

**ANALISIS DAMPAK PEMILIHAN KEPALA DAERAH (PILKADA)
SECARA LANGSUNG: REFORMULASI SISTEM PEMILIHAN
KEPALA DAERAH DI INDONESIA****AN ANALYSIS OF THE IMPACT OF DIRECT
ELECTION FOR LOCAL LEADERS: REFORMULATION OF
ELECTION FOR LOCAL LEADERS SYSTEM IN INDONESIA****Ida Farida¹, Nanang Permana², Sopwan Ismail³, Maulana Hasanudin⁴**

Received: March 2020

Accepted: April 2020

Published: July 2020

Abstrak

Amanat konstitusi yang menjadi dasar pelaksanaan Pilkada yang demokratis tertuang dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Makna demokratis tersebut kemudian dituangkan dalam sebuah undang-undang yang kemudian mengatur tentang pemerintahan daerah, mekanisme pemilihan. Bahwa rezim PILKADA saat ini langsung dilaksanakan, ada beberapa kelemahan dan dampak negatif yang harus kita evaluasi dalam rangka membangun demokrasi konstitusional dan merekonstruksi pelaksanaan PILKADA yang sesuai dengan sistem sosial, budaya dan geografis di Indonesia. Permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini terkait dengan evaluasi pelaksanaan pilkada langsung dan reformulasi sistem pilkada di Indonesia. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian doktrinal yuridis normatif. Pendekatan yang digunakan penulis adalah pendekatan perundang-undangan dan pendekatan kas. Hasil pembahasan penelitian ini adalah penyelenggaraan pilkada masih mengandung berbagai permasalahan baik secara yuridis maupun sosiologis, mulai dari biaya dan beban kerja yang sangat besar, kepala daerah tersandung hukum, politik uang, konflik horizontal, dan inkonsistensi penyelesaian sengketa daerah. Sebagai langkah untuk merumuskan kembali sistem pemilihan kepala daerah, perlu dilakukan secara bersama-sama kedua sistem pemilihan kepala daerah langsung dan tidak langsung, pemilihan kepala daerah kabupaten/kota secara langsung, pemilihan kepala daerah tingkat provinsi secara tidak langsung dimana kepala daerah dipilih oleh presiden sebagai wakil pemerintah pusat di daerah.

Kata kunci: Pilkada, Demokratis, Kepala Daerah, Reformulasi.

Abstract

The mandate of the Constitution which became the basis for implementing a democratic Regional Head Election contained in Article 18 paragraph (4) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia.. The democratic meaning is then set forth in a law which then regulates the local election mechanism. That currently the PILKADA regime is directly being implemented, there are some weaknesses and negative impacts that we should evaluate in order to build a constitutional democracy and reconstruct the implementation of PILKADA that is in accordance with the social, cultural and geographical system in Indonesia. The problems examined in this study are related to the evaluation of the implementation of direct local elections and reformulation of the local election system in Indonesia. The research method used is normative juridical doctrinal research. The approach used by the writer is the statutory approach and the cash approach. The results of the discussion of this research are that the holding of regional head elections still contains various problems both juridically and sociologically, starting from the huge cost and work burden, the regional head tripping over the law, political money, horizontal conflicts, and inconsistent regional dispute resolution. As a step to reformulate the local election system, it is necessary to carry out together the two direct and indirect regional head elections systems, directly to district / municipal regional head elections, indirectly, provincial level regional head elections where the regional head is elected by the president as the representative of the central government in the region.

Keywords: Pilkada, Democratic, Head of the Region, Reformulation

¹ Program Pascasarjana Universitas Galuh. Email : idafarida.galuh@gmail.com

² Program Pascasarjana Universitas Galuh. Email : ranghyangpermana@gmail.com

³ Program Pascasarjana Universitas Galuh. Email : sopwanismail@gmail.com

⁴ Program Pascasarjana Universitas Galuh. Email : maulhasan.indonesia@gmail.com

I. PENDAHULUAN

Negara Indonesia yang notabenenya adalah negara hukum⁵, maka segala sesuatu yang berkenaan dengan pelanggaran hukum atau tidak taat pada aturan hukum yang ada akan mendapatkan sanksi yang tegas bagi pelakunya. Dianjurkan bagi siapa saja yang hidup sebagai warga masyarakat yang hidup di bumi pertiwi ini agar dapat menciptakan keteraturan sosial dengan baik yaitu menjunjung tinggi hukum yang berlaku. Hukum harus ditegakkan tanpa adanya tebang pilih dalam kasus hukum.

Hukum yang terekam dalam peraturan-peraturan tertulis maupun yang merupakan kaidah hukum dan dalam hukum yang tidak tertulis merupakan sesuatu yang abstrak dan berlaku umum. Sedangkan hukum yang konkrit dan khusus sifatnya manakala telah diterapkan/diberlakukan pada kasus yang tertentu.

Hukum yang pada dasarnya dibuat untuk menciptakan ketertiban dan kedamaian di dalam masyarakat. Maka dari itu sistem dari sebuah hukum harus berjalan layaknya sebuah rangkaian organ masyarakat harus saling melengkapi dan mempunyai kesadaran yang tinggi dalam hukum yang berlaku. Paradigma yang memandang hukum sebagai suatu sistem telah mendominasi pemikiran sebagian terbesar kalangan hukum, baik para teoritis maupun kalangan praktisinya sejak lahirnya negara modern pada abad ke-17 hingga saat ini, yaitu paradigma yang menganggap hukum sebagai suatu keteraturan (order).

Dalam pandangan Weber, hukum adalah suatu tatanan yang bersifat memaksa karena tegaknya tatanan hukum itu (berbeda dari tatanan-tatanan dan norma-norma sosial lain yang bukan hukum) ditopang sepenuhnya oleh kekuatan pemaksa yang dimiliki oleh negara. Weber membedakan berbagai sistem hukum atas dasar rasionalitas yang substantif dan formal. Weber mengatakan bahwa memiliki rasionalitas yang substantif tatkala substansi hukum itu memang terdiri atas aturan-aturan umum in abstracto yang siap dideduksikan guna menghukumi berbagai kasus-kasus konkret. Sebaliknya, hukum dikatakan tidak memiliki rasionalitas yang substantif jika setiap perkara diselesaikan atas dasar kebijaksanaan-kebijaksanaan politik atau etika yang unik dalam tatanannya. Bahkan mungkin juga diselesaikan secara emosional yang sama sekali tidak bisa merujuk ke aturan-aturan umum yang secara objektif ada. Sebaliknya, hukum bisa dikatakan memiliki rasionalitas yang formal (irasional) jika hukum itu hanya diperoleh melalui ilham-ilham atau lewat bisikan bisikan wangsit yang konon diterima oleh para pemuka karismatis sehingga

⁵ Lihat: Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

kebenaran dan kelaikannya tidak bisa diuji secara objektif⁶.

Hukum merupakan salah satu bidang yang keberadaannya sangat essensial sifatnya untuk menjamin kehidupan bermasyarakat dan bernegara, apalagi negara Indonesia adalah negara hukum, yang berarti bahwa setiap perbuatan aparat negara harus berdasar hukum, serta setiap warga harus mentaati hukum. Dengan perkembangan dunia yang semakin kompleks dewasa ini, maka tidak jarang pula menimbulkan berbagai permasalahan serius yang perlu mendapatkan perhatian sedini mungkin. Permasalahan yang timbul itu, baik berupa pelanggaran terhadap norma-norma yang ada dalam kehidupan bermasyarakat ataupun aturan-aturan yang bertendensi untuk menciptakan suatu fenomena yang bertentangan dengan kaidah moral dan kaidah susila serta aturan-aturan hukum. Pelanggaran yang terjadi merupakan realitas dari keberadaan manusia yang tidak bisa menerima aturan-aturan itu secara keseluruhan. Kalau hal semacam itu terus dibiarkan berlarut-larut dan kurang mendapat perhatian, maka akan menimbulkan keresahan dalam masyarakat sehingga dapat mengganggu ketertiban umum⁷. Pemilihan kepala daerah secara langsung (PILKADA langsung) merupakan kerangka kelembagaan baru pasca reformasi dalam rangka mewujudkan proses demokratisasi di daerah. Proses ini diharapkan bisa mereduksi secara luas adanya pembajakan kekuasaan yang dilakukan oleh partai politik yang memiliki kursi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Selain itu, pilkada secara langsung juga diharapkan bisa menghasilkan kepala daerah yang memiliki akuntabilitas lebih tinggi kepada rakyat⁸. Meskipun makna langsung di sini lebih berfokus pada hak rakyat untuk memilih kepala daerah, para calon kepala daerah lebih banyak ditentukan oleh partai politik. Belakangan calon perseorangan memang dimungkinkan dalam pilkada, namun hal tersebut tidak begitu saja mampu mengesampingkan posisi dan peran partai politik di dalam pilkada langsung⁹.

Pilkada langsung di Indonesia sendiri dilaksanakan sejak Juni 2005. Pelaksanaan pilkada langsung tersebut sebelumnya didahului keberhasilan pelaksanaan pemilihan presiden dan wakil presiden pada tahun 2004. Penyelenggaraan pilkada langsung diintrodusir di dalam UndangUndang (UU) No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan UU hasil revisi atas UU No. 22 Tahun 1999 mengenai

⁶ Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum dalam Masyarakat*, (Malang : Bayumedia Publishing, 2008), h. 36-37.

⁷ Muji Iswanti, "Pertanggungjawaban Medis Terhadap Terjadinya *Abortus Provokatus Criminalis* (Tinjauan Hukum Kesehatan dan Psikologi Hukum)", *FH Universitas Hasanuddin*, Vol. 1, No 3., 2012, h. 390.

⁸ Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010), h. 183.

⁹ *Ibid.*,

substansi yang sama¹⁰. Semangat yang muncul dari pelaksanaan pilkada langsung di antaranya adalah untuk mengembalikan hak-hak politik rakyat yang selama ini dilakukan hanya melalui perwakilan mereka di DPRD. Pelaksanaan pilkada secara langsung juga sebagai upaya untuk memperbaiki kehidupan demokrasi setelah terjadi pergantian rezim Orde Baru ke reformasi.

Dalam rangka itu, pilkada langsung juga sebagai ajang bagi daerah untuk menemukan calon-calon pemimpin daerah yang berintegritas dan bisa mengemban amanat rakyat. Pilkada langsung berpeluang mendorong majunya calon kepala daerah yang kredibel dan akseptabel di mata masyarakat daerah sekaligus menguatkan derajat legitimasinya. Dengan demikian, pilkada langsung dapat memperluas akses masyarakat lokal untuk mempengaruhi proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan mereka. Artinya, masyarakat berkesempatan untuk terlibat mempengaruhi pembuatan kebijakan publik yang dilakukan kepala daerah sebagaimana janjinya saat kampanye dan ikut pula mengawasi kepala daerah jika menyalahgunakan kekuasaan sehingga proses ini dapat memaksa kepala daerah untuk tetap memperhatikan aspirasi rakyat¹¹.

Berdasarkan uraian di atas dan dengan dasar pemikiran bahwa kegiatan kehidupan masyarakat dan bernegara selalu bersifat dinamis. Terlebih pada masyarakat memasuki masa transisi seperti di Indonesia saat ini, dengan beraneka ragam budaya dan nilai-nilai yang berkembang di dalamnya serta adanya globalisasi yang mengakibatkan berbagai pengaruh sistem hukum lain. Oleh karena itu, pemilihan kepala daerah secara langsung di Indonesia harus terus dikaji dan dievaluasi, agar menghasilkan suatu sistem pemilihan kepala daerah yang sesuai dengan konstitusi dan prinsip-prinsip negara demokrasi. Untuk itu penulis tertarik menuangkan analisa dan penelitian hukum yang berjudul: “Analisis Dampak Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Secara Langsung di Indonesia (An Analysis Of The Impact Of Direct Election For Local Leaders In Indonesia)”. Semoga mampu memberikan cakrawala berfikir yang sistematis dalam rangka evaluasi terhadap pelaksanaan regenerasi kepemimpinan daerah yang aspiratif, efisien, bertanggungjawab dan demokratis.

¹⁰ Syamsuddin Haris, “Kebijakan dan Strategi Pilkada Peluang dan Tantangan Menuju Konsolidasi Demokrasi”, dalam Djohermansyah Djohan dan Made Suwandi (Ed), *Pilkada Langsung: Pemikiran dan Peraturan*, (Jakarta: IIP Press, 2005), h. 57.

¹¹ Djohermansyah Djohan, “Masalah Krusial Pilkada”, dalam Djohermansyah Djohan dan Made Suwandi (Ed), *Pilkada Langsung: Pemikiran dan Peraturan*, (Jakarta: IIP Press, 2005), hlm. 36-37

II. Metode Penelitian

Metode dalam penelitian ini adalah penelitian hukum yuridis normatif atau doctrinal yaitu penelitian yang memberikan penjelasan sistematis aturan yang mengatur suatu kategori hukum tertentu, menganalisis hubungan antara peraturan menjelaskan daerah kesulitan dan mungkin memprediksi pembangunan masa depan¹². Adapun pendekatan yang digunakan penulis dari beberapa pendekatan diatas adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*the cash approach*). Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini yaitu studi dokumentasi terhadap berbagai peraturan perundang-undangan, doktrin-doktrin hukum dan teori-teori hukum terkait pemilihan kepala daerah yang demokratis, untuk selanjutnya dianalisis menggunakan reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan.

A. Tinjauan Umum Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung

Amanat Konstitusi yang menjadi dasar pelaksanaan Pilkada langsung terdapat pada Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945, bahwa “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis”. Dengan diktum tersebut sesungguhnya pilkada disebut juga pemilu yang diselenggarakan di tingkat lokal (*local election*), oleh karena diselenggarakan dengan asas-asas dan hukum-hukum pemilu, termasuk penyelenggaranya sehingga pilkada termasuk dalam Rezim Pemilu. Namun demikian, Pilkada akhirnya dimasukan dalam Rezim Pemerintah Daerah (pemda), sehingga pengaturannya dimasukan ke dalam Undang-Undang pemerintahan Daerah, yakni Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Dilihat dari ketentuan Pasal 18 Ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945, bahwa pengertian ‘demokratis’ dalam konstitusi tidak secara otomatis dapat diganti dengan ‘pemilihan langsung’, karena tidak ada ketentuan yang menegaskan bahwa pemilihan tak langsung melalui parlemen lokal (DPRD) adalah pemilihan yang tidak demokratis. Sebaliknya juga demikian, tidak ada jaminan bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung otomatis demokratis. Penerjemahan pemilihan secara demokratis menjadi pemilihan langsung oleh rakyat dilakukan oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Pasal 56 menyatakan, “kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam 29 Pada saat yang sama urusan tentang Pemerintah Desa juga akan dipisah dari Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah.

¹² *Ibid.*, h. 32.

satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil”.

Pemilu dapat dirumuskan sebagai mekanisme pendelegasian kedaulatan rakyat kepada peserta pemilu dan/atau calon anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden dan Wakil Presiden, Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah untuk membuat dan melaksanakan keputusan politik sesuai dengan kehendak rakyat. Pemilu juga berarti mekanisme perubahan politik mengenai pola dan arah kebijakan publik, dan atau mengenai sirkulasi elit, yang dilakukan secara periodik dan tertib¹³.

Pemilihan kepala daerah secara langsung diartikan sebagai pemilihan oleh rakyat secara langsung. Mayoritas suara terbanyak menjadi acuan pemenang pada pilkada tersebut serta pemilihan oleh rakyat secara langsung serentak di adakan seluruh daerah¹⁴. Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, atau seringkali disebut Pilkada atau Pemilukada, adalah bagian dari implementasi demokrasi. Kepala Daerah adalah jabatan politik yang bertugas memimpin dan menggerakkan lajunya roda pemerintahan. Terminologi jabatan publik artinya kepala daerah menjalankan fungsi pengambilan keputusan langsung dengan kepentingan rakyat atau publik, berdampak kepada rakyat dan dirasakan. Oleh karena itu Kepala Daerah harus dipilih oleh rakyat dan wajib mempertanggung jawabkannya. Sedangkan makna jabatan politik adalah bahwa mekanisme rekrutmen kepala daerah dilakukan secara politik yaitu melalui pemilihan yang melibatkan elemen – elemen politik yaitu dengan menyeleksi rakyat terhadap tokoh yang mencalonkan sebagai kepala daerah. Dalam kehidupan politik di daerah, pilkada merupakan kegiatan yang nilainya sejajar dengan pemilihan legislatif, terbukti kepala daerah dan DPRD menjadi mitra¹⁵.

Sistem pilkada langsung memiliki ciri-ciri dan kecenderungan yang menonjol dari jenis kompetisi yang dilakukan, oleh sebab itu pilkada langsung seharusnya memperhitungkan dengan cermat kecenderungan tersebut dan faktor yang mempengaruhinya. Untuk mengetahui kemungkinan penerapan sistem pilkada langsung di Indonesia, perlu ditinjau berbagai jenis sistem pilkada langsung, diantaranya:

¹³ Ramlan Surbakti, 2008, *Sistem Pemilu dan Tatahan Politik Demokrasi*, dalam Ramlan Surbakti, dkk (Ed.), *Perekayasa Sistem Pemilu untuk Pembangunan Tata Politik Demokratis*, Kemitraan Jakarta, hlm 27, dalam Luki Sandra Amalia, dkk., 2016, *Evaluasi Pemilu Legislatif 2014 : Analisa Proses dan Hasil*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, h 8.

¹⁴ Hendra Budiman, *Pilkada Tidak Langsung dan Demokrasi Palsu*, (Yogyakarta :Pustaka Yustisia, 2015), h. 161.

¹⁵ Agus Hadiawan, “Evaluasi Pemilihan Kepala Daerah Langsung di Provinsi Lampung (Studi di Kabupaten Lampung Selatan, Kota Metro dan Kota Bandar Lampung)”, *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik dan Pembangunan Universitas Lampung*, Vol 3, No 7 Juli-Desember 2009, h. 637

1. *First Past the Post System*

Sistem *first past the post system* ini dikenal sebagai sistem yang sederhana dan efisien. Calon kepala daerah yang memperoleh suara terbanyak otomatis memenangkan pilkada dan menduduki kursi kepala daerah. Karenanya sistem ini dikenal juga dengan sistem mayoritas sederhana (*simple majority*). Konsekuensinya, calon kepala daerah dapat memenangkan pilkada walaupun hanya meraih kurang dari separoh suara jumlah pemilih sehingga legitimasinya sering dipersoalkan.

2. *Prefential Voting System atau Approval Voting System*

Cara kerja sistem *Prefential Voting System* atau *Approval Voting System* adalah pemilih memberikan peringkat pertama, kedua, ketiga dan seterusnya terhadap calon - calon Kepala Daerah yang ada pada saat pemilihan. Seorang calon akan otomatis memenangkan pilkada langsung dan terpilih menjadi Kepala Daerah jika perolehan suaranya mencapai peringkat pertama yang terbesar. Sistem ini dikenal sebagai mengakomodasi sistem mayoritas sederhana (*simple majority*) namun dapat membingungkan proses penghitungan suara di setiap tempat pemungutan suara (TPS) sehingga penghitungan suara mungkin harus dilakukan secara terpusat.

3. *Two Round System atau Run-off system*

Sesuai namanya, cara kerja sistem two round ini pemilihan dilakukan dengan dua putaran (*run-off*) dengan catatan jika tidak ada calon yang memperoleh mayoritas absolut (lebih dari 50 persen) dari keseluruhan suara dalam pemilihan putaran pertama. Dua pasangan calon Kepala daerah dengan perolehan suara terbanyak harus melalui putaran kedua beberapa waktu setelah pemilihan putaran pertama. Lazimnya, jumlah suara minimum yang harus diperoleh para calon pada pemilihan putaran pertama agar dapat ikut dalam pemilihan putaran kedua bervariasi, dari 20 persen sampai 30 persen. Sistem ini paling populer di negara – negara demokrasi presidensial.

4. *Sistem electoral Collage*

Cara kerja sistem Electoral Collage adalah setiap daerah pemilihan (kecamatan, dan gabungan kecamatan untuk Bupati/Walikota; kabupaten/kota dan gabungan kabupaten/kota untuk gubernur) diberi alokasi atau bobot suara dewan pemilih (Electoral Collage) sesuai dengan jumlah penduduk. Setelah pilkada, keseluruhan jumlah suara yang diperoleh tiap calon di setiap daerah pemilihan tersebut dihitung. Pemenang di setiap daerah pemilihan berhak memperoleh keseluruhan suara Dewan Pemilih di daerah pemilihan yang bersangkutan. Calon yang memperoleh suara

dewan pemilih terbesar akan memenangkan pilkada langsung. Umumnya, calon yang berhasil memenangkan suara di daerah-daerah pemilihan dengan jumlah penduduk padat terpilih menjadi kepala daerah¹⁶.

B. Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung sebagai Era Baru Rekrutmen Pemimpin Daerah Pasca Reformasi

Pilkada langsung merupakan terobosan politik yang signifikan dan berimplikasi cukup luas terhadap daerah dan masyarakatnya untuk mewujudkan demokratisasi di tingkat lokal. Karena itu, pilkada langsung merupakan proses penguatan dan pendalaman demokrasi (*deepening democracy*) serta upaya untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik dan efektif. Pada dasarnya, pilkada langsung merupakan daulat rakyat sebagai salah satu realisasi prinsip-prinsip demokrasi yang meliputi jaminan atas prinsip-prinsip kebebasan individu dan persamaan, khususnya dalam hak politik¹⁷.

Menurut Lili Romli, bahwa selain mendapatkan mandat langsung dari rakyat dan mendapatkan legitimasi yang sangat kuat, kelebihan dari sistem pemilihan secara langsung adalah: a) sistem ini mampu memutus politik oligarki yang dilakukan oleh sekelompok elit dalam penentuan kepala daerah; b) memperkuat checks and balances dengan DPRD; c) menghasilkan kepala daerah yang akuntabel; d) mampu menghasilkan kepala daerah yang lebih peka dan responsif terhadap tuntutan rakyat. Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung oleh masyarakat memiliki legitimasi yang lebih besar dibandingkan dengan pemilihan oleh DPRD. Pilkada langsung dianggap sebagai kelanjutan cita-cita reformasi yang ingin mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat, sebab mandat yang diberikan langsung dianggap sebagai hak warga negara yang dijamin konstitusi¹⁸.

Dalam konteks tersebut, pilkada langsung memiliki urgensi terhadap upaya memperbaiki kualitas kehidupan demokrasi. Alasannya, pilkada langsung diperlukan untuk memutus mata rantai oligarki partai yang harus diakui cenderung mewarnai kehidupan partai di DPRD. Artinya pilkada langsung diperlukan untuk memutus mata rantai politisasi atas aspirasi publik yang cenderung dilakukan partai-partai dan para politisi partai. Kedua, pilkada langsung diperlukan untuk meningkatkan kualitas akuntabilitas para elite politik lokal, termasuk kepala daerah. Sebelum pilkada langsung, kepala daerah cenderung menciptakan ketergantungan terhadap DPRD

¹⁶ Joko J. Prihatmoko, 2005, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, Yogyakarta Penerbit Pustaka Pelajar, h. 116.

¹⁷ R. Siti Zuhro, dkk, *Model Demokrasi Lokal*, (Jakarta: PT. THC Mandiri, 2011), h. 23-24.

¹⁸ Tjahjo Kumolo, 2015, *Politik Hukum Pilkada Serentak*, Expose, Jakarta, h.16.

sehingga ia lebih bertanggung jawab kepada DPRD daripada kepada rakyat¹⁹.

Ketiga, pilkada langsung diperlukan untuk menciptakan stabilitas politik dan pemerintahan di tingkat lokal. Pemberhentian atau pencopotan di tengah masa jabatan kerap berdampak pada munculnya gejolak politik lokal. Diharapkan dengan pilkada langsung mereka yang terpilih bisa menjabat selama lima tahun. Keempat, pilkada langsung kepala daerah akan memperkuat dan meningkatkan kualitas seleksi kepemimpinan nasional karena makin terbuka peluang munculnya pemimpin nasional yang muncul dari bawah atau daerah. Kelima, pilkada secara langsung bisa lebih meningkatkan kualitas keterwakilan (*representativeness*) karena masyarakat dapat menentukan siapa yang akan menjadi pemimpinnya di tingkat lokal.²⁰

A. Evaluasi Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung

Ada anekdot yang mengatakan bahwa negeri ini adalah negeri Pilkada. Adalah wajar bila memiliki stigma itu. Pasca Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah, yang merupakan revisi dari Undang-Undang No 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah, Pilkada langsung menjadi rutinitas. Sejak Juni 2005 hingga Desember 2014, negeri ini telah melaksanakan Pilkada langsung sebanyak 1.027 kali. Rinciannya, sebanyak 64 Pilkada Gubernur dan Wakil Gubernur, 776 Pilkada Bupati dan Wakil Bupati, dan sebanyak 187 Pilkada Walikota dan Wakil Walikota. Dari jumlah 1.027, dalam setahun rerata dilaksanakan sebanyak 2,8 kali atau dibulatkan 3 kali. Atau membutuhkan waktu tiga tahun berturut-turut untuk melaksanakan Pilkada. Dalam kurun waktu lima tahun seseorang bisa memilih sebanyak lima kali pencoblosan. Pertama dia memilih kepala desa. Kedua, kepala daerah bupati dan wakil bupati/walikota. Sebagaimana kita ketahui, belum ditambah dengan pelaksanaan Pilkada serentak sebanyak 269 yang dilaksanakan tahun 2015, dan pelaksanaan Pilkada serentak tahun 2017 sebanyak 101.²¹

Sistem pemilihan kepala daerah memiliki pengaruh yang signifikan terhadap watak dan karakter persaingan calon kepala daerah. Yang dimaksud karakter dan watak persaingan adalah ciri-ciri dan kecenderungan yang menonjol dari kompetisi dalam pilkada juga bisa dirancang untuk memperlancar perilaku politik tertentu karena sistem pemilihan dapat dengan mudah dimanipulasi.²²

¹⁹ Syamsuddin Haris, "Mencari Model Pemilihan Langsung Kepala Daerah Bagi Indonesia", dalam Agung Djojosoekarto dan Rudi Hauter (Ed), *Pemilihan Langsung Kepala Daerah: Transformasi Menuju Demokrasi Lokal*, (Jakarta: Asosiasi DPRD Kota Seluruh Indonesia dan Konrad Adenauer Stiftung, 2003), hlm. 106-107.

²⁰ *Ibid.*,

²¹ Teten Jamaludin, "Pilkada Langsung: Kisah Sukses dan Problematika", *JPW (Jurnal Politik Walisongo)* – Vol. 1, No. 1 (2019), h. 37.

²² Joko J. Prihatmoko, 2005, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, Yogyakarta Penerbit Pustaka Pelajar, h. 115.

Pada sistem atau mekanisme ini ada dampak positif dan negatif yang harus di uraikan terkait dengan efisiensi dan efektivitas pemilihan umum kepala daerah langsung yang telah berjalan selama ini. Wasistiono berpendapat bahwa terdapat kelebihan Pilkada secara langsung sebagai berikut:²³

- a. Demokrasi langsung makna kedaulatan di tangan rakyat akan nampak secara nyata;
- b. Akan diperoleh kepala daerah yang mendapat dukungan luas dari rakyat sehingga memiliki legitimasi yang kuat. Pemerintah Daerah akan kuat karena tidak mudah diguncang oleh DPRD;
- c. Melalui Pilkada secara langsung, suara rakyat menjadi sangat berharga. Dengan demikian kepentingan rakyat memperoleh perhatian yang lebih besar oleh siapapun yang berkeinginan mencalonkan diri sebagai Kepala Daerah.

Partai politik memainkan peran signifikan dalam upaya menghasilkan calon-calon pemimpin daerah yang berintegritas dan bisa mengemban amanat rakyat melalui pilkada langsung. Dalam rangka itu proses yang dilakukan oleh partai politik untuk menghasilkan calon pemimpin daerah sangat menentukan, apakah dilakukan dengan baik atau sebaliknya. Se jauh ini, praktik yang dilakukan oleh partai politik dalam upaya tersebut masih terlihat buruk seperti proses pengusungan kandidat elitis, rekrutmen calon yang buruk, pencalonan diduga menggunakan uang “mahar”, dan politik kekerabatan di daerah. Praktik seperti itu dapat mencederai substansi pilkada sebagai ajang demokrasi untuk menghasilkan calon kepala daerah yang kredibel dan akseptabel di mata masyarakat daerah. Oleh karena itu, perlu pembaruan bagi partai politik agar calon yang diusung dan didukung rakyat nantinya bisa memenuhi harapan rakyat.

Sejak awal pelaksanaan pilkada langsung diperkirakan akan memunculkan banyak permasalahan. Munculnya berbagai konflik politik dan kekerasan (kericuhan) massa di berbagai daerah, memunculkan sebuah analisis bahwa budaya politik masyarakat masih belum sepenuhnya mendukung pelaksanaan pilkada langsung. Selain permasalahan tersebut, dua hal penting yang harus digaris bawahi dalam pelaksanaan pilkada langsung²⁴ yaitu:

1. Adanya kecenderungan rendahnya tingkat partisipasi memilih;

²³ Sadu Wasistiono 7 Februari 2005. *Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Dan Dampaknya Secara Politis, Hukum, Pemerintahan Serta Sosial Ekonomi*. Bahan Diskusi Panel PPMP dan Alumni Universitas Satyagama. Indramayu.

²⁴ Kacung Marijan, *Resiko Politik, Biaya Ekonomi Akuntabilitas Politik dan Demokrasi Lokal*, (Jakarta: KIUD Press, 2007), h. 16.

2. Implikasi dari demokratisasi di daerah, tidak sepenuhnya mampu mengontrol proses-proses yang terjadi dalam pelaksanaan pilkada langsung.²⁵

Namun begitu temuan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) Republik Indonesia dalam pernyataan persnya memberikan keterangan yang mengejutkan tentang partisipasi pemilih dalam pilkada. Bawaslu menyatakan bahwa meskipun pelaksanaan Pemilu/Pemilihan Kepala Daerah sudah semakin demokratis, yakni ditandai dengan semakin transparannya proses (predictable process) dan hasilnya tidak bisa diprediksi (unpredictable result) tetapi dari pelaksanaan pemilu ke pemilu, partisipasi masyarakat cenderung menurun. Bisa jadi ini merupakan bentuk apatisme masyarakat terhadap pemilu, yang dinilai tidak memberikan perubahan yang signifikan bagi kesejahteraan mereka.²⁶

Ketika masyarakat terlibat langsung dalam menentukan pilihan politiknya untuk pemimpin di daerahnya, maka wajar jika muncul bentuk respon terhadap program-program secara langsung. Tindakan yang dilakukan oleh pemilih tidak lain berwujud ‘stick and carrot’ dalam pilkada berikutnya. Jikalau pemimpin lokal yang terpilih mampu memberikan responsivitas sebagaimana yang diharapkan masyarakat, maka respon positif (carrot) akan diberikan dalam bentuk suara dalam pilkada. Namun sebaliknya jika dianggap tidak responsif dengan kebutuhan masyarakat, maka “hukuman” (stick) akan diberikan dalam wujud tidak memilih atau apatis (golput) dalam pilkada.

PILKADA langsung di Indonesia telah berlangsung, namun ada beberapa hal yang perlu mendapatkan perhatian adalah munculnya dampak negatif dari pelaksanaan PILKADA langsung tersebut, yaitu sebagai berikut:

1. Kecenderungan memerlukan biaya yang besar. Berbagai pengorbanan baik uang maupun nilai-nilai yang terdapat didalam masyarakat, seolah-olah demokrasi adalah segala-galanya tanpa memperhatikan dan mempertimbangkan manfaat dan akibat. Individualis dan materialistis seakan menjajah dan mengikis nilai-nilai Pancasila pada jiwa sebagian bangsa. Pelaksanaan pemilihan calon Kepala Daerah harus kampanye langsung menghadapi rakyat pemilih, baik secara fisik (door to door) maupun melalui media masa. Hanya calon yang memiliki cadangan dana yang besar atau didukung oleh sponsor saja yang mungkin akan ikut maju ke Pilkada;

²⁵ *Ibid.*, h. 18

²⁶ Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia, Pilkada Semakin Demokratis Tapi Partisipasi Cenderung Menurun, Selasa, 10 November 2015, dalam <http://bawaslu.go.id/id/berita/pilkada-semakin-demokratis-tapi-partisipasi-cenderung-menurun>. Diunduh 6 Juni 2020.

2. Mengutamakan figur publik (public figure) atau aspek akseptabilitas saja, tetapi kurang memperhatikan kapabilitasnya untuk memimpin organisasi maupun masyarakat;
3. Kemungkinan akan terjadi konflik horisontal antar pendukung apabila kematangan politik rakyat di suatu daerah belum cukup matang. Pada masa lalu, rakyat sudah terbiasa dengan menang-kalah dalam berbagai pemilihan. Tetapi pada masa orde baru Pilkada penuh dengan rekayasa, sehingga sampai saat ini rakyat masih belum percaya (distrust) pada sistem yang ada;

Selanjutnya menurut Kertapradja dalam Djohermansyah Djohan dan Made Suwandi Kelemahan Pilkada langsung adalah:

1. Kemungkinan munculnya konflik kepentingan antara pusat dan daerah propinsi dan antar daerah propinsi dan kabupaten/kota, dan antar daerah yang berkaitan dengan pendayagunaan sumber daya alam, seperti sumber daya air, hutan, lautan, lingkungan hidup dan lain sebagainya, terutama dalam hal menentukan urusan wajib dan urusan pilihan;
2. Dalam penyelenggaraan Pilkada secara langsung terbuka kemungkinan terjadinya kolusi dan money politics atau bentuk-bentuk semacamnya antara DPRD, KPUD dan Partai Politik, baik sebagai pendukung calon partai atau gabungan parpol, maupun sebagai kendaraan politik yang digunakan oleh calon perseorangan;
3. Apabila Pilkada secara langsung dilaksanakan secara tidak benar, tidak jujur dan penuh kecurangan, maka rakyat tidak akan percaya pada sistem yang ada, sehingga akan terbentuk sikap saling curiga, tidak percaya dan bahkan konflik antar pendukung. Untuk memulihkan kembali kehidupan masyarakat yang harmonis akan memerlukan waktu, tenaga dan biaya yang cukup besar. Ini merupakan biaya sosial yang harus ditanggung oleh semua pihak apabila pemiluakada dilaksanakan secara tidak benar.
4. Konflik pada tataran birokrasi secara langsung maupun tidak langsung akan berdampak pada masyarakat, antara lain pelayanan menjadi tidak egaliter, masyarakat juga dengan mudah akan tersulut konflik oleh masalah yang sederhana. Kalau dalam masyarakat terus menerus terjadi konflik, jangan berharap akan dapat diperoleh kemajuan baik secara ekonomi, politik maupun

sosial budaya.²⁷

Salah satu aspek negatif yang cenderung di sorot adalah maraknya praktik-praktik *money politics*. Pilkada langsung bisa membantah pendapat yang mengatakan bahwa dampak positif adalah kedaulatan rakyat lebih terasa dan suara rakyat lebih dihargai. Pilkada langsung ternyata tidak sepenuhnya bisa menghilangkan praktik *money politics* di masyarakat, yang sebelumnya *money politics* berada pada tingkat DPRD. Bagi beberapa golongan, praktik *money politics* menjadi sesuatu yang lumrah. Di Jawa Timur misalnya, ada tradisi pada saat pemilihan masing-masing calon harus menyediakan uang pengganti kerja bagi para konstituen, yang besarnya tergantung kemampuan masing-masing calon. Di beberapa daerah, kegiatan *money politics* ini seakan “dilegalkan”, karena melalui musyawarah di tingkat panitia untuk memutuskan berapa uang pengganti yang harus di bayar oleh masing-masing calon. Hasil penelitian Pusat Studi Demokrasi menunjukkan bahwa Surabaya masih cukup besar pemilih ditingkat desa mengharapkan imbalan materi pada saat Pilkada.²⁸

Terkait dengan konflik horizontal karena pemilihan umum kepala daerah adalah konflik yang pernah terjadi saat maupun pasca Pilkada khususnya konflik horizontal antar masyarakat pendukung pasangan calon. *International Crisis Group* (ICG) mencatat sekitar 10 persen dari 200 pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang digelar sepanjang tahun 2008-2010 diwarnai aksi kekerasan. Seperti di Mojokerto, Jawa Timur, Tana Toraja di Sulawesi Selatan dan Toli-toli di Sulawesi Tengah. Sesuai data dari ICG menyebutkan bahwa kekerasan dalam Pilkada antara lain dipicu oleh lemahnya posisi penyelenggara Pemilu, seperti Komisi Pemilihan Umum kabupaten/kota dan Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu).

Penanganan perselisihan hasil pemilihan kepala daerah antara Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dengan Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 terkait institusi yang berwenang terjadi perbedaan. Menurut Moch. Nurhasim, hasil Pilkada dan berakhir gugatan kerap kali disebabkan oleh perbedaan yang tipis yang menyebabkan adanya ketidakpuasan pasangan calon yang kalah bersaing. Disamping itu, massa gampang dikerahkan oleh para elit lokal yang bersaing. Contohnya adalah yang terjadi pada pelaksanaan Pilkada di Kabupaten Tuban, Kabupaten Kaur Bengkulu, Provinsi Maluku Utara, dan Provinsi Sulawesi Selatan. Dalam kasus Pilkada Tuban,

²⁷ Djohermansyah Djohan dan Made Suwandi, *Pilkada Langsung : Pemikiran dan Peraturan*, (Jakarta, IIP Press , 2005), h. 56.

²⁸ Kacung Marijan, *Demokratisasi Di Daerah: Pelajaran dari Pilkada Secara Langsung*, diterbitkan bersama Pustaka Eureka dan Pusat Studi Demokrasi dan HAM (PusDeHAM), Surabaya, h. 25.

perbedaan angka yang tipis menyebabkan massa yang calonnya kalah marah dan kemudian melakukan tindakan anarkis seperti pembakaran gedung KPUD, kantor bupati, rumah bupati, dan hotel milik bupati. Konflik serupa juga terjadi di Sulawesi Selatan antara kedua kubu Sharul Yasin Limpo dan Amin Syam (Nurhasim 2010). Konflik ini mengarah pada konflik etnis Syahrul Yasin Limpo yang beretnis Makasar dan Amin Syam beretnis Bugis.

Adanya rasa tidak puas pasangan calon terhadap hasil penghitungan Pilkada. Tahapan pendaftaran pemilih yang amburadul inilah yang mengakibatkan konflik pada pemungutan dan penghitungan suara. Diakui bahwa sengketa Pilkada memang banyak diawali oleh tidak maksimalnya proses pendaftaran pemilih. Pengalaman Pilkada selama ini menunjukkan bahwa ketika pemutahiran data pemilih tidak maksimal dan mengakibatkan banyaknya warga yang tidak terdaftar sebagai pemilih tetap, maka kemungkinan besar terjadi protes dan konflik ketika hari pemungutan suara. Karena pendataan pemilih yang kurang valid, pada saat penetapan pemenang biasanya akan terjadi kekisruhan. Fenomena yang sering muncul adalah pihak yang kalah apalagi mengalami kekalahan dengan angka tipis selalu mengangkat isu penggelembungan suara, banyak warga yang tidak terdaftar dan persoalan pendataan pemilih lainnya sebagai sumber utama kekalahan. Massa yang merasa tidak mendapatkan hak pilihnya biasanya memprotes dan dimanfaatkan oleh pasangan yang kalah.

B. Reformulasi Kebijakan Pemilihan Kepala Daerah: Menjaga Marwah Demokrasi

Pendalaman demokrasi menurut Fung dan Olin-Wright (2003) juga diperlukan untuk memenuhi gagasan sentral mengenai demokrasi politik yang meliputi beberapa hal penting, seperti pemberian fasilitas kepada masyarakat agar mereka terlibat dalam politik: mendorong terjadinya konsensus politik melalui dialog, merealisasikan kebijakan publik yang dapat menciptakan efektivitas ekonomi dan masyarakat yang sehat, dan memberikan proteksi agar warga negara juga menikmati kekayaan negara. Dengan demikian akan memungkinkan banyak orang terlibat dalam proses kebijakan di pemerintahan lokal. Dengan kata lain, dapat dikatakan bahwa dalam pemerintahan lokal potensi warga tidak hanya dalam keterlibatan di pemilu lokal atau duduknya di parlemen, lebih jauh adalah keterlibatan aktif warganya secara lebih luas.

Merujuk Diamond dalam *Developing Democracy Toward Consolidation*, seperti dicatat Sahdan, pilkada lebih jauh dilihat sebagai ruang bagi developing democracy. Pembangunan demokrasi di sini mencakup penguatan masyarakat publik (*political*

society), penguatan masyarakat ekonomi (*economic society*) dan penguatan masyarakat budaya (*cultural society*). Pembangunan demokrasi juga mencakup penguatan dan engagement masyarakat sipil (*voice, access and control*), birokrasi yang netral, provisional dan *usable*, penguatan *rule of law*, serta institusionalisasi ekonomi dan politik.²⁹ Goran Hayden dalam *Governance and Politics in Africa* (1992) juga melihat pilkada sebagai arena untuk menciptakan local good goovernance. Penciptaan tatanan pemerintahan lokal yang baik ini kemudian mencakup tiga dimensi dari governance, yaitu dimensi aktor, struktur, dan dimensi empiris.

Pada dimensi aktor, pilkada hendak menekankan pentingnya kekuasaan, kewenangan, resiprositas antara rakyat dan pemimpin serta pergantian kekuasaan. Dengan pilkada maka tidak ada lagi kekuasaan yang terpusat dan tersentral di tangan segelintir orang dan kekuasaan yang diperoleh memiliki legitimasi yang kuat dan bisa dipertanggungjawabkan. Sementara dimensi struktur, menekankan pentingnya sikap kesukarelaan (*compliance*), kepercayaan (*trust*), akuntabilitas (*accountability*) dan inovasi (*innovation*). Struktur dan lingkungan politik lokal, menurut Hayden seperti dijelaskan Sahdan, harus mampu memberikan akses dan kesempatan yang sama kepada semua orang untuk menjadi pemimpin.

Sedangkan dimensi empirik menekankan pentingnya peran warga negara, kepemimpinan yang responsif dan bertanggungjawab, serta resiprositas sosial. Untuk mengukur peran warga dapat dilihat dari tingkat partisipasi politik, pemahaman terhadap agregasi kepentingan, dan pertanggungjawaban publik. Sementara untuk mengukur kepemimpinan responsif dapat dilihat dari tingkat pemahaman terhadap arena publik (*public realm*), tingkat keterbukaan kebijakan publik, dan tingkat ketaatan terhadap hukum. Resiprositas sosial dapat diukur dengan menggunakan instrumen tingkat persamaan politik (*political equality*), tingkat toleransi antar kelompok dan tingkat keterbukaan organisasi sosial politik di masyarakat.

Di kebanyakan negara demokrasi, pemilihan umum dianggap lambang, sekaligus tolok ukur, dari demokrasi itu. Hasil pemilihan umum yang diselenggarakan dalam suasana keterbukaan dengan kebebasan berpendapat dan kebebasan berserikat, dianggap mencerminkan dengan agak akurat partisipasi serta aspirasi masyarakat. Sekalipun demikian, disadari bahwa pemilihan umum tidak

²⁹ Gregorius Sahdan, *Pilkada dan Problem Demokrasi Lokal*”, dalam Gregorius Sahdan (et al), *Politik Pilkada: Tantangan Merawat Demokrasi*, (Yogyakarta: The Indonesian Power for Democracy (IPD), 2008), h.155-157.

merupakan satu satunya tolak ukur dan perlu dilengkapi dengan pengukuran beberapa kegiatan lain yang lebih bersifat berkesinambungan, seperti partisipasi dalam kegiatan partai, lobbying, dan sebagainya. Pemilihan terhadap jenis sistem pilkada langsung selalu mempertimbangkan aspek “legitimasi” dan “efisiensi”, yang selalu merupakan “*trade off*”³⁰. Artinya, memilih sistem yang legitimasi tinggi selalu mengandung konsekuensi sangat tidak efisien. Sebaliknya, kalau semata-mata mengutamakan efisiensi akan melahirkan hasil pilkada yang legitimasinya rendah.

III. PENUTUP

A. Kesimpulan

Hasil Pilkada langsung telah menyumbang perkembangan positif terhadap daerah-daerah. Ada sejumlah daerah yang maju karena kreativitas dan inovatif dari pemimpin-pemimpinannya. Di samping itu, dengan adanya pemilihan kepala daerah langsung, setiap warga negara memiliki kesempatan yang sama untuk mencalonkan diri. Namun dampak dari Pilkada langsung pun cukup besar. Biaya pelaksanaan Pilkada sangat mahal baik bagi penyelenggaraan Pilkada mau pun bagi calon yang akan berkompetisi. Pelaksanaan Pilkada serentak pun tidak menjadi jaminan bahwa biaya pelaksanaan Pilkada menjadi semakin murah. Mahalnya biaya Pilkada ini diduga menjadi penyebab bagi kepala daerah kepala daerah yang tersandung hukum. Banyak kepala daerah yang menjadi berakhir di hotel prodeo akibat dari perilaku korupsi dengan beragam modus. Untuk itu perlu adanya evaluasi terhadap pelaksanaan Pilkada langsung. Ada pun yang menjadi masukan sebagai evaluasi terhadap mekanisme pelaksanaan Pilkada adalah sebagai berikut: Alternatif pertama, pelaksanaan Pilkada menjadi dua yaitu Pilkada langsung dan Pilkada tidak langsung. Misalnya, untuk tingkat provinsi dan daerah yang berstatus kabupaten mekanisme pemilihan melalui tidak langsung. Asumsinya adalah secara administrasi wilayah provinsi dan kabupaten luas. Sedangkan untuk daerah yang berstatus kota mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung. Asumsinya adalah selain jumlah penduduk yang relatif lebih sedikit, penduduk perkotaan lebih melek huruf. Pilkada tidak langsung jauh lebih hemat dibandingkan dengan Pilkada langsung. Tidak perlu KPU, maupun Bawaslu. Masyarakat mempercayakan aspirasi sepenuhnya kepada anggota legislatif daerah. Secara konstitusi, Pilkada tidak langsung pun demokratis. Alternatif kedua, khusus pemilihan kepala daerah tingkat provinsi, dilaksanakan secara tidak langsung. Sedangkan untuk kepala daerah tingkat kabupaten dan kota dilakukan

³⁰ Agus Pramusinto, “Otonomi Daerah dan Pemilihan Kepala Daerah dalam mencermati Hasil Pemilu 2004”, *Jurnal Analisis CSIS Vol. 33, No 2 Juni 2004*, h. 240

Pilkada langsung. Asumsinya wilayah kabupaten dan kota lebih bersentuhan langsung dengan masyarakat. Di samping itu, relasi calon kepala daerah dengan calon pemilih lebih dekat.

Penyelenggaraan pemilihan kepala daerah masih mengandung berbagai persoalan hukum secara konstitusional, belum diatur secara eksplisit pemilihan kepala daerah secara langsung. Hal ini pula yang menyebabkan masyarakat Indonesia belum memiliki waktu yang tepat bagi pemilihan yang akomodatif. Berbagai persoalan mendasar juga terkait dengan konstruksi hukum baik pada tingkat konstitusional, maupun peraturan perundang-undangan lainnya, sampai dengan peraturan pelaksana masih membutuhkan kajian secara komprehensif. Kewenangan daerah dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah masih ditafsirkan secara beragam, sehingga konflik kepentingan pusat dan daerah masih terjadi pada saat penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Ketidakpuasan terhadap hasil pemilihan kepala daerah masih merupakan persoalan utama pada penyelenggaraan pemilihan kepala daerah, sehingga penyelenggaraan pemilihan kepala daerah di masa yang akan datang harus dikaji dari aspek filosofis, yuridis-historis, politik, dan aspek sosiologis.

B. Saran dan Rekomendasi

Berikut ini rekomendasi untuk pilkada langsung yang berkualitas dan efisien:

1. Menyempurnakan regulasi pilkada sehingga menjamin kepastian hukum bagi terselenggaranya pemilu yang demokratis dan menjamin penegakan hukum dalam hal ada pelanggaran.
2. Electoral process didesain murah, antara lain melalui: a. Updating data kependudukan dan pemilih dilakukan secara periodik oleh pemerintah, selanjutnya pemilih cukup menerima undangan tanpa ada kartu pemilih b. Bentuk kampanye yang melibatkan massa dibatasi, diatur pembatasan belanja kampanye, dan sosialisasi calon menjadi tanggung jawab KPUD c. Teknik penyuaaran memanfaatkan e-voting Penghitungan suara mulai di tingkat kecamatan. Kompensasinya durasi waktu pemungutan suara dipepanjang dan jumlah pemilih di TPS diperbanyak d. pelanggaran pemilu di tangani oleh masing-masing institusi yang berwenang, yakni untuk pelanggaran pidana di tangani oleh institusi penegak hukum dan pelanggaran administrasi di tangani oleh KPU/KPUD. Lembaga pengawas pemilu ditiadakan.
3. Untuk Kabupaten/Kota tetap digelar pemilihan kepala daerah secara langsung, sedangkan Gubernur dipilih oleh Presiden yang sebelumnya merupakan

usulan dari DPRD Provinsi sebanyak tiga calon gubernur hasil paripurna DPRD Provinsi. Gubernur dipilih presiden, merupakan sebuah terobosan baru dan tidak bertentangan dengan hukum, karena secara yuridis maupun politis Gubernur merupakan wakil/kepanjangan tangan pemerintah pusat di daerah, apabila ini dikeluarkan menjadi sebuah kebijakan baru dalam rangka reformulasi sistem pemilihan kepala daerah, pemilihan gubernur oleh presiden tidak akan bertentangan dengan aturan otonomi daerah dan pemerintah daerah, sehingga akan memberikan efektifitas dalam rangka mencari jalan keluar atas permasalahan sistem yang sedang berlangsung saat ini.

4. Upaya penghematan anggaran bisa dilakukan dengan menggelar pilkada secara serentak dengan daerah-daerah di wilayah yang sama. Dipertimbangkan pula penyederhanaan pemilu menjadi dua kali pemilu dalam jangka waktu 5 (lima) tahun, yakni apakah hanya ada pemilu legislatif dan pemilu eksekutif atau pemilu nasional dan pemilu lokal.
5. Melakukan pendidikan pemilih yang masif untuk menyiapkan pemilih menjadi cerdas dalam membuat keputusan memilih, yang tidak bisa dibeli dengan imbalan uang/materi apapun. Pemilih cerdas akan mendorong hanya yang berkualitas yang maju di pencalonan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Djohermansyah Djohan dan Made Suwandi (Ed), *Pilkada Langsung: Pemikiran dan Peraturan*, (Jakarta: IIP Press, 2005). Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010).
- Gregorius Sahdan, *Pilkada dan Problem Demokrasi Lokal*”, dalam Gregorius Sahdan (et al), *Politik Pilkada: Tantangan Merawat Demokrasi*, (Yogyakarta: The Indonesian Power for Democracy (IPD), 2008).
- Hendra Budiman, *Pilkada Tidak Langsung dan Demokrasi Palsu*, (Yogyakarta :Pustaka Yustisia, 2015).
- Joko J. Prihatmoko, 2005, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, Yogyakarta Penerbit Pustaka Pelajar.
- Kacung Marijan, *Resiko Politik, Biaya Ekonomi Akuntabilitas Politik dan Demokrasi Lokal*, (Jakarta: KIUD Press, 2007).
- Lexy J Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung: Remaja Rosdakarya Offset).
- Miriam Budiardjo, 2013, *Dasar – Dasar Ilmu Politik*, Prima Grafika, Jakarta.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011).
- Ramlan Surbakti, 2008, *Sistem Pemilu dan Tataanan Politik Demokrasi*, dalam Ramlan Surbakti, dkk (Ed.), *Perekayasa Sistem Pemilu untuk Pembangunan Tata Politik Demokratis*, Kemitraan Jakarta, hlm 27 , dalam Luki Sandra Amalia, dkk., 2016, *Evaluasi Pemilu Legislatif 2014 : Analisi Proses dan Hasil*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Siti Zuhro, dkk, *Model Demokrasi Lokal*, (Jakarta: PT. THC Mandiri, 2011).
- Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum dalam Masyarakat*, (Malang : Bayumedia Publishing, 2008).
- Tjahjo Kumolo, 2015, *Politik Hukum Pilkada Serentak*, Expose, Jakarta.

Jurnal, Artikel & Makalah:

- Agus Hadiawan, “Evaluasi Pemilihan Kepala Daerah Langsung di Provinsi Lampung (Studi di Kabupaten Lampung Selatan, Kota Metro dan Kota Bandar Lampung), Bandar Lampung”, *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik dan Pembangunan Universitas Lampung*, Vol 3, No 7 Juli-Desember 2009.
- Agus Pramusinto, “Otonomi Daerah dan Pemilihan Kepala Daerah dalam mencermati Hasil Pemilu 2004”, *Jurnal Analisis CSIS Vol. 33, No 2 Juni 2004*.
- Irham Fauzi, 2011, *Permasalahan Yang Timbul pada Pilkada*, Yogyakarta, Paper present at Jurusan Teknik Informatika STIMIK Amikom Yogyakarta.
- Kacung Marijan, *Demokratisasi Di Daerah: Pelajaran dari Pilkada Secara Langsung*, diterbitkan bersama Pustaka Eureka dan Pusat Studi Demokrasi dan HAM (PusDeHAM), Surabaya.
- Muji Iswanty, “Pertanggungjawaban Medis Terhadap Terjadinya Abortus Provokatus Criminalis (Tinjauan Hukum Kesehatan dan Psikologi Hukum)”, *FH Universitas Hasanuddin*, Vol. 1, No 3., 2012.
- Sadu Wasistisiono 7 Februari 2005. *Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Dan Dampaknya Secara*

Politis, Hukum, Pemerintahan Serta Sosial Ekonomi. Bahan Diskusi Panel PPMP dan Alumni Universitas Satyagama. Indramayu.

Suyatno, “Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) dan Tantangan Demokrasi Lokal di Indonesia”, *Politik Indonesia: Indonesian Political Science Review* 1 (2) (2016).

Syamsuddin Haris, “Kebijakan dan Strategi Pilkada Peluang dan Tantangan Menuju Konsolidasi Demokrasi”, dalam Djohermansyah Djohan dan Made Suwandi (Ed), *Pilkada Langsung: Pemikiran dan Peraturan*, (Jakarta: IIP Press, 2005).

Syamsuddin Haris, “Mencari Model Pemilihan Langsung Kepala Daerah Bagi Indonesia”, dalam Agung Djojosoekarto dan Rudi Hauter (Ed), *Pemilihan Langsung Kepala Daerah: Transformasi Menuju Demokrasi Lokal*, (Jakarta: Asosiasi DPRD Kota Seluruh Indonesia dan Konrad Adenauer Stiftung, 2003).

Teten Jamaludin, “Pilkada Langsung: Kisah Sukses dan Problematika”, *JPW (Jurnal Politik Walisongo)* – Vol. 1, No. 1 (2019).

Peraturan Perundang-Undangan:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang 23 2014 tentang Pemerintah Daerah

Undang Undang No 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan kedua atas Undang Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang Undang;

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2016 Tentang Perubahan atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2017;

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2016 Tentang Perubahan kedua atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota.

Sumber Internet:

[http://bawaslu.go.id/id/berita/pilkada-semakindemokratis-tapi-partisipasi-cenderung-menurun.](http://bawaslu.go.id/id/berita/pilkada-semakindemokratis-tapi-partisipasi-cenderung-menurun)

[http://www.merdeka.com/politik-nasional/pilkada-langsung-di-kutai-kartanegara-jadi-yangpertama-9ljvzah.html.](http://www.merdeka.com/politik-nasional/pilkada-langsung-di-kutai-kartanegara-jadi-yangpertama-9ljvzah.html)