



MAHKAMAH KONSTITUSI  
REPUBLIK INDONESIA



PUSAT KAJIAN KONSTITUSI  
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS PATTIMURA

# JURNAL KONSTITUSI

PKK FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS PATTIMURA

Volume II Nomor 2, November 2010

- Problematika Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah  
Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah  
Nirahua Salmon E.M

---

- Calon Independen Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah  
Saartje Sarah Alfons

---

- Menekan Kecendrungan Konflik Dalam Pemilukada  
Dengan Memilih Anggota KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota  
yang Profesional Melalui Kinerja Tim Seleksi yang Profesional  
Arman Anwar

---

- Penyelenggaraan Pemilukada yang Adil dan Demokratis  
Hendrik Salmon

---

- Kepengurusan Ganda Partai Politik Dalam Pencalonan Kepala Daerah  
Reny H. Nendissa

---

# **PROBLEMATIKA PENYELENGGARAAN PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH DALAM PENYELENGGARAAN OTONOMI DAERAH**

**Nirahua Salmon E.M**

## **Abstract**

*Management of General Election of Regional leader directly in areas in formal yuridis has been arranged in the law and regulation but in its(the implementation generating various resulting problems not realized it leader of area expected by public?people. Despitefully execution of general election of regional leader directly generating various problems can be told injures democracy in Indonesia.*

*Keyword: General Election of Regional leader, Local autonomy.*

## **A. Pendahuluan**

Perubahan yang signifikan sebagai salah satu akibat dari adanya amandemen terhadap UUD 1945 adalah bahwa pengisian jabatan dalam lembaga legislatif dan eksekutif pada setiap tingkatan baik nasional maupun lokal harus dilakukan dengan jalan pemilihan umum. Pemilihan kepala daerah sebagai bentuk sebuah demokrasi yang bertujuan untuk mendapatkan Peminpin Daerah yang diinginkan oleh masyarakat, agar pelaksanaan otonomi daerah terselenggara dengan efektif dan efisien.

Kesadaran akan pentingnya demokrasi sekarang ini sangat tinggi. Hal ini dapat dilihat dari peran serta rakyat Indonesia dalam melaksanakan Pemilihan Umum baik yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Ini terlihat dari jumlah pemilih yang tidak menggunakan hak pilihnya yang sedikit. Pemilihan umum ini dilaksanakan secara langsung pertama kali untuk memilih presiden dan wakil presiden serta anggota MPR, DPR, DPD, DPRD di tahun 2004. Walaupun masih terdapat masalah yang timbul ketika waktu pelaksanaan.

Ketika otonomi daerah diberlakukan melalui Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 (disingkat UU No. 22 Tahun 2009) sebagai sebuah produk hukum yang lahir

pada era reformasi memunculkan sececah harapan dan reformasi pembangunan (supra struktur dan infra struktur ) di daerah. Partisipasi dan keterlibatan masyarakat secara langsung melalui mekanisme desentralisasi daerah diharapkan dapat memacu pembangunan dan kesejahteraan rakyat di daerah. Tujuannya jelas, agar masyarakat di daerah lebih dekat dengan pemerintah daerah dan secara bersama-sama saling bahu-membahu membangun daerah demi kepentingan masyarakat.

Konstelasi politik pun diharapkan bisa memainkan peranannya yang efektif melalui partai politik untuk menggelar politik lokal (daerah) dengan semangat nasional, sehingga transformasi politik melalui pendidikan politik dari partai politik akan mendongkrak peran serta masyarakat yang kritis dan cerdas serta santun untuk berpolitik (secara langsung atau tidak langsung). Dalam konteks ini, otonomi daerah yang secara resmi baru digulirkan dua tahun pasca lahirnya UU No .22 tahun 1999 tentang otonomi daerah diprediksi akan memberikan angin segar bagi perkembangan pembangunan di daerah, termasuk keterlibatan masyarakat secara langsung secara politis membangun daerahnya. Penguatan legitimasi politik local (daerah) pun menjadi bagian yang turut serta melahirkan tokoh-tokoh pembaharu di daerah melalui kepemimpinan yang pro-masyarakat. Akan tetapi, pengejawantahan otonomi daerah yang kemudian diperbaharui melalui Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 (disingkat UU No. 32 Tahun 2004), secara politis yang ditandai dengan pemilihan kepala daerah langsung yang dimulai sejak Juni 2005, memunculkan perubahan dramatis yang amat kian mencekam. Terjadi resistensi kekuasaan yang justru melahirkan perpecahan dalam masyarakat di daerah. Kekuasaan yang sejak bertahun-tahun berkuasanya orde baru kental dengan sentralisasi yang membunuh peluang daerah untuk berkembang (dengan alasan demi persatuan) dalam sudut pandang politis mengandung dua hal. **Pertama;** sentralisasi merupakan ancaman karena bertentangan dengan demokrasi kerakyatan yang dianut oleh Indonesia, **kedua;** sentralisasi mempersempit terjadinya disintegrasi bangsa sehingga tingkat stabilitas bangsa berada pada titik yang lebih aman (dengan tidak adanya demonstrasi, kekacauan yang mengancam keamanan masyarakat dan lain sebagainya). Sementara dalam aras sosial, penerapan sentralisasi selama 32 tahun memunculkan api dalam

sekam yang pada akhirnya membuat penguasa menjadi korban akibat kebijakan sentralisasi masa lalu.

Penyelenggaraan otonomi daerah setelah tumbangya rezim orde baru yang melahirkan orde reformasi diharapkan akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah-daerah dan tidak menimbulkan krisis politik yang berdampak bagi upaya mewujudkan demokrasi di tingkat daerah melalui pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah sebagai cermin demokrasi rakyat tidak terwujud.

Pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah didasarkan pada beberapa ketentuan peraturan perundang-undangan yaitu:

1. UUD 1945 Pasal 18 ayat (5);
2. UU No. 32 Tahun 2004 jo. UU No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah;
3. Peraturan Pemerintah No. 105 Tahun 2000;
4. Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 2005;
5. Perpu No. 3 tahun 2005;
6. Peraturan KPU No. 15 tahun 2008 tentang Pedoman Teknis Tata Cara Pencalonan Pemilihan Umum Kepala Daerah.

Sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan tentang pemilihan kepala daerah secara prinsip tidak boleh saling bertentangan apalagi antara peraturan perundang-undangan yang kedudukannya rendah dalam hirarkhi peraturan perundang-undangan.

Berkaitan dengan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah memungkinkan timbulnya akar masalah dan akar masalah pilkada tersebut tidak lain adalah karena pengaturan sistem pemilihan kepala daerah baik dalam konstitusi UUD 1945 maupun UU Pemerintahan Daerah Nomor 32 Tahun 2004, yang tidak jelas bahkan menimbulkan multi tafsir serta terjadinya tumpang tindih di antara peraturan perundang-undangan yang mengatur sistem pemilihan kepala daerah. Hal itu diperburuk lagi dengan kurang beresnya penyelenggaraan pilkada seperti lemahnya kapasitas kelembagaan, rendahnya kompetensi dan integritas petugas, kacaunya tata

cara pertanggungjawaban, borosnya biaya penyelenggaraan, singkatnya waktu kampanye, dan masih lemahnya kesadaran politik pemilih.

Penegasan terhadap akar masalah seperti diuraikan di atas seperti terlihat pada:

1. Pengaturan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang tidak secara tegas mengatur bahwa Kepala daerah dipilih secara langsung dan demokratis.
2. Pengaturan dalam Pasal 22 ayat (2) UUD 1945 tidak secara tegas menyebutkan untuk melakukan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, yang dirumuskan secara tegas tentang pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden, Wakil Presiden, dan DPRD.
3. Pengaturan dalam Pasal 56 ayat (2) dan Pasal 59 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004 tidak merumuskana bahwa:
  - a. Pengusulan pasangan calon dari perseorangan (Pasal 56 ayat (2)).
  - b. pengusulan pasangan calon oleh partai politik atau gabungan partai politik yang tidak memiliki kursi di DPRD (Pasal 59 ayat (1)).
  - c. Tidak diaturnya ketentuan tentang penundaan pilkada bila terjadi bencana alam, kerusuhan, atau gangguan lainnya.
  - d. Tidak diaturnya ketentuan tentang dukungan pemerintah dan pemda untuk kelancaran pilkada.

Pengaturan yang seperti di atas menimbulkan problem dalam penyelenggaraan pemilukada di Indonesia.

## **B. Permasalahan**

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas, maka masalah dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pengaturan pemilihan umum kepala daerah di Indonesia?
2. Bagaimanakah Pelaksanaan Pemelihan Umum Kepala Daerah Secara Langsung Antara harapan Dan Kenyataan?

## C. Pembahasan Masalah

### 1. Pengaturan Pemilihan Umum Kepala Daerah Pasca Reformasi Dan Berbagai Persoalan Yang Dihadapi

Pemilihan umum merupakan media bagi rakyat untuk menyatakan kedaulatannya. Paham kedaulatan rakyat mengisyaratkan, bahwa pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara adalah rakyat dan rakyat pula yang menentukan corak dan cara pemerintahan diselenggarakan. Secara ideal, pemilihan umum bertujuan agar terselenggara perubahan kekuasaan pemerintahan secara teratur, damai sesuai dengan mekanisme yang dijamin dan ditentukan oleh peraturan rakyat yang

Pemilihan umum kepala daerah merupakan salah satu sarana penyaluran hak asasi warga negara yang sangat prinsipil dan fundamental. Oleh karena itu, dalam rangka pelaksanaan hak-hak asasi warga negara merupakan keharusan bagi pemerintah untuk menjamin terlaksananya penyelenggaraan pemilihan umum sesuai dengan agenda ketatanegaraan yang ditentukan untuk itu.

Pentingnya penyelenggaraan pemilihan umum menurut Jimly (Jimly Ashiddiqie, 2006:170-171), karena beberapa sebab, yaitu: **Pertama**, pendapat atau aspirasi rakyat mengenai berbagai aspek kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat dinamis, dan berkembang dari waktu ke waktu. **Kedua**, di samping pendapat rakyat dapat berubah dari waktu ke waktu, kondisi kehidupan bersama dapat pula berubah, baik karena dinamika dunia internasional maupun factor kondisi nasional sendiri. **Ketiga**, perubahan-perubahan aspirasi dan pendapat rakyat juga dimungkinkan terjadi karena penambahan jumlah penduduk dan rakyat yang dewasa. **Keempat**, pemilihan umum perlu diadakan secara teratur untuk menjamin terjadinya pergantian kepemimpinan negara, baik pada cabang eksekutif, maupun legislatif.

Oleh sebab itu, seperti dikatakan Mustafa Lutfi (Mustafa Lutfi, 2010:116-117) penyelenggaraan pemilihan umum merupakan perwujudan hak-hak politik rakyat untuk menentukan jalannya pemerintahan dan fungsi-fungsi negara dengan benar sebagaimana yang tertuang dalam UUD 1945.

Secara umum dikatakan bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung itu lebih demokratis. Setidaknya ada 2 (dua) alasan, yaitu: Pertama, untuk lebih membuka pintu bagi tampilnya kepala daerah yang sesuai dengan kehendak mayoritas rakyat sendiri. Kedua, untuk menjaga stabilitas pemerintahan agar tidak mudah dijatuhkan di tengah jalan. Praktik selama berlaku Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah menunjukkan bahwa pilhan DPRD seringkali berseberangan dengan kehendak mayoritas rakyat di daerah. (Ni'matul Huda, 2005:204-205).

Perjalanan kebijakan desentralisasi tahun 1999. Tujuan utama reformasi pemerintahan daerah lewat kebijakan desentralisasi tahun 1999 adalah disatu pihak membebaskan pemerintah pusat dari beban-beban yang tidak perlu dalam menangani urusan domestik, sehingga lebih mampu berkonsentrasi pada perumusan kebijakan makro nasional yang bersifat strategis dan memahami berbagai kecenderungan global yang sangat dinamis. Di lain pihak, dengan desentralisasi kewenangan pemerintah kepada daerah, kemampuan prakarsa dan kreativitas daerah akan terpacu, sehingga kapabilitas daerah dalam mengatasi berbagai masalah domestik akan semakin kuat. Agar pemerintah daerah melaksanakan kewenangannya dengan bertanggung jawab, pemerintah pusat melakukan supervisi, mengawasi, memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah (Rasyid, 2002).

Guna mewujudkan tujuan tersebut, tidak heran bila pemerintah menyerahkan sebanyak mungkin kewenangan pemerintahan terkait domestik kepada daerah, kecuali politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta beberapa bidang kebijakan pemerintahan yang bersifat strategis. Bahkan di bidang kelautan pun kepada daerah diserahkan kewenangan tertentu dengan batas tidak lebih dari 12 mil bagi provinsi dan 4 mil untuk kabupaten/kota. Tidak hanya itu di dalam lingkungan kerja daerah otonom untuk tertibnya tatanan pemerintahan tidak boleh lagi ada kantong-kantong dekonsentrasi, baik teritorial (kecamatan, pembantu bupati/walikota, pembantu gubernur) maupun sektoral (kanwil dan kandep) kecuali untuk kelima bidang yang menjadi kewenangan pemerintah pusat.

Sementara itu, peran DPRD dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah maupun dalam pembuatan kebijakan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah diperkuat. DPRD dapat memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah dengan bebas tanpa rekayasa dan intervensi pemerintah pusat. DPRD dapat membuat dan melaksanakan Perda dengan leluasa. DPRD dapat meminta pertanggungjawaban kepala daerah dan mengusulkan pemberhentian kepala daerah kepada presiden bila pertanggungjawabannya dua kali berturut-turut ditolak.

Kehadiran kebijakan desentralisasi tahun 1999 yang kerap dibilang merupakan “*Bigbang Indonesian Decentralization*” (Schiller, 2002) tidak luput dari aneka persoalan, seperti: ricuh dan kisruhnya pemilihan kepala daerah, lahirnya raja-raja kecil, ketegangan hubungan antara gubernur dengan bupati/walikota, dan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat, rebutan wilayah perairan laut, tarik-menarik kewenangan antar satuan pemerintahan, penolakan laporan pertanggungjawaban kepala daerah, penggunaan dana publik dan jeleknya kinerja DPRD, munculnya peraturan daerah bermasalah bermasalah, lemahnya posisi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, buruknya pengaturan kepegawaian daerah, konflik perencanaan antara daerah dengan pemerintah pusat, konflik pembagian sumber-sumber keuangan antara daerah dengan pusat, tidak selektifnya pembentukan daerah otonom baru, ketegangan hubungan antara kepala desa dengan BPD, dan maraknya etnosentrisme (Wasistiono, 2005; Djohan, 2003; Romli, 2007). Penyebab timbulnya segudang persoalan tersebut sangat kompleks. Penyebab utamanya antara lain adalah adanya kendala konstitusi, karena belum diamandemen; kendala karakteristik wilayah yang sangat variatif, terlalu majunya aturan, tidak sehatnya ekonomi bangsa, terlambat turunnya peraturan pelaksanaan, kurang dewasanya aktor pemerintahan daerah, kurangnya komitmen dan sering berubahnya direktif pemimpin pemerintahan pusat akibat terlalu cepatnya penggantian presiden, menteri dan pejabat serta institusi yang menangani otonomi; tingginya resistensi birokrasi karena kewenangannya dipreteli, lemahnya pembimbingan, sosialisasi dan pengawasan pemerintah pusat terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah; dan kuatnya eforia demokrasi dalam masyarakat (Rasyid, 2002; Djohan, 2003).



Tujuan utama reformasi pemerintahan daerah menurut UU ini adalah untuk mempercepat kesejahteraan rakyat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat; meningkatkan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi pemerintahan, keadilan, keistimewaan dan kekhususannya; meningkatkan efisiensi dan efektivitas dengan memperhatikan hubungan antar susunan pemerintah dan antar pemerintah daerah, potensi daerah dan globalisasi. Menurut Bhenyamin Hoessein UU Nomor 32 Tahun 2004 berusaha mempertemukan semangat *local democracy model dengan efficiency model* (Muluk, 2007). Tatanan pemerintahan daerah diperbaiki dengan melakukan resentralisasi. Transfer kewenangan diubah menjadi pembagian urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan absolut yang meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama tetap di tangan pemerintah pusat. Urusan pemerintahan dibagi kepada daerah berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dan dikelompokkan atas urusan bersama (pusat, provinsi dan kabupaten/kota), urusan wajib (pelayanan dasar), dan urusan pilihan (sektor unggulan). Setiap urusan pemerintahan tersebut dirinci dengan jelas.

Otonomi provinsi tidak lagi otonomi terbatas tetapi menjadi otonomi luas dan titik berat otonomi tidak lagi diletakkan di kabupaten/kota. Organisasi dan kepegawaian pemerintahan daerah pun tidak diserahkan penuh kepada daerah tetapi kembali dikendalikan oleh pemerintah pusat. Pembentukan daerah otonom baru dipersulit lewat pengetatan syarat administratif, teknis dan fisik kewilayahan. Dan, DPRD kembali dijadikan bagian dari pemerintahan daerah. Kekuasaannya yang empuk-empuk dipangkas seperti pemilihan kepala daerah dilakukan langsung oleh rakyat, format pertanggungjawaban kepala daerah kepada DPRD tidak lagi berujung pada pemberhentian, kedudukan keuangan anggota/pimpinan DPRD diatur langsung oleh pemerintah pusat, dan rancangan peraturan daerah tentang APBD yang telah diketok palu oleh DPRD harus diajukan dulu kepada pemerintah pusat untuk di evaluasi.

Upaya perbaikan kekurangan UU Nomor 22 Tahun 1999 guna mencari format pemerintahan daerah yang lebih tepat yaitu yang tidak saja demokratis, tetapi

juga efisien melalui UU Nomor 32 Tahun 2004 menurut penilaian saya sudah berada pada jalur yang “benar”. Kewenangan terlalu luas dan buru-buru yang diberikan UU Nomor 22 Tahun 1999 kepada daerah di tengah-tengah situasi aktor pemerintahan lokal yang belum dewasa serta sistem kepartaian yang masih cair (*liquid*) hanyalah menghasilkan kekacauan, ketidakstabilan, dan maraknya praktek-praktek *spoil system* di tubuh pemerintah daerah yang merugikan rakyat.

Walaupun demikian, pelaksanaan pilkada langsung perdana tersebut masih sarat masalah. Yang menonjol misalnya, banyaknya pemilih yang tidak terdaftar, maraknya politik uang (*money politics*) dalam pencalonan dan pemungutan suara, amuk massa pendukung karena calonnya kalah, tidak netralnya PNS dan sebagian aparat pelaksana, penyalahgunaan jabatan oleh calon *incumbent*, rendahnya partisipasi pemilih, jeleknya penyelesaian sengketa suara, tidak terjaringnya calon perseorangan, tidak serentaknya penyelenggaraan pilkada, mahalunya ongkos untuk maju dalam pilkada, hingga tidak *bonafied*-nya kepala daerah terpilih, dan pecahnya kongsi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah hasil pilkada.

## **2. Pelaksanaan Pemilihan Umum kepala Daerah Secara Langsung Antara Harapan Dan Kenyataan**

Ketentuan peraturan perundang-undangan mengatur bahwa rakyat memilih kepala daerah masing masing secara langsung dan sesuai hati nurani masing masing. Rakyat mengharapkan kepala daerah yang terpilih merupakan pilihan rakyat. Dalam pelaksanaannya pilkada dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah masing masing. Tugas yang dilaksanakan KPUD ini sangat berat yaitu mengatur pelaksanaan pilkada ini agar dapat terlaksana dengan demokratis. Mulai dari seleksi bakal calon, persiapan kertas suara, hingga pelaksanaan pilkada ini.

Dalam pelaksanaannya selalu saja ada masalah yang timbul. Seringkali ditemukan pemakaian ijasah palsu oleh bakal calon. Hal ini sangat memprihatinkan sekali . Seandainya calon tersebut dapat lolos bagai mana nantinya daerah tersebut karena telah dipimpin oleh orang yang bermental korup. Karena mulai dari awal saja sudah menggunakan cara yang tidak benar. Dan juga biaya untuk menjadi calon yang

tidak sedikit, jika tidak iklas ingin memimpin maka tidakan yang pertama adalah mencari cara bagaimana supaya uangnya dapat segera kemali atau “balik modal”. Ini sangat berbahaya sekali.

Dalam pelaksanaan pilkada ini pasti ada yang menang dan ada yang kalah. Seringkali bagi pihak yang kalah tidak dapat menerima kekalahannya dengan lapang dada. Sehingga dia akan mengerahkan massanya untuk mendatangi KPUD setempat. Kasus kasus yang masih hangat yaitu pembakaran kantor KPUD salah satu provinsi di pulau sumatra. Hal ini membuktikan sangat rendahnya kesadaran politik masyarakat. Sehingga dari KPUD sebelum melaksanakan pemilihan umum, sering kali melakukan Ikrar siap menang dan siap kalah. Namun tetap saja timbul masalah masalah tersebut.

Selain masalah dari para bakal calon, terdapat juga permasalahan yang timbul dari KPUD setempat. Misalnya saja di Jakarta, para anggota KPUD terbukti melakukan korupsi dana Pemilu tersebut. Dana yang seharusnya untuk pelaksanaan pemilu ternyata dikorupsi. Tindakan ini sangat memprihatinkan. Dari sini dapat kita lihat yaitu rendahnya mental para pejabat. Dengan mudah mereka memanfaatkan jabatannya untuk kesenangan dirinya sendiri. Dan mungkin juga ketika proses penyeleksian bakal calon juga kejadian seperti ini. Misalnya agar bisa lolos seleksi maka harus membayar puluhan juta.

Dalam pelaksanaan pilkuda banyak sekali ditemukan penyelewengan penyelewengan. Kecurangan ini dilakukan oleh para bakal calon seperti :

1. Money politik

Sepertinya money politik ini selalu saja menyertai dalam setiap pelaksanaan pilkada. Dengan memanfaatkan masalah ekonomi masyarakat yang cenderung masih rendah, maka dengan mudah mereka dapat diperalat dengan mudah. Contoh yang nyata saja yaitu di lingkungan penulis yaitu desa Karangwetan, Tegaltirto, Berbah, Sleman, juga terjadi hal tersebut. Yaitu salah satu dari kader bakal calon membagi bagikan uang kepada masyarakat dengan syarat harus memilih bakal calon tertentu. Tapi memang dengan uang dapat membeli segalanya. Dengan masih rendahnya tingkat pendidikan seseorang maka

dengan mudah orang itu dapat diperalat dan diatur dengan mudah hanya karena uang.

Jadi sangat rasional sekali jika untuk menjadi calon kepala daerah harus mempunyai uang yang banyak. Karena untuk biaya ini, biaya itu.

## 2. Intimidasi

Intimidasi ini juga sangat bahaya. Sebagai contoh juga yaitu di daerah penulis oknum pegawai pemerintah melakukan intimidasi terhadap warga agar mencoblos salah satu calon. Hal ini sangat menyeleweng sekali dari aturan pelaksanaan pemilu.

## 3. Pendahuluan start kampanye

Tindakan ini paling sering terjadi. Padahal sudah sangat jelas sekali aturan aturan yang berlaku dalam pemilu tersebut. Berbagai cara dilakukan seperti pemasangan baliho, spanduk, selebaran. Sering juga untuk bakal calon yang merupakan Kepala daerah saat itu melakukan kunjungan ke berbagai daerah. Kunjungan ini intensitasnya sangat tinggi ketika mendekati pemilu. Ini sangat berlawanan yaitu ketika sedang memimpin dulu. Selain itu media TV lokal sering digunakan sebagai media kampanye. Bakal calon menyam paikan visi misinya dalam acara tersbut padahal jadwal pelaksanaan kampanye belum dimulai.

## 4. Kampanye negatif

Kampanye negatif ini dapat timbul karena kurangnya sosialisasi bakal calon kepada masyarakat. Hal ini disebabkan karena sebagian masyarakat masih sangat kurang terhadap pentingnya informasi. Jadi mereka hanya “manut” dengan orang yang disekitar mereka yang menjadi panutannya. Kampanye negatif ini dapat mengarah dengan munculnya fitnah yang dapat merusak integritas daerah tersebut.

Pemilukada langsung merupakan mekanisme demokrasi dalam rangka rekrutmen pemimpin di daerah di mana rakyat secara menyeluruh memiliki hak dan kebebasan untuk memilih calon-calon yang didukungnya. Sebab, sebegus apapun sebuah negara yang ditata secara demokratis, tidak akan dianggap benar-benar

demokratis manakala pemimpin-pemimpinnya tidak dipilih secara bebas oleh rakyatnya sendiri. Pemilihan selalu dijadikan tolak ukur untuk menentukan sebuah negara demokratis atau tidak. Demokrasi memang tidak semata-mata ditentukan oleh ada tidaknya pemilihan oleh rakyat atas pemimpin-pemimpinnya. Pemilihan memerlukan perangkat lain untuk mendukung proses pemilihan. (Prihatmoko, 2005:36).

1. Sejalan dengan sistem demokrasi perwakilan, maka secara kelembagaan perlu ada badan perwakilan rakyat daerah yang dibentuk secara demokratik. Demikian pula penyelenggaraan pemerintahannya harus dijalankan secara demokratik yang meliputi tata cara penunjukan pejabat, penentuan kebijakan, pertanggungjawaban, pengawasan, dan lain-lain. mekanisme pemerintahan harus dilakukan dengan tata cara yang demokratik pula. (Bagir Manan, 2004:58).
2. Axel Hadenis (Morison, 2005:25) mengatakan bahwa suatu pemilu, termasuk pemilihan kepala daerah langsung, disebut demokratis kalau memiliki “makna”. Istilah “bermakna” merujuk pada tiga kriteria, yaitu :

(1) keterbukaan

Keterbukaan mengandung tiga maksud bahwa akses pada pemilukada harus terbuka bagi setiap warga negara (universal suffrage, atau hak pilih universal), ada pilihan dari antara alternatif-alternatif politik riil (para calon yang berkompetisi), dan bahwa hasilnya tidak ditentukan sebelumnya. Akses warga yang terbuka berarti hak pilih benar-benar bersifat universal. Seluruh warga negara dijamin memiliki hak pilih tanpa diskriminasi. Bukan merupakan kontroversi atau kontradiksi apabila hak untuk memilih dibatasi dengan syarat-syarat minimal yang harus dipenuhi warga, seperti usia, kesehatan jasmani dan rohani, domisili, dan lamanya bermukim. Keterbukaan juga berarti persamaan nilai suara dari seluruh warga negara tanpa terkecuali. Prinsip yang biasa digunakan adalah one person, one vote, one value.

(2) ketepatan

Kriteria mengenai ketepatan bertujuan pada pendaftaran dan identifikasi pemilih, kampanye dan prosedur pemilu dalam pengertian lebih ketat, yaitu

semua calon harus mempunyai akses yang sama kepada media negara dan swasta berdasarkan standar-standar hukum yang sama. Aparat negara harus netral secara politis pada saat menyelenggarakan Pemilu.

(3) Keefektifan pemilu.

Kedaulatan rakyat mengandung di dalamnya pengertian bahwa Pemilu langsung harus "efektif". Itu berarti jabatan kepala eksekutif atau anggota legislatif harus diisi semata-mata dengan pemilu. Prinsip efektifitas Pemilu langsung dilanggar apabila akses pada posisi pusat kekuasaan diatur sebagian saja atau sama sekali tidak diatur oleh pemilu, melainkan semata-mata pengangkatan/penunjukan. Kriteria itu lebih lanjut mensyaratkan bahwa sistem bahwa Pemilu langsung harus mampu untuk menerjemahkan preferensi pemilih menjadi kursi. Hal itu mengukur tingkat disproporsionalitas sistem Pemilu langsung.

Ketiga kriteria tersebut harus dipenuhi bukan hanya pada saat pemungutan suara saja, melainkan juga sewaktu dilakukan kampanye dan penghitungan suara.

Namun demikian, perlu digarisbawahi bahwa pemilihan Kepala Daerah secara langsung tidak dengan serta merta menjamin peningkatan kualitas demokrasi itu sendiri. Demokrasi pada tingkat lokal membutuhkan berbagai persyaratan. Dalam perspektif itu, efektifitas sistem Pemilu langsung ditentukan oleh faktor-faktor atau sebutlah prakondisi demokrasi yang ada di daerah itu sendiri. Prakondisi demokrasi tersebut mencakup kualitas pemilih, kualitas dewan, sistem rekrutmen dewan, fungsi partai, kebebasan dan konsistensi pers, dan pemberdayaan masyarakat madani, dan sebagainya.

Pemilu langsung tidak dengan sendirinya menjamin peningkatan kualitas demokrasi itu sendiri, tetapi jelas membuka akses terhadap peningkatan kualitas demokrasi tersebut. Akses itu berarti berfungsinya mekanisme check and balances. Dimensi check and balances meliputi hubungan Kepala Daerah (KDH)/Wakil Kepala Daerah (WKDH) dengan rakyat; DPRD dengan rakyat; KDH/WKDH dengan DPRD; DPRD dengan KDH/WKDH tetapi juga KDH/WKDH dan DPRD dengan lembaga yudikatif dan Pemerintah Daerah dengan Pemerintah Pusat. (Fadjar, 2006:54)

Tujuan utama Pemilukada langsung adalah penguatan masyarakat dalam rangka peningkatan kapasitas demokrasi di tingkat lokal dan peningkatan harga diri masyarakat yang sudah sekian lama dimarginal. Selama ini, elit politik begitu menikmati kue kekuasaan. Tak mudah bagi mereka, khususnya anggota DPRD, merelakan begitu saja kekuasaan tersebut untuk dibagi-bagikan dengan rakyat walaupun rakyatlah penguasa kedaulatan dalam arti sesungguhnya. (Pradhanawati, 2005:65). Akan tetapi, otonomi daerah dengan pemilihan kepala daerah langsung justru melahirkan problem tersendiri di daerah dengan polarisasi yang hampir sama bahkan lebih destruktif lagi dari orde baru pada perspektif politik. Indikasinya semakin berkembangnya chauvinisme kelompok dan mengabaikan kepentingan yang lebih luas lagi (stabilitas daerah dan nasional). Sehingga yang terjadi adalah keberlangsungan secara ekstrem pemimpin yang tidak berjuang untuk kepentingan masyarakat. Justru sebaliknya, kepentingan-kepentingan kelompok senantiasa dominan, mewarnai kebijakan otonomi daerah. Sementara partisipasi masyarakat yang didengung-dengungkan ke telinga publik masih jauh dari apa yang sesungguhnya diharapkan publik.

#### **D. Penutup**

Sebagai penutup dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut.

1. Pengaturan pelaksanaan Pemilihan Umum Kepala Daerah merupakan suatu sarana penciptaan demokrasi dan kedaulatan rakyat di daerah dalam era otonomi dengan tetap memperhatikan dan mengikuti seluruh mekanisme pelaksanaan pemilukada sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan agar menghasilkan pemimpin daerah (Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah) yang bertul-betul menjadi tumpuan harapan dari rakyat di daerah tersebut.
2. Pelaksanaan pemilukada secara langsung di Indonesia masih ditemui berbagai macam permasalahan baik dari calon/peserta pemilukada maupun

penyelenggaranya sendiri. Untuk itu, diharapkan pada pemilihan umum yang sedang maupun akan dilangsungkan supaya permasalahan yang timbul dapat diminimalkan. .

## **DAFTAR PUSTAKA**

Jimly, Asshiddiqie, 2005. *Pemilihan Langsung Presiden dan Wakil Presiden*, Jurnal Unisia No 51/XXVII/I/2004.

\_\_\_\_\_, 2006. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM, Cetakan Kedua, Jakarta, Konstitusi Press.

\_\_\_\_\_, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Konstitusi Perss, Jakarta.

Abdul, Gaffar Karim (Editor), 2005. *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Cetakan I, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.

Mustafa Lutfi, *Hukum Sengketa Pemilukada Di Indonesia, Gagasan Perluasan Konstitusional Mahkamah Konstitusi*, UII Press, Cet. 2010.

Ni'matul, Huda, *Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Cetakan I, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005.

Joko, J. Prihatmoko, 2005. *Pemilihan Kepala Daerah Langsung Filosofi, Sistem dan Problema Penerapan di Indonesia*, Cetakan I, kerja sama Pustaka Pelajar Yogyakarta dengan LP3M Universitas Wahid Hasyim Semarang,

Bagir, Manan, 2004. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Cet. III, Yogyakarta, FH UII Press.

Abdul, Mukthie Fadjar, 2006. *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, Cetakan



Pertama, Konstitusi Press, Jakarta dan Citra Media, Yogyakarta.

Ari, Pradhanawati (Penyunting), 2005. *Pilkada Langsung Tradisi Baru Demokrasi Lokal*, Cetakan Pertama, Surakarta, Konsorsium Monitoring dan Pemberdayaan Institusi Publik (KOMPIP)

Maruarar, Siahaan, 2005. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Cetakan Pertama, Jakarta, Konstitusi Press.