

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Reformasi di bidang hukum dan ketenagakerjaan Republik Indonesia secara makro berimbas pada tingkat dibawahnya yaitu pemerintahan daerah.¹ Reformasi dilaksanakan di berbagai bidang untuk menciptakan pemerintahan yang memiliki legitimasi, demokratis, jujur, bersih dan berwibawa.²

Salah satu perubahan penting dalam konstitusi adalah pengaturan mengenai pemerintahan daerah. Dalam UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan, pemerintah daerah hanya diatur dalam satu pasal yang bersifat umum, kemudian pasca perubahan pengaturannya menjadi lebih rinci.³ Pasal 18 ayat (4) BAB VI UUD NRI Tahun 1945 tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi “Gubernur, Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis”, menunjukkan bahwa kedudukan Kepala Daerah dalam lingkup pemerintahan daerah menjadi bagian penting dalam demokratisasi di Indonesia.

¹Titik Triwulan T, 2005, *Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam Sistem Pemilu Menurut UUD 1945*, Jakarta, Prestasi Pustaka, hlm. 6.

²Haw. Widjaja, 2002, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonomi*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, hlm. 88.

³Lihat dalam Pasal 18 UUD 1945 sebelum perubahan dan Pasal 18 UUD 1945 setelah perubahan. Hasil amandemen kedua UUD 1945 menghasilkan rumusan Pasal 18 UUD 1945 yang baru yang berisi 3 Pasal dan 11 ayat dibawah BAB Pemerintahan Daerah. Sebelum perubahan Pasal 18 hanya terdiri dari 1 ayat dan penjelasan.

Pilkada sebetulnya merupakan alternatif untuk menjawab kisruh, dan jeleknya proses pilkada tidak langsung (perwakilan) dengan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah melalui DPRD dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Namun dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang menerapkan mekanisme pemilihan Kepala Daerah dengan pemilihan perwakilan melalui DPRD tersebut menimbulkan banyak permasalahan diantaranya:⁴

1. Adanya pergeseran kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, lembaga ini menjadi lembaga yang sangat dominan terhadap Kepala Daerah. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam memperoleh suara terbanyak ditetapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan disahkan oleh presiden. Hal ini menunjukkan legitimasi Kepala Daerah sangat tergantung pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah karena yang menetapkan Kepala Daerah adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
2. Terdapat ketidaksinkronan sistem pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dimana pemerintah pusat menganut sistem presidensiil sementara pemerintahan di daerah menganut sistem parlementer. Secara normatif terlihat dari sistem pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan mengusulkan pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

⁴Mustam Arif, Direktur Eksekutif Jurnal Celebes "Isu Lingkungan di Kota Makassar", 1 April 2014, <http://www.antaranews.com/berita>.

3. Hubungan Kepala Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah hubungan vertikal, sehingga mengakibatkan Kepala Daerah sangat tergantung kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sehingga menimbulkan kecenderungan Kepala Daerah yang tidak dapat menolak permintaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Apabila terdapat permintaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang tidak diikuti oleh Kepala Daerah, maka risikonya Kepala Daerah harus siap untuk mendapat serangan senjata pamungkas pada saat laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah pasti ditolak/tidak diterima, ini artinya Kepala Daerah sudah siap untuk diusulkan berhenti.

Pada perkembangannya, sistem pemilihan perwakilan masih dianggap belum bisa mengakomodir aspirasi masyarakat. Masyarakat tidak puas dengan keterwakilannya dalam memilih pemimpinnya. Selain itu DPRD pun diberi kewenangan yang cenderung berlebihan. Kemudian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah digantikan oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah⁵ dan diubah lagi dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah⁶ yang menyebabkan perubahan terhadap mekanisme pemilihan Kepala Daerah yang kemudian dilaksanakan pemilihan secara langsung oleh rakyat. Adanya pengaturan baru pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 dengan diperbolehkannya calon perseorangan (independen) untuk ikut serta dalam pemilihan Kepala Daerah.

⁵LN RI Nomor 125 Tahun 2004, TLN RI Nomor 4437.

⁶LN RI Nomor 59 Tahun 2008, TLN RI Nomor 4844.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah ini disahkan untuk menjawab perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah.

Namun, pemilihan Kepala Daerah secara langsung yang dilaksanakan sejak dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 *juncto* Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 ini pun dalam prosesnya ternyata juga menimbulkan banyak permasalahan dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dari periode ke periode. Permasalahan tersebut diantaranya:⁷

Pertama, permasalahan dari kerangka hukum yang masih menyisakan berbagai kesimpangsiuran maupun ketidakjelasan bagi penyelenggara, peserta, maupun pemilih dalam pemaknaannya, yang tak jarang berakibat pada konflik dan gangguan keamanan di lapangan. Aturan yang ambigu sehingga berkontribusi pada rentetan persoalan dalam menyelenggarakan tahapan pemilukada, seperti masalah karut marutnya daftar pemilih, kisruh pencalonan, kampanye yang tidak terkontrol, sampai pemungutan dan penghitungan suara yang bermasalah.

Kedua, masalah sistem pemilihan dan metode pencalonan. Sistem pencalonan memberikan ruang bagi partai politik, gabungan partai politik, dan calon perseorangan untuk memajukan calon melahirkan begitu banyak kandidat yang lantas diikuti dengan problematika biaya penyelenggaraan yang mahal dan politik biaya tinggi (atau politik uang). Selain itu ruang bagi parpol non-kursi di DPRD untuk mencalonkan kandidat, sepanjang memperoleh 15% suara sah dalam

⁷Mustafa Lutfi, 2010, *Hukum Sengketa Pemilukada di Indonesia*, Yogyakarta, UI Pers, Hlm. 115.

pemilu legislatif terakhir, lebih banyak membawa masalah ketimbang manfaat bagi Pemilukada. Diantaranya melahirkan banyaknya dukungan ganda dalam pencalonan, dan maraknya politik transaksional dalam bentuk jual beli dukungan.

Ketiga, masalah dalam penyelenggaraan tahapan yang diakibatkan oleh ketidaksiapan penyelenggara, kematangan kandidat, maupun akseptabilitas pemilih atas proses penyelenggaraan tahapan yang ada. Masih ditemui banyak penyelenggara yang tidak profesional dan mumpuni dalam menyelenggarakan Pemilukada (walau harus diakui hal ini juga terjadi karena adanya kontribusi dari kerangka hukum yang bermasalah tersebut). Selain itu, penyelenggaraan Pemilukada biasanya tidak bermasalah (atau tidak dipermasalahkan) pada tahapan awalnya, sampai kemudian diketahui hasil penghitungan suara. Barulah para kandidat dan masa pendukungnya beraksi melakukan protes dan penolakan yang tidak jarang berakhir pada kerusuhan dan konflik horizontal antar masyarakat.

Keempat, masalah penegakan hukum dan penanganan pelanggaran. Aturan yang ada belum bisa merespon persoalan riil dan kompleks yang terjadi di lapangan. Ketentuan hukum acara penanganan pelanggaran Pemilukada belum diatur secara terperinci dalam undang-undang yang ada (dan ujungnya lagi-lagi menyebabkan kebingungan dalam penerapannya di lapangan). Kapasitas penegak hukum pun banyak menyisakan persoalan bahkan menimbulkan masalah baru. Hal ini bisa dipahami karena masih minimnya program untuk peningkatan pemahaman dan kapasitas dalam menangani berbagai pelanggaran Pemilukada.

Kelima, tersebarnya waktu penyelenggaraan Pemilukada melahirkan kompleksitas dalam pelaksanaannya yang pada akhirnya juga berujung pada pembengkakan dan pemborosan anggaran. Bahkan muncul fakta sampai ada daerah yang mengambil anggaran pendidikan dan kesehatannya untuk memenuhi alokasi anggaran penyelenggaraan Pemilukada. Pemilih juga akhirnya bosan dan kehabisan energi karena harus mengikuti berbagai rangkaian pemilu. Tak heran jika dari Pemilu Legislatif ke Pemilu Presiden sampai ke Pemilukada grafik partisipasi pemilih terus menurun.

Model pemilukada yang rentan terhadap politik transaksional jual beli dukungan serta politik uang ini pun juga berdampak pada hubungan-hubungan yang tidak harmonis di antara para pendukung para calon Kepala Daerah. Imbasnya, tidak jarang terjadi adu fisik yang menimbulkan dendam berkepanjangan. Terkadang calon Kepala Daerah sendiri yang mendorong bawahannya bertindak secara fisik memukuli dan berbicara seronok kepada massa dari orang-orang yang mendukung calon Kepala Daerah yang lain. Kerugian fisik mungkin dapat dihitung tetapi kerugian immateril tidak dapat diukur dengan tolok ukur apapun, sebab dengan terjadinya kerusuhan seperti itu merupakan pengalaman pahit yang kelak tertanam dalam jiwa masyarakat yang mencap bahwa Pilkada itu adalah sarana yang tidak adil. Kemudian oleh sebagian masyarakat untuk melawan ketidakadilan itu mereka mewujudkan perlawanannya dengan pengerahan massa yang menyebabkan kerusuhan. Di tahap ini, demokrasi mendapat ujian dan menimbulkan banyak pertanyaan yang salah satunya apakah

kita akan melanjutkan cara tersebut yang nyata-nyata membawa kerugian di semua pihak.

Perkembangan terakhir pada saat penyelenggaraan pemilukada tahun 2010, banyak sengketa hasil pemilukada yang bermasalah yang kemudian diajukan kepada MK. Sepanjang tahun 2010, untuk perkara yang diregistrasi oleh MK didominasi oleh perkara PHPU Kepala Daerah, yakni sebanyak 230 perkara atau 73,72% dari seluruh perkara yang diregistrasi oleh MK. Hal ini disebabkan, salah satunya begitu banyaknya masalah dalam penyelenggaraan pemilukada di seluruh Indonesia selama 2010.⁸

Hal demikian sekiranya perlu untuk merujuk pada penjadwalan pemilukada menurut Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang menyatakan bahwa setidaknya pada 2010 dijadwalkan 244 pelaksanaan Pemilukada di seluruh daerah se-Indonesia, baik pada tingkat Provinsi, Kota, maupun Kabupaten. Jika dipresentasikan maka 94,26% penyelenggaraan pemilukada sepanjang 2010 disengketakan ke MK.⁹

Sepanjang pelaksanaan kewenangan MK pada tahun 2010 ditemukan beberapa fenomena pelanggaran hukum dan demokrasi yang didapatkan dari proses pemilukada dalam kasus yang ditangani Mahkamah konstitusi, praktik demokrasi hanya sebagai bungkus luar yang tidak nyata, bukan sebagai substansi dari demokrasi sendiri. Demokrasi terabaikan dengan berbagai bentuk

⁸Mahkamah Konstitusi, Laporan tahunan 2010 : Membangun Demokrasi Sunstantif, Meneguhkan Integritas Konstitusi, (Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi), 2011, hlm. 10.

⁹ibid,hlm. 18.

pelanggaran, ketidakjujuran, keberpihakan, politik uang (*money politics*), serta ancaman dan intimidasi. Hal ini melahirkan konsekuensi bahwa pemerintahan daerah yang terbentuk pun cenderung hanya pemerintahan yang mengklaim demokrasi atau pemerintahan yang memiliki legitimasi demokratis karena memenangkan pemilukada, akan tetapi justru cenderung mengesampingkan nilai-nilai demokrasi dan negara republik dalam menjalankan pemerintahan.

Pemilukada secara langsung memang merupakan desain kelembagaan yang dimaksudkan untuk memperbaiki kualitas demokrasi di daerah. Hanya saja, desain semacam ini pada kenyataannya belum mencapai sasaran secara maksimal. Perangkat prosedur yang mengatur pelaksanaannya tidak saja disusun dalam suasana ketimpangan, melainkan juga belum mampu memberi ruang yang cukup bagi berjalannya proses pemilihan Kepala Daerah secara demokratis. Oleh karena itu, pemerintah mengeluarkan kebijakan baru dimana pemilukada dilaksanakan secara serentak demi mewujudkan demokrasi itu sendiri.

Maka dalam membangun sistem demokrasi yang lebih baik, pemerintah mengambil kebijakan baru dalam keberlangsungan pemilu ke depan yakni pemilu yang berlangsung secara serentak. Dengan demikian, maka pemilu ke depannya dapat berjalan dengan efektif dan efisien. Terkait dengan penggunaan waktu, energi dan biaya untuk melaksanakan hak pilihnya yang lebih terjamin, karena masyarakat akan merasakan manfaat efisiensi dana dari penyelenggaraan pemilukada serentak yang diambil dari APBN apabila digunakan untuk pembangunan infrastruktur dan kesejahteraan rakyat, serta masyarakat dapat memilih secara cerdas para calon kandidat pilihannya sesuai dengan keyakinannya

sendiri. Mengingat pemilu yang berlangsung selama ini menghabiskan biaya, waktu, tenaga dan pikiran. Mengenai pemilu yang diselenggarakan secara bersamaan ini sekiranya dapat memperbaiki sistem demokrasi lokal dalam upaya pengembangan sistem pemilu Negara Kesatuan Republik Indonesia khususnya pemilihan Kepala Daerah.

B. Rumusan Masalah

Berangkat dari fenomena di atas, maka dapat dirumuskan masalah untuk dikaji lebih lanjut, yaitu:

1. Bagaimana konsep demokrasi dan demokrasi lokal dalam pemilihan umum Kepala Daerah?
2. Bagaimana mekanisme pemilihan Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, Walikota) setelah reformasi 1998 di Indonesia?
3. Bagaimana model pemilihan Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, Walikota) dan wakilnya masing-masing pasca reformasi 1998 di Indonesia dalam mewujudkan demokrasi lokal?

C. Tujuan Penelitian

1. Memahami konsep demokrasi dan demokrasi lokal dalam pemilihan umum Kepala Daerah.
2. Mengevaluasi mekanisme pemilihan Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, Walikota) setelah reformasi 1998 di Indonesia.

3. Untuk mengatuhi dan mengkaji model pemilihan umum Kepala Daerah pasca reformasi 1998 di Indonesia dalam rangka perwujudan demokrasi lokal.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang telah dirumuskan maka hasil penelitian tersebut diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Bagi ilmu pengetahuan

Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan pemikiran secara konseptual mengenai pengaturan pemilihan Kepala Daerah serta masukan bagi perkembangan Ilmu Pengetahuan Hukum.

2. Bagi pembangunan

Hasil penelitian diharapkan dapat dijadikan masukan kepada masyarakat, Komisi Pemilihan Umum (KPU), Partai Politik dan para pengambil kebijakan untuk merumuskan, menyusun, dan memperbaiki kebijakan hukum di bidang ketatanegaraan Indonesia, khususnya terkait pemilihan Kepala Daerah.