

LAPORAN AKHIR
KOMPENDIUM PEMILHAN KEPALA DAERAH (PILKADA)

DISUSUN OLEH TIM KERJA
DI BAWAH PIMPINAN
DR. MOCHAMAD ISNAENI RAMDHAN S.H., M.H



DEPARTEMEN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA
BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL
TAHUN 2007

KATA PENGANTAR

Puji syukur ke hadirat ALLAH SWT yang memberikan rahmat dan hidayah serta dengan ridho-NYA Tim telah menyelesaikan laporan akhir kompendium ini. Laporan Akhir Tim Kompendium tentang “Pemilihan Kepala Daerah” dibentuk berdasarkan Surat Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: G-190.PR.09.03 Tahun 2007 tanggal 8 Januari 2007 tentang Pembentukan Pelaksana Tim Kompendium Bidang Hukum Tahun Anggaran 2007.

Tim bekerja secara intensif sejak pembentukan melalui berbagai pertemuan dan pembahasan dalam rapat-rapat kerja dengan memadukan metode yuridik-normatif dan yuridik-praktis, berbagai disiplin ilmu yang diajukan dalam penyusunan kompedium antara lain disiplin ilmu politik, ilmu sosiologi, serta ilmu hukum sebagai disiplin ilmu utama. Bahkan Tim dilengkapi dengan praktisi pemilihan umum Gubernur Daerah Khusus Ibukota Jakarta, sehingga kompedium tersaji secara komprehensif.

Pemilihan Kepala Daerah secara langsung merupakan pelaksanaan dari amanah reformasi mengacu pada Perubahan Undang Undang Dasar 1945, serta Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Dalam penyelenggaraannya, pemilihan kepala daerah acapkali menimbulkan kontroversi, sehingga Tim mengajukan

rekomendasi agar peraturan peundang-undangan tentang pemilihan kepala daerah di masa yang akan datang perlu disempurnakan.

Tim mengucapkan terima kasih kepada segenap pihak yang membantu terselenggaranya tugas sampai tersusunnya Laporan Akhir ini, terutama kepada Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, serta kepada segenap personalia Tim Kompedium Pemilihan Kepala Daerah atas kerjasama dan jerihpayahnya selama ini.

Semoga hasil kerja Tim bermanfaat bagi pengembangan hukum nasional khususnya yang terkait dengan konsekuensi yuridik pemilihan kepala daerah di Indonesia.

Hormat Kami,

Dr. Mochamad Isnaeni Ramdhan, S.H.,M.H.

DAFTAR ISI

Halaman :

KATA PENGANTAR

DAFTAR ISI

BAB I : PENDAHULUAN

- A. Latar Belakang
- B. Ruang lingkup
- C. Identifikasi Masalah
- D. Maksud dan Tujuan
- E. Metode
- F. Personal Tim
- G. Sistematika Penulisan

BAB II : TINJAUAN FILOSOFIS PEMILIHAN KEPALA DAERAH

- A. Teori Pengisian Jabatan
- B. Filosofi Pemilihan Kepala Daerah
- C. Tuntutan Demokrasi Kontemporer

BAB III : LANDASAN HUKUM TENTANG PILKADA

- undangan
- A. Ketentuan Peraturan Perundang-undangan
 - B. Syarat Calon Kepala Daerah
 - C. Pengusulan
 - D. Masa Persiapan
 - E. Penetapan Pemilih
 - F. Kampanye
 - G. Larangan
 - H. Dana Kampanye
 - I. Penetapan Calon Terpilih dan Pelantikan
 - J. Pemantauan

BAB IV: PERSPEKTIF PRATEK PEMILIHAN KEPALA DAERAH

- A. Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah,
- B. Desain Waktu
- C. Disharmonisasi Hukum
- D. Kekosongan Hukum
- E. Potensi Konflik dan Penyimpangan Pemilihan Kepala Daerah.

BAB V: PENUTUP

- A. Kesimpulan
- B. Rekomendasi

BAB I

P E N D A H U L U A N

A. Latar Belakang

Perubahan politik Indonesia pasca-pemerintahan Soeharto antara lain ditandai dengan reformasi konstitusi yang mengatur sistem ketatanegaraan Indonesia. Konstitusi Indonesia, yakni Undang-Undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia 1945 yang ditetapkan pada 18 Agustus 1945 telah diubah sebanyak empat kali; yakni Perubahan ke-1 disahkan tanggal 19 Oktober 1999; Perubahan ke-2 tanggal 18 Agustus 2000; Perubahan Ke-3 tanggal 10 November 2001; dan Perubahan Ke-4 tanggal 10 Agustus 2002.

Selanjutnya reformasi peraturan perundang-undangan di bidang politik (*the laws of politics*) sebagai penjabaran dari konstitusi yang “baru”. Undang-Undang politik yang lahir masa transisi yakni: (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik; (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2000 tentang Pemilihan Umum dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD; (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden; (4) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan DPR/MPR dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD; serta (5) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

Selain perubahan atas struktur ketatanegaraan Indonesia, reformasi juga menyangkut dua perubahan penting lainnya, yakni mekanisme dan prosedur pengisian jabatan dalam struktur ketatanegaraan; serta instrumen politik yang digunakan.

Dua instrumen politik penting yang menjadi kebijakan yakni pemilihan umum yang demokratis serta kebijakan otonomi daerah

atau desentralisasi (*decentralisation*).¹ Dan salah satu langkah fundamental dalam kebijakan desentralisasi yakni pelaksanaan pemilihan umum lokal dalam memilih kepala daerah (pilkada). Kebijakan ini merupakan hal yang sangat fundamental sebagai kelanjutan dari arus perubahan yang sangat kuat terutama sejak Tahun 1996. Henk Schulte Nordholt menyebutnya sebagai '*the consolidation of electoral democracy*', karena berlangsungnya

¹ Kebijakan desentralisasi di tanah Indonesia sesungguhnya bukanlah sesuatu yang baru, sejarah menunjukkan bawah kebijakan ini secara terbatas telah dimulai jaman kekuasaan Hindia Belanda, termasuk pada era Orde Baru. Sampai saat ini, kebijakan tersebut telah mengalami pasang surut. Pengertian mutakhir tentang desentralisasi dikemukakan oleh sebuah badan PBB, UNDP (1998:1) yang mendefinisikan desentralisasi sebagai: "*The transfer of responsibility for planning, management, and resources raising and allocation from the central government and its agencies; (a) field units of central government ministries or agencies; (b) subordinate units or levels of government, semi autonomous public authorities or corporations; (d) area wide, regional or functional authorities; or (e) non-governmental, private, or voluntary organization.*" Lihat: M. Mas'ud Said, *Arah Baru Otonomi Daerah di Indonesia*. (Malang: UMM Press, 2005: 74-75).

Sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, desentralisasi diartikan sebagai penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

pemilu yang secara luar biasa di tingkat kabupaten/kota (*regional/district level*), provinsi dan nasional yang berlangsung sejak Tahun 1999, 2004 dan 2005.²

Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) langsung dengan demikian merupakan proses politik yang tidak saja merupakan mekanisme politik untuk mengisi jabatan demokratis (melalui pemilu); tetapi juga sebuah implementasi pelaksanaan otonomi daerah atau desentralisasi politik yang sesungguhnya. Keduanya merupakan reaksi atas model penyelenggaraan pemilu Rezim Orde Baru yang tidak demokratis dan kekuasaan yang sentralistik.³

² Lihat Henk Schulte Nordholt, (ed.) & Ireen Hoogenboom (ast.ed.), *Indonesian in Transition*. (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006: 1)

³ Kebijakan desentralisasi di bidang politik ditandai dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Perubahannya, yakni Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah untuk mengganti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah yang sentralistik. Selain di bidang Politik, kebijakan desentralisasi juga dilakukan di bidang ekonomi yang diatur melalui Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 yang kemudian diubah menjadi Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2005 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Sejak dilaksanakan Juni 2005, telah banyak buku, artikel maupun jurnal yang menulis mengenai pelaksanaan pilkada di Indonesia.⁴ Saat ini telah dilaksanakan lebih dari 300 daerah baik

provinsi, kabupaten maupun kota yang telah melaksanakan pilkada. Penulisan-penulisan tersebut mulai dari deskripsi pelaksanaan maupun analisis yang kritis, baik dari aspek hukum, politik maupun sosiologis.

⁴ Di antaranya (1) Leo Agustino, *Politik dan Otonomi Daerah*. Serang: Untirta Press, 2005; (2) Amirudin dan A. Zaini Bisri, *Pilkada Langsung, Problem dan Prospek: Sketsa Singkat Perjalanan Pilakda 2005*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005; (3) CSIS, "Challenges to The New Government" in *The Indonesian Quarterly*, Vol.32, Nomor3, 2004.; (4) Mulyana W. Kusumah dan Pipit R. Kartawidjaya, *Pemilihan Kepala Daerah Secara langsung: Kasus Indonesia dan Studi Perbandingan*. Jakarta: INSIDE-7SS-Watch Indonesia, 2005.; (5) Fathoni Mahar M., (ed.), *Agenda Pilkada Langsung dan Kesiapan Masyarakat Daerah*. Boyolali: LSP3RA, 2004.; (6) A.A. Oka Mahendra, *Pilkada di Tengah Konflik Horizontal: Nurmahmudi Ismail Unggul di KPUD, Badul Kamal menang di Pengadilan Tinggi*. Jakarta: Millenium Publisher, 2005; (7) Ahmad Nadir, *Pilkada Langsung dan Masa Depan Demokrasi di Indonesia*. Malang: Averoes Press, 2005.; (8) Moch Nurhasyim (ed.), *Konflik Antar Elit Politik Lokal dalam Pemilihan Kepala Daerah*. Jakarta-Yogyakarta: Pustaka Pelajar-LIPI, 2005.; (9) Ari Pradanawati (penyunting), *Pilkada langsung: Tradisi Baru Politik Lokal*. Surakarta: KOMPIR, 2005.; (10) Joko J Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung: Filosofi, Sistem dan Problema Penerapan di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar – Semarang: LP3M, 2005.; (11) Sarundajang, S.H., *Pilkada Langsung: Problema dan Prospek*. Jakarta: Kata Hasta Pustaka, 2005.; (12) Sumarno, *Drama Politik Pilakda Depok: Badrul Kamal Menggugat, Nur Mahmudi Menjawab*. Bandung, HAKATUNA, 2006.; (13) Tempo, "Pemilihan Kepala Daerah Langsung: Berebut Kursi Panas" dalam *Tempo*, Edisi 9-15 januari 2006.; (13) Titik Triwulan Tutik, *Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan*

Sebagaimana telah dipaparkan, bahwa semangat pelaksanaan pilkada langsung di Indonesia dipengaruhi oleh: *Pertama*, pemilu Presiden dan wakil presiden secara langsung pada Pemilu 2004 memberikan pengalaman yang sangat penting dalam kehidupan politik Indonesia. Oleh karena itu, pemilihan kepala daerah dan wakilnya yang selama ini dilaksanakan oleh parlemen daerah diubah menjadi pemilihan langsung, yakni rakyat langsung

Undang-Undang Nomor32 Tahun 2004 dalam System Pemilu menurut UUD 1945. Jakarta: Prestasi Pustaka, 2006; (14) Bodhi Wedyanto FN dan Seprini (penyunting), *Pilkada dan Demokrasi Arus Bawah: Dokumentasi Politik Terpilihnya Zul AS-Sunaryo pada Pilkada Kota Dumai 2005-2010*. Pekanbaru: ISDP, 2006.; (15) Muryanto Amin, "Sistem Pemilihan Kepala Daerah Langsung: Beberapa Masalah, Implikasi Politik dan Solusinya", dalam *POLITEIA: JURNAL ILMU POLITIK*. Vol.I, Nomor 1 Juni 2005.; (16) Cecep Effendi, "Evaluasi Kritis Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung". *Tidak diterbitkan, Tanpa Tahun*; (17) Laode Ida, "Pemilihan Langsung Kepala Daerah" dalam *JURNAL PSPK*. Edisi 5, 2003; (18) Ramses, Andy, "Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung dan Perlunya Revisi Terbatas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999". *JURNAL ILMU PEMERINTAHAN*, Edisi 19 Tahun 2003. Dan masih banyak lagi, baik dalam bentuk buku, jurnal, ulasan redaksi maupun artikel koran.

menggunakan hak pilihnya dengan memilih calon kepala daerah secara langsung.

Kedua, apa yang oleh Laode Ida⁵ sebut sebagai upaya “mengisi yang ‘bolong di tengah’.” Menurutnya, pemilihan presiden dipilih langsung, pemilihan kepala desa juga dipilih secara langsung; mengapa pemilihan kepala daerah tidak. Oleh karena itu menurutnya, pemerintah dan elit politik harus “membayar utang kepada rakyat” atas janji politik reformasi dengan cara mengubah mekanisme pilkada: dari parlemen kepada rakyat langsung.

Ketiga, pilkada langsung diyakini sebagai jalan demokratis dalam memilih kepala daerah setelah sekian lama dalam kungkungan Rezim Orde Baru yang tidak memberikan kesempatan rakyat menentukan sendiri pemimpinnya.⁶

Keempat, adanya desakan untuk merevisi secara terbatas, dalam hal ini mengenai pilkada dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.

⁵ Laode Ida, “Pemilihan Langsung Kepala Daerah” dalam *JURNAL PSPK*. Edisi 5, 2003.

⁶ Lihat juga Andy Ramses, “Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung dan Perlunya Revisi Terbatas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999”. *JURNAL ILMU PEMERINTAHAN*, Edisi 19 Tahun 2003

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, atau lebih populer disingkat menjadi Pilkada, adalah [pemilihan umum](#) untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung di [Indonesia](#) oleh penduduk daerah setempat yang memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah terdiri dari [Gubernur](#) dan Wakil Gubernur untuk [provinsi](#), [Bupati](#) dan Wakil Bupati untuk [kabupaten](#), [Walikota](#) dan Wakil Walikota untuk [kota](#).

Hampir semua Daerah di Indonesia sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah, kini telah mengadakan proses pemilihan kepala daerah baik di Propinsi, maupun kabupaten/kota sesuai amanat undang-undang tersebut. Diaturnya pemilihan kepala daerah dalam merupakan pertanda bahwa hal tersebut telah menjadi konsensus nasional.

Namun, konsensus tersebut bukan tidak memiliki perdebatan akademik. Perdebatan berkisar pada kata ‘demokrasi’ dalam Pasal ayat Undang-Undang Dasar 1945, yang membuka multi-tafsir, selanjutnya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 56 menyebutkan bahwa Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan azas langsung, umum bebas, rahasia, jujur dan adil.

Peraturan pelaksanaan pemilihan kepala daerah langsung juga telah dikeluarkan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005. Untuk menyempurnakan pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung pemerintah juga telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2005 Tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005.

Beranjak dari paparan tersebut, Tim Kompendium tentang “Pemilihan Kepala Daerah” yang dibentuk berdasarkan Surat Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: G-190.PR.09.03 Tahun 2007 tanggal 8 Januari 2007 tentang Pembentukan Pelaksana Tim Kompendium Bidang Hukum Tahun Anggaran 2007 menelusuri berbagai aspek yang terkait dengan pemilihan kepala daerah di Indonesia.

B. Ruang lingkup

Tim menyadari keterbatasan waktu yang diberikan bagi penyelenggaraan kompendium pemilihan kepala daerah di Indonesia, sehingga mencukupkan kajian pada persoalan filosofis,

yuridik, serta praktek penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yang terjadi di Indonesia sejak Tahun 2004 sampai dengan Tahun 2007.

C. Identifikasi Masalah

Sebagai bahan kajian yang dapat diajukan sebagai preposisi penyusunan compendium pemilihan kepala daerah menyepakati masalah-masalah berikut sebagai identifikasi, yakni

1. Apakah pemilihan kepala daerah di berbagai pelosok sudah dapat dinyatakan tepat, dikaji berdasarkan pendekatan waktu pelaksanaannya?
2. Apakah instrumen hukum yang mengatur tentang pemilihan kepala daerah sudah memadai bagi terselenggaranya pemilihan kepala daerah yang baik?
3. Bagaimana semestinya kewenangan daerah bagi terselenggaranya pemilihan kepala daerah yang baik?
4. Usaha-usaha apa yang seharusnya dilakukan bagi terwujudnya prinsip-prinsip umum penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yang baik?

D. Maksud dan Tujuan

Maksud penyusunan kompendium kepala daerah ini, di antaranya inventarisasi opini akademik tentang pemilihan kepala daerah di Indonesia, sedangkan tujuan penyusunan kompendium ini, yakni:

1. Diperolehnya deskripsi teknis penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dalam waktu yang tepat.
2. Diperolehnya deskripsi praktis tentang kebutuhan instrumen hukum yang mengatur tentang pemilihan kepala daerah yang memadai bagi terselenggaranya pemilihan kepala daerah yang baik.
3. Diperolehnya deskripsi tentang kewenangan daerah bagi terselenggaranya pemilihan kepala daerah yang baik.
4. Diperolehnya inventarisasi usaha-usaha yang seharusnya dilakukan bagi terwujudnya prinsip-prinsip umum penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yang baik.

E. Metode

Penyusunan kompendium diselenggarakan sejak Januari hingga Desember 2007 dengan kegiatan pertemuan dan pembahasan, sedangkan penelusuran data berupa penelusuran referensi tentang pemilihan kepala daerah dilakukan dengan penelusuran data kepustakaan secara manual maupun *electrical* dengan menggunakan *electronical data resources* baik mengenai sumber hukum primer berupa peraturan perundang-undangan terkait, sumber hukum sekunder berupa putusan lembaga peradilan terkait, maupun hasil-hasil pertemuan ilmiah yang terkait dengan pemilihan kepala daerah. Dalam pada itu, diajukan metode perbandingan pemilihan kepala daerah di Amerika Serikat, Perancis, Inggris dan beberapa Negara lain secara singkat. Guna melengkapi data sekunder Tim dilengkapi dengan data primer berupa paparan secara praktis dari anggota Komisi Pemilihan Umum Daerah.

F. Personal Tim

Personal Tim Tim Kompendium tentang “Pemilihan Kepala Daerah” yang dibentuk berdasarkan Surat Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: G-190.PR.09.03 Tahun 2007 tanggal 8 Januari 2007 tentang Pembentukan Pelaksana Tim Kompendium Bidang Hukum Tahun Anggaran 2007 yakni:

Ketua : Dr. Mochamad Isnaeni Ramdhan, S.H., M.H.
Sekretaris : Danu
Anggota :

G. Sistematika Penulisan

Laporan Akhir Kompendium Pemilihan Kepala Daerah disusun dalam sistematika sebagai berikut:

BAB I: PENDAHULUAN terdiri dari: Latar Belakang, Ruang lingkup, Identifikasi Masalah, Maksud dan Tujuan, Metode, Personal Tim, serta Sistematika Penulisan

BAB II: TINJAUAN FILOSOFIS PEMILIHAN KEPALA DAERAH terdiri dari subbab tentang Dinamika Asas Demokrasi, Pemilihan Kepala Daerah dan Otonomi Daerah, Organ Pemerintah Daerah, Hubungan antara DPRD dan KDH, Konsep *Selection* dan *Election*

BAB III: TINJAUAN HUKUM TENTANG PEMILIHAN KEPALA DAERAH terdiri dari subbab Ketentuan Peraturan Perundang-undangan, Syarat, Pengusulan, Masa Persiapan, Penetapan Pemilih, Kampanye, Larangan, Dana Kampanye, Penetapan Calon Terpilih dan Pelantikan, Pemantauan

BAB IV: PERSPEKTIF PRATEK PEMILIHAN KEPALA DAERAH terdiri dari subbab Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah, Desain Waktu, Disharmonisasi Hukum, Kekosongan Hukum, Potensi Konflik dan Penyimpangan Pemilihan Kepala Daerah.

BAB V: PENUTUP terdiri dari Kesimpulan dan Rekomendasi

BAB II

TINJAUAN FILOSOFIS PEMILIHAN KEPALA DAERAH

A. Dinamika Asas Demokrasi

Jabatan publik –secara teoretik- dipengaruhi oleh beberapa variabel, antara lain jenis kedaulatan, bentuk pemerintahan dan bentuk negara, sistem pemerintahan, sistem pembagian kekuasaan, serta sistem pertanggungjawaban, yang pada umumnya diatur dalam konstitusi.

Dalam konstitusi dapat ditemukan cara pandang suatu bangsa tentang landasan filosofis, serta cita-cita yang hendak dicapai terkait dengan kehidupan ketatanegaraan yang dihimpun dalam sebuah konstitusi negara terkait. Oleh karena itu, dapat dipahami jika pengertian konstitusi yang dimaksud dalam tulisan ini mengacu pada pengertian konstitusi dalam arti luas.

Konstitusi dalam arti luas, tidak hanya berisi tentang dokumen hukum saja melainkan juga tersusun berbagai pandangan filosofis, cita-cita suatu bangsa yang menjadi dasar pemberlakuan konstitusi itu sendiri dalam masyarakatnya. Dengan demikian dapat dipahami, jika kompedium pemilihan kepala daerah diawali dengan pengertian demokrasi.

Negara sebagai organisasi kekuasaan memiliki wewenang untuk memaksakan kehendaknya pada warga negaranya. Dalam konteks ini perlu diperhatikan kata “wewenang” yang membedakan negara dengan organisasi lainnya seperti kelompok mafia yang juga dapat memaksakan kehendaknya. Yang membedakan negara dengan mafia yakni wewenang negara untuk memaksakan ketaatan terhadap aturan-aturannya dengan menggunakan kekerasan fisik yang seperlunya, diakui sebagai sah oleh masyarakat yang berangkutan, sedangkan perintah mafia dipatuhi karena masyarakat takut terhadap kekejaman mafia. Jadi, kekuasaan mafia berdasarkan penindasan, sedangkan negara berkuasa karena diakui keabsahannya.

Dalam literatur dinyatakan, bahwa salah satu unsur mutlak keberadaan suatu negara adalah kedaulatan. Unsur lain yang juga mutlak dimiliki adalah wilayah, rakyat atau penduduk, dan adanya pemerintahan, sedangkan pengakuan negara lain baik “pengakuan yuridis” (*de iure*) maupun “pengakuan secara nyata” (*de facto*) dikaitkan dengan kemampuan menjalin hubungan diplomatik merupakan unsur relatif bagi keberadaan suatu negara.⁷

⁷

F. Iswara, *Pengantar Ilmu Politik* (Cet-7. Bandung: Binacipta, 1980), hlm., 107.

Secara etimologi, kedaulatan berasal dari bahasa Latin *supreanus* yang berarti “yang tertinggi.”⁸ Pemahaman kedaulatan sebagai kekuasaan yang tertinggi dalam suatu negara juga tersirat pada istilah *summa potestas* atau *plenitudo potestatis* yang berarti “wewenang tertinggi dari suatu kekuatan politik”.

Dengan demikian, kedaulatan adalah hak kekuasaan yang mutlak dan tertinggi sebagaimana dipahami Jean Bodin (1530-1596) dalam bukunya yang berjudul *Six Livres de la République*, bahwa “kedaulatan adalah kekuasaan mutlak dan abadi dari negara” (...*la puissance absolute et perpetuelle d'une République*).⁹

Pada tataran teori, konsep Jean Bodin tersebut dikaitkan dengan kedaulatan internal yang juga dikenal dengan “Konsep Kedaulatan Tradisional” atau Teori Monistis. Teori ini mengajukan opini, bahwa kedaulatan memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

1. Tidak dapat dipisah-pisahkan, bahwa dalam sebuah negara kedaulatan bersifat utuh dan mutlak;
2. Asli, tidak ada kekuasaan lain yang memberikannya;
3. Sempurna, tidak ada yang dapat membatasinya.

Intisari teori Monistis tersebut, bahwa kekuasaan negara merupakan kekuasaan tertinggi dan mutlak yang dapat memaksakan

perintah-perintahnya. Negara menuntut ketaatan mutlak warganya, bahwa kekuasaan negara secara mutlak ini selanjutnya diwujudkan dalam bentuk perUndang-Undangan, sehingga dapat dipahami dalam pengertian ini negara dianggap sebagai pembentuk-tertinggi dari semua Undang-Undang yang berlaku.

Konsep kedaulatan tradisional atau teori monistis tersebut ditentang oleh aliran pluralis yang menyangkal, bahwa kekuasaan tertinggi dan tak terbataas terdapat pada negara. Pluralisme menolak paham legalistik-sepihak dari kaum monistis, bahwa negara diasumsikan sebagai “bentuk khusus” (*species*) dari “bentuk umum” (*genus*) yaitu masyarakat. Konsep pluralis dapat ditemukan pada ajaran kedaulatan berdasarkan perspektif Hukum Internasional, bahwa kedaulatan nasional senantiasa dibatasi oleh hukum internasional berkaitan dengan kedaulatan eksternal.

Pemahaman teori kedaulatan rakyat (demokrasi) harus dikaitkan dengan sejarah perumusannya sebagai reaksi terhadap kedaulatan mutlak atau absolutisme, sehingga absolutisme perlu dikaji secara singkat demi konsistensi paparan teori kedaulatan rakyat.

⁸ *Ibid*, 108

⁹ *Ibid*

Dalam literatur Ilmu Negara,¹⁰ Jean Bodin termasuk salah seorang pemikir “Abad Pencerahan” (*Renaissance*) yakni masa penggalan kembali keunggulan rasio manusia (*humanisme*) dan beralihnya pusat pemikiran manusia dari yang bersifat ketuhanan (*teosentris*) menjadi kemanusiaan (*antroposentris*). Hal tersebut nampak pada legitimasi penguasa yang tidak lagi didasarkan pada kekuasaan Tuhan seperti konsep “Negara Tuhan” (*civitas Dei*) dan “Negara Duniawi” (*civitas terrena*) seperti diajukan oleh Aurelius Agustinus (354-430), namun didasarkan pada “kodrat manusia” (*ius naturale*) sebagai “mahluk sosial” (*animal sociale*). Pemahaman ini berpengaruh pada pengertian tentang keberadaan suatu negara sebagai salah satu bentuk partisipasi aturan hukum alam dalam ciptaan rasional sebagaimana diajukan oleh Thomas Aquinas (1225-1275).

Opini Thomas Aquinas tersebut ditentang oleh Thomas Hobbes (1588-1679) yang menyangkal, bahwa negara bukan suatu ciptaan rasional manusia dalam kerangka sosial melainkan kekuasaan mutlak yang melegitimasi diri karena ditakuti kekejamannya. Bagi Thomas Hobbes, keberadaan suatu negara

diawali dengan kebutuhan manusia individu yang sangat mementingkan diri sendiri, sehingga untuk itu telah terjadi perebutan kepentingan dan untuk melindungi dirinya, manusia kemudian bersikap seperti “serigala terhadap sesamanya” (*homo homini lupus*) yang pada tingkat ekstrim mengakibatkan “perang semua lawan semua” (*bellum omnium contra omnes*).

Kondisi tersebut –yang terjadi pada kehidupan Thomas Hobbes– menuntut individu mengadakan perjanjian untuk menciptakan sebuah lembaga dengan wewenang mutlak menertibkan kepentingan individu, sehingga negara harus kuat dan Kepala Negaranya harus memiliki kedaulatan mutlak untuk menegakkan ketertiban. Sebelum Thomas Hobbes, terdapat beberapa orang filsuf yang juga menganut absolutisme seperti Robert Filmer (1588-1653) yang mengajukan analogi kekuasaan raja sebagai warisan dari Tuhan, yang diberikan kepada Nabi Adam dan diteruskan kepada para raja. Dalam tradisi Katolik, konsep demikian dikenal dengan istilah “kekuasaan pada pemimpin” *auctoritas paterna* yang identik dengan konsep *Kalifatullah* dalam tradisi agama Islam. Robert Filmer merupakan salah seorang yang mendukung konsep kekuasaan absolut di Inggris dengan tesisnya

¹⁰ Sjachran Basah, *Ilmu Negara, Pengantar, Metode dan Sejarah Perkembangan* (Cet.3 Bandung: Alumpi, 1987), hlm. 153. Jika dikaitkan dengan masa pemikiran *humanisme* pada ranah kajian etika dan filsafat hukum serta filsafat kenegaraan, lebih tepat jika Jean Bodin diajukan sebagai salah satu pemikir pra-*renaissance* atau “era Pelopor-pelopor Zaman Baru” menurut Theo Huijbers, *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah* (Cet.3 Yogyakarta: Kanisius, 1986), hlm. 57.

yang menyatakan, bahwa tiap kekuasaan penguasa atau seorang raja haruslah bersifat absolut.¹¹

Tesis Robert Filmer dibantah oleh John Locke (1632-1704) yang menyatakan, bahwa Tuhan yang memberikan kekuasaan kepada raja tetapi warga negaralah yang menyerahkan hak-haknya dalam sebuah perjanjian. Motivasi para warga negara untuk mendirikan negara guna menjamin hak-hak dasarnya, terutama hak milik individu. Tujuan negara menjalankan kekuasaan yang didelegasikan warga negara harus dibatasi dalam sebuah konstitusi yang membagi kekuasaan negara menjadi tiga bagian, yakni legislatif, eksekutif, dan federatif. Berdasarkan opininya tersebut, John Locke dikenal sebagai pencetus konsep negara Monarki-Konstitusional.

Semangat anti kekuasaan monarki-absolut juga terwujud dalam gagasan Jean Jaques Rousseau (1712-1778) yang menolak segala wewenang di atas rakyat, serta menuntut agar segala kekuasaan yang ada harus sesuai dengan kehendak rakyat. Bersama-sama dengan filsuf Perancis lainnya seperti Diderot, d'Alembert, serta

¹¹ F. Isjwara, *Pengantar...., Op.cit.*, hlm., 109 menganggap Thomas Hobbes sebagai pendukung konsep Monarki-Absolut. Terhadap pandangannya tersebut dapat diajukan keberatan antara lain, bahwa dalam karyanya yang berjudul *Leviathan* Thomas Hobbes tidak menyebut bentuk pemerintahan kerajaan sebagai model yang sesuai dengan konsep pemikirannya. Bahkan Thomas Hobbes justru memiliki hubungan khusus dengan Sir Oliver Cromwell yang kemudian mendirikan satu-satunya bentuk pemerintahan Republik yang pernah ada di bumi Inggris.

Voltaire, Jean Jaques Rousseau dianggap sebagai inspirator Revolusi Perancis (1789-1799).

Melalui gagasan Jean Jaques Rousseau, rakyat memperoleh tempat tertinggi dalam kehidupan ketatanegaraan sehingga kekuasaan para raja dan kaum bangsawan kelak ditumbangkan dan kedaulatan rakyat ditegakkan.¹²

Kedaulatan rakyat diwujudkan dalam kehendak umum yaitu kehendak bersama semua individu sebagai satu bangsa yang mengarah pada kepentingan bersama atau kepentingan umum, sehingga Undang-Undang harus mencerminkan kepentingan umum yang ditetapkan secara langsung oleh rakyat dalam sebuah pertemuan (demokrasi langsung).

Pengertian demokrasi secara implisit kurang tepat, karena pemerintahan secara langsung oleh rakyat tidaklah dimungkinkan, sebagaimana diakui sendiri oleh Jean Jaques Rousseau, bahwa:

Jikalau kita menggunakan kata demokrasi dalam artian yang tepat, mungkin tidak ada dan tidak mungkin ada yang menghendaki eksistensi pemerintah seperti itu. Karena hal itu, bertentangan dengan norma alami yang wajar, maka jumlah

¹² Gagasan utama Jean Jacques Rousseau ini diwujudkan kemudian oleh pengagumnya yang fanatik seperti Maximillian Robespierre salah seorang konseptor Revolusi Perancis. Bersama-sama dengan Marot dan Danron, Robespierre menggulingkan kekuasaan Raja Louis XVI yang menolak kehendak umum menjadikan Perancis sebagai negara monarki-konstitusional.

yang besar akan memerintah dan yang lebih sedikit diperintah. Tidak dapat dibayangkan bahwa bagian terpenting dari rakyat harus dikumpulkan untuk pelaksanaan segala urusan umum....¹³

Jean Jaques Rousseau tetap mengasumsikan, bahwa kedaulatan rakyat bersifat mutlak, abadi, utuh, serta asli berasal dari rakyat itu sendiri sehingga tidak dapat diwakilkan. Demokrasi langsung secara ideal harus diterapkan dengan syarat-syarat, antara lain: jumlah warga negara yang sedikit, kemakmuran yang relatif merata, peranan negara dibatasi pada kehendak rakyat.¹⁴

Terhadap teori Jean Jaques Rousseau tentang “kehendak umum” (*volonté générale*) perlu dipertimbangkan, pertama dengan teorinya tersebut Jean Jaques Rousseau telah menafikan keberadaan kaum minoritas, dan kedua cara perumusan kehendak umum dapat mengakibatkan paham demokrasi menjadi totaliter tanpa pembatasan hukum.

Menurut Jean Jaques Rousseau, kehendak umum merupakan kehendak mayoritas sehingga setiap kehendak minoritas dapat dipaksa taat atau jika perlu disingkirkan, karena kehendak minoritas tetap dianggap sebagai kehendak kelompok pembangkang. Dengan demikian, demokrasi menjadi totaliter tanpa jaminan konstitusional bagi kelompok minoritas yang justru bertentangan dengan gagasan demokrasi itu sendiri.

Dalam gagasan demokrasi terkandung ajaran, bahwa semua orang berdasarkan hakikatnya sebagai manusia memiliki kesamaan derajat, sehingga tidak ada orang atau kelompok orang yang lebih tinggi derajatnya terhadap sesama. Dalam konteks ketatanegaraan, gagasan tersebut dipahami sebagai suatu kondisi saat rakyat berdaulat atas dirinya dan penguasa harus mendapat persetujuan rakyat. Bahwa kekuasaan negara menjadi sah didasarkan pada penugasan dan batas-batas wewenang yang telah diberikan oleh rakyat.

Di samping demokrasi langsung, dikenal konsep “demokrasi perwakilan” (*representatives democracy*) suatu konsep yang dikembangkan menyempurnakan konsep demokrasi langsung. Berbeda dengan demokrasi langsung yang mengidamkan semua

¹³ Jean Jacques Rousseau, *Kontrak Sosial [The Social Contract]* alih bahasa oleh Soenardjo, (Jakarta: Erlangga, 1987), hlm., 22-82.

¹⁴ Demokrasi langsung dianggap ideal karena menurut Jean Jacques Rousseau segala bentuk perwakilan rakyat dapat mengasingkan manusia. Konsep kontemporer tentang keterasingan manusia dibahas apik oleh Jürgen Habermas, *Ilmu Pengetahuan dan Teknologi sebagai Ideologi (Technik und Wissenschaft als Ideologi)* diterjemahkan oleh Hassan Basari (Jakarta: LP3ES, 1990).

urusan rakyat dikendalikan langsung oleh rakyat, demokrasi perwakilan justru mengajukan pelaksanaan urusan rakyat dilakukan oleh sekelompok orang yang telah dikuasakan oleh rakyat untuk mengendalikan pelaksanaan urusan umum demi kepentingan rakyat.

Salah satu contoh sebagaimana diajukan dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, bahwa: “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”; bahwa MPR dianggap sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia yang memiliki kekuasaan tertinggi untuk menetapkan undang-undang dasar, menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara, serta mengangkat Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana dimuat dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 tentang Sistem Pemerintahan Negara Angka III, sebagai berikut:

Kekuasaan Negara yang tertinggi berada ditangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (*Die gesamte Staatsgewalt liegt allein bei der Majelis*).

Kedaulatan Rakyat yang dipegang oleh suatu badan, bernama *Majelis Permusyawaratan Rakyat* sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*Vertretung des Willens des Staatsvolkes*). Majelis ini menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-garis Besar Haluan Negara. Majelis ini mengangkat Kepala Negara (Presiden) dan Wakil Kepala Negara (Wakil Presiden).

Dalam Perubahan Ketiga Undang-Undang 1945, ketentuan-ketentuan tersebut diganti antara lain: Pasal 1 ayat (2) Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945, bahwa: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”, Pasal 3 ayat (1) Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945, bahwa: “Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar,” sedangkan MPR -dalam Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945- tidak lagi berwenang memilih Presiden dan Wakil Presiden, karena berdasarkan Pasal 6A ayat (1) Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945, bahwa: “Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat,” sehingga MPR hanya melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, sebagaimana diatur Pasal 3 ayat (3) Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945, bahwa: “Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden”.

Berdasarkan Pasal 3 ayat (4) Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945, MPR masih memiliki kewenangan untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden, bahwa: “Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.”

Pada ketentuan tersebut, tidak ditegaskan argumentasi wewenang pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden tetap

dilaksanakan oleh MPR, sedangkan pemilihan Presiden dan/atau Wakil Presiden dilakukan secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. Hal ini tentu mengundang ketidakpastian, serta tidak mustahil kelak menimbulkan kontroversi antara rakyat yang memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden dengan MPR yang menilai pertanggungjawaban Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Bagi sebagian orang terjadinya perubahan-perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 telah menyimpang dari ideologi negara: Pancasila yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, bahkan perubahan-perubahan tersebut dianggap menyimpang dari demokrasi Pancasila yang selama ini dijadikan pedoman kehidupan ketatanegaraan di Indonesia. Terhadap pendapat tersebut perlu diajukan uraian tentang demokrasi Pancasila.

Berdasarkan literatur, demokrasi Pancasila merupakan konsekuensi penggolongan demokrasi dalam arti material, bahwa sumber pembentukannya didasarkan pada ideologi suatu bangsa. Pernyataan tersebut sesuai dengan opini Sri Soemantri sebagai berikut:

Pertama-tama, demokrasi dapat dilihat dari dua segi, yaitu demokrasi dalam arti material dan demokrasi dalam arti formal. Demokrasi dalam arti yang pertama adalah demokrasi yang diwarnai oleh falsafah atau ideologi yang dianut oleh suatu bangsa atau negara. Perbedaan dalam demokrasi yang dianut oleh masing-masing negara menunjukkan adanya perbedaan yang mendasar dalam demokrasi ini. Oleh karena itu, dikenal adanya Demokrasi Pancasila, Demokrasi

Terpimpin, Demokrasi Liberal, Demokrasi Sosialis, Demokrasi Rakyat dan Demokrasi Sentralisme.¹⁵

Pengertian Demokrasi Pancasila pertamakali dijabarkan dalam Seminar Angkatan Darat II pada bulan Agustus 1966 sebagai berikut:

Demokrasi Pancasila sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945, yang berarti menegakkan kembali azas-azas negara-negara hukum di mana kepastian hukum dirasakan oleh segenap warga negara, di mana hak-hak azasi manusia baik dalam aspek kolektif, maupun dalam aspek perseorangan dijamin, dan di mana penyalahgunaan kekuasaan, dapat dihindarkan secara institusionil....¹⁶

Dengan demikian demokrasi Pancasila pada dasarnya memenuhi – secara material- syarat-syarat negara demokratis, sedangkan secara formal Kotan Y. Stefanus mengajukan syarat-syarat terwujudnya cita negara Pancasila sebagai berikut:

... Dari hal-hal tersebut lahir pandangan bahwa negara Republik Indonesia berusaha menciptakan keseimbangan, keselarasan, dan keserasian antara kepentingan individual dengan kepentingan umum. Di samping itu, terdapat *hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara*, kekeluargaan atau persatuan sebagai

¹⁵ Sri Soemantri Martosoewignjo, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia* (Bandung: Alumni, 1992), hlm. 9-10.

¹⁶ Sebagaimana dikutip Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*. (Cet.2. Jakarta: Gramedia, 1990), hlm. 74

sukma dari kehidupan kenegaraan, serta semangat gotong-roiyong¹⁷ (kursif dari penulis)

Adanya hubungan fungsional yang proporsional tersebut merupakan ciri khas bangsa Indonesia dalam pembagian kekuasaan antar lembaga-negara yang diatur secara konstitusional dalam Undang-Undang Dasar 1945. Dengan demikian, dapat dipahami dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia juga dianut asas demokrasi-konstitusional, sebagaimana pendapat Miriam Budiardjo, bahwa:

Ciri khas dari demokrasi konstitusional ialah gagasan bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Pembatasan-pembatasan atas kekuasaan pemerintah tercantum dalam konstitusi; maka dari itu sering disebut “pemerintah berdasarkan konstitusi” (constitutional government). Jadi, *constitutional government* sama dengan *limited government* atau *restrained government*.¹⁸

Pengertian Demokrasi Pancasila menurut Abdulkadir Besar dapat didefinisikan secara substansial dan secara prosedural, sebagai berikut:

Yang dimaksud dengan substansi dari demokrasi ialah nilai-nilai intrinsik yang terungkap dari pandangan filsafat mengenai alam semesta dan mengenai manusia. Pandangan Filsafat Pancasila mengenai alam semesta ialah bahwa alam semesta ini ada dan terpelihara ada berkat adanya Mantikan Eksistensi Alam Semesta ciptaan Tuhan Yang Maha Esa. Nilai intrinsik yang terungkap dari Mantikan Eksistensi Alam Semesta tersebut ialah: i n t e g r a s i.¹⁹

Dalam pada itu, menurut pandangan Filsafat Pancasila manusia sebagai mahluk individu sekaligus mahluk sosial yang pada hakikatnya antar manusia terdapat relasi saling tergantung. Selanjutnya Abdulkadir Besar menyatakan, bahwa:

Oleh karena itu untuk mempertahankan eksistensinya, ditempuh cara alami, yaitu terus menerus melakukan antaraksi saling memberi. Dalam konteks saling ketergantungan ini, yang diartikan dengan “memberi” ialah demi kepentingan yang diberi, yaitu: demi terpeliharanya kemampuan memberi kepada orang yang lain lagi.²⁰

Pada paparan tersebut nampak dominasi filsafati mengenai hakikat eksistensi manusia, lebih lanjut Abdulkadir Besar menyatakan, bahwa:

¹⁷ Kotan Y. Stefanus, *Kajian Kritis terhadap Teori Integralistik di Indonesia* (Yogyakarta: Universitas Atmajaya, 1998), hlm. 84-85.

¹⁸ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar..., Op.cit* .hlm. 52.

¹⁹ Abdulkadirbesar, *Demokrasi Pancasila dan Pengaturan Penyelenggaraan Demokrasi Politik yang terkandung di dalamnya* (Jakarta: Pusat Studi Pancasila-Universitas Pancasila, 2002), hlm: 52.

²⁰ *I b i d*, hlm. 53.

Menyadari bahwa hakekat dirinya adalah saling tergantung, bahwa hak yang ia miliki adalah hasil pelaksanaan kewajiban orang lain yang bertautan, bahwa kebebasannya adalah hasil antaraksi dari segenap fenomena yang membentuk situasi dimana ia berada, maka hasrat alami yang ada dalam diri manusia ialah: terwujudnya kebersamaan hidup. Tanpa kebersamaan, manusia tidak dapat hidup, sekurang-kurangnya tidak dapat hidup layak. Dengan ungkapan lain: *k e b e r s a m a a n* adalah nilai intrinsik yang terungkap dari hakekat manusia : mahluk individu sekaligus mahluk sosial.²¹

Dengan demikian makna kebersamaan hidup manusia sebagai hakikat keberadaan manusia sebagai mahluk individu sekaligus mahluk sosial mempengaruhi makna demokrasi Pancasila, sebagaimana diajukan Abdulkadir Besar, bahwa:

Dalam kaitannya dengan demokrasi, nilai kebersamaan inilah yang mendasarinya; nilai kebersamaan inilah yang merupakan substansi dari demokrasi, dan demokrasi yang demikian adalah demokrasi yang berjatidiri Pancasila, yang kemudian kita istilahkan : Demokrasi Pancasila.²²

Mengenai definisi prosedural atas pengertian demokrasi Pancasila terwujud pada prosedur pengambilan putusan; prosedur rekrutmen anggota lembaga pemegang kedaulatan; prosedur mengidentifikasi kehendak rakyat; prosedur penetapan kebijaksanaan yang mengikat seluruh rakyat, serta prosedur

²¹ *I b i d*

²² Abdulkadirbesar, *Demokrasi Pancasila dan ... Op.cit.* hlm 53.

penunaian tanggung jawab. Segenap putusan yang diambil mengacu pada terwujudnya nilai kebersamaan melalui prosedur musyawarah untuk mufakat.²³

Terkait dengan paparan tersebut, dapat dipahami kontroversi pada sebagian masyarakat tentang legitimasi konstitusional penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung terkait dengan landasan filosofis, sistematika pemilihan kepala daerah yang masih termasuk dalam rezim pemerintahan, bukan rezim pemilihan umum, sehingga penyelenggaraan pemilihan kepala daerah merupakan terkait dengan pergeseran konsep otonomi daerah.

B. Pemilihan Kepala Daerah dan Otonomi Daerah

Hampir tidak dapat dipisahkan antara konsep pilkada dan otonomi daerah. Artinya, ada korelasi yang signifikan analisis pemilihan kepala daerah dengan pergeseran konsep otonomi daerah, bahwa otonomi daerah merupakan konteks bahkan prasyarat dari adanya pemilihan kepala daerah.

Otonomi daerah, seperti diketahui muncul karena adanya instrumen desentralisasi (Hoessein: 1993, Cheema dan Rondinelli: 1983, Smith: 1985). Instrumen ini hadir karena mustahilnya kehidupan bernegara diselenggarakan secara sentralistik belaka.

²³ *I b i d.* hlm. 53-86.

Yang harus diperhatikan bahwa baik dalam praktek maupun wacana akademik, instrumen ini memiliki serangkaian nilai yang ingin diraih. Nilai-nilai tersebut sangat penting dalam kehidupan bernegara yang beradab, selanjutnya desentralisasi sendiri menjadi sepadan dengan nilai-nilai tersebut (Hossein: 1993). Nilai-nilai yang dimaksud antara lain: *Nation-building*, Demokratisasi, *Local-autonomy*, Efisiensi, dan Pembangunan sosial-ekonomi.

Otonomi daerah itu dimiliki masyarakat (Smith: 1985). Otonomi tidak mungkin diterima oleh pihak lain dalam satu negara bangsa yang menyelenggarakan desentralisasi kecuali masyarakat (lokal) yang ada. Sehingga otonomi ditujukan untuk kepentingan masyarakat (lokal). Otonomi harus mencerminkan problem-problem yang berkembang di tengah-tengah masyarakat (lokal), otonomi pun harus menjadi wahana pencarian solusi problem lokal tadi. Bahkan para pakar hukum mengatakan, otonomi harus mampu menjadi tempat mengakomodasi kearifan lokal.

Dalam hal demikian, masyarakat (lokal) yang menerima otonomi harus diberdayakan dan harus mampu bertindak demi kepentingan tersebut. Masyarakat harus memahami betul teknik pemerintahan di era modern sesuai konsep negara bangsa walaupun konsep pemerintahan tradisional dan bahkan masih terpelihara dalam kehidupan di tingkat Desa, tetapi konteks pemerintahan negara bangsa yang modernpun harus dikenal masyarakat, sehingga tidak terlindas oleh arus globalisasi dan tuntutan jaman yang semakin menuju peradaban universal.

Masyarakat lokal yang menerima otonomi dalam satu yurisdiksi wilayah tertentu tersebut dikenal sebagai daerah otonom. Pertama-tama tentu harus ada demokrasi perwakilan dan kemudian disusul oleh lembaga eksekutif yang akan menjadi pengendali pemerintahan. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dikenal tiga jenis daerah otonom di Indonesia: Propinsi, Kabupaten dan Kota. Demokrasi perwakilan yang dimaksud diwujudkan melalui lembaga DPRD di tiga daerah otonom tersebut dan lembaga eksekutifnya adalah Pemerintah Daerah masing-masing yakni KDH beserta perangkatnya yang memiliki sebutannya masing-masing.

Lahirnya eksekutif dan birokrasi (lokal) di samping lembaga-lembaga politik tadi sudah ada sejak negara bangsa ini ada karena kebijakan desentralisasi yang sudah ada sejak dulu. Dengan demikian seringkali otonomi daerah yang dimiliki masyarakat dikalahkan oleh kepentingan birokrasi yang sudah memiliki informasi yang lebih banyak perihal pemerintahan tersebut. Dalam derajat tertentu, kondisi tersebut perlu mendapat imbalan kemampuan masyarakat menjadi pengawas kerja birokrasi lokal dalam rel-rel demokrasi demi kepentingan bersama.

Pengawasan yang dilakukan masyarakat salah satunya yakni pada saat pengisian jabatan politis, anggota DPRD dan kepala eksekutif di masing-masing Daerah. Sekarang ini, kepala eksekutif dipilih langsung oleh masyarakat. Ini pun merupakan alat

pengawasan yang paling tinggi dari masyarakat kepada kinerja pemerintah daerah.

Otonomi daerah sebagai akibat dari desentralisasi tidak lain merupakan satu 'value' yang hendak dicapai dalam pemerintahan sebuah negara bangsa. Nilai tersebut sejalan dengan nilai demokrasi yang perwujudannya dilalui dengan ditampungnya aspirasi masyarakat yang luas dalam pelaksanaan pemerintahan daerah. Adanya organ politik dalam pelaksanaan otonomi daerah membawa perlunya akses masyarakat terhadap mekanisme pengisian jabatannya. Memang selama ini dapat dilalui dengan demokrasi perwakilan. Tetapi nilai demokrasi tersebut masih perlu dibuka lebih luas lagi dalam demokrasi langsung pada pengisian jabatan politik.

C. Organ Pemerintah Daerah

Dalam literatur asing, peristilahan untuk perwakilan di tingkat lokal digunakan *council*. Keberadaan DPRD ini bersifat mendasar dalam pemerintahan daerah karena menyangkut nilai-nilai demokrasi seperti dikatakan oleh Khan dan Muthallib (1981). Terdapat beberapa variabel penting yang mempengaruhi kinerja DPRD ini.

Khan dan Muthallib (1981) mensinyalir bahwa bentuk alamiah Dewan Lokal sekarang ini di dunia hanya berupa satu

kamar (*One Chamber*). Kamar ini diisi melalui pemilu. Leemans (1970) sampai pada akhri 60-an, melihat bahwa di negara-negara berkembang pengisian keanggota Dewan lokal bervariasi dalam tiga kelompok pengisian: (1) pegawai pemerintah Pusat di daerah umumnya merangkap sebagai anggota; (2) Pemerintah atau wakilnya di daerah menunjuk atau menetapkan beberapa waga masyarakat daerah menjadi anggota Dewan (baik diadakan pemilihan maupun tidak); dan (3) pemilihan langsung oleh warga masyarakat.

Di antara variabel-variabel yang dikemukakan oleh Khan dan Muthallib (1981), bentuk formal *Council* (DPRD) merupakan variabel yang secara jelas berdekatan dengan penjelasan mengenai hubungan antara *Council* dengan eksekutif lokal (KDH). Sebagaimana diungkap di bab I, Khan dan Muthallib (1981) menuliskan adanya dua kelompok bentuk formal DPRD. Secara ringkas, kelompok pertama menempatkan DPRD sebagai sumber otoritas birokrasi lokal –bisa bersama KDH atau tanpa KDH seperti di Inggris, sedangkan kelompok kedua tidak berperan sebagai sumber otoritas birokrasi karena dipegang oleh KDH (Eksekutif).

Kedua bentuk formiel tersebut mempengaruhi hubungan antara DPRD dan KDH, hak dan wewenang DPRD –dan kewajibannya— dalam pemerintahan. Oleh karena itu mengurai kelembagaan DPRD tentu tidak bisa dilepaskan dengan pembahasan kelembagaan KDH (eksekutif lokal). Khan dan Muthallib (1981) kembali mengatakan bahwa: "*The local executives*

may be classified on threefold basis: number, nature, and position. On the basis of number, one may identify two forms: mono-executive and plural-executive...By nature, there can be political and non-political executive, while on the basis of legal powers and position local executives can be divided into two board: strong and weak....”

Pendapat tersebut membawa kepada kemungkinan adanya delapan bentuk eksekutif lokal. Kedelapan bentuk tersebut, semuanya dalam hubungannya dengan DPRD (*council*) berpola pada dua kategori tersebut. Jika dibuat bahwa menurut jumlahnya dapat diberi label katakanlah: mono (1) dan plural (2), dan dari ‘nature-nya adalah: politis (3) dan non-politis (4); kemudian dari posisinya adalah kuat (5) dan lemah (6), maka kedelapan pola tersebut adalah sebagai berikut:

Tabel 1
Pola Kemungkinan Eksekutif

Pola Eksekutif	Kombinasi	Keterangan
A	1-3-5	Mono-politis-kuat
B	1-3-6	Mono-politis-lemah
C	1-4-5	Dst.
D	1-4-6	
E	2-3-5	
F	2-3-6	
G	2-4-5	
H	2-4-6	

Sumber: Khan dan Muthallib (1981)

Pada saat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Indonesia menganut 100% mono eksekutif. Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, KDH dipilih bersama Wakil KDH dan tugas-tugasnya seringkali dalam praktek dibawa bersama-sama, Indonesia tidak lagi 100% mono eksekutif. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 pun tidak jauh berbeda dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 hanya saja mulai dilakukan pemilihan kepala daerah secara langsung. Ketiga undang-undang tersebut menganut eksekutif yang bersifat politis (dipilih secara oleh DPRD/ tidak langsung oleh masyarakat) dan berkedudukan kuat (membentuk birokrasi daerah).

D. Bentuk Hubungan antara DPRD dan KDH

Untuk mengawali bangunan teoretik hubungan DPRD (*council*) dan KDH (*local executive*), berikut dipaparkan hubungan legislatif dan eksekutif daerah yang dikembangkan di Amerika Serikat karena terdapat variasi yang cukup kompleks. Di Amerika Serikat terdapat empat sistem berikut (Pinch: 1985):

1. '*commissioners system*'; komisioner hasil pemilihan langsung masyarakat, menentukan dan mengelola dinas-dinas/ lembaga birokrasi daerah;
2. '*council-manager system*'; manajer hasil pilihan dewan bersama major-nya menentukan dan mengelola dinas-dinas/ lembaga birokrasi daerah
3. Pola '*weak major*'; jika dinas/lembaga birokrasi daerah diisi melalui pemilihan langsung dari warga, sedangkan KDH-nya oleh DPRD yang terpilih.
4. '*strong major*'; KDH dipilih langsung oleh publik, kemudian menentukan dan mengelola dinas/lembaga birokrasi daerahnya; sedangkan di Inggris di tangan Dewan dan tanpa mayor/KDH (mirip *commissioner system*).

Masing-masing pola memiliki karakter hubungan tersendiri. Pada saat ini, Indonesia berada di antara pola *strong-major* dan *council-manager*. Dikatakan *strong major*, karena Kepala Daerah (KDH) mengembangkan birokrasinya sendiri. Dikatakan *council-manager*, karena KDH hasil pilkada langsung mengangkat seorang Sekretaris Daerah yang berperan besar dalam pemerintahan daerah atas persetujuan DPRD (*council*) -- meskipun usul mengenai jabatan Sekda Kabupaten/ Kota dimintai pula persetujuannya ke Gubernur. Dewasa ini, Sekretaris Daerah di Indonesia seolah-olah *manager* di Daerah, dengan peranan yang besar dalam manajemen sehari-hari

pemerintahan daerah dan model tersebut menghendaki tidak dipilihnya secara politis seorang *manager*.

Dengan demikian, Indonesia tidak mencontoh salah satu pun bentuk dari Amerika, apalagi Inggris yang memang mirip '*commissioner system*' di Amerika. Sesungguhnya pun pada masa lalu saat KDH ditentukan melalui proses pemilihan dari DPRD bahkan terdapat intervensi Pemerintah Pusat untuk menentukan calon terpilih tanpa berdasarkan suara. Baik Inggris maupun Amerika *rekrutmen* KDH tidak melalui proses yang demikian. Dalam hal ini Indonesia banyak mencontoh Perancis, walaupun kini sistem Pemerintahan daerah di Perancis pun mengalami perubahan dalam pemilihan KDH-nya (Humes IV: 1991). Sistem pemilihan KDH ini selanjutnya akan mempengaruhi bentuk hubungan antara KDH dan DPRD.

Humes dan Martin (1969: 126) mengatakan:

"Just as the representative and staff aspects of focal representative governing process are so closely interwoven that it is impossible to segregate the two, so are the representative and staff aspects of the role of the chief executive difficult to distinguish clearly. Each is dependent upon the other. The leading role of the chief executive in the representative process enhances his ability to get things done as the top official directing the staff. On the other hand, his role as the overall director of the staff puts him in a stronger position not only to formulate and initiate the ideas which are

presented to the council, but also to influence the decisions which it makes."

Oleh karena itu, Humes dan martin (1969: 127) mengatakan bahwa untuk menganalisis pengaruh dari KDH atas pembuatan keputusan dalam DPRD perlu dibedakan bentuk-bentuk atau pola KDH baik dia sebagai '*chairman*' dalam DPRD itu sendiri atautkah memang jabatan strategis karena dipilih langsung dari masyarakat.

KDH bukan sebagai '*chairman*' atau '*board chairman*' dari DPRD, seorang KDH dapat berupa *single chief executive* atau *plural*. Dalam hal KDH memiliki posisi strategis, pengaruhnya terhadap proses pengambilan keputusan melalui empat tahapan: (1) KDH dapat menyiapkan ide-ide untuk dijadikan proposal kebijakan; (2) KDH menyampaikan proposal kebijakan kepada DPRD; (3) DPRD menilai apakah disetujui, modifikasi, atau ditolak; dan (4) implementasi kebijakan.

KDH yang bertindak sebagai '*chairman*' atau '*board chairman*' tidak sampai memasuki tahapan ke-empat karena terdapatnya kepala eksekutif operasional bahkan bisa di berbagai bidang tergantung keadaan di daerahnya masing-masing. Tahapan awal dalam pola ini juga bisa berangkat di dalam tubuh DPRD sendiri –di antara komisi-komisi di dalam tubuh DPRD mulai digodok ide-ide kebijakan daerah.

Keadaan KDH bukanlah sebagai '*chairman*' dari DPRD, semakin kompleks jika intervensi Pemerintah Pusat memiliki andil terutama dalam proses pemilihan KDH-nya. Negara-negara yang menganut ini antara lain: Perancis, Belanda, Sudan, Indonesia (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974), dan negara-negara bekas jajahan Inggris di Afrika, Spanyol, dan jajahan Belanda.

1. KDH yang dipilih oleh DPRD

Humes IV (1991) memetakan pola-pola pemerintahan daerah menurut dimensi pengawasan dari DPRD dan Wakil pemerintah pusat di daerah menjadi empat macam tipe. *Pertama, functional regulation*, seperti di Inggris bahwa DPRD berperan penuh mengawasi jalannya pemerintahan daerah tidak ada wakil pemerintah di daerah, bahwa pejabat pemerintah pusat sektoral di daerah yang mengawasi bidangnya masing-masing.

Kedua, dual supervision, seperti di Perancis. DPRD berperan lemah terhadap pengawasan pemerintah daerah karena pengawasan yang kuat justru dari wakil pemerintah pusat (WPP) di daerah ditambah adanya pejabat pemerintah pusat sektoral yang mengawasi pula bidang-bidangnya. Bahkan DPRD sendiri diawasi pula oleh lembaga WPP ini.

Ketiga, dual subsidiary, seperti di Jerman yang hampir mirip dengan Inggris bahwa DPRD punya peran kuat mengawasi

pemerintah daerah tetapi didukung pengawasan oleh WPP. Peran pejabat pemerintah di daerah sektoral dikurangi.

Keempat, dual subordination, seperti di mantan Uni-soviet dimana pengawasan DPRD sangat dikurangi. Pengawasan lembaga ini diwujudkan melalui pengawasan partai tunggal di Pemerintahannya. Praktis, yang mengawasi jalannya pemerintah daerah adalah pemerintah pusat melalui aparaturnya di daerah dan ditambah partai tunggal yang berkuasa.

Dipilihnya KDH baik oleh DPRD maupun masyarakat secara langsung membawa kedudukan KDH dalam pandangan Khan dan Muthallib (1981) bersifat politis. Dipilih oleh DPRD, membawa posisi KDH lemah karena KDH harus akuntabel terhadap DPRD. Namun, kelemahan tersebut menjadi berkurang jika birokrasi daerah ada di tangan KDH murni. Kedudukannya akan berkurang jika terdapat campur tangan DPRD, dan semakin lemah jika memang DPRD mengambil posisi penuh menentukan birokrasi daerah pula.

Dalam hal ini perlu dilihat KDH berkedudukan sebagai WPP pula (*dual function*) atau tidak. Jika tidak sebagai WPP apakah terdapat WPP di sana? Jika tidak ada WPP bagaimana dengan pejabat pemerintah pusat sektoral yang ditempatkan di daerah? Bagaimana pula sistem pembagian kewenangan yang diterapkan secara makro, apakah '*ultra vires*' ataukah '*general competence*'.

Terlepas dari hal-hal tersebut, dipilihnya KDH oleh DPRD memiliki keuntungan dan kelebihan relatif menurut beberapa kriteria. Pemilihan KDH dapat dilihat berdasarkan kriteria: (1) kualitas KDH

terpilih; (2) akuntabilitas publik dan *responsiveness*; (3) efisiensi pemilihan; (4) jaminan transparansi dan *fairness*. Dipilihnya oleh DPRD, KDH yang terpilih relatif lebih berkualitas karena dikenal oleh elite-elite politik yang berkecimpung di dalam pemerintahan daerah dan jaminan telah mengenal daerahnya dengan baik lebih teruji. Namun akuntabilitas publik dan *responsiveness*nya relatif kurang karena dipilih oleh lembaga elite lokal (DPRD).

Dari sisi efisiensi sampai terpilihnya seorang KDH, proses seperti ini cenderung tinggi walaupun *fairness* dan transparansi-nya berkurang.

2. KDH yang Dipilih oleh Masyarakat Secara Langsung

Kepala daerah yang dipilih langsung oleh masyarakat sudah dipastikan berkedudukan *kuat, politis dan cenderung tunggal*. Kemudian kedudukan yang kuat ini harus dibandingkan pula dengan KDH yang dipilih oleh DPRD, baik KDH berkedudukan sebagai Wakil Pemerintah Pusat pula (*dual function*) atau tidak. Jika tidak sebagai WPP apakah terdapat WPP di sana? Jika tidak ada WPP bagaimana dengan pejabat pemerintah pusat sektoral yang ditempatkan di daerah? Bagaimana pula sistem pembagian kewenangan yang diterapkan secara makro, apakah '*ultra vires*' ataukah '*general competence*'.

Kedudukan kuat seperti ini dimiliki oleh pola '*strong major*' di Amerika Serikat. Bagaimana hubungannya dengan DPRD, apakah DPRD memiliki rangkaian pengawasan yang variatif pula? Apakah sampai pada hak '*impeachment*'? peran seperti apa yang diambil oleh Pemerintah pusat terhadap kedua lembaga tersebut. Jawaban atas pertanyaan-pertanyaan tersebut dapat sepenuhnya membawa pola ke *strong major* Amerika Serikat, atau ke arah variasi-variasi yang bisa dilakukan oleh sebuah sistem pemerintahan daerah.

Dipilihnya oleh DPRD, KDH yang terpilih relatif lebih kurang berkualitas karena dikenal terbuka ke seluruh lapisan masyarakat dan terbuka bagi '*new comers*'. Namun, akuntabilitas publik dan responsiveness-nya relative tinggi karena dipilih langsung oleh konstituen. Dari sisi efisiensi sampai terpilihnya seorang KDH, proses seperti ini cenderung rendah walaupun *fairness* dan transparansi-nya bisa jadi lebih tinggi.

Menggabungkan keunggulan kedua proses pengisian jabatan KDH, terdapat variasi di berbagai praktik pemerintahan daerah bahwa KDH dapat saja dipilih melalui *proses gabungan* yakni dua tahapan. *Pertama*, dilakukan penjurangan dan pencalonan serta pemilihan di tingkat DPRD; kemudian, *Kedua*, dilakukan pemilihan langsung oleh Masyarakat.

E. Selection Diubah Menjadi Election

Menarik untuk disimak dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 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 32 Tahun 2004 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 32 Tahun 2004 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 32 Tahun 2004 tidak disertai adanya anak kalimat perlunya keterlibatan pihak lain di Daerah di luar kedua 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 merunut logika '*selection*'. Tetapi karena aroma kuatnya '*election*', putusan Mahkamah Konstitusi yang mengizinkan

calon independen. Arah akhir dari sistem ini, kelak menuju sistem parlementer 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 32 Tahun 2004 membawa KPUD sebagai panitia Pemilihan tersebut harus dikelola secara optimal. Nilai strategis KPUD membutuhkan keseriusan berbagai pihak yang berkepentingan terhadap kemajuan Daerah. Pertanyaannya apakah jaminan calon terbaik di bawah seleksi lebih tinggi daripada eleksi?

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.

BAB IV

PERSPEKTIF PRAKTEK PEMILIHAN KEPALA DAERAH

A. Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah

Usai paparan teoretik dan yuridik yang terkait dengan pemilihan kepala daerah, pada paparan selanjutnya perlu disajikan praktik penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Paparan berikut tentu saja disajikan secara eklektif, sehingga tidak semua kasus dipaparkan dengan metode sensus, namun kasus-kasus yang disajikan diasumsikan mampu memberikan deskripsi-singkat secara komprehensif.

Secara umum pelaksanaan pilkada dapat berlangsung dan berhasil memilih kepala daerah, tetapi masih banyak persoalan penting yang mesti dibenahi. *Pertama*, tingkat partisipasi menunjukkan bahwa dalam pilkada lebih rendah dibandingkan

dengan pemilu nasional di setiap daerah yang bersangkutan. Bahkan untuk beberapa kota-kota besar di Indonesia angka pemilih yang menggunakan hak pilihnya (*voters turn out*) berkisar pada angka-angka seperti:

a. Kota Batam	: 45,19 %
b. Kota Surabaya	: 51,69 %
c. Kota Depok	: 58,01 %
d. Bekasi	: 53,76 %
e. Kota Bukittinggi	: 53,10 %
f. Provinsi Banten	: 60,83 %
g. Provinsi DKI Jakarta	: 65,41 %

Dan dari perolehan masing-masing calon, dapat dikatakan bahwa dalam pemilihan kepala daerah, pemenang riil pemilihan kepala daerah yakni Golongan Putih, yakni golongan yang todak menentukan hak pilihnya, demikian refleksi Harian Suara Karya.²⁴

Kedua, berdasarkan fakta yang ditemukan di lapangan dari kalangan praktisi dan pengalaman di daerah lain di Indonesia nampak bahwa hampir dapat dikatakan “sumber dari segala sumber” masalah pilkada diawali saat penyiapan daftar pemilih. Masalah penyiapan daftar pemilih bersumber dari prosedur, lembaga

²⁴

Refleksi Evaluasi SeTahun SBY-JK: Golput, Pemenang Rill Pilkada, dalam *Suara Karya Online*, 20 Oktober 2005.

penanggung-jawab hingga masalah-masalah administrasi kependudukan daerah-daerah yang tidak beres.

Ketiga, ketidakyakinan pemilih terhadap kepala daerah terpilih. Sebagaimana evaluasi yang dilakukan oleh Lingkaran Survei Indonesia (LSI) pada 3-7 Oktober 2005 setidaknya memberikan gambaran awal mengenai pelaksanaan pilkada. Hasilnya, Sebagian besar publik Indonesia menilai sangat puas/cukup puas dengan pelaksanaan Pilkada. Sebanyak 68% masyarakat sangat /cukup puas dengan pelaksanaan Pilkada. Temuan ini didapat dari riset yang dilakukan Lingkaran Survei Indonesia. Populasi dari survei adalah semua penduduk di semua provinsi (termasuk Aceh dan Papua). Tetapi menurut evaluasi ini sebagian besar publik puas dengan pelaksanaan Pilkada, publik kurang begitu yakin dengan calon kepala daerah terpilih. Publik tidak yakin kepala daerah terpilih lewat Pilkada akan bisa membuat perubahan di daerah. Sebanyak 59.8 % masyarakat kurang yakin/tidak yakin sama sekali kalau kepala daerah terpilih nantinya tidak akan melakukan korupsi. Sebanyak 60% masyarakat juga kurang yakin / tidak yakin sama sekali kepala daerah terpilih akan memenuhi janji seperti yang diucapkan selama kampanye.

Secara singkat dapat dinyatakan, bahwa masalah pilkada dapat dilihat dari konstruksi atau struktur hukum yang melingkupi dan sebagai dasar pelaksanaan pilkada di Indonesia.

Transisi politik demokrasi menempatkan pemilu sebagai salah satu jalan alternatif yang paling mungkin ketimbang cara-cara lainnya, termasuk yang dicoba di Indonesia. Sayangnya, di era transisi melalui pemilu itu sendiri di satu sisi memberikan harapan kehidupan politik yang lebih baik (demokratis); tetapi di sisi yang lain menghadapi tantangan-tantangan yang tidak ringan.

Hal ini disebabkan praktik transisi politik pada dasarnya terdapat banyak 'eksperimen' politik untuk mencari pola dan struktur politik yang ideal bagi kehidupan sebuah bangsa. Dalam konteks ini transisi sering sekali menimbulkan ketidakpastian akan masa depan politik. Bukan saja karena aturan main yang ada bekerja dalam perubahan yang secara terus-menerus terjadi; tetapi juga karena biasanya aturan atau struktur hukum yang ada dipertarungkan dengan sengit, baik dalam pembuatan maupun dalam implementasinya.

Di era transisi para pelaku politik tidak hanya berjuang untuk sekedar memuaskan kepentingan-kepentingan pribadi sesaat dan atau kepentingan orang lain yang ---menurut mereka--- mereka wakili, namun juga berjuang untuk menetapkan struktur-struktur peraturan (hukum) dan prosedur-prosedur yang konfigurasinya dapat menentukan siapa yang mungkin akan menang atau kalah di masa mendatang. Karena struktur-struktur peraturan (hukum) yang

akan muncul sangat menentukan sumber-sumber mana yang secara sah boleh dikerahkan ke dalam arena politik, serta pelaku-pelaku mana yang diperkenankan masuk (berkuasa).²⁵

Di samping masalah siapa yang berhak menggunakan dan memobilisasi peraturan-peraturan untuk kepentingan kekuasaannya, persoalan lain yang tentu saja muncul di era transisi kaitannya dengan reproduksi struktur-struktur peraturan (hukum) tersebut yakni masalah sejauhmana masyarakat dapat mematuhi sumber-sumber regulatif tersebut. Memang, jika kekuasaan dapat meraih keduanya, maka penguasa baru itu mendapatkan legitimasinya secara meyakinkan.²⁶

Sebagaimana telah diuraikan, Pilkada Indonesia yang berlangsung sejak Juni 2005 merupakan “eksperimen” fundametal dalam transisi politik di Indonesia. Oleh karena itu, pilkada langsung merupakan panggung yang relevan untuk melihat bagaimana

struktur-struktur hukum yang mengatur pelaksanaannya tidak sepenuhnya mencerminkan konstruksi yang ideal.

Pertama, secara politik, aturan-aturan ini dibuat oleh para pembuatnya dengan “menyesuaikan” kepentingan para aktor yang bermain. *Kedua*, celakanya, para aktor yang bermain memiliki kepentingan yang sama sekali saling berbeda. Akibatnya, peraturan yang lahir di beberapa tempat menimbulkan debat yang tak berujung. *Ketiga*, bagi penyelenggara, yakni KPUD, peraturan tersebut menimbulkan kegamangan untuk menurunkan pada aturan-aturan yang lebih teknis. Dan, *keempat*, problem itu pada akhirnya bermuara pada lahirnya konflik-konflik yang mestinya tidak perlu terjadi.

Pilkada langsung di Indonesia diselenggarakan dalam sumber-sumber hukum, antara lain:

1. Perubahan Undang-Undang Dasar 1945,
2. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah
3. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 03 Tahun 2005 tentang Pemerintahan Daerah

²⁵ Guillermo O'Donnell dan Philippe C. Schmitter, *Transisi Menuju Demokrasi: Rangkaian Kemungkinan dan Ketidakpastian*. (terj.), (Jakarta: LP3ES, 1993: 6); Lihat juga David Collier (Ed.), *The New Authoritarianism in Latin America*. (New Jersey: Princeton University Press, 1979).

²⁶ John Markoff, *Gelombang Demokrasi Dunia: Gerakan Sosial dan Perubahan Politik* (terj.). (Yogyakarta: CCSS-Pustaka Pelajar, 2002: 25).

4. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah
5. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 06 Tahun 2005
6. Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 07 Tahun 2005 tentang Dukungan Pemerintah dan Pemerintah Daerah untuk Kelancaran Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
7. Peraturan Mahkamah Agung Nomor 02 Tahun 2005 tentang Tata Cara Pengajuan Upaya Hukum Keberatan Terhadap Penetapan Hasil Pilkada dan Pilwakada dari KPUD Provinsi dan Kabupaten/Kota.
8. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pedoman Pengelolaan dan pertanggungjawaban Belanja Pilkada
9. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri

Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pedoman Pengelolaan dan pertanggungjawaban Belanja Pilkada

10. Berbagai Surat Edaran dari Menteri dalam Negeri dan Mahkamah Agung
11. Berbagai Peraturan, Keputusan, dan (mungkin) juga Surat Edaran Teknis KPUD.

Berikut diajukan sebagian fakta bahwa struktur-struktur hukum tersebut menampilkan dua kelemahan terutama terkait dengan persoalan desain waktu, dis-harmoni dan kekosongan hukum.

B. Desain Waktu

Salah satu kendala yang membuat KPUD sebagai penyelenggara pilkada tidak leluasa dalam menjalankan persiapan dan tahapan pilkada yakni keterbatasan waktu yang tersedia. Padahal salah satu syarat pemilu atau pilkada yang berkualitas mencakup tersedianya waktu yang cukup untuk persiapan dan pelaksanaannya.

Faktanya, Peraturan Pemerintah Nomor 06 Tahun 2005 hanya menyatakan bahwa: (1) tahapan pilkada dimulai lima bulan sebelum masa akhir jabatan kepala daerah; (2) pelaksana di tingkat kelurahan (PPS) dan Kecamatan (PPK) harus mengakhiri jabatannya satu bulan setelah pemungutan suara. Selain itu, segala hal yang berkaitan dengan pembiayaan, Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 12 dan 21 Tahun 2005 memastikan bahwa pilkada diselenggarakan dalam kurun waktu enam bulan.

Praktiknya, tidak kurang dari 200 kegiatan yang harus dilaksanakan oleh KPUD. Sebagian besar kegiatan dan tahapan itu harus diselesaikan dalam kurun waktu tiga bulan setelah tahapan dimulai hingga pemungutan dan penghitungan suara.

Padahal, dalam tahap persiapan, KPUD mesti sudah dapat memastikan bahwa infrastruktur kelembagaan dan aturan teknis sudah siap; dan masyarakat telah dengan baik mendapatkan informasi secara memadai tentang pilkada. Sementara pada saat pelaksanaan KPUD memiliki waktu yang leluasa untuk menyiapkan daftar pemilih hingga benar-benar akurat, tersedianya waktu yang cukup untuk kampanye; dan tersedianya waktu untuk pengadaan logistik pilkada. Demikian juga paska pelaksanaan, KPUD memiliki waktu untuk membuat evaluasi, menyusun rekomendasi dan membuat laporan penyelenggaraan dan pertanggungjawaban keuangan.

C. Disharmoni Hukum

Secara ideal, setidaknya ada empat katagoris tahapan yang harus diatur dan dilembagakan dalam sistem hukum dan regulasi pemilu maupun pilkada untuk menghasilkan pemilu atau pilkada yang berkualitas, yakni: performa dan kinerja komisi penyelenggara pemilu/pilkada, termasuk di dalamnya lembaga pengawas; persiapan pemilu; hari pelaksanaan pemilu; dan aktivitas pasca pemilu.

Persyaratan yang mesti ditempuh dalam rangka menghasilkan kerangka kerja legislasi (*legislation framework reform*) yang menyangkut keempat katagoris tahapan itu sehingga melahirkan konstruksi peraturan yang *clear, coherent, complete* dan *applicable*, setidaknya mempertimbangkan empat langkah.

Pertama, perubahan peraturan apapun, termasuk di bidang pemilu harus melekat (*embedded*) atau bagian dari penjelasan khusus dan rinci dari konstitusi yang ada. Konstitusi mesti memberikan dasar legitimasi yang kuat atas penyelenggaraan pilkada.

Kedua, penyusunan berbagai Undang-Undang yang berkaitan dengan pemilu atau pilkada (*electoral laws*). Disamping

merupakan cerminan dari “amanat” konstitusi, *electoral laws* yang disusun harus memberikan jaminan bahwa Undang-Undang itu merupakan kumpulan Undang-Undang yang jelas, koheren, komplet, dan secara efektif dapat dapat diterapkan.

Ketiga, perangkat undang-undang pilkada tersebut juga harus berkaitan dan tidak boleh bertentangan dengan aturan-aturan lainnya.

Dan, *keempat*, jika, undang-undang itu masih memerlukan aturan-aturan maupun prinsip-prinsip pelaksanaannya (*codes of conduct*), di samping tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang sehingga mengaburkan arti yang terkandung dalam Undang-Undang tersebut. Aturan juga harus disusun secara rinci memberikan jaminan yang efektif bagi pelaksanaan di lapangan.

Dalam kasus Pilkada Indonesia, nampak bahwa prinsip-prinsip tersebut kurang diperhatikan secara baik, sehingga bukan saja pada konsepsinya yang diperdebatkan, tetapi juga menimbulkan konflik dalam teknis pelaksanaannya.

1. **Pilkada: Rezim Pemilu atau Rezim Pemda?**

Amanat Konstitusi yang menjadi dasar pelaksanaan Pilkada langsung terdapat pada Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar

1945, bahwa “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis”.

Dengan diktum tersebut sesungguhnya pilkada disebut juga pemilu yang diselenggarakan di tingkat lokal (*local election*), oleh karena diselenggarakan dengan asas-asas dan hukum-hukum pemilu, termasuk penyelenggaranya sehingga pilkada termasuk dalam Rezim Pemilu. Namun demikian, Pilkada akhirnya dimasukkan dalam Rezim Pemerintah Daerah (pemda), sehingga pengaturannya dimasukkan ke dalam Undang-Undang pemerintahan Daerah, yakni Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Implikasinya, penyelenggaraan pilkada terikat oleh struktur hukum dan birokrasi yang menaungi urusan-urusan pemerintahan daerah. KPUD yang *notabene* lembaga independen yang bersifat nasional, ‘dipinjam’²⁷ untuk menjadi panitia penyelenggara. Dan, dengan demikian KPUD harus tunduk pada rezim baru tersebut,

²⁷ Istilah ‘dipinjam’ digunakan oleh karena dalam Undang-Undang 32 Tahun 2004 Pasal 1 point 21 berbunyi, “Komisi Pemilihan Umum Daerah yang selanjutnya disebut KPUD adalah KPUD 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”.

yakni Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, Kantor Menteri Dalam Negeri, Mahkamah Agung²⁸, Pemerintah Daerah dan DPRD.

Hal ini berarti bertentangan dengan Pasal 22E ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi, "Pemilihan Umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri", serta Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu DPR, DPD dan DPRD.

Kenyataan itulah yang kemudian menimbulkan gugatan dari KPUD seluruh Indonesia menyangkut usaha menempatkan pilkada dalam rezim pemilu, termasuk pertanggungjawaban KPUD. KPUD se-Indonesia kemudian mengajukan permohonan uji materi (*judicial review*) kepada Mahkamah Konstitusi (MK). Usaha untuk menempatkan pilkada dalam rezim pemilu tidak dapat dikabulkan

²⁸

Jika Pilkada sudah benar-benar masuk dalam Rezim pemilu mestinya, sengketa hasil pilkada diselesaikan di Mahkamah Konstitusi, bukan lagi di Mahkamah Agung. Sebagaimana Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi, "Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilu". Secara terperinci tugas ini dijabarkan dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

sepenuhnya oleh MK. Namun, prinsip pertanggungjawaban KPUD kepada DPRD dibatalkan oleh MK.

Dengan demikian, Pasal 57 ayat (1); Pasal 66 ayat (3) huruf e; Pasal 67 ayat (1) huruf e; dan Pasal 82 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang mengharuskan ada mekanisme pertanggungjawaban KPUD terhadap DPRD dinyatakan tidak berlaku. Pasal-pasal ini oleh KPUD dianggap merusak struktur kelembagaan KPUD yang bersifat nasional, tetap dan mandiri; juga oleh karena, KPUD menyadari bahwa DPRD merupakan representasi partai politik yang menjadi pemain utama dalam pilkada.

Selanjutnya, pasca-putusan tersebut, mekanisme pertanggungjawaban penyelenggaraan pilkada KPUD menjadi tidak jelas, karena tidak ada keputusan lanjutan setelah dibatalkannya ketentuan-ketentuan pertanggungjawaban KPUD kepada DPRD, sedangkan pertanggungjawaban keuangan pilkada tetap bersandar pada mekanisme pertanggungjawaban anggaran APBD, sebagaimana lazimnya.

Kesadaran mengenai keharusan menempatkan pilkada dalam rezim pemilu saat ini mulai menampakkan usaha yang nyata. Dari segi penyelenggaraan kini telah lahir Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu. Dalam Undang-

Undang ini jelas bahwa pemilihan kepala daerah termasuk menjadi tugas KPU secara nasional. Usaha selanjutnya yang sudah menjadi 'kesepakatan' politik nasional adalah dikeluarkannya ketentuan pilkada dari Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-Undang tersendiri.²⁹

2. Pemilihan yang Demokratis = Pemilihan Langsung?

Dilihat dari ketentuan Pasal 18 Ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945, bahwa pengertian 'demokratis' dalam konstitusi tidak secara otomatis dapat diganti dengan 'pemilihan langsung', karena tidak ada ketentuan yang menegaskan bahwa pemilihan tak langsung melalui parlemen lokal (DPRD) adalah pemilihan yang tidak demokratis. Sebaliknya juga demikian, tidak ada jaminan bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung otomatis demokratis.

Penerjemahan pemilihan secara demokratis menjadi pemilihan langsung oleh rakyat dilakukan oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Pasal 56 menyatakan, "*kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam*

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

3. Kedudukan Wakil Kepala Daerah?

Pasal 18 Ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 juga tidak menyinggung mengenai pemilihan wakil kepala daerah. Sehingga walaupun Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 59 ayat (1) menyatakan "Peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah pasangan calon yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik"; namun demikian dalam pelaksanaannya juga menimbulkan masalah.

Pertama, hasil evaluasi oleh banyak kalangan dan lembaga publik menyatakan bahwa pemilihan secara kepala daerah dan wakil kepala daerah secara berpasangan menimbulkan masalah yang kompleks di daerah. Masalahnya yakni tidak efektifnya roda pemerintahan di daerah yang berujung pada rivalitas antara keduanya. Logikanya: dalam lima tahun masa kepemimpinannya, dua tahun pertama adalah masa penyesuaian, perencanaan, dan pengokohan program-program pembangunan, satu tahun berikutnya benar-benar efektif untuk melaksanakan program-program pembangunan, dan dua Tahun terakhir lahir konflik atau rivalitas, karena keduanya berancang-ancang untuk ikut pada pemilihan pilkada berikutnya.

²⁹

Pada saat yang sama urusan tentang Pemerintah Desa juga akan dipisah dari Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah.

Kedua, ketentuan ini juga dimanfaatkan oleh pada pihak-pihak dari dalam birokrasi daerah maupun partai-partai politik di daerah yang mendesak bahwa wakil kepala daerah cukup diangkat oleh kepala daerah terpilih. Usaha-usaha ini misalnya nampak kencang pada saat Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta akan menggelar pilkada dan pada saat yang sama dibahas perubahan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

4. Posisi Kelembagaan KPUD: Anggota dan Sekretariat

Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu dan Peraturan KPU Nomor 622 Tahun 2003 sebagai pedoman teknis dengan jelas memposisikan anggota KPU di semua tingkatan sebagai pembuat kebijakan melalui rapat plenonya. Sementara sekretariat bertugas sebagai pelaksana teknis dan pengelola keuangan. Namun menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 2005 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2005 nampak bahwa ketua KPUD yang notabene merangkap anggota KPUD diposisikan sebagai pihak yang dilibatkan dalam urusan teknis keuangan, bahkan pengadaan barang, sesuatu yang “dilarang” oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2007, Peraturan KPU dan peraturan perundang-undangan lain yang

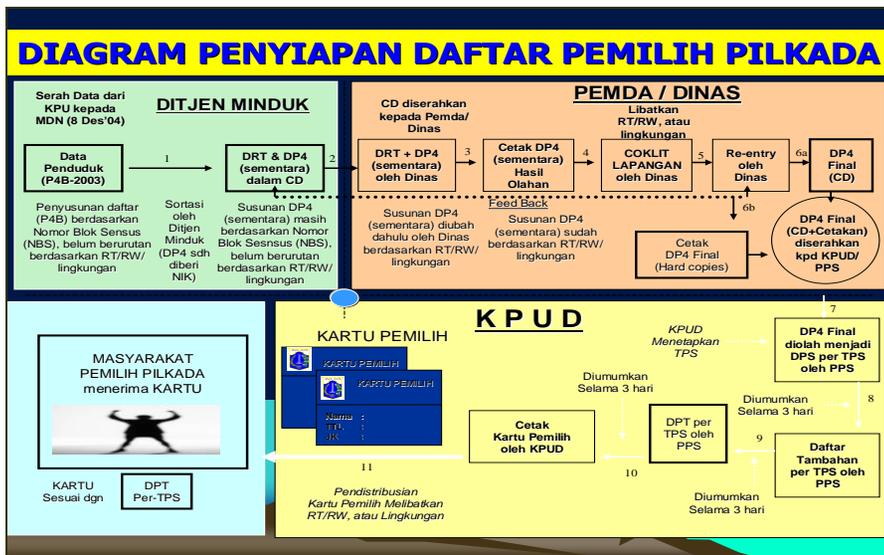
menyangkut keuangan negara. Sebab semua itu mesti dilakukan oleh pegawai Negeri sipil (PNS).

5. Penyiapan Daftar Pemilih

Dalam Pilkada terdapat dua institusi atau lebih, seperti di Jakarta yang bertugas menyiapkan daftar pemilih. KPUD yang hanya menerima hasil pendaftaran Pemerintah daerah melalui dinas terkait harus menanggung akibat jika daftar pemilih bermasalah.³⁰ Gambar berikut menunjukkan keruwetan tersebut, baik dari segi institusi yang bertanggungjawab juga waktu yang tersedia.

³⁰

Opini para anggota KPU daerah yang telah melaksanakan pilkada menyatakan bahwa problem utama dalam pilkada adalah daftar pemilih. Demikian juga lembaga-lembaga pemerintah maupun swasta (NGO's) serta lembaga penelitian menyatakan bahwa daftar pemilih adalah sumber keruwetan utama dalam pilkada.



Sumber: Surat Edaran Mendagri Nomor 470/SJ/3300/2005.

D. Kekosongan Hukum

Kekosongan hukum yang dimaksud yakni ketidakmampuan konstruksi hukum mengakomodasi problem penyelenggaraan oleh karena tidak adanya klausul yang mengatur mengenai hal penting dalam proses penyelenggaraan pilkada.

Ada beberapa contoh yang dapat diajukan, seperti:

1. Putaran Kedua Pilkada

Pasal Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 107; Jo. Pasal 95 Peraturan Pemerintah Nomor 06 Tahun 2005 menyatakan bahwa jika tidak ada pasangan yang memperoleh suara suara lebih dari 25 % dari jumlah suara sah, dilakukan pemilihan putaran kedua yang diikuti oleh pemenang pertama dan pemenang kedua.

Bagi daerah-daerah yang harus melaksanakan pilkada dalam dua putaran ketentuan ini masih sangat timpang oleh karena tidak ada aturan yang mengatur mengenai bagaimana putaran kedua dilaksanakan. Bahkan pedoman penyusunan, pengelolaan dan pertanggungjawaban anggaran pun tidak ditemukan.

2. Politik Uang (*money politics*)

Isu politik uang merupakan isu yang selalu menarik. Bukan saja terdapat banyak fakta praktik-praktik tersebut dilakukan oleh para kompetitor dalam pilkada; tetapi juga belum ada rumusan hukum yang dapat menangani masalah ini secara serius. Sehingga

masyarakat melihat aturan tentang politik uang dalam pemilu atau pilkada merupakan aksesoris biasa yang tidak berimplikasi apa-apa.

Dalam Pasal 82 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa (1) pasangan calon dan/atau tim kampanye dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi pemilih; (2) pasangan calon dan/atau tim kampanye yang terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dikenai sanksi pembatalan sebagai calon oleh DPRD.

Pertanyaanya, bagaimana jika politik uang seperti itu dilakukan oleh orang atau pihak-pihak-pihak yang tidak termasuk dikategorikan sebagai calon atau tim kampanye resmi yang didaftarkan kepada KPUD? Oleh karena Undang-Undang sangat membatasi pengertian kampanye, yakni nama-nama yang diresmikan oleh pasangan calon dan didaftarkan ke KPUD. Sementara dipastikan bahwa masa pendukung justru lebih banyak yang tidak tercatat.

Bagi yang tidak termasuk dalam kategori calon dan/atau tim kampanye dikenakan Pasal 117 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang berbunyi, "setiap orang yang dengan sengaja memberi atau menjanjikan uang atau materi lainnya kepada

seorang supaya tidak menggunakan hak pilihnya, atau memilih pasangan calon tertentu, atau menggunakan hak pilihnya dengan cara tertentu sehingga surat suaranya menjadi tidak sah, diancam dengan pidana paling lama 12 bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00 dan paling banyak Rp. 10.000.000,00.

Bukan saja kecil hukumannya, tetapi tidak berimplikasi apa-apa terhadap calon yang didukungnya.

3. Waktu Kampanye

Dalam pemilu atau pilkada selalu muncul istilah kampanye terselubung dan curi *start* kampanye. Dalam literatur hukum pemilu atau pilkada di Indonesia tidak secara jelas apa yang dimaksud dengan dua istilah tersebut. Sehingga KPU atau KPUD sejatinya tidak mengenalnya.

Dalam berbagai pertauran pemilu atau pilkada istilah kampanye selalu dibatasi oleh waktu. Seperti Pasal 75 ayat (2) Undang-Undang nomor 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa kampanye dilakukan selama 14 hari dan berakhir tiga hari sebelum hari pemungutan suara. Pasal ini jelas hanya menyebutkan bahwa kampanye itu 14 hari. Lalu, bagaimana dengan seluruh aktivitas calon atau pendukungnya yang pada hakikatnya adalah kegiatan kampanye yang dilakukan sebelum masa kampanye?

Setidaknya ada tiga fase kegiatan calon dan pendukungnya, yakni: masa pada saat deklarasi, masa setelah ditetapkan calon hingga menjelang kampanye; dan masa kampanye. Produk aturan Undang-Undang hingga pertauran kampanye KPU hanya pada masa kampanye, sedangkan masa sebelumnya tidak ada aturan.

Kenyataan ini tentu saja dilema bagi penyelenggaran, terutama pada hal-hal: (1) tidak ada aturan yang mengaturnya; (2) KPUD tidak mungkin melarang ekspresi dan partisipasi politik masyarakat; dan (3) KPUD sesungguhnya memiliki kepentingan untuk mensosialisasikan berbagai info tentang calon dan pada saat yang sama ada kepentingan calon dan pemilih untuk saling mengenal sejak dini, sehingga pilihan yang dijatuhkan pemilih terhadap calon memiliki pertimbangan yang memadai.

4. Persyaratan yang Dibatalkan: Ijazah Palsu

Problem ijazah merupakan problem yang sering ditemui dalam banyak pilkada di daerah. Banyak tokoh yang mencalonkan diri memiliki ijazah yang oleh KPUD diragukan atau mungkin KPUD tidak cukup pengetahuan untuk menyatakan status sah tidaknya ijazah seseorang.

Sebagai contoh, jika ada seorang calon kepala daerah dibatalkan pencalonannya oleh KPUD karena disinyalir ijazahnya palsu, kemudian calon tersebut mengadukan putusan KPUD ke pengadilan dan oleh pengadilan ijazah dinyatakan sah dan dapat digunakan untuk persyaratan calon, apa yang bisa diakomasi oleh peraturan menyangkut nasib si calon ini? Sementara KPUD sudah melewati waktu pencalonan yang berarti tertutup bagi calon yang menang di pengadilan ini untuk mencalonkan kembali.

Contoh lain yakni bagaimana peraturan pilkada mengakomodasi persoalan sebagaimana yang terjadi di Kabupaten Seram Bagian Barat, Maluku Utara, saat dua pasangan calon yang maju ke putaran kedua, satu calon di salah satu pasangan calon oleh pengadilan ijazahnya dinyatakan palsu?

E. Potensi Konflik dan Penyimpangan Pemilihan Kepala Daerah

Seorang ahli politik dan ahli dari *Desk Pilkada Departemen Dalam Negeri*, Cecep Effendi³¹ mensyaratkan setidaknya secara

³¹ Cecep Effendi, "Evaluasi Kritis Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung". *MAKALAH*, (Tidak diterbitkan, Tanpa Tahun).

“teoretik” ada empat komponen dalam pelaksanaan pilkada langsung akan berlangsung dengan sukses. *Pertama*, adalah apakah aturan-aturan kebijakan untuk mendukung pilkada ini benar-benar dipersiapkan dan dipahami oleh pelaksana-pelaksana pilkada di daerah. Termasuk dalam konteks ini adalah kapasitas KPUD sebagai penyelenggara.

Kedua, apakah terjadi mekanisme demokratis yang dijalankan oleh partai politik dalam penjurangan atau rekrutmen calon-calon kepala daerah. Ketiga, apakah badan pengawas pilkada mampu menjalankan tugasnya dengan baik atau tidak, terutama untuk memastikan bahwa pelaksanaan pilkada dapat berlangsung dengan prinsip-prinsip langsung, umum, bebas dan rahasia. Dan *keempat*, sejauhmana warga yang memiliki hak pilih telah benar-benar memahami proses pemilihan. Pemahaman tidak hanya sebatas pada proses pemilihan, tetapi juga kapasitas untuk memahami profil dan program calon pilihannya.

Dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah terdapat berbagai macam aktor dan kepentingan. Terdapat banyak potensi-potensi dan sumber-sumber yang akan menyedot perhatian para aktor yang bermain dan keinginan untuk merebutkannya. hal tersebut karena Pilkada dipengaruhi oleh struktur-struktur sosial dan politik yang beragam dan konstitutif, sehingga tidak saja akan

menciptakan apa yang disebut sebagai konstruksi sosial yang **konsensusual**; tetapi juga **konflikual**.

Pemilihan kepala daerah di Indonesia selalu dibayangi oleh konflik. Konflik ini bukan saja antara peserta dan para pendukungnya, tetapi juga antara peserta dengan penyelenggara, bahkan dengan instansi-institusi yang lain, seperti pemerintah lokal (daerah), aparat keamanan dan dengan masyarakat. Sebagai praktisi, penulis menyadari bahwa potensi konflik dapat bersumber dari berbagai macam konstruksi hukum, sosial dan politik.³²

Kekhawatiran ini bersumber dari banyak sebab; mulai dari konstruksi hukum yang tidak memadai untuk mencegah dan menyelesaikan konflik, para pelaku politik di tanah air yang belum sepenuhnya menyadari bahwa kalah dan menang dalam politik merupakan hal yang biasa dan wajar, sentimen SARA, hingga pelanggaran-pelanggaran selama pilkada, termasuk posisi KPUD yang dianggap tidak profesional dan partisan.³³

³² Juri Ardiantoro, “Potensi Konflik Pilkada dan Antisipasinya” dalam *Makalah*, Tak Diterbitkan, (2006).

³³ A.A. Oka Mahendra, *Pilkada di Tengah Konflik Horizontal: Nurmahmudi Ismail Unggul di KPUD, Badul Kamal Menang di Pengadilan Tinggi*. (Jakarta: Millenium Publisher, 2005).

Faktanya, konflik dalam pilkada pada akhirnya dianggap sebagai hantu yang sangat mengerikan. Konflik dapat dengan tiba-tiba berubah menjadi aksi-aksi kekerasan yang meminta banyak korban, baik material maupun non-material. Di sebagian besar daerah, Pilkada gagal menyediakan arena yang memungkinkan para pelaku politik dapat berkompetisi secara fair, damai dan beradab. Pilkada justru menjadi arena bagi pihak-pihak yang tidak puas untuk melampiaskan nafsu politiknya, tidak peduli bahwa tindakannya merugikan banyak pihak, termasuk pelaku sendiri.³⁴

Dalam perspektif hukum, potensi konflik pilkada sebagaimana dijelaskan bersumber dari kesalahan menempatkan pilkada dalam rezim pemerintahan daerah, bukan pemilu. Padahal asas-asas, prinsip dan tahapan yang dilakukan oleh KPUD adalah prinsip-prinsip pemilu. Kesalahan ini bermula dari perdebatan panjang, apakah pilkada itu ditempatkan dalam konstruksi Pasal 22E Undang-Undang Dasar 1945 atau Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945? *Itu yang pertama.*

Kedua, pertanggungjawaban KPU(D) yang tidak jelas. *Ketiga*, baik Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri Dalam Negeri dan berbagai Surat Edaran Menteri Dalam Negeri

³⁴ Lihat Juri Ardiantoro, "Konflik Pilkada dan Netralitas KPUD" dalam Harian *INDOPOS*, 17 Mei 2006.

"mengacaukan" struktur kelembagaan KPUD dan berpotensi terjadi konflik hukum dan penyimpangan dalam pilkada.

Keempat, secara kelembagaan konstruksi peraturan pilkada tidak kondusif untuk mencegah terjadinya konflik,³⁵ yakni: (1) kewenangan

³⁵ Majalah Fokus (Oktober, 2005),

B A B V

P E N U T U P

A. Kesimpulan

1. Penyelenggaraan pemilihan kepala daerah masih mengandung berbagai persoalan hukum secara

konstitusional, belum diatur secara eksplisit pemilihan kepala daerah secara langsung. Hal ini pula yang menyebabkan masyarakat Indonesia belum memiliki waktu yang tepat bagi pemilihan yang akomodatif.

2. Berbagai persoalan mendasar juga terkait dengan konstruksi hukum baik pada tingkat konstitusional, maupun peraturan perundang-undangan lainnya, sampai dengan peraturan pelaksana masih membutuhkan kajian secara komprehensif.
3. Kewenangan daerah dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah masih ditafsirkan secara beragam, sehingga konflik kepentingan pusat dan daerah masih terjadi pada saat penyelenggaraan pemilihan kepala daerah.
4. Ketidakpuasan terhadap hasil pemilihan kepala daerah masih merupakan persoalan utama pada

penyelenggaraan pemilihan kepala daerah, sehingga penyelenggaraan pemilihan kepala daerah di masa yang akan datang harus dikaji dari aspek filosofis, yuridis-historis, politik, dan aspek sosiologis.

B. Rekomendasi

1. Perlu adanya perubahan desain waktu yang memungkinkan KPUD dapat leluasa mempersiapkan dan melaksanakan pemilihan kepala daerah, sehingga baik proses maupun hasilnya berkualitas. Desain waktu enam bulan untuk pilkada pada 118 daerah pada Juni 2005 yang memang dalam situasi keterdesakan akibat terlambatnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. mestinya pilkada setelah Juni 2005 didesain dengan alokasi waktu yang memadai.

-
2. Konstruksi hukum dibuat, baik di level UU hingga peraturan yang lebih teknis mestinya disusun untuk menyelenggarakan pilkada bebas masalah dan konflik. Untuk mendukung langkah-langkah tersebut, menyangkut reformasi administrasi pemilu patut diperhatikan yakni membuat dan memperbaharui kerangka hukum dan sistem regulasi yang rinci sebagai pedoman yang mudah dipahami dan dijalankan sehingga menjamin pelaksanaan pemilu yang sistematis sekaligus untuk meraih legitimasi yuridis.
 3. Daerah juga mesti diberikan kewenangan untuk membuat perencanaan butir pembiayaan dan membuat standar harga pembiayaan pilkada. Untuk kepentingan ini dilakukan oleh kepala daerah setempat.
 4. Pada Akhirnya, usaha-usaha reformatif diarahkan untuk menjamin terwujudnya prinsip-prinsip umum

KPU sebagai penyelenggara pemilu tidak berfungsi. (2) untuk menggantikan peran KPU, pemerintah membentuk desk pilkada. Untuk tingkat daerah, koordinator desk pilkada dijabat oleh seorang Sekretaris Daerah yang dalam struktur birokrasi daerah memiliki kewenangan untuk memobilisasi jajaran birokrasi. (2) sebagai konsekuensi pilkada bukan bagian dari rezim pemilu, penggunaan-penggunaan instrumen-instrumen Pemilu 2004 tidak dapat digunakan lagi dalam pilkada. (4) karena bukan rezim pemilu, sengketa hasil pemilu tidak lagi ditangani oleh Mahkamah Konstitusi.

penyelenggaraan pilkada yang berkualitas dan kredibel, juga terwujudnya standar operasional administrasi pilkada yang baik antara lain, aturan yang dibuat akan dapat menghindari atau paling tidak mengurangi potensi konflik dan kekerasan dalam pelaksanaan pemilu atau pilkada, serta berbagai pelanggaran dan ketidakpuasan yang muncul dapat diselesaikan secara cepat dan tepat pula oleh konstruksi hukum yang ada.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-buku

- Abdulkadirbesar, *Demokrasi Pancasila dan Pengaturan Penyelenggaraan Demokrasi Politik yang terkandung di dalamnya*. Jakarta: Pusat Studi Pancasila-Universitas Pancasila, 2002.
- Amirudin dan A. Zaini Bisri, *Pilkada Langsung, Problem dan Prospek: Sketsa Singkat Perjalanan Pilkada 2005*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005:
- Ahmad Nadir, *Pilkada Langsung dan Masa Depan Demokrasi di Indonesia*. Malang: Averoes Press, 2005.
- Ari Pradanawati (penyunting), *Pilkada langsung: Tradisi Baru Politik Lokal*. Surakarta: KOMPIP, 2005.;
- Budiardjo, Miriam, *Dasar-dasar Ilmu Politik*. (Cet.2. Jakarta: Gramedia, 1990).
- Cecep Effendi, "Evaluasi Kritis Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung". *Tidak diterbitkan, Tanpa Tahun* CSIS, "Challenges to The New Government" in *The Indonesian Quarterly*, Vol.32, Nomor 3, 2004.
- Collier, David (Ed.), *The New Authoritarianism in Latin America*. (New Jersey: Princeton University Press, 1979).
- Elcock, Howard, *Local Government. Policy and Management in Local Authorities*, 3rd Edition, London, New York, 1994.
- FN, Bodhi Wedyanto dan Seprini (penyunting), *Pilkada dan Demokrasi Arus Bawah: Dokumentasi Politik Terpilihnya Zul AS-Sunaryo pada Pilkada Kota Dumai 2005-2010*. Pekanbaru: ISDP, 2006.
- Fokus, Majalah edisi Oktober, 2005.
- Habermas, Jürgen, *Ilmu Pengetahuan dan Teknologi sebagai Ideologi (Technik und Wissensschäft als Ideologi)* diterjemahkan oleh Hassan Basari (Jakarta: LP3ES, 1990).
- Haris, Syamsudin, "Pilkada Langsung dan Dilema Penguatan Demokrasi di Indonesia Pasca-Soeharto", makalah disampaikan dalam Seminal Nasional XIX dan Kongres VI AIPI, Batam, 22-24 Maret 2005.
- Ida, Laode "Pemilihan Langsung Kepala Daerah" dalam *JURNAL PSPK*. Edisi 5, 2003;
- Isjwara, F, *Pengantar Ilmu Politik* (Cet-7. Bandung: Binacipta,1980).
- Juri Ardiantoro,"Potensi Konflik Pilkada dan Antisipasinya" dalam *Makalah*, Tak Diterbitkan, 2006).
- Juri Ardiantoro, "Konflik Pilkada dan Netralitas KPUD" dalam *Harian INDOPOS*, 17 Mei 2006.
- Kusumah, Mulyana W. dan Pipit R. Kartawidjaya, *Pemilihan Kepala Daerah Seacar langsung: Kasus Indonesia dan Studi Perbandingan*. Jakarta: INSIDE-7SS-Watch Indonesia, 2005.;
- Leo Agustino, *Politik dan Otonomi Daerah*. Serang: Untirta Press, 2005;
- Mozaffar, Shahan and Andreas Schedler, *The Comparative Study of Electoral Governance – Introduction*, in: *International Political Science Review*, Vol. 23, Number 1, January 2002.
- Manor, James and Richard Crook, "Democratic Decentralization", *The World Bank Operations Evaluation Departmen*, OED Working Paper Series, June 2000
- Markoff, John *Gelombang Demokrasi Dunia: Gerakan Sosial dan Perubahan Politik* (terj.). (Yogyakarta: CCSS-Pustaka Pelajar, 2002: 25).

- Martosoewignjo, Sri Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia* (Bandung: Alumni, 1992).
- Mas'ud Said, M., *Arah Baru Otonomi Daerah di Indonesia*. (Malang: UMM Press 2005).
- Mawhood, Philip, *Local Government in The Third World. The experience of tropical Africa*, New York, Singapore, Brisbane, 1985.
- M., Fathoni Mahar (ed.), *Agenda Pilkada Langsung dan Kesiapan Masyarakat Daerah*. Boyolali: LSP3RA, 2004.;
- Muryanto Amin, "Sistem Pemilihan Kepala Daerah Langsung: Beberapa Masalah, Implikasi Politik dan Solusinya", dalam *POLITEIA: JURNAL ILMU POLITIK*. Vol.I, Nomor 1 Juni 2005.;
- Nordholt, Henk Schulte (ed.) & Ireen Hoogenboom (ast.ed.), *Indonesian in Transition*. (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006)
- Norton, Alan, *International Handbook of Local and Regional Government. A Comparative Analysis of Advanced Democracies*, Vermont, 1993.
- Nurhasyim, Moch (ed.), *Konflik Antar Elit Politik Lokal dalam Pemilihan Kepala Daerah*. Jakarta-Yogyakarta: Pustaka Pelajar-LIPI, 2005.;
- O'Donnell, Guillermo dan Philippe C. Schmitter, *Transisi Menuju Demokrasi: Rangkaian Kemungkinan dan Ketidakpastian*. (terj.), (Jakarta: LP3ES, 1993)
- Oka Mahendra, A.A., *Pilkada di Tengah Konflik Horizontal: Nurmahmudi Ismail Unggul di KPUD, Badul Kamal menang di Pengadilan Tinggi*. Jakarta: Millenium Publisher, 2005;
- Prihatmoko, Joko J, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung: Filosofi, Sistem dan Problema Penerapan di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar – Semarang: LP3M, 2005.
- Ramses, Andy, "Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung dan Perlunya Revisi Terbatas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999". *JURNAL ILMU PEMERINTAHAN*, Edisi 19 Tahun 2003.
- Refleksi Evaluasi Setahun SBY-JK: Golput, Pemenang Rill Pilkada, dalam *Suara Karya Online*, 20 Oktober 2005.
- Rousseau, Jean Jacques, *Kontrak Sosial [The Social Contract]* alih bahasa oleh Soenardjo, (Jakarta: Erlangga , 1987).
- Sarundajang, *Pilkada Langsung: Problema dan Prospek*. Jakarta: Kata Hasta Pustaka, 2005.;
- Sjachran Basah, *Ilmu Negara, Pengantar, Metode dan Sejarah Perkembangan* (Cet-3. Bandung: Alumni, 1987).
- Stefanus, Kotan Y. *Kajian Kritis terhadap Teori Integralistik di Indonesia* (Yogyakarta: Universitas Atmajaya, 1998).
- Steinberg, Sheldon S and David T. Austern, *Pemerintahan, Etika dan Manajer [Government, Ethics, and Managers]* terj. Yakarta, 1998.
- Stoker, Gerry, *The Politics of Local Government*, 2nd Edition, London, 1991.
- Sumarno, *Drama Politik Pilkada Depok: Badrul Kamal Menggugat, Nur Mahmudi Menjawab*. Bandung, HAKAKATUNA, 2006.;
- Surbakti, Ramlan, "Sistem dan Proses Pemilihan Kepala Daerah secara langsung", makalah disampaikan dalam Seminal Nasional XIX dan Kongres VI AIPI, Batam, 22-24 Maret 2005.
- Tempo, "Pemilihan Kepala Daerah Langsung: Berebut Kursi Panas" dalam *Tempo*, Edisi 9-15 januari 2006.;
- Theo Huijbers, *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah* (Cet.3 Yogyakarta: Kanisius, 1986).
- Titik Triwulan Tutik, *Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam System Pemilu menurut UUD 1945*. Jakarta: Prestasi Pustaka, 2006;

B. Peraturan Perundang-undangan

Perubahan Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah

dan (3) (4) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan DPR/MPR

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2000 tentang Pemilihan Umum

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik;

Umum Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah,

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2005 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 03 Tahun 2005 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2007 tentang

Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 06 Tahun 2005

Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 07 Tahun 2005 tentang Dukungan Pemerintah dan Pemerintah Daerah untuk Kelancaran Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 02 Tahun 2005 tentang Tata Cara Pengajuan Upaya Hukum Keberatan Terhadap Penetapan Hasil Pilkada dan Pilwakada dari KPUD Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pedoman Pengelolaan dan pertanggungjawaban Belanja Pilkada

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pedoman Pengelolaan dan pertanggungjawaban Belanja Pilkada

Peraturan KPU Nomor 622 Tahun 2003

BPHN PUSLITBANG