

BAB III

OTONOMI DAERAH DAN PENYELENGGARAAN PILKADA

A. Otonomi Daerah dan Desentralisasi

1. Pengertian Otonomi Daerah dan Desentralisasi

Negara Republik Indonesia merupakan Negara kesatuan yang menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan cara memberikan kesempatan dan keleluasaan pada daerah untuk melaksanakan otonomi daerah. Istilah otonomi berasal dari penggalan dua kata bahasa Yunani, yakni *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti undang-undang.¹ Mula-mula otonomi atau berotonom berarti mempunyai “*peraturan sendiri*” atau mempunyai hak/kekuasaan/kewenangan untuk membuat peraturan sendiri (sering juga disebut hak/kekuasaan/kewenangan peraturan atau legislatif sendiri).² Atau dapat dikatakan otonomi bermakna membuat perundang-undangan sendiri. Dasar pemikiran tentang otonomi daerah adalah terdapatnya hubungan yang erat antara konsep pengertian otonomi daerah dengan kebijakan desentralisasi. Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 otonomi daerah mempunyai arti sebagai berikut:

“Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.”³

Pengertian otonomi daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

¹ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Ctk. Pertama, Nusa Media, Bandung, 2009, hlm. 83

² Abdul Aziz Hakim, *Distorsi..., Op.cit.*, hlm. 72

³ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 Ayat (5).

tersebut bahwa undang-undang yang lama (Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999) memuat unsur kewajiban sedangkan undang-undang yang baru lebih menekankan bahwa pengertian otonomi merupakan suatu kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dengan lebih menitikberatkan pada pentingnya aspirasi masyarakat.

Berdasarkan Undang-Undang yang lama Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang dimaksud dengan otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan yang dimaksud daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu dan berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan adanya otonomi daerah maka daerah diberi kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah proporsional, yang mewujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, kesetaraan, pemerataan, dan keadilan, serta potensi dan kesadaran akan keanekaragaman daerah yang dilaksanakan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, yaitu semangat Bhineka Tunggal Ika.

Keberadaan otonomi daerah tidak terlepas dari adanya desentralisasi. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem

Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁴ Dengan asas ini secara garis besar rekrutmen, responsibilitas dan akuntabilitas politik dapat dilaksanakan dan bersifat final di pemerintahan daerah. Dari pengertian tersebut dapat ditafsirkan bahwa dimensi makna desentralisasi melahirkan sisi penyerahan kewenangan, pembagian kekuasaan, pendelegasian kewenangan, dan pembagian daerah dalam struktur pemerintahan di Negara Kesatuan. Penyerahan, pendelegasian dan pembagian kewenangan dengan sendirinya menciptakan kewenangan pada pemerintah daerah dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah, yang didahului pembagian daerah pemerintahan dalam bingkai daerah otonom.

2. Prinsip Otonomi Daerah

Berbicara prinsip otonomi daerah perlu diketahui dulu makna secara substansial dari otonomi. Menurut David Held,⁵ otonomi secara substansial mengandung pengertian :

“Kemampuan manusia untuk melakukan pertimbangan secara sadar-diri, melakukan perenungan-diri dan melakukan penentuan-diri, yang mana otonomi di dalamnya mencakup kemampuan untuk berunding, mempertimbangkan, memilih dan melakukan (atau mungkin tidak melakukan) tindakan yang berbeda baik dalam kehidupan pribadi maupun kehidupan publik, dengan mencamkan kebaikan demokrasi”

Menurut ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. IV/MPR/1973 Tentang

⁴ *Ibid*, Pasal 1 Ayat (7).

⁵ David Held, “*Demokrasi Dan Tatahan Global*” dari *Negara Modern hingga Pemerintahan Kosmopolitan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004, hlm. 180-181.

GBHN telah digariskan bahwa prinsip-prinsip pokok tentang pelaksanaan otonomi daerah sebagai berikut: “dalam rangka melancarkan pelaksanaan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok negara dan dalam membina kestabilan politik serta kesatuan bangsa, maka hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah atas dasar Negara kesatuan, diarahkan pada pelaksanaan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab yang dapat menjamin perkembangan pembangunan daerah dilaksanakan bersama-sama dengan dekonsentrasi” dalam perkembangannya baik Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan juga Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menghendaki pelaksanaan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Oleh karena itu Pemerintah daerah otonom dalam melaksanakan kegiatan Pemerintahan serta di dalam merumuskan suatu kebijakan agar tidak melakukan penyimpangan atau tidak keluar dari koridor yang telah digariskannya.

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya bahwa dalam suatu Negara Hukum, setiap wewenang yang dimiliki pemerintahan itu selalu dibatasi baik oleh hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis demikian pula dengan wewenang satuan pemerintahan daerah. Bagi Negara Indonesia, batas wewenang pemerintahan daerah itu terletak pada sistem yang dianut oleh Undang-Undang Dasar 1945 yaitu paham Negara kesatuan dan sistem desentralisasi.

Otonomi daerah dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 adalah otonomi luas yaitu adanya kewenangan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup semua bidang pemerintahan kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan-kewenangan bidang lainnya yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Di samping

itu, keleluasaan otonomi maupun kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi.

Dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, dikatakan bahwa yang dimaksud dengan otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah. Sedangkan yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggung jawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Batasan isi otonomi terletak pada kenyataan bahwa urusan rumah tangga daerah otonom itu hanya mencakup persoalan pemerintahan, bukan persoalan kenegaraan. Daerah tidak diberi wewenang yang bersifat kenegaraan, seperti memiliki angkatan bersenjata, mencetak uang, mengangkat duta besar, menyelenggarakan peradilan dan sebagainya. Sedangkan batasan hirarki tampak pada pembuatan peraturan daerah yang harus taat asas artinya meskipun daerah diberi wewenang mandiri untuk mengatur daerahnya sendiri dalam rangka melaksanakan dan mengelola daerahnya sendiri, akan tetapi harus tetap dalam kerangka Negara kesatuan.

Berdasarkan pada UU No.22/1999 prinsip-prinsip pelaksanaan Otonomi Daerah adalah

1. Penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek-aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman daerah.
2. Pelaksanaan Otonomi Daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab
3. Pelaksanaan Otonomi Daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah Kabupaten dan daerah Kota sedang Otonomi Daerah Propinsi merupakan Otonomi Terbatas.
4. Pelaksanaan Otonomi Daerah harus sesuai dengan Konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah.
5. Pelaksanaan Otonomi Daerah harus lebih meningkatkan kemandirian Daerah Otonom, dan karenanya dalam daerah Kabupaten dan daerah Kota tidak ada lagi wilayah administrasi.
6. Kawasan khusus yang dibina oleh Pemerintah atau pihak lain seperti Badan Otorita, Kawasan Pelabuhan, Kawasan Pertambangan, Kawasan Kehutanan, Kawasan Perkotaan Baru, Kawasan Wisata dan semacamnya berlaku ketentuan peraturan Daerah Otonom.
7. Pelaksanaan Otonomi Daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah, baik sebagai fungsi legislasi, fungsi pengawas maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
8. Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada daerah Propinsi dalam kedudukannya sebagai Wilayah Administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan tertentu yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah.
9. Pelaksanaan asas tugas pembantuan dimungkinkan, tidak hanya dari Pemerintah Daerah kepada Desa yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan.

Selanjutnya dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan

Daerah, bahwa prinsip otonomi daerah antara lain:

1. Menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-Undang. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peranserta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.
2. Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian

isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggungjawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

3. Seiring dengan prinsip itu penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat.
4. Selain itu penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antara daerah dengan daerah lainnya, artinya mampu membangun kerjasama antar Daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah. Hal yang tidak kalah pentingnya bahwa otonomi daerah juga harus mampu menjamin hubungan yang serasi antar daerah dengan pemerintah, artinya harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah negara dan tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan negara.
5. Agar otonomi daerah dapat dilaksanakan sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai, Pemerintah wajib melakukan pembinaan yang berupa pemberian pedoman seperti dalam penelitian, pengembangan, perencanaan dan pengawasan. Disamping itu diberikan pula standar, arahan, bimbingan, pelatihan, supervisi, pengendalian, koordinasi, pemantauan, dan evaluasi. Bersamaan itu Pemerintah wajib memberikan fasilitasi yang berupa pemberian peluang kemudahan, bantuan, dan dorongan kepada daerah agar dalam melaksanakan otonomi dapat dilakukan secara efisien dan efektif sesuai dengan peraturan perundang-undangan.⁶

Dengan demikian yang dimaksud dengan otonomi daerah itu adalah bagaimana pemerintah daerah dapat mengelola daerahnya dengan baik dengan tidak adanya kesenjangan antara masyarakat dengan pemerintah dengan swakarsa sendiri guna mencapai tujuan yang tidak menyimpang dari peraturan perundang-undangan.

3. Tujuan Otonomi Daerah

Tujuan pemberian otonomi daerah kepada daerah adalah untuk memungkinkan daerah yang bersangkutan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka

⁶ <http://education-lili.blogspot.com/2011/04/makalah-otonomi-daerah.html>, 10 April 2010.

pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan. Penjelasan ini menunjukkan sekali lagi bahwa otonomi bagi suatu daerah menurut sistem rumah tangga materiil pada hakekatnya hanya merupakan suatu pemberian baik itu dari pemerintah pusat maupun daerah tingkat yang lebih atas. Mengenai hal ini Sujamto mengemukakan:

“Pada dasarnya pemerintah pusatlah yang menentukan apakah suatu daerah itu diberi status sebagai daerah otonom atau sebagai wilayah administratif. Dasar pertimbangan untuk menentukan pilihan dalam hal ini bukan pemikiran demokratisasi tetapi pertimbangan doelmatigheid (keserasian dengan tujuan), yaitu untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas atau daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan daerah.”⁷

Kebijakan otonomi daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini memberikan otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah. Khususnya Kabupaten dan Kota, hak ini ditempuh dalam rangka mengembalikan harkat dan martabat masyarakat di daerah, memberikan peluang pendidikan politik dalam rangka peningkatan kualitas demokrasi di daerah, peningkatan percepatan pembangunan di daerah dan pada akhirnya diharapkan pada penciptaan cara berpemerintahan yang baik (*good governance*), untuk memahami prinsip ini dapat disebutkan beberapa aspek yang biasa dijalankannya yakni : *pertama*, pengakuan atas pluralitas politik; *kedua*, keadilan sosial, *ketiga* akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan; dan keempat, kebebasan.

Diberlakukannya otonomi yang seluas-luasnya, diharapkan daerah mampu meningkatkan kapabilitasnya baik secara efektif maupun regulatif. Namun tak kalah penting bahwa di era mendatang pemerintah daerah harus mampu menciptakan iklim yang kondusif bagi terciptnya pembaharuan dan dinamika pemerintahan khususnya

⁷ Sujamto, *Cakrawala Otonomi Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 1998, hlm. 20

dinamika politik. Pejabat-pejabat di daerah harus mampu mencari terobosan baru ke arah yang lebih baik.

Maksud dan tujuan pemberian otonomi daerah kepada daerah adalah berorientasi pada pembangunan. Sehubungan dengan hal itu maka pada hakikatnya otonomi daerah bagi Indonesia adalah lebih merupakan kewajiban dari pada hak, yaitu kewajiban daerah otonom yang bersangkutan untuk ikut melancarkan pembangunan nasional dan pembangunan di daerah yang merupakan penunjang daripada pembangunan nasional.⁸

Jadi tujuan utama otonomi daerah adalah meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat. Ukuran keberhasilan otonomi daerah adalah terwujudnya kehidupan yang lebih baik, adil dalam memperoleh penghasilan atau pendapatan serta terlindungi dari rasa aman dan segala gangguan dan lingkungan hidup yang lebih aman. Salah satu aspek penting otonomi daerah adalah pemberdayaan masyarakat sehingga mereka dapat berpartisipasi dalam proses perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan dan memberikan pelayanan kepada publik.

B. Pemilihan Kepala Daerah dan Penyelenggaraan Pilkada

1. Definisi Pilkada Langsung

Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang penyelenggaraan Pemilihan Umum, pilkada dimasukkan dalam rezim Pemilu, sehingga secara resmi bernama Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil kepala Daerah. Pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung oleh penduduk daerah setempat

⁸ Deddy Supriadi Bratakusumah, dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002, hlm. 17

yang memenuhi syarat. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah : Gubernur dan Wakil Gubernur untuk Provinsi, Bupati dan Wakil Bupati untuk Kabupaten, Wali Kota dan Wakil Wali Kota untuk kota, sebelumnya pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) atau melalui mekanisme perwakilan. Pemilihan kepala daerah adalah upaya demokrasi untuk mencari pimpinan daerah yang berkualitas dengan cara-cara yang damai, jujur dan adil. Pilkada menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah :

“bahwa pelaksanaan pilkada langsung pada hakikatnya tidak hanya untuk tujuan mengoptimalkan demokratisasi di daerah, melainkan merupakan perwujudan dari prinsip otonomi daerah seluas-luasnya”.

Lahirnya UU Nomor 32 Tahun 2004 mengenai Pemerintahan Daerah yang memuat ketentuan tentang Pemilihan Kepala Daerah secara langsung adalah merupakan proses penentuan pilihan masyarakat terhadap calon yang mereka akan diangkat sebagai pemimpin daerah mereka. Proses yang dimaksudkan dalam hal ini tetap dikemas dalam sebuah mekanisme sebagaimana pemilihan umum. Dalam pemilihan kepala daerah masyarakatlah yang kini memegang kunci. Mereka dapat menentukan dan sekaligus langsung untuk memilih calon yang dianggap paling tepat.

Pemilihan kepala daerah secara langsung adalah momentum yang paling strategis untuk memilih kepala daerah yang berkualitas. Keberhasilannya tidak hanya diukur dari proses penyelenggaraannya yang berlangsung lancar dan damai tetapi juga diukur dari hasil yang diperoleh, apakah telah menghasilkan pemimpin yang berkualitas terutama dari sisi manajerial dan kompetensi. Bila pemilihan ini hanya dijadikan sebagai ajang perebutan kekuasaan melalui mekanisme *voting* yang hanya populer dan

diterima secara luas, namun tidak mempunyai kecakapan dan kemampuan dalam mengelola daerah. Dalam UUD 1945 sebelum amandemen pada pasal 1 ayat (2) menyatakan bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR” namun amandemen UUD 1945, pasal 1 ayat (2) ini menjadi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang – Undang Dasar”. Hal ini mengandung makna bahwa kedaulatan tidak lagi sepenuhnya berada di tangan MPR tetapi dilaksanakan menurut Undang – Undang Dasar. Sebagai konsekuensi dari perubahan tersebut maka presiden/wakil presiden beserta kepala daerah yang lain baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota akan dipilih langsung oleh rakyat sehingga pemerintahan yang terbentuk merupakan cerminan kehendak dan kedaulatan rakyat dan menunjukkan semakin demokratisnya pemerintahan yang ada.

Pilkada secara langsung, seperti halnya pemilihan umum, merupakan arena masyarakat politik, tempat bagi masyarakat untuk mengorganisir kekuasaan dan meraih kontrol atas negara. Bagaimanapun pilkada secara langsung merupakan proses pemilihan dengan model demokratis, yang lebih unggul ketimbang model oligarkhis dalam DPRD atau model birokratis yang diterapkan di era Orde Baru. Model demokratis ini akan menyingkirkan model pemilihan oligarkhis dan peran DPRD serta model birokratis dan peran secara kelembagaan TNI maupun birokrasi.

Pilkada langsung merupakan salah satu langkah maju dalam mewujudkan demokrasi dilevel lokal. Tip O’Neill, dalam suatu kesempatan, menyatakan bahwa *‘all Politics is local’* yang dapat dimaknai sebagai demokrasi ditingkat nasional akan tumbuh berkembang, dengan mapan dan dewasa apabila pada tingkat lokal nilai – nilai demokrasi berakar dengan baik terlebih dahulu. Maksudnya, demokrasi ditingkat

nasional akan bergerak ke arah yang lebih baik apabila tatanan, instrumen, dan konfigurasi kearifan serta kesantunan politik lokal lebih dulu terbentuk. Ini artinya kebangkitan demokrasi politik di Indonesia (secara ideal dan aktual) diawali dengan Pilkada langsung, asumsinya; sebagai upaya membangun pondasi demokrasi di Indonesia (penguatan demokrasi di arah lokal).⁹ Ciri- ciri pemilihan Kepala Daerah secara langsung adalah:¹⁰

1. Diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Daerah yang mandiri dan Otonom. Yang dimaksud dengan “mandiri” adalah bahwa Komisi Pemilihan Umum Daerah tidak berhubungan secara struktural dan hierarkis dengan Komisi Pemilihan Umum yang lebih tinggi, sedangkan “otonom” berarti Komisi Pemilihan Umum Daerah berwenang membuat regulasi sendiri.
2. Penyelenggaraan pilkada dibiayai dari anggaran daerah/ lokal.
3. Penyelenggaraan dan Pembiayaan dipertanggungjawabkan oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah kepada publik.
4. Peraturan(regulasi) pilkada, tahapan kegiatan dan jadwal waktu pelaksanaan tahapan kegiatan ditentukan oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah berdasarkan ketentuan perundangan yang dilahirkan oleh Parlemen lokal.
5. Acapkali peraturan pilkada, tahapan kegiatan dan jadwal waktu pelaksanaan berbeda-beda antar daerah.

2. Alasan Pilkada Langsung

Secara umum dikatakan bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung itu lebih demokratis. Setidaknya ada dua alasan mengapa gagasan pemilihan langsung dianggap perlu.¹¹ *Pertama*, untuk lebih membuka pintu bagi tampilnya kepala daerah yang sesuai dengan kehendak mayoritas rakyat sendiri. Masyarakat merupakan unsur dominan agar pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah dapat berlangsung secara demokratis, maka dari itu kehendak masyarakat yang sesuai hati nurani sangat

⁹ Leo Agustino, *Pilkada Dan Dinamika Politik Lokal*, Pustaka Belajar, Yogyakarta, 2009, hlm. 17

¹⁰ Joko J Prihatmoko, *mendemokratiskan...*, *Op.cit.*, hlm. 165.

¹¹ Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, Ctk. Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2011, hlm. 191.

diperlukan untuk menentukan kepala daerah yang sesuai keinginan rakyat secara keseluruhan. *Kedua*, untuk menjaga stabilitas pemerintahan agar tidak mudah dijatuhkan di tengah jalan. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 membuktikan bahwa DPRD sering bertolak kepentingan dengan kehendak mayoritas rakyat di daerah. DPRD melakukan aksi-aksi atau tindakan di luar batas agar kepentingan di luar kepentingan kehendak rakyat dapat terwujud di antaranya praktik money politik yang sering muncul, pemalsuan identitas calon. Dan DPRD dengan Kepala Daerah sering terjadi konflik di dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

3. Tujuan Pilkada Langsung

Salah satu tujuan dari dilakukannya Pilkada secara langsung adalah mewujudkan otonomi daerah, terutama dalam kaitannya dengan pemilihan kepala daerah. Pemilihan Kepala Daerah oleh DPRD sering menjerumuskan politik lokal dalam kubangan politik uang di antara partai politik, parlemen dan calon kepala daerah. Implikasinya secara langsung adalah menciptakan lingkaran oligarkisme elit politik di daerah yang setali tiga uang dengan senjangannya kedekatan kepentingan publik dengan elit. Pilkada secara langsung kemudian dianggap sebagai salah satu solusi untuk mengeliminir masalah tersebut dengan memberikan hak pilih secara langsung kepada rakyat,

Pilkada langsung sangat tergantung pada kritisisme dan rasionalitas rakyat sendiri. Pada titik itulah, optimisme terhadap pilkada langsung menemukan relevansinya.¹² Di dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 24 Ayat (5) dijelaskan bahwa Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di

¹² Joko J Prihatmoko, *Pemilihan...Op.cit.*, hlm. 3.

daerah yang bersangkutan.¹³ Beberapa hal yang menjadi pertimbangan Penyelenggaraan Pilkada langsung adalah:¹⁴ *Pertama*, Pilkada langsung merupakan jawaban atas tuntutan aspirasi rakyat karena presiden dan wakil presiden, DPR, DPD, bahkan Kepala Desa selama ini telah dilakukan langsung. Akomodasi terhadap tuntutan rakyat, kiranya menjadi bagian yang harus diakomodasikan yaitu untuk memilih sendiri sesuai dengan aspirasinya, seorang kepala daerah yang benar-benar sesuai dan bisa memimpin daerahnya. *Kedua*, Pilkada langsung merupakan perwujudan konstitusi dan UUD 1945. Dalam pasal 18 ayat (4) UUD 1945, Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Hal ini kemudian menjadi dasar dari lahirnya UU Nomor 32 Tahun 2004 termasuk di dalamnya mengatur tentang pemilihan, pengesahan, pengangkatan, dan pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. *Ketiga*, Pilkada langsung dipandang sebagai salah satu sarana pembelajaran demokrasi bagi masyarakat.

Proses pelaksanaan mulai dari pendataan sampai pada pelantikan kepala daerah dinilai sebagai media pembelajaran praktik berdemokrasi bagi rakyat yang diharapkan dapat membentuk kesadaran kolektif segenap unsur bangsa tentang pentingnya memilih pemimpin sesuai dengan nuraninya. *Keempat*, Pilkada langsung dipandang sebagai sarana untuk memperkuat pelaksanaan otonomi daerah. Keberhasilan otonomi daerah salah satunya ditentukan oleh pemimpin lokal. Pemimpin lokal

¹³ Abdul Aziz Hakim, *Negara...*, *Op.cit*, hlm. 200

¹⁴ Samsul Wahidin, *Hukum Pemerintahan Daerah, Mengawasi Pemilihan Umum Kepala Daerah*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2008, hlm. 139.

dianggap mampu mewujudkan tujuan otonomi daerah, salah satunya adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi masyarakat agar dapat diwujudkan. *Kelima*, Pilkada langsung merupakan sarana penting bagi proses kaderisasi kepemimpinan nasional. Jumlah personil yang berkualitas dari kepemimpinan nasional dianggap sangat terbatas.

Ide Pemilihan kepala daerah secara langsung juga di latar belakang oleh berbagai ketidakpuasan dan penyimpangan di dalam proses Pilkada yang dilakukan para wakil rakyat. Pemilihan kepala daerah langsung juga merupakan sebuah respon kritik konstruktif atas pelaksanaan mekanisme demokrasi tak langsung (demokrasi perwakilan), dimana dalam hal ini masyarakat tidak secara langsung mengartikulasikan berbagai kepentingannya kepada agenda kebijakan publik, melainkan mewakilkannya pada sejumlah kecil orang tertentu yang disebut sebagai Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Lembaga ini banyak mengambil peran-peran legislasi dalam mengambil keputusan-keputusan publik mengenai siapa yang akan menjadi pimpinan eksekutif di daerah.

4. Kelebihan dan Kelemahan Pilkada Langsung

Sebagai suatu sistem pemilihan partisipatif yang dilaksanakan di Indonesia, tentunya perlu diperhatikan keunggulan dan kelemahan dari produk kebijakan publik tentang pemilu dalam rekrutmen elit eksekutif lokal ini. Melalui format demokrasi yang sampai saat ini dianggap paling baik dalam memetakan hubungan negara dan rakyatnya baik dalam tataran politik nasional maupun lokal, dapat kita gambarkan kelebihan dan kelemahan pilkada langsung ini. Kelebihan dari Pilkada langsung antara lain :

1. Kepala Daerah terpilih akan memiliki mandat dan legitimasi yang sangat kuat karena didukung oleh suara rakyat yang memberikan suara secara langsung. Legitimasi merupakan sesuatu yang diperlukan oleh suatu pemerintahan yang sedang mengalami krisis ekonomi dan krisis politik
2. Kepala Daerah terpilih tidak perlu terikat pada konsesi partai-partai atau faksi-faksi politik yang telah mencalonkannya. Dalam artian Kepala Daerah yang terpilih berada di atas segala kepentingan dan dapat menjembatani kepentingan tersebut
3. Sistem pilkada langsung lebih akuntabel dibandingkan sistem lain yang selama ini digunakan karena rakyat tidak harus mewakili suaranya kepada anggota legislatif atau *electoral college* secara sebagian atau penuh.
4. *Checks and balances* antara lembaga legislatif dan eksekutif dapat lebih seimbang.
5. Kriteria calon Kepala Daerah dapat dinilai secara langsung oleh rakyat yang akan memberikan suaranya.¹⁵

Rakyat mempunyai kedaulatan penuh atas hak politiknya dalam memilih pemimpinnya. Semangat Pemilihan Kepala Daerah secara langsung adalah memberikan ruang yang luas bagi partisipasi politik masyarakat untuk menentukan kepala daerah sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan di daerah masing-masing sehingga diharapkan kebijakan-kebijakan dari pemerintah nantinya sesuai dengan harapan dan keinginan rakyat pada umumnya. Atau dengan kata lain, lebih mendekatkan pemerintah kepada rakyatnya.¹⁶

Sedangkan kelemahan-kelemahan dari pilkada langsung antara lain :

- a. Dana yang dibutuhkan besar. Dana atau anggaran yang diperlukan dalam penyelenggaraan pilkada langsung sangat besar, baik menyangkut kegiatan operasional, pembiayaan logistik, maupun keamanan. Besarnya dana untuk pilkada langsung memberatkan pemerintah daerah apalagi pilkada menggunakan sistem dua putaran, (*two round atau run off system*).
- b. Membuka kemungkinan konflik elite dan massa. Konflik terbuka akibat penyelenggaraan pilkada langsung sangat terbuka.

¹⁵ Joko J Prihatmoko, *Pemilihan...*, *Op.cit*, hlm. 131-132

¹⁶ Donni Edwin, *Pilkada Langsung: Demokratisasi Daerah dan Mitos Good Governance*, Patner Ship, Jakarta, 2005, hlm. 2.

- c. Aktifitas rakyat terganggu. Kesibukan warga menjalankan aktifitas sehari-hari dengan mudah bisa terganggu karena pelaksanaan pilkada langsung.¹⁷

5. Penyelenggaraan Pilkada

a. Asas-asas Penyelenggaraan Pilkada

Pilkada langsung dapat disebut sebagai praktek politik demokratis apabila memenuhi beberapa prinsipial, yakni menggunakan asas-asas yang berlaku pada rekrutmen politik yang terbuka, seperti pemilu legislatif (DPR, DPD dan DPRD) dan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, yakni asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil (luber dan jurdil).¹⁸

“*Langsung*, rakyat sebagai pemilih mempunyai hak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak hati nuraninya, tanpa perantara pihak manapun. *Umum*, pada dasarnya semua warga negara yang memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan perundangan berhak mengikuti kegiatan pilkada yang diselenggarakan negara. Pemilihan yang bersifat umum mengandung makna menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara, tanpa diskriminasi berdasarkan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin kedaerahan, pekerjaan, dan status sosial. *Bebas*, setiap warga negara yang berhak memilih bebas menentukan pilihan tanpa tekanan dan paksaan dari siapa pun. Atau intimidasi dari pihak manapun. Dalam melaksanakan haknya, setiap warga negara menjamin keamanannya sehingga dapat memilih sesuai kehendak hati nurani dan kepentingannya. *Rahasia*, dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin dan pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak mana pun dan dengan jalan apapun. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain kepada siapa pun suaranya diberikan. *Jujur*, dalam penyelenggaraan Pilkada, setiap penyelenggara Pilkada, aparat pemerintah, calon/peserta pilkada, pengawas pilkada, pemantau pilkada, pemilih serta semua pihak yang terkait harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang – undangan. *Adil*, dalam penyelenggaraan pilkada setiap pemilih dan calon/peserta pilkada mendapatkan perlakuan yang sama serta bebas dari kecurangan pihak manapun”.

Melalui azas-azas yang terdapat dalam Pilkada Langsung yaitu azas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, maka Pemilihan kepala daerah secara

¹⁷ Joko J Prihatmoko, *Pemilihan....*, *Op.cit*, hlm. 130-131.

¹⁸ *Ibid*, hlm. 20

langsung dianggap telah memenuhi parameter demokrasi.¹⁹

b. Tahapan Penyelenggaraan Pilkada

Sesuai ketentuan Undang - Undang dan Peraturan Pemerintah, tahapan Pilkada Secara langsung dibagi menjadi dua tahap, yang terdiri dari : tahapan persiapan dan tahap pelaksanaan. Tahap pertama, yakni Tahap Pelaksanaan, yang meliputi : pemberitahuan DPRD kepada Kepala Daerah mengenai berakhirnya masa jabatan, pemberitahuan DPRD kepada KPUD mengenai berakhirnya masa jabatan kepala daerah, perencanaan penyelenggaraan, meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan pelaksanaan pemilihan kepala daerah, pembentukan Panitia Pengawas, PPK, PPS, KPPS, pemberitahuan dan pendaftaran pemantau. dalam tahap persiapan. DPRD memberitahukan kepada kepala daerah maupun KPUD mengenai berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah; dengan adanya pemberitahuan dimaksud kepala daerah berkewajiban untuk menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada pemerintah dan laporan keterangan pertanggungjawaban (LKPj) kepada DPRD; KPUD dengan pemberitahuan dimaksud menetapkan rencana penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan Pilkada, membentuk Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), Panitia Pemungutan Suara (PPS), dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) serta pemberitahuan dan pendaftaran pemantauan; dan DPRD membentuk Panitia Pengawas pemilihan yang unsurnya terdiri dari Kepolisian, Kejaksaan, Perguruan Tinggi, Pers, dan Tokoh masyarakat.

¹⁹ Daniel S. Slossa, *Mekanisme, Persyaratan, dan Tata Cara Pilkada Secara Langsung*, Media Presindo, Yogyakarta, 2005, hlm. 9.

Tahap kedua, Tahap Pelaksanaan, yang meliputi : Tahap Pelaksanaan meliputi penetapan daftar pemilih, pengumuman pendaftaran dan penetapan pasangan calon, kampanye, masa tenang, pemungutan suara, penghitungan suara, penetapan pasangan calon terpilih, pengusulan pasangan calon terpilih dan pengesahan serta pelantingan calon terpilih.²⁰

c. Asas-asas Penyelenggara Pilkada

Adapun menurut Pasal 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Penyelenggara Pilkada berpedoman kepada asas penyelenggara Pemilu sebagai berikut:

- a. Mandiri;
- b. Jujur;
- c. Adil;
- d. Kepastian Hukum;
- e. Tertib Penyelenggara Pemilu;
- f. Kepentingan Umum;
- g. Keterbukaan;
- h. Proporsionalitas;
- i. Profesionalitas;
- j. Akuntabilitas;
- k. Efisiensi; dan
- l. Efektivitas;²¹

Dari beberapa asas-asas Penyelenggara Pilkada yang diutarakan di atas, maka dapat dijelaskan pengertian masing-masing asas-asas tersebut sebagai berikut;

1. Asas Mandiri. Sifat mandiri berarti bebas dari segala bentuk pengaruh atau intervensi pihak lain yang dapat mengurangi kemampuan penyelenggara pemilu dalam melaksanakan pemilu yang luber dan jujur. Sifat mandiri juga

²⁰ Leo Agustino, *Op.cit.*, hlm. 81

²¹ Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, *Op.cit.*, Pasal 2

sering disebut dengan sifat independen. Kemandirian atau independensi penyelenggara pemilu pada melekat baik pada kelembagaan maupun fungsi yang dijalankan. Upaya menjamin kemandirian penyelenggara pemilu dilakukan sejak proses rekrutmen, pelaksanaan tugas hingga pertanggungjawaban. Mekanisme dan proses rekrutmen harus dapat menjamin bahwa anggota yang akan terpilih nantinya dapat bertindak secara mandiri sesuai dengan fungsi yang akan dijalankan.

2. Jujur. Jujur berarti dalam menyelenggarakan pemilihan umum; penyelenggaraan/ pelaksana, pemerintah dan partai politik peserta Pemilu, pengawas dan pemantau Pemilu, termasuk pemilih, serta semua pihak yang terlibat secara tidak langsung, harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku;
3. Adil. Adil berarti dalam menyelenggarakan pemilu, Penyelenggara Pemilu harus memperlakukan setiap pemilih dan partai politik peserta Pemilu secara adil, serta tidak memihak salah satu pihak manapun.
4. Asas Kepastian Hukum. Asas dalam Pemilu yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara Pemilu
5. Keterbukaan. Asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat dan hak penyelenggara pemilu lainnya untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan pemilu dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia penyelenggaraan pemilu.
6. Asas Proporsionalitas. Asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan

kewajiban penyelenggaraan Pemilu.

7. Asas Profesionalitas. Asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
8. Asas Akuntabilitas. Asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara pemilu harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat ataupun pihak lain terkait penyelenggaraan pemilu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku
9. Asas Efisiensi. Asas yang berorientasi pada minimalisasi penggunaan sumber daya untuk mencapai hasil kerja yang terbaik
10. Asas Efektivitas. Asas yang berorientasi pada tujuan yang tepat guna dan berdaya guna.

d. Komisi Pemilihan Umum Daerah dan Panwaslu Kabupaten/Kota

Lembaga yang diberi amanah oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 untuk menyelenggarakan pilkada adalah KPUD pasal 57 ayat 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pemilihan kepala daerah diselenggarakan oleh KPUD yang bertanggung jawab kepada publik. Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) merupakan bawahan Komisi Pemilihan Umum (KPU) pusat yang berfungsi untuk menyelenggarakan pemilihan umum secara berjenjang.²²

Komisi Pemilihan Umum Daerah yang selanjutnya disebut KPUD adalah KPU Provinsi, Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor

²² Samsul Wahidin, *Mengawasi Pemilihan Umum Kepala Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2008, hlm. 47.

12 Tahun 2003 yang diberi wewenang khusus oleh Undang-Undang untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di setiap provinsi dan/atau kabupaten/kota.²³

Secara struktural KPUD terikat dengan KPU, tetapi oleh Undang-Undang 32 Tahun 2004 jalur struktural antara KPU dengan KPUD dipotong sehingga pertanggungjawaban KPUD tidak lagi kepada KPU tetapi kepada DPRD.²⁴ Tetapi semenjak Komisi Konstitusi mengabulkan gugatan *judicial review* 5 LSM dan 16 KPUD Provinsi terhadap pasal 57 Ayat (1) KPUD tidak lagi bertanggung jawab kepada DPRD melainkan kepada publik.²⁵ Adapun tugas dan wewenang KPU Kabupaten / Kota dalam penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah:

1. Merencanakan program, anggaran, dan jadwal Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten / Kota;
2. Menyusun dan menetapkan tata kerja KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS dan KP dalam Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota dengan memperhatikan pedoman dari KPU dan / atau KPU Propinsi;
3. Menyusun dan menetapkan pedoman yang bersifat teknis untuk tiap-tiap tahapan penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten / Kota berdasarkan peraturan perundang – undangan;
4. Membentuk PPK, PPS dan KPPS dalam Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota dalam Wilayah Kerjanya;
5. Mengkoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengembalikan semua tahapan penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota berdasarkan peraturan perundang –undangan dengan memperhatikan pedoman dari KPU dan / atau KPU Provinsi;
6. Memutakhirkan data pemilih berdasarkan data kependudukan dan menetapkan data pemilih sebagai daftar pemilih;
7. Bahwa KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota adalah penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri (Pasal 22 ayat (5) UUD 1945, jo Pasal 2 UU No. 22 Tahun 2007.

²³ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, *Op.cit.*, Bab I Pasal I Ayat (1).

²⁴ Chaidir Ellydar, *Negara Hukum Demokrasi dan Konstalasi Ketatanegaraan Indonesia*, Ctk. Pertama, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007, hlm. 124.

²⁵ Joko J Prihatmoko, *Mendemokratiskan...*, *Op.cit.*, hlm. 180

8. Menerima daftar pemilih dari PPK dalam menyelenggarakan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi dan menyampaikannya pada KPU Provinsi;
9. Menetapkan pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten /Kota yang telah memenuhi persyaratan ;
10. Menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi penghitungan suara Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota berdasarkan rekapitulasi hasil penghitungan suara dari seluruh PPK di wilayah Kabupaten/Kota yang bersangkutan dengan membuat Berita Acara Penghitungan suara dan sertifikat hasil penghitungan suara;
11. Membuat Berita Acara Penghitungan suara serta membuat sertifikat penghitungan suara dan wajib menyerahkannya kepada saksi peserta pemilu, Panwaslu Kabupaten / Kota, dan KPU Provinsi;
12. Menerbitkan Keputusan KPU Kabupaten/Kota untuk mengesahkan hasil Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota dan mengumumkannya;
13. Mengumumkan pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota terpilih dan membuat berita acaranya;
14. Melaporkan hasil Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota kepada KPU melalui KPU Provinsi;
15. Memeriksa pengaduan dan/atau laporan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh PPK, PPS dan KPPS;
16. Menindaklanjuti dengan segera temuan dan laporan yang disampaikan oleh Panwaslu Kabupaten/Kota;
17. Menonaktifkan sementara dan/ atau mengenakan sanksi administratif kepada anggota PPK, PPS, Sekretariat KPU Kabupaten/Kota dan pegawai Sekretariat KPU Kabupaten/Kota yang terbukti melakukan kegiatan, tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan pemilu yang sedang berlangsung berdasarkan rekomendasi Panwaslu Kabupaten / Kota dan ketentuan peraturan perundang – undangan;
18. Melaksanakan Sosialisasi penyelenggaraan pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dan / atau yang berkaitan dengan tugas KPU Kabupaten/Kota kepada masyarakat;
19. Melaksanakan tugas dan wewenang yang berkaitan dengan pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi berdasarkan peraturan Perundang – undangan dan pedoman KPU dan / atau KPU Propinsi;
20. Melakukan evaluasi dan membuat laporan penyelenggaraan pemilih Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota;
21. Menyampaikan hasil Pemilu Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi, Menteri dalam negeri, Bupati / Walikota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota; dan
22. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh KPU, KPU

Provinsi dan / atau Undang – undang.²⁶

Untuk menilai kinerja KPUD dalam menyelenggarakan Pemilu langsung, ada beberapa indikator yang dapat digunakan antara lain :²⁷ (1) Kemampuan regulatif KPUD; Berhubungan dengan pemahaman dan implementasi KPUD terhadap berbagai regulasi yang berhubungan dengan Pemilu. (2) Kemampuan distributif KPUD; Berhubungan dengan kapasitas KPUD dalam mengalokasikan alat-alat dan kelengkapan Pemilu tepat waktu dan sesuai dengan kebutuhan pemilih. (3) Tata kelola Pemilu dilakukan oleh KPUD; Berhubungan dengan kemampuan responsif, transparansi, dan akuntabilitas KPUD dalam menjalankan Pemilu langsung.

Tugas dan wewenang Panwaslu Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan Pemilu adalah:

- a. mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilu di wilayah kabupaten/kota yang meliputi:
 1. Pemutakhiran data pemilih berdasarkan data kependudukan dan penetapan daftar pemilih sementara dan daftar pemilih tetap;
 2. Pencalonan yang berkaitan dengan persyaratan dan tata cara pencalonan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dan pencalonan kepala Daerah dan wakil kepala daerah kabupaten/kota;
 3. Proses penetapan calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten/kota;
 4. Penetapan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten/kota;
 5. Pelaksanaan kampanye;
 6. Perlengkapan Pemilu dan pendistribusiannya;
 7. Pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil Pemilu;
 8. Mengendalikan pengawasan seluruh proses penghitungan suara;
 9. Pergerakan surat-suara dari tingkat TPS sampai ke PPK;
 10. Proses rekapitulasi suara yang dilakukan oleh KPU Kabupaten/Kota dari seluruh kecamatan;
 11. Pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilu lanjutan, dan Pemilu susulan; dan

²⁶ Ni'matul Huda, *Dinamika...*, *Op.cit.*, hlm. 199-201.

²⁷ *Ibid*, hlm. 201.

12. Proses penetapan hasil Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota;
 - b. Menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu;
 - c. Menyelesaikan temuan dan laporan sengketa penyelenggaraan Pemilu yang tidak mengandung unsur tindak pidana;
 - d. Menyampaikan temuan dan laporan kepada KPU Kabupaten/Kota untuk ditindaklanjuti;
 - e. Meneruskan temuan dan laporan yang bukan menjadi kewenangannya kepada instansi yang berwenang;
 - f. Menyampaikan laporan kepada Bawaslu sebagai dasar untuk mengeluarkan rekomendasi Bawaslu yang berkaitan dengan adanya dugaan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu oleh penyelenggara Pemilu di tingkat kabupaten/kota;
 - g. Mengawasi pelaksanaan tindak lanjut rekomendasi Bawaslu tentang pengenaan sanksi kepada anggota KPU Kabupaten/Kota, sekretaris dan pegawai sekretariat KPU Kabupaten/Kota yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu yang sedang berlangsung;
 - h. Mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu; dan
 - i. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh undang-undang.²⁸

e. Partisipasi Politik Masyarakat dan Perilaku Pemilih Pada Penyelenggaraan

Pilkada

Partisipasi Politik masyarakat merupakan keikutsertaan warga negara biasa dalam mempengaruhi proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik.²⁹ Partisipasi politik masyarakat bersifat sukarela, bukan dimobilisasi oleh negara ataupun partai yang berkuasa. Peran serta warganegara tersebut didasarkan pada harapan-harapan yang tinggi tentang kualitas warganegara dan keinginan mereka untuk terlibat dalam kehidupan publik. Dalam hal ini warganegara dituntut untuk lebih memiliki nilai-nilai demokrasi dan rasa kebebasan untuk berperan serta dalam masalah- masalah publik.

²⁸ Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, *Op.cit.*, Pasal 78 Ayat (1)

²⁹ Joko J Prihatmoko, *Mendemokratiskan...*, *Op.cit.* hlm. 46

Huntington dan Nelson membagi partisipasi politik atas dua jenis yaitu: partisipasi Otonom dan partisipasi mobilisasi.³⁰ Partisipasi Otonom adalah suatu jenis partisipasi yang diharapkan dari setiap individu dalam agrerat masyarakat yaitu keterlibatan masyarakat, baik dalam hal memberikan masukan mengenai ide maupun konsep tentang sesuatu hal pada pemerintah, mendirikan organisasi massa, menjadi kelompok-kelompok penekan bagi pemerintah, memberikan haknya pada saat pemilihan kepala daerah, merupakan serangkaian partisipasi yang diinginkan oleh masyarakat dan pemerintah dalam menciptakan keberadaban politik. Sedangkan Partisipasi mobilisasi adalah partisipasi yang lebih mengedepankan dukungan masyarakat terhadap pelaksanaan program-program yang telah disusun oleh pemerintah.

Sedangkan perilaku pemilih adalah keikutsertaan warga dalam pemilu sebagai rangkaian pembuatan keputusan.³¹ Perilaku pemilih dapat dikategorikan dalam golput. Penyebab golput terbagi menjadi penyebab umum dan penyebab khusus. Penyebab umum meliputi, *pertama*, kejenuhan dan kebosanan pemilih terhadap pemilu yang terus menerus. *Kedua*, kekecewaan pemilih terhadap perilaku politisi. Penumpukan kekecewaan melahirkan frustrasi dan antipati. *Ketiga*, penurunan kesejahteraan masyarakat dan kesulitan memenuhi kebutuhan hidup. *Keempat*, peningkatan kemiskinan.³² Penyebab umum tersebut merupakan dampak pemilu yang sebelumnya telah dilakukan, sehingga berakibat masyarakat pemilih mengetahui pandangan umum tentang penyelenggaraan pemilu yang selalu berpandangan negatif.

³⁰ Leo Agustino, *Op.cit.*, hlm. 190.

³¹ Joko J Prihatmoko, *Mendemokratiskan...*, *Loc.cit.*

³² *Ibid*, hlm. 213

Lebih jauh, golput juga disebabkan faktor-faktor khusus di antaranya adalah *pertama*, mencuatnya persoalan hukum, politik, dan admistratif di daerah yang menimbulkan situasi yang kurang kondusif. *Kedua*, rendahnya daya tarik calon akibat merosotnya kredibilitas dan akuntabilitas. *Ketiga*, kurangnya akseptabilitas dan popularitas calon karena absennya pemilih dalam pencalonan, yang terjadi di semua pilkada. *Keempat*, kebingungan pemilih akibat banyaknya pasangan calon. *Kelima*, anggapan masyarakat dan kekhawatiran partai bahwa calon *incumbent* pasti memenangkan pilkada (distorsi kognitif). Terakhir, *keenam*, sosialisasi pilkada yang kurang.³³

Menurut perspektif Huntington, tingginya angka absensi merupakan akibat tidak diangkatnya isu-isu lokal sebagai daya tarik bagi pemilih. Hal itu mengindikasikan rendahnya komitmen para calon memecahkan masalah-masalah lokal sebagai cermin kekhawatiran tidak dipenuhinya janji jika terpilih atau kelemahan memformulasikan isu lokal.³⁴

C. Pilkada Langsung sebagai Proses Demokratisasi Di Daerah dalam Sistem Otonomi Daerah

1. Otonomi Daerah sebagai Penguat Demokrasi Lokal.

Otonomi daerah lahir pada tahun 1999 dengan ditetapkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah, dalam beberapa pasal menjelaskan bahwa otonomi daerah merupakan suatu wilayah otonom dengan kewenangan mengatur, mengurus kepentingan masyarakatnya, oleh karena itu otonomi daerah

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid*, hlm. 206

sebagai suatu sistem demokrasi dalam mewujudkan kepentingan pemerintah di daerah utamanya adalah mengembangkan demokrasi lokal agar menjadi kuat. Di dalam Undang-Undang yang baru Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, juga diatur mengenai otonomi daerah yang mengarah kepada lahirnya demokrasi lokal. Lahirnya Undang-Undang tentang Otonomi Daerah tersebut telah membawa harapan bagi bangsa Indonesia tentang sistem kekuasaan yang dulunya sangat terpusat atau sentralisasi menuju desentralisasi.

Pelaksanaan otonomi daerah telah menjadi konsumsi di tiap daerah dalam mendorong lahirnya sebuah sistem demokrasi yang belakangan dikenal dengan demokrasi lokal. Desentralisasi, secara teoritis, merupakan upaya untuk membawa negara lebih dekat dengan masyarakat lokal maupun mendorong tumbuhnya tata pemerintahan lokal yang lebih demokratis (demokrasi lokal). Tanpa diikuti dengan demokrasi lokal, maka desentralisasi dan otonomi daerah sama saja dengan memindahkan sentralisasi dan korupsi dari pusat ke daerah. Tata pemerintahan lokal yang demokratis (demokrasi lokal), mengedepankan prinsip pemerintahan “dari” (partisipasi) masyarakat, dikelola secara akuntabel dan transparan “oleh” masyarakat dan dimanfaatkan secara responsif “untuk” kepentingan masyarakat luas. Untuk menumbuhkan demokrasi lokal yang kuat maka dibutuhkan sarana yaitu adanya pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah atau Pilkada yang demokratis

2. Pilkada Langsung sebagai Proses Demokratisasi Di Daerah Dalam Sistem Otonomi Daerah

Sejak lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia tahun 1945 Otonomi Daerah telah menjiwai ketatanegaraan Indonesia. Bukti realitasnya Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah berotonomi telah diterbitkan, menyusul dan berorientasi kepada perkembangan sosial politik yang terjadi di wilayah dan daerah-daerah di Indonesia dalam kurun waktu 5 (lima) dekade. Salah satu Undang-Undang yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah adalah UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Implementasi Undang-Undang tersebut bahwa implementasi otonomi daerah dalam Pemerintahan Daerah terdapat dalam bidang-bidang tertentu, seperti Pemilihan Kepala Daerah dengan kewenangan penuh kepada DPRD dan pengesahan Peraturan Daerah oleh DPRD, sudah berlaku sejak Bulan Januari Tahun 2010.³⁵ Pasal 24 ayat (5) Undang-Undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan “*Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan (3) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan*”.

Tahun 2005 merupakan awal lahirnya pilkada langsung dalam sistem otonomi daerah. Salah satu Undang-Undang yang mengatur tentang Pilkada langsung adalah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Konsep Pilkada langsung dengan otonomi daerah hampir tidak dapat dipisahkan artinya ada korelasi

³⁵ Syaukani, Afan Gaffar, Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah (Dalam Negara Kesatuan)*, Pustaka Belajar, Yogyakarta, 2007, hlm. 178

yang signifikan analisis pemilihan kepala daerah dengan pergeseran konsep otonomi daerah bahwa otonomi daerah merupakan konteks bahkan prasyarat adanya pemilihan kepala daerah.³⁶

Pilkada langsung merupakan aktualisasi hak-hak politik rakyat untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam ruang lingkup lokal (daerah). Pemilihan kepala daerah (pilkada) langsung merupakan salah satu langkah maju dalam mewujudkan demokratisasi di tingkat lokal. O'Neill menyatakan bahwa "*all politics is local*", ungkapan ini dapat dimaknai sebagai demokrasi di tingkat nasional akan tumbuh berkembang dengan mapan dan dewasa apabila pada tingkat lokal, nilai-nilai demokrasi berakar dengan baik terlebih dahulu. Kebangkitan demokrasi politik di Indonesia yang diawali oleh pilkada langsung ini merupakan upaya membangun pondasi demokrasi di Indonesia (penguatan demokrasi di aras lokal). pilkada langsung membuka ruang politik bagi elit setempat, menciptakan kader-kader politik yang nantinya akan menjadi calon pemimpin daerah.

Pemilihan kepala daerah langsung merupakan bagian dari kemandirian proses otonomi daerah dan desentralisasi dalam mengatur dan menentukan urusan rumah tangganya sendiri yang mana telah terjadi transfer lokus kekuasaan dari Pusat ke Daerah. Kekuasaan tidak lagi terkonsentrasi di Pemerintah Pusat, tapi terdistribusi ke daerah-daerah. Kaitan Pilkada langsung dengan otonomi daerah dapat dilihat dari tujuan desentralisasi atau otonomi daerah yaitu: (1) Pendidikan politik; (2) latihan kepemimpinan politik; (3) memelihara stabilitas; (4) mencegah konsentrasi kekuasaan; (5) memperkuat akuntabilitas publik; (6) meningkatkan keekaan elit terhadap

³⁶ Muchamad Isnaeni Ramdhan, *Kompendium..., Op.cit.*, hlm. 20

kebutuhan masyarakat.

Berdasarkan tujuan desentralisasi tersebut, maka pilkada langsung pada gilirannya akan memberikan pendidikan politik kepada rakyat di daerah untuk memilih dan menentukan pemimpinnya sendiri tanpa adanya intervensi dari siapapun, termasuk pemerintah pusat dan/atau elit-elit politik di tingkat pusat. Melalui pilkada langsung juga akan memberikan latihan kepemimpinan kepada elit-elit lokal dalam mengembangkan kecakapannya dalam merumuskan dan membuat kebijakan, mengatasi persoalan-persoalan di masyarakat, komunikasi politik dengan masyarakat, serta melakukan artikulasi dan agregasi kepentingan masyarakat. Dari pengalaman-pengalaman ini pada gilirannya nanti diharapkan mampu melahirkan politisi-politisi atau pemimpin-pemimpin yang handal.

Dengan pilkada langsung juga menciptakan pola rekrutmen pemimpin lokal dengan standar yang jelas. Dengan pemilihan langsung maka akan terjadi rekrutmen pemimpin politik yang berasal dari daerah (lokal) bukan *dropan* dari pusat. Selama ini, elit-elit politik yang tampil menjadi kepala daerah adalah orang-orang daerah yang sudah malang melintang di tingkat pusat, tetapi kurang mengakar di tingkat daerah. Melalui pemilihan langsung diharapkan munculnya pimpinan di tingkat lokal.

Keterlibatan rakyat pada Pilkada langsung pada gilirannya merupakan bentuk demokratisasi di tingkat lokal (daerah), di mana rakyat benar-benar memiliki kedaulatannya. Dengan kata lain tidak terjadi distorsi pada pelaksanaan kedaulatan rakyat.

D. Pemilihan Kepala Daerah atau Pilkada Menurut Perspektif Hukum Islam

Hukum Islam atau Hukum Syariah mengenal istilah Siyasah. Siyasah menurut bahasa mengandung beberapa arti: mengatur, mengurus, memerintah, memimpin, membuat kebijaksanaan, pemerintahan dan politik, Artinya mengatur, mengurus dan membuat kebijaksanaan atas sesuatu yang bersifat politis untuk mencapai tujuan adalah siyasah.³⁷ Dengan demikian secara umum pengertian siyasah adalah ilmu pemerintahan untuk mengendalikan tugas dalam negeri dan luar negeri serta kemasyarakatan, yakni mengatur kehidupan umum atas dasar keadilan dan istiqamah. Kedua, pengertian siyasah yang bersifat khusus (*Fiqh Oriented*). Artinya siyasah yang berorientasi kepada nilai-nilai kewahyuan dan syariat. Objek Kajian Fiqh Siyasah secara substansial berkaitan dengan ketatanegaraan, yang di dalamnya membicarakan perihal berikut :

1. Hak-hak individu dalam bernegara.
2. Hak dan kewajiban individu dan masyarakat sebagai warga negara.
3. Hak dan kewajiban individu dan masyarakat berpolitik;
4. Hak dan kewajiban pemerintahan suatu negara;
5. Strategi operasional dalam melaksanakan pemilihan umum demi mencapai ledersitas pemerintahan;
6. Perundang-undangan yang mengatur kehidupan politik masyarakat dan negara;
7. Pelaksanaan demokrasi politik;
8. Pengelolaan negara dan pencapaian tujuan; dan
9. Nilai-nilai kemaslahatan dalam bernegara.³⁸

Dasar dari Al-Qurán yang dijadikan prinsip-psinsip umum pembuatan dan pelaksanaan kebijakan seorang pemimpin dalam mewujudkan kemaslahatan warga negara dalam *siyasah*, di antaranya hádala sebagai berikut :³⁹

- a. Kedaulatan Tertinggi di Tangan Allah SWT. Al-Qurán menetapkan bahwa

³⁷ Muntoha, *Fiqh Siyasah : Doktrin, sejarah, dan Pemikiran Islam Tentang Hukum Tata Negara*, Adicita Karya Nusa, 1998, hlm. 19

³⁸ Benny Ahmad Saebani, *Fiqh Siyasah : Pengantar Ilmu Politik Islam*, Ctk. Pertama, Pustaka Setia, Bandung, 2007, hlm. 35-36.

³⁹ Suyuti Pulungan, *Fiqh Siyasah*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1995, hlm. 5-8

- ketaatan, tidak boleh tidak, hanya ditujukan kepada Allah semata-mata dan semua Amat-Nya wajib mengikuti undang-undang-Nya.
- b. Prinsip Keadilan. Prinsip keadilan antar manusia hádala bahwasanya semua rakyat mempunyai persamaan hak di depan undang-undang Allah yang harus dilaksanakan oleh mereka semuanya.
 - c. Prinsip persamaan (Musawah). Semua warga negara memiliki persamaan hak-hak yang sempurna, tanpa memandang warna kulit, suku bangsa dan bahasa.
 - d. Prinsip musyawarah. Prinsip musyawarah bagi para pemimpin negara dan para penguasa juga masyarakat merupakan tolok ukur dari dilaksanakannya sikap saling menghargai pendapat dan melepaskan diri dari sikap mengklaim kebenaran sendiri.

Di dalam Islam, Al-Qurán hanya memberikan landasan prinsipal, misal adanya asas musyawarah dalam hubungan pemilihan pemimpin, menurut pertanggungjawaban dan pemberhentiannya. Setiap Pemimpin atau penguasa, yang mendapatkan kepercayaan dari rakyat, untuk menggunakan asas musyawarah dalam setiap tugasnya dan pengambilan keputusan berhubungan dengan kepentingan rakyat. Hal ini dijelaskan dalam Al-Qurán surat Asy Syura ayat 38, Allah *Ta ála* berfirman:

وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنْفِقُونَ

“Dan (bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Rabb-nya dan mendirikan shalat, sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarat antara mereka; dan mereka menafkahkan sebagian dari rezki yang Kami berikan kepada mereka”.

Dalam sistem pemerintahan islam, asas syura (musyawarah) merupakan salah satu prinsip konstitusional dan merupakan suatu lembaga ketatanegaraan yang ada di dalam sejarah pemerintahan islam. Selalu dilaksanakan oleh Pemerintahan sebagai suatu kewajiban.⁴⁰ Kewajiban bermusyawarah tersebut berimplikasi perlunya pelembagaan musyawarah. Hal ini terlihat dalam sejarah, baik pada masa pemerintahan Rasulullah SAW ataupun masa pemerintahan Khulafa Rasyidin. Pada masa ini, meskipun tidak disebut secara resmi, namun keberadaan tokoh sahabat mendampingi Rasulullah SAW dan para Khalifahnya sebagai mitra tetap atau tidak tetap yang diminta pendapatnya apabila sesuatu masalah timbul, merupakan suatu pelembagaan musyawarah dalam sistem politik.⁴¹

Esensi musyawarah adalah pemberian kesempatan kepada anggota masyarakat yang memiliki kemampuan dan hak untuk berpartisipasi dalam pembuatan keputusan yang mengikat, baik dalam bentuk aturan-aturan hukum ataupun kebijaksanaan politik.⁴² Hal ini terdapat dalam prosesi pemilihan Kepala daerah atau Pilkada yang mana masyarakat diberikan hak untuk memilih langsung calon-calon Kepala Daerah yang bersangkutan melalui sistem Pilkada langsung. Sistem Pilkada langsung sendiri menuntut rakyat untuk aktif secara penuh, sedangkan dalam islam rakyat hanya diberikan hak untuk ikut berpartisipasi dalam penentuan kebijakan saja. Dalam prosesi pemilihan Kepala daerah pada pemerintahan Islam, sebagai contoh masa pemerintahan Umar Bin Kattab seorang Kepala Daerah (wali) ditunjuk langsung oleh Umar Bin Kattab untuk menjadi seorang Wali atau Amir yang berkedudukan sebagai

⁴⁰ Muntoha, *Op.cit.*, hlm. 60

⁴¹ Abdul Muin Salim, *Fiqh Siyasaah : Konsepsi Kekuasaan Politik Dalam Al-Qurán*, Ctk. Ketiga, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm. 262.

⁴² *Ibid*, hlm. 259.

pembantu atau wakil khalifah di daerah.⁴³

Pada masa Rasulullah SAW, ketika Rasulullah saw telah hijrah ke Madinah, Beliau langsung menjalankan aktivitas sebagai kepala pemerintahan, diantaranya dengan mengangkat para wali (gubernur). Rasulullah saw. mengangkat Utbah bin Usaid menjadi gubernur di Kota Makkah tidak lama setelah menaklukkannya. Setelah Badzan bin Sasan memeluk Islam, mengangkat Muadz bin Jabal al-Khazraj menjadi gubernur Jaud, mengangkat Khalid bin Said bin 'Ash menjadi pegawai di Shun'a', Zayyad bin Labid bin Tsa'labah al-Anshari bertugas di Hadramaut, mengangkat Abu Musa al-Asy'ari menjadi gubernur Zabid dan And, Amru bin Ash menjadi gubernur Oman, Muhajir bin Abi Umayyah menjadi gubernur Shu'a', Adi bin Hatim menjadi gubernur Thayyi', dan Al-'Illa bin al-Hadhrami menjadi gubernur Bahrain.⁴⁴

Dibandingkan dengan pemilihan kepala daerah pada perspektif islam, Pemilihan Kepala Daerah pada masa ini cenderung menyisakan persoalan negatif, misal ketidakadilan, ketidakjujuran, tidak transparan, dan perilaku politik kotor lainnya. Demi mencapai tujuan (terpilih sebagai Kepala Daerah hingga resmi dilantik) berbagai upaya dilakukan, bahkan sampai mengabaikan akhlak dalam berpolitik. Padahal dalam sistem islam akhlak itu merupakan hal yang penting dalam proses pemilihan Kepala Daerah. Penyelenggara Pilkada (KPUD), Peserta Pilkada dan pendukungnya, warga serta semua pihak yang terlibat dalam proses politik seharusnya lebih mengedepankan semangat akhlakul kharimah, menjadikan Pilkada sebagai salah satu bentuk kepatuhan, ketundukan, semata-mata mencari rida kepada Allah sehingga bernilai ibadah.

⁴³ Muntoha, *Op.cit.*, hlm. 39.

⁴⁴ <http://evisyari.wordpress.com/2008/11/12/solusi-islam-untuk-pilkada/>, 22 November 2008, 09.00