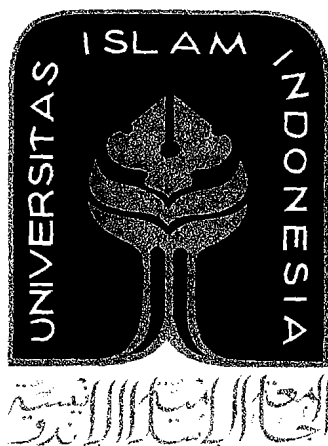


**PENGATURAN CALON INDEPENDEN DAN PROBLEMATIKANYA DALAM
PILKADA PASCA DIBERLAKUKANNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2008
(STUDI KASUS PILKADA KOTA BANDUNG TAHUN 2013)**

TESIS



OLEH :

NAMA MHS : ROY AL MINFA, S.H

NO. POKOK MHS : 12912053

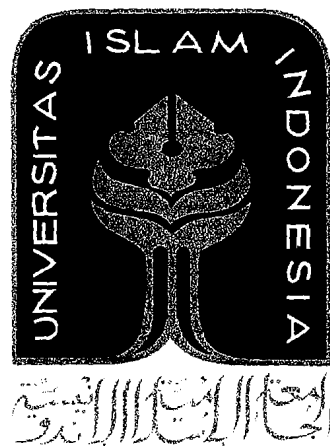
BKU : HTN / HAN

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

2013

**PENGATURAN CALON INDEPENDEN DAN PROBLEMATIKANYA DALAM
PILKADA PASCA DIBERLAKUKANNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2008
(STUDI KASUS PILKADA KOTA BANDUNG TAHUN 2013)**

TESIS



OLEH :

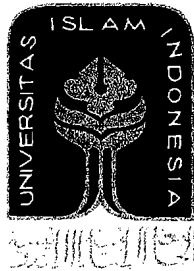
NAMA MHS : ROY AL MINFA, S.H

NO. POKOK MHS : 12912053

BKU : HTN / HAN

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

2013

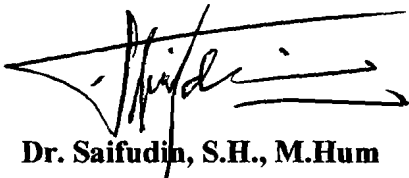


**PENGATURAN CALON INDEPENDEN DAN PROBLEMATIKANYA DALAM PILKADA
PASCA DIBERLAKUKANNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2008
(STUDI KASUS PILKADA KOTA BANDUNG TAHUN 2013)**

Oleh :
Nama Mhs : Roy Al Minfa, S.H
No. Pokok Mhs : 12912053
BKU : HTN / HAN

**Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan kepada
Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis**

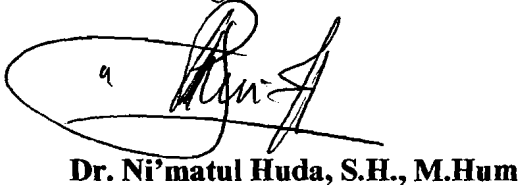
Pembimbing I



Dr. Saifudin, S.H., M.Hum

Yogyakarta, Oktober 2013


Pembimbing II



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

Yogyakarta, Oktober 2013

**Mengetahui Ketua Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia**



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



**PENGATURAN CALON INDEPENDEN DAN PROBLEMATIKANYA DALAM PILKADA
PASCA DIBERLAKUKANNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2008
(STUDI KASUS PILKADA KOTA BANDUNG TAHUN 2013)**

Oleh :
Nama Mhs : Roy Al Minfa, S.H
No. Pokok Mhs : 12912053
BKU : HTN / HAN

Telah diajukan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis
dan dinyatakan LULUS pada hari Jum'at, 01 November 2013

Pembimbing I

Dr. Saifudin, S.H., M.Hum

Yogyakarta, November 2013

Pembimbing II

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

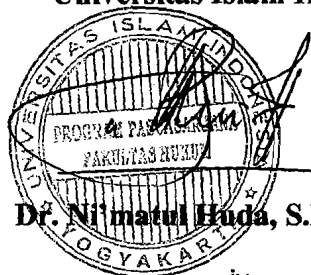
Yogyakarta, November 2013

Anggota Penguji

Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.Hum

Yogyakarta, November 2013

**Mengetahui Ketua Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia**



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

HALAMAN MOTTO

- ❖ *“ Katakanlah, Sesungguhnya shalatku, ibadah ku, hidup dan mati ku hanya untuk Allah semata, Tuhan penguasa semesta alam, tiada sekutu bagi-Nya dan aku adalah orang-orang yang pertama-tama menyerahkan diri (kepada Allah). (Qs. Al-An'am : 162)*
- ❖ *Jadikanlah sabar dan sholat sebagai penolong mu, dan sesungguhnya yang demikian itu sungguh berat, kecuali bagi orang-orang yang khusyu' (Qs. Al-Baqorah : 45)*
- ❖ *Sesungguhnya sesudah kesulitan itu ada kemudahan (Qs. Alam Nasyrat : 6)*
- ❖ *Hidup akan terasa bermakna apabila ilmu yang kita miliki dapat berguna bagi orang lain dalam berbuat kebaikan.*

PERSEMBAHAN

Tesis ini ku persembahkan untuk :

- ❖ Kedua orang tua ku yang tercinta, Abah dan Emak, terimakasih atas kasih sayang dan kesabaran yang selama ini diberikan demi keberhasilan ku.***
- ❖ Kakak ku yang aku sayangi (kak Almansyah, Mbak Mifta, Kak Rhoma Yandi, dan kak Jen Husman) yang senantiasa memberikan motivasi dalam menuntut ilmu.***
- ❖ Adik-Adik ku yang aku sayangi (Hajro Vernando, Decky Atamura dan Daffa Maulana, Ponakan Ku Arsha Sarha Maharani)***
- ❖ Seseorang senantiasa memotivasi ku (Chindy Fulma Lestari)***
- ❖ Sahabat-sahabat terbaikku BKU HTN***
- ❖ Almamaterku***

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Assalamualaikum Wr. Wb

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, dimana atas segala limpahan rahmat serta hidayah-Nya, penulis masih diberi kesehatan dan kesempatan dalam menyelesaikan Skripsi ini, tidak lupa sholawat serta salam selalu tercurahkan bagi baginda Nabi Besar Muhammad SAW yang telah membawa umat manusia dari zaman jahiliyah menuju zaman yang berilmu pengetahuan seperti yang kita rasakan saat ini.

Atas izin Allah SWT yang telah diberikan kepada penulis yang ahirnya, penulis dapat menyelesaikan tugas dalam rangka penyusunan Tesis yang berjudul : **“PENGATURAN CALON INDEPENDEN DAN PROBLEMATIKANYA DALAM PILKADA PASCA DIBERLAKUKANNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2008 (STUDI KASUS PILKADA KOTA BANDUNG TAHUN 2013)”**. Penulisan Tesis ini dalam rangka memenuhi persyaratan untuk memperoleh gelar Master Ilmu Hukum (S2) di Program Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

Penyusunan Tesis ini, penulis mengalami berbagai kesulitan, baik karena keterbatasan litelatur, wawasan maupun pengalaman. Akan tetapi dengan usaha dan tidak pernah putus asa, ahirnya Tesis ini dapat tersusun tepat pada waktunya meskipun masih terdapat kekurangan yang mesti perlu perbaikan. Dengan harapan semoga apa yang terkandung di dalam tulisan Tesis ini dapat bermanfaat bagi pihak-

pihak yang terkait atau pembaca pada umumnya. Dalam penulisan Tesis ini penulis mendapatkan berbagai bantuan dari berbagai pihak untuk itu pada kesempatan ini dengan tulus dan ikhlas penulis sampaikan ucapan rasa terima kasih yang tiada terhingga kepada :

1. Prof. Dr. Edy Suandi Hamid, M.Ec. Selaku Rektor Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menuntut ilmu di Program Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
2. Dr. Rusli Muhammad, S.H., M.H. Selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, yang telah memberikan izin kepada penulis untuk menyusun dan menyelesaikan Tesis ini.
3. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum selaku Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, sekaligus sebagai dosen Pembimbing yang tidak pernah henti-hentinya memberikan masukan-masukan, idenya serta kemudahan yang telah diberikan selama ini sehingga Tesis ini dapat terselesaikan dengan baik.
4. Dr. Saifudin, S.H., M.Hum Selaku Dosen Pembimbing Utama, yang telah memberikan ilmu pengetahuan, ide-idenya, saran serta kemudahan waktu dalam membimbing sampai Tesis ini dapat terselesaikan.
5. Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.Hum selaku dosen penguji, yang telah memberikan berbagai masukan dan saran kepada penulis agar penulisan Tesis lebih dapat disempurnakan.

6. Bapak dan Ibu Dosen pengajar serta Tata Usaha Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, yang telah membantu dan memberikan kemudahan administrasi untuk kepentingan penulis.
7. Kedua orang tuaku, kakak dan adikku yang tercinta yang memberikan banyak dukungan baik moril, materiil maupun sepirtual serta motivasi agar dapat menyelesaikan skripsi dengan baik.
8. Teman-teman BKU HTN / HAN Program Pascasarjana Fakultas Hukum Islam Indonesia, yang selama ini saling memberi kritik saran serta tempat berdiskusi yang selalu kompak.
9. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, yang telah banyak memberikan bantuan baik berupa moril maupun materiil, serta saran-saran yang berguna bagi penulisan ini.

Penulis telah berusaha semaksimal mungkin untuk menyelesaikan Tesis ini namun mengingat segala keterbatasan pengetahuan, kemampuan serta litelatur yang diperoleh, maka segala kritik dan saran yang bersifat membangun akan penulis terima dengan senang hati guna penyempurnaan dalam penulisan selanjutnya.

Dengan memanjatkan do'a kehadirat Allah SWT, semoga segala sumbangsih dan kebaikan berbagai pihak yang telah diberikan kepada penulis menjadikan amal sholeh baginya dan mendapatkan balasan yang berlipat ganda dari Allah SWT. Amin ya Rabbal alamin.

Wassalamualaikum, Wr. Wb.

Yogyakarta, November 2013

Penulis

DAFTAR ISI

COVER UTAMA	i
HALAMAN JUDUL	ii
HALAMAN PERSETUJUAN	iii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iv
HALAMAN MOTTO ..	v
HALAMAN PERSEMBAHAN	vi
KATA PENGANTAR	vii
DAFTAR ISI	x
DAFTAR TABEL	xiv
ABSTRAK ..	xv
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	10
C. Tujuan Penelitian	10
D. Kerangka Teori	11
E. Metode Penelitian	23
BAB II TINJAUAN TEORITIK HUBUNGAN PARTAI POLITIK, PEMILIHAN UMUM DAN DEMOKRASI	
A. Kedudukan Partai Politik dalam Sistem Demokrasi	33
1. Pengertian Partai Politik	35
2. Fungsi dan Tujuan Partai Politik	38
3. Perkembangan Partai Politik di Indonesia	46

B. Kedudukan Pemilihan Umum dalam Sistem Demokrasi Indonesia	50
1. Pengertian Pemilihan Umum	54
2. Nilai-Nilai Penting Pemilihan Umum	55
3. Sistem Pemilihan Umum di Indonesia	58
C. Penerapan Demokrasi Indonesia	61
1. Pengertian Demokrasi	64
2. Macam-Macam Demokrasi	68
3. Demokrasi Lokal di Indonesia	72
 BAB III PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH DI INDONESIA	
A. Fungsi, Tugas dan Wewenang Kepala Daerah	76
1. Fungsi Kepala Daerah	79
2. Tugas Kepala Daerah	80
3. Kewenangan Kepala Daerah	82
B. Pengaturan Pemilihan Kepala Daerah	85
1. Landasan Yuridis Pemilukada	88
2. Pilkada Perwakilan	96
3. Pilkada Langsung	102
C. Pengaturan Tentang Pencalonan dan Penyelenggaraan Pilkada	110
1. Calon Usungan Partai Politik	111
2. Calon Independen	115
3. Kewenangan Komisi Pemilihan Umum Daerah	124

BAB IV ANALISIS PENGATURAN CALON INDEPENDEN DAN
PROBLEMATIKANYA DALAM PILIHAN UMUM KEPALA
DAERAH PASCA DIBERLAKUKANNYA UNDANG-UNDANG
NOMOR 12 TAHUN 2008

A. Diskripsi Pelaksanaan Pilkada Kota Bandung Tahun 2013	131
1. Gambaran Umum Kota Bandung	131
2. Tahapan-Tahapan Pemilukada Kota Bandung.....	132
B. Peran KPU Kota Bandung dalam Pengaturan Calon Independen..	143
1. Sumber Daya Manusia (SDM) KPU Kota Bandung	154
2. Manajemen Pengelolaan Pilkada oleh KPU Kota Bandung	155
3. Regulasi yang Sinergis dalam Pilkada	156
C. Problematika Pengaturan Calon Independen dalam Pemilukada..	159
1. Tidak Jelasnya Mekanisme Pengumpulan Dukungan.....	161
2. Banyaknya Dukungan Ganda	165
3. Copy KTP Kadaluarsa dan Tandatangan Palsu.....	167
4. Klaim Masyarakat Tidak Memberikan Dukungan... ..	169
5. Keterbatasan Waktu (<i>limited Time</i>)... ..	170
6. Biaya Tinggi (<i>High Cost</i>)... ..	171
D. Konsepsi Ideal Pengaturan Persyaratan Calon Independen	173
1. Pengaturan Ulang Jumlah Dukungan	175
2. Adanya Kejelasan Pengaturan Mekanisme Dukunga	178
3. Adanya Sosialisasi Pembeda Calon Independen... ..	179
4. Adanya Lembaga Pengawas Calon Independen.....	180

5. Adanya Sanksi Pelanggaran Dukungan Calon Independen.....	181
BAB IV PENUTUP	
A. Kesimpulan	183
B. Rekomendasi	191
DAFTAR PUSTAKA	192
LAMPIRAN	

DAFTAR TABEL

Tabel 3.1	Daftar Pelaksanaan Pemilukada di Indonesia	122
Tabel 3.2	Pasangan Calon Independen yang Terpilih dalam Pemilukada	123
Tabel 4.1	Hasil Pemungutan Suara Kota Bandung Pilwakot 2013	141
Tabel 4.2	Jumlah Kecamatan Kota Bandung Tahun 2013	146
Tabel 4.3	Jumlah Dukungan dan Sebaran Pilwakot Bandung Tahun 2013 Memenuhi Persyaratan	147
Tabel 4.4	Jumlah Dukungan dan Sebaran Pilwakot Bandung Tahun 2013 Tidak Memenuhi Persyaratan	148
Tabel 4.5	Jumlah Dukungan dan Sebaran Pilwakot Bandung 2013 Memenuhi Persyaratan Verifikasi Faktual	149
Tabel 4.6	Jumlah Tambahan Dukungan Minimal Masa Perbaikan Calon Perseorangan	150
Tabel 4.7	Besaran Dukungan Pencalonan Independen Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008.....	161

**“PENGATURAN CALON INDEPENDEN DAN PROBLEMATIKANYA DALAM
PILKADA PASCA DIBERLAKUKANNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2008
(STUDI KASUS PILKADA KOTA BANDUNG TAHUN 2013)”**

ABSTRAK
Roy Al Minfa

Sistem pemilihan langsung oleh rakyat lahir, ketika diundangkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Undang-undang ini mengubah sistem pemilihan Kepala Daerah yang dipilih atau diusungkan oleh lembaga legislatif daerah (DPRD) menuju sistem pemilihan langsung oleh rakyat di daerah dengan sistem diusung oleh partai politik atau gabungan partai politik. Implementasi undang-undang ini menghadapi kendala terkait dengan calon yang diusungkan oleh partai politik atau gabungan partai politik, calon yang ditentukan oleh partai politik dianggap tidak relevan dan tidak sesuai dengan keinginan rakyat. Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, menempatkan partai politik sebagai satu-satunya pintu masuk bagi calon kepala daerah serta menutup kesempatan bagi calon di luar partai politik atau calon independen (perseorangan). Hal ini melatar belakangi putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-V/2007 yang membuka kesempatan calon independen sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, dengan demikian bagaimanakah implementasi di lapangan dan probelamatika apa saja yang terjadi dalam pengaturan calon independen dalam pilkada.

Metode pendekatan yang digunakan adalah pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), suatu penelitian normatif tentu harus menggunakan pendekatan perundang-undangan, karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang menjadi fokus sekaligus tema sentral suatu penelitian. Penelitian ini bersifat *deskriptif analitis*, yang mengungkapkan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan teori-teori hukum yang menjadi objek penelitian. Demikian juga hukum dalam pelaksanaannya di dalam masyarakat yang berkenaan objek penelitian. Dengan adanya perpaduan sifat penelitian yuridis dan empiris dalam penelitian ini, maka metode analisis yang dapat digunakan adalah dengan menggunakan metode penelitian bersifat *deskriptif preskripsi*. Dengan menggunakan metode analisis *deskriptif preskripsi* maka data yang dalam analisis akan dapat menguraikan data-data secara jelas.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan, maka penulis berkesimpulan bahwa: *Pertama*, peran KPU Kota Bandung terhadap verifikasi faktual calon independen bersifat absolut dan final artinya keputusan yang ditetapkan berdasarkan fakta lapangan serta tidak ada upaya hukum lainnya. *Kedua*, dalam pengaturan calon independen terdapat berbagai problematika yakni; 1) ketidakjelasan aturan hukum mekanisme pengumpulan dukungan, 2) banyaknya dukungan ganda, 3) temuan dukungan kadaluarsa, pemalsuan tanda tangan dan identitas dukungan, 4) klaim masyarakat tidak memberikan dukungan, 5) keterbatasan waktu, dan 6) biaya tinggi. *Ketiga*, konsepsi ideal pengaturan calon independen dimasa yang akan datang perlu memperhatikan; 1) pengaturan ulang jumlah dukungan, 2) adanya aturan yang jelas mekanisme perolehan dukungan, 3) adanya sosialisasi pembeda bagi calon independen, 4) perlunya lembaga pengawas bagi calon independen, dan 5) adanya sanksi pelanggaran bagi calon independen dalam memperoleh dukungan.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) langsung merupakan mekanisme demokrasi dalam rangka rekrutmen pemimpin daerah, dimana rakyat secara menyeluruh memiliki hak dan kebebasan untuk memilih calon-calon bersaing dalam suatu medan permainan dengan aturan main yang sama. Pilkada langsung dapat disebut pemilu apabila dilaksanakan secara terbuka (*transparent*) dan dapat dipertanggungjawabkan (*accountable*), kedua persyaratan dasar tersebut diterjemahkan dengan berbagai tahapan kegiatan dan penunjang tahapan kegiatan.¹

Sebelum dilakukannya pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat, pemilihan kepala daerah dilakukan melalui sistem perwakilan yakni pemilihan kepala daerah oleh anggota DPRD.² Dengan konsekuensi dari pemilihan tidak langsung tersebut maka kepala daerah dalam menjalankan pemerintahan menyampaikan pertanggungjawaban kepada DPRD. Sebaliknya ketika kepala daerah dipilih oleh rakyat secara langsung maka kepala daerah bertanggungjawab kepada rakyat selaku pemilih. Secara politik, Kepala Daerah lalu tidak lagi harus *accountable* kepada DPRD, melainkan kepada rakyat di dalam bentuk pemilihan

¹ Joko J. Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung Filosofi, Sistem dan Problema di Indonesia*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Pustaka Pelajar Bekerja Sama LP3M, 2005), hlm. 109.

² Praktik Pemilihan Kepala Daerah Oleh DPRD berlangsung sejak di undangkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan berlaku dari tahun 1999-2004 semenjak digantikannya oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Kepala Daerah lima tahunan.³ Sistem pemilihan langsung oleh rakyat lahir, ketika diundangkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Undang-undang ini mengubah sistem pemilihan Kepala Daerah yang dipilih atau diusung oleh lembaga legislatif daerah (DPRD) menuju sistem pemilihan langsung oleh rakyat di daerah yang diusung oleh partai politik atau gabungan partai politik. Pilkada langsung merupakan ajang untuk memilih dengan bebas terhadap pemimpin daerah yang dianggap dapat menjalankan amanah untuk melaksanakan sistem pemerintahan dengan baik di tingkat daerah.

Namun kenyataan yang terjadi bahwa pilihan pemimpin daerah yang semestinya dipilih secara bebas oleh rakyat menghadapi kendala terkait dengan calon-calon yang diusung oleh partai politik atau gabungan partai politik. Calon-calon yang diusung dianggap tidak memiliki kemampuan memadai di dalam memimpin. Usungan yang ditentukan oleh partai politik dianggap tidak relevan dan bersifat politis semata. Sehingga, Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, masih menjadi perdebatan tersendiri dalam hal penetapan calon kepala daerah oleh partai politik. Partai politik menjadikan kesempatan ini dalam melakukan transaksi politik bagi calon kepala daerah. Sehingga timbul keinginan agar pengusungan calon kepala daerah dapat dilakukan diluar partai politik yaitu melalui jalur independen (perseorangan).

Undang-undang 32 tahun 2004, tidak memberikan kesempatan dan peluang bagi calon independen (non partai) untuk mencalonkan diri dalam pemilihan kapala daerah, bagi calon perseorangan (non kader partai) yang ingin maju dalam

³ Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*, Cetakan Pertama (Jakarta: Kencana, 2010), hlm. 203.

pemilihan kepala daerah harus melalui pintu partai politik atau dukungan gabungan partai politik, secara tidak langsung praktik ini merupakan pembatasan hak konstitusional seseorang serta pembatasan hak persamaan dalam pemerintahan, untuk ikut berpartisipasi dalam bursa pencalonan. Pembatasan pencalonan perseorangan ini menjadi problematika tersendiri, terkait pengaturan calon peserta pilkada yang tidak lepas dari berbagai kepentingan golongan (politik) jika harus berhadapan dengan partai politik atau mendapat restu dari partai politik untuk dapat dicalonkan.

Meskipun dikatakan Pilkada secara langsung, makna langsung di sini lebih terfokus kepada adanya hak pilih dari rakyat untuk memilih kepala daerah. Namun untuk calon kepala daerah itu sendiri, ditentukan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Hal ini tidak terlepas dari kerangka kelembagaan bahwa proses pencalonan kepala daerah itu menggunakan *'party system'*.⁴ Bahwa organisasi partai cenderung bersifat oligarkis. Organisasi dan termasuk juga organisasi partai politik kadang-kadang bertindak dengan lantang untuk dan atas nama kepentingan rakyat, tetapi dalam kenyataannya di lapangan justru berjuang untuk kepentingan pengurusnya sendiri.⁵

Partisipasi politik dalam sistem pemilihan langsung mempunyai dua sisi. *Pertama*, partisipasi untuk memilih dan memutuskan sendiri pilihannya. *Kedua*, partisipasi untuk memilih dan sekaligus juga untuk dipilih. Hak seorang warga negara untuk dipilih tidak dapat dibatasi oleh lembaga negara dan partai politik.

⁴ *Ibid.*, hlm. 183-184.

⁵ Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*, Cetakan Ketiga (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 63.

Baik sebagai anggota masyarakat biasa maupun sebagai anggota dari sebuah partai politik, mempunyai kesamaan kedudukan di dalam konstitusi negara. Artinya, undang-undang manapun tak dapat diadakan untuk membatasi hak politik warga negara hanya karena ia bukan bagian atau anggota dari partai politik tertentu.⁶

Berkaitan dengan tidak adanya peluang atau kesempatan bagi calon independen maju di dalam pilkada, Lalu Ranggalawe mengajukan permohonan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi. Pemohon merupakan warga negara Indonesia yang menjadi anggota DPRD Kabupaten Lombok Tengah yang mempunyai kepentingan terkait dengan permohonan pengujian undang-undang *a quo* dan sangat berkepentingan terhadap pemilihan kepala daerah baik untuk mencalonkan diri maupun dicalonkan dalam pemilihan kepala daerah.

Pemilihan Kepala Daerah Gubernur dan Wakil Gubernur dilangsungkan di Daerah Nusa Tenggara Barat (NTB) pada tahun 2008. Lalu Ranggalawe berkeinginan untuk ikut mencalonkan diri/dicalonkan sebagai kandidat Gubernur/Wakil Gubernur NTB. Meskipun Pemohon saat itu, masih aktif sebagai anggota DPRD dari Partai Bintang Reformasi (PBR). Pemohon tidak terlalu berharap untuk dapat dicalonkan melalui partai, sebab bukan rahasia umum lagi bahwa pada umumnya partai-partai sudah menjadi barang komoditi yang diperjual-belikan dengan nilai harga yang terbilang tinggi untuk ukuran di daerah.⁷

⁶ Septi Nur Wijayanti, "Pengaruh Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Calon Independen Pemilihan Kepala Daerah Terhadap Dinamika Partai Politik", *Jurnal Konstitusi PK2p-FH UMY*, Edisi No.1 Vol.1, (2008), hlm. 55-56.

⁷ Terpetik dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 5/PUU-V/2007 yang termuat dalam Duduk Perkara kedudukan hukum (*legal standing*) pemohon, surat permohonannya tertanggal 5 Februari 2007 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi pada tanggal 7 Februari 2007 dan diregistrasi dengan Nomor 05/PUU-V/2007 kemudian dilakukan perbaikan pada tanggal 5 Maret 2007 kemudian diperbaiki kembali pada tanggal 13 Maret 2007.

Pemohon Mengajukan *judicial review* terhadap Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, Bahwa Pasal 56 Ayat (2), Pasal 59 Ayat (1), Ayat (3), Ayat (4), Ayat (5) huruf a, Ayat (5) huruf c, Ayat (6) dan Pasal 60 Ayat (2), Ayat (3), Ayat (4) dan Ayat (5).⁸ Materi yang terkandung dalam pasal-pasal ini mengindikasikan bahwa partai politik merupakan satu-satunya sumber kepemimpinan atau penyeleksi kepemimpinan daerah, baik pengusung calon gubernur, bupati dan walikota.

Atas *judicial review* tersebut Mahkamah Konstitusi menerima dengan Putusan Nomor 5/PUU-V/2007 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, yang membuka peluang dan kesempatan bagi calon independen untuk ikut serta di dalam pilkada, hal tersebut telah menjadi landasan hukum dalam penyelenggaraan dalam pemilukada dan berlaku secara umum di seluruh wilayah Indonesia.⁹ Mahkamah Konstitusi menilai bahwa pasal-pasal tertentu dalam Undang-Undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah telah membatasi hak-hak warga negara dalam memperoleh kesempatan didalam pemerintahan, sebagaimana yang dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3).

Putusan Mahkamah Konstitusi memberikan peluang dan kesempatan secara luas bagi calon independen dalam pilkada. Putusan tersebut berimplikasi terhadap proses pilkada yang berlangsung di berbagai daerah Indonesia. Pilkada yang berlangsung pada tahun 2008 hingga tahun 2013 telah diikuti oleh beberapa

⁸ Baca Pokok permohonan yang diajukan dalam halaman 5 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 5/PUU-V/2007.

⁹ Sebelum dilakukannya *judicial review* terhadap Undang-Undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, pencalonan Independen hanya diberlakukan khusus dalam Pilkada Aceh dalam pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dengan kemenangan mutlak, sehingga munculnya reaksi dari berbagai daerah untuk dapat mencalonkan melalui jalur independen.

calon independen, artinya pelaksanaan pilkada yang selama ini yang hanya di usung oleh partai politik kini telah berubah haluan, bahwa pencalonan dapat dilakukan melalui sistem jalur independen, peluang ini telah memberikan ruang partisipasi bagi calon independen tanpa terkecuali dalam mengikuti Pilkada.

Disini terlihat adanya dua perubahan besar bagi terciptanya pematangan demokrasi di tingkat lokal. *Pertama* adalah pemilihan calon kepala daerah secara langsung. *Kedua* adalah calon kepala daerah boleh maju berkompetisi tanpa harus melalui partai politik tertentu.¹⁰

Agar tidak terjadi kekosongan hukum dalam pengaturan calon independen tersebut, dibentuklah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.¹¹ Selain itu dalam tatanan teknis diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Peraturan ini mengatur secara umum tentang mekanisme pencalonan melalui jalur independen di dalam pilkada.

Ketentuan hukum calon independen, berlaku secara menyeluruh di berbagai daerah Indonesia dengan syarat dukungan yang sama berdasarkan jumlah penduduk. Ketentuan calon independen harus mendapatkan dukungan dengan

¹⁰ Faiq Tobroni, "Dinamika Perubahan Peraturan Pilkada dan Kontribusinya dalam Memantapkan Demokrasi", *Jurnal Konstitusi PSHK-FH Universitas Islam Indonesia*, Edisi No.1 Vol.,III, (2010), hlm. 142.

¹¹ Selama diberlakukannya Undang-Undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, bahwa tahun 2005 sampai dengan Tahun 2008 lebih dari 400-an daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota menyelenggarakan Pilkada Langsung, selama praktek Pilkada Langsung tersebut telah membatasi hak-hak konstitusi seseorang untuk ikut mencalonkan diri tanpa harus melalui jalur partai politik.

syarat minimal dukungan. Undang-Undang 12 Tahun 2008 dalam Pasal 59 ayat (2a dan 2b) bahwa pengaturan mengenai jumlah dukungan menjadi permasalahan tersendiri yaitu harus memenuhi dukungan dengan presentase dukungan bagi calon Gubernur dan Wakil Gubernur harus memiliki minimal dukungan antara 3% (tiga persen), 4% (empat persen), 5% (lima persen), dan 6,5% (enam koma lima persen) dilihat dari jumlah penduduk yang tersebar lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah Kabupaten/Kota di Provinsi yang bersangkutan, dan untuk dukungan calon Bupati dan Wakil Bupati / Walikota dan Wakil Walikota tersebar di lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah Kecamatan di Kabupaten/Kota dimaksud.

Jika dilihat secara umum, mekanisme pengaturan calon independen terkait persyaratan pendukung begitu sulit dan bahkan dapat menimbulkan berbagai persoalan didalam implementasinya, adanya pemberatan dibandingkan calon usungan partai politik, usungan dari partai politik tidak memiliki syarat-syarat minimal dukungan hanya berdasarkan presentase kursi di parlemen atau jumlah suara pada saat pemilu. Selain itu hal yang memberatkan adalah terkait dengan proses verifikasi administrasi dan verifikasi faktual yang akan dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) dengan rentan waktu perbaikan yang begitu singkat, sehingga proses pengaturan calon independen dapat dikatakan sangat alot dan sulit direalisasikan terkait dengan penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah secara langsung di berbagai daerah di Indonesia.

Salah satu daerah yang akan menyelenggarakan pilkada adalah Kota Bandung. Berdasarkan Keputusan KPU Kota Bandung Nomor 46/Kpts/KPU-Kota-011.329135/2013 bahwa tahapan pemungutan suara Pemilihan Umum

Kepala Daerah Kota Bandung akan diselenggarakan pada 23 Juni 2013. Pelaksanaan Pilkada Kota Bandung merupakan salah satu Pilkada yang diikuti calon independen dan calon usungan partai politik. Penyelenggaraan Pemilu Kota Bandung di ikuti oleh 8 (delapan) pasangan calon walikota dan wakil walikota, yang terdiri dari 4 (empat) pasangan merupakan pencalonan dari partai politik atau gabungan partai politik, sedangkan 4 (empat) pasangan calon merupakan pasangan dari calon perseorangan / independen.

Sebelum menetapkan calon independen Komisi Pemilihan Umum Kota Bandung membentuk Keputusan Nomor : 06/Kpts/KPU-Kota-011329135/2013 tentang Pedoman Teknis tata Cara Pendaftaran, Penelitian dan Penetapan Pasangan Calon Perseorangan dalam Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Bandung Tahun 2013 dan menetapkan Keputusan Nomor : 23/Kpts/KPU-Kota-011.329135/2013 tentang Persyaratan Dukungan dan Jumlah Sebaran Paling Rendah Pasangan Calon Perseorangan dalam Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Kota Bandung Tahun 2013.

Sedangkan pengaturan untuk calon usungan partai politik atau gabungan partai politik Komisi Pemilihan Umum Kota Bandung membentuk Keputusan Nomor : 07/Kpts/KPU-Kota-011329135/2013 tentang Pedoman Teknis Tata Cara Pendaftaran, Penelitian dan Penetapan Pasangan Calon dari Partai Politik atau Gabungan Partai Politik dalam Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Bandung Tahun 2013. Keputusan bagi calon perseorangan maupun usungan partai politik merupakan landasan yuridis bagi Komisi Pemilihan Umum dalam menjalankan tugas selaku penyelenggara Pemilihan Umum.

Terkait dengan pengaturan dan pelaksanaan pilkada Kota Bandung tanggal 23 Juni 2013, KPU Kota Bandung menetapkan hasil pemilihan umum dengan perolehan suara tertinggi calon usungan partai politik dan menempatkan calon independen dengan suara terendah.¹² Bagaimana implementasi terhadap keputusan KPU Kota Bandung terhadap pengaturan calon independen dan pengaturan calon usulan partai politik atau gabungan partai politik di dalam pilkada, apakah pengaturan yang diberlakukan telah sejalan dengan aspirasi dan tujuan penyelenggaraan sistem demokrasi di Indonesia atau terjadi berbagai problematika di dalam implementasinya sehingga, perolehan suara calon independen jauh dibawah syarat minimal dukungan 3% (tiga persen) dikumpulkan di KPU Kota Bandung.

Dengan demikian penulis tertarik untuk melakukan pengkajian lebih jauh terkait dengan hasil pemilihan dan berbagai problematika yang terjadi selama pelaksanaan Pilkada Kota Bandung, dengan mengangkat judul tesis tentang “Pengaturan Calon Independen dan Problematikanya dalam Pilkada Pasca Diberlakukannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 dengan melakukan Studi Kasus Pilkada Kota Bandung Tahun 2013”.

¹² Hasil Perhitungan Resmi pada tanggal 28 Juni 2013, yang dilakukan oleh KPU Kota Bandung menetapkan, Ridwan Kamil-Oded M Danial, meraih 434.130 suara (45,24 persen), Posisi kedua, Edi Siswadi-Erwan Setiawan, meraih 169.526 suara (17,67 persen), Ayi Vivananda-Nani Suryani 145.513 suara (15,16 persen), Wahyudin Karnadinata- Tonny Aprilani 79.728 suara (8,31 persen), MQ Iswara-Asep Dedy Ruyadi 73.617 suara (7,67 persen), Budi Setiawan-Rizal Firdaus 26.064 suara (2,72 persen), Wawan Dewanta-M Sayogo 17.901 suara (1,87 persen), Bambang Setiadi-Alex Tahsin Ibrahim 13168 suara (1,37 persen). Jumlah suara sah 959.647, suara tidak sah 42.864, sehingga total suara yang masuk 1.002.511. Jika dikurangkan dari jumlah pemilih pada daftar pemilih tetap 1.658.808 orang, terdapat 39,52 persen warga terdaftar yang tidak menggunakan hak pilihnya.

B. Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang di atas maka penulis dapat mengambil suatu rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana peran KPU Kota Bandung dalam melakukan verifikasi faktual terhadap dukungan bagi Calon Independen menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008?
2. Problematika apa saja yang terjadi dalam penetapan calon independen pada Pemilihan Umum Kepala Daerah Kota Bandung tahun 2013?
3. Bagaimana konsepsi ideal dalam pengaturan Calon Independen pada Pemilihan Kepala Daerah dimasa yang akan datang?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai oleh penulis dalam penelitian ini menginginkan suatu tujuan yang berupa :

1. Untuk mengetahui, mempelajari dan menganalisis sejauh mana peran yang dilakukan KPU Kota Bandung terhadap pengaturan calon independen.
2. Untuk mengetahui, mempelajari dan menganalisis problematika yang terjadi dan yang dihadapi oleh Komisi Pemilihan Umum Kota Bandung dalam proses penetapan calon independen, terkait dengan pelaksanaan Pilkada di Kota Bandung.
3. Untuk memberikan tawaran konsep yang lebih baik dan ideal dimasa yang akan datang dalam pengaturan calon independen dalam Pilkukada.

E. Kerangka Teori

Dari uraian kajian yang dilakukan pada latar belakang di atas, maka agar dapat melakukan proses penelitian secara sistematis maka perlu digunakan beberapa teori yang relevan. Agar proses penelitian dapat berjalan baik dengan dasar argumentasi yang kuat, untuk itu perlu adanya suatu landasan teori yang berkaitan dengan tema penelitian yang dilakukan oleh penulis. Teori yang dapat menunjang proses penelitian ini akan digunakan teori demokrasi secara spesifik terkait dengan demokratisasi di daerah sebagai teori utama (*grand theory*) dan didukung oleh teori Pilkada sebagai bagian dari pemilu.

1. Demokratisasi di Daerah

Istilah demokrasi berasal dari bahasa Yunani yang terdiri dari dua perkataan yaitu, *demos* yang berarti rakyat dan *cratein* yang berarti pemerintah. Dengan demikian, demokrasi secara terminologi berarti pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.¹³

Pada zaman Yunani Kuno, istilah demokrasi itu mempunyai konotasi yang buruk. Demokrasi (*demos+cratos* atau *demos+kratien*) dibayangkan orang sebagai pemerintahan oleh semua orang yang merupakan kebalikan dari konsep pemerintahan oleh satu orang (*autocracy*).¹⁴

Konsep demokrasi atau kedaulatan di tangan rakyat dalam penelitian ini merupakan konsep yang saling berhubungan, hal ini disebabkan inti dari teori demokrasi atau kerakyatan adalah merupakan peranan rakyat secara

¹³ Bondan Gunawan, *Apa itu Demokrasi*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2000), hlm. 1.

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Cetakan Kedua, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 116.

langsung dalam penyelenggaraan pemerintahan, baik dalam Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Peran serta rakyat merupakan tolak ukur yang sangat penting didalam pelaksanaan konsep demokrasi di Indonesia dalam hal ini dapat dilihat dari partisipasi masyarakat di dalam pemilu Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD, dan DPRD serta pemilihan umum kepala daerah provinsi, kabupaten / kota.

Demokrasi pertama-tama merupakan gagasan yang mengandaikan bahwa kekuasaan itu adalah dari, oleh dan untuk rakyat. Dalam pengertian yang lebih partisipatif demokrasi itu bahkan disebut sebagai kondep kekuatan dari, oleh, untuk dan bersama rakyat. Artinya, kekuasaan itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat, dan karena itulah rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan memberi arah serta yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan. Keseluruhan sistem penyelenggaraan negara itu pada dasarnya juga diperuntukkan bagi seluruh rakyat itu sendiri. Bahkan negara yang baik diidealkan pula agar diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat dalam arti dengan melibatkan masyarakat dalam arti yang seluas-luasnya.¹⁵

Seperti diketahui, demokrasi mempunyai dua macam pengertian, yaitu demokrasi dalam arti formal (*formele democratie*) dan demokrasi dalam arti material (*materieele democratie*).¹⁶ Tipe demokrasi yang ideal diwujudkan dalam derajad yang berbeda-beda melalui konstitusi yang berbeda-beda pula.

¹⁵ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan pilar-Pilar Demokrasi*, Cetakan Kedua, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 241.

¹⁶ Sri Soemantri, *Keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Editor H. Dahlan Thaib dan Ni'matul Huda, cetakan Pertama, (Yogyakarta: Jurusan HTN Fakultas Hukum UII, 1992), hlm. 46.

Demokrasi langsung adalah demokrasi dengan derajat yang relatif paling tinggi.¹⁷ Demokrasi adalah suatu pola pemerintahan di mana kekuasaan untuk memerintah berasal dari mereka yang diperintah. Atau demokrasi adalah pola pemerintah yang mengikut sertakan secara aktif semua anggota masyarakat dalam keputusan yang diambil oleh mereka yang diberi wewenang.¹⁸

Pengertian mengenai kekuasaan tertinggi itu sendiri, tidak perlu dipahami bersifat monistik dan mutlak dalam arti tidak terbatas, karena sudah dengan sendirinya kekuasaan tertinggi di tangan rakyat itu dibatasi oleh kesepakatan yang mereka tentukan sendiri secara bersama-sama yang dituangkan dalam rumusan konstitusi yang mereka susun dan sahkan bersama, terutama mereka mendirikan negara yang bersangkutan.¹⁹

Makna demokrasi merupakan suatu pemerintahan yang menempatkan rakyat sebagai unsur utama dalam negara sehingga baik dalam tahap perencanaan, pelaksanaan maupun pengawasan pemerintah, rakyat seharusnya selalu berperan aktif dan penentu yang utama. Oleh karena itu, paham kedaulatan rakyat diatur di dalam UUD Negara Republik Indonesia 1945. Kedaulatan rakyat yang terkandung dalam UUD Negara Republik 1945 adalah kombinasi antara yang berkembang di Barat dan tradisi budaya

¹⁷ Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Cetakan Ketujuh, (Bandung: Nusa Media, 2011), hlm. 408.

¹⁸ Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011), hlm. 174.

¹⁹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi ...op.cit.*, hlm. 117.

Indonesia di masa lalu dan Demokrasi Politik (Barat) dan Demokrasi Ekonomi (sosialis).²⁰

Konsep demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara telah memberikan ruang kepada rakyat atau kelompok rakyat tertentu untuk mengatur dan mengurus kepentingannya dengan cara membuat dan menjalankan peraturan sendiri. Rakyat atau kelompok rakyat diberi kebebasan dalam rangka menentukan nasibnya.²¹

Konsep demokrasi tentu menjadi pilihan secara bersama oleh rakyat, dimana dalam konsep ini partisipasi rakyat dapat dirasakan secara langsung maupun tidak langsung. Rakyat menjadi penentu dalam melaksanakan kepentingan yang telah disepakati secara bersama, sebagaimana yang di sebutkan dalam UUD 1945 pada Pasal 1 ayat (2) menegaskan bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Artinya dalam menjalankan pemerintah yang berdasarkan kerakyatan haruslah didasari oleh suatu peraturan perundang-undangan, agar kedaulatan tetap berada pada tangan rakyat.

Istilah demokrasi juga digunakan secara beragam, terkadang digunakan untuk menyebut suatu bentuk pemerintahan dan terkadang dikonotasikan dengan kondisi suatu masyarakat. Namun, di dunia kontemporer, ketika nasionalisme tak pelak lagi menjadi dasar bagi demokrasi

²⁰ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia: Pergeseran Keseimbangan antara Individualisme dan Kolektivisme dalam Kebijakan Demokrasi Politik dan Ekonomi Selama Tiga Masa Demokrasi 1945-1980-an*, Cetakan Pertama (Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994), hlm. 6.

²¹ Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintah Daerah Kajian Tentang Hubungan Keungan Antara Pusat dan Daerah*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: UII-Press, 2006), hlm. 18.

politik, maka pemerintah politik menjadi instrumen kemajuan sosial. Di sinilah letak keterkaitannya dengan demokrasi politik yang mengisyaratkan pemerintah harus bergantung pada persetujuan pihak yang diperintah; artinya, ekspresi persetujuan maupun ketidaksetujuan rakyat sudah harus memiliki sarana penyaluran yang nyata dalam pemilihan umum, program politik partai, media massa, dan lain sebagainya.²²

Kiranya dapat diberikan pemahaman terhadap suatu negara yang menganut sistem demokrasi. *Pertama*, demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan yang mempunyai unsur-unsur atau elemen-elemen yang saling terkait dan tidak dapat dipisahkan. *Kedua*, orang-orang yang memegang kekuasaan atas nama demokrasi dapat mengambil keputusan untuk menetapkan dan menegakkan hukum. *Ketiga*, kekuasaan untuk mengatur dalam bentuk aturan hukum tersebut diperoleh dan dipertahankan melalui pemilihan umum yang bebas dan diikuti oleh sebagian besar warga negara dewasa dari suatu negara.²³

Parameter untuk mengamati demokrasi dalam sebuah negara adalah rekrutmen politik secara terbuka. Demokrasi membuka peluang untuk mengadakan kompetisi karena semua orang dan kelompok mempunyai hak dan peluang yang sama. Oleh karena itu, di dalam mengisi jabatan politik sudah seharusnya peluang yang dimiliki oleh orang-orang yang memenuhi syarat adalah sama. Jadi, untuk menjadi Presiden, anggota Parlemen,

²² C.F Stong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk*, Cetakan Kesepuluh, (Bandung: Nusa Media, 2010), hlm. 17.

²³ Saifudin, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta, UII Press, 2009), hlm. 13.

Gubernur, Bupati, Walikota, bahkan kepala Desa harus terbuka untuk semua orang, dengan kompetisi yang wajar sesuai dengan aturan yang sudah disepakati. Di negara-negara yang totaliter dan otoriter hal seperti itu tidak akan terjadi karena rekrutmen politik hanyalah merupakan domain dari seseorang atau sekelompok kecil orang.²⁴

Dengan demikian konsep demokrasi menjadi keharusan dalam suatu negara modern, demokrasi akan memberikan kesempatan kepada rakyatnya dalam menentukan sistem penyelenggaraan pemerintahan. Demokrasi memberikan perlindungan kepada rakyat serta memberikan batasan-batasan kepada penguasa (pemerintah) di dalam bertindak atau melaksanakan pemerintahan, sehingga penguasa tidak dapat bertindak sewenang-wenang (otoriter). Demokrasi merupakan kekuasaan yang lahir atas legitimasi rakyat yang diberikan kepada penguasa di dalam menjalankan pemerintahan yang memiliki tujuan untuk memberikan perlindungan dan pelayanan.

Salah satu indikator dari keberhasilan demokrasi adalah terjadinya rotasi kekuasaan secara teratur dan damai, tanpa melalui kekerasan.²⁵ Pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Pembatasan-pembatasan atas kekuasaan pemerintah tercantum dalam

²⁴ Syaukani et. al., *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Cetakan Kedua, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar Kerja Sama Puskap, 2002), hlm. 12-13.

²⁵ Afan Gaffar, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Cetakan Keenam, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), hlm. 44.

konstitusi; maka dari itu sering disebut pemerintah berdasarkan konstitusi (*constitutional government*).²⁶

2. Pilkada sebagai Pemilihan Umum

Terwujudnya demokrasi atau tidak dalam suatu negara adalah antara lain, Pemilihan Umum yang dilaksanakan secara teratur dengan tenggang waktu yang jelas, kompetitif, jujur dan adil. Pemilihan umum pada umumnya merupakan gerbang pertama yang harus dilewati karena dengan pemilihan umum lembaga demokrasi dapat dibentuk seperti misalnya parlemen, kekuasaan eksekutif, dan lain-lainnya. Kemudian, setelah pemilihan umum biasanya orang akan melihat seberapa besarnya kemungkinan akan terjadinya rotasi kekuasaan.²⁷

Salah satu bentuk implementasi demokrasi adalah melalui pelaksanaan pemilihan umum, yang berfungsi sebagai wadah yang menyaring calon-calon wakil rakyat ataupun negara, yang memang benar-benar memiliki kapasitas untuk dapat mengatas namakan rakyat. Selain dari pada sebagai wadah yang menyaring wakil rakyat ataupun pemimpin nasional, pemilihan hukum juga terkait erat dengan konsep negara hukum, karena dengan penyelenggaraan pemilihan umum rakyat dapat memilih secara bebas wakil rakyat yang dapat mewakili aspirasi rakyat secara keseluruhan.

Di Indonesia pemilu pada awalnya ditujukan untuk memilih anggota lembaga perwakilan, yaitu DPR, DPRD Provinsi dan DPRD kabupaten/kota.

²⁶ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik Edisi Revisi*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 107.

²⁷ Syaukani et. al., *Otonomi ...op.cit*, hlm. 12.

Setelah amandemen kedua UUD 1945 pada tahun 2000, pemilihan umum pada tingkat daerah khususnya dalam pemilihan Kepala Daerah dilakukan secara langsung oleh rakyat yang ada di daerah untuk menentukan pemimpinnya. Mengingat selama ini pemilihan kepala daerah yang semula dilakukan oleh DPRD dan disetujui oleh Presiden, kini disepakati untuk dilakukan langsung oleh rakyat, tentu hal ini merupakan keberhasilan di dalam mengimplementasikan makna demokrasi. Pilkada langsung merupakan salah satu langkah maju dalam mewujudkan demokrasi di level lokal.²⁸

Mengingat esensi pilkada adalah pemilu, di mana secara prosedural dan substansial adalah manifestasi dari prinsip demokrasi dan penegakan kedaulatan, maka pilkada sebagaimana pemilu lainnya layak mendapatkan pengaturan khusus sehingga derajat akuntabilitas dan kualitas demokrasinya dapat terpenuhi dengan baik. Apalagi pilkada merupakan instrumen penting bagi demokratisasi di level lokal atau daerah yang menjadi pilar bagi demokratisasi di tingkat nasional.²⁹

Menurut Leo Agustino, ada beberapa catatan penting dalam rangka mewujudkan penguatan hingga pemberdayaan demokrasi di tingkat lokal dalam proses pemilihan atau rekrutmen, para wakil rakyat mendapat mandat politik dari warga masyarakatnya (Pilkada Langsung). Di antaranya adalah: *Pertama*, dengan Pilkada langsung penguatan demokratisasi lokal dapat berwujud, khususnya yang berkaitan dengan pembangunan legitimasi politik.

²⁸ Leo Agustino, *Pilkada dan Dinamika Politik Lokal*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), hlm. 17

²⁹ Suharizal, *Pemilukada ...op.cit.*, hlm. 34-35.

Kedua, dengan Pilkada langsung diharapkan mampu membangun serta mewujudkan akuntabilitas (pemerintah) lokal (*local accountability*). *Ketiga*, yang apabila *local accountability* berhasil diwujudkan, maka optimalisasi equilibrium *checks and balances* antara lembaga-lembaga negara (terutama antara eksekutif dan legislatif) dapat berujung pada pemberdayaan masyarakat dan penguatan proses demokrasi di level lokal. *Keempat*, melalui Pilkada peningkatan kualitas kesadaran politik masyarakat sebagai kebertampakan kualitas partisipasi rakyat diharapkan muncul.³⁰

Pemilihan kepala daerah langsung (pilkada langsung) merupakan jalan keluar terbaik untuk mencari kebekuan demokrasi. Kekuatan pilkada langsung terletak pada pembentukan dan implikasi legitimasinya. Kepala daerah membutuhkan legitimasi tersendiri sehingga harus dipilih sendiri oleh rakyat. Mereka juga wajib bertanggung jawab kepada rakyat. Dengan pemilihan terpisah dari DPRD, kepala daerah memiliki kekuatan yang seimbang dengan DPRD sehingga mekanisme *check and balances* niscaya akan bekerja. Kepala daerah dituntut mengoptimalkan fungsi pemerintah daerah (*protective, public service, development*)³¹.

Lahirnya pilkada tidak lepas dari tuntutan masyarakat di daerah, dengan pilkada diharapkan masyarakat di daerah dapat memilih pemimpin-pemimpin yang dapat mewakili dan dapat membawa perubahan yang lebih baik bagi daerah, terutama dalam meningkatkan kesejahteraan di tingkat

³⁰ Leo Agustino, Pilkada ...*op.cit.*, hlm. 9-11.

³¹ Joko J. Prihatmoko, *Mendemokratiskan Pemilu dari Sistem sampai Elemen Teknis*, Cetakan Pertama, (Semarang: Pustaka Pelajar Bekerja sama LP3M, 2008), hlm. 164-165.

daerah. Pilkada akan memberikan ruang partisipasi rakyat secara langsung untuk menilai sosok kepemimpinan di daerah. Sebaliknya pemimpin daerah yang dipilih secara langsung oleh masyarakat daerah tentu akan memiliki tanggung jawab dalam mengemban amanah untuk lebih memperhatikan serta mensejahterahkan masyarakat yang ada di daerah.

Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) secara langsung adalah suatu cara yang lebih beradab dalam meraih dan sekaligus juga melepaskan kekuasaan. Inilah salah satu keunggulan dari sistem demokrasi, yang melalui proses politik dapat berlangsung secara damai berdasarkan kesepakatan bersama yang diputuskan secara langsung oleh setiap warga negara.³² Selain itu, pilkada merupakan alat yang baik untuk digunakan bagi memberikan pelajaran politik bagi warga masyarakat di daerah.³³

Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) dapat diartikan sebuah proses penerapan sistem demokrasi yang dilakukan secara langsung oleh rakyat yang ada di daerah di dalam pemilihan kepala daerah provinsi, kabupaten / kota yang didasari oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pimilukada langsung dipandang dapat memberikan dampak positif terhadap penguatan demokrasi di Indonesia.³⁴ Selain itu pilkada merupakan tolak ukur dalam penerapan demokrasi skala nasional mengingat demokrasi pada level lokal (daerah) merupakan titik permulaan dalam jenjang demokrasi selanjutnya.

³² Septi Nur Wijayanti, "Pengaruh Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Calon Independen Pemilihan Kepala Daerah Terhadap Dinamika Partai Politik", *Jurnal Konstitusi PK2p-FH UMY*, Edisi No.1 Vol.,1, (2008), hlm. 55.

³³ Leo Agustino, *Pilkada ...op.cit.*, hlm. 75.

³⁴ Nunuk Nurhayati, "Pemilihan Umum Kepala Daerah Sebagai Wujud Pelaksanaan Demokrasi di Indonesia, *Jurnal Konstitusi PSHK-FH Universitas Islam Indonesia*, Edisi No.2 Vol.,I, (2010), hlm. 101.

Sementara itu, Pilkada secara langsung juga melahirkan relasi baru antara Kepala Daerah-DPRD. Paling tidak ada tiga pola yang muncul. Pertama adalah pola '*executive heavy*', kedua adalah pola '*checks and balances*', dan ketiga adalah pola '*legislative heavy*'.³⁵

Pilkada bertujuan untuk menjadikan pemerintah daerah lebih demokratis dengan diberikan hak bagi rakyat untuk menentukan kepala daerah.³⁶ Semangat dilaksanakannya pilkada langsung adalah koreksi terhadap demokrasi tidak langsung (perwakilan) di era sebelumnya, di mana Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih oleh DPRD, menjadi demokrasi yang berakar langsung pada pemilihan rakyat (pemilih). Oleh karena itu, keputusan politik untuk menyelenggarakan pilkada secara langsung adalah langkah strategis dalam rangka memperluas, memperdalam, dan meningkatkan kualitas demokrasi. Hal ini juga sejalan dengan semangat otonomi yaitu pengakuan terhadap aspirasi dan inisiatif masyarakat lokal (daerah) untuk menentu nasibnya sendiri.³⁷

Di dalam penyelenggaraan pilkada harus didasarkan atas asas-asas serta peraturan yang berlaku, peraturan yang dimaksud adalah peraturan/hukum positif Indonesia terkait dengan pelaksanaan pemilu. Asas-asas dalam penyelenggaraan pemilu yakni harus dilakukan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil serta diselenggarakan suatu lembaga yang

³⁵ Kacung Marijan, *Sistem ...op.cit.*, hlm. 211.

³⁶ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar ...op.cit.*, hlm. 135.

³⁷ Suharizal, *Pemilukada regulasi, Dinamika, dan Konsep Mendatang*, Cetakan Kedua, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2012), hlm. 23-24.

bersifat independen dalam hal ini dimaksud Komisi Pemilihan Umum (KPU) provinsi, kabupaten / kota.

Selain proses penyelenggaraan pilkada yang dilandasi aturan dan asas, perlu diperhatikan dalam konteks ruang keterbukaan atau kesamaan kesempatan bagi semua tingkatan masyarakat untuk memilih maupun dipilih. Selama ini dalam mencalonkan untuk ikut dalam pilkada sangat politis, artinya selain dari usulan partai politik atau gabungan partai politik tidak ada peluang bagi calon-calon diluar jalur politik, hal ini menggambarkan bahwa pilkada memiliki sifat tertutup yang membantasi calon perseorangan. Calon perseorangan yang dimaksud adalah perseorangan yang mengajukan diri dalam mengikuti pilkada dengan memenuhi persyaratan berdasarkan peraturan yang berlaku.

Namun pasca putusan MK nomor 5/PUU-V/2007 dan diberlakukannya UU nomor 12 tahun 2008, kesempatan dan peluang bagi calon perseorangan atau yang disebut dengan independen terbuka bagi pilkada provinsi, kabupaten / kota. Implikasi dari hal tersebut adalah mengubah sistem pilkada yang semulanya bersifat tertutup menjadi pilkada yang terbuka serta memberikan perubahan dalam sistem perpolitikan Indonesia, di mana terjadi pendelegasian sistem kewenangan yang bersifat *central* menjadi *universal*.³⁸ Dengan demikian, putusan MK menjadi alat bagi setiap warga negara untuk

³⁸ Putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final dan berlaku secara umum artinya tidak hanya berlaku bagi pihak yang mengajukan permohonan *Judicial Review*, akan tetapi putusan Mahkamah Konstitusi tersebut berlaku bagi setiap warga negara Indonesia.

memiliki kesetaraan politik guna melakukan kontrol terhadap keputusan publik dan pembuat keputusan publik yang selama ini dimiliki partai politik.³⁹

F. Metode Penelitian

1. Lokasi Penelitian

Pelaksanaan penelitian dalam Tesis ini telah dilaksanakan di kantor Komisi Pemilihan Umum Kota Bandung baik dalam lingkup instansi maupun diluar instansi.

2. Subyek dan Obyek Penelitian

a. Subyek Penelitian

Subyek dalam penelitian ini obyek yang dapat mewakili sumber informasi yang mendukung berdasarkan tema penelitian yang dilakukan, maka diperlukan obyek penelitian, diantaranya :

- i. Anggota Komisi Pemilihan Umum Kota Bandung yang dianggap dapat mewakili sumber informasi yang mendukung. Penelitian ini dilakukan dengan teknik analisis terhadap pengaturan calon independen yang dilakukan Komisi Pemilihan Umum Kota Bandung terkait dengan Pemilihan Umum Kepala Daerah Kota Bandung Tahun 2013. Komisi Pemilihan Umum Kota Bandung memiliki tugas dan wewenang untuk melakukan pengaturan dan verifikasi terhadap calon independen dan terhadap semua calon dari partai politik yang ikut dalam Pilkada.

³⁹ Suharizal, Pimilukada ...*op.cit.*, hlm. 66.

- ii. Calon Independen Peserta Pilkada Kota Bandung 2013, salah satu calon pilkada dari calon independen merupakan sumber yang penting yang dalam mendapatkan informasi terkait dengan penyelenggaraan pilkada. Peran calon independen sangat menentukan apa saja persoalan yang terjadi selama proses pelaksanaan pilkada berlangsung.
- iii. Tokoh masyarakat pada umumnya, merupakan sumber yang tidak dapat dipisahkan dari penelitian ini. Informasi yang langsung diperoleh dari masyarakat sangat membantu dalam menguatkan argumen-argumen dalam penelitian ini, mengingat masyarakat yang merasakan secara langsung berbagai problematika yang terjadi di lapangan.

b. Obyek Penelitian

Adapun obyek penelitian dalam penulisan ini terkait dengan “Pengaturan Calon Independen dan Problematikanya dalam Pilkada Kota Bandung 2013”. Objek kajian dari penelitian hukum normatif selalu bersumber dari sistem norma yang seluruh bahannya “dianggap” telah tersedia, sehingga tidak perlu untuk mencari informasi tambahan yang bukan dari sumber tersebut.⁴⁰

Objek kajian dalam penelitian hukum empiris akan dilakukan dengan yuridis sosiologis mempunyai obyek kajian mengenai prilaku masyarakat. Prilaku masyarakat yang dikaji adalah prilaku yang timbul akibat berinteraksi dengan sistem norma yang ada. Interaksi itu muncul sebagai bentuk reaksi masyarakat atas diterapkannya sebuah ketentuan perundangan positif dan bisa

⁴⁰ Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), hlm. 40.

pula dilihat dari perilaku masyarakat sebagai bentuk aksi dalam mempengaruhi pembentukan sebuah ketentuan hukum positif.⁴¹

3. Sumber Data

Dalam penelitian hukum terdapat dua jenis data yang diperlukan. Hal tersebut diperlukan karena penelitian hukum itu ada yang merupakan penelitian hukum normatif dan ada penelitian hukum empiris. Jenis data yang pertama disebut sebagai data sekunder dan jenis data yang kedua disebut data primer.⁴²

Data sekunder yang digunakan dalam penulisan ini adalah dengan mempelajari bahan-bahan hukum, maupun kepustakaan dan dokumen yang terkait dengan penelitian. Pengelompokan data kepustakaan berdasarkan kekuatan mengikat dari isinya, yaitu.⁴³

- a. Sumber Data Primer (*primary data*) merupakan data yang diperoleh secara langsung dari sumbernya, dalam hal ini penulis melakukan penelitian lapangan pada Komisi Pemilihan Umum Kota Bandung, hal itu dilakukan dengan cara teknik wawancara (*interview*) secara langsung kepada anggota Komisi Pemilihan Umum Kota Bandung, Tokoh Masyarakat, Calon Kepala Daerah Independen, dan observasi secara langsung terhadap narasumber lain yang berkaitan dengan tema penelitian.

Selama ini metode wawancara dalam suatu penelitian seringkali dianggap sebagai metode yang paling efektif dalam pengumpulan data

⁴¹ Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme ...op.cit.*, hlm. 51.

⁴² *Ibid.*, hlm. 156.

⁴³ Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, Edisi Ketiga, (Jakarta: Reneka Cipta, 2001), hlm. 103.

primer di lapangan. Dianggap efektif oleh karena *interviewer* dapat bertatap muka langsung dengan responden untuk menanyakan perihal pribadi responden, fakta-fakta yang ada dan pendapat (*opinion*) maupun persepsi dari responden dan bahkan saran-saran responden.⁴⁴ Wawancara atau interviu adalah suatu bentuk komunikasi verbal jadi semacam percakapan yang bertujuan memperoleh informasi.⁴⁵

Sebelum melakukan penelitian secara langsung tentu harus mempersiapkan segala hal yang berkaitan dengan apa yang akan dibutuhkan di lapangan nantinya. Persiapan-persiapan tersebut dapat berupa alat-alat rekaman, daftar kerangka pertanyaan-pertanyaan serta data pendukung lainnya. Tujuan dari persiapan tersebut adalah agar bisa dijadikan pedoman dan diharapkan dapat berjalan sesuai dengan pokok permasalahan yang ingin ditanyakan, namun dalam pelaksanaannya masih dimungkinkan adanya pertanyaan-pertanyaan yang mengarah pertanyaan lain namun tetap satu kesatuan dengan tema yang diteliti.

b. Sumber Data Sekunder

Menurut Soerjono Soekanto, data sekunder, antara lain, mencakup dokumen-dokument resmi, buku-buku, hasil penelitian yang berwujud laporan, buku harian, dan seterusnya.⁴⁶ Sumber data sekunder meliputi tiga

⁴⁴ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Cetakan Keempat, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm. 57.

⁴⁵ S. Nasution, *Metode Research (Penelitian Ilmiah)*, Cetakan Kedua Belas (Jakarta: Bumi Aksara, 2011), hlm. 113.

⁴⁶ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cetakan Ketiga, (Jakarta: UI-Press, 2008), hlm. 12.

bahan hukum guna mendukung sumber data primer, di antaranya sebagai berikut :

- 1) Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mempunyai otoritas (*autoritatif*). Bahan hukum tersebut terdiri dari: a) peraturan perundang-undangan, b) catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan suatu peraturan perundang-undangan, c) putusan hakim.⁴⁷

Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini, mengacu pada peraturan perundang-undangan atau putusan pengadilan yang bersifat ingkrah serta peraturan lembaga yang berwenang. Adapun peraturan perundang-undangan yang mengacu pada penelitian adalah :

- a) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah.
- b) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah.
- c) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-V/2007.
- d) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 49 Tahun 2008 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

⁴⁷ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Cetakan Ketiga, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 47.

- e) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2012 Tentang Pedoman Teknis Pencalonan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
 - f) Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kota Bandung Nomor 06/Kpts/KPU-Kota-011329135/2013 Tentang Pedoman Teknis tata Cara Pendaftaran, Penelitian dan Penetapan Pasangan Calon Perseorangan dalam Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Kota Bandung Tahun 2013.
 - g) Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kota Bandung Nomor: 23/Kpts/KPU-Kota-011.329135/Tahun 2013 Tentang Persyaratan Dukungan dan Jumlah Sebaran Paling Rendah Pasangan Calon Perseorangan dalam Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Kota Bandung Tahun 2013.
 - h) Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kota Bandung Nomor 07/Kpts/KPU-Kota-011329135/2013 Tentang Pedoman Teknis tata Cara Pendaftaran, Penelitian dan Penetapan Pasangan Calon dari Partai Politik atau Gabungan Partai Politik dalam Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Kota Bandung Tahun 2013.
- 2) Bahan hukum sekunder adalah semua publikasi tentang hukum yang merupakan dokumen yang tidak resmi. Publikasi tersebut terdiri atas:
- a) buku-buku teks yang membicarakan suatu dan/atau beberapa permasalahan hukum, termasuk skripsi, tesis, dan disertasi hukum, b) Kamus-kamus hukum, c) Jurnal-jurnal hukum, dan d) komentar-

komentar atas putusan hakim.⁴⁸ Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum yang masih relevan dengan penelitian yang dilakukan penulis.

- 3) Bahan hukum tersier, juga merupakan bahan hukum yang dapat menjelaskan baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder yang berupa, ensiklopedi, leksikon dan lain-lain.⁴⁹ Untuk melengkapi atau menunjang keterangan maupun data yang terdapat dalam bahan-bahan hukum primer maupun sekunder, penulis dapat mencari bahan-bahan yang terdapat dalam kamus Bahasa Inggris, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Hukum dan Berbagai Majalah, media online, Surat Kabar dan lain-lain.

4. Metode Pengumpulan Data

- a. Wawancara secara langsung serta terpimpin dan terarah merupakan cara yang dilakukan untuk mendapatkan data primer dalam melakukan penelitian lapangan. Sebelum melakukan wawancara telah dipersiapkan suatu kerangka pedoman dalam pertanyaan-pertanyaan yang telah tersusun dengan sistematis. Wawancara dilakukan secara langsung berhadapan dengan narasumber yaitu yang dapat mewakili kepentingan penelitian, wawancara dapat diwakili oleh anggota Komisi Pemilihan Umum Kota Bandung, DPD Partai Politik, Calon Kepala Daerah, Tokoh Masyarakat, maupun Masyarakat Umum.

⁴⁸ Zainuddin Ali, *Metode ...op.cit.*, hlm. 54.

⁴⁹ Muktar Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme...op.cit.*, hlm. 158.

- b. Studi kepustakaan (*library research*) dilakukan untuk mendapatkan data sekunder dengan cara melakukan pengkajian terhadap buku-buku litelatur, jurnal, penelitian dalam bentuk laporan, dokumen-dokumen resmi dan sebagainya. Buku-buku hukum yang masih relevan dengan penelitian yang dilakukan, serta dokumen-dokumen lain yang berkaitan langsung dengan tema penelitian yang dilakukan.

5. Metode Pendekatan

- a. Metode pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), Menurut Johnny Ibrahim, suatu penelitian normatif tentu harus menggunakan pendekatan perundang-undangan, karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang menjadi fokus sekaligus tema sentral suatu penelitian. Untuk itu penelitian harus melihat hukum sebagai sistem tertutup yang mempunyai sifat-sifat sebagai berikut:⁵⁰
- 1) *Comprehensive* artinya norma-norma hukum yang ada didalamnya terkait antara satu dengan lain secara logis.
 - 2) *All-inclusive* bahwa kumpulan norma hukum tersebut cukup mampu menampung permasalahan hukum yang ada, sehingga tidak akan ada kekurangan hukum.
 - 3) *Systematic* bahwa disamping bertautan antara satu dengan dengan yang lain, norma-norma hukum tersebut juga tersusun secara hierarkis.

⁵⁰ Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Cetakan Keempat, (Malang: Bayumedia Publishing, 2011), hlm. 302-303.

Apabila di dalam penelitian tersebut peneliti sudah menyebutkan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yang harus dilakukan oleh peneliti adalah mencari peraturan perundang-undangan mengenai atau yang berkaitan dengan isu tersebut. Perundang-undangan dalam hal ini meliputi baik yang berupa *legislation* maupun *regulation* bahkan juga *delegated legislation* dan *delegated regulation*.⁵¹

- c. Pendekatan Yuridis Sosiologis, dengan obyek kajian mengenai perilaku masyarakat. Perilaku masyarakat yang dikaji adalah perilaku yang timbul akibat berinteraksi dengan sistem norma yang ada. Interaksi itu muncul sebagai bentuk reaksi masyarakat atas ditetapkannya sebuah ketentuan perundangan positif dan bisa pula dilihat dari perilaku masyarakat sebagai bentuk aksi dalam memengaruhi pembentukan sebuah ketentuan hukum positif.⁵²

6. Metode Analisis Data

Penelitian yuridis normatif yang bersifat kualitatif, adalah penelitian yang mengacu pada norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan putusan-putusan pengadilan serta norma-norma yang hidup dan berkembang dalam masyarakat.⁵³

Penelitian ini bersifat *deskriptif analitis*, yang mengungkapkan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan teori-teori hukum yang

⁵¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cetakan Ketujuh, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011), hlm. 194.

⁵² Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme ...op.cit.*, hlm. 51

⁵³ Zainuddin Ali, *Metode, ...op.cit.*, hlm. 105.

menjadi objek penelitian. Demikian juga hukum dalam pelaksanaannya di dalam masyarakat yang berkenaan objek penelitian.⁵⁴

Dengan adanya perpaduan sifat penelitian yuridis dan empiris dalam penelitian ini, maka metode analisis yang dapat digunakan adalah dengan menggunakan metode penelitian bersifat *deskriptif preskripsi*. Dengan menggunakan metode analisis *deskriptif preskripsi* maka data yang dalam analisis akan dapat menguraikan data-data secara jelas. Pisau analisis yaitu teori yang digunakan untuk dijadikan panduan dalam melakukan analisis, dengan memberikan penilaian (*preskripsi*) terhadap temuan fakta atau peristiwa hukum yang ada sudah sesuai dengan teori atau tidak.⁵⁵

⁵⁴ *Ibid.*, hlm. 105-106.

⁵⁵ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme ...op.cit.*, hlm. 150.

BAB II

TINJAUAN TEORITIK HUBUNGAN PARTAI POLITIK, PEMILIHAN UMUM DAN DEMOKRASI

A. Kedudukan Partai Politik dalam Sistem Demokrasi

Dalam suatu negara demokrasi, kedudukan dan peran setiap lembaga negara haruslah sama-sama kuat dan bersifat saling mengendalikan dalam hubungan "*checks and balances*". Akan tetapi jika lembaga-lembaga negara tersebut tidak berfungsi dengan baik, kinerjanya tidak efektif, atau lemah wibawanya dalam menjalankan fungsinya masing-masing, maka yang sering terjadi adalah partai-partai politik yang rakus atau ekstrim-lah yang merajalela menguasai dan mengendalikan segala proses-proses penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintahan.¹

Politik modern adalah politik kepartaian. Partai-partai politik merupakan aktor-aktor utama di dalam sistem yang menghubungkan antara kewarganegaraan dengan proses pemerintahan. Partai-partai memilah pelbagai kehendak warganegara, yang sebagian besar di antaranya terungkap lewat kepentingan-kepentingan pelbagai kelompok maupun media massa. Partai-partai lantas mengubah beraneka ragam kehendak itu menjadi isu-isu politik dengan jalan menyusun sejumlah alternatif kebijakan dengan didasarkan pada prinsip-prinsip umum yang menjadi landasan masing-masing partai. Dengan cara demikianlah partai-partai politik merangkum beragam kehendak menjadi

¹ Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan op. cit.*, hlm. 52-53.

paket-paket kebijakan yang runtun dan longgar – sebuah proses yang menyediakan suatu pilihan bagi para pemilih dalam pemilu. Partai-partai politik membentuk pemerintahan dan bertindak sebagai oposisi dalam lembaga legislatif.²

Partai politik dan demokrasi merupakan dua sisi mata uang yang tidak dapat dipisahkan, artinya partai politik memiliki kedudukan yang sangat strategis dalam sistem negara yang demokratis. Partai politik merupakan organisasi yang dapat menghubungkan berbagai aspek dalam sistem pemerintahan. Hal ini dibuktikan dengan adanya berbagai undang-undang yang menempatkan peran partai politik sebagai pintu untuk menduduki suatu jabatan pemerintahan.³

Berbicara mengenai partai politik tentu tidak terlepas dengan membicarakan demokrasi. Partai politik merupakan atribut yang melekat dalam sistem demokrasi, tanpa atribut tersebut maka demokrasi tidak sempurna (cacat). Hal ini menjelaskan bahwa demokrasi adalah penerapan kebebasan untuk berserikat dan berkumpul setiap warga negara, hal inilah yang menggambarkan sebagai bagian dari demokrasi. Partai politik merupakan salah satu sarana bagi warga negara untuk berpartisipasi politik dalam suatu negara.

² Hans-dieter Klingemann, et. al., *Partai, Kebijakan dan Demokrasi diterjemahkan Sigit Jatmika*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2000), hlm. 8-9.

³ Tidak semua jabatan dalam pemerintahan melalui partai politik akan tetapi kedudukan yang bersifat publik seperti pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, DPR, Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota serta DPRD baik lingkup provinsi maupun kabupaten / kota artinya hanya jabatan negara saja sedangkan jabatan pegawai negeri atau jabatan yang bersifat profesional ditentukan berdasarkan kemampuan individual.

Posisi partai politik sangat dominan terutama dalam proses interaksi antara warga negara dengan negara melalui perwujudan kebijakan publik. Selain itu partai politik memainkan peran yang dapat memobilisasikan rakyat, mewakili kepentingan atas nama rakyat, menjadi sarana penyaluran aspirasi serta sebagai sarana pengantian kepemimpinan politik secara patut dalam suatu pemerintahan. Artinya partai politik merupakan salah satu dasar negara yang menganut paham demokrasi, tanpa peranan partai politik maka demokrasi tidak dapat dijalankan dalam suatu negara, pendapat ini sulit dibantahkan oleh para ahli politik maupun ahli hukum, sehingga peran partai politik dalam negara modern menjadi pintu masuk agar pemerintahan tidak bertindak semena-mena atau otoriter.

Partai politik sebagai institusi mempunyai hubungan yang sangat erat dengan masyarakat dalam mengendalikan kekuasaan. Hubungan ini banyak dipengaruhi oleh kebudayaan masyarakat yang melahirkannya. Kalau kelahiran partai politik sebagai pengejawantahan dari kedaulatan rakyat dalam politik formal, maka semangat kebebasan selalu dikaitkan orang dalam membicarakan partai politik sebagai pengendali kekuasaan.⁴

1. Pengertian Partai Politik

Menurut Ranney dan Kendal, dalam bukunya Firmanzah, mendefinisikan partai politik sebagai grup atau kelompok masyarakat yang memiliki tingkat otonomi tinggi untuk mencalonkan dan terlibat

⁴ Chudry Sitompul, "Konflik Internal Partai sebagai Salah Satu Penyebab Kompleksitas Sistem Multi Partai di Indonesia", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Edisi No. 1 Vol. 5, (2008), hlm. 115.

dalam pemilu dengan harapan mendapatkan serta menjalankan kontrol atas birokrasi dan kebijakan publik.⁵

Selain itu terdapat beberapa pendapat yang dikemukakan oleh para sarjana mengenai pengertian partai politik. Di antaranya sebagai berikut:⁶

- a. Carl J. Friedrich, Partai politik adalah sekelompok manusia 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 materiil.
- b. Sigmund Neumann, Partai politik adalah organisasi dari aktivis-aktivis politik yang berusaha untuk menguasai kekuasaan pemerintahan serta merebut dukungan rakyat atas dasar persaingan melawan golongan atau golongan-golongan lain yang tidak sepaham.
- c. Giovanni Sartori, Partai politik adalah suatu kelompok politik yang mengikuti pemilihan umum dan, melalui pemilihan umum itu, mampu menempatkan calon-calonnya untuk menduduki jabatan-jabatan publik.

Sedangkan menurut Jimly Asshiddiqie, Partai Politik adalah asosiasi warga negara dan karena itu dapat berstatus sebagai badan hukum (*rechts-persoon*). Akan tetapi, sebagai badan hukum, partai politik itu tidak dapat beranggotakan badan hukum yang lain. Yang hanya dapat menjadi anggota badan hukum partai politik adalah perseorangan warga negara sebagai *natuurlijke persoons*.⁷

Selain itu definisi partai politik berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk

⁵ Firmanzah, *Mengelola Partai Politik Komunikasi dan Positioning Ideologi Politik di Era Demokrasi*. Cetakan Kedua. (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2011), hlm. 69.

⁶ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar ... op. cit.*, hlm. 404-405.

⁷ Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan ... op. cit.*, hlm. 69.

memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Partai politik juga dapat dilaksanakan sebagai *representatives of ideal* atau mencerminkan suatu preskripsi tentang negara dan masyarakat dicita-citakan dan karena itu hendak diperjuangkan. Ideologi, *platform* partai atau visi dan misi inilah yang menjadi motivasi dan penggerak utama kegiatan partai politik. 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.⁸

Menurut Miriam Budiarto, secara umum dapat dikatakan bahwa partai politik adalah suatu kelompok terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai, dan cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini ialah untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik (biasanya) dengan cara konstitusional untuk melaksanakan programnya.⁹

Dari berbagai pendapat para ahli tersebut menjelaskan bahwa partai politik adalah salah sebuah organisasi yang resmi yang merupakan salah satu wujud partisipasi rakyat dalam menjalankan kehidupan

⁸ Septi Nur Wijayanti, "Urgensi Partai Politik dalam Pemilihan Umum Menurut Undang-Undang Dasar" *Jurnal Konstitusi*, Edisi No. 2 Vol., III, (2010), hlm. 54.

⁹ Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar ... op. cit.*, hlm. 403-404.

berdemokrasi dengan mengedepankan keadilan, kebebasan, kemandirian, kejujuran, kesetaraan dan kepatutan. Dengan demikian partai politik dapat dibentuk dan terbentuk berdasarkan karakteristik rakyat yang menentukan. Selain itu kekuatan partai politik sangat ditentukan oleh partisipasi rakyat baik sebagai anggota partai maupun rakyat secara keseluruhan dalam suatu negara, semakin besarnya dukungan rakyat maka kedudukan partai politik tersebut sangat kuat dan dominan.

2. Fungsi dan Tujuan Partai Politik

Secara garis besar, peran dan fungsi partai politik dapat dibedakan menjadi dua. *Pertama*, peran dan tugas internal organisasi. Dalam hal ini organisasi partai politik memainkan peran penting dalam pembinaan, edukasi, pembekalan, kaderisasi dan melanggengkan ideologi politik yang menjadi latar belakang pendirian partai politik. *Kedua*, partai politik juga mengemban tugas yang lebih bersifat eksternal organisasi. Di sini peran dan fungsi organisasi partai politik terkait dengan masyarakat luas, bangsa dan negara. Kehadiran partai politik juga memiliki tanggung jawab konstitusional, moral, dan etika untuk membawa kondisi dan situasi masyarakat menjadi lebih baik.¹⁰

Menurut A. Rahman H.I, tujuan yang diharapkan dalam mendirikan dan mengembangkan partai politik adalah :¹¹

¹⁰ Firmanzah, Mengelola ... *op. cit.*, hlm. 70.

¹¹ A. Rahman H.I, *Sistem Politik Indonesia*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2007), hlm. 103.

- a. Untuk menjadikan wadah aktualisasi diri bagi warga Negara yang memiliki kesadaran yang tinggi untuk ikut serta dalam partisipasi politik;
- b. Untuk menjadi wadah agregasi kepentingan masyarakat;
- c. Untuk menjadi sarana dalam upaya meraih dan mempertahankan kekuasaan politik;
- d. Untuk menjadi wadah berhimpun bagi masyarakat atau kelompok yang memiliki ideologi dan kepentingan yang sama.

Pada dasarnya partai politik memiliki dua fungsi yaitu fungsi partai politik terhadap negara dan fungsi partai politik terhadap rakyat. Fungsi partai politik terhadap negara antara lain menciptakan pemerintahan yang efektif dan adanya partisipasi politik terhadap pemerintahan yang berkuasa. Sedangkan fungsi partai politik terhadap rakyat antara lain memperjuangkan kepentingan, aspirasi, dan nilai-nilai pada masyarakat serta memberikan perlindungan dan rasa aman. Kebanyakan partai politik pada saat ini belum sepenuhnya memberikan pendidikan politik dan melakukan pengkaderan serta rekrutmen politik yang efektif untuk menghasilkan kader-kader pemimpin yang memiliki kemampuan di bidang politik.¹²

Menurut Ramlan Subekti, fungsi partai politik dalam sistem negara yang politik demokrasi maupun politik totaliter, juga melaksanakan sejumlah fungsi lain, berikut ini dikemukakan sejumlah fungsi lain tersebut:¹³

¹² Wacipto Setiadi, "Peran Partai Politik dalam Penyelenggaraan Pemilu yang Aspiratif dan Demokratis", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Edisi No. 1 Vol. 5, (2008), hlm. 35-36.

¹³ Ramlan Subekti, *Memahami Ilmu Politik*, Cetakan Ketujuh, (Jakarta: PT Grasindo, 2010), hlm. 149-154.

a. Sosialisasi Politik;

Partai politik juga berperan penting dalam melakukan sosialisasi politik (*political socialization*). Ide, visi dan kebijakan strategis yang menjadi pilihan partai politik dimasyarakatkan kepada konstituen untuk mendapatkan *'feedback'* berupa dukungan dari masyarakat luas. Terkait dengan sosialisasi politik ini, partai juga sangat penting dalam rangka pendidikan politik. Partailah yang menjadi struktur antara atau *'intermediate structure'* yang harus memainkan peran dalam membumikan cita-cita kenegaraan dalam kesadaran kolektif masyarakat warga negara.¹⁴

Dalam ilmu politik sosialisasi politik diartikan sebagai proses yang melaluinya seseorang memperoleh sikap dan orientasi terhadap fenomena politik, yang umumnya berlaku dalam masyarakat di mana ia berada.¹⁵ Melalui proses sosialisasi politik inilah para anggota masyarakat memperoleh sikap dan orientasi terhadap kehidupan politik yang berlangsung dalam masyarakat. Proses ini berlangsung seumur hidup yang diperoleh baik secara sengaja melalui pendidikan formal, nonformal, dan informal maupun secara tidak disengaja melalui kontak dan pengamalan sehari-hari, baik dalam kehidupan keluarga dan tetangga maupun dalam kehidupan masyarakat.¹⁶

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan ... op. cit.*, hlm. 60.

¹⁵ Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar ... op. cit.*, hlm. 407.

¹⁶ Ramlan Surbakti, *Memahami ... op. cit.*, hlm. 149-150.

b. Rekrutmen Politik;

Rekrutmen politik ialah seleksi dan pemilihan atau seleksi dan pengangkatan seseorang atau sekelompok orang untuk melaksanakan sejumlah peranan dalam sistem politik pada umumnya dan pemerintahan pada khususnya. Fungsi ini semakin besar porsinya manakala partai politik itu merupakan partai tunggal seperti dalam sistem politik totaliter, atau manakala partai ini merupakan partai mayoritas dalam badan perwakilan rakyat sehingga berwenang membentuk pemerintahan dalam sistem politik demokrasi. Fungsi rekrutmen merupakan kelanjutan dari fungsi mencari dan mempertahankan kekuasaan. Selain itu, fungsi rekrutmen politik sangat penting bagi kelangsungan sistem politik sebab elite yang mampu melaksanakan peranannya, kelangsungan hidup sistem politik akan terancam.¹⁷

Sebagai fungsi rekrutmen politik, Partai dibentuk memang dimaksudkan untuk menjadi kendaraan yang sah untuk menyeleksi kader-kader pemimpin negara pada jenjang-jenjang dan posisi-posisi tertentu. Kader-kader itu ada yang dipilih secara langsung oleh rakyat, ada pula yang dipilih melalui cara yang tidak langsung ataupun melalui cara-cara yang tidak langsung lainnya. Tentu tidak semua

¹⁷*Ibid.*, hlm. 150-151.

jabatan yang dapat diisi oleh peranan partai politik sebagai sarana rekrutmen politik.¹⁸

c. Partisipasi Politik;

Partisipasi politik ialah kegiatan warga negara biasa dalam memengaruhi proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan umum dan dalam ikut menentukan pemimpin pemerintahan. Kegiatan yang dimaksud, antara lain, mengajukan tuntutan, membayar pajak, melaksanakan keputusan, mengajukan kritik dan koreksi atas pelaksanaan kebijakan umum, dan mendukung atau menentang calon pemimpin tertentu, mengaju alternatif pemimpin, dan memilih wakil rakyat dalam pemilihan umum. Dalam hal ini, partai politik mempunyai fungsi untuk membuka kesempatan, mendorong, dan mengajak para anggota dan anggota masyarakat yang lain untuk menggunakan partai politik sebagai saluran kegiatan mempengaruhi proses politik. Fungsi ini lebih tinggi porsinya dalam sistem politik demokrasi dari pada dalam sistem politik totaliter karena sistem politik yang terakhir ini lebih mengharapkan ketaatan dari warga daripada aktivitas mandiri.¹⁹

d. Pemandu Kepentingan;

Untuk menampung dan memadukan berbagai kepentingan yang berbeda bahkan bertentangan, maka partai politik dibentuk. Kegiatan menampung menganalisis dan memadukan pelbagai

¹⁸ Septi Nur Wijayanti, Urgensi ... *op. cit.*, hlm. 55.

¹⁹ Ramlan Surbakti, Memahami ... *op. cit.*, hlm. 151.

kepentingan yang berbeda bahkan bertentangan menjadi pelbagai alternatif kebijakan umum, kemudian diperjuangkan dalam proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik, itulah yang dimaksud dengan fungsi pemanduan kepentingan.²⁰

e. Komunikasi Politik;

Sebagai sarana komunikasi politik, partai berperan sangat penting dalam upaya mengartikulasikan kepentingan (*interests articulation*) atau "*political interests*" yang terdapat atau kadang-kadang yang tersembunyi dalam masyarakat. Berbagai kepentingan itu diserap sebaik-baiknya oleh partai politik menjadi ide-ide, visi dan kebijakan-kebijakan partai politik yang bersangkutan. Setelah itu, ide-ide dan kebijakan atau aspirasi kebijakan itu diadvokasikan sehingga dapat diharapkan mempengaruhi atau bahkan menjadi materi kebijakan kenegaraan yang resmi.²¹

Komunikasi politik ialah proses penyampaian informasi mengenai politik dari pemerintah kepada masyarakat dan dari masyarakat kepada pemerintah. Dalam hal ini, partai politik berfungsi sebagai komunikator politik yang tidak hanya menyampaikan segala keputusan dan penjelasan pemerintah kepada masyarakat sebagaimana diperankan oleh partai politik di negara totaliter tetapi juga menyampaikan aspirasi dan kepentingan berbagai kelompok

²⁰ *Ibid.*, hlm. 152.

²¹ Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan ... op. cit.*, hlm. 59.

masyarakat kepada pemerintah. Keduanya dilaksanakan oleh partai-partai politik dalam sistem politik demokrasi.²²

Dalam menjalankan fungsi inilah (komunikasi politik) partai politik sering disebut sebagai perantara (*broker*) dalam suatu bursa ide-ide (*clearing house of ideas*). Kadang-kadang juga dikatakan bahwa partai politik bagi pemerintah bertindak sebagai alat pendengar, sedangkan bagi warga masyarakat sebagai “pengeras suara”.²³

f. Pengendalian Konflik; dan

Disini peran partai politik diperlukan untuk membantu mengatasi, atau sekurang-kurangnya dapat diatur sedemikian rupa sehingga akibat negatifnya dapat ditekan seminimal mungkin. Elite partai dapat menumbuhkan pengertian di antara mereka dan bersamaan dengan itu juga meyakinkan pendukungnya.²⁴

Partai politik sebagai salah satu lembaga demokrasi berfungsi untuk mengendalikan konflik melalui cara berdialog dengan pihak-pihak yang berkonflik, menampung dan memadukan pelbagai aspirasi dan kepentingan dari pihak-pihak yang berkonflik dan membawa permasalahan ke dalam musyawarah badan perwakilan rakyat untuk mendapatkan penyelesaian berupa keputusan politik. Untuk mencapai penyelesaian berupa keputusan itu, diperlakukan kesediaan berkompromi di antara para wakil rakyat, yang berasal dari partai-

²² Ramlan Surbakti, *Memahami ... op. cit.*, hlm. 152-153.

²³ Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar ... op. cit.*, hlm. 406.

²⁴ *Ibid.*, hlm. 409.

partai politik. Apabila partai-partai politik keberatan untuk mengadakan kompromi, partai politik bukannya mengendalikan konflik, melainkan menciptakan konflik dalam masyarakat.²⁵

Seperti diketahui bahwa nilai-nilai (*values*) dan kepentingan-kepentingan (*interest*) yang tumbuh dalam kehidupan masyarakat sangat beraneka ragam, rumit dan cenderung saling bersaing dan bertabrakan satu sama lain. Jika partai politiknya banyak, berbagai kepentingan yang beraneka ragam itu dapat disalurkan melalui polarisasi partai-partai politik yang menawarkan ideologi, program dan alternatif kebijakan yang berbeda-beda satu sama lain. Dengan kata lain, sebagai pengatur dan pengelola konflik (*conflict management*) partai berperan sebagai sarana agregasi kepentingan (*agregation of interest*) yang menyalurkan ragam kepentingan yang berbeda-beda itu melalui saluran kelembagaan partai politik.²⁶

g. Kontrol Politik.

Tolok ukur suatu kontrol politik berupa nilai-nilai politik yang dianggap ideal dan baik (ideologi) yang dijabarkan ke dalam berbagai kebijakan atau peraturan perundang-undangan. Tujuan kontrol politik, adalah meluruskan kebijakan atau pelaksanaan kebijakan yang menyimpang dan memperbaiki yang keliru sehingga kebijakan dan pelaksanaannya sejalan dengan tolok ukur tersebut. Fungsi kontrol ini merupakan salah satu mekanisme politik dalam sistem politik

²⁵ Ramlan Surbakti, *Memahami ... op. cit.*, hlm. 149.

²⁶ Septi Nur Wijayanti, *Urgensi ... op. cit.*, hlm. 55-56.

demokrasi untuk memperbaiki dan mempengaruhi dirinya secara terus menerus.²⁷

Terkait dengan komunikasi politik, partai politik juga berperan penting dalam melakukan sosialisasi politik (*political socialization*). Ide, visi, dan kebijakan strategis yang menjadi pilihan partai politik dimasyarakat kepada konstituen untuk mendapatkan *feedback* berupa dukungan dari masyarakat luas. Terkait dengan sosialisasi politik ini, partai juga sangat penting dalam rangka pendidikan politik. Partailah yang menjadi struktur antara atau *intermediate structure* yang harus memainkan peran dalam membumikan cita-cita kenegaraan dalam kesadaran kolektif masyarakat warga negara.²⁸

3. Perkembangan Partai Politik di Indonesia

Indonesia merupakan negara kesatuan yang terdiri dari ribuan pulau serta memiliki aneka ragam kebudayaan, suku, bahasa, adat istiadat, maupun kepercayaan yang di anut. Karakteristik inilah yang mencerminkan bahwa bangsa Indonesia adalah bangsa yang pluralisme. Terlepas dari itu Indonesia memiliki sejarah yang panjang sebelum masa kemerdekaan, dimana pada masa sebelum kemerdekaan dalam mengakomodir semua kepentingan atau kemajemukan itu dilakukan melalui berbagai organisasi.

Salah satu organisasi yang dikenal dari masa sebelum kemerdekaan hingga masa reformasi adalah keberadaan Partai Politik.

²⁷ Ramlan Surbakti, Memahami ... *op. cit.*, hlm. 149.

²⁸ Septi Nur Wijayanti, Urgensi ... *op. cit.*, hlm. 55.

Partai politik di Indonesia mulai berkembang dari masa ke masa, berdasarkan perkembangan masyarakat Indonesia. Hal ini tidak asing lagi mengingat sebelum kemerdekaan beberapa putra bangsa Indonesia dari kalangan atau keturunan yang mampu telah mengenyam pendidikan yang cukup memadai di luar negeri terutama kawasan Eropa Barat.

Partai politik pertama lahir dalam zaman kolonial sebagai perwujudan bangkitnya kesadaran nasional. Dalam suasana itu semua organisasi, apakah dia bertujuan sosial seperti Budi Utomo dan Muhammadiyah ataukah yang terang-terangan azas politik/agama seperti Serikat Islam dan Partai Katolik atau azas politik/sekuler seperti PNI dan PKI, memainkan peranan penting dalam pergerakan nasional. Pola kepartaian masa ini menunjukkan keanekaragaman, pola mana diteruskan dalam masa merdeka dalam bentuk sistem multi-partai.²⁹

Partai politik adalah sebagian dari motor perjuangan kemerdekaan Indonesia. Para pejuang kemerdekaan menggunakan partai politik sebagai alat pendidikan politik, mobilisasi massa, dan perlawanan terhadap kolonialisme. Kita mengenal antara lain Partai Syarikat Islam Inndonesia, Partai Komunis Indonesia, Partai Nasional Indonesia, dan Partai Indonesia yang mengkreasi partai politik sebagai alat perjuangan. Dari nama-nama partai politik itu tercermin bahwa kehidupan partai politik di Indonesia

²⁹ A. Rahman H.I, Sistem ... *op. cit.*, hlm. 107.

memiliki spektrum basis aliran atau ideologi yang beragam, yaitu mulai dari relegius, nasionalis, hingga komunis.³⁰

Pasca kemerdekaan Bangsa Indonesia dan pemberlakuan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 pada tanggal 18 Agustus 1945 serta mengangkat Soekarno sebagai Presiden dan Hatta sebagai Wakil Presiden, maka penempatan partai politikpun semakin baik. Hal ini ditandai bermunculannya berbagai partai politik. Diantaranya: Partai Masyumi (7 November 1945), Partai Komunis Indonesia/PKI (7 September 1945), Partai Buruh Indonesia (8 November 1945), Partai Kristen Indonesia/Parkindo (10 November 1945), Pemuda Sosialis Indonesia/Pesindo (10 November 1945), Partai Sosialis Indonesia (12 November 1945), Partai Rakyat Jelata (8 November 1945), Partai Rakyat Sosialis (20 November 1945), Partai Republik Katolik Indonesia/PKRI (8 Desember 1945), Persatuan Rakyat Marhaen Indonesia/Permai (17 Desember 1945), dan Partai Nasional Indonesia/PNI (17 Desember 1945). Beberapa partai juga didirikan hingga tercatat 35 Partai Politik besar maupun kecil, termasuk partai yang bersifat kedaerahan.³¹

Bermunculan partai politik ini, tidak lepas dari kepentingan-kepentingan golongan rakyat yang ada pada waktu itu, partai politik merupakan wadah bagi rakyat dalam menyampaikan keinginan dan keputusannya dalam bernegara. Semua kepentingan dan ideologi yang ada

³⁰ Munafrizal Manan, "Partai Politik dan Demokrasi Indonesia Menyongsong Pemilihan Umum 2014", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Edisi No. 4 Vol. 9, (2012), hlm. 507.

³¹ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Cetakan Kedua, (Jakarta: LP3ES, 2001), hlm. 45-46.

diwakili oleh masing-masing partai politik, sehingga keaneka ragaman turut mempengaruhi perkembangan partai politik yang ada.

Potret kehidupan partai politik di Indonesia pada Era Reformasi menyajikan fakta sistem politik demokratis ternyata bukanlah *panacea* bagi politik kepartaian. Problematika kepartaian Indonesia saat ini tidak lagi terkait dengan faktor sistem politik karena sistem politik telah relatif demokratis. Era Reformasi yang demokratis kini telah mementahkan pendapat dan keyakinan lama bahwa krisis kepartaian Indonesia disebabkan oleh faktor eksternal partai politik. Problematika kepartaian Indonesia sekarang ternyata lebih terletak pada faktor internal partai politik. Berbeda fenomena yang terjadi pada partai politik pasca-Orde Baru menunjukkan problematika kepartaian dan demokrasi kita kini berhubungan dengan sepak terjang partai politik.³²

Meskipun dalam konstitusi Indonesia (UUD 1945) tidak menyebutkan secara eksplisit tentang sistem kepartaian yang kita anut atau dipraktekkan. Akan tetapi UUD 1945 telah menempatkan partai politik sebagai pelaksana demokrasi dengan memberikan kebebasan kepada warga masyarakat untuk berkumpul dan berserikat, artinya secara tidak langsung memberikan ruang untuk mempraktekkan sistem multi partai mengingat tidak adanya pembatasan keberadaan partai politik.

Praktek sistem multi partai disebutkan secara tidak langsung dalam Pasal 6A ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang menyatakan

³² Munafrizal Manan, Partai ... *op. cit.*, hlm. 513.

bahwa Pasangan Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau “gabungan partai politik”. Dari pasal tersebut mengisyaratkan bahwa Indonesia menganut sistem multi partai yang tidak terbatas, karena dalam pencalonan Presiden dan Wakil Presiden hanya dapat dilakukan oleh partai politik atau gabungan beberapa partai politik yang mendapat suara tertentu sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Jika dirangkumkan secara global dalam penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, artinya harus ada minimal 3 (tiga) partai politik, mengingat tidak mungkin hanya ada dua partai politik dipastikan adanya gabungan partai politik untuk menentukan pasangan calon, tidak mungkin hanya satu pasangan dalam suatu Pemilihan Umum.

B. Kedudukan Pemilihan Umum dalam Sistem Demokrasi Indonesia

Salah satu wujud nyata dalam proses berdemokrasi ialah dengan melibatkan rakyat berpolitik yakni melalui penyelenggaraan Pemilihan Umum (Pemilu). Pemilu merupakan sarana bagi rakyat untuk ikut secara langsung menentukan pemimpin negara dalam suatu negara dan pemimpin daerah dalam lingkup rakyat yang ada di daerah. Secara tidak langsung pemilu adalah media dalam mencari sosok pemimpin yang benar-benar dapat mewakili kepentingan rakyat dalam menjalankan pemerintahan.

Di Indonesia Pemilu merupakan ajang pemilihan periode 5 (lima) tahunan bagi rakyat secara bersama-sama menjadi pelaku demokrasi dengan tujuan untuk memilih wakil-wakil rakyat yang duduk di lembaga legislatif

maupun lembaga eksekutif. Pemilihan umum yang diselenggarakan pada tahun 2004 dan 2009 merupakan tonggak pelaksanaan pemilihan umum secara menyeluruh dan merupakan momentum yang sangat baik dan demokratis, berbeda halnya pada Pemilu masa Orde Lama maupun Orde Baru dimana masih dianggap belum begitu demokratis karena adanya tindakan-tindakan yang *centralistic* terhadap kepemimpinan.

Pemilihan Umum pasca reformasi melaksanakan pemilihan dalam lingkup legislatif untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sedangkan lingkup eksekutif dilakukan dalam memilih Presiden dan Wakil Presiden, Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota. Semua perubahan pemilihan secara langsung tersebut merupakan tuntutan atas penerapan demokrasi di Indonesia.

Dalam negara yang menerapkan demokrasi sebagai prinsip penyelenggaraan pemerintahan, pemilu merupakan media bagi rakyat untuk menyatakan kedaulatan. Secara ideal, pemilu atau *general election* bertujuan agar terselenggara perubahan kekuasaan pemerintahan secara teratur dan damai sesuai dengan mekanisme yang dijamin oleh konstitusi. Dengan demikian, pemilu menjadi persyaratan dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat secara demokratis sehingga melalui pemilu sebenarnya rakyat sebagai pemegang kedaulatan akan: *pertama*, memperbaharui kontrak sosial;

kedua, memilih pemerintahan baru; dan *ketiga* menaruh harapan baru dengan adanya pemerintahan baru.³³

Pemilu dapat dikatakan aspiratif dan demokratis apabila memenuhi beberapa persyaratan. *Pertama*, Pemilu harus bersifat kompetitif, dalam artian peserta Pemilu harus bebas dan otonom. *Kedua*, Pemilu yang diselenggarakan secara berkala, dalam artian Pemilu harus diselenggarakan secara teratur dengan jarak waktu yang jelas. *Ketiga*, Pemilu harus inklusif, artinya semua kelompok masyarakat harus memiliki peluang yang sama untuk berpartisipasi dalam Pemilu. Tidak ada satu pun kelompok yang diperlakukan secara diskriminatif dalam proses Pemilu. *Keempat*, pemilih harus diberi keleluasaan untuk mempertimbangkan dalam mendiskusikan alternatif pilihannya dalam suasana bebas, tidak di bawah tekanan, dan akses memperoleh informasi yang luas. *Kelima*, penyelenggaraan Pemilu yang tidak memihak dan independen.³⁴

Salah satu fungsi utama Pemilu dalam negara demokratis tidak lain adalah untuk menentukan Kepemimpinan Nasional secara konstitusional. Kepemimpinan Nasional yang dimaksud disini menyangkut juga kepemimpinan kolektif yang direfleksikan dalam diri para Wakil Rakyat. Oleh sebab itu dalam bentuk dan jenis sistem pemerintahan apapun, Pemilu menduduki posisi yang sangat strategis dalam rangka melaksanakan tujuan tersebut.³⁵

³³ Dede Mariana & Coroline Paskarina, *Demokrasi & Politik Desentralisasi*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2008), hlm. 5.

³⁴ Wacipto Setiadi, *Peran ... op. cit.*, hlm. 29.

³⁵ Zainal Abidin Saleh, "Demokrasi dan Partai Politik", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Edisi No. 1 Vol. 5, (2008), hlm. 57.

Pada negara demokratis, pemilihan umum adalah suatu unsur vital sebagai tolok ukur untuk mengetahui apakah suatu negara adalah demokratis atau tidak termasuk bagaimana proses penyelenggaraan pemilihan umum berlangsung dengan baik dan lancar. Dalam hal pemilihan umum berjalan dengan baik, lancar, tanpa menimbulkan konflik yang berpotensi pada perpecahan dan sukses memilih pemimpin dengan mendapat suara mayoritas, maka penyelenggaraan pemilihan umum dapat dikatakan berjalan dengan demokratis. Manakala pemilihan umum tidak berjalan dengan baik atau terjadi kegagalan, misalnya menimbulkan konflik yang berujung pada perpecahan baik antar calon yang berkompetisi maupun antar masyarakat, dapat dikatakan penyelenggaraan pemilihan umum tidak demokratis karena kenyataan tidak dapat mengakomodir kepentingan semua pihak.³⁶

Barometer kesuksesan dalam penyelenggaraan pemilu sangat ditentukan oleh tingkat partisipasi masyarakat dalam pemilu serta minimalnya konflik pasca pemilu. Begitu pentingnya pemilihan umum dalam suatu negara yang menganut demokrasi, telah menyebabkan pemilihan umum dijadikan dasar untuk menentukan keberadaan demokrasi di suatu negara. Negara yang memilih pemimpin dan para wakilnya lewat pemilihan umum menunjukkan negara tersebut demokratis dan sebaliknya, jika tidak ada pemilihan umum maka negara tersebut tidak demokratis.³⁷

³⁶ Andi Subri, "Pemilihan Umum Tahun 2014: Pemilih Rasional dan Pemilih Irrasional", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Edisi No. 4, Vol. 9, (2012), hlm. 521.

³⁷ Fitra Arsil, "Mencegah Pemilihan umum Menjadi Alat Penguasa," *Jurnal Legislasi Indonesia*, Edisi No. 4, Vol. 9, (2012), hlm. 566.

1. Pengertian Pemilihan Umum

Menurut A. Rahman H.I, Pemilihan Umum adalah pasar politik tempat individu/masyarakat berinteraksi untuk melakukan kontrak sosial (perjanjian masyarakat) antara peserta pemilihan umum (partai politik) dengan pemilih (rakyat) yang memiliki hak pilih setelah terlebih dahulu melakukan serangkaian aktivitas politik yang meliputi kampanye, propaganda, iklan politik melalui media massa cetak, audio (radio) maupun visual (televisi) serta media lainnya seperti, spanduk, pamflet, selebaran bahkan komunikasi antar pribadi yang berbentuk *face to face* (tatap muka) atau lobby yang berisi penyampaian pesan mengenai program, platform, asas, ideologi serta janji-janji politik lainnya guna meyakinkan pemilih sehingga pada pencoblosan dapat menentukan pilihannya terhadap salah satu partai politik yang menjadi peserta pemilihan umum untuk mewakilinya dalam badan legislatif maupun eksekutif.³⁸

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum menyebutkan bahwa pengertian "Pemilihan Umum, selanjutnya disingkat Pemilu, adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik

³⁸ A. Rahman H.I, Sistem ... *op. cit.*, hlm. 147.

Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

Jika dilakukan analisis terhadap pengertian yang terkandung dalam Pasal tersebut menjelaskan bahwa pemilihan umum adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat diselenggarakan secara terbuka dengan melibatkan masyarakat secara mayoritas dengan memperhatikan pertimbangan yang didasari oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku serta dilaksanakan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, dalam memiliki wakil-wakil rakyat yang menduduki jabatan politik dilembaga eksekutif maupun legislatif baik pusat maupun daerah serta dilaksanakan dalam tempo waktu yang teratur.

2. Nilai-Nilai Penting Pemilihan Umum

Terselenggaranya Pemilihan Umum yang demokratis merupakan harapan seluruh rakyat selaku pemilih. Pelaksanaan pemilihan umum dikatakan demokratis apabila dalam proses pelaksanaan Pemilu mengacu pada asas-asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Artinya setiap pemilih memiliki kedudukan, kesempatan dan nilai suara yang sama yang kita kenal dengan prinsip *one vote*.

Penyelenggaraan pemilihan umum merupakan perwujudan hak-hak politik rakyat untuk menentukan jalannya pemerintahan dan fungsi-fungsi negara dengan benar sebagaimana yang tertuang dalam UUD 1945, karena hak tersebut merupakan hak rakyat yang sangat fundamental. Disamping itu, pemilihan umum juga penting bagi para wakil rakyat

sendiri maupun pejabat pemerintahan untuk mengukur tingkat dukungan dan kepercayaan masyarakat kepadanya. Demikian pula bagi kelompok warga negara yang tergabung dalam suatu organisasi partai politik, pemilihan umum juga penting untuk mengetahui seberapa besar tingkat dukungan dan kepercayaan rakyat kepada kelompok atau partai politik yang bersangkutan. Melalui analisis mengenai tingkat kepercayaan dan dukungan rakyat tersebut dapat tergambar pula aspirasi rakyat yang sesungguhnya sebagai pemilik kedaulatan atau kekuasaan tertinggi dalam negara Republik Indonesia.³⁹

Pemilihan umum yang demokratis merupakan satu-satunya jaminan untuk mewujudkan tujuan pemilu itu sendiri yakni antara lain: *Pertama*, membuka peluang untuk terjadinya pergantian pemerintahan sekaligus momen menguji dan mengevaluasi kualitas dan kuantitas dukungan rakyat terhadap keberhasilan dan kekurangan pemerintah yang sedang berkuasa; *Kedua*, sebagai sarana menyerap dinamika aspirasi rakyat untuk diidentifikasi, diartikulasi, dan diagregasikan selama jangka waktu tertentu; *Ketiga*, yang paling pokok adalah untuk menguji kualitas pelaksanaan kedaulatan rakyat itu sendiri.⁴⁰

Arti penting Pemilihan Umum adalah sebagai proses pembentukan pemerintahan, dengan demikian sukses dan tidaknya suatu pemerintahan

³⁹ Mustafa Lutfi, *Hukum Sengketa Pemilu di Indonesia Gagasan Perluasan Kewenangan Konstitusional Mahkamah Konstitusi*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: UII Press, 2010), hlm. 116-117.

⁴⁰ Juanda, *Hukum Pemerintah Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, Cetakan Kedua, (Bandung: P.T Alumni, 2008), hlm. 94-95.

sangat ditentukan oleh proses pelaksanaan Pemilihan Umum itu sendiri. Jika suatu negara / daerah gagal dalam menyelenggarakan pemilu yang patut maka berdampak pada kegagalan penyelenggaraan pemerintahan. Mengingat hasil pemilihan umum merupakan keputusan rakyat secara bersama yang mencerminkan demokrasi dengan memberikan dukungan (legitimasi) kepada pemerintahan yang dipilih.

Menurut Penulis, nilai-nilai penting dari suatu pemilihan umum yaitu; *Pertama*, terciptanya rotasi kekuasaan yang beradab, dalam suatu negara yang demokratis kekuasaan tidaklah bersifat absolut melainkan bersifat sementara untuk itu dalam masa periode pemerintahan, haruslah terjadinya rotasi kekuasaan dari satu tangan ke tangan yang lain. Agar proses perpindahan kekuasaan tidak menimbulkan konflik maka langkah yang tepat dilakukan adalah dengan menyelenggarakan suatu pemilihan secara umum dengan melibatkan masyarakat secara mayoritas.

Kedua, pengakuan hak individu (kedaulatan rakyat), setiap rakyat memiliki hak yang sama dalam suatu negara tanpa adanya diskriminasi, pengakuan hak-hak individu tersebut dapat disalurkan diantaranya melalui pemilihan umum, mengingat pemilihan umum merupakan sarana dalam penyaluran kedaulatan rakyat bagi negara yang menganut paham demokrasi seperti negara-negara modern saat ini.

Ketiga, partisipasi masyarakat, nilai-nilai yang tidak bisa dilepaskan dalam penyelenggaraan pemilihan umum adalah tingkat partisipasi masyarakat dalam pemilu, jika tingkat partisipasi masyarakat

tinggi maka legitimasi terhadap seorang pemimpin terpilih lebih baik mengingat rakyat memiliki kedaulatan untuk memilih.

Keempat, memiliki integritas, profesional, dan akuntabilitas. Artinya setiap penyelenggaraan pemilu merupakan hal yang harus dengan layak dan patut berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta norma-norma yang masih berlaku dalam masyarakat.

3. Sistem Pemilihan Umum di Indonesia

Sistem pemilihan umum yang baik dalam negara yang demokrasi adalah dengan mengedepankan hak individu dengan diselenggarakan secara bebas (*free*) dan adil (*fair*), namun hal tersebut tidaklah mudah terlepas Indonesia masih dalam tahap proses menuju demokrasi dan ditopang berbagi kepentingan-kepentingan politik yang berkembang.

Di Indonesia sistem pemilihan umum semakin berkembang seiring dengan tuntutan zaman, pada awalnya pemilihan umum hanya difokuskan untuk memilih anggota parlemen sebagai wakil rakyat dipemerintahan. Akan tetapi, pasca reformasi dengan dilengserkannya Pemerintahan Orde Baru pada tahun 1998 dan dilakukannya amandemen terhadap UUD 1945 berimplikasi pada sistem pemilihan pada 2004 dan 2009 Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota legislatif dan eksekutif (Presiden dan Wakil Presiden).

Dalam praktek ketatanegaraan Indonesia pelaksanaan pemilihan umum langsung dalam memilih legislatif maupun eksekutif dijelaskan dalam Pasal 22E UUD 1945 yang berbunyi:

1. Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.
2. Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
3. Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.
4. Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.
5. Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.
6. Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

Menurut Douglas B. Rea dalam bukunya Moh. Mahfud MD, terdapat tiga (3) macam sistem Pemilu (*elektoral laws*), yaitu sistem mayoritas (*majority types*), sistem pluralitas (*plurality types*) yang biasa disebut sistem distrik, dan sistem perwakilan berimbang (*proportional representation*).⁴¹

Sistem Pemilihan Umum di Indonesia sejak pemilu pertama (1) tahun 1955 sampai dengan pemilu yang kesebelas (11) tahun 2009, Indonesia telah menggunakan 5 macam sistem pemilu, yaitu:⁴²

- a. Pada Pemilu pertama tahun 1955, Indonesia menggunakan sistem Proporsional yang tidak murni;
- b. Pada Pemilu kedua tahun 1971, Indonesia menggunakan sistem Perwakilan Berimbang dengan Stelsel Daftar;
- c. Pada Pemilu ketiga tahun 1977 s/d pemilu ke delapan tahun 1997, Indonesia menggunakan Sistem Proporsional;
- d. Pada Pemilu kesembilan tahun 1999, Indonesia menggunakan sistem Proporsional berdasarkan Stelsel Daftar;
- e. Pada Pemilu kesepuluh tahun 2004 dan Pemilu kesebelas tahun 2009, Indonesia menggunakan Sistem Perwakilan Proporsional; dan

⁴¹ Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Gama Media, 1999), hlm. 223.

⁴² A. Rahman H.I, *Sistem ... op. cit.*, hlm. 153.

f. Pada Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2004 dan 2009, Indonesia menggunakan Sistem Distrik Berwakil Banyak.

Pada Pemilihan Umum tahun 1955 Indonesia menggunakan sistem proposional yang tidak murni, dipandang oleh pakar ketatanegaran dan beranggapan bahwa Pemilu tersebut merupakan pemilu yang paling demokratis yang pernah diterapkan di Indonesia. Hal ini dikarenakan adanya implementasi dari ajaran tentang kedaulatan rakyat sebagaimana yang terkandung dalam UUD 1945 adalah bagaimana proses penerapan kadaulatan tersebut malalui penyelenggaraan pemilihan umum. Dengan pemilu partisipasi masyarakat dalam berpolitik lebih dikedepankan sebagai dasar kehidupan bernegara yang demokratis.

Pemilihan Umum pada 2004 dan 2009 secara tidak langsung juga menempatkan sebagai pemilu yang cukup baik dan demokratis, mengingat penyelenggaraan Pemilihan Umum pada tahun tersebut, diselenggarakan dengan mengedepankan asas jujur, adil, umum bebas dan rahasia serta diikuti oleh mayoritas masyarakat Indonesia. Berbeda halnya pada pemilu yang dilaksanakan pada masa-masa Orde Baru, dimana pemilu dilaksanakan penuh dengan rekayasa oleh pemerintahan yang berkuasa waktu itu, pemilu hanya dijadikan sebagai simbol atau formalitas bagi pemerintah untuk memimpin bahwa pemerintahan yang dipimpin dianulir dan dipublis bahwa pemimpin yang memimpin telah mendapatkan dukungan dari rakyat.

C. Penerapan Demokrasi Indonesia

Tujuan utama kita menjalankan kehidupan bernegara, tiada lain adalah untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat, *common well-being*, yang diwujudkan utamanya melalui pertumbuhan dan pemerataan ekonomi. Dewasa ini diyakini, bahwa untuk mencapai cita-cita kesejahteraan itu, maka jalan demokrasi merupakan pilihan yang paling tepat, meskipun praktek demokrasi itu sendiri sering menghadirkan berbagai tantangan dan permasalahan.⁴³

Di berbagai negara dalam belahan dunia ini, senantiasa mengatakan bahwa negara mereka adalah negara yang demokratis. Artinya, demokrasi merupakan konsep yang lebih baik untuk diterapkan dalam bernegara saat ini. Hal ini dikarenakan konsep demokrasi akan menempatkan keseimbangan antara yang memerintah dengan yang diperintah dalam menjalankan sistem pemerintahan. Berbeda halnya dengan negara yang otoriter maupun yang totaliter, dimana pemimpin cenderung menggunakan kekuasaannya untuk memaksa apa yang menjadi keinginan pemimpin bukan atas keinginan rakyat, sehingga konsep ini akan melahirkan ketidakadilan dan cenderung disalahgunakan.

Dalam menyikapi persoalan tersebut penting untuk dilakukan upaya pemahaman lebih baik tentang demokrasi. Dengan pemaknaan yang lebih baik tentu akan mempermudah dalam implementasinya. Demokrasi

⁴³ Djoko Suyanto, *Evaluasi PemiluKada dari Perspektif Ketahanan Nasional (Demokrasi Lokal Evaluasi PemiluKada di Indonesia)*, Cetakan Pertama (Jakarta: Konstitusi Press, 2013), hlm. 21.

merupakan ide atau gagasan dalam bernegara namun ide tersebut hanya akan menjadi sebuah ide belaka atau hanya tekstual jika dalam penerapannya tidak selaras dengan apa yang telah dikonsepsikan. Sebelum era reformasi, demokrasi adalah sebuah impian, artinya demokrasi ketika itu berada dalam sebuah kekuasaan yang otoriter dan terbelenggu oleh sistem kekuasaan yang ada.

Akan tetapi pasca reformasi, Indonesia telah mampu mengubah sistem yang otoriter menuju demokrasi yang kita kenal dengan masa transisi saat ini. Demokrasi setidaknya merupakan harapan rakyat secara bersama yang mana menjadi tuntutan yang paling diimpikan agar tidak terbelenggu oleh sistem otoriter pada masa lalu. Meskipun, pemaknaan demokrasi itu sendiri masih sebatas sangat minim artinya realita praktek demokrasi Indonesia saat ini bukan demokrasi yang sejatinya atau yang dicita-citakan.

Sepanjang sejarah Indonesia ternyata telah menjadi tolak-tarik atau dinamika antara konfigurasi politik demokratis dan konfigurasi politik otoriter (nondemokratis). Demokrasi dan otoriterisme muncul secara bergantian dengan kecenderungan linear di setiap periode pada masa konfigurasi otoriter. Sejalan dengan tolak-tarik konfigurasi politik itu, perkembangan karakter produk hukum memperlihatkan keterpengaruhannya dengan terjadinya tolak-tarik antara produk hukum yang berkarakter responsif dan produk hukum yang berkarakter konservatif dengan kecenderungan linear yang sama.⁴⁴

Indonesia merupakan salah satu negara yang menerapkan sistem demokrasi secara nyata, serta menempatkan demokrasi dalam Undang-

⁴⁴ Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Gama Media, 1999), hlm. 11.

Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai dasar dalam penyelenggaraan negara. Jadi konsep demokrasi diterjemahkan dalam prinsip Kedaulatan Rakyat yang ada dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Baik dalam pembukaan maupun yang terkandung dalam batang tubuh UUD itu sendiri. Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menjelaskan bahwa "*kedaulatan berada ditangan rakyat dan dijalankan menurut Undang-Undang*".⁴⁵

Jika diteliti secara mendalam terutama dalam rumusan ayat tersebut, akan tampak bahwa sebenarnya konstitusi Indonesia menganut prinsip demokrasi yang menempatkan rakyat sebagai pelaksana demokrasi dengan mengedepankan Kedaulatan Rakyat. Jika kedaulatan dimaknai sebagai kekuasaan tertinggi, maka dalam bernegara rakyatlah yang harus dilayani dan dijadikan patokan keberhasilan dalam mengimplementasikan demokrasi itu sendiri. Berjalan atau berhentinya konsep demokrasi tergantung dari rakyat, jika rakyat secara sadar dan siap menjalankan sistem demokrasi dalam pemerintahan tentu akan melahirkan demokrasi yang baik, namun sebaliknya jika rakyat tidak sadar dan tidak siap untuk menjalankan demokrasi tentu sebagus apapun konsep demokrasi yang di inginkan tidak akan tercapai.

Penyelenggaraan Pemilihan Umum dalam negara yang menganut demokrasi merupakan sarana yang tepat dalam penyaluran aspirasi rakyat

⁴⁵ Sebelum Amandemen UUD 1945 bahwa kedaulatan rakyat dijalankan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Artinya, rakyat memiliki kedaulatan tapi diserahkan kepada MPR untuk bertindak atas nama Rakyat, mengingat MPR sebelum amandemen merupakan lembaga tinggi negara serta memiliki kewenangan untuk mengubah UUD 1945 itu sendiri, maka kedaulatan tersebut disandangkan dengan kewenangan MPR.

secara keseluruhan. Karena di berbagai negara belahan dunia menggunakan pemilihan umum sebagai barometer dalam menentukan apakah negara yang bersangkutan telah demokratis atau tidak demokratis. Namun pelaksanaan pemilu tersebut menjadi catatan penting adalah bagaimana upaya untuk melaksanakan pemilu yang jujur, adil, transparan dan bebas jika pemilu dilaksanakan atas dasar rekayasa dan permainan penguasa belaka maka demokrasi juga tidak dapat di ukur dari penyelenggaraan Pemilihan Umum.

Di Indonesia Pemilu merupakan sarana demokrasi guna mewujudkan sistem pemerintahan yang berkedaulatan rakyat. Setiap pemimpin negara (politik) harus mendapatkan legitimasi dari rakyat secara dominan dalam suatu pemilihan umum yang diselenggarakan secara terjadwal dan terus menerus. Pemimpin yang terpilih dengan suara terbanyak akan mendapatkan kedudukan sebagai pemimpin yang menyelenggarakan pemerintahan baik tingkat Nasional maupun Lokal. Artinya, pemilu merupakan penerapan konsep demokrasi di Indonesia dengan cara melakukan pemilihan terhadap wakil rakyat yang ada di lembaga legislatif maupun eksekutif.

1. Pengertian Demokrasi

Makna demokrasi pertama kali diperkenalkan oleh Aristoteles, sebagai suatu bentuk penyelenggaraan sistem pemerintahan, dimana dalam sistem pemerintahan tersebut menempatkan rakyat sebagai penentu atau kekuasaan yang sesungguhnya berada ditangan rakyat. Dalam perkembangannya demokrasi mulai dikenal, diterima dan diterapkan oleh berbagai negara yang ada di seluruh dunia.

Arti demokrasi (umum): istilah demokrasi berasal pada dua kata Yunani, yaitu *demos* artinya rakyat dan *kratia* artinya pemerintahan. Jadi, demokrasi adalah pemerintahan “dari rakyat untuk rakyat” atau “pemerintahan oleh mereka yang diperintah”.⁴⁶

Dalam ilmu politik, dikenal dua macam pemahaman tentang demokrasi: pemahaman secara normatif dan pemahaman secara empirik. Untuk pemahaman yang terakhir ini disebut juga sebagai *prosedural democracy*. Dalam pemahaman secara normatif, demokrasi merupakan sesuatu yang secara idiil hendak melakukan atau diselenggarakan oleh sebuah negara, seperti misalnya kita mengenal ungkapan “Pemerintah dari rakyat oleh rakyat, dan untuk rakyat”. Ungkapan normatif tersebut, biasanya diterjemahkan dalam konstitusi pada masing-masing negara, misalnya dalam Undang-Undang Dasar 1945 bagi Pemerintahan Republik Indonesia.⁴⁷

Selama ini demokrasi menjadi dua pengertian yaitu, materiil dan formiil. Dalam pengertian materiil, demokrasi sebagai ideologi, pandangan hidup atau teori dan dalam pengertian formiil, yaitu demokrasi dalam praktik. Dalam arti materiil demokrasi terbagi tiga kategori, yaitu *Pertama*, didasarkan pada kemerdekaan, *Kedua*, didasarkan pada kemajuan dibidang ekonomi, dan *Ketiga*, didasarkan pada gabungan dari yang pertama dan kedua secara simultan. Sedangkan dalam arti formiil berwujud pada sistem ketatanegaraan yang dianut masing-masing negara yang tidak selalu sama

⁴⁶ Abdul Aziz Hakim, Negara ... *op. cit.*, hlm. 174.

⁴⁷ Afan Gaffar, Politik ... *op. cit.*, hlm. 3.

yakni ada dua sistem pemerintahan parlementer, sistem pemerintahan presidensial, sistem diktatorial, sistem pemerintahan campuran, adanya negara kesatuan dan negara federal, adanya republik dan negara kerajaan dan lain-lain sebagainya.⁴⁸

Pengertian demokrasi secara harfian sudah tidak asing lagi dalam pengucapan sehari-hari, hampir di setiap negara yang ada di dunia ini telah memahaminya. Dengan perkataan lain, dalam negara modern demokrasi sudah menjadi bagian dari kehidupan berbangsa dan bernegara. Demokrasi dijadikan sebagai dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan cara yang telah disepakati bersama-sama. Makna demokrasi merupakan suatu kehendak rakyat secara bersama dalam menentukan sistem pemerintahan yang dipaktekkan, tanpa partisipasi rakyat tentu demokrasi tidak dapat dijalankan.

Demokrasi lahir atas keinginan rakyat, tentu demokrasi akan terus mengalami perkembangan seiring dengan perkembangan rakyat pada suatu negara. Perkembangan inilah yang akan memberikan gambaran sejara jelas makna demokrasi pada masanya, namun menurut hemat penulis saat ini negara modern mendefinisikan demokrasi sebagai gagasan hak individual dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan mengedepankan kedaulatan rakyat melalui pendekatan-pendekatan politik. Pendekatan politik digunakan untuk mendapatkan dukungan dalam menduduki suatu jabatan

⁴⁸ Juanda, *Hukum op. cit.*, hlm. 60.

dalam pemerintahan, yang mengisyaratkan sebagai wakil-wakil rakyat yang dapat mewakili kepentingan secara keseluruhan.

Pengertian sempit demokrasi dirumuskan oleh Joseph Schumpeter dalam bukunya Georg Sorensen. Baginya demokrasi secara sederhana merupakan metode politik, sebuah mekanisme untuk memilih pemimpin politik. Warga negara diberikan kesempatan untuk memilih salah satu di antara pemimpin-pemimpin politik yang bersaing meraih suara. Di antara pemilihan, keputusan dibuat oleh politisi. Pada pemilihan berikutnya, warga negara dapat mengganti wakil yang mereka pilih sebelumnya. Kemampuan untuk memilih di antara pemimpin-pemimpin politik pada masa pemilihan inilah yang disebut dengan demokrasi.⁴⁹

Menurut Dahlan Thaib dalam disertasinya, demokrasi itu mempunyai unsur adanya ikut sertanya sebagian besar rakyat dan berpartisipasi dalam pemerintahan dengan dasar persetujuan dan persamaan politik. Selain dari itu menunjukkan adanya pengakuan akan hak-hak asasi manusia antara lain hak untuk memilih. Hak untuk memilih ini hanya mungkin diberikan karena adanya penghargaan terhadap individu sebagai makhluk yang sama derajatnya (*right of equality*).⁵⁰

Secara sederhana demokrasi dapat dimaknai sebagai sebuah sistem politik yang berupaya untuk menghantarkan keputusan-keputusan politik

⁴⁹ Georg Sorensen, *Demokrasi dan Demokratisasi Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia yang Sedang Berubah*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003), hlm. 14.

⁵⁰ Dahlan Thaib, *Konsep Kedaulatan Rakyat Menurut Undang-Undang Dasar 1945 dan Implementasinya dalam Praktek Ketatanegaraan (Studi Tentang MPR sebagai Pelaku Kedaulatan Rakyat Sepenuhnya)*, Disertasi, (Program Pasca Sarjana Bandung, 2000), hlm. 94.

secara partisipatif oleh individu-individu yang mendapat kekuasaan melalui persaingan yang adil (*fairness competition*) dalam merebutkan suara rakyat.⁵¹

Pada dasarnya pemahaman demokrasi saat ini masih menganut paham demokrasi klasik yang memberi pemahaman “Dari Rakyat” “Oleh Rakyat” dan “Untuk Rakyat”. Sedangkan demokrasi modern menurut penulis adalah pengakuan hak-hak individu dalam penentu setiap kebijakan yang ada, melalui media pemilihan umum.

2. Macam-macam Demokrasi

Dalam sistem demokrasi politik, khususnya dalam pemilu, dikenal dua macam mekanisme pemilihan demokrasi yang sering dipatokkan dalam melaksanakan pemilihan, yaitu mekanisme demokrasi langsung (*direct democraton*) dan mekanisme demokrasi tak langsung (*indirect democraton*).⁵²

a. Demokrasi langsung (*direct democraton*)

Teori demokrasi secara langsung, memberikan keleluasan kepada rakyat untuk berpartisipasi secara langsung dalam membuat kebijakan-kebijakan politik. Artinya dalam teori ini keikutsertaan rakyat dalam menentukan tuntutan politik demokratik sangat besar terealisasi, disebabkan rakyat langsung menentukan pilihannya sendiri.⁵³

⁵¹ Leo Agustino, *Pilkada ...op. cit.*, hlm. 8-9.

⁵² Abdul Aziz Hakim, *Negara ... op. cit.*, hlm. 197.

⁵³ *Ibidt.*, hlm. 197.

Demokrasi langsung atau demokrasi partisipasi suatu sistem pengambilan keputusan mengenai masalah-masalah publik dimana warga negara terlibat langsung. Ini tipe demokrasi asli yang tercetak di masyarakat di masyarakat kota atau polis.⁵⁴

Di polis-polis itu, seluruh warga negara laki-laki berkumpul di ruang lapangan membentuk *Assembly* dan menetapkan suatu keputusan (sebagai rujukan, pada abad ke 6 populasi di Arthena adalah 300.000 orang). Voting diambil dengan cara manual, dimana penyelenggara meminta warga negara yang menyetujui suatu pilihan katakanlah “pilihan A” untuk pindah kesisi sebelah kanan. Kadang-kadang, kotak suara juga dipergunakan dalam pemilihannya.⁵⁵

Tipe demokrasi langsung yang ideal diwujudkan dalam derajat yang berbeda-beda melalui konstitusi yang berbeda-beda pula. Demokrasi langsung adalah demokrasi dengan derajat yang relatif paling tinggi. Demokrasi langsung ditandai oleh fakta bahwa pembuatan undang-undang, dan juga fungsi eksekutif dan yudikatif yang utama, dilaksanakan oleh rakyat di dalam pertemuan akbar atau rapat umum. Pelaksanaan semacam itu hanya mungkin dalam masyarakat-masyarakat kecil dan di bawah kondisi-kondisi sosial yang sederhana.⁵⁶

⁵⁴ David Held, *Demokrasi dan Tatanan Global*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004), hlm. 5.

⁵⁵ Abdul Aziz Hakim, *Distorsi Sistem Pemberhentian (Impeachment) Kepala Daerah di era Demokrasi Langsung*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Toga Press Bekerjasama dengan UMMU Press, 2006), lm. 154.

⁵⁶ Hans Kelsen, *Teori ... op. cit.*, hlm. 408.

Demokrasi langsung menurut penulis saat ini dapat diterapkan melalui pemilihan umum secara langsung, dimana rakyat secara bersama-sama menggunakan hak suaranya untuk menentukan kebijakan secara langsung kebijakan ini merupakan keinginan mayoritas masyarakat, meskipun pada saat pelaksanaan pemerintahan rakyat tidak dilibatkan. Artinya pada saat melakukan Pemilu langsung maka secara tidak langsung telah menerapkan demokrasi langsung.

b. Demokrasi tidak langsung (*indirect democratisation*)

Demokrasi tidak langsung atau perwakilan (*indirect democratisation*) merupakan konsep demokrasi yang terbatas dengan menggunakan sistem perwakilan. Hampir semua negara modern yang menganut paham konstitusi mengedepankan asas kedaulatan rakyat dengan sistem perwakilan tak terkecuali Indonesia. Hal ini diterapkan seiring dengan perkembangan zaman dan perkembangan jumlah penduduk semakin meningkat sehingga dengan menggunakan demokrasi tidak langsung menjadikan pilihan yang efektif dan efisiensi.

Karena terlalu luasnya 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 menempati lembaga perwakilan yang biasa disebut parlemen.⁵⁷

Perbedaan kondisi-kondisi sosial menyebabkan suatu pembagian kerja bukan hanya dalam bidang produksi ekonomi melainkan juga dalam bidang pembentukan hukum. Fungsi pemerintahan dipindahkan dari warga negara yang diorganisirkan dalam sebuah majelis rakyat kepada organ-organ khusus.⁵⁸

Demokrasi tidak langsung atau sering juga disebut demokrasi perwakilan, didefinisikan sebagai: corak pemerintahan demokrasi yang dilakukan melalui badan perwakilan rakyat yang dipilih oleh rakyat dan bertanggung jawab kepada rakyat (warga negara diberi hak turut serta menentukan keputusan politik melalui badan perwakilan rakyat).⁵⁹ Ciri demokrasi tidak langsung ini adalah adanya lembaga perwakilan rakyat yang menjadi perpanjangan tangan rakyat dalam menentukan kebijakan-kebijakan politik dalam pemerintahan.

Sedangkan dalam sistem yang memakai teori pemilihan secara tak langsung atau demokrasi prosedural (*indirect democraton*), keikutsertaan rakyat tidak menjadi prioritas, karena keinginan-keinginan mereka hanya ditentukan oleh wakil-wakil mereka yang dipilih dalam pemilu.⁶⁰

⁵⁷ Moh. Mahfud MD, *Hukum ... op. cit.*, hlm. 220.

⁵⁸ Hans Kelsen, *Teori ... op. cit.*, hlm. 409.

⁵⁹ Wendy Melfa, *Pemilukada ... op. cit.*, hlm. 69.

⁶⁰ Abdul Aziz Hakim, *Negara ... op. cit.*, hlm. 197.

3. Demokrasi Lokal di Indonesia

Sistem demokrasi yang dianut bangsa Indonesia dijabarkan dalam Pembukaan UUD 1945, yang menyatakan “Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia terbentuk dalam “Susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat” dalam suatu “Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia”. Pernyataan tersebut secara implisit menjelaskan demokrasi Indonesia dilaksanakan secara bersama-sama dan dimuat dalam konstitusi.

UUD 1945 merupakan cita-cita bersama yang didalamnya mengandung ajaran tentang kedaulatan rakyat. Rakyat menjadi penentu dalam bernegara, rakyat menentukan siapa yang dapat memimpin dalam sistem pemerintahannya. Implementasi dari kedaulatan rakyat ini adalah dengan memberikan legitimasi kepada pemimpin rakyat terutama dalam penyelenggaraan pemilihan umum baik dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati maupun Walikota dan Wakil Walikota.

Gagasan pokok atau gagasan dasar suatu pemerintahan demokrasi adalah pengakuan hakikat manusia, yaitu pada dasarnya manusia mempunyai kemampuan yang sama dalam hubungan sosial. Berdasarkan gagasan dasar tersebut terdapat 2 (dua) asas pokok demokrasi, yaitu:⁶¹

⁶¹ Wendy Melfa, *Pemilukada ... op. cit.*, hlm. 66-67.

1. Pengakuan partisipasi rakyat dalam pemerintahan, misalnya pemilihan kepala daerah dan atau pemilihan wakil-wakil rakyat untuk lembaga perwakilan rakyat; secara langsung, umum, bebas, dan rahasia serta jujur; dan
2. Pengakuan hakikat dan martabat manusia, misalnya adanya tindakan pemerintah untuk melindungi hak-hak asasi manusia demi kepentingan bersama.

Implikasi yang sudah dirasakan dalam berdemokrasi adalah terjadinya demokrasi lokal melalui pemilihan umum kepala daerah secara langsung. Adanya pemilihan umum kepala daerah secara langsung merupakan wujud adanya partisipasi rakyat untuk ikut menentukan jalannya pemerintahan di tingkat daerah serta menjadi cerminan sebuah demokrasi yang menyeluruh.

Pilkada langsung berarti mengembalikan “hal-hak dasar” masyarakat di daerah dengan memberikan kewenangan yang utuh dalam rangka rekrutmen politik lokal secara demokratis. Dalam konteks itu, negara memberikan kesempatan kepada masyarakat di daerah untuk menentukan sendiri pemimpin mereka, serta menentukan sendiri segala bentuk kebijaksanaan yang menyangkut hak hidup rakyat daerah.⁶²

Pilkada adalah upaya demokrasi untuk mencari pemimpin daerah yang berkualitas dengan cara-cara yang damai, jujur, dan adil. Salah satu prinsip demokrasi yang terpenting adalah pengakuan terhadap perbedaan dan menyelesaikan perbedaan secara damai. Karena itu, pihak-pihak yang berbeda pendapat itu harus mengembangkan sikap toleran, saling menghargai, dan saling menghormati antara satu dengan yang lainnya.

⁶² Joko J. Prihatmoko, *Pemilihan ... op. cit.*, hlm. 21.

Meskipun demikian, tidak berarti semua perbedaan harus dipadukan, karena kenyataannya memang ada perbedaan-perbedaan yang tidak mungkin terkompromikan. Agar perbedaan ini tidak melahirkan persengketaan, harus diciptakan aturan main yang dibuat bersama dan ditaati bersama.⁶³

Penyelenggaraan pilkada diharapkan mendapatkan hasil yang positif terutama dalam pengembangan demokrasi lokal di Indonesia. Dengan penerapan demokrasi lokal akan melahirkan pemimpin-pemimpin daerah yang lebih berkualitas, lebih peka terhadap permasalahan yang ada di daerah, lebih produktif serta lebih efektif dalam mewakili kepentingan rakyat. Selain itu rakyat sebagai pelaksana demokrasi lokal akan lebih memahami demokrasi baik secara substansial maupun secara prosedural sehingga pematangan demokrasi akan lebih baik lagi terutama bagi masyarakat lokal di daerah.

Terwujudnya pemerintahan daerah yang lebih demokratis merupakan cita-cita semua bangsa termasuk di dalamnya Indonesia. Namun upaya tersebut akan menjumpai suatu persoalan belum jelasnya mengenai tolok ukur yang bersifat universal untuk menilai apakah suatu pemerintahan daerah dapat dikategorikan sebagai pemerintahan yang demokratis atau tidak. Keberadaan pemerintah daerah sebagai konsekuensi dianutnya konsep desentralisasi sangat berkaitan erat dengan

⁶³ Amirudin & Ahmad Zaini Bisri, *Pilkada Langsung Problem dan Prospek Sketsa Singkat Perjalanan Pilkada*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), hlm. 12.

konsep demokrasi (kerakyatan) sehingga pemerintahan yang terbentuk merupakan pemerintahan yang berkedaulatan rakyat.⁶⁴

Jika demokrasi dimaknai “dari rakyat” “oleh rakyat” “untuk rakyat” dan “bersama rakyat”, maka demokrasi lokal di Indonesia hanya sebatas “dari rakyat dan oleh rakyat” semata yaitu ketika pelaksanaan Pemilihan Umum (Pemilu) Kepala Daerah.

Sedangkan makna “untuk” belum dapat dikatakan sudah terealisasi mengingat segala penyelenggaraan pemerintahan rakyat senantiasa di kesampingkan. Begitu juga makna “bersama rakyat” ketika rakyat telah menentukan pilihannya untuk memberikan legitimasi kepada pemimpin yang dipilih, akan tetapi pada masa pelaksanaan pemerintahan, rakyat tidak dilibatkan dalam pembentukan berbagai kebijakan yang ada sehingga ini menjadi koreksi dalam demokrasi lokal Indonesia.

Demokrasi pada level lokal seringkali diabaikan dan bahkan hanya sebagai formalitas belaka. Semestinya konsep demokrasi sangat menjunjung nilai-nilai otonomi daerah sehingga rakyat di daerah mendapatkan perhatian yang khusus dalam mengaktualisasikan demokrasi. Kesuksesan demokrasi lokal akan sangat menentukan keberhasilan demokrasi tingkat nasional, tanpa adanya perhatian khusus pada demokrasi lokal maka perwujudan negara demokratis pada tingkat nasional sulit untuk direalisasikan.

⁶⁴ Suharizal, *Pemilukada ... op. cit.*, hlm. 175-175.

BAB III

PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH DI INDONESIA

A. Fungsi, Tugas dan Wewenang Kepala Daerah

Pelaksanaan otonomi daerah dapat dijalankan secara nyata semenjak dilakukannya amandemen Undang-Undang Dasar 1945, selain itu amandemen juga memberikan peluang yang nyata dalam perubahan pembangunan secara nasional dan pemerataan pembangunan secara adil dan berimbang di seluruh Indonesian. Hal ini diwujudkan melalui kebijakan otonomi daerah dan perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang diganti menjadi Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-undang Nomor 12 tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Pelaksanaan otonomi daerah tentu memberikan peluang secara penuh bagi daerah dalam mengatur rumah tangganya sendiri dalam melakukan pembangunan dan pemerataan secara adil dan berimbang, agar mencapai kesejahteraan bagi masyarakatnya di daerah. Selain itu pentingnya penerapan kebijakan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab, juga merupakan langkah yang tepat dalam menjawab berbagai persoalan yang selama ini terjadi, mengingat pada

masa Orde Baru dirasakan begitu sentralisasi, sehingga menimbulkan rasa ketidakadilan dalam pelaksanaan pemerintahan khususnya bagi Pemerintah Daerah.

Kebijakan pemberian otonomi daerah dan desentralisasi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah merupakan langkah strategis dalam dua hal. *Pertama*, otonomi daerah dan desentralisasi merupakan jawaban atas permasalahan lokal bangsa Indonesia yang berupa ancaman yaitu (1) disintegrasi bangsa; (2) kemiskinan yang semakin parah; (3) ketidakmerataan pembangunan; (4) rendahnya kualitas hidup masyarakat; dan (5) lemahnya pembangunan SDM. *Kedua*, otonomi daerah dan desentralisasi merupakan langkah strategis bangsa Indonesia untuk menyongsong era globalisasi ekonomi dengan memperkuat basis perekonomian daerah. Dalam pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi ini, akuntabilitas publik merupakan kata kunci. Untuk mendukung dilakukannya pengelolaan dana publik (*public money*) yang mendasarkan konsep *value for money* maka diperlukan sistem pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah yang berorientasi pada kinerja. Hal tersebut adalah untuk mendukung terciptanya akuntabilitas publik Pemerintah Daerah dalam rangka otonomi dan desentralisasi yang demokratis yang berbasis kedaulatan rakyat yang seutuhnya.¹

Dalam menjalankan sistem pemerintahan pada daerah otonom, tentu harus diselenggarakan oleh pemimpin-pemimpin daerah (Kepala Daerah). Pelaksana pemerintahan di daerah dilakukan oleh pemimpin yang dipilih oleh rakyat yang

¹ Abdul Halim, et. al., *Problem Desentralisasi dan Perimbangan Keunagan Pemerintahan Pusat-Daerah Peluang dan Tantangan dalam Pengelolaan Sumber Daya Daerah*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Sekolah Pascasarjana, 2009), hlm. 117-118.

ada di daerah yaitu melalui pemilihan umum. Pemilihan Umum tersebut diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan pemilihan kepala daerah sebagai pelaksana otonomi daerah yaitu pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan Walikota dan Wakil Walikota) merupakan jabatan publik atau jabatan politik yang mana dipilih secara demokratis secara transparan dan akuntabel dalam suatu pemilihan umum pada masing-masing daerah.

Adanya dukungan (legitimasi) dari rakyat daerah tentu akan mempermudah dalam menjalankan pemerintahan mengingat rakyat secara dominan telah menentukan pilihannya yaitu dengan memilih kepala daerah. Kepala Daerah sebagai pelaksana pemerintahan di daerah mempunyai yurisdiksi daerah kepemimpinannya, untuk menetapkan berbagai kebijakan yang dilaksanakan di daerah yang bersangkutan. Dengan demikian kedudukan kepala daerah merupakan kedudukan yang sangat strategis dalam menjalankan roda pemerintahan daerah terutama dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Terlepas dari itu yang harus menjadi koreksi adalah bagaimana agar penyelenggaraan pemerintahan dapat dijalankan dengan baik, untuk itu perlu diperhatikan bahwa dalam menjalankan pemerintahan di daerah tentu harus diperhatikan tugas, fungsi, maupun kewenangan kepala daerah itu sendiri. Agar tidak terjadi penyimpangan dan persengkokolan antar daerah terkait dengan perbedaan-perbedaan sistem peraturan yang diberlakukan di daerah.

1. Fungsi Kepala Daerah

Fungsi kepala daerah dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah adalah sebagai pelaksana otonomi daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Artinya kepala daerah berfungsi sebagai penanggung jawab atas semua penyelenggaraan pemerintahan daerah baik dalam bidang pelayanan maupun dalam bidang legislasi (pengaturan). Bidang Pelayanan pemerintah daerah berfungsi mengatur rumah tangga daerah agar masyarakat sebagai penerima pelayanan dapat berjalan dengan baik misalnya pengaturan pelayanan bidang kesehatan, pendidikan, kebudayaan, dan sebagainya. Sedangkan fungsi dalam bidang legislasi tercermin dalam fungsi pemerintah daerah selaku pengatur daerah dengan membentuk peraturan daerah dengan maksud meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerah.

Pemerintahan Daerah adalah pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan daerah yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan daerah yaitu Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum yang persyaratan dan tata caranya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Kepala Daerah memiliki fungsi layaknya Pemerintah Pusat, namun fungsi kepala daerah dibatasi oleh yurisdiksi daerah yang dipimpinnya.

Menurut Joko J. Prihatmoko, terdapat 3 (tiga) rumusan penting terkait dengan kedudukan Kepala Daerah, yaitu:²

- a. Kepala Daerah adalah jabatan publik atau politik yang diraih melalui mekanisme politik berdasarkan sistem yang legal (pengangkatan dan/atau penunjukan, pemilihan perwakilan, atau pemilihan langsung), dan bukan jabatan administratif sehingga menjadi bagian atau subordinasi birokrasi pemerintahan yang dicapai melalui jenjang karier sistem merrit (*merit system*). Kepala Daerah adalah memimpin birokrasi pemerintahan yang berfungsi mengambil kebijakan (*decision making*) dan bukan bagian pemerintahan daerah sebagai pelaksana kebijakan.
- b. Apabila semakin terjadinya penumpukan kedudukan dan fungsi terkait jenis kekuasaan (eksekutif, legislatif dan yudikatif) pada Kepala Daerah, maka mekanisme *check and balances* tidak akan bisa bekerja, dalam arti kekuasaan Kepala Daerah tidak terkontrol dan pada situasi ekstrem menjadi penguasa tunggal yang *superbody*.

Apabila kedudukan dan fungsi Kepala Daerah lebih besar untuk kepentingan pusat berarti kadar otonomi daerah kurang sehingga kontrol pusat atas daerah dan Kepala Daerah besar pula. Sebaliknya, apabila kedudukan dan fungsi Kepala Daerah lebih besar untuk kepentingan daerah maka kadar otonomi justru kuat dan kontrol pusat atas daerah dan Kepala Daerah cenderung berkurang.

2. Tugas Kepala Daerah

Menurut J. Kaloh, tugas dan fungsi Kepala Daerah telah diatur dengan peraturan pelaksana, yang apabila diidentifikasi, terdapat 2 (dua) kriteria tugas dan kewajiabn sebagai berikut:³

² Joko J. Prihatmoko, *Pemilihan ... op. cit.*, hlm. 92-93.

³ J. Kaloh, *Kepemimpinan Kepala Daerah Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), hlm. 48-49.

a. Tugas Administrasi / Manajerial

Tugas administrasi/manajerial adalah tugas yang dilakukan Kepala Daerah dalam merencanakan, mengorganisir, menggerakkan, mengarahkan dan mengendalikan, serta mengawasi jalannya organisasi kearah pencapaian tujuan. Tugas tersebut meliputi koordinasi atas kegiatan kegiatan instansi-instansi vertikal dengan dinas-dinas daerah, mengusahakan terus-menerus agar semua peraturan perundang-undangan dan Peraturan Daerah dijalankan oleh instansi pemerintahan serta pejabat-pejabat yang ditugaskan untuk itu dan mengambil tindakan yang dianggap perlu, serta melaksanakan segala tugas pemerintahan yang diberikan kepadanya.

b. Tugas Manajer Publik

Sebagai manajer publik, Kepala Daerah mempunyai tugas menggerakkan partisipasi masyarakat, membimbing, dan membina kehidupan masyarakat sehingga masyarakat ikut serta secara aktif dalam pembangunan. Secara operasional tugas tersebut berbentuk pembinaan ketentraman dan ketertiban di wilayahnya sesuai kebijaksanaan yang ditetapkan oleh pemerintah; mewakili daerahnya didalam dan di luar pengadilan; serta menyelenggarakan pemerintahan umum; setiap saat menerima tamu dari berbagai lapisan masyarakat, mengunjungi masyarakat daerah dalam wilayahnya, menjadi penasihat, pembina dan ketua

kehormatan dari berbagai organisasi; menampung, menjelaskan masalah, pengaduan, dan sebagainya dari masyarakat.

Pasal 25 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, selain memiliki tugas dan wewenang untuk memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD, kepala daerah juga memiliki tugas dan wewenang penting lain yakni :

- a. mengajukan rancangan Perda;
- b. menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- c. menyusun dan mengajukan rancangan Perda 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.

3. Kewenangan Kepala Daerah

Kedudukan Kepala Daerah dipandang sebagai kedudukan yang strategis selain sebagai pelaksana Pemerintahan di Daerah juga sebagai alat

pembantu tugas Pemerintah Pusat. Keberadaan Pemerintah Daerah sebagai alat bagi Pemerintah Pusat dapat dilihat dari kewenangan:⁴

- a. Mengurus ketertiban dan keamanan umum di daerah;
- b. Menyelenggarakan koordinasi antara jawatan-jawatan pemerintah pusat di daerah dan antara jawatan-jawatan tersebut dengan pemerintah daerah;
- c. Melakukan pengawasan atas jalannya pemerintahan daerah;
- d. Menjalankan lain-lain kewenangan umum yang terletak dalam bidang urusan pemerintah pusat.

Terlepas dari alat pemerintah pusat, Pemerintah Daerah merupakan pemegang kekuasaan eksekutif atau kepala pemerintahan daerah, dimana Pemerintah Daerah diberi kewenangan untuk membentuk Peraturan Daerah (Perda) bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) selain itu Kepala Daerah merupakan pemegang dan pengatur rumah tangga daerah maupun tugas pembantuan yang dilimpahkan oleh pemerintah pusat. Dengan demikian kewenangan Kepala Daerah dalam sistem Negara Kesatuan, secara tidak langsung kewenangannya begitu luas terutama dalam menjalankan sistem otonomi daerah.

Dalam sistem otonomi daerah mensyaratkan adanya pembagian urusan atau kewenangan antara Pemerintah Pusat dengan daerah otonom. Pembagian kewenangan tersebut didasarkan pada pemikiran bahwa tidak semua urusan pemerintahan dapat dilakukan secara terpusat. Artinya perlu adanya

⁴ Juanda, Hukum ... *op. cit.*, hlm. 171.

pembagian kewenangan kepada daerah otonom, untuk melakukan penyelenggaraan pemerintahan di tingkat daerah agar lebih tepat, efektif dan efisiensi, ketimbang dilakukan oleh Pemerintah Pusat.

Daerah otonom sebagai satuan jabatan pemerintahan diberikan dan memiliki kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum. Dalam kepustakaan Hukum Administrasi, wewenang itu diperoleh melalui tiga cara; *Pertama*, secara atribusi yaitu; penyerahan wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan. Dengan kata lain, wewenang ini diperoleh langsung dari undang-undang atau Perda; *Kedua*, secara delegasi yaitu; pelimpahan wewenang oleh organ pemerintahan kepada organ lainnya. Wewenang delegasi ini terjadi ketika Daerah melaksanakan urusan yang berasal dari tugas pembantuan; *Ketiga*, wewenang yang muncul dari prakarsa dan inisiatif sendiri masing-masing Daerah, seiring dengan kebebasan dan kemandirian yang dimilikinya dan sesuai dengan potensi serta kekhasan daerah.⁵

⁵ Ridwan, *Hukum Administrasi di Daerah*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: UII Press, 2009), hlm. 67.

B. Pengaturan Pemilihan Umum Kepala Daerah

Pilkada Langsung pertama kali dilaksanakan pada Juni 2005, lebih dari 200 daerah (Provinsi, Kabupaten dan kota) melaksanakan pilkada langsung ini. Namun dalam pelaksanaannya pilkada tersebut, diwarnai berbagai unjuk rasa, protes maupun kerusuhan. Kerusuhan yang cukup menyita perhatian adalah kerusuhan penyelenggaraan pilkada Kabupaten Kaur Bengkulu Selatan, Kabupaten Tuban, Jawa Timur. Namun berdasarkan klaim dari Departemen Dalam Negeri waktu itu, bahwa secara umum pilkada langsung berjalan secara demokratis, tertib, aman, dan lancar meskipun disana-sini masih terdapat permasalahan.⁶ Tahap awal pelaksanaan Pemilihan Umum Kepala Daerah secara langsung mengacu pada Undang-Undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di Indonesia merupakan salah satu wujud dari aktualisasi paham kedaulatan rakyat (*volksouvereniteit*) dalam konsep negara demokrasi. Beberapa pakar banyak mengemukakan, kebangkitan demokrasi di atas nasional akan terbangun dan bergerak ke arah yang lebih baik apabila tatanan, instrumen hukum, dan konfigurasi kearifan serta kesantunan politik lokal mulai mekanisme demokrasi di tingkat lokal terbangun lebih awal. Ini intinya, pemilukada sebagai wujud aktualisasi demokrasi di tingkat

⁶ Dirjen Otonomi Daerah Depdagri, *Evaluasi Satu Tahun Pilkada*, Tanggal 26 Juni 2006 di Jakarta.

lokal yang merupakan fundasi demokrasi pada aras nasional yang memiliki kedudukan yang sangat penting dan menentukan.⁷

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum yang digantikan dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, bahwa penyelenggaraan pemilihan umum di Indonesia termasuk pemilihan umum kepala daerah telah menjadi rezim hukum pemilu yang berada dibawah tanggungjawab Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional. Dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum telah menempatkan secara yuridis tentang tugas, wewenang dan kewajiban KPU, baik di tingkat nasional maupun daerah dalam rangka menyelenggarakan pilkukada.

Sejalan dengan perkembangan demokrasi di tingkat lokal maka Pilkada masuk dalam ranah Pemilu dengan demikian pelaksanaan pilkada harus dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.⁸ Dengan demikian makna *Langsung*, pemilihan langsung merupakan penerapan kedaulatan rakyat yang menempatkan rakyat sebagai pemilih yang menentukan pemimpin yang akan dipilihnya sesuai dengan keinginan rakyat tanpa adanya intervensi dari pihak manapun juga. *Umum*, menempatkan selama penyelenggaraan pemilihan kepala daerah diikuti oleh

⁷ Widodo Ekatjahjana, "Beberapa Catatan Tentang Tugas dan Wewenang Serta Kewajiban KPU dalam Rangka Penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah Di Indonesia," *Jurnal Konstitusi*, Edisi No. 2 Vol. I, (2010) hlm. 131-132.

⁸ Pasal 4 ayat 3, Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005. Pada saat ini (2013) PP ini telah mengalami 3 (tiga) kali perubahan, yakni PP No. 49 Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

semua warga negara sebagaimana peraturan perundang-undangan yang berlaku, artinya tidak ada pembedaan antara satu daerah dengan daerah yang lain. *Bebas*, artinya tidak adanya keterikatan antara pemilih dengan terpilih dalam hal menentukan pilihannya, jika pilihannya berbeda tidak ada diskriminasi dan tekanan dari pihak manapun. *Rahasia*, yang artinya semua pemilih dalam memilih pada saat pemilu diberikan jaminan akan kerahasiaannya tidak akan diketahui oleh pihak manapun. *Jujur*, dalam penyelenggaraan pilkada semua elemen baik calon kepala daerah, KPU, Pemerintah, Pengawas, Pemantau serta masyarakat pada umumnya harus bersifat netral dan tidak memihak serta tidak melakukan perbuatan yang dilarang oleh peraturan perundang-undangan. *Adil*, bahwa semua yang terlibat dalam penyelenggaraan pilkada harus bersikap adil tanpa adanya diskriminasi dari pihak manapun.

Pemilihan Umum Kepala Daerah merupakan salah satu sarana penerapan demokrasi lokal di Indonesia, dimana dalam proses pemilukada akan terjadi perpindahan kekuasaan secara damai. Melalui pemilukada, rakyat sebagai pemilih secara langsung menentukan pilihannya untuk memilih pemimpin serta memberikan legitimasi dengan suara mayoritas pemilih. Selain itu pemilukada juga merupakan langkah strategis dalam pendidikan politik masyarakat lokal dalam memperluas, meningkatkan, serta mempertajam kualitas demokrasi itu sendiri.

1. Landasan Yuridis Pemilukada

Pemilihan Kepala Daerah dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 merujuk pada Pasal 18 ayat (4) bahwa: "*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis*". Pasal 18 ayat (4) lahir berbarengan dengan Pasal 18A dan Pasal 18B yaitu pada saat dilakukannya Amandemen Kedua terhadap Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 pada saat Sidang Umum Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR-RI) tahun 2000.⁹

Sebelum dilakukannya Amandemen Kedua terhadap konstitusi, Pelaksanaan Pemilihan Umum Kepala Daerah dilakukan melalui perwakilan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagaimana maksud dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. Namun dalam perjalanan pelaksanaan pilkada dihadapi berbagai persoalan yang mencuat terkait dengan kasus korupsi pada ranah DPRD jika kepala daerah dipilih oleh lembaga legislaif daerah. Untuk itu perlu adanya perubahan praktik pemilihan dengan dilakukannya Pemilihan Umum secara langsung. Atas koreksi tersebut perlunya dilakukan adanya pengaturan baru pelaksanaan pilkada langsung dengan menggantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dengan Undang-Undang Nomor

⁹ MPR-RI sebagai lembaga negara yang mempunyai kewenangan melakukan amandemen UUD RI Tahun 1945. Pasca Reformasi MPR-RI telah melakukan Amandemen sebanyak 4 (empat) kali perubahan yaitu pada tahun 1999, 2000, 2001 dan 2002.

32 Tahun 2004 serta disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Diberlakukannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, merupakan respon terhadap perkembangan pola politik di daerah, dimana adanya pengakuan politik secara individu serta menjadikan organisasi partai politik bukan sebagai satu-satunya wadah dalam partisipasi politik yang ada di daerah. Selain itu, lahirnya undang-undang ini merupakan koreksi terhadap Undang-Undang 32 Tahun 2004 mengenai ketidakjelasan pengaturan atau penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah secara langsung.

Pada tahapan selanjutnya yaitu tahap pelaksanaan atau teknis Pemerintah Pusat telah membentuk Peraturan Pemerintah dan Komisi Pemilihan Umum telah membentuk peraturan yang diberlakukan pada Tahun 2005-2009, antara lain sebagai berikut:

- a. Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah;
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 17 tahun 2005 tentang Perubahan Pertama atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 2005 tentang Pemilihan,

Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah;

- c. Peraturan Pemerintah Nomor 25 tahun 2007 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah;
- d. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 44 Tahun 2007 Tentang Pedoman Pengelolaan Pemilukada;
- e. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 57 Tahun 2009 Tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 44 Tahun 2007 Tentang Pedoman Pengelolaan Pemilukada;
- f. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 62 Tahun 2009 Tentang Pedoman Penyusunan Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilukada;
- g. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 63 Tahun 2009 Tentang Pedoman Penyusunan Tata Kerja KPUD, PPS, KPPS dalam Pemilukada;
- h. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 64 Tahun 2009 Tentang Pedoman Pemantauan dan Tata Cara Pemantauan dalam Pemilukada;
- i. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 65 Tahun 2009 Tentang Pedoman Pelaksanaan Sosialisasi dan Penyampaian Informasi dalam Pemilukada;

- j. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 66 Tahun 2009 Tentang Penetapan Norma, Standar, Prosedur dan Kebutuhan Pengadaan serta Pendistribusian Perlengkapan Penyelenggaraan Pemiluakada;
- k. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 67 Tahun 2009 Tentang Pedoman Tata Cara Pemutakhiran Data dan Daftar Pemilih dalam Pemiluakada;
- l. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 68 Tahun 2009 Tentang Pedoman Teknis Tata Cara Pencalonan Pemiluakada;
- m. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 69 Tahun 2009 Tentang Pedoman Teknis Kampanye Pemiluakada; dan
- n. Peraturan KPU Nomor 73 Tahun 2009 Tentang Pedoman Tata Cara Pelaksanaan Rekapitulasi Hasil Penghitungan Perolehan Suara Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Oleh Panitia Pemilihan Kecamatan, Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, Komisi Pemilihan Umum Provinsi, serta Penetapan Calon Terpilih, Pengesahan Pengangkatan, dan Pelantikan.

Sedangkan pada saat ini (2013) Komisi Pemilihan Umum telah mengganti beberapa peraturan terkait dengan perubahan peraturan perundang-undangan, perubahan peraturan KPU yang berkaitan dengan Pemiluakada yang masih belaku tersebut antara sebagai berikut:¹⁰

¹⁰ Urutan Peraturan Komisi Pemilihan Umum diakses pada tanggal 21 Agustus 2013 di http://www.kpu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=6297&Itemid=113

- a. Peraturan KPU Nomor 18 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 06 Tahun 2010 Tentang Pedoman Pelaporan Dana Kampanye Peserta Pemilihan Umum dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
- b. Peraturan KPU Nomor 17 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 66 Tahun 2009 Tentang Penetapan Norma, Standar, Prosedur, dan Kebutuhan Pengadaan serta Pendistribusian Perlengkapan Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
- c. Peraturan KPU Nomor 16 Tahun 2010 Tentang Pedoman Tata Cara Pelaksanaan Rekapitulasi Hasil Penghitungan Perolehan Suara Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Oleh Panitia Pemilihan Kecamatan, Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, dan Komisi Pemilihan Umum Provinsi, serta Penetapan Calon Terpilih, Pengesahan Pengangkatan dan Pelantikan.
- d. Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 72 Tahun 2009 Tentang Pedoman Tata Cara Pelaksanaan Pemungutan dan Penghitungan Suara Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Tempat Pemungutan Suara.
- e. Peraturan KPU Nomor 14 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 69 Tahun 2009 Tentang Pedoman

Teknis Kampanye Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

- f. Peraturan KPU Nomor 13 Tahun 2010 Tentang Pedoman Teknis Tata Cara Pencalonan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
- g. Peraturan KPU Nomor 12 Tahun 2010 Tentang Pedoman Tata Cara Pemutakhiran Data dan Daftar Pemilih Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
- h. Peraturan KPU Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Pedoman Pelaksanaan Sosialisasi Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
- i. Peraturan KPU Nomor 10 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 63 Tahun 2009 Tentang Pedoman Penyusunan Tata Kerja Komisi Pemilihan Umum Provinsi, Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, Panitia Pemilihan Kecamatan, Panitia Pemungutan Suara, dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
- j. Peraturan KPU Nomor 09 Tahun 2010 Tentang Pedoman Penyusunan Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
- k. Peraturan KPU Nomor 07 Tahun 2010 Tentang Pedoman Audit Laporan Dana Kampanye Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala

Daerah Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

- l. Peraturan KPU Nomor 06 Tahun 2010 Tentang Pedoman Pelaporan Dana Kampanye Peserta Pemilihan Umum Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
- m. Peraturan KPU Nomor 61 Tahun 2009 Tentang Pedoman Teknis Penetapan Jumlah dan Tata Cara Pengisian Keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota Induk dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota yang Dibentuk Setelah Pemilihan Umum Tahun 2009.
- n. Peraturan KPU Nomor 62 Tahun 2009 Tentang Pedoman Penyusunan Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
- o. Peraturan KPU Nomor 63 Tahun 2009 Tentang Pedoman Penyusunan Tata Kerja Komisi Pemilihan Umum Provinsi, Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, Panitia Pemilihan Kecamatan, Panitia Pemungutan Suara, dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
- p. Peraturan KPU Nomor 64 Tahun 2009 Tentang Pedoman Pemantau dan Tata Cara Pemantauan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

- q. Peraturan KPU Nomor 65 Tahun 2009 Tentang Pedoman Pelaksanaan Sosialisasi dan Penyampaian Informasi Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
- r. Peraturan KPU Nomor 66 Tahun 2009 Tentang Penetapan Norma, Standar, Prosedur dan Kebutuhan Pengadaan Serta Pendistribusian Perlengkapan Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
- s. Peraturan KPU Nomor 67 Tahun 2009 Tentang Pedoman Tata Cara Pemutakhiran Data dan Daftar Pemilih Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
- t. Peraturan KPU Nomor 68 Tahun 2009 Tentang Pedoman Tata Cara Pencalonan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
- u. Peraturan KPU Nomor 69 Tahun 2009 Tentang Pedoman Teknis Kampanye Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
- v. Peraturan KPU Nomor 72 Tahun 2009 Tentang Pedoman Tata Cara Pelaksanaan Pemungutan dan Penghitungan Suara Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Tempat Pemungutan Suara.
- w. Peraturan KPU Nomor 73 Tahun 2009 Tentang Pedoman Tata Cara Pelaksanaan Rekapitulasi Hasil Penghitungan Perolehan Suara Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Oleh Panitia Pemilihan Kecamatan, Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, Komisi

Pemilihan Umum Provinsi, serta Penetapan Calon Terpilih, Pengesahan Pengangkatan, dan Pelantikan.

- x. Peraturan KPU Nomor 13 Tahun 2007 Tentang Pedoman Pelaksanaan Seleksi dan Penetapan Anggota Komisi Pemilihan Umum Provinsi dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota

2. Pilkada Perwakilan

Sistem pemilihan perwakilan oleh dewan / *council*, digunakan hampir dua pertiga (2/3) negara-negara di dunia yang menganut sistem kesatuan (lengkapnya: sistem pemerintahan negara kesatuan). Sebagian besar negara-negara tersebut terletak di Asia dan Amerika Serikat. Negara-negara itu termasuk negara berkembang dan negara industri, dengan latar belakang pembentukan negara yang beragam.¹¹

Di Indonesia sendiri sistem pemilihan perwakilan ini pernah diterapkan dalam pemilihan Presiden oleh Parlemen, pada masa Orde Baru termasuk masa pasca reformasi.¹² Sedangkan pemilihan perwakilan dalam lingkup daerah di praktekkan pada masa reformasi tahun 1999 hingga tahun 2004, sebelum diundangkannya UU No. 32 Tahun 2004.

¹¹ Joko J. Prihatmoko, *Pemilihan ... op. cit.*, hlm. 143.

¹² Pada Masa Orde Lama UU No. 1 Tahun 1945, Kepala Daerah diangkat secara langsung oleh Pemerintah Pusat. Sedangkan UU No. 22 Tahun 1948 jabatan Kepala Daerah diusulkan oleh DPRD dan diangkat oleh Presiden. UU No. 1 tahun 1957, telah mempraktekkan sistem Pemilihan Langsung. UU No. 18 tahun 1965 kepala daerah diajukan oleh DPRD namun pemerintah Pusat dapat memberhentikan Kepala Daerah. Sedangkan pada Masa Orde Baru UU No. 5 tahun 1974 sistem pemilihan Kepala Daerah dilakukan dengan sistem pemilihan semu meskipun dipilih oleh DPRD namun campur tangan pemerintah pusat sangat dominan dengan melibatkan Menteri Dalam Negeri dalam pemilihan Kepala Daerah Tingkat I dan Tingkat II waktu itu.

daerah yaitu melalui demokrasi perwakilan. Mengingat ketika diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, yang menentukan siapa yang akan menjadi Gubernur, Bupati, dan Walikota adalah pemerintah pusat. Misalnya pemerintah pusat melakukan penunjukan langsung terhadap Gubernur dengan menempatkan Panglima Kodam, KSAD, dan Panglima ABRI sedangkan untuk bupati/walikota diposisikan untuk Komandan Korem atau Panglima Kodam.

Akan tetapi, Undang-Undang 22 Tahun 1999 dipandang masih memiliki berbagai probelamatika, disamping rawan politik uang (*money politics*), pemilihan dengan sistem demokrasi tidak langsung (perwakilan) sering kali menghasilkan kepala daerah yang tidak populer dan tidak mengenal karakter dan potensi khas daerah. Banyak calon yang tidak dikenal luas oleh masyarakat. Akibatnya muncul penolakan yang meluas bahkan di sejumlah daerah penolakan itu menimbulkan konflik/kekerasan vertikal dan horizontal. Kuatnya kewenangan dan kedudukan DPRD dalam pemilihan Kepala Daerah cenderung menciptakan ketergantungan Kepala Daerah terhadap DPRD.¹⁴

Pemilihan kepala daerah sesuai dengan ketentuan UU No. 22 Tahun 1999 dan PP No. 151 Tahun 2000 sering digambarkan sebagai kemandegan atau kebekuan demokrasi, akibat lemahnya kualitas DPRD yang mencakup komitmen, orientasi dan akuntabilitas publik. Pada dasarnya sistem pemilihan

¹⁴ Suharizal, *Pemilukada ... op. cit.*, hlm. 19.

kepala daerah dapat membuka akses peningkatan kualitas demokrasi di tingkat lokal. Namun, kualitas demokrasi di daerah sebenarnya harus didasarkan pada banyak hal, khususnya menyangkut penerapan prinsip transparan anggaran, akomodasi kepentingan-kepentingan masyarakat dalam pengambil keputusan atau perda, peningkatan kapasitas pemerintah daerah dalam melaksanakan urusan atau tanggung jawabnya yang berhubungan dengan peningkatan kualitas pelayanan publik dan lain sebagainya.¹⁵

Dengan diberlakukannya UU No. 22 tahun 1999 mekanisme menjadi kepala daerah sangat terbuka, dan rekrutmen Kepala Daerah menjadi sepenuhnya tanggung jawab masyarakat melalui DPRD. Akan tetapi karena masyarakat tidak terbiasa dengan demokrasi, selalu saja terjadi selesai pemilihan Kepala Daerah, protes bermunculan dan masyarakat mengkaitkan pemilihan tersebut dengan melibatkan uang (*money politics*).¹⁶

Dampaknya Kepala Daerah lebih bertanggungjawab kepada DPRD dari pada kepada masyarakat. Hal ini diperkuat dengan kewenangan DPRD yang dapat melakukan penghentian dan pencopotan Kepala Daerah. Selain itu, selama kurun waktu 1998-2002, terjadi kurang lebih enam kasus pemilihan Gubernur yang bermasalah dan sepuluh kasus pemilihan Bupati dan Walikota seluruh Indonesia yang menyebabkan konflik politik.¹⁷

¹⁵ Mustafa, Hukum ... *op. cit.*, hlm. 127.

¹⁶ Syaikani et. al., Otonomi ... *op. cit.*, hlm. 302.

¹⁷ Suharizal, Pemilukada ... *op. cit.*, hlm. 19.

Menurut Moch. Nurhasim dalam bukunya Suharizal, konflik politik tersebut disebabkan oleh faktor: (1) perbedaan penafsiran segi hukum atas hasil pemilihan; (2) adanya kelompok pendukung yang tidak menerima hasil pemilihan sehingga menimbulkan protes; (3) hasil pemilihan dianggap cacat hukum; (4) isu politik uang; (5) penolakan hasil pemilihan karena calon diduga korupsi; (6) adanya intervensi elit pengurus pusat partai politik.¹⁸

Sebagian besar pemilihan kepala daerah yang berlangsung selama UU No. 22 Tahun 1999 selalu menimbulkan gejolak di daerah, seperti di Jakarta, Lampung, Jawa Barat, Madura, dan sejumlah daerah lainnya. Dalam kasus-kasus ini, timbulnya gejolak selalu disebabkan oleh penyimpangan-penyimpangan yang sama, yakni distorsi aspirasi publik, indikasi politik uang (*money politics*), dan oligarkhi partai yang tampak dari intervensi DPP partai dalam menentukan calon kepala daerah yang didukung fraksi. Konsekuensi berikutnya adalah legitimasi pemerintah daerah yang ditandai dengan menurunnya kepercayaan masyarakat pada DPRD dan kepala daerah. Delegitimasi politik mengarah pada menurunnya akuntabilitas publik, inefisiensi dan inefektivitas manajemen pemerintahan daerah, dan pada akhirnya pelayanan publik terganggu.¹⁹

Dalam hubungan dengan pengisian jabatan Kepala Daerah, setidaknya terdapat beberapa kelemahan dari UU Nomor 22 Tahun 1999 yang menjadi dasar perubahan UU tersebut. Salah satunya adalah timbulnya praktik

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 19.

¹⁹ Dede Mariana & Caroline Paskarina, *Demokrasi ... op. cit.*, hlm. 28-29.

legislative heavy (dominan legislatif) atas eksekutif di daerah. Kasus-kasus pemberhentian Kepala Daerah oleh DPRD merupakan bukti atas besarnya dominasi kekuasaan yang dimiliki DPRD. Hal itu diperparah lagi dengan tidak adanya ketentuan yang tegas atas penerapan pasal-pasal pemberhentian Kepala Daerah yang dapat diterjemahkan sesuai dengan hak dan kewenangan yang dimiliki DPRD.²⁰

Namun pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang selama ini telah dilakukan oleh DPRD terdapat distorsi, yang pada gilirannya kemudian membawa kekecewaan masyarakat. Diantara distorsi-distorsi tersebut adalah, *Pertama*, politik oligarki yang dilakukan oleh DPRD dalam memilih kepala daerah di mana kepentingan partai bahkan kepentingan segelintir elit partai kerap memanipulasi kepentingan masyarakat secara luas. *Kedua*, mekanisme pemilihan kepala daerah selama ini cenderung menciptakan ketergantungan kepala daerah terhadap DPRD. Dampaknya, kepala-kepala daerah lebih bertanggung jawab kepada DPRD daripada kepada masyarakat. Dampak lebih lanjutnya adalah terjadinya kolusi dan *money politics*, khususnya pada setiap proses pemilihan kepala daerah, antara calon dengan anggota DPRD. *Ketiga*, terjadinya penghentian dan pencopotan serta tindakan-tindakan yang over dari para anggota DPRD terhadap kepala daerah, seperti kasus di Surabaya dan

²⁰ Suharizal, Mempertimbangkan Revisi UU 22/1999, dalam Artikel Harian Media Indonesia, 26 Februari 2002.

Kalimantan Selatan, berdampak pada gejolak dan instabilitas politik dan pemerintahan lokal.²¹

Sistem perwakilan yang selama ini dipraktikkan saat pemilihan Kepala Daerah telah gagal menjalankan amanat konstitusi untuk terwujudnya ajaran kedaulatan rakyat dalam praktik ketatanegaraan. Sistem perwakilan dalam pemilihan Kepala Daerah begitu mudah direayasa, diintervensi, politik uang, dagang sapi, tawar menawar, dan penyimpangan-penyimpangan lainnya.²²

3. Pilkada Langsung

Pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan salah satu tujuan dari desentralisasi dalam kerangka otonomi daerah. Desentralisasi secara garis besar mencakup dua aspek, yaitu desentralisasi administrasi dan desentralisasi politik.²³ Pemilihan kepala daerah merupakan salah satu instrumen untuk memenuhi desentralisasi politik dimana dimungkinkan terjadinya transfer lokus kekuasaan dari pusat ke daerah. Pemilihan kepala daerah sebagaimana pemilihan umum nasional merupakan sarana untuk memilih dan mengganti pemerintahan secara damai dan teratur. Melalui pemilihan kepala daerah, rakyat secara langsung akan memilih pemimpin di daerahnya sekaligus memberikan legitimasi kepada siapa yang berhak dan mampu untuk memerintah. Melalui pemilihan kepala daerah perwujudan kedaulatan rakyat dapat ditegakkan. Pemilihan kepala daerah dengan kata lain merupakan aturan

²¹ Lili Romli, Potret ... *op. cit.*, hlm. 323-324.

²² Dahlan Thaib, *Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Total Media, 2009), hlm. 49.

²³ Mustafa Lutfi, Hukum ... *op. cit.*, hlm. 129.

atau metode bagi warga negara untuk menentukan masa depan pemerintahan yang absah (*legitimate*).²⁴

Dengan pilkada langsung maka akan memperkuat legitimasi seorang kepala daerah karena ia dipilih langsung oleh rakyat. Elit politik atau partai politik tidak bisa lagi menjatuhkan seenaknya seorang presiden atau kepala daerah (kecuali ia melakukan tindakan kriminal dan mengkhianati negara atau makar) karena ia merupakan pilihan rakyat. Suara rakyat adalah suara tuhan (*vox populi vox dey*). Oleh karena itu seorang presiden atau kepala daerah yang dipilih secara langsung memiliki legitimasi yang tinggi. Melalui pilkada langsung berarti rakyat secara langsung ikut berpartisipasi menentukan pemimpinnya. Sebagai pemegang kedaulatan, rakyat berhak menentukan pemimpinnya sendiri tanpa perantara (broker) siapa pun, termasuk DPRD atau partai politik. Memilih pemimpinnya sendiri merupakan hak pilih universal yang harus dilaksanakan. Terbukti bahwa pilkada langsung melalui DPRD, telah mendistorsi keinginan dan aspirasi rakyat sebagai pemilik kedaulatan sesungguhnya.²⁵

Pemilihan langsung selalu dijadikan tolok ukur untuk menentukan sebuah negara dapat dikatakan demokrasi atau tidak. Demokrasi memang tidak semata-mata ditentukan oleh ada tidaknya pemilihan oleh rakyat atas pemimpin-pemimpinnya. Secara umum dikatakan bahwa pemilihan kepala

²⁴ *Ibid.*, hlm. 130.

²⁵ Lili Romli, *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007), hlm. 320.

daerah secara langsung itu lebih demokratis. Setidaknya ada dua alasan mengapa gagasan pemilihan langsung dianggap perlu. *Pertama*, untuk lebih membuka pintu bagi tampilnya kepala daerah yang sesuai dengan kehendak mayoritas rakyat sendiri. *Kedua*, untuk menjaga stabilitas pemerintahan agar tidak mudah dijatuhkan ditengah jalan. Praktik selama berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah menunjukkan, bahwa pilihan DPRD seringkali bertentangan dengan kehendak mayoritas rakyat di daerah.²⁶

Pemilihan Kepala Daerah secara langsung merupakan koreksi terhadap pemilihan kepala daerah melalui perwakilan (DPRD) yang dipandang mengurangi kedaulatan rakyat serta terjadinya berbagai indikasi penyimpangan di dalam proses pemilihan kepala daerah yang dilakukan oleh wakil rakyat yang ada di daerah. Selain itu, dalam telaah yuridis atas dasar hukum penyelenggaraan pemilihan kepala daerah berdasarkan Undang-Undang 22 Tahun 1999 dan Peraturan Pemerintah Nomor 151 Tahun 2000, serta berbagai aturan lainnya dalam pilkada dipandang tidak relevan dan tidak mencerminkan kehendak rakyat dalam sistem otonomi daerah.

Dalam menjawab berbagai persoalan pilkada perwakilan yang sudah tidak relevan dari berbagai sisi tersebut, maka pembaharuan aturan hukum dan sistem pemilihan harus diberlakukan. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 merupakan dasar hukum yang telah menawarkan sistem pemilihan kepala daerah secara langsung tanpa lembaga perwakilan sebagaimana yang

²⁶Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah Filosofi Sejarah Perkembangannya dan Problematika*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), hlm. 204-205.

dipraktikkan dalam Undang-Undang 22 Tahun 1999. Lahirnya undang-undang ini, disambut baik oleh rakyat di daerah dengan ikut berpartisipasi secara berkala dengan pesta demokrasi 5 (lima) tahunan dalam memilih pemimpin daerah yang dapat mewakili kepentingan-kepentingan bersama rakyat di daerah.

Pemilihan kepala daerah langsung pada awalnya memang disambut pro dan kontra. Selain adanya harapan akan pengakuan demokrasi di tingkat lokal, muncul pula resistensi dengan anggapan antara lain: (1) Anggapan bahwa sistem pemilihan kepala daerah langsung akan melemahkan kedudukan DPRD. Legitimasi yang besar dari rakyat pemilih dikhawatirkan akan menyebabkan Kepala Daerah memiliki kedudukan dan legitimasi yang sangat kokoh atas DPRD, yang pada akhirnya akan melemahkan kedudukan DPRD terhadap Kepala Daerah. Pengalaman yang buruk pada masa Orde Baru, bahwa kepala daerah memiliki kekuatan yang lebih besar dibandingkan DPRD, membuat sebagian elite politik enggan menerima sistem pemilihan kepala daerah secara langsung. (2) sistem pemilihan kepala daerah secara langsung akan menelan biaya yang sangat besar, karena tidak sedikit anggaran daerah (APBD) akan dikonsentrasikan pada KPUD ditiap tingkatan. (3) Munculnya persaingan khusus antara calon idependen dan calon dari partai politik (kader partai). (4) Adanya pandangan bahwa masyarakat belum siap untuk melaksanakan pemilihan kepala daerah secara langsung.²⁷

²⁷ Mustafa Lutfi, *Hukum ... op. cit.*, hlm. 133.

Tahun 2005, Pilkada langsung dilaksanakan di 226 daerah, 197 kabupaten, 36 kota dan 19 provinsi yang diawali Pilkada di Kutai Kertanegara, Kalimantan Timur, dan ditutup Pilkada di Kabupaten Tapanuli Tengah. Tahun 2006, Pilkada dilaksanakan di 86 daerah, 79 kabupaten/kota dan 7 provinsi. Tahun 2007, Pilkada langsung dilaksanakan di 37 daerah yang terdiri dari 19 kabupaten, 12 pilkada kota dan 6 pilkada provinsi.²⁸

Pilkada langsung memberikan kesempatan kepada rakyat di daerah sebagai salah satu infrastruktur politik untuk memilih kepala daerahnya secara langsung melalui mekanisme pemungutan suara. Hal ini akan mendorong terjadinya keseimbangan antara infrastruktur politik dengan suprastruktur politik, karena melalui pilkada langsung maka rakyat dapat menentukan jalannya pemerintahan dengan memilih pemimpin yang dikehendaki secara bebas dan rahasia.²⁹

Ada sejumlah argumen yang melandasi relevansi pemilihan kepala daerah secara langsung, dengan legitimasi pemerintahan. *Pertama*, pemilihan secara langsung diperlukan untuk memutus oligarkhi partai yang mewarnai pola pengorganisasian partai politik di DPRD. *Kedua*, pemilihan kepala daerah secara langsung dapat meningkatkan kualitas akuntabilitas para elit politik lokal, termasuk kepala-kepala daerah. *Ketiga*, pemilihan langsung kepala daerah akan memperkuat dan meningkatkan seleksi kepemimpinan elit

²⁸ Diolah dari berbagai sumber baik media cetak maupun media elektronik untuk menelusuri statistik pelaksanaan pilkada langsung di berbagai daerah di Indonesia.

²⁹ Suharizal, *Pemilukada ... op. cit.*, hlm. 179.

lokal sehingga membuka peluang bagi munculnya figur-figur alternatif yang memiliki kapabilitas dan dukungan riil di masyarakat lokal. *Keempat*, pemilihan secara langsung lebih meningkatkan kualitas keterwakilan (*representativeness*) karena masyarakat dapat menentukan pemimpinnya di tingkat lokal.³⁰

Menurut Suharizal, penyelenggaraan pilkada langsung dipandang dapat memberikan dampak positif terhadap penguatan demokrasi lokal di Indonesia. Terdapat lima alasan mengenai hal itu, yaitu: *Pertama*, partisipasi politik. Dalam pilkada langsung rakyat terlibat langsung dalam menentukan siapa yang layak (memiliki kredibilitas dan kapabilitas memperjuangkan aspirasi dan memenuhi kepentingan rakyat) menjadi pelayan (pejabat publik) mereka. Melalui proses semacam itu dapat tumbuh kesadaran bahwa merekalah (rakyat) pemegang kedaulatan politik yang sebenarnya. Termasuk dalam kesadaran ini adalah kehati-hatian dalam menentukan pilihan, sebab kesalahan memilih dapat membawa akibat buruk terhadap kehidupan mereka. *Kedua*, kompetisi politik lokal. Pilkada langsung membuka ruang untuk berkompetensi secara *fair* dan adil di antara para kontestan yang ada. Dengan demikian, diharapkan tidak adanya lagi suatu kontestan dari partai politik tertentu yang mendominasi secara terus-menerus proses yang berlangsung dan menutup ruang bagi kelompok lainnya untuk turut berkompetensi secara *fair*. *Ketiga*, legitimasi politik. Berbeda dengan cara pilkada tidak langsung

³⁰ Dede Mariana & Caroline Paskarina, *Demokrasi ... op. cit.*, hlm. 33-34.

(melalui DPRD) seperti yang dilaksanakan sebelumnya, pilkada langsung akan memberikan legitimasi yang kuat bagi kepemimpinan kepala daerah yang terpilih. Dalam mekanisme pemilihan langsung, kepemimpinan yang terpilih akan merefleksikan konfigurasi kekuatan politik dan kepentingan konstituen pemilih (rakyat), sehingga dapat dipastikan bahwa kandidat yang terpilih secara demokratis akan mendapat dukungan dari sebagian besar masyarakat pemilih. *Keempat*, minimalisasi manipulasi dan kecurangan. Salah satu unsur yang mendorong penyelenggaraan pilkada langsung adalah maraknya berbagai kasus *money politik* dan berbagai bentuk kecurangan lainnya dalam penyelenggaraan pilkada yang selama ini terjadi. Intervensi pemerintah dalam pemilihan kepala daerah memang menurun sejak dilakukannya otonomi daerah, namun permasalahan beralih ke lembaga perwakilan di daerah yang melaksanakan pilkada tersebut dalam bentuk *money politics* yang terjadi di hampir seluruh daerah. *Kelima*, akuntabilitas. Dalam pilkada langsung oleh rakyat, akuntabilitas kepala daerah menjadi sangat penting. Hal ini karena apabila rakyat sebagai pemilih menilai bahwa kepala daerah yang terpilih ternyata tidak dapat melaksanakan tugas-tugasnya rakyat akan memberikan sanksi dalam pilkada berikutnya dengan tidak memilihnya kembali.³¹

Secara umum dikatakan bahwa Pemilihan Kepala Daerah secara langsung itu lebih demokratis. Setidaknya ada dua alasan mengapa gagasan

³¹ Suharizal, *Pemilukada ... op. cit.*, hlm. 180-181.

pemilihan langsung dianggap perlu. *Pertama*, untuk lebih membuka pintu bagi tampilnya Kepala Daerah yang sesuai dengan kehendak mayoritas rakyat sendiri. *Kedua*, untuk menjaga stabilitas pemerintahan agar tidak mudah dijatuhkan di tengah jalan.³²

Menurut Amirudin dan A. Zaini Bisri, dalam pelaksanaan pilkada langsung masih terjadi berbagai kelemahan yang menonjol yang bisa direnungkan sebagai bahan kewaspadaaan, yaitu:³³

Pertama, Pilkada dalam era liberalisasi politik dengan kekuatan partai politik yang masih dominan, memungkinkan sekali yang bisa bertempur disana adalah mereka yang memiliki kapital ekonomi dan politik yang kuat. Para pengusaha yang sekaligus dekat dengan partai politik, atau para *incumbent* yang kaya, adalah yang paling besar mendapatkan peluang masuk dalam bursa pencalonan pilkada.

Kedua, pilkada langsung memang bisa melahirkan problem kelembagaan baru yang disuatu titik nanti bisa menodai demokrasi lokal. Itu terjadi karena kepala daerah yang dihasilkan dari sistem pilkada langsung, posisinya akan semakin kuat begitupun dalam hal legitimasinya. Bukankah penelitian di beberapa negara Amerika Latin membuktikan bahwa ketika posisi eksekutif menjadi semakin kuat justru potensial sekali kembali melahirkan otoritarianisme. Itu terjadi karena eksekutif merasa memiliki

³² Ni'matul Huda, Otonomi ... *op. cit.*, hlm. 204.

³³ Amirudin dan A. Zaini Bisri, Pilkada ... *op. cit.*, hlm. 31.

legitimasi yang sama-sama kuat dengan DPRD, sementara eksekutif tidak bisa dijatuhkan parlemen.

C. Pengaturan Tentang Pencalonan dan Penyelenggara Pemilukada

Berkaitan dengan penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah, telah diatur dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, sebagai konstitusi dalam berbangsa dan bernegara, sebagaimana yang tertuang dalam BAB VI UUD 1945 Pasal 18 ayat (4), yang berbunyi: “Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis”.

Frasa “demokratis” dari pasal tersebut secara implisit mengisyaratkan dipilih sesuai dengan kedaulatan rakyat. Meskipun dalam konstitusi Indonesia tidak menjelaskan bagaimana praktek penerapan demokratis tersebut. Namun dalam praktek yang terjadi demokratis yang digunakan dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 dalam pemilihan kepala daerah dilakukan oleh DPRD dipandang demokratis. Sebaliknya pemilihan kepala daerah yang dilakukan secara langsung oleh rakyat sebagaimana yang dipraktekkan dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 dipandang lebih demokratis. Artinya demokratis disini dapat diciptakan apabila peraturan perundang-undangan yang mengisyratkannya bagaimana tahap implementasi demokratis itu sendiri.

Pada tatanan praktek, pengaturan pemilukada mengatur secara rinci terkait dengan proses pencalonan kepala daerah. Dimana tahapan teknis pencalonan ini

dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum (Daerah). Tahap teknis pencalonan merupakan kewenangan KPU untuk membuat peraturan teknis terkait dengan bakal calon yang dapat berpartisipasi dalam pilkada.

1. Calon Usungan Partai Politik

Pelaksanaan Pilkada di Indonesia menempatkan Partai Politik sebagai tonggak penentu dalam mengusung calon kepala daerah. Partai politik memiliki peran yang sangat sentral, sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Di dalam Pasal 56 ayat (1) Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. (2) Pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Selanjutnya pada Pasal 59 dijelaskan bahwa:

“(1) Peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah pasangan calon yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik. (2) Partai politik atau gabungan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat mendaftarkan pasangan calon apabila memenuhi persyaratan perolehan sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPRD atau 15% (lima belas persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam Pemilihan Umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan. (3) Partai politik atau gabungan partai politik wajib membuka kesempatan yang seluas-luasnya bagi bakal calon perseorangan yang

memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 dan selanjutnya memproses bakal calon dimaksud melalui mekanisme yang demokratis dan transparan. (4) Dalam proses penetapan pasangan calon, partai politik atau gabungan partai politik memperhatikan pendapat dan tanggapan masyarakat.”

Berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 2005, dalam kaitan dengan pengaturan rekrutmen pasangan calon dapat ditarik kesimpulan penting:³⁴

- a. Partai politik adalah satu-satunya lembaga yang memiliki kewenangan untuk menentukan rekrutmen calon kepala daerah (hak istimewa partai politik). Dengan kata lain, partai politik adalah satu-satunya lembaga yang melakukan proses penjangkaran, seleksi, pencalonan, dan pendaftaran calon kepala daerah yang merupakan kader pemimpin di tingkat daerah.
- b. UU Nomor 32 Tahun 2004 secara keseluruhan tidak mengatur secara jelas bagaimana tata cara prosedural yang dilakukan di tingkat partai politik dalam menerima bakal calon, proses pendaftaran di partai politik, tatacara seleksi, panitia seleksi dan sistem penilai atau kriteria yang digunakan di tingkat partai politik untuk menerima atau menolak bakal calon.

Ada dua hal yang dilakukan oleh partai politik dan yang dipandang cukup esensial dalam Pilkada antara lain; (1) melakukan rekrutmen politik secara reguler dengan memilih kader yang baik menjadi anggotanya; (2) menjalankan metode kaderisasi yang tepat untuk memperkuat kapasitas anggotanya. Metode

³⁴ Suharizal, *Pemilukada ... op. cit.*, hlm. 92-94.

kaderisasi di sini berhubungan dengan kurikulum pendidikan kader, pendidikan dan pelatihan kader, pembinaan, konsultasi dan sebagainya.³⁵

Ada dugaan bahwa UU Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, berkaitan dengan pengaturan calon kepala daerah hanya membuka peluang atau mengizinkan partai politik atau gabungan partai politik yang dapat mengajukan. Proses rekrutmen sebagaimana yang dipraktekkan dalam UU Nomor 32 tahun 2004 telah menuai berbagai kritikan. Selain seleksi calon kepala daerah oleh partai politik dianggap telah membatasi hak warga negara dan juga telah membuka peluang terjadinya persekongkolan politik serta dugaan *money politics*.

Partai Politik dalam pemilihan kepala daerah menjadi sarana bagi calon kepala daerah untuk bisa maju dalam kompetisi pilkada, partai politik sebagai penentu dalam proses penyeleksian dan pencalonan serta mesin politik yang diharapkan memenangkan sebagai kepala daerah. Partai politik tak ubahnya seperti perahu politik dalam pencalonan kepala daerah yang memberi wadah bagi calon kepala daerah dalam berjuang memperoleh kemenangan. Artinya tak ada calon jika partai politik tidak mengajukannya sebagai calon kepala daerah.

Akan tetapi calon usungan partai politik dipandang penuh dengan berbagai persoalan dimana partai politik dianggap gagal dalam mencalonan

³⁵ Gregorius Sahdan dan Muhtar Haboddin, *Evaluasi Kritis Penyelenggaraan Pilkada di Indonesia*, Cetakan Pertama. (Yogyakarta: The Indonesian Power for Democracy, 2009), hlm. 73.

kepala daerah dari kader-kader parpol yang memiliki kualitas dan kapasitas yang mampu memimpin daerah. Partai politik atau koalisi partai politik hanya mengedepankan kepentingan sementara dan bahkan mementingkan materi yang akan diberikan seorang calon kepala daerah jika mendapatkan dukungan dari partai politik.

Dalam praktiknya pencalonan lewat partai politik sering terdistorsi oleh praktik politik yang bukan saja mengakomodir aspirasi publik dalam menentukan calon, namun juga terjadi manipulasi aspirasi atas nama uang. Pencalonan melalui parpol tidak lagi menjadi ajang kontestasi kapasitas dan kapabilitas, tetapi juga ajang pertarungan (kekuatan) modal/kapital. Dengan model pencalonan seperti ini, sulit mengharapkan partai politik dapat mengakomodir figur-figur potensial di masyarakat, apalagi jika mereka tidak memiliki modal (kapital) yang cukup.³⁶

Pencalonan kepala daerah dengan sistem satu pintu melalui partai politik menuai kritik dalam jumlah yang cukup massif dari berbagai kalangan. Aturan seperti itu, seakan melahirkan pemimpin daerah yang korup dalam memperoleh dukungan untuk maju dalam pencalonan kepala daerah. Partai politik akan memberikan dukungan bagi calon-calon yang mampu memberikan keuntungan atau keinginan-keinginan mereka pengurus partai politik. Latar belakang seorang figur calon kepala daerah tidak menjadi perhitungan yang berarti. Hanya partai politik yang berwenang mencalonkan

³⁶ Kacung Marijan, *Demokrasi di Daerah: Pelajaran dari Pilkada secara Langsung*, Cetakan Pertama, (Surabaya: Eureka dan Pusdeham, 2006), hlm. 48.

kepala daerah, artinya partai politik merupakan mesin politik yang mendominasi proses pilkada.

Pelaksanaan fungsi parpol sebagai agen rekrutmen politikpun (pintu pencalonan) belum berjalan optimal dalam menghasilkan calon yang berkualitas sebagaimana harapan masyarakat. Pencalonan lewat parpol masih dominan nuansa oligarki elit parpol dan kecenderungan memilih calon berdasarkan ukuran materi (kapital/modal). Bahkan disejumlah pilkada sering kali konflik terjadi dalam proses pencalonan ini. dalam sejumlah kasus, konflik dipicu oleh calon yang ditentukan oleh elit parpol ditingkat pusat, namun ditolak oleh para fungsionaris parpol di daerah. Di sejumlah pilkada lainnya, konflik dipicu oleh munculnya calon di luar kader parpol yang bersangkutan.³⁷

2. Calon Independen

Secara eksplisit Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak membuka kesempatan bagi calon perseorangan (non partai) untuk masuk dalam bursa calon Kepala Daerah. Namun dalam Pasal 59 ayat (3) hanya menyebutkan secara implisit keberadaan calon perseorangan yang ingin maju harus melalui pintu partai politik. Pasal tersebut menjelaskan bahwa Partai politik atau gabungan partai politik wajib membuka kesempatan yang seluas-luasnya bagi bakal calon perseorangan yang memenuhi syarat dan selanjutnya

³⁷ Suharizal, *Pemilukada ... op. cit.*, hlm. 95.

memproses bakal calon yang dimaksud melalui mekanisme yang demokratis dan transparan.

Aturan yang disebutkan dalam Pasal tersebut masih bersifat semi dan multi tafsir, dimana tidak menyebutkan dengan jelas mekanisme pembukaan jalur perseorangan tersebut, terlebih tidak menyebutkan sanksi yang dapat dijatuhkan terhadap partai politik yang menolak calon perseorangan untuk mendapatkan dukungan maju dalam bursa pemilihan kepala daerah. Sehingga partai politik secara bebas menentukan malakukan rekrutmen atau tidak terhadap calon perseorangan.

Berkaca pada UU Nomor 32 tahun 2004, yang tidak memberikan perhatian secara khusus bagi calon perseorangan, maka pada perkembangan berikutnya, sebagaimana di introduksi oleh UU No. 12 Tahun 2008 dilegitimasi pula adanya calon perseorangan. Calon perseorangan (dikenal dengan calon independen) dapat ikut di dalam Pemilu kepala daerah setelah melalui persyaratan tertentu yang sangat ketat. Hal ini dimaksudkan untuk menjaring calon yang benar-benar serius, dalam arti tidak hanya sebagai *avonturir* yang pada gilirannya hanya akan meruwetkan sistem yang sudah ruwet tersebut. Dibukanya kesempatan bagi calon perseorangan merupakan akomodasi terhadap sistem yang motivasinya adalah untuk melibatkan semua komponen dalam masyarakat termasuk tokoh yang tidak kebagian kendaraan

politik yang berasal dari partai politik dan kekuatan sosial politik pendukung.³⁸

Munculnya gejala calon independen, di antara sebab yang lain, bisa disebabkan karena kekalahan seorang dalam konvensi internal partai. Partai Politik selalu hanya memilih kandidat yang bisa dijual kepada pemilih. Kata-kata “bisa dijual” ini bisa disebabkan karena memang sudah populer di hadapan masyarakat atau karena banyak kekuatan finansialnya. Fase pemilihan kandidat menjadi tahap yang paling menentukan sekaligus kritis bagi internal partai. Konsekuensi dari pilihan yang bisa disepakati bersama akan membuat internal partai semakin solid menghadapi Pemilu dalam tahapan-tahapan selanjutnya. Sebaliknya, bila terjadi perpecahan maka akan ada kandidat yang tidak puas untuk memilih jalan lain.³⁹

Gambaran umum mengenai pengaturan syarat (pencalonan) calon perseorangan harus mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut:⁴⁰

- a. Calon perseorangan harus memiliki kompetensi untuk memberikan kontribusi positif dalam rangka perbaikan sistem politik (dan juga sistem kepartaian). Hadirnya calon perseorangan seharusnya tidak dipandang secara parsial apalagi diposisikan *vis a vis* dengan partai politik. Kedua unsur itu, baik parpol maupun calon perseorangan, harus dilihat dalam

³⁸ Samsul Wahidin, *Hukum ... op. cit.*, hlm. 29.

³⁹ Faiq Tobroni, “Pemilukada sebagai Implementasi Kehidupan Demokrasi dalam Negara Hukum (Refleksi atas Pelaksanaan Pemilu Sleman)”, *Jurnal Konstitusi*, Edisi No. 2 Vol. III, (2010) hlm 79.

⁴⁰ J. Kaloh, *Kepemimpinan ... op. cit.*, hlm. 191.

perspektif yang integral sebagai faktor penting dari bangunan sistem politik kita. Dengan demikian, regulasi calon perseorangan sama pentingnya dengan regulasi terhadap parpol.

- b. Calon perseorangan harus dapat mengafirmasikan fungsi-fungsi politik seperti fungsi artikulasi dan agregasi kepentingan, fungsi komunikasi politik dan lainnya. Artinya, calon perseorangan juga harus terlembaga secara baik agar memiliki kontribusi dalam penguatan sistem politik.
- c. Calon perseorangan harus jelas akuntabilitasnya dalam sistem demokrasi yang sedang kita bangun dan tidak cenderung mengabaikan kepentingan masyarakat untuk sekedar mengejar ambisi kekuasaan, kepentingan pribadi dan golongan.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, juga mengatur ketentuan teknis pendaftaran dan verifikasi bagi calon perseorangan, yakni:⁴¹

- a. UU merevisi aturan batas usia calon Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota. Menurut UU ini, minimal usia calon Gubernur dan Wakil Gubernur adalah 30 tahun, minimal usia calon Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota 25 tahun. Sementara batas usia sebelumnya 30 tahun;
- b. UU mengatur Kepala Daerah yang ingin mencalonkan kembali. Menurut UU ini, kepala daerah *incumbent* yang maju dalam pemilukada harus mengundurkan diri sejak pendaftaran yang dibuktikan dengan surat pernyataan pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali disertai dengan surat persetujuan pejabat yang berwenang (Mendagri);
- c. UU mengatur pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah;
- d. UU mengatur pengalihan kewenangan memutus sengketa hasil Pemilukada dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi. Ketentuan ini merupakan konsekuensi dari peletakan pilkada sebagai pemilu di dalam UU Nomor 22 Tahun 2007;

⁴¹ Suharizal, *Pemilukada ... op. cit.*, hlm 84-85.

- e. UU merevisi batas kemenangan calon terpilih kepala daerah pada Pasal 107 ayat (2) dari 25% menjadi 30%;
- f. UU menentukan pengajuan jadwal pemungutan suara Pemilu untuk kepala daerah yang masa jabatannya berakhir bulan November 2008 sampai dengan bulan Juli 2009 yaitu paling lambat di bulan Oktober 2008 dan paling lambat Desember 2008 untuk pilkada putaran kedua. Hal ini dilakukan untuk mengatasipasi persiapan agenda nasional Pemilu 2009 lalu;
- g. UU memutuskan kewenangan DPRD untuk membentuk panitia pengawas pemilu.

Walaupun UU Nomor 12 Tahun 2008 telah memberikan kepastian bagi masyarakat di luar partai politik untuk ikut berkompetensi dalam pilkada langsung, tetap saja pengaturan tersebut memberikan keuntungan kepada partai politik. Selain tingginya angka dukungan bagi seorang calon Kepala Daerah perseorangan pengaturan calon perseorangan dalam UU No. 12 Tahun 2008 juga tidak mengatur latar belakang calon perseorangan. Padahal semestinya, calon perseorangan adalah calon yang tidak berlatar belakang atau aktif menjadi anggota parpol. Karena calon parpol sudah memiliki jalurnya sendiri yaitu mencalonkan diri lewat partai politiknya. Paling kurang harus ada tenggang atau jeda waktu tertentu dalam keanggotaan parpol sebelum calon yang anggota parpol tersebut mencalonkan diri. Sekali lagi, pengaturan mengenai hal ini penting untuk menegaskan makna substantif dibukanya kesempatan calon perseorangan untuk menjadi Kepala Daerah.⁴²

Ketentuan syarat dukungan bagi calon perseorangan menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 dalam Pasal 59 ayat (2a) bagi pasangan Gubernur dan Wakil Gubernur adalah sebagai berikut:

⁴² Suharizal, *Pemilukada ... op. cit.*, hlm94-95.

- a. provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 2.000.000 (dua juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 6,5% (enam koma lima persen);
- b. provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 2.000.000 (dua juta) sampai dengan 6.000.000 (enam juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 5% (lima persen);
- c. provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 6.000.000 (enam juta) sampai dengan 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 4% (empat persen); dan
- d. provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 3% (tiga persen).

Pasal 56 ayat (2b), Pasangan calon perseorangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dapat mendaftarkan diri sebagai pasangan calon bupati/wakil bupati atau walikota/wakil walikota apabila memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan:

- a. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 6,5% (enam koma lima persen);
- b. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) sampai dengan 500.000 (lima ratus ribu) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 5% (lima persen);

- c. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 500.000 (lima ratus ribu) sampai dengan 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 4% (empat persen); dan
- d. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 3% (tiga persen).

Jumlah dukungan sebagaimana dimaksud dalam pada Pasal 59 ayat (2a dan 2b) tersebar di lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah kabupaten/kota di provinsi dimaksud. Tersebar di lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah kecamatan di kabupaten/kota dimaksud.

Jika dilakukan pengkajian terkait dengan persyaratan calon perseorangan maka terlihat begitu sulit dan merepotkan calon yang bersangkutan. Misalnya calon perseorangan harus mengumpulkan dukungan minimal yang ditetapkan berdasarkan jumlah penduduk dibuktikan dengan Kartu Tanda Penduduk (KTP) atau surat keterangan tanda penduduk lainnya yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pesolan ini diperkeruh dengan sistem administrasi kependudukan Indonesia itu sendiri yang dinilai kurang baik. Penilaian itu akibat banyaknya pemilik KTP ganda dan KTP palsu dalam masyarakat, sehingga dimungkinkan adanya dukungan yang tidak memenuhi ketentuan hukum. Kesulitan tersebut dapat dilihat dari sejumlah pelaksanaan pilkada baik tingkat provinsi, kabupaten / kota keikut sertaan calon perseorangan sangat minim. Jika mengacu pada pelaksanaan pemilukada dari tahun 2011 sampai dengan tahun 2013 jumlah pemilukada

mencapai 309 daerah. Dari sejumlah pelaksanaan pilkada tersebut rata-rata berdasarkan perhitungan penulis keikutsertaan calon independen dalam pilkada berkisar antara 2 (25%) berbading 4 (75%) dengan calon usungan partai politik atau gabungan partai politik.

Tabel 3. 1

Daftar Pelaksanaan Pemilukada di Indonesia

Tahun 2011 – 2013

Tahun	Wilayah Pemilukada			Jumlah	Rata-Rata
	Provinsi	Kabupaten	Kota		
2011	5 Daerah	71 Daerah	11 Daerah	87 Daerah	Selama 1 tahun 103 Pemilukada
2012	6 Daerah	50 Daerah	17 Daerah	73 Daerah	
2013	14 Daerah	102 Daerah	33 Daerah	149 Daerah	
Total	25 Daerah	223 Daerah	61 Daerah	309 Daerah	

Sumber : Diolah dari data Kementerian Dalam Negeri <http://otda.kemendagri.go.id>

Pengaturan calon independen pada dasarnya telah mendapatkan posisi yang lebih baik yakni dengan cara mengumpulkan syarat dukungan. Akan tetapi pada pelaksanaan pilkada yang dilaksanakan semenjak diberlakukannya Undang-Undang 12 Tahun 2008. Akan tetapi perolehan suara atau kemenangan calon independen baik Pilkada Aceh pada tahun 2006 hingga pemilukada tahun 2013 pasangan calon Independen yang terpilih sangat minim dan bahkan hanya berkisar 1 pasangan setiap tahunnya, hal ini dapat dilihat dari tabel dibawah ini:

Tabel 3. 2
Pasangan Calon Independen yang terpilih dalam Pemilukada
Tahun 2006 – 2012

Nama	Tahun	Wilayah
Irwandi Yusuf dan M Nasir	2006	Pilgub Nanggroe Aceh Darussalam (NAD)
Tengku Nurdin Abdurrahman dan Tengku Busmadar	2007	Pilbup Bireun, Nanggroe Aceh Darussalam (NAD)
Christian N Dillak dan Zacharias P Manafe	2008	Pilbub Rote Ndou, Nusa Tenggara Timur
O K Arya Zulkarnain dan Gong Martua Siregar	2008	Pilbup Batubara, Sumatera Utara
Aceng Fikri dan Raden Dicky Chandra	2009	Pilbup Garut, Jawa Barat
Muda Mahendrawan dan Andreas Muhrotien	2010	Pilbup Kubu Raya, Kalimantan Barat
Saifullah dan MG Hadi Sutjipto	2011	Pilbup Sidoardjo, Jawa Timur
Jonas Salean dan Hermanus Man	2012	Pilwalkot Kota Kupang, Nusa Tenggara Timur

Sumber : <http://politik.kompasiana.com>⁴³

Jika dilihat dari tabel tersebut, menggambarkan bahwa peluang kemenangan pasangan calon Independen selama satu tahun selama pilkada diberbagai daerah Indonesia, hanya bisa dimenangi 1 (satu) pasangan calon dalam pemilukada baik ditingkat provinsi, kabupaten maupun kota seluruh Indonesia. Hal ini menjadi pertanyaan mengapa hal ini bisa terjadi, apakah pasangan calon Indenpenden (perseorangan) tidak mendapatkan tempat di mata pemilih ataukah terjadi berbagai problematika yang mempengaruhi semua tahapan proses pemilukada yang melibatkan calon independen.

⁴³ [http://politik.kompasiana.com/2013/01/05/daftar-calon-independen -yang-terpilih-dalam-pemilukada-521704.html](http://politik.kompasiana.com/2013/01/05/daftar-calon-independen-yang-terpilih-dalam-pemilukada-521704.html) yang diakses pada tanggal 03 September 2013.

3. Tugas, Kewenangan dan Kewajiban Komisi Pemilihan Umum Daerah

Komisi Pemilihan Umum (KPU) merupakan lembaga negara yang bersifat independen dan dibentuk secara struktural yang memiliki jenjang atau tingkatan KPU pusat, KPU Provinsi serta KPU Kabupaten/Kota. Dasar hukum pembentukan Komisi Pemilihan Umum mengacu pada Pasal 22E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Bab VIIB Pemilihan Umum, yang merupakan hasil amandemen ketiga pada tahun 2001.

Pasal 22E ayat (5) menyebutkan bahwa “ Pemilihan Umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri”. Frasa “Komisi Pemilihan Umum” ditulis dengan huruf kecil, selain diawali kata “suatu”, artinya hal yang belum tentu (nama dan jenis organisasinya). Menurut kaidah bahasa Indonesia, penulisan “komisi” dengan huruf kecil, belum menunjukkan nama (nomenklatur). Pemberian nama terhadap institusi penyelenggara pemilihan umum, yaitu “Komisi Pemilihan Umum”, baru lahir melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.⁴⁴

Dalam konteks Pemilihan Kepala Daerah diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) yang bersangkutan. Dalam lingkup

⁴⁴ Samsul Wahidin, *Hukum Pemerintah Daerah Mengawasi Pemilihan Umum Kepala Daerah*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008), hlm. 146.

daerah Provinsi Tugas dan wewenang KPU Provinsi dalam penyelenggaraan pemilihan gubernur meliputi:⁴⁵

- a. merencanakan program, anggaran, dan jadwal pemilihan gubernur;
- b. menyusun dan menetapkan tata kerja KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, dan KPPS dalam pemilihan gubernur dengan memperhatikan pedoman dari KPU;
- c. menyusun dan menetapkan pedoman teknis untuk setiap tahapan penyelenggaraan pemilihan gubernur berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- d. mengoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan semua tahapan penyelenggaraan pemilihan gubernur berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dengan memperhatikan pedoman dari KPU;
- e. menerima daftar pemilih dari KPU Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan pemilihan gubernur;
- f. memutakhirkan data pemilih berdasarkan data kependudukan yang disiapkan dan diserahkan oleh Pemerintah dengan memperhatikan data Pemilu dan/atau pemilihan gubernur, bupati, dan walikota terakhir dan menetapkannya sebagai daftar pemilih;
- g. menetapkan calon gubernur yang telah memenuhi persyaratan;
- h. menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi penghitungan suara pemilihan gubernur berdasarkan hasil rekapitulasi penghitungan suara di KPU Kabupaten/Kota dalam wilayah provinsi yang bersangkutan dengan membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat hasil penghitungan suara;
- i. membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat hasil penghitungan suara serta wajib menyerahkannya kepada saksi peserta pemilihan, Bawaslu Provinsi, dan KPU;
- j. menetapkan dan mengumumkan hasil pemilihan gubernur berdasarkan hasil rekapitulasi penghitungan suara pemilihan gubernur dari seluruh KPU Kabupaten/Kota dalam wilayah provinsi yang bersangkutan dengan membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat hasil penghitungan suara;
- k. menerbitkan keputusan KPU Provinsi untuk mengesahkan hasil pemilihan gubernur dan mengumumkannya;
- l. mengumumkan calon gubernur terpilih dan membuat berita acaranya;
- m. melaporkan hasil pemilihan gubernur kepada KPU;
- n. menindaklanjuti dengan segera rekomendasi Bawaslu Provinsi atas temuan dan laporan adanya dugaan pelanggaran pemilihan;

⁴⁵ Berdasarkan Pasal 9 ayat (3), Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum.

- o. mengenakan sanksi administratif dan/atau menonaktifkan sementara anggota KPU Kabupaten/Kota, sekretaris KPU Provinsi, dan pegawai sekretariat KPU Provinsi yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan pemilihan berdasarkan rekomendasi Bawaslu Provinsi dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan;
- p. melaksanakan sosialisasi penyelenggaraan pemilihan gubernur dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU Provinsi kepada masyarakat;
- q. melaksanakan pedoman yang ditetapkan oleh KPU;
- r. memberikan pedoman terhadap penetapan organisasi dan tata cara penyelenggaraan pemilihan bupati/walikota sesuai dengan tahapan yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan;
- s. melakukan evaluasi dan membuat laporan penyelenggaraan pemilihan gubernur;
- t. menyampaikan laporan mengenai hasil pemilihan gubernur kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden, gubernur, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi; dan
- u. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh KPU dan/atau peraturan perundang-undangan.

KPU Provinsi dalam Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, serta pemilihan gubernur, bupati, dan walikota berkewajiban:⁴⁶

- a. melaksanakan semua tahapan penyelenggaraan Pemilu dengan tepat waktu;
- b. memperlakukan peserta Pemilu, pasangan calon presiden dan wakil presiden, calon gubernur, bupati, dan walikota secara adil dan setara;
- c. menyampaikan semua informasi penyelenggaraan Pemilu kepada masyarakat;
- d. melaporkan pertanggungjawaban penggunaan anggaran sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. menyampaikan laporan pertanggungjawaban semua kegiatan penyelenggaraan Pemilu kepada KPU;
- f. mengelola, memelihara, dan merawat arsip/dokumen serta melaksanakan penyusunannya berdasarkan jadwal retensi arsip yang disusun oleh KPU

⁴⁶ Pasal 9 ayat (4) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum.

- Provinsi dan lembaga kearsipan Provinsi berdasarkan pedoman yang ditetapkan oleh KPU dan ANRI;
- g. mengelola barang inventaris KPU Provinsi berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - h. menyampaikan laporan periodik mengenai tahapan penyelenggaraan Pemilu kepada KPU dan dengan tembusan kepada Bawaslu;
 - i. membuat berita acara pada setiap rapat pleno KPU Provinsi yang ditandatangani oleh ketua dan anggota KPU Provinsi;
 - j. menyediakan dan menyampaikan data hasil Pemilu di tingkat provinsi;
 - k. melaksanakan keputusan DKPP; dan
 - l. melaksanakan kewajiban lain yang diberikan KPU dan/atau yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain itu dalam lingkup wilayah Kabupaten/Kota, Tugas dan wewenang KPU Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan pemilihan bupati/walikota meliputi:⁴⁷

- a. merencanakan program, anggaran, dan jadwal pemilihan bupati/walikota;
- b. menyusun dan menetapkan tata kerja KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, dan KPPS dalam pemilihan bupati/walikota dengan memperhatikan pedoman dari KPU dan/atau KPU Provinsi;
- c. menyusun dan menetapkan pedoman teknis untuk setiap tahapan penyelenggaraan pemilihan bupati/walikota berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- d. membentuk PPK, PPS, dan KPPS dalam pemilihan gubernur serta pemilihan bupati/walikota dalam wilayah kerjanya;
- e. mengoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan semua tahapan penyelenggaraan pemilihan bupati/walikota berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dengan memperhatikan pedoman dari KPU dan/atau KPU Provinsi;
- f. menerima daftar pemilih dari PPK dalam penyelenggaraan pemilihan bupati/walikota;
- g. memutakhirkan data pemilih berdasarkan data kependudukan yang disiapkan dan diserahkan oleh Pemerintah dengan memperhatikan data pemilu dan/atau pemilihan gubernur dan bupati/walikota terakhir dan menetapkannya sebagai daftar pemilih;
- h. menerima daftar pemilih dari PPK dalam penyelenggaraan pemilihan gubernur dan menyampaikannya kepada KPU Provinsi;
- i. menetapkan calon bupati/walikota yang telah memenuhi persyaratan;

⁴⁷ Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum.

- j. menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi penghitungan suara pemilihan bupati/walikota berdasarkan rekapitulasi hasil penghitungan suara dari seluruh PPK di wilayah kabupaten/kota yang bersangkutan;
- k. membuat berita acara penghitungan suara serta membuat sertifikat penghitungan suara dan wajib menyerahkannya kepada saksi peserta pemilihan, Panwaslu Kabupaten/Kota, dan KPU Provinsi;
- l. menerbitkan keputusan KPU Kabupaten/Kota untuk mengesahkan hasil pemilihan bupati/walikota dan mengumumkannya;
- m. mengumumkan calon bupati/walikota terpilih dan dibuatkan berita acaranya;
- n. melaporkan hasil pemilihan bupati/walikota kepada KPU melalui KPU Provinsi;
- o. menindaklanjuti dengan segera rekomendasi Panwaslu Kabupaten/Kota atas temuan dan laporan adanya dugaan pelanggaran pemilihan;
- p. mengenakan sanksi administratif dan/atau menonaktifkan sementara anggota PPK, anggota PPS, sekretaris KPU Kabupaten/Kota, dan pegawai sekretariat KPU Kabupaten/Kota yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan pemilihan berdasarkan rekomendasi Panwaslu Kabupaten/Kota dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan;
- q. melaksanakan sosialisasi penyelenggaraan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota dan/atau yang berkaitan dengan tugas KPU Kabupaten/Kota kepada masyarakat;
- r. melaksanakan tugas dan wewenang yang berkaitan dengan pemilihan gubernur berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan pedoman KPU dan/atau KPU Provinsi;
- s. melakukan evaluasi dan membuat laporan penyelenggaraan pemilihan bupati/walikota;
- t. menyampaikan hasil pemilihan bupati/walikota kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Menteri Dalam Negeri, bupati/walikota, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota; dan
- u. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh KPU, KPU Provinsi, dan/atau yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

KPU Kabupaten/Kota dalam Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah,

Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, dan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan walikota berkewajiban⁴⁸:

- a. melaksanakan semua tahapan penyelenggaraan Pemilu dengan tepat waktu;
- b. memperlakukan peserta Pemilu dan pasangan calon presiden dan wakil presiden, calon gubernur, bupati, dan walikota secara adil dan setara;
- c. menyampaikan semua informasi penyelenggaraan Pemilu kepada masyarakat;
- d. melaporkan pertanggungjawaban penggunaan anggaran sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. menyampaikan laporan pertanggungjawaban semua kegiatan penyelenggaraan Pemilu kepada KPU melalui KPU Provinsi;
- f. mengelola, memelihara, dan merawat arsip/dokumen serta melaksanakan penyusunannya berdasarkan jadwal retensi arsip yang disusun oleh KPU Kabupaten/Kota dan lembaga kearsipan Kabupaten/Kota berdasarkan pedoman yang ditetapkan oleh KPU dan ANRI;
- g. mengelola barang inventaris KPU Kabupaten/Kota berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- h. menyampaikan laporan periodik mengenai tahapan penyelenggaraan Pemilu kepada KPU dan KPU Provinsi serta menyampaikan tembusannya kepada Bawaslu;
- i. membuat berita acara pada setiap rapat pleno KPU Kabupaten/Kota dan ditandatangani oleh ketua dan anggota KPU Kabupaten/Kota;
- j. menyampaikan data hasil pemilu dari tiap-tiap TPS pada tingkat kabupaten/kota kepada peserta pemilu paling lama 7 (tujuh) hari setelah rekapitulasi di kabupaten/kota;
- k. melaksanakan keputusan DKPP; dan
- l. melaksanakan kewajiban lain yang diberikan KPU, KPU Provinsi dan/atau peraturan perundang-undangan.

Pengaturan secara terinci terkait dengan tugas dan dan wewenang KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dijelaskan dalam Pasal 66 ayat (1) UU Nomor 32 tahun 2004.

- a. merencanakan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah;

⁴⁸ Pasal 10 ayat (4) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum.

- 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.

BAB IV

**ANALISIS PENGATURAN CALON INDEPENDEN DAN PROBLEMATIKANYA
DALAM PILKADA PASCA DIBERLAKUKANNYA UNDANG-UNDANG
NOMOR 12 TAHUN 2008**

A. Diskripsi Pelaksanaan Pilkada Kota Bandung

1. Gambaran Umum Kota Bandung

Kota Bandung merupakan salah satu kota di daerah Provinsi Jawa Barat, yang merupakan kota metropolitan terbesar di Jawa Barat sekaligus menjadi ibu kota Provinsi Jawa Barat. Kota ini terletak 140 km sebelah tenggara Jakarta, dan merupakan kota terbesar ketiga di Indonesia setelah Jakarta dan Surabaya berdasarkan jumlah penduduk Tahun 2012 adalah 2.455.517 jiwa.¹

Kota Bandung dikelilingi oleh pegunungan, maka bentuk morfologi wilayahnya bagaikan sebuah mangkok raksasa. Secara geografis, Kota Bandung terletak pada koordinat 107° 36' Bujur Timur dan 6° 55' Lintang Selatan dengan luas wilayah sebesar 16.767 hektar. Kota Bandung dilewati oleh 15 sungai sepanjang 265,05 km, sungai utamanya Sungai Cikapundung yang mengalir ke arah selatan dan bermuara ke Sungai Citarum.²

¹ Sumber Badan Pusat Statistik Kota Bandung Berdasarkan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (ILPPD) Kota Bandung Tahun 2012.

² Sumber Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (ILPPD) Kota Bandung Tahun 2012.

Wilayah dan jumlah penduduk yang besar tentu dalam penyelenggaraan pemerintahan dapat dijalankan dengan baik, jika proses pemilihan pemimpin daerah dapat berjalan dengan baik. Di Kota Bandung telah menyelenggarakan 2 (dua) kali Pemilu yaitu pada tahun 2008 dan Pemilu tahun 2013. Pada Tahun 2008 Penyelenggaraan Pemilu Kota Bandung merupakan pengalaman pertama kali yang diikuti oleh calon independen (perseorangan) dan calon usungan partai politik, semenjak diberlakukannya Undang-Undang 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah Daerah. Artinya pengaturan calon independen dan calon usungan partai politik pada tahun 2008 menjadi tolak ukur kesuksesan bagi Komisi Pemilihan Umum Kota Bandung dalam penyelenggaraan Pemilu untuk kedua kalinya pada tahun 2013 yang diikuti oleh calon usungan partai politik dan calon perseorangan.

2. Tahapan-Tahapan Pemilu Kota Bandung

Pada 23 Juni 2013 Kota Bandung menyelenggarakan Pemilihan Umum Kepala Daerah pemilihan Walikota dan Wakil Walikota secara langsung untuk kedua kalinya. Untuk melaksanakan kegiatan pemilihan tersebut Komisi Pemilihan Umum Kota Bandung selaku penyelenggara menyiapkan berbagai aspek untuk mesukseskan berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Dengan berpedoman pada Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum

dan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, secara umum tahapan Pemilukada di Indonesia dibagi dalam tiga tahapan utama yaitu:

a. Tahap Persiapan

Penyelenggaraan program kegiatan pada tahapan persiapan dilaksanakan mulai dengan pemberitahuan DPRD Kota Bandung kepada Walikota Bandung mengenai berakhirnya masa jabatan Walikota dan Wakil Walikota, kemudian pemberitahuan DPRD Kota Bandung kepada KPU Kota Bandung mengenai berakhirnya masa jabatan Walikota dan Wakil Walikota, sampai pada penyampaian keputusan tentang Tahapan Program dan Jadwal Waktu serta Pedoman Teknis Penyelenggaraan Pemilihan Walikota (Pilwaktot). Berdasarkan Pasal 65 ayat (2) Undang-Undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, masa persiapan pemilihan kepala daerah meliputi:

- 1) Pemberitahuan DPRD kepada kepala daerah mengenai berakhirnya masa jabatan;
- 2) Pemberitahuan DPRD kepada KPUD mengenai berakhirnya masa jabatan kepala daerah;
- 3) Perencanaan penyelenggaraan, meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan pelaksanaan pemilihan kepala daerah;
- 4) Pembentukan Panitia Pengawas, PPK, PPS dan KPPS;

5) Pemberitahuan dan pendaftaran pemantau.

Sedangkan dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, yang dilakukan dalam tahap persiapan adalah:

- 1) Penyusunan program dan anggaran Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah;
- 2) Penetapan Keputusan KPU Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota dengan berpedoman kepada Peraturan KPU, yaitu :
 - 1) Keputusan Non Tahapan
 - 2) Keputusan Tahapan
 - 3) Pelaksanaan regulasi dalam bentuk keputusan, antara lain :
 - 4) Menerima pemberitahuan dari DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota mengenai berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah:
 - 5) Rapat Koordinasi KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota dengan PPK, PPS, dan KPPS di wilayah kerjanya.

Tahapan masa persiapan Pemilu Walikota dan Wakil Walikota Bandung Tahun 2013 pada intinya diawali dengan persiapan pembentukan panitia *ad hoc* sebagai pelaksana dilapangan seperti Panitia Pelaksana Kecamatan (PPK), Panitia Pemungutan Suara (PPS), dan

Pengawas Pemilu (Panwaslu), dilanjutkan dengan rapat kerja dan bimbingan teknis terhadap panitia ad-hoc yang sudah ditentukan.

Selain itu, dalam tahapan persiapan juga mulai dilakukannya kegiatan sosialisasi dan pendidikan pemilih bagi masyarakat yang dilakukan oleh anggota dan staf sekretariat KPU Kota Bandung, PPK dan PPS dengan materi muatan penyampaian informasi pemilu.

Pada masa Persiapan, KPU Kota Bandung juga menerima pemberitahuan dari DPRD tentang berakhirnya masa jabatan Walikota dan Wakil Walikota Bandung pada periode yang bersangkutan. Pada saat yang bersamaan, KPU Kota Bandung juga mulai membuka pendaftaran bagi pemantau pemilukada.

b. Tahap Pelaksanaan

Setelah tahapan persiapan dilaksanakan dengan membentuk jadwal yang berdasarkan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, tahap selanjutnya adalah tahap pelaksanaan dengan mengacu pada Pasal 6 secara garis besar disebutkan sebagai berikut:

- 1) Pemutakhiran data dan daftar pemilih,
- 2) Pencalonan,

- 3) Pengadaan barang dan jasa serta pendistribusian perlengkapan pemungutan dan penghitungan suara berdasarkan norma, standar, prosedur, dan kebutuhan yang ditetapkan oleh KPU,
- 4) Kampanye, dan
- 5) Pemungutan Suara dan Penghitungan Suara.

Berdasarkan landasan hukum tersebut pada pelaksanaannya Komisi Pemilihan Umum Kota Bandung membuat skejul tahapan pelaksanaan Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota tahun 2013. adapun rincian secara umum tahap pelaksanaannya sebagai berikut:

- 1) Pemutakhiran Data dan Penetapan Daftar Pemilih;

Hak pilih begitu penting dalam penyelenggaraan Pemilu, maka dalam tahapan pemilu di Indonesia, pemuktahiran data pemilih adalah tahap yang pertama. Artinya, tahapan ini sangat menentukan karena akan mempengaruhi tahapan-tahapan pemilu selanjutnya. Begitu juga KPU Kota Bandung menetapkan Pemutakhiran Data Pemilih sebagai tahapan pertama dalam proses pemilukada.

Komisi Pemilihan Umum Kota Bandung melakukan tahapan pendataan pemilih dengan tujuan untuk mendapatkan kejelasan mengenai jumlah pemilih, serta sebagai data dalam perhitungan hasil pemilihan umum. Selain itu, data jumlah penduduk digunakan untuk menentukan jumlah pendistribusian logistik Pemilu, dan

untuk digunakan sebagai data dasar penyelenggaraan Pemilu selanjutnya.

2) Pencalonan;

Tahapan pencalonan merupakan tahapan yang rentan dengan konflik, sehingga perlu adanya upaya-upaya transparansi yang baik agar dapat meminimalisir terjadinya konflik. Pasca diberlakukannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 pencalonan tidak hanya dilakukan oleh partai politik melainkan adanya calon perseorangan.

Dengan munculnya calon perseorangan tentu menjadi tambahan kerja bagi KPU Kota Bandung terutama pada pengumpulan dukungan awal terdapat 6 (enam) pasang calon yang ikut mendaftar. Sehingga KPU Kota Bandung harus bekerja melakukan verifikasi administrasi maupun secara faktual. Proses verifikasi secara administrasi untuk dilakukan rekapitulasi terhadap dukungan dilakukan selama 3 hari pada tanggal 17 sampai 19 Februari 2013. Sedangkan pada masa verifikasi faktual dilakukan selama 12 hari pada tanggal 20 Februari sampai 3 Maret 2013 yang dilaksanakan oleh PPK dan PPS.

Sedangkan pendaftaran calon partai politik atau gabungan partai politik dilaksanakan pada tanggal 11 s.d 17 Maret 2013. Dalam hal bakal pasangan calon yang diajukan oleh partai

politik atau Gabungan Partai Politik, harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- a) Bagi Partai Politik yang memiliki kursi di DPRD Kota Bandung, penghitungan pemenuhan persyaratan dilakukan dengan cara menjumlahkan perolehan kursi gabungan Partai Politik tersebut dan menghitung/menetapkan jumlah kursi paling rendah 15% (lima belas perseratus) dikalikan dengan jumlah kursi di DPRD Kota Bandung jumlah kursi DPRD sebanyak 54 Kursi dengan demikian Partai Politik harus mempunyai minimal 8 kursi agar dapat mengajukan calon.
- b) Bagi Partai Politik yang memiliki kursi di DPRD Kota Bandung dengan Partai Politik yang tidak memiliki kursi di DPRD Kota Bandung dilakukan dengan cara menjumlahkan perolehan suara gabungan partai politik tersebut dan menghitung/menetapkan jumlah suara paling rendah 15% (lima belas perseratus) dikalikan dengan akumulasi suara sah partai politik di seluruh daerah pemilihan anggota DPRD artinya dapat mengajukan calon dengan bergabung bersama partai non parlemen yang tidak mempunyai kursi di DPRD.
- c) Bagi Partai Politik yang tidak memiliki kursi di DPRD Kota Bandung dilakukan dengan cara menjumlahkan perolehan suara sah gabungan Partai Politik tersebut dan

menghitung/menetapkan jumlah suara paling rendah 15% (lima belas perseratus) dikalikan dengan akumulasi suara sah partai politik diseluruh daerah pemilihan anggota DPRD.

- d) Dalam hal Partai Politik atau Gabungan Partai Politik mengusulkan bakal pasangan calon menggunakan ketentuan perolehan paling sedikit 15% (lima belas perseratus) dari jumlah kursi DPRD Kota Bandung, apabila hasil bagi jumlah kursi DPRD Kota Bandung yang bersangkutan menghasilkan angka pecahan, perolehan 15% (lima belas perseratus) dihitung dengan pembulatan ke atas.
- e) Untuk Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota tahun 2013 di Kota Bandung, Partai Politik atau Gabungan Partai Politik yang dapat mengajukan bakal pasangan calon harus memenuhi persyaratan yang telah ditetapkan.

3) Pencetakan, Pengadaan dan Pendistribusian;

Anggaran Pencetakan, Pengadaan dan Pendistribusian dengan jumlah Daftar Pemilih Tetap (DPT) 1.658.808 hak pilih, dengan menggunakan Dana Hibah APBD Kota Bandung untuk penyelenggaraan Pemilihan Umum Walikota dan Wakil Walikota Bandung Tahun 2013. Besarannya dana hibah tersebut berkisar sebesar Rp 55,7 miliar yang dianggarkan untuk dua putaran Pilwalkot, namun pada tahap pelaksanaannya Pilakda Kota

Bandung berlangsung satu kali putaran, putaran pertama tersebut diplot sebesar Rp 38 miliar.³ Sehingga sisa anggaran tersebut akan dikembalikan oleh Komisi Pemilihan Umum Kota Bandung ke kas daerah Kota Bandung.

4) Kampanye;

Kampanye Pemilu adalah kegiatan peserta Pemilu untuk menyakinkan para peserta pemilih dengan menawarkan visi, misi dan program peserta Pemilu termasuk mengajak Pemilih melalui penyampaian pesan-pesan kampanye oleh peserta Pemilu kepada masyarakat dengan menggunakan media cetak dan elektronik secara berulang-ulang berbentuk tulisan, gambar, animasi, promosi, suara, peragaan, sandiwara, debat, dan bentuk lainnya yang berisikan ajakan, himbuan untuk memberikan dukungan kepada peserta Pemilihan Umum.

Pada masa kampanye dilakukan selama 14 hari pada tanggal 6 Juni sampai 16 Juni 2013, kampanye dilakukan dengan prinsip bertanggung jawab dan merupakan bagian dari pendidikan politik masyarakat dengan mengikutsertakan masyarakat untuk berpartisipasi dalam Pemilu. Selain itu selama masa kampanye dilarang melakukan tindakan-tindakan *money politics* atau

³ <http://www.tribunnews.com/regional/2013/06/29/ridwan-kamil-walikota-bandung-terpilih> diakses pada tanggal 24 September 2013.

menjanjikan sesuatu kepada pemilih agar dapat menentukan pilihannya.

5) Pemungutan dan Perhitungan Suara;

Pada 23 Juni 2013 merupakan hari bersejarah bagi kehidupan warga Kota Bandung dalam memilih pemimpin daerah yang baru. Pemungutan suara pada Pemilu Walikota dan Wakil Walikota Bandung 2013 dilakukan dengan cara mencontreng pada surat suara. Sebanyak 1.658.808 pemilih tercatat memiliki hak pilih pada Pilwakt Bandung 2013, dengan jumlah Tempat Pemungutan Suara (TPS) 4.118 unit yang tersebar di 30 Kecamatan yang ada di Kota Bandung. Adapun hasil pemungutan suara Kota Bandung yang dirilis KPU Kota Bandung adalah sebagai berikut:

Tabel 4.1
Hasil Pemungutan Suara Kota Bandung
Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2013

No Urut	Calon Pilakda	Perolehan Suara	Persen (%)
1	Dr. H. Edi Siswadi, M.Si Erwan Setiawan, SE	169.526	17,67
2	H. Wahyudin Karnadinata drg. H. Tonny Aprilani, M.Sc	79.728	8,31
3	Drs. H. Wawan Dewanta, M.Pd H.M. Sayogo, SIP., M.Si	17.901	1,87
4	Mochamad Ridwan Kamil Oded Muhamad Danial	434.130	45,24
5	Ayi Vivananda, SH., MH Hj. Nani Suryani, Bc.	145.513	15,16
6	Ir. M.Q. Iswara Drs.H. Asep Dedy Ruyadi,SH.,M.Si	73.617	7,67

7	Budi Setiawan H. Rizal Firdaus, SE	26.064	2,72
8	H. Bambang Setiadi, SH., MH Drs. H. Alex Tahsin Ibrahim	13.168	1,37

Sumber : Sub Bagian Teknis dan Hupmas KPU Kota Bandung 2013.

c. Tahap Penyelesaian

Tahap penyelesaian merupakan tahap akhir penyelenggaraan Pemilu selama satu periode (lima tahun), dimana selama proses penyelenggaraan KPU Kota Bandung dituntut untuk menyelesaikan laporan pertanggung jawaban agar dapat dinilai bagaimana kinerja KPU Kota Bandung selama penyelenggaraan Pemilukada berlangsung pada tahun yang bersangkutan. Kesuksesan Pemilukada juga ditentukan oleh mekanisme pertanggung jawaban yang dilakukan mengingat anggaran yang digunakan selama Pemilukada dianggarkan melalui APBD untuk itu harus dinilai terkait dengan peruntukannya. Dalam tahap penyelesaian Pemilukada KPU Kota Bandung membuat berbagai laporan pertanggungjawaban diantaranya:

- 1) Penyusunan laporan dan evaluasi penyelenggaraan Pemilu Walikota dan Wakil Walikota Bandung Tahun 2013.
- 2) Penyampaian laporan KPU Kota Bandung kepada KPU melalui KPU Provinsi Jawa Barat, dilampiri dengan dokumen penetapan hasil tahapan Pemilu Walikota dan Wakil Walikota Bandung Tahun 2013.

- 3) Laporan pertanggungjawaban anggaran Pemilu Walikota dan Wakil Walikota Bandung Tahun 2013.
- 4) Pembubaran PPK, PPS dan KPPS sesuai dengan tingkatannya.
- 5) Memelihara arsip dan dokumen Pemilu Walikota dan Wakil Walikota Bandung Tahun 2013 serta mengelola barang inventaris.

Hal yang esensial pada tahapan penyelesaian ini adalah pelaksanaan Pelantikan, calon terpilih berdasarkan pemilihan pada 23 Juni 2013 menempatkan pasangan Ridwan Kamil sebagai Walikota dan Oded Mohammad Danial sebagai Wakil Walikota Bandung Periode 2013-2018. Pada tanggal 16 September 2013 pasangan ini secara resmi dilantik dalam Rapat Paripurna Istimewa DPRD Kota Bandung dalam Rangka Pengambilan Sumpah Jabatan dan Pelantikan oleh Gubernur Provinsi Jawa Barat.

B. Peran KPU Kota Bandung dalam pengaturan calon independen pasca diberlakukannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008

Pada 23 Juni 2013 yang lalu, Kota Bandung telah melaksanakan pemilihan umum kepala daerah Kota Bandung setelah pelaksanaan pemilihan kepala daerah Provinsi Jawa Barat. Masyarakat Kota Bandung telah menggunakan hak pilihnya memilih pemimpin daerahnya untuk 5 (lima) tahun ke depan. Kota Bandung untuk kedua kalinya memilih pemimpin daerahnya secara langsung oleh masyarakat Kota Bandung. Karena itu dalam pilkada kali

ini masyarakat Kota Bandung ditantang untuk dapat memilih calon Walikota dan Wakil Walikota yang sesuai dengan harapan dan cita-cita seluruh masyarakat Kota Bandung.

Sejak 02 Januari 2013, KPU Kota Bandung telah membuat dan menetapkan tahapan-tahapan pilkada Kota Bandung. Rapat koordinasi antar instansi pemerintah dan lintas sektoral, sosialisasi tahapan pilkada dan penyusunan anggaran telah digelar demi terlaksananya pilkada Kota Bandung secara aman dan tertib.

Tahapan yang penting dan yang sering menjadi perdebatan adalah terkait dengan Tahap Pelaksanaan berupa tahapan pencalonan, dimana dalam menentukan calon Pilkada, KPU Kota Bandung harus melalui beberapa tahapan termasuk tahapan verifikasi yang dilakukan secara administrasi maupun secara faktual. Pada Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Kota Bandung Tahun 2013 terdiri dari beberapa kegiatan yang wajib dilaksanakan penyelenggara dan dipenuhi oleh peserta pemilu, adapun kegiatan tahapan pencalonan adalah sebagai berikut:

1. pengumuman dan pendaftaran pasangan calon;
2. pendaftaran pasangan bakal calon dan pemenuhan persyaratan pencalonan dengan menggunakan formulir yang telah ditentukan;
3. penelitian terhadap surat pencalonan beserta lampirannya, meliputi penelitian kelengkapan dan keabsahan administrasi pencalonan, serta klarifikasi pada instansi yang berwenang;

4. penetapan dan pengumuman pasangan calon yang memenuhi persyaratan pencalonan;
5. pengundian dan penetapan nomor urut pasangan calon.

Dalam penetapan calon Independen Komisi Pemilihan Umum Kota Bandung, memiliki pekerjaan yang ekstra dimana komisi pemilihan umum harus melakukan beberapa langkah yang terperinci sebagai berikut:⁴

1. pengumuman dan Pendaftaran Pasangan Calon, Pengumuman oleh KPU Kota Bandung mengenai penyerahan dokumen dukungan dalam pencalonan Walikota dan Wakil Walikota Bandung dari Perseorangan selama 2 hari dari 8 sampai dengan 9 Februari 2013 yang dimuat di media cetak, web site KPU Kota Bandung, dan di tempel di Kantor KPU Kota Bandung.
2. Penyerahan Dukungan, Penyerahan dokumen rekapitulasi dukungan calon perseorangan selama 5 hari dari 10 sampai dengan 14 Februari 2013. Pada Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Kota Bandung Tahun 2013, Bakal pasangan calon perseorangan yang menyerahkan dukungan sebanyak 6 bakal pasangan calon, yaitu :
 - a. H. Wahyudin Karnadinata dan H. Tonny Aprilani
 - b. Drs. Wawan Dewanta, M.Pd dan H.M. Sayogo, SIP., M.Si
 - c. H. Bambang Setiadi, SH., MH dan Drs. H. Alex Tahsin Ibrahim
 - d. Budi Setiawan dan H. Rizal Firdaus, SE

⁴ Data Laporan KPU Kota Bandung yang disampaikan Sub Bagian Teknis dan Hupmas Tahun 2013.

- e. H. Arifin Marahayu, SH., MH dan Mugi Sujana
- f. Drs. H. Hilman, MH dan Saeful, SIP
3. Persyaratan Dukungan dan Jumlah Sebaran, Persyaratan Dukungan dan Jumlah Sebaran Paling Rendah Pasangan Calon Perseorangan Dalam Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Bandung Tahun 2013 dapat mendaftarkan diri apabila memenuhi syarat dukungan meliputi :
- a. harus didukung paling rendah 3% (tiga perseratus) dari jumlah penduduk Kota Bandung sebanyak 2.689.267 (dua juta enam ratus delapan puluh sembilan ribu dua ratus enam puluh tujuh) jiwa, yaitu sejumlah 80.678 (delapan puluh ribu enam ratus tujuh puluh delapan) jiwa;
 - b. harus tersebar di lebih dari 50% (lima puluh perseratus) jumlah kecamatan di Kota Bandung, yaitu minimal di 16 (enam belas) kecamatan. Adapun jumlah Kecamatan Kota Bandung terdiri dari 30 Kecamatan antara lain sebagai berikut:

Tabel 4.2

Jumlah Kecamatan Kota Bandung Tahun 2013

No.	Nama Kecamatan	Jumlah Kelurahan
1	Sukasari	4 Kelurahan
2	Coblong	6 Kelurahan
3	Babakan Ciparay	6 Kelurahan
4	Bojongloa Kaler	5 Kelurahan
5	Andir	6 Kelurahan
6	Cicendo	6 Kelurahan
7	Sukajadi	5 Kelurahan
8	Cidadap	3 Kelurahan

9	Bandung Wetan	3 Kelurahan
10	Astanaanyar	6 Kelurahan
11	Regol	7 Kelurahan
12	Batununggal	8 Kelurahan
13	Lengkol	7 Kelurahan
14	Cibeunying Kidul	6 Kelurahan
15	Bandung Kulon	8 Kelurahan
16	Kiaracondong	6 Kelurahan
17	Bojongloa Kidul	6 Kelurahan
18	Cibeunying kaler	4 Kelurahan
19	Sumur Bandung	4 Kelurahan
20	Antapani	4 Kelurahan
21	Bandung Kidul	4 Kelurahan
22	Buah Batu	4 Kelurahan
23	Rancasari	4 Kelurahan
24	Ancamanik	4 Kelurahan
25	Cibiru	4 Kelurahan
26	Ujung Berung	5 Kelurahan
27	Gedebage	4 Kelurahan
28	Panyileukan	4 Kelurahan
29	Cinambo	4 Kelurahan
30	Mandalajati	4 Kelurahan

Sumber: Kaleidoskop KPU Kota Bandung.

Dalam pemenuhan syarat dukungan minimal tersebut maka bakal calon independen harus memenuhi dukungan syarat minimal sejumlah 80.678 (delapan puluh ribu enam ratus tujuh puluh delapan) jiwa dengan ketentuan dukungan minimal tersebut harus tersebar minimal 16 Kecamatan. Pada masa penyerahan syarat dukungan bagi calon perseorangan Pilwakot Kota Bandung diikuti sebanyak 4 bakal pasangan calon, yaitu :

Tabel 4.3

**Jumlah Dukungan dan Sebaran Pilwakot Bandung 2013
Memenuhi Persyaratan**

No.	Pasangan Calon	Dukungan	Sebaran
1	H. Wahyudin Karnadinata dan H. Tonny Aprilani	92.073 orang	30 kecamatan
2	Drs. Wawan Dewanta, M.Pd dan H.M. Sayogo, SIP., M.Si	93.803 orang	23 kecamatan
3	H. Bambang Setiadi, SH., MH dan Drs. H. Alex Tahsin Ibrahim	98.843 orang	30 kecamatan
4	Budi Setiawan dan H. Rizal Firdaus, SE	92.371 orang	27 kecamatan

Sumber: Sub Bagian Teknis dan Hupmas KPU Kota Bandung 2013.

Sedangkan bakal pasangan calon yang tidak memenuhi syarat dukungan minimal dan atau sebaran dukungan dalam masa penyerahan dukungan ke Komisi Pemilihan Umum Kota Bandung terdapat sebanyak 2 (dua) bakal pasangan calon, dengan alasan tidak memenuhi jumlah dukungan minimal yang ditentukan serta jumlah minimal jumlah sebaran kecamatan yang ada, hal ini dapat dilihat dalam tabel berikut:

Tabel 4.4
Jumlah Dukungan dan Sebaran Pilwakot Bandung 2013
Tidak Memenuhi Persyaratan

No.	Pasangan Calon	Dukungan	Sebaran
1	H. Arifin Marahayu, SH., MH dan Mugi Sujana	74.700 orang	30 kecamatan
2	Drs. H. Hilman, MH dan Saeful, SIP	41.328 orang	20 kecamatan

Sumber: Sub Bagian Teknis dan Hupmas KPU Kota Bandung 2013.

4. Verifikasi Administrasi dapat dilakukan setelah semua bakal calon independen mengumpulkan dukungan sebagaimana waktu yang telah ditetapkan oleh Komisi Pemilihan Umum Kota Bandung. Setelah dilakukannya verifikasi administrasi oleh Komisi Pemilihan Umum Kota Bandung dengan memilah atau membagikan perkecamatan dan kelurahan agar tidak terjadi dukungan ganda dan dilakukan pemilahan atau penyesuaian baik masa berlaku atau keaslian dukungan. Bakal calon yang memenuhi syarat dukungan minimal dan jumlah sebaran minimal selanjutnya dilakukan verifikasi faktual. Hasil Penelitian dan Rekapitulasi Jumlah hasil verifikasi faktual Dukungan Bakal Calon Perseorangan dalam Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Bandung Tahun 2013 yang dilakukan oleh KPU Kota Bandung menghasilkan data yang valid yang dinyatakan memenuhi syarat pencalonan, yaitu sebagai berikut:

Tabel 4.5
Jumlah Dukungan dan Sebaran Pilwakot Bandung 2013
Memenuhi Persyaratan Verifikasi Faktual

No.	Pasangan Calon	Dukungan Awal	Dukungan Valid
1	H. Wahyudin Karnadinata dan H. Tonny Aprilani	92.073 orang	56.829 orang
2	Drs. Wawan Dewanta, M.Pd dan H.M. Sayogo, SIP., M.Si	93.803 orang	72.791 orang
3	H. Bambang Setiadi, SH., MH dan Drs. H. Alex Tahsin Ibrahim	98.843 orang	84.094 orang
4	Budi Setiawan dan H. Rizal Firdaus, SE	92.371 orang	35.788 orang

Sumber: Sub Bagian Teknis dan Hupmas KPU Kota Bandung 2013.

Dari hasil verifikasi faktual yang dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum Kota Bandung, pada tahap awal hanya meloloskan pasangan H. Bambang Setiadi, SH., MH dan Drs. H. Alex Tahsin Ibrahim, sedangkan 3 (tiga) pasangan calon independen lainnya harus melakukan perbaikan atau menambah syarat dukungan dengan menambah 2 (dua) kali lipat kekurangan pada tahap pertama untuk dipenuhi pada tahap perbaikan, sehingga jumlah dukungannya harus meningkat atau lebih dari sejumlah 80.678 (delapan puluh ribu enam ratus tujuh puluh delapan) jiwa, hal ini dapat kita lihat sebagai berikut:

Tabel 4.6
Jumlah Tambahan Dukungan Minimal
Masa Perbaikan Calon Perseorangan

No.	Pasangan Calon	Dukungan Valid	Dukungan Tambahan	Jumlah
1	H. Wahyudin Karnadinata dan H. Tonny Aprilani	56.829	48.398	105.227
2	Drs. Wawan Dewanta, M.Pd dan H.M. Sayogo, SIP., M.Si	72.791	29.967	102.758
3	Budi Setiawan dan H. Rizal Firdaus, SE	35.788	95.552	131.340

Sumber: Sub Bagian Teknis dan Hupmas KPU Kota Bandung 2013.

Dalam melakukan verifikasi faktual Komisi Pemilihan Umum Kota Bandung dibantu dan dilaksanakan oleh PPS dimana PPS merupakan tempat pengumpulan dan penyerahan dukungan serta melakukan verifikasi. Dalam verifikasi, KPU Kota Bandung melakukan *cross check* dari semua dukungan yang dikumpulkan oleh

bakal calon akan kebenaran dukungan yang diberikan oleh masyarakat pendukung secara keseluruhan bukan dengan cara *Sampling*. Artinya Komisi Pemilihan Umum Kota Bandung melakukan *cross check* dengan cara datang secara langsung menemui masyarakat pendukung dengan melibatkan Panwaslu maupun Tim Sukses calon independen yang bersangkutan.

Secara umum disimpulkan bahwa peran KPU Kota Bandung dalam pengaturan calon independe adalah bersifat bersifat absolut dan final. Makna absolut adalah KPU Kota Bandung berwenang melakukan pengaturan secara keseluruhan dan hasil yang ditetapkan oleh KPU Kota Bandung merupakan fakta yang sebenarnya dalam proses pelaksanaan. Makna Final adalah apapun keputusan yang ditetapkan oleh KPU Kota Bandung tidak dapat terbantahkan dan tidak dapat dilakukan upaya hukum lain, mengingat penilaian yang dilakukan berdasarkan data-data yang dijamin nilai kebenarannya.

Mengingat jumlah dukungan yang begitu besar yaitu 80.678 (delapan puluh ribu enam ratus tujuh puluh delapan) jiwa, maka KPU Kota Bandung membentuk mekanisme atau teknik yang tersistem agar hasil yang proses verifikasi dapat berjalan secara efisien dan efektif. Untuk itu langkah yang dilakukan Komisi Pemilihan Umum Kota Bandung adalah dengan melakukan kerjasama dengan Tim Sukses agar dapat mengumpulkan masyarakat pendukung perwilayah dengan

waktu yang ditentukan dan tempat yang telah disediakan, sehingga masyarakat dapat berkumpul secara bersama, hal ini akan mempermudah dilakukan pendataan dengan menunjukkan bukti asli KTP dan tandatangan / cap jempol masyarakat pendukung serta membuat berita acara. Langkah ini dilakukan agar proses verifikasi tidak memakan waktu yang lama dan mendapatkan hasil yang valid serta dapat dipertanggung jawabkan.⁵

Selama melakukan proses pengaturan dan verifikasi faktual terhadap pasangan calon independen Komisi Pemilihan Umum mengacu pada landasan hukum peraturan perundang-undangan yang berlaku, sebagai berikut:

1. Undang-Undang 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah;
2. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-V/2007.
3. Peraturan Pemerintah Nomor 49 tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah;

⁵ Narasumber: Andri Nurdin, Ap. S.Sos., M.Si Kepala Sub Bagian Teknis Pemilu & Humas KPU Kota Bandung Tahun 2013.

4. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2012 Tentang Pedoman Teknis Pencalonan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
5. Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kota Bandung Nomor 06/Kpts/KPU-Kota-011329135/2013 Tentang Pedoman Teknis tata Cara Pendaftaran, Penelitian dan Penetapan Pasangan Calon Perseorangan dalam Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Kota Bandung Tahun 2013.
6. Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kota Bandung Nomor: 23/Kpts/KPU-Kota-011.329135/Tahun 2013 Tentang Persyaratan Dukungan dan Jumlah Sebaran Paling Rendah Pasangan Calon Perseorangan dalam Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Kota Bandung Tahun 2013.

Secara umum pada pelaksanaan Pemilihan Umum Kepala Daerah Kota Bandung tahun 2013, Komisi Pemilihan Umum Kota Bandung telah melaksanakan berbagai peraturan perundang-undangan secara sistematis. Hal ini dapat dilihat dari berbagai tindakan yang dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum Kota Bandung baik pada tahap awal, pelaksanaan, maupun pada tahap penyelesaian. Sehingga ketika diajukannya gugatan oleh 6 (enam) pasangan calon Pilkot Bandung di Mahkamah Konstitusi, maka putusan MK menolak

gugatan tersebut. Artinya pelaksanaan Pimilukada Kota Bandung Tahun 2013 berjalan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam penyelenggaraan Pemilukada Walikota dan Wakil Walikota Bandung Tahun 2013, keberhasilan penyelenggaraan pemilukada sangat tergantung dengan kinerja KPU Kota Bandung. Dalam menilai kinerja KPU Kota Bandung dalam penyelenggaraan Pemilukada tahun 2013, menurut penulis ada beberapa indikator yang dapat dijadikan acuan antara lain:

1. Sumber Daya Manusia (SDM) KPU Kota Bandung

Sumber Daya Manusia (SDM) merupakan faktor penting dalam menunjang kesuksesan Pemilukada, jika SDM ini terkendala maka akan menghambat kinerja KPU Kota Bandung itu sendiri. Terkait dengan masalah Sumber Daya Manusia ada beberapa hal yang harus diperhatikan;

Pertama, dalam menentukan keanggotaan baik PPK, PPS, maupun Panwaslu haruslah didasari oleh kemampuan keanggotaan itu sendiri tingkat pemahaman terhadap hukum dan jiwa kepemimpinan harus ditanamkan sebelum menjadi keanggotaan penyelenggaraan pemilukada.

Kedua, perlu adanya sebuah pendidikan atau pelatihan keanggotaan yang terlibat selama proses Pemilukada baik PPK, PPS, maupun panwaslu terkait menjalankan tugas dan

kewenangannya, sehingga dengan adanya pelatihan dan pendidikan yang diberikan akan memberikan gambaran terhadap tantangan yang akan terjadi di lapangan yang harus diantisipasi.

Ketiga, faktor usia keanggota Pemilukada sangat penting untuk diperhatikan dimana umur merupakan tolok ukur dalam menentukan tingkat pengetahuan dan kemampuan terjun secara langsung dilapangan terlebih akan menghadapi berbagai persoalan yang kompleks, sehingga tingkatan usia sangat mempengaruhi.

Keempat, setiap anggota mempunyai tingkat pengalaman yang memadai, hal ini bertujuan untuk mengatasi dan menghadapi berbagai kendala dilapangan, dengan demikian diharapkan semua keanggotaan yang terlibat selama proses pilkada memiliki pengalaman sebelumnya agar lebih mudah mengatasi persoalan yang akan terjadi.

2. Manajemen Pengelolaan Pilkada oleh KPU Kota Bandung

Manajemen diperlukan dalam pengelolaan pemilukada, hal ini bertujuan agar usaha atau visi misi yang dikonsepsikan dapat dicapai dengan hasil yang maksimal. Manajemen tersebut sangat menentukan kesuksesan, efisiensi dan keefektifan setiap penyelenggaraan pemilukada. Manajemen dalam penyelenggaraan pemilukada merupakan kegiatan yang digunakan harus mengatur

semua tahapan dengan baik, agar dapat terealisasi dengan efektif dan efisien.

Jika pengelolaan pilukada dilakukan dengan manajemen yang baik tentu akan mendapatkan hasil yang maksimal yang dapat dipertanggungjawabkan, manajemen tersebut harus dilaksanakan dalam semua aspek atau tahapan proses pilukada, karena dengan adanya manajemen Komisi Pemilihan Umum Kota Bandung tentu dapat mengatur semua kegiatan berdasarkan ketentuan yang telah ditetapkan. Tanpa adanya manajemen kegiatan-kegiatan yang telah diagendakan tersebut akan sulit dilaksanakan, pada praktiknya akan memicu terjadi berbagai permasalahan.

Selama penyelenggaraan pilukada masih terdapat berbagai permasalahan artinya penerapan manajemen tersebut belum maksimal diberlakukan, sehingga ini menjadi koreksi (evaluasi) untuk penyelenggara agar dapat membenahi manajemen yang masih bermasalah tersebut. Sehingga pada pelaksanaan yang akan datang akan lebih baik dan mendapatkan hasil sesuai dengan harapan bersama.

3. Regulasi yang sinergis dalam Pilkada

Dalam penyelenggaraan pilkada Kota Bandung, KPU Kota Bandung diberi kewenangan dalam melakukan pengaturan secara

teknis terkait dengan mekanisme pelaksanaan Pilkada, sebagaimana yang di sebutkan dalam Undang-Undang 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008. KPU Kota Bandung merupakan lembaga khusus yang diberikan wewenang dalam penyelenggaraan Pilkada sehingga KPU di tuntut dapat menjalankan segala kewenangan dengan baik agar Pilkada yang dilaksanakan berjalan dengan baik.

Penting adanya penetapan peraturan yang sinergis terkait dengan penyelenggaraan Pilkada. Aturan yang sinergis disini dibentuk berdasarkan landasan hukum yang berlaku tidak bertentangan dengan hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku serta dapat diterima dan diterapkan selama penyelenggaraan Pilkada serta bebas dari berbagai kepentingan yang ada.

Peraturan yang diterapkan oleh Komisi Pemilihan Umum Kota Bandung terkait dengan penyelenggaraan Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Bandung Tahun 2013 secara teknis menetapkan beberapa keputusan diantaranya adalah:

- a. Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kota Bandung Nomor 06/Kpts/KPU-Kota-011329135/2013 Tentang Pedoman Teknis tata Cara Pendaftaran, Penelitian dan Penetapan

Pasangan Calon Perseorangan dalam Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Kota Bandung Tahun 2013.

- b. Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kota Bandung Nomor: 23/Kpts/KPU-Kota-011.329135/Tahun 2013 Tentang Persyaratan Dukungan dan Jumlah Sebaran Paling Rendah Pasangan Calon Perseorangan dalam Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Kota Bandung Tahun 2013.
- c. Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kota Bandung Nomor 07/Kpts/KPU-Kota-011329135/2013 Tentang Pedoman Teknis tata Cara Pendaftaran, Penelitian dan Penetapan Pasangan Calon dari Partai Politik atau Gabungan Partai Politik dalam Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Kota Bandung Tahun 2013.
- d. Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kota Bandung Nomor 46/Kpts/KPU-Kota-011.329135/2013 Tentang Perubahan Ketiga Atas Keputusan Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kota Bandung Nomor 30/Kpts/KPU-Kota-011.329135/2012 tentang tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Bandung Tahun 2013.

C. Problematika yang terjadi dalam pengaturan calon independen pada Pilkada Kota Bandung

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 menyebutkan bahwa calon kepala daerah peserta pilkada bukan hanya berasal dari partai politik namun juga dapat berasal dari pasangan calon perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang. Undang-undang ini menindaklanjuti keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-V/2007, yang membatalkan beberapa pasal menyangkut peserta Pilkada dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang membatasi hak konstitusional seseorang untuk dapat dicalonkan dan mencalonkan dalam penyelenggaraan pilkada.

Calon Independen yang dimaksud di dalam Keputusan Mahkamah Konstitusi adalah calon perseorangan yang dapat berkompetisi dalam rekrutmen pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung, artinya tidak harus melalui mekanisme menggunakan dukungan dari partai politik atau gabungan partai politik, seperti yang pernah dipraktikkan sebelum diberlakukannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008. Tampilnya calon perseorangan secara teori telah memberikan kesamaan hak individu dalam pemerintahan serta memberikan alternatif pilihan bagi masyarakat selaku pemilih dalam mewujudkan sistem yang lebih demokratis.

Harapan akan lahirnya demokrasi yang baik tetap ada dan menjadi bagian dari fenomena calon independen dalam pilkada. Ketidakpercayaan akan calon yang berasal dari partai kini sedikit menemui jalan tengahnya sebagai

sebuah lahirnya solusi atau alternatif pilihan lain yang lebih netral dan diharapkan sesuai dengan harapan rakyat (pemilih). Ada anggapan bahwa kemunculan calon independen juga akan membawa pada pertarungan yang minim konflik, hal ini dimungkinkan jika pendidikan politik masyarakatnya sudah baik, sebab dalam pilkada tersebut akan lahir pilihan-pilihan yang lebih rasional dari berbagai alternatif pilihan dimata pemilih.

Meskipun dibukanya jalur Independen dianggap sebagai keharusan dalam mengembangkan nilai-nilai atau teori demokrasi di Indonesia ataupun sebagai alternatif lain bagi masyarakat selaku pemilih agar dapat memilih pemimpin yang lebih baik tanpa harus memilih calon dari usungan partai politik semata. Akan tetapi tahapan implementasinya pencalonan jalur Independen tidaklah semulus atau seperti yang diharapkan, hal ini dikarenakan masih terjadinya berbagai problematika di lapangan.

Dari penelitian yang dilakukan pada 16 September sampai 20 September 2013, di Komisi Pemilihan Umum Kota Bandung, Calon Independen, Kantor DPD Partai Politik dan Masyarakat Kota Bandung diketahui bahwa dalam pengaturan calon Independen dalam Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Bandung Tahun 2013, terdapat berbagai problematika, Menurut penulis hal ini dapat mempengaruhi kualitas Pilkada Kota Bandung Tahun 2013, adapun problematika yang terjadi adalah sebagai berikut:

1. Tidak Jelasnya Mekanisme Pengumpulan Dukungan

Kesempatan Calon perseorangan untuk maju dalam PemiluKada sangat ditentukan dari jumlah penduduk secara keseluruhan dan jumlah pendukung yang dipenuhi. Dimana syarat utama bagi calon perseorangan adalah jumlah dukungan minimal yang harus terkumpul pada saat pengajuan atau pendaftaran calon perseorangan pada KPUD. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 hanya menyebutkan persyaratan dukungan minimal berkisar antara 3%, 4%, 5%, dan 6,5% berdasarkan kluster jumlah penduduk pada suatu daerah yang bersangkutan. Adapun rincian persyaratan dukungan calon independen adalah sebagai berikut:

Tabel 4.7
Besaran Dukungan Pencalonan Independen
Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008

No.	Pemilihan Kepala Daerah	Syarat Dukungan
1	Gubernur dan Wakil Gubernur	1. Provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 2.000.000 (dua juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 6,5% (enam koma lima persen); 2. Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 2.000.000 (dua juta) sampai dengan 6.000.000 (enam juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 5% (lima persen); 3. Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 6.000.000 (enam juta) sampai dengan 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 4% (empat persen);

		<p>4. Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 3% (tiga persen);</p> <p>5. Jumlah dukungan sebagaimana yang dimaksud di atas tersebar 50% (lima puluh persen) jumlah kabupaten/kota di provinsi yang dimaksud.</p>
	Bupati dan Wakil Bupati / Walikota dan Wakil Walikota	<p>1. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 250.000 (dua dua ratus lima puluh ribu) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 6,5% (enam koma lima persen);</p> <p>2. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 250.000 (dua ratus lima puluh) sampai dengan 500.000 (lima ratus ribu) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 5% (lima persen);</p> <p>3. Kabupaten?kota dengan jumlah penduduk lebih dari 500.000 (lima ratus ribu) sampai dengan 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 4% (empat persen);</p> <p>4. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 3% (tiga persen);</p> <p>5. Jumlah dukungan sebagaimana yang dimaksud di atas tersebar 50% (lima puluh persen) jumlah kecamatan di kabupaten/kota yang dimaksud.</p>

Sumber: Berdasarkan Pasal 59 UU Nomor 12 Tahun 2008.

Dari Pasal 59 Undang-Undang 12 tahun 2008 secara umum hanya menyebutkan jumlah dukungan minimal yang harus dipenuhi oleh calon perseorangan, lebih lanjut tidak menyebutkan mekanisme perolehan dukungan yang dapat dilakukan oleh calon perseorangan, termasuk dalam

peraturan teknis pada Pasal 37A Peraturan Pemerintah Nomor 49 tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, tidak mengakomodir kejelasan proses mendapat dukungan yang dibenarkan hal ini dapat kita lihat dalam materinya sebagai berikut:

- a. Bakal pasangan calon perseorangan untuk pemilihan bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota menyerahkan daftar dukungan kepada PPS untuk dilakukan verifikasi paling lambat 21 (dua puluh satu) hari sebelum waktu pendaftaran pasangan calon dimulai.
- b. Bakal pasangan calon perseorangan untuk pemilihan gubernur/wakil gubernur menyerahkan daftar dukungan kepada PPS untuk dilakukan verifikasi paling lambat 28 (dua puluh delapan) hari sebelum waktu pendaftaran pasangan calon dimulai.
- c. Verifikasi yang dimaksud dilakukan oleh PPS paling lama 14 (empat belas) hari sejak dokumen daftar dukungan diserahkan.
- d. Hasil verifikasi dukungan calon perseorangan sebagaimana dimaksud dituangkan dalam berita acara, yang selanjutnya diteruskan kepada PPK dan salinan hasil verifikasi disampaikan kepada bakal pasangan calon.
- e. PPK melakukan verifikasi dan rekapitulasi jumlah dukungan bakal pasangan calon untuk menghindari adanya seseorang yang memberikan dukungan kepada lebih dari satu bakal pasangan calon atau adanya informasi manipulasi dukungan, yang dilaksanakan paling lama 7 (tujuh) hari.

Jika dilakukan analisis terhadap pengaturan calon independen dalam peraturan perundang-undangan hanya menyebutkan dan menjelaskan proses verifikasi dan waktu atau batas pengumpulan dukungan bagi calon perseorangan. Artinya peraturan perundang-undangan tidak memberikan wadah atau mekanisme yang jelas dan terperinci diperuntukkan bagi calon perseorangan untuk mendapatkan

dukungan dari masyarakat. Misalnya wadah yang dipasilitasi oleh KPUD menggunakan media tertentu agar masyarakat dapat memberikan dukungan kepada salah satu calon, sehingga hal ini akan melahirkan calon yang diinginkan oleh rakyat serta calon-calon yang tidak memiliki kapital yang besar namun memiliki kemampuan yang baik dapat maju dalam pilkada.

Dengan tidak adanya kejelasan pengaturan teknis pengumpulan syarat dukungan minimal yang yang diperbolehkan (resmi) yang dapat dilakukan oleh calon perseorangan tersebut, hal ini membuka peluang terjadinya kecurangan oleh calon perseorangan untuk mendapatkan dukungan dengan cara-cara yang tidak semestinya. Misalnya dengan cara mendapatkan dari Kelurahan, RT, RW, mencuri data, memperoleh dari badan-badan lembaga negara lain, atau bahkan terjadi praktik jual-beli copy KTP dukungan. Kecurangan-kecurangan ini akan terjadi jika tidak adanya regulasi yang jelas mengatur cara-cara yang diperbolehkan.

Berdasarkan Wawancara yang dilakukan di DPD Partai Keadilan Sejahtera Kota Bandung, pengaturan yang tidak jelas terkait dengan mendapatkan syarat minimal dukungan, tentu akan menjadi celah untuk melakukan cara-cara tertentu yang tidak semestinya oleh calon independen, misalnya dengan mendapatkan dukungan (copy KTP) harus membeli dengan sejumlah uang, dengan pengumpulan jumlah dukungan yang begitu besar sehingga hal ini tidaklah mudah terlebih masyarakat

yang tingkat ekonominya dikategori rendah (miskin) atau masyarakat memiliki tingkat pendidikan rendah.⁶

Selain itu wawancara yang dilakukan pada KPU Kota Bandung, bahwa Komisi Pemilihan Umum Kota Bandung tidak berhak untuk melakukan penyelidikan terkait dengan bagaimana calon perseorangan mengumpulkan dukungan tersebut, jika calon perseorangan mengumpulkan dengan cara yang tidak semestinya dan masyarakat merasa dirugikan maka masyarakatlah yang dapat melakukan upaya-upaya hukum, sedangkan KPUD tidak bisa menindak lanjuti terkait dengan cara-cara memperoleh dukungan yang merugikan masyarakat tersebut, mengingat kewenangan KPUD hanya sebatas melakukan verifikasi baik secara administratif maupun secara faktual.⁷

2. Banyaknya Dukungan Ganda

Peran KPU Kota Bandung dalam melakukan verifikasi terhadap calon perseorangan terbagi dalam dua, yaitu verifikasi administrasi dan verifikasi faktual. Proses verifikasi administrasi terhadap calon perseorangan telah dapat dilakukan setelah diserahkannya dukungan oleh calon perseorangan. Setelah verifikasi administrasi dilakukan tahap selanjutnya KPU Kota Bandung melakukan verifikasi faktual dengan cara

⁶ Narasumber: Taufiq Rizqon Ketua Kaderisasi DPD Partai Keadilan Sejahtera Kota Bandung Tahun 2013.

⁷ Narasumber: Andri Nurdin, Ap. S.Sos., M.Si Kepala Sub Bagian Teknis Pemilu & Humas KPU Kota Bandung Tahun 2013.

langsung atau penelitian lapangan dengan sistem rumah ke rumah (*Door to Door*) dengan mendatangi pendukung seperti yang terdaftar.

Dari data yang disampaikan oleh KPU Kota Bandung, bahwa selama proses verifikasi yang dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum Kota Bandung mendapatkan beberapa temuan dukungan ganda, dimana satu orang (copy KTP) dimiliki oleh beberapa pasangan calon independen lainnya. Dalam menyikapi permasalahan tersebut Komisi Pemilihan Umum Kota Bandung melakukan konfirmasi langsung kepada pendukung yang bersangkutan, kepada calon mana yang akan diberikan dukungan jika pendukung tersebut memilih salah satu pasangan calon perseorangan maka dukungan (ganda) pada pasangan yang lain akan dicoret sebagai pendukung calon tersebut.

Adanya temuan dukungan ganda ini, secara tidak langsung disebabkan tidak adanya pengawasan yang dilakukan oleh Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) Kota Bandung mengingat panwaslu tidak memiliki kewenangan dalam melakukan pengawasan tersendiri terkait dengan proses pengumpulan dukungan yang dilakukan. Mengingat aturan hukum yang berkaitan dengan pengumpulan syarat minimal hanya menyebutkan jumlah dukungan bukan berkaitan dengan teknis yang diperbolehkan dan yang tidak diperbolehkan oleh calon perseorangan untuk mengumpulkan syarat dukungan minimal tersebut.

Selain itu hal ini terjadi dikarenakan kurangnya sosialisasi dari Komisi Pemilihan Umum Kota Bandung kepada masyarakat terkait dengan mekanisme pemberian dukungan. Jika masyarakat mengetahui bahwa tidak diperbolehkan memberikan dukungan lebih dari satu pasangan calon perseorangan tentu masyarakat secara sadar tidak akan memberikan dukungan ganda, dan akan memberikan dukungan berdasarkan keinginan dan kesadarannya.

Salah satu tokoh masyarakat yang diwawancarai, menyatakan bahwa masyarakat tidak mengerti dan mengetahui apa itu calon Independen (perseorangan), dan sepengetahuannya tidak ada pihak Komisi Pemilihan Umum Kota Bandung melakukan pendataan secara langsung kepada masyarakat terkait dengan dukungan, dan masyarakat juga tidak mengetahui terkait dengan siapa yang mereka dukung mengingat masyarakat hanya di temui oleh Tim Sukses calon perseorangan untuk mendapatkan dukungan.⁸

3. Dukungan Copy KTP Kadaluarsa dan Tandatangan Palsu

Bahwa selama proses verifikasi administrasi yang dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum Kota Bandung ditemukan beberapa dukungan calon dengan menggunakan atau indikasi Kartu Tanda Penduduk (KTP) palsu maupun KTP yang tidak berlaku (kadaluarsa) serta Tandatangan pendukung yang dipalsukan oleh tim sukses calon independen.

⁸ Narasumber: Rukma Tokoh Masyarakat Kecamatan Kiaracondong Kota Bandung Tahun 2013.

Terjadinya pemalsuan KTP atau Tandatangan merupakan tanggungjawab bagi pasangan calon yang bersangkutan, mengingat KPUD hanya sebagai penyelenggara Pemilukada bukan lembaga yang berwenang dalam konteks hukum (pidana) meskipun pemalsuan dikategorikan sebagai tindak pidana.

Jika dukungan yang diberikan terhadap calon Independen ditemukan copy KTP Palsu, Tandatangan palsu atau Kadaluarsa maka KPU Kota Bandung membentuk berita acara menyatakan dukungan tersebut tidak memenuhi standar dan tidak dapat dihitung sebagai dukungan. ketentuan ini sebagai konsekuensi kepada pasangan calon independen untuk memperbaiki syarat dukungan pada tahap perbaikan berikutnya dengan menambah atau menggandakan dari dukungan kekurangan sebelumnya.

Persoalan pemalsuan Tandatangan dan KTP tidak perlu terjadi jika adanya kesadaran dari Tim Sukses calon perseorangan yang bersangkutan, untuk melakukan upaya-upaya dini saat pengumpulan dengan memperhatikan dan melakukan pendataan pada dinas-dinas terkait berhubungan dengan keasliannya serta mencermati dengan teliti agar tidak adanya KTP dukungan yang kadaluarsa. Langkah-langkah seperti ini sering kali diabaikan sehingga hal ini terus terjadi pada pilkada berikutnya.

4. Klaim Masyarakat Tidak Memberikan Dukungan

Verifikasi faktual yang dilakukan KPU Kota Bandung, menemukan adanya ketidak kesesuaian antara dukungan yang diberikan dengan pendukung. Ketidak sesuaian disini adalah adanya klaim masyarakat bahwa tidak pernah memberikan dukungan kepada calon Independen yang dimaksud dalam daftar dukungan. Masyarakat merasa tidak pernah memberikan copy KTP atau menandatangani dukungan kepada calon Independen yang disebutkan sebagaimana yang dikonfirmasi oleh KPU Kota Bandung.

Dalam menyikapi permasalahan tersebut KPU Kota Bandung, sebelum melakukan verifikasi faktual terlebih dahulu mengkonfirmasi dan melibatkan Tim Sukses yang bersangkutan secara langsung, agar saat terjadinya klaim masyarakat tersebut KPU Kota Bandung memberikan penjelasan bahwa tugasnya KPU Kota Bandung adalah melakukan verifikasi faktual, jika masyarakat pendukung merasa keberatan atau tidak mengetahui dukungan yang diberikan tersebut maka KPU Kota Bandung mempersilahkan untuk melakukan mempertanyakan secara langsung kepada Tim Sukses calon Independen yang bersangkutan agar tidak terjadi permasalahan. Jika masyarakat selaku pendukung merasa keberatan dan tidak mau menerima, maka KPU Kota Bandung dapat menggugurkan selaku pendukung calon perseorangan.

5. Keterbatasan Waktu (*Limited Time*)

Bagi calon perseorangan waktu pengumpulan dukungan sangat menentukan, mengingat calon perseorangan harus menerapkan manajemen yang jelas yang harus dilakukan jauh-jauh hari sebelum pelaksanaan Pilkada, berbeda halnya dengan partai politik yang mana mempunyai sistem yang telah baku dan telah mengakar bahkan berusia yang cukup lama serta tidak perlu mendapatkan dukungan dari rakyat jika terdapat Kursi DPRD (parlemen).

Berdasarkan Wawancara kepada salah satu pasangan calon Independen, dalam pengumpulan syarat dukungan minimal Pilkada Kota Bandung telah mempersiapkan manajemen dengan membentuk Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang dibentuk minimal sekali 6 (enam) bulan sebelum pendaftaran, untuk melakukan sosialisasi kepada masyarakat agar mendapat dukungan. Sehingga apa yang dilakukan untuk memperoleh dukungan sangatlah terbatas mengingat waktu dan jumlah penduduk yang begitu besar sehingga tidak dapat dilakukan secara keseluruhan.⁹

Masalah keterbatasan waktu yang cukup esensial adalah waktu pengumpulan dukungan pada masa perbaikan, dengan jumlah kekurangan dukungan yang begitu besar tentu membutuhkan waktu yang lama dalam mendapatkan dukungan kembali, akan tetapi peraturan perundang-

⁹ Narasumber: H. Bambang Setiadi, S.H., M.H Calon Independen Pilkada Kota Bandung Tahun 2013.

undangan memberikan batasan waktu 14 (empat belas hari) untuk melakukan perbaikan sehingga hal ini sangat memberatkan bagi calon-calon perseorangan.

Dalam menyikapi problematika, tentu memerlukan langkah yang tepat yang dapat dilakukan oleh calon Independen itu sendiri, misalnya dengan membentuk posko-posko secara terstruktur dari tingkat atas hingga tingkat bawah yang terus menerus mensosialisasikan dan mendapatkan dukungan sebanyak mungkin dari masyarakat selaku pemilih, agar pada masa perbaikan dapat dilakukan dengan cepat dan dapat dipenuhi oleh calon independen.

6. Biaya Tinggi (*High Cost*)

Dalam pengumpulan jumlah syarat dukungan minimal jalur perseorangan tentu tidaklah mudah, terlebih jumlah dukungan yang mencapai puluhan ribu hingga jutaan. Artinya biaya demokrasi baik itu melalui partai politik maupun jalur perseorangan membutuhkan biaya yang sangat besar. Terlebih tidak perbolehkannya danatur memberikan dukungan melebihi ketentuan, lebih memprihatinkan danatur bagi calon independen sangat minim hal ini disebabkan adanya anggapan calon Independen tidak dapat memenangkan pemilihan umum jika bersaing dengan calon partai politik.

Calon independen juga memiliki keterbatasan dalam hal pendanaan mengingat bahwa biaya politik yang dibutuhkan dalam

mengikuti pemilu pada tentunya tidaklah sedikit dan harus ditanggung sendiri untuk mencari dana-dana selama proses pencalonan. Oleh sebab itu, calon independen sesungguhnya hanya memberi kesempatan kepada pemilik modal besar, para pengusaha, para pejabat birokrasi sipil atau militer, atau tokoh masyarakat/agama yang memiliki dukungan finansial yang memadai yang mampu untuk mencalonkan diri.

Berdasarkan Wawancara kepada salah satu pasangan calon Independen, selama proses pelaksanaan pemilihan umum Walikota dan Wakil Walikota Bandung Tahun 2013, biaya yang di keluarkan bisa mencapai Rp 1.000.000.000,- (satu milyar rupiah). Itupun proses pengumpulan dukungan dilakukan dengan membentuk Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dengan mengedepankan keinginan dan kesadaran masyarakat tanpa adanya iming-iming imbalan.¹⁰

Namun bagaimana dengan pasangan calon perseorangan yang selama ini mengumpulkan dukungan dari masyarakat jika dilakukan dengan memberikan imbalan berupa uang, tentu hal ini sangat memakan biaya yang tidak sedikit jika satu dukungan dihargai sejumlah uang (katakan Rp 10.000,-) maka pengeluaran yang akan dilakukan untuk mendapatkan dukungan minimal saja bisa mencapai milyaran rupiah, terlebih jumlah dukungan yang harus dikumpulkan hingga jutaan

¹⁰ Narasumber: H. Bambang Setiadi, S.H., M.H Calon Independen Pilkada Kota Bandung Tahun 2013.

pendukung seperti pemilihan Gubernur Jawa Timur tahun 2013 dan Gubernur Jawa Barat tahun 2012 lalu.

Meskipun biaya yang dikeluarkan oleh calon perseorangan tidak sebesar dengan calon usungan partai politik, seperti yang diungkap dalam beberapa kasus dalam pencalonan kepala daerah provinsi pasangan calon kepala daerah harus memberikan dana mesin politik mencapai 8 hingga 10 milyar rupiah. Akan tetapi calon perseorangan juga sangat berat mengingat semua akomodasi harus ditanggung secara perorangan dan hal ini tentulah tidak mudah untuk tahapan realisasinya. Sehingga perlu adanya pengkajian ulang agar calon perseorangan dapat maju meskipun keterbatasan pendanaan.

D. Konsepsi ideal pengaturan calon independen dalam Pilkada yang akan datang

Hal-hal yang mendasari munculnya calon perseorangan adalah terjadinya krisis kepercayaan masyarakat terhadap calon pemimpin yang diajukan oleh partai politik. Mengingat sebelum diberlakukannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, pada saat pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah partai politik merupakan satu-satunya pintu yang harus dilalui agar dapat mencalonkan diri. Sehingga keberadaan partai politik begitu dominan, dengan demikian partai politik menjadikan celah ini untuk mendapatkan keuntungan tersendiri dalam mengajukan calon-calon kepala daerah.

Keputusan Mahkamah Konstitusi mengenai calon perseorangan dalam pemilihan kepala daerah merupakan suatu demokrasi yang menghadirkan kebebasan, partisipasi maupun kompetisi, serta mencoba membenahi model monopoli dalam penentuan calon pimpinan yang harus berasal dari parpol atau usungan partai politik. Menurut Penulis Sebagai sebuah organisasi politik, partai politik memang memiliki beberapa kelemahan yang cukup menyita perhatian partai politik lebih mengutamakan kepentingan partai, kemudian partai politik sering kali mengatas namakan rakyat padahal apa yang disampaikan merupakan kepentingan partai itu sendiri.

Setelah diberlakukannya Undang-Undang 12 Tahun 2008, partai politik tidak lagi menjadi satu-satunya pengusung calon kepala daerah, namun ada alternatif lain yaitu melalui jalur perseorangan. Dibukanya jalur perseorangan tentu memberikan harapan bagi setiap warga negara akan persamaan dalam politik dan kesempatan untuk memilih dan dipilih, selain itu keberadaan calon perseorangan ini merupakan koreksi terhadap partai politik yang selama ini berkuasa atau sebagai peringatan dini bagi partai politik untuk berbenah agar lebih baik dalam menentukan kebijakan-kebijakan politiknya.

Semestinya Partai politik dapat menjalankan fungsi-fungsinya dengan baik, apalagi partai politik memiliki fungsi-fungsi sebagai Sosialisasi Politik, Rekrutmen Politik, Partisipasi Politik, Pemandu Kepentingan, Komunikasi Politik, Pengendalian Konflik, dan Kontrol Politik, namun yang terjadi saat ini Partai politik tidak mampu menjalankan fungsi-fungsinya tersebut. Hal ini

disebabkan partai politik lebih mementingkan kepentingan organisasinya dari pada memperhatikan atau memperjuangkan keinginan dan kehendak masyarakat sehingga partai politik dan rakyat justru berlawanan.

Kendatipun Calon independen telah diatur didalam peraturan perundang-undangan untuk menjamin haknya, akan tetapi dalam kenyataannya menghadapi berbagai problematika dalam mengikuti pemilu. Problematika yang terjadi masih menjadi perdebatan tersendiri, selama praktek atau diberlakukannya Undang-Undang 12 Tahun 2008, pengaturan calon Independen dianggap belum ideal hal ini tidak lepas dari perdebatan-perdebatan yang terjadi, menurut penulis dalam mengevaluasi sistem Independen dimasa yang akan datang agar lebih baik dan tidak terjadi permasalahan perlu memperhatikan mengedapankan dan mengatur hal-hal sebagai berikut:

1. Pengaturan ulang jumlah dukungan

Jika dilakukan analisis atau mencermati dari segi implementasinya terhadap jumlah dukungan bagi calon independen dalam Pilkada masih sulit untuk terealisasi karena ada permasalahan yang berkaitan perbedaan jumlah penduduk di setiap daerah. Sebagian kalangan menilai bahwa peluang untuk calon perseorangan ini diberikan karena keterpaksaan atas Putusan Mahkamah Konstitusi. Mengingat pengaturan presentase dukungan yang minimal dimiliki seorang calon independen berkisar antara 3%, 4%, 5% hingga 6,5% dari total keseluruhan jumlah penduduk.

Jika jumlah penduduk besar tentu sangat memberatkan, seperti contoh Jumlah Penduduk Provinsi Jawa Barat yang mencapai 46.497.175 jiwa.¹¹ tentu dalam mendapatkan dukungan calon perseorangan harus memenuhi minimal 1.474.600 jiwa dukungan. Untuk wilayah Provinsi Jawa Timur misalnya dengan Jumlah Penduduk 37.687.622 Jiwa.¹² Bagi calon independen harus mendapatkan jumlah dukungan sebesar 1.118.096 dukungan. sehingga untuk maju mendaftarkan calon perseorangan harus mengeluarkan biaya yang sangat besar, dan tentu hanya orang-orang yang memiliki modal yang besar yang dapat maju dalam pilkada.

Hal ini masih menjadi persoalan yang perlu ditinjau ulang, oleh berbagai pihak termasuk pembuat regulasi. Dalam menyikapi persoalan tersebut menurut penulis ada beberapa alternatif pilihan yang dapat diterapkan. *Pertama*, mengupayakan persamaan jumlah dukungan setiap pilkada di seluruh daerah Indonesia, artinya bukan berdasarkan jumlah penduduk seperti yang dipraktikkan oleh Undang-Undang 12 Tahun 2008. Persamaan jumlah dukungan tersebut dapat diberlakukan dengan tingkatan, sebagai contoh untuk mencalonkan kepala daerah Provinsi, harus mengumpulkan dukungan minimal 1.000.000 (satu juta) pendukung dan untuk mencalonkan kepala daerah kabupaten/kota harus mengumpulkan minimal 500.000 (lima ratus ribu) dukungan, dengan jumlah sebaran 50%

¹¹ Database SIAK Provinsi Jawa Barat tahun 2011

¹² <http://jatim.bps.go.id> diakses pada Tanggal 24 September 2013

lebih dari jumlah kabupaten/kota untuk provinsi, 50% lebih dari jumlah kecamatan untuk kabupaten/kota.

Kedua, menggunakan presentase 3%, 4%, 5% hingga 6,5% namun dihitung dari jumlah Daftar Pemilih Tetap (DPT) pada daerah yang bersangkutan pada pilkada sebelumnya bukan atas dasar jumlah penduduk. Hal ini dianggap lebih logis dikarena mendapatkan dukungan dari masyarakat yang mempunyai hak pilih bukan atas semua jumlah penduduk yang mana tidak semua penduduk tersebut mempunyai hak pilih pada saat pemilihan berlangsung.

Jika jumlah Daftar Pemilih Tetap pada suatu daerah provinsi berkisar antara 12.000.000 (dua belas juta) jiwa maka syarat dukungan yang harus dikumpulkan adalah kisaran 3% (tiga persen) adalah sejumlah 360.000 jiwa, meskipun jumlah penduduk provinsi yang bersangkutan mencapai 15.000.000 (lima belas juta) jiwa. Untuk daerah Kabupaten/Kota dengan jumlah Daftar Pemilih Tetap berkisar antar 1.000.000 (satu juta) jiwa, maka syarat 3% (tiga persen) yang harus dipenuhi adalah 30.000 (tiga puluh ribu) dukungan. Meskipun jumlah penduduknya mencapai 2.000.000 (dua juta) jiwa. Pengaturan jumlah minimal dukungan dilihat dari jumlah DPT dianggap lebih logik meningat mereka yang terdaftar di DPT yang mempunyai hak pilih.

2. Adanya kejelasan pengaturan mekanisme perolehan dukungan

Partisipasi atau keikutsertaan calon perseorangan dalam pilkada dianggap sebagai bagian dari penyempurnaan sistem politik di Indonesia. Mengingat selama ini adanya pembatasan bagi calon di luar partai politik yang ingin maju dalam pilkada, sehingga hal ini secara tidak langsung telah menghilangkan hak-hak konstitusional bagi warga negara. Dalam teori demokrasi setiap negara harus melindungi dan menjaga hak-hak individu, sehingga setiap orang berhak dan memiliki kesamaan baik dalam politik, pemerintahan maupun dihadapan hukum. Jika adanya pembatasan terhadap hak individu dalam politik dan pemerintahan tentu hal ini telah menciderai nilai-nilai demokrasi dalam suatu negara.

Permasalahan yang sering terjadi dalam negara demokrasi adalah adanya pembatasan dan diskriminasi terhadap hak-hak individu yang termuat dalam tatanan regulasi, yang dibentuk atas kepentingan golongan tertentu melahirkan produk hukum yang seras dengan kepentingan politik. Sebagai analisis berupa Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 maupun Peraturan KPU Nomor 9 Tahun 2012, tidak menyebutkan tentang mekanisme perolehan dukungan yang dilakukan oleh calon perseorangan. Sehingga pada tahap praktiknya terjadi berbagai tindakan-tindakan yang mengarah pada *money politics*, apapun cara yang dilakukan oleh calon perseorangan untuk mendapatkan dukungan minimal meskipun hal tersebut merugikan masyarakat.

3. Adanya sosialisasi pembeda calon Independen dengan calon Parpol

Selama proses penyelenggaran Pemilukada di Indonesia, masih terdapat koreksi yang mendasar terkait dengan keberadaan calon Independen, calon Independen semestinya diketahui dan dikenal oleh masyarakat di daerah secara luas. Masyarakat juga harus mengetahui dan dapat membedakan antara calon independen dan calon usungan partai politik. Sehingga dengan mengetahui perbedaan tertentu maka masyarakat akan mudah memahami dan menilai calon-calon yang dapat mewakili kepentingan rakyat selaku pemilih demi terwujudnya kesejahteraan rakyat di daerah.

Perlu menjadi perhatian khusus bahwa saat ini dimata pemilih tidak dapat membedakan calon independen dengan calon partai politik, hal ini terjadi karena kurangnya informasi dan pendidikan pemilu yang disosialisasikan oleh penyelenggara pemilu (KPU). Keberadaan KPU untuk melakukan berbagai upaya dalam mensosialisasikan khususnya kepada masyarakat secara keseluruhan begitu penting sehingga akan melahirkan tingkat pemahaman masyarakat secara luas, terutama bagi masyarakat pinggiran atau masyarakat dengan tingkat pendidikan rendah. Tujuan sosialisasi ini adalah agar dapat membedakan, memahami, menilai, pengertian atau sistem pengajuan calon independen dalam pilkada. Sosialisasi tidak hanya dapat dilakukan oleh calon independen semata mengingat calon independen mengalami keterbatasan kapital.

Jika tingkat pemahaman masyarakat baik tentu akan melahirkan pemilih yang sadar akan nilai-nilai demokrasi sehingga dapat menilai dan memberikan dukungan bagi calon-calon perseorangan tanpa mengharapkan pamrih (materi). Tingkat pemahaman tersebut juga akan melahirkan pemikiran yang lebih cerdas dalam memilih diantara calon perseorangan atau calon partai politik. Fungsi inilah yang menajdai fungsi utama agar masyarakat dapat memahami perbedaan-perbedaan tersebut, demi meningkatkan nilai-nilai demokrasi dan kualitas pemilukada yang diselenggarakan di daerah tersebut.

4. Adanya lembaga pengawas bagi calon Independen

Setiap tahapan penyelenggaraan Pemilukada tentu harus terdapat lembaga independen yang melakukan upaya pengawasan atau pemantauan. Pengawasan yang dimaksud di harapkan agar dapat memberikan penilaian terhadap pihak-pihak yang terkait untuk dijatuhkan sanksi jika terjadi pelanggaran selama proses pemilukada berlangsung. Keberadaan lembaga pengawas atau pemantau dimaksud agar proses pencalonan dapat berjalan dengan baik, jujur, adil serta tidak merugikan masyarakat.

Pasca diberlakukannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, pengawasan terhadap keberadaan calon perseorangan tidak diatur, undang-undang ini hanya mengatur pengawasan secara umum yang dilakukan oleh Panwaslu. Panwaslu dapat melakukan pengawasan terkait pelanggaran yang dilakukan calon secara keseluruhan pada masa pelaksanaan. Sehingga

fungsi pengawasan yang dilakukan oleh Panwaslu hanya bersifat umum ketika pelaksanaan pilkada, namun pengawasan sebelum pencalonan (sebelum pelaksanaan) pilkada tidak pernah dilakukan. Artinya pada tahap persiapan baik itu persiapan yang dilakukan oleh KPU maupun persiapan yang dilakukan oleh Calon tidak dilakukan pengawasan sama sekali.

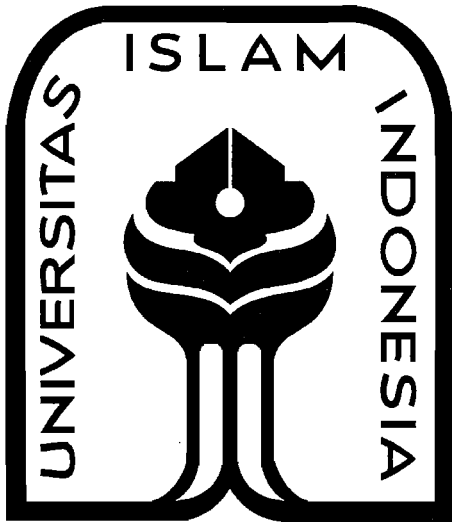
Idealnya keberadaan lembaga pengawas atau pemantau harus dilakukan semenjak tahap persiapan hingga tahap penyelesaian. Bagi calon independen harus mendapatkan perhatian khusus karena calon tersebut secara langsung bertemu dengan rakyat sehingga pada saat memperoleh dukungan dimungkinkan terjadinya manipulasi (pemalsuan) atau mendapatkan dukungan dengan cara jual-beli atau dengan menjanjikan materi yang mengarah pada *money politics*.

5. Adanya sanksi pelanggaran dukungan bagi Independen

Pemberian sanksi merupakan proses yang dilakukan oleh lembaga tertentu dengan upaya untuk tegaknya atau berfungsinya peraturan yang telah ditetapkan secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam proses penyelenggaraan pemilu dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Penjatuhan sanksi seperti yang dimaksud adalah jika calon perseorangan dalam memperoleh dukungan tidak menggunakan peraturan yang berlaku menimbulkan kerugian bagi masyarakat atau tindakan-tindakan *money politics*.

Dengan adanya peraturan yang mengatur sanksi bagi calon Independen, diharapkan calon independen dapat bersikap secara jujur (tidak curang) dalam memperoleh dukungan pencalonan. Sanksi harus dijatuhkan dengan tegas jika terjadi pelanggaran oleh calon perseorangan seperti contoh jika terbukti maka calon tersebut tidak bisa mendaftar atau digugurkan. Hal ini diperlukan agar dapat melindungi dan memberikan kepastian hukum bagi masyarakat dari proses politik terhadap pelanggaran, rintangan, pengaruh buruk, kepentingan tertentu, penipuan, kecurangan, intimidasi, dan segala bentuk tindakan ilegal, dan praktik korup dalam memberikan dukungan.

Sanksi nonpidana maupun pidana harus dijatuhkan terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh calon Independen yang dijatuhkan oleh lembaga pengawas jika itu bersifat administratif harus dijatuhkan sanksi administratif, namun dimungkinkan sanksi pidana jika terjadi indikasi tindak pidana. Sehingga keberadaan calon Independen benar-benar bersih dan yang terpenting tidak merugikan masyarakat baik sebagai pemilih maupun pendukung calon perseorangan tersebut. Dengan demikian akan melahirkan pemimpin-pemimpin yang bersih, jujur dan peduli akan kesejahteraan rakyat di daerah.



الجامعة الإسلامية
الاندونيسية

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian, analisis dan pembahasan yang dilakukan terhadap beberapa permasalahan yang dirumuskan dalam penelitian Pengaturan Calon Independen dan Problematikanya di dalam Pilkada Pasca Diberlakukannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 (Studi Kasus Pemilihan Kepala Daerah Kota Bandung Tahun 2013), dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Peran KPU Kota Bandung dalam melakukan verifikasi faktual terhadap dukungan bagi Calon Independen:
 - a. Pilkada Kota Bandung tahun 2013 dilaksanakan dengan membentuk kepengurusan (panitia) yang bersifat *ad hoc*, Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) dan Panitia Pemungutan Suara (PPS). PPK dan PPS melaksanakan peranan dalam pengumpulan jumlah dukungan calon perseorangan dan yang akan melakukan verifikasi administrasi dan verifikasi faktual dari semua dukungan calon yang mendaftar dari jalur perseorangan.
 - b. Didukung paling rendah bagi calon perseorangan adalah 3% (tiga perseratus) dari jumlah penduduk Kota Bandung sebanyak 2.689.267 (dua juta enam ratus delapan puluh sembilan ribu dua ratus enam puluh tujuh) jiwa, yaitu sejumlah 80.678 (delapan puluh ribu enam ratus tujuh puluh delapan) jiwa Kota Bandung. Dari sejumlah dukungan yang

diberikan oleh calon perseorangan tersebut KPU Kota Bandung melakukan verifikasi faktual secara langsung di lapangan dengan melibatkan PPK, PPS, Panwaslu maupun Tim Sukses, jika terdapat dukungan ganda atau terjadi pemalsuan dukungan atau tandatangan maka KPU Kota Bandung berwenang mencoret dari daftar dukungan. dapat disimpulkan secara umum bahwa peran KPU dalam melakukan verifikasi faktual bagi calon independen adalah bersifat absolut dan final, serta dapat memberlakukan sanksi. Jika verifikasi faktual tahap awal terjadi kekurangan maka calon perseorangan harus mengumpulkan 2 (dua) kali lipat dari jumlah kekurangan untuk dilengkapi pada masa perbaikan sebagai sanksi administrasi.

- c. Dalam mensukseskan proses pencalonan jalur perseorangan maka KPU Kota Bandung membentuk Peraturan bersifat teknis yang berupa Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kota Bandung Nomor 06/Kpts/KPU-Kota-011329135/2013 Tentang Pedoman Teknis tata Cara Pendaftaran, Penelitian dan Penetapan Pasangan Calon Perseorangan dalam Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Kota Bandung Tahun 2013 dan Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kota Bandung Nomor: 23/Kpts/KPU-Kota-011.329135/Tahun 2013 Tentang Persyaratan Dukungan dan Jumlah Sebaran Paling Rendah Pasangan Calon Perseorangan dalam Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Kota Bandung Tahun 2013.

- orang (copy KTP) dimiliki oleh beberapa pasangan calon independen lainnya.
- c. Dukungan (Copy KTP) Kadaluarsa, Tandatangan dan KTP Palsu, Bahwa selama proses verifikasi administrasi yang dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum Kota Bandung ditemukan beberapa dukungan calon perseorangan dengan menggunakan atau terindikasi Kartu Tanda Penduduk (KTP) palsu, tandatangan dukungan yang dipalsukan maupun KTP yang tidak berlaku (kadaluarsa). Jika dukungan yang diberikan terhadap calon Independen ditemukan dukungan (copy KTP) Palsu, tandatangan palsu atau Kadaluarsa maka KPU Kota Bandung menyatakan dukungan tersebut tidak memenuhi standar dan tidak dapat dihitung sebagai dukungan.
 - d. Klaim Masyarakat Tidak Memberikan Dukungan, Selama pelaksanaan verifikasi faktual, KPU Kota Bandung menerima berbagai klaim dari masyarakat terhadap dukungan yang diberikan. Klaim masyarakat tersebut menyatakan tidak pernah memberikan dukungan kepada calon Independen sebagaimana yang tercantum dalam daftar dukungan calon Independen yang bersangkutan. Masyarakat merasa tidak pernah memberikan dukungan berupa copy KTP dan menandatangani dukungan kepada pihak-pihak yang disebutkan oleh KPU Kota Bandung sehingga hal ini tidak dapat dijadikan sebagai dukungan bagi calon independen.

- e. Keterbatasan Waktu (*limited time*), Bagi calon perseorangan waktu pengumpulan dukungan sangat menentukan agar bisa mencalonkan diri dalam pilkada. Untuk mendapatkan dukungan tersebut calon perseorangan harus menerapkan manajemen yang jelas dan dengan waktu yang memadai sebelum pelaksanaan Pilkada, berbeda halnya dengan partai politik yang tidak membutuhkan dukungan dari masyarakat untuk mengusung calon. Pengumpulan syarat dukungan minimal Pilkada Kota Bandung harus dipersiapkan dengan waktu yang lama agar bisa bersosialisasi dengan masyarakat agar mendapat dukungan namun hal itu tidak mudah mengingat keterbatasan waktu membuat calon Independen sulit mendapatkan dukungan terlebih waktu perbaikan daftar dukungan, sehingga beberapa calon tidak bisa lolos dalam seleksi pendaftaran karena kurangnya dukungan.
3. Konsepsi ideal dalam pengaturan Calon Independen pada Pemilihan Kepala Daerah di masa yang akan datang:
 - a. Pengaturan ulang jumlah dukungan. Jika dilakukan analisis atau mencermati dari segi implementasinya terhadap jumlah dukungan bagi calon independen dalam Pilkada pasca Undang-Undang 12 Tahun 2008, masih sulit untuk terrealisasi karena ada permasalahan yang berkaitan perbedaan kepadatan jumlah penduduk di setiap daerah. Dengan jumlah dukungan yang begitu besar tentu membutuhkan biaya yang besar, sehingga ini menjadi persoalan yang perlu ditinjau ulang.

Alternatif pertama yang dapat dilaksanakan adalah dengan mengupayakan persamaan jumlah dukungan setiap pilkada di seluruh Indonesia, bukan berdasarkan jumlah penduduk. Sebagai contoh untuk Pilkada Provinsi mengumpulkan minimal 1.000.000 (satu juta) pendukung dan untuk Pilkada Kabupaten / Kota harus mengumpulkan minimal 500.000 (lima ratus ribu) dukungan, dengan jumlah sebaran 50% lebih dari jumlah kabupaten / kota untuk provinsi, 50% lebih dari jumlah kecamatan untuk kabupaten/kota. Alternatif kedua yaitu, tetap menggunakan presentase 3%, 4%, 5% hingga 6,5% namun dihitung dari jumlah Daftar Pemilih Tetap (DPT) pada daerah yang bersangkutan bukan atas dasar jumlah penduduk. Artinya hal ini dianggap lebih logis adalah dikarena mendapatkan dukungan dari masyarakat yang mempunyai hak pilih bukan atas semua jumlah penduduk yang mana tidak semua penduduk tersebut mempunyai hak pilih.

- b. Adanya kejelasan pengaturan mekanisme perolehan dukungan, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 dan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 maupun Peraturan KPU Nomor 9 Tahun 2012, tidak menyebutkan tentang mekanisme perolehan dukungan yang dilakukan oleh calon perseorangan. Sehingga pada tatanan praktiknya terjadi berbagai tindakan-tindakan yang mengarah pada *money politics*. Dalam menyikapi permasalahan tersebut perlu adanya pengaturan

perundang-undangan memuat mekanisme yang jelas terkait dengan perolehan dukungan yang dianjurkan atau yang sah (*legal*).

- c. Adanya sosialisasi pembeda calon Independen dengan calon Parpol, Keberadaan calon Independen semestinya diketahui dan dikenal oleh masyarakat di daerah secara luas, selain itu masyarakat luas juga harus mengetahui perbedaan calon independen dan calon usungan partai politik. Sehingga pemahaman perbedaan tersebut masyarakat mudah memahami dan menilainya calon-calon yang ada. KPU Selaku penyelenggara pemilu agar dapat melakukan sosialisasi khususnya kepada masyarakat secara umum terutama bagi masyarakat pinggiran atau masyarakat dengan tingkat pendidikan rendah.
- d. Adanya lembaga pengawas bagi calon Independen, lembaga pengawas yang dimaksud agar dapat memberikan penilaian terhadap pihak-pihak yang terkait untuk dijatuhkan sanksi jika ada pelanggaran selama proses pemilu. Keberadaan lembaga pengawas atau pemantau dimaksud selama pencalonan dapat berjalan dengan baik, jujur dan adil. Idealnya keberadaan lembaga pengawas atau pemantau harus dilakukan semenjak persiapan hingga penyelesaian. Bagi calon independen harus mendapatkan perhatian khusus karena calon tersebut akan secara langsung bertemu dengan rakyat sehingga pada saat memperoleh dukungan dimungkinkan terjadinya manipulasi (pemalsuan) atau mendapatkan dukungan dengan cara jual-beli.

- e. Adanya sanksi pelanggaran bagi Independen, Pemberian sanksi merupakan proses yang dilakukan oleh lembaga tertentu dengan upaya untuk tegaknya atau berfungsinya peraturan yang telah ditetapkan secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam proses penyelenggaraan pemilu dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Penjatuhan sanksi seperti yang dimaksud adalah jika calon perseorangan dalam memperoleh dukungan tidak menggunakan peraturan yang berlaku atau nilai-nilai yang masih berkembang dalam masyarakat. Dengan adanya peraturan yang mengatur sanksi bagi calon Independen yang bersikap secara tidak jujur (curang) dalam memperoleh dukungan tentu sanksi harus dijatuhkan dengan tegas. Hal ini diperlukan agar dapat melindungi masyarakat dari proses politik terhadap pelanggaran, rintangan, pengaruh buruk, kepentingan tertentu, penipuan, kecurangan, intimidasi, dan segala bentuk tindakan ilegal, dan praktik korup dalam memberikan dukungan. Sanksi nonpidana maupun pidana harus dijatuhkan terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh calon Independen yang dijatuhkan oleh lembaga pengawas jika itu bersifat administratif dan sanksi pidana jika terjadi indikasi tindak pidana yang dilakukan calon perseorangan. Sehingga keberadaan calon Independen benar-benar bersih dan yang terpenting tidak merugikan masyarakat baik sebagai pemilih maupun pendukung calon perseorangan tersebut.

B. Rekomendasi

Dari penjelasan yang disampaikan pada kesimpulan tersebut, agar proses atau tahapan-tahapan Pilkada dapat berjalan dengan baik perlu dilakukannya upaya-upaya sebagai berikut :

1. Undang-Undang 12 Tahun 2008 segera dilakukan perubahan secara komprehensif untuk mengatur mekanisme atau teknis perolehan dukungan yang diperbolehkan, perubahan jumlah dukungan berdasarkan penetapan yang baku atau persamaan bagi pilkada provinsi dan bagi pilkada kabupaten/kota atau berdasarkan jumlah Daftar Pemilih Tetap (DPT), serta memuat lembaga pengawas bagi calon Independen dalam memperoleh dukungan dari masyarakat.
2. Komisi Pemilihan Umum Daerah selaku penyelenggara Pemiluada perlu bersikap Independen dan transparan sehingga tidak ada perlakuan yang berbeda antara calon usungan partai politik maupun calon perseorangan yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
3. Perlu adanya upaya sosialisasi yang dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah terhadap masyarakat selaku pemilih agar memahami keberadaan calon Independen dan memberikan pendidikan politik agar masyarakat dapat berpartisipasi secara langsung untuk memilih pemimpin daerah yang bersangkutan. Upaya sosialisasi yang selama ini dilakukan belum diwujudkan secara optimal sehingga masyarakat selaku pemilih belum secara maksimal mengetahui keberadaan calon independen.

DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, Leo. *Pilkada dan Dinamika Politik Lokal*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009.
- Ali, Zainuddin. *Metode Penelitian Hukum*. Cetakan Ketiga. Jakarta: Sinar Grafika, 2011.
- Amirudin dan Zaini Bisri, Ahmad. *Pilkada Langsung Problem dan Prospek Sketsa Singkat Perjalanan Pilkada 2005*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006.
- Ashshofa, Burhan. *Metode Penelitian Hukum*. Edisi Ketiga. Jakarta: Reneka Cipta, 2001.
- Asshiddiqie, Jimly. *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia: Pergeseran Keseimbangan antara Individualisme dan Koletivisme dalam Kebijakan Demokrasi Politik dan Ekonomi Selama Tiga Masa Demokrasi 1945-1980-an*. Cetakan Pertama. Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994.
- _____. *Hukum Tata Negara dan pilar-Pilar Demokrasi*. Cetakan Kedua. Jakarta: Konstitusi Press, 200.
- _____. *Kemerdekaan Berserikat Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*. Cetakan Ketiga. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- _____. *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*. Cetakan Kedua. Jakarta: Sinar Grafika, 2011.
- Aziz Hakim, Abdul. *Negara Hukum dan Demokrasi Di Indonesia*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011.
- . *Distorsi Sistem Pemberhentian (Impeachment) Kepala Daerah di era Demokrasi Langsung*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Toga Press Bekerjasama dengan UMMU Press, 2006.
- A. Rahman H.I. *Sistem Politik Indonesia*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Graha Ilmu, 2007.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik Edisi Revisi*. Cetakan Pertama. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008.

- C.F Stong. *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk*. Cetakan Kesepuluh. Bandung: Nusa Media, 2010.
- Fajar, Mukti dan Yulianto Achmad. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010.
- Fatwa. A.M. *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945*. Cetakan Kedua. Jakarta: Kompas, 2009.
- Fauzan, Muhammad. *Hukum Pemerintah Daerah Kajian Tentang Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: UII-Press, 2006.
- Firmanzah. *Mengelola Partai Politik Komunikasi dan Positioning Ideologi Politik di Era Demokrasi*. Cetakan Kedua. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2011.
- Gaffar, Afan. *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*. Cetakan Keenam. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006.
- Gunawan, Bondan. *Apa itu Demokrasi*. Cetakan Pertama. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2000.
- Halim, Abdul. et. al. *Problem Desentralisasi dan Perimbangan Keuangan Pemerintahan Pusat-Daerah Peluang dan Tantangan dalam Pengelolaan Sumber Daya Daerah*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Sekolah Pascasarjana UGM, 2009.
- Held, David. *Demokrasi dan Tatanan Global*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004.
- Huda, Ni'matul. *Otonomi Daerah Filosofi Sejarah Perkembangannya dan Problematika*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005.
- Ibrahim, Johnny. *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Cetakan Keempat. Malang: Bayumedia Publishing, 2011.
- Juanda. *Hukum Pemerintah Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*. Cetakan Kedua. Bandung: P.T Alumni, 2008.
- J. Kaloh. *Kepemimpinan Kepala Daerah Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*. Cetakan Pertama. Jakarta: Sinar Grafika, 2009.

- Kelsen, Hans. *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*. Cetakan Ketujuh. Bandung: Nusa Media, 2011.
- Klingemann, Hans-Dieter. et. al.. *Partai, Kebijakan dan Demokrasi diterjemahkan Sigit Jatmika*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2000.
- Lutfi, Mustafa. *Hukum Sengketa Pemilukada di Indonesia Gagasan Perluasan Kewenangan Mahkamah Konstitusi*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: UII Press, 2010.
- Mahfud MD, Moh. *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Gama Media, 1999.
- . *Politik Hukum di Indonesia*. Cetakan Kedua. Jakarta: LP3ES, 2001.
- . *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Gama Media, 1999.
- Marijan, Kacung. *Sistem Politik Indonesia Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*. Cetakan Pertama. Jakarta: Kencana, 2010.
- . *Demokrasi di Daerah: Pelajaran dari Pilkada secara Langsung*. Cetakan Pertama. Surabaya: Eureka dan Pusdeham, 2006.
- Mariana, Dede & Paskarina, Coroline. *Demokrasi & Politik Desentralisasi*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Graha Ilmu, 2008.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Cetakan Ketujuh. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011.
- Nasution. S. *Metode Research (Penelitian Ilmiah)*. Cetakan Kedua belas. Jakarta: Bumi Aksara, 2011.
- Prihatmoko, Joko J. *Pemilihan Kepala Daerah Langsung Filosofi, Sistem dan Problema Penrapan di Indonesia*. Cetakan Pertama. Semarang: Pustaka Pelajar Bekerja Sama LP3M, 2005.
- . *Mendemokratiskan Pemilu dari Sistem Sampai Elemen Teknis*. Cetakan Pertama. Semarang: Pustaka Pelajar Bekerja sama LP3M, 2008.
- Ridwan. *Hukum Administrasi di Daerah*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: UII Press, 2009.

- Romli, Lili. *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007.
- Sahdan, Gregorius dan Haboddin, Muhtar. *Evaluasi Kritis Penyelenggaraan Pilkada di Indonesia*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: The Indonesian Power for Democracy (IPD), 2009.
- Saifudin. *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: UII Press, 2009.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Cetakan Ketiga. Jakarta: UI-Press, 2008.
- Soemantri, Sri. *Keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Editor Dahlan Thaib dan Ni'matul Huda, Cetakan Pertama. Yogyakarta: Jurusan HTN Fakultas Hukum UII, 1992.
- Sorensen, Georg. *Demokrasi dan Demokratisasi Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia yang Sedang Berubah*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003.
- Suharizal. *Pemilukada Regulasi, Dinamika dan Konsep Mendatang*. Cetakan Kedua. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2012.
- Surbakti, Ramlan. *Memahami Ilmu Politik*. Cetakan Ketujuh. Jakarta: PT Grasindo, 2010.
- Syaukani, et. al. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*. Cetakan Kedua. Yogyakarta: Pustaka Pelajar Bekerja Sama PUSKAP, 2002.
- Thaib, Dahlan. *Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Total Media, 2009.
- Waluyo, Bambang. *Penelitian Hukum dalam Praktek*. Cetakan Keempat. Jakarta: Sinar Grafika, 2008.
- Wahidin, Samsul. *Hukum Pemerintah Daerah Mengawasi Pemilihan Umum Kepala Daerah*, Cetakan Pertama. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008.

Jurnal / Makalah / Disertasi:

Jurnal Konsitusi PK2P-FH Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Edisi No.1 Vol.1, (2008).

Jurnal Legislasi Indonesia, Edisi No.1 Vol.5, (2008).

Jurnal Legislasi Indonesia, Edisi No.4 Vol.9, (2012).

Jurnal Konstitusi PSHK-FH Universitas Islam Indonesia, Edisi No.1 Vol.,III, (2010).

Jurnal Konstitusi PSHK-FH Universitas Islam Indonesia, Edisi No.2 Vol.,I, (2010).

Jurnal Konstitusi PKHK-FH Universitas DR. Soetomo, Edisi No.2 Vol., I, (2010).

Jurnal Konstitusi PKHK-FH Universitas Janabadra Yogyakarta, Edisi No.2 Vol., III, (2010).

Suharizal, *Mempertimbangkan Revisi UU 22/1999*, dalam Artikel Harian Media Indonesia, 26 Februari 2002.

Dahlan Thaib, *Disertasi Konsep Kedaulatan Rakyat Menurut Undang-Undang Dasar 1945 dan Implementasinya dalam Praktek Ketatanegaraan (Studi Tentang MPR sebagai Pelaku Kedaulatan Rakyat Sepenuhnya)*. Program Pasca Sarjana Bandung, 2000.

Peraturan Perundangan-Undangan :

Indonesia. Undang-Undang Dasar 1945. Yogyakarta: Pustaka Grhatama, 2009.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah, Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 125; Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437 Tentang Pemerintah Daerah.

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah, Lembaran Negara Tahun 2008 Nomor 59; Tambahan Lembaran Negara Nomor 4844 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah.

Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 49 Tahun 2008 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.