

BAB IV

ANALISIS DAN PENYAJIAN DATA

A. Deskripsi Data

Lahirnya kata demokratis dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar pada saat dilakukan perubahan UUD 1945 terdapat adanya 2 (dua) pendapat yang berbeda mengenai cara pemilihan kepala daerah. Satu pendapat menghendaki pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat maupun DPRD sementara pendapat lain menghendaki tidak dilakukan secara langsung oleh rakyat. Sehingga setelah reformasi dibuatnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 telah membawa perubahan besar bagi tatanan Pilkada di Indonesia, dimana sebelum reformasi Pilkada dilakukan oleh DPRD, menjadi Pilkada langsung oleh rakyat. Dampak langsung dari penyelenggaraan pemerintahan tersebut adalah semakin seragam potensi dan kepentingan daerah yang ada. Pada tahun 2004 DPR mensahkan undang-undang tentang pemilihan langsung kepala daerah melalui UU No 32 Tahun 2004. Berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, peserta pilkada adalah pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Kemudian ketentuan perubahan terdapat di Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 yang menyatakan bahwa peserta pilkada juga dapat berasal dari pasangan calon perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang. Undang-undang ini menindaklanjuti keputusan Mahkamah Konstitusi yang membatalkan beberapa pasal menyangkut peserta Pilkada dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Dalam perjalannya, Indonesia Setelah 10 tahun melaksanakan

pilkada langsung. Pada tahun 2014 DPR di Senayan mengesahkan UU Pilkada yang salah satu substansinya pemilihan kepala daerah dilakukan oleh DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota. Namun, terjadi gejolak di masyarakat yang membuat Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada tanggal 2 Oktober 2014 menerbitkan Perppu nomor 1 tahun 2014 yang membatalkan Undang-undang nomor 22 tahun 2013 tentang Pemilihan Kepala Daerah, dan Perppu nomor 2 tahun 2014 yang merevisi Undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Selanjutnya Presiden Joko Widodo telah menandatangani UU nomor 8 tahun 2015 tentang Undang-Undang tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Wali Kota. Dalam UU Nomor 8 tahun 2015, pelaksanaan pemilihan gubernur, bupati, dan wali kota dilaksanakan setiap lima tahun sekali secara serentak. Dimana tahap pertama akan dilaksanakan pada tahun 2015 dan tahap kedua pada tahun 2017.



B. POLITIK HUKUM LAHIRNYA PASAL 18 AYAT 4 UUD NRI 1945

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Konsepsi negara hukum yang diinginkan oleh founding fathers sejak awal perjuangan kemerdekaan ini terlihat jelas dengan dimuatnya pokok-pokok pikiran dasar dalam Pembukaan UUD 1945, yaitu “kemerdekaan, keadilan, kemanusiaan dan pernyataan bahwa pemerintah negara berkewajiban untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum”.¹⁸⁹ Oleh sebab itu Indonesia menggunakan demokrasi sebagai asas yang melakat pada ketatanegaraan nya.

Sejak pertama sekali diperkenalkannya pemahaman bahwa demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat, perdebatan mengenai makna dan lingkup demokrasi hampir tidak pernah berhenti, terutama kaitannya dengan pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Terdapat bermacam-macam istilah demokrasi. Ada yang dinamakan Demokrasi Konstitusional, Demokrasi Rakyat, Demokrasi Sovyet, Demokrasi Pancasila dan sebagainya. Demokrasi yang dianut di Indonesia, yaitu demokrasi berdasarkan Pancasila, masih dalam tahap perkembangan dan mengenai sifat-sifat dan ciri-cirinya terdapat pelbagai tafsiran dan pandangan. Tetapi yang tidak dapat disangkal

¹⁸⁹ Andi Mattalatta, Politik Hukum Perundang-Undangan, *Loc.Cit.*

ialah bahwa beberapa nilai pokok dari demokrasi konstitusional cukup jelas tersirat di dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang belum diamandemen.¹⁹⁰

Demokrasi sendiri diyakini tumbuh dan berkembang dalam peradaban Yunani yang dimulai dengan munculnya negara kota (polis). Secara etimologi berasal dari gabungan dua kata yang berasal dari Yunani, yakni *demos* yang berarti rakyat dan *kratos/cratein* yang berarti pemerintah. Atau secara ringkas demokrasi diartikan sebagai bentuk pemerintahan rakyat.¹⁹¹

Perubahan-perubahan ini sebagai konsekuensi logis yang mesti terjadi senada dengan nilai dan prinsip-prinsip dari sistem demokrasi yang telah dipilih Indonesia sebagai pengganti sistem otoritarian melalui gerakan reformasi di tahun 1998. Derasnya arus demokrasi di tahun 1998 telah membawa Indonesia kepada babak baru dalam konteks penyelenggaraan negara yang sesuai dengan nilai dan prinsip sistem demokrasi, pemilihan umum di tahun 1999 yang dilaksanakan melalui asas langsung sebagai awal pertanda implementasi demokrasi dalam aspek hadirnya partisipasi publik dalam menentukan pemimpin.¹⁹²

Salah satu tuntutan reformasi 1998 adalah pelaksanaan otonomi daerah. Tercatat ada 6 tuntutan Reformasi 1998 yaitu Pertama, Adili Soeharto dan kronikroninya. Kedua, Amandemen UUD 1945. Ketiga, Penghapusan dwifungsi ABRI. Keempat, Otonomi daerah yang seluas-luasnya. Kelima,

¹⁹⁰ R. Dahl, *Demokrasi dan Para Pengkritiknya*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1992, hlm 5.

¹⁹¹ Ian Pasaribu, *Pilkada Serentak Dan Hukum Politik: Kontroversi Kebijakan Pemerintah Pusat Terkait Putusan Hukum Pilkada Kabupaten, Simalungun Sumatera Utara Tahun 2015*, *Jurnal Politika*, Vol. 8, No. 1, April 2017, hlm 82.

¹⁹² *Ibid.*, hlm 83.

Supremasi hukum dan Keenam, Pemerintahan yang bersih dari Korupsi Kolusi dan Nepotisme (KKN). Demokratisasi politik di ranah lokal dalam waktu sepuluh tahun ini telah membuat persaingan memperebutkan kekuasaan politik menjadi semakin kuat. Mobilisasi jaringan kekerabatan, etnis dan keagamaan kemudian diciptakan untuk memenangkan persaingan politik tersebut. Setiap pemilihan baik itu gubernur, bupati maupun kepala desa mempertimbangkan keterwakilan etnis dan agama, sehingga power sharing antara kumpulan etnis dominan selalu mewarnai dalam setiap proses pemilihan kepemimpinan politik.¹⁹³

Desentralisasi kemudian dianggap menjadi salah satu solusi dalam menyelesaikan permasalahan yang ada di daerah. Tujuan utama desentralisasi adalah mengurangi beban pemerintah pusat dalam menangani urusan domestik sehingga terfokus merespon berbagai kecenderungan global dan berkonsentrasi pada perumusan kebijakan makro nasional yang lebih strategis. Desentralisasi juga bertujuan agar pemerintah daerah mengalami proses pemberdayaan yang signifikan dan bertanggung jawab dengan tidak lagi dibawah dominasi pemerintah pusat. Pemerintah pusat hanya berperan melakukan supervisi, memantau, mengawasi dan mengevaluasi pelaksanaan otonomi daerah.¹⁹⁴

Sebagai koreksi terhadap kegagalan sistem sentralisasi dan uniformisasi pemerintah pusat dengan keluarnya kebijakan desentralisasi untuk otonomi daerah yang dalam visi otonomi daerah yakni dibidang politik, ekonomi, sosial budaya. Untuk bidang politik, karena otonomi daerah adalah buah dari

¹⁹³ *Ibid.*

¹⁹⁴ *Ibid.*

kebijakan desentralisasi dan demokratisasi, maka harus dipahami sebagai sebuah proses untuk membuka ruang bagi lahirnya kepala daerah yang dipilih secara demokratis, memungkinkan penyelenggaraan pemerintahan yang responsif terhadap kepentingan masyarakat dan memelihara suatu mekanisme pengambilan keputusan yang taat pada azas pertanggungjawaban publik.¹⁹⁵ Pertimbangan-pertimbangan unsur suku sebagai hal yang dipertimbangkan di daerah yang masyarakatnya cukup majemuk dan sering dilanda oleh dinamika sosial, fenomena politik identitas dan keterwakilan politik yang berasas pada etnis dan agama dalam proses politik. Lahirnya gerakan reformasi pada tahun 1998, membawa dampak yang sangat luas dalam tata kehidupan dan penyelenggaraan pemerintahan yang ada. Pada masa Orde Baru, penyelenggaraan pemerintahan berjalan hanya semata-mata mengikuti kehendak penguasa dengan menjadikan birokrasi kekuasaan di pusat-pusat pemerintahan sebagai ujung tombak utama dengan mengabaikan berbagai potensi yang ada di masing-masing daerah.¹⁹⁶

Dampak langsung dari penyelenggaraan pemerintahan tersebut adalah semakin seragam potensi dan kepentingan daerah yang ada. Pada tahun 2004 DPR mensahkan undnag-undang tentang pemilihan langsung kepala daerah melalui UU No 32 Tahun 2004. Berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, peserta pilkada adalah pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Kemudian ketentuan perubahan terdapat di Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 yang menyatakan bahwa peserta

¹⁹⁵ *Ibid*, hlm 84.

¹⁹⁶ *Ibid*.

pilkada juga dapat berasal dari pasangan calon perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang.¹⁹⁷ Undang-undang ini menindaklanjuti keputusan Mahkamah Konstitusi yang membatalkan beberapa pasal menyangkut peserta Pilkada dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Dalam perjalannya, Indonesia Setelah 10 tahun melaksanakan pilkada langsung. Pada tahun 2014 DPR di Senayan mengesahkan UU Pilkada yang salah satu substansinya pemilihan kepala daerah dilakukan oleh DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota. Namun, terjadi gejolak di masyarakat yang membuat Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada tanggal 2 Oktober 2014 menerbitkan Perppu nomor 1 tahun 2014 yang membatalkan Undang-undang nomor 22 tahun 2013 tentang Pemilihan Kepala Daerah, dan Perppu nomor 2 tahun 2014 yang merevisi Undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Selanjutnya Presiden Joko Widodo telah menandatangani UU nomor 8 tahun 2015 tentang Undang-Undang tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Wali Kota. Dalam UU Nomor 8 tahun 2015, pelaksanaan pemilihan gubernur, bupati, dan wali kota dilaksanakan setiap lima tahun sekali secara serentak. Dimana tahap pertama akan dilaksanakan pada tahun 2015 dan tahap kedua pada tahun 2017.¹⁹⁸

Upaya untuk mewujudkan demokratisasi di Indonesia ditempuh melalui berbagai cara, salah satunya adalah dengan menjalankan desentralisasi, termasuk di dalamnya Pilkada langsung. Desentralisasi merupakan bagian dari proses demokratisasi. Dengan desentralisasi maka kepada daerah, baik

¹⁹⁷ *Ibid.*

¹⁹⁸ *Ibid.*

pemerintahan-nya, rakyatnya, maupun wakil-wakil rakyat, diberi kemungkinan dan kesempatan untuk memformulasikan dan mengimplementasikan kebijakan publik yang sesuai dengan kepentingan masyarakat setempat. Pilkada langsung merupakan salah satu bentuk implementasi desentralisasi dalam perspektif politik, dimana terjadi proses transfer lokus kekuasaan dari pusat ke daerah.⁸ Pemilihan kepala daerah secara langsung di Indonesia dimulai pada tahun 2005, tepatnya pada bulan Juni 2005.¹⁹⁹ Pilkada langsung di Indonesia sering dikatakan sebagai suatu lompatan demokrasi yang dapat berkonotasi positif maupun negatif. Dalam arti positif, Pilkada langsung memberikan kesempatan kepada rakyat di daerah sebagai salah satu infrastruktur politik untuk memilih kepala daerahnya secara langsung melalui mekanisme pemungutan suara. Hal ini akan mendorong terjadinya keseimbangan antara infrastruktur politik dengan suprastruktur politik, karena melalui pilkada langsung maka rakyat dapat menentukan jalannya pemerintahan dengan memilih pemimpin yang dikehendaki secara bebas dan rahasia. Meskipun rakyat tidak terlibat secara langsung dalam pengambilan keputusan pemerintahan sehari-hari, namun mereka dapat melakukan kontrol atas jalannya pemerintahan yang sudah mendapat mandat langsung dari rakyat. Dengan demikian terjadi mekanisme check and balance yang mendorong dicapainya akuntabilitas publik dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sedangkan, dalam arti negatif, Pilkada langsung sebagai lompatan demokrasi yang merupakan pesta rakyat daerah, diartikan sebagai kebebasan rakyat untuk berbuat apa

¹⁹⁹ *Ibid.*, hlm 85.

saja, termasuk melakukan tindakan-tindakan anarki dalam pelaksanaan Pilkada serta mengambil keuntungan pribadi dari pelaksanaan Pilkada tersebut.²⁰⁰

Lahirnya kata demokratis dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar pada saat dilakukan perubahan UUD 1945 terdapat adanya 2 (dua) pendapat yang berbeda mengenai cara pemilihan kepala daerah. Satu pendapat menghendaki pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat maupun DPRD sementara pendapat lain menghendaki tidak dilakukan secara langsung oleh rakyat. Diantara yang mengusulkan agar pemilihan kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat adalah Anthonius Rahail dari Fraksi KKI, yang menyatakan:²⁰¹

“... ini ingin kami tekankan, karena selama ini pemilihan tidak langsung dan akhir-akhir ini justru hasil pemilihan bupati dan gubernur setelah melaksanakan pemerintahannya ternyata tidak menunjukkan kemampuan yang berarti untuk membangun rakyat dan nampaknya nanti yang susah juga adalah rakyat itu sendiri. Oleh karena itu, menyangkut tentang sistem pemilihan eksekutif ini memang perlu kita tetapkan secara benar apa yang menurut kata hati kita sekarang adalah terbaik untuk membangun bangsa dan negara ini.

Oleh karena itu kami melihat, bahwa contoh-contoh yang ada sekarang, kadangkala dengan sistem yang tidak langsung itu lalu bisa atur akhirnya menghasilkan orang yang punya uanglah yang jadi. Itu adalah suatu fakta seperti itu. Oleh karena itu kami mengusulkan yang pertama di mana gubernur, bupati dan walikota itu dipilih secara langsung. Saya yakin dan

²⁰⁰ *Ibid.*

²⁰¹ Tim Penyusun, *Naskah Komprehensif Buku 4 Jilid 2 Kekuasaan Pemerintahan Negara*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta: 2010, hlm. 1253.

percaya, bahwa sudah cukup banyak kaderkader bangsa kita yang tersebar di seluruh tanah air hanya kesempatan yang barangkali perlu kita berikan, sehingga ada kompetitif yang sehat dalam rangka kita mempunyai kader pemimpin rakyat yang memang betul-betul teruji kepemimpinannya oleh penilaian secara terbuka, terimakasih pak.”

Selain itu, pemilihan kepala daerah secara langsung juga diulas oleh Ali Marwan Hanan sebagai berikut:²⁰²

“Presiden itu dipilih secara langsung maka pada pemerintah daerah pun gubernur dan bupati, walikota itu dipilih langsung oleh rakyat. Undang-undang dan tata caranya nanti akan kita atur. Dengan undang-undang dan tata caranya nanti kita atur. Dengan undang-undang yang nanti akan terkait dengan undang-undang otonomi daerah itu sendiri.”

Sedangkan yang mengusulkan agar pemilihan kepada daerah dipilih secara demokratis adalah Hobbes Sinagari F-PDIP yang mengatakan:²⁰³

“Jadi, kita tidak dipilih secara langsung oleh rakyat tapi dipilih secara demokratis, itu usulan kita. Bukan, inikan begini ya, dalam hal inikan saya kira kan ini perdebatan kita yang utama nantidalah masalah pemilihan presiden, masalah pemilihan gubernur dan selanjutnya, jadi saya kira harus dihormati juga usulan kita yang seperti itu begitu, jadi saya kira nanti di untuk ayat (4) ini bikin alternatiflah ya, dilatarnatif dipilih secara demokratis yang selanjutnya diatur dalam undang-undang. Alternatif, jadi bikin alternatif ayat.”

Karena perbedaan pendapat itu, Jakob Tobing mengemukakan alternatif yang berkaitan dengan pemilihan kepala daerah. Berikut ini pernyataan Jakob:²⁰⁴ *“Dipilih secara demokratis yang pelaksanaannya diatur dalam undang-undang, salah satu alternatif yang mungkin adalah pemilihan langsung di samping pemilihan oleh DPRD. Atau pemilihan berdasarkan cara lain yang dianggap demokratis. Apakah kita bisa memilih alternatif 2, bisa, belum.”*

Setelah melalui perdebatan yang panjang disimpulkan agar pemilihan kepala daerah dipilih secara demokratis sebagai mana bunyi dalam Pasal 18 ayat (4) UUD Tahun 1945. Kesepakatan rumusan secara demokratis untuk

²⁰² *Ibid.*, hlm. 1182

²⁰³ *Ibid.*, hlm. 1221..

²⁰⁴ *Ibid.*, hlm. 1250.

pemilukada dicapai dengan maksud agar bersifat fleksibel. Pembuat undang-undang dapat menentukan sistem pemilukada yang sesuai dengan kondisi daerah tertentu apakah secara langsung atau melalui perwakilan di DPRD. Hal itu juga dimaksudkan sebagai bentuk penghargaan konstitusi terhadap keragaman adat istiadat dan budaya masyarakat antar daerah yang berbeda-beda. Hal itu juga sesuai dengan ketentuan Pasal 18D UUD 1945 yang mengakui satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa serta pengakuan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat.²⁰⁵

C. POLITIK HUKUM PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR: 97/PUU-XI/2013 TENTANG MEKANISME PEMILIHAN KEPALA DAERAH

Pemerintahan sebagai suatu kenyataan yang tidak dapat dihindarkan dalam hidup setiap warganegara yang memiliki banyak arti bagi mereka, secara perorangan atau secara bersama-sama. Pemerintah adalah harapan dan peluang untuk mewujudkan hidup yang sejahtera dan berdaulat melalui pengelolaan kebebasan dan persamaan yang dimiliki oleh warganegara.²⁰⁶

Pada sisi lain, pemerintah adalah tantangan dan kendala bagi warganegara terutama ketika pemerintah terjauhkan dari pengalaman etika pemerintahan. Suatu masyarakat tanpa pemerintahan adalah sebuah kekacauan massal. Di dalam masyarakat manusia beradab, diperlukan lebih banyak peraturan.

²⁰⁵Ali Marwan Hsb, Pemilihan Kepala Daerah Yang Demokratis Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/Puu-Ix/2013, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 13 NO. 03 - September 2016, hlm 232.

²⁰⁶Joko Setyono, *Good Governance Dalam Perspektif Islam*, *Loc.Cit.*

Diperlukan juga lebih banyak upaya dan kekuatan untuk menjamin bahwa peraturan-peraturan itu ditaati. Harapan yang ingin diwujudkan oleh setiap warganegara melalui proses pemerintahan adalah berlangsungnya kehidupan secara wajar, dalam semua bidang dan ukuran kehidupan mereka. Pemerintahan pertama-tama diharapkan dapat membentuk kesepakatan warganegara tentang bingkai kepatutan dalam proses kehidupan kolektif warganegara.²⁰⁷ Untuk mengisi kursi pemerintahan ini Indonesia mengadakan pemilihan sebagai cara yang digunakan untuk memilih kepala negara maupun kepala daerah yang akan mengisi posisi kepala pemerintahan baik pusat maupun daerah. Di Indonesia untuk memilih kepala daerah digunakan mekanisme Pilkada atau Pemilihan kepala daerah.

Pemilihan kepala daerah (pilkada) sekarang ini dilakukan secara langsung. Pemilihan kepala daerah secara langsung ini telah berlangsung sejak tahun 2005, yang didasarkan pada ketentuan UU No. 32 Tahun 2004 dengan berlandaskan pada ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menentukan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.²⁰⁸

Apabila dicermati, sesungguhnya ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 tersebut tidak menegaskan keharusan bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota harus dipilih melalui suatu pemilihan yang dilaksanakan secara langsung. Akan tetapi, menurut Rozali Abdullah, oleh karena Daerah merupakan bagian tak

²⁰⁷ *Ibid.*

²⁰⁸ Nopyandri, Pemilihan Kepala Daerah Yang Demokratis Dalam Perspektif Uud 1945, Jurnal Ilmu Hukum Vol.2 Nomor 2, hlm 2.

terpisahkan dari Negara Republik Indonesia, maka dalam melakukan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah seharusnya sinkron dengan pemilihan presiden dan wakil presiden, yaitu melalui pemilihan langsung.²⁰⁹

Setelah proses percepatan demokrasi secara beruntun tersebut berjalan kurang lebih lima tahun dihitung dari 1 Juni 2005, ternyata masih juga menyisakan banyak persoalan, bahkan agenda pemilihan kepala daerah secara langsung pun juga berkontribusi menambah beban politik, sosial bahkan beban finansial republik ini. Pemilihan kepala daerah secara langsung terlalu boros, dan tidak seimbang dengan cost politik yang telah dikorbankannya. Kenyataan yang tak terhindarkan dalam pemilihan kepala daerah secara langsung adalah muncul kapitalisasi dalam tahapan pemilihan kepala daerah. Dengan munculnya kapitalisasi ini maka pemilihan kepala daerah secara langsung jauh lebih mahal dibandingkan dengan model pemilihan kepala daerah lewat perwakilan DPRD.²¹⁰

Dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung selama ini, nuansa yang paling menonjol adalah maraknya sengketa pemilihan kepala daerah yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi. Sidang sengketa pemilihan kepala daerah telah mendominasi perkara yang ditangani Mahkamah Konstitusi. Selain itu juga maraknya kepala daerah yang terpilih dalam pemilihan kepala daerah secara langsung yang terjerat kasus korupsi. Kabar tentang kepala daerah yang tersandung kasus korupsi tak pernah berhenti mengalir. Ironisnya, setiap minggu selalu ada kepala daerah yang ditetapkan

²⁰⁹ *Ibid.*

²¹⁰ *Ibid., hlm 3.*

sebagai tersangka dalam kasus korupsi. Umumnya, terjeratnya para kepala daerah itu terkait erat dengan proses pemilihan kepala daerah yang sudah menelan biaya cukup banyak.²¹¹

Pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan koreksi atas pelaksanaan pemilihan kepala daerah melalui perwakilan rakyat di DPRD berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Koreksi atas sistem pemilihan kepala daerah ini dilakukan dengan diimplementasikannya payung hukum pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung, yakni Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004.²¹² Dalam perkembangan selanjutnya, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 kemudian diubah dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008. Lahirnya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 ini sesungguhnya tidak terlepas dari perdebatan yang berkembang di masyarakat menyangkut eksistensi pemilihan kepala daerah, yaitu apakah pemilihan kepala daerah itu masuk dalam rezim pemerintahan daerah atau rezim pemilihan umum.²¹³

Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 sebagai dasar konstitusional pelaksanaan pemilihan kepala daerah, sesungguhnya lahir bersamaan dengan Pasal 18A dan Pasal 18B,²¹⁴ yaitu pada perubahan kedua UUD 1945 dan dimasukkan dalam Bab tentang Pemerintahan Daerah. Selanjutnya Pasal 22E lahir melalui perubahan ketiga UUD 1945 tetapi tidak memasukkan Pasal 18 ayat (4) melainkan hanya ketentuan Pasal 18 ayat (3) yang mengatur mengenai DPRD.

²¹¹ *Ibid.*

²¹² *Ibid.*, hlm 7.

²¹³ *Ibid.*

²¹⁴ *Ibid.*, hlm 8.

Hal ini, menurut Leo Agustina, setidaknya dapat diartikan bahwa Konstitusi tidak hendak memasukkan pemilihan kepala daerah dalam pengertian pemilihan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E ayat (1) yang menyebutkan “pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.”²¹⁵

Dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, pemilihan kepala daerah tidak lagi dipilih melalui sistem perwakilan oleh DPRD, akan tetapi dipilih secara langsung oleh rakyat. Ini berarti pemilihan kepala daerah secara langsung memberi peluang bagi rakyat untuk ikut terlibat secara aktif dalam proses pengambilan keputusan yang sangat strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui pemilihan kepala daerah secara langsung. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yang mengatur tentang pemilihan kepala daerah secara langsung itu menggunakan rujukan atau konsideran Pasal 1, Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B UUD 1945. Frase “kedaulatan di tangan rakyat” dan dipilih secara demokratis” agaknya menjadi sandaran pembuat Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 merumuskan diterapkannya pemilihan kepala daerah secara langsung untuk menggantikan pemilihan kepala daerah melalui sistem perwakilan melalui DPRD sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999.²¹⁶

Akan tetapi, kata “dipilih secara demokratis” ini menurut Susilo dapat ditafsirkan pemilihan langsung oleh rakyat atau pemilihan melalui perwakilan oleh DPRD. Untuk mewujudkan pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota

²¹⁵ *Ibid.*

²¹⁶ *Ibid.*

secara demokratis diperlukan media untuk membentuk dan menciptakan konsep yang tepat, yang kemudian dikenal dengan istilah pemilihan kepala daerah. Pemilihan kepala daerah merupakan media untuk melaksanakan pemilihan kepala daerah secara demokratis sesuai dengan amanat UUD 1945²¹⁷.

Persoalan mendasar mengenai pemilihan kepala daerah pada umumnya tersangkut pada pemahaman dan pemaknaan atas kata “demokratis” yang kemudian diperdebatkan menjadi pemilihan langsung yang disebut demokratis dan pendapat lain yang menyatakan pemilihan tak langsung pun sesungguhnya juga dapat demokratis. Mekanisme pemilihan kepala daerah disebut demokratis apabila memenuhi beberapa parameter.²¹⁸

Robert Dahl, Samuel Huntington dan Bingham Powel sebagaimana dikutip Saukani, HR dan kawankawan mengatakan bahwa parameter untuk mengamati terwujudnya demokrasi antara lain: pemilihan umum, rotasi kekuasaan, rekrutmen secara terbuka, serta akuntabilitas publik.²¹⁹

Terkait kebijakan memilih sistem pemilihan secara langsung dalam pemilihan kepala daerah, tidak terlepas dari disahkannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003, antara lain direposisi kewenangan dan fungsi DPRD, yakni fungsi meminta pertanggungjawaban kepala daerah dan memilih kepala daerah. Dengan hilangnya fungsi memilih kepala daerah oleh DPRD, berarti

²¹⁷ *Ibid.*, hlm 9.

²¹⁸ *Ibid.*

²¹⁹ *Ibid.*

istilah pemilihan kepala daerah secara demokratis dalam Pasal 18 ayat UUD 1945 adalah pemilihan langsung oleh rakyat.²²⁰

Meskipun pemilihan secara langsung dipandang memiliki makna positif dari aspek legitimasi dan kompetensi, frase “dipilih secara demokratis” sebagaimana dimaksud Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 tidak dapat diterjemahkan secara tunggal sebagai pemilihan secara langsung. Pemilihan secara tidak langsung atau perwakilan pun dapat diartikan sebagai pemilihan yang demokratis, sepanjang proses pemilihan yang dilakukan demokratis.²²¹

Pemahaman ini didasarkan bahwa Negara Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945 mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa sebagaimana diatur dalam Pasal 18B UUD 1945. Dengan demikian, pemahaman mendasar terhadap ketentuan pemilihan kepala daerah sebagaimana dimaksud Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 terutama terkait frase “...dipilih secara demokratis” dapat dimaknai bahwa pemilihan kepala daerah dapat dilakukan dalam 2 (dua) cara, yaitu pemilihan secara langsung oleh rakyat atau pemilihan melalui perwakilan yang dilaksanakan oleh DPRD.²²² Tafsiran MK tentang Frasa “Secara Demokratis”.

Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan bahwa “Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”. Tetapi dengan telah dihapuskannya penjelasan dalam

²²⁰ *Ibid.*

²²¹ *Ibid.*, hlm 10.

²²² Ali Marwan Hsb, *Op.Cit*, hlm 323.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, maka frasa “dipilih secara demokratis” akan terus menjadi perdebatan panjang.²²³

Dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013, latar belakang pemikiran lahirnya rumusan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 saat itu adalah sistem pemilihan kepala daerah yang akan diterapkan disesuaikan dengan perkembangan masyarakat dan kondisi di setiap daerah yang bersangkutan. Pembentuk undang-undang dapat merumuskan sistem pemilihan yang dikehendaki oleh masyarakat di dalam pemilihan kepala daerah sehingga masyarakat mempunyai pilihan apakah akan menerapkan sistem perwakilan yang dilakukan oleh DPRD atau melalui sistem pemilihan secara langsung oleh rakyat.²²⁴

Tujuannya adalah agar menyesuaikan dengan dinamika perkembangan bangsa untuk menentukan sistem demokrasi yang dikehendaki oleh rakyat. Hal ini merupakan *opened legal policy* dari pembentuk undang-undang dan juga erat dengan penghormatan dan perlindungan konstitusi terhadap keragaman adat istiadat dan budaya masyarakat di berbagai daerah yang berbeda-beda. Ada daerah yang lebih cenderung untuk menerapkan sistem pemilihan tidak langsung oleh rakyat dan ada pula daerah yang cenderung dan lebih siap dengan sistem pemilihan langsung oleh rakyat. Baik sistem pemilihan secara langsung (demokrasi langsung) maupun sistem pemilihan

²²³ *Ibid.*

²²⁴ *Ibid.*

secara tidak langsung (demokrasi perwakilan) sama-sama masuk kategori sistem yang demokratis.²²⁵

Kemudian keluarlah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 97/PUU-XI/2013 yang di dalamnya MK menafsirkan maksud dari Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945 mengenai Pilkada yang demokratis, Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 97/PUU-XI/2013 disimpulkan bahwa baik pemilihan secara langsung oleh rakyat maupun pemilihan secara tidak langsung sama-sama masuk dalam kategori demokratis. Tetapi, dengan syarat bahwa pemilihan tersebut dilaksanakan dengan menerapkan asas-asas pemilihan umum secara demokratis yaitu: langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Oleh karena itu, bahkan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004 dinyatakan bahwa merupakan wewenang pembentuk undang-undang untuk menentukan apakah pemilukada dilakukan secara langsung atau tidak. Bahkan, sesuai dengan latar belakang pembahasan ketentuan pemilukada dalam UUD 1945, pembuat undang-undang sesungguhnya juga dapat menentukan sistem pemilukada berbeda-beda sesuai dengan daerah masing-masing. Jika di Jakarta pemilukada dilakukan secara langsung, tidak berarti di Yogyakarta juga harus demikian, demikian pula di Papua serta daerah lain. Hal ini sesuai dengan keragaman masyarakat Indonesia, baik dilihat dari adat, struktur masyarakat maupun tingkat kesiapannya.²²⁶ Hal ini juga senada dengan pendapat dari Jimly Asshiddiqie dalam bukunya Komentar atas Undang-Undang Dasar Negara Republik

²²⁵ *Ibid.*

²²⁶ *Ibid.*

Indonesia Tahun 1945 bahwa ketentuan pemilihan secara demokratis dalam ayat (4) ini dapat dilaksanakan baik melalui cara langsung atau dengan cara tidak langsung melalui DPRD. Kedua cara itu sama-sama demokratis dan karena itu konstitusional. Hanya saja, dewasa ini, ketentuan ini dijabarkan lebih lanjut dalam undang-undang, yaitu bahwa pemilihan itu dilakukan melalui pemilihan umum kepala daerah atau disingkat pemilukada. Namun apabila suatu ketika akan diadakan perubahan sehingga pemilihan cukup diadakan secara tidak langsung melalui DPRD, maka hal itu juga harus dipandang sama demokratisnya dan sama-sama konstitusional. Ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis bukan dengan memilih salah satu dari bentuk demokrasi langsung atau demokrasi perwakilan adalah ketentuan yang tepat dalam menggambarkan nilai keberagaman daerah di Indonesia.²²⁷

Ketentuan ini dapat juga dipandang sebagai salah satu pemenuhan ketentuan Pasal 18B ayat (1) yang menyatakan bahwa Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Selain itu, ketentuan Pasal 18 ayat (4) tersebut juga dapat dipandang sebagai pelaksanaan dari Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar. Dengan pengertian bahwa apabila

²²⁷ *Ibid.*

sudah dikehendaki rakyat maka hal tersebut sudah masuk dalam pengertian demokrasi sesuai dengan asal kata demokarasi itu sendiri yaitu demos yang artinya rakyat dan kratos/cratein yang berarti pemerintahan rakyat. Sehingga demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat.²²⁸

**D. KELEBIHAN DAN KEKURANGAN TERKAIT PENGATURAN
PILKADA DI DALAM DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 10
TAHUN 2016 TENTANG PERUBAHAN KEDUA ATAS UNDANG-
UNDANG NOMOR 8 TAHUN 2015 TENTANG PEMILIHAN
GUBERNUR, BUPATI, WALIKOTA MENJADI UNDANG-UNDANG**

Pemilihan umum merupakan media bagi rakyat untuk menyatakan kedaulatannya. Paham kedaulatan rakyat menyiratkan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara adalah rakyat dan rakyat pula yang menentukan corak dan cara pemerintahan diselenggarakan. Begitu juga dengan pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang merupakan perwujudan dari paham kedaulatan rakyat²²⁹. Secara ideal pemilihan umum bertujuan agar terselenggara perubahan kekuasaan pemerintah secara teratur, damai sesuai dengan mekanisme yang dijamin dan ditentukan oleh konstitusi. Dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan bahwa “Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”. Hal ini sesuai Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Negara

²²⁸ *Ibid.*, hlm 325.

²²⁹ Ali Marwan Hsb, *Loc. Cit.*, hlm 227.

Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam proses pembahasan ketentuan pemilihan kepala daerah dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, setidaknya ada dua pandangan berbeda. Pendapat pertama mengusulkan agar pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung oleh rakyat, tidak melalui sistem perwakilan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sedangkan pendapat kedua menghendaki pemilihan kepala daerah tetap dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah²³⁰. Dalam perkembangannya rumusan “secara demokratis” tersebut menimbulkan perdebatan panjang tentang pemilihan kepala daerah seperti apakah yang masuk dalam rumusan tersebut. Apakah pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat atau kembali pemilihan melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.²³¹

Sejalan dengan sistem demokrasi perwakilan, maka secara kelembagaan perlu ada badan perwakilan rakyat daerah yang dibentuk secara demokratik. Demikian pula penyelenggaraan pemerintahannya harus dijalankan secara demokratik yang meliputi tata cara penunjukan pejabat, penentuan kebijakan, pertanggungjawaban, pengawasan, dan lain-lain. Mekanisme pemerintahan harus dilakukan dengan tata cara yang demokratik pula. Adanya organ politik dalam pelaksanaan otonomi daerah membawa perlunya akses masyarakat terhadap mekanisme pengisian jabatannya. Memang selama ini dapat dilalui

²³⁰ *Ibid.*

²³¹ *Ibid.*

dengan demokrasi perwakilan. Tetapi nilai demokrasi tersebut masih perlu dibuka luas lagi dalam demokrasi langsung pada pengisian jabatan politik.²³²

Gagasan demokratisasi pemerintahan dan pergulatan kedaulatan rakyat semakin mendapatkan tempat dengan adanya gagasan untuk pemilihan langsung pimpinan daerah. Gagasan pemilihan langsung kepala daerah ini pun secara formal baru terealisasi pada 2004 dan baru dilaksanakan pada 2005.²³³

Semangat dilaksanakannya Pemilukada langsung adalah koreksi terhadap sistem demokrasi tidak langsung (perwakilan) di era sebelumnya, dimana Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih oleh DPRD, menjadi demokrasi yang berakar langsung pada pilihan rakyat (pemilih). Undang-Undang Dasar (UUD 1945) Pasal 18 ayat (4) menegaskan bahwa "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan Provinsi, kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis". Rumusan pasal tersebut dapat ditarik beberapa kesimpulan bahwa: a) UUD 1945 tidak mengharuskan Kepala Daerah dipilih secara langsung, dan calon Kepala Daerah juga tidak harus berasal dari partai politik atau gabungan partai politik; b) frasa "dipilih secara demokratis" tidaklah dapat ditafsirkan bahwa rekrutmen pasangan calon menjadi kewenangan mutlak partai politik sebagai salah satu lembaga yang berfungsi melakukan rekrutmen politik dalam pengisian jabatan publik melalui mekanisme yang demokratis; c) rumusan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 amandemen kedua 2000 dapat ditafsirkan sama dengan tata cara dan prosedural

²³² R. Nazriyah, *Loc.Cit*, hlm 121.

²³³ *Ibid.*

pemilu sebagaimana dinyatakan dalam beberapa pasal amendemen ketiga 2001.²³⁴

Artinya, pemilukada secara langsung, khususnya lembaga yang memiliki kewenangan melakukan rekrutmen calon Kepala daerah adalah lembaga yang juga menjadi penanggung jawab pelaksanaan pemilu yaitu Komisi Pemilihan Umum; d) Pasal 18 ayat (4) hanya mengharuskan yang dipilih secara demokratis adalah Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, dan Walikota). Dengan kata lain Wakil Kepala Daerah (Wakil gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota) tidak harus dipilih satu paket dengan Kepala Daerah. Ketentuan ini juga dapat ditafsirkan bahwa posisi wakil kepala daerah sesungguhnya dapat dihilangkan dalam sistem pemerintahan daerah.²³⁵

Jika kita menelaah risalah sidang MPR yang merumuskan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, para pembentuk undang-undang dasar memang menyepakati bahwa pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dilakukan dengan demokratis, tetapi di sisi lain adanya keinginan dari para pembentuk undang-undang dasar untuk memberi ruang bagi para pembentuk undang-undang agar mengatur pemilukada lebih lanjut sesuai dengan kondisi keragaman daerah dengan situasi serta kondisi asalkan tidak bertentangan dengan prinsip demokrasi. Dalam risalah rapat panitia Ad Hoc I, pemikiran dari fraksi PPP yang melatar belakangi dicantumkannya frase “dipilih secara demokratis” antara lain sebagai berikut: ” Gubernur, Bupati dan Walikota dipilih secara langsung oleh rakyat, yang selanjutnya diatur oleh Undang-Undang, hal ini

²³⁴ *Ibid.*

²³⁵ *Ibid.*, hlm 122.

sejalan dengan keinginan kita untuk pemilihan Presiden juga dipilih secara langsung”. “... *keempat*, karena Presiden itu dipilih langsung, maka pada pemerintahan daerah pun Gubernur, Bupati, dan Walikota itu dipilih langsung oleh rakyat”. Merujuk pada risalah rapat tersebut, dapat disimpulkan bahwa latar belakang dan maksud tujuan pembentuk Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 adalah Gubernur, Bupati, dan Walikota dipilih secara demokratis adalah sama dengan pemilihan yang dilakukan terhadap Presiden.²³⁶

Pemilihan Kepala Daerah secara langsung saat ini diatur dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Undang, Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang- undang, dimana dalam ketentuan Pasal 1 disebutkan” Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di Provinsi dan Kabupaten/Kota untuk memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota secara langsung dan demokratis. Ketentuan mengenai dipilih secara langsung ini merupakan penafsiran yang dilakukan oleh pembuat UU saat ini terhadap ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.

Berdasarkan penjelasan diatas penulis akan menguraikan kelebihan dan kekurangan mengenai Pemilihan Kepala Daerah secara langsung seperti yang di tegaskan dalam ketentuan Pasal 1 ayat 1 (1) Undang-Undang Nomor Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015

²³⁶ *Ibid.*

Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Undang, Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-undang.

Beberapa pertimbangan penting penyelenggaraan Pilkada langsung adalah sebagai berikut;²³⁷

Kelebihan Pilkada Lansung

Pertama, Pilkada langsung merupakan jawaban atas tuntutan aspirasi rakyat karena Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD, bahkan Kepala Desa selama ini telah dilakukan secara langsung. Tuntutan masyarakat menjadi bagian penting yang harus diakomodasikan untuk memilih sendiri sesuai dengan aspirasinya, seorang kepala daerah yang benar-benar sesuai dan bisa memimpin daerahnya.

Kedua, Pilkada langsung merupakan perwujudan UUD 1945. Seperti diamanatkan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, Gubernur, Bupati dan Walikota, masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.

Ketiga, Pilkada langsung dipandang sebagai sarana pembelajaran demokrasi (politik) bagi rakyat (*civics education*).

Keempat, Pilkada langsung dipandang sebagai sarana untuk memperkuat otonomi daerah. Keberhasilan otonomi daerah salah satunya ditentukan oleh pemimpin lokal. Semakin baik pemimpin lokal yang dihasilkan melalui

²³⁷ *Ibid.*, hlm 123.

Pilkada, maka komitmen pemimpin lokal untuk meningkatkan masyarakat yang menjadi tujuan otonomi daerah dapat diwujudkan. *Kelima*, Pilkada langsung merupakan sarana penting bagi proses kaderisasi kepemimpinan nasional²³⁸.

Kelemahan Penyelenggaraan Pilkada Langsung

Di era Reformasi ini kita menerapkan pemilihan Presiden dan Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat. Pada pemilihan kepala daerah, banyak sekali catatan hitam yang mewarnai proses Pilkada, mulai dari *money politics* hingga bentrok antar pendukung yang memakan banyak korban jiwa. Tidak heran jika kini banyak pihak yang menggugat sistem Pilkada agar sistem pemilihan langsung semacam itu ditinjau ulang. Pilkada langsung yang 'mahal' ini bukanlah demokrasi ideal yang kita impikan bersama. Pilkada langsung dengan cara politik uang sebenarnya tidak lebih dari sebuah 'demokrasi teatrikal', pseudo demokrasi atau *facade democracy* yang tidak banyak manfaatnya karena tidak berkualitas dan tidak banyak bermanfaat untuk perbaikan bangsa ke depan.²³⁹

Mestinya, ketika demokrasi berjalan pasca-otoritarianisme, maka ia 'harus' dan bahkan 'wajib' memberikan kesejahteraan atau kebaikan bersama dengan serta merta kepada warga masyarakat. Kecenderungan masyarakat untuk mengapresiasi pelaksanaan pilkukada juga semakin menurun. Dalam berbagai penelitian,²⁴⁰ ditemukan fakta mengenai antusiasme masyarakat terhadap proses dan hasil Pilkukada yang cenderung semakin berkurang atau

²³⁸ *Ibid.*

²³⁹ *Ibid.*

²⁴⁰ *Ibid.*, hlm 125.

menurun. Meskipun tidak ada ukuran pasti mengenai berapa persen jumlah partisipasi masyarakat agar Pemilu lokal dikatakan tinggi tetapi fakta penurunan partisipasi masyarakat menunjukkan adanya persoalan dalam penyelenggaraan Pemilu lokal Terdapat sekurang-kurangnya 3 (tiga) penyebab menurunnya partisipasi masyarakat dalam Pemilu lokal.

Pertama, biaya Pemilu lokal yang mahal. Pada Tahun 2018 biaya Pilkada serentak di Indonesia mencapai 11, 8 Triliun yang bisa di bilang sangat mahal.²⁴¹

Kedua, menimbulkan Konflik horizontal di dalam Masyarakat. Salah satu konflik yang sering terjadi di Pemilu lokal yaitu konflik horizontal salah satunya akibat adanya isu sara yang memecah belah masyarakat. Salah satunya Pilkada Jakarta Pada Tahun 2017 yang diwarnai oleh isu sara dan terjadi perpecahan antara kubu masyarakat yang pro Anis-Sandi dan Ahok-Jarot.²⁴²

Ketiga, Parpol gagal memunculkan kader-kader pemimpin. Pada tahun 2018 terdapat 13 daerah yang di ikuti oleh Pasangan tunggal, hal ini tentu membuktikan bahwa kaderisasi kader di partai saat ini telah menurun secara kualitas. Salah satu contohnya di daerah Kabupaten Pasuruan, Jawa Timur.²⁴³

Jadi bisa dilihat bahwa penyelenggaraan Pilkada langsung sesuai dengan ketentuan Pasal 1 ayat 1 (1) Undang-Undang Nomor Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Perubahan Kedua

²⁴¹ <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20171006181032-32-246711/kpu-anggaran-pilkada-2018-capai-rp114-triliun> (diakses pada tanggal 09 Januari 2019 Pukul 10.00 WIB)

²⁴² <https://www.merdeka.com/politik/kpu-sebut-isu-sara-di-pilkada-picu-konflik-horizontal.html> (diakses pada tanggal 09 Januari 2019 Pukul 10.10 WIB)

²⁴³ <https://news.detik.com/berita/d-3810387/ini-13-daerah-dengan-calon-tunggal-di-pilkada-2018> (diakses pada tanggal 09 Januari 2019 Pukul 10.12 WIB)

Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014, Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-undang, selain memiliki kelebihan juga memiliki kekurangan, sehingga sangatlah bijak bagi pembuat UUD yang mengatur ketentuan Pilkada dilakukan secara demokratis, sehingga pembuat UU bisa melakukan penafsirannya terkait dengan ketentuan Pilkada seperti apa yang digunakan untuk kepentingan bangsa dan negara.

