

**REKONSEPTUALISASI SISTEM PEMILIHAN KEPALA DAERAH UNTUK  
MEMPERKUAT CALON INDEPENDEN DALAM MENGHILANGKAN PRAKTIK  
POLITIK UANG**

Oleh :

Haris Fakhri., SH. M.Hum., M.Si

Pilkada sejatinya sebuah mekanisme dalam berdemokrasi dan merupakan peristiwa penting, dimana rakyat dimintai restu oleh calon kepala daerah untuk menjadi '*wakilnya*' di dalam pemerintahan. Di dalam pilkada, para Kandidat dan Partai Politik bersaing untuk mendapatkan simpati pemilih. Persaingan ini, idealnya kemudian menjadi penentu dan berpengaruh terhadap pilihan kebijakan Pemerintah, karena calon kepala daerah dan Partai akan menerapkan pilihan bijak yang sesuai dengan perspektif yang mereka bangun.

Persaingan dalam pilkada merupakan persaingan beberapa kandidat yang berusaha maju untuk mendapatkan posisi pada satu kursi kepala daerah. Pilkada juga berdampak pada pilihan kebijakan yang akan dibuat oleh daerah tersebut saat calon kepala daerah tersebut menang. Pilkada menjadi sangat penting dalam kehidupan bernegara karena warga masyarakat harus memilih kandidat dan partai yang dapat benar-benar membawa aspirasi dan kepentingan dalam formulasi kebijakan pemerintahan nantinya. Sebagai sebuah mekanisme, pilkada kemudian diharapkan dilaksanakan secara bebas dan setara (*free and fair*),<sup>106</sup> dimana sistemnya menjamin hak individu dan adanya sistem kontrol bagi manajemen setelah sang kepala daerah dilantik dan duduk berkuasa. Sukses dalam pilkada kemudian ditentukan oleh penerimaan dari seluruh partisipan pilkada (partai politik dan bakal calon kepala daerah tersebut) secara bulat (*legitimate*) dan mengikat (*binding*).<sup>107</sup>

Pelaksanaan Pilkada secara langsung tidak bisa dilepaskan dari faktor penting. Yakni setelah reformasi bergulir pada tahun 1998 dan bergantinya presiden Soeharto terdapat perubahan fundamental dalam kehidupan bernegara di Republik Indonesia. Termasuk didalamnya perombakan sistem ketatanegaraan berupa perubahan Undang-Undang Dasar

---

<sup>106</sup> Sutoro Eko, *Pilkada Secara langsung : Konteks, Proses, dan Implikasi*, Jakarta: Yayasan Harkat bangsa, Tahun 2004, Hlm 2

<sup>107</sup> Ethical Principle, *Ethical and Professionals Administration of Elections*, IDEA International, 1996

Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang pertama kali mengalami amandemen pada tahun 1999 hingga amandemen keempat pada tahun 2002.<sup>108</sup>

Perubahan tersebut termasuk di dalamnya adalah sistem pemilihan umum Presiden yang awalnya dipilih melalui Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR RI) lalu akhirnya dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum yang berlangsung selama lima tahun sekali di Indonesia.<sup>109</sup>

Pemilihan umum untuk memilih presiden dilaksanakan sebagai bentuk demokrasi yang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 termasuk didalamnya pemilihan kepala pemerintahan daerah selanjutnya disingkat pilkada dan menjadi salah satu dasar pijak mengenai kebebasan memilih dalam demokrasi berupa hak bagi individu guna memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya hingga dapat memberikan kontribusi dalam membangun negara Indonesia.

Pilkada juga merupakan wujud nyata asas responsibilitas dan akuntabilitas. Dikeluarkannya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dimana pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dapat diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik, atau perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang yang memenuhi persyaratan. Berdasarkan Undang-undang tersebut peluang melalui jalur independen (perseorangan) bagi masyarakat umum menjadi kepala daerah semakin besar dan terbuka, karena calon kepala daerah tidak lagi harus dari partai politik.

Calon independen harus mempunyai kompetensi yang baik, sehingga jika terpilih menjadi kepala daerah dan wakil kepala daerah dapat melaksanakan tugasnya sesuai dengan kapasitas dan kapabilitasnya sebagai pemimpin. Keberadaan calon independen dalam Pilkada akan memberikan nuansa baru dalam pelaksanaan demokrasi. Diharapkan dengan kehadiran calon independen dalam Pilkada dapat mengurangi konflik dan sengketa yang umumnya

---

<sup>108</sup> Amandemen Undang-Undang dasar 1945 menghasilkan banyak perubahan yang signifikan yaitu perubahan kekuasaan membentuk undang-undang yang semula berada di tangan presiden diberikan kepada DPR, kemudian menghapuskan konsep lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara menjadi konsep lembaga tinggi negara, penjaminan hak asasi manusia didalam konstitusi serta pembentukan lembaga negara baru.

<sup>109</sup> Abdul Mukthie Fadjar, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*. Konstitusi Press, Jakarta, 2006 Hlm 2

diakibatkan ketidakpuasan terhadap Pilkada yang dianggap tidak mewakili aspirasi rakyat. Kini masyarakat semakin pandai dalam menentukan pilihan politiknya.

Hal ini merupakan konsekuensi dari meningkatnya pendidikan politik masyarakat. Di sisi lain, calon independen yang akan maju sebagai Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah menghadapi konsekuensi yang berat. Dalam menjalankan kebijakan sebagai kepala daerah ada kemungkinan menemui hambatan karena tidak didukung penuh oleh partai-partai yang mempunyai keterwakilan di legislatif. Meskipun bertarung sendirian tanpa dukungan partai politik, pada akhirnya pimpinan daerah yang merupakan calon independen tetap harus mengadakan kerja sama dengan fraksi yang berkuasa, dimana kebijakan pemerintah daerah tetap diawasi oleh DPRD.

Hans Kelsen mengemukakan bahwa kekuasaan negara adalah suatu dikotomi yang menjadi dasar trikotomi yang lazim. Fungsi Legislatif dipertentangkan dengan fungsi Eksekutif dan fungsi Yudikatif, di mana fungsi Eksekutif dan fungsi Yudikatif lebih berkaitan erat dari pada dengan fungsi Legislatif. Kekuasaan Legislatif (*legis ratio*) adalah kekuasaan membentuk hukum. Sedangkan kekuasaan Eksekutif adalah kekuasaan melaksanakan hukum, termasuk juga fungsi Yudikatif.<sup>110</sup>

Kekuasaan Eksekutif yang dalam arti sempit ini dibagi kembali dalam fungsi politik dan fungsi administratif. Kelsen menyimpulkan bahwa fungsi-fungsi negara identik dengan fungsi essensial dari hukum dalam melaksanakan norma hukum. Disamping itu menurut Hans Kelsen dalam *Trias politica* atau teori kekuasaan negara yang dibangun oleh John Locke dan Montesquieu menempatkan kekuasaan negara dalam pemisahan/pembagian yang nyata. Menurut Locke kekuasaan negara dibagi dalam tiga kekuasaan yaitu Eksekutif, Legislatif dan Federatif yang masing-masing terpisah satu sama lain. Berbeda dengan Locke, Montesquieu membagi kekuasaan pemerintahan dalam tiga cabang yaitu Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif.<sup>111</sup>

---

<sup>110</sup> Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Penerjemah : Raisul Muttaqien, (Bandung : Penerbit Nusamedia dan Nuansa, Cet-1, 2006). hlm. 360-361.

Berbeda dengan Kelsen yang mendikotomikan kekuasaan negara menjadi dua pembagian besar, Locke dan Montesquieu menjelaskan kekuasaan negara terpisah atau terbagi menjadi tiga rumpun besar, yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Lihat : Montesquieu. *The Spirit Of Law*. Translated by : Thomas Nugent (New York : Hafner Publishing, 1949). hlm. xvii.

Locke membagi menjadi eksekutif, legislatif, dan federatif. Lihat : John Locke. *The Two Treaties Of Government*. (New York : Macmillan Publishing Company, 1952). hlm. 44-51.

<sup>111</sup> Miriam Budiarmo. *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, Cet-3, 2008). hlm. 48.

Kekuasaan negara dibagi secara vertikal dan horizontal. Didalam pembagian kekuasaan tersebut berakar dari doktrin *trias politica* yaitu pembagian/pemisahan kekuasaan negara sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya. Sedangkan Pembagian kekuasaan negara secara vertikal memunculkan sistem pemerintahan daerah yang didasarkan pada asas desentralisasi dan dekonsentrasi.

Pengaturan tentang pembagian kekuasaan tersebut diatur dalam UUD 1945 setelah amandemen yang mengamanatkan presiden dipilih secara langsung melalui pemilihan umum model pemilihan tersebut berbeda dengan mekanisme pemilihan kepala daerah. Pasal 18 UUD 1945 yang mengamanatkan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala daerah dipilih secara demokratis. Pada konsep pemilihan demokratis untuk kepala daerah melahirkan konsep pemilihan langsung sebagai representasi dari kedaulatan rakyat sesuai dengan Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Dasar 1945.<sup>112</sup>

Pengisian kekuasaan tersebut dimaksudkan untuk membangun demokrasi yang terintegrasi sebagai bagian dari kekuasaan negara atas rakyat untuk menjadikan demokrasi sebagai pesta rakyat sebagai perwujudan kedaulatan untuk memilih pemimpinnya. Sehingga landasannya adalah untuk memilih pemimpin yang dipilih secara langsung oleh rakyat itu sendiri. Disamping itu pula demokrasi melalui pemilihan kepala daerah pada awalnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Pemerintahan Daerah. Pada Undang-Undang No 1 Tahun 1945 tersebut kebijakan otonomi daerah menitikberatkan pada dekonsentrasi sehingga kepala daerah hanyalah kepanjangan tangan dari pemerintah pusat.<sup>113</sup> Selanjutnya UU No 22 Tahun 1948 yang mulai menitikberatkan pada desentralisasi.

Melihat persoalan ini maka penulis mengajukan sebuah pertanyaan yakni : bagaimana Rekonseptualisasi Sistem Pemilihan Kepala Daerah Untuk Memperkuat Calon Independen Dalam Menghilangkan Praktik Politik Uang di Indonesia ?

---

<sup>112</sup> Pasal 1 Ayat 2 UUD 1945 tentang kedaulatan ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD 1945. Konsekuensi dari pasal 1 ayat 2 UUD 1945 ini adalah bahwa MPR tidak lagi memiliki kedudukan yang eksklusif sebagai satu-satunya instansi palaku dan pelaksana kedaulatan rakyat setelah amandemen UUD 1945 yang ketiga. Pelaksana kedaulatan rakyat adalah rakyat sendiri yang dilakukan sesuai dengan ketentuan UUD 1945. Dengan demikian antara kedaulatan rakyat dan hukum ditempatkan sejajar dan berdampingan sehingga menegaskan dianutnya prinsip constitutional democracy yang pada pokoknya adalah bahwa negara demokrasi yang berdasarkan atas hukum atau negara hukum yang demokratis.

<sup>113</sup> Donni Edwin, Pheni Chalid, dkk, *Kumpulan Tulisan Tentang Pilkada Langsung, Demokratisasi Daerah Dan Mitos Good Governance*, diterbitkan atas kerjasama Partnership For Governance Reform In Indonesia Dengan Pusat Kajian Politik Departemen Ilmu Politik Universitas Indonesia, Tahun 2005, Hlm 28

## 2. PEMBAHASAN

### A. Kepastian Hukum, Keadilan Dan Kemanfaatan

Salah satu fungsi hukum adalah memberikan perlindungan terhadap kepentingan manusia. Hukum harus mampu dilaksanakan dan ditegakkan secara optimal agar kepentingan manusia itu sendiri dapat terlindungi. Sejak awal perkembangan teori dan filsafat hukum terutama sejak adanya cita hukum (*Idee des recht*) yang dikembangkan oleh Radbruch<sup>114</sup> sebagaimana dikutip oleh Mertokusumo<sup>115</sup> menyebutkan ada 3 (tiga) unsur cita hukum yang harus ada secara proposional, yaitu : kepastian hukum (*Rechtssicherheit*), keadilan (*Gerechtigkeit*) dan kemanfaatan (*Zweckmasigkeit*). Cita hukum tersebut merupakan satu kesatuan, tidak bisa dipisahkan satu persatu, ketiganya harus diusahakan ada dalam setiap aturan hukum. Dalam pelaksanaannya ketiga unsur cita hukum tersebut saling membutuhkan. Keadilan tidak akan dapat tercapai jika masyarakatnya kacau atau tidak tertib, ketertiban masyarakat memerlukan kepastian hukum. Sebaliknya kepastian hukum tidak ada gunanya jika ternyata hukum itu tidak adil dan tidak bermanfaat bagi masyarakat.

Tiga unsur cita hukum tersebut harus diwujudkan dalam masyarakat. Kendatipun ketiganya selalu ada dan mendasari dalam kehidupan masyarakat, tetapi tidak berarti bahwa ketiganya selalu berada dalam keadaan dan hubungan yang harmonis. Dalam menegakkan hukum harus diusahakan ada kompromi antara ketiga unsur tersebut, tetapi dalam praktek tidak selalu mudah mengusahakan kompromi secara proposional seimbang antara ketiga unsur tersebut. Untuk lebih jelas di bawah ini akan diuraikan tentang kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan.

Suatu aturan hukum tidak akan berlaku, apabila hanya dibuat untuk kepentingan kekuasaan belaka dan mengandung kesewenang – wenangan. Dapat juga suatu aturan hukum tidak akan berlaku, apabila mempunyai jarak begitu jauh dengan kesadaran dan kenyataan sosial yang berlaku yang menyebabkan ketertinggalan hukum. Demikian juga suatu aturan hukum tidak akan benar, apabila pemunculannya ternyata bertentangan dengan peraturan yang telah ada.

Kepastian hukum memang suatu keadaan yang memerlukan usaha dan perjuangan dan tidak datang secara otomatis, begitu suatu undang – undang atau peraturan lain

---

<sup>114</sup> Munir Fuady, 2007, *Dinamika Teori Hukum*. Cetakan Pertama. Ghalia Indonesia. Hlm. 128

<sup>115</sup> *Ibid*

diterbitkan. Kepastian hukum lebih merupakan fenomena psikologi dan budaya dari pada hukum.<sup>116</sup>

Perwujudan unsur kepastian hukum paling tidak bergantung pada 3 (tiga) hal yakni : Pertama, kebutuhan akan hukum yang semakin hari semakin besar harus dipenuhi. Kedua, kesadaran hukum manusia dan masyarakat yang semakin hari semakin bertambah tinggi pula, sehingga hal ini harus direspon dengan baik oleh hukum. Ketiga, tercapainya kepastian hukum yang tergantung juga pada faktor penegakan hukum, yang belum tentu semakin lama semakin baik.

Berdasarkan pengalaman sejarah, bangsa Indonesia dibentuk dari perbedaan-perbedaan yang ada, yaitu baik perbedaan bahasa, suku, agama, dan budaya. Akan tetapi, dalam perkembangannya pada saat negara Republik Indonesia menyatakan kemerdekaannya pada tanggal 17 Agustus 1945, bentuk negara kesatuan adalah ketentuan yang diambil oleh para founding fathers. Hal tersebut didasarkan berbagai pertimbangan dan hasil pembahasan yang cukup mendalam. Akan tetapi dalam perjalanan sejarahnya, bangsa Indonesia pernah juga menerapkan bentuk negara federal sebagai akibat atau konsekuensi hasil Konferensi Meja Bundar di Negeri Belanda pada tahun 1949, sekalipun penerapan pemerintah federal ini hanya berlangsung sekitar 7 bulan untuk kemudian kembali menjadi bentuk negara kesatuan. Sejak itu Negara Republik Indonesia berbentuk kesatuan sampai sekarang, meskipun wacana mengenai negara federal masih sering muncul, utamanya setelah negara maupun bangsa Indonesia memasuki era reformasi.

Namun nampaknya telah disepakati oleh banyak pihak bahwa bentuk negara kesatuan merupakan pilihan final bangsa. Sekalipun bentuk negara adalah negara kesatuan, akan tetapi Indonesia memiliki beragam latar belakang pluralis. Keragaman tersebut di satu sisi merupakan kekayaan, akan tetapi di sisi lain dengan keberagaman tersebut memiliki potensi konflik. Hal tersebut terbukti dari berbagai konflik, baik antar suku, antar umat beragama, antar partai politik, dan konflik yang terjadi karena adanya kesenjangan antar daerah.

Sebagai upaya agar bangsa Indonesia bisa memperkokoh persatuan dan kesatuan bangsa, maka dalam keberagaman tersebut bangsa Indonesia sepakat bahwa sebagai bentengnya adalah melalui empat pilar kenegaraan dan kebangsaan yaitu: (i) Pancasila; (ii)

---

<sup>116</sup> Satjipto Rahardjo, 2007, *Biarkan Hukum Mengalir: Catatan Kritis Tentang Pergulatan Manusia Dan Hukum*, Cetakan Pertama, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, Hlm. 79.

Undang-Undang Dasar 1945; (iii) Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan (iv) Bhinneka Tunggal Ika. Pengertian pilar sebenarnya adalah tiang penyangga suatu bangunan. Pilar memiliki peran yang sangat sentral dan menentukan, karena bila pilar ini tidak kokoh atau rapuh akan berakibat robohnya bangunan yang disangganya. Dalam bahasa Jawa tiang penyangga bangunan atau rumah ini disebut "soko ", bahkan bagi rumah jenis joglo, yakni rumah yang atapnya menjulang tinggi terdapat empat soko di tengah bangunan yang disebut soko guru. Soko guru ini sangat menentukan kokoh dan kuatnya bangunan.

Dengan demikian orang yang bertempat di rumah tersebut akan merasa nyaman, aman, dan selamat dari berbagai bencana dan gangguan. Demikian pula halnya dengan bangunan negara-bangsa, membutuhkan pilar atau soko guru atau tiang penyangga yang kokoh agar rakyat akan merasa nyaman, aman, tenteram dan sejahtera dalam bangunan rumah bernama Republik Indonesia. Pilar bagi suatu negara-bangsa adalah berupa sistem keyakinan atau belief system, atau philosophische grondslag, yang berisi konsep, prinsip, dan nilai yang dianut oleh rakyat negara-bangsa yang bersangkutan yang diyakini memiliki kekuatan untuk dipergunakan sebagai landasan dalam hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara <sup>117</sup>

Seperti halnya soko guru atau pilar bagi suatu rumah harus memenuhi syarat agar dapat menjaga kokohnya bangunan agar mampu bertahan serta menangkal segala macam ancaman dan gangguan, demikian pula halnya dengan belief system yang dijadikan pilar bagi suatu negara-bangsa. Pilar yang berupa belief system suatu negara-bangsa harus menjamin kokoh berdirinya negara-bangsa, menjamin terwujudnya ketertiban, keamanan, dan kenyamanan, serta mampu mengantar terwujudnya kesejahteraan dan keadilan yang menjadi dambaan warga bangsa. Pilar yang dimaksud dimanfaatkan sebagai landasan perjuangan dalam menyusun program kerja dan dalam melaksanakan kegiatan. Pilar Negara Kesatuan Republik Indonesia dimanfaatkan sebagai landasan atau penyanggah dalam menyusun program kerja dan dalam melaksanakan setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah dan masyarakat. Selanjutnya, untuk membangun kerangka hukum agar menjadi efektif dan selaras dengan kebutuhan warga, harus dibangun sebuah kerangka hukum yang kuat. Dalam konteks ke Indonesiaan kerangka hukum itu tidak boleh meninggalkan empat pilar kehidupan berbangsa dan bernegara atau oleh penulis disebut empat pilar ke-Indonesia-an yakni

---

<sup>117</sup> Soeprapto, Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara, Lembaga Pengkajian dan Pengembangan Kehidupan Bernegara (LPPKB), 2010.

Pancasila; UUD 1945; NKRI; dan Bhineka Tunggal Ika. Keempat pilar ini adalah dasar dan roh dari seluruh kerangka hukum dalam sebuah undang-undang. Keempatnya setidaknya sampai saat ini dianggap sebagai titik kompromi yang ideal untuk menyatukan perbedaan konsepsi ketatanegaraan Indonesia.

Untuk menjaga keberlanjutan pelaksanaan pemerintahan dan kepemimpinan oleh seorang kepala daerah, diperlukan mekanisme rekrutmen atau pengisian jabatan kepala daerah. Dalam tatanan pemerintahan yang demokratis, pengisian jabatan sebagai kepala daerah dilakukan secara demokratis pula. NKRI sebagai negara hukum yang konstitusional telah merumuskan prinsip demokratis bagi pemilihan kepala daerah sebagaimana terdapat pada Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 Prinsip demokratis dalam pengisian jabatan kepala daerah tersebut harus melihat realitas keberagaman yang disesuaikan dengan karakteristik kekhususan dan keistimewaan serta kekhasan masing-masing daerah. Indonesia adalah bangsa heterogen terbagi dalam berbagai daerah.

Masing-masing daerah itu memiliki kekhasan adat istiadat yang diakui eksistensinya sebelum Republik Indonesia terbentuk. Secara geografis antar masing-masing daerah itu juga memiliki perbedaan mencolok termasuk luasan wilayah, jumlah penduduk, ketersediaan infrastruktur terkait aksesibilitas, tingkat kesejahteraan dan perekonomian serta sumber daya alam yang berbeda antara satu dengan lain daerah. Praktik demokrasi dengan cara penyeragaman rekrutmen jabatan kepala daerah terhadap realitas keberagaman daerah tersebut direspon beragam pula oleh masing-masing daerah.

Muncul resistensi untuk tampil tidak seragam, misalnya dalam hal penetapan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta, membuktikan bahwa "politik hukum" (*legal policy*)<sup>118</sup> pusat tidak selamanya dapat dipaksakan sebab konstitusi memberi ruang untuk beragam dengan menghormati kekhususan dan keistimewaan serta kekhasan masing-masing daerah. Tema penelitian ini menempatkan fokus kajian pada dua dimensi, yakni; dimensi rekrutmen jabatan kepala daerah pada satu sisi, dan di sisi lain yaitu dimensi demokrasi lokal. Dari sisi rekrutmen jabatan kepala daerah persoalan pilkada seragam sudah mengundang masalah. Begitu juga halnya ketika ditinjau dari dimensi demokrasi lokal lebih

---

<sup>118</sup> Menurut Saldi Isra dalam "Kontroversi Putaran Kedua Pilkada", Kompas, Kamis, 19 Juli 2012. sebagai sebuah legal policy, Pasal 56 UU No. 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Karena mempersempit makna "dipilih secara demokratis" menjadi "dipilih langsung" diterima sebagai legal policy...



bennasalah lagi,karena sudah terjebak pada penguatan kultur liberal, individual kapitalistik transaksional. Kehidupan kekeluargaan dan gotong royong yang merupakan cirikhas bangsa Indonesia sudah terkikis. Ditandai dengan komunitas masyarakat asli yang sudah banyak "terlempar" dari tanah asal kelahiran leluhur diikuti penguasaan asing terhadap kekayaan daerah.

Kemudian mereka berbaur menjadi pendatang pada suatu tempat ke tempat lain dan terus menerus tersisih karena selalu kalah dalam seleksi kehidupan yang semakin liberal. Untuk itulah maka penelitian ini terus berupaya menemukan sebuah sistem yang tepat yang mampu mensinergikan proses rekrutmen jabatan kepala daerah di satu Sisi dengan kekhasan daerah di Sisi lain, sehingga tidak saja sekedar menghasilkan jabatan kepala daerah semata akan tetapi ikut melahirkan kesadaran hukum untuk berdemokrasi sebagai cikal-bakal- upaya pembentukan kultur masyarakat demokratis Pancasila. Sistem pilkada lokal seperti ini berlegitimasi tinggi di daerah bersangkutan karena menekankan pada aspek "will" "force".

Sistem ini sudah pasti belum tentu cocok apabila diterapkan untuk daerah lain karena jabatan kepala daerah dapat saja dihasilkan melalui sistem pilkada yang sama, namun belum tentu target substansial untuk melahirkan sebuah kesadaran hukum berdemokrasi dapat terwujud. Sistem pilkada lokal semacam ini memiliki kecenderungan beragam dan lahir dari unsur substansi sistem hukum, yaitu aturan hukum pilkada yang mampu menjawab tantangan penelitian sebagai upaya pencapaian sukses dalam rekrutmen jabatan kepala daerah dan sukses pula dalam membangun kesadaran hukum untuk berdemokrasi di tingkat lokal yang berujung pada kesejahteraan. Untuk menganalisis permasalahan mengapa makna frasa dipilih secara demokratis dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 ditafsirkan oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menjadi pilkada langsung yang diseragamkan ternyata menimbulkan pertanyaan, bagaimana seharusnya norma pilkada dirumuskan di dalam undang-undang, dan bagaimana bentuk aturan hukum pelaksanaan pilkada kedepan (*ius constituendum*).

Kemudian konsep model pilkada bagaimana yang tepat untuk Indonesia, selaras dengan tuntutan perkembangan demokratisasi ditengah pergaulan dunia (globalisasi), dengan tetap berkearifan lokal (glokalisasi), agar tetap menjamin keutuhan bangsa dalam keberagaman demi keberlangsungan NKRI. Beberapa teori yang digunakan dalam kerangka pemikiran untuk menjawab pertanyaan permasalahan penelitian tersebut adalah teori kedaulatan (*rakvat*) atau teori demokrasi, teori konstitusi, dan konsep negara hukum dalam kerangka hukum positif, Kemudian teori desentralisasi meliputi otonomi daerah dan

desentralisasi asimetris. Didukung teori terapan (cpplied theory) mengenai pemilihan umull meliputi pilkada dalam kerangka empat pilar ke-Indonesiaan, yaitu; Pancasila. UUD 1945, NKRI dan Bhineka Tunggal Ika.

## PENUTUP

Persaingan dalam pilkada merupakan persaingan beberapa kandidat yang berusaha maju untuk mendapatkan posisi pada satu kursi kepala daerah. Pilkada juga berdampak pada pilihan kebijakan yang akan dibuat oleh daerah tersebut saat calon kepala daerah tersebut menang. Pilkada menjadi sangat penting dalam kehidupan bernegara karena warga masyarakat harus memilih kandidat dan partai yang dapat benar-benar membawa aspirasi dan kepentingan dalam formulasi kebijakan pemerintahan nantinya. Sehingga pemilihan kepala daerah yang sesuai dengan aspirasi masyarakat dan harapan rakyat menjadi hal yang penting.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Mukthie Fadjar, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*. Konstitusi Press, Jakarta, 2006
- Ethical Principle, *Ethical and Professionals Administration of Elections*, IDEA International, 1996
- Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Penerjamah : Raisul Muttaqien, (Bandung : Penerbit Nusamedia dan Nuansa, Cet-1, 2006).
- Sutoro Eko, *Pilkada Secara langsung : Konteks, Proses, dan Implikasi*, Jakarta: Yayasan Harkat bangsa, Tahun 2004
- Miriam Budiarto. *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, Cet-3, 2008).
- Donni Edwin, Pheni Chalid, dkk, *Kumpulan Tulisan Tentang Pilkada Langsung, Demokratisasi Daerah Dan Mitos Good Governance*, diterbitkan atas kerjasama Partnership For Governance Reform In Indonesia Dengan Pusat Kajian Politik Departemen Ilmu Politik Universitas Indonesia, Tahun 2005
- Munir Fuady, 2007, *Dinamika Teori Hukum*. Cetakan Pertama. Ghalia Indonesia
- Satjipto Rahardjo, 2007, *Biarkan Hukum Mengalir: Catatan Kritis Tentang Pergulatan Manusia Dan Hukum*, Cetakan Pertama, Penerbit Buku Kompas, Jakarta.
- Soeprapto, *Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*, Lembaga Pengkajian dan Pengembangan Kehidupan Bernegara (LPPKB), 2010.
- Saldi Isra dalam "Kontroversi Putaran Kedua Pilkada", Kompas, Kamis, 19 Juli 2012.