

## BAB II

### TINJAUAN TENTANG PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH

#### A. Pengertian Pemilihan Kepala Daerah

Peranan Kepala Daerah sangat besar sekali dalam pelaksanaan tugas-tugas Daerah, khususnya tugas-tugas otonomi. Sehubungan dengan hal ini, maka berhasil tidaknya tugas-tugas Daerah sangat tergantung pada Kepala Daerah sebagai Manajer Daerah yang bersangkutan.<sup>35</sup> Keberhasilan seseorang yang menjabat suatu jabatan dalam menjalankan tugas-tugasnya tergantung kepada kualitas yang dimilikinya. Demikian pula halnya dengan seseorang yang menjabat Kepala Daerah, keberhasilan di dalam menjalankan tugasnya tergantung kepada kualitas yang dimilikinya.

Pemerintah Daerah terdiri atas Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Kepala Daerah dibantu oleh satu orang Wakil Kepala Daerah. Kepala Daerah Provinsi disebut Gubernur dan Wakilnya disebut Wakil Gubernur. Sementara itu, Kepala Daerah Kabupaten/Kota disebut Bupati/Walikota dan Wakilnya disebut Wakil Bupati/Wakil Walikota.

Pengertian Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah juncto Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan atas PP Nomor 6 Tahun

---

<sup>35</sup> Manullang, *Beberapa Aspek Administrasi Pemerintah Daerah*, Pembangunan, Jakarta, 1983, hlm. 31.

2005 adalah: "saranapelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah Provinsi dan/atau Kabupaten/Kotaberdasarkan Pancasila dan UUD Tahun 1945 untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah". Dalam kehidupan politik di daerah, pilkada merupakan salah satu kegiatan yang nilainya ekuivalendengan pemilihan anggota DPRD. Equivalen tersebut ditunjukkan dengankedudukan yang sejajar antara kepala daerah dan DPRD.

Pasal 56 (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. (2) Pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik.

Ketentuan Pasal 56 ayat (2) dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat setelah salah seorang calon Kepala Daerah dari Provinsi Nusa Tenggara Barat yang bernama Lalu Ranggalawe mengajukan pengujian UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya terkait dengan ketentuan yang hanya membuka kesempatan bagi partai politik atau gabungan partai politik dalam pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah.<sup>36</sup> Setelah putusan MK yang mengabulkan calon perseorangan, selanjutnya Pemerintah pada tanggal 28 April mengesahkan UU Nomor 12

---

<sup>36</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara Nomor 5/PUU-V/2007 perihal Pengujian UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.<sup>37</sup>

Pilihan terhadap sistem pemilihan langsung merupakan koreksi atas Pilkada terdahulu yang menggunakan sistem perwakilan oleh DPRD, sebagaimana tertuang dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 151 Tahun 2002 tentang Tata Cara Pemilihan, Pengesahan dan pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Digunakannya sistem pemilihan langsung menunjukkan perkembangan penataan format demokrasi daerah yang berkembang dalam kerangka liberalisasi politik, sebagai respon atas tuntutan perubahan sistem dan format politik pada masa reformasi. Pemilihan Kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung oleh rakyat merupakan suatu proses politik di daerah menuju kehidupan politik yang lebih demokratis dan bertanggung jawab. Oleh karena itu, untuk menjamin pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah yang berkualitas, memenuhi derajat kompetisi yang sehat, partisipatif dapat dipertanggung jawabkan.<sup>38</sup>

Pasal 58 UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa calon kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah warga negara republik Indonesia yang memenuhi syarat :

a. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;

---

<sup>37</sup>[www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?...Risalah](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?...Risalah)

<sup>38</sup>[http://www.kpud-pasuruankab.go.id/news/news\\_detail/286](http://www.kpud-pasuruankab.go.id/news/news_detail/286)

- b. Setia kepada Pancasila sebagai Dasar Negara, UUD 1945, cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945 dan kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia serta Pemerintah;
- c. Berpendidikan sekurang-kurangnya sekolah lanjutan tingkat atas atau sederajat;
- d. Berusia sekurang-kurangnya 30 tahun;
- e. Sehat jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter;
- f. Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama 5 tahun atau lebih;
- g. Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- h. Mengetahui daerahnya dan dikenal masyarakat di daerahnya;
- i. Menyerahkan daftar kekayaan pribadi dan bersedia untuk diumumkan;
- j. Tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara;
- k. Tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- l. Tidak pernah melakukan perbuatan tercela;
- m. Memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) atau bagi yang belum mempunyai NPWP wajib mempunyai bukti pembayaran pajak;
- n. Menyerahkan daftar riwayat hidup lengkap yang memuat antara lain riwayat pendidikan dan pekerjaan serta keluarga kandung, suami atau isteri;
- o. Belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama;
- p. Tidak dalam status pejabat kepala daerah;
- q. Mengundurkan diri sejak pendaftaran bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang masih menduduki jabatannya;<sup>39</sup>

Pasal 59 UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas

UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa :

- (1) Peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah :
  - 1. Pasangan calon yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik.
  - 2. Pasangan calon perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang (2) Partai politik atau gabungan partai politik sebagaimana dimaksud

<sup>39</sup> Pada tanggal 14 Agustus 2008, Mahkamah Konstitusi menyatakan Pasal 58 huruf q Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat karena bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- apada ayat (1) huruf a dapat mendaftarkan pasangan calon apabila memenuhi persyaratan perolehan sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPRD atau 15% (lima belas persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan.
- (2) (2a) Pasangan calon perseorangan sebagaimana dimaksud pada ayat(1) huruf b dapat mendaftarkan diri sebagai calon gubernur/wakil gubernur apabila memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan:
    1. Provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 2.000.000(dua juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 6,5%(enam koma lima persen);
    2. Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 2.000.000 (dua juta) sampai dengan 6.000.000. (enam juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 5% (lima persen);
    3. Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 6.000.000 (enam juta) sampai dengan 12.000.000. (dua belas juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 4% (empat persen);
    4. Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 3% (tiga persen);
  - (3) Pasangan calon perseorangan sebagaimana dimaksud pada ayat(1) huruf b dapat mendaftarkan diri sebagai pasangan calon bupati/wakil bupati atau walikota/wakil walikota apabila memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan:
    - a. Kabupaten/Kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 6,5% (enam koma lima persen);
    - b. Kabupaten/Kota dengan jumlah penduduk lebih dari 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) sampai dengan 500.000. (lima ratus ribu) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 5% (lima persen);
    - c. Kabupaten/Kota dengan jumlah penduduk lebih dari 500.000 (lima ratus ribu) sampai dengan 1.000.000. (satu juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 4% (empat persen); d. Kabupaten/Kota dengan jumlah penduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 3% (tiga persen);
  - (4) (2c) Jumlah dukungan sebagaimana dimaksud dalam pasal 59 ayat (2a) tersebar di lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah kabupaten/kota di provinsi dimaksud;
  - (5) (2d) Jumlah dukungan sebagaimana dimaksud dalam pasal 59 ayat (2b) tersebar di lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah kecamatan di kabupaten/kota dimaksud;
  - (6) (2d) Dukungan sebagaimana dimaksud pada ayat (2a) dan ayat (2b) dibuat dalam surat dukungan yang disertai dengan fotokopi KTP atau surat keterangan tanda penduduk sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

## B. Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung

Sejak tahun 2011 berita tentang Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) di Indonesia selalu menjadi perhatian publik yang sangat luas. Berbagai kasus dan masalah sepanjang proses Pilkada yang terjadi, memberikan kesan bahwa seolah-olah jabatan Kepala Daerah bukan saja merupakan hal yang sangat pantas diperebutkan, tetapi juga merupakan tugas atau pekerjaan yang mudah, sehingga hampir semua orang bisa melakukannya. Akibatnya banyak pihak yang memperebutkan jabatan tersebut dan seolah tidak memperdulikan atas risiko atau kewajiban yang harus diemban dalam memimpin penyelenggaraan Pemerintah Daerah yang sebenarnya sangat berat ini.<sup>40</sup>

Mengiringi Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung sesuai Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemilihan Umum 2004, maka segera pula digelar beberapa Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pilkada) secara langsung.<sup>41</sup>

Berdasarkan hasil penelitian tentang Kepala Daerah terlihat paling tidak seorang pemimpin Kepala Daerah harus memiliki 6 perilaku yang sinergis dengan tuntutan era reformasi saat ini yaitu:<sup>42</sup>

1. Perilaku Kepala Daerah yang memiliki akuntabilitas publik;
2. Perilaku Kepala Daerah yang dapat melaksanakan *good governance*;
3. Pola perilaku transparan seorang Kepala Daerah;
4. Perilaku Kepala Daerah dalam membangun *networking* (jaringan kerja);

---

<sup>40</sup> Abdul Gafar Karim, *Kompleksitas Persoalan Otonomi daerah di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Jakarta, 2003, hlm. 173.

<sup>41</sup> Edi Suandi Hamid, *Memperkokoh Otonomi Daerah Kebijakan, Evaluasi dan Saran*, UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 199.

<sup>42</sup> Daniel Solosa, *Pilkada Langsung*, Media Presindo, Jakarta, 2005, hlm. 14.

5. Perilaku Kepala Daerah dalam membangun Organisasi Pemerintahan Daerah sebagai pembelajaran; dan
6. Perilaku Kepala Daerah yang berorientasi ke masa depan.

Aspek yuridis ketatanegaraan gagasan pemilihan langsung Kepala Daerah yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 merupakan gagasan yang menarik bagi terwujudnya demokrasi politik di tingkat lokal. Pasal 56 sampai dengan Pasal 119 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 berisi tentang prosedur dan mekanisme Pemilihan Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat.<sup>43</sup>

Keberhasilan pelaksanaan Pilkada secara langsung, sebagaimana Pemilu yang lain tentu mensyaratkan terlaksananya asas Pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dengan baik. Pemilihan Kepala Daerah sebagai instrumen demokrasi di tingkat lokal, tentu keberhasilannya menjadi tugas semua elemen masyarakat sipil. Hal ini sebagai manifestasi prinsip demokrasi, Pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat.

Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) selaku pelaksana Pemilihan Kepala Daerah tentu bukan aktor tunggal yang akan menentukan keberhasilan pelaksanaan Pilkada secara langsung. Partai Politik dan juga para kandidat Kepala Daerah selaku pemeran utama dalam Pemilihan Kepala Daerah tentu juga mempunyai sumbangan yang cukup besar terhadap berlangsungnya Pilkada secara aman dan demokratis.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> Dahlan Thalib dan Ramlan Subakti, *Serminar Nasional Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Secara Langsung*, Universitas Ahmad Dahlan, Yogyakarta, 4 Desember 2004, hlm. 3.

<sup>44</sup> Agus Hadiawan, *Evaluasi Pemilihan Kepala Daerah Langsung Di Propinsi Lampung*, Ilmu Pemerintahan FISIP Universitas Lampung, Bandar Lampung, *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik dan Pembangunan*, Vol.3, No.7, Juli-Desember 2009.

Dalam rangka mendorong berlangsungnya Pilkada secara damai dan demokratis, maka dirasa perlu bagi setiap Pasangan Calon serta elemen masyarakat sipil pada umumnya untuk bahu-membahu dalam mempromosikan betapa pentingnya pelaksanaan Pilkada secara damai dan demokratis. Bahkan mengingat rasa aman adalah kebutuhan dasar bagi setiap rakyat, maka sesungguhnya visi, misi, dan program setiap kandidat Kepala Daerah idealnya harus mampu merespon kebutuhan rakyat akan hal itu. Promosi terhadap pemenuhan rasa aman bagi rakyat dalam Pilkada sesungguhnya juga dapat diusung oleh setiap kandidat dalam kampanye Pilkada secara langsung.<sup>45</sup>

Manfaat Pemilu tidak akan tercapai apabila sistem pemilihan tidak memberikan dukungan yang memadai. Di satu sisi, sistem pemilihan yang dipilih harus dapat diterima semua pihak dengan cara menjamin keadilan, kejujuran, keterbukaan atau transparansi, dan kebebasan.<sup>46</sup>

Dari uraian di muka beberapa hal yang berkembang terlihat pengertian Pemilihan Kepala Daerah secara langsung memang mengandung kelebihan dan kelemahan. Kelebihan dipilih secara langsung antara lain:<sup>47</sup>

1. Proses demokratisasi memang riil berjalan karena masyarakat akan terlibat langsung dan memantanya;
2. Posisi Kepala Daerah akan cukup kuat (*legitimated*);
3. Terkesan lebih objektif;
4. Peluang terjadinya kasus *money politics* akan semakin tipis;
5. *Sense of public accountability* menjadi jelas.

---

<sup>45</sup> *Ibid.*

<sup>46</sup> Joko Prihatmoko, *Pemilu 2004 dan Konsolidasi Demokrasi*, LP2I Press, Jakarta, 2003, hlm. 54.

<sup>47</sup> Daniel Solosa, *op.cit.*, hlm 19.



Kendati demikian, itu barulah gambaran sekedar wacana yang masih perlu adanya pembuktian. Dengan demikian belum tentu sedemikian mudah terwujud pelaksanaannya di lapangan karena:<sup>48</sup>

1. Sejumlah analis berkeyakinan, kelemahan pokok dari pemilihan yang ada sekarang diakibatkan adanya *law enforcement* belum secara tegas ditegakkan. Karena itu *law enforcement* menjadi kata kunci untuk ditegakkan tanpa pandang bulu;
2. Lebih objektif bisa jadi benar karena memang melibatkan banyak orang menentukan pilihan;
3. Peluang terjadinya politik uang masih tetap terbuka, artinya sistem langsung iangsung ini bukan jaminan membebaskan sepenuhnya *money politics*.

Pengertian Pilkada secara langsung oleh rakyat yang terus bergulir di masyarakat hendaknya dilakukan kajian secara mendalam, sejauhmana kesiapan masyarakat dan Pemerintah untuk menyelenggarakannya. Berbagai instrumen yuridis yang akan dipakai untuk proses tersebut harus sudah benar-benar disiapkan secara matang. Jangan sampai hasilnya sama saja dengan sebelumnya, atau bahkan lebih parah.<sup>49</sup>

*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 dan melahirkan 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

---

<sup>48</sup> Abdul Bari Azed, *Pemilu dan Partai Politik di Indonesia*, PSH Tata Negara, UI Jakarta, 2005, hlm. 43.

<sup>49</sup> Edi Suandi Hamid, *op.cit.*, hlm. 225.

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 daripada 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.<sup>50</sup>

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.<sup>51</sup>

Penyimpangan-penyimpangan seperti yang digambarkan di atas bukanlah sesuatu yang aneh bila merujuk pendapat Mouzelis, yang menggunakan argument dasar teori perilaku organisasi (organization

---

<sup>50</sup> Agung Djokosoekarto, "Membangun Kepemimpinan Lokal Yang Demokratis", Makalah pada seminar nasional Pemilihan Langsung Kepala daerah sebagai Wujud Demokrasi Lokal, Adeksi 2003

<sup>51</sup> 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.

behavior) untuk diaplikasikan pada konteks birokrasi. Mouzelis menyebutkan bahwa : "Organisasi terdiri dari sejumlah individu yang memiliki tata nilai pribadi, ekspektasi dan pola perilaku tersendiri. Adalah sebuah fenomena yang tidak dapat dihindari bila individu-individu yang tergabung di dalam organisasi tersebut juga memiliki tujuan pribadi dan berusaha memperjuangkan pencapaiannya". Dengan melihat pandangan Mouzelis tersebut, maka dibutuhkan sebuah mekanisme tertentu untuk menghindari setidaknya mengurangi peluang terjadinya penyimpangan dari kalangan elit lokal. Dalam konteks inilah Pilkada Langsung menemukan momentumnya untuk dikembangkan.<sup>52</sup>

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

---

<sup>52</sup>*Ibid.*

pokok dalam upaya menggulirkan wacana pemilihan langsung agararah pengembangannya memiliki sandaran yang kokoh.<sup>53</sup>

Menurut Bambang Widjojanto, setidaknya ada tiga hal penting yang menjadi dasar serta alasan utama desakan masyarakat agar pemilihan kepala daerah secara langsung segera dilakukan:<sup>54</sup>

1. 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;
2. 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;
3. 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.

Ada trend yang menarik bila melihat sistem demokrasi yang kini berkembang di berbagai negara yang tengah mengalami proses transisi politik seperti layaknya Indonesia. Kebanyakan negara itu tak percaya lagi pada “*representative democracy*” karena justru membuat dan memperkuat sistem kekuasaan otoriter. Semula *democracy representative* diadopsi sebagai ciri dari sebuah negara modern. Pada tahapan ini sebagian kekuasaan diserahkan kepada kelompok tertentu atau politisi yang membuat keputusan untuk dan atas nama kepentingan *demos*. Karena, jumlah penduduk yang kian besar tak mungkin harus melibatkan rakyat untuk turut memutuskan berbagai masalah yang berkembang. Apalagi juga ada problem waktu serta terbatasnya

---

<sup>53</sup> *Ibid*

<sup>54</sup> Bambang Widjojanto, “Pemilihan Langsung Kepala Daerah: Upaya Mendorong Proses Demokratisasi”, Makalah pada seminar nasional Pemilihan Langsung Kepala daerah sebagai Wujud Demokrasi Lokal, Adeksi 2003.

pengetahuan dan pemahaman masyarakat awam atas problematik yang kian berkembang.<sup>55</sup>

Pada tahun 1960-an berkembang suatu gagasan mengenai partisipasi publik atau *public participation*. Gagasan ini kian marak dan meluas khususnya partisipasi publik di dalam proses pembangunan dan sistem kekuasaan. Perkembangan gagasan ini makin relevan dan menguat setelah sistem kekuasaan otoriter yang didukung oleh *pseudo democratic representative* kian menyengsarakan rakyat. Pada titik ini, politisi dan sistem kekuasaan tidak lagi responsif mengakomodasi kepentingan rakyat dan merosotnya respek pada profesionalitas mereka. Pada konteks inilah, konsepsi klasikal demokrasi yang merujuk pada *term* di periode *ancient greece* yang berasal dari kata *demos* dan *kritos* yang dimaknai sebagai *power/rule by demos* memperoleh interpretasi pemaknaan dan perluasan pemahaman sesuai dengan perkembangan dan situasi zaman. Pada akhirnya, pada isu tertentu keterlibatan rakyat secara langsung untuk memutuskan suatu soal dilakukan. Itu sebabnya berkembanglah gagasan pemilihan langsung kepala pemerintahan dan kepala daerah serta berbagai pejabat public tertentu.<sup>56</sup>

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 meletakkan kembali kedaulatan berada ditangan rakyat, sehingga rakyat

---

<sup>55</sup> *Ibid.*

<sup>56</sup> *Ibid.*

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.<sup>57</sup>

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 pasang 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.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup><http://www.zonanesia.com/2014/10/sistem-pemerintahan-indonesia-sekarang.html>

<sup>58</sup><http://hukum.kompasiana.com/2012/05/17/hak-pilih-warga-negara-sebagai-sarana-pelaksanaan-kedaulatan-rakyat-dalam-pemilu-458023.html>

Pilkada langsung merupakan suatu rangkaian rel demokrasi yang hendak diwujudkan dalam rangka meningkatkan nilai demokrasi pada tingkat daerah. Sebagaimana dikatakan Robert Dahl, bahwa demokrasi lokal pada tingkat pemerintahan kota dan kabupaten mendorong masyarakat di sekitar pemerintah tersebut untuk ikut serta secara rasional terlibat dalam kehidupan politik.<sup>59</sup> Menurut Ahmad Nadir, dengan dipilihnya kepala daerah secara langsung, aspirasi dan keinginan politik masyarakat di tingkat paling bawah akan dapat tersalurkan. Sebab, pada hakekatnya dengan pilihan langsung ini, yang akan dipilih bukanlah seorang figur semata-mata, melainkan sebuah konsep akan pembangunan di daerah ke depan. Tantangan yang harus dijawab hari ini adalah bagaimana agar masyarakat di daerah dalam memilih bupati atau walikota yang mempertimbangkan aspek visi dan misi calon lebih dominan dibandingkan kedekatan emosional atau pertimbangan pragmatis lainnya.<sup>60</sup>

### **C. 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

---

<sup>59</sup> Afan Gaffar, Syaukani, Ryaas Rashid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm. 34.

<sup>60</sup> Ahmad Nadir, *Pilkada Langsung dan Masa Depan Demokrasi*, Averroes Press, Jakarta, 2005, hlm. 125.

upaya menghadapi perkembangan keadaan, baik didalam maupun di luar negeri, serta tantangan persaingan global, dipandang perlu menyelenggarakan otonomi daerah dengan memberikankewenangan 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.<sup>61</sup>

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 di bidang 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.<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> Soedarsono, *MK sebagai Pengawal Demokrasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, hlm. 123.

<sup>62</sup> Ahmad Nadir, *op.cit.*, hlm. 23.



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 beradadi atas berbagai kekuatan politik elit yang selama ini dinilai terlampaui mendominasi dan bahkan terkesan menghegemoni.<sup>63</sup>

Pada pemilu legislatif dan pemilu presiden tahun 2004, bangsa Indonesia juga telah membuktikan kapasitas diri pada dunia internasional, bahwa dirinyamampu menegakan prinsip demokrasi dalam tataran yang lebih asasi. Dibalik berbagai kritik yang ada, pelaksanaan pemilu 2004 sudah menunjukkan suatu upaya reposisi peran rakyat banyak dalam prosesi politik di Indonesia. Sukses besar yang terjadi pada pemilu 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 2004 dengan pilkada langsung, sehingga jangan kita jadi over confident bahwa sukses

---

<sup>63</sup>*Ibid.*

pemilu 2004 serta merta membawa sukses pilkada yang terselenggara mulai tahun 2005.<sup>64</sup>

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. Apabila 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

---

<sup>64</sup>*Ibid.*

kebijakan publik yang dihasilkan nantinya juga tidak hanya memuat kepentingan local semata.<sup>65</sup>

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".<sup>58</sup> 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 legislative 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

---

<sup>65</sup> Ahmad Nadir, *op.cit.*, hlm. 152.

sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 6e PP Nomor 6 Tahun 2005 yang kemudian dihapuskan berdasarkan PP Nomor 17 Tahun 2005.<sup>66</sup>

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.

Pilkada langsung di Indonesia yang dimulai sejak Juni 2005 dan diperkirakan akan selesai pada bulan Desember 2008. Dalam catatan Departemen Dalam Negeri, 44,7 persen pelaksanaan pilkada di Indonesia pernah disengketakan di pengadilan. Baik itu di Pengadilan Tinggi (PT) maupun Mahkamah Agung (MA). Mahkamah Agung (MA) menyarankan agar DPR membuat Undang-undang baru yang menyatakan sengketa Pilkada bisa diadili lagi di Mahkamah Konstitusi (MK). Jika MK masih menyidangkan

---

<sup>66</sup>*Ibid*, hlm. 156.

hasil pemilu nasional, maka Pilkada juga harus disidang di Mahkamah Konstitusi. Pemilu saja dengan pilkada karena di bawah lembaga Komisi Pemilihan Umum. Jika Pilkada dinilai bukan pemilu, maka penyelenggaranya bukan KPU dan perselisihan hasilnya juga bukan MK, tetapi kalau pilkada adalah pemilu maka penyelenggaranya harus KPU dan perselisihan hasilnya harus di MK. Mahkamah Konstitusi sendirilah yang memutuskan untuk mengambil kewenang mengadili pilkada dari Mahkamah Agung pada masa lalu. Jika mereka membuat putusan yang bertentangan putusan MK sebelumnya, maka MK generasi ketiga boleh membatalkan lagi putusan MK generasi kedua dan kembali putusan 2005. Kasus ini bermula saat Ketua MK Akil Mochtar tertangkap basah jual beli perkara kasus pilkada. Buntutnya, MK menutup pintu mengadili perkara pilkada. Perppu Pilkada dikeluarkan yang isinya memberikan kewenangan pengadilan pilkada ke MA. Nyatanya Mahkamah Agung keberatan.<sup>67</sup>

Fenomena keberadaan lembaga mahkamah konstitusi dalam duniaketatanegaraan dewasa ini, secara umum memang dapat dikatakan merupakan sesuatu yang baru. Menurut jimly asshidique, mahkamah konstitusi di banyak negara di tempatkan sebagai elemen penting dalam sistem negarakonstitusional modern. Keberadaan Mahkamah Konstitusi ini lebih untuk menyelesaikan konflik antara lembaga Negara, karena dalam proses

---

<sup>67</sup>[http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.Berita&id=10607#.VQt14\\_AnJf0](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.Berita&id=10607#.VQt14_AnJf0)

perubahan menuju negara demokrasi tak bisa dihindari munculnya pertentangan antar lembaga.<sup>68</sup>

Perlu juga adanya pengawasan terhadap hakim dalam sengketa Pilkada. Pengawasan terhadap hakim, baik hakim dalam lingkungan peradilan dibawah Mahkamah Agung serta Hakim Mahkamah Konstitusi dilakukan oleh lembaga tersendiri yang bersifat mandiri. Menurut ketentuan Pasal 24B ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yakni, “Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan Hakim Agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim”. Artinya, bahwa Komisi Yudisial mempunyai kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap semua hakim di Indonesia termasuk Hakim Konstitusi.

Sebagaimana Ni'matul Huda menyatakan bahwa Hakim Konstitusi jugahakim yang perlu diawasi perilakunya oleh lembaga pengawas eksternal. Pengawas eksternal dalam pendapat tersebut adalah pengawasan yang dilakukan oleh Komisi Yudisial yang memang dibuat khusus untuk mengawasi perilaku hakim di Indonesia.<sup>69</sup>

Pendapat Ni'matul Huda tersebut kemudian dikuatkan oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 Pasal 22 ayat (1) huruf e yang menyebutkan: Dalam melaksanakan pengawasan Komisi Yudisial membuat laporan hasil pemeriksaan yang berupa rekomendasi dan disampaikan

---

<sup>68</sup>Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 223

<sup>69</sup>Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2011, hlm. 79.

kepada Mahkamah Agung dan/atau Mahkamah Konstitusi, serta tindakannya disampaikan kepada Presiden dan DPR.

Mendagri Mardiyanto mengatakan bahwa Total 170 Pilkada yang sempat bersengketa dan selesai semua, kecuali Maluku Utara. Data rincinya, beber Mardiyanto, pada 2005-2008 di Indonesia sudah berlangsung 380 pilkada. Mulai pemilihan Gubernur, Bupati sampai Wali Kota. Dari data itu, 170 pilkada sempat diproses secara hukum. Sebab, ada pihak yang tidak puas dan mengajukan gugatan. Jumlahnya mencapai 44,7 persen.<sup>70</sup>

Menurut Ketua DPP Partai Demokrat, Anas Urbaningrum, pilkada memang masih memiliki kekurangan. Sengketa hasil pilkada, termasuk konflik antar pendukung beserta isu politik uang, memang masih kerap mewarnai sebagian pelaksanaan pilkada, tetapi jangan sampai berpikir untuk menghapus pilkada langsung. Kekurangan yang muncul bukan disebabkan substansi pilkada secara langsung, tetapi, lebih disebabkan adanya sebagian kecil prosedur teknis penyelenggaraan yang memang harus disempurnakan.<sup>71</sup>

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

---

<sup>70</sup>Berpolitik.com., 44,7 Persen Kasus Pilkada ke Pengadilan, 19 Juni 2008, diakses pada tanggal 22 Januari 2015.

<sup>71</sup>*Ibid.*

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.<sup>72</sup>

Disamping adanya permasalahan tersebut, dua hal penting yang harus digaris bawahi dalam pelaksanaan pilkada langsung adalah:<sup>73</sup>

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. 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. Dalam banyak hal pemilihan

---

<sup>72</sup> Kacung Marijan, *Resiko Politik, Biaya Ekonomi Akuntabilitas Politik dan Demokrasi Lokal*, Komunitas Indonesia Untuk Demokrasi, Jakarta, 2007, hlm. 16.

<sup>73</sup> *Ibid*, hlm. 18.



langsung kepala daerah dan pemisahan antara *mayor* (kepala daerah) dan *councilor* (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.<sup>74</sup>

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 Maluku dan Sulawesi menunjukkan betapa sulitnya menghasilkan pilkada berkualitas dan diterima semua pihak.<sup>75</sup>

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 antararatusan sengketa hasil pilkada di Tanah Air, ada tiga kasus

---

<sup>74</sup><http://www.partai.info/berita/menghapus-pilkada-langsung.php>

<sup>75</sup> Eko Prasodjo, Menghapus Pilkada Langsung, Pebruari 2008, sumber <http://id.buck1.com/politikhukum/menghapus-pilkada-langsung-566>

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.<sup>76</sup>

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 MA dan Pengadilan Tinggi, masing-masing akan menghasilkan putusan tingkat pertama dan terakhir yang bersifat *final and binding*.<sup>77</sup>

Pasal 106 ayat (5) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 94 ayat (4) PP Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan

---

<sup>76</sup> Mimbar Opini, Pilkada Damai Impian Kita Bersama, Pikiran Rakyat, 13 April 2008.

<sup>77</sup> Maruarar Siahaan, Pilkada Dalam Demokrasi Transisional, *Jurnal Konstitusi*, Vol.2 Nomor 1 Juli 2005.

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) memberikankan 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.<sup>78</sup>

Dinamika politik di Indonesia beberapa hari terakhir begitu hangat, terlebih pasca Pilpres 2014 kekuatan politik di Indonesia seakan terbelah. Imbasnya, pembahasan aturan tentang pemilihan kepala daerah di DPR RI pun memiliki daya magnet yang begitu kuat. UU No. 22 Tahun 2014 yang mengatur tentang mekanisme pemilihan kepala daerah di DPRD yang disahkan oleh DPR RI mendapat penolakan begitu kuat oleh masyarakat. Sehingga hanya hitungan hari, Presiden Republik Indonesia Soesilo Bambang Yudhoyono pada tanggal 2 Oktober 2014 menandatangani Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) No. 1 Tahun 2014 tentang

---

<sup>78</sup> MK Selesaikan Sengketa Pilkada?, Kompas 23 April 2008

Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, yang kemudian diundangkan pada tanggal itu juga oleh Menteri Hukum dan HAM. Terbitnya Perppu No. 1 Tahun 2014 tersebut mengingat keadaan genting dan memaksa sesuai dengan putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009.<sup>79</sup>

#### Pasal 2

Pemilihan dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

#### Pasal 3

- (1) Pemilihan dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali secara serentak di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- (2) Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota yang dapat mengikuti Pemilihan harus mengikuti proses Uji Publik.

#### Pasal 4

- (1) DPRD Provinsi memberitahukan secara tertulis kepada Gubernur dan KPU Provinsi mengenai berakhirnya masa jabatan Gubernur dalam waktu paling lambat 6 (enam) bulan sebelum masa jabatan Gubernur berakhir.
- (2) DPRD Kabupaten/Kota memberitahukan secara tertulis kepada Bupati/Walikota dan KPU Kabupaten/Kota mengenai berakhirnya masa jabatan Bupati/Walikota dalam waktu paling lambat 6 (enam) bulan sebelum masa jabatan Bupati/Walikota berakhir.

#### Pasal 5

- (1) Pemilihan diselenggarakan melalui 2 (dua) tahapan yaitu tahapan persiapan dan tahapan penyelenggaraan.
- (2) Tahapan persiapan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
  - a. perencanaan program dan anggaran;
  - b. penyusunan peraturan penyelenggaraan Pemilihan;
  - c. perencanaan penyelenggaraan yang meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan pelaksanaan Pemilihan;
  - d. pembentukan PPK, PPS, dan KPPS;
  - e. pembentukan Panwas Kabupaten/Kota, Panwas Kecamatan, PPL, dan Pengawas TPS;

---

<sup>79</sup><http://www.muranews.com/berita-847-kegagalan-uu-no-22-tahun-2014-dalam-teori-lon-luvois-fuller.html>

- f. pemberitahuan dan pendaftaran pemantau Pemilihan; dan
  - g. penyerahan daftar penduduk potensial Pemilih.
- (3) Tahapan penyelenggaraan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
- a. pendaftaran bakal Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota;
  - b. Uji Publik;
  - c. pengumuman pendaftaran Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota;
  - d. pendaftaran Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota;
  - e. penelitian persyaratan Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota;
  - f. penetapan Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota;
  - g. pelaksanaan Kampanye;
  - h. pelaksanaan pemungutan suara;
  - i. penghitungan suara dan rekapitulasi hasil penghitungan suara;
  - j. penetapan calon terpilih;
  - k. penyelesaian pelanggaran dan sengketa hasil Pemilihan; dan
  - l. pengusulan pengesahan pengangkatan calon terpilih.

Perppu No. 1 Tahun 2014 merupakan penyempurnaan dari UU No. 32 Tahun 2004, apabila di UU No. 32 Tahun 2004 mengatur pencalonan pasangan kepala daerah dan wakil kepala daerah, tidak halnya dengan Perppu No. 1 Tahun 2014 yang hanya mengatur tentang pemilihan kepala daerah secara langsung. Lahirnya Perppu No. 1 Tahun 2014 semakin mempertegas gagalnya UU No. 22 Tahun 2014.<sup>80</sup>

---

<sup>80</sup><https://hasrulharahap.wordpress.com/2015/02/>