

**PENYELENGGARAAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH DI  
KABUPATEN REJANG LEBONG DALAM PERSPEKTIF  
HUKUM POSITIF DAN HUKUM ISLAM**



**TESIS**

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Memperoleh Gelar  
Magister Hukum (MH) dalam Ilmu Hukum Tata Negara

**Oleh:**

**Novi Zusrianty**  
Nim 2011760002

**PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA  
PASCASARJANA  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI FATMAWATI SUKARNO  
BENGKULU 2022**



**KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA**  
**UIN FATMAWATI SUKARNO BENGKULU**  
**PROGRAM PASCASARJANA (S2)**

Jl. Raden Fatah Pagar Dewa Bengkulu Tlp. (0736) 53848 Fax. (0736) 53848

**PENGESAHAN TIM PENGUJI UJIAN TESIS**

Tesis yang berjudul  
**"Regulasi Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Rejang  
 Lebong"**

Penulis

**NOVI ZUSRIANTY**  
 NIM. 2011760002

Dipertahankan di depan Tim Penguji Ujian Tesis Program Pascasarjana (S2) UIN Fatmawati  
 Sukarno-Bengkulu yang dilaksanakan pada hari Senin tanggal 19 Juli 2022.

NO	NAMA	TANGGAL	TANDA TANGAN
1	<b>Dr. Imam Mahdi, SH, MH</b> (Ketua)		
2	<b>Dr. H. Suardi Abbas, SH, MH</b> (Sekretaris)		
3	<b>Dr. H. John Kenedi, SH, M. Hum</b> (Anggota)		
4	<b>Dr. Ismail Jalili, MA</b> (Anggota)		

Mengesahkan

Bengkulu, Juli 2022

Rektor UIN FAS Bengkulu

Direktur PPs UIN FAS Bengkulu

**Prof. Dr. H. Zulkarnain, M. Pd**

**Prof. Dr. H. Rohimin, M. Ag**

NIP. 196201011994031005

NIP. 197206112005011002

**PERSETUJUAN PEMBIMBING  
HASIL PERBAIKAN UJIAN TESIS**

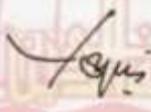
Pembimbing I,

  
**Dr. Imam Mahdi, SH, MH**  
NIP. 196503071989081005

Pembimbing II,

  
**Dr. H. Suardi Abbas, SH, MH**  
NIP. 195905251979031001

Mengetahui  
Ketua Program Studi  
Hukum Tata Negara

  
**Dr. Ismail Jalili, MA**  
NIP. 197406182009011004

Nama : **Novi Zusrianty**  
NIM : **2011760002**  
No. Hp/WA :

## PERNYATAAN KEASLIAN

Saya yang menyatakan dengan sesungguhnya bahwa Tesis yang Saya susun sebagai syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum (MH) dari Program Pascasarjana (S2) UIN Fatmawati Sukarno Bengkulu seluruhnya merupakan karya Saya sendiri.

Adapun bagian-bagian tertentu dalam penulisan Tesis yang saya kutip dan hasil karya orang lain telah ditulis sumbernya secara jelas sesuai dengan norma, kaidah dan etika penulisan ilmiah.

Apabila kemudian hari ditemukan seluruh atau sebagian tesis ini bukan hasil karya Saya sendiri atau plagiat dalam bagian-bagian tertentu, Saya bersedia menerima sanksi pencabutan gelar akademik yang Saya sandang dan sanksi-sanksi lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Bengkulu, Juli 2022  
Saya yang menyatakan,



Novi Zusrianty  
NIM. 2011760002

## KATA PENGANTAR

Syukur *alhamdulillah* penulis panjatkan kehadiran Allah swt. yang telah memberikan kekuasaan fisik dan mental sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini yang berjudul “**PENYELENGGARAAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH DI KABUPATEN REJANG LEBONG DALAM PERSPEKTIF HUKUM POSITIF DAN HUKUM ISLAM**”. Shalawat dan salam penulis sampaikan pada junjungan kita nabi besar Muhammad Saw yang telah mengobarkan obor-obor kemenangan dan mengibarkan panji-panji kemenangan disegala penjuru bumi ini.

Dengan segala ketekunan, kemauan dan bantuan dari berbagai pihak maka penulis dapat menyelesaikan tesis ini dengan sebaik-baiknya dan penulis juga dapat mengatasi segala permasalahan, kesulitan, hambatan dan rintangan yang terjadi pada diri penulis.

Penulis juga menyadari bahwa tesis ini memiliki banyak kekurangan, baik dari segi bahasa, maupun metodologinya. Untuk itu, segala kritik, saran dan perbaikan dari semua pihak akan penulis terima dengan lapang dada dan senang hati yang kemudian akan dijadikan sebagai bahan evaluasi dimasa yang akan datang.

Kepada semua pihak yang telah bersedia membantu demi kelancaran penyusunan tesis ini, penulis hanya dapat menyampaikan ungkapan terimakasih, terkhusus penulis ucapkan kepada:

1. Bapak Prof. Dr. H. Zulkarnain Dali. M.Pd selaku Rektor UIN Fatmawati Sukarno Bengkulu, yang telah memberikan izin, dorongan, dan bantuan kepada penulis selama mengikuti perkuliahan hingga penulisan tesis ini selesai.
2. Bapak Prof. Dr. H. Rohimin, M.Ag selaku Direktur Program Pascasarjana UIN Bengkulu, yang telah banyak memberikan nasihat dan dorongan dalam menyelesaikan penulisan tesis ini.

3. Bapak Dr. Ismail Jalili, M.A selaku Ketua Prodi HTN, yang telah banyak memberikan nasehat, motivasi dan dukungan serta masukan kepada penulis dari awal hingga akhir sehingga karya ilmiah ini berhasil diselesaikan dengan baik.
4. Bapak Dr. H. Imam Mahdi, MH, dan Dr. Suardi Abbas, SH, MH sebagai Pembimbing I dan II, yang telah memberikan bimbingan.
5. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu dalam kata pengantar ini.

Harapan dan doa penulis semoga amal dan jasa baik semua pihak yang telah membantu penulis diterima Allah Swt dan dicatat sebagai amalan baik serta diberikan balasan yang berlipat ganda. Akhirnya semoga tesis ini dapat bermanfaat bagi penulis khususnya maupun para pembaca umumnya. Amiin.

Bengkulu, April 2022  
Penulis,

**Novi Zusrianty**  
Nim 2011760002

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL .....</b>	<b>i</b>
<b>PENGESAHAN PENGUJI .....</b>	<b>ii</b>
<b>PERSETUJUAN PEMBIMBING .....</b>	<b>iii</b>
<b>SURAT PERNYATAAN .....</b>	<b>iv</b>
<b>MOTO .....</b>	<b>v</b>
<b>PERSEMBAHAN.....</b>	<b>vi</b>
<b>ABSTRAK .....</b>	<b>vii</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>viii</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>ix</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	6
C. Tujuan Penelitian .....	7
D. Manfaat Penelitian .....	7
E. Sistematika Penulisan.....	8
<b>BAB II LANDASAN TEORI</b>	
A. Konsep Pilkada .....	11
B. Pemilukada sebagai Perwujudan Demokrasi .....	30
C. Fungsi Pemilukada.....	35
D. Eksistensi Pemilukada .....	37
E. Solusi Mengatasi Persoalan dalam Pemilukada.....	46
<b>BAB III METODE PENELITIAN</b>	
A. Jenis Penelitian.....	51
B. Sifat Penelitian .....	51
C. Sumber Data.....	51
D. Teknik Pengumpulan Data.....	52
E. Responden Penelitian.....	53

F. Teknik Analisis Data.....	54
------------------------------	----

#### **BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

A. Hasil Penelitian .....	60
---------------------------	----

B. Pembahasan .....	77
---------------------	----

#### **BAB V PENUTUP**

A. Kesimpulan .....	102
---------------------	-----

B. Saran .....	103
----------------	-----

#### **DAFTAR PUSTAKA**

#### **LAMPIRAN**

## ABSTRAK

### **Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Rejang Lebong dalam Perspektif Hukum Positif dan Hukum Islam**

Novi Zusrianty  
NIM 2011760002

Pembimbing I : Dr. Imam Mahdi, SH, MH

Pembimbing II : Dr. H. Suardi Abas, SH, MH

Penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati secara langsung di Kabupaten Rejang Lebong, dengan ketentuan peraturan perundang-undangan tentang penyelenggaraan Pilkada langsung yang relatif sudah lebih lengkap dan mapan. Penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung pada daerah di Provinsi Bengkulu tersebut mendapatkan perhatian publik karena diselenggarakan pada tahun pertama sejak diberlakukannya Undang undang Nomor 9 Tahun 2015 dan secara umum dinilai sukses , sehingga menjadi acuan dan tolok ukur dalam penyelenggaraan sistem pemilihan kepala daerah secara langsung di negara hukum Indonesia. Adapun tujuan dalam penelitian adalah untuk menganalisis pengaruh regulasi dari Undang undang Nomor 9 Tahun 2015 dalam penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah secara langsung di Kabupaten Rejang Lebong pada tahun 2020. Metode penelitian ini adalah metode kualitatif. Hasil peneliti ini adalah: *Pertama*, Perkembangan demokrasi lokal dalam pemilihan kepala daerah secara langsung adalah merupakan jalan untuk mewujudkan kedaulatan rakyat secara maksimal di tingkat daerah. Terlibatnya rakyat secara langsung dalam pemilihan kepala daerah diyakini akan dapat mewujudkan pemerintahan yang demokratis seiring dengan kehendak rakyat. Penyelenggaraan pilkada yang berlandaskan demokrasi dengan melibatkan sebanyak mungkin aktor-aktor secara langsung ataupun tidak langsung akan menghasilkan pemilu yang sesuai dengan tujuannya dalam rangka penyerahan kedaulatan secara sukarela. *Kedua*, Pengaruh regulasi dari Undang undang Nomor 9 Tahun 2015 dalam penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah secara langsung di Kabupaten Rejang Lebong pada tahun 2020 demikian besar dalam proses demokrasi seyogyanya lebih dimaksimalkan dalam rangka menumbuhkan kesadaran masyarakat untuk memaknai demokrasi secara menyeluruh. Hal ini harus dimaknai sejak dini agar eksistensi pilkada dalam rangka mewujudkan pemerintahan daerah yang demokratis dan didasarkan pada kehendak rakyat sebagai pemegang kedaulatan dapat terwujud.

Kata Kunci: *Regulasi Pemilihan, Kepala Daerah*

## **ABSTRACT**

### **THE IMPLEMENTATION OF REGIONAL HEAD ELECTIONS IN REJANG LEBONG DISTRICT**

Novi Zusrianty  
NIM 2011760002

Advisor I : Dr. Imam Mahdi, SH, MH  
Advisor II : Dr. H. Suardi Abas, SH, MH

The direct election of the Regent and Deputy Regent in Rejang Lebong Regency, with the provisions of the laws and regulations concerning the implementation of direct Pilkada which are relatively more complete and established. The implementation of direct regional head elections in the area in Bengkulu Province has received public attention because it was held in the first year since the enactment of Law Number 9 of 2015 and was generally considered a success, so that it became a reference and benchmark in the implementation of a direct regional head election system in the country. Indonesian law. The purpose of this study is to analyze the effect of regulation of Law Number 9 of 2015 in the implementation of direct regional head elections in Rejang Lebong Regency in 2020. This research method is a qualitative method. The results of this study are: First, the development of local democracy in direct regional head elections is a way to realize people's sovereignty to the fullest at the regional level. The direct involvement of the people in regional head elections is believed to be able to realize a democratic government in line with the will of the people. The implementation of post-conflict local elections based on democracy by involving as many actors as possible directly or indirectly will result in elections that are in accordance with their objectives in the context of voluntary transfer of sovereignty. Second, the influence of regulations from Law Number 9 of 2015 in the implementation of direct Regional Head Elections in Rejang Lebong Regency in 2020 is so large that the democratic process should be maximized in order to raise public awareness to interpret democracy as a whole. This must be interpreted from an early age so that the existence of the post-conflict local election in the context of realizing a regional government that is democratic and based on the will of the people as the holder of sovereignty can be realized.

Keywords: Election Regulation, Regional Head

## نبذة مختصرة

### لوائح تنفيذ انتخابات الرئاسة الإقليمية في منطقة ريجانغ لیبونج

نوفي زوسريانتي

الانتخاب المباشر للوصي ونائب الوصي في ريجانج لیبونج ريجنسي ، مع أحكام القوانين واللوائح المتعلقة بتنفيذ Pilkada المباشر والتي هي أكثر اكتمالاً وثباتاً نسبياً. حظي تنفيذ انتخابات رؤساء المناطق في المنطقة الواقعة في مقاطعة بنجكولو باهتمام الجمهور لأنه عُقد في العام الأول منذ سن القانون رقم ٩ لعام ٢٠١٥ واعتبر بشكل عام ناجحاً ، بحيث أصبح مرجعاً ومعيّاراً في تطبيق نظام انتخاب رئيس إقليمي مباشر في البلاد القانون الإندونيسي. الغرض من هذه الدراسة هو تحليل تأثير تنظيم القانون رقم ٩ لعام ٢٠١٥ في تنفيذ انتخابات الرؤساء الإقليميين المباشرة في ريجانج لیبونج ريجنسي في عام ٢٠٢٠. طريقة البحث هذه طريقة نوعية. ونتائج هذه الدراسة هي: أولاً ، يعتبر تطوير الديمقراطية المحلية في انتخابات رؤساء المناطق المباشرة وسيلة لتحقيق سيادة الشعب على أكمل وجه على المستوى الإقليمي. يُعتقد أن المشاركة المباشرة للشعب في انتخابات رؤساء المنطقة قادرة على تحقيق حكومة ديمقراطية تتماشى مع إرادة الشعب. إن تنفيذ الانتخابات المحلية في فترة ما بعد الصراع على أساس الديمقراطية من خلال إشراك أكبر عدد ممكن من الفاعلين بشكل مباشر أو غير مباشر سيؤدي إلى انتخابات تتوافق مع أهدافهم في سياق النقل الطوعي للسيادة. ثانياً ، إن تأثير اللوائح من القانون رقم ٩ لعام ٢٠١٥ في تنفيذ انتخابات الرؤساء الإقليمية المباشرة في ريجانج لیبونج ريجنسي في عام ٢٠٢٠ كبير جداً بحيث يجب تعظيم العملية الديمقراطية من أجل زيادة الوعي العام لتفسير الديمقراطية ككل. يجب تفسير ذلك منذ سن مبكرة بحيث يمكن تحقيق وجود الانتخابات المحلية بعد الصراع في سياق تحقيق حكومة إقليمية ديمقراطية وقائمة على إرادة الشعب باعتباره صاحب السيادة.

الكلمات المفتاحية: لائحة الانتخابات ، الرئيس الإقليمي

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Tuntutan reformasi yang bergulir sejak tahun 1998 melahirkan perubahan mendasar pada aspek ketatanegaraan dan kemasyarakatan. Salah satu tujuan dari gerakan reformasi adalah mewujudkan tatanan Indonesia baru yang lebih demokratis yaitu dengan mengembalikan kedaulatan di tangan rakyat. Untuk mengembalikan kedaulatan di tangan rakyat, maka sistem pemilu harus dirubah dengan memberikan peluang kepada rakyat untuk dapat memilih kepala negara/kepala daerahnya secara langsung.<sup>1</sup>

Perubahan pada sistem pemilu yang lebih demokratis telah terbukti keberhasilannya pada penyelenggaraan Pemilu Legislatif maupun Pemilihan Presiden/Wakil Presiden di Indonesia pada tahun 2004, pesta demokrasi tersebut dapat menunjukkan kemampuan bangsa Indonesia terhadap dunia internasional dalam hal menegakkan prinsip demokrasi pada tataran yang lebih asasi. Pelaksanaan Pemilu 2004 telah menunjukkan suatu upaya reposisi peran rakyat banyak dalam prosesi politik di Indonesia. Kesuksesan tersebut menjadi modal utama dalam pelaksanaan pilkada yang juga diselenggarakan dan diperuntukkan langsung dari, oleh dan untuk rakyat.<sup>2</sup>

Pemilihan kepala daerah secara langsung sesungguhnya merupakan sebuah respon kritik konstruktif atas pelaksanaan mekanisme demokrasi tak

---

<sup>1</sup>Ratna Ani Lestari, "Reformasi Birokrasi Sebagai Pelayan Publik", *Jurnal Dinamika Governance* Vol. 9 No. 1 (2019), h. 62-69

<sup>2</sup>Ahamad Nadir, *Pilkada Langsung dan Masa Depan Demikorasi*, (Malang: Averroes Press, 2005), h.2

lansung. Dalam demokrasi tak langsung/demokrasi perwakilan, masyarakat tidak secara langsung mengartikulasikan berbagai kepentingannya kepada agenda kebijakan publik, melainkan dengan mewakilkannya kepada DPRD. Kemudian lembaga ini banyak mengambil peran-peran legislasi keputusan publik yang mengikat secara formal, termasuk di dalamnya mengenai siapa yang akan menjadi pimpinan eksekutif di daerah. Demokrasi perwakilan dalam pemilihan kepala daerah ini secara konstitusi diatur dalam Undang-undang Nomor 2 tahun 2020 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti dari Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2014 tentang kesinambungan kepemimpinan di provinsi, kabupaten/kota diperlukan mekanisme peralihan kepemimpinan daerah di masa jabatannya yang demokratis untuk dapat menjamin pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat.<sup>3</sup>

Dalam praktek penyelenggaraan demokrasi tak langsung (perwakilan) didapati banyak penyimpangan dan tidak sesuai dengan konstruksi logis dari demokrasi, karena banyak kepala daerah yang dipilih ternyata bermasalah dan menyakiti hati banyak masyarakat dan DPRD yang memilihnya pun tidak berdaya karena tersangkut dengan kepentingan pribadi atau golongannya. Kenyataan ini menjadi pemicu utama adanya pergerakan penggantian sistem demokrasi perwakilan menuju pada sistem demokrasi langsung dengan pemilihan kepala daerah secara langsung oleh masyarakat.

Pilkada Serentak yang dilaksanakan secara terencana ini adalah yang pertama kali dalam sejarah Indonesia bahkan dunia, dimana model pemilihan

---

<sup>3</sup>Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/38209/uu-no-9-tahun-2015>

secara serentak diberlakukan secara komprehensif. Contohnya, dalam gelombang pertama Pilkada Serentak, ada 269 Pilkada (terdiri atas 9 provinsi, 36 kota dan 224 kabupaten) atau sekitar 53% dari total 537 jumlah provinsi dan kabupaten/kota di Indonesia yang secara bersama-sama memilih kepala daerah pada Desember 2015. Pekerjaan yang luar biasa ini menuntut tingkat profesionalitas yang tinggi dari Penyelenggara Pemilu. Tentu saja berbagai tantangan bermunculan dalam prakteknya di lapangan.

Dipilihnya sistem pilkada langsung mendatangkan optimisme dan pesimisme tersendiri. Pilkada langsung dinilai sebagai perwujudan pengembalian “hak-hak dasar” masyarakat di daerah dengan memberikan kewenangan yang utuh dalam rangka rekrutmen pimpinan daerah, sehingga menggerakkan kehidupan demokrasi di tingkat lokal. Keberhasilan pilkada langsung untuk melahirkan kepemimpinan daerah yang demokratis, sesuai kehendak dan tuntutan rakyat sangat tergantung pada *kritisisme* dan *rasionalitas* rakyat sendiri. Pada titik itulah, optimisme terhadap pilkada langsung menemukan relevansinya.<sup>4</sup>

Dalam kaitan demokratisasi di sektor politik ini, telah terjadi perubahan aras kesadaran pada konstitusi yang mengatur pilkada. Pada masa orde baru dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, sistem pemilihan kepala daerah mencerminkan kedaulatan di tangan eksekutif dan sentralistik. Kekuasaan otoriter Orde Baru melakukan kontrol yang sangat besar terhadap dinamika politik yang terjadi

---

<sup>4</sup>Joko J Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah langsung, Filosofi, Sistem dan Problema Penerapan di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), h. 3.

didaerah. Semua pimpinan daerah merupakan orang yang telah dipaketkan dari pusat, dan didominasi dari jajaran militer. Masyarakat sipil tidak dapat menyalurkan aspirasi politiknya secara luas. Penguasaan demokrasi ini berlangsung selama 32 tahun, hingga terjadi gejolak reformasi tahun 1998.

Anti klimaksnya maka terjadi tuntutan pengaturan pada pemilihan kepala daerah yang kemudian diterbitkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Dengan undang-undang ini peran masyarakat di daerah sudah mulai terbuka, dimana proses pemilihan kepala daerah diserahkan sepenuhnya kepada DPRD. Sistem ini mencerminkan kedaulatan ditangan legislatif bahkan seolah olah di tangan partai politik yang dominan.

Sistem kepemimpinan daerah melalui jalur perwakilan ini pada mulanya terkesan lebih aspiratif, demokratis dan adil, karena memberikan kesempatan bagi masyarakat di daerah untuk dapat dipilih menjadi Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah. Namun demikian dalam pelaksanaannya secara umum dipandang justru memunculkan perbedaan pendapat terutama berkaitan dengan merebaknya kasus politik uang (*money politic*) dan KKN di kalangan legislatif maupun eksekutif daerah. Disamping secara administrasi ketatanegaraan, muncul permasalahan dan kendala karena terbatasnya penjabaran aturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang diharapkan lebih demokratis.

Undang undang Nomor 2 Tahun 2020 sering disebut dengan Pedoman Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah, karena sebagian besar ketentuan pasal pasalnya mengatur tentang Tata cara Pemilihan Kepala Daerah secara langsung. Apabila dibandingkan dengan undang undang yang mengatur.

Pilkada sebelumnya, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, dinilai lebih demokratis karena secara politis-normatif memberikan kesempatan yang seluasnya kepada warga negara untuk dapat memilih dan dipilih sebagai kepala daerah/wakil kepala daerah secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil melalui sistem serta mekanisme pemilihan umum ditingkat daerah propinsi atau kabupaten/kota.<sup>5</sup>

Penyelenggaraan pemilihan kepala daerah (Bupati dan Wakil Bupati) secara langsung di Kabupaten Rejang Lebong pada tanggal 5 Juni 2020 merupakan periode awal pelaksanaan demokrasi langsung dengan berbagai bentuk keterbatasan atau masa transisi ketentuan peraturan yang mengatur sistem Pilkada langsung. Penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati secara langsung di Kabupaten Rejang Lebong, dengan ketentuan peraturan

---

<sup>5</sup>Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan: Dasar-Dasar Dan Pembentukannya*, (Yogyakarta: kasisius, 2015), h. 17

perundang-undangan tentang penyelenggaraan Pilkada langsung yang relatif sudah lebih lengkap dan mapan. Penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung pada daerah di Provinsi Bengkulu tersebut mendapatkan perhatian publik karena diselenggarakan pada tahun pertama sejak diberlakukannya Undang undang Nomor 9 Tahun 2015 dan secara umum dinilai sukses, sehingga menjadi acuan dan tolok ukur dalam penyelenggaraan sistem pemilihan kepala daerah secara langsung di negara hukum Indonesia.<sup>6</sup>

Namun demikian dalam upaya mewujudkan keberhasilan tersebut, banyak didapati berbagai masalah utamanya yang berkaitan dengan masih sumir dan terbatas serta belum tertatanya peraturan perundang undangan sebagai dasar hukum penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung. Adanya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan 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 pada tanggal 4 Mei 2020 kepala daerah secara langsung, termasuk di Kabupaten Rejang Lebong.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang dikemukakan diatas, maka rumusan masalah yang dapat disampaikan, adalah:

1. Bagaimana perkembangan penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah sebagai perwujudan dan penguatan demokrasi lokal di Indonesia dalam

---

<sup>6</sup>Wawancara dengan AHM, Anggota KPU Kabupaten Rejang Lebong, 2021

perspektif Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah ?

2. Bagaimana penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah secara langsung di Kabupaten Rejang Lebong pada tahun 2020 dalam perspektif hukum positif dan hukum Islam?

### **C. Tujuan Penelitian**

Sesuai rumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian tentang penelaahan dari Undang undang tentang Pemerintahan Daerah, khususnya Undang undang Nomor 9 Tahun 2015 yang secara normatif mengatur penyelenggaraan pemilihan kepada daerah ini adalah :

1. Untuk menganalisa perkembangan penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah sebagai perwujudan dan penguatan demokrasi lokal di Indonesia dalam perspektif Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah.
2. Untuk menganalisa penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah secara langsung di Kabupaten Rejang Lebong pada tahun 2020 dalam perspektif hukum positif dan hukum Islam.

### **D. Kegunaan Penelitian**

Melalui penelitian yang dilakukan, diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara akademik maupun praktis sebagai berikut :

1. Teoritis
  - a. Memberikan sumbangan pemikiran terhadap perkembangan Ilmu Hukum pada umumnya dan Hukum Tata Negara pada khususnya tentang hubungan (korelasi) perkembangan demokrasi dengan model

pemerintahan daerah;

- b. Memberikan kontribusi berupa kajian akademik bagi peneliti lain yang melakukan penelitian Hukum Tata Negara tentang perwujudan dan penguatan demokrasi lokal melalui penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah secara langsung di Kabupaten Rejang Lebong (Analisis Yuridis-Empiris terhadap Undang undang Nomor 2 Tahun 2020).

## 2. Praktis

- a. Memberikan pemahaman terhadap perwujudan perkembangan nilai demokrasi menurut Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah, khususnya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2020 yang mengatur penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah secara langsung sebagai perwujudan dan penguatan demokrasi lokal.
- b. Memberikan kajian mengenai faktor regulasi yang mempengaruhi penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah tahun 2020 serta saran tindaklanjutnya (Analisis Yuridis-Empiris Undang undang Nomor 2 Tahun 2020).

## **E. Sistematika Penulisan**

Tesis ini rencananya disusun dalam sistematika uraian yang terangkum dalam lima bab sebagai berikut:

*Bab Pertama*, merupakan bagian pendahuluan yang berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, kerangka pemikiran/landasan teoritik, metode penelitian, asumsi, dan gambaran tentang sistematika penulisan.

*Bab kedua*, menguraikan tentang teori-teori demokrasi, pemilu, dan konstitusi. Dalam hal teori Demokrasi, secara spesifik akan diuraikan mengenai pengertian demokrasi, beberapa teori yang mendukung serta perkembangan konsepsi demokrasi. Pembahasan konsepsi konstitusi akan diuraikan mengenai pengertian konstitusi, konstitusionalisme, amandemen serta kaitannya dengan konsepsi pemilu yang demokratis. Kemudian untuk lebih mempertajam pengertian mengenai dua hal tersebut di atas akan diuraikan pula tentang pengaturan hukum (*regulasi*) kaitannya dengan pengertian dan penjelasan mengenai pemilihan kepala daerah langsung. Kemudian bab kedua akan ditutup dengan penjelasan khusus mengenai Undang-undang Pemerintahan Daerah berkaitan dengan proses penguatan demokrasi lokal.

*Bab ketiga*, merupakan uraian data mengenai penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung sebagai perwujudan dan penguatan demokrasi lokal di Indonesia. Untuk memperjelas uraian riwayat mengenai penyelenggaraan pemilihan kepala daerah di Indonesia akan dijabarkan dalam sub bab tentang penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dalam perspektif Undang-undang Pemerintahan Daerah. Kemudian secara khusus akan disampaikan paparan data mengenai penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung di Kabupaten Rejang Lebong tahun 2020 sebagai proses perwujudan dan penguatan demokrasi lokal.

*Bab keempat*, menguraikan pembahasan mengenai pengaruh perubahan regulasi dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung di Kabupaten Rejang Lebong Tahun 2020. Untuk memperjelas pembahasan

analisis data dengan landasan teoritik yang ada, maka penulisannya dijabarkan dalam pembahasan mengenai penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung sebagai perwujudan dan penguatan demokrasi lokal di Indonesia dalam perspektif Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah. Selain dari pada itu jug akan dibahas uraian mengenai pengaruh perubahan regulasi dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung di Kabupaten Rejang Lebong tahun 2020 (Analisis yuridis-empiris terhadap Undang-undang Nomor 32 tahun 2020).

*Bab kelima*, adalah penutup yang merupakan simpulan dari seluruh uraian pemaparan dan pembahasan dari tesis ini serta penyampaian saran sesuai kepentingan kepentingan yang terkait dari tujuan penyusunan tesis ini.

## BAB II

### LANDASAN TEORI

#### A. Konsep Pilkada

Penyelenggaraan pemilihan kepala daerah pada hakekatnya merupakan perwujudan demokrasi dalam sistem kehidupan berbangsa dan bernegara. Pengertian kekuasaan ditangan rakyat memberikan arahan bahwa rakyat terlibat dalam menentukan kebijakan negara dengan menentukan kepemimpinan pemerintahan. Dalam kaitan ini dapat dikenal dengan sistem pemilihan langsung (*direct democracy*) atau melalui perwakilan (*indirect democracy*).<sup>7</sup>

Sebagai penganut negara hukum (*Rechtsstaat*) dalam sistem ketatanegaraan, maka demokrasi akan berlangsung dan berkembang apabila negara bergerak atas dasar hukum. Artinya keterlibatan rakyat dalam menentukan kebijakan negara dalam menentukan kepemimpinan pemerintahan diselenggarakan dalam koridor hukum. Dengan kata lain bahwa demokrasi dan negara hukum sangat erat kaitannya.

Penyelenggaraan pemilihan kepala daerah di negara hukum Indonesia, diupayakan mengarah pada sistem yang semakin demokratis. Telaahan ini terlihat dari perubahan sistem penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yang diatur dalam undang undang tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan sub sistem dari sistem ketatanegaraan/pemerintahan. Oleh karenanya kajian terhadap penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah bersifat dinamis karena

---

<sup>7</sup>Aidul Fitriada Azhari, *Penafsiran Konstitusi dan Implikasinya terhadap Pembentukan Sistem Ketatanegaraan* (Disertasi), (Jakarta: UI, 2020), h. 7.

sarat muatan kebijakan politis dan sistem sosial lain yang lebih besar. Sehingga tidak mengherankan jika peraturan perundang undangan yang mengaturnya selalu mengalami perubahan, disesuaikan dengan kepentingan dan kemauan politis yang ada pada saat itu, dengan dalih untuk menuju pada pranatan dan tatanan ketatanegaran serta perubahan sosial kemasyarakatan yang lebih baik.

Di negara Indonesia sejak kemerdekaan sudah beberapa kali mengalami perubahan kebijakan hukum (peraturan perundang undangan) yang mengatur sistem penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Pada umumnya payung hukum utama yang dipergunakan berupa Undang undang tentang Pemerintahan (di) Daerah. Sejak masa Orde Baru, paling tidak pernah diberlakukan Undang-undang yang muatannya mengatur sistem pemilihan kepala daerah yang semakin diarahkan pada perwujudan demokrasi dimaksud yaitu Undang undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pokok pemerintahan di Daerah, Undang undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan yang dalam kurun waktu 10 (sepuluh) tahun kemudian dirubah dan disempurnakan dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, dan kemudian Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015.<sup>8</sup>

Guna membahas permasalahan diatas, penulis merujuk pada teori demokrasi dan teori kedaulatan rakyat, disamping teori lain yang mendukungnya. Demokrasi sebagai sebuah konsep telah dikenal sejak jaman Yunani Kuno oleh Socrates pada hakekatnya adalah demokrasi langsung. Hal

---

<sup>8</sup>Nurul Laili Fadhillah, "Implikasi Pemberlakuan Undang-Undang no. 9 tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang no. 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah atas perizinan pertambangan terhadap legislasi di daerah", *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan* vol. 1 No. 2 (2016), 1-15. <http://journal2.um.ac.id/index.php/jppk/article/view/826>

tersebut dapat dibuktikan bagaimana Aristoteles memandu jalannya demokrasi langsung tersebut melalui rapat umum di masing-masing negara *polis* dalam memutuskan berbagai persoalan-persoalan publik.<sup>9</sup> Sistem demokrasi yang terdapat di negara kota (*city state*) Yunani Kuno (abad ke-6 sampai abad ke-3 SM) merupakan demokrasi langsung (*direct democracy*) yaitu suatu bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas.<sup>10</sup>

Sebagaimana istilah demokrasi, istilah kedaulatan rakyat juga sudah dijalankan pada masa Yunani Kuno sekitar abad ke-4 SM, dimana rakyat saat itu melakukan hak hak politiknya dalam menjalankan pemerintahan. Rakyat Yunani Kuno memilih sendiri secara langsung siapa yang menjadi pemimpinnya, dan juga apa yang menjadi kebutuhan dan keinginannya. Demikian pula pada masa Romawi Kuno dalam sistem pemerintahannya telah ada bibit-bibit demokrasi yaitu terjadinya perubahan dari negara kerajaan menjadi negara demokrasi, hanya dalam keadaan darurat misalnya peperangan, kekuasaan dipusatkan pada satu tangan yang dinamakan diktator yang mempunyai kekuasaan yang besar dan mutlak, akan tetapi hanya bersifat sementara. Setelah keadaan normal kembali, pemerintahannya menggunakan sistem demokrasi atau kedaulatan rakyat.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup>Aidul Fitriciada Azhari, *Penafsiran Konstitusi dan Implikasinya terhadap Pembentukan SistemKetanegaraan*, h. 17

<sup>10</sup>Miriam Budiardjo, *Dasa-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2000), h. 53.

<sup>11</sup> Abdul Bari Azed dan Makmur Amir, *Pemilu & Partai Politik di Indonesia*, Pusat Studi Hukum TataNegara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2020, h. 3.

Tokoh kedaulatan rakyat yang muncul dan berpengaruh pada abad ke-17 dan 18 adalah Jean Jacquest Rousseau (1712-1778), ajarannya menentang teori kedaulatan raja yang absolut. Kemudian untuk memperkuat teori demokrasi dan teori kedaulatan rakyat, ada beberapa teori pendukung lainnya antara lain teori hukum alam yang dikembangkan dua filsuf besar yaitu oleh John Locke dan Montesque.<sup>12</sup> Menurut teori ini yang disebut asas demokrasi (pemerintahan rakyat) merupakan usaha untuk mendobrak pemerintahan absolut dan menetapkan hak hak politik rakyat. John Locke (1632-1704) mengemukakan bahwa hak hak politik rakyat mencakup hak atas hidup, kebebasan dan hak memiliki (*live, liberal, property*). Sementara itu Montesque (1689-1755) mengemukakan sistem pokok yang menurutnya dapat menjamin hak hak politik tersebut melalui *Trias Politica*, yaitu pemisahan kekuasaan dalam negara kedalam kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif yang masing masing harus dipegang oleh organ sendiri yang merdeka, artinya secara prinsip semua kekuasaan tak boleh dipegang hanya seorang saja.<sup>13</sup>

Tokoh kedaulatan rakyat yang muncul dan berpengaruh pada abad ke-17 dan 18 adalah Jean Jacquest Rousseau (1712-1778), ajarannya menentang teori kedaulatan raja yang absolut. Di samping pendekatan melalui teori tersebut di atas, pembahasan masalah ini juga didasarkan pada teori *Rechsstaat* menurut Frederich Julius Stahl yang mengemukakan empat unsur pokok negara hukum yaitu (a) pengakuan dan perlindungan terhadap HAM, (b)

---

<sup>12</sup> Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar pilar Demokrasi*, (Yogyakarta: Gama Media, 1999), h.19.

<sup>13</sup> Sirojul Munir, *Hukum Pemerintah Daerah di Indonesia, Konsep, Azas dan Aktualisasinya*, (Jakarta: Genta Publishing, 2013), h. 172

negara didasarkan pada *trias politica*, (c) pemerintahan diselenggarakan berdasarkan undang undang, (d) adanya peradilan administrasi negara yang bertugas menangani kasus perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah. Dalam perkembangan yang berkaitan dengan masyarakat, negara dan demokrasi muncul pemikiran dari filsuf Thomas Hobbes yang mengatakan bahwa keteraturan masyarakat berasal dari otoritas negara. Negara berasal dari kontrak sosial dari masyarakat primer yang melimpahkan kedaulatan, kekuasaan untuk mengatur masyarakat. Pendapat ini mengilhami pemikir J.J. Rousseau dalam mengkonstruksikan ide Kontrak Sosial, untuk menyebutkan sebuah konsep negara yang dilandasi perjanjian antara pemerintah dan yang diperintah, atau negara dengan rakyat.<sup>14</sup>

Perkembangan teori dan praktek politik modern, kontrak sosial kemudian diterjemahkan dalam berbagai bentuk dan mekanisme pemilihan umum (pemilu). Sehingga pada dasarnya pemilu adalah sebuah kontrak sosial antara pemilih dan kandidat tentang berbagai hal yang akan diamanatkan oleh pemilih pada para kandidat apabila mereka terpilih. Para kandidat terpilih ini kemudian akan mengelola sebuah struktur kekuasaan tertentu serta memproduksi berbagai keputusan-keputusan politik. Keputusan politik tersebut akan berimbas secara langsung pada masyarakat pemilih, baik imbas positif maupun imbas negatif. Konsekuensi ini menjadi menarik karenanya adanya keterkaitan antara Pilkada langsung dengan teori kontrak sosial.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup>Zudan Arif Fakrulloh, dkk., *Tertib Regulasi dalam Penyusunan Produk Hukum Daerah*, (Jakarta: Biro Hukum Kemendagri RI, 2013), h. 93

<sup>15</sup>Sirajuddin, dkk., *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, (Malang: Setara Press, 2016). h.27

Kemudian dalam membahas Pilkada langsung juga dapat dikembangkan dengan teori pilihan publik (*public choice*) yaitu sebuah pendekatan yang berangkat dari pandangan kekuasaan dalam birokrasi. Pada pendekatan kekuasaan dalam birokrasi, ditemukan adanya sebuah kenyataan yang kurang mengesankan, yaitu adanya kecenderungan birokrasi menjadi pelayan dirinya sendiri, dan bukannya pelayan bagi masyarakat atau publik. Oleh karenanya teori pilihan publik tidak hanya berkaitan bagaimana publik memilih pemimpinnya akan tetapi juga bagaimana publik menentukan pilihan berbagai macam layanan yang akan diberikan pemimpin birokrasi (kepala daerah). Konsepsi ini kemudian menginspirasi tokoh-tokoh penggagas pendekatan pilihan publik seperti Gordon Tullock, Anthony Downs dan William Niskanen.<sup>16</sup>

Dengan pendekatan melalui teori demokrasi, teori kedaulatan rakyat, teori hukum alam, teori negara hukum, teori kontrak sosial serta teori pilihan publik tersebut, maka pembahasan masalah di atas, berusaha mencermati proses demokrasi (demokratisasi) penyelenggaraan pemilihan kepala daerah berdasarkan perbandingan Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah yang berlaku (yuridis-empiris) di negara Indonesia.

Dalam penjabaran dan perwujudan hak politik rakyat dan prinsip negara hukum, di Indonesia tumbuh proses demokrasi (demokratisasi) yang tampak pada sistem pemilihan kepala pemerintahan, dari demokrasi terpimpin pada jaman Orde Lama, demokrasi perwakilan pada jaman Orde Baru serta

---

<sup>16</sup>Sarman dan Mohammad Taufik Makaraao, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2011), h..34.

demokrasi langsung pada masa Orde Reformasi. Untuk mengetahui perkembangan proses demokrasi tersebut, dapat dianalisa dari sistem penyelenggaraan pemilihan kepala daerah di Indonesia yang diatur secara normatif pada Undang undang tentang Pemerintahan Daerah. Dan guna membatasi analisa perubahan sistem demokratisasi dimaksud dapat dikaji pada Undang undang Nomor 9 Tahun 2015.<sup>17</sup>

Pemilihan kepala daerah secara langsung sesungguhnya merupakan sebuah respon kritik konstruktif atas pelaksanaan mekanisme demokrasi tak langsung. Demokrasi tidak langsung sering pula diistilahkan sebagai demokrasi perwakilan. Artinya masyarakat tidak secara langsung sebagai kepentingannya kepada agenda kebijakan publik, melainkan mewakilkannya kepada para sejumlah kecil orang tertentu. Lembaga tempat orang-orang yang mewakili artikulasi kepentingan masyarakat tersebut sebagai Dewan perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Lembaga ini kemudian banyak mengambil peran-peran legislasi dan keputusan-keputusan publik yang mengikat secara formal, termasuk didalamnya keputusan publik mengenai siapa yang akan menjadi pimpinan eksekutif di daerah.

Demokrasi perwakilan di Indonesia dalam konteks Pilkada, telah berlaku sejak diterapkannya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah yang merupakan satu-satunya Undang-undang Pemerintahan daerah yang dipergunakan pada masa Orde Baru. Dengan justifikasi pelaksanaan UUD 1945 secara murni dan konsekuen,

---

<sup>17</sup>Sirajuddin, dkk., *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah: Sejarah, Asas, Kewenangan, dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, (Malang: Setara Press, 2016), h. 116

kekuasaan dan kewenangan daerah dibatasi dan dikontrol sedemikian rupa, termasuk terhadap Pilkada. Sebagai ketentuan perundangan, materi yang mengatur Pilkada dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 dapat dikatakan lengkap dan rinci, antara lain mengatur syarat kepala daerah, mekanisme pengisian, kewenangan kepala daerah, hubungan kepala daerah dengan DPRD, mekanisme pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah, masa jabatan dan sebagainya.<sup>18</sup>

Sebagaimana diketahui selama ini bahwa pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah yang berdasarkan Undang undang Nomor 5 Tahun 1974, terkesan mulus, damai, aman dan tanpa gejolak. Selama dua dekade lebih Undang undang ini menjadi pedoman dan petunjuk Pemilihan Kepala Daerah. Tidak terdengar sedikitpun ada masyarakat yang menggugat atau menolak hasil pemilihan di daerahnya. Tidak jelas persoalannya, sikap diam itu berarti apatis, tertekan atau menunggu saat yang tepat untuk berbicara.

Pada hakekatnya pemberlakuan kebijakan hukum Undang undang Nomor 5 Tahun 1974 yang bermuatan politis saat itu menyimpan potensi ‘kerawanan’, sebab dalam ketenangan masyarakat menghadapi Pilkada, muncul rumor ditengah masyarakat bahwa penggunaan Undang undang Nomor 5 tahun 1974 dan berbagai peraturan dibawahnya, banyak direayasa, tidak fair karena hanya untuk kelompok atau golongan tertentu. Diakui atau tidak bahwa pada saat itu peserta Pemilihan Kepala Daerah banyak didominasi kalangan birokrat dan jajaran ABRI / POLRI. Hal tersebut patut dimaklumi, sebab salah

---

<sup>18</sup>Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2013), h. 92

satu syarat bagi calon Kepala Daerah adalah kepemilikan kecakapan dan pengalaman pekerjaan yang cukup dibidang pemerintahan (pasal 14 huruf n Undang undang Nomor 5 tahun 1974). Persyaratan ini mempersulit bagi masyarakat awam yang ingin melamar menjadi Kepala Daerah.<sup>19</sup>

Akibatnya secara sporadis sering muncul rumor, bahwa Pemilihan Kepala Daerah Tingkat II pada masa itu tidak aspiratif, sarat KKN dan sebagainya. Aturan yang belaku hanya sekedar formalitas, calon terpilih sudah diatur, sedangkan calon lainnya sekedar pendamping. Oleh karenanya sistem pemilihan kepala daerah yang pada awalnya melalui tahapan proses perwakilan melalui DPRD namun sangat tergantung dari intervensi pusat ini sering disebut dengan Sistem Pemilihan Semu.

Sejak bergulirnya reformasi pada tahun 1998 telah membawa perubahan pada sistem pemerintahan, termasuk sistem pemilihan kepala daerah yang diatur dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang dijabarkan lebih rinci dalam Peraturan Pemerintah Nomor 151 Tahun 2000 tentang Tata cara Pemilihan, Pengesahan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Secara normatif ketentuan mengenai proses Pilkada mulai dari tahapan penetapan calon hingga pemilihan kepala daerah semua diatur dan dibawah wewenang dari lembaga legislatif daerah (DPRD).<sup>20</sup>

Kedudukan DPRD dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 sangat sentral dalam pemilihan maupun pemberhentian kepala daerah. Padahal nuansa

---

<sup>19</sup>B. Arief Sidharta, *Meuwissen Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*, (Bandung: Refika Aditama, 2007), h. 141

<sup>20</sup>Bintan R.Saragih, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2000), h. 93

politis dari sistem perwakilan ini sangat kental, sehingga memungkinkan terjadinya penyalahgunaan kewenangan yang dapat berakibat justru menimbulkan perseteruan kepentingan pribadi maupun golongan melalui fraksi sebagai alat partai politik. Kecenderungan kepentingan politis ini dalam pelaksanaannya sering tidak sejalan dengan konstruksi logis dari sebuah demokrasi karena kepentingan pribadi maupun golongan yang cenderung lebih dikedepankan.

Karena kedudukan DPRD yang cukup kuat, maka dalam pengelolaan sistem pemerintahan daerah meimbulkan kontroversi. Tercatat beberapa kasus pada saat pemilihan dan pelantikan kepala daerah diwarnai dengan dugaan politik uang dan intervensi pengurus partai politik di level lokal maupun pusat (DKI Jakarta, Jatim, Jateng, Provinsi Lampung).<sup>21</sup> Kasus suap untuk meloloskan laporan Pertanggungjawaban Tahunan (di Provinsi Jawa Barat, Provinsi Sulawesi Utara dan kota Manado). Serta kasus pemecatan atau pemberhentian kepala daerah akibat kepentingan DPRD tidak diakomodasi (Kota Surabaya, Provinsi Kalimantan Selatan, Provinsi Lampung, Kabupaten Kampar).<sup>22</sup>

Sistem demokrasi perwakilan dalam sistem pemilihan kepala daerah berdasarkan Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 dimaksud ternyata mengandung kelemahan, sehingga dalam jangka waktu lima tahun kemudian disempurnakan dengan Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah yang

---

<sup>21</sup>Amzulian Rifai, *Politik Uang dalam Pemilihan Kepala Daerah*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2003), h 21.

<sup>22</sup>Bambang Purwoko, Mashuri Maschab, Dody Riyamadji, Kastorius Sinaga dalam Abdul Gaffar Karim (ed.), *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, (Yogyakarta: Fisip UGM bekerjasama dengan Pustaka Pelajar, 2003), h. 191

baru yaitu Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015, yang didalamnya terdapat banyak ketentuan yang mengatur sistem penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung.

Sistem penyelenggaraan pemilihan kepala daerah berdasarkan Undang undang Nomor 9 tahun 2015 ini yang dijabarkan lagi secara teknis dengan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, maka penyelenggaraan Pilkada telah dilaksanakan secara langsung oleh masyarakat, tidak lagi dengan sistem perwakilan melalui Rapat Paripurna DPRD.

Dalam penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung ini secara institusional terlibat 3 (tiga) otoritas kelembagaan yaitu masing masing Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai penanggungjawab, Pemerintah Kabupaten/Kota sebagai fasilitator dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota sebagai penyelenggara yang bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Ketentuan ini yang akhirnya mendapatkan putusan *judicial review* dari Mahkamah Konstitusi yaitu KPU bertanggungjawab kepada Publik.<sup>23</sup>

Tahapan Pelaksanaan Pilkada berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, dilakukan melalui masa persiapan dan tahap pelaksanaan. Masa Persiapan sebagaimana diatur dalam Pasal 65 ayat (1) Undang undang Nomor 9 Tahun 2015, meliputi :

---

<sup>23</sup>Richard Kennedy & Bonaventura Pradana Suhendarto, "Diskursus Hukum: Alternatif Pola Pengisian Jabatan Kepala Daerah di Masa Pandemi Covid-19", *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia* Volume 2 Nomor 2, (2020), h. 1-16

- 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 tatacara dan jadwal tahapan pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah ;
- d. Pembentukan Panitia Pengawas, PPK, PPS dan KPPS ;
- e. Pemberitahuan dan Pendaftaran Pemantau.<sup>24</sup>

Adapun tahapan pelaksanaan, 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/Wakil Kepala Daerah terpilih, Pengesahan dan Pelantikan.<sup>25</sup>

Pada hakekatnya sistem dan mekanisme penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah yang diatur dalam Undang undang Nomor 32 Tahun 2004 berikut dengan peraturan pelaksanaannya, dari aspek yuridis normatif telah tercukupi. Namun demikian ternyata dalam penjabaran operasionalnya (empirik) masih dijumpai adanya kecacatan karena terdapat beberapa ketentuan

---

<sup>24</sup>Erifan Manullang, *Pemilu Legislatif 2014 di Daerah Bencana (Studi tentang Jaminan Hak Pilih bagi Korban Bencana di Kabupaten Karo dan Sidoarjo)*, 2015, h. 79

<sup>25</sup>Aryo Wasisto & Prayudi, Antisipasi Implikasi Demokratis Pilkada Serentak Tahun 2020, *Bidang Politik dalam Negeri: Info Singkat Kajian Singkat Terhadap Isu Aktual Dan Strategis*, Vol. XII, No.12/II/Puslit/Juni/2020, Juni 2020.

pasal yang menyebabkan multi tafsir maupun kurang jelas pasal pasal yang mengatur mekanisme Pemilihan Kepala Daerah Daerah secara langsung, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum. Sehubungan dengan permasalahan ini, maka muncul beberapa desakan baik yang bersifat politis maupun administratif agar diadakan penyempurnaan atas beberapa pasal yang ada, baik berupa perubahan, penambahan maupun penjelasan dalam suatu klausula hukum (regulasi) yang pasti dan dapat diimplementasikan pelaksanaannya.

Pada hakekatnya pelaksanaan Undang undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan yang mengatur penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung sebagai perwujudan demokrasi langsung di Indonesia.<sup>26</sup> Perkembangan proses demokrasi di negara hukum Indonesia melalui penyelenggaraan pemilihan kepala daerah, menunjukkan perubahan yang cukup berarti. Hak hak politik rakyat, sebagaimana ajaran teori demokrasi, teori kedaulatan rakyat, teori kontrak sosial maupun teori pilihan publik dalam prinsip negara hukum (*rechstaat*) diwujudkan dalam perubahan sistem demokrasi yaitu dari sistem demokrasi perwakilan (*indirect democracy*) menjadi demokrasi langsung (*indirect democracy*).<sup>27</sup>

Perubahan sistem dan proses demokrasi mulai tampak setelah bergulirnya reformasi di Indonesia. Pemahaman hak hak politik rakyat yang mulanya tersalurkan lewat sistem perwakilan/permusyawaratan beralih dengan

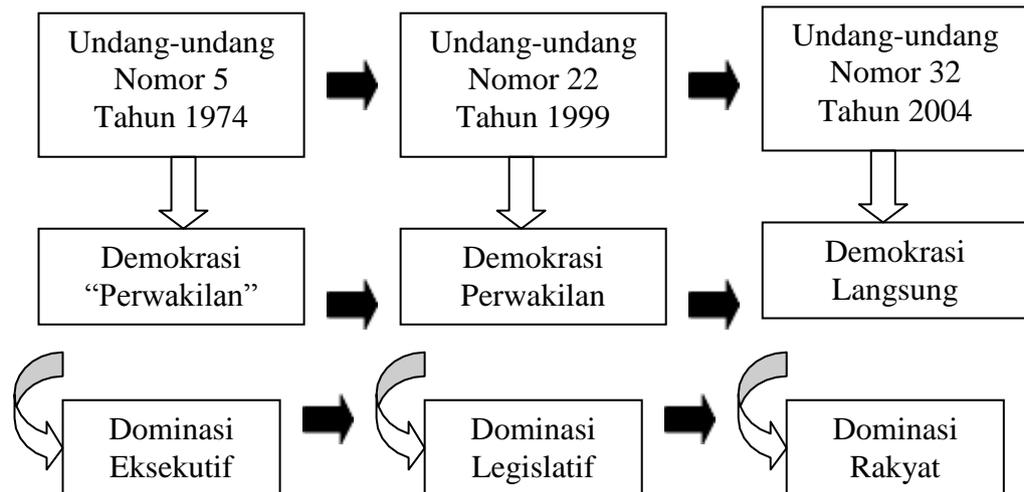
---

<sup>26</sup>Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015, Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>27</sup>Uu Nurul Huda, *Hukum Partai Politik Dan Pemilu di Indonesia*, (Bandung:Fokus Media, 2018)

sistem pemilihan langsung.

**Bagan 1**  
**Perubahan Sistem Demokrasi di Indonesia Berdasarkan**  
**Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah**



Sistem dan pola penyelenggaraan pemilihan kepala daerah berdasarkan Undang undang Nomor 5 Tahun 1974, cenderung memasung hak politik rakyat karena penyaluran aspirasi politik diserahkan melalui sistem perwakilan dan ternyata dalam praktek masih didominasi kepentingan sentralisasi kekuasaan. Demikian pula dengan Undang undang Nomor 22 Tahun 1999 dalam memilih kepala daerah, peran rakyat sangat minimal karena kepala daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, bukan oleh rakyat langsung. Akibatnya proses pilkada dalam prakteknya sarat dengan persoalan, seperti politik uang, konflik antara massa dengan aparat maupun konflik antar pendukung Calon Kepala Daerah.<sup>28</sup>

Kemudian dengan diterbitkannya Undang-undang Nomor 32 tahun 2004

<sup>28</sup> Fitriyah, *Capacity Building dan Penguatan Demokrasi Lokal*, (Semarang: PUSKODAK UNDIP, 2003), h.110.

tentang Pemerintahan Daerah, yang didalamnya terdapat 63 pasal (Pasal 56 sampai dengan Pasal 119) yang mengatur secara khusus sistem dan pola penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung sebagai bagian dari penyelenggaraan pemerintahan daerah yang secara normatif dijabarkan pelaksanaannya dengan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Ketentuan normatif ini telah meletakkan perubahan sistem dan pola penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yang telah mengarah pada bentuk demokrasi langsung. Hal ini berarti bahwa demokrasi sudah berwujud dalam bentuk yang sebenarnya, tidak lagi dimanfaatkan oleh lembaga perwakilan rakyat atau kepentingan politis. Perubahan sistem demokrasi di daerah ini memberikan angin segar dan warna baru dalam praktek demokrasi yang bias menjadi otokrasi selama orde baru. Dengan penguatan demokrasi lokal lewat pemilihan kepala daerah langsung, berarti terjadi penguatan hak politik rakyat di daerah dalam menentukan arah kebijakan daerahnya karena semakin dekat dengan pimpinan daerah yang dipilih secara langsung dalam kerangka negara hukum Indonesia.

Pemilihan kepala daerah secara langsung pada hakekatnya merupakan implementasi dari demokrasi partisipatoris, oleh karena itu maka nilai-nilai demokrasi menjadi parameter keberhasilan pelaksanaan setiap proses kegiatannya. Nilai-nilai tersebut diwujudkan melalui asas-asas pilkada langsung yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Sebagai implikasinya tahapan- tahapan kegiatannya harus menegakkan dan menjunjung

tinggi nilai-nilai obyektifitas, keterbukaan, keadilan dan kejujuran.

Proses pilkada langsung yang demokratis digambarkan pada Bagan 2 dibawah ini. Arus *in-put* mengalir bukan dari partai politik semata-mata namun juga dari kelompok di luar partai politik. Calon kepala daerah berasal dari partai politik atau perseorangan di luar partai politik. Calon kepala daerah menjalani proses menyelesaikan tahapan-tahapan kegiatan mulai dari penelitian syaratcalon, kampanye, pemungutan dan penghitungan suara sampai penetapan calon terpilih. Pada masa pendaftaran, calon mengajukan persyaratan untuk diteliti oleh penyelenggara. Penelitian tersebut bersifat administratif belaka sehingga sering disebut dengan seleksi administratif. Dalam masa kampanye calon berlomba merebut simpati rakyat dengan cara menawarkan visi, misi dan program kerja. *Ou-put* proses pilkada langsung adalah pasangan calon kepala daerah terpilih hasil seleksi masyarakat dalam pemungutan suara.

Dalam kajian hukum positif (yuridis) dari Undang undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang didalamnya secara rinci mengatur tentang penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah, ternyata dalam pelaksanaan masih terjadi perubahan yang cukup mendasar. Hampir sebagian besar muatan materi (dari pasal 56 sampai pasal 119) secara terperinci mengaturtentang Tata cara Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung dan secara teknis diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah serta produk hukum teknis lainnya

yang secara spesifik mengatur kegiatan penyelenggaraan Pilkada.

Akan tetapi karena dianggap masih ada muatan pasal yang sumir dan multi tafsir, Undang-undang ini disempurnakan melalui *judicial review* oleh Mahkamah Konstitusi yang segera ditindaklanjuti dengan perubahan dan penyempurnaan muatan materi hukum melalui penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Demikian pula terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2020 dirubah dan disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Untuk mewujudkan adanya kepastian hukum, secara khusus diterbitkan beberapa klausula regulasi baik yang bersifat kebijakan maupun pedoman teknis, baik yang diterbitkan dari Pemerintah Pusat antara lain Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2020 tentang Pedoman bagi Pemerintah Daerah dalam Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 2020 tentang Pedoman Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Belanja pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, yang dalam perkembangannya diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2020. maupun Produk produk hukum/kebijakan Pemerintah Daerah dan Komisi Pemilihan Umum Daerah yang menyangkut sukses penyelenggaraan Pilkada.

Kota Pekalongan termasuk daerah yang mengawali pemberlakuan Pemilihan Kepala Daerah secara langsung berdasarkan pada Undang undang Nomor 32 tahun 2004. Oleh karena itu penyelenggaraan Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota secara Langsung pada tanggal 5 Juni 2020, baik dalam tahapan persiapan maupun pelaksanaannya sering dihadapkan pada bentuk permasalahan dan kendala akibat adanya beberapa kali perubahan aturan hukum (regulasi) dari kebijakan hukum yang mengatur penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah secara langsung ini, antara lain terhambatnya pengambilan kebijakan berkaitan dengan bentuk pertanggungjawaban Badan Penyelenggara (KPUD) sehingga menimbulkan wacana dialogis antara KPUD, DPRD dan Pemerintah Daerah.

Permasalahan lain yang mempengaruhi kinerja penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah, antara lain pada masa persiapan mengenai masa berakhirnya jabatan Walikota Pekalongan sebelum adanya peraturan perundangan yang mengatur ketentuan pelaksanaan Pilkada, kemudian dibidang organisasi dan keuangan terkait masalah yang menyangkut ketidakpastian mengenai besaran dana kehormatan bagi penyelenggara teknis yaitu Panitia Pemilihan Kecamatan, Penyelenggara Pemungutan Suara serta Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara dan Panitia Pengawas di semua tingkatan. Akibat hal ini, sempat terjadi pemogokan sementara, yang pada akhirnya dapat teratasi setelah diadakan konsultasi dengan Menteri Dalam Negeri mengenai kebijakan keuangan penyelenggaraan Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Pekalongan.

Kemudian permasalahan pada tahap pelaksanaan antara lain mengenai penetapan daftar pemilih yaitu adanya perbedaan penafsiran tentang data pemilih dan penetapan jumlah pemilih dengan jumlah TPS, permasalahan yang berkaitan dengan pencalonan mengenai kekayaan calon serta jumlah partai yang berhak mengajukan calon. Pada tahapan kampanye mengenai masalah penjadwalan. Pada tahapan pemungutan suara mengenai ketentuan penetapan hari pemungutan suara sebagai hari libur lokal serta tahapan rekapitulasi hasil penghitungan suara timbul permasalahan mengenai banyaknya pemilih yang tidak menggunakan hak pilih serta persoalan administratif kekurangan persyaratan pada tahapan penetapan pasangan calon terpilih, pengesahan dan Pelantikan. Demikian pula hal lain yang secara signifikan mempengaruhi proses penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung di KotaPekalongan pada tanggal 5 Juni 2020, sebagai misal penafsiran ketentuan mengenai pelanggaran masa kampanye antara lain dugaan kasus politik uang, mencuri start kampanye, dan lain sebagainya.

Namun dengan berbagai bentuk pendekatan dan kerjasama yang sinergis para pihak yang terkait di daerah antara lain KPUD, Pemerintah Kota Pekalongan, DPRD, Panitia Pengawas Pilkada dan Tokoh Masyarakat serta hasil konsultasi yuridis maupun teknis ke Pemerintah Pusat dan Pemerintah Propinsi Bengkulu, maka munculnya permasalahan yang berkaitan dengan akibat perubahan regulasi penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah di Kota Pekalongan tersebut dapat terselesaikan dengan baik dan benar, yang pada akhirnya telah terpilih Walikota dan Wakil Walikota Pekalongan Masa Jabatan

2020-2010 secara demokratis.

Kemudian sebagai pembanding kesuksesan Pilkada Langsung, dapat dianalisa pada penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Pemalang yang dilaksanakan pada tanggal 27 November 2020. Karena diselenggarakan pada periode akhir tahun 2020, maka kendala yang dihadapi relatif lebih sedikit karena ketentuan pengaturan (regulasi) cenderung telah mapan. Namun demikian permasalahan teknis baik pada masa persiapan maupun tahapan pelaksanaan juga masih terjadi, walaupun pada akhirnya dapat terselesaikan dengan baik tanpa meninggalkan akibat hukum yang berarti.

Dengan pendekatan analisis normatif-empiris, melalui tesis ini akan dikaji pengaruh perubahan regulasi (pengaturan hukum) dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung di Kabupaten Rejang Lebong tahun 2020, dengan mempertajam pada penelaahan efektifitas pemberlakuan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai perwujudan sistem dan proses demokrasi langsung di negara hukum Indonesia.

## **B. Pemilu sebagai Perwujudan Demokrasi**

Secara historis, kata ‘demokrasi’ berasal dari bahasa Yunani yang terdiri dari dua kata ya-itu *demos* (rakyat) dan *kratos* (kekuasaan). Dengan demikian, secara linguistik demokrasi adalah keadaan negara di mana kedaulatan atau kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat. Konsep demokrasi diterima oleh hampir seluruh negara di dunia. Diterimanya konsep demokrasi disebabkan oleh keyakinan negara-negara bahwa konsep ini merupakan sistem tata pemerintahan yang paling unggul dibandingkan dengan tata pemerintahan

lainnya. Presiden Amerika Serikat ke-16, Abraham Lincoln, mengatakan demokrasi adalah “*government of the people, by the people and for the people*”.<sup>4</sup>

Istilah demokrasi telah dikenal sejak abad ke 5 SM, yang pada awalnya merupakan respon terhadap pengalaman buruk monarki dan kediktatoran di negara-negara kota pada zaman Yunani kuno. Pada waktu itu, demokrasi dipraktikkan sebagai sistem di mana seluruh warga negara merupakan bagian dari lembaga legislatif. Hal ini mudah untuk dilakukan karena jumlah penduduk negara-negara kota kurang-lebih sekitar

10.000 jiwa dan bahwa wanita, anak kecil, serta para budak tidak mempunyai hak politik.

Sedangkan konsep pemisahan kekuasaan belum dikenal sebagaimana yang sudah diterapkan berbagai negara saat ini. Dapat dimaklumi, mengingat persoalan-persoalan kenegaraan yang timbul saat itu belumlah sekompleks saat ini. Kehidupan kenegaraan masih diselenggarakan dengan cara-cara yang sangat sederhana. Oleh karenanya, kehadiran lembaga-lembaga negara lainnya dalam rangka menjalankan tugas pokok kenegaraan serta melakukan pengawasan terhadap lembaga negara lainnya belum dipandang sebagai suatu kebutuhan yang harus direalisasikan.

Dalam pelaksanaan demokrasi, terdapat beberapa prinsip yang harus dijalankan. Adanya pembagian kekuasaan, pemilihan umum yang bebas, manajemen yang terbuka, kebebasan individu, peradilan yang bebas, pengakuan hak minoritas, pemerintahan yang berdasarkan hukum, pers yang bebas,

beberapa partai politik, konsensus, persetujuan, pemerintahan yang konstitusional, ketentuan tentang pendemokrasian, pengawasan terhadap administrasi negara, perlindungan hak asasi, pemerintah yang mayoritas, persaingan keahlian, adanya mekanisme politik, kebebasan kebijaksanaan negara, dan adanya pemerintah yang mengutamakan musyawarah adalah sederet prinsip yang merupakan ciri-ciri terselenggaranya sebuah demokrasi.

Prinsip-prinsip negara demokrasi yang telah disebutkan di atas kemudian dituangkan ke dalam konsep yang lebih praktis sehingga dapat diukur dan dicirikan. Ciri-ciri ini yang kemudian dijadikan parameter untuk mengukur tingkat pelaksanaan demokrasi yang berjalan di suatu negara. Parameter tersebut meliputi empat aspek. Pertama, masalah pembentukan negara. Proses pembentukan kekuasaan akan sangat menentukan bagaimana kualitas, watak, dan pola hubungan yang akan terbangun. Pemilihan umum dipercaya sebagai salah satu instrumen penting yang dapat mendukung proses pembentukan pemerintahan yang baik. Kedua, dasar kekuasaan negara. Masalah ini menyangkut konsep legitimasi kekuasaan serta pertanggungjawabannya langsung kepada rakyat.

Kemudian yang ketiga adalah susunan kekuasaan negara. Kekuasaan negara hendaknya dijalankan secara distributif. Hal ini dilakukan untuk menghindari pemusatan kekuasaan dalam satu tangan. Keempat, masalah kontrol rakyat. Kontrol masyarakat dilakukan agar kebijakan yang diambil oleh pemerintah atau negara sesuai dengan keinginan rakyat. Keseluruhan langkah itu adalah upaya mewujudkan demokrasi dan kedaulatan rakyat dalam

sistem pemerin- tahan.

Dalam sistem kedaulatan rakyat, ke- kuasaan tertinggi berada di tangan rakyat. Kekuasaan itu pada hakikatnya berasal dari rakyat, diperuntukkan bagi rakyat, dan dikelola oleh rakyat. Demokrasi tidak bisa hanya dijadikan sebagai hiasan bibir semata dan bahan retorika belaka. Demokrasi juga tidak hanya menyangkut pelebagaan gagasan-gagasan luhur tentang kehidupan bernegara yang ideal, tetapi juga merupakan persoalan tradisi dan budaya politik yang egaliter dalam realitas pergaulan hidup yang berkeragaman dan menghargai perbedaan.<sup>29</sup> Untuk tingkatan daerah, pelaksanaan

pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan salah satu upaya menciptakan pemerintahan yang demokratis. Demokrasi sebagai aspek penting berkaitan dengan pemerintahan dengan hierarki kekuasaan yang terdapat dalam suatu sistem politik negara. Artinya, akan terdapat sistem politik nasional yang mengandung subsistem politik daerah dalam bingkai sistem negara yang dianutnya. Pemilihan demokrasi lo- kal ini bukan berarti terdapat determinasi wilayah pemberlakuan demokrasi atau bahkan terdapat perbedaan demokrasi dari induknya. Demokrasi lokal ditujukan seba- gai bagian utuh dari demokrasi di Indonesia dalam pelaksanaan rekrutmen elit politik di pemerintahan daerah. Demokrasi lokal merupakan bagian dari subsistem politik suatu negara yang derajat pengaruhnya berada dalam koridor pemerintahan daerah.

Di Indonesia demokrasi lokal merupakan subsistem dari demokrasi yang memberikan peluang bagi pemerintahan daerah dalam mengembangkan

---

<sup>29</sup> Jimly Asshiddiqie, 2010, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 58.

kehidupan hubungan pemerintahan daerah dengan rakyat di lingkungannya. Semenjak era reformasi, demokrasi yang diusung mengarah pada demokrasi partisipatif atau langsung, salah satunya karena banyak pejabat politik yang tidak melakukan tanggung jawabnya dengan baik sehingga legitimasi mereka lemah. Di sisi lain, hal ini memunculkan ketidakpercayaan rakyat pada penguasa, yang akhirnya mendorong rekrutmen pejabat politik ke arah demokrasi langsung. Sehingga tidak mengherankan bila rekrutmen hampir semua jabatan politik dilaksanakan dalam format demokrasi yang bergerak pada hubungan *state and society* secara langsung. Mulai dari pemilihan anggota DPR, DPD, dan DPRD yang dilanjutkan dengan pemilihan umum presiden dan wakil presiden. Fase demokrasi langsung ini merupakan era baru reformasi politik di Indonesia yang pertamakali digelar sejak kemerdekaan. Rekrutmen politik skala nasional ini merupakan perkembangan demokrasi yang mendapat pengakuan dunia karena keberhasilannya.<sup>30</sup>

Bila ditinjau dari sisi kedaulatan rakyat daerah, demokrasi lokal dibangun untuk memberikan porsi yang seharusnya diperoleh rakyat lokal dalam pemberian legitimasi pada elit eksekutifnya. Selama ini rakyat daerah memberikan kedaulatan hanya pada legislatif daerah saja melalui pemilu legislatif. Maka merujuk pada konsep *trias politica*-nya Montesquieu terkait sistem pemisahan kekuasaan atas tiga lembaga negara untuk konteks pemerintahan daerah terletak pada lembaga eksekutif dan legislatif daerah, sedangkan dalam kerangka yudisial masih menginduk pada kelembagaan pusat.

---

<sup>30</sup> Deden Fatur Rahman, *Demokrasi Lokal dalam Pemilihan Kepala Daerah Langsung di Indonesia*.

Hal ini terkait dengan pola hubungan pemerintahan pusat daerah dalam asas desentralisasi. Kedaulatan rakyat dalam kerangka sistem pemerintahan dapat dibagi ke dalam hierarki demokrasi nasional dan lokal dari tatacara rekrutmen politiknya, namun hal itu bukan berarti memecah belah sistem yang ada. Justru dengan adanya pelaksanaan demokrasi baik di tingkat nasional maupun lokal secara langsung, perwujudan demokrasi dan kedaulatan rakyat akan semakin memperoleh titik penyempurnaan yang lebih baik.

### **C. Fungsi Pemilukada**

Pemilihan umum kepala daerah adalah pemilihan umum yang diselenggarakan di tingkat lokal. Oleh karenanya, makna dan tujuan pelaksanaan pemilukada tidak ada bedanya dengan makna dan tujuan pelaksanaan pemilu pada umumnya. Hanya kalau pemilu sering dimaknai dalam artian yang lebih luas dengan cakupan nasional, pemilukada merupakan pelaksanaan pemilu di tingkat daerah dalam rangka memilih pemimpin di daerah.

Sebagai sebuah aktivitas politik, pemilihan umum pastinya memiliki fungsi-fungsi yang saling berkaitan atau interdependensi. Adapun fungsi-fungsi dari pemilihan umum itu sendiri adalah:

1. Sebagai sarana legitimasi politik Fungsi legitimasi ini terutama menjadi kebutuhan pemerintah dan sistem politik. Melalui pemilihan umum kepala daerah, keabsahan pemerintahan daerah yang berkuasa dapat ditegakkan, begitu pula program dan kebijakan yang dihasilkannya. Dengan begitu, pemerintah berdasarkan hukum yang disepakati bersama tak hanya memiliki

otoritas untuk berkuasa, melainkan juga memberikan sanksi berupa hukuman dan ganjaran bagi siapapun yang melanggarnya. Menurut Ginsberg, fungsi legitimasi politik ini merupakan konsekuensi logis dari pemilihan umum. Ada tiga alasan pemilihan umum dapat menjadi legitimasi politik bagi pemerintahan yang berkuasa. Pertama, melalui pemilihan umum pemerintah dapat meyakinkan atau memperbaharui kesepakatan-kesepakatan politik dengan rakyat. Kedua, melalui pemilihan umum pemerintah dapat pula mempengaruhi perilaku rakyat atau warga negara. Dan ketiga, dalam dunia modern para penguasa dituntut untuk mengadakan kesepakatan dari rakyat ketimbang pemaksaan (*coercion*) untuk mempertahankan legitimasinya. Gramsci (1971) menunjukkan bahwa kesepakatan (*consent*) yang diperoleh melalui hegemoni oleh penguasa ternyata lebih efektif dan bertahan lama sebagai sarana kontrol dan pelestarian legitimasi dari otoritasnya ketimbang penggunaan kekerasan dan dominasi.

2. Fungsi perwakilan politik. Fungsi ini terutama menjadi kebutuhan rakyat, baik untuk mengevaluasi maupun mengontrol perilaku pemerintahan dan program serta kebijakan yang dihasilkan. Pemilihan umum dalam kaitan ini merupakan mekanisme demokratis bagi rakyat untuk menentukan wakil-wakil yang dapat dipercaya yang akan duduk dalam pemerintahan.
3. Pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagai mekanisme bagi pergantian atau sirkulasi elit penguasa tingkat daerah. Keterkaitan pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah dengan sirkulasi elit

didasarkan pada asumsi bahwa elit berasal dari dan bertugas mewakili masyarakat luas atau rakyat. Secara teoretis, hubungan pemilihan umum dengan sirkulasi elit dapat dijelaskan dengan melihat proses mobilitas kaum elit atau nonelit yang menggunakan jalur institusi politik, dan organisasi kemasyarakatan untuk menjadi anggota elit tingkat nasional, yakni sebagai anggota kabinet dan jabatan yang setara. Dalam kaitan itu, pemilihan umum merupakan saran dan jalur langsung untuk mencapai posisi elit penguasa. Dengan begitu diharapkan selama pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah dapat berlangsung pergantian atau sirkulasi elit penguasa tingkat daerah secara kompetitif dan demokratis.

4. Sebagai sarana pendidikan politik bagi rakyat. Pemilihan umum merupakan salah satu bentuk pendidikan politik bagi rakyat yang bersifat langsung, terbuka dan massal, yang diharapkan bisa mencerdaskan pemahaman politik dan meningkatkan kesadaran masyarakat tentang demokrasi.<sup>31</sup>

#### **D. Eksistensi Pemilukada**

Pemilihan umum kepala daerah secara langsung baik untuk memilih gubernur atau bupati/walikota di Indonesia baru terlaksana sejak Juni 2005. Dari perspektif yuridis, pemilukada langsung di tanah air merupakan amanat langsung dari UUD 1945.<sup>32</sup> Kendati demikian, bila ditinjau dari perpektif historis yuridisnya, model pelaksanaan demokrasi di daerah sudah mengalami pasang surut.

---

<sup>31</sup> Haris S, 1998, *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru, Sebuah Bunga Rampai*, Yayasan Obor Indonesia dan PPW LIPI Jakarta.

<sup>32</sup> Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945, "Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis."

Lahirnya UU No. 22 Tahun 1999 yang kemudian direvisi menjadi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merupakan *entry point* perubahan mendasar dalam persoalan kewenangan yang diberikan kepada daerah, apalagi bila dibandingkan dengan UU No. 5 Tahun 1974.<sup>33</sup> Perubahan itupun, secara niscaya tidak sebatas padapemberian kewenangan kepada daerah otonom, akan tetapi seiring dengan semangat reformasi, telah membawa gelombang politik yang bermakna dalam demokratisasi lokal, yaitu pemilihan kepala daerah langsung. Perubahan paradigma politik, pertama dan terutama dalam pemilihan kepala daerah, yang senantiasa dijalankan di ruang legislatif (DPRD), dewasa ini (baca: UU No. 32/2004 diundangkan), justru “diserahkan” kepada rakyat di daerahnya masing-masing sebagai perwujudan pelaksanaan kedaulatannya.

Penyaluran hak politik rakyat, secara niscaya berbeda dengan sebelumnya, yang kerap kali diwakilkan kepada wakil-wakilnya di DPRD. Dalam bahasa lain, baik UU No. 5 Tahun 1974, maupun UU No. 22 Tahun 1999 belum memberikan kebebasan untuk rakyat dalam menentukan pimpinan daerahnya. Keduanya masih tetap menggunakan konsep perwakilan dalam pemilihan kepala daerahnya. Proses perubahan sistem pemilihan dari sistem perwakilan lewat jalur DPRD menjadi sistem pemilihan umum secara langsung yang diserahkan kepada rakyat bukan tanpa dasar dan landasan yang kuat. Penguatan kedaulatan rakyat dan partisipasi secara langsung terhadap pelaksanaan demokrasi serta ketidakpercayaan rakyat dengan sistem perwakilan

---

<sup>33</sup> Silahudin, “Memilih Pemimpin Daerah Secara Langsung”, <http://politik.kompasiana.com/2010/06/02/memilih-pemimpin-daerah-secara-langsung/>, diakses 3 Januari 2022.

yang kerap seiring dengan kehendak rakyat menjadi alasan paling utama untuk merubah sistem pemilihan kepala daerah.

Menurut Mahfud MD, berdasarkan pengalaman di Indonesia setidaknya ada dua alasan mengapa pemilihan langsung dianggap perlu. Pertama, pemilihan langsung lebih membuka peluang tampilnya calon pemimpin yang sesuai dengan kehendak mayoritas rakyat. Alasan kedua adalah untuk menjaga stabilitas pemerintahan agar tidak mudah dijatuhkan di tengah jalan oleh parlemen.<sup>34</sup>

Sementara Maswadi Rauf dalam makalahnya tahun 2005 menyebutkan bahwa setidaknya ada empat alasan mengapa pemilihan langsung perlu digelar, pertama untuk membangun otonomi daerah, kedua, menumbuhkan kepemimpinan lokal, ketiga, meningkatkan akuntabilitas publik dan transparansi pemerintah dan keempat adalah proses legitimasi rakyat yang kuat.

Pemilukada langsung, secara niscaya merupakan perluasan partisipasi politik rakyat dalam menentukan figur pemimpinnya sebagai perwujudan kedaulatan rakyat sehingga lahir pemimpin daerah yang sesuai dengan harapan dan aspirasi rakyat serta memiliki legitimasi politik yang kuat. Itu sebabnya, diperlukan figur kepala daerah dan wakil kepala daerah yang mampu membawa daerahnya ke arah perkembangan yang inovatif, berwawasan ke depan, dan siap melaksanakan perubahan yang lebih baik bagi kepentingan daerah yang dipimpinnya. Di dalam itu pun, harapan pemilukada langsung, memiliki peran yang sangat strategis dalam rangka pengembangan kehidupan demokrasi lokal,

---

<sup>34</sup> Mahfud MD, 2007, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta, hlm.133-135.

keadilan, pemerataan, kesejahteraan rakyat, dan sekaligus memelihara keutuhan dan hubungan yang serasi dan harmonis antara pemerintah dengan rakyat, pemerintah daerah dan pemerintah pusat. Namun demikian, pemilu kada langsung rata-rata baru satu hingga dua periode diberlakukan (sejak tahun 2005). Ini disadari atau tidak, merupakan "sesuatu" yang baru dalam kehidupan politik negara bangsa ini, sehingga dalam realitas fakta sosialnya belum berjalan sebagaimana mestinya.

Dalam perspektif politik, pemilu kada langsung sebagai perhelatan demokrasi lokal niscaya merupakan salah satu rangkaian dari proses penataan kehidupan politik negara bangsa Indonesia. Di dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, dinyatakan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Selanjutnya, dalam UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 24 ayat (5) dijelaskan bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah itu.

Dengan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut, jelas bahwa pemilihan kepala daerah langsung adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Dengan demikian, tahun 2005 bagi provinsi ataupun kabupaten/kota berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 merupakan kali pertama menyelenggarakan pemilu kada langsung sebagai tonggak sejarah baru dengan memilih langsung gambar pasangan calon oleh rakyat pemilih warga provinsi

dan kabupaten/kota daerah masing-masing yang telah memiliki hak pilih.

Seiring dengan landasan hukum yang begitu kuat dan adanya harapan pemenuhan hak politik masyarakat secara maksimal, maka eksistensi pemilukada sejatinya harus tetap dipertahankan dalam rangka mewujudkan pemerintahan daerah yang demokratis. Berbagai kegagalan yang pernah ditorehkan oleh DPRD yang telah diberikan mandat oleh rakyat dalam memilih kepala daerah setidaknya juga akan terjawab dengan diselenggarakannya pemilukada. Rakyat sebagai pemegang kedaulatan semestinya tidak lagi dibatasi hak politiknya dengan hanya melakukan pemilihan terhadap anggota legislatif semata, namun juga pemilihan kepala daerah (eksekutif) harus dipertahankan lewat pintu pemilihan oleh rakyat.

Memang, dalam kenyataannya pemilukada langsung masih menunjukkan ke- senjangan antara harapan dan kenyataan. Bahkan tidak sedikit kalangan yang kemu- dian berargumen bahwa pemilukada justru hanya membebani keuangan daerah dan me- nambah maraknya politik uang. Pemilukada langsung masih didominasi kelompok elit tertentu melalui oligarki politik, sehingga menjadi perwujudan demokrasi semu. Proses politik sebagai suatu penguatan masyara- kat lokal masih belum terjadi, bahkan lebih jauh dari itu konflik- konflik horizontal yang mengarah kepada anarkisme justru acapkali terjadi.

Guna merespons berbagai pandangan yang berkembang itu, pemerintah telah menggulirkan usulan untuk mengembalikan pemilihan kepala daerah kepada DPRD. Usulan itu tentunya patut disesalkan. Kare- na bagaimanapun, pengembalian sistem pemilihan kepala daerah kepada DPRD hanyalah langkah

mundur demokrasi di tanah air. Sekalipun Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 menyatakan bahwa gubernur dipilih secara demokratis, pilihan politik pembentuk undang-undang telah mempersempit maknanya menjadi pemilihan secara langsung. Sebagai sebuah *legal policy*, Pasal 56 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis berdasar asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Dalam konteks lebih luas, *legal policy* pembentuk undang-undang memaknai frasa “dipilih secara demokratis” menjadi pemilihan langsung merupakan salah satu bentuk konkret asas kedaulatan rakyat. Bagaimanapun, dengan menggunakan sistem perwakilan, rakyat akan kehilangan kedaulatannya secara langsung menentukan Gubernur. Banyak pengalaman menunjukkan bahwa pemilihan dengan sistem perwakilan terlalu sering mendistorsi kehendak dan logika rakyat.<sup>35</sup>

Usulan yang mengemuka terkait dengan perubahan model pemilihan kepala daerah dari sistem pemilihan langsung menjadi sistem perwakilan oleh DPRD mengemuka seiring dengan adanya rencana pemerintah untuk merevisi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang sebelumnya sudah direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008. Revisi UU itu sendiri rencananya akan dipecah menjadi tiga bagian RUU, yakni RUU Pemerintahan Daerah, RUU Pemilihan Kepala Daerah, dan RUU Desa. Proses pemecahan ini memang bisa dipahami sebagai langkah konkret dalam mematangkan sistem pemerintahan di daerah yang selama ini masih

---

<sup>35</sup> Saldi Isra, “Haruskah Kembali ke DPRD?”, <http://cetak.kompas.com/read/2010/12/16/03572281/haruskah.kembali.ke.dprd>, diakses 2 Januari 2011.

bernaung dalam satu regulasi induk, yaitu UU Pemerintahan Daerah. Dengan pemecahan UU ini, maka harapan akan adanya pengaturan dan mekanisme yang jelas terkait dengan pemerintahan di daerah akan dapat terjawab secara tuntas.

Terlepas dari upaya dimaksud, langkah untuk mengembalikan sistem pemilihan gubernur kepada DPRD patut dimaknai sebagai kemunduran bagi demokrasi. Sampai saat ini, kendati RUU dimaksud masih dalam proses pematangan di eksekutif, namun kalangan legislatif sudah mulai menggulirkan sikap berseberangan. Sejumlah fraksi di DPR sudah mulai pasang badan untuk melakukan penolakan terhadap wacana yang satu ini. Setidaknya ada tiga fraksi yang sudah memunculkan sinyal penolakan, yaitu fraksi PDI Perjuangan, fraksi Partai Demokrat, dan fraksi Partai Kebangkitan Bangsa. Memang harus diakui bahwa sistem pemilihan langsung yang saat ini masih berjalan dalam kenyataannya kerap melahirkan sejumlah persoalan. Maraknya praktik politik uang dan menjamurnya potensi konflik horizontal di kalangan masyarakat menjadi eksese buruk yang tidak terhindarkan. Situasi buruk ini tidak terlepas dari sikap yang dipertontonkan oleh para kandidat gubernur yang justru tidak jarang membenturkan situasi dan kondisi masyarakat dengan kepentingan pribadinya.

Seiring dengan maraknya persoalan yang mengiringi perjalanan sistem pemilihan langsung bagi para kepala daerah di tanah air, sikap skeptis dan apatis publik pun menjadi konsekuensi turunan yang tidak terelakkan. Pelaksanaan demokrasi di daerah tidak jarang hanya menjadi ajang perebutan kekuasaan dan pertarungan kepentingan sejumlah kalangan. Pemaknaan yang salah kaprah ini

sering menimpa para kandidat yang kurang beruntung dalam tahapan pilkada. Ketika dinyatakan tidak layak bertarung dalam pilkada atau justru menelan kekalahan pada saat pesta demokrasi sudah digelar, maka berbagai bentuk aksi penyimpangan hukum sering digulirkan.

Namun demikian, di tengah berbagai kelemahan itu tentu harus diakui pula bahwa sederet sumbangsih positif telah berhasil ditorehkan oleh pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung. Menguatnya legitimasi kepala daerah merupakan salah satu bukti konkret bahwa sistem pemilihan kepala daerah yang dijalankan saat ini masih layak untuk ditindaklanjuti. Tingkat kepercayaan diri bagi kepala daerah dalam menjalankan tugas pelayanan publiknya kian mendekati kemapanan karena langsung mendapat mandat dari rakyat. Maka tidak mengherankan bahwa kemudian pascapenerapan sistem pemilihan kepala daerah secara langsung, daerah-daerah yang sudah mengukir prestasi dalam mengembangkan konsep otonominya sudah mulai menjamur. Semua itu tidak terlepas dari tingkat kebebasan yang melekat pada masing-masing kepala daerah setelah mendapatkan mandat secara langsung dari rakyat. *Deal* politik yang dulunya menjamur ketika peran DPRD masih mendominasi penentuan kepala daerah secara perlahan telah dapat dikikis. Arogansi DPRD dalam melakukan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan juga kian mendekati tahap normalisasi.

Kalaupun kini kita menyaksikan berbagai kekurangan yang kerap mewarnai jalannya demokrasi lokal, mestinya hal itu harus dimaknai sebagai

bagian dari proses pembelajaran demokrasi menuju level kematangan. Beragam kekurangan itu harus dilihat dalam perspektif peralihan sistem menuju perubahan yang lebih baik. Membangun demokrasi jelas tidak semudah membalikkan telapak tangan. Dibutuhkan tenggang waktu peralihan menuju proses kesempurnaan, setidaknya mendekati arah yang lebih baik dari masa sebelumnya. Bangsa dengan luas wilayah dan tingkat kepadatan konstituen yang begitu besar seperti Indonesia tentu tidaklah dapat mengadopsi secara utuh sistem demokrasi langsung (*direct democracy*) versi Yunani Kuno dengan segala kelebihanannya. Kalau sejarah kelahiran demokrasi di Negara-kota (*City State*) Athena dapat berlangsung dengan baik, maka faktor pembangun kesuksesan itu juga harus dipandang sebagai bagian tak terpisahkan dari proses yang ada. Kuantitas konstituen di Yunani jelas sangat kontras dengan konstituen Indonesia, oleh karenanya berbagai persoalan yang mewarnai demokrasi langsung di tingkat lokal mesti ditempatkan dalam koridor yang seruang dan sebangun dengan situasi terkini.<sup>36</sup>

Mestinya berbagai efek buruk itulah yang mesti dijadikan acuan dalam rangka menata dan membangun sistem demokrasi lokal yang lebih mumpuni. Konflik horizontal yang lahir dari proses pilkada dan beragam persoalan lainnya harus dimaknai sebagai bagian dari proses pematangan. Bagaimanapun, bangsa Indonesia di tengah beragam kelemahan yang ada, termasuk orientasi berbagai pihak dari pelaksanaan pilkada yang masih jauh dari makna hakikinya tidaklah relevan diperalat untuk membangun regulasi

---

<sup>36</sup> Janpatar Simamora, "Pasang Surut Model Demokrasi Lokal" [http://www.medanbisnisdaily.com/news/read/2010/12/29/12826/pasang\\_surut\\_model\\_demokrasi\\_lokal/](http://www.medanbisnisdaily.com/news/read/2010/12/29/12826/pasang_surut_model_demokrasi_lokal/), diakses 30 Desember 2010.

dengan melakukan upaya tambal sulam.

### **E. Solusi Mengatasi Persoalan dalam Pilkada**

Sebagaimana dikemukakan di atas bahwa pelaksanaan pilkada secara langsung telah membawa sejumlah manfaat besar khususnya dalam penataan demokrasi lokal di tanah air. Terpenuhinya hak-hak politik masyarakat yang ditandai dengan peran sertanya dalam memilih kepala daerah adalah perwujudan dari prinsip kedaulatan rakyat yang dianut bangsa Indonesia.

Kendati demikian, seiring dengan pelaksanaan demokrasi lokal secara langsung, maka berbagai efek buruk juga menjadi tidak terhindarkan. Maraknya politik uang, terjadinya konflik horizontal dan mahal biaya yang harus dipikul oleh daerah adalah sederet persoalan yang tidak terelakan. Para kandidat tidak jarang terjebak dalam berbagai persaingan yang tidak sehat dan tidak memberikan pendidikan politik dengan baik kepada masyarakat.

Semestinya pilkada langsung sebagai momentum demokratisasi tidak hanya menjadi ritual dalam suksesi kepemimpinan untuk meraih kekuasaan, akan tetapi pilkada langsung sebagai pembelajaran dan pendidikan politik terhadap masyarakat akar rumput (*grass root*) sehingga nantinya diharapkan proses demokratisasi tidak mengalami hambatan yang berarti. Idealnya demokratisasi tidak sekadar menjadi kelengkapan administratif dalam sistem kenegaraan, akan tetapi demokratisasi menjadi pilar dan roh yang kokoh dalam setiap peralihan kepemimpinan-kekuasaan. Sebagian masyarakat menilai bahwa masyarakat kita telah mampu menjalankan nilai-nilai demokrasi.

Buktinya, pemilihan presiden secara langsung bisa berjalan dengan lancar

tanpa melahirkan kekerasan politik di tingkat akar rumput. Hal itu tentunya menjadi referensi positif bagi budaya demokrasi di Indonesia, sehingga otonomi daerah dengan UU No. 32 Tahun 2004 dijadikan landasan progresif guna melaksanakan harapan demokrasi lokal melalui pemilihan kepala daerah secara langsung. Di satu sisi, pilkada langsung menjadi sarana dalam penguatan demokrasi lokal, namun di sisi lain kultur politik masyarakat lokal tidak mendukung. Ketergantungan terhadap politik nasional tak bisa kita bantah kebenarannya, sehingga pemilihan kepala daerah menjadi melenceng dari cita-cita awalnya lantaran adanya intervensi pusat.

Di sinilah letak persoalan yang perlu mendapat jawaban secara menyeluruh. Adanya intervensi partai politik yang berlebihan tidak jarang justru menjadi awal terjadinya konflik horizontal di tingkat daerah. Kemerdekaan dan kebebasan berpendapat rakyat tidak jarang mengalami penyumbatan karena peran partai politik yang terlalu mendominasi hingga ke tingkat daerah. Sebagai konsekuensinya, maka sikap apatis rakyat terhadap pilkada menjadi timbul. Hal itu ditandai dengan tingginya angka golongan putih atau konstituen yang tidak memberikan hak pilihnya pada saat pemilihan karena karena pilihan politiknya justru terkendala dengan adanya intervensi parpol.

Partisipasi rakyat dalam pemilu baik yang menggunakan hak pilih maupun yang tidak, sesungguhnya bukan merupakan variabel independen yang berdiri sendiri, namun dipengaruhi oleh faktor-faktor lain seperti sikap apatis, pasif dan bahkan pragmatis dengan alasan bahwa memilih atau tidak

memilih tidak mempengaruhi keadaan hidupnya. Dalam situasi yang demikian, “pertemuan harapan” antara pemilih dengan yang dipilih tentu saja merupakan bagian tak terpisahkan dalam kolaborasi membangun daerahnya. Itu sebabnya, salah satu aspek yang dianggap penting adalah merajut kesadaran partisipasi masyarakat bahwa pemilukada yang berkualitas adalah sejauh mana sikap dan motivasi politik masyarakat dan kandidat tersebut dapat bersama-sama membangun hakikat tujuan otonomi daerah. Pemilukada langsung bukan sekadar memperebutkan kursi kepala daerah yang tidak memiliki implikasi terhadap kesejahteraan masyarakat. Namun justru harus menjadi tantangan dalam memelihara demokrasi untuk kesejahteraan rakyat. Program-program yang membumi sesuai dengan konteks daerah tampaknya tak bisa diabaikan oleh kandidat sebagai awal keberangkatannya memberdayakan daerah.

Di samping itu, kredibilitas pemilukada

secara universal ditandai dengan undang-undang pemilu yang mengatur hal-hal utama dalam penyelenggaraan pemilu seperti pengaturan siapa yang berhak memilih/dipilih, apa peran partai politik, bagaimana pendanaan pemilu termasuk *public financing of elections*, aturan kampanye pemilu, cara pemungutan suara dan penghitungan suara, sanksi atas pelanggaran dan kejahatan pemilu, serta penyelesaian sengketa pemilu. Tidak kalah pentingnya organisasi penyelenggara pemilu seperti Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang diharapkan dapat menjalankan tugasnya secara independen dan kompeten.<sup>37</sup>

Selain itu, dalam rangka mengatasi berbagai kelemahan yang mewarnai

---

<sup>37</sup> Susilo Bambang Yudhoyono, “Pemilu Sebagai Wujud Kedaulatan Rakyat”, *Sambutan*, Presiden RI pada Pembukaan Konferensi ke-7 Hakim Mahkamah Konstitusi di Jakarta, 13 Juli 2010.

pelaksanaan pemilu, maka peran partai politik sangatlah urgen untuk dipertimbangkan. Partai politik sebagai penyandang fungsi sosialisasi, pendidikan, partisipasi, dan rekrutmen politik merupakan media yang sangat efektif dalam memicu partisipasi politik rakyat daerah. Partai politik harus mampu memberikan pendidikan politik yang maksimal terhadap rakyat agar tidak terlibat dalam gejolak persoalan yang begitu sering menodai pelaksanaan pemilu.

Pendidikan politik dari berbagai agen dalam pemilu yang dilakukan dengan baik akan berdampak pada kontribusi partisipasi politik yang baik pula. Peran partai politik yang melakukan penjangkauan calon pasangan dengan obyektif dan sesuai dengan kebutuhan rakyat dalam menentukan pimpinan politik daerah akan menarik minat rakyat daerah untuk berperan serta. Bahkan dengan langkah ini, maka konflik horizontal yang selama ini kerap mengiringi proses pemilu dengan sendirinya akan dapat diminimalisir.

Rakyat tidak akan mungkin termotivasi dalam melakukan berbagai tindakan anarkis yang dapat merusak proses demokrasi kalau tidak diawali dari adanya persoalan yang diyakini dapat mengebiri suara rakyat. Pada saat yang demikian, pendidikan politik terhadap kader, para kandidat, dan konstituenya menjadi senjata yang sangat ampuh untuk proses pematangan demokrasi di tingkat lokal. Penyelenggaraan pemilu haruslah dimaknai sebagai sarana dalam mewujudkan pemerintahan daerah yang demokratis yang harus dipertahankan eksistensinya. Oleh karena itu, maka mengurai dan menuntaskan berbagai persoalan yang ada dan selama ini dipandang sebagai kelemahan dari

sistem pemilukada secara langsung menjadi sangat penting demi menjaga tetap keutuhan pelaksanaan kedaulatan rakyat di tingkat lokal.

Kendati beragam kelemahan masih mewarnai proses demokrasi lokal, namun hal itu haruslah dipandang sebagai proses pematangan menuju negara demokrasi yang sesungguhnya. Justru berbagai persoalan itu harus dipandang sebagai tantangan dalam membangun demokrasi yang tangguh. Dalam mengurai beragam persoalan yang ada, maka perlu kiranya dibangun regulasi baru yang mampu mereduksi persoalan secara perlahan tanpa harus memutus proses kedaulatan rakyat dengan mengubah sistem pemilukada secara langsung dengan mengembalikannya ke sistem perwakilan lewat jalur DPRD. Pelaksanaan pemilukada secara serentak di tanah air bisa saja dilakukan dalam rangka memangkas kemahalan biaya yang harus ditanggung dalam menggelar demokrasi lokal.

## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **A. Jenis Penelitian**

Penelitian hukum ini termasuk dalam penelitian hukum yuridis (normatif)-empiris, dengan bentuk penelitian evaluatif yang bertujuan untuk menilai pelaksanaan suatu peraturan perundang undangan dan dilakukan dengan mengadakan penelitian kepustakaan serta penelitian lapangan.

#### **B. Sifat Penelitian**

Penelitian ini termasuk penelitian yang bersifat deskripsi, yaitu penelitian yang bertujuan untuk mendeskripsikan secara sistematis, faktual dan akurat terhadap suatu populasi atau daerah tertentu, mengenai sifat sifat, karakteristik karakteristik tertentu atau faktor faktor tertentu. Adapun faktor faktor yang ingin dideskripsikan dalam penelitian ini adalah demokratisasi penyelenggaraan pemilihan kepala daerah berdasarkan Undang undang Pemerintahan Daerah (Tinjauan yuridis-empiris terhadap Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 pada proses penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Langsung di Kabupaten Rejang Lebong Tahun 2020).

#### **C. Sumber Data**

##### **1. Data Primer**

Data yang diperoleh dari hasil penelitian lapangan dengan cara mengajukan pertanyaan secara lisan (wawancara) maupun dengan mengajukan pertanyaan secara tertulis.

## 2. Data Sekunder

Data yang diperoleh dari penelitian bahan pustaka dengan cara mengumpulkan data yang terdapat dalam peraturan perundang undangan, buku buku dan artikel serta sumber data responden yang ada hubungannya dengan masalah yang akan diteliti.

### **D. Teknik Pengumpulan Data**

#### 1. Observasi

Observasi adalah pengamatan dan pencatatan secara teliti dan sistematis atas gejala-gejala (fenomena) yang sedang diteliti.<sup>38</sup> Selama observasi dilakukan peneliti melakukan pencatatan terhadap semua fenomena yang ditemui dengan menggunakan catatan lapangan. Dalam hal ini peneliti bertindak sebagai pengamat non partisipan. Observasi dilakukan dengan cara mengamati perubahan pengaturan (regulasi) sebagai penjabaran dan tindak lanjut dari Undang undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah dalam berbagai bentuk produk hukum yang mengatur sistem dan mekanisme yang mempengaruhi penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung di Kabupaten Rejang Lebong.

#### 2. Wawancara

Wawancara adalah teknik pengumpulan data dengan cara tanya bertanya langsung dengan responden, sambil bertatap muka antara pewawancara dan responden atau orang yang diwawancarai, dengan atau tanpa menggunakan pedoman wawancara. Bentuk wawancara yang

---

<sup>38</sup> Soeratno dan Lincolin Arsyad, *Metodologi Penelitian Ekonomi dan Bisnis* (Yogyakarta: STIM YKPN, 2008), h. 84

digunakan peneliti yaitu wawancara tak terstruktur atau terbuka (*unstructured interview*) yaitu wawancara yang bebas di mana peneliti tidak menggunakan pedoman wawancara yang telah tersusun secara sistematis dan lengkap untuk pengumpulan datanya. Pedoman wawancara yang digunakan berupa pokok wawancara saja.<sup>39</sup>

Peneliti dalam penelitian ini melakukan wawancara secara langsung kepada sejumlah informan yang berkaitan dengan permasalahan penelitian dengan menggunakan pedoman wawancara hanya berupa garis-garis besar sebagai acuan. Penulis mengajukan pertanyaan-pertanyaan kepada informan.

### 3. Dokumentasi

Dokumentasi merupakan catatan peristiwa yang sudah berlalu. Dokumen bisa berbentuk tulisan, gambar, atau karya-karya monumental dari seseorang. Dokumen yang berbentuk tulisan misalnya catatan harian, tulisan biografi, peraturan dan kebijakan. Studi dokumen adalah merupakan pelengkap dari penggunaan metode observasi dan wawancara.<sup>40</sup> Pengumpulan data dilakukan dengan cara melakukan pengumpulan, pencatatan serta dengan menganalisis data-data.

## **E. Responden Penelitian**

Penyelenggara Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung Kabupaten Rejang Lebong yaitu jajaran Komisi Pemilihan Umum Daerah, Aparat

---

<sup>39</sup> Elvinaro Ardianto, *Metode Penelitian...*, h. 320

<sup>40</sup> Sugiyono, *Metode Penelitian Pendidikan: Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R & D* (Bandung: Alfabeta, 2012), h. 329

Pengawas Pilkada, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Pemerintah Daerah/  
Desk Pilkada.

#### **F. Analisis Data**

Teknik analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif yaitu suatu tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif analisis, yaitu yang dinyatakan responden secara tertulis atau lisan dan juga perilaku nyata, yang diteliti dan dipelajari sebagai suatu yang utuh.

Sedangkan analisis kualitas yang digunakan model interaktif, yaitu komponen reduksi data, sajian data dilakukan bersama dengan pengumpulan data, dan setelah data terkumpul, maka tiga komponen tersebut berinteraksi, apabila kesimpulan dilaksanakan kurang kuat, maka perlu ada verifikasi dan peneliti kembali mengumpulkan data lapangan.

## **BAB IV**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **A. Hasil Penelitian**

Pemilihan Kepala Daerah secara langsung telah menjadi perkembangan baru dalam memahami “dipilih secara demokratis” sebagaimana ditentukan dalam pasal 18 ayat (4) UUD RI tahun 1945. oleh karena itu jika UU no 9 tahun 2015 memberikan ruang yang luas terhadap pemilihan Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat. Hal ini memang merujuk ke pasal 18 ayat (4) UUD RI tahun 1945 itu. Dalam perspektif sosiologis ada desakan social yang bergelora dan bergejolak ketika era reformasi yang menuntut adanya demokratisasi dan transparansi dalam pemerintahan baik pusat maupun daerah. Salah satu wujud dari demokratisasi itu adalah dilaksanakannya pemilihan Kepala Daerah secara langsung. Dengan demikian Kepala Daerah yang terpilih benar-benar representative. Aspirasi rakyat lebih terakomodasi dengan pemilihan Kepala Daerah secara langsung itu. Tetapi sistem yang demikian memang masih menimbulkan masalah yakni ketika calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah harus melalui partai politik. Pasal 59 ayat (1) UU nomor 9 tahun 2015 menyebutkan “Peserta Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah pasangan calon yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik”.

Ketentuan ini menimbulkan masalah, sehingga pada tahun 2007 yang

lalu seorang anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kabupaten Lombok Tengah, Lalu Ranggalawe memohon pengujian UU nomor 9 tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah terhadap UUD RI tahun 1945. Lalu Ranggalawe menginginkan agar calon independent untuk Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diperbolehkan secara juridis. Argumen Lalu Ranggalawe bahwa munculnya calon independent yang hanya diperbolehkan di propinsi Nangroe Aceh Darussalam (NAD) berdasarkan ketentuan UU nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, dianggap merupakan bentuk diskriminasi, karena demokrasi merupakan faham kerakyatan yang tidak memperkenankan adanya diskriminasi dan intervensi yang bermuatan kekuasaan, jabatan maupun golongan tertentu. Terhadap argumen ini pemerintah tidak sependapat, karena sebenarnya masih dibuka peluang untuk calon perseorangan melalui pasal 59 ayat (3) UU nomor 9 tahun 2015. Pasal 59 ayat (3) ini mewajibkan kepala Partai Politik atau gabunga Partai Politik untuk membuka kesempatan yang seluas-luasnya bagfi bakal calon perseorangan yang memenuhi syarat dan memproses bakal calon dimaksud melalui mekanisme yang demokratis dan transparan.<sup>41</sup>

Dengan calon independent, hak-hak politik warga Negara didaerah semakin melebar. Artinya setiap orang boleh menjadi calon kepala daerah dengan tidak harus melalui partai politik atau gabungan partai politik. Namun, calon independent dalam penyelenggaraan demokrasi didaerah belum

---

<sup>41</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia nomor 5/ UU- V/2007, Perihal Pengujian UU nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah terhadap UUD RI tahun 1945, diputussenin, 23 juli 2007.

mendapat dukungan yang kuat kecuali misalnya di Aceh, calon independent kepala daerah dapat menang.

Perkembangan praktek ketatanegaraan dalam pemilihan kepala daerah (PILKADA) sekarang ini menunjukkan hukum positif dalam hal ini berubah. Dalam perspektif perubahan hukum nasional perubahan hukum ini menjadi fenomena yang patut dicermati. Perubahan hukum tidak harus lahir dari keinginan penguasa, tetapi juga dari adanya perubahan itu sendiri yang pada hakekatnya bersumber dari arus bawah yaitu aspirasi rakyat.

#### 1. Pergeseran Konsep Pemilihan Umum di Daerah Rejang Lebong

Pemilihan langsung Kepala Daerah/ Wakil Kepala Daerah oleh rakyat di daerah Rejang lebong secara formal tidak diatur oleh Undang-Undang Dasar 1945 pasca amandemen, karenanya untuk penyelenggaraan pemilihan langsung Kepala Daerah/ Wakil Kepala Daerah oleh rakyat bersangkutan dengan cara lain asalkan demokratis.

Sesuai amanat Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah, untuk lancarnya pilkada langsung oleh rakyat maka di terbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah.

Menarik untuk disimak dari Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 bahwa Pilkada sendiri tidaklah murni '*election*', melainkan '*selection*'. Pasal 65 ayat (1) menyatakan: "Pemilihan kepala Daerah dan wakil kepala Daerah dilaksanakan melalui masa persiapan, dan tahap

pelaksanaan.” Ayat (2) pasal tersebut kemudian menyatakan: ”Masa persiapan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: a. Pemberitahuan DPRD kepada kepala Daerah mengenai berakhirnya masa jabatan; b. Pemberitahuan DPRD kepada KPUD mengenai berakhirnya masa jabatan kepala Daerah; c. Perencanaan penyelenggaraan, meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan pelaksanaan pemilihan kepala Daerah; d. Pembentukan Panitia Pengawas, PPK, PPS dan KPPS; e. Pemberitahuan dan pendaftaran pemantau.

Pasal tersebut memberi indikasi bahwa walaupun tidak lagi berperan dalam proses pemilihan KDH, namun sesungguhnya kekuasaan penentuan jabatan kepala Daerah masih berada pada kendali DPRD. Bahkan Pasal 109 ayat (3) menyatakan, bahwa ”Pasangan calon Gubernur dan wakil Gubernur terpilih diusulkan oleh DPRD provinsi, selambat-lambatnya dalam waktu 3 (tiga) hari, kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri berdasarkan berita acara penetapan pasangan calon terpilih dari KPU provinsi untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan.”

Kemudian Pasal ayat (4) menyatakan, bahwa: “Pasangan calon bupati dan wakil bupati atau walikota dan wakil walikota diusulkan oleh DPRD kabupaten/kota, selambat-lambatnya dalam waktu tiga hari, kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur berdasarkan berita acara penetapan pasangan calon terpilih dari KPU Kabupaten/Kota untuk

mendapatkan pengesahan pengangkatan.”

Dua pasal tersebut merupakan dasar pikir utama bahwa Pemilihan Kepala Daerah menurut Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 bukanlah ‘*election*’ dalam arti sesungguhnya tetapi ‘*selection*’ yang dibumbui kuat ‘*election*’. Pada tataran praksis, konsepsi tersebut memiliki implikasinya masing-masing oleh karena itu, tidaklah bijaksana jika memaksakan kehendak paradigma ‘*election*’ terhadap materi undang-undang tersebut.

Seleksi berbeda dari eleksi. Perbedaannya bahwa panitia pemilihan memiliki otoritas atau tidak untuk secara langsung menyatakan bahwa kedudukan tertentu secara sah diisi oleh Pemenang Pemilu. Jika memiliki otoritas, itu termasuk ‘*election*’. Adapun pejabat yang berwenang mengesahkan calon Pemenang berfungsi sebatas untuk memperkuat otoritas tersebut. Sebaliknya jika tidak memiliki otoritas melainkan masih harus diteruskan oleh adanya lembaga lain, proses pemilihan tersebut sesungguhnya beralih fungsi menjadi ‘*selection*’ yang dikerangkai oleh ‘*election*’. Inti dasarnya masih tetap ‘*selection*’. Pada tingkatan yang paling rendah, seleksi tidak membutuhkan pemilihan terbuka melainkan dengan penunjukkan. Pada tahapan yang agak moderat, seleksi dilakukan dengan *fit and proper test*.

Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 mengalihkan tugas pemilihan dari DPRD kepada KPUD yang masih di bawah lembaga perwakilan lokal tersebut. Proses seleksi yang menjadi pilihan undang-undang tersebut ditujukan bahwa upaya demokratisasi tidak perlu dilakukan secara drastis.

Untuk itu, sangat logik jika pintu partai masih menjadi satu-satunya akses calon Kepala Daerah.

Sistem seleksi yang kuat ini dipatahkan berurutan oleh Mahkamah Konstitusi dengan menggeser pertanggungjawaban KPUD bukan kepada DPRD, dan terakhir adanya calon independen. Sesungguhnya *selection* berubah menjadi sistem '*election*'. Dari nilai demokrasi, pilihan seleksi memiliki kadar yang lebih rendah. Namun, seringkali diambil karena beberapa pertimbangan. Pertimbangan utamanya, bahwa pancaran pengelolaan pemerintahan Daerah dari pemegang kekuasaan eksekutif ke Daerah dilakukan oleh dua lembaga, yakni DPRD dan pemerintah Daerah. Dalam Undang-Undang Nomor tidak disertai adanya anak kalimat perlunya keterlibatan pihak lain di Daerah di luarkedua lembaga tersebut dalam mengemban pemerintahan Daerah.

Paradigma seleksi jabatan kepala Daerah merupakan pilihan logis bagi pengembangan pemerintahan Daerah yang bersumber pada konsep negara kesatuan. Eleksi murni hanya terjadi pada kepala pemerintahan sebuah negara atau negara bagian yang memiliki kedaulatan. Pemerintahan Daerah seperti diketahui tidak memiliki kedaulatan, melainkan pancaran kekuasaan yang bersumber dari kekuasaan eksekutif di tingkat nasional. Dengan demikian, dalam sebuah negara bagian pun pemerintahan Daerah yang ada tidak dimungkinkan terjadinya eleksi murni.

Adanya pintu di luar partai di beberapa pemerintahan Daerah dalam

sebuah negara bagian selalu dilakukan dengan model *fit and proper test* dan adanya konvensi dari berbagai partai lokal atau cabang dari partai nasional yang dikembangkan di negara bagian tersebut. Selain itu, kemungkinan calon independen terjadi bagi kepala Daerah dapat didorong oleh adanya sistem perwakilan lokal di negara-negara tersebut yang mengenal adanya calon independen. Oleh karena itu, jika lembaga perwakilan lokal tidak mengenal adanya anggota di luar partai, sangat sulit calon Kepala Daerah pun datang dari luar partai.

Pada umumnya perwakilan independen muncul pada sistem pemerintahan lokal yang sudah mengenal partai lokal. Negara kita tidak mengenal partai lokal, sehingga sangat sulit dikembangkan calon independen di tingkat lokal sebagai anggota DPRD. Oleh karena itu, calon kepala daerah dari unsur independen pun sangat sulit dikembangkan merunuti logika '*selection*'. Tetapi karena aroma kuatnya '*election*', putusan Mahkamah Konstitusi yang mengizinkan calon independen. Arah akhir dari sistem ini, kelak menuju sistem parelementer atau federalisme.

Baik eleksi maupun seleksi misi utamanya yakni diperolehnya calon terbaik. Namun juga, kedua instrumen tersebut ditentukan lagi oleh parameter utamanya yakni adanya pengembangan kriteria calon yang jelas, terarah dan terjaga. Pengembangan kriteria calon harus mampu mencerminkan kebutuhan Daerah dan kualifikasi calon. Dengan demikian, peran Panitia Pemilihan menjadi strategis.

Pilihan terhadap proses seleksi menurut Undang-Undang Nomor 9

tahun 2015 membawa KPUD sebagai panitia Pemilihan tersebut harus dikelola secara optimal. Nilai strategis KPUD membutuhkan keseriusan berbagai pihak yang berkepentingan terhadap kemajuan Daerah. Adanya pintu partai menyebabkan dalam pengembangan kriteria calon menuntut kemampuan Partai untuk konsisten mengikutinya. Jika sejak awal sudah terjadi proses yang berbau *money politics*, baik eleksi maupun seleksi sama-sama tidak bermanfaat. Kriteria tersebut juga menyangkut bagaimana proses pemilihan dilalui oleh masing-masing calon yang lolos seleksi administrasi oleh Panitia.

Adanya sanksi yang tegas serta cara sanksi itu dapat diwujudkan bagi pelanggar merupakan persoalan yang harus dicermati. Transparansi dalam penyelenggaraan pemilihan dari awal hingga mendapatkan calon terbaik perlu dikembangkan juga karena *money politics* bukan hanya dapat terjadi antara calon *vis a vis* partai dan calon *vis a vis* panitia, tetapi juga mungkin saja terjadi antara calon *vis a vis* pemilih.

## 2. Penguatan KPUD dalam Pelaksanaan Pilkada

Pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung (yang selanjutnya disebut dengan PILKADA), yang dimulai sejak tanggal 27 Juni tahun 2005 telah menarik perhatian banyak pihak, karena merupakan hal yang baru dalam perjalanan sejarah bangsa ini, mengingat banyaknya jumlah kota/kabupaten dan propinsi yang akan melaksanakan pilkada pada tahun tersebut. Yang menjadi pertanyaan dalam benak kita kemudian adalah sejauhmana kesiapan daerah-daerah tersebut untuk

menyelenggarakan pilkada. Beberapa komponen yang menjamin sukses tidaknya pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung diantaranya adalah kesiapan dari pelaksana Penyelenggaraan Pilkada.

Disamping juga faktor lain seperti kemampuan panitia pengawas dalam mengawal proses pilkada berlangsung serta partisipasi warga masyarakat yang memiliki hal pilih dalam memahami proses Pilkada, disamping juga pemahaman atas program dan kapabilitas masing-masing calon, sehingga dalam memnentukan calon yang dipilihnya tersebut adalah yang benar-benar memiliki program dan kapabilitas sebagai kepala daerah.

Kesuksesan Pilkada langsung tidak hanya dilihat dari perspektif kemajuan pelaksanaan otonomi daerah, khususnya yang tertuang dalam Undang Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, tetapi juga bagian inheren agenda reformasi politik, sebagaimana menjadi tuntutan mahasiswa saat meruntuhkan rezim Orde Baru.

Pemilihan kepala daerah (Pilkada) secara langsung yang dimulai pertengahan tahun 2005 yang lalu telah dilalui dengan penuh dinamika dari yang berjalan secara sukses dalam arti demokratis,<sup>42</sup> aman, dan damai, sebagaimana Pemilihan Presiden 2004 sampai dengan yang dilalui dengan cukup alot.

---

<sup>42</sup> Ilmuwan politik Juan J Linz dan Alfred Stepan mengatakan, suatu negara dikatakan demokratis bila memenuhi prasyarat antara lain memiliki kebebasan kepada masyarakat untuk merumuskan preferensi-preferensi politik mereka melalui jalur-jalur perserikatan, informasi dan komunikasi; memberikan ruang berkompetisi yang sehat dan melalui cara-cara damai; serta tidak melarang siapapun berkompetisi untuk jabatan politik. Dalam hal ini jelas, kompetisi politik yang damai menjadi prasyarat penting bagi demokrasi. Oleh karena itu, salah satu agenda terpenting dalam konteks Pilkada langsung adalah meminimalisasi potensi-potensi konflik. Lihat Israr Iskandar, *Potensi Konflik dalam Pilkada Langsung*, Suara Karya, Kamis, 10 Maret 2005.

a. Peran dan Kapasitas KPUD dalam Penyelenggaraan Pilkada dan masalahnya.

Salah satu tujuan reformasi adalah mewujudkan Indonesia yang lebih demokratis. Hal ini dapat dicapai dengan mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat. Selama ini, baik di masa Orde Baru maupun di Era Reformasi, kedaulatan sepenuhnya berada di lembaga-lembaga eksekutif dan legislatif. Bahkan di Era Reformasi, kedaulatan seolah-olah berada di tangan partai politik. Partai politik, melalui fraksi-fraksinya di MPR dan DPR, dapat melakukan apa saja yang berkaitan dengan kepentingan bangsa dan negara, bahkan dapat memberhentikan presiden sebelum berakhir masa jabatannya. Sedangkan di daerah-daerah, DPRD melalui pemungutan suara dapat menjatuhkan kepala daerah sebelum berakhir masa jabatannya.<sup>43</sup>

Proses demokrasi di daerah mulai tampak dengan ditandai adanya perubahan yang paling signifikan dalam Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 yaitu pengaturan mengenai sistem pilkada langsung. Dari 240 pasal dalam Undang-Undang tersebut, 63 pasal diantaranya mengatur tentang pemilihan kepala daerah langsung.<sup>44</sup>

Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 menganut sistem pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung

---

<sup>43</sup> Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2005), hal. 51.

<sup>44</sup> Indonesia, *Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah*, UU No. 32, LN. 125 Tahun 2004, TLN. No. 4437.

dengan memilih calon secara berpasangan.<sup>45</sup> Calon diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Sedangkan asas yang digunakan dalam pilkada sama dengan asas yang digunakan dalam pemilu sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003, yaitu asas langsung, umum, bebas dan rahasia (luber), serta jujur dan adil (jurdil).<sup>46</sup>

Penyelenggara pemilihan Kepala Daerah provinsi maupun kabupaten/kota diperlukan adanya suatu lembaga yang independen dan Imparsial. Pembentukan lembaga ini dapat dilakukan melalui 2 (dua) cara, yaitu (1) membentuk lembaga baru di setiap daerah pemilihan; atau (2) memanfaatkan keberadaan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota yang telah berpengalaman dalam menyelenggarakan pemilihan umum anggota legislatif dan pemilihan umum presiden dan wakil presiden.

Dengan alasan efisiensi biaya dan kelengkapan sarana prasarana serta kelayakan kemampuan yang telah dibuktikan oleh KPU dan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota sebagai penyelenggara pemilihan umum anggota legislatif dan pemilihan umum presiden dan wakil presiden, maka penyelenggaraan pemilihan kepala daerah

---

<sup>45</sup> Susie Berindra, Upaya Mencari Pemimpin Ideal”, <<http://kompas.com/kompas-cetak/0604/28/politikhukum/2630087.htm>>, 06 Mei 2006, menyatakan bahwa ketika reformasi 1998, muncul tuntutan dari masyarakat supaya pemerintah menggelar pemilihan ulang beberapa gubernur. Alasannya, para gubernur yang dipilih melalui DPRD itu terlibat korupsi, kolusi dan nepotisme. Selain itu, para gubernur itu terpilih ketika rezim Soeharto berkuasa. Namun, Mendagri saat itu, Syarwan Hamid, menolak keinginan masyarakat dengan tegas.

<sup>46</sup> Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, UU No. 12, LN. 37 Tahun 2003, TLN. No. 4277.

dibebankan kepada lembaga Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) yang organ-organnya merupakan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota yang diberi wewenang khusus oleh Undang-Undang dalam menyelenggarakan pemilihan kepala daerah.<sup>47</sup>

Penunjukan Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) sebagai penyelenggara Pilkada di masing-masing daerah, dimana KPUD yang dimaksud dalam hal ini adalah KPU Provinsi, Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003.

Undang-Undang Dasar 1945 tidak merumuskan lembaga penyelenggara pemilihan kepala daerah. Namun demikian penyelenggara pemilihan kepala daerah disebutkan dalam Pasal 57 ayat (1) Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015, yang menyatakan: “Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) yang bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)” . Namun berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 072 dan 073/PUU/III/2005 tanggal 22 Maret 2005, anak kalimat “*yang bertanggung jawab kepada DPRD*” dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut memiliki implikasi: (1) dalam pemilihan kepala daerah KPUD tidak bertanggungjawab kepada DPRD; (2) DPRD tidak berwenang meminta pertanggungjawaban tugas KPUD; (3) KPUD tidak berkewajiban

mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran pemilihan kepala daerah; dan (4) pembatalan calon kepala daerah yang terbukti melakukan pelanggaran berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap tidak lagi dilakukan oleh DPRD.

Ketentuan tersebut cukup logis dengan memandang bahwa amat sulit mencapai tujuan tersebut, apabila KPUD harus mempertanggungjawabkan kepada lembaga lain, seperti DPRD. Sebab DPRD merupakan unsur-unsur partai politik yang menjadi pelaku dalam kompetisi pilkada.

Dalam putusannya, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa pilkada memang bukan pemilu dalam arti formal, melainkan hanya dalam arti materiil. Maksudnya acuan pilkada tetap Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, tetapi dalam melaksanakan pilkada KPUD harus juga mengacu kepada asas-asas pemilu yang tercantum dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945, yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (luber dan jurdil). Terlebih lagi pemakaian asas-asas pemilu ini dinyatakan sendiri oleh Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015.

Dengan demikian, kewajiban KPUD adalah menyelenggarakan pilkada yang demokratis sesuai dengan pesan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 dan juga pilkada yang luber dan jurdil sesuai dengan pesan Pasal 22E ayat (1) UUD 1945. Dari perspektif publik, terlaksananya pilkada yang demokratis, luber, dan jurdil adalah hak konstitusional mereka. Pada tataran inilah KPUD harus bertanggungjawab kepada publik untuk

melaksanakan pilkada demokratis, luber, dan jurdil tersebut.

Salah satu aspek untuk terlaksananya pilkada demokratis, luber, dan jurdil itu adalah transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan pilkada, termasuk dalam hal penggunaan keuangan. Meskipun Mahkamah Konstitusi menyatakan secara finansial KPUD tidak bertanggungjawab kepada DPRD, tidak berarti KPUD tidak bertanggung jawab sama sekali. KPUD tetap dapat dimintai pertanggungjawabannya menurut peraturan perundang-undangan yang ada. Bila ada anggota KPUD yang terindikasi korupsi misalnya, kepolisian, kejaksaan, atau Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) tetap dapat menjangkau anggota tersebut. Secara administratif, KPU dapat melakukan penggantian terhadap anggota tersebut. Namun penggantian tersebut bukan terhadap anggota KPUD, melainkan terhadap anggota KPU provinsi, kabupaten/kota yang merupakan aparat bawahan KPU yang telah menjadi KPUD sebagai pelaksana pilkada langsung. KPUD harus menciptakan suatu sistem yang memungkinkan masyarakat dengan mudah mengakses segi-segi penyelenggaraan pilkada.

KPUD sebagai penyelenggara pilkada, kemudian ditegaskan lagi dalam Pasal 4 ayat

(1) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005, yang menyatakan:

(1) Pemilihan diselenggarakan oleh KPUD.

(2) Dalam menyelenggarakan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur,

KPUD Provinsi menetapkan KPUD kabupaten/kota sebagai bagian

pelaksana tahapan penyelenggaraan pemilihan.<sup>47</sup>

Pemberian kewenangan mengatur semua tahapan pemilihan kepala daerah kepada KPUD dengan berpedoman kepada Peraturan Pemerintah menimbulkan 3 (tiga) persoalan hukum. *Pertama*, ketentuan seperti ini bertentangan dengan prinsip kemandirian yang melekat tidak hanya kepada KPU, tetapi juga kepada KPUD sebagai aparatnya di daerah karena menempatkan KPUD dibawah pengarahannya pemerintah. KPU/KPUD yang mandiri berarti tidak berada di bawah golongan, partai politik, ataupun pemerintah, melainkan melaksanakan pemilihan umum sepenuhnya menurut undang-undang. Dengan kewenangan KPUD menetapkan ketentuan teknis semua tahapan Pilkada berdasarkan Peraturan Pemerintah, maka KPUD menerima pengarahannya dan supervisi dari pemerintah atau setidaknya-tidaknya jika ada permasalahan dalam penyelenggaraan pilkada harus bertanya dan berkonsultasi, menunggu pengarahannya dari pemerintah tentang pengaturan tahapan pilkada.<sup>48</sup>

*Kedua*, ketentuan tersebut tidak taat asas dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 yang sama sekali tidak memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk

---

<sup>47</sup>Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah*, PP No. 6, LN. No. 22 Tahun 2005, TLN. No. 4480, ps. 4 ayat (1) dan (2).

<sup>48</sup> Pendapat yang sama juga disampaikan oleh anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU) saat itu, Hamid Awaludin, dan Direktur Eksekutif Komite Independen Pemantau Pemilu (KIPP) Ray Rangkuti. Dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah langsung mulai Juni 2005, dapat muncul persepsi mengenai upaya pemerintah untuk mengintervensi proses tersebut. Hal ini merupakan salah satu kelemahan dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang masih membutuhkan peraturan pemerintah. Sehingga dapat memunculkan anggapan bahwa pemilihan kepala daerah tidak otonom. Persepsi itu muncul akibat masih dipakainya peraturan pemerintah (PP) dalam pemilihan kepala daerah langsung, sebagaimana dikutip dari <<http://www.apkasi.or.id>>, 24 Maret 2022.

membuat peraturan pelaksanaan pemilihan umum dengan alasan untuk menghindari pembuatan peraturan pemilihan umum oleh peserta pemilu. Pembuat Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 dengan sengaja tidak memerintahkan pemerintah (Presiden) membuat PP untuk menjalankan UU tersebut dengan maksud mencegah tindakan berpihak dari presiden/pemerintah kepada peserta pemilu. Itulah sebabnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 sudah mengatur secara lengkap ketentuan yang diperlukan untuk menyelenggarakan pemilihan umum, sedangkan penjabaran teknisnya diserahkan kepada KPU yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.<sup>49</sup>

*Ketiga*, pemberian kewenangan pengaturan teknis tahap persiapan dan pelaksanaan pilkada kepada KPUD bertentangan dengan asas eksternalitas dan efisiensi yang diatur dalam Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 itu sendiri. Urusan yang bersifat atau berlaku lintas daerah harus ditangani oleh instansi yang lebih tinggi (eksternalitas), dan suatu urusan akan lebih efisien ditangani oleh instansi yang berlingkup luas. Dikatakan demikian karena pengaturan teknis setiap tahapan tersebut merupakan penjabaran asas-asas pemilihan umum yang demokratis, yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (luber dan jurdil). Penjabaran asas-asas pemilihan umum ini berlaku di seluruh Indonesia, bahkan berlaku universal, sehingga tidak

---

<sup>49</sup> Lihat juga, Cetro, “Urgensi Revisi Undang-Undang Nomor 32 Taun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Sebelum Penyelenggaraan Pilkada”, dikutip dari <<http://www.cetro.or.id>>, 23 Maret 2022.

dapat didesentralisasikan kepada KPUD. Disebut tidak efisien karena bila pilkada diselenggarakan di 226 daerah (provinsi dan kabupaten/kota), maka harus dibuat 226 SK untuk setiap tahapan pilkada yang isinya sama. Pengaturan teknis pilkada seharusnya diserahkan kepada KPU, tetapi perencanaan dan penyelenggaraan pilkada diserahkan sepenuhnya kepada KPUD.

KPUD yang diberikan tugas sebagai penyelenggara pemilihan kepala daerah, menurut Pasal 1 angka 21 Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 adalah “Komisi Pemilihan Umum Daerah yang selanjutnya disebut KPUD adalah KPU Provinsi, Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 yang diberi wewenang khusus oleh Undang-Undang ini untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di setiap provinsi dan/atau kabupaten/kota”.

Sekarang yang menjadi permasalahan adalah samakah KPUD sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 dengan KPU berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003? Sebagaimana dikemukakan dimuka bahwa ketentuan yang melahirkan Komisi Pemilihan Umum terdapat dalam Pasal 22E Undang-Undang Dasar 1945 dalam Bab VIIB Pemilihan Umum, yang merupakan hasil perubahan ketiga tahun 2001. Pasal 22E ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan: “Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri”. Frase “komisi

pemilihan umum” ditulis dengan huruf kecil dan diawali dengan kata “suatu”, artinya hal yang belum tentu tentang nama dan jenis organisasinya. Menurut kaidah bahasa Indonesia, penulisan “komisi” dengan huruf kecil, belum menunjukkan nama (nomenklatur). Pemberian nama terhadap institusi penyelenggara pemilihan umum, yaitu “Komisi Pemilihan Umum” baru lahir melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

Dalam pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi atas Putusan Perkara Nomor 072- 073/PUU-II/2004 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan: Maksud pembuat undang-undang menetapkan KPU provinsi/kabupaten/kota berfungsi sebagai pelaksana tugas KPUD. Apabila anak kalimat tersebut dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, maka bunyi Pasal 1 angka 21 akan menjadi, “Komisi pemilihan umum daerah yang selanjutnya disebut KPUD adalah KPU provinsi/kabupaten/kota”, yang artinya dengan rumusan tersebut penyelenggara pilkada langsung adalah KPU provinsi/kabupaten/kota, sebagai bagian dari KPU yang dimaksudkan Pasal 22E UUD 1945. Dengan demikian dalam penyelenggaraan Pilkada, KPU menjadi regulator dan pengawas pelaksanaan Pilkada yang dilaksanakan oleh KPU provinsi/kabupaten/kota, padahal pengertian yang demikian bukanlah yang dimaksudkan oleh pembuat

undang-undang. Walaupun demikian dalam hal kewenangan yang berkait dengan masalah internal KPU dan KPU provinsi/kabupaten/kota tetap ada secara hierarkis, sehingga KPU tetap wajib melakukan tugas-tugas koordinasi dan supervisi untuk lebih memberdayakan kinerja KPU Provinsi/Kabupaten/ Kota.<sup>50</sup>

Menyikapi amar Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, disatu sisi Mahkamah Konstitusi ingin mengatakan bahwa secara formal KPUD itu berbeda dengan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota, sungguh pun memiliki organ yang sama. Pandangan ini dapat dipahami, jika dianalogikan dengan jabatan gubernur atau bupati. Sebagai Bupati, ia adalah aparat pusat yang ada di daerah. Di sisi lain sebagai Kepala Daerah, ia adalah aparat daerah yang bersama-sama dengan DPRD melaksanakan pemerintahan di daerah. Jadi satu kaki jabatan Bupati berpijak kepada pemerintah dan kaki lainnya berpijak kepada daerah.<sup>58</sup>

Dengan konstruksi pemikiran ini, memberikan beberapa implikasi. *Pertama*, secara substansi KPU Provinsi/Kabupaten/Kota berbeda dengan KPUD. *Kedua*, KPU masih mempunyai kewenangan pengawasan dan memberikan advis kepada KPU Provinsi/Kabupaten/ Kota. *Ketiga*, pengaturan proses pencalonan seperti penjadwalan pemilihan, penetapan pasangan calon kepala daerah menjadi kewenangan KPUD. *Keempat*, anggota KPUD sebagai aparat KPU di daerah, secara struktural tetap harus memperhatikan kebijakan atasannya (KPU).

---

<sup>50</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi atas Perkara Nomor 072-073/PUU-II/2004 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah Terhadap UUD 1945, hal. 112.

Keberadaan KPUD sebagai penyelenggara pemilihan kepala daerah kembali ditegaskan dalam konsiderans penjelasan umum angka 4 penjelasan Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, yang menjelaskan sebagai berikut:

“Melalui undang-undang ini Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) provinsi, kabupaten, dan kota diberikan kewenangan sebagai penyelenggara pemilihan kepala daerah. KPUD yang dimaksud dalam Undang-Undang ini adalah KPUD sebagaimana dimaksud Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat. Untuk itu, tidak perlu dibentuk dan ditetapkan KPUD dan keanggotaannya yang baru.”<sup>51</sup>

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka jelaslah bahwa penyelenggara pemilihan kepala daerah adalah Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD). KPUD dimaksud adalah KPU Provinsi, Kabupaten, dan Kota. KPU ini diberi wewenang sebagai penyelenggara pemilihan kepala daerah. KPUD yang dimaksudkan dalam Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 adalah KPU sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

Pertimbangan dipilihnya KPU Provinsi, Kabupaten, dan Kota yang bernama KPUD sebagai penyelenggara pemilihan kepala daerah dengan tidak membentuk lembaga baru dengan keanggotaan baru adalah untuk efisiensi waktu, tenaga, dan biaya. Pertimbangan ini didasari Karen perangkat, sarana, dan prasarana KPU Provinsi, Kabupaten, dan Kota sudah terbentuk di seluruh Indonesia.

---

<sup>51</sup> Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah*, UU No. 32, LN. 125 Tahun 2004, TLN. No. 4437, Penjelasan Umum angka 4.

Dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah, peran KPU di sini hanya sebatas menjadi acuan bagi KPUD dalam membuat berbagai peraturan yang selama ini sudah ada. Dalam Pasal 29 butir g dan Pasal 32 butir g Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 dinyatakan bahwa KPU provinsi maupun KPU Kabupaten/Kota melaksanakan kewajiban lain yang diatur dalam undang-undang. Dengan demikian ada kewenangan undang-undang untuk memberikan kewajiban lain kepada KPU Provinsi, Kabupaten, dan Kota.

Ada 3 (tiga) kewajiban lain yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 kepada KPU Provinsi, Kabupaten, dan Kota, yaitu: (1) penyelenggaraan pemilihan kepala daerah; (2) pertanggung jawaban pelaksanaan pemilihan kepala daerah kepada publik; dan (3) melaporkan pelaksanaan pemilihan kepala daerah kepada DPRD.

Selanjutnya Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 memang tidak memberi kewajiban atau wewenang khusus kepada KPU, namun hal ini sesungguhnya tidak berarti KPU kehilangan peran sama sekali. KPU tetap menjaga berfungsinya organisasi secara baik dan benar di tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Penempatan peran sentral kepada KPUD selaku penyelenggara Pilkada sebagaimana diamanatkan oleh UU No. 9 tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, dimana masing-masing KPUD adalah pelaksana penyelenggara pilkada yang satu sama lain terpisah dan tidak terjalin hubungan yang bersifat struktural diantara KPUD kabupaten/kota

dengan KPUD Provinsi, demikian juga hanya dalam hubungan diantara KPUD Provinsi dengan KPU di Jakarta. Masing-masing KPUD adalah penyelenggara pilkada yang otonom dan menjadi penanggung jawab pelaksanaan pilkada di daerahnya masing-masing, sehingga dikhawatirkan bahwa proses pelaksanaan pilkada akan sarat dengan masalah, memicu konflik vertikal diantara pendukung masing-masing calon mana kala masing-masing calon memakai simbol-simbol primordial dalam upaya menarik dukungan publik. Disamping juga dikhawatirkan KPUD tidak memiliki kemampuan untuk dapat menjamin pelaksanaan pilkada yang bebas, rahasia, jujur dan adil mengingat beratnya tanggung jawab politik yang harus dihadapi oleh setiap KPUD. Di samping itu juga, pemberian kewenangan kepada masing-masing KPUD di setiap provinsi dan kabupaten/kota dikhawatirkan tidak mendorong pelaksanaan pilkada dengan standar yang sama, sehingga akan sulit diperoleh standar pelaksanaan pilkada yang baku, agar dapat dijadikan indikator keberhasilan pelaksanaannya.

Penerbitan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 yang dikeluarkan oleh Departemen Dalam Negeri juga mengundang persoalan Kewenangan untuk membuat peraturan teknis penyelenggaraan pilkada yang dilakukan oleh Departemen Dalam Negeri merupakan sebuah kemunduran di dalam pelaksanaan demokrasi dan menempatkan Departemen Dalam Negeri pada posisi yang sebenarnya menjadi wilayah kewenangan KPU. Masalah yang menjadi fundamental di dalam upaya

membangun Indonesia yang lebih demokratis adalah bahwa demokrasi mengharuskan adanya pemisahan tanggung jawab kelembagaan yang jelas di antara lembaga pemerintah dan pilkada yang seharusnya dikelola oleh KPU selaku penyelenggara pemilihan umum yang bersifat nasional tetap dan mandiri.

Menarik untuk melihat pengalaman di negara lain yang telah lama membangun sistem politik demokratis, India, misalnya, sekalipun menganut sistem pemerinyahan federal, namun komisi Pemilihan Umum India (India Election Commission) yang Independen dan otonom tetap memiliki kewenangan untuk melakukan intervensi ke komisi Pemilihan Umum di negara bagian manakala komisi Pemiihan Umum di negara bagian memerlukan bantuan. Intervensi oleh Komisi Pemilihan Umum atas permintaan komisi Pemilihan Umum di negara ini dilakukan, baik untuk pemilihan umum bagi anggota DPR DPRD maupun untuk pemilihan umum yang diadakan di satu negara bagian saja. Hal ini terjadi kerap kali terjadi di daerah-daerah yang memiliki potensi konflik sebagai akibat masih maraknya gerakan- gerakan separatis seperti di Kashmir, Assan dan Nagaland. Intervensi ini semata-mata di lakukan untuk menjamin agar pemilihan umum dapat diselenggarakan secara bebas, jujur, rahasia, dan adil.

## **B. Pembahasan**

### **1. Perkembangan Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Sebagai Perwujudan dan Penguatan Demokrasi Lokal di Indonesia dalam**

### **perspektif Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah**

Pemilukada merupakan kompetisi politik di tengah masyarakat. Persaingan partai atau gabungan partai memperebutkan posisi kepala daerah tentu harus mencerminkan interaksi kelompok sosial. Politik kepartaian tentu dengan sendirinya mencerminkan perbedaan orientasi basis sosial pendukung. Sesuai prinsip keterwakilan masyarakat di dalam organisasinya, kelompok sosial jelas harus mendukung politik kepartaian tertentu. Hubungan partai dan basis sosial tidak harus permanen.<sup>52</sup> Sebagai suatu pengelompokan warganegara, partai mewakili perilaku politik masyarakat. Di satu pihak, partai memiliki identitas organisasional yang mewakili cita-cita dan aspirasi masyarakat. Di pihak lain, masyarakat memiliki identifikasi kuat dengan organisasinya. Hubungan timbal balik yang cenderung bersifat saling memperkuat ini terjadi ketika partai mulai berhasil melakukan institusionalisasi organisasi di masyarakat.

Tetapi, pemilukada telah menampilkan politik kepartaian menurut versinya sendiri. Partai belum berhasil menggerakkan “*auto activiteit*, rakyat menentukan nasibnya sendiri, memperbaiki nasibnya sendiri.”<sup>53</sup> Kesadaran masyarakat tentang pembentukan pemerintahan daerah dan pengawasannya perlu diperkuat. Partai berjalan sendiri dan masyarakat masih menenggangnya. Hal ini yang perlu dibenahi. Dalam proses politik khususnya menjelang penyelenggaraan pemilukada, banyak calon kepala daerah berkampanye

---

<sup>52</sup> Hastuti Dewi (ed.), *Evaluasi Format Pemilukada Menuju Pemerintahan Daerah yang Baik dan Efektif di tingkat Provinsi*, Laporan penelitian tim Penelitian Pemilukada, Pusat Penelitian Politik LIPI, Jakarta, 2013

<sup>53</sup> Terminologi berasal dari Mohammad Hatta, dan penggunaannya dikaitkan dengan pertumbuhan institusi politik lokal otonom.

dengan memanfaatkan tokoh kharismatik. Partai pendukungnya biasanya akan berusaha membangkitkan semangat massa untuk memenangkan calon, sambil melakukan konsolidasi organisasi.<sup>54</sup> Dalam kaitan membujuk pemilih, kampanye menyediakan panggung perdebatan para calon mengenai isu pemerintahan daerah. Massa mungkin menilai penampilan dan kecerdasan calon. Pendukung bersorak kalau calonnya dapat memainkan strategi menjatuhkan lawan debat. Secara umum perdebatan calon masih dipandang sebagai sebuah pertandingan, bukan penajaman perbedaan program. Calon kepala daerah tampak mengalami kesulitan menegakkan keadilan dalam penyelenggaraan kampanye. Pembatasan banyak dilanggar karena kuatnya pengaruh politik uang. Oleh karena itu banyak sekali dikenal peristilahan yang menyangkut praktek money politics ini seperti misalnya serangan fajar, NPWP (nomor piro wani piro), bitingan/perseorangan, ombyokan/grup, dan lain-lain.

Oleh karena penggunaan uang itu, tidak dapat diketahui secara pasti apakah pemilukada yang melibatkan masyarakat dalam pemilihan kepala daerah secara langsung telah membangun kesadaran tentang penggunaan hak pilih secara rasional. Hal ini karena pemilih sering masih dipengaruhi oleh pertimbangan lain seperti kedekatan personal, kekerabatan, kesamaan etnis ataupun sentimen-sentimen lain. Hal inilah yang kemudian ditengarai sebagai salah satu yang menyebabkan friksi di masyarakat meningkat, dan pada titik tertentu menyebabkan konflik.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> Adaba, Dini Suryani, *Evaluasi Format Pemilukada Menuju Pemerintahan Daerah yang Baik dan Efektif di tingkat Provinsi, Policy Paper*, Pusat Penelitian Politik LIPI, Jakarta, 2013.

<sup>55</sup> Kalangan politisi yang menolak pemilukada dan menggantikannya dengan pemilihan kepala daerah oleh DPRD menganggap ancaman kekerasan sosial dan politik masih manifest.

**Tabel 4.1.**  
**Kelebihan dan Kekurangan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah**

Aspek	Kelebihan	Kekurangan	Saran
<b>Demokrasi</b>	Masyarakat memiliki ruang demokrasi yang luas untuk memilih kepala daerahnya sehingga kepala daerah terpilih memiliki legitimasi yang kuat dan bertanggung jawab penuh kepada masyarakat.	Proses pemilihan memakan biaya tidak sedikit sehingga dikhawatirkan kepala daerah terpilih akan menyalahgunakan kewenangan anggaran (APBD) untuk menutupi ongkos politik yang sudah dikeluarkan selama masa kampanye.	Adanya koreksi dari masyarakat terhadap birokrasi pemerintah terutama yang terkait dengan penggunaan anggaran (APBD), melalui kemudahan dalam mengakses dokumen-dokumen publik, transparansi mekanisme yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat
<b>Akuntabilitas</b>	Kepala daerah terpilih memiliki akuntabilitas dalam pelayanan publik, kesehatan, pendidikan dan perekonomian.	Kualitas pelayanan publik, kesehatan, pendidikan dan perekonomian berkurang bila kepala daerah terpilih cenderung memenuhi target-target politik tertentu dan melakukan korupsi melalui APBD.	Perlunya kontrol atau pengawasan publik yang ketat dari masyarakat, LSM, media dan DPRD baik melalui akses keterbukaan informasi publik maupun melalui laporan pertanggungjawaban kepala daerah.
<b>Berkelanjutan</b>	Kepala daerah terpilih memberikan ruang bagi aspirasi dan partisipasi masyarakat untuk turut serta dalam program pembangunan dan melakukan inovasi baru untuk kesejahteraan Masyarakat	Apabila kepala daerah tidak mempunyai program yang progresif dari program sebelumnya, bisa terjadi kemandegan pembangunan..	Perlu perbaikan program kepala daerah yang disesuaikan dengan RPJMD, RPJPD yang bersifat progresif dan terukur.

*Sumber: diolah dari berbagai sumber*

Meskipun sudah hampir sepuluh tahun berjalan, pemilu yang diharapkan sebagai perwujudan demokrasi dirasakan masih sangat perlu pembenahan. Sistem rekrutmen di dalam partai politik yang kurang transparan dan kadang tidak demokratis, terjadi di masa pencalonan kepala daerah. Praktek *money politic*, *black campaign*, penggelembungan suara, pemanfaatan struktur birokrasi, dan masih kuatnya politik identitas masih terjadi.

Akibatnya, berdampak pada terpilihnya pemimpin yang kapabilitasnya dipertanyakan, menurunnya kualitas pelayanan publik dan penurunan kualitas tata kelola pemerintahan daerah.

Berdasarkan pada laporan tim pemilukada tahun 2019 dan 2020, kepala daerah terpilih (gubernur, bupati/walikota) hasil pemilukada belumlah tentu menunjukkan kinerja yang baik dan akuntabel. Hal ini dikarenakan banyaknya kasus-kasus korupsi yang terjadi yang melibatkan para eksekutif dan legislatif sehingga mereka terjebak di dalamnya. Sementara masyarakat memiliki harapan terhadap kepala daerah terpilih melalui pemilukada sebagai perwujudan demokrasi untuk menghasilkan pemimpin yang berkualitas.

Masih banyak wilayah-wilayah yang dianggap belum melaksanakan kebebasan demokrasi dalam bidang pemerintahan dan birokrasi. Hal ini terjadi dikarenakan masih belum adanya transparansi pemerintah terhadap dokumen-dokumen publik menyangkut APBD dan perda. Meskipun pemerintah daerah memiliki website resmi, namun masyarakat masih kesulitan untuk mengakses data/ informasi publik yang dibutuhkan meskipun fitur yang ditampilkan tersedia. Selain persoalan keterbukaan informasi publik, lemahnya pengawasan publik dan partisipasi masyarakat terjadi karena peran DPRD yang dirasakan masih sangat kurang.<sup>56</sup> Contohnya masih kurangnya kualitas *public hearing* dan pengaduan masyarakat di DPRD.

Partisipasi masyarakat di birokrasi pemerintahan juga masih rendah

---

<sup>56</sup> Kurniawati Hastuti Dewi, "Pemilihan Kepala Daerah Provinsi: Perubahan, Kesenambungan dan Pemetaan Kesiapan Daerah," dalam Kurniawati Hastuti Dewi (ed.), *Evaluasi Format Pemilukada Menuju Pemerintahan Daerah yang Baik dan Efektif di tingkat Provinsi*, Laporan penelitian tim Pemilukada, Pusat Penelitian Politik LIPI, Jakarta, 2013

sehubungan dengan pelayanan dasar di bidang pendidikan, kesehatan, dan ekonomi. Hal ini terjadi dikarenakan kurangnya inisiatif birokrasi dalam membentuk forum reguler antara pemerintah dengan masyarakat. Perlu dipahami bahwa kinerja pemerintahan daerah yang buruk terjadi tidak hanya bergantung pada kondisi sosial geografis suatu daerah tetapi juga ditentukan oleh kemampuan pemimpinnya. Pemimpin (kepala daerah) terpilih diharapkan mampu untuk melakukan inovasi-inovasi dengan memanfaatkan sumber daya yang ada (sumber daya alam, sumber daya manusia, dan kemampuan fiskal daerah). Dengan demikian kepala daerah terpilih sebagai hasil pilukada diharapkan mampu menciptakan pemerintahan yang akuntabel.

Beberapa poin kesimpulan pada penelitian terdahulu tahun 2013 yang dilakukan oleh tim LIPI memperlihatkan bahwa:

“Pemilih yang rasional dan otonom di Indonesia dalam konteks pilukada masih sangat sedikit, Hal ini karena kondisi sosial-ekonomi (yang tercermin dari IPM), kelembagaan daerah yang tercermin dalam kemampuan keuangan daerah dan, mempertimbangkan kondisi sosial-budaya masyarakat yang beragam mengakibatkan derajat dan wujud partisipasi politik masyarakat dalam pilukada provinsi yang bervariasi.”<sup>57</sup>

Dari uraian di atas yang mempertimbangkan kemampuan sumber daya manusia dan kemampuan keuangan (LEVEL I sampai LEVEL VI) kita dapat melihat ada dua tawaran yang bisa diajukan. Pertama ada daerah-daerah yang tetap melaksanakan pilukada langsung seperti saat ini, tentunya dengan catatan-catatan perbaikan, kedua, ada daerah-daerah yang untuk sementara perlu pendampingan khusus dalam melaksanakan pilukada langsung karena

---

<sup>57</sup>Pada Tahun 2013 Tim P2P LIPI (Kurniawati Hastuti Dewi dkk) Mengadakan penelitian mengenai pilukada di tingkat Provinsi dengan judul: “*Evaluasi Format Pilukada Menuju Pemerintahan Daerah Yang Baik dan Efektif Di Tingkat Provinsi*”, masih dalam proses cetak.

peringkat IPM, kondisi sosiokultural dan kemampuan kelembagaanya belum mencukupi untuk itu. Bagi daerah-daerah yang mendapat pendampingan khusus, periode ini dipandang sebagai masa transisi menuju pemilukada langsung dengan harapan bahwa selama masa transisi tersebut terjadi kenaikan IPM dan kemampuan keuangan daerah.

**Tabel 4.2.**  
**Usulan Perbaikan Penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah**

Masalah awal	Fakta Objektif	Analisis	Saran
Ketidaknetralan penyelenggara pemilukada (KPU Kabupaten-Kota)	Seleksi sudah melalui serangkaian proses seleksi yang ketat dan uji kelayakan meliputi aspek administratif, test tertulis, tes psikologi, tes kesehatan, tes wawancara.	Di beberapa daerah terjadi ketidakberesan dalam proses seleksi dan uji kelayakan.	Penegakan hukum yang lebih tegas
Terjadinya politik uang	Sudah ada regulasi dan instrumen yang melarang dilakukannya politik uang	Penegakan hukum pada pelaku politik uang kurang maksimal, mekanisme pengawasan secara operasional kurang maksimal. Kewenangan Panwas hanya sebatas menerima laporan.	Calon kepala daerah diaudit kekayaannya oleh PPATK dan KPK.
Partai politik menarik uang "sewaperahu"	Tidak ada jaminan kader asli juga tidak ditarik "uang sewa perahu" oleh partai pengusungnya.	Partai kurang mempunyai pendekatan ideologis dalam memilih kandidat.	Partai harus didorong mengumumkan calon kepala daerah yang akan diusung sejak dua tahun sebelum didaftarkan.
Terjadinya politik dinasti yang melakukan penyalahgunaan kekuasaan.	Sudah ada berbagai regulasi yang mengatur sanksi terhadap penyalahgunaan kekuasaan.	Proses penegakan hukumnya yang terlalulemah jika berhadapan dengan penguasa.	Perlu penguatan aparat penegak hukum (Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan, KPK)

*Sumber: Diolah dari berbagai sumber, 2022*

Pada tahun 2019, tim menelaah beberapa aspek dalam pemilukada yang menjadi sumber permasalahan. *Pertama*, tim menyoroti segi aturan pemilukada

yang mencakup beberapa faktor yaitu: syarat pencalonan, syarat calon, dan dukungan anggaran. *Kedua*, tim menyoroti masalah penyelenggara dimana hal itu terkait erat dengan faktor independensi penyelenggara. *Ketiga* tim menyoroti penyelenggaraan yang mencakup masalah ketidaknetralan birokrasi, penyusunan daftar pemilih tetap, pencalonan, kampanye, pemungutan suara, distribusi logistik, penetapan dan pelantikan calon terpilih, serta penyelesaian sengketa.

Adapun usulan perbaikan terkait dengan masalah yang didapati secara empiris dan dikaitkan dengan tujuan yang ingin dicapai. Apabila dinarasikan dapat dilihat pada Tabel 4.2. Berangkat dari pemaparan analisis sebelumnya kita dapat menyusun model perbaikan pelaksanaan pemilukada sebelumnya. Model ini dirancang dengan membagi periodisasi dari masing-masing proses tahapan.

**Tabel 4.3.**

**Model Perbaikan Penyelenggaraan Pemilukada**

<b>Aspek</b>	<b>Saran</b>	<b>Tujuan</b>
Rekrutmen panitiaseleksi (pansel) penyelenggara	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pansel harus dipilih dari orang-orang yang benar-benar berintegritas.</li> <li>• Pemilihan pansel sedapat mungkin melibatkan unsur-unsur masyarakat secara representatif.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Terciptanya panitia seleksi penyelenggara Pemilukada yang netral dan berintegritas</li> </ul>
Rekrutmen penyelenggara	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perlunya dipilih orang-orang yang mempunyai integritas, pemahaman dan kemampuan teknis yang baik.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Terciptanya Penyelenggara Pemilukada yang netral dan berintegritas</li> </ul>
Pendaftaran dan verifikasi calon	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verifikasi fisik dokumen syarat administratif harus diperketat dan adanya transparansi dokumen syarat administratif calon</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Calon-calun yang bersaing dalam pemilukada merupakan calon-calon kepala daerah yang baik.</li> </ul>
Kampanye	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transparansi sumbangan: penyumbang dan besaran</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tidak terjadi politik uang.</li> </ul>

	sumbangan harus dilaporkan. • Pembatasan biaya kampanye dalam konteks besaran sumbangan maksimal dari tiap penyumbang.	
Pemungutan Suara	• Untuk daerah-daerah rawan intimidasi, manipulasi dan politik uang, perlu ditambah jumlah Panwas.	• Proses Pemungutan suara berjalan lancar dan aman
Penghitungan suara	• Form C1 sebagai basis penghitungan awal di masing-masing TPS diupload di <i>website</i> resmi KPU.	• Tidak ada manipulasi dalam proses penghitungan suara.

Berangkat dari pertimbangan pemikiran sebagaimana diuraikan sebelumnya, peneliti tahun 2014 ini mengajukan dua skenario pemilukada gubernur sebagai berikut:

#### 1. Skenario Optimis

Apabila semua unsur yang diperlukan untuk melaksanakan pemilukada secara langsung sudah tersedia pemilukada langsung gubernur secara serentak bersamaan dengan penyelenggaraan pemilukada bupati walikota, serta pemilu legislatif dan pemilu presiden.<sup>58</sup> Untuk skenario optimis ini, perlu penyesuaian baik bersifat regulatif maupun teknis.<sup>59</sup> Terkait penataan pemilukada serentak ini, Perludem telah melakukan kajian dengan melakukan penggabungan jadwal pemilukada provinsi dan kabupaten kota dengan mempertimbangkan penyelenggaraan pemilu daerah tahun 2021. Untuk itu, tujuh pemilukada gubernur di tahun 2015 dan dua ratus pemilukada kabupaten kota diusulkan untuk diundurkan pada bulan Juni 2016.<sup>60</sup>

<sup>58</sup> Sesuai dengan Putusan MK untuk penyelenggaraan pemilu serentak akan dimulai tahun 2019

<sup>59</sup> Salah satu kajian tim Electoral Research Institute adalah mengenai Naskah Akademik Pemilu Serentak yang akan disampaikan pada awal bulan Februari 2015.

<sup>60</sup> Lihat Didik Supriyanto, Khoirunnisa Agustyati, August Mellaz dalam *Menata Ulang*

## 2. Skenario Realistis

Skenario realistis dilakukan untuk mengantisipasi berbagai kemungkinan yang menghambat pelaksanaan pemilukada gubernur. Misalnya, kesiapan pemerintah pusat dan daerah, pembentukan aturan pelaksanaan, kesiapan masing-masing parpol dan calon kepala daerah yang hendak diusung, serta proses dan penentuan hasil pemilukada. Menyadari karena beragamnya kondisi daerah dan masyarakatnya, bukan mustahil bila kesiapan yang dimaksud tidak dapat diwujudkan oleh semua daerah. Untuk itu, langkah yang mesti dilakukan adalah menyelenggarakan pemilukada gubernur secara asimetris. Penyelenggaraan model ini, akan sangat memperhitungkan kondisi sosial- ekonomi, sosial-budaya dan sosial politik dari masyarakat di daerah bersangkutan.

## 2. **Regulasi Dari UUD No. 9 Tahun 2015 Dalam Penyelenggaraan Pilkada Secara Langsung Di Kabupaten Rejang Lebong Pada Tahun 2020**

### a. Regulasi dari Undang Undang Nomor 9 Tahun 2015 Dalam Pilkada Secara Langsung di Kabupaten Rejang Lebong Pada Tahun 2020

Melalui UU Nomor 9 Tahun 2015, mekanisme pemilihan kepala daerah oleh DPRD yang dianut UU No. 22 Tahun 1999 diubah secara drastis menjadi pemilihan secara langsung oleh rakyat. Meskipun pilkada melalui DPRD di bawah UU No. 22 Tahun 1999 sudah lebih maju dari era Soeharto, karena tidak ada lagi istilah “calon jadi”, “calon penggembira”, dan drop-drop dari atas, namun tampaknya dianggap belum merefleksikan

tegaknya kedaulatan rakyat, sehingga mulai 2005 diselenggarakan pilkada secara langsung oleh rakyat.

Terdapat sejumlah alasan mengapa pilkada harus dilakukan secara langsung oleh rakyat. *Pertama*, pilkada secara langsung diperlukan untuk memutus mata-rantai oligarki pimpinan partai dalam menentukan pasangan kepala dan wakil kepala daerah yang dipilih oleh DPRD. Selain itu, pemilihan oleh segelintir anggota DPRD pun cenderung oligarkis karena berpotensi sekadar memperjuangkan kepentingan para elite politik belaka. *Kedua*, pilkada langsung diharapkan dapat meningkatkan kualitas kedaulatan dan partisipasi rakyat karena secara langsung rakyat dapat menentukan dan memilih pasangan calon yang dianggap terbaik dalam memperjuangkan kepentingan mereka. *Ketiga*, pilkada langsung bagaimana pun mewadahi proses seleksi kepemimpinan secara bottom-up, dan sebaliknya meminimalkan lahirnya kepemimpinan yang didrop dari atas atau bersifat top-down. *Keempat*, pilkada langsung diharapkan dapat meminimalkan politik uang yang umumnya terjadi secara transaksional ketika pemilihan dilakukan oleh DPRD. Karena diasumsikan relatif bebas dari politik uang, pimpinan daerah produk pilkada langsung diharapkan dapat melembagakan tata kelola pemerintahan yang baik, dan menegakkan pemerintah daerah yang bersih. *Kelima*, pilkada langsung diharapkan meningkatkan kualitas legitimasi politik eksekutif daerah, sehingga dapat mendorong stabilisasi politik dan efektifitas pemerintahan lokal.

Sementara itu pilkada langsung yang diselenggarakan secara serentak

sejak 2015 dimaksudkan untuk meminimalkan cost, baik sosial, politik, maupun ekonomi, yang ditimbulkan oleh demokrasi pilkada. Hampir setiap pekan berlangsung pilkada di daerah atau wilayah yang berbeda-beda, baik di provinsi, maupun kabupaten dan kota. Dinamika politik pilkada, betapa pun itu bersifat lokal, potensial bergejolak dan dipicu banyak faktor. Dalam rangka meminimalkan potensi konflik sosial dan gejolak politik tersebut maka pemerintah dan DPR bersepakat menyelenggarakan pilkada langsung secara serentak secara bertahap sebelum akhirnya pilkada serentak secara nasional yang diharapkan bisa terselenggara pada 2024 mendatang.

Di samping sebagai upaya meminimalkan cost sosial, politik, dan ekonomi, pilkada langsung secara serentak diharapkan lebih efisien dari segi waktu dan biaya. Walaupun pilkada berlangsung di daerah, segenap dinamika yang menyertainya menyita perhatian dan energi, sehingga melalui pilkada serentak, segenap dinamika yang menyertai pilkada di satuwaktukan agar perhatian dan energi bangsa selebihnya tercurah untuk pembangunan. Efisiensi yang sama diharapkan dapat dilakukan dalam pembiayaan pilkada. Sudah menjadi rahasia umum, pada saat menjelang pilkada, apalagi jika petahana maju untuk bersaing lagi dalam periode berikutnya, APBD tersedot untuk segenap keperluan atas nama keberhasilan pilkada. Melalui pilkada serentak yang sebagian pembiayaannya menjadi beban APBN, diharapkan terjadi efisiensi anggaran terkait pengeluaran untuk pesta demokrasi lokal tersebut.

Persoalannya kemudian, setelah berlangsung selama lebih dari satu

dekade, berbagai harapan dan ekspektasi atas pilkada secara langsung di Kabupaten Rejang Lebong oleh seperti diuraikan sebelumnya, ternyata tidak terjadi dalam kenyataan. Oligarki parpol dalam menentukan pasangan calon misalnya, hampir tidak pernah berubah. Hampir tidak ada mekanisme seleksi pasangan calon yang dilakukan secara terbuka, demokratis, dan akuntabel. Pada umumnya pasangan calon yang diusung ataupun didukung dalam pilkada di Kabupaten Rejang Lebong diputuskan secara terbatas oleh segelintir elite partai. Ironisnya, pilihan terhadap pasangan calon tidak semata-mata atas dasar integritas dan kapasitas atau kapabilitas, melainkan juga ditentukan oleh “isi tas”, baik dalam arti kemampuan memberikan atau menyediakan “mahar” maupun kemampuan finansial secara umum. Tak heran jika parpol lebih sibuk mencari figur pasangan calon yang populer dan memiliki sumberdaya finansial memadai, ketimbang figur paslon yang memiliki program dan plat-form politik yang jelas bagi kemajuan daerah Kabupaten Rejang Lebong.

Dampak lebih jauh dari realitas di atas adalah munculnya ketergantungan pasangan calon yang ingin bersaing dalam pilkada pada sumber pendanaan pihak ketiga, entah pengusaha, pemodal, dan seterusnya. Problemnnya, dukungan pendanaan pihak ketiga ini tentu saja tidak bersifat gratis. Kepala dan wakil kepala daerah terpilih harus mengkompensasi dukungan pendanaan tersebut dengan memprioritaskan proyek-proyek pembangunan di daerah kepada sang pemodal. Dampak berikutnya sudah bisa diduga adalah terjadi praktik suap dan korupsi yang melibatkan kepala

daerah dan pengusaha. Akibatnya, menurut catatan Kemendagri, sekitar 77 orang kepala daerah terjaring operasi tangkap tangan (OTT) oleh KPK dan lebih dari 300 kepala daerah lainnya terkena masalah hukum.<sup>61</sup> Jadi, pilkada secara langsung oleh rakyat relative belum memberi insentif apa pun bagi melembaganya tata kelola pemerintahan yang baik dan tegaknya pemerintah yang bersih di daerah.

Problematis lain di balik perayaan kolektif atas demokrasi pilkada adalah fakta bahwa koalisi banyak parpol yang terjadi dalam pilkada di Kabupaten Rejang Lebong ternyata tidak menjamin stabilitas dan efektifitas pemerintahan daerah hasil pilkada. Selain sering terjadi “pecah kongsi” antara kepala daerah dan wakilnya, sifat koalisi parpol yang cenderung semu dan berorientasi jangka pendek berdampak pada melembaganya konflik kepentingan antarpol yang tidak produktif bagi efektifitas pemerintahan daerah di Kabupaten Rejang Lebong.

Di luar obsesi efisiensi waktu dan dana, jika hal ini pun tercapai, sebenarnya hampir tidak ada insentif keserentakan pilkada baik bagi peningkatan kualitas demokrasi dan pemerintahan hasil pilkada maupun bagi peningkatan kualitas akuntabilitas kepala-kepala daerah produk pilkada di Kabupaten Rejang Lebong. Hal ini terjadi antara lain karena partai-partai politik tidak pernah serius memikirkan sistem rekrutmen politik dan pencalonan pilkada yang dapat menjamin terpilihnya para kandidat kepala daerah yang benar-benar kompeten, kapabel, berintegritas, dan bertanggung

---

<sup>61</sup> Lihat antara lain, “Mendagri: 77 kepala daerah kena OTT, kami apresiasi KPK”, dalam <https://news.detik.com/berita/d-3647661/mendagri-77-kepala-daerah-kena-ott-kami-apresiasi-kpk>

jawab. Fokus dan perhatian partai lebih pada pemenangan pasangan calon ketimbang benar-benar menyiapkan para kandidat yang layak, bersih, dan memiliki kualifikasi yang diperlukan sebagai pemimpin daerah.

Persoalan lain yang hampir tidak pernah disentuh oleh partai politik dalam perdebatan tentang pilkada di Kabupaten Rejang Lebong adalah, sejauh mana sesungguhnya skema pilkada langsung secara serentak dapat turut mendorong penguatan dan efektifitas sistem presidensial pada tingkat nasional. Padahal, pemilu dan pilkada tidak ada artinya jika tidak memberikan insentif bagi penguatan dan efektifitas sistem presidensial serta sistem pemerintahan daerah itu sendiri.

Dalam kaitan ini, penyelenggaraan pilkada serentak semestinya tidak terpisah dari penyelenggaraan pemilu serentak. Pilkada yang esensinya juga pemilu, seharusnya menjadi bagian dari pemilu serentak lokal yang diselenggarakan terpisah dengan jeda waktu dua setengah tahun sesudah pemilu serentak nasional.

Pemilu serentak lokal diselenggarakan untuk memilih kepala-kepala daerah dan wakilnya serta anggota DPRD, baik provinsi maupun kabupaten dan kota.<sup>62</sup> Skema pilkada serentak yang menjadi bagian dari pemilu serentak lokal ini lebih menjanjikan penguatan dan peningkatan efektifitas sistem presidensial serta sistem pemerintahan daerah ketimbang sekadar skema pilkada serentak seperti sekarang yang hanya bertujuan efisiensi waktu dan dana belaka.

---

<sup>62</sup>Syamsuddin Haris, editor, *Pemilu Serentak Nasional 2019*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2016

Di atas segalanya, demokrasi pilkada di Kabupaten Rejang Lebong, kendati sudah bersifat langsung dan bahkan serentak, bukan hanya belum menjadi faktor signifikan perubahan budaya politik elite lokal, tetapi juga cenderung memfasilitasi menguatnya kembali politik identitas berbasis sentimen primordial, baik atas nama suku, agama, ras, maupun antargolongan (SARA).

Buku berjudul *Dinamika Politik Pilkada Serentak* ini mewakili sebagian masalah di balik praktik demokrasi pilkada langsung secara serentak. Naskah yang berasal dari hasil riset para peneliti di Pusat Penelitian Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat ini tidak hanya memberi sebagian gambaran mengenai aneka persoalan dalam dinamika politik pilkada, melainkan juga sekaligus bisa menjadi pembelajaran bagi upaya perbaikan skema pilkada ke depan. Bagian pertama buku yang ditulis oleh Aryojati Ardipandanto, memberi gambaran umum tentang berbagai persoalan dan tantangan pilkada serentak yang ditemukan oleh penulis di lapangan, kemudian diakhiri dengan sejumlah rekomendasi untuk perbaikannya ke depan.<sup>63</sup> Pada bagian kedua, fokus perhatian Prayudi yang menulisnya lebih pada menguatnya pragmatisme partai-partai politik di balik pencalonan pilkada, sehingga antara lain berdampak pada cukup maraknya fenomena kotak kosong.<sup>64</sup>

Penulis melihat bahwa fenomena kotak kosong yang harus dihadapi oleh satu-satunya pasangan calon antara lain munculnya karena menguatnya

---

<sup>63</sup>Aryojati Ardipandanto, "Permasalahan Penyelenggaraan Pemilu Serentak Tahun 2019", *Jurnal Ilmu Pemerintahan* Vol. XI, No.11/I/Puslit/Juni/2019, h. 21-30.

<sup>64</sup>Prayudi

pragmatisme politik di kalangan parpol. Sementara itu bagian ketiga yang ditulis oleh Ahmad Budiman memusatkan perhatiannya pada pola komunikasi politik yang berkembang dalam kampanye pilkada, termasuk efektifitas gaya berkomunikasi pasangan calon dalam berbagai bentuk kampanye pilkada.

Oleh karena itu, buku *Dinamika Politik Pilkada Serentak* ini tidak hanya turut memperkaya referensi kita mengenai pilkada, melainkan juga bisa menjadi pengalaman sekaligus pelajaran untuk membenahinya ke depan. Tidak berlebihan jika dikatakan bahwa para peminat studi tentang pilkada sebaiknya membaca buku ini, sekurang-kurangnya sebagai bahan komparasi untuk memperluas wawasan kita mengenai problematik demokrasi pilkada.

## 2. Efektivitas Pelaksanaan Pilkada Rejang Lebong

Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) tahun 2020 merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di daerah di Kabupaten Rejang Lebong. Ini merupakan perkembangan dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Dalam pemerintahan Indonesia, salah satu prinsip yang dikenal adalah prinsip otonomi, yang artinya adanya keleluasaan bagi Pemerintah Daerah untuk mengatur daerahnya sendiri. Pilkada merupakan sarana untuk memilih kepala daerah dan wakil-wakil rakyat di DPRD Kabupaten Rejang Lebong, dimana mereka dipilih langsung oleh masyarakat di daerah tersebut. Dengan demikian, legitimasi kedudukan Kepala Daerah dan Anggota DPRD Kabupaten Rejang Lebong menjadi lebih representatif, bila

Pilkada ini dilaksanakan secara demokratis dan sesuai dengan prosedur yang berlaku berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Dengan adanya Pilkada yang substansial, setelah mendapatkan legitimasi dari rakyat sebagai hasil pemilu, maka Kepala Daerah dan Anggota DPRD di Kabupaten Rejang Lebong terpilih sudah seharusnya mempertanggungjawabkan kepercayaan rakyat yang diberikan kepada mereka dalam bentuk menjalankan pemerintahan yang pro rakyat. Pro rakyat artinya terus mendengarkan suara rakyat, baik itu berupa keluhan, kritik, maupun saran yang kemudian diwujudkan dalam bentuk kebijakan, program, dan keputusan-keputusan politik. Suara rakyat adalah suara yang harus terus didengarkan dan dihargai, tidak hanya saat pemilu saja, untuk kemudian diartikulasikan oleh pemimpin daerah yang terpilih. Suara rakyat adalah beban yang harus dipikul, tanggung jawab yang harus diemban oleh setiap orang yang mendapatkan suara mayoritas. Di sinilah makna demokrasi yang sesungguhnya. Dan itu salah satunya hanya dapat dicapai melalui Pemilu, termasuk Pilkada yang demokratis pula.

Pilkada yang demokratis senantiasa diupayakan agar pelaksanaannya efektif, efisien, dan menghasilkan pemimpin-pemimpin di daerah yang representatif bagi kepentingan rakyat di daerah yang dipimpinnya. Salah satu upaya untuk meningkatkan kualitas pelaksanaan Pilkada adalah dengan menerapkan sistem Pilkada Serentak.

Pilkada dilakukan secara serentak yang diresmikan oleh KPU pada April 2015, Pilkada serentak akan dilakukan dalam tiga gelombang.

Gelombang pertama, 9 Desember 2015, ditujukan bagi kepala daerah yang memasuki akhir masa jabatan 2015 dan semester pertama 2016. Gelombang kedua dijadwalkan pada Februari 2016 untuk kepala daerah yang masa jabatannya berakhir pada semester kedua 2016 dan tahun 2017. Sementara gelombang ketiga akan dilaksanakan pada Juni 2018, ditujukan bagi kepala daerah yang akhir masa jabatannya jatuh pada 2018 dan 2019. Pilkada serentak gelombang keempat akan dilaksanakan pada 2020 untuk memilih kembali kepala daerah hasil pemilihan tahun 2015. Gelombang kelima Pilkada adalah tahun 2022 untuk kepala daerah hasil pemilihan 2017. Gelombang keenam akan dilaksanakan pada 2023 untuk kepala daerah hasil pemilihan tahun 2018. Berdasarkan tahapan ini, skenarionya ke depan, Pilkada serentak secara nasional diharapkan dapat dilaksanakan pada 2027.

Di samping harus memperkuat netralitasnya dari pengaruh partai-partai politik pengusung kandidat kepala daerah, secara teknis, KPU Pusat dan KPU di daerah juga harus menyiapkan berbagai perangkat Pilkada yang kompleks, mulai dari peraturan teknis hingga penyiapan logistik yang meliputi seluruh tahapan Pilkada. Sudah pasti bahwa Pilkada serentak ini jauh lebih rumit dari pada Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden karena Pilkada serentak melibatkan 269 daerah. Belum lagi menghadapi fakta bahwa tiap-tiap daerah yang menyelenggarakan Pilkada itu masing-masing bervariasi, setidaknya variasi dalam jumlah kandidat yang bersaing dan partai/koalisi partai yang mengusungnya.

Selanjutnya, dari sisi demokratisasi, meskipun secara teknis Pilkada

serentak ini menjadi penanda majunya demokrasi elektoral, namun dari segi substansi, kualitas demokrasi tentu masih perlu dipertanyakan. Sebagai praktik terbaru dalam demokrasi lokal di Kabupaten Rejang Lebong, pelaksanaan Pilkada serentak sudah seharusnya membuka peluang untuk meningkatkan kualitas demokrasi di tingkat lokal, yang pada akhirnya menyumbang kualitas demokrasi Indonesia secara keseluruhan.

Jika Pilkada dapat berlangsung demokratis, jujur dan adil sebagai hasil dari kinerja penyelenggaranya yang independen dan profesional, maka ini akan menyumbang kontribusi terhadap demokratisasi di provinsi, kabupaten/kota yang bersangkutan (yang menyelenggarakan Pilkada). Sebaliknya, jika pelaksanaan Pilkada penuh dengan kecurangan, sengketa, dan memunculkan bibit-bibit konflik sosial, maka kualitas demokrasinya berarti belum mencapai “ruh” demokrasi yang substansial, hanya berupa demokrasi prosedural belaka.

Pilkada serentak di Kabupaten Rejang Lebong bisa menjadi pintu masuk membangun demokrasi yang berkualitas. Memang, ini pekerjaan berat dan kompleks. Tak hanya KPU Pusat dan KPU di daerah sebagai penyelenggara dan lembaga pengawas Pemilu yang bertanggungjawab untuk mewujudkan demokrasi yang berkualitas. Para kandidat, partai politik pengusung, dan masyarakat juga memiliki andil untuk mewujudkan Pilkada yang demokratis, jujur dan adil, yang mampu menghasilkan figur-figur kepala daerah yang bersih dan memiliki kecakapan untuk memimpin serta membangun daerah ke depan.

Jadi, untuk mewujudkan Pilkada Serentak yang berkualitas di Kabupaten Rejang Lebong, kesiapan tak hanya diwajibkan kepada KPU Daerah sebagai penyelenggara. Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) juga mesti lebih cermat mengawasi pilkada kali ini. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) mesti lebih responsif menyelesaikan berbagai perselisihan pilkada. Di samping itu, Parpol juga mesti siap, dalam arti diuji kualitas sumber daya kadernya. Bila Parpol tak punya kader yang layak dicalonkan dalam pilkada serentak ini, semestinya bisa menjadi otokritik. Dengan begitu munculnya calon tunggal dalam pilkada, ke depan tak terjadi lagi. Sesuai Undang-undang, parpol mempunyai fungsi menghasilkan pemimpin bangsa.

Hasil penelitian mengungkapkan secara normatif koseptual mengenal Tantangan Dan Prospek Pilkada Serentak di Kabupaten Rejang Lebong. Untuk mewujudkan sistem politik demokrasi yang ideal, perlu dilaksanakan pemilu, termasuk Pilkada. Hal ini juga mengacu pada konsep yang dinyatakan Alfian dalam Surbakti, bahwa sistem politik demokrasi secara ideal adalah sistem politik yang memelihara keseimbangan antara konflik dengan konsensus.<sup>65</sup> Artinya, demokrasi memungkinkan perbedaan pendapat, persaingan, dan pertentangan diantara individu, diantara berbagai kelompok, diantara individu dan kelompok, individu dengan pemerintah, bahkan diantara lembaga-lembaga pemerintah. Akan tetapi, demokrasi hanya mentolelir konflik yang tidak menghancurkan sistem. Untuk itu

---

<sup>65</sup> Alfian, *Pemikiran Dan Perubahan Politik Indonesia* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1999), h. 21

sistem politik demokrasi menyediakan konflik sampai pada “penye-lesaian” dalam bentuk kesepakatan (konsensus).

Tulisan kedua mengungkap masalah Pragmatisme Partai Terhadap Munculnya Pasangan Calon Tunggal Pilkada. Gejala berulangnya pilkada paslon tunggal dianggap menjadi cermin atas memudarnya ideologi kepartaian dan sebaliknya menguatnya sikap politik pragmatis partai di Indonesia.<sup>66</sup> Seperti diketahui, pada waktu pilkada serentak tahun 2015, fenomena politik pilkada juga sudah berkembang, yang saat itu terjadi di tiga daerah, yaitu Blitar (Jatim), Timor Tengah Utara (NTT), dan Tasikmalaya (Jabar). Pilkada paslon tunggal telah menyebabkan tertundanya daerah-daerah yang mengalaminya untuk ditunda pelaksanaannya ditahun 2016, dari semula mengikuti jadwal pilkada serentak ditahun 2015. Berbeda dengan paslon tunggal pilkada serentak 2017, di pilkada serentak 2015, belum terjadi aksi “memborong dukungan koalisi” dari partai-partai pemilik kursi DPR secara utuh, karena masih terdapat ruang bagi munculnya koalisi lain mengajukan paslon tandingan.

Tulisan ketiga mengungkap masalah pemetaan motif komunikasi politik calon kepala daerah pada kampanye pilkada. Hal terpenting dalam aktivitas kampanye agar segala motif komunikasi pasangan calon (paslon) dapat diketahui oleh pemilihnya, yaitu dihasilkannya bahan kampanye dari paslon.<sup>67</sup> Ada banyak kondisi yang mungkin saja dapat terjadi saat

---

<sup>66</sup>Cecep Darmawan, *Memahami Demokrasi, Perspektif Teoritis Dan Empiris* (Jakarta: Pustaka Aulia Press, 2019), h. 72

<sup>67</sup>Agung Jojosoekarto, *Pemilihan Langsung Kepala Daerah : Transformasi Menuju Demokrasi Lokal* (Jakarta: Adeksi, 2020), h. 163

kampanye. Dan semuanya mengharuskan paslon untuk menyusun strategi dan menyusun materi kampanye yang paling efektif sesuai dengan kebutuhan masyarakat pemilihnya. Tidak ada cara lain bagi paslon untuk benar-benar memastikan, bahwa motif komunikasi yang dimilikinya adalah sesuai dengan apa yang menjadi kebutuhan riil masyarakat.

Meski disadari ada banyak faktor yang dapat menjadikan indikator dari terpenuhinya pelaksanaan pilkada serentak yang efektif, namun buku ini sudah mulai membedahnya dari perspektif sebagaimana dikemukakan terdahulu. Menjadi bagian penting dari kita semua untuk memahami buku ini dengan cermat, sambil menambahkan formulasi lainnya yang dapat melengkapi upaya untuk mengukur efektivitas pelaksanaan pilkada serentak.

Pilkada serentak memang masih perlu disempurnakan sejalan dengan kebutuhan dan tantangan yang menyertainya. Berbagai pihak yang terkait dengan pelaksanaan pilkada serentak di Kabupaten Rejang Lebong perlu terus berbenah diri, termasuk di dalamnya regulasi di bidang kepemiluan. Untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pilkada, perlu penegasan kembali peran pemerintah daerah, KPU, Bawaslu terhadap Pilkada di Kabupaten Rejang Lebong, misalnya mengenai peran untuk melakukan pendidikan politik kepada masyarakat. Panwaslu perlu diberikan wewenang eksekusi karena selama ini tugas dan wewenang Panwaslu belum efektif untuk menangani kasus-kasus pelanggaran Pilkada.

Perlu ada aturan yang jelas dan tegas sehubungan dengan sanksi yang

dapat diberikan kepada calon kepala daerah, khususnya petahana yang melakukan politisasi dan mobilisasi dukungan kepada PNS, kepala desa dan perangkatnya. Desain Pilkada Serentak hendaknya menggabungkan pemilihan kepala daerah dan pemilihan anggota DPRD, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. perlu dicari format yang tepat mengenai pemilihan kepala daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Apakah konstruksi Pilkada langsung dan/atau Pilkada Serentak kompatibel dengan sistem NKRI yang terdesentralisasi. Selain itu penting pula mempertimbangkan pelaksanaan Pilkada asimetris.

Jebakan pragmatis kekuasaan bagi partai menjadi ironis, karena dengan ideologi yang diusungnya, partai semakin memiliki identitas yang jelas. Corak partai yang satu dapat dibedakan dari partai lainnya. Masyarakat sebagai subjek demokrasi, tidak mengalami kebingungan untuk menentukan preferensi politiknya saat pemilu atau pilkada, dengan landasan ideologi partai yang jelas. Bagi partai politik, dengan basis ideologinya yang jelas maka akan memudahkan bagi dirinya untuk memperoleh massa pendukung. Karakter pragmatisme politik partai tidak akan mampu menerjemahkan pilihan politik dukungan pemilih yang jelas identitas ideologinya.

Fungsi rekrutmen partai diabaikan dan elit partai justru berusaha mempertahankan oligarki kekuasaannya. Ironisnya, pragmatisme partai telah berhadapan dengan kasus hukum yang dihadapi calon yang didukungnya dan perlawanan balik berupa aksi teror terhadap masyarakat

yang menentang paslon tunggal pilkada. Identitas ideologi partai semakin kabur, ditengah penerapan politik pragmatisme partai.

Pilihan media komunikasi juga sangat tergantung dari seberapa efektif pesan tersebut dapat diterima oleh masyarakat pemilih. Bahwa komunikasi yang efektif dalam penyajian materi kampanye pilkada, tidak pernah mengenal siapa paslon dimaksud, apakah ia inkumben atau ia pesaing. Pesan kampanye yang efektif adalah yang benar-benar dapat meyakini pengetahuan dan keputusan masyarakat untuk memilih paslon dimaksud.<sup>68</sup>

Pelaksanaan pilkada serentak memang harus terus disempurnakan, tentunya dengan memperhatikan berbagai aspek penyempurnaannya sebagaimana ditawarkan dalam buku ini. Upaya semua pihak untuk menyempurnakan regulasi dan implementasi pilkada serentak, sesungguhnya menjadi tanggung jawab kita semua dalam rangka meningkatkan kehidupan demokrasi di tanah air.

---

<sup>68</sup> Titi Anggraini dkk, *Menata Kembali Pengaturan Pemilu* ( Jakarta: Perludem, 2011), h. 24.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan pembahasan pada bab sebelumnya, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Perkembangan demokrasi lokal dalam pemilihan kepala daerah secara langsung adalah merupakan jalan untuk mewujudkan kedaulatan rakyat secara maksimal di tingkat daerah. Terlibatnya rakyat secara langsung dalam pemilihan kepala daerah diyakini akan dapat mewujudkan pemerintahan yang demokratis seiring dengan kehendak rakyat. Penyelenggaraan pilukada yang berlandaskan demokrasi dengan melibatkan sebanyak mungkin aktor-aktor secara langsung ataupun tidak langsung akan menghasilkan pemilu yang sesuai dengan tujuannya dalam rangka penyerahan kedaulatan secara sukarela.
2. Pengaruh regulasi dari Undang undang Nomor 9 Tahun 2015 dalam penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah secara langsung di Kabupaten Rejang Lebong pada tahun 2020 demikian besar dalam proses demokrasi seyogyanya lebih dimaksimalkan dalam rangka menumbuhkan kesadaran masyarakat untuk memaknai demokrasi secara menyeluruh. Hal ini harus dimaknai sejak dini agar eksistensi pilukada dalam rangka mewujudkan pemerintahan daerah yang demokratis dan didasarkan pada kehendak rakyat sebagai pemegang kedaulatan dapat terwujud.

## B. Saran

1. Perlu dilakukan kajian lebih mendalam mengenai berbagai pasal yang terkait Pemilihan Kepala Daerah, agar pasal-pasal yang berpotensi menimbulkan multiinterpretasi dapat dibenahi. Pasal yang perlu dikaji tersebut diantaranya adalah yang terkait Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 menentukan bahwa *“Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah provinsi, dan kota dipilih secara demokratis”*. Pengertian demokratis ini perlu diperjelas dalam UU Pemilihan Kepala Daerah pada masa mendatang. Pemaknaan “demokrasi” dapat dilakukan secara lebih fleksibel. Artinya, pembuat undang-undang dapat menentukan system Pilkada yang sesuai dengan kondisi sosial suatu daerah, apakah secara langsung ataukah melalui perwakilan di DPRD. Hal ini dimaksudkan sebagai jawaban konstitusi terhadap keragaman adat istiadat dan budaya masyarakat antar daerah yang berbeda-beda, juga sesuai dengan ketentuan Pasal 18B UUD 1945 yang mengakui satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa. Sesuai dengan latar belakang perumusannya, frase “secara demokrasi” dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, pemilihan dapat dilakukan secara langsung oleh rakyat dan dapat pula secara tidak langsung oleh DPRD.
2. Pengaturan, perencanaan dan pelaksanaan proses Pilkada menjadi titik sentral untuk hasil Pilkada yang lebih baik. Oleh karenanya pengawasan menjadi suatu keharusan dan penting untuk proses Pilkada di masa

mendatang. Lembaga pengawasan yang terlambat dibentuk mengakibatkan sulitnya control. Ke depan, Panwas harus lebih diarahkan dan lebih independen. Untuk menjamin kemandirian, Anggota KPU dan KPUD tidak boleh berafiliasi kepada partai politik. Demikian pula dengan proses rekrutmen anggota KPU dan Panwas harus lebih transparan. Adanya keterpisahan pengaturan Pilkada di luar aturan Pemerintah daerah merupakan ide yang perlu mendapat respon, sehingga dalam jangka panjang, pengaturannya harus disatukan dengan pengaturan pemilihan umum lainnya.

3. Perlu upaya cultural bagi pembentukan warga negara yang memiliki kesadaran berdemokrasi. Hal ini adalah langkah awal dalam menuju lajur demokrasi yang benar. Pembentukan warga negara yang memiliki keadaban demokratis dan demokrasi keadaban paling mungkin dilakukan secara efektif hanya melalui pendidikan kewarganegaraan (civic education). Civic education dengan demikian, merupakan sarana pendidikan yang dibutuhkan oleh negara-negara demokrasi baru untuk melahirkan generasi muda yang mengetahui tentang pengetahuan, nilai-nilai dan keadilan yang diperlukan untuk mengaktualisasikan, memberdayakan, dan melestarikan demokrasi. Mengaktualisasikan, memberdayakan dan melestarikan demokrasi ini adalah infrastruktur politik, khususnya di daerah. Infrastruktur politik yang terdiri (political party) dari kelompok gerakan (movement group) dan kelompok penekan (pressure group). Partai politik di daerah menjadi salah satu elemen penting yang ikut melakukan pemberdayaan publik dalam

rangka pilkada secara langsung di daerah. Tanpa itu, semua jangan harap, pilkada secara langsung akan tercipta dengan baik. Maka sejak awal harus ada panduan yang jelas bagi arus bawah, bagaimana harus menjalankan pilkada secara langsung dengan baik.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, Rozali. *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2005), hal. 51.
- Adaba, Dini Suryani. *Evaluasi Format Pemilukada Menuju Pemerintahan Daerah yang Baik dan Efektif di tingkat Provinsi, Policy Paper*, Pusat Penelitian Politik LIPI, Jakarta, 2013.
- Alfian. *Pemikiran Dan Perubahan Politik Indonesia* Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1999.
- Ardianto, Elvinaro. *Metode Penelitian untuk Public Relations Kuantitatif dan Kualitatif*. Bandung: Simbiosis Rekatama Media, 2010.
- Ardipandanto, Aryojati. “Permasalahan Penyelenggaraan Pemilu Serentak Tahun 2019”, *Jurnal Ilmu Pemerintahan* Vol. XI, No.11/I/Puslit/Juni/2019.
- Azed, Abdul Bari dan Makmur Amir, *Pemilu & Partai Politik di Indonesia*. Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2020.
- Azhari, Aidul Fitriadi. *Penafsiran Konstitusi dan Implikasinya terhadap Pembentukan Sistem Ketatanegaraan*. Jakarta: UI, 2020.
- Berindra, Susie. “Upaya Mencari Pemimpin Ideal”, <<http://kompas.com/kompas-cetak/0604/28/politikhukum/2630087.htm>>, 06 Mei 2006.
- Budiardjo, Miriam. *Dasa-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2000.
- Cetro. “Urgensi Revisi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Sebelum Penyelenggaraan Pilkada”, dikutip dari <<http://www.cetro.or.id>>, 23 Maret 2022.
- Darmawan, Cecep. *Memahami Demokrasi, Perspektif Teoritis Dan Empiris* (Jakarta: Pustaka Aulia Press, 2019).
- Dewi, Hastuti (ed.). *Evaluasi Format Pemilukada Menuju Pemerintahan Daerah yang Baik dan Efektif di tingkat Provinsi*, Laporan penelitian tim Penelitian Pemilukada, Pusat Penelitian Politik LIPI, Jakarta, 2013
- Dewi, Kurniawati Hastuti (ed.). *Evaluasi Format Pemilukada Menuju Pemerintahan Daerah yang Baik dan Efektif di tingkat Provinsi*, Laporan

penelitian tim Pemilukada, Pusat Penelitian Politik LIPI, Jakarta, 2013

Fadhilah, Nurul Laili. "Implikasi Pemberlakuan Undang-Undang no. 9 tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang no. 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah atas perizinan pertambangan terhadap legislasi di daerah", *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan* vol. 1 No. 2 (2016). <http://journal2.um.ac.id/index.php/jppk/article/view/826>

Fakrulloh, Zudan Arif, dkk. *Tertib Regulasi dalam Penyusunan Produk Hukum Daerah*. Jakarta: Biro Hukum Kemendagri RI, 2013.

Fitriyah. *Capacity Building dan Penguatan Demokrasi Lokal*. Semarang: PUSKODAK UNDIP, 2003.

Huda, Uu Nurul *Hukum Partai Politik Dan Pemilu di Indonesia*. Bandung: Fokus Media, 2018.

Iskandar, Israr. *Potensi Konflik dalam Pilkada Langsung*, Suara Karya, Kamis, 10 Maret 2005.

Kennedy, Richard & Bonaventura Pradana Suhendarto. "Diskursus Hukum: Alternatif Pola Pengisian Jabatan Kepala Daerah di Masa Pandemi Covid-19". *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia* Volume 2 Nomor 2, (2020).

Lestari, Ratna Ani. "Reformasi Birokrasi Sebagai Pelayan Publik", *Jurnal Dinamika Governance* Vol. 9 No. 1 (2019).

Mahfud MD, Moh. *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*. Yogyakarta: Gama Media, 1999.

Mahfud MD, Moh. *Politik Hukum Di Indonesia*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2013.

Manullang, Erifan. *Pemilu Legislatif 2014 di Daerah Bencana (Studi tentang Jaminan Hak Pilih bagi Korban Bencana di Kabupaten Karo dan Sidoarjo)*, 2015.

Munir, Sirojul. *Hukum Pemerintah Daerah di Indonesia, Konsep, Azas dan Aktualisasinya*. Jakarta: Genta Publishing, 2013.

Nadir, Ahamad. *Pilkada Langsung dan Masa Depan Demikorasi*. Malang: Averroes Press, 2005.

Prihatmoko, Joko J. *Pemilihan Kepala Daerah langsung, Filosofi, Sistem dan Problema Penerapan di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005.

Purwoko, Bambang, Mashuri Maschab, Dody Riyamadji, Kastorius Sinaga dalam Abdul Gaffar Karim (ed). *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di*

- Indonesia*. Yogyakarta: Fisip UGM bekerjasama dengan Pustaka Pelajar, 2003.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia nomor 5/ UU- V/2007, Perihal Pengujian UU nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah terhadap UUD RI tahun 1945, diputus senin, 23 juli 2007.
- Republik Indonesia. *Peraturan Pemerintah tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah*, PP No. 6, LN. No. 22 Tahun 2005, TLN. No. 4480
- Republik Indonesia. *Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, UU No. 12, LN. 37 Tahun 2003, TLN. No. 4277.
- Rifai, Amzulian. *Politik Uang dalam Pemilihan Kepala Daerah*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 2003.
- Saragih, Bintan R. *Ilmu Negara*. Jakarta: Gaya Media Pratama, 2000.
- Sarman dan Mohammad Taufik Makarao. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta, 2011.
- Sidharta, B. Arief. *Meuwissen Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*. Bandung: Refika Aditama, 2007.
- Sirajuddin, dkk. *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*. Malang: Setara Press, 2016.
- Sirajuddin, dkk. *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah: Sejarah, Asas, Kewenangan, dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Malang: Setara Press, 2016.
- Soeprapto. *Ilmu Perundang-Undangan: Dasar-Dasar Dan Pembentukannya*. Yogyakarta: kasisius, 2015.
- Soeratno dan Lincolin Arsyad. *Metodologi Penelitian Ekonomi dan Bisnis* Yogyakarta: STIM YKPN, 2008.
- Sugiyono. *Metode Penelitian Pendidikan: Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R & D*. Bandung: Alfabeta, 2012.
- Supriyanto, Didik, Khoirunnisa Agustyati, August Mellaz. *Menata Ulang Jadwal Pilkada Menuju Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah*, PERLUDEM, 2013.
- Suradi, A., John Kenedi, dan Buyung Surahman. "[Religious Tolerance in Multicultural Communities: Towards a Comprehensive Approach in Handling Social Conflict](#)". *Udayana Journal of Law and Culture*, Vol. 4

No. 2 (2020); 229-245.  
<https://ojs.unud.ac.id/index.php/UJLC/issue/view/3600>

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/38209/uu-no-9-tahun-2015>

Wasisto, Aryo & Prayudi, Antisipasi Implikasi Demokratis Pilkada Serentak Tahun 2020, *Bidang Politik dalam Negeri: Info Singkat Kajian Singkat Terhadap Isu Aktual Dan Strategis*, Vol. XII, No.12/II/Puslit/Juni/2020, Juni 2020.

## **PEDOMAN WAWANCARA**

1. Bagaimana penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah langsung di Kabupaten Rejang Lebong?
2. Apa kendala yang ada dalam pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah langsung di Kabupaten Rejang Lebong?
3. Bagaimana penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah langsung di Kabupaten Rejang Lebong dalam perspektif Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah ?
4. Bagaimana pergeseran konsep pemilihan kepala daerah langsung di Daerah Rejang Lebong?
5. Bagaimana regulasi dari Undang undang Nomor 9 Tahun 2015 dalam penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah secara langsung di Kabupaten Rejang Lebong?
6. Bagaimana antusias masyarakat dalam melaksanakan pilkada langsung?
7. Bagaimana penguatan KPUD dalam Pelaksanaan Pilkada langsung di Kabupaten Rejang Lebong?
8. Bagaimana proses pencalonan Bupati di Kabupaten Rejang Lebong?
9. Bagaimana kenetralan penyelenggara pemilukada (KPU Kabupaten) Rejang Lebong?
10. Bagaimana proses penyelenggaraan seleksi bakan calon bupati?



Foto: Wawancara dengan Staf Ahli Bupati Rejang lebong, 9 April 2022



Foto: Wawancara dengan politikus Kabupateng Rejang Lebong, 7 April 2022



Foto: Wawancara dengan Anggota KPU Kabupaten Rejang Lebong



Foto: Bersama Staf ahli dan politikus Kabupaten Rejang Lebong