

BAB I

PENDAHULUAN --

A. Latar Belakang Masalah

Pelaksanaan Pemilihan Kepala-Daerah Langsung atau yang kerap disebut Pilkada tahun 2005 merupakan perwujudan pengembalian hak-hak dasar masyarakat di daerah dengan memberikan kewenangan yang utuh dalam rangka rekrutmen pemimpin daerah sehingga mendinamisir kehidupan demokrasi di tingkat lokal. Hal ini diharapkan agar pemimpin daerah yang dihasilkan merupakan pemimpin yang demokratis, yang langsung bersentuhan dengan aspirasi masyarakat yang memilihnya.

Pemilihan Kepala Daerah Langsung yang diatur dalam UU no 32 tahun 2004¹ ini mencerminkan dimana masyarakat diberikan keleluasaan untuk memilih pemimpin daerahnya secara langsung, sebagaimana dikutip dari pasal 56 ayat 1 tentang pemilihan :

“ Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil”.

Demikian halnya dengan tata cara yang diatur dalam PP no. 6 tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, maka Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) diberikan kewenangan sebagai penyelenggara pemilihan.

¹ Revisi dari UU no 22 tahun 1999

Sebagai pemegang mandat penyelenggaraan, KPUD secara teknis bertugas melaksanakan tahapan-tahapan kegiatan, dari tahap pendaftaran pemilih sampai penetapan calon terpilih. KPUD juga membuat regulasi (aturan), mengambil keputusan dan membuat kebijakan yang harus sesuai dengan koridor hukum dan ketentuan perundangan².

Dan masalah-masalah yang mempunyai kontribusi terbesar terhadap munculnya konflik dalam setiap tahapan Pilkada adalah profesionalisme KPUD selaku penyelenggara³. KPUD yang tidak profesional dapat terlihat melalui indikasi transparansi proses dalam setiap tahapan pilkada dan yang paling penting adalah netralitas KPUD sebagai penyelenggara. masalah lain yang patut diperhatikan adalah kacaunya pendaftaran pemilih dari luar daerah ditambah dengan banyaknya data pemilih yang fiktif merupakan kombinasi sempurna untuk mempersoalkan keabsahan pilkada. Belum lagi keterlibatan warga asing yang terdaftar sebagai pemilih akan menambah bukti kekacauan dalam pendaftaran pemilih. Kondisi ini tentu saja menambah daftar panjang ketidakprofesionalan penyelenggara pilkada.

Masalah persyaratan administratif yang berkaitan dengan ijazah merupakan persoalan yang paling sering muncul seperti yang terjadi dalam kasus Indragiri, Hulu, Seram Bagian Barat, Kabupaten Semarang. hal ini disamping menunjukkan lemahnya mekanisme di dalam internal partai politik, juga dapat diindikasikan sebagai rendahnya moralitas kandidat yang memaksa mencalonkan diri meskipun tidak memenuhi syarat administratif. Disamping itu, masalah persyaratan administratif yang sering jadi masalah antar kandidat dengan KPUD dalam tahap verifikasi calon

² Joko J. Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah langsung*, Pustaka Pelajar, 2005, Yogyakarta, hal 214.

³ Bambang E.C. Widodo, *Pilkada langsung Sebuah Catatan Evaluasi*, makalah diskusi jur. Ilmu

menunjukkan adanya indikasi yang lain yaitu adanya perbedaan penafsiran antara KPUD dan kandidat terhadap peraturan perundang-undangan dan peraturan pemerintah lainnya. Dengan kata lain dapat dikatakan bahwa salah satu masalah dalam pilkada ini adalah adanya kelemahan dalam aturan perundang-undangan yang mengaturnya yang berpotensi untuk ditafsirkan secara beragam⁴.

Sebagian konflik dalam pilkada dipicu oleh sikap kandidat yang tidak puas dengan hasil pilkada. Pihak yang kalah cenderung menolak hasil pilkada dan mengupayakan berbagai macam cara untuk membatalkan kemenangan pihak lawan. Kecenderungan ini tidak hanya menyebabkan kekacauan tetapi juga seringkali melibatkan massa untuk memprotes hasil pilkada sekaligus berpotensi menimbulkan kerusuhan dan kekerasan politik yang meluas. Kondisi ini menunjukkan bahwa banyak kandidat yang siap menang tetapi tidak siap kalah.

Sama halnya dengan Penyelenggaraan Pilkada di Kotamadya Ternate. Pemilihan Walikota dan Wakil walikota yang berlangsung tanggal 27 Juni lalu, telah memiliki data perolehan suara, dimana kandidat nomor urut satu, Syamsir Andili dan Ammas Dinsie mengungguli dua pasangan lainnya yakni Sujud Sirajudin dan Rustam Konoras serta *Boki*⁵ Nita Budi Susanti dan Sidik Siokona. Namun, kebahagiaan perolehan suara ini belum dapat sepenuhnya dirasakan peraih suara terbanyak. Hal ini dikarenakan adanya sejumlah tuduhan pelanggaran yang dialamatkan kepada kandidat tersebut dengan alih-alih adanya kerjasama dengan pihak KPUD, sehingga dua pasangan kandidat lainnya dengan gencarnya melakukan sejumlah orasi dan demonstrasi.

⁴ *Ibid*, hal 3

Dalam pelaksanaan Pilkada 27 Juni lalu, ternyata ada TPS (Tempat Pemungutan Suara) yang tidak mengembalikan surat suara sisa yang tidak terpakai, kertas suara itu lantas dimusnahkan petugas di TPS dengan cara dibakar padahal aturannya, surat suara sisa itu harus dikembalikan ke KPUD. Hal ini mencuat pada saat pleno penetapan perolehan suara di kecamatan Ternate Utara (Sabtu, 2 Juli 2005), Sekertaris Kecamatan (Sekcam) Ternate Utara, Samin Marsaoly S.IP., saat membacakan jumlah perolehan suara dan kertas suara yang tidak terpakai dan rusak itu, terungkap adanya 83 lembar kertas suara yang tidak terpakai dan telah dimusnahkan dengan cara dibakar⁶.

Kejadian yang dilakukan dengan alasan karena paksaan orang tertentu dan tekanan teror itu, sangat disesalkan ketua KPUD, Syahrani Somadayo yang dilansir dari Malut Pos, Senin 4 Juli 2005

“Barang itu milik KPUD, termasuk dokumen Negara yang mesti dikembalikan”. Syahrani sendiri tidak memberi jawaban tegas menyangkut kejadian ini, dia hanya menyatakan bahwa yang penting tidak mengganggu kertas suara yang telah dicoblos.

Hal ini menyebabkan pihak kedua kandidat yang memiliki suara terendah memberikan tuduhan-tuduhan seperti adanya indikator kolaborasi tim kampanye kandidat nomor satu dengan lembaga KPUD dan Panwas untuk dapat memenangkan pasangan tersebut, adanya kerjasama dengan para Lurah dalam hal pendataan calon pemilih serta banyaknya kartu suara yang tidak dibagikan⁷. Dan gugatan menyangkut data pemilih akan dialamatkan kepada KPUD kota Ternate dan Dinas Kependudukan.

⁶ Malut Pos, Senin 4 Juli 2005, hal 3

⁷ Malut pos, Sabtu 2 Juli 2005, hal 3.

Akhirnya perkara ini sampai juga di Pengadilan Tinggi Kota Temate, namun setelah tiga kali pengadilan, gugatan dianggap gugur dengan sejumlah pelanggaran seperti tidak terpenuhinya saksi-saksi.

Di samping permasalahan kecurangan yang di ributkan dua kandidat itu, KPUD tetap mengumumkan perolehan suara tetap sekaligus meresmikan pasangan Syamsir Andili dan Ammas Dinsie sebagai Walikota dan Wakil Walikota tetpilih tahun 2005 dan disertai pelantikan pada tanggal 10 Agustus 2005.

Melihat pemasalahan diatas, maka penulis merasakan pentingnya meneliti Peran Komisi Pemilihan Umum Daerah Kota Temate dalam Pemilihan Kepala daerah Langsung 2005 dengan tidak hanya mendeskripsikannya tetapi penulis akan lebih mendekati kajian penelitian dengan menganalisis tiap tahapan tugas dan wewenang penyelenggara Pemilihan Kepala Daerah Langsung tersebut.

B. Rumusan Masalah

Dari uraian di atas maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Peran Komisi Pemilihan Umum Daerah Kota Temate dalam Pemilihan Kepala Daerah Langsung Tahun 2005 ?
2. Faktor-faktor apa saja yang menjadi pendukung dan penghambat Pemilihan Kepala Daerah Langsung Tahun 2005 di Kota Temate?

C. Kerangka Dasar Teori

Teori adalah serangkaian asumsi, konsep, definisi, proporsi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antara konsep⁸.

Menurut Mochtar Mas' oed yang dimaksud dengan teori adalah :

“ Bentuk penjelasan umum yang menjelaskan mengapa suatu (fenomena) itu terjadi”.
Teori merupakan serangkaian konsep-konsep menjadi suatu penjelasan yang menunjukkan bagaimana konsep-konsep itu secara logis berhubungan atau menentukan hipotesa⁹.

Untuk menjelaskan teori-teori apa saja yang digunakan dalam penelitian terlebih dahulu penulis akan menguraikan definisi teori menurut Sofyan Effendy, sebagai berikut :

“Teori adalah sarana pokok untuk menyatakan hubungan sistematis antara fenomena sosial maupun alami yang hendak diteliti”¹⁰

Definisi lain menurut Sofyan Effendy, sebagai berikut :

“Teori merupakan informasi ilmiah yang diperoleh dengan meningkatkan abstraksi pengertian-pengertian maupun hubungan pada proposisi”¹¹

Terkait dengan tema yang akan ditulis dalam penyusunan skripsi, maka penulis dapat menguraikan beberapa teori tentang Pemilihan Kepala daerah Langsung sebagai berikut :

1. Pemilihan Umum

Pemilihan umum setelah Orde Baru runtuh kiranya menjadi suatu ajang proliferasi demokrasi untuk mengadakan pemurnian atau pencucian makna demokrasi tersebut. Pemilu dengan sebutan pesta demokrasi-nya kian lama menjadikan wahana pemilu menjadi sempit yang akhirnya memasung keleluasaan

artikulator pemaknaan pemilu tersebut. Hal ini terjadi karena esensinya kurang dipahami.

Pada prinsipnya pemilu dalam ranah demokrasi lebih bermakna sebagai : *pertama*, kegiatan partisipatorik politik dalam menuju kesempurnaan oleh berbagai pihak. *Kedua*, sistem perwakilan bukan partisipasi langsung dalam bahasa politik kepanjangan tangan dimana terjadi perwakilan penentuan akhir dalam memilih elit politik yang berhak duduk mewakili masyarakat. Akibatnya muncul perlombaan *make-up* dalam mendapat simpati sebagai wujud representasi masyarakat luas. *Ketiga*, sirkulasi pada elit politik yang berujung pada perbaikan *performance* pelaksana eksekutifnya¹²

Menurut Ben Reily (1999), pada intinya sistem pemilihan dirancang untuk memenuhi tiga hal. *Pertama*, menerjemahkan jumlah suara yang diperoleh dalam pemilihan umum menjadi kursi di badan-badan legislatif. Sistem tersebut mungkin bisa memberikan bobot lebih pada proporsionalitas jumlah suara yang diraih dengan jumlah kursi yang dimenangkan, atau mungkin pula bisa menyalurkan suara (betapa pun terpecahnya keadaan partai) ke parlemen yang terdiri dari dua kutub partai-partai besar yang mewakili sudut pandang berbeda. *Kedua*, sistem pemilihan bertindak sebagai wahana penghubung yang memungkinkan rakyat dapat menagih tanggung jawab atau janji wakil-wakil yang telah mereka pilih. *Ketiga*, sistem pemilu memberi dorongan terhadap pihak-pihak yang saling bersaing pengaruh, supaya melakukannya dengan cara tidak sama. Dalam masyarakat yang terbelah secara etnis, misalnya, sistem pemilihan

tertentu bisa menghasilkan kandidat dari partai yang memperlihatkan sikap kooperatif, akomodatif terhadap kelompok pesaing atau sebaliknya dapat menghukum kandidat dengan menghasilkan dukungan kepada pihak-pihak yang sejalan dengan kelompok etnis mereka.

Dalam pemilu 2004 lalu, pemilih tidak hanya memilih anggota DPR namun juga anggota DPD. Hal ini diharapkan parlemen yang terbentuk pasca pemilu 2004 adalah cermin bangsa yang dapat melihat, merasa, berfikir dan bertindak dengan cara akan melakukan pengelompokan kepentingan yang berarti pula menurunkan kuantitas kelompok kepentingan yang ada dalam masyarakat.

Kemudian, keputusan untuk memilih system Pilkada Langsung bukan datang dengan tiba-tiba. Banyak faktor yang mendorong percepatan digunakannya system langsung tersebut, dengan semangat utamanya memperbaiki kehidupan demokrasi. Adapun faktor-faktor pendorong tersebut antara lain¹³ :

a. Sistem Pemilihan perwakilan diwarnai banyak kasus.

Sebagai sebuah sistem, Pilkada melalui perwakilan DPR selama ini terdapat tiga kelompok kasus. *Pertama*, proses pemilihan dan pelantikan, dugaan kasus politik uang dan intervensi pengurus partai di level lokal maupun pusat (DKI Jakarta, Jatim, Jateng, Provinsi Lampung). *Kedua*, Laporan pertanggungjawaban. Kasus suap untuk meloloskan Laporan Pertanggungjawaban tahunan (di provinsi Jabar, Provinsi Sulawesi Utara, dan Kota Manado). *Ketiga*, proses pemecatan. Kasus pemecatan atau pemberhentian akibat kepentingan DPRD tidak diakomodasi (Kota Surabaya, Provinsi Kalimantan selatan, Provinsi Lampung, Kabupaten Kampar). Mengarah ke arah akuntabilitas pemerintah yang buruk.

b. Rakyat dapat berperan langsung.

Pilkada langsung sering disebut sebagai kemenangan demokrasi massa atas demokrasi perwakilan. Dalam sistem demokrasi, rakyat adalah pemilik kedaulatan sejati sehingga sudah sewajarnya apabila kepercayaan dan amanah yang diberikan pada wakil rakyat tidak dapat dipertanggungjawabkan dengan baik, maka kepercayaan dan amanah tersebut dikembalikan kepada pemiliknya sendiri. Dengan begitu, manipulasi dan intervensi berlebihan gaya politisi dan anggota DPRD dapat dihindarkan. Pemilihan Langsung Kepala daerah bukan sekedar wujud pengembangan kedaulatan di tangan rakyat, lebih dari itu rakyat berperan langsung. Biarkan rakyat memilih pemimpin dan mempengaruhi kebijakan-kebijakan public di daerah, yang menyentuh kepentingan mereka sendiri. Negara berkewajiban memfasilitasi rakyat mewujudkan kedaulatan tersebut.

c. Peluang terjadinya politik uang akan semakin tipis.

Politik 'dagang sapi, dan politik uang merupakan fenomena yang tak terhindarkan dalam Pilkada dalam system perwakilan (DPRD). Mekanismenya, calon memberi uang kepada DPRD untuk memilihnya. Dengan pemilihan langsung, politik uang tidak akan efektif karena calon pemberi uang tidak mudah melakukan kontrol. Apalagi mekanisme pengawasan Pilkada dilakukan secara ketat oleh lembaga tersendiri (Panwas). Masyarakat bisa bersaksi jika terjadi politik uang.

d. Peluang campur tangan partai berkurang.

Sistem pemilihan langsung mengandaikan terpilihnya calon yang dikenal masyarakat dan memahami daerah. Calon *drop-drop* atau calon rekayasa

lokal maupun pusat berarti mempermudah calon *drop-drop* atau tidak populer dan sebaliknya menyingkirkan calon yang memiliki basis massa dan dikenal masyarakat. Campur tangan merupakan anti-demokrasi karena berarti rekayasa. Hal itu kan mendapatkan reaksi dari masyarakat, karena mereka memilih calon-calon yang dikenal.

e. Hasil lebih objektif.

Pilkada Langsung menghasilkan Kepala Daerah objektif, dalam arti, siapapun yang terpilih itulah kehendak mayoritas rakyat. Hasil objektif tidak selalu identik dengan terpilihnya Kepala daerah yang memiliki kapasitas dan kapabilitas yang baik dan dibutuhkan daerah. Namun hal itu harus diterima sebagai bagian dari proses pembelajaran demokrasi. Resiko semacam itu wajar terjadi dalam masyarakat yang belum rasional dan transaksional. Artinya, objektivitas pemilihan terkadang berbanding lurus dengan rasionalitas dan kekritisan rakyat.

Gambaran diatas belum tentu menjadi kenyataan karena beberapa sebab. Sebab-sebab inilah yang acapkali menrutkan motivasi untuk melakukan eksperimen demokrasi, atau malah engaburkan pemahaman bahwa Pilkada langsung merupakan jalan menuju demokratisasi daerah. Hal tersebut layak disebut sebagai faktor penghambat pilkada langsung¹⁴ :

a. Kelemahan pada sistem perwakilan bukan permanent.

Sesungguhnya kelemahan sistem perwakilan dalam pilkada tidak bersifat permanent. Apabila mekanisme kontrol terhadap anggota DPRD cukup dan akses publik untuk mengontrol tahap-tahapan pelaksanaan terbuka lebar, besar

rekrutmen anggota DPRD juga harus ketat dan kompetitif sehingga menghasilkan anggota DPRD yang akuntabel, aspiratif dan berkualitas. Sayangnya, sistem rekrutmen calon DPRD dan sistem pemilu 2004 pun belum menjamin lahirnya anggota DPRD yang akuntabel, aspiratif dan berkualitas itu.

b. Peran serta langsung masyarakat belum tentu positif.

Antusiasme berlebihan masyarakat untuk berpartisipasi dalam pilkada langsung dan bisa menimbulkan efek negatif, terutama jika masyarakat mudah dimobilisasi calon- calon Kepala Daerah. Dalam struktur masyarakat yang paternalistic yang dicirikan oleh kentalnya sistem hubungan *patron-client*, kemungkinan terjadinya konflik antarmassa pendukung calon juga besar.

c. Peluang terjadinya politik uang yang semakin menipis juga belum tentu terbukti.

Dalam masyarakat yang konsumtif dan materialistis, preferensi politik terhadap calon- calon sangat ditentukan oleh sejauh mana mampu memberikan keuntungan jangka pendek. Pada situasi itulah peluang calon menyebarkan uang agar rakyat memberikan dukungan sangat besar. Kerawanan itu bisa dikurangi atau dieliminasi apabila Panitia Pengawas (Panwas) pilkada bekerja keras, dan bertindak objektif. Dekatnya jarak kepentingan sosial dan sosialisasi antara rakyat, anggota panwas dan calon peserta pendukungnya akan menimbulkan persoalan tersendiri untuk mencegah maraknya politik uang dalam pilkada.

2. Pemilihan Kepala Daerah Langsung

Perjalanan bangsa Indonesia memberi pelajaran bahwa pemimpin

.....

menyelenggarakan program pembangunan dengan baik sehingga perekonomian meningkat, dan sebaliknya pemimpin pemerintahan yang mempertahankan aturan main yang demokratis menghadapi masalah ketidakmampuan pemerintah dalam mewujudkan tujuan-tujuannya.

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara Langsung tertulis dalam UU No. 32/ 2004 tentang Pemerintah Daerah dan petunjuk pelaksanaannya tertuang dalam Peraturan Pemerintah No. 6/ 2005 tentang tata cara Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dapat dikatakan bahwasanya produk perundangan tersebut merupakan perundangan pertama dalam sejarah politik Indonesia yang mengatur pilkada langsung. Praktis bagi politisi, aktivis partai, dan masyarakat, pilkada langsung merupakan wacana baru. Dalam tradisi politik Indonesia, hal yang baru selalu memancarkan daya tarik yang terkadang dipahami secara artifisial. Padahal, bersama dengan 'kebaruan' tersebut persoalan-persoalan baru serta-merta muncul pula dan perlu diantisipasi. Pada titik itulah diperlukan pemahaman pilkada langsung, mulai dari landasan filosofi, sistem sampai dengan pesona pilkada langsung.

a. Pilkada Langsung : Legitimasi dan Kedaulatan Bangsa

Istilah "legitimasi" dan "*legitimate*" telah mengalami distorsi pemaknaan dalam kehidupan politik. Dalam berbagai konflik pencalonan Bupati/Walikota, tim sukses dan para pendukung selalu menggunakan istilah "memiliki legitimasi" untuk menunjukkan dukungan pengurus partai pusat terhadap calon mereka. Demikian pula dalam konflik pemilihan, acapkali

"legitimate". Pendeknya, istilah "legitimasi" dan *"legitimate"* mengalami penyempitan atau pembelokan makna menjadi semacam "pengakuan".

Sesungguhnya, yang dimaksud legitimasi dalam proses politik memiliki dimensi yang luas. Legitimasi berasal dari kata latin *"legitim"* atau *"lex"* yang berarti hukum. Proses politik selalu dikaitkan dengan kekuasaan. Kekuasaan tercakup dalam "otoritas" atau "wewenang" atau "kekuasaan" yang dilembagakan", yakni kekuasaan yang tidak hanya *de facto* menguasai, melainkan juga berhak untuk menguasai. Wewenang adalah kekuasaan yang berhak menuntut ketaatan, jadi berhak untuk memberikan perintah.¹⁵ Tidak semua orang dapat memiliki wewenang karena wewenang melekat dalam jabatan politik. Oleh sebab itu, kesempurnaan legitimasi sangat penting dalam rekrutmen pejabat politik atau pejabat publik.

Legitimasi dalam rekrutmen pejabat politik atau publik, termasuk pilkada, mencakup legitimasi yuridis, legitimasi sosiologis apakah proses pilkada mengacu pada aturan atau ketentuan hukum yang digunakan sebagai payung perlindungan untuk menjamin keabsahan atau legalitas (seperti *"legitim"*, berasal dari kata Latin *lex*, hukum) proses dan hasil pilkada. Seorang calon Bupati/Walikota yang memperoleh suara terbanyak tak dapat mengklaim dirinya sebagai Bupati/Walikota jika belum disahkan menurut ketentuan undang-undang. Seorang Gubernur terpilih tak dapat menyebut dirinya

legitimate manakala dalam proses pemilihannya melakukan politik uang (*money politics*), dan sebagainya¹⁶.

Legitimasi sosiologis mempertanyakan mekanisme motivatif mana yang nyata-nyata membuat rakyat mau menerima wewenang Kepala Daerah. Artinya, bahwa proses pilkada dilakukan dengan prosedur dan tata cara yang memelihara dan mengejawantahkan nilai-nilai demokrasi dan norma-norma sosial sebagai perwujudan mekanisme partisipasi, kontrol, pendukung dan penagihan janji rakyat terhadap Kepala Daerah. Pendeknya, sejauh mana seorang Kepala Daerah memperoleh dukungan rakyat atau publik, sejauh itu pula ia memiliki alasan moral untuk berwenang sebagai kepala eksekutif di daerah.

Legitimasi sosiologis berpengaruh terhadap legitimasi etis. Legitimasi etis mempersoalkan keabsahan wewenang kekuasaan politik dari segi norma-norma moral. Apabila seorang calon Bupati/Walikota memperoleh suara tertinggi dalam pilkada maka ia menjadi Bupati/Walikota dan karena itu layak pula memiliki wewenang kekuasaan sebagai kepala eksekutif di kabupaten/kota. Sebaliknya, apabila dalam penilaian masyarakat Bupati/Walikota sudah tidak memperhatikan norma-norma sosial dan moral pada saat menjalankan fungsi dan tugasnya, maka pada saat yang sama dianggap tidak layak menjalankan wewenang kekuasaan. Bupati/Walikota yang demikian sesungguhnya tidak memiliki legitimasi.

Berdasarkan uraian di atas, legitimasi bukan sekedar pengakuan. Legitimasi adalah komitmen untuk mewujudkan nilai-nilai dan norma-norma

yang berdimensi hukum, moral dan sosial. Secara konseptual, proses rekrutmen Kepala Daerah, seperti halnya pejabat publik lain, di negara-negara demokrasi modern sangat memperhatikan basis legitimasi tersebut, khususnya legitimasi yuridis dan legitimasi sosiologis. Setelah berkuasa, legitimasi etis menjadi sangat penting.

Jelasnya, seorang Kepala Daerah yang memiliki legitimasi adalah Kepala Daerah yang terpilih dengan prosedur dan tata cara yang sesuai ketentuan perundang-undangan, melalui proses kampanye dan pemilihan yang bebas, *fair*, dan adil sesuai dengan norma-norma sosial dan etika politik, didukung oleh suara terbanyak dari seluruh pemilih secara objektif, dan menjalankan tugas dan fungsi Kepala Daerah sesuai dengan komitmen dalam proses kampanye dan pemilihan. Dimensi moral sangat kental dalam keseluruhan proses pemilihan dan pasca operasi.

Untuk mengetahui kemungkinan penerapan sistem pilkada langsung di Indonesia, perlu ditinjau berbagai jenis sistem pilkada langsung yang selama ini pernah diterapkan di daerah-daerah di beberapa negara dengan sistem presidensial¹⁷

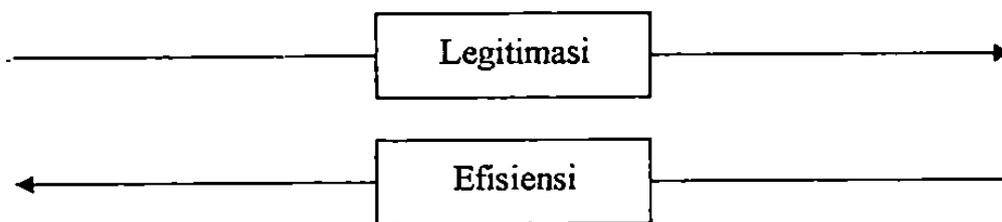
1. *First Past the Post System*
2. *Preferential Voting System atau Approval voting System*
3. *Two Round system atau Run-off System*
4. *Sistem Electoral College*
5. *Sistem (Pemilihan Presiden) Nigeria*

¹⁷ *Ibid*, hal 116

Pilihan terhadap jenis sistem Pilkada langsung selalu mempertimbangkan aspek “legitimasi” dan “efisiensi”, yang selalu merupakan “*trade off*”.¹⁸ Artinya, memilih sistem yang memiliki legitimasi tinggi selalu mengandung konsekuensi sangat tidak efisien. Sebaliknya, kalau semata-mata mengutamakan efisiensi akan melahirkan hasil pilkada yang legitimasinya lebih rendah. Hubungan tersebut dapat digambarkan dalam kontinum di bawah ini.

Bagan 1.1

Hubungan Antara Legitimasi dan Efisiensi dalam Pilkada



Model *two-round system* memang akan mendapatkan hasil yang relatif maksimal dimana pemilih yang hilang akan diminimalisir. Akan tetapi resiko model ini adalah biaya dan waktu yang diperlukan cukup banyak. Lagipula, tidak semua pemilih selalu menentukan pilihan atas dasar peringkat/prioritas bahwa dia menjagokan calon C sebagai pilihan pertama dan calon A sebagai pilihan kedua. Seandainya C mendapatkan suara terendah, belum tentu si pemilih itu memutuskan untuk memilih A pada putaran kedua. Pada putaran

¹⁸ Agus Pramusinto, *Otonomi Daerah dan Pemilihan Kepala Daerah* dalam Mencermati Hasil Pemilu

kedua, kemungkinan munculnya golongan putih (golput) akan besar, yakni orang-orang yang memiliki calon yang di putara pertama sudah tersingkir.

Model *first past the post* memiliki legitimasi yang sangat rendah tetapi sangat efisien. Bisa jadi dengan *first past the post* calon Kepala Daerah yang memang hanya memperoleh suara kemenangan tipis. Misalnya, dengan adanya tiga calon Kepala Daerah, dia hanya memperoleh 34 persen suara, dan kedua lawannya memperoleh masing-masing 33 persen suara. Artinya, pemenangnya justru sangat minoritas, yakni 34 persen pemilihnya lawan 66 persen suara yang tidak memilihnya. Situasi seperti itu potensial melahirkan konflik berkepanjangan di daerah.

Sistem *preferential voting* atau juga disebut *approval voting* sesungguhnya menjadi penengah dari kedua sistem di atas. Dalam hal ini, pemilih diminta untuk melakukan *approval* untuk satu, dua atau tiga. Sistem itu tidak begitu rumit dan dilakukan hanya dalam satu putaran. Tetapi karena model ini seperti *multiple choice*, tidak semua orang bisa memahami bahwa seseorang bisa memilih dua atau tiga sekaligus. Para pemilih yang berpendidikan rendah biasanya menganggap bahwa yang namanya memilih pada umumnya satu pilihan saja. Walaupun memilih satu merupakan sesuatu yang sah, atau memberi kesempatan *approval* pada calon yang lain tidak tercapai.

Sistem (pemilihan Presiden) Nigeria merupakan sistem yang memperhatikan kepentingan legitimasi dan efisiensi sekaligus secara

seperempat dari total pemilih (25 persen) tetapi karena persebarannya sangat luas sehingga representasi pemilihan dapat diselamatkan. Demikian pula dengan biaya yang digunakan, sistem ini memungkinkan putaran hanya satu kali saja yang berarti cukup efisien.

Faktor lain yang harus dipertimbangkan dalam pilkada langsung adalah anggaran. Dari segi anggaran dengan sistem Perwakilan saja (Kepala Daerah dipilih DPRD) untuk satu kabupaten diperlukan Rp. 1 milyar lebih. Kabupaten Banyumas, misalnya menganggarkan Pilkada Perwakilan berdasarkan UU No. 22/1999 yang diselenggarakan Maret 2003 sebesar Rp. 1,25 milyar (kurang lebih 3,5 persen dari PAD). Dari dana itu, sebanyak Rp. 600 juta untuk kepentingan keamanan dan sebesar Rp. 650 juta untuk biaya operasional. Angka sebesar itu masih kalah jauh di bawah anggaran pilkada di Kabupaten Cilacap (Kompas, 18 Maret 2003). Artinya, pilkada langsung akan memerlukan biaya berlipat-lipat. Sebagai contoh, KPU Kota Semarang mengusulkan sebesar Rp. 18,1 milyar untuk pemilih sekitar 1,2 juta orang; KPU Kabupaten Kendal mengajukan anggaran sejumlah Rp. 7,6 milyar untuk pemilih sebanyak sekitar 700 ribu orang¹⁹.

Dalam memilih jenis sistem pilkada langsung juga harus dipertimbangkan bahwa sebuah kabupaten/kota akan terjadi beberapa kali pemilihan dalam lima tahun. Kalau pilkada menggunakan *two-round-system*, maka pemilihan legislatif (DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota), dua putaran dalam pilpres, satu atau dua pemilihan untuk pilkada Gubernur dan

sekali lima tahun keterlibatan rakyat dalam pemilu mencapai tujuh kali pemilihan. Kebosanan dan kejenuhan terhadap hiruk-pikuk pelaksanaan pemilu sangat boleh jadi menimbulkan reaksi negatif dalam bentuk bersikap memilih untuk tidak memilih alias golongan putih (golput).

Beberapa negara mengatasi persoalan tersebut dan mengantisipasi tingginya angka golput sehingga legitimasi Kepala Daerah terpilih tetap besar dengan cara menggunakan *two-round-system* dengan konstituen yang berbeda. Pilkada langsung pada putaran pertama pemilihnya adalah anggota DPRD. Dua pasangan calon dengan suara terbesar mengikuti putaran kedua secara langsung oleh rakyat. Kekhawatiran terjadinya politik uang (*money politics*) dalam putaran pertama secara otomatis akan dieliminasi oleh sistem karena calon masih akan ditentukan oleh rakyat. Cara itu akan meningkatkan efisiensi dan kesibukan rakyat secara terus-menerus terlibat dalam pemilu, baik sebagai pemilih maupun penyelenggara.

Pilkada langsung diandaikan dapat mengeliminasi distorsi-distorsi demokrasi, seperti politik uang dan intervensi pengurus partai politik dalam menentukan calon. Namun demikian, harus dipahami bahwa manipulasi dan distorsi tidak dapat sepenuhnya dihapuskan karena pilkada langsung pun menggunakan sistem dan prosedur tertentu, yang harus memperhatikan ketersediaan sarana dan prasarana, serta memperhatikan situasi dan kondisi rakyat.

Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) langsung merupakan cerminan

..... didasarkan pada asas

desentralisasi. Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) secara langsung sangat berguna untuk masyarakat Indonesia. Karena dengan adanya pemilihan secara langsung tersebut, masyarakat dapat memilih calon- calon dari kepala daerah mereka masing- masing. Calon Kepala Daerah tidak harus berasal dari kader parpol, atau parpol di pusat.

Tentunya masyarakat lebih dapat menentukan pilihan dengan adanya kampanye-kampanye yang dilakukan oleh para calon untuk mengemukakan visi dan misi dari mereka masing- masing. Masyarakat dapat melihat calon yang benar- benar mewakili dan membawa nama daerah mereka. Jadi, mungkin salah satu yang melatarbelakangi dilaksanakannya Pilkada adalah agar masyarakat lebih dapat menikmati hasil dari pilihan mereka sendiri.

Pilkada langsung juga diharapkan dapat meningkatkan *check and balanced* terhadap kekuasaan baik di daerah atau di pusat. Dari sisi lain juga agar dapat tumbuhnya nilai- nilai dan ketrampilan- ketrampilan demokrasi dikalangan warga/ masyarakat, meningkatnya akuntabilitas dan responsivitas terhadap berbagai kepentingan sehingga akan juga meningkatkan keterwakilan dalam demokrasi.

Tujuan Pilkada Langsung adalah penguatan masyarakat dalam rangka peningkatan kapasitas demokrasi di tingkat lokal dan peningkatan harga diri masyarakat yang sudah sekian lama dimarginal. Selama ini, elite politik begitu menikmati kue kekuasaan. Tak mudah bagi mereka, khususnya anggota

dengan rakyat walaupun rakyatlah penguasa kedaulatan dalam arti sesungguhnya.

Pilihan terhadap mekanisme atau sistem rekrutmen Kepala Daerah suatu negara harus diletakkan dalam kerangka apakah sistem tersebut efektif untuk melahirkan Kepala Daerah yang mampu memimpin roda pemerintahan sehingga dapat menjalankan fungsi kepala eksekutif (*chief executive*). Sistem pilkada itu bukan kondisi wajib (*necessary condition*) bagi kinerja pemerintahan yang baik. Misalnya pilkada langsung akan selalu melahirkan Kepala Daerah yang mampu memimpin pemerintahan daerah dan demokratis. Sistem pilkada hanya kondisi yang mencukupi (*sufficient condition*) karena efektifitasnya dipengaruhi oleh faktor-faktor lain, seperti kualitas pemilih, kualitas legislatif, system pemerintahan legislative, kualitas partai politik, peran pers serta masyarakat madani (*civil society*), dan mekanisme pertanggungjawaban. Pilihan terhadap sistem pilkada dipengaruhi oleh dua faktor²⁰ :

1. Bentuk Pemerintahan negara

Kepala Daerah harus selalu dipilih oleh rakyat dalam sistem federasi murni karena sumber kekuasaan (*the origin of power*) terletak di daerah. Di negara-negara kesatuan (unitaris/Unitarian), rekrutmen Kepala Dearah umumnya menggunakan sistem pengangkatan dan/atau penunjukkan atau pemilihan oleh dewan (Perwakilan) karena *the origin of power* ada di pusat. Pembilahan semacam itu terjadi di negara-negara demokrasi modern (*established*). Adapun di negara-negara demokrasi baru, seperti

²⁰ M. S. R. P. (1998). *Demokrasi dan Pembangunan*. Jakarta: Pustaka Pelajar, 2005. Yogyakarta, hal 144

Indonesia, seringkali muncul hambatan-hambatan dengan pembilahan tersebut sehingga acapkali dilakukan eksperimen-eksperimen demokrasi dengan rangkaian *trial and error*. Misalnya, sistem negaranya kesatuan tetapi mengadopsi system pemilihan langsung untuk Kepala Daerah –yang secara filosofis dan konseptual kurang relevan. Akibat lebih lanjut, mekanisme *check and balances* lebih disebabkan oleh lemahnya daya tawar infrastruktur politik, seperti kualitas dewan/ *council* yang lemah, pemilih yang tidak rasional dan kritis, partisipasi politik yang rendah, kualitas parpol yang buruk, dan seterusnya.

2. Sistem Demokrasi Pemerintahan

Dalam sistem presidensial –lengkapya system demokrasi presidensial, eksekutif dan legislatif dipilih secara terpisah sebagai perwujudan legitimasi ganda (*double legitimacy*) kekuasaan. Dengan pemilihan terpisah serta-merta kedua lembaga tersebut memiliki legitimasi yang tidak dapat di otak-atik dan diintervensi. Dalam bahasa populer, eksekutif tidak dapat membubarkan legislatif dan legislatif tidak bias menjatuhkan kepala eksekutif. Metode tersebut tidak berlaku dalam sistem parlementer –lengkapya system demokrasi parlementer, yang dipilih langsung oleh rakyat hanyalah anggota legislatif. Sedangkan kepala eksekutif dipilih oleh legislatif sehingga sewaktu-waktu mandat bisa dicabut apabila kebijakan-kebijakan eksekutif tidak sejalan dengan aspirasi atau bahkan kepentingan legislatif. Hal itu dikenal dengan *impeachment*. Mekanisme *impeachment* itulah yang dihindari pada system presidensial, karena

acapkali digunakan dengan alasan yang tidak relevan dan menimbulkan ketidakstabilan politik²¹.

b. Efektifitas Pilkada Langsung

Negara-negara demokrasi baru acapkali melakukan eksperimen-eksperimen demokrasi dalam usaha membangun sistem demokrasi dengan argumen kondisional. Indonesia, sebagai negara demokrasi baru, juga memilih kebijakan yang bersifat eksperimental dengan memberlakukan sistem pemilihan langsung terhadap Kepala Daerah. Oleh sebagian pengamat, kebijakan tersebut dinilai tidak lazim mengingat sistem pemerintahan negara yang dianut dalam konstitusi (UUD 1945) adalah negara kesatuan.

Terhadap sistem pilkada secara langsung oleh rakyat sekurangnya ada dua pandangan, yakni pandangan pesimistik dan optimistik²².

1. Pandangan Pesimistik

Argumen yang sering dikemukakan pandangan ini adalah bahwa di negara-negara demokrasi dengan sistem pemerintahan yang relatif (*established*), seperti Amerika Serikat, Perancis dan Hongaria, mekanisme atau sistem pilkada tidak banyak menjadi sorotan perdebatan. Bahkan, dalam berbagai referendum diketahui sebagian masyarakat di negara-negara tersebut tidak menganggap perlu mengadakan pilkada. Dalam pandangan mereka, apa pun sistem yang dianut, sepanjang fungsi-fungsi pemerintah daerah (*protective,*

dirasakan hasilnya oleh masyarakat, maka sistem yang dipilih apa pun sama saja.

Dengan kalimat lain, pengisian Kepala Daerah hanyalah masalah “cara” dan bukan “substansi” bagi peningkatan demokrasi, prinsipnya rakyat harus menjadi subjek pemerataan keadilan dalam berbagai hal. Disini diandaikan bahwa mekanisme kontrol *check and balances*, bekerja baik atau sangat baik sehingga fungsi-fungsi pemerintah daerah dapat dijalankan dengan optimal. Demikian pula dengan *stakeholders* demokrasi di daerah, bekerja secara optimal dan profesional untuk memberdayakan peran dan fungsinya yang menopang pelaksanaan fungsi pemerintah daerah tersebut.

2. Pandangan optimistik

Argumen pandangan optimistik adalah Kepala Daerah membutuhkan legitimasi rakyat yang terpisah dari legislatif sehingga bertanggung jawab kepada rakyat. Pada titik itu, Kepala Daerah akan mampu mengoptimalkan fungsi pemerintah daerah (*protective, public service, development*). Dalam kasus khusus, dimana sistem pertanggungjawaban Kepala Daerah harus ditujukan pada DPRD acapkali justru “memenjara” Kepala Daerah. Selanjutnya dengan pemilihan terpisah, Kepala Daerah memiliki kekuatan yang seimbang dengan legislatif dan tidak perlu dikontrol secara administratif dan politik oleh legislatif. Dari sana, mekanisme *check and balances* akan bekerja dengan sendirinya. Fakta bahwa kualitas legislatif yang kurang lengkap dengan orientasi jangka pendek memperkuat

Dengan kalimat lain, bagi kelompok optimis, pengisian Kepala Daerah melalui pemilihan langsung oleh rakyat bukan sekadar soal “cara” namun masalah “substansi” untuk meningkatkan demokrasi daerah. Dengan pemilihan langsung Kepala Daerah diandaikan bahwa mekanisme *check and balances*, bekerja baik atau sangat baik sehingga fungsi-fungsi pemerintah daerah dapat dijalankan dengan optimal. Selebihnya, peran dan fungsi *stakeholder* demokrasi di daerah menopang pelaksanaan fungsi pemerintah daerah tersebut.

Terlepas dari perdebatan teoritik tersebut, perlu digarisbawahi bahwa pilkada secara langsung tidak dengan sendirinya menjamin (*taken for granted*) peningkatan kualitas demokratis itu sendiri. Demokrasi pada tingkat lokal membutuhkan berbagai persyaratan. Dalam perspektif itu, efektivitas sistem pilkada langsung ditentukan oleh faktor-faktor atau sebutlah prakondisi tersebut mencakup kualitas pemilih. Prakondisi demokrasi tersebut mencakup kualitas pemilih, kualitas dewan, sistem rekrutmen dewan, fungsi partai, kebebasan dan konsistensi pers, dan keberdayaan masyarakat madani (*civil society*) dan sebagainya²³.

Dari beberapa penelitian ditemukan bahwa hubungan antara prakondisi demokrasi dan efektivitas pemilihan langsung yang terbentuk tidak bersifat linear melainkan hubungan timbal balik. Artinya, apabila prakondisi demokrasinya buruk maka pemilihan langsung Kepala Daerah

prakondisi demokrasinya baik maka semakin kecil efektivitas pilkada langsung bagi peningkatan demokrasi.

c. Pilkada sebagai praktik Demokrasi

Hal penting yang selalu menjadi perhatian ilmuwan politik bukan lazim atau tidaknya Pilkada Langsung dalam sistem pemerintahan negaranya (federasi atau kesatuan) melainkan bagaimana Pilkada Langsung itu dapat dioptimalkan manfaatnya dan apakah pilkada langsung berdampak positif bagi pengembangan demokrasi. Oleh sebab itulah, sebelum jauh diursikan hal-hal pilkada Langsung, perlu dikemukakan mengenai kebermaknaan Pilkada Langsung.

Adalah sangat argumentatif apabila sejumlah pengamat berpandangan bahwa antara Pemilihan Umum (Pemilu) dan Pilkada berbeda. Kerangka konseptual pandangan tersebut dibangun dari perbedaan tatacara dan mekanisme pemilihannya. Selama ini, pemilu yang dikonstruksi untuk memilih anggota legislatif serta para Presiden dan Wakil Presiden, selalu melibatkan partisipasi rakyat dalam menggunakan hak pilih aktif. Rakyat tidak hanya menjadi pemilih namun juga berkesempatan menjadi calon yang dipilih. Sebaliknya, pilkada dilakukan dengan sistem pemilihan Perwakilan oleh anggota dewan atau diangkat dan/atau ditunjuk oleh pejabat pusat. Dalam sistem itu, rakyat sebagai pemilik kedaulatan justru menjadi penonton proses pilkada. Proses tersebut terjadi puluhan tahun sehingga mempengaruhi

Koreksi atas pandangan di atas terjadi dengan digunakannya sistem pilkada langsung oleh rakyat. Pilkada Langsung merupakan mekanisme demokratis dalam rangka rekrutmen pemimpin di daerah, di mana rakyat secara menyeluruh memiliki hak dan kebebasan untuk memilih calon-calon yang didukungnya, dan calon-calon besaing dalam suatu medan permainan dengan aturan main yang sama. Pilkada langsung dapat disebut Pemilu apabila kedua prasyarat dasar tersebut diterjemahkan dengan berbagai tahapan kegiatan dan penunjang tahapan kegiatan yang terbuka (*transparent*) dan dapat dipertanggungjawaban (*accountable*)²⁴. Prinsip utama dalam pembuatan tatacara dan mekanisme tahapan kegiatan dan penunjang tahapan kegiatan tersebut adalah menciptakan pilkada langsung dengan prosedur yang terduga (*predictable procedure*) dengan hasil yang tak terduga (*unpredictable result*). Artinya, ketentuan mengenai proses pemilihan dilakukan dengan tatacara dan mekanisme yang dapat diketahui dan di akses semua pemilih, partai politik, calon dan sebagainya untuk menjamin adanya transparansi dan akuntabilitas. Dengan proses tersebut, persaingan atau kompetisi yang berlangsung dalam pemilihan diharapkan berjalan bebas dan fair (*free and fair*) sesuai aturan main sehingga calon terpilih tidak diketahui atau ditentukan sebelumnya.

Karena Pilkada Langsung merupakan implementasi demokrasi partisipatoris, maka nilai-nilai demokrasi menjadi parameter keberhasilan pelaksanaan proses kegiatan. Nilai-nilai tersebut mewujudkan asas-asas Pilkada Langsung yang umumnya terdiri dari langsung, umum, bebas, rahasia,

1. Langsung

Rakyat sebagai pemilih mempunyai hak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak hati nuraninya, tanpa perantara.

2. Umum

Pada dasarnya semua warga negara yang memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan perundangan berhak mengikuti Pilkada. Pemilihan yang bersifat umum mengandung makna menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara, tanpa diskriminasi berdasarkan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, pekerjaan, status sosial.

3. Bebas

Setiap warga negara yang berhak memilih bebas menentukan pilihan tanpa tekanan dan paksaan dari siapa pun. Dalam melaksanakan haknya, setiap warga negara dijamin keamanannya sehingga dapat memilih sesuai kehendak hati nurani dan kepentingannya.

4. Rahasia

Dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin dan pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak manapun dan dengan jalan apapun. Pemilih memberikan suaranya pada Surat Suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain kepada siapa pun suaranya diberikan.

5. Jujur

Dalam penyelenggaraan Pilkada, setiap penyelenggara Pilkada, aparat

pemilih serta semua pihak yang terkait harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

6. Adil

Dalam penyelenggaraan Pilkada, setiap pemilih dan calon/peserta Pilkada mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak manapun²⁵

d. Kelemahan dan Kelebihan Pilkada Langsung

Para pendukung sistem pemilihan langsung acapkali menyetarakan pesona sistem tersebut dengan pesona desentralisasi atau otonomi daerah, yang menyentuh aspek pemilih, sistem politik dan bahkan *out put* sistem politik. Adapun pesona-pesona tersebut antara lain²⁶ :

1. Pendidikan politik rakyat

Pilkada langsung memberikan pemahaman kepada masyarakat tentang peran debat publik, sistem seleksi calon dan pentingnya program kerja (visi dan misi), kebijakan, perencanaan, dan anggaran dalam suatu sistem demokrasi.²⁷ Dari proses pendidikan politik yang berlangsung secara efektif dan terus-menerus tersebut, dua tujuan dapat diciptakan. Di satu sisi, rakyat semakin rasional baik dalam memilih calon maupun menyikapi proses pilkada. Pemilih yang rasional akan menghindari keputusan untuk

²⁵ *Ibid*, hal 110

²⁶ *Ibid*, hal. 132

²⁷ Tri Ratnawati, *Desentralisasi dalam Konsep dan Implementasinya di masa Transisi*, Kasus UU no.22/1999 tentang Pemerintah Daerah, dalam Abdul Gaffar Karim (ed), *Kompleksitas Persoalan Otonomi*

memilih yang calon yang sama sekali tidak kompeten atau bahkan tidak bermoral. Mereka juga tidak mudah dimobilisasi dalam kegiatan-kegiatan kampanye. Di lain sisi, generasi mudah yang berkehendak meniti karier di bidang politik juga terdorong mempersiapkan diri dalam meraih jabatan-jabatan politik, seperti Kepala Daerah dan anggota legislatif daerah.

2. Kancan pelatihan (*training ground*) dan pengembangan demokrasi

Pilkada secara langsung merupakan kancan pelatihan (*training ground*) dan pengembangan demokrasi dalam sebuah negara. Pengalaman di negara-negara federal menunjukkan hasil pemilu parlemen lokal dan pilkada berpengaruh terhadap pusat.

Dalam tulisannya, "*Representative Government*", John Stuart Mill menyatakan bahwa adanya pemerintahan daerah maka hal itu akan menyediakan kesempatan bagi warga masyarakat berpartisipasi politik, baik dalam rangka memilih atau kemungkinan untuk dipilih untuk suatu jabatan politik. Mereka yang tidak mempunyai peluang untuk terlibat dalam politik nasional, akan mempunyai peluang untuk ikut serta dalam politik lokal ataupun dalam rangka pembuatan kebijakan publik. Pilkada memberikan peluang dan kesempatan kepada warga untuk berpartisipasi politik, baik dalam rangka memilih atau dipilih untuk jabatan Kepala Daerah. Mereka yang tidak mempunyai atau kehilangan peluang terlibat dalam politik nasional akan mempunyai peluang partisipasi dalam pilkada atau pembuatan kebijakan daerah. Dengan kehendak melakukan

informasi yang cukup tentang berbagai hal. Mereka akan mencari calon, bagaimana kapasitas dan latar belakangnya, apakah calon pantas didukung atau tidak, dan sebagainya.

3. Pilkada langsung sebagai persiapan untuk karier politik lanjutan

Pilkada langsung menciptakan sebuah landasan bagi pemimpin politik perspektif di tingkat lokal untuk mengembangkan kecakapan dalam pembuatan kebijakan, menjalankan partai politik serta menyusun anggaran. Dari para pemimpin di tingkat lokal diharapkan mampu melahirkan politisi-politisi nasional handal. Tanpa usaha-usaha dari bawah sulit menjadi politisi yang berkaliber nasional. Untuk mencapai jenjang nasional, orang akan berusaha dan mempersiapkan dari daerah. Pilkada langsung akan sangat bermanfaat sebagai wahana meniti karier politik.

Manfaat pillkada langsung sebagai persiapan untuk karier politik lanjutan sangat tampak di negara-negara federal yang telah lama menyelenggarakan pilkada langsung.

Yang terjadi di Indonesia dengan sistem tak langsung (UU No. 4/1975 dan UU No. 22/1999) banyak pejabat dan politisi nasional justru "menjarah" jabatan Kepala Daerah (Gubernur atau Bupati/Walikota) dengan cara memanfaatkan kedekatannya dengan pejabat pusat atau pusat kekuasaan (Presiden atau Menteri Dalam Negeri). Hal itu tidak akan terjadi dalam sistem pilkada langsung karena kemungkinan mereka terbatas mengingat yang menentukan adalah masyarakat daerah dan tidak

4. Membangun stabilitas politik dan mencegah sparatisme.

Partisipasi rakyat dalam politik formal melalui pilkada secara langsung dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah daerah. Dengan cara itu dapat diharapkan tercapainya harmoni sosial, semangat kekeluargaan, dan stabilitas politik di daerah. Dengan adanya harmoni sosial, semangat kekeluargaan, dan stabilitas politik di daerah berarti menciptakan prakondisi untuk stabilitas nasional dengan alasan yang dapat dipertanggungjawabkan. Stabilitas politik nasional berawal dari stabilitas politik daerah. Calon *drop-drop* dan hasil intervensi dan pada gilirannya menimbulkan instabilitas daerah yang mempengaruhi stabilitas politik pusat. Usaha banyak daerah melepaskan diri dari Indonesia lebih disebabkan oleh sentralisasi kebijakan ekonomi, politik dan sebagainya, termasuk dalam penentuan Kepala Daerah yang selalu diintervensi pusat. Dengan lain kata, pilkada langsung bisa mengurangi potensi sparatisme.

5. Kesetaraan politik (*political equality*)

Masyarakat di tingkat daerah, sebagaimana di tingkat pusat, mempunyai kesempatan untuk terlibat langsung dalam politik, terutama dalam hal pemberian suara untuk memilih kepala eksekutif. Di samping itu, warga baik secara sendiri-sendiri ataupun kelompok akan ikut terlibat dalam mempengaruhi pemerintahannya dalam pembuatan kebijakan, terutama yang menyangkut kepentingan mereka. Partisipasi politik yang

nasional atau pejabat yang lebih tinggi biasanya kurang antusias memperhatikan posisi politik dari kalangan masyarakat yang ada di daerah.

Menurut Robert Dahl (1981), demokrasi lokal (Kabupaten/Kota) mendorong masyarakat di sekitar pemerintahan tersebut untuk ikut serta secara rasional terlibat dalam kehidupan politik. Dengan pilkada secara langsung maka kesetaraan politik di antara berbagai komponen masyarakat akan terwujud²⁸

6. Mencegah konsentrasi kekuasaan di pusat

Kesetaraan politik dan partisipasi politik akan mengurangi kemungkinan konsentrasi kekuasaan. Dengan pilkada langsung, kekuasaan politik akan terdistribusi secara luas sehingga pilkada merupakan sebuah mekanisme yang dapat mencakup kelompok miskin dan kelompok marjinal, serta perempuan.

Tokoh-tokoh populer yang miskin, atau tokoh buruh, petani dan tokoh-tokoh perempuan daerah memiliki kesempatan yang sama untuk bersaing sebagai Kepala Daerah. Kesempatan itu tidak akan datang dalam pemilihan tak langsung selama ini. Di beberapa negara yang memberi kesempatan berkompetisi bagi tokoh-tokoh atau calon-calon independen, seperti Jerman, pilkada langsung merupakan kesempatan untuk memperluas wilayah pengabdian kepada masyarakat dan tanggung jawab secara strategis.

7. Akuntabilitas publik

→ Akuntabilitas publik diperkuat karena pilkada secara langsung lebih *accessible* terhadap penduduk setempat dan oleh karenanya Kepala Daerah terpilih akan lebih bertanggung jawab terhadap kebijakan-kebijakan dan hasil-hasilnya, dibanding pemimpin politik nasional atau pegawai pemerintah. Satu suara dalam pilkada langsung merupakan suatu mekanisme unik bagi penduduk untuk menunjukkan kepuasan/ketidakpuasannya terhadap Kepala Daerah.

Dengan kata lain pilkada secara langsung, calon terpilih akan membuktikan bahwa dia mampu mempertanggungjawabkan segala bentuk perilaku, pilihan kebijakan publik dan putusan politiknya kepada warga masyarakat. Seorang Kepala Daerah harus mampu menjelaskan mengapa dia menaikkan pungutan pajak dan retribusi dan bukannya memilih efisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dipimpin. Segala tindakan dan perbuatannya secara pribadi dan orang-orang di sekitarnya harus mampu dia pertanggungjawabkan kalau tindakan mereka menyangkut yurisdiksi kepentingan publik.

8. Meningkatkan kepekaan elite terhadap kebutuhan masyarakat

Sensitifitas pemerintah meningkat karena kepala pemerintahan ditempatkan secara tepat, dengan pemilihan langsung itu, untuk mengetahui kebutuhan-kebutuhan lokal dan agar bagaimana kebutuhan tersebut dapat dipenuhi dengan cara-cara efektif. Dalam pilkada langsung,

persoalan-persoalan daerah dan masyarakat daerah cenderung tidak diterima. Oleh sebab itu, calon-calon dalam pilkada langsung akan berlomba-lomba tidak sedar menjual citra diri yang berwibawa, elegan, jujur dan adil, melainkan juga memahami kebutuhan masyarakat.

Kelemahan Pilkada Langsung²⁹ :

1. Dana yang dibutuhkan besar.

Dana atau anggaran yang dibutuhkan dalam Pilkada Langsung sangat besar, baik untuk kegiatan operasional, pembiayaan logistic maupun keamanan. Besarnya dana untuk Pilkada Langsung memberatkan pemerintah daerah, apalagi jika pilkada menggunakan sistem dua putaran (*two round atau run-off system*), ditengah keharusan mengalokasikan dana untuk kebutuhan rutin pembelanjaan pegawai yang sangat tinggi. Dengan lain kata, penyelenggaraan Pilkada bisa menyedot dana yang seharusnya dapat dinikmati rakyat secara langsung.

2. Membuka Kemungkinan Konflik Elite dan Massa.

Konflik terbuka akibat penyelenggaraan Pilkada Langsung sangat terbuka. Konflik yang terjadi dalam Pilkada Langsung bisa bersifat massa yang horizontal, yakni konflik antarmassa pendukung. Potensi konflik semakin besar dalam masyarakat paternalistik dan primordial, di mana pemimpin (*patron*) dapat memobilisasi pendukungnya (*client*).

3. Aktivitas Rakyat Terganggu.

Kesibukan warga menjalankan aktivitas sehari-hari dengan mudah bisa terganggu karena pelaksanaan pilkada langsung. Mereka tidak hanya

penilaian atas calon. Apabila kepala daerah terpilih tidak memenuhi harapan rakyat, maka dalam pemilihan berikutnya, calon yang bersangkutan tidak akan dipilih kembali. Prinsip ini merupakan prinsip pengawasan serta akuntabilitas yang paling sederhana dan dapat dimengerti baik oleh rakyat maupun politisi.

4. *Check and Balanced* antara lembaga legislatif dan eksekutif dapat lebih seimbang.
5. Kriteria calon kepala daerah dapat dinilai secara langsung oleh rakyat yang akan memberikan suaranya³¹

3. Komisi Pemilihan Umum Daerah

Penyelenggara menentukan kualitas pelaksanaan Pilkada Langsung. Pilkada Langsung berkualitas umumnya diselenggarakan oleh lembaga yang independent, mandiri dan non partisan. Dengan kelembagaan penyelenggara yang demikian, objektivitas dalam arti transparansi dan keadilan bagi pemilih dan peserta pilkada relatif dioptimalkan. Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2004 merupakan bukti kinerja kelembagaan penyelenggara yang independent, mandiri dan non-partisan.

a. Peran penyelenggara Pilkada Langsung

Peran KPUD sebagai penyelenggara Pilkada Langsung merupakan suatu hal yang akan sangat disoroti. Dimana masyarakat akan dapat memberikan nilai

tugas dan wewenangnya. Sesuai dengan pengertiannya, Peran merupakan bagian dari tugas utama yang harus dilaksanakan³². Atau definisi lain menurut Kamus Analisa Politik, Peranan adalah perilaku yang diharapkan akan dilakukan oleh seseorang yang menduduki posisi tertentu, maka disinilah KPUD diharapkan mengemban tugas dan fungsinya sedemikian rupa untuk mensukseskan Pilkada Langsung.

Fungsi utama penyelenggara adalah merencanakan dan menyelenggarakan tahapan-tahapan kegiatan. Fungsi tersebut bisa optimal apabila dilengkapi mekanisme kontrol dan pertanggungjawaban (*accountability*) sehingga dibutuhkan pengawasan. Ada 3 jenis pengawasan yakni, pengawasan internal, semi-eksternal, dan eksternal. Pengawasan internal dilaksanakan melalui mekanisme organisasi yang bersifat structural dalam bentuk supervise dan pengambilan keputusan yang bersifat kolektif kolegial melalui mekanisme pleno. Pengawasan eksternal diwujudkan melalui pemantauan dan pengawasan oleh masyarakat, partai politik, pers dan aktivis Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). Sedangkan pengawasan semi-eksternal dilakukan dengan pembentukan lembaga pengawasan mandiri, otonom dan independent namun berada didalam struktur penyelenggara yang bertugas mengawasi pelaksanaan tahapan-tahapan kegiatan. Fungsi utama lembaga pengawas adalah mengoptimalkan penyelenggara tahapan-tahapan kegiatan.

Berbeda dengan penyelenggaraan pemilu legislatif dan pemilu presiden dan Wakil Presiden yang memposisikan KPU yang bersifat nasional, tetap dan mandiri sebagai pemegang mandate tunggal penyelenggaraan, UU No. 32/2004

membagi kewenangan penyelenggaraan Pilkada Langsung kepada tiga institusi, yakni DPRD, KPUD, dan Pemerintah Daerah. Secara fungsional, kedudukan ketiga institusi tersebut berbeda menurut tugas dan wewenangnya.

1. DPRD merupakan pemegang otoritas politik

Dimaksud dengan pemegang otoritas politik adalah bahwa DPRD merupakan representasi rakyat yang memiliki kedaulatan dan memberikan mandat penyelenggaraan Pilkada Langsung, berwujud pemberitahuan mengenai berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah kepada Kepala Daerah dan KPUD. Karena mekanisme itu bersifat politis, prosedur tersebut berimplikasi pada kekuatan hukum penyelenggaraan namun tidak berimplikasi pada pertanggungjawaban secara hukum. Karena KPUD harus bersifat mandiri, independent dan non-partisan, maka pertanggungjawabannya kepada public. Mekanismenya adalah penyampaian laporan kepada pelaksanaan tahapan kegiatan ke DPRD. Penilaian politis DPRD dilakukan terhadap kinerja (baik atau kurang) KPUD. Kritik, saran dan aspirasi rakyat disampaikan DPRD dengan tujuan memperbaiki kinerja KPUD. Dengan demikian, penilaian DPRD tidak memiliki implikasi hukum, misalnya membatalkan tahapan kegiatan atau membubarkan KPUD.

Masih sebagai pemegang otoritas politik yang merupakan representasi rakyat, DPRD juga menyelenggarakan rapat paripurna untuk mendengarkan penyampaian visi, misi, dan program dari pasangan calon Kepala Daerah. Tujuannya agar DPRD dan rakyat mengenal visi, misi, dan program calon dengan baik.

2. KPUD sebagai pelaksana teknis.

Sebagai pemegang mandat penyelenggaraan, KPUD secara teknis bertugas melaksanakan tahapan-tahapan kegiatan, dari tahap pendaftaran pemilih sampai penetapan calon terpilih. KPUD juga membuat regulasi (aturan), mengambil keputusan, dan membuat kebijakan yang harus sesuai dengan koridor hukum dan ketentuan perundangan.

3. Pemerintah daerah menjalankan fungsi fasilitasi.

Pemerintah daerah berkewajiban memberikan fasilitasi proses Pilkada Langsung meliputi bidang anggaran, personalia dan kebijakan sebagai eksekutif. Selain itu, ada beberapa tugas teknis yang harus dilaksanakan untuk menunjang pelaksanaan kegiatan.³³

Konstruksi penyelenggara Pilkada Langsung tersebut memperhatikan semangat Otonomi Daerah atau desentralisasi. KPUD tidak memiliki hubungan struktural baik dengan DPRD dan Pemerintah Daerah maupun KPU. KPUD merupakan penyelenggara Pilkada Langsung tertinggi di wilayah kerjanya. KPUD tidak bertanggungjawab secara hukum kepada DPRD dan pemerintah daerah. Dalam pemilihan Bupati/Wakil Bupati, Walikota/Wakil Walikota, KPUD Kabupaten/Kota adalah penyelenggara tertinggi dan tidak bertanggungjawab terhadap KPUD Provinsi atau KPU. Dalam pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, KPUD Provinsi menjadi penyelenggara tertinggi dan tidak bertanggungjawab kepada KPU. Masih dalam pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, KPUD Kabupaten/Kota menjadi bagian yang harus memberikan pertanggungjawaban teknis kepada KPUD Provinsi. Tanggung jawab politis KPUD adalah kepada

publik melalui DPRD sehingga menjadi penyelenggara yang benar-benar independent, mandiri dan non-partisipan.

b. Tugas, Wewenang dan Kewajiban³⁴

Tugas dan tanggungjawab DPRD menunjukkan sebagai pemegang otoritas politis di daerah. DPRD merupakan representasi rakyat yang memberikan mandat penyelenggaraan Pilkada Langsung, berupa pemberitahuan mengenai berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah kepada Kepala Daerah dan KPUD. Selain hal tersebut, DPRD juga menjalankan fungsi yang melekat sebagai lembaga legislatif, khususnya pengawasan (kontrol) dan *budgeting*. Dalam pasal 66 Ayat (3) UU No. 32/2004 disebutkan bahwa tugas dan wewenang DPRD mencakup :

- a. memberitahukan kepada Kepala Daerah mengenai akan berakhirnya masa jabatan;
- b. mengusulkan penggantian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang berakhir masa jabatannya dan mengusulkan pengangkatan Kepala Daerah terpilih ;
- c. melakukan pengawasan kepada semua tahapan pelaksanaan pemilihan;
- d. membentuk panitia pengawas ;
- e. meminta pertanggungjawaban pelaksanaan tugas KPUD; dan
- f. menyelenggarakan rapat paripurna untuk mendengarkan visi, misi dan program dari pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

KPUD dalam Pilkada Langsung merupakan metamorfosis dari KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota yang dibentuk berdasarkan UU No. 12/2003. KPUD

m. menetapkan kantor akuntan publik untuk mengaudit dana kampanye dan mengumumkan hasil audit.

Adapun kewajiban KPUD mencakup kegiatan-kegiatan sebagai berikut :

- a. memperlakukan pasangan calon secara adil dan setara ;
- b. menetapkan standarisasi serta kebutuhan barang dan jasa yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pilkada berdasarkan peraturan perundang- undang ;
- c. menyampaikan laporan kepada DPRD untuk setiap tahap pelaksanaan pemilihan dan menyampaikan informasi kegiatannya kepada masyarakat ;
- d. memelihara arsip dan dokumen pemilihan serta mengelola barang inventaris milik KPUD berdasarkan peraturan perundang- undangan ;
- e. mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran kepada DPRD ;
melaksanakan semua tahapan pemiliha Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara tepat waktu.

D. Definisi Konsepsional

1. Komisi Pemilihan Umum Daerah Kota Ternate merupakan Lembaga Penyelenggara Pemilihan Kepala Daerah Langsung di Kota Ternate pada tanggal 27 Juni 2005.
2. Pemilihan Kepala Daerah Langsung pada 27 Juni 2005 adalah sarana pelaksanaan kedaulatan masyarakat Kota Ternate untuk memilih Walikota dan Wakil Walikota yang akan memimpin Kota Ternate untuk masa jabatan 2005-2010.
3. Peran Komisi Pemilihan Umum Daerah Kota Ternate dalam pelaksanaan

yang meliputi tahap persiapan, pelaksanaan dan penyelesaian dalam penyelenggaraan Pilkada dan juga wewenangnya sebagai penyelenggara Pilkada yang merupakan perwujudan dari Peraturan Pemerintah No. 6 tahun 2005.

4. Faktor pendukung dan penghambat Pilkada di Kota Ternate adalah faktor-faktor yang secara langsung maupun tidak, mampu mendorong keberhasilan proses pemilihan bahkan menjadi hambatan dalam pelaksanaan pemilihan tersebut.

E. Definisi Operasional

Peran Komisi Pemilihan Umum Kota Ternate, sebagai lembaga penyelenggara Pilkada Langsung pada Tahun 2005 ini, dapat diukur melalui tiap tahapan tugas sebagai berikut :

1. Tahap Persiapan, meliputi :
 - a. Pembentukan dan Pengangkatan PPK, PPS dan KPPS
 - b. Pendaftaran Pemilih
2. Tahap Pelaksanaan, meliputi :
 - a. Pemutakhiran Daftar Pemilih
 - b. Pencalonan dan Penetapan Nomor Urut
 - c. Pengadaan dan Distribusi Logistik
 - d. Kampanye
 - e. Pemungutan Suara
3. Tahap Penyelesaian

Sedangkan, kewajiban KPUD kota Ternate selama pelaksanaan Pilkada Langsung :

1. memperlakukan pemungutan suara secara adil dan setara;

2. menetapkan standarisasi serta kebutuhan barang dan jasa yang berkaitan dengan penyelenggaraann pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan;
3. menyampaikan laporan kepada DPRD untuk setiap tahap pelaksanaan pemilihan dan menyampaikan informasi kegiatannya kepada masyarakat;
4. memelihara arsip dan dokumen pemilihan serta mengelola barang inventaris milik KPUD berdasarkan peraturan perundang-undangan;

F. Metode Penelitian

1) Jenis Penelitian

Pada penelitian ini, penyusun menggunakan jenis penelitian kualitatif deskriptif. Dimana penelitian kualitatif ini didefinisikan sebagai penelitian yang dimaksudkan untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami subjek penelitian misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan dll., secara holistik dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode alamiah.

2) Teknik Pengumpulan data

Metode teknik penelitian yang dipakai dalam pengumpulan data adalah :

a. Observasi

Adalah melakukan pengamatan dan pencatatan baik secara langsung maupun tidak secara langsung terhadap objek penelitian untuk memperoleh data-data yang diperlukan baik secara langsung maupun tidak langsung

b. Wawancara

Upaya untuk mendapatkan informasi yang dibutuhkan dengan cara bertanya secara langsung kepada segenap tokoh-tokoh yang duduk di jajaran KPUD Kota Ternate, yakni : Ketua KPUD Kota Ternate, Kepala bagian setiap divisi di KPUD Kota Ternate, Dinas Kependudukan, Pasangan Calon Kepala Daerah Kota Ternate, Kepala Daerah terpilih, dan beberapa tokoh masyarakat atau pemerhati Pilkada, dengan menggunakan daftar pertanyaan.

c. Dokumentasi

Teknik dokumenter digunakan untuk mendapatkan data sekunder yaitu dengan menggunakan data yang diperoleh dari catatan-catatan, buku, arsip-arsip, dan dokumen-dokumen yang berhubungan dengan penelitian ini dan diharapkan dapat menjadi pelengkap dalam menganalisa permasalahan dalam penelitian ini.

3) Unit Analisis Data

Yang menjadi unit analisis data dalam penelitian ini adalah :

- a. Sekretariat KPUD Kota Ternate
- b. Subbagian-subbagian di KPUD Kota Ternate

4) Teknik Analisis data

Dalam penelitian kualitatif cenderung mengumpulkan data yang banyak tetapi tidak kepada penalaran teori. Data yang digunakan adalah data-data yang tersedia, yang berupa data dokumentasi dan hasil wawancara dengan sumber yang telah

Untuk menunjukkan gambaran situasi secara sistematis mengenai faktor-faktor yang berhubungan dengan fenomena yang sedang diteliti tanpa menggunakan perhitungan statistik. Jadi dengan metode analisis data yang digunakan, maka diharapkan diperoleh gambaran secara deskriptif tentang aspek-aspek yang menjadi fokus penelitian sehingga dapat memberikan jawaban atas masalah yang akan diteliti, yang selanjutnya data tersebut dapat di analisis dan diinterpretasikan kebenarannya. Secara urut proses pengumpulan data dapat dijelaskan sebagai berikut :

- 1) Menelaah setiap data yang tersedia dari berbagai sumber wawancara ataupun studi pustaka
- 2) Setelah data ditelaah, data yang ada kemudian disusun kedalam satuan-satuan yang di kategorikan
- 3) Data disajikan secara tertulis berdasarkan kasus factual yang berkaitan
- 4) Langkah terakhir yang dilakukan yaitu menganalisis data yang ada dan