

POLITIK HUKUM PEMILIHAN KEPALA DAERAH TAHUN 1945 – 2016

Oleh : Dudung Abdul Azis¹
Fakultas Hukum Universitas Bung Karno

Absrak

Dasar hukum dalam pemilihan kepala daerah saat ini adalah undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota menjadi Undang-undang adalah sebagai dasar hukum dari pemilihan kepala daerah saat ini.

Kata kunci : Hukum, Pemilihan, Kepala Daerah

Abstract

The legal basis for the current election of regional heads is Law Number 10 of 2016 concerning the Second Amendment to Law Number 1 of 2015 concerning the Determination of Government Regulations instead of Law Number 1 of 2014 concerning the Election of Governors, Regents and Mayors into Law. is the legal basis for the current regional head elections.

Keywords: *Law, Election, Regional Head*

A. Pendahuluan

Semenjak lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia. tahun 1945 Otonomi Daerah telah menjiwai ketatanegaraan Indonesia (Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945)². Realitasnya beberapa undang-undang tentang Pemerintahan Daerah berotonomi telah diterbitkan. Yang mana penerbitan peraturan tersebut memperhatikan dan berorientasi kepada perkembangan sosial politik yang terjadi di wilayah dan daerah-daerah di Indonesia³. Adapun aturan mengenai pemerintah daerah tersebut dalam kurun waktu lima puluh tahun, terdiri dari:

1. Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945, tentang Komite Nasional Daerah
2. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang Pokok tentang Pemerintahan Daerah

¹ Dosen Fakultas Hukum Universitas Bung Karno

² Penjelasan Undang-undang Dasar 1945 Pasal 18

³ Amien Rais. 1986. *Demokrasi dan Proses Politik, dalam Demokrasi dan Proses Politik*, Jakarta: LP3ES

3. Undang-undang Nomor 2 Tahun 1957, tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah
4. Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965, tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah
5. Tap MPRS No. XXI Tahun 1966, tentang pemberian otonomi seluasluasnya Kepada Daerah, (tetapi tidak pernah ditindak lanjuti oleh rejim Orde Baru)
6. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah
7. Tap MPR No. XV Tahun 1998 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, tentang Pemerintahan Daerah
8. Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999, tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintahan Pusat dan Daerah.

Sedangkan yang menjadi dasar hukum dalam pemilihan kepala daerah saat ini adalah undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota menjadi Undang-undang adalah sebagai dasar hukum dari pemilihan kepala daerah saat ini⁴. Semenjak Reformasi bergulir, sistem otonomi tersebut berubah. Hal yang fundamental berubah adalah dengan diadakan pemilihan langsung kepala daerah. Hal tersebut dinyatakan dalam Pasal 30 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Namun dengan pemilihan langsung Kepala Daerah apakah dapat menemukan pemimpin yang sesuai dengan yang diharapkan oleh masyarakat.

Jawaban tersebut ditanyakan oleh C Apakah ini karena harapan rakyat yang berlebihan, atau apakah karena memang pemimpin yang tidak becus berbuat memenuhi harapan rakyat? Mengenai mencari seorang pemimpin saya teringat pada suatu cerita tentang Diogenes, yang suatu hari, saat itu siang bolong, dengan menenteng sebuah lentera yang menyala menyusuri lorong dan jalan-jalan di Kota Athena guna mencari seorang manusia.⁵ Si Tua Diogenes capai keliling Athena, namun tidak seorang manusia pun yang ia temukan. Padahal selama perjalanan, ia berjumpa banyak manusia. Manusia seperti apakah yang Diogenes cari? Yang dicarinya adalah orang yang hidup patut dan wajar, sepatut dan sewajar seorang manusia, yang bermartabat, seorang manusia yang manusiawi, yang punya hati, yang matanya punya perhatian, yang berbudi luhur dan berakhlak. Manusia yang peduli dengan sesamanya.⁶ Menapaki jejak Diogenes tersebut, bangsa ini juga melakukan hal yang sama dengan Diogenes dalam mencari figur pemimpin khususnya kepala daerah/wakil kepala daerah.

⁴Penjelasan *Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota. Pasal 9 sd 10.*

⁵http://www.indonesia.com/poskup/2016/02/11/edisi11/utama_4.htm, diakses tanggal 20 Desember 2016, Jam 10.00 WIB

⁶ *Ibid*

Namun dalam pencarian figur pemimpin tersebut dilakukan dengan proses dan cara yang berbeda dengan Diogenes. Proses pencarian figur pemimpin tersebut telah dilakukan bertahun-tahun lamanya. Setiap lima tahun sekali bangsa ini melakukan pemilihan umum (pemilu) untuk memilih anggota legislatif dan pemilu presiden langsung yang telah dilakukan dua kali dan pemilihan kepala daerah secara langsung setelah keluarnya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. Dalam tulisan ini difokuskan pada proses pencarian seorang pemimpin daerah yakni kepala daerah. Yang mana pemilihan kepala daerah dilakukan bervariasi mulai Masa Orde Lama (1945) sampai sekarang Masa Reformasi (2016). Masa Orde Baru memang pemilihan kepala daerah tidak seratus persen dilakukan oleh rakyat karena sistem mengatur penjurian dan pencalonan kepala daerah dilakukan oleh partai politik (parpol) melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Namun dengan Reformasi merubah sistem pemilihan kepala daerah pada Masa Orde Baru, dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pemilihan Kepala Daerah dilakukan secara langsung oleh rakyat.

Para calon Kepala Daerah tersebut ditentukan oleh Partai Politik. Kalaupun calon yang diusung Partai Politik tidak sesuai dengan harapan, toh rakyat tetap diwajibkan untuk memilih. Kalau tidak memilih, maka stigma golput, dan pembangkang, tidak demokratis, diberikan. Pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan jalan politik yang terbaik di antara yang terburuk, yang membuat semarak praktik demokrasi lokal. Tetapi sebagai langkah awal, pemilihan kepala daerah secara langsung harus disiapkan dengan baik sehingga ke depan proses pemilihan yang melibatkan partisipasi rakyat secara langsung itu lebih bermakna dan mempunyai kontribusi positif terhadap desentralisasi, otonomi daerah dan demokrasi lokal. Jangan sampai pemilihan kepala daerah langsung, baik proses maupun hasilnya, malah lebih buruk ketimbang pemilihan melalui perwakilan dan pemilihan parlemen yang selama ini terjadi. Latar belakang di atas merupakan hal yang menarik untuk dibahas secara mendalam dan integral karena dalam hal ini penulis berpendapat, masyarakat perlu mengetahui dan mengerti bagaimana pemilihan Kepala Daerah.

B. Rumusan Masalah

Setelah melihat latar belakang maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan diantaranya :

- a. Bagaimanakah Politik Hukum dalam Pemilihan Kepala Daerah yang terjadi dari tahun 1945 sampai dengan saat ini?
- b. Apakah Praktik Hukum yang terjadi dalam Pemilihan Kepala Daerah telah benar-benar dilaksanakan dari tahun 1945 sampai dengan tahun 2014.?

C. Metode Penelitian

Penelitian hukum normatif merupakan, penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma. Sistem norma

yang dibangun adalah mengenai asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundangan, putusan pengadilan, perjanjian, serta doktrin (ajaran).⁷

D. Pembahasan

Pilkada Langsung adalah singkatan dari Pemilihan Kepala Daerah Langsung dan untuk peringkasan penyebutan sering disebut Pilkada saja⁸. Namun, orang sudah faham bahwa yang dimaksud Pilkada adalah Pilkada Langsung. Berdasarkan PP No. 6 tahun 2004 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, pada pasal 1 ayat (1) dirumuskan bahwa Pilkada adalah “Sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan atau kabupaten/kota berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah”. Lanjutan dari Pasal tersebut, pada ayat (2) disebutkan bahwa “Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah Gubernur dan Wakil Gubernur untuk provinsi, Bupati dan Wakil Bupati untuk kabupaten, dan Walikota dan Wakil Walikota untuk kota”.

Pilkada pertama di seluruh Indonesia dilaksanakan pada tahun 2005 yang meliputi sebanyak 210 wilayah pemilihan, sedangkan pada tahun 2010 akan terdapat sebanyak 246 daerah pemilihan kabupaten kota dan 7 pemilihan Gubernur. Apakah Pilkada 2010 ini dapat mengulang sukses Pilkada 2005 yang lalu, masih menjadi pertanyaan besar. Dalam konteks konsolidasi dan penguatan demokrasi, Pilkada langsung menjadi pilar yang memperkuat bangunan demokrasi secara nasional⁹. Terlaksananya Pilkada langsung menunjukkan adanya peningkatan demokrasi karena rakyat secara individu dan kelompok terlibat dalam proses melahirkan pemerintah atau pejabat negara. Pilkada yang dalam makalah ini dimaksudkan sebagai demokrasi lokal adalah upaya untuk mewujudkan *local accountability, political equity, dan local responsiveness*, yang merupakan tujuan dari desentralisasi.¹⁰ Hasil pilkada adalah tampilnya seorang pejabat public yang dimiliki oleh rakyat tanpa membedakan darimana asal dan usul keberadaannya karena dia telah ditempatkan sebagai pengayom bagi rakyat. Siapapun yang memenangkan pertarungan dalam Pilkada ditetapkan sebagai kepala daerah (*local executive*) yang memiliki *legal authority of power* (teritorial kekuasaan yang jelas), *local own income and distribute them for people welfare* (memiliki pendapatan daerah untuk didistribusikan bagi kesejahteraan penduduk), dan *local representative as balance power for controlling local executive* (lembaga perwakilan rakyat sebagai pengontrol eksekutif daerah).

⁷ No. 4 Menurut Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, <https://wislah.com/pengertian-penelitian-hukum-normatif/> 21:00 Wib.

⁸ YPBHI-NSN dan Friedrich Nauman Stiftung. 2005. *Beberapa pertimbangan Strategis untuk Pemilihan Langsung Kepala Daerah (Pilkada Langsung)*. Regional Seminar IV: Batam.

⁹ Dahl, Robert A. 1971. *Poliarchy: Participation and Opposition*. Yale University Press: New Heaven.

¹⁰ Cheema, G. Shabbir and Dennis A. Rondinelli. 2007. *Decentralizing Governance: Emerging Concept and Practices*. Brookings Institution Press: Washington, D.C.

Pelaksanaan Pilkada secara langsung memperoleh tanggapan yang cukup beragam di dalam masyarakat. Sebagian melihat Pilkada sebagai langkah lanjut untuk meningkatkan kualitas demokrasi di daerah. Rakyat di daerah, di dalam hal ini, lebih otonom karena sebagai penentu pemimpin daerah. Sebagai¹¹ konsekuensinya, mereka juga bisa lebih leluasa meminta pertanggungjawaban dari para pemimpin yang telah dipilihnya itu. Tetapi, di sisi yang lain, pelaksanaannya memperoleh tanggapan yang kritis. Pilkada hanya membuang-buang uang dan waktu saja. Biaya yang cukup besar itu, akan lebih baik digunakan untuk proyek-proyek pembangunan yang menguntungkan rakyat. Apapun pendapat tersebut, realitasnya Pilkada harus berlangsung dan kehadirannya telah menggeser kekuatan sentralistik dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hadirnya pemerintah yang dipilih dan ditentukan oleh daerah paling tidak menjadi sinyal bagi membaiknya system layanan public bagi rakyat di daerah sebagai esensi dari kehadiran pemerintahan daerah yang *legitimate*. Berapapun jumah kandidat yang akan berlaga dalam Pilkada, pemenang akhir tetap satu pasang yang merupakan suara terbanyak yang sah berdasarkan PP tentang Pilkada. Terdapat proses untuk dapat tampil menjadi pemenang Pilkada. Diantara proses itu, akan bersinggungan dengan kepentingan pihak lain. Oleh karena itu, selama proses pemenangan Pilkada berlangsung, berbagai benih konflik kepentingan akan terjadi dan bila tidak dikelola secara baik dapat berlangsung hingga proses Pilkada usai dan menjadi tindak kekerasan yang menimbulkan akibat bagi orang lain dan “menggangu” kinerja pemerintah yang *legitimate*.

Konflik Pilkada bermuara dari tiga titik. *Pertama*, konflik struktural, yang terjadi sebagai akibat dari ketimpangan dalam akses dan kontrol terhadap sumber daya pilkada. *Kedua*, konflik kepentingan, yang terjadi sebagai akibat dari terjadinya persaingan kepentingan yang bertentangan dengan masalah psikologis. *Ketiga*, konflik hubungan, yang terjadi sebagai akibat adanya kesalahan persepsi atau salah komunikasi akibat terbatasnya sumber daya dalam mencapai tujuan bersama. Intensitas konflik ketiga merupakan yang paling tinggi karena konflik tersebut terjadi di tingkat paling bawah dan terjadi karena adanya ketidaksetaraan dalam pola hubungan dalam mengakses sumber daya.

Pilkada sebagai salah satu jalan untuk mencari *legitimate* kekuasaan di tingkat lokal dalam Negara demokrasi. Setiap warga Negara memiliki hak yang sama untuk dipilih dan memilih. Kesamaan ini juga menimbulkan konflik karena masing-masing pihak merasa sebagai pihak yang paling berhak. Jika

¹¹ YPBHI-NSN dan Friedrich Nauman Stiftung. 2005. *Beberapa pertimbangan Strategis untuk Pemilihan Langsung Kepala Daerah (Pilkada Langsung)*. Regional Seminar IV: Batam.

Dahl, Robert A. 1971. *Poliarchy: Participation and Opposition*. Yale University Press: New Heaven.

Cheema, G. Shabbir and Dennis A. Rondinelli. 2007. *Decentralizing Governance: Emerging Concept and Practices*. Brookings Institution Press: Washington, D.C.

benih perselisihan ini tidak dicarikan solusi terbaik, maka konflik Pilkada semacam itu akan dapat mengarah kepada pertikaian yang secara terus-menerus dan menjurus pada lingkaran setan (*tautological cycle*) yang tidak saja sulit ditelusuri awal mulanya tetapi menyebabkan tindakan destruktif secara missal¹². Harris¹³ menyatakan bahwa terdapat lima sumber konflik potensial baik menjelang, saat penyelenggaraan, maupun pengumuman hasil Pilkada. Sumber konflik tersebut adalah: (1) mobilisasi politik atas nama etnik, agama, daerah, dan darah; (2) konflik yang bersumber dari kampanye negatif (saling cecar) antar pasangan calon kepala daerah; (3) konflik yang bersumber dari premanisme politik dan pemaksaan kehendak; (4) konflik yang bersumber dari manipulasi dan kecurangan penghitungan suara hasil Pilkada; dan (5) konflik yang bersumber dari perbedaan penafsiran terhadap aturan main penyelenggaraan Pilkada. Tidak hanya berhenti di situ, konflik juga akan berlanjut bilamana terdapat perbedaan dalam perhitungan hasil Pilkada atau adanya temuan dari pasangan yang kalah bahwa pemenang pemilu telah melakukan tindak penyelewengan selama proses pilkada. Keberatan tersebut diperadilakan dan sampai ke Mahkamah Konstitusi (MK) atau Mahkamah Agung (MA) dan oleh MK atau MA dinyatakan bahwa keberatan tersebut tidak cukup bukti sehingga pemenang pemilu adalah pasangan yang diprotes. Bila hal demikian yang terjadi, maka upaya penggoyangan kepada Bupati terpilih akan terus saja terjadi dan berpotensi menimbulkan konflik baru. Konflik bisa terjadi karena ada persepsi bahwa pilkada merupakan pertarungan *zero sum game*, lemahnya kultur “orang kalah yang baik”, mencuatnya politisasi identitas politik yang berbau primordial (agama, etnis, darah, asal-usul, dan lain-lain), lemahnya kapasitas lokal dalam mengelola konflik, dan sebagainya. Fenomena *Money politics*, kultur pragmatisme jangka pendek, lemahnya dialektika untuk mencari nilai-nilai ideal dan membangun visi bersama, lemahnya aturan main, dan seterusnya semuanya dapat menjadi bibit konflik yang perlu dinetralisir sejak awal sebelum pesta Pilkada berlangsung. Peran Panwaslu dan Bawaslu adalah sangat penting agar berbagai fenomena yang disebutkan di atas tidak berkembang menjadi konflik Pilkada.

Pilkada muncul sebagai konsekuensi dari desentralisasi politik yang dinafasi oleh semangat reformasi. Desentralisasi ditandai dengan beralihnya arena pertarungan dari pusat ke daerah. Lokal menjadi lokus bagi berbagai pihak untuk melakukan konsolidasi agar mendapat tempat di hati masyarakat. Pilkada adalah jalan tercepat untuk mewujudkan akomodasi politik para elit nasional dan lokal. Jelas, konflik kekuasaan di tingkat lokal tak terhindarkan sebagai konsekuensi logis dari mengendurnya 'cengkraman' pusat pada daerah. Selain mencari pemimpin yang legitimate, Pilkada juga dimaksudkan untuk mewujudkan partisipasi masyarakat dalam pemerintahan demokrasi sehingga Pilkada adalah untuk memperkuat iklim demokrasi lokal. Namun, bila berbagai

¹² Mair, Peter; Wolfgang C. Muller and Frits Plasser. 2004. *Political Parties and Electoral Change*. Sage Publication: London, Thousand Oaks and New Delhi.

¹³ Haris, S. *Mengelola Potensi Konflik Pilkada*, *Kompas*, 10 Mei. 2010

persoalan sebagaimana tersebut di atas tidak tuntas atau tidak dieleminir, maka Pilkada dapat mengarah pada konflik kepentingan di tingkat lokal yang memberi kontribusi pada melemahnya kinerja pemerintah yang telah susah-payah “bartarung” memenangkan Pilkada. Berikut akan disajikan beberapa potensi konflik yang berkaitan dengan tahapan pilkada dan kemungkinan masalah yang timbul serta pihak yang bertanggung jawab untuk menyelesaikannya. Penyelesaian sedini mungkin setiap masalah yang muncul menjadi penting agar penyelenggaraan Pilkada berlangsung aman, terkendali dan *fair* serta terbebas dari konflik dan kekerasan. Peristiwa pembakaran gedung DPR yang pernah terjadi di daerah ini sebagai salah satu bentuk kekerasan dalam Pilkada hendaknya tidak pernah terulang kembali. Pasangan calon Kepala Daerah itu berkemungkinan memenangkan Pilkada secara langsung manakala memiliki tiga kombinasi di dalam berkendara, yakni adanya mobil yang baik, sopir yang piawai, dan bensin yang memadai¹⁴. Secara konseptual, metafora itu terwujud dari tiga modal utama yang dimiliki oleh para calon yang hendak mengikuti kontestasi di dalam Pilkada secara langsung. Ketiga modal itu adalah modal politik, modal social dan modal ekonomi¹⁵.

Modal politik (*political capital*) ini memiliki makna yang sangat penting karena Pilkada menggunakan mekanisme ‘*party system*’ di dalam proses pencalonan bakal calon¹⁶. Kandidat yang akan mencalonkan diri sebagai Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah harus diberangkatkan dari atau melalui partai politik yang memiliki kursi di parlemen sebagaimana diatur dalam UU No 32 tahun 2004 dan PP No 6 tahun 2005. Modal kedua adalah **modal sosial** (*social capital*)¹⁷, yakni bangunan relasi dan kepercayaan (*trust*) yang dimiliki oleh pasangan calon dengan masyarakat yang memilihnya¹⁸. Termasuk di dalamnya adalah sejauhmana pasangan calon itu mampu meyakinkan para pemilih bahwa mereka itu memiliki kompetensi untuk memimpin daerah. Agar bisa meyakinkan para pemilih, para calon harus dikenal luas oleh masyarakat.

Kepercayaan tidak tumbuh begitu saja. Ia didahului oleh adanya perkenalan. Popularitas saja kurang bermakna tanpa ditindaklanjuti oleh adanya kepercayaan. Melalui modal sosial yang dimiliki, para kandidat tidak hanya dikenal oleh para pemilih tetapi juga masyarakat memberi penilaian terhadap diri kandidat untuk kemudian diberi kepercayaan. Di dalam Pilkada secara

¹⁴ Marijan, Kacung. 2007. *Resiko Politik, Biaya Ekonomi, AKuntabilitas Politik dan Demokrasi Lokal*. Makalah disampaikan pada ‘In-house Discussion Komunika Dialog Partai Politik’ yang diselenggarakan oleh Komunitas Indonesia untuk Demokasi (KID) di Jakarta, 16 November 2007.

¹⁵ *Ibid*

¹⁶ Seligman, Adam B. 1997. *The Problems of Trust*. Princeton University Press: New Jersey.

¹⁷ Fukuyama, Francis. 2006. *America at the Crossroads: Democracy, Power, and the Neoconservative Legacy*. Yale University: New Haven and London.

¹⁸ Seligman, Adam B. 1997. *The Problems of Trust*. Princeton University Press: New Jersey.

langsung, modal sosial memiliki peran yang cukup penting. Hal ini terlihat dari fakta bahwa pasangan calon yang diusung oleh partai dominan ternyata tidak otomatis dapat memenangkan Pilkada secara langsung. Hal ini bisa terjadi karena peran figur pasangan calon dipandang lebih kuat daripada peran partai politik. Di dalam situasi seperti ini, kontestasi di dalam Pilkada secara langsung memiliki perbedaan yang substansial dengan Pemilu Legislatif. Di dalam Pileg, peran partai politik sangat dominan, sementara di dalam Pilpres dan Pilkada, peran figur dari pasangan calon dipandang lebih menentukan disbanding peran partai.

Modal yang ketiga adalah modal ekonomi (economic capital). Pemilu, termasuk Pilkada secara langsung, jelas membutuhkan biaya yang besar. Modal yang besar itu tidak hanya dipakai untuk membiayai pelaksanaan kampanye. Yang tidak kalah pentingnya adalah untuk membangun relasi dengan para (calon) pendukungnya, termasuk di dalamnya adalah modal untuk memobilisasi dukungan pada saat menjelang dan berlangsungnya masa kampanye. Tidak jarang, modal itu juga ada yang secara langsung dipakai untuk mempengaruhi pemilih. Misalnya saja, banyak ditemui kasus ada calon yang membagikan barang atau uang kepada para pemilih. Tujuannya, supaya pada saat pemilihan mendukungnya. Biasanya modus pembagian barang atau uang itu tidak diberikan oleh pasangan calon secara langsung, melainkan oleh tim sukses pasangan calon. Bahkan, tim sukses yang bertugas seperti ini sering bukan tim sukses resmi. Tujuannya, ketika diketahui oleh publik dan diancam pidana, yang terkena bukanlah pasangan calon melainkan tim sukses 'siluman' itu. Tidaklah mengherankan, meskipun 'tim sukses siluman' ini ada yang tertangkap basah, tidak ada satupun pasangan calon yang diadili atau terbukti melakukan praktek money politics.

Sebagai ringkasan dari kekuatan kandidat, berikut ini adalah hal-hal yang dianggap penting bagi sukses kandidat dalam memenangkan Pilkada langsung, yakni:

1. Kredibilitas dan Kapabilitas Calon
2. Disukai karena memiliki sifat yang baik dan rendah hati
3. Kerja keras, jujur dan serius
4. Berakar dan memiliki massa panatik yang diikat oleh solidaritas profesi
5. Tidak pernah tercatat sebagai pejabat yang korup.

Pilkada secara langsung tidak hanya sekadar dimaksudkan sebagai instrumen untuk memperbaiki kualitas demokrasi di daerah. Lebih dari itu adalah agar kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh Kepala Daerah dirumuskan berdasarkan selera (tastes) dari masyarakat, demikian pula implementasinya, sebagaimana sering dikemukakan oleh para pendukung kebijakan desentralisasi¹⁹. Keinginan tersebut diterjemahkan ke dalam program populis Program Pembukaan lapangan kerja, Penanganan kriminalitas dan masalah social, Komitmen terhadap pendidikan, Gender dan perlindungan anak, Lingkungan hidup, Pembangunan

¹⁹Cheema, G. Shabbir and Dennis A. Rondinelli. 2007. *Decentralizing Governance: Emerging Concept and Practices*. Brookings Institution Press: Washington, D.C.

infrastruktur (jalan, listrik, telepon seluler dll), Penanganan stabilitas ketersediaan dan pengendalian harga kebutuhan masyarakat dan lain-lain.

Berbagai program tersebut perlu disosialisasikan kepada pemilih melalui kampanye-kampanye yang dilakukan para pasangan calon agar dapat menarik pemilih melalui tawaran program-program yang atraktif dan populis. Paling tidak, setiap pasangan calon berusaha meyakinkan kepada para pemilih bahwa ketika nanti terpilih sebagai Kepala Daerah, mereka dapat membawa daerahnya ke arah yang lebih baik. Pilkada secara langsung, dengan demikian, telah mendorong para calon Kepala Daerah untuk berlomba-lomba merebut kepercayaan (*trust*) melalui program-program yang lebih menguntungkan rakyat. Upaya ini dilakukan untuk membangun citra sebagai calon yang menjanjikan agar pemilih dapat melakukan penilaian diantara program-program para calon.

Dalam pandangan Lay²⁰, Pilkada langsung dipahami dalam kerangka ekonomi sebagai proses transaksional yang mengharuskan terjadinya negosiasi berkelanjutan, bukan saja atas kebijakan, program dan proyek, serta prosedur-prosedur yang melekat di dalamnya, tapi juga atas arah dan tujuan-tujuan utama yang ingin diraih bersama di aras politik lokal. Program-program yang dimunculkan adalah program yang menyentuh kepentingan masyarakat local. Melalui amandemen konstitusi (1999-2002) Indonesia telah membuat struktur dan pola hubungan kekuasaan negara yang dari sudut ketatanegaraan lebih menjamin tampilnya sistem politik yang demokratis²¹.

D. Kesimpulan

Berdasarkan latar belakang dan pembahasan tersebut diatas dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Munculnya transisi demokrasi di Indonesia dimulai dari penerapan multi partai yang dimaksudkan sebagai penguatan lembaga perwakilan rakyat. Namun, kualitas demokrasi yang dipertontonkan melalui panggung perlemen ini dianggap belum cukup kuat untuk menumbuhkan kehidupan demokrasi yang lebih substansial, khususnya yang berkaitan dengan responsibilitas, akuntabilitas dan transparansi. Realitas menunjukkan bahwa setelah pemilihan legislative, keberlanjutan hubungan dan tanggung jawab wakil rakyat dengan konstituen pemilih seakan putus dengan diangkatnya wakil rakyat menjadi anggota lembaga perwakilan. Pilkada secara langsung merupakan disain kelembagaan untuk mempercepat proses pematangan demokrasi di daerah. Kehidupan demokrasi di tingkat lokal menjadi lahan praktek bagi mewujudkan semangat multikulturalisme yang sangat dibutuhkan bagi terwujudnya harmonisasi dalam etnis pada pemerintahan demokratis. Pilkada merupakan salah satu media pembelajaran demokrasi bagi masyarakat daerah dan sekaligus untuk terwujudnya hak-hak esensial individu seperti kesamaan hak politik dan kesempatan untuk menempatkan posisi

²⁰ Lay, Cornelis. 2006. *Pilkada Langsung dan Pendalaman Demokrasi*. Catatan Pengantar dalam "Dinner Lecture – KID, Jakarta, 21 November 2006.

²¹ Mahfud. MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, PT. RajaGrafindo, Jakarta, 2014, hal. 380

individu dalam pemerintahan daerah. Pilkada telah menuntun pemimpin untuk secara konsisten menjalin hubungan dengan konstituen yang salah satunya diwujudkan melalui optimalisasi anggaran daerah bagi pembangunan dan pemberdayaan masyarakat. Ada beberapa keunggulan pilkada dengan model demokratis secara langsung sebagaimana diterapkan di Indonesia sejak 2004 melalui Pilpres I dan Pilkada 2005. *Pertama*, melibatkan **partisipasi** masyarakat konstituen secara luas, sehingga dapat akses dan kontrol masyarakat yang lebih kuat terhadap arena dan aktor yang terlibat dalam proses pilkada. *Kedua*, terjadinya **kontrak sosial** antara kandidat, partai politik dan konstituen untuk mewujudkan akuntabilitas pemerintah lokal. *Ketiga*, memberi ruang dan pilihan terbuka bagi masyarakat untuk menentukan **calon pemimpin yang hebat** (memiliki kapasitas, integritas dan komitmen yang kuat) dan *legitimate* di mata masyarakat. Mengingat besarnya manfaat pilkada langsung bagi pengembangan demokrasi, partisipasi publik dan percepatan mencapai kesejahteraan bagi masyarakat di tingkat local, maka sungguh disayangkan bila ajang ini harus cacat dan dibikin rusak dengan praktek *money politic*, unfair game, tidak siap kalah dan lain-lain.

2. Mekanisme pemilihan Kepala Daerah sebelum dan sesudah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sungguh jauh berbeda. Mekanisme pemilihan kepala daerah sebelum perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, menggunakan mekanisme pemilihan perwakilan. Artinya kepala daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Sedangkan setelah pe
3. rubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah *jo* Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menggunakan mekanisme pemilihan langsung. Artinya masyarakat daerah tersebut langsung yang menentukan kepala daerahnya dengan sistem pemilihan umum, seperti halnya pemilihan presiden, DPR, DPRD dan DPD.
4. Problema dalam sistem pemilihan Kepala Daerah sebelum perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terdapat dua bentuk problem, yaitu *pertama*, kepala daerah yang terpilih kemungkinan besar tidak sesuai dengan kepentingan masyarakat. Hal tersebut terjadi karena anggota DPRD tidak memperhatikan kepentingan masyarakat tetapi lebih memperhatikan kepentingan partai dan golongan. *Kedua*, terjadinya *money politic* di Parlement. Para kandidat calon kepala daerah menggunakan segala cara untuk memuluskan langkahnya untuk menjadi kepala daerah. Sehingga praktik bagi-bagi uang di parlement besar kemungkinan terjadi. Sedangkan problema dalam sistem pemilihan Kepala Daerah sesudah perubahan Undang-Undang Dasar Negara

Republik Indonesia Tahun 1945, jauh lebih banyak dari problema sebelum perubahan Undang-Undang Dasar Negera Republik Indonesia Tahun 1945. Problema tersebut seperti: biaya pelaksanaan pemilihan kepala daerah

DAFTAR PUSTAKA

- Cheema, G. Shabbir and Dennis A. Rondinelli. *Decentralizing Governance: Emerging Concept and Practices*. Brookings Institution Press: Washington, D.C, 2007.
- Dahl, Robert A. *Poliarchy: Participation and Opposition*. Yale University Press: New Heaven, 1971.
- Fukuyama, Francis. *America at the Crossroads: Democracy, Power, and the Neoconservative Legacy*. Yale University: New Haven and London, 2006.
- Haris, S. *Mengelola Potensi Konflik Pilkada, Kompas*, 10 Mei. 2010
- Lay, Cornelis. *Pilkada Langsung dan Pendalaman Demokrasi*. Catatan Pengantar dalam "Dinner Lecture – KID, Jakarta, 21 November 2006.
- Mair, Peter; Wolfgang C. Muller and Frits Plasser. *Political Parties and Electoral Change*. Sage Publication: London, Thousand Oaks and New Delhi, 2004.
- Marijan, Kacung. *Resiko Politik, Biaya Ekonomi, AKuntabilitas Politik dan Demokrasi Lokal*. Makalah disampaikan pada 'In-house Discussion Komunikas Dialog Partai Politik' yang diselenggarakan oleh Komunitas Indonesia untuk Demokasi (KID) di Jakarta, 16 November 2007.
- MD, Mahfud. *Politik Hukum Di Indonesia*, PT. RajaGrafindo, Jakarta, 2014
- Rais, Amin. *Demokrasi dan Proses Politik, dalam Demokrasi dan Proses Politik*, Jakarta: LP3ES, 1986
- Seligman, Adam B. *The Problems of Trust*. Princeton University Press: New Jersey, 1997.
- YPBHI-NSN dan Friedrich Nauman Stiftung. *Beberapa pertimbangan Strategis untuk Pemilihan Langsung Kepala Daerah (Pilkada Langsung)*. Regional Seminar IV: Batam, 2005.
- Seligman, Adam B. *The Problems of Trust*. Princeton University Press: New Jersey, 1997.
- Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
- Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang *Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota*.