang digugat di pengadilan, terdiri atas hasil pilkada Gubernur/Wakil Gubernur sebanyak 7 kasus, pilkada Bupati/Wakil Bupati sebanyak 132 kasus, dan pilkada Wali Kota/Wakil Wali Kota sebanyak 21 kasus. Di antara ratusan sengketa hasil pilkada di Tanah Air, ada tiga kasus yang putusannya menimbulkan perdebatan, yaitu sengketa Pilkada Depok, Sulawesi Selatan, dan Maluku Utara. Ada banyak faktor yang mendukung pelaksanaan Pilkada, mulai dari netralitas dan profesionalitas KPUD, jiwa besar para kandidat dan kedewasaan massa pemilih dan yang tidak kalah penting adalah kerangka hukum yang mengatur mekanisme pelaksanaan Pilkada serta

penyelesaian hukum yang efektif untuk menyelesaikan sengketa yang mungkin akan timbul (mimbar opini:2008).

Menurut Hakim Konstitusi 'Maruarar Siahaan', semua penyelesaian sengketa pilkada harus sinkron dalam time frame, artinya penyelesaian sengketa itu harus dicapai pada masing-masing tahap penyelenggaraan pilkada sehingga hasilnya dapat dijadikan bahan bagi penyelesaian sengketa tahap berikutnya. Hasil tersebut apabila diperlukan dapat dipergunakan sebagai alat bukti dalam menentukan perselisihan hasil pemungutan suara pemilihan kepala daerah. Jika dipandang hasil penghitungan yang dilakukan KPUD salah, maka hakim dapat mengambil sikap di dalam menangani perselisihan tersebut secara meyakinkan. Hal ini menjadi sangat penting karena putusan Mahkamah Agung dan Pengadilan Tinggi, masing-masing akan menghasilkan putusan tingkat pertama dan terakhir yang bersifat final and binding.

Pasal 106 ayat (5) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah jo Pasal 94 ayat (4) PP Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, menyebutkan bahwa Putusan Mahkamah Agung bersifat final dan mengikat. Adanya berbagai putusan Mahkamah Agung yang pada akhirnya sampai pada permohonan Kasasi dan Peninjauan Kembali (PK) memberikan kesan bahwa sifat putusan final dan mengikat tidak menjadi acuan dalam penyelesaian sengketa Pilkada.

Pertikaian yang berlarut akibat putusan sengketa hasil pilkada merupakan salah satu pertimbangan yang mendasari pembahasan perubahan kedua atas Undang-Undang (UU) Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Semestinya, putusan atas sengketa itu punya ketegasan, menunjuk perhitungan mana yang benar dan yang salah. Kebenaran yang dicari dan mesti diputuskan adalah soal angka. Dengan begitu, ketika keluar putusan atas sengketa hasil pilkada, langsung diketahui calon mana yang menjadi pasangan kepala daerah terpilih (Kompas 2014).

3. Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Berbasis Pancasila

Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) langsung dan tidak langsung memiliki legitimasi yuridis konstitusional dan empirik. Agar pelaksanaan lebih efisien, model sistem Pilkada harus berdasarkan asas demokrasi dan nilai-nilai pancasila. Demokrasi Pancasila menyerukan pembuatan keputusan melalui musyawarah mencapai mufakat. Ini adalah demokrasi yang menghidupkan prinsip-prinsip Pancasila. Hal ini mengimplikasikan bahwa hak demokrasi harus selalu diiringi dengan sebuah kesadaran bertanggungjawab terhadap Tuhan Yang Maha Esa menurut keyakinan beragama masing-masing, dan menghormati nilai-nilai kemanusiaan ke atas harkat dan martabat manusia, serta memperhatikan penguatan dan pelestarian kesatuan nasional untuk menuju keadilan sosial.

Tawaran tentang jalan tengah penyelesaian tarik menarik antara Pilkada langsung dan melalui DPRD disampaikan oleh Pusat Studi Pancasila Universitas Gadjah Mada, Selasa (23/9/2014). Usulan tersebut yang disarikan dari diskusi kelompok ahli khusus membahas tentang Pemilihan Kepala Daerah Berbasis Pancasila (pikiran rakyat:2014).

Kepala Pusat Studi Pancasila "Sudjito" menyatakan Pusat Studi Pancasila tidak bermaksud memihak kelompok yang mengusung Pilkada langsung dan Pilkada melalui DPRD. Dari hasil kajian, terjadi pereduksian nilai dalam pemilihan Kepala Daerah langsung maupun tidak langsung karena pelaksanaan Undang-Undang tentang pemilihan kepala daerah melupakan dimensi moralitas perundang-undangan atau tidak dijiwai oleh nilai-nilai Pancasila. Undang-Undang Pilkada efektif atau tidak, tergantung seberapa besar pelaksanaannya dibarengi dengan nilai-nilai moralitas atau nilai-nilai Pancasila.

Tim Ahli Pusat Studi Pancasila "Muhammad Jazir" menyatakan pelaksanaan demokrasi di Indonesia selama ini tidak bersifat asimetris, tidak mutlak berbasis satu sistem. Undang-Undang mengamanatkan pemilihan Gubernur, Bupati/Walikota secara langsung, pelaksanaannya tidak semua daerah melaksanakan sistem tersebut. Contoh, DI Yogyakarta tidak melaksanakan pemilihan gubernur, DKI Jakarta tidak memilih langsung Bupati/Walikota, hanya memilih langsung Gubernur.

Berdasarkan pengalaman empiris yang memiliki legitimasi yuridis tersebut, Pusat Studi Pancasila mengusulkan sistem pemilihan Kepala Daerah tidak tunggal, langsung saja atau melalui DPRD saja. Sistem Pilkada tidak satu model untuk seluruh Indonesia. Daerah mana yang bisa melaksanakan Pilkada langsung, daerah mana yang harus melaksanakan Pilkada melalui DPRD, itu bisa dipetakan dan dicantumkan dalam UU Pilkada. Daerah yang secara sosial rawan konflik, ekonomi daerah tidak memadai, rentan dengan krisis politik, Pilkada tidak langsung lebih efektif. Uang biaya Pilkada yang besar lebih baik disalurkan untuk kesejahteraan rakyat, sementara Pilkada cukup melalui DPRD. Daerah mana yang bisa diterapkan seperti itu, kita harus melakukan pemetaan usai Undang-Undang mengakomodasi dan melegitimasi sistem pelaksanaan demokrasi yang berdasarkan nilai-nilai Pancasila

D. KESIMPULAN

1. Dasar serta alasan utama desakan masyarakat agar pemilihan Kepala Daerah secara langsung :
 - a. Pertama, masyarakat menginginkan agar Kepala Daerah lebih akuntabel kepada rakyat pemilihnya dan bukan pada fraksi dari partai politik yang memilihnya atau pejabat pemerintahan lain yang ikut menentukan hasil pemilihan itu;
 - b. Kedua, rakyat menghendaki agar Kepala Daerah lebih berorientasi pada kepentingan rakyat pemilihnya. Rakyat pemilih kelak akan dapat menentukan sendiri, apakah Kepala Daerah tertentu dapat dipilih kembali untuk masa jabatan kedua;
 - c. Ketiga, pemilihan langsung akan membuat basis tanggungjawab Kepala Daerah untuk berpucuk kepada para pemilih sejatinya bukan hanya kepada interest politik dari kekuatan partai politik saja.
2. Pelaksanaan Pilkada Langsung di Indonesia menurut Pasal 65 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan bahwa :”Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilaksanakan melalui persiapan dan tahap pelaksanaan”. Tahap pelaksanaan meliputi Penetapan daftar pemilih; Pendaftaran dan Penetapan calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah; Kampanye; Pemungutan suara; Penghitungan suara; Penetapan pasangan calon Kepala daerah/Wakil Kepala Daerah terpilih, pengesahan dan pelantikan.
3. Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) langsung dan tidak langsung memiliki legitimasi yuridis konstitusional dan empirik. Agar pelaksanaan lebih efisien, model sistem Pilkada harus berdasarkan asas demokrasi dan nilai-nilai Pancasila. Menurut Tim Ahli Pusat Studi Pancasila ”Muhammad Jazir” menyatakan pelaksanaan demokrasi di Indonesia selama ini tidak bersifat asimetris, tidak mutlak berbasis satu sistem. Undang-Undang

mengamanatkan pemilihan Gubernur, Bupati/Walikota secara langsung, pelaksanaannya tidak semua daerah melaksanakan sistem tersebut. Contoh, DI Yogyakarta tidak melaksanakan pemilihan Gubernur, DKI Jakarta tidak memilih langsung Bupati/Walikota, hanya memilih langsung Gubernur, atau kasus Papua mengenal model mandat atau noken dalam pemilihan Presiden maupun Kepala Daerah. Berdasarkan pengalaman empiris yang memiliki legitimasi yuridis tersebut, Pusat Studi Pancasila mengusulkan sistem pemilihan Kepala Daerah tidak tunggal, langsung saja atau melalui DPRD saja. Sistem Pilkada tidak satu model untuk seluruh Indonesia. Daerah mana yang bisa melaksanakan Pilkada langsung, daerah mana yang harus melaksanakan Pilkada melalui DPRD, itu bisa dipetakan dan dicantumkan dalam UU Pilkada.

Dari hasil kajian tersebut, terjadi pereduksian nilai dalam pemilihan Kepala Daerah langsung maupun tidak langsung karena pelaksanaan Undang-Undang tentang pemilihan Kepala Daerah melupakan dimensi moralitas perundang-undangan atau tidak dijiwai oleh nilai-nilai Pancasila. Undang-Undang Pilkada efektif atau tidak, tergantung seberapa besar pelaksanaannya dibarengi dengan nilai-nilai moralitas atau nilai-nilai Pancasila.

DAFTAR PUSTAKA

- Agung Djokosoekarto, *Membangun Kepemimpinan Lokal Yang Demokratis, Makalah pada seminar nasional Pemilihan Langsung Kepala daerah sebagai Wujud Demokrasi Lokal*, Adeksi 2003
- Ahmad Nadir, *Pilkada Langsung dan Masa Depan Demokrasi*, Averroes Press, 2005
- Bambang Widjojanto, *Pemilihan Langsung Kepala Daerah : Upaya Mendorong Proses Demokratisasi, Makalah pada seminar nasional Pemilihan Langsung Kepala daerah sebagai Wujud Demokrasi Lokal*, Adeksi 2003
- Eko Prasodjo, *Menghapus Pilkada Langsung*, Pebruari 2008, sumber <http://id.buck1.com/politik-hukum/menghapus-pilkada-langsung-566>
- Kacung Marijan, *Resiko Politik, Biaya Ekonomi Akuntabilitas Politik dan Demokrasi Lokal, Komunitas Indonesia Untuk Demokrasi*, Jakarta, 2007.
- Lili Hasanudin, *Pemilihan langsung Kepala daerah menuju terwujudnya pemerintahan lokal yang demokratis di Indonesia*, Makalah pada seminar nasional Pemilihan Langsung Kepala

daerah sebagai Wujud
Demokrasi Lokal, Adeksi 2003

Maruarar Siahaan, *Pilkada Dalam
Demokrasi Transisional*, Jurnal
Konstitusi Vol.2 Nomor 1 Juli
2005.

Mimbar Opini, *Pilkada Damai Impian
Kita Bersama*, Pikiran Rakyat,
13 April 2008.

*Mahkamah Konstitusi Selesaikan
Sengketa Pilkada?* , Kompas 23
April 2008

Soedarsono, *Mahaman Konstitusi
sebagai Pengawal Demokrasi,
Sekretariat Jenderal dan
Kepaniteraan Mahkamah
Konstitusi RI.*

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004
tentang Pemerintahan Daerah

www.pikiran-rakyat.com

*) Dr. Wahyu Widodo, SH.,
M.Hum. Dosen Program Studi PPKn
FPIPSKR Universitas PGRI Semarang