

BAB III

PILKADA DAN DEMOKRASI

A. Demokrasi di Indonesia

Demokrasi diambil dari bahasa Yunani; *demos* berarti rakyat dan *kratein* berarti pemerintahan; demokrasi berarti pemerintahan oleh rakyat, demokrasi bukanlah suatu bentuk pemerintahan yang timbul dengan sendirinya, tetapi tumbuh dan berkembang seperti semua lembaga-lembaga masyarakat. Maksudnya secara evolusi. Demokrasi yang pertama kali dikenal ialah demokrasi langsung, di mana keseluruhan warga negara dengan nyata ikut serta dalam permusyawaratan untuk menentukan kebijaksanaan umum atau undang-undang.¹⁰¹

Sistem demokrasi yang terdapat di negara-kota (*city-state*) Yunani Kuno (abad ke-6 sampai abad ke-3 S.M.) merupakan demokrasi langsung (*direct democracy*) yaitu suatu bentuk pemerintahan di mana hak untuk membuat keputusan politik

¹⁰¹ Moh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih, *Ilmu Negara*, Edisi Revisi, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 1988), hlm. 165.

dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Sifat langsung dari demokrasi Yunani dapat diselenggarakan secara efektif, karena berlangsung dalam kondisi yang sederhana, wilayahnya terbatas (negara terdiri dari kota dan daerah sekitarnya) serta jumlah penduduk sedikit (300.000 penduduk dalam satu negara kota). Lagi pula, ketentuan-ketentuan demokrasi hanya berlaku untuk warga negara yang resmi, yang hanya merupakan bagian kecil saja dari penduduk. Dalam negara modern demokrasi tidak lagi bersifat langsung, tetapi bersifat demokrasi berdasarkan perwakilan (*representative democracy*).¹⁰²

Demokrasi Konstitusional abad ke-20 di bawah *Rule of Law* mengajukan syarat-syarat terselenggaranya pemerintah yang demokratis yaitu perlindungan konstitusional, badan kehakiman yang bebas, pemilihan umum yang bebas, kebebasan menyatakan pendapat, kebebasan berserikat, dan pendidikan kewarganegaraan. Di samping itu dianggap bahwa demokrasi tidak hanya merupakan suatu bentuk negara ataupun sistem pemerintahan, tetapi juga suatu gaya hidup serta tata masyarakat tertentu yang karena itu juga mengandung unsur-unsur moral sehingga dapat dikatakan bahwa

¹⁰² Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 1979), hlm. 54.

demokrasi didasari oleh beberapa nilai (*values*).

Henry B. Mayo¹⁰³ merumuskan delapan nilai yang mendasari demokrasi itu yaitu:

- 1) menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga (*institutionalized peaceful settlement of conflict*);
- 2) menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah (*peaceful change in changing society*);
- 3) menyelenggarakan penggantian pimpinan secara teratur (*orderly succession of rules*);
- 4) membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum (*minimum of coercion*);
- 5) mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman (*diversity*);
- 6) dan menjamin tegaknya keadilan;

¹⁰³ Henry B. Mayo, *An Introduction to Democratic Theory*, (New York: Oxford University Press, 1960), hlm. 218-243.

7) memajukan ilmu pengetahuan;

8) pengakuan dan penghormatan terhadap kebebasan.

Para ahli berpendapat bahwa prinsip-prinsip hidup bernegara seperti terumuskan di dalam Pancasila (termasuk prinsip kerakyatan/ demokrasinya) telah lama dipraktikkan dalam kehidupan nenek moyang bangsa Indonesia. Studi politik dan ketatanegaraan lebih banyak melihat bahwa sistem yang lahir dari pola hubungan yang diatur di dalam UUD NKRI 1945 justru sistem politik yang *executive heavy* yakni sistem yang mengkonsentrasikan kekuasaan kepada lembaga kepresidenan.¹⁰⁴ Perjalanan sejarah kita juga mencatat bahwa hampir di sepanjang berlakunya UUD NKRI 1945 sistem politik yang lahir adalah sistem yang otoriter karena Presiden terlalu banyak mempunyai kekuasaan yang tidak dapat diimbangi dengan kontrol yang efektif oleh lembaga-lembaga lain. Itulah sebabnya setelah Soeharto jatuh dari kekuasaannya yang begitu besar berdasarkan UUD NKRI 1945, sehingga UUD NKRI 1945 diamandemen guna membangun sistem yang lebih demokratis.

¹⁰⁴ Muhammad Ridhwan Indra, *Dalam UUD NKRI 1945 Kekuasaan Eksekutif Lebih Menonjol (Executive Heavy)*, (CV Haji Masagung: Jakarta, 1998), hlm. 21.

Demokrasi sendiri tidak lain adalah suatu sistem politik dimana para pembuat keputusan kolektif tertinggi dalam sistem itu dipilih melalui pemilihan umum yang adil, jujur dan berkala. Di dalam sistem itu para calon secara bebas bersaing untuk memperoleh suara dan hampir semua penduduk dewasa berhak memberikan suara¹⁰⁵.

Demokrasi mempercayai bahwa pemilihan umum memainkan peranan vital untuk menentukan masa depan bangsa. Menurut Surbakti tujuan Pemilihan umum adalah¹⁰⁶ :

1. Sebagai mekanisme untuk menyeleksi para pemimpin pemerintah dan alternatif kebijakan publik (*public policy*). Dalam demokrasi kedaulatan rakyat sangat dijunjung tinggi sehingga dikenal *spirit* dari, oleh dan untuk rakyat.
2. Pemilihan umum juga merupakan mekanisme memindahkan konflik kepentingan (*conflict of interest*) dari masyarakat kepada badan-badan perwakilan rakyat melalui wakil-wakil yang terpilih atau partai yang memenangkan kursi sehingga integrasi atau kesatuan masyarakat terjamin¹⁰⁷.

¹⁰⁵ Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokrasi Ketiga*, (Jakarta: Pustaka Jaya Grafiti, 1995), hlm. 37.

¹⁰⁶ Ramelan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, (Jakarta: Grasindo, 1992), hlm. 3.

¹⁰⁷ Conflict of Interest, <http://www.thefreedictionary.com/conflict+of+interest>, diunduh tanggal 6 Juni 2010.

3. Pemilihan umum merupakan sarana memobilisasi, menggerakkan atau menggalang dukungan rakyat terhadap negara dan pemerintahan dengan jalan ikut serta dalam proses politik.

Pemilihan Kepala Daerah langsung tidak hanya menumbuhkan iklim demokrasi pada saat berlangsungnya proses pemilihan, tetapi lebih jauh memberikan pendidikan bagi warga akan hak dan kewajiban sebagai warga negara. Seperti yang dikatakan oleh Rowland bahwa demokrasi tidak hanya sekedar proses untuk memperoleh informasi dari mereka yang memerintah¹⁰⁸. Demokrasi yang sebenarnya ialah tentang "keikutsertaan" (partisipasi).

Pendapat Axel Hadenius dalam tulisan Aurel Croissant¹⁰⁹, suatu pemilu, termasuk pilkada langsung disebut demokratis kalau memiliki "makna". Istilah "bermakna" merujuk pada tiga kriteria, yaitu:

- (1) Keterbukaan, dalam hal ini diartikan bahwa: akses pada pilkada harus terbuka bagi setiap warga negara (*universal suffrage*) atau hak pilih universal, artinya seluruh warga

¹⁰⁸ Paul Rowland, "Pilkada Langsung dan Demokrasi : Pilihan-Pilihan Kreatif untuk Indonesia", Makalah disampaikan pada Seminar Sehari tentang Pemilihan Kepala Daerah Langsung, Jakarta, 5 April 2005), hlm. 8.

¹⁰⁹ Aurel Croissant dan Frederich Ebert Stiftung, *Politik Pemilu di Asia Tenggara dan Di Asia Timur*, (Jakarta: Pensil, 2003), hlm. 324.

negara dijamin memiliki hak pilih tanpa diskriminasi. Keterbukaan berarti, bila ada persamaan nilai suara dengan prinsip *one person one vote one value*. Keterbukaan dalam Pilkada juga bersifat kompetitif, dalam arti baik secara hukum (*de jure*) maupun secara nyata (*de facto*) tidak menetapkan pembatasan dalam menyingkirkan calon-calon atas dasar alasan politik.

- (2) Ketepatan, kriteria ini mengarah pada pendaftaran dan identifikasi pemilih, kampanye, dan prosedur pemilu dalam pengertian lebih ketat, yaitu semua calon harus mempunyai akses yang sama kepada media negara dan swasta berdasarkan standar hukum yang sama, aparat negara harus netral secara politis pada saat penyelenggaraan pilkada¹¹⁰.
- (3) Keefektifan pemilu, kriteria ini memandang bahwa kedaulatan rakyat dalam pilkada harus efektif artinya jabatan eksekutif atau anggota legislatif harus diisi semata-mata karena pemilu. Prinsip pilkada langsung dilanggar bila akses pada posisi-posisi pusat kekuasaan diatur oleh sebagian saja atau sama sekali tidak diatur

¹¹⁰ Joko J. Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, (Semarang : Pustaka Pelajar, 2005), hlm. 112-115.

oleh pemilu melainkan semata-mata pengangkatan atau penunjukkan¹¹¹.

Pada dasarnya masih cukup banyak yang meragukan keefektifan Pilkada langsung untuk mendapatkan pemimpin daerah yang memenuhi syarat-syarat kapabilitas. Masalahnya adalah bahwa arah preferensi publik dalam pengambilan suara terkadang memang sulit diprediksi, bisa jadi tokoh yang terpilih semata-mata hanya merupakan tokoh yang populer dan tidak memiliki kemampuan (kapabilitas) yang rendah.

Lebih lanjut dijelaskan tentang gambaran mengenai kapabilitas pemilihan kepala daerah pada sistem perwakilan pada masa Orde Baru, dimana dalam penentuan Kepala daerah pada dasarnya berupa penunjukkan (*appointment*) dan bukan pemilihan (*election*). Pada saat itu pemerintah berpihak pada militer dan tentunya dasar pertimbangannya adalah mengutamakan kapabilitas, karena yang ditunjuk adalah para perwira tinggi yang "dikaryakan" pada jabatan politik. Sangat berbeda sekali dengan proses Pemilihan Kepala Daerah yang dilakukan oleh DPRD hasil pemilu tahun 1999. Nampaknya tanpa mempertimbangkan kapabilitas.

¹¹¹ Aurel Croissant, *loc.cit.*

Berdasarkan hasil penelitian, maupun opini publik, bahwa Kepala Daerah yang dipilih pada pemilu tahun 1999 ternyata lebih banyak ditentukan oleh elit partai politik dengan bau "politik uang" yang sangat menyengat. Satu hal perlu diketahui bahwa, sekalipun dengan sistem pilkada langsung tetap mengandung kemungkinan terpilihnya Kepala Daerah yang kurang mampu (tidak kapabel) namun pilkada langsung sifatnya "lebih demokratis" dengan prinsip *one man one vote* dalam pilkada langsung merupakan prinsip yang paling mendekati azas demokrasi.

Sementara Ali Maskur Musa melihat ada kaitan yang cukup penting antara Pilkada langsung dengan kedaulatan rakyat (sistem demokrasi), hal ini mencakup: (a) rakyat secara langsung menggunakan hak-hak politiknya (hak pilih), (b) wujud nyata dari *responsibility* dan *accountability* dari kepemimpinan politik, (c) menciptakan suasana kondusif bagi terciptanya hubungan sinergis antara pemerintah dan rakyat¹¹².

¹¹² Ali Maskur Musa, "Pilpres Langsung", *Sinar Harapan*, (30 Januari 2003), hlm. 10.

B. Pemilihan Kepala Daerah

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah memiliki posisi strategis untuk kehidupan bangsa dan negara Indonesia ke depan, karena pemilihan umum merupakan kesempatan bagi warga negara untuk memilih pejabat-pejabat pemerintah dan memutuskan apakah yang mereka inginkan untuk dikerjakan oleh pemerintah dalam membuat keputusan itu para warga negara menentukan apakah yang mereka inginkan untuk dimiliki¹¹³, Selain itu pemilihan Kepala Daerah langsung merupakan sebuah sarana jalannya demokrasi.

Sejumlah pengamat berpandangan bahwa antara pemilihan umum (Pemilu) dan Pilkada berbeda, artinya pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tidak dikategorikan kedalam pemilu, karena menurut UUD Pasal 22E Ayat (2) dinyatakan bahwa pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden dan DPRD. Alasan lain bahwa pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tidak termasuk dalam ranah pemerintahan daerah (Pasal 18). Pandangan tersebut berasal dari perbedaan tata cara dan mekanisme pemilihannya.

¹¹³ Haryanto, *Partai Politik Suatu Tinjauan Umum*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1984), hlm. 15.

Selama ini Pemilu dikonstruksikan untuk memilih anggota legislatif serta Presiden dan Wakil Presiden yang selalu melibatkan partisipasi rakyat dalam menggunakan hak pilih aktif dan dimasukkan sebagai pemilu karena persyaratan penduduk yang berhak memilih mengikuti azas umum (Luber dan Jurdil).

Sebaliknya, pilkada dilakukan dengan sistem pemilihan perwakilan oleh anggota dewan atau diangkat/ditunjuk oleh pejabat pusat tidak termasuk sebagai pemilu, karena yang memilih hanya kalangan tertentu saja. Dalam sistem ini rakyat yang seharusnya punya kedaulatan justru hanya jadi penonton manakala proses pilkada terjadi.

Pilkada langsung dapat disebut pemilu apabila memenuhi prasyarat dasar yaitu berbagai tahapan kegiatan (mulai dari pendaftaran pemilih, pencalonan, kampanye, pemungutan, perhitungan dan penetapan calon) dan penunjang tahapan kegiatan (meliputi logistik pemilu) yang terbuka (*transparent*) dan dapat dipertanggungjawabkan (*accountable*). Selain itu prinsip utama dalam pilkada langsung adalah dengan prosedur yang terduga (*predictable*) dengan hasil yang tak terduga (*unpredictable result*) artinya ketentuan mengenai proses pemilihan dilakukan dengan tata cara dan mekanisme yang dapat diketahui dan diakses oleh semua pemilih. Partai politik, calon dan yang lainnya untuk

menjamin adanya transparansi dan akuntabilitas¹¹⁴.

Pemilihan kepala daerah langsung (Pilkada) baik Gubernur dan Wakil Gubernur maupun Bupati dan Wakil Bupati, oleh rakyat merupakan perwujudan pengembalian "hak-hak dasar" rakyat dalam memilih pemimpin di daerah. Dalam hal ini rakyat memiliki kesempatan dan kedaulatan dalam menentukan pemimpinnya secara langsung, bebas, rahasia, tanpa intervensi dari pihak siapapun.

Di samping itu untuk berhasil tidaknya pelaksanaan otonomi daerah, faktor yang penting adalah partisipasi masyarakat daerah yang bertindak sebagai subjek pembangunan daerahnya, di samping merupakan objek dari pembangunan itu sendiri. Sudah saatnya masyarakat di daerah ikut secara langsung dalam menentukan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang nantinya akan memimpin mereka. Bukan lagi melalui lembaga perwakilan seperti pada waktu lalu, di mana Kepala Daerah pilihan DPRD belum tentu sama dengan keinginan rakyat setempat. Peranan Kepala Daerah sangat besar sekali dalam pelaksanaan tugas-tugas daerah, khususnya tugas-tugas otonomi. Sehubungan dengan hal ini, maka seorang sarjana menyatakan, berhasil tidaknya tugas-tugas daerah

¹¹⁴ Joko J. Prihatmoko, *Op.Cit.*, hlm. 10.

sangat tergantung pada Kepala Daerah sebagai manajer daerah yang bersangkutan.¹¹⁵

Berhasil tidaknya seseorang yang menjabat suatu jabatan dalam menjalankan tugas-tugasnya tergantung kepada kualitas yang dimilikinya. Demikian pula halnya dengan Kepala Daerah, berhasil tidaknya is menjalankan tugasnya tergantung kepada kualitas yang dimilikinya.¹¹⁶ Maka dari itu perlu dilaksanakan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat agar mereka bisa menilai dan memilih sendiri Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang akan memimpin mereka.

Dalam sejarah politik di Indonesia Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah merupakan landasan yuridis pelaksanaan Pilkada (Pemilihan kepala daerah langsung). Undang-Undang ini menggunakan rujukan dan konsideran Pasal 1 ayat (2) UUD NKRI 1945 setelah amandemen yang mengatur bahwa, "Kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar".

¹¹⁵ M. Manullang, *Beberapa Aspek Administrasi Pemerintahan Daerah*, (Jakarta: Pembangunan, 1973), hlm. 30-31.

¹¹⁶ Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2001), hlm. 64.

Selanjutnya Pasal 18 Ayat (4) UUD NKRI 1945 setelah amandemen yang mengatur, "Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis".

Pasal 18 ayat (4) tersebut lahir berbarengan dengan Pasal 18 A dan Pasal 18 B yaitu pada Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, yaitu pada saat Sidang Umum Tahunan MPR RI tahun 2000, dan dimasukkan dalam Bab tentang Pemerintahan Daerah. Selanjutnya dalam Sidang Tahunan MPR RI tahun 2001, Pasal 22E lahir melalui Perubahan Ketiga, tetapi tidak memasukkan ketentuan Pasal 18 ayat (4) melainkan hanya ketentuan Pasal 18 ayat (3) yang mengatur mengenai DPRD. Hal ini, setidaknya, dapat diartikan bahwa Konstitusi tidak hendak memasukkan pemilihan kepala daerah dalam pengertian pemilihan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E ayat (1) yang menyebutkan *pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali*. Atau dapat dikatakan bahwa MPR-RI sebagai lembaga Negara yang mempunyai kewenangan melakukan amandemen konstitusi tidak menganggap ketentuan Pasal 18 ayat (4) tidak bertentangan dengan Pasal 22E, sehingga pada perubahan ketiga ayat tersebut tidak dipindahkan/dimasukkan dalam Pasal 22E.

Adapun pengertian frasa '*dipilih secara demokratis*' tidak harus dipilih secara langsung oleh rakyat, tetapi dipilih secara tidak langsung pun (melalui DPRD) dapat diartikan demokratis, sepanjang prosesnya demokratis. Harus diingat, bahwa Negara Republik Indonesia mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Dengan demikian, Pemerintah berpendapat bahwa tidak dimasukkannya Pasal 18 ayat (4) pada Bab Pemilihan Umum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, adalah keputusan politik yang cukup bijaksana dalam memelihara keberagaman daerah, stabilitas politik, serta menjaga keutuhan NKRI. Dengan demikian pemilihan kepala daerah bukan termasuk dalam rezim pemilihan umum anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan DPRD, karena Gubernur, Bupati dan Wali kota dipilih secara demokratis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NKRI 1945 dapat dilakukan melalui dua cara, yakni melalui pemilihan oleh DPRD atau dipilih langsung oleh rakyat.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, dalam Pasal 62¹¹⁷ dan Pasal 78¹¹⁸ yang mengatur tentang tugas dan wewenang DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota yang tidak memberi wewenang kepada DPRD dalam melaksanakan pemilihan Kepala Daerah. Ini berarti bahwa pemilihan secara demokratis bagi Gubernur, Bupati, dan Wali kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NKRI 1945 adalah pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung.

Untuk mendukung pelaksanaan Pilkada di tingkat teknis, pemerintah pusat kemudian melembarkan lembaran negara, berupa:

- (i) Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah¹¹⁹, dan

¹¹⁷ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD*, Bab V, pasal 62. Pasal 62 mengatur tugas dan wewenang DPRD Propinsi.

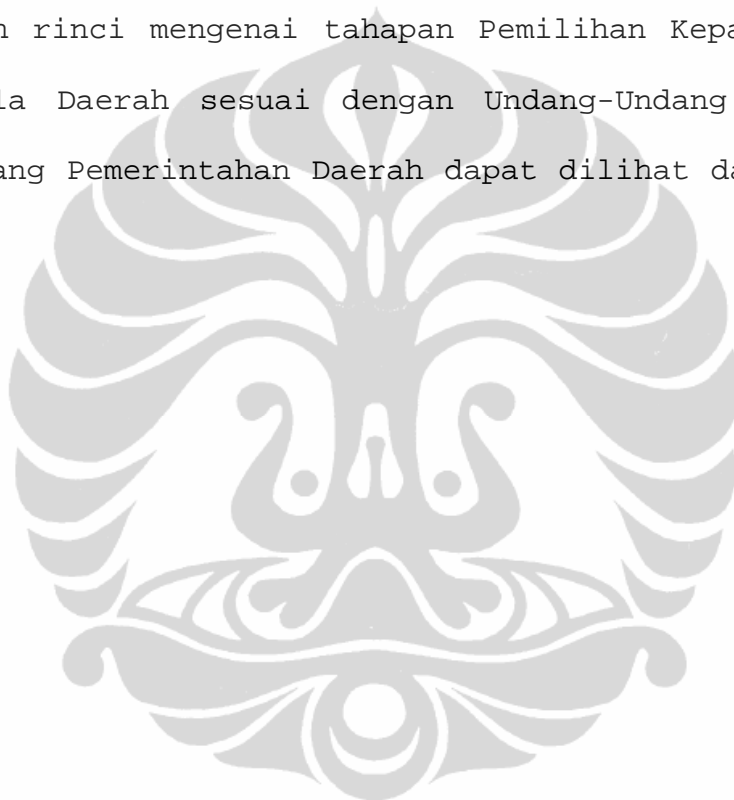
¹¹⁸ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD*, Bab V, pasal 78. Pasal 78 mengatur tugas dan wewenang DPRD Kabupaten/Kota.

¹¹⁹ Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 22.

(ii) Peraturan Pemerintah Nomor 17 tahun 2005 tentang Perubahan Pertama atas PP Nomor 6 tahun 2005¹²⁰, serta

(i) Peraturan Pemerintah Nomor 25 tahun 2007 tentang Perubahan Kedua atas PP Nomor 6 tahun 2005.¹²¹

Untuk lebih rinci mengenai tahapan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dapat dilihat dalam bagan berikut ini.

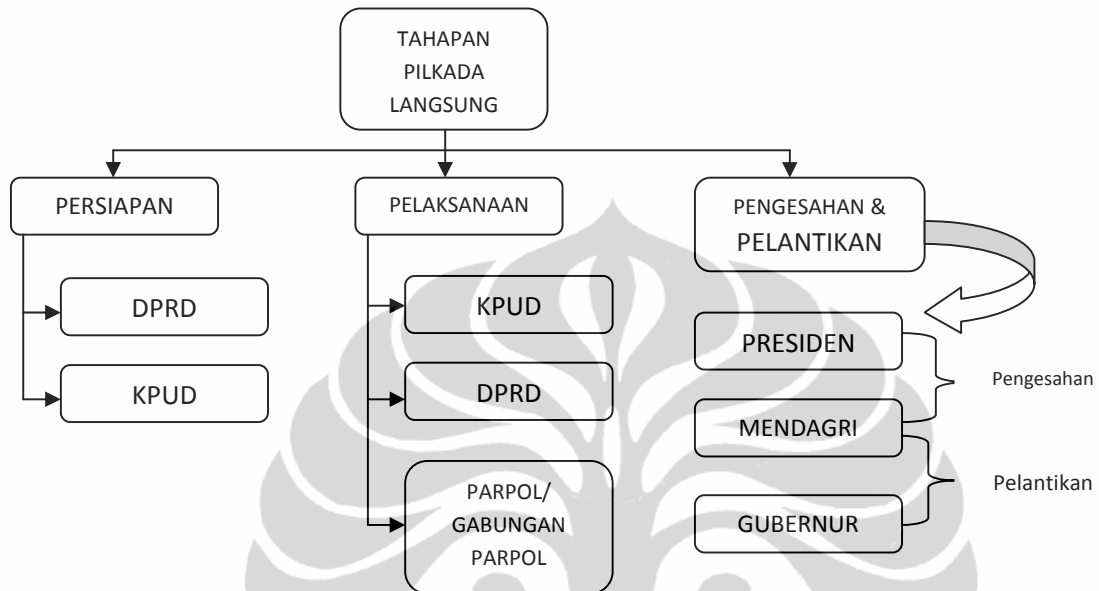


¹²⁰ Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2005 Tentang Perubahan Pertama Atas PP Nomor 6 Tahun 2005*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 39.

¹²¹ Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 25 tahun 2007 tentang Perubahan Kedua atas PP Nomor 6 tahun 2005*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 57.

Bagan 3.1.

Tahapan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Secara Langsung



C. Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kaitannya dengan Demokrasi di Indonesia.

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah mempunyai hubungan erat dengan prinsip demokrasi dan prinsip hukum sebagai prinsip-prinsip fundamental yang banyak dipergunakan di Negara-negara modern. Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berhubungan erat dengan demokrasi karena sebenarnya pemilihan merupakan salah satu cara pelaksanaan demokrasi. Di mana

keseluruhan warga Negara dengan nyata ikut serta dalam Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Daerah nantinya. Dalam kerangka Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung, diharapkan dapat terciptanya ekuilibrium (keseimbangan) legitimasi sekaligus *checks and balances* antar lembaga legislatif dan lembaga eksekutif, karena mereka sama-sama dipilih langsung oleh rakyat.

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilaksanakan secara demokratis dipilih langsung oleh rakyat, sehingga Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah terpilih akan memiliki mandat dan legitimasi yang sangat kuat dan besar karena didukung oleh suara rakyat yang memberikan suaranya secara langsung. Sistem ini menjadi lebih *accountable* dibandingkan dengan sistem yang pada saat lalu digunakan, karena rakyat di Daerah tidak harus menitipkan suaranya melalui DPRD untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang belum tentu Kepala Daerah terpilih sesuai dengan keinginan sebagian besar rakyat di Daerah. Dengan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilaksanakan secara demokratis dipilih langsung oleh rakyat kriteria calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah juga dapat dinilai secara langsung oleh rakyat yang akan memberikan suaranya.

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung lebih demokratis karena langsung melibatkan partisipasi rakyat. Dengan sistem ini mampu meminimalisasi penyimpangan-penyimpangan demokrasi. Memang tidak dapat dipungkiri bahwa Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat akan memakan biaya yang tidak sedikit, akan tetapi dengan demokrasi yang menghasilkan pemimpin yang diinginkan rakyat, maka hal itu sebanding dengan apa yang harus dikeluarkan. Rakyat pun berharap banyak agar pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dapat berjalan aman dan damai.

D. Pelaksanaan Pilkada Langsung

1. Pilkada pada Era Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 (Pra Putusan MK tentang Pilkada)

Dalam era reformasi saat ini pemilihan Presiden dilaksanakan secara langsung oleh rakyat (sesuai amandemen UUD NKRI 1945). Dan dalam rangka penyelarasan terhadap hal tersebut, maka pemilihan kepala daerah pun dilaksanakan secara langsung oleh rakyat (sesuai UU Nomor 32 Tahun 2004). Untuk itu, perlu dibentuk berbagai perangkat pelaksana pemilihan dan pengaturan lebih lanjut tentang pemilihan langsung tersebut. Salah satu

perangkat pelaksana pemilihan kepala daerah adalah Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD).

Tugas dan wewenang KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah:

- a. merencanakan penyelenggaraan pilkada;
- b. menetapkan tata cara pelaksanaan pilkada dengan tahapan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan;
- c. mengkoordinasi, menyelenggarakan dan mengendalikan semua tahapan pilkada;
- d. menetapkan tanggal dan tata cara pelaksanaan kampanye serta pemungutan suara pilkada;
- e. meneliti persyaratan partai politik atau gabungan par-tai politik yang mengusulkan pasangan calon;
- f. meneliti persyaratan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah; menetapkan pasangan calon yang telah memenuhi persyaratan;
- g. menerima pendaftaran dan mengumumkan tim kampanye;
- h. mengumumkan laporan sumbangan dana kampanye;
- i. menetapkan hasil rekapitulasi penghitungan suara dan mengumumkan hasil pemilihan;

- j. melakukan evaluasi dan pelaporan pelaksanaan pilkada;
- k. melaksanakan tugas dan wewenang lainnya yang diatur oleh peraturan perundang-undangan;
- l. menetapkan kantor akuntan publik untuk mengaudit dana kampanye dan mengumumkan hasil audit.¹²²

Dan KPUD berkewajiban:

- a. memperlakukan pasangan calon secara adil dan setara;
- b. menetapkan standarisasi serta kebutuhan barang dan jasa yang berkaitan dengan penyelenggaraan pilkada;
- c. menyampaikan laporan kepada DPRD untuk setiap tahap pelaksanaan pilkada dan menyampaikan informasi kegiatannya kepada masyarakat;
- d. memelihara arsip dan dokumen pemilihan serta mengelola barang inventaris milik KPUD berdasarkan peraturan perundang-undangan;
- e. mempertanggung jawabkan penggunaan anggaran kepada DPRD;
- f. melaksanakan semua tahapan pilkada.

¹²² Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, (Bandung: Citra Umbara, 2004), Pasal 66.

Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Pasangan calon tersebut diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik dan diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) yang bertanggung jawab kepada DPRD. Dalam rangka melaksanakan tugasnya, KPUD menyampaikan laporan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kepada DPRD. Dan untuk mengantisipasi adanya penyimpangan dalam penyelenggaraan Pilkada tersebut, maka dibentuklah panitia pengawas pilkada, yang keanggotaannya terdiri dari unsur kepolisian, kejaksaan, perguruan tinggi, pers dan tokoh masyarakat. Panitia pengawas tersebut dibentuk oleh dan bertanggung jawab kepada DPRD dan wajib menyampaikan laporannya.¹²³

Peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah pasangan calon yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik, yang memenuhi persyaratan perolehan sekurang-kurangnya 15 % dari jumlah kursi DPRD atau 15 % dari akumulasi perolehan suara sah dalam

¹²³ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, (Bandung: Citra Umbara, 2004) Pasal 56 jo Pasal 57.

pemilihan umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan. Partai politik atau gabungan partai politik wajib membuka kesempatan yang seluas-luasnya bagi bakal calon perseorangan yang memenuhi persyaratan sebagaimana ditentukan oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, melalui mekanisme yang demokratis dan transparan. Dalam proses penetapan pasangan calon, partai politik atau gabungan partai politik memperhatikan pendapat dan tanggapan masyarakat dan hanya boleh mengusulkan satu pasangan calon saja dan pasangan calon tersebut tidak boleh diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik lainnya.¹²⁴

Pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik diteliti persyaratannya dengan melakukan klarifikasi kepada instansi Pemerintah yang berwenang dan menerima masukan dari masyarakat terhadap persyaratan pasangan calon. Hasil penelitian tersebut diberitahukan oleh KPUD kepada parpol atau gabungan parpol. Bila hasil penelitian ternyata persyaratan administrasi belum dipenuhi, maka diberi kesempatan lagi untuk memenuhi persyaratan administrasi tersebut dan KPUD meneliti ulang dalam batas waktu yang ditentukan oleh Undang-undang ini. Setelah penelitian

¹²⁴ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, (Bandung: Citra Umbara, 2004), Pasal 59.

selesai, KPUD menetapkan minimal 2 pasangan calon yang dituangkan dalam berita acara penetapan pasangan calon. Pasangan calon yang sudah ditetapkan tersebut kemudian diumumkan secara luas dalam batas waktu tertentu dan selanjutnya dilakukan pengundian secara terbuka untuk menetapkan nomor urut pasangan calon.

Apabila partai politik atau gabungan partai politik menarik pasangan calon yang sudah ditetapkan, maka parpol atau gabungan parpol tersebut tidak mengajukan kembali pasangan calon yang baru. Namun jika salah satu pasangan calon berhalangan tetap, maka parpol atau gabungan parpol boleh mengajukan pasangan calon yang baru yang menggantikan pasangan calon yang berhalangan tetap tersebut.

Dan dalam jangka waktu tertentu KPUD meneliti pasangan calon pengganti tersebut. Jika salah satu pasangan calon berhalangan tetap pada saat sudah dilakukan kampanye atau pemungutan suara, maka tidak dapat diajukan penggantinya, bila pasangan calon yang tersisa minimal 2 pasangan calon. Dan bila setelah pemungutan suara putaran pertama, salah satu pasangan calon berhalangan tetap, maka pelaksanaan pilkada ditunda selama 30 hari. Selanjutnya parpol atau gabungan parpol yang pasangan

calonnya berhalangan tetap, mengajukan penggantinya dan dalam waktu tertentu diteliti kembali oleh KPUD.¹²⁵

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan melalui masa persiapan dan tahap pelaksanaan. Masa persiapan meliputi: (a) pemberitahuan DPRD kepada kepala daerah mengenai berakhirnya masa jabatan, (b) pemberitahuan DPRD kepada KPUD mengenai berakhirnya masa jabatan kepala daerah, (c) perencanaan penyelenggaraan, meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan pelaksanaan pilkada, (d) pembentukan panitia pengawas, PPK, PPS dan KPPS, (e) pemberitahuan dan pendaftaran pemantauan. Sedangkan tahap pelaksanaan kegiatan pilkada meliputi: (a) penetapan daftar pemilih, (b) pendaftaran dan penetapan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah, (c) kampanye, (d) pemungutan suara, (e) penghitungan suara, dan (f) penetapan pasangan calon kepala daerah terpilih, pengesahan dan pelantikan.¹²⁶

¹²⁵ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, (Bandung: Citra Umbara, 2004), Pasal 62 jo Pasal 63 jo Pasal 64.

¹²⁶ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, (Bandung: Citra Umbara, 2004), Pasal 65.

2. Pilkada Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, banyak terjadi perdebatan di antara para ahli baik yang pro maupun yang kontra dengan berbagai alasan masing-masing. Dalam pelaksanaannya ternyata banyak kendala-kendala yang dihadapi, yang pada akhirnya juga membawa dampak yang kurang baik terhadap pelaksanaan di tataran masyarakat. Mengantisipasi banyaknya kendala di dalam pelaksanaannya, maka kemudian timbul "*political will*" dari pemerintah untuk merevisi dan menggantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Pemberlakuan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 bukanlah menyelesaikan masalah, malah menambah permasalahan lainnya, di antaranya yang menyangkut pemilihan kepala daerah. Berawal dari perdebatan norma-norma yang dimuat dalam Undang-Undang tersebut, sampai akhirnya timbul berbagai permohonan pengajuan *judicial review* Undang-Undang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar. Dari pengajuan permohonan tersebut, telah dihasilkan dua putusan MK yang menyangkut pemerintahan daerah, khususnya mengenai pilkada, yaitu putusan MK Perkara Nomor: 072-073/PUU-II/2004, dan putusan MK Perkara Nomor: 005/PUU-III/2005.

Dalam kasus pertama pengajuan permohonan *judicial review* Undang-Undang Pemerintahan Daerah terhadap UUD NKRI 1945 di atas, dapat dikemukakan beberapa permohonan Pemohon secara singkat sebagai berikut.

1. Bahwa dalam Pasal 22E ayat (1) UUD NKRI 1945 dinyatakan bahwa, pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali. Selanjutnya Pasal 22E ayat (2) menyatakan bahwa, pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan DPRD. Dalam Pasal 22E ayat (5) dinyatakan bahwa, pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Dengan demikian mengenai pemilihan kepala daerah harus merujuk pada Pasal 22E (yang merupakan Perubahan Ketiga dari UUD NKRI 1945). Sebagai konsekuensi dari Pasal 22E, maka sesungguhnya dalam sistem UUD NKRI 1945 tidak hanya penyelenggaraan pemilu yang diharuskan independen, melainkan juga ada beberapa pengaturan tentang pilkada langsung yang harus disesuaikan dengan penafsiran tersebut. Salah satu di antaranya mengenai perselisihan mengenai hasil pemilu diajukan ke Mahkamah Agung (Pasal 106 UU Pemerintahan Daerah). Sedangkan UUD NKRI 1945 secara tegas menyatakan bahwa hal tersebut merupakan kewenangan

Mahkamah Konstitusi. Dengan demikian sudah seharusnya pasal yang bertentangan dengan UUD NKRI 1945 dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat, atau dilakukan revisi terhadap UU tersebut oleh DPR atau pemerintah.

2. Bahwa Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dalam pertimbangan hukumnya tidak mencantumkan Pasal 22E UUD NKRI 1945 sebagai landasan konstitusional di dalamnya. Hal ini merupakan pelanggaran yang serius dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
3. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah khususnya dalam pelaksanaan pilkada ternyata sama sekali tidak menyebutkan produk hukum Keputusan KPU untuk mengatur lebih lanjut aturan mengenai pilkada langsung dalam undang-undang tersebut. Peraturan lebih lanjut diserahkan kepada pemerintah melalui produk hukum Peraturan Pemerintah. Hal ini bertentangan dengan prinsip independensi penyelenggaraan pemilu yang antara lain mensyaratkan tidak ada campur tangan pemerintah (di antaranya melalui produk Peraturan Pemerintah). Beberapa ketentuan dalam UU Pemerintahan Daerah yang mensyaratkan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah untuk penyelenggaraan pilkada, yaitu: Pasal 65 ayat (4): "Tata cara pelaksanaan

masa persiapan sebagaimana dimaksud ayat (2) dan tahap pelaksanaan sebagaimana dimaksud ayat (3) diatur KPUD dengan berpedoman kepada Peraturan Pemerintah", Pasal 89 ayat (3): "Ketentuan lebih lanjut mengenai pemberian bantuan kepada pemilih sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dalam Peraturan Pemerintah", Pasal 94 ayat (2): "Tanda khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh KPUD dengan berpedoman kepada Peraturan Pemerintah", Pasal 114 ayat (4): "Tata cara untuk menjadi pemantau pemilihan dan pemantauan pemilihan serta pencabutan hak sebagai pemantau diatur dalam Peraturan Pemerintah". Menurut pemohon, pasal-pasal tersebut bertentangan dengan Pasal 22E ayat (1) dan ayat (5) UUD NKRI 1945.

4. Selanjutnya mengenai penyelenggaraan pilkada, beberapa pasal dalam UU Pemerintahan Daerah ini bertentangan dengan UUD NKRI 1945, yaitu:

Pasal 1 angka 21: "Komisi Pemilihan Umum Daerah yang selanjutnya disebut KPUD adalah KPU provinsi, kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 yang diberikan wewenang khusus oleh UU ini untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di setiap provinsi dan/atau kabupaten/kota";

Pasal 57 ayat (1): "Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah diselenggarakan oleh KPUD yang bertanggung jawab kepada DPRD";

Pasal 66 ayat (3) e: "meminta pertanggungjawaban pelaksanaan tugas KPUD";

Pasal 67 ayat (1) e: "Mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran kepada DPRD";

Pasal 82 ayat (2): "Pasangan calon dan/atau tim kampanye yang terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dikenai sanksi pembatalan sebagai pasangan calon oleh DPRD".

Kelima ketentuan tersebut menurut pemohon bertentangan dengan ketentuan Pasal 22E ayat (5) UUD NKRI 1945 yang menyatakan bahwa, pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum yang bersifat mandiri. Dan menurut para pemohon, bahwa kewenangan penyelenggaraan pilkada langsung hanya oleh KPUD yang bertanggung jawab kepada DPRD, adalah mengingkari prinsip penyelenggaraan pemilu yang bersifat nasional dan mandiri, karena KPUD seharusnya hanyalah merupakan bagian dari KPU. Jadi kewenangan untuk menyelenggarakan pilkada langsung seharusnya tetap berada di tangan KPU sebagai pengejawantahan penyelenggaraan pemilu "satu atap", walaupun dalam pelaksanaannya di lapangan KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota akan lebih banyak berperan.

Putusan dari perkara Nomor 072-073/PUU-II/2004 tersebut di atas telah ditetapkan oleh Mahkamah Konstitusi, yaitu sebagai berikut;

Mengabulkan permohonan para pemohon untuk sebagian, yang menyangkut:

Pasal 57 ayat (1) sepanjang anak kalimat: "...yang bertanggung jawab kepada DPRD";

Pasal 66 ayat (3) huruf e: "meminta pertanggung jawaban pelaksanaan tugas KPUD";

Pasal 67 ayat (1) huruf e sepanjang anak kalimat: "...kepada DPRD".

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4437) *bertentangan* dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menyatakan *tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat*. Menolak permohonan para pemohon untuk selebihnya dan memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Selanjutnya untuk kasus yang kedua, yaitu Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 005/PUU-III/ 2005. Perkara yang diajukan adalah pengajuan pengujian Undang-Undang Pemerintahan Daerah, khususnya Pasal 59 ayat (1) dan ayat (2) serta

Penjelasan Pasal 59 ayat (1), maka pemohon berpendapat bahwa, penjelasan Pasal 59 ayat (1) tersebut telah mengaburkan dan menghilangkan substansi dari batang tubuh Pasal 59 ayat (1) dan ayat (2). Bahwa substansi batang tubuh Pasal 59 ayat (1) dan ayat (2), mengatur bahwa yang boleh mengusulkan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah partai politik atau gabungan partai politik yang memiliki sekurang-kurangnya 15% dari jumlah kursi DPRD atau 15% dari akumulasi pemilihan suara sah dalam pemilihan umum anggota DPRD yang bersangkutan. Apa yang diatur dalam batang tubuh pasal tersebut sebenarnya sudah sangat jelas, masalahnya timbul pada saat membaca Penjelasan Pasal 59 ayat (1) yang menyatakan bahwa partai politik atau gabungan partai politik yang dimaksud dalam ketentuan ini adalah partai politik atau gabungan partai politik yang memiliki kursi di DPRD.

Dengan adanya Penjelasan Pasal 59 ayat (1) tersebut, berarti Pasal 59 ayat (2) yang memberikan kesempatan pada gabungan partai politik yang memiliki 15% akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan sudah dianulir. Hal ini disebabkan karena yang dimungkinkan untuk dijadikan pasangan calon dengan adanya Penjelasan Pasal 59 ayat (1) tersebut hanyalah partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh 15% kursi dari

jumlah kursi DPRD. Dengan demikian antara Pasal 59 ayat (1) dan ayat (2) kemudian dihadapkan dengan Penjelasan Pasal 59 ayat (1), maka ter dapat *contradictio in terminis*, sehingga dengan demikian menjadikan Penjelasan Pasal 59 ayat (1) cacat hukum, karena Penjelasan Pasal 59 ayat (1) bukan hanya sekedar penjelasan tetapi merupakan suatu regulasi baru yang seharusnya diletakkan dalam batang tubuh dan bukan dalam penjelasan.

Pasal 18 ayat (4) UUD NKRI 1945 mengamanatkan bahwa pemilihan gubernur, bupati dan walikota masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Hakikat dari "dipilih secara demokratis", bukan hanya pada pelaksanaan pemungutan suara dan perhitungan suara yang harus demokratis, tetapi juga harus ada jaminan pada saat penjaringan dan penetapan calon. Masyarakat perlu mendapat akses yang luas pada waktu berpartisipasi dalam mengusung pasangan calon. Oleh karena itu, pembatasan sebagaimana dimaksud dalam Penjelasan Pasal 59 ayat (1) sungguh-sungguh tidak mencerminkan asas demokrasi sebagaimana dimaksud Pasal 18 ayat (4) UUD NKRI 1945.

Dengan demikian, Penjelasan Pasal 59 ayat (1) Undang-Undang Pemerintahan Daerah, jelas-jelas tidak memberikan perlakuan yang sama serta sederajat terhadap sesama partai politik, karena dibedakan antara partai politik yang memiliki kursi di DPRD dan

yang tidak memiliki kursi di DPRD. Hal ini telah mencederai keadilan yang didambakan oleh masyarakat. Dan hal ini berarti bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD NKRI 1945 yang memberikan kesempatan kepada setiap orang untuk mendapatkan pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum. Dapat dikatakan juga bahwa Penjelasan Pasal 59 ayat (1) Undang-Undang Pemerintahan Daerah, jelas-jelas telah menghambat hak konstitusional para pemohon, baik secara pribadi sebagai warga negara Republik Indonesia maupun sebagai badan hukum partai politik untuk mencalonkan dan dicalonkan dalam pemilihan umum kepala daerah. Sehingga, seharusnya Penjelasan Pasal 59 ayat (1) tersebut batal demi hukum dan tidak mempunyai kekuatan mengikat.

Putusan hakim Mahkamah Konstitusi terhadap perkara tersebut di atas adalah "mengabulkan permohonan pemohon". Dan menyatakan bahwa Penjelasan Pasal 59 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah bertentangan dengan UUD NKRI 1945, sehingga tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Kemudian Mahkamah Konstitusi memerintahkan agar putusan ini dimuat dalam Berita Negara dalam jangka waktu paling lama 30 hari.

Secara umum, semua Pemilihan Kepala Daerah secara langsung di Indonesia yang mulai digelar Juni 2005 terlaksana dengan

sukses. Menteri Dalam Negeri RI pada waktu itu (ketika masih Moh. Ma'ruf) pun dalam beberapa kali tayangan iklan di beberapa layar kaca sempat mengakui bahwa 92% pelaksanaan Pilkada langsung berjalan baik dan lancar, hanya 8% bermasalah.

Tahun 2005, Pilkada dilaksanakan di 226 daerah, yaitu 11 pilkada provinsi, 179 kabupaten, dan 36 kota¹²⁷, 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 yang dibuka lembaran kelam Pilkada Tuban. Pilkada Tuban merupakan bukti, pengalaman tidak menjadi pelajaran. Sebagian rakyat Tuban tidak menerima kekalahan dengan tangan terbuka, tetapi dengan kemarahan.¹²⁸

¹²⁷ "Rezim Keluarga di Pilkada", http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:6ocIuqNi6vgJ:www.partaigerindra.or.id/index.php%3Foption%3Dcom_content%26task%3Dview%26id%3D3657%26Itemid%3D37+pilkada+2005+dilaksanakan+provinsi&cd=9&hl=id&ct=clnk&gl=id&client=firefox-a, diunduh tanggal 27 Juni 2010.

¹²⁸ Pilkada Tuban menyisakan persoalan yang masih harus diselesaikan oleh Panwas Pilkada. Sebab, baik tim sukses Heli maupun tim sukses Nonstop sama-sama memiliki data tentang pelanggaran yang dilakukan pihak lawannya. Apalagi pasca Pilkada juga terjadi amuk massa 29 April 2006 yang merusak bangunan dan perangkat kantor Pemda, pendopo kabupaten, kantor KPUD, rumah dinas bupati dan aset pribadi (rumah, hotel, bangunan kantor CV, SPBU, mobil, dll) milik keluarga Bupati Haeny Relawati. Pihak kepolisian sudah menetapkan 114 tersangka (termasuk 3 anggota DPRD Tuban) dalam tindak anarkhis ini. Sehingga, pilkada Tuban tidak hanya sekedar membutuhkan penyelesaian politis,

Tahun 2007, Pilkada langsung dilaksanakan di 37 daerah yang terdiri dari 6 Pilkada Gubernur dan Wakil Gubernur, 19 Pilkada Bupati dan Wakil Bupati, serta 12 Pilkada Walikota dan Wakil Walikota.

Berikut secara rinci rekapitulasi pelaksanaan Pilkada selama 2005 sampai 22 Agustus 2007 seperti yang tergambar dalam tabel di bawah ini.

Tabel 3.1.
Rekapitulasi Pelaksanaan Pilkada 2005-2007

No	KDH	Pilkada 2005-2006					Pilkada 2007				
		Jumlah	Pelaksanaan	Pengesahan	Selesai	Pelantikan	Jumlah	Pelaksanaan	Pengesahan	Selesai	Pelantikan
1	Gubernur	14	14	14	14	14	6	2	1	1	1
2	Bupati	234	234	234	234	233	19	8	7	7	7
3	Walikota	43	43	43	43	43	12	4	3	3	2

Sumber: Depdagri, 2007

Dari tabel tersebut tergambar bahwa kendati pun jumlahnya kecil, terdapat Pilkada yang masih bermasalah. Sampai Agustus

tapi juga perlu dituntaskan secara hukum. Lihat "Amuk Massa dan Sengketa Hukum Pilkada Tuban", <http://slamethariyanto.wordpress.com/2006/06/01/amuk-massa-dan-sengketa-hukum-pilkada-tuban/>, diunduh tanggal 8 Juni 2010.

2007 jumlah usulan pengesahan Pilkada 302 daerah dan Kepres dan SK Mendagri yang sudah diterbitkan 302 daerah yang terdiri dari 15 Kepres dan 287 Kepmendagri. Namun, dari jumlah tersebut yang sudah dilantik 300 daerah terdiri dari 15 Gubernur dan Wakil, 240 Bupati dan Wakil, serta 45 Wali kota dan Wakil.

Berdasarkan hasil pemantauan dan evaluasi Pilkada Langsung yang dilakukan Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan Republik Indonesia tahun 2007, Pelaksanaan Pilkada sejak awal Juni 2005 sampai dengan akhir Agustus 2007 sebanyak 305 pilkada yang meliputi 16 provinsi, 242 kabupaten, dan 47 kota. Pilkada yang dilaksanakan pada tahun 2005 dan 2006 sebanyak 291 daerah terdiri dari 14 provinsi, 234 kabupaten, dan 43 kota. Pilkada 2007 berlangsung sebanyak 37 pilkada terdiri dari 6 provinsi, 19 kabupaten, dan 12 kota. Pilkada yang sudah dilaksanakan dari bulan Januari 2007 sampai dengan akhir Agustus 2007 sebanyak 14 daerah terdiri dari 2 provinsi, 8 kabupaten, dan 4 kota.

E. Kampanye

Kampanye merupakan salah satu tahapan Pilkada sebelum dilaksanakan pemungutan suara.¹²⁹ Kampanye adalah kegiatan yang dilakukan oleh para kontestan untuk menarik sebanyak mungkin pendukung, dimana pada gilirannya pendukung ini akan memberikan suaranya kepada para kontestan. Sementara dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005, kampanye diartikan sebagai kegiatan dalam rangka menyakinkan para pemilih dengan menawarkan visi, misi dan program pasangan calon.¹³⁰ Kampanye politik dalam rangka pemilihan umum merupakan kesempatan bagi para kontestan untuk menanamkan pengaruh dan simpati di kalangan masyarakat dengan menjelaskan program-program perjuangan politiknya.

Nampaknya kampanye yang merupakan kegiatan pemilihan untuk meyakinkan pemilih, merupakan paradigma lama, sedangkan menurut paradigma baru, bahwa kampanye merupakan komunikasi politik dan pendidikan politik. Sebagai komunikasi politik

¹²⁹ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah*, Bagian Kedelapan, pasal 65 ayat (3).

¹³⁰ Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah*, Bab I, pasal 1.

kampanye diarahkan pada penciptaan kondisi yang memungkinkan terbangunnya kepercayaan (*trust*) dan pertanggungjawaban (*accountability*) terhadap program-program yang ditawarkan calon. Sebagai pendidikan politik, kampanye mengandung penguatan rasionalitas dan kritisisme pemilih.

Sejalan dengan perubahan paradigma kampanye, maka diperlukan regulasi dalam implementasinya. Regulasi tidak sekedar mengatur teknis kampanye yang menjamin keadilan bagi para calon dan keamanan pelaksanaan, tetapi juga menjamin adanya kredibilitas akuntabilitas dan pengembangan nilai-nilai demokrasi.

Kampanye dalam pilkada langsung, mendapatkan ruang yang cukup luas, hal ini karena faktor pendeknya jarak fisik dan jarak kepentingan antara calon dengan pemilih. Dengan kondisi yang demikian maka dalam kampanye pilkada langsung mempunyai dinamika, sebagai berikut:

- (1) Isu yang diangkat harus bersifat lokal, artinya calon kepala daerah dituntut untuk mengetahui dan memahami persoalan-persoalan rakyat, konsekuensinya isu-isu yang diangkat dalam kampanye adalah isu-isu daerah.
- (2) Potensi konflik antar pendukung, karena pendukung calon

tinggal dan berinteraksi dalam satu komunitas, maka perbedaan dukungan bisa menimbulkan gesekan-gesekan yang potensial menimbulkan konflik.

Atas dasar identifikasi persolan diatas maka regulasi kampanye pilkada langsung harus menjangkau persoalan-persoalan:

- (1) *Keadilan*, mencakup adanya kebebasan rakyat menghadiri kampanye, pemberian ruang waktu dan lokasi yang sama, kesempatan yang sama dalam mengakses data dan informasi, kesamaan yang sama dalam menggunakan fasilitas publik (fasilitas publik menjadi lokasi yang paling strategis untuk kampanye).
- (2) *Transparasi dan akuntabilitas dana kampanye*, dimensi keadilan sumber pendanaan ditunjuk dengan pembatasan jumlah sumbangan kepada calon sebesar 2,5 juta. Tujuan pembatasan sumbangan dana kampanye untuk mencegah terjadinya persengkongkolan antara calon dengan pemilik modal yang berkepentingan dengan konsesi-konsesi ekonomi dan politik dikemudian hari.
- (3) *Pencegahan konflik*, pilkada langsung sesungguhnya merupakan mekanisme politik untuk mengelola konflik kepentingan. Regulasi kampanye untuk mewujudkan keadilan dan transparansi

serta akuntabilitas dana akan menunjang pencegahan konflik.

Pengelolaan kampanye akan lebih kompleks, apabila salah satu calon adalah pejabat negara (birokrat) atau Kepala Daerah yang berkuasa, untuk itu netralitas birokrasi merupakan isu strategis yang amat penting dalam kampanye. Kekhawatiran rakyat terhadap netralitas pemerintah itu sangat beralasan, karena sebagaimana pengalaman pemilu di zaman orde baru, Golkar sebagai partai yang menguasai pemerintah, kemungkinan untuk memenangkan hasil pemilu sangat besar melalui mekanisme *money power*, *ministerial power* dan *muscle power*.

Sebagai partai pemerintah Golkar memiliki akses terhadap sumber-sumber keuangan (baik dari penggalangan dana dari perusahaan negara maupun dari aparat birokrasi sebagai bentuk monoloyalitas), disamping itu juga bisa memanfaatkan lembaga pemerintah dan fasilitas negara. Selama kampanye, misalnya Departemen Penerangan bisa memobilisasi dana kampanye, media massa dan personil untuk mempengaruhi massa pemilih agar memilih partainya. Akses semacam ini jelas merupakan salah satu wujud dari penyimpangan dalam pemilu yang termasuk kategori *ministerial power*. Penyimpangan dalam kampanye juga mungkin terjadi dalam kategori *muscle power*, yaitu memanfaatkan pengaruh dan kekuasaan para pejabat di daerah dari Bupati, Camat, Kepala Desa/ Lurah

untuk membujuk massa pemilihnya agar hanya memilih partai Golkar.

Untuk menjaga netralitas birokrasi, maka semua PNS dilarang untuk berkampanye bagi partai politik. Secara yuridis Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1999 secara tegas menetapkan bahwa seorang pegawai negeri yang aktif dalam partai politik harus melepaskan statusnya sebagai pegawai negeri, namun yang sering terjadi, bahwa di Indonesia jabatan menteri misalnya, jabatan menteri bukan jabatan pegawai negeri, tetapi jabatan politik. Permasalahannya seringkali seorang menteri (yang berasal dari pegawai negeri) sulit memisahkan jabatan dirinya sebagai pejabat pemerintah yang juga sebagai fungsionaris partai.

Sementara itu menurut Mulyana W Kusumah, dalam kampanye pilkada langsung, ada sejumlah larangan yang perlu diperhatikan sehubungan dengan penegakan netralitas birokrasi dan PNS, yakni:

1. Dalam kampanye dilarang melibatkan hakim pada semua peradilan, pejabat BUMN/BUMD pejabat struktural, pejabat fungsional dalam jabatan negeri serta Kepala Daerah, kecuali apabila pejabat tersebut menjadi calon Kepala Daerah/ Wakil Kepala Daerah.
2. Pejabat negara yang menjadi calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dalam melaksanakan kampanye tidak menggunakan

fasilitas yang terkait dalam jabatannya, menjalani cuti di luar tanggungan negara dengan memperhatikan keberlangsungan tugas penyelenggaraan pemerintah daerah.

3. PNS, anggota TNI/POLRI dilarang dilibatkan sebagai peserta kampanye atau juru kampanye pilkada.
4. Pejabat negara, pejabat struktural dan fungsional dalam jabatan negeri dan Kepala Daerah dilarang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye.

Dengan dikeluarkannya kebijakan pemerintah melalui Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1999 diharapkan netralitas politik birokrasi dapat terjamin tidak hanya dengan cara melepaskan keanggotaan PNS dalam Parpol¹³¹, namun yang lebih penting adalah menegakkan sikap dan perilaku PNS agar benar-benar berorientasi kepada kepentingan publik dan profesional serta bersikap imparial terhadap parpol. Pada akhirnya diharapkan pemilu mendatang merupakan tonggak bagi redefinisi peran birokrat/ PNS sebagai *public servant*, tentunya berlaku pada pilkada langsung.

¹³¹ Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Pegawai Negeri Sipil Yang Menjadi Anggota Partai Politik, pasal 7, 8, dan 9, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 20.