

**HUBUNGAN PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAH DAERAH
DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH KABUPATEN/KOTA
MENURUT UU NOMOR 32 TAHUN 2004 TENTANG
PEMERINTAH DAERAH**

TESIS



Oleh :

HUSSEIN SYAMSUDDIN

Nomor Mhs : 04 M 0031
BKU : Hukum Tata Negara
Program Studi : Ilmu Hukum

**MAGISTER HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2007**

**HUBUNGAN PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAH DAERAH
DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH KABUPATEN/KOTA MENURUT
UU NOMOR 32 TAHUN 2004 TENTANG PEMERINTAH DAERAH**

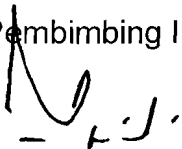
TESIS

HUSSEIN SYAMSUDDIN

Nomor Mhs : 04 M 0031
BKU : Hukum Tata Negara
Program Studi : Ilmu Hukum

TELAH DISETUJUI OLEH

Pembimbing I



Prof. Dr. H. Dahlan Thaib, S.H.M.Si.

Tanggal

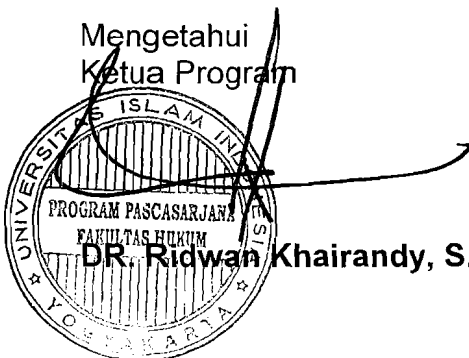
Pembimbing II



Hj. Ni'matul Huda, S.H.,M.Hum

Tanggal

Mengetahui
Ketua Program



DR. Ridwan Khairandy, S.H.,M.H.

Tanggal

HUBUNGAN PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAH DAERAH
DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH KABUPATEN/KOTA MENURUT
UU NOMOR 32 TAHUN 2004 TENTANG PEMERINTAH DAERAH

TESIS

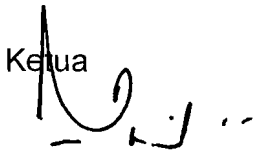
HUSSEIN SYAMSUDDIN

Nomor Mhs : 04 M 0031
BKU : Hukum Tata Negara
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji
pada tanggal 7 Desember 2006 dan dinyatakan LULUS

Tim Penguji

Ketua



Prof. Dr. H. Dahlan Thaib, S.H.M.Si.

Tanggal

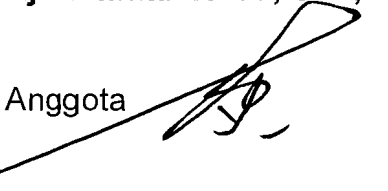
Anggota



Hj. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum

Tanggal

Anggota



Drs. Muntoha, S.H., M.Ag.

Tanggal

Mengesetujui
Ketua Program



DR. Ridwan Khairandy, S.H., M.H.

Tanggal

HALAMAN MOTTO

“.....Allah meninggikan orang-orang yang beriman di antara kamu dan orang-orang yang diberi ilmu pengetahuan ke beberapa derajat” (QS: Al-Mujadillah:11)

HALAMAN PERSEMBAHAN

Karya ini kuhadiahkan sebagai kenang-kenangan kepada mereka yang sangat ku sayangi:

Isteriku, Hj. Cut Zulfa,

Putra-putri ku, EA Nouval dan Raiyan Fidianty

serta cucu-cucu ku Ikhran, Naya dan adik-adik mereka.

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim

Pertama dan utama sekali penulis panjatkan rasa syukur alhamdulillah kehadirat Allah SWT atas segala rahmat, nikmat dan karunia-Nya yang tidak terhingga dan senantiasa dilimpahkan kepada penulis, termasuk dalam menyelesaikan penulisan tesis ini. Penulisan tesis ini dilakukan sebagai salah satu syarat dalam rangka menyelesaikan studi S2 di Program Pascasarjana Magister Hukum Fakultas Hukum UII Yogyakarta.

Perubahan kehidupan berbangsa berdampak terhadap pilihan demokrasi langsung dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Sejalan dengan itu, sebagaimana pengaturan UU No. 32 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2005, kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih secara langsung. Pelaksanaan sistem ini tentu menuntut dukungan dari pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Sehubungan dengan itu, penulisan tesis ini dimaksudkan untuk memberikan sumbangan pemikiran berkait dengan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam pilkada langsung Kabupaten/Kota.

Oleh karena, dalam kesempatan ini penulis tidak lupa mengucapkan banyak terimakasih kepada berbagai pihak sebagai berikut:

1. Prof. Dr. H. Dahlan Thaib, S.H., M.Si., selaku pembimbing I tesis dan penguji yang telah memberikan bimbingan, berdiskusi, dan dorongannya kepada penulis untuk segera menyelesaikan penulisan tesis ini.

2. Hj. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum., selaku pembimbing II tesis dan penguji yang telah memberikan bimbingan dan berdiskusi serta koreksi-koreksi yang berguna bagi penulisan tesis ini.
3. Drs. H. Muntoha, S.H., M.Ag., selaku anggota tim penguji atas koreksi-koreksi yang diberikan sehingga mampu memberikan pengayaan terhadap wacana-wacana dalam tesis ini.
4. Dr. Ridwan Khairandy, S.H., M.H., selaku Ketua Program Magister Hukum UII Yogyakarta beserta staff karyawan.
5. Semua pihak yang telah memberikan bantuan dan dorongan baik langsung maupun tidak langsung.

Semoga karya kecil ini dapat bermanfaat. Amiin.

Yogyakarta, 7 Desember 2006

Penulis

(Hussein Syamsuddin)

ABSTRAK

Pilihan bentuk dan model demokrasi, sebagai akibat dari perubahan kehidupan berbangsa menjadi agenda penting dalam kaitannya dengan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah semula dipilih secara tidak langsung. Sistem pemilihan tersebut kemudian dianggap kurang memadai dan kurang tepat sehingga pilihan terbaik adalah dengan cara melakukan pemilihan langsung, sebagaimana kemudian ditegaskan dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah. Perubahan sistem pemilihan ini tentu membutuhkan dukungan dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Permasalahan pokok yang diangkat dalam penelitian ini berkaitan dengan hubungan dan peran pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung, akan coba dipecahkan dengan pendekatan yuridis normatif, yaitu menitikberatkan pada aspek-aspek yuridis normatif yang berupa peraturan-peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Sebagai pendukung dalam pemecahan masalah ini dibangun suatu kerangka teoritik yang terdiri dari teori demokrasi, teori negara hukum dan teori tentang pemerintahan daerah serta otonomi daerah.

Penelitian yang dilakukan terhadap hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan Pilkada secara langsung di Kabupaten/Kota menurut UU No. 32 tahun 2004 dapat dilihat dalam bentuk pelaksanaan distribusi logistik, keamanan, stabilitas politik, alokasi dana anggaran, sosialisasi Pilkada, koordinasi dengan instansi terkait, dan melakukan koordinasi vertikal dan horizontal. Peran Pemerintah Pusat dalam penyelenggaraan Pilkada secara langsung di Kabupaten/Kota menurut UU No. 32 Tahun 2004 dan PP No. 6 Tahun 2005 adalah melakukan dan menjamin stabilitas politik, hukum dan keamanan. Melakukan sosialisasi, pemutakhiran data, penyiapan pedoman yang berkaitan dengan dukungan penyelenggaraan pilkada. Dalam hal lainnya, peranan pemerintah pusat adalah melakukan alokasi dana bagi penyelenggaraan pilkada. Pada sisi lainnya, di samping kelebihan daripada pilkada langsung, juga masih ditemukan permasalahan baik dari sisi penyelenggaraannya maupun pengaturannya, seperti permasalahan politik uang, kualitas penyelenggara dan penegakkan hukumnya.

Atas dasar uraian di atas, dalam pilkada secara langsung perlu memperhatikan kemampuan yang dimiliki oleh daerah agar mampu mengatasi setiap persoalan-persoalan yang terjadi pada penyelenggaraan Pilkada secara langsung seperti menyangkut alokasi dana yang hendak dipergunakan, dengan memperhatikan prinsip-prinsip hubungan antarsusunan pemerintahan yang bertanggungjawab dalam sistem hubungan pusat daerah.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
HALAMAN PERSETUJUAN	iii
HALAMAN MOTTO	iv
HALAMAN PERSEMBAHAN	v
KATA PENGANTAR	vi
ABSTRAK	viii
DDAFTAR ISI	ix
BAB I. PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	7
C. Tujuan Penelitian	7
D. Kerangka Teori	8
E. Metode Penelitian	23
BAB II. ASPEK-ASPEK PENYELENGGARAAN	
PEMERINTAH DAERAH DAN OTONOMI DAERAH	26
A. Konsepsi Negara Hukum	26
1. Definsi Negara Hukum	26
2. Karakteristik Negara Hukum	28
B. Konsepsi Demokrasi	41

1. Definisi Demokrasi	41
2. Variabel Demokrasi	49
a. Pemilu	49
b. Partai Politik	53
C. Pemerintahan Daerah dan Otonomi Daerah	63
BAB III. HUBUNGAN PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH KABUPATEN/KOTA MENURUT UU NO. 32 TAHUN 2004	77
A. Pengaturan Pilkada Secara Langsung di Indonesia	77
B. Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Penyelenggaraan Pilkada	93
C. Peran Pemerintah Pusat Dalam Pilkada Secara Langsung	101
D. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kualitas Penyelenggaraan Pilkada Langsung.	104
1. Kedaulatan rakyat yang lemah	105
a. Politik Kesamaan	106
b. Rendahnya Koordinasi Partai Politik	112
2. Fenomena Kekuasaan Penyelenggara Pilkada	119
a. Kredibilitas dan Kompetensi Panitia Pengawas	120
b. Kelemahan KPUD sebagai Penyelenggara Pemilu	125

BAB IV. PENUTUP	133
A. Kesimpulan	133
B. Saran	133

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (amandemen), menyebutkan: “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Kemudian, Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 (amandemen) menyebutkan: “Gubernur, Bupati, Walikota masing-masing sebagai Kepala pemerintahan Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis.¹ Kedua ketentuan ini merupakan dasar lahirnya sistem pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (PILKADA) secara langsung,² sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah, di mana sistem ini berbeda pengaturannya dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 151 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pemilihan Pengesahan, dan

¹ Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung pada tingkat lokal/Daerah, dalam konsep pemikiran demokrasi sudah lama diramalkan. Sebagaimana **David Held** menggabungkan pemahaman pandangan liberal dan tradisi Marxis untuk sampai pada arti demokrasi yang mendukung suatu prinsip dasar otonomi, menerangkan: “*Orang seharusnya bebas dan setara dalam menentukan kondisi kehidupannya; yaitu, mereka harus memperoleh hak yang sama (dan karena itu, kewajiban yang sama) dalam suatu kerangka pikir yang menghasilkan dan membatasi peluang yang tersedia untuk mereka, asalkan menyebarkan kerangka pikir ini untuk meniadakan hak-hak orang lain.*” Pembuatan prinsip tersebut, yang oleh Held disebut sebagai otonomi demokrasi (*democracy autonomy*), membutuhkan baik akuntabilitas Negara dalam derajat yang tinggi dan suatu pesan kembali masyarakat sipil. Otonomi demokrasi meramalkan partisipasi substansial secara langsung pada lembaga komunitas lokal. George Sorensen, ***Demokrasi dan Demokratisasi Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia yang sedang Berubah***, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, cetakan 1, 2003, hal 15.

² Dalam UUD 1945 (amandemen) tentang Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tidak disebutkan secara tegas sebagaimana pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang diatur dalam Pasal 6A ayat (1) menyebutkan: “Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.”

Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Daerah, di mana Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih oleh DPRD.³

Pilkada langsung merupakan pilihan demokratis. Demokrasi dianggap sebagai jalan terbaik berlangsungnya kehidupan bernegara dan bermasyarakat, sehingga menjadi pilihan penting negara-negara di dunia. Dalam hubungan antara Pilkada langsung dengan demokrasi perlu disimak ungkapan salah satu pemikir demokrasi yaitu PALMA dalam karyanya yang berjudul “*To Crift Democracy*”, mengungkapkan bahwa jalan demokratis adalah pilihan yang realistik dan mungkin bagi masyarakat dunia dewasa ini.⁴

Pilkada langsung mempengaruhi demokrasi Daerah dan format pemerintahan Daerah. Pola rekrutmen yang dijalankan dalam Pilkada adalah secara langsung. Hal ini tidak terlepas dari beberapa kenyataan, di mana sistem perwakilan yang diterapkan dengan konsep *legislative heavy*, banyak diwarnai oleh kasus-kasus yang mengarah pada berkurangnya kepercayaan terhadap

³ Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan bahwa: “Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.” Hal ini sejalan dengan tidak terdapatnya tugas dan kewenangan oleh DPRD untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Gubernur, Bupati dan Walikota) sebagaimana di atur dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD. Secara normatif, Pilkada langsung ini merupakan sebuah inovasi yang bermakna dalam poses konsolidasi demokrasi di tingkat lokal. Setidaknya, Pilkada langsung memiliki sejumlah keunggulan dibandingkan dengan sistem rekrutmen politik yang ditawarkan oleh model sentralistik (UU No. 5/1974) atau model demokrasi dengan semangat *legislative heavy* (UU No. 22/1999). Salah satu keunggulan dari ketentuan undang-undang yang baru ini adalah memperkuat legitimasi Kepala Daerah karena dipilih langsung oleh rakyat. Kedudukan Kepala Daerah yang semula didasarkan pada pilihan DPRD, terasa sangat berbeda dengan pilihan yang dilakukan oleh rakyat. Keterkaitan antara Pemerintah dengan rakyat merupakan dasar filosofis yang terutama dari adanya Pemerintah. Apabila hubungan antara Pemerintah dengan rakyatnya dibatasi oleh suatu lembaga bukan berarti bahwa demokrasi tidak dilaksanakan tetapi terasa kurang tepat.

⁴ Mohtar Mas’ud, *Negara Kapital, dan Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hal 8 – 9.

DPRD.⁵ Kelemahan dalam sistem perwakilan dan harapan untuk mendulang hasil yang lebih objektif menjadi pendorong bertahannya pola rekrutmen secara langsung.

Persoalan lainnya yang membelit penyelenggaraan Pilkada langsung adalah multitafsir, inkonsistensi dan kekaburan pengaturannya. Dalam Konsideran undang-undang UU No. 32 Tahun 2004 terdapat ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, sedangkan ketentuan pasal 22E uud 1945 tidak terdapat di dalam Konsideran undang-undang ini. Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 secara tegas tidak menyebutkan tentang pemilihan Gubernur, Bupati/Walikota sebagaimana disebutkan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Berdasarkan kenyataan yuridis ini terjadi pemilihan pengertian antara pemilu dengan Pilkada. Kemungkinan pembuat undang-undang mengartikan bahwa pemilu adalah Pilpres (Pemilihan Presiden) dan Pileg (pemilihan legislatif), sedangkan pilkada adalah pemilu tingkat daerah. Pengertian ini tentu tidak relevan karena dalam Pileg (DPRD) merupakan bagian dari pemilu lokal sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (3) UUD 1945.⁶ Seharusnya para pembuat kebijakan ini tidak melakukan pemilahan antara pemilihan umum (DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, serta DPRD) diartikan sebagai pemilu nasional sedangkan Pilkada adalah pemilu lokal. Pemilahan ini berdampak dan berpengaruh terhadap format pengaturan dan

⁵ Beberapa kasus korupsi yang melibatkan oknum-oknum anggota parlemen baik pada tingkat Pusat maupun Daerah semakin mengurangi keyakinan rakyat terhadap penyerahan obyektivitas penyelenggaraan Pilkada kepada DPRD.

⁶ Pasal 18 ayat (3) menyebutkan: "Pemerintahan Daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum". Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 (amandemen) menyebutkan: "Gubernur, Bupati, Walikota masing-masing sebagai Kepala pemerintahan Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis". Pasal 22E ayat (2) menyebutkan: "Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah".

penyelenggaraan Pilkada langsung, salah satunya mengenai keberadaan Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD).⁷

Walaupun secara normatif, Pilkada langsung memberikan sejumlah harapan bagi berlangsungnya demokratisasi di Daerah pada saat yang bersamaan Pilkada langsung bisa juga terjerembab dalam kegagalan. Pilkada langsung secara teknis prosedural menyimpan sejumlah persoalan yang memiliki dampak keberhasilan pelaksanaan pilkada langsung.⁸

Pelaksanaan demokrasi dalam Pilkada langsung ini menimbulkan konsekuensi yang besar.⁹ Salah satunya mengenai pembiayaan yang sangat tinggi. Anggaran Pilkada untuk 226 Daerah sebesar Rp. 464, 9 miliar dianggap tidak cukup. Dana yang diajukan Departemen Dalam Negeri ke APBN sebesar 929, 56 miliar. Dana itu terdiri dari 50 persen dari seluruh anggaran Pilkada atau sebesar 627, 87 miliar, dukungan untuk Daerah pemekaran RP. 116, 42 miliar dan fasilitas Pilkada oleh Pemerintah Pusat 185, 30 miliar.¹⁰ Dari jumlah itu, 627,871 miliar ditalangi oleh APBN dan sisanya ditalangi oleh APBD masing-masing Daerah. Ditambah lagi dengan Kapolri yang juga mengajukan anggaran 400 miliar guna

⁷ KPU adalah penyelenggara pemilu nasional dan KPUD adalah penyelenggara pilkada. Dengan tidak bertanggungjawabnya KPUD kepada DPRD dan hubungan antara KPU dengan KPU tidak bersifat hirarkis, maka kepada siapa pertanggungjawaban KPUD. Dengan hubungan KPU dan KPUD sebatas ini, apakah KPUD cukup memiliki kemampuan mengelola penyelenggaraan pilkada, meskipun setiap lima tahun sekali KPUD selalu terlibat dalam penyelenggaraan pemilu nasional, akan tetapi dalam pilkada ini KPUD adalah penyelenggara tunggal.

⁸ Berbagai faktor menjadi penyebab kegagalan tujuan yang hendak dicapai dalam Pilkada langsung ini. Banyaknya kepentingan yang terlibat dalam pesta demokrasi daerah ini yang berasal dari berbagai unsur seperti DPR, DPRD, KPU, partai politik dan lain sebagainya.

⁹ Penyelenggaraan Pilkada langsung untuk melakukan rekrutmen Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah merupakan pandangan sederhana yang harus ditampikkan. Bukankah Pilkada langsung adalah salah satu jalan menuju demokrasi Daerah. Oleh karena itu yang diharapkan dalam pesta demokrasi ini adalah terjadinya penguatan masyarakat dalam rangka pengelolaan kapasitas demokrasi.

¹⁰ *Kompas*, **Anggaran Rp 464,9 miliar untuk Pilkada Langsung Tidak Cukup**, Jum'at 1 April 2005 hal 8

biaya operasi pengamanan Polda.¹¹ Di tingkat Daerah anggaran Pilkada langsung bervariasi, seperti Kutai Kartanegara RP. 34 miliar, Samarinda Rp. 13 miliar, Kabupaten Bulungan (Kalimantan Timur) Rp. 6 miliar, Kabupaten Pasir (Kalimantan Timur) Rp. 6,3 miliar, Kabupaten Sumba Barat (NTT) Rp. 7,4 miliar, Kabupaten Banjar (Kalimantan Timur) Rp. 9,8 miliar, Kabupaten Bantul Rp. 8,8 miliar, Kabupaten Situbondo (Jawa Timur), Rp. 6,3 miliar, Kabupaten Depok (Jawa Barat) Rp. 11,5 miliar, se-provinsi Sumatera Utara Rp. 13 miliar.¹² Belum lagi dana yang berasal dari masing-masing calon pasangan Kepala Daerah yang rata-rata sebanyak 3 - 4 miliar rupiah. Jumlah yang sangat fantastis bagi penyelenggaraan sebuah pesta demokrasi.

Fenomena ini mempertegas betapa mahalnyanya harga sebuah demokrasi langsung. Sebelumnya dalam demokrasi tidak langsung biaya yang dibutuhkan mungkin tidak sebesar yang dikeluarkan untuk demokrasi langsung. Dalam hal ini, terasa sangat mengkhawatirkan apabila dari jumlah pendanaan yang sedemikian besar untuk membiayai Pilkada langsung ini tidak mendapatkan hasil yang gemilang. Oleh karena itu, pilkada langsung haruslah dipahami tidak hanya sekedar untuk melakukan rekrutmen Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, tetapi jauh lebih dalam yaitu untuk membangun kehidupan demokrasi.¹³

¹¹ *Kompas*, Pengamanan Pilkada Butuh Dana Rp 400 Miliar, Sabtu, 21 Mei 2005, hal 8

¹² *Kompas*, Mendagri Terkejut Tak Logis, Dana Pilkada Kutai Kartanegara Rp 34 Miliar, Kamis, 26 Mei 2005, hal 8

¹³ Selain faktor pendanaan, berbagai faktor penting lainnya juga menjadi landasan bagi keberhasilan pelaksanaan pilkada langsung yang berkualitas. Faktor penegakan hukum, regulasi, kesiapan aparatur dan lain sebagainya merupakan faktor penting lainnya yang menentukan keberhasilan pelaksanaan pilkada langsung. Jadi, tidak ada faktor-faktor yang mendominasi atau dominan. Kesemuanya merupakan paradigma sistemik yang berjalan secara beriringan dan berkaitan.

Tuntutan untuk melakukan pembangunan struktur dan sistem pengelolaan pemerintahan yang demokratis mengemuka seiring dengan pelaksanaan otonomi daerah. Pilkada langsung menunjukkan realitas politik masyarakat Daerah yang menginginkan keterlibatan maksimal dalam pembuatan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan di Daerah. Namun Pilkada langsung sekedar harapan yang hanya berwujud rekrutmen pasangan calon Kepala Daerah dan tidak memiliki banyak makna yang berarti bagi pembangunan demokrasi di daerah apabila pelaksanaan pilkada ini tidak dilaksanakan dengan baik.

Demokratisasi pada tingkat lokal tidak boleh berhenti hanya sampai pada terpilihnya Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Demokratisasi harus lebih luas dan dalam lagi termasuk apakah kepemimpinan politik pemerintahan yang terpilih melalui Pilkada langsung bisa berorientasi pada kebutuhan dan kepentingan masyarakat banyak. Pilkada langsung bisa dianggap gagal apabila kepemimpinan politik pemerintahan yang terbangun justru merepresentasikan kepentingan-kepentingan segelintir elite politik yang tengah berkuasa. Pilkada langsung memungkinkan warga memilih kepemimpinan mereka secara langsung harus diikuti oleh perluasan suara, akses dan kontrol warga untuk terlibat secara partisipatori dalam penyelenggaraan kebijakan di Daerah. Penyelenggaraan Pilkada langsung harus mampu mencapai tujuan yang terbaik bagi seluruh masyarakat. Oleh karenanya, pengaturan hukum yang tersedia harus mampu

menjawab dan mewujudkan tujuan ini sebagai suatu kenyataan dan harapan yang diinginkan dan diimpikan oleh masyarakat.¹⁴

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan Pilkada secara langsung di Kabupaten/Kota menurut UU No. 32 tahun 2004?
2. Bagaimana peran Pemerintah Pusat dalam penyelenggaraan Pilkada secara langsung di Kabupaten/Kota menurut UU No. 32 tahun 2004 dan PP No. 6 tahun 2005?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan Pilkada secara langsung di Kabupaten/Kota menurut UU No. 32 tahun 2004.
2. Untuk mengetahui peran Pemerintah Pusat dalam penyelenggaraan Pilkada secara langsung di Kabupaten/Kota menurut UU No. 32 tahun 2004 dan PP No. 6 tahun 2005.

¹⁴ Sebagaimana dikemukakan dalam salah satu aliran hukum yaitu positivisme di mana dalam penerapan positivisme mengakui pentingnya tujuan hukum. **Bentham** (cikal bakal paham positivisme), menyatakan hukum harus bertujuan untuk mencapai *the greatest happiness for the greatest number* (hukum untuk sebesar-besarnya kesejahteraan orang banyak. Bagir Manan. *Hukum Positif Indonesia (suatu kajian teoritik)*, FH UII Press, Yogyakarta, cetakan pertama, 2004, hal x.

D. Kerangka Teori

Penyelenggaraan kehidupan bernegara dalam berbagai hal mendasarkan pada prinsip hukum dan demokrasi. Kedua prinsip ini penting dalam rangka membangun kehidupan bernegara dan berbangsa yang adil dan makmur di Indonesia sebagai tujuan negara yang dirumuskan beberapa puluh tahun oleh para pendiri bangsa dalam pembukaan UUD 1945.

Hukum merupakan landasan fundamental dalam menjaga ketertiban tatanan kehidupan masyarakat dalam berbagai dimensi. Kehadiran hukum sebagai fundamen penting selain prinsip-prinsip lainnya sangat berarti dalam mewujudkan sistem kehidupan berbangsa. Keadilan dan kemakmuran negara salah satunya sangat ditentukan oleh substansi peraturan perundang-undangan yang di dalamnya menentukan arah dan kebijakan serta sistem yang diterapkan untuk membangun kehidupan bernegara.

Instrumen-instrumen yang menjadi variabel penentu penyelenggaraan negara hukum adalah bagian yang tidak terpisahkan dalam substansi dan materi hukum tertulis dalam negara.

Dalam karya ilmiah Plato ketiga yang dihasilkan ketika usianya sudah lanjut dan sudah banyak pengalaman, Plato mulai mengubah pendiriannya dengan memberikan perhatian dan arti yang lebih tinggi pada hukum. Penyelenggaraan pemerintah yang baik ialah yang diatur oleh hukum. Plato mengatakan: "*Aturan yang konstitusional dalam negara berkaitan secara erat, juga dengan pertanyaan*

kembali apakah lebih baik diatur oleh manusia atau hukum terbaik,.....”¹⁵

Penjelasan ini memberikan penempatan terhadap hukum sebagai pedoman dalam melaksanakan pemerintahan yang hendak dijalankan oleh penguasa dianggap sangat berguna untuk memastikan setiap arah dan tindakan penguasa sebagai Pemerintah. Lebih luas daripada itu, hukum yang dirumuskan berguna untuk memastikan bahwa masyarakat dapat mengetahui hak dan kewajibannya secara pasti, sehingga dapat dipastikan terciptanya keteraturan dalam masyarakat.¹⁶ Dengan demikian, Negara hukum harus mendasarkan pada legalitas, di mana segala tindakan seluruh warga negara maupun penguasa haruslah dibenarkan oleh hukum.

Substansi dari prinsip negara hukum mengemukakan beberapa hal yang berkaitan dengan pengaturan tentang Pemerintah dan masyarakat. Dalam hubungan antara pemerintah dengan masyarakat atau sebaliknya maupun antara masyarakat dengan masyarakat merupakan sebuah perumusan yang sangat kompleks. Kompleksitas pengaturan ini terkait dengan fungsi hukum itu sendiri. Secara prinsip hukum memiliki fungsi untuk memberikan keadilan, sebagai puncak dari tujuan kehadiran hukum itu sendiri. Pelaksanaan hukum dalam

¹⁵ Azhary, *Negara Hukum Indonesia Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya*, UI Press, Jakarta, cetakan pertama, 1995, hal 20.

¹⁶ Dalam hubungannya dengan keinginan manusia untuk membentuk kehidupan teratur, salah satu pemikir hukum yang menganut teori ketidak-teraturan, seperti Charles Sampford, menyusun teorinya berdasar posisinya sebagai pengamat. Sampford mulai dengan mempertanyakan apakah hukum itu benar-benar suatu sistem yang teratur. Ia menunjukkan bukti-bukti bahwa kenyataan adalah tidak seperti itu. Ia tertarik untuk menjelaskan, mengapa sesuatu yang penuh dengan ketidak-teraturan tetap bisa dilihat dan diterima sebagai suatu sistem yang teratur. Sebagai suatu realita sosial yang cair (*melee*), maka ralitas hukum adalah demikian pula, yang disebutnya sebagai *legal melee*. Hukum itu disebut sebagai bangunan yang teratur oleh karena manusia ingin melihatnya sebagai demikian, bukan karena memang sesuatu yang teratur. Satjipto Rahardjo, dalam Khudzaifah Dimiyati (editor), *Ilmu Hukum Pencarian Pembebasan dan Pencerahan*, Muhammadiyah University Press, Surakarta, 2004, hal 86.

Negara, membutuhkan lembaga yang memiliki komitmen, dan substansi yang demokratis serta budaya berkesadaran.

Menurut **A.V Dicey** seorang pemikir Inggris yang termashur mengemukakan tiga unsur utama pemerintahan yang kekuasaannya di bawah hukum (*the rule of law*), yaitu:¹⁷

1. *Superemacy of law*, artinya bahwa yang mempunyai kekuasaan tertinggi di dalam negara adalah hukum (kedaulatan hukum).
2. *Equality before the law*, artinya persamaan dalam kedudukan hukum bagi semua warga negara, baik selaku pribadi maupun dalam kualifikasinya sebagai pejabat negara.
3. *Constitution based on individual rights*, artinya konstitusi itu tidak merupakan sumber dari hak-hak asasi manusia dan jika hak-hak asasi manusia itu diletakkan dalam konstitusi itu hanya sebagai penegasan bahwa hak asasi itu harus dilindungi.

Negara Republik Indonesia adalah suatu negara hukum yang berdasarkan Pancasila. Berhubung dengan itu kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila. Ketentuan ini menunjukkan bahwa di negara Indonesia dijamin adanya perlindungan hak asasi manusia dan bukan kemauan seseorang yang menjadi dasar tindakan penguasa (*Governance by law not by man*). Sifat negara hukum ini ialah bahwa alat-alat perlengkapannya hanya dapat bertindak menurut dan terikat kepada aturan-aturan yang telah dibuat oleh Badan yang dikuasakan untuk mengadakan aturan-aturan itu, atau singkatnya disebut prinsip "*Rule of law*".¹⁸

¹⁷ Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum, dan Konstitusi*, Liberty, Jogjakarta, Cetakan kesatu, 1999, hal 24.

¹⁸ CST Kansil dan Christine Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, cetakan ketiga, 2000, hal 178

Sebagaimana halnya hukum sebagai prinsip dan dasar penyelenggaraan kehidupan bernegara, maka demokrasi sebagai prinsip penting lainnya berusaha untuk meletakkan rel-rel yang hendak dilalui oleh penguasa maupun rakyat sebagai variabel bernegara. Demokrasi berarti pemerintahan rakyat, memberikan penekanan pada pentingnya keberadaan rakyat dalam setiap pengambilan kebijakan-kebijakan politik.

Gagasan pemikiran tentang demokrasi tidak bisa dilepaskan dari pemahaman dan kenyataan yang terjadi di Yunani. Meskipun pada perkembangannya demokrasi yang dijalankan di Yunani tidak sepenuhnya dilaksanakan, perkembangan kehidupan masyarakat pada waktu itu memberikan inspirasi bagi lahirnya demokrasi yang diagung-agungkan pada saat ini. Lewat pemikir-pemikir yang hidup pada masa itu, kemudian tertulis catatan penting dari tatanan kehidupan masyarakat yang seharusnya dijalankan dalam suatu negara.

Pada permulaan pertumbuhannya demokrasi telah mencakup beberapa azas dan nilai yang diwariskan kepadanya dari masa yang lampau, yaitu gagasan mengenai demokrasi dari kebudayaan Yunani Kuno dan gagasan mengenai kebebasan beragama yang dihasilkan oleh aliran Reformasi serta perang-perang agama yang menyusulnya. Sistem demokrasi yang terdapat di negara-kota (*city-state*) Yunani Kuno (abad ke-6 sampai abad ke-3 s.m.) merupakan *demokrasi langsung (direct democracy)* yaitu suatu bentuk pemerintahan di mana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Sifat langsung dari demokrasi Yunani dapat diselenggarakan secara efektif karena berlangsung dalam

kondisi yang sederhana, wilayahnya terbatas serta jumlah penduduk yang sedikit. Lagipula ketentuan-ketentuan demokrasi hanya berlaku untuk warga negara yang resmi, yang hanya merupakan bagian kecil dari penduduk. Untuk mayoritas yang terdiri dari budak belian dan pedagang asing demokrasi tidak berlaku. Dalam negara modern demokrasi tidak lagi bersifat langsung, tetapi bersifat demokrasi berdasarkan perwakilan (*representative democracy*).¹⁹ Kemudian, demokrasi mengalami perkembangan yang sangat gemilang. Dalam kurun waktu yang panjang prinsip ini telah menggejala dalam berbagai belahan dunia. Prinsip-prinsip umum demokrasi yang menjadi dasar penting bagi kehidupan demokrasi menjadi studi dan perhatian dari berbagai kalangan ilmuwan.

Sebagaimana halnya **Robert Dahl** merumuskan suatu tatanan politik yang disebutnya “poliarki” (*polyarchi*), istilah yang dipakainya untuk menyebut demokrasi. Menurut Dahl ciri khas demokrasi adalah sikap tanggap Pemerintah secara terus menerus terhadap preferensi atau keinginan warganegaranya. Tatanan politik seperti itu digambarkan dengan memakai dua dimensi teoritik, yaitu (1) seberapa tinggi tingkat kontestasi, kompetisi atau oposisi yang dimungkinkan; dan (2) seberapa banyak warga negara yang memperoleh kesempatan berpartisipasi dalam kompetisi politik itu. Berdasarkan dua dimensi itu Dahl membuat tipologi empat sistem politik: “hegemoni tertutup”, “oligarki kompetitif”, hegemoni inklusif, dan “poliarki”. Dahl menyebutkan adanya perubahan dari sistem “hegemoni tertutup” di mana tingkat kontestasi publik dan partisipasi sama-sama rendah, ke tipe sistem lain. Jalan III itulah yang dimaksud

¹⁹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, Cetakan kedua puluh satu, 2000 hal 53.

dengan “demokratisasi”, yaitu jalan menuju sistem di mana tingkat kontestasi publik dan partisipasi sama-sama tinggi.²⁰

Dalam pada itu, secara spesifik, demokrasi juga bisa dilihat sebagai sistem yang membuka peluang luas bagi berlangsungnya *arrangement* kelembagaan untuk memperoleh pemimpin yang *legitimate*. Menurut **Schumpeter**, demokrasi bermakna adanya kesempatan bagi rakyat untuk menerima atau menolak orang-orang yang akan memerintah mereka. Ia adalah sebuah mekanisme untuk menyeleksi pemimpin, tetapi pada saat yang sama mencegah terjadinya kesewenang-wenangan sang pemimpin setelah duduk dalam kekuasaan. Terdapat dua mekanisme secara efektif dapat mencegah terjadinya penyelewengan kekuasaan dalam sistem yang demokratis, yaitu: pemilihan umum yang bersifat regular serta kompetisi yang terbuka dan sederajat di antara partai-partai politik. Maka, secara hakiki, demokrasi menghendaki agar pemilihan umum untuk wakil rakyat dan kepemimpinan pemerintahan menjamin adanya “peluang yang sama” bagi setiap partai dan kandidat pemimpin untuk meraih kemenangan berdasarkan pilihan bebas rakyat yang berdaulat. Hasil pemilihan umum biasanya melahirkan partai-partai mayoritas dan minoritas. Namun demikian, demokrasi tidak dapat begitu saja diidentikkan dengan pemerintahan mayoritas. Mayoritas yang memerintah tidak diharapkan untuk melayani kepentingannya sendiri sebagai pihak yang memenangkan pemilihan umum, tetapi justru untuk melayani seluruh tanpa kecuali. Pemerintahan mayoritas yang sewenang-wenang bukanlah pengejawantahan dari sistem yang demokratis. **Madison, de Tocqueville**, dan

²⁰ Mohtar Mas'ud, *Op. Cit.*, hal 16 – 17.

J.S. Mill sangat khawatir terhadap kemungkinan tergelincirnya demokrasi ke dalam perangkat *majority rule* yang tak terkendali (*supremasi mayoritas*) karena hal ini dapat mengancam kebebasan. Menurut mereka, mayoritas yang tidak menghargai hak-hak kebebasan minoritas justru merupakan ancaman terhadap eksistensi demokrasi. Sikap senada juga dikemukakan oleh **Hayek**: *if democracy means unrestricted will of the majority, I am not a democrat.*²¹ **Hayek** juga mengatakan bahwa demokrasi bukanlah merupakan tujuan dalam dirinya sendiri, melainkan sebagai alat untuk menjamin tercapainya tujuan politik yang lebih tinggi, yakni keadilan yang tegak di atas fondasi kebebasan dan kesederajatan.²¹

Pemilihan Umum (Pemilu) adalah satu dari berbagai rangkaian usaha untuk mewujudkan pemerintahan yang demokratis. Pemilihan umum adalah sarana untuk meningkatkan aspirasi masyarakat dalam menentukan arah dan kebijakan negara. Oleh karena itu, pemilu harus diselenggarakan dengan langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Hal ini dapat memberi peluang kepada rakyat agar dapat melakukan sirkulasi pergantian pemerintahan dengan jalan damai tanpa merusak tatanan dan aturan main yang sudah disepakati bersama. Meskipun demikian dalam praktiknya sangat sulit menyelenggarakan pemilu dengan lancar dan berkualitas, karena banyaknya kepentingan politik bermain didalamnya terutama kepentingan untuk memperoleh kekuasaan, ketimbang hakikat dan tujuan serta agenda yang jelas, yang ingin dicapai dalam penyelenggaraan pemilu itu sendiri.

²¹ Ryass Rasyid. *Makna Pemerintahan Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan*. PT. Yarif Watampone, Jakarta, cetakan keempat, 1999, hal 37 - 39

Penentuan demokratis atau tidaknya suatu bangsa tidak bisa hanya diukur pada pemilu saja. Maka dari itu, pasangan lainnya dalam pelaksanaan pemilu adalah eksistensi dan kredibilitas partai politik. Sebagai alat untuk menjalankan sistem pemilu partai politik harus mampu menjadi media bagi terselenggaranya tranformasi elit yang berwajah kerakyatan. Pengolahan karakteristik parpol sebagai kelompok kepentingan yang mementingkan kehidupan politik kelompok ketimbang kepentingan rakyat adalah prinsip yang mutlak untuk diwujudkan oleh partai politik. Kehadiran partai politik sebagai media bagi rakyat untuk mengartikulasikan dan menginformasikan serta menyalurkan aspirasi-aspirasi yang mengemuka dan menyeluruh sebagai satu kesatuan rakyat adalah modal terpenting bagi partai politik untuk menjalankan organisasi ini. Meskipun merupakan organisasi yang bersifat dan bercorak politik, tetapi prinsip-prinsip untuk mendahulukan kepentingan rakyat di atas kepentingan kelompok harus tetap dipegang teguh.²²

Pilkada langsung berdasarkan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah salah satunya bertujuan untuk melakukan rekrutmen

²² Dalam penjelasan umum Undang-undang Nomor 31 tahun 2002 tentang Partai Politik menjelaskan bahwa, pembentukan pemeliharaan dan pengembangan partai politik pada dasarnya merupakan salah satu pencerminan hak warga negara untuk berkumpul berserikat dan menyatakan pendapat. Melalui partai politik rakyat dapat mewujudkan haknya untuk menyatakan pendapat tentang arah kehidupan dan masa depannya dalam bermasyarakat dan bernegara. Partai politik merupakan komponen yang sangat penting dalam sistem politik demokrasi. Dengan demikian penataan kepartaian harus bertumpu pada kaidah-kaidah kedaulatan rakyat, yaitu memberikan kebebasan, kesetaraan dan kebersamaan.

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.²³ Sejalan dengan pengembangan sarana demokrasi kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negera Republik Indonesia Tahun 1945 serta Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih secara langsung oleh rakyat yang dilaksanakan secara demokratis (**Penjelasan PP No. 6 tahun 2005**). Dalam hal ini partai politik harus mampu mengemban amanat rakyat dengan menempatkan diri sebagai agen yang menentukan keberhasilan pencapaian rekrutmen Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang berkualitas. Bagaimanapun juga, Pilkada langsung merupakan ajang pembuktian konsistensi pelaksanaan peran dan fungsi partai politik kepada masyarakat.

Pilkada langsung merupakan pendelegasian pusat kepada daerah untuk melaksanakan urusan penyelenggaraan pemerintahannya sendiri. Urusan yang menyangkut penentuan kepemimpinan daerah adalah langkah penting untuk kemandirian daerah dengan maksud agar rakyat daerah memiliki kesempatan berpartisipasi. Kemandirian dan partisipasi rakyat daerah memiliki relevansi dengan prinsip-prinsip desentralisasi dan otonomi.

Berbicara mengenai otonomi daerah tidak dapat dilepaskan dari pembicaraan mengenai hubungan penyelenggaraan pemerintahan, antara

²³ Dalam studi kepemimpinan terdapat dua pendekatan untuk menjelaskan proses kelahiran pemimpin yang secara dominan mempengaruhi pertimbangan teori dibidang ini. Pendekatan yang dikenal dengan *personality traits approach* yang kedua adalah *situational interactional approach*. Pendekatan pertama berangkat dari asumsi tentang adanya sifat-sifat dan bakat kepribadian tertentu yang dimiliki oleh seseorang, baik sebagai bawaan kelahiran maupun sebagai hasil dari pengalamannya sendiri, yang kemudian membentuk kapasitas kepemimpinan. Pendekatan kedua menekankan pada situasi lingkungan, di dalam mana berlangsung interaksi sosial, politik, ekonomi dan budaya, sebagai faktor determinan bagi lahirnya seorang pemimpin. Ryaas Rasyid. *Op.Cit.* hal 76

Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam konteks bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara kesatuan berbentuk Republik. Ketentuan konstitusional ini memberikan penegasan bahwa Indonesia adalah negara yang berbentuk kesatuan (*unitary*) dan bukan berbentuk federasi (serikat). Dengan demikian adanya daerah yang mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri haruslah diletakkan dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dikatakan oleh **Mariun** bahwa dengan melaksanakan desentralisasi maka Pemerintah lebih demokratis. Hal ini disebabkan karena dalam negara yang menganut paham demokrasi, seharusnya diberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada rakyatnya untuk ikut serta dalam pemerintahan. Hal ini berhubungan langsung dengan kenyataan bahwa di dalam wilayah Negara itu terdapat masyarakat-masyarakat setempat yang masing-masing diliputi oleh keadaan khusus setempat, sehingga masing-masing masyarakat mempunyai kebutuhan/kepentingan khusus yang berbeda dari Daerah ke daerah. Mengusahakan, menyelenggarakan kepentingan masyarakat setempat itu (mengurus rumah tangga Daerah) sebaiknya diserahkan kepada rakyat Daerah itu sendiri. Jadi dasar, maksud, alasan, dan tujuan bagi adanya pemerintahan Daerah adalah pelaksanaan demokrasi, khususnya demokrasi di atau dari bawah.²⁴

Dalam pidato penerimaan gelar Doktor penghormatan dari Universitas Gadjah Mada, Hatta, dalam konsepsinya mengatakan bahwa untuk meletakkan

²⁴ Josef Riwu Kaho. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002, hal 11.

demokrasi yang bertanggung jawab kepada rakyat, maka yang terbaik adalah titik berat pemerintah sendiri (otonomi) diletakkan pada Kabupaten.²⁵ Terhadap pelaksanaan atau penekanan desentralisasi yang diletakkan kepada Daerah Kabupaten memberikan beberapa dampak positif terhadap pelaksanaan di daerah, diantaranya yaitu dapat mengurangi bertumpuknya pekerjaan di pusat pemerintahan. Dengan dilakukannya pembagian kekuasaan oleh pemerintah maka dalam menghadapi masalah yang amat mendesak yang membutuhkan tindakan yang cepat, daerah tidak perlu menunggu instruksi lagi dari Pemerintah Pusat sehingga setiap keputusan dapat segera dilaksanakan. Dalam desentralisasi teritorial dapat lebih mudah menyesuaikan diri kepada kebutuhan dan keadaan khusus daerah sehingga dapat mengurangi kemungkinan kesewenang-wenangan dari Pemerintah Pusat.

Pelaksanaan demokrasi dalam pengertian keterlibatan masyarakat dari bawah dibutuhkan peran dari pemerintah daerah. Menurut Sarundajang, adanya Pemerintah Daerah akan memperbesar akses setiap warga negara untuk berhubungan langsung dengan pemimpinnya dan sebaliknya pimpinan daerah akan memperoleh kesempatan luas untuk mengetahui potensi sumber daya, masalah dan kendala, serta kebutuhan daerahnya dan menghilangkan mekanisme pembuatan keputusan yang kurang efisien. Demikian juga bagi suatu daerah dengan populasi yang relatif homogen akan lebih berpeluang untuk menghasilkan keputusan-keputusan yang tidak antagonistik dengan kondisi dan kebuntuan

²⁵ Mohammad Hatta dikutip dari Sujamto, *Otonomi Daerah Yang Nyata dan Bertanggungjawab*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984, hal. 153 - 155.

anggota masyarakat yang dominan di wilayah tertentu.²⁶ Dengan begitu, pilkada langsung melahirkan peluang terbentuknya tatanan daerah otonom²⁷. Keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah salah satunya oleh kualitas Kepala Daerah selaku salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah.²⁸ Pemerintah yang berkualitas dapat terbentuk apabila rekrutmen yang dilaksanakan berhasil.

Menurut **Bachtiar Effendy**, dampak positif pelaksanaan pilkada ini, yaitu ketika tidak ada politisasi atas pertanggungjawaban—kepala daerah. Pertanggungjawaban akan dilakukan langsung, rakyat menilai keberhasilan kepala daerah dengan membandingkannya dengan janji yang disampaikan sejak kampanye. Pilkada langsung bukanlah proses yang tiba-tiba. Proses itu digagas karena kekhawatiran akan melemahnya kredibilitas kepala daerah. Sekalipun kepala daerah yang dipilih langsung nantinya jelas bakal mendapatkan legitimasi yang lebih kuat, tetap saja kepala daerah bukan “raja”. **Akil Mochtar** mengakui adanya kelemahan dalam UU No. 32 tahun 2004 mengenai pemerintahan daerah dan keterbatasan ketersediaan waktu pemahamannya. Namun sebenarnya rakyat diyakini sudah siap menyangkut proses pilkada langsung sebagaimana terlihat dalam pemilu 2004 lalu. Ketika rakyat siap dan kelompok elitnya belum siap,

²⁶ Sarundajang, *Pemerintahan Daerah Dalam Perspektif Otonomi Daerah*, Bumi Aksara, Jakarta, 1999, hal 3.

²⁷ Daerah otonom berdasarkan Pasal 1 angka 6 Undang-undang (UU) Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

²⁸ Faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan otonomi daerah adalah: (1) Manusia pelaksanaannya harus baik; (2) Keuangan harus cukup dan baik; (3) Peralatannya harus cukup dan baik; dan (4) Organisasi dan manajemennya harus baik. Faktor manusia adalah hal yang esensial dalam penyelenggaraan pemerintahan Daerah. Pentingnya faktor ini, karena manusia merupakan subyek dalam setiap aktivitas pemerintahan. Manusia adalah yang merupakan pelaku dan penggerak proses mekanisme dalam sistem pemerintahan. Oleh sebab itu, agar, mekanisme pemerintahan tersebut berjalan dengan sebaik-baiknya, yakni sesuai dengan tujuan yang diharapkan, maka manusia atau subyek atau pelakunya harus pula baik. Josef Riwo Kaho, *Op.Cit.*, hal 60.

mencullah kemudian teori mobilisasi massa yang tentu dituntun oleh kepentingan tertentu.²⁹

Otonomi daerah mensyaratkan terbentuknya hubungan yang selaras antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Bagaimanapun pelaksanaan pilkada memiliki dampak terhadap penyelenggaraan sistem pemerintahan dan hubungan pusat daerah. Pilkada langsung diharapkan mampu membangun hubungan pusat dengan daerah yang harmonis agar mampu mendukung kehidupan nasional. Hal ini sebagaimana disebutkan dalam penjelasan PP No. 6 tahun 2005 yang mengatakan bahwa dengan ditetapkannya UU No. 32 tahun 2004, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah mempunyai peran yang sangat strategis dalam rangka pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan, kesejahteraan masyarakat, memelihara hubungan yang serasi antara pemerintah dan daerah serta antar daerah untuk menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Namun menurut **Bachtiar Effendy** sangat riskan ketika anomali dalam sistem politik tidak segera diperbaiki. Sebagai efek pelaksanaan pilkada secara langsung adalah relasi langsung antar pemerintah pusat dan daerah. Salah satu potensi masalah, misalnya, adalah saat Kepala Daerah yang merasa dipilih langsung oleh rakyat harus berhadap-hadapan dengan menteri. Belajar dari pengalaman buruk penerapan otonomi daerah, relasi pemerintah pusat dengan pemerintah daerah ini akan berjalan lebih sulit.³⁰ Oleh karena itu, dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi pilkada harus mampu menghasilkan partisipasi aktif rakyat daerah untuk terlibat dalam arena pesta

²⁹ *Kompas*, **Perlu Dipikirkan Masalah Pasca-Pilkada**, Kamis, 2 Juni 2005, hal 8

³⁰ *Ibid.*

demokrasi ini. Namun menurut **Riswandha Imawan**, pelaksanaan Pilkada langsung dinilai mengabaikan lokalitas. Selain norma lokal yang kian terpinggirkan para tokoh lokal-pun tersisih. Karena mereka tidak memiliki uang untuk menjadi modal bersaing dalam pemilihan. Dengan demokrasi sebagai budaya, semestinya ada penghargaan atas *local voice* dan *local choice*. Namun yang terjadi dalam pilkada, pengakuan hanya terjadi pada *local voice*. Kenyataannya, seluruh perangkat aturan menyangkut pilkada merupakan *setting* pusat. Norma lokal yang merupakan basis interaksi sosial terabaikan. Tokoh lokal tidak bisa menyediakan dana memadai untuk membiayai keikutsertaannya dalam pilkada, akibatnya muncullah tokoh bermodal kuat yang dikirimkan dari tingkat pusat ataupun putra daerah yang perantau yang dipanggil pulang. Lebih lanjut beliau menyebutkan hipotesisnya bahwa pilkada hanya merupakan wacana untuk menghormati rasionalitas publik dan membangun mekanisme politik dari bawah ke atas (*bottom-up*). Mestinya pilkada sebagai praktik kehidupan berdemokrasi tak terpisahkan dengan etika dan moralitas masyarakat, namun, dengan kondisi terlupakannya lokalitas dan juga merebaknya apatisme masyarakat atas kondisi saat ini, rasionalitas politik menjadi terganggu. Pilkada saat ini boleh dikata salah waktu. Tidak ada pilihan lain bahwa parpol mesti menghormati lokalitas tersebut. Pada daerah tertentu yang memiliki tradisi pergiliran kekuasaan antara kelompok fenomena itu mestinya diakomodasi sejak pencalonan. Ironisnya, hal itu tidak terjadi karena perpektif sentralistik dengan menggunakan kondisi di Jawa yang

kerap dijadikan acuan. Beliau mengingatkan, kemungkinan konflik dalam pilkada di sejumlah daerah di Indonesia timur akibat perjanjian kultural yang terabaikan.³¹

Pilkada telah melahirkan opsi dalam hubungan antara pusat dan daerah. Pilkada langsung yang dianggap dapat membangun demokrasi, pada sisi lainnya berpotensi cenderung membentuk anomali sistem politik yang berlaku dan sedang berlangsung. Menurut penulis, berbagai kemungkinan dapat terjadi dalam pelaksanaan pilkada langsung, diantaranya, *pertama*, kemungkinan hubungan antara pusat daerah harmonis dan mendapatkan dukungan dari pemerintah daerah sehingga konsep integralistik (negara kesatuan) dengan sistem presidensiil semakin kuat dan sentralistik dapat berpotensi lahir, di mana kekuasaan pemerintah pusat menjadi dominan dalam aspek penyelenggaraan pemerintahan. *Kedua*. Kemungkinan hubungan pusat dan daerah akan semakin sulit dan kurang harmonis sehingga dukungan daerah terhadap pusat menjadi rendah. Hal ini tentunya dapat menghancurkan konsep kesatuan dan presidensiil yang kemudian berubah menjadi federalistik parlementer.

Terhadap kemungkinan pertama, bahwa regulasi dan kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat dapat menjadi semacam acuan penting bagi daerah. Hubungan-hubungan fungsional lebih dikedepankan ketimbang menjalankan hubungan yang bersifat hirarkis struktural. Hal ini dimaksudkan untuk menjaga preferensi daerah, sehingga terdapat ruang bagi berjalannya kebijakan daerah. Terhadap kemungkinan kedua, di mana pergeseran paradigma yang dibangun pada pemikiran kedua menjadi kuat. Kesederajatan dalam politik

³¹ *Kompas*, Pilkada Abaikan Lokalitas, Senin, 27 Juni, 2005

dan ekonomi menjadi dorongan kuat daerah untuk membentuk dan menjalankan pemerintahannya. Otonomi daerah menjadi isu kuat untuk melaksanakan hubungan antara pusat dan daerah. Berdasarkan kedua kemungkinan tersebut, pilkada harus mampu diarahkan pada satu titik dan arah yang jelas. Membangun konsep Negara kesatuan adalah sesuatu yang harus diutamakan dalam pelaksanaan pilkada.

E. Metode Penelitian

1. Objek Penelitian

Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten/Kota menurut UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

2. Sumber Data

Berupa data-data Sekunder yang terdiri dari:

a Bahan Hukum Primer

Peraturan perundang-undangan yang terdiri dari UUD 1945 (amandemen), Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor

14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung, Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 151 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pemilihan Pengesahan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Daerah.

b Bahan hukum sekunder

Berupa literatur-literatur seperti buku-buku, makalah, hasil penelitian, surat kabar dan lain sebagainya

c Bahan hukum tersier

Terdiri dari kamus

3. Metode Pendekatan

Adapun metode pendekatan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif, di mana penelitian ini menitikberatkan pada aspek-aspek yuridis normatif yang berupa peraturan-peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.

4. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan dengan studi pustaka dengan mengumpulkan beberapa bahan hukum primer maupun sekunder yang sesuai dengan tujuan penelitian. Dokumen-dokumen yang dibutuhkan terkait dengan objek yang diteliti.

5. Analisis Data

Analisis data³² dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif, di mana sumber data yang berupa bahan hukum tersebut dikumpulkan dan disusun

³² Analisis data adalah proses penyusunan data agar dapat ditafsirkan, sedangkan menyusun data berarti menggolong-golongkan data menurut pada tema, atau kategorisasi. Lexi J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Karya, Bandung, 1998, hal.126-128.

secara sistematis untuk di analisis kemudian menafsirkannya dan penarikan kesimpulan. Sedangkan proses penilaian dan analisis data dilakukan dengan menelaah seluruh data yang tersedia. Setelah analisis data dilakukan, tahap atau langkah selanjutnya adalah memberikan penafsiran terhadap data tersebut. Penafsiran atau representasi ini mempunyai arti sebagai pemberian suatu makna pada analisis, menjelaskan pola atau kategori, dan mencari hubungan antara beberapa konsep. Penafsiran atau interpretasi ini menggambarkan perspektif dari peneliti, bukan suatu kebenaran. Tahap akhir yang harus dilakukan adalah dengan jalan mengambil kesimpulan.

BAB II
ASPEK-ASPEK PENYELENGGARAAN PEMERINTAH DAERAH
DAN OTONOMI DAERAH

A. Konsepsi Negara Hukum

1. Definsi Negara Hukum

Konsepsi tentang Negara hukum oleh berbagai sarjana memiliki variasi pandangan.¹ Dalam satu pandangan yang telah diungkapkan oleh ilmuwan klasik pada masanya, memberikan definisi tentang hukum sebagai suatu kaidah yang berisi tentang nilai-nilai keadilan bagi masyarakat.

Kontribusi terbesar kedua dari Aristoteles bagi filsafat hukum adalah formulasinya terhadap masalah keadilan yang mana membedakan antara keadilan “*distributif*” dengan keadilan “*korektif*” atau “*remedial*” yang merupakan dasar bagi semua pembahasan teoritis terhadap pokok persoalan. Keadilan distributif mengacu kepada pembagian barang dan jasa kepada setiap orang sesuai dengan kedudukannya dalam masyarakat; dan perlakuan yang sama terhadap kesederajatan di hadapan hukum (*equality before the law*). Keadilan jenis ini menitikberatkan pada kenyataan fundamental, dan selalu benar walaupun selalu dikesampingkan oleh hasrat para filsuf hukum untuk membuktikan kebenaran pendirian politiknya, sehingga cita keadilan secara teoritis tidak dapat memiliki isi yang tertentu sekaligus sah. Keadilan tersebut

¹ Beranekaragamnya pandangan yang diberikan oleh para sarjana pada satu sisi menjadikan ilmu hukum berkembang lebih hidup dengan perdebatan-perdebatan tersebut, namun pada sisi lainnya definisi dari negara hukum sendiri belum terdapat dalam suatu definisi yang utuh.

untuk hukum positif, untuk menjelaskan siapa-siapa yang sederajat dalam hukum, diperlukan prinsip-prinsip politik dan etika tertentu.²

Keadilan seperti ini penting untuk diwujudkan oleh para penyelenggara negara sehingga tatanan masyarakat dapat terwujud dengan baik. Keadilan yang merupakan kaidah dalam bentuk etika dan moral menjadi suatu hal yang kritis terjadi pada tingkat penyelenggara negara saat ini. Hal inilah yang menjadikan hukum sebagai salah satu bagian penting dalam penyelenggaraan negara menjadi kurang berharga dan berarti bagi masyarakat. Dalam konsepsi tentang negara hukum, di mana dalam negara terdapat kelompok masyarakat yang merupakan salah satu unsur penting dari pembentukan negara itu sendiri. Apabila negara yang berisi rakyat sebagai kelompok yang diperintah tidak mendapatkan keadilan dari kelompok penguasa sebagai pihak yang memerintah maka makna dari negara itu sendiri sedikit demi sedikit akan kehilangan fondasi.

Hukum jelas berkaitan dengan politik, ekonomi, kehidupan sosial, serta etika, dan fungsi hukum adalah untuk memberi bentuk dan ketertiban terhadap bidang-bidang tersebut. Hubungan antara hukum dan soal-soal yang diaturnya tersebut tersirat tiga hal penting yang pada dasarnya merupakan landasan fundamental bagi cita-cita hukum, adalah:³

- a. Karakteristik pertama, adalah stabilitas. Ia merupakan hal sangat penting bagi tujuan hukum, dan pendorong utama perkembangannya. Tetapi keinginan utama ahli hukum untuk memelihara stabilitas dari keadaan dapat, dan seringkali membuatnya menutup mata terhadap perubahan-

² W. Friedmann, *Legal Teori*, Muhamad Arifin, (terj), *Teori dan Filsafat Hukum Telaah Kritis Atas Teori-teori Hukum (Susunan I)*, CV. Rajawali, Jakarta, cetakan pertama, 1990, 10.

³ *Ibid.* hal 17 – 18.

- perubahan dan perkembangan-perkembangan sosial, sehingga hukum akhirnya hanya menjadi momok atau ditentang oleh kekuasaan yang lebih kuat daripadanya.
- b. Karakteristik yang kedua adalah formalisasi. Karena hukum merupakan suatu metode untuk mengatur hubungan-hubungan sosial dengan cara yang khas, bentuknya menjadi sangat penting dalam sistem hukum dan pendidikan hukum.
 - c. Karakteristik ketiga adalah hasrat akan rasa aman dari kekacauan. Ini memang suatu keinginan manusia pada umumnya dan yang paling diinginkan karena banyak gangguan. Namun bagi hukum, keamanan merupakan sesuatu yang sangat penting, ditambah lagi dengan perkembangan keadaan masyarakat dan pendidikan hukum dalam era positivisme pada abad kesembilanbelas.

2. Karakteristik Negara Hukum

a. Pelaksanaan Kekuasaan Berdasarkan Hukum

Hukum adalah sarana penting untuk mewujudkan dan membentuk suatu pemerintahan yang demokratis dan konstitusional. Prinsip-prinsip yang menjadi landasan utama dalam menyelenggarakan pemerintahan harus tersedia secara tertulis dan terkodifikasi dalam bentuk ketentuan hukum.⁴

Fenomena yang terjadi di tingkat masyarakat, di mana hukum seringkali dijadikan sebagai alat dari kekuasaan politik para penyelenggara negara dan sebagai dasar politik yang mengharuskan masyarakat untuk menghargai dan menghormatinya. Padahal substansi dari hukum yang

⁴ Pada kemunculannya kembali asas demokrasi di Eropa hak-hak politik rakyat dan hak-hak asasi manusia secara individu merupakan tema dasar dalam pemikiran politik (ketatanegaraan). Kemudian timbullah gagasan tentang cara membatasi kekuasaan pemerintah melalui pembatasan konstitusi baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis. Di atas konstitusi inilah ditentukan batas-batas kekuasaan pemerintahan dan jaminan atas hak-hak politik rakyat, sehingga kekuasaan pemerintah diimbangi dengan kekuasaan parlemen dan lembaga-lembaga hukum. Moh Mahfud MD. *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*. Rineka Cipta, Jakarta, 2003, hal 26.

dikeluarkan oleh para penyelenggara negara seringkali kosong tanpa memiliki makna dan arti yang penting.

b. Hak Asasi Manusia

Hak asasi adalah hak yang dimiliki manusia yang telah diperoleh dan dibawanya bersamaan dengan kelahiran atau kehadirannya di dalam kehidupan masyarakat.⁵ Prinsip penting dalam penyelenggaraan negara hukum adalah adanya penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia.⁶ Oleh karenanya penghormatan HAM adalah faktor yang sangat esensial dan substansial bagi negara hukum yang demokratis. Dalam kehidupan negara hukum formulasi jaminan HAM ini tertulis dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan. Keberadaan suatu peraturan perundang-undangan yang berorientasi pada perlindungan nilai-nilai hak asasi manusia merupakan prasyarat bagi tegaknya bangunan suatu masyarakat yang beradab dan berbudaya.

Dalam rangka penghormatan terhadap hak asasi manusia, penghormatan dan perlindungan terhadap hak-hak individu rakyat harus

⁵ Secara naluriah potensi moral kemanusiaan dan nilai-nilai martabat kehidupan insani selalu ada dan mengada dalam kehidupan komunitas masyarakat manusia. Pengakuan dan penghormatan hak asasi manusia merupakan prasyarat utama tegaknya kehidupan dan penghidupan komunitas masyarakat bangsa yang bermartabat. Konstruksi hipotetis tersebut merupakan *konsekuensi etis* dari keberadaan hak asasi manusia sebagai konstitusi kehidupan, sebagai anugerah Tuhan Yang Maha Kuasa yang diberikan kepada setiap insan sejak lahir atau sejak menjadi manusia. Dengan demikian, hak asasi manusia bukan merupakan pemberian dari penguasa pemerintahan. Baharudin Loppa, *Hak Asasi Manusia dalam Al-Qu`an*, PT. Dana Bakti Yasa, Jakarta, 1996, hal 18.

⁶ Apabila kita pelajari konstitusi-konstitusi yang ada di dunia, di dalamnya selalu dapat ditemukan adanya pengaturan tiga kelompok materi muatan yang diatur, yaitu: (1) Adanya pengaturan tentang perlindungan hak-hak asasi manusia dan warga negara; (2) Adanya pengaturan tentang susunan ketatanegaraan suatu negara yang mendasar, dan; (3) Adanya pembatasan dan pembagian tugas-tugas dan ketatanegaraan yang juga mendasar. Lihat Sri Soemantri M. *UUD 1945 Kedudukan dan Aspek-aspek Perubahannya*. UNPAD Press, Bandung, 2002, hal 3.

dapat dijamin keberadaannya.⁷ Pemahaman terhadap penghargaan hak individu ini terkesan individualisme, namun hal ini merupakan suatu pemaknaan yang utuh atas penghormatan kehidupan individu-individu sebagai pemilik resmi suatu bangsa yang berdaulat. Oleh karenanya hukum tidak boleh bertolak dari pemikiran tentang kesejahteraan dan kebahagiaan masyarakat baik secara individu maupun secara komunal. Hal ini mendapatkan arti yang lebih kompeten ketika individu mampu menjawab dan menjadikan arti hukum sebagai modal untuk membangun kebersamaan yang penting bagi kehidupan bernegara dan berbangsa.

Prinsip penting dari penghormatan terhadap hak asasi manusia adalah persamaan di hadapan hukum bagi setiap orang. Pembedaan yang lebih menonjolkan sikap individu-individu pilihan merupakan langkah bertentangan dengan prinsip ini. Hal mana ketika hukum hanya dijadikan sebagai sarana untuk melegalisasi segala bentuk kepentingan-kepentingan yang tidak memiliki keberpihakan terhadap komitmen kehidupan yang adil dan sejahtera bagi masyarakat. Keadilan dan kesejahteraan dapat diperoleh melalui kebebasan dalam makna yang sempit bukan makna yang luas tanpa ada pembatasan dan pengawasan. Kebebasan seperti ini tentu

⁷ Konvensi Perancis dalam tahun 1793 mendalilkan “kebahagiaan bersama” sebagai tujuan masyarakat. Kant mendefinisikan hukum sebagai keseluruhan keadaan di mana kemauan yang sewenang-wenang dari seorang individu dapat digabung dengan kemauan orang lain di bawah hukum umum yang meliputi kebebasan. Bentham mendalilkan kebahagiaan terbanyak sebagai tujuan hukum, dan ini menyebabkan bahwa ia membuat definisi tentang kebebasan yang sama dengan Kant. Di lain pihak, konstitusi Amerika memberi tekanan yang kuat atas hak-hak individu dengan menghasilkan arti yang mendalam bagi perkembangan sosial dan hukum di Amerika. Hubungan antara hak-hak individu dan hak-hak sesamanya dalam masyarakat secara bertahap mengubah secara mendalam nilai-nilai hukum demokrasi modern. Hak individu berangsur-angsur dikurangi oleh kewajiban sosial. Demokrasi tidak menerima penghapusan hak-hak; tidak mengakui dalil Comte dan Duguit tentang hak seseorang menunaikan kewajibannya sebagai satu-satunya hak. W. Friedmann, **Legal Teori**, Muhamad Arifin (terj), *OpCit.*, hal 45 - 46.

tidak dapat menjadikan hukum berkembang dan tumbuh seperti halnya yang diinginkan oleh masyarakat itu sendiri. Betapapun hukum harus mampu menjadi pembatas terhadap kebebasan-kebebasan yang dianggap tidak bertanggungjawab. Kebebasan dan keadilan merupakan syarat. Harga diri seorang diletakkan pada hak untuk bertanggung jawab atas perbuatannya sendiri dan pengakuan atas hak orang lain untuk bisa meningkatkan potensinya dan membentuk masyarakat berdasar kesamaan hak. Azas untuk membangun sebuah tatanan masyarakat, di mana semua orang mendapatkan kebebasan yang sama di semua bidang kehidupan melalui solidaritas dan pengorganisasian masyarakat. Hal ini mendapatkan penekanan pada masyarakat yang kompleks.

c. Pembagian Kekuasaan

Pembagian kekuasaan merupakan persyaratan penting dalam konsep negara hukum. Menghindarkan kekuasaan untuk tidak berlaku sewenang-wenang dan tirani, salah satu jalannya adalah dengan melakukan pembagian kekuasaan. Selain itu, pembagian kekuasaan dalam konteks negara hukum dimaksudkan agar tegaknya prinsip-prinsip hukum yang tertulis dalam konstitusi. Bagaimana mungkin hukum dalam konstitusi dapat ditegakkan apabila kekuasaan mengandung kemungkinan untuk berbuat sewenang-wenang. Selain itu, dalam konsep negara hukum efektivitas dan efisiensi jalannya roda pemerintahan sebagai maksud dan tujuan diadakannya pengaturan terhadap pemerintahan dapat terselenggara

dengan baik, sehingga tujuan yang menjadi cita-cita hidup bernegara dapat terwujud.

Kekuasaan yang ada tersebut secara visual menurut **Miriam Budiardjo** dapat dibagi dengan dua cara yaitu:⁸

- 1) Secara Vertikal; yaitu pembagian kekuasaan menurut tingkatannya dan dalam hal ini tingkat pemerintahan. Carl J. Friederich memakai istilah pembagian kekuasaan secara teritorial (*teritorial devision of power*). Pembagian kekuasaan ini dengan jelas dapat disaksikan kalau kita bandingkan antara negara kesatuan, negara federal serta konfederasi.
- 2) Secara horizontal, yaitu pembagian kekuasaan menurut fungsinya. Pembagian ini menunjukkan perbedaan antara fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat legislatif, eksekutif dan yudikatif yang lebih dikenal sebagai *Trias Politica* atau pembagian kekuasaan *division of Power*.

Dalam penjelasan yang disebutkan di atas, konsep pembagian kekuasaan tidak dapat dilepaskan dari bentuk negara. Meskipun demikian, dalam penerapannya diberbagai negara tidak mutlak dan konsisten dilaksanakan. Sebagaimana diketahui dalam konsep besar, bentuk negara dapat dibagi menjadi dua macam yaitu federal dan negara kesatuan.

Negara dalam bentuk susunan negara kesatuan, dapat disebut negara kesatuan apabila kekuasaan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah tidak sama dan tidak sederajat. Kekuasaan Pemerintah Pusat merupakan kekuasaan tertinggi dalam negara, demikian juga badan legislatif pusat dalam membentuk undang-undang. Kekuasaan Pemerintah Daerah bersifat *derivatif* (tidak langsung) dan sering dalam bentuk otonomi yang luas. Dengan demikian tidak dikenal adanya pembagian badan legislatif pusat dan daerah yang sederajat.

⁸ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 2000, hal 138

Selain itu **C.F. Strong** sebagaimana dikutip oleh **Moh Kusnardi dan Bintan R Saragih**, ciri negara kesatuan ialah bahwa kedaulatan tidak terbagi atau dengan kata lain kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi, karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui adanya badan legislatif lain selain badan legislatif pusat.⁹

Berdasarkan pengertian Negara Federal, dibagi antara negara federal (Pemerintah Pusat) dan negara bagian (Pemerintah Daerah), sehingga masing-masing daerah bebas dari campur tangan satu sama lainnya dan hubungannya sendiri-sendiri terhadap Pusat. Pemerintah Pusat mempunyai kekuasaan sendiri, demikian juga Pemerintah Daerah yang masing-masing mempunyai kekuasaan yang sederajat dari lainnya. Hanya pada kekuasaan tertentu Pemerintah Pusat mempunyai kekuasaan dalam bidang luar negeri dan kebijaksanaan lainnya.

Secara sederhana, **Miriam Budiardjo** sebagaimana dikutip oleh **A. Mukthie Fajar**, mengatakan di dalam negara federasi, kewenangan Pemerintah Pusat dirinci secara difinitif dalam konstitusi, sedangkan sisanya (yang biasanya lebih banyak) berada pada Pemerintah Lokal (negara bagian/propinsi). Di dalam negara kesatuan kewenangan Pemerintah Daerah/Lokal yang merupakan pemberian Pemerintah Pusat yang disebut secara rinci dan difinitif dalam undang-undang yang dibentuk oleh Pemerintah Pusat, sedangkan sisanya yang lebih banyak menjadi wewenang Pemerintah Pusat. Atau dengan kata lain dilihat dari sisi

⁹ Moh. Kusnardi, dan Bintan R. Saragih., *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 2000, hal 208.

Pemerintah Daerah, Federasi memiliki perbedaan konsep dengan otonomi luas negara kesatuan. Kekuasaan otonomi dalam negara federasi pada dasarnya kedaulatan (kewenangan) asli dari daerah tersebut, bukan diberi atau pelimpahan dari pemerintah pusat. Sebaliknya, otonomi luas dalam negara kesatuan adalah sebuah bentuk pelimpahan kewenangan, sehingga dari sifatnya yang demikian tentunya kewenangan suatu saat dapat ditarik kembali apabila terjadi penguatan kekuasaan di pusat.¹⁰

Perbedaan antara negara federal dengan negara kesatuan menurut **Miriam Budiardjo** adalah dalam negara federal wewenang legislatif terbagi menjadi dua bagian yaitu antara badan legislatif pusat (federal) dan badan legislatif dari negara-negara bagian. Sedangkan dalam negara kesatuan wewenang legislatif berada dalam tangan badan legislatif pusat. Kekuasaan badan legislatif lokal (bagian) didasarkan atas penentuan dari badan legislatif pusat dalam bentuk undang-undang organik.¹¹

Dengan demikian, pendirian suatu negara pada hakekatnya adalah mendirikan dan membentuk organisasi kekuasaan. Kekuasaan negara tersebut dapat dibagi secara vertikal, yaitu pembagian kekuasaan menurut tingkatan pemerintahan serta pembagian kekuasaan secara horizontal yaitu pembagian berdasarkan fungsi. Persoalan pembagian kekuasaan negara secara vertikal atau pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat (*central government*) dengan Pemerintah Daerah (*local government*)

¹⁰ Miriam Budiardjo, *Demokrasi di Indonesia Demokrasi Parlementer atau Demokrasi Pancasila (Kumpulan Karangan)*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1994, hal 113.

¹¹ Miriam Budiardjo, *Dasar...Op.Cit.* hal 143

berkaitan erat dengan konsepsi tentang bentuk negara yaitu kesatuan atau federasi.

Demikian pula, pembagian kekuasaan dalam suatu negara memiliki hubungan dan keterkaitan dengan sistem pemerintahan nasional. Dalam teori, sistem pemerintahan yang dikenal ada dua macam yaitu sistem pemerintahan presidensiil dan sistem pemerintahan parlementer. Keterkaitan antara konsep pembagian kekuasaan dengan sistem pemerintahan menjadi penting dalam hal penyelenggaraan urusan pemerintahan baik pada tingkat daerah dan tingkat nasional.

Menurut **Jimly Asshiddiqie**, beberapa ciri yang penting sistem pemerintahan presidensiil adalah:¹²

- 1) Masa jabatannya tertentu, misalnya 4 tahun, 5 tahun, 6 tahun, atau 7 tahun, sehingga Presiden dan juga Wakil Presiden tidak dapat diberhentikan di tengah masa jabatannya karena alasan politik. Di beberapa negara periode masa jabatannya ini biasanya dibatasi dengan tegas, misalnya, hanya 1 kali masa jabatan atau hanya 2 kali masa jabatan berturut-turut.
- 2) Presiden dan Wakil Presiden tidak bertanggungjawab kepada lembaga politik tertentu yang biasa dikenal sebagai parlemen, melainkan langsung bertanggungjawab kepada rakyat. Presiden dan Wakil Presiden hanya dapat diberhentikan dari jabatannya karena alasan pelanggaran hukum yang biasanya dibatasi pada kasus-kasus tindak pidana tertentu, yang jika dibiarkan tanpa pertanggungjawaban dapat menimbulkan masalah hukum yang serius seperti misalnya pengkhianatan pada negara, pelanggaran yang nyata terhadap konstitusi, dan sebagainya.
- 3) Karena itu, lazimnya ditentukan bahwa Presiden dan Wakil Presiden itu dipilih oleh rakyat secara langsung ataupun melalui mekanisme perantara tertentu yang tidak bersifat perwakilan permanen sebagaimana hakikat lembaga parlemen.
- 4) Dalam hubungannya dengan lembaga parlemen, Presiden tidak tunduk kepada parlemen, tidak dapat membubarkan parlemen, dan sebaliknya

¹² Jimly Ashiddiie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, cetakan I, 2004, hal 59 – 61

parlemen juga tidak dapat menjatuhkan Presiden dan membubarkan Kabinet sebagaimana dalam praktek sistem parlementer.

- 5) Dalam sistem ini, tidak dikenal adanya pembedaan antar fungsi Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan.
- 6) Tanggungjawaban pemerintahan berada dipundak Presiden dan oleh karena itu presidenlah pada prinsipnya yang berwenang membentuk pemerintahan, menyusun kabinet, mengangkat dan memberhentikan para menteri serta pejabat-pejabat publik yang pengangkatan dan pemberhentiannya dilakukan berdasarkan '*political appointment*'. Karena itu, dalam sistem ini, biasa dikatakan '*concentration of governing power and responsibility upon the president*'. Di atas Presiden, tidak ada institusi lain yang lebih tinggi, kecuali konstitusi. Karena itu, dalam sistem '*constitutional state*', secara politik Presiden dianggap bertanggungjawab kepada rakyat, sedangkan secara hukum bertanggungjawab kepada konstitusi.

Di lingkungan negara-negara besar dengan tingkat keragaman penduduknya yang luas, sistem presidensiil ini efektif untuk menjamin sistem pemerintahan yang kuat dan efektif. Namun, seringkali karena kuatnya otoritas yang dimilikinya, timbul persoalan berkenaan dengan dinamika demokrasi. Korea selatan, Filipina dan Indonesia merupakan contoh yang penting berkenaan dengan kelemahan yang terjadi sehubungan dengan penerapan sistem pemerintahan presidentil ini di dalam praktik, sehingga menimbulkan gelombang demokratisasi yang kuat dan akhirnya berhasil menumbangkan rezim otoritarian di ketiga negara ini. Untuk memastikan agar kelemahan-kelemahan bawaan sistem presidensiil dapat diatasi, maka di ketiga negara tersebut diadakan pembatasan-pembatasan yang diperlukan untuk menjamin agar prinsip '*strong and affective government*' dapat diselenggarakan secara terbatas dan dapat dipertanggungjawabkan. Karena itu, prinsip '*limited and*

accountable' sehingga tidak merusak sistem demokrasi yang dianut dan diterapkan.¹³

Kemudian menurut **Jimly Ashiddiqie**, ciri sistem parlementer adalah:¹⁴

- 1) Dalam sistem parlementer, seorang Perdana Menteri meskipun juga dipilih melalui pemilihan umum, tetapi pemilihannya sebagai Perdana Menteri bukan karena rakyat secara langsung melainkan karena yang bersangkutan terpilih menjadi anggota parlemen yang menguasai jumlah kursi mayoritas tertentu.
- 2) Dalam sistem parlementer, perbedaan dan bahkan pemisahan kedua jabatan Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan merupakan suatu kelaziman dan keniscayaan.

Kemudian, **Bagir Manan** menyebutkan beberapa ciri sistem parlementer, sebagai berikut:¹⁵

- 1) Presiden dalam sistem parlementer lazimnya dipilih dan diangkat oleh atau menyertakan badan perwakilan rakyat, tetapi tidak bertanggungjawab pada badan perwakilan rakyat (UUD Singapura, pasal 17 UUD lama, walaupun UUD Singapura yang baru (1995), Dengan berbagai modifikasi. Presiden Republik Federal Jerman dipilih "*Bundesversammlung*" (badan pemilih) yang terdiri dari anggota *Bundestag* yang dipilih Badan Perwakilan Rakyat negara-negara bagian (*Diets*). Demikian pula Presiden India dipilih oleh "*electoral college*" yang terdiri dari: (1) *The elected members of both house of parliament*; and (2) *The elected members of the legislative assemblies of the States*. Begitu pula di Italia. Presiden Italia dipilih dalam suatu rapat gabungan parlemen dan utusan daerah (*regional delegates*) yang dipilih dewan pemerintahan daerah.
- 2) Presiden tidak bertanggungjawab atas penyelenggaraan pemerintahan. Tanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan ada pada kabinet atau Dewan Menteri yang bertanggungjawab kepada badan perwakilan rakyat. Presiden tidak dapat diganggu gugat, jadi semacam raja pada sistem pemerintahan parlementer (*the king can do no wrong*).
- 3) Presiden semata-mata sebagai Kepala Negara (*head of state*), bukan sebagai kepala penyelenggara pemerintahan (*chief executive*). Sebagai Kepala Negara, Presiden sebagai simbol dan lebih banyak melakukan

¹³ *Ibid.* hal 61

¹⁴ *Ibid.*, hal 60

¹⁵ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, PSH UII dan Gama Media, Yogyakarta, 1999, hal 51 – 53.

tugas-tugas seremonial dan beberapa tugas dalam lingkungan hak konstitusional yang bersifat prerogatif.

- 4) Setiap tindakan pemerintahan atau politik yang dilakukan Presiden di luar hak konstitusional yang bersifat prerogatif dipertanggungjawabkan oleh kabinet. Untuk menunjukkan pertanggungjawaban tersebut, setiap keputusan Presiden di luar hak konstitusional yang bersifat prerogatif harus ada tanda tangan (*conterasign*) dari Perdana Menteri dan atau Menteri yang bersangkutan. Undang-undang yang disahkan Presiden harus ada tanda tangan Perdana Menteri dan atau Menteri yang bersangkutan. Sistem pemerintahan parlementer ini pernah dijalankan di Indonesia pada masa berlakunya konstitusi RIS dan UUDS 1950, bahkan di masa berlakunya UUD 1945 fase pertama.

d. Pengawasan oleh Badan-badan Peradilan

Negara Republik Indonesia adalah suatu negara hukum yang berdasarkan Pancasila. Berhubung dengan itu kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila. Ketentuan ini menunjukkan bahwa di Negara Indonesia dijamin adanya perlindungan hak asasi manusia dan bukan kemauan seseorang yang menjadi dasar tindakan penguasa (*Governance by law not by man*). Sifat negara hukum ini ialah bahwa alat-alat perlengkapannya hanya dapat bertindak menurut dan terikat kepada aturan-aturan yang telah dibuat oleh Badan yang dikuasakan untuk mengadakan aturan-aturan itu, atau singkatnya disebut prinsip "*Rule of law*".¹⁶

Badan-badan peradilan sebagai pelaku kekuasaan kehakiman harus mampu melakukan pengawasan terhadap pemerintah dan produk-produk

¹⁶ CST Kansil dan Christine Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, cetakan ketiga, 2000, hal 178

hukum yang dihasilkan oleh pemerintah. Hukum adalah fenomena kekuasaan. Sebagai alat kekuasaan hukum seringkali dipergunakan untuk meloloskan kepentingan-kepentingan segolongan kelompok kepentingan. Hal ini tidak dapat dibiarkan terjadi begitu saja, karena pada akhirnya hukum dapat kehilangan makna tanpa memiliki peran melakukan perubahan pada tingkat kehidupan masyarakat.

Dalam pengaturan UUD 1945 amandemen terdapat dua kekuasaan kehakiman yaitu Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK) serta satu lembaga yang memiliki fungsi yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman yang dibentuk untuk mendorong tegaknya supremasi hukum sebagai salah satu tujuan berdirinya negara hukum. Ketiga lembaga ini memiliki peran dan fungsi yang masing-masing berbeda. Meskipun demikian, keberadaan lembaga ini merupakan salah satu wujud dari pengawasan lembaga peradilan terhadap berjalannya hukum.

Dalam hal pengawasan kekuasaan pemerintahan, merupakan perwujudan dari konsep *check and balance*. Arah perkembangan ketatanegaraan Indonesia yang menuju pada pengawasan dan keseimbangan inilah menyebabkan peran pengawasan dari lembaga-lembaga hukum menjadi penting. Kedudukan yang sederajat antara ketiga lembaga hukum tersebut dengan lembaga-lembaga negara lainnya memberikan bukti bahwa masing-masing lembaga harus menjalankan fungsi *check and balance*.

Cabang kekuasaan kehakiman dikembangkan sebagai satu kesatuan sistem yang berpuncak pada Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi sesuai dengan prinsip pemisahan kekuasaan, maka fungsi-fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif dikembangkan sebagai cabang kekuasaan yang terpisah satu sama lain. Jika kekuasaan legislatif berpuncak pada Majelis Permusyawaratan Rakyat yang terdiri atas dua kamar yaitu DPR dan DPD maka cabang kekuasaan yudikatif berpuncak pada kekuasaan kehakiman yang juga dapat dipahami mempunyai dua pintu, yaitu pintu Mahkamah Agung dan pintu Mahkamah Konstitusi.¹⁷

Mahkamah Agung merupakan puncak perjuangan keadilan bagi setiap warga negara. Hakikat fungsinya berbeda dari Mahkamah Konstitusi yang tidak berhubungan dengan tuntutan keadilan bagi warga negara, melainkan dengan sistem hukum yang berdasarkan konstitusi.¹⁸ Di samping itu, Mahkamah Agung juga diberikan peran penting dalam melakukan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Melalui kewenangan ini, MA sesuai dengan prinsip *checks and balances* berfungsi sebagai pengontrol terhadap kewenangan regulatif yang dimiliki oleh Presiden/Pemerintah serta lembaga lain yang mendapatkan kewenangan regulatif itu dari undang-undang. Sebaliknya, MA juga dikontrol oleh lembaga lain yang secara khusus dibentuk yaitu Komisi Yudisial. Komisi ini diberi kewenangan untuk mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mengawasi Mahkamah Agung dalam

¹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Format....Op.Cit.* hal 82 - 83

¹⁸ *Ibid.*, hal 85

rangka menjaga dan menegakkan kehormatan keluhuran martabat dan perilaku hakim sebagaimana ditentukan dalam Pasal 24B ayat (1) UUD 1945.¹⁹

Dengan demikian, keberadaan ketiga kekuasaan kehakiman ini sebagai maksud diadakannya pemisahan kekuasaan dan *check and balance* memiliki peran sebagai pengawas penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan hukum. Pentingnya pengawasan oleh lembaga peradilan ini agar kecenderungan yang dimiliki oleh kekuasaan untuk sewenang-wenang tidak terjadi. Seringkali dalam penyelenggaraan negara, kekuasaan-kekuasaan yang memerintah dan bahkan rakyat sekalipun melakukan penyimpangan dari prinsip-prinsip hukum yang sudah diberlakukan. Hal ini tentunya tidak dapat menjamin berjalannya sistem ketatanegaraan yang tertib dan aman. Apabila pengawasan yang dijalankan oleh lembaga-lembaga kehakiman ini tidak berfungsi maka bisa dipastikan fondasi kehidupan bernegara tidak dapat dipertahankan secara utuh.

B. Konsepsi Demokrasi

1. Definisi Demokrasi

Demokrasi terus mengalami perkembangan. Demokrasi dari waktu ke waktu terus tumbuh berkembang dengan berbagai pemikiran mengenai muatan dan nilai. Mungkin hal inilah yang akhirnya menjadikan orang untuk

¹⁹ *Ibid.*, hal 21.

menemukan dan mencari hakikat dari demokrasi yang sebenarnya. Banyak sarjana memberikan pengertian tentang demokrasi yang berbeda-beda. Hal ini menandakan bahwa demokrasi memiliki banyak pengertian dan arti.²⁰

Perkembangan demokrasi dapat dicatat mulai dari masa klasik sampai masa modern. Menurut **Moh Mahfud**, minimal ada tiga rute sampai saat ini bisa dicatat tentang upaya menuju demokrasi modern yaitu revolusi borjuis yang ditandai dengan kapitalisme dan parlementarisme (Perancis, Inggris), revolusi dari atas yang juga kapitalis dan reaksioner yang berpuncak pada fasisme (Jerman), dan revolusi petani seperti terlihat pada rute komunis yang sampai tahap tertentu disokong oleh kaum buruh (seperti Rusia dan Cina).²¹

Kekuatan-kekuatan pokok dalam perkembangan pemikiran, demokrasi modern adalah gagasan liberal tentang hak individu yang melindungi ketepatan gagasan yang individual dan demokratis yang menyatakan persamaan hak dan kedaulatan yang populer. Perluasan bertahap gagasan tentang persamaan dari bidang politik ke bidang sosial dan ekonomi ditambah dengan problema-problema keamanan sosial dan perencanaan ekonomi.

²⁰ Dalam pemahaman secara normatif, demokrasi merupakan sesuatu yang secara idiiil hendak dilakukan atau diselenggarakan oleh sebuah negara, seperti misalnya kita mengenal ungkapan "Pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat". Demokrasi normatif biasanya diterjemahkan dalam konstitusi pada masing-masing negara. Demokrasi normatif memang sesuatu hal yang ideal. Akan tetapi demokrasi normatif belum tentu dapat dilihat dalam konteks kehidupan politik sehari-hari dalam suatu negara. Demokrasi secara empirik (*procedural democracy*), yakni demokrasi dalam perwujudannya dalam kehidupan politik praktis, di mana demokrasi empiris terkadang berbanding terbalik dengan rumusan yang tertuang dalam demokrasi normatif. Afan Gaffar. *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar. Yogyakarta, 1999, hal 3.

²¹ Moh Mahfud MD. *Demokrasi.. Op.Cit.*, hal.18.

Perwujudan dan penyesuaian prinsip ini terus merupakan problema pokok demokrasi.²²

Problema penting dalam pemikiran politik demokrasi dan pemikiran hukum adalah mendamaikan kehendak umum dan hak-hak individu dan terutama hak-hak mayoritas dan hak-hak minoritas. Kemungkinan timbulnya perselisihan adalah jelas dalam teori-teori Locke dan Rousseau mengenai kontrak sosial. Kalau kehendak mayoritas atau *volonte generale* merupakan hukum tertinggi, maka hak-hak individu tidak dapat dipindahkan. Kesulitan untuk mendamaikan keduanya telah melibatkan Locke dan Rousseau dalam kontradiksi-kontradiksi. Dari banyak studi mengenai problem-problem dalam pemerintahan dengan perwakilan, muncul tiga gagasan pokok menunjukkan jalan keluar bagi persoalannya.²³

- a. *Pertama*; adalah gagasan tentang perwakilan yang seimbang yang tokoh utamanya adalah Mill dan banyak liberalis dikemudian hari. Gagasan ini menjamin adanya perwakilan sesuai dengan kekuatannya, bagi tiap kelompok dan warna opini, sampai ke kesatuan-kesatuan yang kecil dan oleh karena itu melangkah jauh dengan memberi tiap individu suara dalam persoalan masyarakat. Sebagaimana ternyata dari konstitusi Jerman tahun 1919, itu jelas berbahaya, yakni partai-partai kecil yang terlalu banyak jumlahnya, yang menghalangi pemerintahan yang stabil dan efektif dan mendorong pemerasan politik. Adalah bahwa hukum konstitusional Inggris yang menegaskan bahwa kepemimpinan representatif adalah lebih baik dari pada persamaan mutlak, sebegitu jauh menolak untuk menerima prinsip perwakilan yang berimbang, walaupun hal ini melibatkan banyak ketidakadilan bagi tiap kelompok politik yang lain dari dua partai yang terpenting yang membentuk pemerintahan alternatif.

²² Hak-hak individu dan persamaan tidak cukup memberi ciri pada demokrasi. Hak-hak individu dan persamaan itu mungkin ada di bawah Pemerintah yang sewenang-wenang yang berkemauan baik. Dalam demokrasi modern keduanya menemukan pemenuhannya yang tertinggi dan pbenarannya dalam hak para warga untuk berperan serta dalam pemerintahan, "pemerintahan rakyat" (Lincoln). Di Negara-negara modern, ini berarti pemerintahan dengan perwakilan yang terdiri dari utusan-utusan yang dipilih. W. Friedmann, *Hukum dan Masalah...Op.Cit.* hal 69.

²³ *Ibid.*, 68 - 71

- b. *Kedua*, adalah yang melindungi hak-hak minoritas yang erat berkaitan dengan hak-hak individu yang “tak dapat dipindahkan”. Sebagian besar dari demokrasi modern memberinya kekuatan hukum dengan melatakannya dalam konstitusi tertulis. Ini tidak menjadikan hak-hak itu tidak dapat dilanggar, sebab tidak ada konstitusi yang tidak dapat diubah tetapi perubahan-perubahan biasanya harus melalui prosedur khusus, baik dengan pemungutan suara, maupun mayoritas mutlak dalam parlemen. Kalau itu mengenai konstitusi federal, biasanya kedua kamar perlu menyelesaikan perubahan dengan mayoritas mutlak. Konstitusi Amerika kemudian memberi jaminan bagi individu-individu dan minoritas, pertama dengan disahkannya perjanjian-perjanjian dengan luar negeri oleh mayoritas dalam senat; kedua, dengan memperkenankan suatu tindakan Mahkamah Agung untuk memenuhi apakah pelanggaran tiap hak dijamin oleh konstitusi.
- c. *Ketiga*; adalah perluasan partisipasi individu dalam pemerintahan dari urusan-urusan nasional, yang dizaman modern ini dapat dilakukan hanya secara tidak langsung lewat perwakilan yang dipilih, hingga urusan-urusan regional dan lokal, dapat dilakukan secara langsung. Banyaknya tanggung jawab baru dengan perluasan pelayanan sosial, kesehatan, pendidikan dan lain-lain akan diserahkan pada kekuasaan regional dan lokal, akan menimbulkan lebih banyak kesempatan. Pada masa sekarang partisipasi rata-rata warga negara dalam pemerintah sangat dibatasi pada pemungutan suara yang diadakan sesekali. Kesempatan-kesempatan untuk tugas-tugas pemerintahan sendiri yang diserahkan sudah tentu sangat bertambah banyak karena kegiatan negara dan tanggung jawab Pemerintah lebih besar jangkauannya.

Dalam pandangan modern sebagaimana disebutkan di atas, bahwa suatu negara demokrasi mempersyaratkan adanya lembaga perwakilan rakyat. Keberadaan lembaga perwakilan ini penting yang berfungsi sebagai wadah wakil-wakil rakyat untuk menyalurkan pendapat, aspirasi atau saran, dan melakukan pengamatan serta pengawasan rakyat kepada pemerintah dan atau lembaga-lembaga negara yang lain, dan untuk menentukan keputusan politik atau kebijaksanaan lainnya. Dalam suatu sistem politik masyarakat berfungsi untuk memberikan keinginan dan tuntutan, sedangkan pemerintah berfungsi sebagai pihak yang memberikan keputusan politik.

Para pakar ilmu politik yakin bahwa sistem perwakilan merupakan cara terbaik untuk membentuk "*Representative Government*". Cara ini menjamin rakyat tetap ikut serta dalam proses politik tanpa harus terlibat sepenuhnya dalam proses itu. Duduknya seseorang di lembaga perwakilan, baik itu karena pengangkatan maupun melalui pemilihan umum mengakibatkan timbulnya hubungan si wakil dengan yang diwakili. **Arbi Sanit** mengemukakan bahwa perwakilan diartikan sebagai hubungan di antara dua pihak, yaitu wakil dengan terwakili di mana wakil memegang kewenangan untuk melakukan berbagai tindakan yang berkenaan dengan kesepakatan yang dibuatnya dengan terwakili.²⁴

Sebagaimana juga halnya **Robert Dahl** melihat bahwa pemerintahan rakyat dalam skala besar (negara/bangsa) hanya dapat dibentuk dengan sistem perwakilan sebagai bentuk pemerintahan yang demokratis, pemerintahan yang berkedaulatan rakyat.²⁵ Di dalam demokrasi perwakilan ini hak-hak rakyat untuk menentukan haluan negara dilakukan oleh sebagian kecil dari seluruh rakyat yang berkedudukan sebagai wakil rakyat yang menempati lembaga perwakilan yang biasa disebut parlemen.

Berkaitan dengan sistem perwakilan dalam konteks kedaulatan rakyat, **Robert Dahl** dengan mengutip pandangan **John Stuart Mill**, mengemukakan pemikirannya sebagai berikut:²⁶

²⁴ Dahlan Thaib, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty Yogyakarta, 1994, hal 2

²⁵ Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat Negara Hukum dan Konstitusi*, Liberty, Yogyakarta, 1999, hal 9- 10.

²⁶ *Ibid.* hal 10

- a. Suatu prinsip yang sama universal kebenarannya dan sama dapat digunakannya dengan saran-saran umum yang lain dapat dikemukakan berkenaan dengan masalah-masalah manusia...adalah bahwa hak dan kepentingan setiap dan masing-masing orang hanya dapat dijamin untuk tidak dikesampingkan pada saat orang itu sendiri sanggup, dan biasanya cenderung mempertahankannya sendiri. Manusia hanya dapat selamat dari kejahatan yang dilakukan orang lain sepadan dengan kekuasaan yang mereka miliki, dan mereka melaksanakan untuk melindungi dirinya.
- b. Orang hanya dapat melindungi hak dan kepentingan mereka terhadap ketidakadilan yang dilakukan pemerintah dan dilakukan orang-orang yang mempengaruhi atau mengendalikan pemerintah, jika mereka dapat berpartisipasi sepenuhnya dalam menentukan sikap pemerintah itu.
- c. Karena itu "tidak ada yang lebih dari apa yang pada akhirnya dapat diinginkan lebih daripada diakuinya semua orang untuk memiliki saham dalam kekuasaan negara yang berdaulat", yang suatu pemerintah yang demokratis.

Dewan perwakilan dianggap merumuskan kemauan rakyat atau kemauan umum ini dengan jalan menentukan kebijaksanaan umum (*public policy*) yang mengikat seluruh masyarakat. Undang-undang yang dibuatnya mencerminkan kebijaksanaan itu. Dapat dikatakan bahwa ia merupakan badan yang membuat keputusan yang menyangkut kepentingan umum. Tidak dari semula dewan perwakilan rakyat mempunyai wewenang untuk menentukan kebijaksanaan umum dan membuat undang-undang. Parlemen Inggris yang merupakan dewan perwakilan rakyat tertua di dunia, mula-mula hanya bertugas mengumpulkan dana untuk memungkinkan raja membiayai kegiatan pemerintahan serta peperangan. Akan tetapi lambat laun setiap penyerahan dana (semacam pajak) disertai tuntutan agar pihak raja yang menyerahkan pula beberapa hak dan *privelege* sebagai imbalan. Dengan demikian secara berangsur-angsur parlemen berhasil bertindak sebagai badan yang membatasi kekuasaan raja yang tadinya berkekuasaan absolut (*absolutisme*). Dengan berkembangnya gagasan bahwa kedaulatan adalah di

tangan rakyat, maka dewan perwakilan rakyat menjadi badan yang berhak menyelenggarakan kedaulatan itu dengan jalan menentukan kebijaksanaan umum dan menuangkannya dalam undang-undang.²⁷

Menurut **Bingham Powel Jr**, beberapa indikator adanya kehidupan politik demokratis dalam suatu negara yang mencakup hal-hal sebagai berikut:²⁸

- a. Legitimasi pemerintahan didasarkan pada klaim bahwa pemerintah mewakili rakyat.
- b. Pengaturan bagi yang mengorganisasikan perundingan (*bergaining*) untuk memperoleh legitimasi yang dilaksanakan melalui pemilu yang kompetitif.
- c. Sebagai besar orang dewasa dapat ikut serta dalam pemilihan, baik sebagai pemilih maupun sebagai yang dipilih untuk menduduki jabatan penting.
- d. Penduduk memilih secara rahasia tanpa paksaan.
- e. Masyarakat dan pemimpin menikmati hak-hak dasar, seperti kebebasan berkumpul, berorganisasi dan kebebasan pers.

Untuk mewujudkan nilai-nilai ideal dalam berdemokrasi tersebut, tentunya diperlukan perangkat kelembagaan dalam suatu negara yang menganut konsepsi demokrasi sebagai berikut:²⁹

- a. Adanya pemerintahan yang bertanggung jawab
- b. Dewan perwakilan rakyat yang mewakili golongan-golongan dan kepentingan-kepentingan dalam masyarakat dan yang dipilih melalui pemilihan umum yang bebas dan rahasia
- c. Organisasi politik yang mencakup satu atau lebih partai politik
- d. Pers dan media massa yang bebas untuk menyatakan pendapat
- e. Sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak-hak asasi dan mempertahankan keadilan.

Apabila beberapa perangkat kelembagaan tersebut dapat diwujudkan oleh suatu negara, maka akan terwujud kehidupan suatu negara yang demokratis. Nilai-nilai ideal yang menjadi cita-cita berdemokrasi akan

²⁷ Miriam Budiardjo, *Dasar.....Op.Cit.* hal 173.

²⁸ Bingham Powel Jr dalam Dahlan Thaib. *Kedaulatan Op.Cit.*, hal 7.

²⁹ Miriam Budiardjo, *Dasar.....Op.Cit.* hal. 62-63

mewarnai proses penyelenggaraan pemerintahan, sehingga akan berimbang pada saling terkait antara konfigurasi politik yang demokratis dengan produk hukum yang responsif dan akan mampu melahirkan konsepsi negara hukum yang demokratis.

Demokrasi sebagai sistem pemerintahan terdiri dari tiga ciri yaitu:³⁰

- a. Persaingan yang ekstensif untuk menduduki posisi-posisi politis negara melalui pemilihan yang teratur, bebas dan adil;
- b. Adanya akses untuk partisipasi politik yang menyeluruh sehingga tidak seorang dewasa pun tidak dicakupinya;
- c. Kebebasan pers, kebebasan berserikat dan ditegakkannya hukum, yang cukup untuk menjamin bahwa persaingan dan partisipasi politik tersebut menjadi bermakna dan otentik.

Perjuangan menegakkan demokrasi harus memiliki tujuan. Salah satu tujuan utamanya ialah pembentukan masyarakat politik yang demokratis. Demokrasi dapat berkembang bukan hanya karena kepemimpinan dan kelembagaan yang demokratis, melainkan juga karena tingginya partisipasi anggota masyarakat dalam sistem politik nasional dan lokal. Hal ini terkait dengan upaya pembangunan masyarakat di mana setiap individu bisa mendaulatkan potensinya dalam kebebasan. Masyarakat berperan secara bertanggung jawab dalam segala aspek kehidupan. Sementara itu, organisasi di masyarakat mengarah pada partisipasi masyarakat secara penuh di tengah-tengah perubahan sosial politik, partisipasi itu sendiri masih membutuhkan syarat yaitu tertanamnya kesadaran pada tingkat tertentu. Dalam masyarakat selalu terdapat anggota masyarakat yang sudah tinggi dan lebih banyak yang masih rendah kesadaran politiknya.

³⁰ Diamond Larry, *Revolusi Demokrasi*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1994, hal 10.

2. Variabel-variabel Demokrasi

a. Pemilu

Salah satu hakikat dari demokrasi itu adalah adanya kesempatan dan mekanisme bagi rakyat untuk menyeleksi pimpinan. Sistem politik dapat disebut demokrasi apabila pemerintah dipilih melalui pemilu yang adil, jujur dan berkala. Dalam bagian ini demokrasi lebih dimaknai pada prosedur pelaksana dan perwujudannya. Prosedur demokrasi seperti halnya pemilihan umum merupakan salah satu upaya untuk menjalankan demokrasi. Pemilihan umum merupakan sarana untuk menjamin berperannya kedaulatan rakyat, sebab melalui pemilihan umum dapat menguji rezim yang berkuasa apakah telah memperhatikan kepentingan rakyatnya atau tidak.

Meskipun dalam praktiknya sangat sulit menyelenggarakan pemilu dengan lancar dan berkualitas, karena banyaknya kepentingan politik bermain didalamnya. Terutama kepentingan untuk memperoleh kekuasaan, ketimbang hakikat dan tujuan serta agenda yang jelas, yang ingin dicapai dalam penyelenggaraan pemilu itu sendiri. Dalam momentum ini pemilu menjadi semacam arena pertarungan kepentingan politik.

Pemilihan umum adalah salah satu kriteria dari demokrasi dan pada sisi lainnya, pemilihan umum merupakan perwujudan nyata keikutsertaan warga negara dalam kehidupan kenegaraan. Dengan demikian, pemilihan umum merupakan salah satu ukuran tingkat demokrasi dalam suatu

negara. Hal ini terkait dengan pelaksanaan kedaulatan rakyat yang menjadi dasar bangunan demokrasi suatu negara. Dalam konteks ini selaras dengan pengertian pemilu secara normatif (**Pasal 1 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2003**) adalah pemilihan umum yang selanjutnya disebut pemilu adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam pada itu, bahwa yang dimaksudkan dengan pemilihan umum pada hakikatnya adalah proses politik yang menggunakan hak politik ditransformasikan menjadi kedaulatan negara. Rakyat berpeluang untuk memperjuangkan nilai dan kepentingannya dengan menggunakan hak politik dan hak lain yang tak diserahkan sebagai kekuatan *bergaining* dalam menghadapi penguasa atau pihak yang sedang berusaha menjadi penguasa. Peluang itu hanya tersedia jika pemilu mengalami demokratisasi, setidaknya memberikan peluang minimal bagi kelangsungan *bargaining* politik yang saling menguntungkan bagi pihak yang terkait.

Pemilihan umum adalah pranata penting yang berfungsi untuk memenuhi tiga prinsip pokok demokrasi yaitu kedaulatan rakyat, keabsahan pemerintah dan pergantian pemerintahan secara teratur. Ketiga prinsip ini bertujuan untuk mencegah bercokolnya kepentingan tertentu di dalam tubuh pemerintahan, atau digantikannya kedaulatan rakyat menjadi

kedaulatan penguasa. Oleh karena itu lembaga pemerintahan sebagai hasil dari pemilu bertugas untuk menjaga dan melaksanakan kedaulatan rakyat.

Pemilu berhubungan erat dengan demokrasi karena pemilu merupakan salah satu cara pelaksanaan demokrasi. Pada zaman modern ini dapat dikatakan tidak ada satu negara pun yang dapat melaksanakan demokrasinya secara langsung dalam arti dilakukan oleh seluruh rakyatnya. Karena terlalu luasnya wilayah-wilayah dan begitu besarnya jumlah penduduk, demokrasi yang dipergunakan oleh negara-negara modern adalah demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan. Di dalam demokrasi perwakilan ini hak-hak rakyat untuk menentukan haluan negara dilakukan oleh sebagian kecil dari seluruh rakyat yang berkedudukan sebagai wakil rakyat dan yang menempati lembaga perwakilan yang biasa disebut parlemen. Oleh karena anggota-anggota parlemen atau DPR merupakan wakil-wakil rakyat, idealnya semua orang yang duduk di sana haruslah dipilih sendiri oleh rakyat yang diwakilinya melalui pemilihan yang secara hukum dapat nilai adil. Dengan demikian pemilu merupakan komponen penting di dalam negara demokrasi yang menganut sistem perwakilan sebab ia berfungsi sebagai alat penyaring bagi politikus-politikus yang akan mewakili dan membawa suara rakyat di dalam lembaga perwakilan. Mereka yang terpilih dalam pemilu dianggap sebagai orang atau kelompok yang mempunyai kemampuan atau

kewajiban untuk berbicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar melalui partai politik.³¹

Sedangkan keterkaitan antara pemilihan umum dengan prinsip negara hukum, sebab melalui pemilu rakyat dapat memilih wakil-wakilnya yang berhak membuat produk hukum dan melakukan pengawasan pelaksanaan kehendak-kehendak rakyat yang digariskan oleh wakil-wakil rakyat tersebut. Jika dikaitkan dengan beberapa prinsip dasar negara hukum, pemilu memiliki kaitan yang erat dengan beberapa prinsip tersebut diantaranya adalah perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, persamaan di depan hukum dan pemerintahan serta adanya pemilu yang bebas. Ketiga ciri itu akan dapat diimplementasikan dengan adanya pemilu.³²

Dengan demikian, melalui pemilu para individu pemegang hak politik bersepakat menyerahkan sebagian haknya (yaitu hak memerintah) kepada orang atau organisasi yang dipandang berpotensi untuk berkuasa atau membentuk kedaulatan rakyat. Keikutsertaan rakyat dalam pengambilan keputusan dengan jalan memberikan suara kepada siapa yang berkuasa dan menjadi pemerintah dalam lembaga-lembaga pemerintahan, memberikan arti bahwa pemilu berfungsi sebagai rekrutmen kepemimpinan dan legitimasi pelaksanaan kekuasaan serta pembentukan lembaga pemerintahan.

³¹ Moh Mahfud. *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*. Gama Media, Yogyakarta, 1999, hal 220 – 221.

³² *Ibid.*, hal 223.

Pemilihan umum sebagai kegiatan politik dalam penyelenggaraan kekuasaan, bertujuan untuk memungkinkan terjadinya peralihan pemerintahan secara aman dan tertib. Rotasi kekuasaan dalam jabatan pemerintahan adalah menjamin tetap terlaksananya suatu organisasi kekuasaan yang bertanggungjawab. Untuk itu pemilu harus dilaksanakan secara demokratis, jujur, dan adil. Sejauhmana para penguasa di lembaga-lembaga pemerintahan yang merupakan hasil dari pemilu ini benar-benar bersikap dan bertingkah laku sesuai dengan kehendak dan kepentingan rakyat, tergantung dari penyelenggaraan pemilu itu sendiri.

b. Partai Politik

Berbicara mengenai partai politik tentu tidak bisa dilepaskan dari demokrasi. Kebebasan untuk berserikat dan berkumpul sebagai hak masyarakat diimplementasikan dalam bentuk organisasi salah satunya mendirikan partai politik untuk mengakomodasi kepentingan secara bersama-sama dalam wadah yang lebih jelas dan lebih besar. Partai politik ialah salah satu wahana bagi warga negara untuk dapat berpartisipasi politik. Dengan demikian Partai Politik identik dengan konsep demokrasi. Hal ini terkait dengan fungsi dan maksud serta tujuan diadakannya partai politik tersebut. Dalam Demokrasi keberadaan partai politik sangat

penting. Bagaimanapun juga demokrasi membutuhkan sarana atau saluran politik yang koheren dengan kebutuhan masyarakat.³³

Kemunculan partai politik dalam koridor teori partai politik itu tidak lepas dari makin tingginya dinamika masyarakat yang membutuhkan fasilitas sistematis. Wujud dari upaya untuk memberikan fasilitas sistematis tersebut adalah tersedia lembaga-lembaga sosial (*social institutions*) yang dapat digunakan sebagai alat bagi masyarakat dalam interaksi sosialnya. Salah satu dari berbagai pranata sosial yang ada itu adalah partai politik. Sebab Indonesia sebagai sebuah negara pada dasarnya dapat dikategorikan sebagai organisme hidup yang mengalami pertumbuhan dan perkembangan.³⁴

Posisi dan peranan partai politik dalam proses interaksi antara negara dengan rakyatnya dalam wujud kebijakan publik, harus disadari telah menjadi idealitas terjauh dari identitas partai modern. Sebab bila partai politik tidak dapat beranjak dari fungsi konvensionalnya yang sebatas perebutan kekuasaan semata, maka dalam konteks dinamika sosial yang ada, hal tersebut tidak lagi menemukan signifikansi yang tinggi. Masyarakat modern adalah mereka yang memandang politik tidak lagi sebatas ideologis dan keyakinan semata. Masyarakat modern lebih

³³ Partai politik pertama-tama lahir di negara-negara Eropa Barat. Dengan meluasnya gagasan bahwa rakyat merupakan faktor yang perlu diperhitungkan serta diikutsertakan dalam proses politik, maka partai politik telah lahir secara spontan dan berkembang menjadi penghubung antara rakyat di satu pihak dan pemerintah di pihak lain. Partai politik umumnya dianggap sebagai manifestasi dari suatu sistem politik yang sudah modern atau yang sedang dalam proses memodernisasikan diri. Maka dari itu dewasa ini di negara-negara baru pun partai sudah menjadi lembaga politik yang biasa dijumpai. Miriam Budiardjo, *Dasar.....Op.Cit.*, hal 159.

³⁴ Khoirudin, *Partai Politik dan Agenda Transisi Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta 2004, hal. 65-66.

melihat politik sebagai proses aktualisasi diri dan kepentingan mereka yang akan diwujudkan dalam bentuk kebijakan publik.

Dalam hal ini apa yang disebut dengan partisipasi masyarakat menjadi satu kunci dalam mengetahui kualitas kiprah-kiprah dari lembaga-lembaga sosial politik yang hidup di masyarakat. Masyarakat modern yang makin cerdas dan makin cepat dalam memperoleh informasi tidak lagi dapat dipandang sebagai komunitas bisu yang hanya untuk dimanfaatkan oleh kekuasaan. Masyarakat modern adalah mereka yang mengerti betul arti partisipasi mereka dalam proses demokrasi. Pergeseran dinamika sosial dari masyarakat konvensional monarkis ke masyarakat modern seperti inilah yang membuat perubahan signifikan atas keberadaan dan fungsi dari partai politik tersebut.³⁵

Dengan meluasnya gagasan bahwa rakyat harus diikutsertakan dalam proses politik, maka partai politik telah lahir dan berkembang menjadi penghubung penting antara rakyat dan pemerintah. Oleh karena itu, hampir semua negara demokrasi maupun komunis, negara maju maupun negara berkembang, memiliki partai politik. Namun bentuk dan fungsi partai politik di berbagai negara berbeda satu sama lain sesuai dengan sistem politik yang diterapkan negara itu. Gagasan mengenai partisipasi politik rakyat melalui partai politik memiliki dasar budaya politik dan ideologi yang kuat bahwa rakyat berhak ikut serta menentukan

³⁵*Ibid.* hal 67 - 68

seseorang yang akan menjadi pemimpin mereka untuk menentukan isi kebijakan publik yang mempengaruhi kehidupan mereka.³⁶

Pengertian partai politik sebagaimana yang dikemukakan oleh para sarjana ilmu politik dan para pakar politik pada kenyataannya memiliki kesamaan dan perbedaan. Perbedaan argumentasi atau prespektif tentang partai politik dari beberapa pakar merupakan hal wajar yang dapat menjadi suatu rujukan untuk menentukan hakikat sebenarnya dari esensi pengertian partai politik.

Berikut ini akan dikemukakan sejumlah pengertian partai politik dari beberapa sarjana politik maupun pakar politik, diantaranya:

- a. Menurut **Miriam Budiardjo** adalah suatu kelompok yang terorganisasi yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama.³⁷ Dengan demikian partai politik merupakan perantara yang besar yang menghubungkan kekuatan-kekuatan dan ideologi-ideologi sosial dengan lembaga-lembaga pemerintahan yang resmi dan mengkaitkannya dengan aksi politik di dalam masyarakat politik yang lebih luas.
- b. Berbeda dengan pemahaman tentang partai politik, yang dikemukakan oleh **Ichlasul amal**, menyatakan bahwa partai politik adalah merupakan kelompok yang mengajukan calon-calon bagi jabatan politik publik, untuk dipilih oleh rakyat sehingga dapat mengontrol atau mengawasi serta mempengaruhi tindakan-tindakan pemerintah.³⁸
- c. Lain halnya dengan pendapat **Ramlan Surbakti** yang memaparkan pengertian partai politik lebih luas, dengan memaparkan bahwa partai politik adalah kelompok anggota yang terorganisasi secara rapi dan stabil yang dipersatukan dan dimotivasi dengan ideologi tertentu, serta berusaha mencari dan mempertahankan kekuasaan dalam pemerintahan melalui pemilihan umum guna melaksanakan kebijaksanaan umum.³⁹
- d. **Sigmund Neumann**, menyatakan bahwa partai politik sebagai organisasi artikulatif yang terdiri dari pelaku-pelaku politik yang aktif

³⁶ *Ibid*, hal. 68.

³⁷ Miriam Budiardjo, *Dasar Op.Cit.* hal 160-161.

³⁸ Ichlasul Amal, *Teori-teori Mutakhir Partai Politik, Cetakan kedua*, PT Tiara Wacana, Yogyakarta, 1996, hal XV.

³⁹ Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Grasindo, Jakarta, 1992, hal 116.

dalam masyarakat, yaitu mereka yang memusatkan perhatiannya pada pengadilan kekuasaan pemerintahan dan yang bersaing untuk memperoleh dukungan rakyat, dengan beberapa kelompok lain yang mempunyai pandangan yang berbeda-beda. Dengan begitu partai politik itu merupakan perantara yang besar yang menghubungkan kekuatan-kekuatan dan ideologi-ideologi sosial dengan lembaga-lembaga pemerintahan yang resmi dan yang mengkaitkannya dengan aksi politik di dalam masyarakat politik yang lebih luas.⁴⁰

- e. Berbeda dengan pendapat dari **R.H. Soltau** yang menyatakan bahwa: partai politik adalah sekelompok warga negara yang sedikit banyak terorganisir, yang bertindak sebagai suatu kesatuan politik dan yang “dengan memanfaatkan kekuasaannya untuk memilih” bertujuan menguasai pemerintahan dan melaksanakan kebijaksanaan umum mereka.⁴¹
- f. Pendapat dari **Carl J. Friedrich** menyatakan bahwa partai politik merupakan sekelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan penguasaan terhadap pemerintahan bagi pemimpin partainya, dan berdasarkan penguasaan ini memberikan kepada anggota partainya kemanfaatan yang bersifat ideal maupun material.⁴²
- g. Pengertian normatif partai politik dapat dilihat dalam pengaturan pasal 1 Undang-undang Nomor 31 Tahun 2002 Tentang Partai Politik yang menyebutkan tentang pengertian partai politik adalah organisasi politik yang di bentuk oleh sekelompok warga Negara Republik Indonesia secara sukarela atas dasar persamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan kepentingan anggota, masyarakat, bangsa, dan negara melalui pemilihan umum.⁴³

Partai politik merupakan salah satu wujud partisipasi masyarakat yang penting dalam mengembangkan kehidupan demokrasi dengan menjunjung tinggi kebebasan, kesetaraan, kebersamaan, dan kejujuran. Dengan demikian masyarakat harus benar-benar memahami arti penting

⁴⁰ Miriam Budiardjo, *Partisipasi dan Partai Politik Sebuah Bunga Rampai*, PT. Gramedia, Jakarta, 1981, hal. 61 - 62.

⁴¹ Miriam Budiardjo, *Dasar.....Op.Cit.* hal 161

⁴² B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan, dan Hak-hak Asasi Manusia (Memahami Proses Konsolidasi Sistem Demokrasi di Indonesia)*, Universitas Atmajaya, Yogyakarta, 2003. hal. 224.

⁴³ Dari pengertian Pasal 1 Undang-undang Nomor 31 Tahun 2002, terdapat beberapa hal atau unsur yang penting dalam proses pembentukan partai politik antara lain: (a) Organisasi yang bergerak dalam bidang politik; (b) Warga negara sebagai pembentuk partai politik; (c) Pendirian partai politik tidak ada paksaan atau sukarela; (d) Pendirian partai politik atas dasar persamaan kehendak atau cita-cita; dan (e) Adanya pemilihan umum.

partai politik dapat terbentuk atas dasar realisasi suara yang muncul dari hati nurani rakyat itu sendiri. Sebagai kekuatan politik utama dalam suatu negara maka wujud partai politik tidak terlepas dari dukungan masyarakat. Hubungan antara partai dengan masalah internal partai politik harus terbangun secara transparan sehingga dapat tercapai pemahaman secara jelas dan komprehensif mengenai partai politik.

Partai politik itu adalah suatu organisasi yang kompleks yang didalamnya terdapat orang-orang yang aktif dan proaktif, yang mempunyai kesamaan nilai-nilai, cita-cita, ambisi, tujuan, dan orientasi. Oleh karena itu, partai politik menekankan pada usaha untuk mengendalikan jalannya roda Pemerintahan, dan pada pelaksanaan program-program atau kebijaksanaan-kebijaksanaan umum dari partai politik tersebut. Dengan begitu partai politik menekankan adanya kontrol atas jalannya roda Pemerintahan yang dilakukan oleh Partai Politik. Dalam hal ini secara praktik, tujuan dari partai politik, yaitu untuk merebut ataupun mempertahankan kekuasaan dalam pemerintahan guna melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang telah digariskan oleh masing-masing partai politik secara konstitusional. Hal ini berarti keberadaan partai politik juga dimaksudkan sebagai sarana untuk meredam konflik kepentingan ataupun persaingan yang muncul di lingkungan masyarakat dalam mempengaruhi Pemerintahan.

Pendirian partai politik dalam suatu negara⁴⁴ dengan sistem demokrasi merupakan suatu keharusan, karena untuk melaksanakan dan mewujudkan kedaulatan rakyat. Oleh karena itu, pendirian suatu partai politik memiliki tujuan-tujuan (**Pasal 6 UU No. 31 tahun 2002**), adalah sebagai berikut:

- 1) Tujuan umum partai politik adalah:
 - a. mewujudkan cita-cita nasional bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
 - b. mengembangkan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila dengan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dalam Kesatuan Republik Indonesia dan
 - c. mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia
- 2) Tujuan khusus partai politik adalah mewujudkan cita-citanya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- 3) Tujuan partai politik sebagaimana dimaksud pada point 1 dan 2 diwujudkan secara konstitusional.

Partai politik dalam melaksanakan kegiatan-kegiatannya di tentukan oleh beberapa hal. Kegiatan yang dilaksanakan partai politik tergantung pada kelompok-kelompok yang terdapat didalamnya dan tujuan-tujuan yang dikejarinya. Dengan demikian dapat dinyatakan bahwa

⁴⁴ Partai Politik harus di daftarkan pada Departemen Kehakiman dengan memenuhi syarat-syarat yang terdapat dalam pasal 2 ayat (3). Kemudian berdasarkan pasal tersebut di atas, partai politik akan disahkan sebagai badan hukum, yaitu apabila sesuai dengan ketentuan pasal 3. Pembentukan partai politik berdasarkan dengan syarat-syarat yang telah termuat dalam undang-undang, dalam pasal 2 Undang-undang Nomor 31 tahun 2002 dengan jelas telah diatur syarat-syarat pembentukan partai politik yaitu: (1) Partai politik didirikan dan dibentuk oleh sekurang-kurangnya 50 (lima puluh) orang warga Negara Republik Indonesia yang telah berusia 21 tahun dengan akta notaris; (2) Akta notaris sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) harus memuat anggaran dasar dan anggaran rumah tangga disertai kepengurusan tingkat nasional; dan (3) Partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus didaftarkan pada Departemen Kehakiman dengan syarat: (a) Memiliki akta notaris pendirian partai yang sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Peraturan Perundang-undangan lainnya; (b) Mempunyai kepengurusan sekurang-kurangnya 50% (lima puluh persen) dari jumlah propinsi, 50% (lima puluh persen) dari jumlah kabupaten, 50% (lima puluh pesen) dari jumlah kecamatan pada setiap kabupaten/kota yang bersangkutan; (c) Memiliki nama, lembaga, dan tanda gambar yang tidak mempunyai persamaan pada pokoknya atau keseluruhannya dengan nama, lembaga, tanda gambar partai politik lain; dan (d) Mempunyai kantor tetap.

suatu partai politik yang baik salah satu syaratnya adalah bahwa partai tersebut harus mampu melaksanakan fungsi-fungsi yang melekat pada diri partai politik itu sendiri.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, **Ichlasul Amal** mengemukakan bahwa:⁴⁵

“Antara fungsi dan struktur harus terkonsep dengan seimbang dan yang paling umum dikemukakan adalah representatif (perwakilan), konvensi, dan agregasi, integrasi (partisipasi, sosialisasi, mobilisasi), persuasi, rekrutmen (pengangkatan anggota baru), dan pemilihan pemimpin, pertimbangan-pertimbangan dan perumusan kebijaksanaan, serta kontrol terhadap pemerintah”.

Dalam hal ini fungsi utama partai politik adalah memberikan sarana politik langsung kepada kepentingan yang diwakilinya. Kemudian partai berusaha mencapai kompromi atas kepentingan dan pendapat yang berbeda-beda dengan mengajukan pendapat yang menyeluruh yang dapat diterima semua anggota dan dapat menarik simpatik publik secara keseluruhan. Dengan demikian partai harus dapat mengubah kepentingan menjadi kebijaksanaan.

Haryanto mengatakan bahwa partisipasi politik melalui partai dalam semua sistem dapat memadukan suatu kepentingan dalam pemilihan pemimpin dan kebijaksanaan, yang terbuka untuk semua pihak. Implikasi dari pelaksanaan fungsi partai politik sebagai sarana maupun media sosialisasi politik adalah partai politik dapat membina persatuan dan kesatuan bangsa dan negara serta menciptakan keamanan dan

⁴⁵ Ichlasul Amal, *Op.Cit.* hal 26

kesejahteraan rakyat”.⁴⁶ Dengan demikian, partisipasi, merupakan varian dari keseluruhan fungsi partai politik yang esensial.

Partai politik juga memiliki fungsi dukungan (*supportive function*). Partai politik tidak hanya memobilisasi dan memerintah, tetapi juga harus menciptakan kondisi bagi kelangsungan hidupnya dan kelangsungan hidup sistem ditempat partai politik tersebut beroperasi dengan menciptakan dukungan pada sistem tersebut. Sosialisasi, mobilisasi, dan partisipasi yang dikelompokkan dalam integrasi mempunyai tujuan ini. Keputusan ataupun kebijaksanaan yang dirumuskan dan dilaksanakan derajat di mana partai politik berhasil atau gagal mendengarkan pengikutnya, dapat memperkuat atau melemahkan dukungan yang diberikan.

Dengan demikian tidak ada partai yang dapat mengabaikan tuntutan mendesak untuk waktu yang terlalu lama dan tidak ada partai yang dapat hidup untuk waktu yang lama tanpa adanya usaha menanamkan pola kepercayaan dikalangan rakyat yang bisa mendukungnya demi kelangsungan sistem politik secara keseluruhan. Untuk mempertahankan sistem tersebut, maka harus ada legitimasi yang kuat.

Fungsi partai politik secara normatif (**Pasal 7 UU No. 31 tahun 2002**) adalah sebagai sarana:

- a. pendidikan politik bagi anggotanya dan masyarakat luas agar menjadi Warga Negara Republik Indonesia yang sadar akan hak dan

⁴⁶ Haryanto, *Partai Politik Suatu Tinjauan Umum*, Liberty, Jogjakarta, Cetakan I, 1984 hal 16.

- kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
- b. penciptaan iklim yang kondusif serta sebagai perekat persatuan dan kesatuan bangsa untuk mensejahterakan masyarakat;
 - c. penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat secara konstitusional dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara;
 - d. partisipasi politik warga negara; dan
 - e. rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.

Menurut **Miriam Budiardjo**, dalam negara yang demokratis partai politik menyelenggarakan beberapa fungsi:⁴⁷

- 1) Partai sebagai sarana komunikasi politik. Salah satu tugas partai politik adalah menyalurkan aneka ragam pendapat dan aspirasi masyarakat dan mengaturnya sedemikian rupa sehingga kesimpangsiuran pendapat dalam masyarakat berkurang. Dalam masyarakat modern yang begitu luas, pendapat dan aspirasi seseorang atau suatu kelompok akan hilang tak berbekas seperti suara di padang pasir, apabila tidak ditampung dan digabung dengan pendapat dan aspirasi orang lain yang senada.
- 2) Partai sebagai sarana sosialisasi politik. Sosialisasi politik diartikan sebagai proses melalui mana seseorang memperoleh sikap dan orientasi terhadap fenomena politik, yang umumnya berlaku dalam masyarakat di mana ia berada. Biasanya proses sosialisasi berjalan secara berangsur-angsur dari masa kanak-kanak sampai dewasa. Dalam usaha menguasai pemerintahan melalui kemenangan dalam pemilihan umum, partai harus berusaha menciptakan "*image*" bahwa ia memperjuangkan kepentingan umum. Di samping menanamkan solidaritas dengan partai, partai politik juga mendidik anggota-anggotanya menjadi manusia yang sadar akan tanggungjawabnya sebagai warga negara dan menempatkan kepentingan sendiri di bawah kepentingan nasional.
- 3) Partai sebagai sarana rekrutmen politik. Partai politik mencari dan mengajak orang yang berbakat untuk turut aktif dalam kegiatan politik sebagai anggota partai.
- 4) Partai sebagai sarana pengatur konflik. Dalam suasana demokrasi, persaingan dan perbedaan pendapat dalam masyarakat merupakan soal wajar. Jika sampai terjadi konflik, partai politik berusaha untuk mengatasinya.

⁴⁷ Miriam Budiardjo, *Dasar.... Op.Cit.* 163 – 164.

Surbakti menegaskan bahwa fungsi yang paling mendasar dari partai politik adalah mengarah pada formulasi dan implementasi kebijakan publik yang akan mengatur masyarakat. Dikatakannya bahwa partai politik juga merupakan pengorganisasian warga negara yang menjadi anggotanya untuk bersama-sama memperjuangkan dan mewujudkan negara dan masyarakat yang dicita-citakan tersebut. Karena itu, partai politik merupakan media atau sarana partisipasi warga negara dalam proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan publik dan dalam penentuan siapa yang menjadi penyelenggara negara pada berbagai lembaga negara di pusat dan daerah.⁴⁸

C. Pemerintahan Daerah dalam Otonomi Daerah

Secara normatif 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 (**Pasal 1 angka 5 UU No. 32 tahun 2004**). Pengertian otonomi daerah pada dasarnya tidak terlepas dengan desentralisasi, walaupun sebenarnya masing-masing memiliki tempat sendiri-sendiri. Otonomi daerah cenderung mengarah pada aspek politik sedangkan desentralisasi lebih cenderung pada aspek yang bersifat administratif. Meskipun dalam prakteknya kedua istilah ini berhubungan. Dengan demikian, berbicara tentang otonomi daerah menyangkut juga mengenai desentralisasi atau kewenangan untuk menyelenggarakan rumah tangga

⁴⁸ Fadillah Putra, *Parpol dan Kebijakan Publik: Analisis Terhadap Kongruensi Janji Politik Partai dengan Realisasi Produk Kebijakan Publik di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hal.15-19

daerahnya, demikian juga sebaliknya. Berdasarkan hal ini maka dalam sistem desentralisasi terjadi penyerahan kewenangan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah (bawahannya). Pemerintah Daerah yang mendapatkan kewenangan untuk mengatur rumah tangga sendiri disebut daerah otonom.

Istilah otonomi menurut **Bagir Manan** dari bahasa Yunani, *autonomos* yang terdiri dari kata *auto* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti pemerintahan, atau ada yang pendapat dari kata *autonomia* yang berarti *self-ruling*, *zelfwetgeving* (keputusan sendiri, pengundangan sendiri atau pemerintahan sendiri). Otonomi juga mengandung arti *regefing* (perundangan) dan dapat juga berarti *bestuur* (pemerintahan).⁴⁹

Adapun prinsip-prinsip penyelenggaraan otonomi, mencakup: (a) pembagian kekuasaan; (b) pembagian pendapatan; dan (c) kemandirian administrasi. Sedangkan daerah otonom memiliki ciri-ciri: (a) mempunyai aparatur pemerintah sendiri; (b) mempunyai urusan/wewenang tertentu; (c) mempunyai wewenang mengelola sumber keuangan sendiri dan (d) mempunyai wewenang membuat kebijaksanaan/perbuatan sendiri.⁵⁰

Menurut **Syahda Guruh LS**, makna yang terkandung di dalam otonomi adalah:⁵¹

1. Otonomi adalah suatu kondisi atau ciri untuk *tidak dikontrol* oleh pihak lain ataupun kekuatan luas.
2. Otonomi adalah bentuk *self-government* (pemerintahan sendiri), yaitu hak untuk memerintah atau menentukan nasib sendiri.

⁴⁹ Bagir Manan, *Op.Cit.* hlm 2-3

⁵⁰ Andi Malaranggeng, et al, *Otonomi Daerah Perspektif Teoritis Dan Praktis*, Bigraf Bekerjasama dengan FISIP Universitas Muhammadiyah Malang, Malang, 2001, hal. 28.

⁵¹ Guruh, Syahdah LS., *Menimbang Otonomi vs Federal*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2000, hal 76-79.

3. Pemerintahan sendiri yang dihormati, diakui dan dijamin tidak adanya kontrol oleh pihak lain terhadap fungsi daerah (*local or internal affair*) atau terhadap minoritas suatu bangsa.
4. Pemerintahan otonomi memiliki pandangan yang cukup untuk menentukan nasib sendiri, memenuhi kesejahteraan hidup maupun dalam mencapai tujuan hidup secara adil (*Self-determination, self-sufficiency, self-reliance*)
5. Pemerintahan otonomi memiliki supremasi/dominasi kekuasaan (*supremacy of authority*) atau hukum (*rule*) yang dilaksanakan sepenuhnya oleh pemegang kekuasaan di daerah.

Di dalam penyerahan/pelimpahan wewenang otonomi tersebut tugas-tugas atau urusan-urusan tertentu oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah untuk diselenggarakannya sesuai dengan kebijakan, prakarsa dan kemampuannya sendiri. Teknik yang dipergunakan untuk menetapkan bidang-bidang mana yang menjadi urusan Pemerintah Pusat dan Pemerintah daerah, menurut **Josef Riwu Kaho**, dapat dilakukan dengan teknik-teknik sebagai berikut:⁵²

1. *Sistem Residu*
Dalam sistem ini, secara umum telah ditentukan lebih dahulu tugas-tugas yang menjadi wewenang Pemerintah Pusat, sedangkan sisanya menjadi urusan rumah tangga Daerah.
2. *Sistem Material*
Dalam sistem ini, tugas Pemerintah Daerah ditetapkan satu persatu secara limitatif atau secara terperinci. Di luar tugas yang telah ditentukan merupakan urusan Pemerintah Pusat.
3. *Sistem Formal*
Urusan yang termasuk dalam urusan rumah tangga Daerah tidak secara apriori ditetapkan dalam atau dengan undang-undang. Daerah boleh mengatur dan mengurus segala sesuatu yang dianggap penting bagi daerahnya asal tidak mencakup urusan yang telah diatur dan diurus oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah yang lebih tinggi. Dengan perkataan lain, urusan rumah tangga Daerah dibatasi oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (*hierarchische taakafbakening*).
4. *Sistem Otonomi Riil*
Yaitu urusan atau tugas dan kewenangan Daerah didasarkan pada faktor yang nyata atau riil, sesuai dengan kebutuhan dan

⁵² Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002, hal 14 - 17.

kemampuan yang riil dari daerah maupun Pemerintah Pusat serta pertumbuhan kehidupan masyarakat yang terjadi. Sehingga penyerahan wewenang didasarkan atas kondisi riil saat itu.

5. *Prinsip Otonomi yang Nyata, Dinamis dan Bertanggung Jawab*

Prinsip ini merupakan salah satu variasi dari sistem otonomi riil, yang berarti bahwa penyerahan kepada daerah suatu wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus fungsi-fungsi pemerintahan dibidang tertentu yang hidup dan berkembang secara obyektif di Daerah sejalan dengan tujuan otonomi yaitu melancarkan pembangunan yang dapat memberikan dorongan lebih baik dan maju atas segala kegiatan pemerintahan.

Otonomi pada intinya adalah mengatur tentang pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah di daerah. Otonomi daerah diadakan bukan sekedar menjamin efisiensi penyelenggaraan pemerintahan dan menampung kenyataan bahwa negara yang luas, penduduk yang besar dan beraneka ragam dan berpulau-pulau. Namun lebih dari itu otonomi daerah merupakan dasar memperluas pelaksanaan demokrasi dan instrumen mewujudkan kesejahteraan umum. Oleh karena itu, penyelenggaraan otonomi dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Luas dan nyata adalah keleluasaan untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di bidang tertentu yang hidup dan berkembang di daerah. Sedangkan bertanggung jawab adalah akibat dari pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipenuhi oleh daerah.

Otonomi bukan sekedar pemisahan penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektifitas pemerintahan. Otonomi adalah sebuah tatanan ketatanegaraan, bukan hanya tatanan administrasi negara. Sebagai tatanan ketatanegaraan, otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara. Paling tidak ada dua arahan dasar susunan ketatanegaraan

dalam pemerintahan Indonesia yaitu demokrasi dan penyelenggaraan negara berdasarkan atas hukum.

Prinsip otonomi daerah 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 peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Sejalan dengan prinsip tersebut, dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa mengenai 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. Seiring dengan prinsip itu, penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. 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 antardaerah. 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 (**Penjelasan UU No. 32 tahun 2004**).

Pemerintah adalah bagian dari pemerintahan, suatu pemerintahan dipahami sebagai tatanan yang mengatur kegiatan orang. Tatanan di sini dalam pengertian yang tidak saja menyangkut organisasi penyelenggara (pemerintah), melainkan juga nilai-nilai yang menstrukturkan kehidupan masyarakat, dalam konteks negara, pemerintah dimengerti sebagai proses pengelolaan politik untuk mengatur sumberdaya umum bagi kepentingan publik. Pemerintah adalah komite yang menjalankan pemerintahan tidak sekedar yang berisi pemerintah (eksekutif) melainkan juga legislatif dan yudikatif.⁵³

Menurut **Bagir Manan**, dilihat dari kekuasaan pemerintahan daerah otonom, maka pemerintahan dapat dibedakan menjadi 3 (tiga) kelompok yaitu:⁵⁴

1. Pemerintahan dalam arti sempit yaitu penyelenggaraan kekuasaan eksekutif atau administrasi negara.
2. Pemerintahan dalam arti agak luas yaitu penyelenggaraan kekuasaan eksekutif dan legislatif tertentu yang melekat pada pemerintahan daerah otonom.
3. Pemerintahan dalam arti luas yang mencakup semua lingkungan jabatan negara di bidang eksekutif, legislatif dan yudikatif, dan lain sebagainya.

⁵³ I Widarta, *Cara Mudah Memahami Otonomi Daerah*, Lapera Pustaka Utama, Jogjakarta, 2001, hal 30.

⁵⁴ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum FH UII, Yogyakarta, 2001, hal 103 - 104.

Keberadaan pemerintahan daerah merupakan konsekuensi logis dan penerapan dari teori *dispersion of power* yang membagi kekuasaan secara vertikal dalam suatu Negara antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Di samping itu, para pendiri bangsa Indonesia dalam UUD 1945 menegaskan tentang pemerintahan daerah.⁵⁵ Hal ini menunjukkan dengan jelas kuatnya *political will* para pendiri negara Indonesia untuk memberikan tempat yang dan penting bagi daerah-daerah dalam sistem politik nasional.⁵⁶ Dengan demikian, berdasarkan UUD'45 ini kita dapat menarik kesimpulan yaitu:⁵⁷

1. Wilayah Indonesia dibagi ke dalam daerah-daerah, baik yang bersifat otonom maupun daerah yang bersifat wilayah administratif;
2. Daerah tersebut mempunyai pemerintahan;
3. Pembagian wilayah tersebut ditetapkan dengan atau dengan kuasa UU;
4. Dalam menentukan daerah-daerah itu, terutama daerah-daerah otonom dan dalam susunan pemerintahannya harus diingat permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa (asli).

⁵⁵ Setelah Indonesia merdeka pada tanggal 17 Agustus 1945, di mana pada saat itu terdapat 4 (empat) masalah mendasar tentang Pemerintahan Daerah yang harus segera diselesaikan sesudah proklamasi kemerdekaan sebagaimana yang disampaikan panitia kecil hasil bentukan dari PPKI, yaitu: (a) Urusan rakyat; (b) Hal Pemerintahan Daerah; (c) Pimpinan Kepolisian; (d) Tentara Kebangsaan. Riant Nugroho D, *Otonomi Daerah: Desentralisasi tanpa Revolusi (Kajian dan Kritik atas Kebijakan Desentralisasi di Indoensia)*, PT. Gramedia, Jakarta, 2000, hal.57

⁵⁶ Berdasarkan pasal 18 UUD 1945 – yang merupakan payung untuk perundangan yang mengatur daerah dan pemerintahan daerah – wilayah dan pemerintahan negara Indonesia dibagi dalam berbagai tingkatan pemerintahan, yang memiliki kewenangan dan kewajiban masing-masing. Adanya kewenangan tersebut dapat disimpulkan dari penjelasan pasal 18 UUD 1945, yang menyatakan bahwa : (a) “Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi, dan daerah propinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Daerah-daerah itu bersifat autonom (*streek-locale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat daerah administratif belaka yang pelaksanaannya akan ditetapkan dengan undang-undang”. (b) Dan dalam territorial negara Indonesia terdapat ± 250 “*Zelfbesturende landschappen*” dan “*Volkgemeenschappen*” seperti desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau yang mempunyai susunan asli.

⁵⁷ Mariun, *Azas-azas Ilmu Pemerintahan*, sebagaimana dikutip dari Josef Riwu Kaho, *Op.Cit.*, hal.4.

Negara Kesatuan Republik Indonesia telah menjatuhkan pilihannya pada desentralisasi.⁵⁸ Sehubungan dengan asas negara kesatuan yang didesentralisasikan maka salah seorang sarjana mengatakan: “yang memegang kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara ialah pemerintah pusat (*Central Government*) tanpa adanya gangguan oleh suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah (*Regional Government*). Dalam suatu negara kesatuan terhadap asas bahwa segenap urusan-urusan negara ini tidak dibagi antara pemerintah pusat (*Central Government*) sedemikian rupa, sehingga urusan-urusan negara kesatuan itu tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi di negara itu ialah pemerintah pusat.⁵⁹ Hal ini berarti bahwa dalam negara kesatuan yang didesentralisasikan, pemerintah pusat tetap mempunyai hak untuk mengawasi daerah-daerah otonom yaitu daerah yang berhak dan berkewajiban untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.⁶⁰ Dengan dianutnya desentralisasi (dalam arti luas) dikenal adanya pemerintahan setempat (*local government*).⁶¹

Urgensi pembentukan pemerintahan daerah adalah semata-mata untuk mencapai pemerintahan yang efisien, karena dianggap pemerintahan daerah lebih utama mengurus berbagai hal yang berkaitan dengan masalah masyarakat setempat yang mencakup seluruh aspek kehidupan dan penghidupan nilai-nilai masyarakat lokal yang penuh keanekaragaman. Dengan adanya sistem desentralisasi berkaitan erat dengan pemberdayaan (*empowerment*) dalam arti

⁵⁸ *Ibid.*, hal 2

⁵⁹ *Ibid.*, hal 5

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ *Ibid.*

memberikan keleluasaan dan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk berinisiatif dan mengambil keputusan. Dalam berinisiatif pemerintah daerah memiliki kesempatan yang luas untuk mengembangkan kreatifitas, mencari solusi terbaik dan bersifat fleksibel berdasarkan konteks kehidupan masyarakat dalam penyelesaian masalah yang dihadapi dalam pelaksanaan tugas sehari-hari. Dalam arti kata pemerintah daerah dalam bertindak tidak perlu terlebih dahulu meminta petunjuk atau menunggu instruksi dari pemerintah pusat. Dengan demikian, kelebihan dengan adanya pemerintahan daerah dalam konteks manajemen adalah sikap tanggap (*responsif*), sehingga memiliki kemampuan untuk melayani berbagai tuntutan masyarakat.

Dalam hal lainnya, urgensi pembentukan pemerintah daerah adalah untuk menjawab dan mengatasi berbagai hal yang bersifat kekhususan dan ciri khas lokalitas sesuai dengan keadaan geografis, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan ataupun latar belakang sejarahnya. Hal ini disebabkan karena jarak pemerintahan daerah dengan masyarakatnya, maka aparat pemerintahan daerah dipandang lebih mampu untuk memahami secara cepat nilai-nilai kekhususan daerah atau sentimen dan aspirasi daerah. Sehingga disatu sisi masyarakat daerah merasa lebih aman dan tentram dengan lembaga pemerintahan daerah.

Pemerintah daerah atau pemerintah lokal dalam cakupan administratif adalah merupakan bagian atau cabang dari pemerintah atasnya. Hubungan antara pemerintah lokal administratif dengan pemerintahan pusat adalah hubungan menjalankan perintah atau hubungan atasan bawahan untuk keperluan

pembiayaan penyelenggaraan pemerintah, segala sesuatunya dibiayai dari keuangan pemerintah pusat dengan otoritasnya. Namun sebaliknya, pemerintah daerah atau pemerintah lokal yang otonom bukan merupakan bagian atau cabang pemerintah pusat atau pemerintah atasan. Pemerintah lokal yang diberi hak untuk mengurus urusan-urusan tertentu sebagai urusan rumah tangga sendiri mempunyai tanggung jawab sendiri tentang tindakan apa yang akan dan harus diambil serta pelaksanaan agar dapat membawa manfaat yang sebesar-besarnya guna kepentingan rumah tangganya. Hubungan antara pemerintah lokal yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dengan pemerintah pusat atau pemerintah atasannya merupakan hubungan pengawasan, tidak dalam hubungan atasan dan bawahan atau hubungan menjalankan perintah.

Penyelenggaraan desentralisasi mensyaratkan pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah dengan daerah otonom. Pembagian urusan pemerintahan tersebut didasarkan pada pemikiran bahwa selalu terdapat berbagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya tetap menjadi kewenangan pemerintah. Urusan pemerintahan tersebut menyangkut terjaminnya kelangsungan hidup bangsa dan negara secara keseluruhan. Urusan pemerintahan dimaksud meliputi politik luar negeri dalam arti mengangkat pejabat diplomatik dan menunjuk warga negara untuk duduk dalam jabatan lembaga internasional, menetapkan kebijakan perdagangan luar negeri, dan sebagainya. Pertahanan misalnya mendirikan dan membentuk angkatan bersenjata, menyatakan damai dan perang, menyatakan negara atau sebagian wilayah negara dalam keadaan bahaya membangun dan mengembangkan sistem pertahanan negara dan persenjataan, menetapkan

kebijakan untuk wajib militer, bela negara bagi setiap warga negara dan sebagainya, keamanan misalnya mendirikan dan membentuk Kepolisian Negara, menetapkan kebijakan keamanan nasional, menindak setiap orang yang melanggar hukum negara, menindak kelompok atau organisasi yang kegiatannya mengganggu keamanan negara dan sebagainya. Moneter misalnya mencetak dan menentukan nilai mata uang, menetapkan kebijakan moneter, mengendalikan peredaran uang dan sebagainya, yustisi misalnya mendirikan lembaga peradilan, mengangkat hakim dan jaksa, mendirikan lembaga pemasyarakatan, menetapkan kebijakan kehakiman dan keimigrasian, memberikan grasi, amnesti, abolisi, membentuk undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan lain yang berskala nasional dan lain sebagainya, dan agama, misalnya menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan dan sebagainya dan bagi tertentu urusan pemerintah lainnya yang berskala nasional, tidak diserahkan kepada daerah (**Penjelasan UU No. 32 tahun 2004**).

Di samping itu terdapat bagian urusan pemerintah yang bersifat *concurrent* artinya urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dapat dilaksanakan bersama antara pemerintah dan pemerintah daerah. Dengan demikian setiap urusan yang bersifat *concurrent* senantiasa ada bagian urusan yang menjadi kewenangan pemerintah, ada bagian urusan yang diserahkan kepada Provinsi, dan ada bagian urusan yang diserahkan kepada Kabupaten/Kota. Urusan yang menjadi kewenangan daerah, meliputi urusan wajib dan urusan

pilihan. Urusan pemerintahan wajib adalah suatu urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar seperti pendidikan dasar, kesehatan, pemenuhan kebutuhan hidup minimal, prasarana lingkungan dasar sedangkan urusan pemerintahan yang bersifat pilihan terkait erat dengan potensi unggulan dan kekhasan daerah (**Penjelasan UU No. 32 tahun 2004**).

Untuk mewujudkan pembagian kewenangan yang *concurrent* secara proporsional antara pemerintah, Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Kota terdapat beberapa kriteria yang meliputi eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan mempertimbangkan keserasian hubungan pengelolaan urusan pemerintahan antar tingkat pemerintahan. Kriteria eksternalitas adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan dampak atau akibat yang ditimbulkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut. Apabila dampak yang ditimbulkan bersifat lokal, maka urusan pemerintahan tersebut menjadi kewenangan kabupaten/kota, apabila regional menjadi kewenangan provinsi, dan apabila nasional menjadi kewenangan pemerintah. Kriteria akuntabilitas adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan pertimbangan bahwa tingkat pemerintahan yang menangani sesuatu bagian urusan adalah tingkat pemerintahan yang lebih langsung atau dekat dengan dampak atau akibat dari urusan yang ditangani tersebut. Dengan demikian akuntabilitas penyelenggaraan bagian urusan pemerintahan tersebut kepada masyarakat akan lebih terjamin. Kriteria efisiensi adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan tersedianya sumber daya (personil, dana, dan peralatan) untuk mendapatkan ketepatan, kepastian, dan

kecepatan hasil yang harus dicapai dalam penyelenggaraan bagian urusan. Artinya apabila suatu bagian urusan dalam penanganannya dipastikan akan lebih berdayaguna dan berhasilguna dilaksanakan oleh daerah Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota. Sebaliknya apabila suatu bagian urusan akan lebih berdayaguna dan berhasilguna bila ditangani oleh pemerintah maka bagian urusan tersebut tetap ditangani oleh pemerintah. Untuk pembagian bagian urusan harus disesuaikan dengan memperhatikan ruang lingkup wilayah beroperasinya bagian urusan pemerintahan tersebut. Ukuran dayaguna dan hasilguna tersebut dilihat dari besarnya manfaat yang dirasakan oleh masyarakat dan besar kecilnya risiko yang harus dihadapi (**Penjelasan UU No. 32 tahun 2004**).

Penyelenggara pemerintahan daerah terdiri dari Kepala Daerah (Pemerintah daerah) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Kedua unsur penyelenggara daerah ini memiliki kedudukan yang sejajar sebagai mitra dalam menjalankan roda pemerintahan di daerah. Sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, Kepala Daerah memiliki tugas dan wewenang serta kewajiban.⁶² Pasal 25 UU No. 32 tahun 2004, tugas dan wewenang Kepala Daerah yaitu: (a) Mengajukan rancangan Peraturan Daerah; (b) Menetapkan peraturan daerah yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD; (c) Menyusun dan

⁶² Berdasarkan Pasal 27 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam melaksanakan tugas dan wewenang Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah mempunyai kewajiban: (a) Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; (b) Meningkatkan kesejahteraan rakyat; (c) Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat; (d) Melaksanakan kehidupan demokrasi; (e) Menaati dan menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan; (f) Menjaga etika dan norma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah; (g) Memajukan dan mengembangkan daya saing daerah; (h) Melaksanakan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik; (i) Melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan daerah; (j) Menjalin hubungan kerja dengan seluruh instansi vertikal di daerah dan semua perangkat daerah; dan (k) Menyampaikan rencana strategis penyelenggaraan pemerintahan daerah dihadapan rapat paripurna DPRD.

mengajukan rancangan peraturan daerah tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama; (d) Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah; (e) Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan (f) Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukan setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan setara bermakna bahwa di antara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hal ini tercermin dalam membuat kebijakan daerah berupa peraturan daerah. Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara pemerintah daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra kerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antara kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung, bukan merupakan lawan ataupun pesaing dalam melaksanakan fungsi masing-masing.

BAB III

HUBUNGAN DAN PERAN PEMERINTAH PUSAT DAN DAERAH

DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH KABUPATEN/KOTA

MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004

TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH

A. Pengaturan Pilkada Secara Langsung di Indonesia

Sejak dilakukannya perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, sistem ketatanegaraan Indonesia mengalami perubahan. Salah satu dampak dari perubahan tersebut adalah perubahan sistem pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pilkada) yang dilakukan secara langsung. Perubahan ini penting untuk meletakkan kembali kedaulatan berada di tangan rakyat, sehingga rakyat daerah khususnya memiliki peran dan kesempatan terlibat dalam pengambilan keputusan-keputusan di bidang penyelenggaraan pemerintahan daerah.¹ Perubahan ini tidak terlepas dari perubahan kehidupan masyarakat yang mulai demokratis.

Pemilihan umum merupakan wujud kebebasan masyarakat dan rasionalitas individu untuk memilih pemimpinnya. Hal ini memiliki korelasi dengan pembentukan pemerintahan daerah sebagai bentuk rasionalitas masyarakat daerah

¹ Sebagaimana dalam teori yang diketahui bahwa pemilihan langsung merupakan bentuk atau ciri dari sistem pemerintahan presidensiil. Perubahan ini memberikan dasar pengaturan yang berbeda sebelum dilakukannya perubahan UUD 1945. Sebelum UUD 1945 diamandemen Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih secara tidak langsung yang merupakan bentuk atau ciri sistem parlementer. Perbedaan ini memberikan perubahan mendasar dalam hal pemberian ruang bagi kehidupan rakyat yang berdaulat. Pada waktu sebelum perubahan UUD 1945 keterlibatan rakyat seakan-akan tertutup karena telah diwakili peranannya oleh lembaga parlemen daerah. Simbol-simbol keterwakilan yang melekat pada parlemen daerah dianggap tidak relevan lagi untuk dipertahankan.

yang diwujudkan melalui pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pilkada) secara langsung. Tujuan diadakannya Pilkada langsung adalah untuk membentuk pemerintahan yang kuat berdasarkan pilihan dan legitimasi dari rakyat.

Pilkada langsung adalah wujud nyata dari pembentukan demokratisasi di daerah.² Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Meskipun demikian, pengajuan pasangan calon Kepala Daerah masih tetap dilakukan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memiliki kursi di DPRD dengan persyaratan tertentu. Dibutuhkan suatu pilihan yang tepat oleh rakyat terhadap pasangan Kepala Daerah sehingga dapat dihasilkan pasangan Kepala Daerah yang memiliki visi meningkatkan kesejahteraan rakyat daerah.

Pilkada langsung merupakan suatu rangkaian rel demokrasi yang hendak diwujudkan dalam rangka meningkatkan nilai demokrasi pada tingkat daerah. Sebagaimana dikatakan oleh **Robert Dahl**,³ bahwa dengan adanya demokrasi lokal pada tingkat pemerintahan Kota dan Kabupaten mendorong masyarakat

² Menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah Propinsi dan/atau Kabupaten/Kota berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Berdasarkan kedua peraturan tersebut, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tidak lagi dipilih dalam sidang lembaga perwakilan rakyat daerah (DPRD) sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 maupun dengan pengangkatan oleh pemerintah pusat sebagaimana dipergunakan oleh Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, melainkan dilakukan secara langsung oleh rakyat daerah.

³ Afan Gaffar, Syaukani, Ryaas Rasyid. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003. hal 12

disekitar pemerintahan tersebut untuk ikut serta secara rasional terlibat dalam kehidupan politik.

Dalam rangka mewujudkan suatu pemerintahan daerah yang demokratis dibutuhkan suatu komitmen yang kuat dari para penyelenggara pilkada itu sendiri. Dalam pengaturan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, lembaga penyelenggara pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung ini berbeda dengan penyelenggaraan pemilihan umum lembaga legislatif maupun Presiden dan Wakil Presiden yang dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU). Dalam melaksanakan tugasnya, KPUD menyampaikan laporan penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah kepada DPRD.⁴

Berdasarkan Pasal 4 ayat (4) PP No. 6 tahun 2005, dalam menyelenggarakan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, KPUD

⁴ Tugas dan wewenang KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah: (a) merencanakan penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah; (b) menetapkan tata cara pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sesuai dengan tahapan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan; (c) mengkoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan semua tahapan pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah; (d) menetapkan tanggal dan tata cara pelaksanaan kampanye, serta pemungutan suara pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah; (e) meneliti persyaratan partai politik atau gabungan partai politik yang mengusulkan calon; (f) meneliti persyaratan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang diusulkan; (g) menetapkan pasangan calon yang telah memenuhi persyaratan; (h) menerima pendaftaran dan mengumumkan tim kampanye; (i) mengumumkan laporan sumbangan dana kampanye; (j) menetapkan hasil rekapitulasi penghitungan suara dan mengumumkan hasil pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah; (k) melakukan evaluasi dan pelaporan pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah; (l) melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur oleh peraturan perundang-undangan; (m) menetapkan kantor akuntan publik untuk mengaudit dana kampanye dan mengumumkan hasil audit. Dalam penyelenggaraan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur KPUD kabupaten/kota adalah bagian pelaksana tahapan penyelenggaraan pemilihan yang ditetapkan oleh KPUD Provinsi.

bertanggungjawab kepada DPRD. Ketentuan pasal ini kemudian diubah melalui PP Nomor 17 tahun 2005 tentang Perubahan atas PP No. 6 tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, di mana KPUD tidak bertanggungjawab kepada DPRD. Perubahan ini didasarkan pada putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara Nomor 027-073/PUU-II/2004 dan Nomor 005/PU-III/2005. Perubahan ini jelas yang mempunyai implikasi hukum dalam penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Demikian pula dengan kewajiban dari KPUD untuk mempertanggungjawabkan anggaran kepada DPRD sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 6 e PP No. 6 tahun 2005 kemudian dihapuskan berdasarkan PP No. 17 tahun 2005 ini.⁵

Dalam mengawasi penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dibentuk suatu Panitia Pengawas (Panwas). Berdasarkan Pasal 1 angka 14 PP No. 6 tahun 2005, yang dimaksudkan dengan Panwas adalah pengawas pemilihan yang dibentuk oleh DPRD yang melakukan pengawasan terhadap seluruh tahapan pelaksanaan pemilihan. Keanggotaan Panwas terdiri atas unsur Kepolisian, Kejaksaan, Perguruan Tinggi, Pers, dan tokoh masyarakat. Keanggotaan Panwas masing-masing berjumlah 5 (lima) orang untuk Provinsi, 5 (lima) orang untuk Kabupaten/Kota dan 3 (tiga) orang untuk Kecamatan. Panwas Kecamatan diusulkan oleh Panwas Kabupaten/Kota untuk ditetapkan oleh DPRD. Dalam hal tidak didapatkan unsur pengawas, Panwas Kabupaten/Kota/Kecamatan dapat diisi oleh unsur yang lainnya. Panwas pemilihan Kepala Daerah dan Wakil

⁵ Lihat Konsideran Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2005 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Kepala Daerah dibentuk oleh dan bertanggungjawab kepada DPRD dan berkewajiban menyampaikan laporannya (**Pasal 57 UU No. 32 tahun 2004**).

Pasal 108 ayat (1) PP No. 6 tahun 2005 bahwa panitia pengawas pemilihan mempunyai tugas dan wewenang: (a) mengawasi semua tahapan penyelenggaraan pemilihan; (b) menerima laporan pelanggaran peraturan perundang-undangan; (c) menyelesaikan sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan pemilihan; (d) meneruskan temuan dan laporan yang tidak dapat diselesaikan kepada instansi yang berwenang; dan (e) mengatur hubungan koordinasi antar panitia pengawas pada semua tingkatan. Berdasarkan Pasal 108 ayat (1) PP No. 6 tahun 2005 bahwa panitia pengawas pemilihan berkewajiban: (a) memperlakukan pasangan calon secara adil dan setara; (b) melakukan pengawasan pelaksanaan pemilihan secara aktif; (c) meneruskan temuan dan laporan yang merupakan pelanggaran kepada pihak yang berwenang; (d) menyampaikan laporan kepada DPRD atas pelaksanaan tugas pada akhir masa tugas.

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih secara langsung oleh rakyat yang persyaratannya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Persyaratan-persyaratan sebagai calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah ini kemudian dijabarkan kembali dalam PP No. 6 tahun 2005. Ketentuan tentang persyaratan calon dalam PP No. 6 tahun 2005, kemudian dirubah berdasarkan PP No. 17 tahun 2005 yang berkaitan dengan ketentuan Pasal 38 ayat (2) huruf f yang selanjutnya berbunyi: "Surat pernyataan yang dibuat dan ditanda tangani oleh calon sendiri tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan keputusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagaimana dimaksud ayat (1)

huruf k”. Dalam Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 5 tahun 2005 tentang Syarat Tidak Sedang Dinyatakan Pailit Bagi Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, memberikan petunjuk bahwa: “Salah satu syarat untuk calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (vide pasal 58 huruf k Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 dan Pasal 38 ayat 910 huruf k Peraturan pemerintah Nomor 6 tahun 2005)”. Kewenangan tidak sedang dinyatakan pailit bagi pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diberikan oleh pengadilan tinggi menurut wilayah tempat tinggal calon yang bersangkutan.⁶

Peserta pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah pasangan calon yang diusulkan secara berpasangan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik. Partai Politik atau Gabungan Partai Politik dapat mendaftarkan pasangan calon apabila memenuhi persyaratan perolehan 15% (lima

⁶ Pasal 58 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, menentukan syarat-syarat Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang merupakan warga Negara Indonesia sebagai berikut: (a) bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa; (b) setia kepada Pancasila sebagai Dasar Negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945, dan kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia serta Pemerintah; (c) berpendidikan sekurang-kurangnya sekolah lanjutan tingkat atas dan/atau sederajat; (d) berusia sekurang-kurangnya 30 (tiga puluh) tahun; (e) sehat jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter; (f) tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau lebih; (g) tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap; (h) mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di daerahnya; (i) menyerahkan daftar kekayaan pribadi dan bersedia untuk diumumkan; (j) tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggungjawabnya yang merugikan keuangan Negara; (k) tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap; (l) tidak pernah melakukan perbuatan tercela; (m) memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) atau bagi yang belum mempunyai NPWP wajib mempunyai bukti pembayaran pajak; (n) menyerahkan daftar riwayat hidup lengkap yang memuat antara lain riwayat pendidikan dan pekerjaan serta keluarga kandung, suami atau istri; (o) belum pernah menjabat sebagai Kepala Daerah atau wakil Kepala Daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama; dan (p) tidak dalam status sebagai penjabat Kepala Daerah.

belas persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam Pemilihan Umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan. Partai Politik atau Gabungan Partai Politik wajib membuka kesempatan yang seluas-luasnya bagi bakal calon perseorangan yang memenuhi syarat dan kemudian memproses bakal calon tersebut melalui mekanisme yang demokratis dan transparan. Dalam penetapan pasangan calon, partai politik atau gabungan partai politik harus memperhatikan pendapat dan tanggapan masyarakat.

Berdasarkan Pasal 59 UU No. 32 tahun 2004 menegaskan bahwa partai politik atau gabungan partai politik pada saat mendaftarkan pasangan calon sejak pengumuman pasangan calon paling lama 7 (tujuh) hari, wajib menyerahkan: (a) surat pencalonan yang ditandatangani oleh pimpinan partai politik atau pimpinan partai politik yang bergabung, kesepakatan tertulis antarpartai politik yang bergabung untuk mencalonkan pasangan calon, (b) surat pernyataan tidak akan menarik pencalonan atas pasangan yang dicalonkan yang ditandatangani oleh pimpinan partai politik atau para pimpinan partai politik yang bergabung, (c) surat pernyataan kesediaan yang bersangkutan sebagai calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara berpasangan, (d) surat pernyataan tidak akan mengundurkan diri sebagai pasangan calon, (e) surat pernyataan kesanggupan mengundurkan diri dari jabatan apabila terpilih menjadi Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan, (f) surat pernyataan mengundurkan diri dari jabatan negeri bagi calon yang berasal dari pegawai negeri sipil, (g) anggota Tentara Nasional Indonesia, dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, (h) surat pernyataan tidak aktif dari jabatannya bagi pimpinan DPRD

tempat yang bersangkutan menjadi calon di daerah yang menjadi wilayah kerjanya; (i) surat pemberitahuan kepada pimpinan bagi anggota DPR, DPD, dan DPRD yang mencalonkan diri sebagai calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah; (j) kelengkapan persyaratan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58; dan (k) naskah visi, misi, dan program dari pasangan calon secara tertulis.

Pasangan calon diteliti persyaratan administrasinya dengan melakukan klarifikasi kepada instansi pemerintah yang berwenang dan menerima masukan dari masyarakat terhadap persyaratan pasangan calon. Hasil penelitian tersebut diberitahukan secara tertulis kepada pimpinan partai politik atau gabungan partai politik yang mengusulkan, paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal penutupan pendaftaran. Apabila pasangan calon belum memenuhi syarat atau ditolak karena tidak memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 dan/atau Pasal 59, partai politik atau gabungan partai politik yang mengajukan calon diberi kesempatan untuk melengkapi dan/atau memperbaiki surat pencalonan beserta persyaratan pasangan calon atau mengajukan calon baru paling lambat 7 (tujuh) hari sejak saat pemberitahuan hasil penelitian persyaratan oleh KPUD. KPUD melakukan penelitian ulang kelengkapan dan atau perbaikan persyaratan pasangan calon dan sekaligus memberitahukan hasil penelitian tersebut paling lambat 7 (tujuh) hari kepada pimpinan partai politik atau gabungan partai politik yang mengusulkan. Apabila hasil penelitian berkas pasangan calon tidak memenuhi syarat dan ditolak oleh KPUD, partai politik dan atau gabungan

partai politik, tidak dapat lagi mengajukan pasangan calon (**Pasal 60 UU No. 32 tahun 2004**).

Berdasarkan hasil penelitian tersebut, KPUD menetapkan pasangan calon paling kurang 2 (dua) pasangan calon yang dituangkan dalam Berita Acara Penetapan pasangan calon. Pasangan calon yang telah ditetapkan, kemudian diumumkan secara luas paling lambat 7 (tujuh) hari sejak selesainya penelitian. Terhadap pasangan calon yang telah ditetapkan dan diumumkan, selanjutnya dilakukan undian secara terbuka untuk menetapkan nomor urut pasangan calon. Penetapan dan pengumuman pasangan calon bersifat final dan mengikat (**Pasal 61 UU No. 32 tahun 2004**).

Partai politik atau gabungan partai politik dilarang menarik calonnya dan/atau pasangan calonnya, dan pasangan calon atau salah seorang dari pasangan calon dilarang mengundurkan diri terhitung sejak ditetapkan sebagai pasangan calon oleh KPUD. Apabila partai politik atau gabungan partai politik menarik calonnya dan/atau pasangan calon dan/atau salah seorang dari pasangan calon mengundurkan diri, partai politik atau gabungan partai politik yang mencalonkan tidak dapat mengusulkan calon pengganti (**Pasal 62 UU No. 32 tahun 2004**). Berbeda dalam hal salah satu calon atau pasangan calon berhalangan tetap sejak penetapan calon sampai pada saat dimulainya hari kampanye, partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calonnya berhalangan tetap dapat mengusulkan pasangan calon pengganti paling lambat 3 (tiga) hari sejak pasangan calon berhalangan tetap dan KPUD melakukan penelitian persyaratan administrasi dan menetapkan pasangan calon pengganti

paling lambat 4 (empat) hari sejak pasangan calon pengganti didaftarkan. Dalam hal salah 1 (satu) calon atau pasangan calon berhalangan tetap pada saat dimulainya kampanye sampai hari pemungutan suara dan masih terdapat 2 (dua) pasangan calon atau lebih, tahapan pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah dilanjutkan dan pasangan calon yang berhalangan tetap tidak dapat diganti serta dinyatakan gugur. Dalam hal salah satu calon atau pasangan calon berhalangan tetap pada saat dimulainya kampanye sampai hari pemungutan suara sehingga jumlah pasangan calon kurang dari 2 (dua) pasangan, tahapan pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah ditunda paling lambat 30 (tiga puluh) hari dan partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calonnya berhalangan tetap mengusulkan pasangan calon pengganti paling lambat 3 (tiga) hari sejak pasangan calon berhalangan tetap dan KPUD melakukan penelitian persyaratan administrasi dan menetapkan pasangan calon pengganti paling lambat 4 (empat) hari sejak pasangan calon pengganti didaftarkan (**Pasal 63 UU No. 32 tahun 2004**)

Dalam hal salah satu calon atau pasangan calon berhalangan tetap setelah pemungutan suara putaran pertama sampai dimulainya hari pemungutan suara putaran kedua. Tahapan pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah ditunda paling lambat 30 (tiga puluh) hari. Partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calonnya berhalangan tetap mengusulkan pasangan calon pengganti paling lambat 3 (tiga) hari sejak pasangan calon berhalangan tetap. KPUD melakukan penelitian persyaratan administrasi dan menetapkan

pasangan calon pengganti paling lambat 4 (empat) hari sejak pasangan calon pengganti didaftarkan (**Pasal 64 UU No. 32 tahun 2004**).

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilaksanakan melalui masa persiapan, dan tahap pelaksanaan. Masa persiapan meliputi: (a) Pemberitahuan DPRD kepada Kepala Daerah mengenai berakhirnya masa jabatan; (b) Pemberitahuan DPRD kepada KPUD mengenai berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah; (c) Perencanaan penyelenggaraan, meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah; (d) Pembentukan Panitia Pengawas, PPK, PPS dan KPPS; dan (e) Pemberitahuan dan pendaftaran pemantau. Tahap pelaksanaan meliputi: (a) Penetapan daftar pemilih; (b) Pendaftaran dan Penetapan calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah; (c) Kampanye; (d) Pemungutan suara; (e) Penghitungan suara; dan Penetapan pasangan calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah terpilih, pengesahan, dan pelantikan (**Pasal 65 UU No. 32 tahun 2004**).

Dalam penyelenggaraan pilkada dimungkinkan terjadi suatu pelanggaran pilkada. Pelanggaran pilkada ini berbentuk konflik antara pasangan calon dengan penyelenggara pilkada (baca KPUD). Untuk memberikan kepastian hukum kepada para pihak yang bersengketa, memberikan kewenangan kepada Mahkamah Agung (MA) dalam menyelesaikan sengketa hasil Pilkada seperti yang diamanatkan dalam pasal 106 UU 32/2004, bahwa MA berwenang memutus sengketa hasil Pilkada yang bersifat final dan mengikat. Berdasarkan ketentuan ini MA mengadili keberatan terhadap penetapan hasil Pilkada langsung yang diajukan oleh pasangan calon kepada MA dalam waktu paling lambat 3 (tiga) hari

setelah penetapan hasil pilkada langsung tersebut. Keberatan ini hanya berkenaan dengan hasil penghitungan suara yang mempengaruhi terpilihnya pasangan calon. Pengajuan keberatan kepada MA disampaikan kepada pengadilan tinggi untuk pilkada provinsi dan kepada pengadilan negeri untuk pilkada Kabupaten/Kota. MA memutus sengketa hasil penghitungan suara paling lambat 14 (empat belas) hari sejak diterimanya permohonan keberatan oleh Pengadilan Negeri/Pengadilan Tinggi/MA. Mahkamah Agung dalam melaksanakan kewenangannya dapat mendelegasikan kepada Pengadilan Tinggi untuk memutus sengketa hasil penghitungan suara pilkada Kabupaten dan Kota. Putusan Pengadilan Tinggi ini bersifat final.

Pengajuan upaya hukum keberatan hasil Pilkada dilakukan kepada MA dan Pengadilan Tinggi, bukan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Hal ini ditegaskan dalam Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 8 tahun 2005 tentang Petunjuk Teknis tentang Sengketa Mengenai Pemilihan Umum Kepala Daerah (PILKADA), menyatakan bahwa Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) menerbitkan keputusan-keputusan ataupun penetapan-penetapan yang berkaitan dengan pemilihan umum, baik dalam rangka persiapan pelaksanaannya maupun hasil pemilihan umum sesuai dengan kewenangannya yang diberikan oleh Undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya. Dalam kedudukannya tersebut dihubungkan dengan ketentuan pasal 2 huruf g UU No. 5 tahun 1986 yang telah diubah dengan ketentuan pasal huruf g UU No. 9 tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, maka keputusan ataupun penetapannya tidak dapat diganggu gugat di Peradilan Tata Usaha Negara,

sehingga bukan merupakan kewenangannya untuk memeriksa dan mengadili. Sekalipun yang dicantumkan secara eksplisit dalam ketentuan pasal tersebut adalah mengenai hasil pemilihan umum, namun haruslah diartikan sebagai meliputi juga keputusan-keputusan yang terkait dengan pemilihan umum, sebab apabila harus dibedakan kewenangan lembaga-lembaga pengadilan yang berhak memutusnya, padahal dilakukan terhadap produk keputusan atau penetapan yang diterbitkan oleh badan yang sama yaitu KPUD dan terkait dengan peristiwa hukum yang sama pula yaitu perihal pemilihan umum, maka perbedaan kewenangan tersebut akan dapat menimbulkan inkonsistensi putusan pengadilan, bahkan putusan-putusan pengadilan yang berbeda satu sama lain atau saling kontroversial.⁷

Berdasarkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 tahun 2005 tentang Tata Cara Pengajuan Upaya Hukum Keberatan Terhadap Penetapan Hasil Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, di mana yang dimaksudkan dengan keberatan adalah upaya hukum bagi pasangan calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah yang tidak menyetujui penetapan hasil penghitungan suara tahap akhir pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dari Komisi Pemilihan Umum Daerah. Dalam Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 9 tahun 2005 tentang Petunjuk Teknis Perma No. 2 tahun 2005 di mana tenggang waktu pemeriksaan oleh Mahkamah Agung dan Pengadilan Tinggi yang dalam Pasal 4 ayat (7) Perma No. 2 tahun 2005 ditentukan; "Setelah permohonan diterima dan diregister, Mahkamah Agung atau Pengadilan Tinggi secepatnya

⁷ Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 8 tahun 2005 tentang Petunjuk Teknis tentang Sengketa Mengenai Pemilihan Umum Kepala Daerah (PILKADA)

memeriksa keberatan dimaksud dan memutuskannya dalam waktu paling lambat 14 (empat belas) hari”.

Dalam penanganan sengketa pilkada ini diperlukan kesiapan dari lembaga peradilan dan Mahkamah Agung untuk menyiapkan perangkat pendukung untuk memperlancar pengaman sengketa hasil pilkada, mengingat waktu yang tersedia terbatas.⁸ Meskipun secara yuridis normatif kewenangan Mahkamah Agung dan Kewenangan Mahkamah Konstitusi sudah jelas adanya sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan tetapi dalam konteks atau sudut pandang lainnya hal ini masih perlu dipertanyakan. Pemberian kewenangan bagi Mahkamah Agung untuk memutus sengketa hasil pemilu kontroversial kalau disandingkan dengan UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Hal ini terkait dengan kewenangan dari Mahkamah Konstitusi yang berwenang untuk menyelesaikan sengketa Pemilu. Kontroversial ini tidak terlepas dari perbedaan penempatan dan pengertian antara pemilu lokal (pilkada) dan pemilu nasional (Pemilihan legislatif dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden).

Sebagaimana dikemukakan oleh **Jimly Ashiddiqie**, Mahkamah Agung merupakan puncak perjuangan keadilan bagi setiap warga negara. Hakikat fungsinya berbeda dari Mahkamah Konstitusi yang tidak berhubungan dengan tuntutan keadilan bagi warga negara, melainkan dengan sistem hukum yang

⁸ Berdasarkan hal ini, **Firmansyah Arifin** (Ketua KRHN) mengatakan, berdasar data cek terakhir yang dilakukan pada pertengahan Mei 2005, mereka menemukan lembaga peradilan belum memiliki mekanisme yang ringkas pengajuan gugatan sengketa hasil penghitungan suara. Gugatan yang diajukan ke Pengadilan Negeri di Kabupaten/Kota harus diteruskan ke Pengadilan Tinggi selaku lembaga yang berwenang memutus perkara sengketa pilkada Kabupaten/Kota. Untuk wilayah tertentu, proses itu membutuhkan waktu terutama karena faktor jarak. Diperlukan mekanisme yang ringkas dalam hal penanganan gugatan hasil penghitungan suara. Teknis pengajuannya pun harus ditentukan apakah gugatan bisa diajukan melalui faks atau e-mail agar lebih cepat”. *Kompas*, **Penanganan Sengketa Hasil Pilkada Harus Singkat**, Senin, 6 Juni, 2005, hal 8

berdasarkan konstitusi.⁹ Meskipun dalam hal ini sulit untuk memisahkan persoalan keadilan dan persoalan hukum yang berdasarkan konstitusi.

Berhubungan dengan kewenangan Mahkamah Agung (MA) untuk menyelesaikan persoalan-persoalan dalam pilkada berkaitan erat dengan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan peradilan. Banyaknya kasus-kasus yang ditangani oleh MA patut menjadi pemikiran untuk meletakkan kewenangan MA sebagai eksekutor dalam kasus-kasus pilkada. Dimensi politik yang acapkali mewarnai kasus-kasus pilkada menjadi pertimbangan peletakkan kewenangan MA menangani kasus Pilkada demi menjamin dan menjaga kedudukan MA sebagai lembaga keadilan dan bukan lembaga peradilan politik yang lebih banyak melekat pada MK. Namun demikian faktor jarak dan banyaknya perkara yang kemungkinan besar terjadi pada pilkada langsung ini yang tersebar di seluruh Provinsi dan Kabupaten serta Kota merupakan pertimbangan penting lainnya untuk memberikan kewenangan kepada MA menangani sengketa pilkada. Waktu yang sempit dan banyaknya daerah-daerah pemilihan menjadikan MK tidak relevan untuk ditempatkan menangani perkara sengketa pilkada ini.

Hal tersebut di atas selaras dengan ungkapan kritis berkaitan dengan pensikapan terhadap perkara Pilkada Depok, di mana relevansi kewenangan MA dan lembaga peradilan (*baca; Pengadilan Tinggi*) yang menangani perkara pilkada dianggap kurang memberikan jaminan. **Smita Notosusanto**, mempertanyakan keputusan Pengadilan Tinggi Jawa Barat yang mengusik rasa keadilan, menurutnya secara sistematis dimungkinkan penggagas UU No. 32

⁹ Jimly Ashiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FHUII Press, Yogyakarta, Cetakan I, hal 85.

tahun 2004. Undang-undang ini menegaskan standar prinsip pemilu jurdil telah diakui dalam UU 12 tahun 2003. Standar penting adalah memberikan wewenang kepada MK untuk menyelesaikan sengketa hasil penghitungan suara. Proses penyelesaian sengketa hasil pemilu di MK memiliki prosedur yang lebih ketat dan rinci sehingga meminimalisasi prosedur pengambilan keputusan yang biasa terhadap salah satu pihak. Jenis bukti yang dapat diajukan serta metode verifikasi juga diatur secara rinci sehingga bukti-bukti rekayasa tidak dapat dijadikan dasar gugatan terhadap hasil penghitungan suara. Secara umum proses ini berjalan baik sehingga hampir tidak ada ketidakpuasan terhadap putusan MK terhadap berbagai sengketa hasil pemilu 2004. Menurutnya, sejak awal, keputusan untuk memberikan peluang pada Pengadilan Tinggi untuk menyelesaikan sengketa hasil Pilkada sangat diragukan karena *track record* buruk Pengadilan Tinggi dalam menangani kasus-kasus pidana dan perdata umum. Pemahaman para hakim pengadilan umum terhadap masalah pemilu juga sangat diragukan sehingga menghambat pengambilan keputusan yang adil. Apalagi peluang KKN lebih besar terjadi antara pihak yang bersengketa dan pihak Pengadilan Tinggi daripada peringkat MK. Peraturan MA yang juga sangat umum dan sumir semakin membuka peluang proses peradilan yang tidak memihak.¹⁰

¹⁰ Smita Notosusanto, **Mencermati Kecurangan Sistematis UU Pemda**, (dalam) Topo Santoso, *Membongkar Kontroversi Pilkada Depok Kepala Daerah Pilihan Hakim*, Syamil Cipta Media, Bandung, 2005, hal 48 – 49. Berkisar tentang persoalan pilkada Depok, **Topo Santoso** mengatakan restu MA terhadap putusan PT Jawa Barat melahirkan preseden buruk bagi prsoes demokrasi di Indonesia yaitu” menjadikan asumsi sebagai dasar mengalahkan suara rakyat” dan lahirnya “Kepala Daerah pilihan hakim”, Topo Santoso, **MA So What Gitu Loh**, dalam *Ibid.*, hal 93

B. Hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Penyelenggaraan Pilkada Secara Langsung di Kabupaten/Kota Menurut UU No. 32 tahun 2004

Harapan bagi berlangsungnya kehidupan demokratis pada tingkat Daerah melalui penyelenggaraan Pilkada langsung sangat besar sekali. Demokratisasi Daerah merupakan agenda nasional yang harus diwujudkan. Berharap dari penyelenggaraan pemilihan langsung Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagai parameter berlangsungnya demokratisasi mungkin terlalu premature.¹¹ Paling penting adalah tindak lanjut setelah penyelenggaraan Pilkada langsung bagi percepatan demokratisasi daerah. Pilkada langsung harus dimaknai sebagai sarana untuk memperdalam dan memperluas konsolidasi demokrasi di Indonesia. Dalam dimensi hasil, Pilkada langsung ditempatkan sebagai instrumen untuk mendapatkan kepemimpinan politik yang lebih akuntabel dan responsif untuk mengantarkan pelayanan publik dan kesejahteraan bersama yang lebih baik bagi warga di Daerah. Pentingnya membentuk hubungan-hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan Pilkada

¹¹ Pemilihan kepala daerah langsung baru menghasilkan demokrasi prosedural. Itu tidak mengherankan karena sistemnya baru bertumpu pada bagaimana kekuasaan dibentuk, tapi belum menyertakan bagaimana menggunakan kekuasaan dan pengawasan penggunaan kekuasaan tersebut. Selama demokrasi prosedural semacam ini tidak dilengkapi dengan persoalan substansial demokrasi, maka demokrasi yang sebenarnya sulit terwujud di Indonesia. Salah satu problem pilkada langsung saat ini adalah apakah pilkada itu merupakan kebijakan umum nasional atas bagian dari pelaksanaan otonomi daerah. Ada kecenderungan bahwa pilkada itu dianggap menjadi bagian pelaksanaan otonomi daerah. Implikasinya, pelaksanaan pilkada itu akan bergantung pada regulasi pemerintah. Demokrasi prosedural ini memang menjadi modal penting, namun harus dilengkapi dengan substansi tegaknya mandat demokrasi. Dalam pilkada memang wakil rakyat sudah tidak lagi dibiarkan memilih pemimpinnya, namun sebenarnya hampir tidak ada perubahan dari yang selama ini terjadi. Saat ini, turbulensi dari konflik yang terjadi masih ditangani dengan model lama. Salah satunya adalah tidak adanya aturan yang jelas tentang ketentuan penyimpangan dari kandidat yang beruntung dalam pilkada. Kalau dikemudian hari Bupati atau Walikota atau Gubernur terpilih terbukti melanggar, mereka tidak bisa dibatalkan karena posisinya memang tidak ada aturannya. *Kompas, Pilkada Baru Hasilkan Demokrasi Prosedural*, Kamis 23 Juni 2005, hal 8

langsung agar bersama-sama saling mendukung dan membantu secara fungsional sebagai pilihan mendasar dalam era otonomi daerah saat ini.

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung, penyelenggaraannya melibatkan berbagai pihak dalam berbagai tingkatan dan struktur. Luasnya ruang lingkup dan besarnya jumlah kebutuhan dalam penyelenggaraan Pilkada langsung ini mengharuskan adanya hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan Pilkada langsung di Kabupaten dan/atau Kota, sebagai hubungan antar tingkatan pemerintahan. Secara umum hal ini dapat dilihat dari regulasi-regulasi yang mengatur tentang dukungan dari pemerintah dan pemerintah daerah terhadap berjalannya pilkada langsung.

Dengan sistem pilkada secara langsung, hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah semakin dekat. Koordinasi-koordinasi hirarkis dan fungsional semakin cenderung menjadi warna dalam hubungan antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat. Harmonisasi dan demokratisasi hubungan antara pemerintah dan pemerintah daerah memberikan dukungan berjalannya otonomi daerah sebagai satu langkah penting dalam membangun kehidupan masyarakat daerah yang lebih mandiri yang telah lebih dahulu dijalankan. Kebijakan otonomi daerah dalam UUD 1945 dikembangkan sebagai upaya strategis untuk menjamin keutuhan bangsa dan negara.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 tahun 2005 tentang Pedoman bagi Pemerintah Daerah dalam Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, dalam konsiderannya menyebutkan bahwa untuk memperlancar

pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, pemerintah daerah perlu untuk mengambil langkah-langkah dan antisipasi mengenai keadaan penyelenggaraan pemerintah, politik, keamanan dan memberikan fasilitas pada tahapan pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Dalam pelaksanaan Pilkada langsung kemampuan rakyat harus dimaksimalkan peran sertanya. Sikap-sikap apatis dan pesimis rakyat terhadap berjalannya pilkada langsung harus diantisipasi dan dihilangkan. Kepercayaan rakyat harus mampu ditumbuhkan agar mampu memahami dan mempercayai bahwa pilkada langsung adalah jalan yang tepat untuk mewujudkan pemerintahan yang berkedaulatan rakyat. Oleh karena itu, pemerintah pusat dan pemerintah daerah harus membentuk mekanisme-mekanisme yang mengarahkan pada terjadi dan terbukanya kesempatan kepada rakyat untuk memberikan dukungan dalam bentuk apapun juga. Regulasi-regulasi yang dibuat oleh pemerintah harus mengarah pembukaan ruang-ruang bagi rakyat untuk menjalankan inisiatif dan aspirasi-aspirasinya dalam pilkada langsung. Dukungan-dukungan dari organ pemerintah baik pusat maupun daerah penting dalam memberikan jaminan kepada rakyat untuk berpartisipasi. Keterlibatan-keterlibatan elit sebagai bagian dari pembatasan peran serta rakyat harus mampu dikurangi sehingga tidak menjadikan rakyat hanya sebagai alat legitimasi belaka. Di sinilah peran dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk bekerja sama dalam memberikan pengertian kepada masyarakat daerah melalui sosialisasi.¹²

¹² Pasal 5 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2005 tentang Pedoman Bagi Pemerintah Daerah Dalam Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 tahun 2005, dukungan pemerintah daerah dalam Pilkada dalam bentuk fasilitas untuk mensukseskan pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Provinsi dan Kabupaten/kota. Fasilitas ini meliputi fasilitas persiapan dan fasilitas pelaksanaan. Tahapan sosialisasi ini merupakan tahapan persiapan dalam Pilkada. Berdasarkan Pasal 5 ayat (1) Permendagri No. 9 tahun 2005, pemerintah daerah memberikan dukungan atas pelaksanaan pilkada yang dilakukan melalui fasilitas persiapan pelaksanaan pilkada yang meliputi: sosialisasi pelaksanaan pilkada, memberikan informasi kepada masyarakat mengenai penggunaan hak pilihnya dalam pilkada.

Meskipun tahapan sosialisasi merupakan bentuk dukungan mandiri yang diserahkan pelaksanaannya kepada pemerintah daerah, tetapi terhadap hal-hal yang sekiranya tidak dapat dijangkau oleh pemerintah daerah dalam melakukan sosialisasi dapat dibantu oleh pemerintah pusat, seperti sosialisasi terhadap para pekerja Indonesia yang berada di Luar Negeri. Hal ini penting mengingat keterbatasan pendanaan dan penyelenggara yang dimiliki oleh pemerintah daerah dalam melaksanakan sosialisasi di luar negeri. Hal ini berkaitan dengan pertanggungjawaban pelaksanaan pilkada. Sebagaimana disebutkan dalam pasal 2 Permendagri No. 9 tahun 2005, tanggung jawab pelaksanaan pilkada provinsi berada pada Menteri Dalam Negeri dan dilaporkan kepada Presiden. Tanggungjawab pelaksanaan pilkada Kabupaten/Kota berada pada Gubernur dan dilaporkan kepada Menteri Dalam Negeri. Pertanggungjawaban ini berkaitan dengan aspek kelancaran pelaksanaan pilkada dan sasaran fungsional stabilitas

politik dalam negeri di daerah dilaporkan secara reguler. Oleh karena itu, setiap peristiwa dalam penyelenggaraan pilkada yang menjadi kendala dalam pelaksanaan pilkada di daerah harus dilaporkan kepada pemerintah pusat baik Mendagri dan Gubernur.

Dukungan dari pemerintah daerah dalam penyelenggara pilkada adalah dukungan fasilitas pelaksanaan pilkada yang meliputi:¹³

1. Membantu Komisi pemilihan umum daerah dalam mengatasi hal-hal teknis penyelenggara pilkada.
2. Menjaga dan memelihara kondisi masyarakat yang kondusif, tertib dan aman dalam pilkada.
3. Membantu Komisi Pemilihan Umum Daerah dalam penyelesaian pendaftaran pemilih secara optimal di daerah bagi seluruh masyarakat di daerah masing-masing yang memiliki hak pilih.
4. Memberikan dukungan sarana prasarana yang diperlukan dan memfasilitasi proses distribusi logistik tepat waktu dan serta bekerja sama dengan instansi terkait.
5. Memantapkan koordinasi dalam mewujudkan kondisi keamanan dan ketertiban masyarakat serta penegakan hukum secara tegas, tuntas dan transparan pada setiap rangkaian proses pilkada.
6. Melakukan identifikasi kondisi sosial politik wilayah yang mewaspadaai perilaku yang destruktif yang dapat merusak tatanan politik yang sudah dibangun
7. Mengelola konflik atau berbagai potensi di daerah.

Meskipun dukungan fasilitas ini merupakan suatu bentuk dukungan dari pemerintah daerah, namun dalam pelaksanaannya hal ini sulit sekali untuk dilaksanakan secara mandiri. Hal ini disebabkan karena pemerintah daerah tidak memiliki kelengkapan untuk sampai menjangkau hal-hal tersebut. Meskipun pada beberapa bagian tertentu hal ini masih memungkinkan untuk dilaksanakan. Sebagaimana disebutkan dalam Inpres No. 7 tahun 2005, di mana Gubernur dan Bupati dan Walikota memberikan dukungan untuk kelancaran pelaksanaan

¹³ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2005 tentang Pedoman Bagi Pemerintah Daerah Dalam Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

pemilihan kepala daerah di daerah masing-masing berupa pengalokasian dana dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah, sosialisasi Pilkada, koordinasi dengan pemerintah pusat dan instansi terkait di daerah, dan pembentukan tim dalam rangka dukungan pelaksanaan Pilkada yang anggota-anggotanya terdiri dari instansi terkait di daerah.

Sebagai bentuk hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pilkada, maka dilaksanakan suatu koordinasi pelaksanaan pilkada yang meliputi:¹⁴

1. Melakukan koordinasi dengan pihak TNI dan Polri dengan berpedoman kepada penyelenggaraan ketertiban, ketentraman dan keamanan yang dikeluarkan oleh Kepolisian Republik Indonesia dan Departemen Dalam Negeri sesuai dengan keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 340-3563 tentang Pedoman Penugasan Satuan Pertahanan Sipil/Perlindungan Masyarakat dalam membantu Pilkada.
2. Memantapkan koordinasi horizontal dan konsultasi vertikal pada aspek-aspek yang dapat mengganggu pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.
3. Merekam semua hal-hal yang berlangsung selama pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil kepala Daerah dan hasil-hasil dalam bentuk laporan untuk kepentingan langkah kerja dan operasional selanjutnya.

Untuk pengendalian pelaksanaan pilkada dibentuk DESK PILKADA provinsi dan kabupaten/kota. Desk Pilkada mempunyai tugas melakukan pemantauan pelaksanaan Pilkada di daerah, menginventarisasi dan mengantisipasi permasalahan-permasalahan yang berkaitan dengan pelaksanaan pilkada, memberikan saran kepada penyelesaian permasalahan pelaksanaan pilkada, melaporkan informasi kepada pemerintah mengenai pelaksanaan pilkada. Desk

¹⁴ Pasal 5 ayat (1) huruf c Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2005 tentang Pedoman Bagi Pemerintah Daerah Dalam Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

pilkada propinsi dibentuk oleh Gubernur yang diketuai oleh sekretaris daerah provinsi dan anggota-anggotanya terdiri dari unsur pemerintah daerah provinsi, Kepolisian daerah Provinsi dan Kejaksaan Tinggi. Desk Pilkada Kabupaten/kota dibentuk oleh Bupati/walikota yang diketuai oleh sekretaris kabupaten/kota dan anggota-anggotanya terdiri dari unsur pemerintah daerah Kabupaten/Kota, Kepolisian Resort Daerah Kabupaten/Kota Kejaksaan Negeri.

Pembentukan “Desk” Pilkada oleh Departemen Dalam Negeri, yang dilegalisasi melalui Kepmendagri No. 120-8/2005, dapat saja menimbulkan persoalan baru dalam penyelenggaraan pilkada. Adapun kewenangan dari “Desk” tersebut adalah: (1) Memantau setiap pelaksanaan pilkada. (2) Melaksanakan sosialisasi tentang peraturan pilkada. (3) Melaksanakan advokasi mengenai penyelesaian sengketa, pelanggaran dan permasalahan hukum yang timbul dari pilkada. (4) Memberi dukungan fasilitas kepada KPUD. (5) Mengadakan sosialisasi agar dalam proses pencalonan parpol dapat mengajukan calon terbaik berkualitas dan dapat diterima masyarakat. (6) Memantau situasi dinamika politik dan keamanan serta merumuskan langkah yang diperlukan. (7) Melakukan analisis situasi dan kondisi sospol dan mengupayakan pencatatan masalah sebagai bahan kebijakan Mendagri.¹⁵

Terhadap keberadaan “Desk Pilkada” ini pada intinya sangat responsif dan relevan. Pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung merupakan sesuatu yang baru dilaksanakan. Padahal, penentuan terhadap berlangsungnya demokratisasi di daerah sangat ditentukan salah satunya

¹⁵ Pasal 6 dan 7 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2005 tentang Pedoman Bagi Pemerintah Daerah Dalam Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

oleh keberhasilan dari penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Oleh karenanya dituntut kemampuan dari Komisi Pemilihan Umum Daerah sebagai penyelenggara pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Dalam rangka memberikan dukungan kepada KPUD inilah dapat saja Desk pilkada ini kehadirannya sangat dibutuhkan. Meskipun Desk ini merupakan suatu pilihan yang rasional, Desk terlebih dahulu harus melakukan koordinasi kepada KPUD sebagai penanggungjawab pelaksanaan pilkada. Apabila KPUD memang merasa membutuhkan hal-hal tertentu dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pilkada, barulah kemudian Desk dapat bertindak. Hal ini dimaksudkan untuk memberikan kemandirian kepada KPUD menyelenggarakan pilkada dan meminimalisasi terjadinya intervensi dari Desk terhadap kewenangan KPUD.

Pendanaan penyelenggaraan pilkada provinsi yang berkaitan dengan pelaksanaan Permendagri No. 9 tahun 2005 ini dibebankan kepada anggaran penerimaan dan belanja daerah provinsi. Demikian juga halnya dengan pendanaan penyelenggaraan di Kabupaten/Kota. Pendanaan ini dianggarkan pada tahun pelaksanaan pilkada. Elemen pokok pendanaan pilkada meliputi belanja pegawai, barang dan operasional.

Pasal 2 ayat (4 sampai 8) UU No. 32 tahun 2004 menegaskan tentang hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, di mana pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan Pemerintah. Hubungan sebagaimana dimaksud salah satunya meliputi hubungan keuangan. Hubungan keuangan ini dilaksanakan secara adil dan selaras.

Hubungan keuangan, menimbulkan hubungan administrasi. Dengan demikian, dalam penyelenggaraan pilkada ini pemerintah daerah dapat berkoordinasi dengan pemerintah pusat berkaitan dengan pendanaan penyelenggaraan pilkada.

C. Peran Pemerintah Pusat dalam Penyelenggaraan Pilkada secara langsung di Kabupaten/Kota menurut UU No. 32 tahun 2004 dan PP No. 6 tahun 2005?

Pemerintah pusat merupakan bagian dari sistem pemerintahan nasional. Dalam rangkaian pemilihan langsung Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah pemerintah pusat harus mampu memberikan dukungan dalam upaya melancarkan pelaksanaan Pilkada langsung ini. Keberhasilan dari pelaksanaan Pilkada langsung ini mempengaruhi penyelenggaraan sistem pemerintahan secara nasional karena bagaimanapun Pilkada sebagai *out put* merupakan suatu proses pembentukan pemerintahan yang demokratis.

Dalam rangka memberikan dukungan sebagai bentuk peran serta pemerintah pusat dalam penyelenggaraan Pilkada langsung ini, Presiden mengeluarkan Instruksi Presiden Nomor 7 tahun 2005 tentang Dukungan Pemerintah dan Pemerintah Daerah untuk Kelancaran Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Dalam Inpres ini mengintruksikan kepada menteri-menteri dan pejabat pemerintah daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota untuk memberikan dukungan sepenuhnya bagi kelancaran pelaksanaan Pilkada. Dalam hal ini Presiden mengintruksikan kepada Menteri Koordinator Bidang Politik Hukum dan Keamanan, Menteri Dalam Negeri,

Menteri Keuangan, Jaksa Agung, Panglima TNI, Kapolri, para Gubernur dan para Bupati/Walikota.

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung merupakan pesta besar demokrasi daerah. Besar dan luasnya lingkup dalam penyelenggaraan pilkada ini berpotensi pada terjadinya kegagalan. Hal ini tentu membutuhkan dukungan dari pemerintah pusat. Salah satu peranan pemerintah pusat yang penting untuk mendukung pelaksanaan pilkada langsung ini melalui pembentukan stabilitas politik, hukum dan keamanan.

Berbagai macam bentuk penyimpangan yang terjadi dalam penyelenggaraan Pilkada langsung. Penyimpangan-penyimpangan yang terjadi dimungkinkan untuk dilakukan oleh para penyelenggara pilkada, pasangan calon kepala daerah, pendukung pasangan calon kepala daerah dan pihak-pihak lainnya. Dalam pada itu, sebagai bentuk dukungan dari pemerintah pusat terhadap pelaksanaan pilkada ini, maka Jaksa Agung diharapkan dapat mempercepat proses penyelesaian penuntutan tindak pidana Pilkada. Kemudian pihak kepolisian diharapkan dapat melakukan pengamanan pelaksanaan Pilkada dan mempercepat proses penyelesaian penyelidikan tindak pidana pelanggaran dalam pelaksanaan Pilkada.¹⁶

Menteri Dalam Negeri sebagai unsur pemerintah pusat memiliki peranan dalam bentuk dukungan dalam penyelenggaraan Pilkada berupa: (1) sosialisasi Pilkada; (2) pemutakhiran data kependudukan; (3) koordinasi dengan departemen dan instansi terkait; (4) penyiapan pedoman yang berkaitan dengan dukungan

¹⁶ Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 7 tahun 2005 tentang Dukungan Pemerintah dan Pemerintah Daerah untuk Kelancaran Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

penyelenggaraan Pilkada; dan (5) pembentukan tim dalam rangka dukungan pelaksanaan Pilkada yang anggotanya terdiri dari instansi terkait.¹⁷

Koordinasi yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri dengan instansi lainnya sangat penting untuk dilaksanakan. Beberapa hambatan yang terjadi pada pelaksanaan Pilkada yang menyangkut pendataan dan pemilihan penduduk yang berada di luar negeri masih sangat terbatas untuk dilakukan oleh pemerintah daerah dan unsur penyelenggara Pilkada di daerah. Keterbatasan yang berupa fasilitas dan pendanaan yang menyangkut kinerja untuk melakukan pemilihan di luar negeri bagi penduduk Indonesia yang bekerja masih menjadi kendala.

Menteri Keuangan mengalokasikan dana untuk mendukung pelaksanaan Pilkada dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dana yang dianggarkan bagi pelaksanaan pilkada sebelumnya telah dimasukkan dalam perhitungan anggaran tahun 2005. Dalam pelaksanaan pilkada tahun 2005 ini jumlah biaya yang dibutuhkan sangat besar. Pembiayaan logistik, belanja pegawai dan operasionalisasi pilkada terkadang tidak dapat dipenuhi oleh pemerintah daerah karena keterbatasan pendanaan yang dimiliki oleh daerah tersebut. Terutama bagi daerah-daerah yang memiliki penghasilan sangat kecil, kemampuan untuk membiayai penyelenggaraan pilkada masih membutuhkan dukungan dari pemerintah pusat. Bentuk dukungan dari pemerintah pusat ini bervariasi antara masing-masing daerah. Oleh karena itu, dalam masalah pembiayaan untuk penyelenggaraan pilkada peran pemerintah

¹⁷ Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 7 tahun 2005 tentang Dukungan Pemerintah dan Pemerintah Daerah untuk Kelancaran Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

pusat masih penting, dengan mempertimbangkan keterbatasan dari daerah dalam memenuhi pembiayaan guna penyelenggaraan pilkada.¹⁸

Peran pemerintah pusat dalam pelaksanaan pilkada di daerah Kabupaten dan Kota sebagai pertimbangan terhadap efisiensi berjalannya pemerintahan nasional. Sebagaimana diketahui bahwa pemerintah pusat melakukan pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan tersedianya sumber daya (personil, dana, dan peralatan) untuk mendapatkan ketepatan, kepastian, dan kecepatan hasil yang harus dicapai dalam penyelenggaraan bagian urusan. Artinya apabila suatu bagian urusan dalam penanganannya dipastikan akan lebih berdayaguna dan berhasilguna dilaksanakan oleh daerah Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota. Sebaliknya apabila suatu bagian urusan akan lebih berdayaguna dan berhasilguna bila ditangani oleh pemerintah maka bagian urusan tersebut tetap ditangani oleh pemerintah. Dengan asumsi keterbatasan sumber daya yang dimiliki oleh pemerintah daerah, kemudian pemerintah pusat tetap beranggapan bahwa penyelenggaraan pilkada untuk bidang-bidang tertentu masih menjadi kewenangannya dengan tidak mengabaikan suatu koordinasi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

D. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kualitas Penyelenggaraan Pilkada Langsung

Sepanjang bulan Juni tahun 2005 berlangsung pergelaran politik (Pilkada langsung) pada tingkat lokal (Provinsi, Kabupaten maupun Kota) di Indonesia.

¹⁸ Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 7 tahun 2005 tentang Dukungan Pemerintah dan Pemerintah Daerah untuk Kelancaran Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Sebagian dari penyelenggaraan Pilkada langsung tersebut telah menorehkan sejarah emas namun sebagian lagi masih menorehkan sejarah kelabu. Pesta demokrasi pada tingkat lokal ini menyisakan putaran yang belum selesai dilaksanakan pada beberapa daerah di Indonesia sebagaimana jadwal yang telah ditetapkan.¹⁹ Gambaran penyelenggaraan Pilkada langsung pada tahun 2005 kualitas yang diharapkan masih jauh dari kenyataan. Terlepas baru pertamakalinya pesta demokrasi ini digelar dengan belum cukupnya pengalaman Daerah, namun keberhasilannya patut menjadi perhatian.²⁰ Kegagalan dan keberhasilan penyelenggaraan Pilkada langsung ini merupakan salah satu parameter kehidupan demokrasi di Indonesia.

1. Kedaulatan Rakyat yang Lemah

Menurut Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Negara Indonesia adalah Negara yang berkedaulatan rakyat sehingga sistim ketatanegaraan yang terbentuk harus juga berdasarkan kedaulatan rakyat. Hal ini kemudian diwujudkan melalui penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Langsung.

Demokrasi langsung menginginkan terbukanya ruang bagi partisipasi aktif masyarakat untuk terlibat dalam pengambilan keputusan politik dan penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini penting untuk mengukur tingkat

¹⁹ Pada tahun 2008 kembali dilaksanakan pemilihan Kepala Daerah langsung.

²⁰ Demokrasi langsung telah lama berlangsung. Prakondisi bagi berlangsungnya Pilkada langsung sekarang ini cukup menjadi pengalaman yang mendasar bagi Daerah untuk menyelenggarakannya. Pengalaman dilaksanakannya Pemilu legislatif secara langsung, pilpres langsung, pemilihan Kepala Desa, pemilihan anggota Badan Perwakilan Desa (BPD), lahirnya uu khusus tentang otonomi khusus Nangro Aceh Darussalam. Indikator-indikator ini meletakkan pembelajaran berharga bagi masyarakat Daerah, untuk menyelenggarakan pemilihan secara langsung. Artinya fenomena demokrasi langsung bukanlah hal yang baru dialami oleh masyarakat Daerah di Indonesia.

pertumbuhan dan perkembangan demokrasi yang berlangsung di Indonesia. Negara yang berdaulat tujuan negara adalah untuk menegakkan hukum dan menjamin kebebasan daripada warga negaranya. Dalam pengertian bahwa kebebasan di sini adalah kebebasan dalam batas-batas perundang-undangan. Prinsipnya negara yang berkedaulatan rakyat mempunyai tujuan untuk menegakkan hukum dan menjamin kebebasan dari warga negaranya, dan kebebasan ini berada dalam batas-batas sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.

a. Politik Kesamaan

Penyelenggaraan Pilkada langsung mensyaratkan setiap pasangan calon Kepala Daerah diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik (**Pasal 56 ayat (2) UU No. 32 tahun 2004**). Ketentuan ini membatasi pengajuan pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah hanya berasal dari partai politik atau gabungan partai politik. Hal ini menimbulkan beberapa konsekuensi yang salah satunya yaitu membatasi preferensi dari pemilih dalam mendapatkan figur-figur yang berkualitas. Politik satu pintu ini membuat pintu demokrasi menjadi terbatas. Hal ini diperparah apabila tidak semua parpol mau dan mampu mengembangkan mekanisme yang demokratis dalam nominasi calon yang diajukan. Seringkali yang muncul adalah cara-cara oligarkis oleh segelintir elit dengan memanfaatkan kesempatan untuk mendominasi pencalonan pasangan Kepala Daerah.

Dominasi partai politik dalam mengusulkan pasangan calon Kepala Daerah, menutup peran serta pasangan calon Kepala Daerah yang berasal dari

kalangan independen. Ketertutupan itu, dipertegas dengan penolakan permohonan *judicial review* oleh Mahkamah Konstitusi atas pencalonan pasangan Kepala Daerah dari kalangan independen. Hal ini menegaskan bahwa andil parpol masih diakui kuat sebagai media dalam penyaluran aspirasi-aspirasi rakyat terutama dalam hal pengajuan pasangan calon Kepala Daerah. Mahkamah Konstitusi memutuskan untuk tidak menerima uji materi beberapa pasal dalam UU No. 32 tahun 2004. Dalam pertimbangannya, MK menyatakan permohonan tidak dapat membuktikan kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan pengujian Pasal 24 ayat (4) serta pasal-pasal yang berkaitan. Di samping itu, tidak terdapat hubungan kausal yang rasional antara UU Pemerintahan Daerah dan kerugian hak konsitusional pemohon. Demikian juga dengan Pasal 59 ayat (2) UU Pemerintahan Daerah yang mensyaratkan pasangan calon diusung partai politik atau gabungan partai politik yang memenuhi persyaratan perolehan sekurang-kurangnya 15 persen dari jumlah kursi DPRD atau 13 persen dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilu DPRD, juga ditolak oleh Mahkamah Konstitusi.²¹ Asas persamaan politik yang terkait dengan keterbukaan politik tidak sepenuhnya terwujud dalam ketentuan mengenai peserta pemilu.

Pilkada langsung sebagai instrumen pembentukan pemerintahan demokratis dipercaya sebagai jalan suksesi pemerintahan yang bisa berlangsung secara mulus, dibanding dengan cara-cara kekerasan. Munculnya ketakutan pemilih menggunakan hak pilihnya karena penggunaan cara-cara

²¹ *Kompas*, **Peluang Calon Independen Tetap Tertutup**, Rabu, 1 Juni 2005, hal 8

kekerasan, premanisme, intimidasi secara fisik, di mana orang takut memilih pilihan yang berbeda merupakan bentuk penyimpangan dari hakikat tujuan Pilkada langsung. Persamaan hak yang dimiliki oleh rakyat menjadi terbelenggu. Padahal rakyat wajib dilibatkan di dalam setiap kegiatan yang bertujuan untuk kebijakan negara sesuai dengan suara hati nurani mereka.

Kondisi ini menjadi bertambah parah tatkala terjadi pembatasan kebebasan pada warga pemilih dalam memproses informasi tentang kandidat yang bersaing. Ketertutupan informasi yang diberikan oleh partai-partai politik terhadap calon-calon yang hendak diajukan sebagai kandidat dalam pilkada langsung menjadi salah satu faktor berkurangnya egalitas pemilih. Faktor ini disebabkan karena para pemilih tidak memiliki akses secara langsung kepada partai politik dan kebijakan partai politik yang memang sengaja melakukan penutupan terhadap informasi-informasi yang lebih akurat terhadap calon-calon kandidat yang diunggulkan. Persyaratan-persyaratan secara kualifikasi dari calon-calon yang hendak dijadikan sebagai kandidat tidak dapat diumumkan oleh partai politik karena dianggap belum final. Permasalahan ini sebenarnya dapat saja diatasi jika partai politik memiliki itikad dan kesadaran bahwa peran serta rakyat memberikan manfaat yang besar bagi kemenangan partai politik. Waktu yang diberikan oleh KPUD untuk melakukan penyaringan bakal calon yang hendak dijadikan calon definitif terbuka luas. Namun perubahan kondisi politik menjadikan rumitnya penilaian partai politik untuk membuka jalur-jalur informasi kepada rakyat.

Pilkada langsung membuka peran serta aktif rakyat terlibat dalam pengambilan keputusan politik. Namun dalam banyak kasus yang terjadi rakyat tidak mendapatkan kesempatan untuk mengikuti pemilihan karena berbagai alasan. Alasan keterlambatan pengiriman kartu pemilih²² atau alasan keterbatasan pendanaan sarana. Misalnya, hak persamaan politik yang diperoleh sebagian penduduk Indonesia yang bekerja di luar negeri tidak sepenuhnya mendapat jaminan dalam pilkada ini, sebagaimana halnya dengan pemilihan lembaga legislatif dan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Dalam Pilpres atau Pileg pendataan dilakukan hingga pemungutan suara dilaksanakan panitia pemilu nasional melalui Kedutaan Besar RI yang berada di negara setempat. Sementara dalam Pilkada, tidak ada petugas yang bisa melakukan pendataan itu. Oleh karena itu perlu ada peraturan yang mengatur hal ini maupun dukungan dari pemerintah pusat melalui Kedutaan Besar Republik Indonesia (KBRI).²³

²² Sehari menjelang pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah secara langsung di Kabupaten Kutai Kertanegara, Kalimantan Timur, masih ada calon pemilih yang belum mendapat kartu pemilih. KPU Kutai Kertanegara sudah menyebarkan 385.322 lembar kertas suara, 2,782 botol tinta, dan kelengkapan lainnya kepada petugas di 1.391 tempat pemungutan suara (TPS). Menurut KPU setempat jika ada calon pemilih yang belum mendapat kartu pemilih tidak perlu khawatir karena surat pemberitahuan waktu dan tempat pemungutan suara atau biasa disebut model C-6-KWK dapat digunakan sebagai pengganti kartu pemilih. *Kompas*, **Sebagian Pemilih Belum Mendapat Kartu Pemilih**, 8 Juni 2005, hal 5.

²³ Berbeda halnya dengan ribuan tenaga kerja Indonesia asal Kabupaten terancam kehilangan hak pilih mereka dalam pemilihan Kepala Daerah yang dijawabkan berlangsung awal tahun 2006. Pasalnya KPUD setempat kesulitan menjangkau para TKI di luar negeri untuk melakukan pendataan keterbatasan sarana. Menurut catatan KPU Kabupaten Cianjur, jumlah penduduk di Kabupaten Cianjur sekitar 2,04 juta jiwa. Sedangkan jumlah pemilih pada pemilihan umum lalu mencapai 1.344.426 orang. Mereka tersebar diberbagai kecamatan di Kabupaten itu. Sebagian dari mereka bekerja di luar negeri sebagai pembantu rumah tangga. TKI asal Cianjur yang kini tengah bekerja di luar negeri diperkirakan mencapai lebih dari 200.000 orang. Keterbatasan sarana pendukung juga menghambat proses pendataan para pemilih di luar negeri. Kalau para TKI asal Cianjur tetap menggunakan hak pilihnya, maka ini jelas membutuhkan dana besar. Bahkan kemungkinan jauh lebih besar dari total anggaran penyelenggaraan pilkada di Kabupaten Cianjur. *Kompas*, **Ribuan TKI Cianjur Terancam Kehilangan Hak Pilih**, Kamis, 7 April 2005, hal 6

Berdasarkan ketentuan pasal 15 dan pasal 16 PP No. 6 Tahun 2005, yang mempunyai hak memilih adalah warga Negara Republik Indonesia yang pada pemungutan suara pemilihan sudah berumur 17 tahun atau sudah/pernah kawin dan memenuhi persyaratan salah satunya adalah berdomisili di daerah pemilihan sekurang-kurangnya 6 (enam) bulan sebelum disahkannya daftar pemilih sementara yang dibuktikan dengan kartu tanda penduduk. Dengan demikian, dapat dipastikan bahwa para TKI tersebut tidak mendapatkan tempat dan hak untuk melakukan pemilihan dalam pilkada langsung ini. Keterbatasan sarana dan pendanaan telah menjadi penyebab hilangnya hak politik rakyat yang seharusnya diakomodir serta dijamin oleh negara.

Persamaan hak merupakan salah satu alasan suatu negara disebut demokrasi. Persamaan hak dalam bidang politik (pilkada) ini harus diwujudkan dalam bentuk pemberian kesempatan bagi semua warga negara baik laki-laki maupun wanita untuk dicalonkan menjadi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Secara empiris, sebagaimana gambaran Pilkada di Bali, masih belum ada satupun partai politik yang mencalonkan pasangan calon Kepala Daerah berasal dari kaum wanita. Dominasi laki-laki jauh lebih dominan dalam pelaksanaan pilkada ini. Hal ini menggambarkan bahwa penerimaan dan keterlibatan wanita masih kecil dalam tataran politik. Meskipun sikap persamaan ini tidak dapat juga dikatakan telah mendorong lahirnya keterasingan wanita dalam kancah perpolitikan.²⁴ Meskipun bersifat sektoral hal ini menandakan bahwa wanita masih belum memiliki kesempatan

²⁴ *Kompas*, **Pilkada Di Jabar dan Bali Rawan Konflik**, Sabtu, 9 April 2005, hal 8.

yang terbuka menjadi calon Kepala Daerah, meskipun pada daerah lainnya seperti Kebumen sudah terdapat calon Kepala Daerah yang berasal dari kalangan wanita.²⁵ Pilkada langsung tidak menyediakan ruang bagi keterlibatan perempuan. Dari segi aturan, memang tidak memberi ruang bagi perempuan untuk menjadi subyek politik dalam pilkada. Perempuan yang sebenarnya mempunyai posisi penting dalam pilkada hanya menjadi obyek. Ditambah lagi para calon umumnya tidak sensitif jender, sekalipun calon perempuan. Aturan dalam pemilu legislatif masih memberi ruang bagi perempuan meski tidak maksimal yaitu 30 persen. Tetapi beragam aturan pilkada langsung tidak ada ruang bagi keterlibatan perempuan.²⁶ Oleh karena itu, penting untuk memberikan penegasan kembali terhadap materi dari pasal-pasal yang terdapat dalam undang-undang ini agar perempuan diberikan kesempatan menjadi calon Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah.

²⁵ *Kompas*, **DiKritik Kebijakan Mantan Bupati Kebumen**, Rabu, 27 April 2005.

²⁶ Ruang dalam proses pilkada hanya diberikan pada dua komponen besar yaitu partai politik dan pemilih modal. Hal itu didukung sikap pragmatis masyarakat atau pemilih yang cenderung memilih calon bermodal. Masyarakat cenderung tidak melihat visi misi calon ketika menentukan pilihan, dan ini didukung oleh modal kampanye di mana para calon cenderung tidak menyampaikan visi misinya pada masyarakat. Selain itu para calon umumnya juga tidak mempunyai visi misi yang jelas. Meskipun calon perempuan pernah juga ditawarkan menjadi calon Wakil Kepala Daerah oleh partai politik, namun syaratnya ia harus setor uang ke partai sebesar Rp. 5 miliar. Jadi perempuan masih tetap akan menjadi obyek, apalagi angka melek huruf perempuan masih 80 persen. Masih lama bagi perempuan untuk menjadi subyek karena ketentuan undang-undang selama ini membuat perempuan terpuruk. Hal tersebut sangat kontras dengan UU No. 32 tahun 2004 yang memberikan perhatian khusus terhadap perempuan dengan menjadikannya sebagai salah satu tugas Wakil Kepala Daerah. Disebutkan dalam salah satu pasalnya, salah satu tugas Wakil Kepala Daerah adalah melaksanakan pemberdayaan perempuan dan pemuda. Tetapi kenyataannya, mayoritas calon Wakil Kepala Daerah tidak memahamai tugasnya tersebut. Jadi bagaimana mungkin Wakil Kepala Daerah melaksanakan tugasnya secara sungguh-sungguh sementara perempuan sendiri tidak diberikan ruang politik dalam proses politik pilkada. Perempuan hanya dijadikan obyek kebijakan pemerintah lokal semata. Dari segi potensi, jumlah pemilih perempuan yang umumnya di atas 51 persen merupakan kekuatan politik yang sangat dahsyat. Konsolidasi perempuan akan cukup untuk menggagalkan atau mengangkat calon. Tetapi, lagi-lagi potensi perempuan ini hanya digarap sebagai alat propaganda atau kampanye. Calon perempuan akan didekati hanya untuk kepentingan perolehan suara tanpa ada program yang pro-perempuan. *Kompas*, **Pilkada Tidak Beri Ruang Bagi Perempuan**, Senin, 13 Juni 2005.

b. Rendahnya Koordinasi dan Kualitas Partai Politik

Pilkada langsung keberhasilannya ditentukan oleh banyak faktor. Salah satu faktor tersebut adalah kualitas partai politik. Pilkada langsung menuntut kesiapan kalangan partai politik untuk lebih meningkatkan kualitasnya sehingga mampu menghasilkan calon-calon Kepala Daerah untuk ditawarkan kepada masyarakat dalam pilkada nantinya.²⁷ Hal ini penting, karena partai politik adalah kendaraan bagi rakyat untuk menunjuk calon-calon yang menjadi prioritas pilihan rakyat. Dengan demikian peran partai politik dalam memunculkan calon-calon Kepala Daerah di saat ajang pemilihan Kepala Daerah secara langsung memang dianggap menentukan.²⁸

²⁷ Komite Eksekutif Solidaritas Pemuda Pelajar Peduli Orang Tua (Sappurata) Unang Shio Peking, menilai banyak partai di DIY yang tidak siap menghadapi pilkada. Selama ini partai tidak pernah melakukan pengkaderan dan pendidikan politik, sehingga banyak yang mencari calon dari luar partai atau menawarkan jadi kendaraan bagi calon. *Kompas*, **KPUD Minta Pilkada di Tunda November**, Sabtu 2 April 2005

²⁸ Bagi sebagian anggota masyarakat, pertimbangan kapabilitas calon dan berbagai faktor di luar kapabilitas calon lebih menjadi dasar pertimbangan dalam proses pemilihan nanti. Sejauh ini masih terlalu minim potensi tersebut dimiliki oleh para calon pemimpin daerah. Faktor-faktor yang terkait dengan persoalan kapabilitas calon tampaknya di mata publik kemampuan memimpin masih jadi pertimbangan utama untuk menakar kualitas calon-calon Kepala Daerah. Tidak kurang dari 85 persen responden menyatakan pengalaman memimpin merupakan kriteria yang jadi pertimbangan dalam memilih Kepala Daerah. Selain itu, pengalaman berorganisasi merupakan faktor yang menjadi keberatan bagi 43 persen responden terhadap seorang calon Kepala Daerah. Sementara 23 persen responden lainnya keberatan dengan calon tidak memiliki kriteria tingkat pendidikan yang tinggi. Di sisi lain, di berbagai daerah gejala sentimen kedaerahan dan latar belakang agama tampaknya juga ikut menjadi faktor yang berperan dalam pertimbangan responden untuk menjatuhkan pilihannya. Mayoritas responden yang diwakili pendapatnya tidak keberatan dengan calon Kepala Daerah yang bukan merupakan putra daerah setempat. Jika sikap responden ini dibedakan berdasarkan latar belakang responden sebagai pendatang atau sebagai warga asli, tidak tampak perbedaan sikap yang mencolok antara responden yang merupakan pendatang dan responden yang merupakan penduduk asli setempat. Sebanyak 71 persen responden yang mengaku dirinya sebagai penduduk asli setempat misalnya menyatakan tidak keberatan jika calon Kepala Daerahnya bukan merupakan putra daerah setempat. Artinya, secara umum fanatisme kedaerahan saat ini belum menjadi masalah besar dalam pencalonan Kepala Daerah. Namun bagaimana pun tetap masih ada penolakan dari sebagian responden terhadap calon yang bukan putra daerah setempat. *Kompas*, **Kualitas Calon Pemimpin Daerah Diragukan**, Sabtu, 9 April 2005, hal 8

Peran partai politik dalam pilkada langsung adalah mengajukan calon pasangan Kepala Daerah.²⁹ Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah kepala pemerintahan dan pelaksana kepentingan rakyat, sehingga kualitas dari kepala pemerintahan menjadi faktor penting keberhasilan pembangunan masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera. Masyarakat tentunya menginginkan pemimpin daerah yang dicalonkan oleh partai politik merupakan pasangan calon Kepala Daerah yang sesuai dengan harapan rakyat. Syarat-syarat yang diinginkan oleh masyarakat secara praktis tentunya variatif dan beranekaragam. Partai politik harus melakukan penyaringan terlebih dahulu terhadap keinginan-keinginan dari masyarakat terhadap calon-calon yang diinginkannya. Dengan begitu, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diharapkan mampu menjalankan tugas-tugas yang diembannya dan memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijaksanaan yang ditetapkan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) berdasarkan keinginan rakyat.

Pasangan calon Kepala Daerah yang diinginkan oleh masyarakat untuk ditawarkan oleh partai politik juga harus memenuhi persyaratan sesuai dengan keinginan masyarakat dan bukan keinginan partai politik. Hal ini penting mengingat peran masyarakat dominan dalam pilkada ketimbang partai politik. Apabila syarat yang diinginkan masyarakat ini tidak mampu dipenuhi oleh

²⁹ Dalam hal ini peran partai politik menurut UU No. 32 Tahun 2004, sangat kecil dibandingkan dengan peran partai dalam pengaturan UU No. 22 Tahun 1999, anggota-anggota partai politik yang berada di lembaga perwakilan rakyat Daerah bertugas dan berwenang memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

partai politik maka mustahil partai politik mampu menjadi pemenang dalam arena pilkada.³⁰

Pilkada melibatkan peran serta rakyat yang besar. Dukungan rakyat merupakan pula kebutuhan dari partai politik. Kondisi ini tidak menutup kemungkinan terjadinya perebutan mayoritas suara rakyat oleh partai politik guna memenangkan pilkada. Efek yang ditimbulkan dari perebutan suara ini adalah kompetisi yang kurang sehat antar pendukung partai politik yang dapat menyebabkan terjadinya ketidakadilan dalam penyelenggaraan pilkada. Pelanggaran-pelanggaran hukum dalam segala bentuk penyimpangannya pastilah mewarnai penyelenggaraan pilkada ini. Dukungan bagi berjalannya pilkada yang memiliki kualitas mendapatkan hambatan. Oleh karena itu, dibutuhkan suatu penyelenggaraan pilkada yang baik. Berbagai aspek harus mampu dibenahi dan ditata sebaik-baiknya sehingga tidak menimbulkan suatu kondisi yang mengarah pada ketidakstabilan masyarakat. Aspek-aspek tersebut harus mampu menjadikan rakyat kuat secara fundamental baik dari segi mentalitas maupun dari segi kemampuan.

Pemilihan langsung Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah membentuk dan memperkuat partisipasi masyarakat. Ketika partisipasi politik

³⁰ Penyelenggaraan pilkada di 212 Kabupaten dan Kota sepanjang Juni 2005 membuktikan partai politik tidak memiliki pengaruh yang dominan dalam menggiring massa untuk memilih calon Kepala Daerah. Partai Golkar misalnya dari 82 Kabupaten dan Kota yang terpantau (Senin 27/6/05) hanya berhasil menguasai 29 Kabupaten dan Kota. Padahal, dalam pemilu legislatif April 2004 lalu partai ini menguasai hingga 50 Kabupaten dan Kota. Persoalan yang sama pula dialami oleh PDI.P. Sebaliknya, partai-partai kecil yang memiliki calon populer di masyarakat berhasil menempatkan calonnya sebagai pemenang. Di Kabupten Sintang, Kalimantan Barat misalnya, calon yang diusung partai Damai Sejahtera dan partai Pelopor berhasil mengalahkan calon-calon yang diusung partai besar. Hal demikian menunjukkan seperti yang terjadi dalam pemilu Presiden 2004 lalu, bahwa kepopuleran tokoh lebih penting dibandingkan pengaruh partai. *Kompas, Partai Politik tidak Berakar Dalam Pilkada*, Selasa, 28 Juni, 2005, hal 4.

rakyat semakin meningkat kemungkinan akibat yang ditimbulkan adalah meningkatnya konflik dikalangan partai-partai. Terjadinya konflik antara kalangan partai politik pendukung calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagai akibat perebutan suara dan dukungan sangat berpotensi. Kasus konflik antar pendukung pasangan calon Kepala Daerah, di mana dalam kasus ini bentrokan-bentrokan fisik menjadi salah satu hal yang menghiasi fanatisme pendukung dari masing-masing pasangan calon Kepala Daerah.³¹ Dalam peristiwa seperti ini rakyat tidak perlu ikut terlibat meskipun dengan alasan fanatisme terhadap partai politik. Membiarkan penyelesaian yang bersifat damai dan nyaman merupakan langkah tepat yang harus diambil. Peran partai politik sangat penting dalam meminimalisasi terjadinya konflik dengan tidak melakukan pengerahan kekuatan rakyat pendukung yang dapat mengarah pada penciptaan ruang konflik. Penting kiranya bahwa setiap

³¹ Pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah langsung di Jawa Barat dan Bali sama-sama berpotensi mengundang konflik. Konflik di Jabar dikarenakan jumlah pemilihan yang relatif banyak, sekitar 27 juta orang. Selain itu, para kandidat Kepala Daerah juga memiliki massa masing-masing yang dikhawatirkan menimbulkan kerusuhan. Sedang di Bali upaya gencar untuk meraup dukungan dalam pilkada, yang dilakukan kandidat dan tim sukses calon Kepala Daerah, dilakukan dengan mendekati simpul masyarakat dinilai rentan memunculkan gesekan dan konflik antarkelompok masyarakat. Ketua KPU Provinsi Bali, AA Oka Wisnumurti, mengakui secara pribadi tidak setuju dengan pendirian tempat pemungutan suara (TPS) di balai banjar adat. Orang dengan mudah mengidentifikasi pilihan politik di banjar tersebut. Padahal, pilihan politik sebenarnya adalah hak individual bukan kolektif. Masih kentalnya ikatan kekerabatan dalam komunitas masyarakat, baik secara garis keluarga maupun geografis, pada satu sisi merupakan ciri khas dan keunikan penyelenggaraan pilkada Bali. Selain menggunakan dukungan partai politik, para calon peserta pilkada juga mencari dukungan dari kelompok kekerabatan mereka. Lebih lanjut menurut Wisnumurti, kekhasan masyarakat Bali tersebut dapat menimbulkan sikap fanatik dari masing-masing kelompok masyarakat terhadap masing-masing calon yang mereka dukung. Kenyataan yang terjadi menjelang pilkada, ada calon yang tiba-tiba rajin mengunjungi pura dan memberikan sumbangan. Ada juga calon yang tiba-tiba menjadi familiar sering berkunjung ke rumah-rumah keluarganya. Padahal sebelumnya jangankan berkunjung, sekedar lewat depan rumah kita saja tidak pernah. *Kompas, Pilkada di Jabar dan Bali Rawan Konflik*, Sabtu 9 April 2005, hal 8.

konflik yang terjadi pada tingkat elit tidak menjaral memasuki ruang publik pada tingkat bawah/rakyat.

Dalam konsep kedaulatan rakyat, UU No. 32 tahun 2004 memberikan dan meletakkan urutan tertinggi kepada rakyat. Terbukanya kesempatan yang diberikan kepada rakyat untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, merupakan perubahan mendasar dalam sistem demokrasi yang dijalankan di Indonesia. Oleh karenanya perubahan tersebut harus didukung oleh partai politik dengan jalan mengurangi risiko-risiko kegagalan pilkada langsung sehingga dapat mengurangi makna dan hakikat dari demokrasi yang diusung dalam pilkada tersebut. Meskipun pilkada dipercaya sebagai mekanisme demokratisasi, semestinya tidak perlu ada kekhawatiran soal konflik. Tapi harus dilihat apakah pelaku demokrasi juga memaknai hal tersebut?

Dalam prakteknya, seringkali penyimpangan-penyimpangan terjadi dalam penyelenggaraan pilkada. Kasus-kasus penyimpangan lainnya dalam pilkada langsung ini adalah praktik politik uang. Dalam kasus politik uang, keterlibatan partai politik merupakan aktor yang paling kental keterlibatannya. Nuansa politik uang merupakan gambaran yang terkadang lumrah dalam setiap kejadian-kejadian politik seperti halnya dalam pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah saat ini. Kemungkinan penyimpangan dalam penyelenggaraan pilkada langsung saat ini adalah pada saat pengajuan calon

pasangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.³² Dalam pilkada ini, seharusnya partai politik tidak hanya sekedar berkompetisi merebut dukungan suara terbanyak melainkan membentuk penguatan demokrasi lokal. Maka dari itu, partai politik dan pasangan calon Kepala Daerah agar terpilih harus memiliki legitimasi kuat, sehingga calon Bupati dan Wakil Bupati serta WaliKota dan Wakil Walikota harus bersaing merebut simpati rakyat secara elegan, bukan melalui politik uang. Persaingan ini akan memberikan dampak baik bagi pengembangan dan demokrasi daerah sehingga mampu memberikan pilihan yang jujur pada rakyat saat pemilihan dilaksanakan.

Definisi politik uang dalam pemilihan Kepala Daerah langsung perlu diperjelas untuk menghindari kambuhnya penyakit pemilu. Definisi politik uang dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah tidak terlalu jelas cakupannya. Definisi uang dalam UU No. 32 tahun 2004 itu secara implisit tercantum dalam Pasal 82 ayat (1) yang menyebutkan, pasangan calon

³² *Transparency International Indonesia* (TII) sudah melihat adanya indikasi terjadinya politik uang dalam pemilihan Kepala Daerah 2005. Praktik dimulai pada tahap pecalonan Kepala Daerah ini merupakan titik awal dimulainya korupsi. Memang belum ditemukan bukti konkret tentang politik uang yang dapat disampaikan kepada publik meskipun aroma politik yang saat ini sudah tercium di beberapa daerah yang pelaksanaan pilkadanya dipantau oleh TII. Menurut manajer TII, keterlibatan uang dalam pendaftaran seorang untuk menjadi calon Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah dari partai politik tertentu memang lebih umum disebut sebagai ongkos politik. Akan tetapi, ongkos politik yang dianggap sebagai suatu kelaziman dapat berubah menjadi politik uang. Perubahan ini terjadi tatkala pertimbangan untuk menentukan pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, dari parpol atau koalisi parpol, dipengaruhi besarnya uang yang disetor. 'Siapa yang lebih besar bayarannya maka dia yang terpilih menjadi calon. Meskipun lumrah dipandang sebagai ongkos politik tapi tetap saja ada aroma politik uangnya. Politik uang pada pilkada akan menggunakan berbagai bentuk dan cara, antara lain dalam pembangunan prasarana yang dibutuhkan masyarakat, pembagian *doorprize*, dan pemberian bantuan. Namun intinya, praktik politik uang tetap sama karena tidak adanya proteksi terhadap masyarakat yang akan mengungkapkan hal itu. *Kompas*, **Politik Uang Ditengarai Sudah Terjadi Dalam Pilkada**, Sabtu, 9 April 2005, hal 8.

dan atau tim kampanye dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi pemilih. Kemudian ayat (2), pasangan calon dan/atau tim kampanye yang terbukti melakukan pelanggaran berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetapi dikenai sanksi pembatalan sebagai pasangan calon oleh DPRD. Definisi seperti ini sulit diaplikasikan di lapangan. Dalam kenyataannya politik uang terjadi sejak pasangan calon mendaftarkan diri pada partai politik hingga ke masa kampanye. Yang terjadi nantinya adalah tafsir atas tafsir bunyi undang-undang.³³ Dalam praktik politik uang yang ditenggarai dilakukan oleh partai politik ternyata menggunakan calo atau perantara.

Kemungkinan-kemungkinan terjadinya penyimpangan ini tidak bisa ditutup-tutupi. Pengalaman rakyat atas penyelenggaraan pemilu legislatif dan pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang telah diselenggarakan beberapa waktu lalu, diharapkan dapat menjadi pelajaran berharga tidak hanya kepada rakyat yang memilih tetapi juga terhadap partai-partai politik dan penyelenggara pemilu lainnya. Sekali lagi, dalam hal ini partai politik sangat berperan dalam mencegah berlangsungnya praktek-praktek semacam ini.

³³ Direktur Eksekutif Komisi Independen Pemantau Pemilu Indonesia Ray Rangkuti mengatakan, pada pra pemilihan si calon pasti menyerahkan uang kepada partai politik yang dinilainya bervariasi dari 200 juta hingga 1 Miliar. Namun, itu tidak bisa dikatakan politik uang jika mengacu ke UU No. 32 tahun 2004. Di Denpasar, seorang calon independen WaliKota Denpasar I Gede Widiatmaka mengaku diminta menyiapkan dana ratusan juta rupiah oleh seorang calo partai politik tertentu jika mau maju sebagai calon. Dalam kesempatan yang sama Cecep Effendi berpendapat politik uang dalam pilkada sulit dihindari karena partai politik memonopoli pencalonan dalam pilkada. *Kompas*, **Definisi Partai Politik Uang dalam Pilkada Perlu Diperjelas**, Rabu, 20 April 2005, hal 8. Pada beberapa seminar tentang pemilihan Kepala Daerah atau pilkada, sejumlah calon Kepala Daerah sempat menceritakan betapa mereka sedang diperas oleh dua pihak. *Pertama*, banyak yang tahu yakni oknum partai politik yang meminta “dana kerjasama” sampai miliaran rupiah sebagai penyedia kendaraan politik untuk mendaftar sebagai peserta resmi pilkada. *Kedua*, sering tak disadari korban adalah para *electioneer* atau mereka yang mengaku-aku bisa membuat sang calon sukses jadi pemenang pilkada. *Kompas*, **Jamur “Electioneer” Pilkada**, Jumat, 29 April 2005, hal 4.

Kegagalan partai politik dalam mencegah terjadinya praktek atau bahkan membiarkan terjadinya praktek-praktek semacam ini merupakan bentuk tidak bertanggungjawabnya partai politik terhadap publik.

Melalui pilkada rakyat menemukan kebebasannya mendapatkan kesempatan memilih para pemimpin yang bertanggungjawab. Guna mewujudkan hal ini, pada saat penyaringan dan seleksi pasangan calon Kepala Daerah yang diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik sebagai pasangan tetap, harus memberikan akses kepada rakyat untuk mengetahuinya secara transparan dan terbuka. Hal ini penting sebagai bentuk awal hubungan langsung antara rakyat dengan pasangan calon Kepala Daerah dan juga untuk memberikan nilai tanggungjawab dari partai politik kepada publik. Terlebih tanggungjawab partai ini bertujuan untuk membangun kehidupan yang demokratis.³⁴

2. Fenomena Kekuasaan Penyelenggara Pilkada

Indikator keberhasilan penyelenggaraan Pilkada terletak dari kemampuan dan kualitas penyelenggara. Kemampuan dalam menyelenggaraan Pilkada baik secara teknis maupun strategi dari para

³⁴ Sebagaimana dikatakan oleh **Diamond Linz** dan **Lipset** mendefinisikan demokrasi sebagai suatu sistem pemerintahan yang memenuhi tiga syarat pokok: kompetisi yang sungguh-sungguh dan meluas di antara individu-individu dan kelompok-kelompok organisasi (terutama partai politik) untuk memperebutkan jabatan-jabatan pemerintahan yang memiliki kekuasaan efektif, pada jangka waktu yang reguler dan tidak melibatkan penggunaan daya paksa; partisipasi politik yang melibatkan sebanyak mungkin warga negara dalam pemilihan pemimpin atau kebijakan, paling tidak melalui pemilihan umum yang diselenggarakan secara reguler dan adil, sedemikian rupa sehingga tidak satupun kelompok sosial (warganegara dewasa) yang dikecualikan, dan suatu tingkat kebebasan sipil dan politik, yaitu kebebasan berbicara, kebebasan pers, kebebasan untuk membentuk dan bergabung ke dalam organisasi yang cukup untuk menjamin integrasi kompetisi dan partisipasi politik. **Mohtar Mas'ood, Negara Kapital dan Demokrasi**, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, 18.

penyelenggara sangat menentukan sekali. Meskipun demikian, dukungan dari berbagai faktor dalam menunjang kinerja para penyelenggara ini mutlak sangat diperlukan.

a. Kredibilitas dan Kompetensi Panitia Pengawas

Panitia pengawas adalah pengawas pemilihan yang dibentuk oleh DPRD yang melakukan pengawasan terhadap seluruh tahapan pelaksanaan pemilihan. Tahapan pilkada langsung ini terdiri dari beberapa tahapan yaitu, persiapan pemilihan, penyelenggaraan pemilihan, penetapan pemilih, pendaftaran dan penetapan pasangan calon, kampanye, pemungutan dan penghitungan suara serta penetapan pasangan calon terpilih, pengesahan, dan pelantikan. Dalam keseluruhan tahapan ini pada satu hal panitia pengawas (Panwas) tidak terlibat dalam pelaksanaan pengawasan. Dalam tahapan persiapan pemilihan misalnya, pembentukan KPUD terlebih dahulu dilakukan daripada pembentukan panwas. Berbagai alasan dan kendala yang menjadi penghambat terbentuknya panwas.

Pembentukan panwas diputuskan oleh DPRD paling lambat 21 hari sejak disampaikan pemberitahuan DPRD kepada Kepala Daerah mengenai masa jabatannya dan pemberitahuan DPRD kepada KUPD mengenai berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah. Pemberitahuan DPRD kepada Kepala Daerah mengenai berakhirnya masa jabatan dilakukan 5 (lima) bulan sebelum berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah tersebut. Setelah pemberitahuan DPRD tersebut, KPUD menetapkan perencanaan penyelenggaraan meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan pelaksanaan

pemilihan Kepala Daerah, pembentukan PPK, PPS dan KPPS dan pemberitahuan dan pendaftaran pemilih. Penetapan tata cara dan jadwal waktu tahapan pelaksanaan pemilih ditetapkan dengan Keputusan KPUD dan disampaikan kepada DPRD dan Kepala Daerah selambat lambatnya 14 hari (empat belas) hari setelah pemberitahuan DPRD.³⁵ Berkaitan dengan pengawasan oleh panitia pengawas, beberapa perencanaan penyelenggaraan sudah dilakukan oleh KPUD. Kenyataan ini memberikan celah terjadinya tindakan sewenang-wenang. Salah satu bagian penting dari penyelenggaraan pemilihan tidak boleh dilewati tanpa pengawasan. Demikianlah maksud dan keinginan dari pembentukan panwas.

Peran penting panwas dalam menjaga konsistensi penyelenggaraan pilkada menjadi penting bagi penegakan hukum dan demokrasi. Berbagai pelanggaran yang muncul harus mampu diidentifikasi dan diklarifikasi oleh panwas seperti berkait dengan keputusan-keputusan KPUD.³⁶

Upaya menegakkan nilai-nilai hukum dan demokrasi dalam penyelenggaraan pilkada, peran penting Panwas adalah mengawasi setiap bentuk penyimpangan Pilkada. Seringkali dalam praktek ditemukan kecurangan-kecurangan yang dilakukan oleh pasangan calon Kepala Daerah demi upaya memenangkan Pilkada. Salah satu upaya besar yang mengancam

³⁵ Lihat ketentuan Pasal 2 dan Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

³⁶ Panwas Kabupaten Serang mempersoalkan Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Serang yang menetapkan empat pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati Serang 2005-2010. Keputusan itu dinilai tidak mempunyai kekuatan hukum mengingat belum ada Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang pasca keputusan Mahkamah Konstitusi. Panwas menilai KPU Serang terlalu dini dan tidak berkekuatan hukum. Setelah ada keputusan MK, KPU Serang seharusnya menunggu Perpu sebelum menetapkan calon Kepala Daerah. *Kompas*, Jumat 1 April 2005 hal 8

pilkada demokratis adalah perilaku curang sang *incumbent*. Dalam hal ini perundang-undangan memberi banyak *loopholes* bagi perilaku tidak fair. Banyak *loopholes* kemudian dimanfaatkan pada hampir seluruh tahapan. Jika pejabat Kepala Daerah saja dilarang mencalonkan atau dicalonkan karena khawatir terjadi konflik kepentingan, tentunya untuk Kepala Daerah yang sedang berkuasa hal itu juga berlaku.

Penyimpangan kekuasaan sang *incumbent* tergolong *political corruption*, yaitu “tiap penggunaan kekuasaan pemerintahan yang tidak sah dan tidak etis untuk keuntungan pribadi dan keuntungan politik”. Korupsi ini untuk meraih dua tujuan materi dan kekuasaan (George CS Benson, 1978). Apakahantisipasi merebaknya korupsi politik dalam pilkada berlebihan? Tentu tidak. Janganlah puas dengan pujian ikhwal demokratisnya pemilu legislatif dan pemilu presiden 2004. Bahkan, di negara yang mengaku kampiun demokrasi seperti AS, korupsi politik merupakan praktik luar biasa besar dan mengherankan (Simon & Eitzen, 1993).³⁷

Apa keuntungan sang *incumbent* yang bisa digunakan secara tidak sah atau paling tidak secara tidak etis pada pelaksanaan pilkada nanti? Paling tidak ada empat jalan masuk penyimpangan yang perlu disorot. *Pertama*, Kepala Daerah yang sedang berkuasa dapat memanfaatkan program-program dan anggaran pemerintah (baik dari pusat maupun daerah) untuk mengapitalisasi popularitasnya. Memang program-program pembangunan itu sudah diatur. Jadi yang dilakukan hanya “mendompleng” secara cerdas sehingga rakyat

³⁷ Kompas, *Pilkada dan Sang “Incumbent”*, Jumat, 29 April 2005, hal 5

memuji, ia berjasa memajukan daerahnya. Masyarakat yang kritis tidak terpengaruh sebab bukankah sudah seharusnya pemerintah melakukan tugas-tugas menyejahterakan rakyat? Mengapa upaya itu tidak dilakukan sejak dulu? Rakyat yang cerdas tahu mana program sejati dan mana yang jadi ajang membeli suara. *Modus kedua*, memanfaatkan relasi dengan pejabat pusat dan daerah serta dengan aparat birokrasi dibawahnya (termasuk lurah/kepala desa). Jadi seluruh hubungan vertikal maupun horizontal bisa dijadikan modal. Hubungan berlandaskan administrasi pemerintahan seperti itu tidak dimiliki para pesaing. Ini akan diperparah jika sudah ada keberpihakan dari pejabat pusat dan daerah kepada sang Kepala Daerah. Penyimpangan harus lebih diperhatikan terjadi di daerah-daerah yang didominasi satu partai politik amat besar (meski bisa terjadi di daerah yang konfigurasi politik lebih seimbang). Termasuk dalam konteks ini adalah pemanfaatan (atau penyalahgunaan) hubungan melalui forum “muspida”. Bukankah dalam beberapa kasus hal ini justru dicurigai menghambat proses penegakan hukum atas sang Kepala Daerah yang sedang bermasalah? Banyak dugaan penyimpangan jenis ini sudah dan akan mewarnai tahapan pilkada, misalnya pemilihan pelaksana teknis pemilihan, seperti anggota PPK, PPS dan KPPS. *Ketiga*, potensi penyimpangan menjadi terbuka karena tidak tegasnya ketentuan mengenai kampanye (terutama kampanye sebelum waktunya) serta sanksi bagi pelanggarnya. Ketentuan perihal kampanye pada pilkada dengan kampanye pemilu legislatif dan pilpres. Ketentuan tentang definisi kampanye dalam peraturan pemerintah, misalnya, justru membuat aneka penyimpangan

kampanye pilkada menjadi sulit ditanggulangi secara hukum (kejadian pemilu legislatif 2004 akan terulang lagi). Sebelum tahapan kampanye yang ditentukan KPUD, sang *incumbent* akan dengan leluasa melakukan berbagai kegiatan untuk “kampanye” dengan berbagai dalih. Keempat, kurang memadainya ketentuan perundang-undangan akan membantu penyimpangan dalam perolehan dan penggunaan dana kampanye serta *money politics* kian meluas. Untuk dana kampanye, mekanisme audit lebih sering melindungi ketidakbenaran materiil di lapangan. Betapa banyak kasus penyumbang fiktif yang ditemukan pemantau dan panwaslu pada pemilu 2004 ternyata tidak bisa digunakan untuk memasalahkan sang kandidat, karena secara formal audit sudah memenuhi syarat. Betapa banyak, peserta pemilu tidak melaporkan dana kampanye dan tidak bisa dijatuhi sanksi. Memang ada lebih dari 46 putusan atas *money politics* (suap) pada pemilu 2004, tetapi masih jauh dari banyak yang tidak tersentuh karena tidak memadainya aturan hukum.³⁸

b. Kelemahan KPUD sebagai Penyelenggara Pemilu

³⁸ Menurut Topo Santoso, mengenai hal ini sekali lagi ada *loopholes*, bukan hukum. meski salah satu yang dianggap kelebihan pilkada langsung adalah berkurangnya *money politics*, beliau menduga yang terjadi hanya “transformasi *money politics*” dari gedung dewan kepada tokoh dan rakyat. Lebih lanjut menurut beliau, di luar keempat hal itu keuntungan sang *incumbent* Kepala Daerah atas saingannya akan kian besar jika KPUD dan pengawas pilkada larut dalam irama politik secara tidak sah yang dimainkan *incumbent*. Dalam konteks inilah, public perlu berperan lebih besar dengan (1) mendorong kinerja pelaksana dan pengawas pilkada yang independen dan tegas; (2) mengontrol lahirnya aneka kebijakan Kepala Daerah dan pejabat Kepala Daerah yang merupakan pasangan tertentu; (3) memberi apresiasi kepada *incumbent* gubernur/bupati/waliKota yang menjunjung *fairnes* dan mengkritik sang *incumbent* yang menyalahgunakan kekuasaan untuk meraih kembali kekuasaannya; (4) tidak memilih sang *incumbent* yang menyalahgunakan kekuasaan pada pilkada nanti. Sikap “tidak fair” dan korup yang dipilihnya menjadi cermin motif untuk meraih materi dan kekuasaan bukan untuk memajukan rakyat; (5) mendorong perbaikan ketentuan pilkada yang dapat meminimalisasi penyalahgunaan kekuasaan *incumbent*. *Ibid.*, hal 6

Komisi Pemilihan Umum Daerah yang selanjutnya disebut KPUD adalah KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam UU No. 12 tahun 2003 yang diberi wewenang khusus oleh UU No. 32 tahun 2004 untuk menyelenggarakan pemilihan Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota. KPUD merupakan lembaga yang independen dan tunggal dalam penyelenggaraan pilkada langsung. Meskipun demikian, masih terdapat beberapa celah bagi tidak independennya lembaga ini. Independensi penyelenggaraan Pilkada langsung, berkaitan dengan keputusan MK yang menempatkan KPUD sebagai lembaga independen dalam pilkada. Putusan MK dianggap hanya sedikit menghindarkan KPUD dari kemungkinan adanya tekanan politik DPRD. Dalam ketentuan UU No. 32 tahun 2004, independensi KPUD terganggu oleh pertanggungjawaban kepada DPRD dan kemungkinan intervensi pemerintah dalam penyelenggaraan pilkada. MK dianggap gagal melepaskan sebelah kaki KPUD yang lain terkait dengan ketidakberanian MK mengembalikan pilkada ke rezim pemilu. Sebagai *interpreter of constitution*, MK semestinya mau melihat inkonsistensi aturan yang ada di tingkat konstitusi. Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 secara eksplisist menentukan bahwa pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden dan DPRD. Karena Pasal 22E ayat (2) tidak menyebut pemilihan Gubernur dan Bupati/Walikota, pembentuk UU No. 32 tahun 2004 mendalilkan bahwa pilkada tidak masuk dalam rezim pemilu melainkan masuk rezim pemerintahan daerah (**vide Bab VI pemerintah Daerah pasal 18 UUD 1945**). Karena perbedaan rezim itu menyangkut

interpretasi MK seharusnya mampu menelusuri lebih jauh mengapa pembentuk UU No.32 tahun 2004 begitu ngotot meletakkan pilkada. Penelusuran itu penting karena ada inkonsistensi dengan pemilihan anggota DPRD. Pasal 18 ayat (3) UUD 1945 menggariskan bahwa pemerintah daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota memiliki DPRD yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilu. Ketentuan ini mementahkan argumentasi bahwa pilkada dan pemilihan anggota DPRD berada pada dua rezim yang berbeda.³⁹

Pembatalan beberapa bagian pasal dalam UU No. 32 tahun 2004 dalam pelaksanaan pilkada, KPUD tidak lagi bertanggungjawab kepada DPRD.

³⁹ Mahkamah Konstitusi menerima permohonan *judicial review* yang diajukan oleh beberapa kelompok pemantau pemilihan umum dan 15 anggota Komisi Pemilihan Umum Daerah. Permohonan yang dikabulkan MK meliputi, Pasal 57 ayat (1) UU No. 32 tahun 2004 sepanjang anak kalimat "...yang bertanggungjawab kepada DPRD". Pasal 66 ayat (3) huruf e "...meminta pertanggungjawaban pelaksanaan tugas KPUD", Pasal 67 ayat (1) huruf e sepanjang anak kalimat "...kepada DPRD", dan Pasal 82 ayat (2) sepanjang anak kalimat "...oleh DPRD". Dalam amar putusan MK dinyatakan bagian-bagian pasal tersebut tidak punya kekuatan hukum mengikat. Dengan putusan itu, (1) dalam pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Komisi Pemilihan umum daerah (KPUD) tidak bertanggungjawab kepada DPRD, (2) DPRD tidak berwenang meminta pertanggungjawab tugas KPUD, (3) KPUD tidak berkewajiban mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran pemilihan Kepala Daerah kepada DPRD, dan (4) pembatalan calon Kepala Daerah yang terbukti melakukan pelanggaran berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap tidak dilakukan oleh DPRD. Berkenaan dengan keputusan MK tersebut, hakim konstitusi A. Mukhtie Fajar (satu di antara tiga hakim yang mengajukan *dissenting opinion*), sebagai *the guardian of constitution*, MK seyogianya memberikan pencerahan dalam membangun sistem ketatanegaraan dan sistem demokrasi Indonesia yang berkelanjutan (*sustainable democracy*) bukan demokrasi yang patah-patah, "mulur mungkrèt" seperti gelang karèt. Pendapat itu terkait dengan pengalaman ritual pemilihan sepanjang orde baru yang tidak bisa dikualifikasikan sebagai pemilihan demokratis. Karena pengalaman itu, dalam *dissenting opini*nya Mukhtie Fajar mengajukan pertanyaan yang cukup menggelitik apakah kita akan mengulangnya dengan pemilihan Kepala Daerah langsung versi UU 32 tahun 2004. Pertanyaan mendasar yang patut dikemukakan mengapa MK kehilangan argumentasi meletakkan pemilihan Kepala Daerah ke dalam rezim pemilihan umum. Padahal, dalam beberapa putusan sebelumnya MK pernah memutus lebih dari apa yang dimohonkan. Untuk permohonan yang diajukan 15 kelompok pemantau dan 1 KPUD, MK tidak perlu melakukan *ultra petitum* karena mengembalikan pemilihan Kepala Daerah ke rezim pemilihan umum termasuk bagian yang dimohonkan. Lalu adakah kegagalan MK mengembalikan pilkada ke dalam rezim pemilu terkait dengan pertemuan antara MK dan pimpinan DPR beberapa waktu sebelumnya atau MK takut dituding mencari pekerjaan baru karena salah satu konsekuensi pilkada masuk ke rezim pemilu sengketa hasil pemilihan harus diselesaikan oleh MK. Pertanyaan ini menjadi penting karena putusan MK tetap tidak menjamin pemilihan Kepala Daerah yang demokratis dan yang lebih jauh mendasar MK gagal melakukan sinkronisasi mekanisme perekrutan kepemimpinan untuk semua level pemilihan. *Kompas, Pilkada Pasca Putusan MK*, Jumat 1 April 2005 hal 4.

Hilangnya kewajiban itu harus dicarikan mekanisme pengawasan terhadap KPUD. Guna mengawasi KPUD ada beberapa cara yang dapat dilakukan, misalnya, meskipun UU No. 32 tahun 2004 tidak memberi kewajiban atau wewenang khusus kepada KPU (Nasional) untuk mengontrol KPUD dalam proses pilkada, KPU tetap dapat mengawasi KPUD. Untuk itu, KPU harus proaktif berkomunikasi dengan KPUD. Bagaimana pun secara moral citra KPU juga ditentukan oleh kinerja KPUD melaksanakan pemilihan Kepala Daerah. Tidak hanya itu, aparat penegak hukum (polisi dan jaksa) harus peka melihat kemungkinan adanya penyimpangan selama proses pilkada. Kalau ditemukan bukti awal yang cukup, penegak hukum harus mengambil langkah untuk mengungkap indikasi penyimpangan yang terjadi. Di samping itu, masyarakat dan media massa harus membentuk aliansi untuk mengawasi KPUD. Pengawasan masyarakat tidak hanya penting dalam mewujudkan pilkada yang demokratis, tetapi juga mencegah kemungkinan KPUD melakukan segala bentuk penyelewengan. Keterbatasan waktu bisa saja dijadikan alasan oleh KPUD untuk menghalalkan praktik KKN dalam memenuhi semua logistik yang diperlukan dalam pilkada.⁴⁰ Dengan demikian, peran penting KPU, masyarakat dan aparat hukum sangat penting dalam melakukan pengawasan terhadap KPUD.

Pilkada langsung diselenggarakan oleh KPUD yang bertanggungjawab DPRD (**Pasal 37 UU 32 Tahun 2004**). Keharusan KPUD mempertanggungjawabkan penyelenggaraan Pilkada langsung pada DPRD

⁴⁰ *Ibid.*, hal 5

tentu menimbulkan sejumlah kontroversi dari sisi kemandirian lembaga penyelenggara pemilu. Undang-undang No. 12 tahun 2003 secara jelas menempatkan Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai lembaga yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Posisi KPUD yang subordinate DPRD akan sangat mudah diintervensi oleh kekuatan politik dominan yang menguasai DPRD. Di samping itu, kewenangan KPUD juga semakin dikeberi dalam Pasal 82 ayat (2) ketika DPRD mempunyai kewenangan untuk memberikan sanksi pembatalan pada calon yang bersaing apabila melakukan tindakan *money politics*. Selain itu, proses pengebirian kemandirian KPUD berlanjut ketika amanat UU No. 32 tahun 2004 menyerahkan kewenangan tata cara persiapan dan semua tata pelaksanaan Pilkada kepada Pemerintah dalam bentuk Peraturan Pemerintah. Proses pendelegasian itu akan membuka ruang bagi intervensi kepentingan politik Pemerintah Pusat, dan akhirnya KPUD menjadi tidak kredibel. Di luar itu, intervensi Pemerintah Pusat juga dimungkinkan oleh pasal 100 UU No. 32 tahun 2004 dalam pengesahan pengangkatan pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati maupun Wakil Bupati. Oleh karena itu, putusan MK ini pada satu sisi harus disambut baik yang melepaskan pertanggungjawaban KPUD kepada DPRD terkecuali terhadap pertanggungjawaban anggaran pelaksanaan pilkada. Seperti yang dikemukakan di atas, bahwa intervensi DPRD terhadap KPUD dapat dihindari tetapi intervensi pemerintah masih mendapat celah terhadap KPUD.

Secara yuridis keberadaan KPUD sebagai penyelenggara pilkada menempatkan lembaga ini sebagai pusat perhatian penting dalam pelaksanaan

tugas-tugasnya. Hambatan-hambatan pelaksanaan tugas-tugas yang dimiliki oleh KPUD tidak terlepas dari beberapa kelemahan regulasi salah satunya berkaitan dengan adanya perubahan beberapa peraturan yang kemudian harus menyesuaikan dengan peraturan lainnya terutama pasca putusan MK.

Seperti misalnya, KPU Provinsi DI Yogyakarta pesimistis pilkada langsung di Bantul, Sleman, dan Gunung Kidul bisa sukses digelar 26 Juni 2005 mendatang. Karena itu, pemerintah pusat diminta menunda pilkada hingga November 2005 untuk memberi waktu persiapan bagi KPUD pasca putusan Mahkamah Konstitusi. Menurut **Suparman Marzuki** putusan MK terhadap *judicial review* atas UU No. 32 tahun 2004 yang diajukan 15 Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) di Indonesia, justru menimbulkan persoalan baru. Karena putusan itu mendorong pemerintah menyusun Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (PERPU) untuk mengganti beberapa pasal yang dihapus MK. KPUD harus menunggu lagi perpu yang akan dikeluarkan pemerintah, padahal sisa waktu mereka hanya dua bulan. **Suparman** mencontohkan kesulitan yang dialami KPUD antara lain dalam hal pencetakan kartu suara baru, sesuai dengan keinginan pemerintah pusat yang menghendaki pilkada menggunakan kartu pemilih baru, bukan kartu pemilih yang digunakan dalam pemilu legislatif dan pemilu presiden 2004. Selain itu masalah dana untuk untuk pilkada dari APBN dan APBD juga belum keluar. Kemudian, menurut **Purwo Santoso**, pilkada memang perlu diundur jika alasannya untuk mencari pijakan legalitas hukum. Karena, menurutnya pilkada merupakan kompetisi politik yang sarat dengan konflik, sehingga

membutuhkan legalitas hukum yang mengaturnya. Jika tidak, konflik yang muncul bisa tak berujung. Dari sisi pasal-pasal UU No. 32 tahun 2004 yang tidak diubah. Menurut Purwo, tidak memberikan pengaruh bagi pelaksanaan pilkada. Sementara yang menjadi persoalan adalah legalitas KPU sebagai penyelenggaranya karena menurut pembuat UU, pilkada bukan merupakan pemilu sehingga tidak memberikan kewenangan penyelenggaraan kepada KPU, melainkan diselenggarakan oleh pemerintah, dalam hal ini Departemen Dalam Negeri, serta dengan aturan yang ditetapkan oleh pemerintah pula. Namun MK telah memutus pilkada sebagai pemilu dalam lingkup yang lebih kecil, sehingga kewenangan penyelenggaraannya dikembalikan kepada KPU. Ini berarti KPU diakui haknya oleh MK. Namun, hal penting yang perlu dicatat menurutnya, adalah sikap KPU terhadap isi PP No. 6 tahun 2005 yang diturunkan dari UU No. 32 tahun 2004. Jika KPU menolak isi PP, maka kemungkinan pengunduran pilkada akan memakan waktu lama.⁴¹ Hal ini kemudian akan menjadi penghambat bagi pelaksanaan kerja dari KPUD dalam menyusun jadwal pilkada.

KPUD sebagai penyelenggara pemilihan mempunyai tugas dan wewenang membentuk Panitia Pemilih Kecamatan (PPK) dan Panitia Pemungut Suara (PPS). Melalui PPS dilaksanakan pendaftaran pemilih (**Pasal 5 dan Pasal 11 PP No. 6 tahun 2005**). Berdasarkan jumlah pemilih ini kemudian KPUD mencetak kartu suara. Namun demikian, dalam pendataan

⁴¹ *Kompas*, **KPUD Minta Pilkada di Tunda November**, Sabtu 2 April 2005. setelah keputusan MK tersebut pemerintah pusat kemudian mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) Nomor 3 tahun 2005 dan juga Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2005.

pemilih, KPUD mengalami hambatan dalam hal identifikasi jumlah pemilih.⁴²

Hambatan ini dapat saja terjadi ketika sosialisasi bagi pemilih tidak segera dilaksanakan oleh KPUD, sehingga dituntut agar KPUD mampu berkoordinasi dengan instansi terkait.

Kompetisi politik dalam Pilkada tidak terjadi secara berkualitas ketika lembaga penyelenggara pemilu tidak kompeten dan kredibel. Dalam pelaksanaan pilkada, KPUD diuji kemampuannya. Berbagai tugas yang diembankan kepadanya harus dapat dijalankan dengan sebaik-baiknya. Namun dalam beberapa kenyataan yang terjadi di daerah-daerah, pelaksanaan tugas KPUD ini tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan.⁴³ Target

⁴² Pemutakhiran data penduduk yang dilakukan Departemen Dalam Negeri bersama dengan pemerintah daerah akan mempengaruhi pemutakhiran data pemilih dalam pemilihan Kepala Daerah langsung. Direktur Jenderal Administrasi Kependudukan Departemen Dalam Negeri (Depdagri) Wahyudi Wiyono Putro mengatakan Depdagri telah menerima data Pendaftaran Pemilih dan Pendataan Penduduk Berkelanjutan (P4B) yang kemudian diambil data pemilihnya oleh Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil daerah, yang disebut sebagai Data Penduduk Potensial Pemilih Pilkada (DP4). DP4 ini memang belum tentu benar sehingga KPUD harus melakukan *up date* lagi untuk mendapatkan DP4. Namun diakuinya beberapa KPUD mengalami kesulitan dalam pemutakhiran data pemilih pilkada dan pencetakan kartu pemilih. *Kompas*, **Pemutakhiran Data Pangkal Masalah**, Selasa 5 April 2005, hal 8. Pemutakhiran data ini pun membingungkan Kabupaten Serang. Akibatnya jadwal pengisian kartu pemilih mengalami kemunduran. Menurut Ketua Pokja Pemilih Kabupaten Serang, masalahnya Nomor Induk Kependudukan (NIK). Kebingungan yang terjadi tidak hanya soal teknis pelaksanaan tetapi juga pada dasar hukum yang menjadi acuan berdasarkan Pasal 33 ayat (2) PP No. 6 tahun 2005. Kartu pemilih yang dibuat berdasarkan hasil pemutakhiran dan validasi data pemilih, antara lain, memuat nomor pemilih. Namun, instruksi yang diterimanya memuat NIK, seperti tercantum dalam lampiran contoh kartu pemilih dibuku Depdagri itu. Kekhawatirannya, kasus pada saat pemilu legislatif lalu muncul kembali di pilkada kali ini (kasus lama itu adalah kesalahan cetak kartu pemilih dan munculnya kartu pemilih fiktif. Berdasarkan catatan pada pemilu legislatif lalu terdapat 8.888 kartu pemilih yang salah cetak dan 3.500 kartu pemilih fiktif di Serang karena tidak ada pemiliknya) jika Depdagri menggunakan data BPS (Badan Pusat Statistik) dalam menentukan NIK. *Kompas*, **Pemutakhiran Data Pemilih Yang Membingungkan**, Jumat, 8 April 2005, hal 8

⁴³ Sosialisasi Pilkada Semarang masih terbatas. Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kota Semarang telah menetapkan pemilihan Walikota dan Wakil Walikota tanggal 27 Juni 2005. Namun, hingga saat ini belum tampak ada sosialisasi pemilihan Kepala Daerah (pilkada) secara langsung kepada masyarakat. Bahkan belum satu pun spanduk mengenai pilkada langsung dipasang di wilayah Kota Semarang. Sosialisasi dalam konteks penyelenggaraan memang belum. Tetapi setiap kami diundang dalam seminar atau diskusi, kami berbicara di situ. Ini salah satu bentuk sosialisasi kami kepada masyarakat. Kata ketua KPU Kota Semarang Mohammad Hakim Junaidi di Semarang. *Kompas*, Selasa 5 April 2005, hal 8.

pelaksanaan Pilkada pada bulan Juni 2005 bagi beberapa daerah yang telah dijadwalkan mengalami pengunduran. Hal ini tidak hanya semata-mata karena kesalahan KPUD.⁴⁴ Dalam hal terjadi kendala teknis penyelenggaraan pilkada secara langsung keputusan politik pengunduran atau penundaannya berada di tangan DPRD bersangkutan. Keputusan tersebut diambil setelah mereka menerima permintaan pengunduran itu dari KPU provinsi atau Kabupaten/Kota.⁴⁵

⁴⁴ Beberapa daerah yang mengalami pengunduran jadwal pilkada salah satunya beberapa Kabupaten di provinsi Irian Jaya. Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor penghambat yaitu keterlambatan penetapan PP No. 6 tahun 2005, semula dijadwalkan Desember 2004 ternyata sampai Februari 2005. Juga adanya keterlambatan DPRD menyampaikan berakhirnya masa jabatan sampai 4 April 2005. *Kompas*, **Pilkada Terancam Tertunda**, Selasa 5 April 2005, hal 8. Jadwal Pilkada di Kabupaten Serang ditunda karena bertepatan dengan ujian Nasional SLTP. *Kompas*, **Jadwal Pilkada di Banten Berantakan**, Rabu, 5 April 2005, hal 8. Terhadap daerah-daerah gempa dan daerah bencana alam dipastikan pilkada akan mengalami penundaan seperti Nias Utara, Nias Selatan, beberapa Kabupaten di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. *Kompas*, **Pilkada di Nias Ditunda**, Kamis 7 April 2005, hal 6. Kemudian di Provinsi NTT, enam daerah mengalami penundaan yaitu Flores Timur, Ngada, Manggarai, manggarai Bata, Sumba Barat, dan Sumba Timur. Sebagaimana dijelaskan oleh Ketua KPU NTT Robby Ratukore, putusan uji materiil UU No. 32 tahun 2004 hanyalah sebagai fakta hukum dan bukan payung hukum pelaksanaan pilkada. Setelah *judicial review* itu, eskalasi politik di enam daerah tadi meningkat. Namun yang menjadi soal, putusan itu tidak bisa menjadi landasan operasional penyelenggaraan pilkada. Misalnya, di Sumba Timur sebelum ada putusan uji materi, sebenarnya hanya dimungkinkan maksimal empat pasang calon yang muncul. Tetapi setelah ada putusan MK, partai kecil yang tidak mendapat kursi di DPRD pun dimungkinkan untuk berkoalisi dengan total suara 15 persen. Jadi, putusan MK ini memiliki implikasi dalam penyelenggaraan pilkada. KPU NTT tidak mau mengambil risiko menyelenggarakan pilkada di luar koridor kepastian peraturan perundang-undangan yang memayunginya, sehingga rapat pleno KPU NTT memutuskan menunda tahapan program dan jadwal pilkada. *Kompas*, **KPU NTT Tunda Seluruh Kegiatan Pilkada**, Kamis, 7 April 2005, hal 8.

⁴⁵ Ketua Komisi II Dewan Perwakilan Rakyat Ferry Mursyidan Baldan menyebutkan, dalam hal pengunduran jadwal atau penundaan pilkada akibat kendala teknis, keputusan itu cukup diambil oleh DPRD setempat sepanjang permintaan tersebut didasari permintaan KPUD setempat. "Kalau alasannya seperti itu, tidak perlu ada Keppres. Sebelumnya, sejumlah KPUD menyatakan pelaksanaan pilkada bisa tertunda karena berbagai problem yang melilit KPUD, seperti problema dana dan urusan yang lebih administratif. Ferry mengingatkan, dalam tahapan awal pelaksanaan pilkada, DPRD memiliki tugas memberitahukan kepada Kepala Daerah mengenai berakhirnya masa jabatan dan juga mengusulkan pemberhentian Kepala Daerah dan wakilnya yang masa jabatannya berakhir dan mengusulkan pengangkatan Kepala Daerah-Wakil Kepala Daerah terpilih. Dalam kondisi terpaksa dilakukan pengunduran jadwal atau penundaan, DPRD-lah yang kemudian berhubungan dengan Departemen Dalam Negeri mengenai pengisian penjabat Kepala Daerah ataupun perpanjangan masa jabatan penjabat Kepala Daerah yang sudah ditugaskan. *Kompas*, **Keputusan Pengunduran Pilkada di Tangan DPRD**, Rabu 6 April 2005.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan Pilkada secara langsung di Kabupaten/Kota menurut UU No. 32 tahun 2004 adalah melakukan distribusi logistik, keamanan, stabilitas politik, alokasi dana anggaran, sosialisasi Pilkada, koordinasi dengan instansi terkait, dan melakukan koordinasi vertikal dan horizontal.
2. Peran Pemerintah Pusat dalam penyelenggaraan Pilkada secara langsung di Kabupaten/Kota menurut UU No. 32 tahun 2004 dan PP No. 6 tahun 2005 adalah melakukan dan menjamin stabilitas politik, hukum dan keamanan. Melakukan sosialisasi, pemutakhiran data, penyiapan pedoman yang berkaitan dengan dukungan penyelenggaraan pilkada. Dalam hal lainnya, peranan pemerintah pusat adalah melakukan alokasi dana bagi penyelenggaraan pilkada.

B. Saran

1. Perlunya daya dukung yang intensif dari pemerintah pusat terhadap penyelenggaraan pemilihan langsung Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Hal-hal yang perlu diperhatikan oleh pemerintah pusat dalam memberikan dukungan terhadap penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung adalah daya dukung dan

kemampuan yang dimiliki oleh daerah sehingga mampu mengatasi setiap persoalan-persoalan yang sekiranya terjadi pada penyelenggaraan Pilkada tersebut.

2. Perlu adanya peningkatan kualitas dukungan dari pemerintah daerah terhadap unsur-unsur penyelenggara pemilihan langsung Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Dalam beberapa persoalan yang menyangkut alokasi dana yang hendak dipergunakan dalam penyelenggaraan pilkada ini harus mampu dikoordinasikan dengan pemerintah pusat.
3. Dukungan pemerintah pusat terhadap penyelenggaraan Pilkada langsung agar memperhatikan prinsip-prinsip hubungan antarsusunan pemerintahan yang bertanggungjawab dan sistem hubungan pusat daerah.
4. Kualitas dan kuantitas dari penyelenggara pilkada seperti KPUD dan Panwas harus lebih ditingkatkan agar mampu menyelenggarakan Pilkada langsung yang lebih berkualitas pada masa mendatang.

Daftar Pustaka

A. Buku-buku

- Afan Gaffar, Syaukani, Ryaas Rasyid. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003.
- Afan Gaffar. *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar. Yogyakarta, 1999.
- Andi Malaranggeng, et al, *Otonomi Daerah Perspektif Teoritis Dan Praktis*, Bigraf Bekerjasama Dengan FISIP UMM Malang, 2001.
- Azhary, *Negara Hukum Indonesia Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya*, UI Press, Jakarta, cetakan pertama, 1995.
- Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia (suatu kajian teoritik)*, FH UII Press, cetakan pertama, 2004
- _____, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum FH UII, Yogyakarta, 2001.
- _____, *Lembaga Kepresidenan*, PSH UII dan Gama Media, Yogyakarta, 1999.
- B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan, dan Hak-hak Asasi Manusia (memahami proses konsolidasi sistem demokrasi di Indonesia)*, Universitas Atmajaya, Yogyakarta, 2003.
- Baharudin Loppa, *Hak Asasi Manusia dalam Al-Qur'an*, PT. Dana Bakti Yasa, Jakarta, 1996.
- CST Kansil dan Christine Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, cetakan ketiga, 2000
- Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum, dan Konstitusi*, Liberty, Jogjakarta, Cetakan kesatu, 1999
- _____, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty Yogyakarta, 1994
- Diamond Larry, *Revolusi Demokrasi*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1994.

Fadillah Putra, *Parpol dan Kebijakan Publik: Analisis Terhadap Kongruensi Janji Politik Partai dengan Realisasi Produk Kebijakan Publik di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003.

George Sorensen, *Demokrasi dan Demokratisasi Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia yang sedang Berubah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, cetakan 1, 2003

Guruh, Syahdah LS., *Menimbang Otonomi vs Federal*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2000.

Haryanto, *Partai Politik Suatu Tinjauan Umum*, Liberty, Jogjakarta, Cetakan I, 1984

I Widarta, *Cara Mudah Memahami Otonomi Daerah*, Lapera Pustaka Utama, Jogjakarta, 2001.

Ichlasul Amal, *Teori-teori Mutakhir Partai Politik*, Cetakan kedua, PT Tiara Wacana, Yogyakarta, 1996.

Jimly Ashiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, cetakan I, 2004

Josef Riwu Kaho. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002

Khoirudin, *Partai Politik dan Agenda Transisi Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta 2004.

Lexi J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remadja Karya, Bandung, 1998

Mohtar Mas'ud, *Negara Kapital, dan Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003

Moh Mahfud, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*. Rineka Cipta, Jakarta, 2003

_____, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*. Gama Media, Yogyakarta, 1999.

Moh. Kusnardi, dan Bintang R. Saragih., *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 2000.

Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, Cetakan keduapuluh satu, 2000

_____, *Demokrasi di Indonesia Demokrasi Parlementer atau Demokrasi Pancasila (Kumpulan Karangan)*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1994

_____, *Partisipasi dan Partai Politik Sebuah Bunga Rampai*, PT. Gramedia, Jakarta, 1981.

Riant Nugroho D, *Otonomi Daerah: Desentralisasi tanpa Revolusi (Kajian dan Kritik atas Kebijakan Desentralisasi di Indonesia)*, PT. Gramedia, Jakarta, 2000,

Ryaas Rasyid. *Makna Pemerintahan Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan*. PT. Yarif Watampone, Jakarta, cetakan keempat, 1999

Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Grasindo, Jakarta, 1992

Satjipto Rahardjo, dalam Khudzaifah Dimiyati (editor), *Ilmu Hukum Pencarian Pembebasan dan Pencerahan*, Muhammadiyah University Press, Surakarta, 2004

Sri Soemantri M. *UUD 1945 Kedudukan dan Aspek-aspek Perubahannya*. UNPAD Press, Bandung, 2002.

Sarundanjang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Sinar Harapan, Jakarta, 1999

_____, *Pemerintahan Daerah Dalam Perspektif Otonomi Daerah*, Bumi Aksara, Jakarta, 1999,

The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintah Daerah di Negara Republik Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1993

W. Friedmann, *Legal Teori*, Muhamad Arifin, (terj), *Teori dan Filsafat Hukum Telaah Kritis Atas Teori-teori Hukum (Susunan I)*, CV. Rajawali, Jakarta, cetakan pertama, 1990.

_____, *Legal Teori*, Muhamad Arifin (terj), *Teori dan Filsafat Hukum; Hukum dan Masalah-masalah Kontemporer (Susunan III)*, CV. Rajawali, Jakarta, cetakan pertama, 1990

B. Surat Kabar, Majalah, Hasil Penelitian

Kompas, **Pilkada Pasca Putusan MK**, Jumat 1 April 2005

Kompas, **KPUD Minta Pilkada di Tunda November**, Sabtu 2 April 2005.

Kompas, **KPUD Minta Pilkada di Tunda November**, Sabtu 2 April 2005.

Kompas, **KPUD Minta Pilkada di Tunda November**, Sabtu 2 April 2005.

Kompas. **Pemutakhiran Data Pangkal Masalah**. Selasa 5 April 2005.

Kompas, **Pilkada Terancam Tertunda**, Selasa 5 April 2005.

Kompas, **Jadwal Pilkada di Banten Berantakan**, Selasa, 5 April 2005

Kompas, **Keputusan Pengunduran Pilkada di Tangan DPRD**, Rabu 6 April 2005.

Kompas, **Pilkada di Nias Ditunda**, Kamis 7 April 2005.

Kompas, **KPU NTT Tunda Seluruh Kegiatan Pilkada**, Kamis, 7 April 2005.

Kompas, **Pemutakhiran Data Pemilih Yang Membingungkan**, Jumat, 8 April 2005,

Kompas, **Kualitas Calon Pemimpin Daerah Diragukan**, Sabtu, 9 April 2005

Kompas, **Pilkada di Jabar dan Bali Rawan Konflik**, Sabtu 9 April 2005,

Kompas, **Politik Uang Ditengarai Sudah Terjadi Dalam Pilkada**, Sabtu, 9 April 2005.

Kompas, **Definisi Partai Politik Uang dalam Pilkada Perlu Diperjelas**, Rabu, 20 April 2005.

Kompas, **Di Kritik Kebijakan Mantan Bupati Kebumen**, Rabu, 27 April 2005.

Kompas, **Jamur “Electioneer” Pilkada**, Jumat, 29 April 2005.

Kompas, **Pilkada dan Sang “Incumbent”**, Jumat, 29 April 2005

Kompas, **Peluang Calon Independen Tetap Tertutup**, Rabu, 1 Juni 2005

Kompas, **Perlu Dipikirkan Masalah Pasca-Pilkada**, Kamis, 2 Juni 2005.

Kompas, **Ribuan TKI Cianjur Terancam Kehilangan Hak Pilih**, Kamis, 7 April 2005

Kompas, **Sebagian Pemilih Belum Mendapat Kartu Pemilih**, 8 Juni 2005.

Kompas, **Pilkada Di Jabar dan Bali Rawan Konflik**, Sabtu, 9 April 2005.

Kompas, **Perlu Dipikirkan Masalah Pasca-Pilkada**, Kamis, 2 Juni 2005

Kompas, **Penanganan Sengketa Hasil Pilkada Harus Singkat**, Senin, 6 Juni, 2005

Kompas, **Pilkada Tidak Beri Ruang Bagi Perempuan**, Senin, 13 Juni 2005.

Kompas, **Pilkada Baru Hasilkan Demokrasi Prosedural**, Kamis 23 Juni 2005

Kompas, **Pilkada Abaikan Lokalitas**, Senin, 27 Juni, 2005

Kompas, **Partai Politik tidak Berakar Dalam Pilkada**, Selasa, 28 Juni, 2005.

C. Peraturan perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik,

Undang-Undang 22 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD Dan DPRD

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 17 tahun 2005 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah.

Intruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 7 tahun 2005 tentang Dukungan Pmeeirnth dan Pemerintah Daerah untuk Kelancaran Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Permendagri No. 9 tahun 2005 tentang Pedoman bagi Pemerintah Daerah dalam Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 02 tahun 2005 tentang Tata Cara Pengajuan Upaya Hukum Keberatan Terhadap Penetapan Hasil Pilkada dan Pilwakada dari KPUD Propinsi dan KPUD Kabupaten/Kota

Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 5 tahun 2005 tentang Syarat Tidak Sedang Dinyatakan Pailit Bagi Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 8 tahun 2005 tentang Petunjuk Teknis tentang Sengketa Mengenai Pemilihan Umum Kepala Daerah (PILKADA)

Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 9 tahun 2005 tentang Petunjuk Teknis PERMA No. 2 tahun 2005 tentang Tata Cara Pengajuan Upaya Hukum Keberatan Terhadap Penetapan Hasil Pilkada dan Pilwakada dari KPUD Propinsi dan KPUD Kabupaten/Kota