

TINJAUAN UMUM MENGENAI PILKADA

2.1 Pengertian Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Pengertian Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah *juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan atas PP Nomor 6 Tahun 2005 adalah : "sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota berdasarkan Pancasila dan UUD Tahun 1945 untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah".

Joko J. Prihantoro menyatakan bahwa : "Pemilihan Kepala Daerah merupakan rekrutmen politik yaitu penyeleksian rakyat terhadap tokoh-tokoh yang mencalonkan diri sebagai kepala daerah, baik Gubernur/Wakil Gubernur maupun Bupati/Wakil Bupati atau Walikota/Wakil Walikota". Dalam kehidupan politik di daerah, pilkada merupakan salah satu kegiatan yang nilainya ekuivalen dengan pemilihan anggota DPRD. Ekuivalen tersebut ditunjukkan dengan kedudukan yang sejajar antara kepala daerah dan DPRD.

Pasal 56 (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. (2) Pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Ketentuan pasal 56 ayat (2) dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat setelah salah seorang calon Kepala Daerah dari Provinsi NTB yang bernama Lalu Ranggalawe mengajukan pengujian UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya terkait dengan ketentuan yang hanya membuka kesempatan bagi partai politik atau gabungan partai politik dalam

pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah.⁴⁰ Setelah putusan MK yang mengabulkan calon perseorangan, selanjutnya Pemerintah pada tanggal 28 April mengesahkan UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Pilihan terhadap sistem pemilihan langsung merupakan koreksi atas pilkada terdahulu yang menggunakan sistem perwakilan oleh DPRD, sebagaimana tertuang dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 151 Tahun 2002 tentang Tata Cara Pemilihan, Pengesahan dan pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Digunakannya sistem pemilihan langsung menunjukkan perkembangan penataan format demokrasi daerah yang berkembang dalam kerangka liberalisasi politik, sebagai respon atas tuntutan perubahan sistem dan format politik pada masa reformasi. Pemilihan Kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung oleh rakyat merupakan suatu proses politik di daerah menuju kehidupan politik yang lebih demokratis dan bertanggung jawab. Oleh karena itu, untuk menjamin pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah yang berkualitas, memenuhi derajat kompetisi yang sehat, partisipatif dapat dipertanggung jawabkan.

Pasal 58 UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa calon kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah warga negara republik Indonesia yang memenuhi syarat :

- a. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- b. Setia kepada Pancasila sebagai Dasar Negara, UUD 1945, cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945 dan kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia serta Pemerintah;
- c. Berpendidikan sekurang-kurangnya sekolah lanjutan tingkat atas atau sederajat;
- d. Berusia sekurang-kurangnya 30 tahun
- e. Sehat jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter

⁴⁰ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara Nomor 5/PUU-V/2007 perihal Pengujian UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah

- f. Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama 5 tahun atau lebih;
- g. Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- h. Mengenal daerahnya dan dikenal masyarakat di daerahnya;
- i. Menyerahkan daftar kekayaan pribadi dan bersedia untuk diumumkan;
- j. Tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara;
- k. Tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- l. Tidak pernah melakukan perbuatan tercela
- m. Memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) atau bagi yang belum mempunyai NPWP wajib mempunyai bukti pembayaran pajak;
- n. Menyerahkan daftar riwayat hidup lengkap yang memuat antara lain riwayat pendidikan dan pekerjaan serta keluarga kandung, suami atau isteri;
- o. Belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama;
- p. Tidak dalam status pejabat kepala daerah
- q. Mengundurkan diri sejak pendaftaran bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang masih menduduki jabatannya;⁴¹

Pasal 59 UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa :

(1) Peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah :

1. Pasangan calon yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik.

⁴¹ Pada tanggal 14 Agustus 2008, Mahkamah Konstitusi menyatakan Pasal 58 huruf q Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat karena bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

2. Pasangan calon perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang
(2) Partai politik atau gabungan partai politik sebagaimana dimaksud apada ayat (1) huruf a 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.

(2a) Pasangan calon perseorangan sebagaimana dimaksud pada ayat

(1) huruf b dapat mendaftarkan diri sebagai calon gubernur/wakil gubernur apabila memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan:

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);
4. Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 3% (tiga persen);

(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);
 - d. Kabupaten/Kota dengan jumlah penduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 3% (tiga persen);
- (2c) Jumlah dukungan sebagaimana dimaksud dalam pasal 59 ayat (2a) tersebar di lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah kabupaten/kota di provinsi dimaksud;
- (2d) Jumlah dukungan sebagaimana dimaksud dalam pasal 59 ayat (2b) tersebar di lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah kecamatan di kabupaten/kota dimaksud;
- (2d) Dukungan sebagaimana dimaksud pada ayat (2a) dan ayat (2b) dibuat dalam surat dukungan yang disertai dengan fotokopi KTP atau surat keterangan tanda penduduk sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

2.2 Pilkada Langsung sebagai Bagian dari Proses Demokrasi

Electoral reform atau pembaharuan tata pemilihan telah mulai berlangsung sejak tahun 1999, yaitu dengan dilakukannya Pemilu yang paling demokratis dan adil sejak lima puluh tahun terakhir. Pemilu itu memang telah menghasilkan dilahirkannya kepemimpinan yang ideal yang baru, meskipun secara umum masih jauh dari ideal. Pemilu yang mengharuskan rakyat memilih Partai Politik merupakan salah satu hambatan terbesar dalam mengupayakan perbaikan akuntabilitas kepemimpinan nasional. Wakil-wakil dari partai yang menduduki kursi kepresidenan dan jabatan-jabatan politik lain tidak mampu mendapatkan justifikasi dan legitimasi sebagai wakil rakyat. Sebab pada kenyataannya memang mereka dipilih oleh partai. Maka sering dikatakan bahwa para pejabat politik lebih merupakan wakil partai dari pada wakil rakyat. Apakah sistem pemilihan tidak langsung dan langsung merupakan alasan utama dari buruknya mutu keterwakilan

di Indonesia? Mungkin secara umum-teoritis dapat dikatakan bahwa sistem pemilihan adalah sama saja, sejauh kepentingan dan aspirasi rakyat dipentingkan dan diperhatikan oleh para pejabat politik.⁴²

Pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan suatu kebutuhan untuk mengoreksi terjadinya penyimpangan penerapan otonomi daerah yang ditunjukan para elit ditingkat lokal. Asumsi bahwa otonomi daerah akan lebih meningkatkan kualitas pelayanan publik, dalam banyak kasus ternyata hanya janji kosong yang tidak terbukti kebenarannya. Yang terlihat justru maraknya perilaku elit lokal baik dari kalangan pemerintah maupun DPRD yang mempertontonkan semangat mengeruk keuntungan pribadi dengan mengabaikan pandangan dan kritik masyarakat luas. Situasi ini salah satunya disebabkan oleh pemilihan kepala daerah yang dilakukan oleh DPRD.⁴³

Penyimpangan-penyimpangan seperti yang digambarkan diatas bukanlah sesuatu yang aneh bila merujuk pendapat Mouzelis, yang menggunakan argumen dasar teori perilaku organisasi (*organization behavior*) untuk diaplikasikan pada konteks birokrasi. Mouzelis menyebutkan bahwa : "Organisasi terdiri dari sejumlah individu yang memiliki tata nilai pribadi, ekspektasi dan pola perilaku tersendiri. Adalah sebuah fenomena yang tidak dapat dihindari bila individu-individu yang tergabung di dalam organisasi tersebut juga memiliki tujuan pribadi dan berusaha memperjuangkan pencapaiannya".

Dengan melihat pandangan Mouzelis tersebut, maka dibutuhkan sebuah mekanisme tertentu untuk menghindari setidaknya mengurangi peluang terjadinya penyimpangan dari kalangan elit lokal. Dalam konteks inilah Pilkada Langsung menemukan momentumnya untuk dikembangkan.⁴⁴

Pemilihan kepala daerah secara langsung harus dimasukkan dalam kerangka besar untuk mewujudkan pemerintahan lokal yang demokratis. Setidaknya ada tiga alasan pokok mengapa pemilihan kepala daerah secara langsung harus dikaitkan dengan pemerintahan lokal yang demokratis. **Pertama**, pemerintahan

⁴² Agung Djokosoekarto, *Membangun Kepemimpinan Lokal Yang Demokratis, Makalah pada seminar nasional Pemilihan Langsung Kepala daerah sebagai Wujud Demokrasi Lokal*, Adeksi 2003

⁴³ Lili Hasanudin, *Pemilihan langsung Kepala daerah menuju terwujudnya pemerintahan lokal yang demokratis di Indonesia*, Makalah pada seminar nasional Pemilihan Langsung Kepala daerah sebagai Wujud Demokrasi Lokal, Adeksi 2003

⁴⁴ *Ibid.*

lokal yang demokratis membuka ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai aktivitas politik ditingkat lokal (*political equality*). **Kedua**, pemerintahan lokal yang demokratis mengedepankan pelayanan kepada kepentingan publik (*local accountability*). **Ketiga**, pemerintahan lokal yang demokratis meningkatkan akselerasi pembangunan sosial ekonomi yang berbasis pada kebutuhan masyarakat setempat (*local responsiveness*). Ketiga hal tersebut menjadi acuan pokok dalam upaya menggulirkan wacana pemilihan langsung agar arah pengembangannya memiliki sandaran yang kokoh.⁴⁵

Menurut Bambang Widjojanto, setidaknya ada tiga hal penting yang menjadi dasar serta alasan utama desakan masyarakat agar pemilihan kepala daerah secara langsung segera dilakukan :⁴⁶

- **Pertama**, masyarakat menginginkan agar kepala daerah lebih akuntabel kepada rakyat pemilihnya dan bukan pada fraksi dari partai politik yang memilihnya atau pejabat pemerintahan lain yang ikut menentukan hasil pemilihan itu;
- **Kedua**, rakyat menghendaki agar kepala daerah lebih berorientasi pada kepentingan rakyat pemilihnya. Rakyat pemilih kelak akan dapat menentukan sendiri, apakah kepala daerah tertentu dapat dipilih kembali untuk masa jabatan kedua;
- **Ketiga**, pemilihan langsung akan membuat basis tanggung jawab kepala daerah untuk berpucuk kepada para pemilih sejatinya bukan hanya kepada *interest* politik dari kekuatan partai politik saja.

Ada trend yang menarik bila melihat sistem demokarsi yang kini berkembang di berbagai negara yang tengah mengalami proses transisi politik seperti layaknya Indonesia. Kebanyakan negara itu tak percaya lagi pada "representative democracy" karena justru membuat dan memperkuat sistem kekuasaan otoriter. Semula *democracy representative* diadopsi sebagai ciri dari sebuah negara modern. Pada tahapan ini sebagian kekuasaan diserahkan kepada kelompok tertentu atau politisi yang membuat keputusan untuk dan atas nama

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Bambang Widjojanto, *Pemilihan Langsung Kepala Daerah : Upaya Mendorong Proses Demokratisasi*, Makalah pada seminar nasional Pemilihan Langsung Kepala daerah sebagai Wujud Demokrasi Lokal, Adeksi 2003

kepentingan demos. Karena, jumlah penduduk yang kian besar tak mungkin harus melibatkan rakyat untuk turut memutuskan berbagai masalah yang berkembang. Apalagi juga ada problem waktu serta terbatasnya pengetahuan dan pemahaman masyarakat awam atas problematik yang kian berkembang.⁴⁷

Namun pada tahun 1960-an berkembang suatu gagasan mengenai partisipasi publik atau *public participation*. Gagasan ini kian marak dan meluas khususnya partisipasi publik di dalam proses pembangunan dan sistem kekuasaan. Perkembangan gagasan ini makin relevan dan menguat setelah sistem kekuasaan otoriter yang didukung oleh *pseduo democratic representative* kian menyengsarakan rakyat. Pada titik ini, politisi dan sistem kekuasaan tidak lagi responsif mengakomodasi kepentingan rakyat dan merosotnya respek pada profesionalitas mereka. Pada konteks inilah, konsepsi klasikal demokrasi yang merujuk pada term di periode ancient greece yang berasal dari kata "*demos*" dan "*kratos*" yang dimaknai sebagai "*power/rule by demos*" memperoleh interpretasi pemaknaan dan perluasan pemahaman sesuai dengan perkembangan dan situasi zaman. Pada akhirnya, pada isu tertentu keterlibatan rakyat secara langsung untuk memutus suatu soal dilakukan. Itu sebabnya berkembanglah gagasan pemilihan langsung kepala pemerintahan dan kepala daerah serta berbagai pejabat publik tertentu.⁴⁸

Sejak dilakukannya perubahan UUD 1945, sistem ketatanegaraan Indonesia mengalami perubahan. Salah satu dampak dari perubahan tersebut adalah perubahan sistem pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang dilakukan secara langsung. Perubahan ini penting untuk meletakkan kembali kedaulatan berada ditangan rakyat, sehingga rakyat daerah khususnya memiliki peran dan kesempatan terlibat dalam pengambilan keputusan-keputusan di bidang penyelenggaraan pemerintahan daerah.⁴⁹ Perubahan ini tidak terlepas dari perubahan kehidupan masyarakat yang mulai demokratis.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Sebagaimana dalam teori yang diketahui bahwa pemilihan langsung merupakan bentuk atau ciri dari sistem pemerintahan presidensial. Perubahan ini memberikan dasar pengaturan bentuk atau ciri yang berbeda sebelum dilakukannya perubahan UUD 1945. Sebelum UUD 1945 diamandemen, Kepala Daerah dan wakil Kepala daerah dipilih secara tidak langsung yang merupakan bentuk atau ciri sistem parlementer. Perbedaan ini memberikan perubahan mendasar dalam hal pemberian ruang bagi kehidupan rakyat yang berdaulat. Pada waktu sebelum perubahan UUD 1945

Pemilihan umum merupakan wujud kebebasan masyarakat dan rasionalitas individu untuk memilih pemimpinnya. Hal ini memiliki korelasi dengan pembentukan pemerintahan daerah sebagai bentuk rasionalitas masyarakat daerah yang diwujudkan melalui pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung. Tujuan diadakannya pilkada langsung adalah untuk membentuk pemerintahan yang kuat berdasarkan pilihan dan legitimasi dari rakyat.

Pilkada langsung adalah wujud nyata dari pembentukan demokratisasi di daerah.⁵⁰ Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Pengajuan pasangan calon Kepala Daerah bisa dilakukan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memiliki kursi di DPRD dengan persyaratan tertentu dan/atau dari calon perseorangan dengan persyaratan tertentu pula. Dibutuhkan suatu pilihan yang tepat oleh rakyat terhadap pasangan Kepala Daerah sehingga dapat dihasilkan pasangan Kepala Daerah yang memiliki visi meningkatkan kesejahteraan rakyat daerah.

Pilkada langsung merupakan suatu rangkaian rel demokrasi yang hendak diwujudkan dalam rangka meningkatkan nilai demokrasi pada tingkat daerah. Sebagaimana dikatakan Robert Dahl,⁵¹ bahwa demokrasi lokal pada tingkat pemerintahan kota dan kabupaten mendorong masyarakat di sekitar pemerintahan tersebut untuk ikut serta secara rasional terlibat dalam kehidupan politik.

Menurut Ahmad Nadir, dengan dipilihnya kepala daerah secara langsung, aspirasi dan keinginan politik masyarakat di tingkat paling bawah akan dapat tersalurkan. Sebab, pada hakekatnya dengan pilihan langsung ini, yang akan

keterlibatan rakyat seakan-akan tertutup karena telah diwakili peranannya oleh lembaga parlem daerah. Simbol-simbol keterwakilan yang melekat pada parlemen daerah dianggap tidak relevan lagi untuk dipertahankan.

⁵⁰ Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 ttg Pemerintahan daerah dan PP Nomor 6 Tahun 2005 ttg Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan/atau kabupaten/kota berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 untuk memilih Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah. Berdasarkan kedua peraturan tersebut, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tidak dipilih lagi sidang DPRD sebagaimana diatur dalam UU Nomor 22 Tahun 1999, melainkan dilakukan secara langsung oleh rakyat daerah.

⁵¹ Afan Gaffar, Syaekani, Ryaas Rashid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003

dipilih bukanlah seorang figur semata-mata, melainkan sebuah konsep akan pembangunan di daerah ke depan. Tantangan yang harus dijawab hari ini adalah bagaimana agar masyarakat di daerah dalam memilih bupati atau walikotanya mempertimbangkan aspek visi dan misi calon lebih dominan dibandingkan kedekatan emosional atau pertimbangan pragmatis lainnya.⁵²

2.3 Pelaksanaan Pilkada Langsung di Indonesia

Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945 dijalankan berdasarkan prinsip Otonomi Daerah. Dalam penyelenggaraan otonomi daerah, dipandang perlu untuk lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Sebagai upaya menghadapi perkembangan keadaan, baik didalam maupun di luar negeri, serta tantangan persaingan global, dipandang perlu menyelenggarakan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional serta perimbangan keuangan pusat dan daerah sesuai prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta potensi dan keanekaragaman daerah, yang dilaksanakan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁵³

UUD 1945 khususnya dalam pasal 1 ayat (2), menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. Hal tersebut berarti bahwa kedaulatan tidak lagi dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR, tetapi dilaksanakan menurut ketentuan UUD. Ketentuan ini menimbulkan konsekuensi terhadap perubahan beberapa peraturan perundang-undangan dibidang politik dan pemerintahan. Wujud nyata kedaulatan rakyat diantaranya adalah dalam Pemilihan Umum baik memilih anggota DPR, DPD, DPRD maupun untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat yang dilaksanakan menurut undang-undang. Hal ini merupakan perwujudan negara yang berdasarkan atas hukum dan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik

⁵² Ahmad Nadir, *Pilkada Langsung dan Masa Depan Demokrasi*, Averroes Press, 2005, hal 125.

⁵³ Soedarsono, *MK sebagai Pengawal Demokrasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, hal 123.

Indonesia, karena itu pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah juga dapat dilaksanakan secara langsung oleh rakyat.⁵⁴

Sejak diundangkannya UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan diderivasi dengan berbagai penjelasan teknisnya oleh PP Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah, maka dimulailah babak baru dalam rentang sejarah dinamika lokalisme politik di Indonesia. Persoalan yang dalam kurun waktu satu atau dua dekade lalu seolah hanya sebuah impian, saat ini telah menjadi kenyataan. Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat. Ini merupakan sebuah ikhtiar demokratisasi yang makin menunjukkan orientasi yang jelas, yakni penempatan posisi dan kepentingan rakyat berada diatas berbagai kekuatan politik elit yang selama ini dinilai terlampaui mendominasi dan bahkan terkesan menghegemoni.⁵⁵

Pada pemilu legislatif dan pemilu presiden tahun 2004, bangsa Indonesia juga telah membuktikan kapasitas diri pada dunia internasional, bahwa dirinya mampu menegakan prinsip demokrasi dalam tataran yang lebih asasi. Dibalik berbagai kritik yang ada, pelaksanaan pemilu 2004 sudah menunjukkan suatu upaya reposisi peran rakyat banyak dalam prosesi politik di Indonesia. Sukses besar yang terjadi pada pemilu 2004 adalah merupakan modal utama dalam pelaksanaan pilkada yang juga diselenggarakan dan diperuntukan langsung dari, oleh dan untuk rakyat. Kendati dalam banyak sisi tentu harus kita akui banyaknya perbedaan dimensi antara pemilu 2004 dengan pilkada langsung, sehingga jangan kita jadi *over confident* bahwa sukses pemilu 2004 serta merta membawa sukses pilkada yang terselenggara mulai tahun 2005.⁵⁶

Bahwa berdasarkan ketentuan peralihan dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, proses politik pilkada langsung akan dimulai pada bulan Juni 2005. Bagi kepala daerah yang habis masa jabatannya sebelum bulan tersebut, maka pimpinan daerah harus diserahkan pada pejabat pelaksana harian yang ditunjuk, sembari menunggu waktu pelaksanaan pilkada yang telah ditetapkan. Implikasi dari kebijakan ini adalah menumpuknya pelaksanaan

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Ahmad Nadir, *Pilkada Langsung dan Masa Depan Demokrasi*, Averroes Press, 2005

⁵⁶ *Ibid.*

pilkada pada waktu yang relatif bersamaan. Sekilas barangkali ini bukanlah persoalan yang krusial, sebab pelaksanaannya ada di daerah masing-masing. Tapi bila dilihat dari kepentingan nasional, dimana harus ada keselarasan proses politik yang dilakukan maka ini akan memunculkan satu persoalan tersendiri. Pola koordinasi yang harus dikembangkan oleh pemerintah pusat untuk mengontrol pelaksanaan pilkada ini menjadi harus makin intensif. Keputusan-keputusan politik lokal tidak boleh dibiarkan berjalan terlalu cepat sehingga mengabaikan pertimbangan-pertimbangan nasional didalamnya. Pola koordinasi pusat dan daerah dalam proses inilah yang harus segera dirumuskan, agar proses politik lokal ini tidak terfragmentasi. Implikasinya adalah bahwa berbagai introduksi yang ditawarkan harus memiliki perspektif nasional, sehingga berbagai kebijakan publik yang dihasilkan nantinya juga tidak hanya memuat kepentingan lokal semata.⁵⁷

Salah satu prasyarat penting dalam penyelenggaraan Pemilu di negara demokrasi adalah bahwa penyelenggaraan Pemilu dilaksanakan oleh lembaga yang mandiri dari pemerintah. Hal ini telah terjamin dalam UUD 1945 Pasal 22 (5) yang menggariskan bahwa : "Pemilihan Umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri".⁵⁸ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, lembaga penyelenggara pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung ini berbeda dengan penyelenggaraan pemilihan umum lembaga legislatif maupun Presiden dan Wakil Presiden yang dilaksanakan Komisi Pemilihan Umum (KPU), melainkan oleh KPUD. Dalam melaksanakan tugasnya, KPUD tidak bertanggung jawab kepada DPRD. Perubahan ini didasarkan pada putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara Nomor 072-073/PUU-II/2004 dan Nomor 005/PUU-III/2005. Perubahan ini membawa implikasi hukum dalam penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Demikian pula dengan kewajiban dari KPUD untuk mempertanggungjawabkan anggaran

⁵⁷ Ahmad Nadir, *Opcit*, hal 152.

⁵⁸ *Ibid*, hal 156.

kepada DPRD sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 6e PP Nomor 6 Tahun 2005 yang kemudian dihapuskan berdasarkan PP Nomor 17 Tahun 2005.⁵⁹

Pasal 65 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan bahwa : "Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilaksanakan melalui persiapan dan tahap pelaksanaan". Masa persiapan meliputi :⁶⁰

- (a) Pemberitahuan DPRD kepada Kepala Daerah mengenai berakhirnya masa jabatan;
- (b) Pemberitahuan DPRD kepada KPUD mengenai berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah;
- (c) Perencanaan penyelenggaraan, meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah;
- (d) Pembentukan Panitia Pengawas, PPK, PPS dan KPPS;
- (e) Pemberitahuan dan pendaftaran pemantau.

Tahap pelaksanaan meliputi :

- (a) Penetapan daftar pemilih;
- (b) Pendaftaran dan Penetapan calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah;
- (c) Kampanye;
- (d) Pemungutan suara;
- (e) Penghitungan suara;
- (f) Penetapan pasangan calon Kepala daerah/Wakil Kepala Daerah terpilih, pengesahan dan pelantikan.

Pilkada langsung di Indonesia yang dimulai sejak Juni 2005 dan diperkirakan akan selesai pada bulan Desember 2008. Adapun data rekapitulasi proses pelaksanaan Pilkada Langsung sampai dengan 14 Nopember 2008, adalah sebagai berikut:⁶¹

⁵⁹ Lihat Konsideran Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2005 tentang Perubahan atas PP Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

⁶⁰ Lihat Pasal 65 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

⁶¹ Sumber Dirjend Otonomi Daerah, Departemen Dalam Negeri, 14 Nopember 2008

Tabel 2.1
Rekapitulasi Pelaksanaan Pilkada Tahun 2005-2007

NO	KDH	JUMLAH	PELAKSANAAN PILKADA	PELANTIKAN
1	Gubernur	20	20	20
2	Bupati	257	257	257
3	Walikota	55	55	55
	JUMLAH	332	332	332

Tabel 2.2
Rekapitulasi Pelaksanaan Pilkada Tahun 2008-2009

NO	KDH	JUMLAH	PELAKSANAAN PILKADA	PELANTIKAN
1	Gubernur	13	13	9
2	Bupati	112	106	52
3	Walikota	35	35	21
	JUMLAH	160	154	82

Dalam catatan Departemen Dalam Negeri, 44,7 persen pelaksanaan pilkada di Indonesia pernah disengketakan di pengadilan. Baik itu di Pengadilan Tinggi (PT) maupun Mahkamah Agung (MA). Mendagri Mardiyanto mengatakan bahwa Total 170 pilkada yang sempat bersengketa dan selesai semua, kecuali Maluku Utara. Data rincinya, beber Mardiyanto, pada 2005-2008 di Indonesia sudah berlangsung 380 pilkada. Mulai pemilihan Gubernur, Bupati sampai Wali Kota. Dari data itu, 170 pilkada sempat diproses secara hukum. Sebab, ada pihak yang tidak puas dan mengajukan gugatan. Jumlahnya mencapai 44,7 persen.⁶²

Menurut Ketua DPP Partai Demokrat, Anas Urbaningrum, pilkada memang masih memiliki kekurangan. Sengketa hasil pilkada, termasuk konflik antar pendukung beserta isu politik uang, memang masih kerap mewarnai sebagian pelaksanaan pilkada. "Tapi, jangan sampai berpikir untuk menghapus

⁶² Berpolitik.com., *44,7 Persen Kasus Pilkada ke Pengadilan*, 19 Juni 2008.

pilkada langsung," ujarnya. Menurut dia, kekurangan yang muncul bukan disebabkan substansi pilkada secara langsung. Tetapi, lebih disebabkan adanya sebagian kecil prosedur teknis penyelenggaraan yang memang harus disempurnakan.⁶³

Sejak awal pelaksanaan pilkada langsung memang diperkirakan akan memunculkan permasalahan. Di satu sisi Pilkada dipandang sebagai bagian dari otonomi daerah, di sisi yang lain, pilkada juga menggunakan instrument rezim pemilu. Terobosan yang dilakukan oleh MK dengan mengabulkan sebagian permohonan yang diajukan para LSM, tidak berjalan dengan tuntas. Meskipun Departemen Dalam Negeri berusaha mengantisipasi hal tersebut dengan membentuk desk pilkada, dengan tujuan untuk membantu KPUD dalam pelaksanaan pilkada, kenyataannya lembaga ini tidak berjalan dengan baik. Selain itu, munculnya konflik politik dan kekerasan di sejumlah daerah, memunculkan analisis bahwa budaya politik di dalam masyarakat masih belum sepenuhnya mendukung pelaksanaan pilkada langsung.⁶⁴

Disamping adanya permasalahan tersebut, dua hal penting yang harus digaris bawahi dalam pelaksanaan pilkada langsung adalah:⁶⁵

1. Adanya kecenderungan rendahnya tingkat partisipasi pemilih;
2. Implikasi dari demokratisasi di daerah, tidak sepenuhnya mampu mengontrol proses-proses yang terjadi dalam pelaksanaan pilkada.

Hal tersebut memunculkan spekulasi bahwa adanya pelaksanaan pilkada langsung tidak memunculkan adanya jaminan legitimasi dari masyarakat kepada kepala daerah terpilih.

Sementara itu, menurut Eko Prasodjo, pemilihan kepala daerah langsung adalah instrumen untuk meningkatkan *participatory democracy* dan memenuhi semua unsur yang diharapkan. Apalagi, sebenarnya demokrasi bersifat lokal, maka salah satu tujuan pilkada adalah memperkuat legitimasi demokrasi. Meski demikian, di negara-negara lain, keberhasilan pilkada langsung tidak berdiri sendiri, tetapi ditentukan kematangan partai dan aktor politik, budaya politik di masyarakat, dan kesiapan dukungan administrasi penyelenggaraan pilkada. Kondisi politik lokal yang

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ Kacung Marijan, *Resiko Politik, Biaya Ekonomi Akuntabilitas Politik dan Demokrasi Lokal*, Komunitas Indonesia Untuk Demokrasi, Jakarta, 2007, hal 16.

⁶⁵ *Ibid.*, hal 18.

amat heterogen, kesadaran dan pengetahuan politik masyarakat yang rendah, jeleknya sistem pencatatan kependudukan, dan penyelenggaraan pemilihan (*electoral governance*) sering menyebabkan kegagalan tujuan pilkada langsung. Manor dan Crook (1998) menyebutkan, dalam banyak hal pemilihan langsung kepala daerah dan pemisahan antara mayor (kepala daerah) dan councilor (anggota DPRD) di negara berkembang menyebabkan praktik pemerintahan kian buruk. Faktor utamanya adalah karakter elite lokal yang kooptatif dan selalu menutup kesempatan pihak lain untuk berkompetisi dalam politik, pengetahuan dan kesadaran politik masyarakat yang rendah, dan tidak adanya pengawasan DPRD terhadap kepala daerah.⁶⁶

Faktor-faktor itu terefleksi di Indonesia. Kooptasi kekuasaan dilakukan *incumbent* dengan memanfaatkan akses birokrasi. Akibatnya tidak jarang data kependudukan dimanipulasi, proses penyelenggaraan pilkada tidak obyektif dan tidak independen. Sebagian besar permasalahan dan gugatan pilkada di Indonesia bermula dari data kependudukan yang tidak tepat. Demikian pula, rendahnya pengetahuan dan kesadaran masyarakat terhadap esensi pilkada menyebabkan praktik politik uang dalam pilkada. Khusus untuk Indonesia, problem pilkada diperberat kualitas partai politik dan aktor politik yang tidak memadai. Kasus Pilkada Maluku dan Sulsel menunjukkan betapa sulitnya menghasilkan pilkada berkualitas dan diterima semua pihak.⁶⁷

Dari sekian banyak pelaksanaan Pilkada yang sudah terjadi, terdapat 169 kasus hasil pilkada yang digugat di pengadilan, terdiri atas hasil pilkada gubernur/wakil gubernur sebanyak 7 kasus, pilkada bupati/wakil bupati sebanyak 132 kasus, dan pilkada wali kota/wakil wali kota sebanyak 21 kasus. Di antara ratusan sengketa hasil pilkada di Tanah Air, ada tiga kasus yang putusannya menimbulkan perdebatan, yaitu sengketa Pilkada Depok, Sulawesi Selatan, dan Maluku Utara. Ada banyak faktor yang mendukung pelaksanaan Pilkada, mulai dari netralitas dan profesionalitas KPUD, jiwa besar para kandidat dan kedewasaan massa pemilih dan yang tidak kalah penting adalah kerangka hukum yang mengatur mekanisme pelaksanaan Pilkada serta penyelesaian hukum yang efektif untuk menyelesaikan sengketa yang mungkin akan timbul.⁶⁸

⁶⁶ Eko Prasodjo, *Menghapus Pilkada Langsung*, Pebruari 2008, sumber <http://id.buck1.com/politik-hukum/menghapus-pilkada-langsung-566>

⁶⁷ *Ibid*, hal 2.

⁶⁸ Mimbar Opini, *Pilkada Damai Impian Kita Bersama*, Pikiran Rakyat, 13 April 2008.

Menurut Hakim Konstitusi, Maruarar Siahaan, semua penyelesaian sengketa pilkada harus sinkron dalam *time frame*, artinya penyelesaian sengketa itu harus dicapai pada masing-masing tahap penyelenggaraan pilkada sehingga hasilnya dapat dijadikan bahan bagi penyelesaian sengketa tahap berikutnya. Hasil tersebut apabila diperlukan dapat dipergunakan sebagai alat bukti dalam menentukan perselisihan hasil pemungutan suara pemilihan kepala daerah. Jika dipandang hasil penghitungan yang dilakukan KPUD salah, maka hakim dapat mengambil sikap di dalam menangani perselisihan tersebut secara meyakinkan. Hal ini menjadi sangat penting karena putusan MA dan Pengadilan Tinggi, masing-masing akan menghasilkan putusan tingkat pertama dan terakhir yang bersifat *final and binding*.⁶⁹

Pasal 106 ayat (5) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah jo Pasal 94 ayat (4) PP Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, menyebutkan bahwa Putusan Mahkamah Agung bersifat final dan mengikat. Adanya berbagai putusan Mahkamah Agung yang pada akhirnya sampai pada permohonan Kasasi dan Peninjauan Kembali (PK) memberikan kesan bahwa sifat putusan final dan mengikat tidak menjadi acuan dalam penyelesaian sengketa Pilkada.

Berikut data rekapitulasi perkara kasasi dan PK dalam sengketa pilkada:⁷⁰

Tabel 2.3

Data Rekapitulasi Kasasi dan Peninjauan Kembali KPUD

NO	TAHUN	KASASI	PK
1	2005	5 berkas	5 berkas
2	2006	6 berkas	23 berkas
3	2007	3 berkas	18 berkas
4	2008	10 berkas	27 berkas
	JUMLAH	24 berkas	73 berkas

⁶⁹ Maruarar Siahaan, *Pilkada Dalam Demokrasi Transisional*, Jurnal Konstitusi Vol.2 Nomor 1 Juli 2005.

⁷⁰ Data Perkara/Sengketa Pilkada Sejak Tahun 2005-2008, Mahkamah Agung RI, Jakarta, 29 Oktober 2008.

Pertikaian yang berlarut akibat putusan sengketa hasil pilkada merupakan salah satu pertimbangan yang mendasari pembahasan perubahan kedua atas Undang-Undang (UU) Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Semestinya, putusan atas sengketa itu punya ketegasan, menunjuk perhitungan mana yang benar dan yang salah. Kebenaran yang dicari dan mesti diputuskan adalah soal angka. Dengan begitu, ketika keluar putusan atas sengketa hasil pilkada, langsung diketahui calon mana yang menjadi pasangan kepala daerah terpilih.⁷¹



⁷¹ *MK Selesaikan Sengketa Pilkada?*, Kompas 23 April 2008