

PEMILIHAN KEPALA DAERAH SECARA LANGSUNG SEBAGAI MOMENTUM STRATEGIS DALAM PENGEMBANGAN OTONOMI DAERAH DAN DEMOKRASI LOKAL

H. Ismail MZ

Dosen Fakultas Hukum UNW Mataram

ABSTRACT

This research was conducted with the normative approach , using data sources in the form of primary and secondary legal materials . The results were analyzed by using the contents analysis , further described in sistemetis . Based on the research findings , that the existence of legislation which accommodate an Independent candidate in local elections Directly , after the Constitutional Court Decision No. 5/PUU-V/2007 emphatically stated that the independent candidates have equal opportunities to candidates promoted by political party or coalition of political parties compete to participate in the local elections of political competition (elections) directly . In support of the Court decision , the government has issued a set of regulations peraturan among others, the National Election Commission in accordance with its authority , Government Regulation in lieu of Law No. 3 of 2005 , Law No. 32 Year 2004 on Regional Government and Law no . 12 in 2008.

With the opening of opportunities and opportunities for individual independent candidates in local elections and the deputy head of the region , as well as a momentum or a milestone in the constitutional Republic of Indonesia and is a sign that democracy has begun to develop well although there here there are plus-minus as well as challenges for consummation in the future . Regional autonomy is thought to increase the efficiency and effectiveness of local governments , accelerating efforts mengkehidupan local level democracy through community participation and creativity . The last and will lead to the acceleration of the achievement of the development goals of improving the welfare of local communities . Implementation of regional development based on the concept of community-oriented development (Community -based development) . This concept must be supported by a good autonomy , so that local governments can formulate the right policy in any development program that will play in accordance with the vision and miissi pronounced when campaign ago.

Implementation of regional autonomy perubahan old order to the new shades will bring a logical consequence , namely , first , become opportunities and challenges in accelerating the achievement of the ideals of a just society and a prosperous area in accordance with the mandate of the 1945 Constitution . Secondly , in achieving the first point will certainly involve risks and constraints in menwujudkannya . Opportunities are increasingly expected growth and development of local level democracy is characterized by the strengthening of the sovereignty of the people , the better the functioning pemerinthan and the development of mutualistic partnership.

Keywords : Direct Election , Local Autonomy and Local Dekomrasi .

A. LATAR BELAKANG

Perjalanan roda pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia sampai dengan saat ini telah melampaui usia lebih dari 68 tahun, sejalan dengan itu konsep otonomi daerah telah diamanatkan dalam beberapa rumusan undang-undang, diantaranya UU No.1 Tahun 1945, UU No.22 Tahun 1948, UU No.1 Tahun 1957, UU No.18 Tahun 1965, UU No.5 Tahun 1974, UU No.22 Tahun 1999, UU No.32 Tahun 2004 dan UU No.12 Tahun 2008. Otonomi daerah merupakan suatu wujud demokrasi yang diberikan pemerintah pusat kepada

pemerintah daerah untuk mengurus dan mengatur sendiri rumah tangganya dengan tetap berpegang kepada ketentuan peraturan perundangan yang berlaku.

Pemilukada langsung, merupakan tonggak sejarah baru dalam penegakan kedaulatan rakyat daerah di Indonesia. Kedua produk perundangan tersebut memuat ketentuan mengenai Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung. (Joko J, 2005:33) Pemilukada langsung merupakan pesta demokrasi bagi masyarakat di tingkat lokal. Pemilukada langsung telah menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam proses mewujudkan demokrasi di tingkat lokal. Pasca dimasukkannya pemilukada sebagai bagian dari rezim pemilu, kembali menguatkan peran dan fungsinya sebagai bagian pokok proses demokratisasi di Indonesia. Mekanisme pemilukada langsung dilihat dari perubahan konsepsi konstitusi melalui amandemen ke-4 UUD 1945 diantaranya:

Pertama, dengan melakukan perubahan penyelenggaraan pemerintah daerah sebagaimana diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004.

Kedua, konsekuensi logis atas perubahan tata cara pemilihan presiden dan wakil presiden langsung pada Pemilu 2004 lalu.

Ketiga, mekanisme pemilihan langsung tersebut menurun kepada pemilukada sebagai amanat demokratisasi secara komprehensif.

Rumalutur (2012) menyebutkan bahwa, sejak Mahkamah Konstitusi menyetujui *judicial review* terhadap pasal 59 UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang berkaitan dengan mekanisme pemilukada dengan mengeluarkan Putusan Nomor 5/PUU-V/2007. Hal ini mengisyaratkan bahwa dibukanya keran bagi calon perseorangan (independen) dalam pemilukada, tidak hanya bagi unsur partisan atau kandidat calon yang diusung oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memenuhi syarat serta ketentuan pencalonan saja yang boleh ikut dalam pertarungan pemilukada. Namun, kandidat calon independen pun dapat ikut berpartisipasi dalam pertarungan *electoral* di tingkat lokal ini yang tentunya harus memenuhi persyaratan minimum yang sudah ditentukan dalam peraturan perundangan yang berlaku.

Munculnya calon independen sebagai akibat dari krisis kepercayaan masyarakat terhadap partai politik dalam melaksanakan fungsinya untuk mengartikulasi kepentingan masyarakat. Sudah tak terhitung banyaknya pembahasan mengenai buruknya kinerja partai politik yang nota bene dianggap sebagai salah satu pilar demokrasi. Bahkan sudah menjadi opini publik bila partai politik hanya mendukung calon yang berani membayar lebih besar dari pada yang lainnya. Hasilnya pasangan calon yang memiliki integritas, independensi, pandai, cerdas, dan memiliki visi pembangunan secara baik, pasti akan tersingkir dalam ranah politik semacam ini. Dengan demikian kecil kemungkinan calon dari jalur independen untuk menang. Kalaupun ada calon independen yang menang, kecil kemungkinan untuk bisa bertahan menghadapi rongrongan berupa kritik pedas dari partai politik kalah dalam pertarungan sepanjang masa jabatannya.

Hal ini bisa kita saksikan pada Pemilukada Kabupaten Garut tahun 2008. Pasangan calon dari jalur independen, yakni H. Aceng Fikri-Dicky Candra berhasil menjadi pemenang yang terpilih sebagai Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Garut untuk periode 2009-2014. Meskipun pada akhir tahun 2011 Dicky Candra akhirnya mengundurkan diri sebagai Wakil Bupati Garut sebelum masa jabatannya berakhir. Semenetera H. Aceng Fikri terpaksa dilengserkan dari jabatannya karena tersangkut skandal yang menimpanya. Kemenangan calon independen pada pemilukada tidak hanya terjadi di Kabupaten Garut saja, melainkan terjadi di beberapa daerah lain di Indonesia. Diantaranya, *pertama*, terjadi pada pemilihan Bupati Rote Oktober 2008 yang dimenangkan oleh pasangan non partisan yaitu Christian N Dillak-Zacharias P Manafe. *Kedua*, Pemilukada di Kabupaten Batubara, Sumatera Utara pada 10 Oktober 2008, yang dimenangkan oleh pasangan O.K. Arya Zulkarnain - Gong Martua Siregar mengalahkan pesaingnya yang diusung partai politik. *Ketiga*, Pemilukada di Kabupaten Kubu Raya, Kalimantan Barat pada 19 Desember 2009. Pasangan Muda Mahendrawan-Andreas Muhrotien mengalahkan pesaingnya dari partai politik. *Keempat*,

calon independen yang berjaya adalah Irwandi Yusuf yang sukses meraih kemenangan dan merebut kursi Gubernur Nanggroe Aceh Darussalam. Kelima, calon independen yang paling anyar dalam ingatan adalah Pasangan Faisal Basri dalam pemilukada DKI Jaya tahun 2012 tapi gagal meraih kemenangan, karena minim dukungan.

Kilas balik setiap pemilihan umum baik presiden, wakil presiden maupun gubernur, bupati dan walikota pada priode Orda Baru tercatat sebagai kenangan sejarah kelam dalam perjalanan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia. Betapa tidak ?, karena pada masa ini pemerintah daerah tidak memiliki kekuasaan dan kewenangan apapun. Pemerintah daerah dalam menjalankan kekuasaannya harus dan bahkan diwajibkan mengikuti petunjuk pusat melalui perantaraan Menteri Dalam Negeri. Hal ini terjadi tidak lepas dari azas sentralisasi yang diberlakukan dalam mengelola pemerintahan di daerah-daerah. Setiap kepala daerah yang akan dipilih oleh DPRD terlebih dahulu harus dikonsultasikan dengan pemerintah pusat. Bukan itu saja, calon yang mendapatkan suara terbanyak saat pemilihan kepala daerah di DPRD belum tentu akan dilantik sebagai kepala daerah, manakala pemerintah pusat tidak merestuinnya.

Ketentuan UU No. 5 Tahun 1974 dengan tegas menyebutkan bahwa kepala daerah dipilih dan dicalonkan oleh DPRD. Hasil pemilihan lalu diusulkan ke pemerintah pusat untuk diangkat. Suatu hal yang sangat bertentangan dengan sistim pemerintahan yang dikatakan demokratis dalam nuansa otonomi daerah. Kepala daerah yang berhasil dipilih oleh DPRD, pemerintah pusat tidak merasa terikat dengan hasil pemilihan yang dilakukan oleh DPRD. Dengan demikian DPRD hanya berfungsi sebagai pelaksana kemauan politik pemerintah pusat. Ketidak berdayaan DPRD bila berhadapan dengan pemerintah disebabkan oleh beberapa hal antara lain sebagai berikut :

Pertama : Sistim pemilu yang menempatkan anggota dewan lebih loyal pada partai dari pada kontituennya (rakyat pemilih)

Kedua : Peraturan yang ada seperti tata tertib dewan dibuat sedemikian rupa, sehingga bersifat membelenggu dan menjerat para anggota dewan itu sendiri dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya.

Ketiga : Adanya lembaga recall, membuat para anggota dewan merasa ketakutan untuk dicopot sebelum berakhir masa baktinya, sehingga hal ini mengharuskan setiap anggota dewan loyal pada pimpinan dan partainya.

Keempat : Kualitas dan kapabilitas anggota dewan dengan berbagai latar belakang dan pendidikannya relative rendah, menjadikan anggota dewan selalu manut pada pimpinan dan partainya .

Dengan adanya pergeseran sistim pemerintahan yang sentralistik menjadi sistim otonomi daerah diikuti dengan perubahan paradigma yaitu paradigm state oriented menjadi paradigm civil society oriented mulai memperlihatkan eksistensinya dalam Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. Demikian juga halnya dengan pemilihan Kepala daerah, baik Gubernur, Bupati maupun walikota dapat dilaksanakan secara langsung, yang semula berdasar UU No 5. Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, penyelenggaraan pemilihan kepala daerah amat sentralistik. Sebab DPRD, waktu itu tak lebih sebagai panitia penyelenggara; Penentu siapa yang menjadi Gubernur, Walikota, dan Bupati adalah pemerintah Pusat. Lebih-lebih berdasar pada pasal 15 (3) jo. Pasal 16 (3) UU No.5 tahun 1974 yang menentukan bahwa tata cara pemilihan kepala Daerah Tingkat I dan II diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri. Berdasar pada ketentuan ini, maka pada masa itu ruang publik benar-benar dibelenggu dan tertutup rapat.

Ketika Orda Baru tumbang , berkat gerakan reformasi yang dipelopori mahasiswa dan kelompok pro-demokrasi, muncul harapan akan kehadiran sebuah lembaga perwakilan

yang kuat (DPRD) agar dapat menjalankan tugas pokok dan fungsinya dengan baik dan Secara yuridis formal ketentuan yang dimuat dalam Undang-undang No. 22 tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah, dari prespektif demokrasi dapat dikatakan telah mengalami kemajuan, sebab ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pemilihan gubernur, bupati walikota diatur dalam Tata Tertib DPRD. Hal ini menunjukkan ada ruang bagi partisipasi masyarakat mulai dari proses sampai dengan pemilihan gubernur, terutama yang berkaitan dengan bagaimana cara gubernur dipilih maupun figur yang akan dipilih. Salah satu hal terpenting dalam UU ini dimana rekrutmen kepala daerah sepenuhnya berada pada kekuasaan DPRD. Sementara pemerintah pusat hanya menetapkan dan melantik kepala daerah hasil pemilihan yang dilakukan oleh DPRD. Praktik pemilihan kepala daerah oleh DPRD terbukti telah menimbulkan distorsi dan kekecewaan masyarakat. Munculnya arogansi DPRD tersebut dipicu oleh beberapa kondisi sebagai berikut :

Pertama : Politik oligarki yang diterapkan oleh DPRD dalam memilih kepala daerah, lebih mengutamakan partainya bahkan demi kepentingan segelintir elit partai, bahkan kerap kali kepentingan rakyat dimanipulasi secara luas.

Kedua : mekanisme pemilihan kepala daerah Selma ini cenderung menciptakan ketergantungan kepala daerah kepada DPRD dari pada masyarakat. Akibat paling parah yang dapat merusak sendi-sendi demokrasi adalah terjadi kolusi dan politik uang, dalam proses sampai dengan pemilihan kepala daerah, antara calon dengan anggota dewan.

Ketiga : terjadi tindakan yang over dari anggota dewan berupa ancaman pencopotan atau pemberhentian terhadap kepala daerah, jika arah politiknya tidak sejalan.

Berdasarkan faktor-faktor tersebut diatas, muncul tuntutan dan desakan dari masyarakat luas, agar sebaiknya pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara langsung, seperti pemilihan presiden dan wakil presiden pada beberapa waktu yang lalu. Dalam konteks itulah maka pemerintah lalu melakukan revisi terhadap UU No. 22 Tahun 1999 tentang pemerintah daerah. Dari hasil revisi ini melahirkan UU No.32 Tahun 2004, didalamnya mengatur pemilihan kepala daerah secara langsung. Sayangnya dalam ketentuan UU ini belum mengakomodir calon kepala daerah independen perseorangan. Akibat dari hal ini, maka bermunculan keritik pedas dan bahkan dilanjutkan dengan mengajukan Judicial Review yang hasil akhirnya memberikan peluang pada calon independen perseorang, yang tidak perlu mendapat dukungan atau diusung oleh partai politik atau gabungan partai politik tertentu.

Pilkadal sebagai implementasi amanat konstitusi UUD 1945 Pasal 18 ayat (4) yang menyatakan bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota, masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Kemudian pelaksanaan Pilkada diatur dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan secara teknis diatur dalam Peraturan Pemerintah. Pada UU No.32/2004 melalui Pasal 24 ayat (5) jo Pasal 56 ayat (1) maka pola demokrasi di daerah menggunakan pemilihan secara langsung yang merubah sepenuhnya pola demokrasi kepala daerah yang sebelumnya diatur didalam UU No. 22/1999 yang menyebutkan bahwa pemilihan calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah dilaksanakan oleh DPRD dalam rapat paripurna DPRD yang dihadiri sekurang-kurangnya dua pertiga dari jumlah anggota DPRD dinilai sudah tidak sesuai lagi dengan kehendak rakyat.

Beberapa arumentasi yang melatarbelakangi penyelenggaraan Pemilihan kepala daerah secara langsung dengan membuka kran bagi calon independent sesuai dengan Keputusan Mahkamah Konstitusi tersebut perlu dilakukan, yaitu :

Pertama, bahwa presiden sebagai kepala negara dan sebagai pimpinan tertinggi negara telah dipilih secara langsung oleh rakyat yang dilakukan pertama kali melalui pemilihan secara langsung pada bulan juni tahun 2004, sementara pimpinan wilayah terendah (Kepala Desa) juga dilaksanakan secara langsung, dengan demikian tidak ada alasan

untuk tidak menyetujui agar gubernur, walikota dan bupati dilakukan pemilukada secara langsung oleh rakyat.

Kedua, pemilu kepala daerah secara langsung akan lebih mewujudkan eksistensinya bahwa kedaulatan adalah berada ditangan rakyat, sebagaimana ketentuan pasal 1 ayat (2) UUD 1945. dengan adanya kedaulatan di tangan rakyat, maka diharapkan ongkos politik dalam pemilukada (money politik) bisa dikurangi, tapi dalam kenyataan hal ini sampai dengan saat ini belum mampu diatasi.

Ketiga, Ketentuan yang dimuat dalam Undang-undang No. 22/1999 yang menentukan bahwa kepala daerah dipilih oleh DPRD sudah tidak relevan lagi sesuai lagi karena undang-undang ini merupakan produk hukum sebelum amandemen UUD 1945. Sementara itu sudah ada Undang-undang tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD yang menghendaki agar pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung oleh rakyat.

Sebagus apapun sebuah pemerintahan dirancang, tidak akan pernah dianggap demokratis kecuali pejabat yang memimpin pemerintahan itu dipilih secara langsung oleh warga negara dalam cara yang terbuka, bebas, jujur, adil dalam semua hal. Pelaksanaan pemilihan bisa bervariasi, namun intisarinnya tetap sama untuk menghasilkan pemimpin dengan dukungan masyarakat luas secara demokratis. Pemilihan Kepala Daerah memasuki era baru setelah Mahkamah Konstitusi mengeluarkan Keputusan No.5/PUU-V/2007 tentang pencabutan terhadap ketentuan pasal 59 ayat 1 UU No.32 tahun 2004. Ketentuan pasal 56 (2) UU no. 32 Tahun 2004” Pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan oleh partai politik”, dan lebih lanjut ketentuan pasal 59 ayat (1)” peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah pasangan calon yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik”

Mahkamah konstitusi dalam amar putusannya berpendapat bahwa ketentuan pasal tersebut yang menyatakan hanya parpol yang dapat mengajukan pasangan calon kepala daerah, bertentangan dengan Undang-Undang dasar 1945. Karena ketentuan itu menutup hak konstitusional setiap warganegara. Pasal ini juga menjadikan hilangnya kesempatan bagi calon kepala daerah independent, dengan alasan bahwa partai politik adalah sebagai satu-satunya dalam merekrutment pemimpin politik merupakan cara pandang yang sangat sentralistik. Sebelumnya, kesempatan majunya calon indenpent hanya dibuka untuk Nangroe Aceh Darussalam sesuai dengan Undang-undang No.11/2006 tentang Pemerintahan Aceh. Namun itupun berlaku untuk sekali pilkada saja, dan kalau boleh dikatakan hal itu terpaksa diterima karena kedaan situasi social akan menimbulkan gejolak apabila tuntutan masyarakat tidak diakomodir.

Dengan Putusan Mahkamah Konstitusi No 5/PUU-V/2007. Calon perseorangan berhak mengajukan diri menjadi calon kepala daerah. Ketentuan tersebut tentunya akan membawa implikasi terhadap proses demokratisaasi di daerah dan akan membawa dampak terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah karena ada ruang bagi calon independent untuk turut bberlaga dalam pemilihan kepala daerah. Kemunculan calon independen disebabkan oleh seringnya partai politik tidak pernah mau mendengar dan menerima aspirasi masyarakat berkaitan dengan pencalonnan seorang kepala daerah. Para tokoh partai, demi atas nama hak partai politik hanya berjuang untuk eksistensi partainya saja. Dan Undang-undangpun telah menetapkan pencalonnan kepala daerah hanya bisa dilakukan parpol atau gabungan parpol yang memiliki minimal 15% kursi di parlemen.

Untuk itu keputusan Mahakamah Konsitusi, telah membuka pintu yang selama ini tertutup bagi seorang calon independen kepala daerah yang berkualitas, tetapi tidak memilki dukungan parpol atau tidak menjadi anggota sebuah parpol yang akan mengusung dirinya. Untuk langkah selanjutnya tentunya terserah kepada masyarakat pemilih untuk

menentukan pilihannya siapa yang pantas menjadi kepala daerah, karena dalam sistem politik kita sekarang ini, hak suara sepenuhnya ada ditangan rakyat. Keputusan ini merupakan terobosan hukum yang memiliki dampak, positif maupun negatif. Positifnya tentunya dapat dilihat jika ada keberanian koreksi terhadap apa yang dilakukan partai politik selama ini hanya berjuang untuk partai dan kelompoknya. Seperti umum terjadi di negara yang sudah maju demokrasinya, calon independent tampil ketika partai politik dinilai tidak mengakomodir aspirasi rakyat. Disamping dampak positif, tentunya kita harus mengantisipasi dampak negatif. Selama ini yang ada dalam pikiran kita, kehadiran calon independent akan memunculkan orang yang bersih, penuh dedikasi, mempunyai kapasitas dan kapabilitas yang memadai sebagai pemimpin dan memiliki keberanian mendobrak kegagalan partai politik, dengan menampilkan program-programnya yang pro rakyat .

Namun, kita tidak boleh lupa, di zaman seperti sekarang ini, dimana politik uang lebih kuat berbicara, ketimbang moral, gagasan, program dan keberanian, tidak menutup kemungkinan calon independent akan larut dengan bujuk rayu dengan tawaran segepok uang, sehingga ia bertolak belakang dengan apa yang diharapkan dari aspirasi rakyat yang mendukungnya. Disisi lain dengan adanya calon independent akan berhadapan dengan tokoh-tokoh partai, sudah barang tentu akan menimbulkan ketidak harmonisan politik yang kompleks terutama dalam mewujudkan visi dan misi yang sudah diprogramkan saat berkampanye. Bagaimana seorang pemimpin bisa menjalankan roda pemerintahan dengan baik apabila tidak mendapatkan dukungan politik mayoritas yang memadai di parlemen. Pada penelitian akan difokuskan pada Strategi Kepala Daerah hasil pemilukada langsung dapat berperan sebagai solusi alternative dalam mewujudkan otonomi daerah dan demokrasi ditingkat local menjadi lebih baik.

B. PERUMUSAN MASALAH

Dari uraian dan paparan yang dikemukakan dalam latar belakang masalah di atas, maka peneliti dapat merumuskan permasalahan sebagai berikut :

Bagaimana Strategi Kepala daerah hasil pemilukada langsung dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk memantapkan otonomi daerah dan demokrasi local yang lebih baik ?

C. TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN

C.1 Tujuan Penelitian:

1. Untuk mengetahui bagaimana penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh Kepala Daerah Hasil pemilukada langsung dalam kaitanya dengan upaya mewujudkan otonomi daerah dan demokrasi local yang lebih baik.
2. Untuk mengetahui hambatan apa saja yang dihadapi oleh kepala daerah hasil pemilukada langsung dari independen dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam upaya mewujudkan pengembangan otonomi daerah dan demokrasi ditingkat lokal.

C.2 Manfaat Penelitian

1. Secara teoritis dari penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dan wawasan keilmuan dibidang hukum pada umumnya dan hukum tata pemerintahan pada khususnya.
2. Secara yuridis penelitian ini diharapkan dapat menjadi kerangka acuan bagi kandidat independen yang berminat ikut berlaga dalam pemilukada, sehingga jika terpilih menjadi Kepala Daerah telah mempunyai bekal dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah guna wujudkan otonomi daerah dan demokrasi local yang lebih baik.
3. Secara praktis penelitian ini diharapkan bermanfaat sebagai bahan masukan bagi kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam rangka mewujudkan otonomi daerah dan demokrasi local yang baik.

D. METODE PENELITIAN

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian normatif didukung empiris yaitu penelitian hukum, dengan melakukan kajian terhadap produk-produk hukum berupa peraturan perundang-undangan dan buku-buku literatur lain dan melakukan komparasi dengan kejadian politik dalam masyarakat terutama yang erat hubungannya dengan topic penelitian ini.

2. Pengumpulan Bahan Hukum

Dalam penelitian ini bahan hukum yang digunakan adalah :

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer diantaranya UUD. 45, UU No.1 Tahun 1945, UU No.22 Tahun 1948, UU No.1 Tahun 1957, UU No.18 Tahun 1965, UU No.5 Tahun 1974, UU No.22 Tahun 1999 Jo UU No.32 Tahun 2004 dan UU No.12 Tahun 2008, UU No.22 tahun 2007 tentang penyelenggaraan pemilu. Perpu No.3 Tahun 2005 Tentang Pemerintahan Daerah dan Perpu No 17 Tahun 2005 perubahan atas PP No.6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, serta peraturan perundangan lainnya yang berkaitan dengan topik bahasan dalam penelitian ini.

b. Bahan Hukum sekunder

Dalam hal ini berupa buku-buku, makalah, hasil penelitian, jurnal, artikel dan lainnya, sebagai bahan penunjang untuk melakukan analisis terhadap data hasil kajian normatif.

3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah teknik kepustakaan dan dokumentasi, dari berbagai sumber pustaka yang dilakukan di perpustakaan dan kajian literatur untuk melihat data-data dan dokumen, serta dari situs internet yang berhubungan dengan Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung pada aspek hukum dan peraturan perundangan-undangan.

4. Analisa Data

Dari data yang telah terkumpul nantinya akan dianalisis dengan teknik kualitatif dengan kerangka berfikir deduktif dan sistematis. Langkah selanjutnya untuk mempertajam analisis, dilakukan analisis materi (contens analysis) dan analisis komparatif dari berbagai peraturan perundang-undangan yang berkenaan dengan sistem Pemilihan Kepala Daerah langsung.

E. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1. Pemilukada Langsung sebagai momentum strategis memantapkan Langkah Otonomi Daerah menuju Demokrasi Lokal yang lebih baik.

Desentralisasi kewenangan pemerintahan yang diberikan pusat kepada daerah dimaksudkan sebagai upaya untuk mendorong pemberdayaan masyarakat, menumbuhkan kembangkan aspirasi dan kreatifitas peningkatan peranserta masyarakat local dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Oleh sebab itu pengertian otonomi daerah dimaknai sebagai kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam pengertian lain, otonomi daerah didasarkan atas keinginan untuk menciptakan demokrasi ditingkat local, pemerataan dan efisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Otonomi daerah diyakini akan meningkatkan efisiensi dan efektifitas pemerintahan daerah, mempercepat upaya menghidupkan demokrasi ditingkat local melalui partisipasi dan kreatifitas masyarakat. Dan khirnya akan bermuara pada percepatan pencapaian tujuan pembangunan yaitu meningkatkan kesejahteraan masyarakat

setempat. Pelaksanaan pembangunan daerah yang didasarkan pada konsep pembangunan yang berorientasi pada masyarakat (Community based development). Konsep ini harus didukung oleh pelaksanaan otonomi yang baik, sehingga pemerintah daerah dapat merumuskan kebijaksanaan yang tepat dalam setiap program pembangunan yang akan dijalankannya sesuai dengan visi dan misi yang diucapkan pada saat berkampaye dahulu.

Pelaksanaan otonomi daerah dari perubahan tatanan lama menuju nuansa baru akan membawa konsekuensi logis yaitu pertama, menjadi peluang sekaligus tantangan dalam mempercepat tercapainya cita-cita masyarakat daerah yang adil dan makmur sesuai dengan amanat UUD 1945. Kedua, dalam mencapai tujuan pada point pertama pasti akan mengandung risiko dan kendala dalam mewujudkannya. Peluang yang diharapkan adalah semakin tumbuh dan berkembangnya demokrasi ditingkat local yang ditandai dengan menguatnya kedaulatan rakyat, berfungsinya pemerinthan yang semakin baik serta berkembangnya kemitraan yang mutualistik. Dalam upaya menciptakan pemberdayaan daerah dan masyarakat, maka pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah diperlukan adanya tiga hal yaitu :

Pertama, menciptakan kondisi yang mendorong dan mendukung usaha masyarakat untuk memenuhi kebutuhannya serta membantu masyarakat memecahkan masalah yang dihadapinya.

Kedua, mengembangkan perangkat pemerintahan daerah, sehingga dapat menunjang tumbuhnya partisipasi masyarakat sampai pada unit pelayanan yang terkecil.

Ketiga, mengembangkan sistim produksi untuk memenuhi tingkat swasembada tingkat local.

Meningkatnya kinerja pemerintahan dalam penyelenggaraan otonomi daerah secara signifikan akan meningkatkan pemberdayaan masyarakat local. Peningkatan kemandirian dan kemampuan daerah dalam merencanakan dan mengelola pambangunan dan mengelola pembangunan daerah, harus sejalan dengan peningkatan kemampuan pemerintah daerah untuk menggali dan mengarahkan sumber keuangan daerah dalam upaya meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Dengan demikian, dalam pelaksanaan otonomi daerah akan tercipta penyelenggaraan pemerintah daerah yang baik yang diikuti dengan pemberdayaan masyarakat local yang lebih baik pula.

Sebelumnya, kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Dasar hukum penyelenggaraan pilkada adalah Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam undang-undang ini, pilkada belum dimasukkan dalam rezim pemilihan umum (pemilu). Pilkada pertama kali diselenggarakan pada bulan juli 2005. Sejak berlakunya Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, pilkada dimasukkan dalam rezim pemilu, sehingga secara resmi bernama "Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah". Pilkada pertama yang diselenggarakan berdasarkan undang-undang ini adalah Pilkada DKI Jakarta 2007.

Jika selama ini, kepala daerah dipilih oleh sekelompok "elit" di DPRD, yang ternyata tidak jarang tercium aroma tak sedap, berupa politik kongkalikong di antara elit-elit politik daerah, hanya menimbulkan malapetaka politik bagi rakyat. Maka kita tak heran, ketika pemilihan kepala daerah, tak jarang muncul calon yang justru sangat "dibenci" rakyat. Akan tetapi dengan bermodalkan kekuatan yang ada padanya (misalnya uang), kemudian digunakan untuk mengelabui lembaga DPRD, untuk akhirnya memilihnya. Pada saat yang sama ada banyak anggota DPRD yang justru menunggu dan menginginkan hal tersebut. Melalui pilkada, pemerintahan di

tingkat lokal akan semakin dekat dengan rakyat, kemudian sekaligus akan menciptakan akuntabilitas yang tinggi dari rakyat untuk pemerintahan lokal. Maka dengan demikian akan tercipta juga responsiveness yang baik juga. Misalnya melalui semakin kritisnya rakyat dalam pengambilan kebijakan di tingkat lokal. Pemilihan secara langsung bagi para kepala daerah (local government heads) dan para anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (local representative council), merupakan salah satu syarat utama bagi terwujudnya pemerintahan daerah yang akuntabel dan responsif, serta terbangunnya apa yang mereka sebut dengan political equality (persamaan hak politik) di tingkat lokal.

Ada lima pertimbangan penting penyelenggaraan pilkada langsung bagi perkembangan demokrasi di Indonesia.

1. Pilkada langsung merupakan jawaban atas tuntutan aspirasi rakyat karena pemilihan presiden dan wakil presiden, DPR, DPD, bahkan kepada desa selama ini telah dilakukan secara langsung.
 2. Pilkada langsung merupakan perwujudan konstitusi dan UUD 1945. Seperti telah diamanatkan pasal 18 Ayat (4) UUD 1945, Gubernur, Bupati dan Walikota, masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Hal ini telah diatur dalam UU No. 32 Tahun 2005 tentang pemilihan, pengesahan, pengangkatan, dan pemberhentian Kepala Daerah dan wakil kepala daerah.
 3. Pilkada langsung sebagai sarana pembelajaran demokrasi (politik) bagi rakyat (civic education). Ia menjadi media pembelajaran praktik berdemokrasi bagi rakyat yang diharapkan dapat membentuk kesadaran kolektif segenap unsur bangsa tentang pentingnya memilih pemimpin yang benar sesuai nuraninya.
 4. Pilkada langsung sebagai sarana untuk memperkuat otonomi daerah. Keberhasilan otonomi daerah salah satunya juga ditentukan oleh pemimpin lokal. Semakin baik pemimpin lokal dihasilkan dalam pilkada langsung 2005, maka komitmen pemimpin lokal dalam mewujudkan tujuan otonomi daerah, antara lain untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi masyarakat agar dapat diwujudkan.
 5. Pilkada langsung merupakan sarana penting bagi proses kaderisasi kepemimpinan nasional. Disadari atau tidak, stock kepemimpinan nasional amat terbatas. Dari jumlah penduduk yang lebih dari 200 juta, jumlah pemimpin yang kita miliki hanya beberapa. Mereka sebagian besar para pemimpin partai politik besar yang memenangi Pemilu 2004. karena itu, harapan akan lahirnya pemimpin nasional justru dari pilkada langsung ini.
2. Pilkada Langsung sebagai Bagian dari Proses Demokrasi ditingkat Lokal.
- Electoral Reform atau pembaharuan tata pemerintahan telah dimulai sejak setelah bergulirnya arus reformasi 1999, yaitu dengan dilangsungkannya pemilu yang paling demokratis dan adil sejak lebih dari lima puluh tahun terakhir. Pemilu telah melahirkan kepemimpinan baru, meskipun secara umum masih jauh dari ideal seperti yang diimpikan sebagian besar masyarakat Indonesia. Pemilu yang mengharuskan rakyat memilih partai politik merupakan salah satu hambatan terbesar dalam mengupayakan perbaikan akuntabilitas nasional. Wakil dari partai yang menduduki kursi kepresidenan dan jabatan politik lainnya belum mampu mendapatkan justifikasi dan legitimasi sebagai pemimpin bangsa dan wakil rakyat, sebab pada kenyataannya memang mereka dipilih oleh partai. Oleh karena itu maka sering dikatakan bahwa para pejabat politik lebih merupakan wakil partai ketimbang menjadi wakil dari rakyatnya.

Pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan suatu kebutuhan untuk mengoreksi terjadinya penyimpangan penerapan otonomi daerah yang ditunjukkan para elit ditingkat local. Ada asumsi yang mengatakan bahwa otonomi daerah akan lebih meningkatkan kualitas pelayanan public, dalam banyak kasus ternyata hanya merupakan janji kosong yang tidak terbukti kebenarannya. Malah yang terlihat justru semakin maraknya perilaku para elit local, baik dari kalangan pemerintah maupun DPRD yang semakin mempertontonkan semangat mengeruk keuntungan pribadi dengan mengabaikan pandangan dan kritik dari masyarakat luas. Situasi seperti ini salah satunya disebabkan oleh pemilihan kepala daerah yang dilakukan oleh DPRD berdasarkan UU No.22/1999 dan UU No.32 tahun 2004 sebelum direvisi.

Upaya hukum yang pernah dilakukan Lalu Ranggalawe anggota DPRD Kabupaten Lombok Tengah NTB telah membuahkan hasil agar calon independen dapat ikut pilkada tanpa melalui jalur parpol. Tuntutan Lalu Ranggalawe melalui kuasa hukumnya untuk mengajukan uji materiil kepada Mahkamah Konstitusi (MK) terhadap beberapa pasal dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah patut diacungi jempol, karena MK dalam sidangnyanya pada Senin, 23 Juli 2007 memutuskan mengabulkan permohonan Lalu Ranggalawe. Dengan demikian maka pasal 56 dan pasal 59 UU Nomor 32 Tahun 2004 harus dirubah. Pasal 56 ayat (2) tersebut aslinya berbunyi “pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik”.

Bunyi pasal ini dihapus seluruhnya karena menjadi penghalang bagi calon independen tanpa lewat jalur parpol atau gabungan parpol. Dengan dihapusnya pasal 56 ayat (2) tersebut, maka pasal 56 tanpa ayat berbunyi “kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Pasal 59 ayat (1) juga mengalami perubahan. Aslinya pasal dan ayat tersebut berbunyi “peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah pasangan calon yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik”. Kini pasal 59 ayat (1) berbunyi “peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah pasangan calon”

Pasal 59 ayat (3) juga dirubah sehingga terbukalah kesempatan bagi calon independen tanpa lewat jalur parpol atau gabungan parpol. Pasal dan ayat tersebut aslinya berbunyi “partai politik atau gabungan partai politik wajib membuka kesempatan seluas-luasnya bagi bakal calon perseorangan yang memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam pasal 58 dan selanjutnya memproses bakal calon dimaksud melalui mekanisme yang demokratis dan transparan”. Kini pasal 59 ayat (3) berbunyi “membuka kesempatan bagi bakal calon perseorangan yang memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam pasal 58 melalui mekanisme yang demokratis dan transparan”. Perubahan bunyi pasal yang membolehkan calon independen ikut pilkada tanpa melalui jalur parpol tersebut memiliki implikasi hukum terhadap perubahan pasal-pasal lainnya. Misalnya pasal 59 ayat (2), dan (4), pasal 59 ayat (5) huruf (a) dan (c), pasal 59 ayat (6), dan pasal 60 ayat (2) sampai ayat (5). Konsekuensinya, beberapa pasal dalam PP Nomor 6 Tahun 2005 yang telah dirubah menjadi PP Nomor 25 Tahun 2007 juga harus mengalami perubahan lagi. Karena PP tersebut mengatur tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Jadi Mahkamah Konstitusi (MK) menggebrak perpolitikan nasional dengan terobosan standing legal. Pada 23 Juli 2007, MK mengeluarkan keputusan Keputusan MK Nomor 5/PUU-V/2007 dalam simpul yang tegas: halal bagi calon independen ikut berlaga dalam kompetisi politik Pemilihan Kepala Daerah

(Pilkada) secara langsung, di manapun di persada Nusantara. Mahkamah Konstitusi (MK) membolehkan calon perseorangan untuk ambil bagian dalam pemilihan kepala daerah di Indonesia. UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Mahkamah Konstitusi menilai, bahwa ketentuan pasal 56, 59 UU Nomor 32 Tahun 2004 bertentangan dengan UUD 1945 Pasal 18 Ayat (4), karena hanya memberi kesempatan bagi pasang calon yang berasal dari partai politik atau gabungan partai politik

Sebelum jatuhnya keputusan ini, kita menemukan fakta bahwa Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menutup peluang tampilnya calon independen dalam Pilkada. Misalnya dalam pasal 59 ayat (1) UU No. 32/2004 terdapat klausul anti-calon independen: "Peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah pasangan calon yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik". Inilah klausul yang menempatkan partai politik pada posisi determinan bagi siapa pun untuk tampil sebagai kandidat dalam Pilkada. Kini, standing legal telah menempatkan partai politik bukan lagi penentu tunggal kehadiran figur-figur kandidat di arena pertarungan Pilkada. Dasar pemikiran peluang calon independen dalam Pilkada, kemudian terbuka untuk diinterpretasikan lebih lanjut, termaktub ke dalam penjelasan berikut:

Pertama, semua ini tak dapat dilepaskan dari keberadaan Parpol pada era pasca-Orde Baru. Ketika rezim kekuasaan tumbang, maka seketika itu pula membahana tuntutan agar diberlakukan politik multipartai di Indonesia. Transisi demokrasi pada era pasca-Orde Baru pun pada akhirnya ikut ditentukan oleh bekerjanya sistem politik multipartai. Persoalannya, sistem politik multipartai lumpuh saat diharapkan mampu mengagregasi dan mengartikulasikan aspirasi rakyat. Parpol bahkan kosong dari ideologi pembelaan terhadap rakyat serta mengusung kepentingan sempit para aktor yang terlibat di dalamnya. Bukan saja Parpol lantas gagal menjalankan misi profetik pendidikan politik, lebih tragis lagi Parpol memainkan peran broker untuk siapa pun yang hendak tampil sebagai kandidat dalam Pilkada. Dari sini kemudian dikenal luas "mahar politik". Seseorang bisa diusung menjadi kandidat Gubernur, Bupati atau Wali Kota oleh sebuah atau beberapa Parpol sejauh mampu membayar "mahar politik". Inilah oligarki Parpol dalam maknanya yang buruk. Sehingga, Keputusan MK Nomor 5/PUU-V/2007 harus disimak ke dalam kaitan konteks dengan kehendak secara menyeluruh mengampusti kecamuk "mahar politik" dalam proses Pilkada.

Kedua, kritisisme terhadap Keputusan MK Nomor 5/PUU-V/2007 sejatinya tak dibaca secara linear semata sebagai resistensi yang digulirkan kalangan Parpol. Dalam perspektif berbeda, kritisisme terhadap putusan MK harus ditemukan kaitan maknanya dengan bahaya munculnya petualang (free rider) yang tampil sebagai calon independen. Deteksi terhadap free rider itu penting dilakukan agar calon independen tak diisi oleh komprador neoliberalisme, tokoh yang disusupkan kaum mafia atau figur pelindung bagi para koruptor. Jika free rider macam ini yang tampil ke permukaan maka Pilkada tak memiliki resonansi apa pun dengan upaya mewujudkan cita-cita kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Dengan demikian berarti, kritisisme terhadap Keputusan MK Nomor 5/PUU-V/2007 niscaya dibaca secara cerdas sebagai upaya agar tak muncul kenyataan tragis dalam kehidupan bangsa dan berbegra ini, jangan sampai lepas dari mulut macan jatuh ke mulut buaya. Artinya, jangan sampai oligarki Parpol habis namun celaknya digantikan borjuasi perseorangan.

Ketiga, segala bentuk percekocokan mengiringi munculnya Keputusan MK Nomor 5/PUUV/ 2007 harus mulai disibak implikasinya bagi masa depan praksis demokrasi. Sekarang saja mencuat sinyal bakal bergulirnya relasi krusial pada

rentang hubungan antara kekuasaan eksekutif dan legislatif di daerah. Pesan sangat tegas yang termaktub dalam resistensi kalangan Parpol adalah perkembangan masa depan yang tak sehat oleh kuatnya perlawanan parlemen terhadap calon perseorangan. Inilah suatu bentuk perlawanan yang hanya mempertegas timbulnya krisis dalam tata kelola pemerintahan. Padahal, jauh lebih elegan jika kalangan Parpol menerima dengan ikhlas kehadiran calon independen. Setelah itu, dengan ikhlas pula memasuki agenda edukasi politik secara sangat canggih agar benar-benar lahir eksponen dan kader Parpol yang jauh lebih mumpuni dibandingkan calon perseorangan. Mengapa ancaman tak ditangkap sebagai tantangan? Namun ternyata, partai politik (Parpol) tak tinggal diam. Parpol membaurkan resistensi yang tak kepalang tanggung terhadap bakal munculnya calon-calon independen. Sehari setelah keluarnya keputusan MK, para pentolan Parpol berbicara tentang bahaya runtuhnya seluruh upaya penguatan sistem politik ke depan. Parpol melakukan serangan balik, dan MK ditengarai menggulirkan blunder besar dalam perpolitikan nasional. Seperti diduga sebelumnya, kalangan Parpol melakukan apa yang kurang lebih dapat digambarkan sebagai "rivalitas melawan calon independen".

Terlepas dari diperbolehkannya calon independen turut serta dalam Pilkada, eksistensi dan nasib calon independen kini berada dalam genggamannya partai politik. Pasalnya, kemulusan calon independen untuk ikut serta akan ditentukan dengan berbagai syarat dan kriteria yang terkesan memberatkan. Sementara partai politik yang merasa didegradasikan fungsinya, adalah yang menentukan aturan main calon independen. Artinya, syarat keikutsertaan calon independen, tentu tidak semudah yang dibayangkan oleh para golongan demokrat, apalagi demokrat liberal. Seperti apa peluang calon independen, dukungan apa yang diperlukan sesuai dengan kemampuan, kapasitas, kapabilitas, kejujuran dan nilai-nilai moral yang dimilikinya? Rakyat tetap menunggu kelapangan dan keikhlasan, ketulusan dan keterbukaan hati partai politik.

Putusan MK ini final & binding, definitif dan mengikat sehingga tidak ada lagi jalan hukum untuk membatalkan. Persoalannya sekarang adalah memikirkan bagaimana putusan tersebut dilaksanakan dengan sebaik-baiknya. Produk hukum yang ada sudah cukup memadai untuk merealisasikan calon independen dalam pilkada, yakni peraturan KPU, peraturan pemerintah pengganti undang-undang (perpu), dan UU No 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah dan beberapa ketentuan pendung lainnya. Ke depan pemilihan kepala daerah secara langsung hendaknya dimaknai sebagai kerangka besar untuk mewujudkan pemerintahan local yang demokratis.

Hal tersebut diatas menandai sejarah baru pemilihan langsung pimpinan daerah di tingkatan Propinsi, kabupaten dan kota, menyusul proses pemilihan presiden dan wakil presiden langsung tahun 2004 silam. Dilihat dari sudut demokrasi prosedur ala Schumpeterian, Pilkada Langsung telah berhasil mencapai tujuan-tujuan dasarnya, yakni

pertama, menghasilkan pimpinan daerah melalui sebuah mekanisme pemilihan yang demokratis bebas, dan nir kekerasan. Dari sejak awal penyelenggaraan Pilkada Langsung pada fase hingga akhir ini, tidak ditemukan adanya pelanggaran serius yang dapat menciderai apalagi menghilangkan elemen-elemen kebebasan, fairness, dan nir-kekerasan sebagai inti-inti pokok dari proses pemilihan demokratis.

Kedua., dilihat dari sudut kepentingan adanya rotasi kepemimpinan lokal secara reguler, Pilkada langsung merupakan kelanjutan dari praktek pemilihan sebelumnya, tapi sekaligus telah meletakkan dasar baru bagi sebuah mekanis pertukaran elit secara reguler. Pilkada langsung merupakan kelanjutan karena tradisi pemilihan kepala daerah sudah berlangsung dalam kurun waktu yang cukup panjang. Tetapi ia

sekaligus meletakkan tradisi baru, karena untuk pertama-kalinya terjadi perubahan metode dari pemilihan tidak langsung oleh DPRD ke arah pemilihan langsung oleh setiap warga dalam sebuah daerah. Perubahan ini memiliki dampak serius pada berbagai aspek politik lokal dan sekaligus dapat dibaca sebagai investasi politik sangat penting dalam kerangka pendalaman demokrasi. Hal terakhir ini terkait erat dengan terjadinya proses institusionalisasi politik (demokrasi) dalam makna Huntingtonian yang diasumsikan sebagai tulang-punggung dari terbentuknya stabilitas dan keberlanjutan sistem secara keseluruhan.

Ketiga, Pilkada langsung telah meletakkan fondasi baru bagi berlangsungnya proses pendidikan politik warga secara lebih luas. Pilkada langsung telah menjadi salah satu ajang penting pendidikan mengenai politik sebagai sebuah "kontestasi" dan mengenai kenormalan dari "kalah" dan "menang" dalam sebuah proses demokrasi yang jujur dan adil.

3. Implementasi penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh kepala daerah hasil pemilukada langsung dalam kaitannya dengan upaya mewujudkan otonomi daerah dan demokrasi local.

Kepala daerah hasil pemilukada langsung dari Calon perseorangan yang notabene tidak didukung partai, akan kesulitan berhadapan dengan DPRD yang dihuni oleh orang-orang partai. Sedangkan segala program dan kebijakan yang akan diambil harus mendapat dukungan dan pertimbangan dari DPRD. Akibatnya, bisa saja dia mencoba mencari dukungan pada partai yang dominan di DPRD. Dan dukungan sering berkonotasi dengan aliran dana. Hal ini berpotensi terjadinya penyelewengan anggaran (APBD). Jadi Kepala daerah dari calon independen bakal mendapat resistensi kuat dari DPRD, sehingga diperlukan banyak akomodasi dan kompromi politik. Dengan demikian, calon independen tidak sepenuhnya menjamin clean governance dalam kultur pemerintahan daerah. Oleh karena itu diperlukan perspektif hubungan antara kepala daerah yang terpilih dari calon perseorangan dengan DPRD. "Relasinya tentu beda antara DPRD dengan kepala harus dibahas dalam aturan teknis calon perseorangan," (Fajrul Falakh)

Dalam perspektif masyarakat adanya calon perseorangan akan menambah alternatif bagi pilihan calon pemimpin. Dampaknya, martabat partai politik akan rontok. Kemunculan kandidat independen tentu akan mendorong kehadiran calon-calon kepala daerah yang lebih mempunyai komitmen pada masyarakat dan masuknya calon independen akan membuat kompetisi pilkada makin terbuka dan fair, menjanjikan kualitas kepala daerah yang lebih baik, dan memberi pilihan lebih banyak kepada pemilih. Pakar pemerintahan dan guru besar IPDN. Sadu Wasistiono, dengan dibukanya ruang bagi calon independen, maka hal ini akan membuka kemungkinan banyaknya calon yang bisa menjadi pilihan masyarakat karena tokoh-tokoh Indonesia yang tidak atau tidak mau terlibat dalam partai politik, berpeluang masuk bursa pemilihan dengan dukungan masyarakat. Selain itu, calon independen juga bisa mengurangi terjadinya money politics. Kalau lewat partai pasti keluar biaya besar dari awal, sedangkan calon independen itu didukung massa, cukup sesuai dengan syarat UU, biaya tidak akan terlalu besar.

UUD 1945 Pasal 28-D Ayat 1 dan Ayat 3, yang menyebutkan bahwa "setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan". Dalam suatu sistem yang baru memang selalu ada yang suka dan gembira dengan disetujuinya calon independen dalam Pilkada langsung dan siap dituangkan dalam perubahan UU No.32/2004; tentu di sisi lain mungkin saja ada yang mulai bersedih karena berbagai alasan. Bagaimanapun, sangat sulit atau bahkan tidak ada kebijakan yang dapat memuaskan semua pihak. Adalah lebih arif dan bijaksana bagi kita untuk mengantisipasi berbagai kemungkinan yang akan terjadi seiring dengan

perubahan perpolitikan lokal. Sebut saja misalnya kemungkinan menguatnya isu primordialisme, sektarian, dsb. Semuanya harus dilakukan pengkajian mendalam sehingga dapat mengurangi besaran resiko yang mungkin muncul. Cukup banyak sudah kita saksikan konflik dan pertikaian mengiringi sebuah pesta demokrasi. Kiranya menjadi kewajiban utama infrastruktur politik saat ini untuk kembali pada misi melakukan pendidikan politik dan demokrasi kepada rakyat sehingga rakyat atau konstituen pun menjadi makin dewasa dalam berdemokrasi, karena berdemokrasi menuntut kedewasaan sikap, bukan kuat-kuatan urat leher, adu tinju, dan bakar-membakar. Kalau mau mengambil hikmah, maka masuknya calon independen hendaknya dianggap sebagai 'media'bersaing antar parpol dalam merebut kepercayaan rakyat. Mereka harus mampu membuktikan bahwa calon yang mereka unggulkan untuk menjadi pemimpin adalah orang yang tepat.

Dengan demikian, sesungguhnya partai politik juga ditantang untuk bersikap profesional. Ini adalah peluang untuk merubah perilaku elit politik dalam berpolitik menuju ke arah yang lebih cerdas dan mencerdaskan. Sebagaimana organisasi lainnya, baik pemerintahan maupun swasta, akan memudahkan untuk mampu beradaptasi terhadap setiap perubahan karena mendapat dukungan dari konstituen dan masyarakat pemilihnya yang akan mampu survive. Bagi yang tidak siap merubah dirinya, harus bersiap-siap ditinggalkan. *If you learn, you will change. If you do not change, you will die*. Di samping itu, dilihat dari kaca mata birokrasi terdapat segi positif yang bisa diharapkan dari masuknya calon independen, yaitu harapan untuk menjadikan birokrasi menuju profesionalisme yang mampu menyongsong perubahan global dengan meminimalisir campur tangan politik pada birokrasi pemerintahan. Karena calon independen lebih berpeluang untuk tidak bersikap "balas jasa" politik.

Ada beberapa keunggulan pilkada dengan model demokratis secara langsung sebagaimana diterapkan di Indonesia sejak 2004 melalui Pilpres I dan Peikada 2005. Pertama, melibatkan partisipasi masyarakat konstituen secara luas, sehingga dapat akses dan kontrol masyarakat yang lebih kuat terhadap arena dan aktor yang terlibat dalam proses pilkada. Kedua, terjadinya kontrak sosial antara kandidat, partai politik dan konstituen untuk mewujudkan akuntabilitas pemerintah lokal. Ketiga, memberi ruang dan pilihan terbuka bagi masyarakat untuk menentukan calon pemimpin yang hebat (memiliki kapasitas, integritas dan komitmen yang kuat) dan legitimate di mata masyarakat. Mengingat besarnya manfaat pilkada langsung bagi pengembangan demokrasi, partisipasi publik dan percepatan mencapai kesejahteraan bagi masyarakat di tingkat local, maka sungguh disayangkan bila ajang ini harus cacat dan dibikin rusak dengan praktek money politic, unfair game, tidak siap kalah dan lain-lain. Sangat dibutuhkan peran dan kejujuran dari semua pihak agar dapat mewujudkan Pilkada Demokratis dan harmonis sehingga diperoleh pemimpin daerah yang legitimate untuk memimpin daerah dan mewujudkan otonomi daerah dan demokrasi local yang lebih berkualitas.

F. KESIMPULAN DAN SARAN-SARAN.

F1. Kesimpulan.

1. Munculnya transisi demokrasi di Indonesia dimulai dari penerapan multi partai yang dimaksudkan sebagai penguatan lembaga perwakilan rakyat. Namun, kualitas demokrasi yang dipertontonkan melalui panggung perlemen ini dianggap belum cukup kuat untuk menumbuhkan kehidupan demokrasi yang lebih substansial, khususnya yang berkaitan dengan responsibilitas, akuntabilitas dan transparansi.
2. Pilkada merupakan salah satu media pembelajaran demokrasi bagi masyarakat daerah dan sekaligus untuk terwujudnya hak-hak esensial individu seperti kesamaan hak

politik dan kesempatan untuk menempatkan posisi individu dalam pemerintahan daerah. Pilkada telah menuntun pemimpin untuk secara konsisten menjalin hubungan dengan konstituen yang salah satunya diwujudkan melalui optimalisasi anggaran daerah bagi pembangunan dan pemberdayaan masyarakat. Otonomi daerah merupakan wadah pendidikan politik yang tercermin dalam pemilihan kepala daerah langsung. Hal ini sangat bermanfaat untuk kelanjutan karier politik ditingkat nasional.

3. Eksistensi calon independen dalam pemilihan kepala daerah adalah hal baru dalam sistem pemilihan umum, khususnya dalam pilkada. Akses perseorangan untuk dapat dipilih sebagai kepala daerah tanpa melalui jalur partai politik merupakan titik balik dari keadaan selama ini, di mana masyarakat hanya dinilai memilih partai bukan individu beserta program-program yang ditawarkan. Sebelum Uji Materil UU No 32 Tahun 2004 oleh Mahkamah Konstitusi, memang mengharuskan pasangan calon kepala daerah hanya bisa diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik.
4. Sistem baru calon independen ini akan membuka ruang demokrasi arus lokal yang melahirkan persaingan sehat sebagai upaya mencari figur pemimpin berkualitas, guna menjawab tantangan daerah di tengah arus global. Persaingan melalui calon independen berimplikasi positif sebagai solusi atas pembangunan lokal di saat dukungan sumber daya alam kita yang saat ini semakin terbatas.

F2. Saran - Saran.

1. Diharapkan agar pilkada merupakan salah satu media pembelajaran demokrasi bagi masyarakat daerah dan sekaligus untuk terwujudnya hak-hak esensial individu seperti kesamaan hak politik dan kesempatan untuk menempatkan posisi individu dalam pemerintahan di daerah.
2. Agar Pilkada langsung dapat disebut pemilu, maka harus memenuhi prasyarat dasar terutama dalam berbagai tahapan kegiatan dan penunjang tahapan yang terbuka dan dapat dipertanggung jawabkan. Prinsip utama dalam pembuatan tata cara dan mekanisme tahapan kegiatan dan penunjang tahapan kegiatan adalah menciptakan pilkada langsung dengan prosedur yang terduga dengan hasil yang tak terduga. artinya, ketentuan mengenai proses pemilihan di lakukan dengan tata cara dan mekanisme yang dapat di ketahui dan di akses semua pihak, yaitu pemilih, partai politik, calon dan sebagainya untuk menjamin adanya transparansi dan akuntabilitas.
3. Dengan terbukanya peluang calon independen dalam pilkada langsung, diharapkan dapat berfungsi menjadi penyeimbang partai politik, tapi juga dapat memberi kesempatan lebih banyak pilihan kepada Warga masyarakat untuk memilih kepala daerah yang berkualitas untuk maju menjadi pemimpin bangsa dan pemimpin daerah.
4. Agar masyarakat dapat memahami kelemahan dan kelebihan sistem pilkada langsung. Kelemahan-kelebihannya antara lain Dana yang dibutuhkan besar; Membuka kemungkinan konflik elite dan massa; Aktivitas rakyat terganggu. Sementara kelebihan pilkada langsung adalah Kepala daerah terpilih akan memiliki mandat dan legitimasi yang sangat kuat.

DAFTAR PUSTAKA

- Assiddiqie Jimly, 2004, Format Kelembagaan negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945, FH-UII Press, Yogyakarta
- Abu Daud Busroh, 1990, Ilmu Negara, PT Bumi Aksara, Jakarta.

- Afan Gaffar,1999, Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- _____,”Beberapa Salah Paham tentang Kebijakan Otonomi Daerah di Indonesia”, makalah disampaikan dalam seminar tentang otonomi daerah di Jakarta,25 April 1999.
- Basah, Sjahran, 1994 Ilmu Negara, Citra Adtya bakti, Bandung.
- Duverger, Maurice,1987, Teori dan Praktek Tata Negara, Pustaka Tinta Mas,Surabaya.
- Eep Syaefullah Fatah,2001, Penghianatan Demokrasi Ala Orde Baru , Rosda, Bandung.
- Kansil,1991” Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah”, Rineksa Cipta, Jakarta.
- M.Hadjon,Philipus, 1999,” Keterbukaan Pemerintahan dan Tanggung Gugat Pemerintah, Jakarta
- Manan Bagir, 2003, “Teori dan Politik Konstitusi”, FH. UII Press, Yogyakarta
- _____, 2003, Lembaga Kepresidenan, FH. UII Press, Yogyakarta
- Mhd.Shiddiq tkg.Armia, 2003 Perkembangan Pemikiran Dalam Ilmu Hukum, PT. Pradnya Paramita , Jakarta.
- Mansur Fakih, 1998, Catatan Perjalanan Panjang Menuju Demokrasi, Pengantar bagi dadang Juliantara, teretas Jalan demokrasi, Kanisius, Jogyakarta.
- Muh.Mahfud MD,2000, Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Rineka Cipta, Jakarta.
- Morissan,2005, Hukum Tata Negara RI Era Reformasi , Ramdina Prakarsa, Jakarta.
- Muradi,”Pilkada Langsung Harapan dan Problematika KPUD”, www.pikiran-rakyatcom,Kamis,03 Februari 2005.
- Mirzantio Ernanda,2005, Tinjauan Yuridis Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung (Pilkadal) dan Implikasinya terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Di Daerah (Tinjauan Terhadap UU No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah), Malang.
- Nurjaman Asep, Urgensi Pemilihan Presiden secara Langsung, Jurnal Ilmiah Hukum-Legality, Vol -10, No.2, Malang September 2002- Januari 2003.
- Prihatmoko Joko J,2005, Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung,Pustaka Pelajar,Yogyakarta.
- S.H.Sarunjang,2002, Pemerintah Daerah di Berbagai Negara Sebuah Pengantar, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Sutoro Eko, Dinamika Poilitik Lokal di Indonesia : Pluralisme Dalam Perspektif Lokal, Makalah Pada Seminar Internasional yang diselenggarakan oleh Yayasan Percik dan the Ford Fondation, Salatiga, 9-13 Juli 2002.
- Sedarmayanti, 2003, Good Governance Dalam Rangka Otonomi Daerah, CV.Mandar Maju,Bandung.
- Toto Sugiarto, Urgensi Pemilihan Kepala Daerah Langsung, www.sinarharapan.co.id, Rabu 23 Juli 2003.
- Wijaya, Angger Jati,2000, Reformasi Pemerintahan Daerah, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- UU 1945, 2002, Sekretariat Jendral MPR RI
- UU No. 22/2003, Tentang Pemilihan Presiden.
- UU No.12 Tahun 2003 Tentang Pemilu
- UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu
- UU No.32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah