

**ANALISIS DAMPAK PEMILIHAN KEPALA DAERAH (PILKADA)  
SECARA LANGSUNG: REFORMULASI SISTEM PEMILIHAN KEPALA  
DAERAH DI INDONESIA (AN ANALYSIS OF THE IMPACT OF DIRECT  
ELECTION FOR LOCAL LEADERS: REFORMULATION OF ELECTION  
FOR LOCAL LEADERS SYSTEM IN INDONESIA)**

Oleh:

Ida Farida, Nanang Permana, Sopwan Ismail, Maulana Hasanudin

## **1. PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Negara Indonesia yang notabeneanya adalah negara hukum<sup>1</sup>, maka segala sesuatu yang berkenaan dengan pelanggaran hukum atau tidak taat pada aturan hukum yang ada akan mendapatkan sanksi yang tegas bagi pelakunya. Dianjurkan bagi siapa saja yang hidup sebagai warga masyarakat yang hidup di bumi pertiwi ini agar dapat menciptakan keteraturan sosial dengan baik yaitu menjunjung tinggi hukum yang berlaku. Hukum harus ditegakkan tanpa adanya tebang pilih dalam kasus hukum.

Hukum yang terekam dalam peraturan-peraturan tertulis maupun yang merupakan kaidah hukum dan dalam hukum yang tidak tertulis merupakan sesuatu yang abstrak dan berlaku umum. Sedangkan hukum yang konkrit dan khusus sifatnya manakala telah diterapkan/diberlakukan pada kasus yang tertentu.

Hukum yang pada dasarnya dibuat untuk menciptakan ketertiban dan kedamaian di dalam masyarakat. Maka dari itu sistem dari sebuah hukum harus berjalan layaknya sebuah rangkaian organ masyarakat harus saling melengkapi dan mempunyai kesadaran yang tinggi dalam hukum yang berlaku. Paradigma yang memandang hukum sebagai suatu sistem telah mendominasi pemikiran sebagian terbesar kalangan hukum, baik para teoritis maupun kalangan praktisinya sejak lahirnya negara modern

---

<sup>1</sup> Lihat: *Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945*

pada abad ke-17 hingga saat ini, yaitu paradigma yang menganggap hukum sebagai suatu keteraturan (*order*).

Dalam pandangan Weber, hukum adalah suatu tatanan yang bersifat memaksa karena tegaknya tatanan hukum itu (berbeda dari tatanan-tatanan dan norma-norma sosial lain yang bukan hukum) ditopang sepenuhnya oleh kekuatan pemaksa yang dimiliki oleh negara. Weber membedakan berbagai sistem hukum atas dasar rasionalitas yang substantif dan formal. Weber mengatakan bahwa memiliki rasionalitas yang substantif tatkala substansi hukum itu memang terdiri atas aturan-aturan umum *in abstracto* yang siap dideduksikan guna menghukumi berbagai kasus-kasus konkret. Sebaliknya, hukum dikatakan tidak memiliki rasionalitas yang substantif jika setiap perkara diselesaikan atas dasar kebijaksanaan-kebijaksanaan politik atau etika yang unik dalam tatanannya. Bahkan mungkin juga diselesaikan secara emosional yang sama sekali tidak bisa merujuk ke aturan-aturan umum yang secara objektif ada. Sebaliknya, hukum bisa dikatakan memiliki rasionalitas yang formal (irasional) jika hukum itu hanya diperoleh melalui ilham-ilham atau lewat bisikanbisikan wangsit yang konon diterima oleh para pemuka karismatis sehingga kebenaran dan kelaikannya tidak bisa diuji secara objektif.<sup>2</sup>

Hukum merupakan salah satu bidang yang keberadaannya sangat essensial sifatnya untuk menjamin kehidupan bermasyarakat dan bernegara, apalagi negara Indonesia adalah negara hukum, yang berarti bahwa setiap perbuatan aparat negara harus berdasar hukum, serta setiap warga harus mentaati hukum. Dengan perkembangan dunia yang semakin kompleks dewasa ini, maka tidak jarang pula menimbulkan berbagai permasalahan serius yang perlu mendapatkan perhatian sedini mungkin. Permasalahan yang timbul itu, baik berupa pelanggaran terhadap norma-norma yang ada dalam kehidupan bermasyarakat ataupun aturan-aturan yang bertendensi untuk menciptakan suatu fenomena yang bertentangan

---

<sup>2</sup> Soetandyo Wignjosuebrotto, *Hukum dalam Masyarakat*, (Malang : Bayumedia Publishing, 2008), h. 36-37.

dengan kaidah moral dan kaidah susila serta aturan-aturan hukum. Pelanggaran yang terjadi merupakan realitas dari keberadaan manusia yang tidak bisa menerima aturan-aturan itu secara keseluruhan. Kalau hal semacam itu terus dibiarkan berlarut-larut dan kurang mendapat perhatian, maka akan menimbulkan keresahan dalam masyarakat sehingga dapat mengganggu ketertiban umum.<sup>3</sup>

Pemilihan kepala daerah secara langsung (PILKADA langsung) merupakan kerangka kelembagaan baru pasca reformasi dalam rangka mewujudkan proses demokratisasi di daerah. Proses ini diharapkan bisa mereduksi secara luas adanya pembajakan kekuasaan yang dilakukan oleh partai politik yang memiliki kursi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Selain itu, pilkada secara langsung juga diharapkan bisa menghasilkan kepala daerah yang memiliki akuntabilitas lebih tinggi kepada rakyat.<sup>4</sup> Meskipun makna langsung di sini lebih berfokus pada hak rakyat untuk memilih kepala daerah, para calon kepala daerah lebih banyak ditentukan oleh partai politik. Belakangan calon perseorangan memang dimungkinkan dalam pilkada, namun hal tersebut tidak begitu saja mampu mengesampingkan posisi dan peran partai politik di dalam pilkada langsung.<sup>5</sup>

Pilkada langsung di Indonesia sendiri dilaksanakan sejak Juni 2005. Pelaksanaan pilkada langsung tersebut sebelumnya didahului keberhasilan pelaksanaan pemilihan presiden dan wakil presiden pada tahun 2004. Penyelenggaraan pilkada langsung diintrodusir di dalam UndangUndang (UU) No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan UU hasil revisi atas UU No. 22 Tahun 1999 mengenai substansi yang sama.<sup>6</sup> Semangat yang muncul dari pelaksanaan pilkada langsung di antaranya adalah untuk mengembalikan hak-hak politik

---

<sup>3</sup> Muji Iswanty, "Pertanggungjawaban Medis Terhadap Terjadinya *Abortus Provokatus Criminalis* (Tinjauan Hukum Kesehatan dan Psikologi Hukum)", *FH Universitas Hasanuddin*, Vol. 1, No 3., 2012, h. 390.

<sup>4</sup> Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010), h. 183.

<sup>5</sup> *Ibid.*,

<sup>6</sup> Syamsuddin Haris, "Kebijakan dan Strategi Pilkada Peluang dan Tantangan Menuju Konsolidasi Demokrasi", dalam Djohermansyah Djohan dan Made Suwandi (Ed), *Pilkada Langsung: Pemikiran dan Peraturan*, (Jakarta: IIP Press, 2005), h. 57.

rakyat yang selama ini dilakukan hanya melalui perwakilan mereka di DPRD. Pelaksanaan pilkada secara langsung juga sebagai upaya untuk memperbaiki kehidupan demokrasi setelah terjadi pergantian rezim Orde Baru ke reformasi.

Dalam rangka itu, pilkada langsung juga sebagai ajang bagi daerah untuk menemukan calon-calon pemimpin daerah yang berintegritas dan bisa mengemban amanat rakyat. Pilkada langsung berpeluang mendorong majunya calon kepala daerah yang kredibel dan akseptabel di mata masyarakat daerah sekaligus menguatkan derajat legitimasinya. Dengan demikian, pilkada langsung dapat memperluas akses masyarakat lokal untuk mempengaruhi proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan mereka. Artinya, masyarakat berkesempatan untuk terlibat mempengaruhi pembuatan kebijakan publik yang dilakukan kepala daerah sebagaimana janjinya saat kampanye dan ikut pula mengawasi kepala daerah jika menyalahgunakan kekuasaan sehingga proses ini dapat memaksa kepala daerah untuk tetap memperhatikan aspirasi rakyat.<sup>7</sup>

Berdasarkan uraian di atas dan dengan dasar pemikiran bahwa kegiatan kehidupan masyarakat dan bernegara selalu bersifat dinamis. Terlebih pada masyarakat memasuki masa transisi seperti di Indonesia saat ini, dengan beraneka ragam budaya dan nilai-nilai yang berkembang di dalamnya serta adanya globalisasi yang mengakibatkan berbagai pengaruh sistem hukum lain. Oleh karena itu, pemilihan kepala daerah secara langsung di Indonesia harus terus dikaji dan dievaluasi, agar menghasilkan suatu sistem pemilihan kepala daerah yang sesuai dengan konstitusi dan prinsip-prinsip negara demokrasi. Untuk itu penulis tertarik menuangkan analisa dan penelitian hukum yang berjudul: “**Analisis Dampak Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Secara Langsung di Indonesia (An Analysis Of The Impact Of Direct Election For Local Leaders In Indonesia)**”. Semoga mampu memberikan cakrawala berfikir yang sistematis dalam rangka evaluasi terhadap pelaksanaan regenerasi

---

<sup>7</sup> Djohermansyah Djohan, “Masalah Krusial Pilkada”, dalam dalam Djohermansyah Djohan dan Made Suwandi (Ed), Pilkada Langsung: Pemikiran dan Peraturan, (Jakarta: IIP Press, 2005), hlm. 36-37

kepemimpinan daerah yang aspiratif, efisien, bertanggungjawab dan demokratis.

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, adapun rumusan masalah dalam makalah ini yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan pemilihan kepala daerah secara langsung di Indonesia menurut peraturan perundang-undangan?
2. Bagaimana dampak dari pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung di Indonesia?

### **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian yang dilakukan oleh penulis yaitu sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengaturan pemilihan kepala daerah secara langsung di Indonesia menurut peraturan perundang-undangan.
2. Untuk mengetahui dampak dari pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung di Indonesia.

### **D. Manfaat Penelitian**

Manfaat dari penelitian ini diharapkan sebagai berikut :

1. Secara Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran, informasi, dan pengetahuan dalam khazanah hukum terkait praktek regenerasi kepemimpinan daerah melalui mekanisme pemilu yang demokratis.

2. Secara Praktis

Bagi instansi terkait, hasil penelitian ini diharapkan memberikan sumbangan pemikiran, masukan-masukan bagi pemangku kebijakan dalam merumuskan pengaturan mengenai cara yang efektif dan demokratis dalam pemilihan kepala daerah di Indonesia agar sesuai dengan tujuan hukum yang berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945.

## **E. Metode Penelitian**

Metode penelitian adalah pengetahuan langkah-langkah sistematis dan logis dalam mencari sebuah data yang berkenaan dengan masalah tertentu untuk diolah, dianalisis, selanjutnya diambil atau diperoleh kesimpulan.<sup>8</sup> Sedangkan penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.<sup>9</sup> Jenis penelitian dalam penelitian hukum ini adalah penelitian hukum yuridis normatif atau *doctrinal* yaitu penelitian yang memberikan penjelasan sistematis aturan yang mengatur suatu kategori hukum tertentu, menganalisis hubungan antara peraturan menjelaskan daerah kesulitan dan mungkin memprediksi pembangunan masa depan.<sup>10</sup> Adapun pendekatan yang digunakan penulis dari beberapa pendekatan diatas adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*the cash approach*). Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini yaitu studi dokumentasi terhadap berbagai peraturan perundang-undangan, doktrin-doktrin hukum dan teori-teori hukum terkait pemilihan kepala daerah yang demokratis, untuk selanjutnya dianalisis menggunakan reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan.

## **2. PEMILIHAN KEPALA DAERAH SECARA LANGSUNG MENURUT PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

### **A. Tinjauan Umum Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung**

Amanat Konstitusi yang menjadi dasar pelaksanaan Pilkada langsung terdapat pada Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945, bahwa “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis”. Dengan diktum tersebut sesungguhnya pilkada disebut juga pemilu yang diselenggarakan di tingkat lokal (*local election*), oleh karena diselenggarakan dengan asas-asas dan hukum-hukum pemilu, termasuk penyelenggaranya

---

<sup>8</sup> Lexy J Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, ( Bandung: Remaja Rosdakarya Offset), h. 4-6.

<sup>9</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011), h. 35.

<sup>10</sup> *Ibid.*, h. 32.

sehingga pilkada termasuk dalam Rezim Pemilu. Namun demikian, Pilkada akhirnya dimasukan dalam Rezim Pemerintah Daerah (pemda), sehingga pengaturannya dimasukan ke dalam Undang-Undang pemerintahan Daerah, yakni Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Dilihat dari ketentuan Pasal 18 Ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945, bahwa pengertian ‘demokratis‘ dalam konstitusi tidak secara otomatis dapat diganti dengan ‘pemilihan langsung‘, karena tidak ada ketentuan yang menegaskan bahwa pemilihan tak langsung melalui parlemen lokal (DPRD) adalah pemilihan yang tidak demokratis. Sebaliknya juga demikian, tidak ada jaminan bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung otomatis demokratis. Penerjemahan pemilihan secara demokratis menjadi pemilihan langsung oleh rakyat dilakukan oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Pasal 56 menyatakan, “kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam 29 Pada saat yang sama urusan tentang Pemerintah Desa juga akan dipisah dari Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah. satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil”.

Pemilu dapat dirumuskan sebagai mekanisme pendelegasian kedaulatan rakyat kepada peserta pemilu dan/atau calon anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden dan Wakil Presiden, Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah untuk membuat dan melaksanakan keputusan politik sesuai dengan kehendak rakyat. Pemilu juga berarti mekanisme perubahan politik mengenai pola dan arah kebijakan publik, dan atau mengenai sirkulasi elit, yang dilakukan secara periodik dan tertib.<sup>11</sup>

Pemilihan kepala daerah secara langsung diartikan sebagai pemilihan oleh rakyat secara langsung. Mayoritas suara terbanyak menjadi acuan pemenang pada pilkada tersebut serta pemilihan oleh rakyat secara langsung serentak di adakan seluruh daerah.<sup>12</sup> Pemilihan Umum Kepala Daerah dan

---

<sup>11</sup> Ramlan Surbakti, 2008, *Sistem Pemilu dan Tatahan Politik Demokrasi*, dalam Ramlan Surbakti, dkk (Ed.), *Perekayasaan Sistem Pemilu untuk Pembangunan Tata Politik Demokratis*, Kemitraan Jakarta, hlm 27 , dalam Luki Sandra Amalia, dkk., 2016, *Evaluasi Pemilu Legislatif 2014 : Analisa Proses dan Hasil*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, h 8.

<sup>12</sup> Hendra Budiman, *Pilkada Tidak Langsung dan Demokrasi Palsu*, (Yogyakarta :Pustaka Yustisia, 2015), h. 161.

Wakil Kepala Daerah, atau seringkali disebut Pilkada atau Pemilukada, adalah bagian dari implementasi demokrasi. Kepala Daerah adalah jabatan politik yang bertugas memimpin dan menggerakkan lajunya roda pemerintahan. Terminologi jabatan publik artinya kepala daerah menjalankan fungsi pengambilan keputusan langsung dengan kepentingan rakyat atau publik, berdampak kepada rakyat dan dirasakan. Oleh karena itu Kepala Daerah harus dipilih oleh rakyat dan wajib mempertanggung jawabkannya. Sedangkan makna jabatan politik adalah bahwa mekanisme rekrutmen kepala daerah dilakukan secara politik yaitu melalui pemilihan yang melibatkan elemen – elemen politik yaitu dengan menyeleksi rakyat terhadap tokoh yang mencalonkan sebagai kepala daerah. Dalam kehidupan politik di daerah, pilkada merupakan kegiatan yang nilainya sejajar dengan pemilihan legislatif, terbukti kepala daerah dan DPRD menjadi mitra.<sup>13</sup>

Undang Undang Dasar NRI 1945 merupakan suatu perangkat peraturan yang menentukan kekuasaan dan tanggung jawab dari berbagai alat kenegaraan, Undang Undang Dasar 1945 juga menentukan batas batas berbagai pusat kekuasaan itu dan memaparkan hubungan – hubungan diantara mereka.<sup>14</sup> Dasar hukum pemilihan kepala daerah langsung yaitu sebagai berikut:

- a. Undang – Undang Dasar NRI 1945, Pasal 18 Ayat (4) "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis”.
- b. Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah;
- c. Undang Undang No 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan kedua atas Undang Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang Undang;

---

<sup>13</sup> Agus Hadiawan, “Evaluasi Pemilihan Kepala Daerah Langsung di Provinsi Lampung (Studi di Kabupaten Lampung Selatan, Kota Metro dan Kota Bandar Lampung), Bandar Lampung”, Jurnal Ilmiah Administrasi Publik dan Pembangunan Universitas Lampung, Vol 3, No 7 Juli-Desember 2009, h. 637

<sup>14</sup> Miriam Budiardjo, 2013, *Dasar – Dasar Ilmu Politik*, Prima Grafika, Jakarta, h. 169.

- d. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2016 Tentang Perubahan atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2017;
- e. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2016 Tentang Perubahan kedua atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota.

Sistem pilkada langsung memiliki ciri-ciri dan kecenderungan yang menonjol dari jenis kompetisi yang dilakukan, oleh sebab itu pilkada langsung seharusnya memperhitungkan dengan cermat kecenderungan tersebut dan faktor yang mempengaruhinya. Untuk mengetahui kemungkinan penerapan sistem pilkada langsung di Indonesia, perlu ditinjau berbagai jenis sistem pilkada langsung, diantaranya:

1. *First Past the Post System*

Sistem *first past the post system* ini dikenal sebagai sistem yang sederhana dan efisien. Calon kepala daerah yang memperoleh suara terbanyak otomatis memenangkan pilkada dan menduduki kursi kepala daerah. Karenanya sistem ini dikenal juga dengan sistem mayoritas sederhana (*simple majority*). Konsekuensinya, calon kepala daerah dapat memenangkan pilkada walaupun hanya meraih kurang dari separoh suara jumlah pemilih sehingga legitimasinya sering dipersoalkan.

2. *Prefential Voting System atau Approval Voting System*

Cara kerja *sistem Prefential Voting System atau Approval Voting System* adalah pemilih memberikan peringkat pertama, kedua, ketiga dan seterusnya terhadap calon - calon Kepala Daerah yang ada pada saat pemilihan. Seorang calon akan otomatis memenangkan pilkada langsung dan terpilih menjadi Kepala

Daerah jika perolehan suaranya mencapai peringkat pertama yang terbesar. Sistem ini dikenal sebagai mengakomodasi sistem mayoritas sederhana (*simple majority*) namun dapat membingungkan proses penghitungan suara di setiap tempat pemungutan suara (TPS) sehingga penghitungan suara mungkin harus dilakukan secara terpusat.

### 3. *Two Round System* atau *Run-off system*

Sesuai namanya, cara kerja sistem two round ini pemilihan dilakukan dengan dua putaran (*run-off*) dengan catatan jika tidak ada calon yang memperoleh mayoritas absolut (lebih dari 50 persen) dari keseluruhan suara dalam pemilihan putaran pertama. Dua pasangan calon Kepala daerah dengan perolehan suara terbanyak harus melalui putaran kedua beberapa waktu setelah pemilihan putaran pertama. Lazimnya, jumlah suara minimum yang harus diperoleh para calon pada pemilihan putaran pertama agar dapat ikut dalam pemilihan putaran kedua bervariasi, dari 20 persen sampai 30 persen. Sistem ini paling populer di negara – negara demokrasi presidensial.

### 4. Sistem *electoral Collage*

Cara kerja sistem *Electoral Collage* adalah setiap daerah pemilihan (kecamatan, dan gabungan kecamatan untuk Bupati/Walikota; kabupaten/kota dan gabungan kabupaten/kota untuk gubernur) diberi alokasi atau bobot suara dewan pemilih (*Electoral Collage*) sesuai dengan jumlah penduduk. Setelah pilkada, keseluruhan jumlah suara yang diperoleh tiap calon di setiap daerah pemilihan tersebut dihitung. Pemenang di setiap daerah pemilihan berhak memperoleh keseluruhan suara Dewan Pemilih di daerah pemilihan yang bersangkutan. Calon yang memperoleh suara dewan pemilih terbesar akan memenangkan pilkada langsung. Umumnya, calon yang berhasil memenangkan

suara di daerah-daerah pemilihan dengan jumlah penduduk padat terpilih menjadi kepala daerah.<sup>15</sup>

## **B. Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung sebagai Era Baru Rekrutmen Pemimpin Daerah Pasca Reformasi**

Pilkada langsung merupakan terobosan politik yang signifikan dan berimplikasi cukup luas terhadap daerah dan masyarakatnya untuk mewujudkan demokratisasi di tingkat lokal. Karena itu, pilkada langsung merupakan proses penguatan dan pendalaman demokrasi (*deepening democracy*) serta upaya untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik dan efektif. Pada dasarnya, pilkada langsung merupakan daulat rakyat sebagai salah satu realisasi prinsip-prinsip demokrasi yang meliputi jaminan atas prinsip-prinsip kebebasan individu dan persamaan, khususnya dalam hak politik.<sup>16</sup>

Menurut Lili Romli, bahwa selain mendapatkan mandat langsung dari rakyat dan mendapatkan legitimasi yang sangat kuat, kelebihan dari sistem pemilihan secara langsung adalah: a) sistem ini mampu memutus politik oligarki yang dilakukan oleh sekelompok elit dalam penentuan kepala daerah; b) memperkuat *checks and balances* dengan DPRD; c) menghasilkan kepala daerah yang akuntabel; d) mampu menghasilkan kepala daerah yang lebih peka dan responsif terhadap tuntutan rakyat.

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung oleh masyarakat memiliki legitimasi yang lebih besar dibandingkan dengan pemilihan oleh DPRD. Pilkada langsung dianggap sebagai kelanjutan cita-cita reformasi yang ingin mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat, sebab mandat yang diberikan langsung dianggap sebagai hak warga negara yang dijamin konstitusi.<sup>17</sup>

Dalam konteks tersebut, pilkada langsung memiliki urgensi terhadap upaya memperbaiki kualitas kehidupan demokrasi. Alasannya, pilkada langsung diperlukan untuk memutus mata rantai oligarki partai yang harus

---

<sup>15</sup> Joko J. Prihatmoko, 2005, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, Yogyakarta Penerbit Pustaka Pelajar, h. 116.

<sup>16</sup> R. Siti Zuhro, dkk, *Model Demokrasi Lokal*, (Jakarta: PT. THC Mandiri, 2011), h. 23-24.

<sup>17</sup> Tjahjo Kumolo, 2015, *Politik Hukum Pilkada Serentak*, Expose, Jakarta, h.16.

diakui cenderung mewarnai kehidupan partai di DPRD. Artinya pilkada langsung diperlukan untuk memutus mata rantai politisasi atas aspirasi publik yang cenderung dilakukan partai-partai dan para politisi partai. Kedua, pilkada langsung diperlukan untuk meningkatkan kualitas akuntabilitas para elite politik lokal, termasuk kepala daerah. Sebelum pilkada langsung, kepala daerah cenderung menciptakan ketergantungan terhadap DPRD sehingga ia lebih bertanggung jawab kepada DPRD daripada kepada rakyat.<sup>18</sup>

Ketiga, pilkada langsung diperlukan untuk menciptakan stabilitas politik dan pemerintahan di tingkat lokal. Pemberhentian atau pencopotan di tengah masa jabatan kerap berdampak pada munculnya gejolak politik lokal. Diharapkan dengan pilkada langsung mereka yang terpilih bisa menjabat selama lima tahun. Keempat, pilkada langsung kepala daerah akan memperkuat dan meningkatkan kualitas seleksi kepemimpinan nasional karena makin terbuka peluang munculnya pemimpin nasional yang muncul dari bawah atau daerah. Kelima, pilkada secara langsung bisa lebih meningkatkan kualitas keterwakilan (*representativeness*) karena masyarakat dapat menentukan siapa yang akan menjadi pemimpinnya di tingkat lokal.<sup>19</sup>

Otonomi daerah yang dianut oleh Indonesia telah memberikan kemungkinan bagi setiap daerah untuk melaksanakan pemilihan kepala daerah dan menentukan pemerintahannya masing-masing. Dalam UU ini, Pilkada belum dimasukkan dalam rezim pemilihan umum (Pemilu). Pilkada langsung pertama kali diselenggarakan pada 1 Juni 2005. Pilkada pertama di Indonesia adalah Pilkada Kabupaten Kutai Kartanegara pada 1 Juni 2005.<sup>20</sup>

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang diselenggarakan saat ini dimaksudkan untuk memperkuat otonomi daerah

---

<sup>18</sup> Syamsuddin Haris, "Mencari Model Pemilihan Langsung Kepala Daerah Bagi Indonesia", dalam Agung Djojosoekarto dan Rudi Hauter (Ed), *Pemilihan Langsung Kepala Daerah: Transformasi Menuju Demokrasi Lokal*, (Jakarta: Asosiasi DPRD Kota Seluruh Indonesia dan Konrad Adenauer Stiftung, 2003), hlm. 106-107.

<sup>19</sup> *Ibid.*,

<sup>20</sup> Pilkada Kutai Kartanegara adalah pilkada langsung pertama di Indonesia. dilaksanakan pada tanggal 1 Juni 2005. Dengan terpilihnya pasangan Syaukani HR-Samsuri Aspar sebagai pemenang Pilkada tersebut. bupati dan wakil bupati Kutai Kartanegara. Syaukani HR dan Samsuri Aspar dilantik sebagai Bupati Kutai Kartanegara dan Wakil Bupati Kutai Kartanegara masa bakti 2005-2010 oleh Gubernur Kalimantan Timur, Suwarna Abdul Fatah pada tanggal 13 Juli 2005. Lihat <http://www.merdeka.com/politik-nasional/pilkada-langsung-di-kutai-kartanegara-jadi-yang-pertama-9ljvzah.html>. diakses tanggal 3 Juni 2020 Pukul 19.45 WIB.

dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam pelaksanaannya, harus tetap berpedoman pada prinsip – prinsip pemberian otonomi daerah yang di atur di dalam Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 tersebut yakni:

1. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemetaan serta potensi dan keanekaragaman daerah;
2. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah, baik sebagai fungsi legislatif, fungsi pengawas maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan Pemerintah daerah;
3. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar – daerah.

Pertimbangan penting penyelenggaraan pilkada langsung bagi perkembangan Demokrasi di Indonesia, yaitu sebagai berikut:

1. Pilkada langsung merupakan jawaban atas tuntutan aspirasi rakyat karena pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, DPR, DPD, DPRD selama ini telah dilakukan secara langsung;
2. Pilkada langsung merupakan perwujudan konstitusi dan Undang – Undang dasar 1945, Gubernur, Bupati dan Wali Kota, masing masing sebagai kepala pemerintahan daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis;
3. Pemilihan Kepala Daerah Langsung sebagai sarana pembelajaran demokrasi (politik) bagi rakyat. Pilkada menjadi media pembelajaran praktik berdemokrasi bagi rakyat yang diharapkan dapat membentuk kesadaran kolektif segenap unsur bangsa tentang pentingnya memilih pemimpin yang benar sesuai hati nurainya;
4. Pilkada langsung sebagai sarana untuk memperkuat otonomi daerah. Keberhasilan otonomi daerah salah satunya juga ditentukan oleh pemimpin lokal. Semakin baik pemimpin lokal yang

dihasilkan dalam pilkada langsung 2017, 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. Pilkada langsung merupakan sarana penting bagi proses kaderisasi kepemimpinan nasional. Disadari atau tidak, stock kepemimpinan nasional amat terbatas.<sup>21</sup>

Pendorong munculnya pilkada langsung antara lain:

1. Sistem perwakilan (Lewat DPRD) diwarnai banyak kasus. Setidaknya ada tiga kasus yang terjadi, yakni: a. Proses pemilihan dan pelantikan diwarnai dugaan kasus politik uang dan intervensi pengurus partai politik di level lokal maupun pusat b. Untuk meloloskan LPJ tahunan sering menggunakan politik uang c. Kasus pemecatan atau pemberhentian kepala daerah akibat kepentingan DPRD tidak diakomodasi;
2. Rakyat dapat berperan langsung. Pilkada langsung sering disebut sebagai kemenangan demokrasi rakyat atas demokrasi perwakilan. Dalam sistem demokrasi, rakyat adalah pemilik kedaulatan sejati sehingga wajar apabila kepercayaan yang diberikan kepada wakil rakyat tidak dapat dipertanggung jawabkan dengan baik, maka kepercayaan tersebut dikembalikan kepada pemiliknya sendiri. Dengan demikian manipulasi dan intervensi berlebihan gaya politik lokal (Anggota DPRD) dapat dihindarkan. Negara berkewajiban memfasilitasi rakyat untuk mewujudkan kedaulatan tersebut.
3. Peluang terjadinya politik uang akan makin tipis. Politik uang merupakan fenomena yang tak terhindari dalam pilkada dengan sistem perwakilan.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Irham Fauzi, 2011, *Permasalahan Yang Timbul pada Pilkada*, Yogyakarta, Paper present at Jurusan Teknik Informatika STMIK Amikom Yogyakarta, h. 2.

<sup>22</sup> Agus Hadiawan, loc,cit

### **3. ANALISIS DAMPAK PEMILIHAN KEPALA DAERAH SECARA LANGSUNG<sup>23</sup>**

#### **A. Evaluasi Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung**

Ada anekdot yang mengatakan bahwa negeri ini adalah negeri Pilkada. Adalah wajar bila memiliki stigma itu. Pasca Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah, yang merupakan revisi dari Undang-Undang No 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah, Pilkada langsung menjadi rutinitas. Sejak Juni 2005 hingga Desember 2014, negeri ini telah melaksanakan Pilkada langsung sebanyak 1.027 kali. Rinciannya, sebanyak 64 Pilkada Gubernur dan Wakil Gubernur, 776 Pilkada Bupati dan Wakil Bupati, dan sebanyak 187 Pilkada Walikota dan Wakil Walikota. Dari jumlah 1.027, dalam setahun rerata dilaksanakan sebanyak 2,8 kali atau dibulatkan 3 kali. Atau membutuhkan waktu tiga tahun berturut-turut untuk melaksanakan Pilkada. Dalam kurun waktu lima tahun seseorang bisa memilih sebanyak lima kali pencoblosan. Pertama dia memilih kepala desa. Kedua, kepala daerah bupati dan wakil bupati/walikota. Sebagaimana kita ketahui, belum ditambah dengan pelaksanaan Pilkada serentak sebanyak 269 yang dilaksanakan tahun 2015, dan pelaksanaan Pilkada serentak tahun 2017 sebanyak 101.<sup>24</sup>

Sistem pemilihan kepala daerah memiliki pengaruh yang signifikan terhadap watak dan karakter persaingan calon kepala daerah. Yang dimaksud karakter dan watak persaingan adalah ciri-ciri dan kecenderungan yang menonjol dari kompetisi dalam pilkada juga bisa dirancang untuk memperlancar perilaku politik tertentu karena sistem pemilihan dapat dengan mudah dimanipulasi.<sup>25</sup>

Pada sistem atau mekanisme ini ada dampak positif dan negatif yang harus di uraikan terkait dengan efisiensi dan efektifitas pemilihan umum kepala daerah langsung yang telah berjalan selama ini. Wasistiono

---

<sup>23</sup> Joko J. Prihatmoko, 2005, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, Yogyakarta Penerbit Pustaka Pelajar, h. 180

<sup>24</sup> Teten Jamaludin, "Pilkada Langsung: Kisah Sukses dan Problematika", *JPW (Jurnal Politik Walisongo) – Vol. 1, No. 1 (2019)*, h. 37.

<sup>25</sup> Joko J. Prihatmoko, 2005, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, Yogyakarta Penerbit Pustaka Pelajar, h. 115.

berpendapat bahwa terdapat kelebihan Pilkada secara langsung sebagai berikut:<sup>26</sup>

- a. Demokrasi langsung makna kedaulatan di tangan rakyat akan Nampak secara nyata;
- b. Akan diperoleh kepala daerah yang mendapat dukungan luas dari rakyat sehingga memiliki legitimasi yang kuat. Pemerintah Daerah akan kuat karena tidak mudah diguncang oleh DPRD;
- c. Melalui Pilkada secara langsung, suara rakyat menjadi sangat berharga. Dengan demikian kepentingan rakyat memperoleh perhatian yang lebih besar oleh siapapun yang berkeinginan mencalonkan diri sebagai Kepala Daerah.

Partai politik memainkan peran signifikan dalam upaya menghasilkan calon-calon pemimpin daerah yang berintegritas dan bisa mengemban amanat rakyat melalui pilkada langsung. Dalam rangka itu proses yang dilakukan oleh partai politik untuk menghasilkan calon pemimpin daerah sangat menentukan, apakah dilakukan dengan baik atau sebaliknya. Sejauh ini, praktik yang dilakukan oleh partai politik dalam upaya tersebut masih terlihat buruk seperti proses pengusungan kandidat elitis, rekrutmen calon yang buruk, pencalonan diduga menggunakan uang “mahar”, dan politik kekerabatan di daerah. Praktik seperti itu dapat mencederai substansi pilkada sebagai ajang demokrasi untuk menghasilkan calon kepala daerah yang kredibel dan akseptabel di mata masyarakat daerah. Oleh karena itu, perlu pembaruan bagi partai politik agar calon yang diusung dan didukung rakyat nantinya bisa memenuhi harapan rakyat.

Sejak awal pelaksanaan pilkada langsung diperkirakan akan memunculkan banyak permasalahan. Munculnya berbagai konflik politik dan kekerasan (kericuhan) massa di berbagai daerah, memunculkan sebuah analisis bahwa budaya politik masyarakat masih belum sepenuhnya

---

<sup>26</sup> Sadu Wasistisiono 7 Februari 2005. *Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Dan Dampaknya Secara Politis, Hukum, Pemerintahan Serta Sosial Ekonomi*. Bahan Diskusi Panel PPMP dan Alumni Universitas Satyagama. Indramayu.

mendukung pelaksanaan pilkada langsung.<sup>27</sup> Selain permasalahan tersebut, dua hal penting yang harus digaris bawahi dalam pelaksanaan pilkada langsung yaitu:

1. Adanya kecenderungan rendahnya tingkat partisipasi pemilih;
2. Implikasi dari demokratisasi di daerah, tidak sepenuhnya mampu mengontrol proses-proses yang terjadi dalam pelaksanaan pilkada langsung.<sup>28</sup>

Namun begitu temuan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) Republik Indonesia dalam pernyataan persnya memberikan keterangan yang mengejutkan tentang partisipasi pemilih dalam pilkada. Bawaslu menyatakan bahwa meskipun pelaksanaan Pemilu/Pemilihan Kepala Daerah sudah semakin demokratis, yakni ditandai dengan semakin transparannya proses (predictable process) dan hasilnya tidak bisa diprediksi (unpredictable result) tetapi dari pelaksanaan pemilu ke pemilu, partisipasi masyarakat cenderung menurun. Bisa jadi ini merupakan bentuk apatisme masyarakat terhadap pemilu, yang dinilai tidak memberikan perubahan yang signifikan bagi kesejahteraan mereka.<sup>29</sup>

Ketika masyarakat terlibat langsung dalam menentukan pilihan politiknya untuk pemimpin di daerahnya, maka wajar jika muncul bentuk respon terhadap program-program secara langsung. Tindakan yang dilakukan oleh pemilih tidak lain berwujud ‘*stick and carrot*’ dalam pilkada berikutnya. Jikalau pemimpin lokal yang terpilih mampu memberikan responsivitas sebagaimana yang diharapkan masyarakat, maka respon positif (*carrot*) akan diberikan dalam bentuk suara dalam pilkada. Namun sebaliknya jika dianggap tidak responsif dengan kebutuhan masyarakat, maka “hukuman” (*stick*) akan diberikan dalam wujud tidak memilih atau apatis (golput) dalam pilkada.

---

<sup>27</sup> Kacung Marijan, *Resiko Politik, Biaya Ekonomi Akuntabilitas Politik dan Demokrasi Lokal*, (Jakarta: KIUD Press, 2007), h. 16.

<sup>28</sup> *Ibid.*, h. 18.

<sup>29</sup> Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia, *Pilkada Semakin Demokratis Tapi Partisipasi Cenderung Menurun*, Selasa, 10 November 2015, dalam <http://bawaslu.go.id/id/berita/pilkada-semakindemokratis-tapi-partisipasi-cenderung-menurun>. Diunduh 6 Juni 2020.

PILKADA langsung di Indonesia telah berlangsung, namun ada beberapa hal yang perlu mendapatkan perhatian adalah munculnya dampak negatif dari pelaksanaan PILKADA langsung tersebut, yaitu sebagai berikut:

1. Kecenderungan memerlukan biaya yang besar. Berbagai pengorbanan baik uang maupun nilai-nilai yang terdapat didalam masyarakat, seolah-olah demokrasi adalah segala-galanya tanpa memperhatikan dan mempertimbangkan manfaat dan akibat. Individualis dan materialistis seakan menjajah dan mengikis nilai-nilai Pancasila pada jiwa sebagian bangsa. Pelaksanaan pemilihan calon Kepala Daerah harus kampanye langsung menghadapi rakyat pemilih, baik secara fisik (*door to door*) maupun melalui media masa. Hanya calon yang memiliki cadangan dana yang besar atau didukung oleh sponsor saja yang mungkin akan ikut maju ke Pilkada;
2. Mengutamakan figur publik (*public figure*) atau aspek akseptabilitas saja, tetapi kurang memperhatikan kapabilitasnya untuk memimpin organisasi maupun masyarakat;
3. Kemungkinan akan terjadi konflik horisontal antar pendukung apabila kematangan politik rakyat di suatu daerah belum cukup matang. Pada masa lalu, rakyat sudah terbiasa dengan menangkalah dalam berbagai pemilihan. Tetapi pada masa orde baru Pilkada penuh dengan rekayasa, sehingga sampai saat ini rakyat masih belum percaya (*distrust*) pada sistem yang ada;

Selanjutnya menurut Kertapradja dalam Djohermansyah Djohan dan Made Suwandi Kelemahan Pilkada langsung adalah:

1. Kemungkinan munculnya konflik kepentingan antara pusat dan daerah propinsi dan antar daerah propinsi dan kabupaten/kota, dan antar daerah yang berkaitan dengan pendayagunaan sumber daya alam, seperti sumber daya air, hutan, lautan, lingkungan hidup dan lain sebagainya, terutama dalam hal menentukan urusan wajib dan urusan pilihan;

2. Dalam penyelenggaraan Pilkada secara langsung terbuka kemungkinan terjadinya kolusi dan *money politics* atau bentuk-bentuk semacamnya antara DPRD, KPUD dan Partai Politik, baik sebagai pendukung calon partai atau gabungan parpol, maupun sebagai kendaraan politik yang digunakan oleh calon perseorangan;
3. Apabila Pilkada secara langsung dilaksanakan secara tidak benar, tidak jujur dan penuh kecurangan, maka rakyat tidak akan percaya pada sistem yang ada, sehingga akan terbentuk sikap saling curiga, tidak percaya dan bahkan konflik antar pendukung. Untuk memulihkan kembali kehidupan masyarakat yang harmonis akan memerlukan waktu, tenaga dan biaya yang cukup besar. Ini merupakan biaya sosial yang harus ditanggung oleh semua pihak apabila pemiluakada dilaksanakan secara tidak benar.
4. Konflik pada tataran birokrasi secara langsung maupun tidak langsung akan berdampak pada masyarakat, antara lain pelayanan menjadi tidak egaliter, masyarakat juga dengan mudah akan tersulut konflik oleh masalah yang sederhana. Kalau dalam masyarakat terus menerus terjadi konflik, jangan berharap akan dapat diperoleh kemajuan baik secara ekonomi, politik maupun sosial budaya.<sup>30</sup>

Salah satu aspek negatif yang cenderung di sorot adalah maraknya praktik-praktik *money politics*. Pilkada langsung bisa membantah pendapat yang mengatakan bahwa dampak positif adalah kedaulatan rakyat lebih terasa dan suara rakyat lebih dihargai. Pilkada langsung ternyata tidak sepenuhnya bisa menghilangkan praktik *money politics* di masyarakat, yang sebelumnya *money politics* berada pada tingkat DPRD. Bagi beberapa golongan, praktik *money politics* menjadi sesuatu yang lumrah. Di Jawa Timur misalnya, ada tradisi pada saat pemilihan masing-masing calon harus menyediakan uang pengganti kerja bagi para konstituen, yang besarnya tergantung kemampuan masing-masing calon. Di beberapa daerah, kegiatan *money politics* ini seakan “dilegalkan”, karena melalui musyawarah di tingkat panitia untuk

---

<sup>30</sup> Djohermansyah Djohan dan Made Suwandi, *Pilkada Langsung : Pemikiran dan Peraturan*, (Jakarta, IIP Press , 2005), h. 56.

memutuskan berapa uang pengganti yang harus di bayar oleh masing-masing calon. Hasil penelitian Pusat Studi Demokrasi menunjukkan bahwa Surabaya masih cukup besar pemilih ditingkat desa mengharapkan imbalan materi pada saat Pilkada.<sup>31</sup>

Terkait dengan konflik horizontal karena pemilihan umum kepala daerah adalah konflik yang pernah terjadi saat maupun pasca Pilkada khususnya konflik horizontal antar masyarakat pendukung pasangan calon. *Internasional Crisis Group (ICG)* mencatat sekitar 10 persen dari 200 pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang digelar sepanjang tahun 2008-2010 diwarnai aksi kekerasan. Seperti di Mojokerto, Jawa Timur, Tana Toraja di Sulawesi Selatan dan Toli-toli di Sulawesi Tengah. Sesuai data dari ICG menyebutkan bahwa kekerasan dalam Pilkada antara lain dipicu oleh lemahnya posisi penyelenggara Pemilu, seperti Komisi Pemilihan Umum kabupaten/kota dan Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu).

Terjadinya perselisihan hasil Pilkada adalah hal yang wajar. Secara normatif, negara pun menyediakan institusi-institusi yang berwenang untuk menangani perselisihan tersebut khususnya bagi para *justice seeker* (pencari keadilan). Mahalnya biaya yang harus dikeluarkan oleh calon yang bertarung dalam Pilkada, ini berdampak terhadap kondisi psikologis calon. Rerata mereka yang kalah dalam bertarung, tidak siap dengan kekalahannya itu. Untuk itu, mereka akan menggugat setiap hasil perolehan suara yang telah ditetapkan oleh KPU. Meski sebelum pelaksanaan pemilu, para kandidat ini menandatangani siap menang dan siap kalah akan tetapi dalam pelaksanaannya, para calon yang kalah akan menggugat ke tempat yang memungkinkan gugatannya itu bisa diterima. Peluang pengaduan yang memungkinkan adalah ke MA, Mahkamah Konstitusi, dan belakangan ke Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Lebih 90 Persen Pilkada berakhir di Mahkamah Konstitusi, 144 pasangan calon mendaftarkan gugatan (Paat 2015; Tim Liputan Sayangi.com 2013). Mahalnya biaya yang harus dikeluarkan oleh calon yang bertarung dalam Pilkada, ini berdampak terhadap

---

<sup>31</sup> Kacung Marijan, *Demokratisasi Di Daerah: Pelajaran dari Pilkada Secara Langsung*, diterbitkan bersama Pustaka Eureka dan Pusat Studi Demokrasi dan HAM (PusDeHAM), Surabaya, h. 25.

kondisi psikologis calon. Rerata mereka yang kalah dalam bertarung, tidak siap dengan kekalahannya itu. Untuk itu, mereka akan menggugat setiap hasil perolehan suara yang telah ditetapkan oleh KPU. Meski sebelum pelaksanaan pemilu, para kandidat ini menandatangani siap menang dan siap kalah akan tetapi dalam pelaksanaannya, para calon yang kalah akan menggugat ke tempat yang memungkinkan gugatannya itu bisa diterima. Peluang pengaduan yang memungkinkan adalah ke MA, Mahkamah Konstitusi, dan belakangan ke Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Lebih 90 Porsen Pilkada berakhir di Mahkamah Konstitusi, 144 pasangan calon mendaftar gugatan (Paat 2015; Tim Liputan Sayangi.com 2013).

Untuk mengurangi gugatan sengketa Pilkada di Mahkamah Konstitusi, MK sendiri mengeluarkan Peraturan Mahkamah Konstitusi. Untuk provinsi yang jumlah penduduknya di bawah 2 juta, syarat selisih suara adalah 2%. Untuk provinsi dengan jumlah penduduk 2 juta sampai 6 juta, selisih suara 1,5% dan 6 juta sampai 12 juta selisihnya 1% serta di atas 12 juta selisihnya 0,5%. Sedangkan untuk kabupaten/kota, jumlah penduduk di bawah 150 ribu selisih suara yang bisa disengketakan adalah 2%, 150 ribu sampai 250 ribu 1,5%, 250 ribu sampai 500 ribu 1% dan diatas 500 ribu selisihnya 0,5%. Meski demikian, gugatan di Mahkan Konstitusi tetap banyak. Selama Pilkada serentak tahun 2015, sebanyak 144 pasangan calon yang mengadukan ke MK. Selesai perkara sengketa di MK, belum tentu selesai masalah. Kandidat yang kalah bersaing di Pilkada yang masih belum puas akan melanjutkan gugatannya ke Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu. Yang menjadi sasarannya adalah kode etik penyelenggara Pemilu. Selama Pilkada serentak tahun 2015, pengaduan dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu yang diterima DKPP sebanyak 247 perkara. Sedangkan jumlah Teradu 385 orang. Dari jumlah tersebut ada 24 penyelenggara Pemilu yang diberhentikan tetap, 4 orang yang diberhentikan sementara (DKPP RI 2015, 47-9).

Penanganan perselisihan hasil pemilihan kepala daerah antara Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dengan Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 terkait institusi yang berwenang terjadi perbedaan. Menurut Moch.

Nurhasim, hasil Pilkada dan berakhir gugatan kerap kali disebabkan oleh perbedaan yang tipis yang menyebabkan adanya ketidakpuasan pasangan calon yang kalah bersaing. Disamping itu, massa gampang dikerahkan oleh para elit lokal yang bersaing. Contohnya adalah yang terjadi pada pelaksanaan Pilkada di Kabupaten Tuban, Kabupaten Kaur Bengkulu, Provinsi Maluku Utara, dan Provinsi Sulawesi Selatan. Dalam kasus Pilkada Tuban, perbedaan angka yang tipis menyebabkan massa yang calonnya kalah marah dan kemudian melakukan tindakan anarkis seperti pembakaran gedung KPUD, kantor bupati, rumah bupati, dan hotel milik bupati. Konflik serupa juga terjadi di Sulawesi Selatan antara kedua kubu Sharul Yasin Limpo dan Amin Syam (Nurhasim 2010). Konflik ini mengarah pada konflik etnis Syahrul Yasin Limpo yang beretnis Makasar dan Amin Syam beretnis Bugis.

Adanya rasa tidak puas pasangan calon terhadap hasil penghitungan Pilkada. Tahapan pendaftaran pemilih yang amburadul inilah yang mengakibatkan konflik pada pemungutan dan penghitungan suara. Diakui bahwa sengketa Pilkada memang banyak diawali oleh tidak maksimalnya proses pendaftaran pemilih. Pengalaman Pilkada selama ini menunjukkan bahwa ketika pemutahiran data pemilih tidak maksimal dan mengakibatkan banyaknya warga yang tidak terdaftar sebagai pemilih tetap, maka kemungkinan besar terjadi protes dan konflik ketika hari pemungutan suara. Karena pendataan pemilih yang kurang valid, pada saat penetapan pemenang biasanya akan terjadi kekisruhan. Fenomena yang sering muncul adalah pihak yang kalah apalagi mengalami kekalahan dengan angka tipis selalu mengangkat isu pengelembungan suara, banyak warga yang tidak terdaftar dan persoalan pendataan pemilih lainnya sebagai sumber utama kekalahan. Massa yang merasa tidak mendapatkan hak pilihnya biasanya memprotes dan dimanfaatkan oleh pasangan yang kalah.

Masalah netralitas penyelenggara Pemilu kerap mewarnai pelaksanaan Pilkada langsung. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu merilis bahwa sebanyak 75% anggota KPU dan 24% anggota Panwas di daerah yang disidangkan di DKPP, disebabkan karena faktor netralitas (DKPP RI 2013, 28). Begitu juga pada tahun 2014, dari sebanyak 244 penyelenggara Pemilu

yang diperiksa karena diduga melanggar kode etik, sebanyak 53 orang karena keberpihakan (DKPP RI 2014, 39). Hasil sidang pemeriksaan kode etik DKPP terhadap penyelenggara Pemilu tahun 2015, ada 25 perkara terkait dengan pelanggaran netralitas dan keberpihakan dari total 109 perkara yang disidangkan di DKPP. Selama Pilkada serentak tahun 2015, ada 24 penyelenggara Pemilu yang diberhentikan tetap dan empat orang yang diberhentikan sementara. Sejak tahun 2012 hingga 2017, DKPP telah memberhentikan penyelenggara Pemilu sebanyak 424 orang. Hampir setengah dari penyelenggara yang diberhentikan tetap adalah terkait dengan sengketa Pilkada dan keberpihakan penyelenggara Pemilu dengan peserta Pemilu.

“Sukses stories” seleksi kepemimpinan melalui produk Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 ini pun seolah linier dengan sejumlah problematika yang melingkupi khususnya hasil seleksi pemilihan kepala daerah langsung. Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi mengungkapkan bahwa sebanyak 290 kepala daerah sudah berstatus sebagai tersangka, terdakwa, dan terpidana karena tersandung kasus. Dari jumlah tersebut, sebanyak 251 orang kepala daerah atau 86,2% terjerat kasus korupsi.<sup>32</sup>

Banyaknya kepala daerah yang tersandung hukum ini memiliki garis linier dengan ongkos biaya politik. Menurut Kepala Biro Humas Bank Indonesia Difi A. Johansyah, diperkirakan belanja untuk Pilkada 2010 mencapai Rp. 4,2 triliun dari total 244 Pilkada yang diselenggarakan selama tahun 2010 (Dianto 2013). Apa yang dirilis oleh Bank Indonesia itu hampir sejalan dengan kalkulasi oleh Komisi Pemilihan Umum. Anggota KPU RI I Gusti Putu Artha, menerangkan, khusus untuk KPU dan Panwas, KPU kabupaten/kota tahun 2010 menganggarkan sekitar Rp. 7 miliar sampai Rp. 10 miliar. Sedangkan KPU provinsi menganggarkan sekitar Rp. 50 miliar sampai Rp. 70 miliar. Dari sisi Panwas, dana yang dibutuhkan sekitar Rp. 3 miliar untuk tingkat kabupaten/kota dan Rp. 20 miliar untuk tingkat provinsi. KPU sebagai leading sector dalam pelaksanaan pemilihan umum menghitung biaya anggaran pemilihan umum kepala daerah tahun 2010-2014 mencapai

---

<sup>32</sup> Teten Jamaludin, “Pilkada Langsung: Kisah Sukses dan ProblematikaJPW (Jurnal Politik Walisongo) – Vol. 1, No. 1 (2019)”, h. 37.

Rp. 15 triliun. Ada lima komponen biaya Pilkada. Pertama, dilihat dari pengeluaran KPU. Kedua, Panitia Pengawas Pemilu. Ketiga, kepolisian. Keempat, calon kepala daerah. Dan terakhir, tim kampanye (Tim Liputan Kompas 2010).

Salah seorang yang hendak mencalonkan diri menjadi seorang kepala daerah tidak bisa secara cuma-cuma. Baik UU No. 32 maupun yang telah direvisi, seorang calon kepala daerah dan wakil kepala daerah diusulkan oleh partai politik dan gabungan partai politik. Untuk mendapatkan dukungan, ia harus membeli “perahu”. Semakin tinggi levelnya semakin besar pula jumlah “mahar” yang harus dibayar oleh seorang bakal calon. Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi menilai, ada yang sangat paradoks antara biaya yang Pilkada yang mahal dengan tuntutan pemerintahan yang bersih dari korupsi, kolusi dan nepotisme. Kata dia, untuk menjadi seorang gubernur dibutuhkan dana yang sangat besar, sekitar Rp. 100 miliar, sedangkan gaji gubernur hanya sebesar Rp. 8,7 juta per bulan (Tim Liputan Kompas 2010). Ada pun ongkos yang harus dikeluarkan oleh calon untuk kepala daerah tingkat kabupaten-kota adalah Rp. 10-50 miliar.<sup>33</sup>

Setelah mendapatkan perahu, seorang calon kepala daerah harus merogoh kocek dalam-dalam. Ia harus membiayai sosialisasi, biaya kampanye, dan tim sukses dan tim pemenangan Pemilu, dan yang paling mahal adalah biaya pemasangan iklan baik di media cetak maupun elektronik. Tujuannya adalah agar bisa dikenal atau gampang oleh masyarakat luar. Tingginya biaya politik dalam pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah ini sangat paradoks dengan prinsip tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Salah satu prinsip normatif yang harus dipenuhi adalah efisiensi. Menurut Marijan, penyebab mahalnya biaya politik itu disebabkan oleh dua faktor. *Pertama*, desain pemilihan pejabat-pejabat publik didesain seperti mekanisme pasar. Persaingan dibuat sangat terbuka. Akibatnya pola ini memiliki konsekuensi. Para calon pejabat publik harus mengeluarkan dana yang tidak sedikit untuk mendongkrak perolehan suara. *Kedua*, berkaitan dengan perilaku memilih. Pilkada menghasilkan perilaku pemilih yang rasional. Akan tetapi, kelompok

---

<sup>33</sup> *Ibid.*, h. 37.

pemilih rasional itu dibagi menjadi dua kelompok. Kelompok pertama adalah pemilih yang rasional karena memilih berdasarkan program yang ditawarkan oleh para calon kepala daerah. Kelompok ini terjadi pada orang-orang yang memiliki pendidikan, dan pemahaman di samping itu secara ekonomi sudah mapan. Kelompok ini masuk dalam kategori kelas menengah ke atas. Sedangkan kelompok kedua, adalah pemilih rasional materil. Yaitu kelompok pemilih yang menentukan pilihannya berdasarkan pertimbangan-pertimbangan jangka pendek, seperti karena uang atau barang. Menurut Ketua Bawaslu RI Muhammad kelompok ini disebut “Golput” akronim dari Golongan Pencari Uang Tunai”. Kelompok ini tidak hanya menerima uang dari salah satu pihak saja, akan tetapi dari pihak-pihak yang lain.

Maraknya “Golput” bisa jadi karena lemahnya regulasi dalam mengatur dana kampanye para calon. Para calon yang bersaing dalam Pilkada bisa leluasa melakukan *money politic*. Praktik ini tumbuh subur. Tidak ada larangan ketat yang mengatur mengenai hal ini. Dan masyarakat sebagai calon pemilih pun menganggapnya sebagai kewajaran. Pada diri mereka tidak memiliki pikiran akan bahaya dari politik uang, sehingga perilaku itu harus di jauhi. Tidak ada kasus politik uang yang masuk atau diproses secara hukum. Sejumlah alasan menjadi dalih, misalnya tidak cukup bukti, atau pelaporan sudah kedaluarsa.

Secara empirik peningkatan angka Golput tersebut terjadi antara lain oleh realitas sebagai berikut: (1). Pemilu dan Pilkada langsung belum mampu menghasilkan perubahan berarti bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat; (2). Menurunnya kinerja partai politik yang tidak memiliki platform politik yang realistis dan kader politik yang berkualitas serta komitmen politik yang berpihak kepada kepentingan publik, melainkan lebih mengutamakan kepentingan kelompok atau golongannya; (3). Merosotnya integritas moral aktor-aktor politik (elit politik) yang berperilaku koruptif dan lebih mengejar kekuasaan/kedudukan daripada memperjuangkan aspirasi publik; (4) Tidak terealisasikannya janji-janji yang dikampanyekan oleh elit politik kepada publik yang mendukungnya; (5). Kejenuhan pemilih karena sering adanya Pemilu/Pilkada yang dipandang sebagai kegiatan seremonial berdemokrasi

yang lebih menguntungkan bagi para elit politik; (6). Kurang netralnya penyelenggara Pemilu/Pilkada yang masih berpotensi melakukan keberpihakan kepada kontestan tertentu, di samping juga kurangnya intensitas sosialisasi Pemilu secara terprogram dan meluas.<sup>34</sup>

## **B. Reformulasi Kebijakan Pemilihan Kepala Daerah: Menjaga Marwah Demokrasi**

Pendalaman demokrasi menurut Fung dan Olin-Wright (2003) juga diperlukan untuk memenuhi gagasan sentral mengenai demokrasi politik yang meliputi beberapa hal penting, seperti pemberian fasilitas kepada masyarakat agar mereka terlibat dalam politik: mendorong terjadinya konsensus politik melalui dialog, merealisasikan kebijakan publik yang dapat menciptakan efektivitas ekonomi dan masyarakat yang sehat, dan memberikan proteksi agar warga negara juga menikmati kekayaan negara. Dengan demikian akan memungkinkan banyak orang terlibat dalam proses kebijakan di pemerintahan lokal. Dengan kata lain, dapat dikatakan bahwa dalam pemerintahan lokal potensi warga tidak hanya dalam keterlibatan di pemilu lokal atau duduknya di parlemen, lebih jauh adalah keterlibatan aktif warganya secara lebih luas.

Merujuk Diamond dalam *Developing Democracy Toward Consolidation*, seperti dicatat Sahdan, pilkada lebih jauh dilihat sebagai ruang bagi *developing democracy*. Pembangunan demokrasi di sini mencakup penguatan masyarakat publik (*political society*), penguatan masyarakat ekonomi (*economic society*) dan penguatan masyarakat budaya (*cultural society*). Pembangunan demokrasi juga mencakup penguatan dan engagement masyarakat sipil (*voice, access and control*), birokrasi yang netral, *provisional* dan *usable*, penguatan *rule of law*, serta institusionalisasi ekonomi dan politik.<sup>35</sup> Goran Hayden dalam *Governance and Politics in Africa* (1992) juga melihat pilkada sebagai arena untuk menciptakan *local good governance*.

---

<sup>34</sup> Suyatno, "Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) dan Tantangan Demokrasi Lokal di Indonesia", *Politik Indonesia: Indonesian Political Science Review* 1 (2) (2016), h. 223.

<sup>35</sup> Gregorius Sahdan, *Pilkada dan Problem Demokrasi Lokal*, dalam Gregorius Sahdan (et al), *Politik Pilkada: Tantangan Merawat Demokrasi*, (Yogyakarta: The Indonesian Power for Democracy (IPD), 2008), h.155-157.

Penciptaan tatanan pemerintahan lokal yang baik ini kemudian mencakup tiga dimensi dari governance, yaitu dimensi aktor, struktur, dan dimensi empiris.

Pada dimensi aktor, pilkada hendak menekankan pentingnya kekuasaan, kewenangan, resiprositas antara rakyat dan pemimpin serta pergantian kekuasaan. Dengan pilkada maka tidak ada lagi kekuasaan yang terpusat dan tersentral di tangan segelintir orang dan kekuasaan yang diperoleh memiliki legitimasi yang kuat dan bisa dipertanggungjawabkan. Sementara dimensi struktur, menekankan pentingnya sikap kesukarelaan (*compliance*), kepercayaan (*trust*), akuntabilitas (*accountability*) dan inovasi (*innovation*). Struktur dan lingkungan politik lokal, menurut Hayden seperti dijelaskan Sahdan, harus mampu memberikan akses dan kesempatan yang sama kepada semua orang untuk menjadi pemimpin.

Sedangkan dimensi empirik menekankan pentingnya peran warga negara, kepemimpinan yang responsif dan bertanggungjawab, serta resiprositas sosial. Untuk mengukur peran warga dapat dilihat dari tingkat partisipasi politik, pemahaman terhadap agregasi kepentingan, dan pertanggungjawaban publik. Sementara untuk mengukur kepemimpinan responsif dapat dilihat dari tingkat pemahaman terhadap arena publik (*public realm*), tingkat keterbukaan kebijakan publik, dan tingkat ketaatan terhadap hukum. Resiprositas sosial dapat diukur dengan menggunakan instrumen tingkat persamaan politik (*political equality*), tingkat toleransi antar kelompok dan tingkat keterbukaan organisasi sosial politik di masyarakat.

Di kebanyakan negara demokrasi, pemilihan umum dianggap lambang, sekaligus tolok ukur, dari demokrasi itu. Hasil pemilihan umum yang diselenggarakan dalam suasana keterbukaan dengan kebebasan berpendapat dan kebebasan berserikat, dianggap mencerminkan dengan agak akurat partisipasi serta aspirasi masyarakat. Sekalipun demikian, disadari bahwa pemilihan umum tidak merupakan satu satunya tolak ukur dan perlu dilengkapi dengan pengukuran beberapa kegiatan lain yang lebih bersifat berkesinambungan, seperti partisipasi dalam kegiatan partai, lobbying, dan sebagainya. Pemilihan terhadap jenis sistem pilkada langsung selalu mempertimbangkan aspek “legitimasi” dan “efisiensi”, yang selalu merupakan

“*trade off*”.<sup>36</sup> Artinya, memilih sistem yang legitimasi tinggi selalu mengandung konsekuensi sangat tidak efisien. Sebaliknya, kalau semata-mata mengutamakan efisiensi akan melahirkan hasil pilkada yang legitimasinya rendah.

#### **4. PENUTUP**

##### **A. Kesimpulan**

Hasil Pilkada langsung telah menyumbang perkembangan positif terhadap daerah-daerah. Ada sejumlah daerah yang maju karena kreativitas dan inovatif dari pemimpin-pemimpinannya. Di samping itu, dengan adanya pemilihan kepala daerah langsung, setiap warga negara memiliki kesempatan yang sama untuk mencalonkan diri. Namun dampak dari Pilkada langsung pun cukup besar. Biaya pelaksanaan Pilkada sangat mahal baik bagi penyelenggaraan Pilkada mau pun bagi calon yang akan berkompetisi. Pelaksanaan Pilkada serentak pun tidak menjadi jaminan bahwa biaya pelaksanaan Pilkada menjadi semakin murah. Mahalnya biaya Pilkada ini diduga menjadi penyebab bagi kepala daerah kepala daerah yang tersandung hukum. Banyak kepala daerah yang menjadi berakhir di hotel prodeo akibat dari perilaku korupsi dengan beragam modus. Untuk itu perlu adanya evaluasi terhadap pelaksanaan Pilkada langsung. Ada pun yang menjadi masukan sebagai evaluasi terhadap mekanisme pelaksanaan Pilkada adalah sebagai berikut: Alternatif pertama, pelaksanaan Pilkada menjadi dua yaitu Pilkada langsung dan Pilkada tidak langsung. Misalnya, untuk tingkat provinsi dan daerah yang berstatus kabupaten mekanisme pemilihan melalui tidak langsung. Asumsinya adalah secara administrasi wilayah provinsi dan kabupaten luas. Sedangkan untuk daerah yang berstatus kota mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung. Asumsinya adalah selain jumlah penduduk yang relatif lebih sedikit, penduduk perkotaan lebih melek huruf. Pilkada tidak langsung jauh lebih hemat dibandingkan dengan Pilkada langsung. Tidak perlu KPU, maupun Bawaslu. Masyarakat mempercayakan aspirasi sepenuhnya kepada anggota legislatif daerah. Secara konstitusi,

---

<sup>36</sup> Agus Pramusinto, “Otonomi Daerah dan Pemilihan Kepala Daerah dalam mencermati Hasil Pemilu 2004”, *Jurnal Analisis CSIS Vol. 33, No 2 Juni 2004*, h. 240

Pilkada tidak langsung pun demokratis. Alternatif kedua, khusus pemilihan kepala daerah tingkat provinsi, dilaksanakan secara tidak langsung. Sedangkan untuk kepala daerah tingkat kabupaten dan kota dilakukan Pilkada langsung. Asumsinya wilayah kabupaten dan kota lebih bersentuhan langsung dengan masyarakat. Di samping itu, relasi calon kepala daerah dengan calon pemilih lebih dekat.

Penyelenggaraan pemilihan kepala daerah masih mengandung berbagai persoalan hukum secara konstitusional, belum diatur secara eksplisit pemilihan kepala daerah secara langsung. Hal ini pula yang menyebabkan masyarakat Indonesia belum memiliki waktu yang tepat bagi pemilihan yang akomodatif. Berbagai persoalan mendasar juga terkait dengan konstruksi hukum baik pada tingkat konstitusional, maupun peraturan perundang-undangan lainnya, sampai dengan peraturan pelaksana masih membutuhkan kajian secara komprehensif. Kewenangan daerah dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah masih ditafsirkan secara beragam, sehingga konflik kepentingan pusat dan daerah masih terjadi pada saat penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Ketidakpuasan terhadap hasil pemilihan kepala daerah masih merupakan persoalan utama pada penyelenggaraan pemilihan kepala daerah, sehingga penyelenggaraan pemilihan kepala daerah di masa yang akan datang harus dikaji dari aspek filosofis, yuridis-historis, politik, dan aspek sosiologis.

## **B. Saran dan Rekomendasi**

Berikut ini rekomendasi untuk pilkada langsung yang berkualitas dan efisien:

1. Menyempurnakan regulasi pilkada sehingga menjamin kepastian hukum bagi terselenggaranya pemilu yang demokratis dan menjamin penegakan hukum dalam hal ada pelanggaran.
2. *Electoral process* didesain murah, antara lain melalui: a. *Updating* data kependudukan dan pemilih dilakukan secara periodik oleh pemerintah, selanjutnya pemilih cukup menerima undangan tanpa ada kartu pemilih b. Bentuk kampanye yang melibatkan massa dibatasi, diatur pembatasan belanja kampanye, dan sosialisasi calon

menjadi tanggung jawab KPUD c. Teknik penyuaaran memanfaatkan *e-voting* Penghitungan suara mulai di tingkat kecamatan. Kompensasinya durasi waktu pemungutan suara dipepanjang dan jumlah pemilih di TPS diperbanyak e. Pelanggaran pemilu di tangani oleh masing-masing institusi yang berwenang, yakni untuk pelanggaran pidana di tangani oleh institusi penegak hukum dan pelanggaran administrasi di tangani oleh KPU/KPUD. Lembaga pengawas pemilu ditiadakan.

3. Untuk Kabupaten/Kota tetap digelar pemilihan kepala daerah secara langsung, sedangkan Gubernur dipilih oleh Presiden yang sebelumnya merupakan usulan dari DPRD Provinsi sebanyak tiga calon gubernur hasil paripurna DPRD Provinsi. Gubernur dipilih presiden, merupakan sebuah terobosan baru dan tidak bertentangan dengan hukum, karena secara yuridis maupun politis Gubernur merupakan wakil/kepanjangan tangan pemerintah pusat di daerah, apabila ini dikeluarkan menjadi sebuah kebijakan baru dalam rangka reformulasi sistem pemilihan kepala daerah, pemilihan gubernur oleh presiden tidak akan bertentangan dengan aturan otonomi daerah dan pemerintah daerah, sehingga akan memberikan efektifitas dalam rangka mencari jalan keluar atas permasalahan sistem yang sedang berlangsung saat ini.
4. Upaya penghematan anggaran bisa dilakukan dengan menggelar pilkada secara serentak dengan daerah-daerah di wilayah yang sama. Dipertimbangkan pula penyederhanaan pemilu menjadi dua kali pemilu dalam jangka waktu 5 (lima) tahun, yakni apakah hanya ada pemilu legislatif dan pemilu eksekutif atau pemilu nasional dan pemilu lokal.
5. Melakukan pendidikan pemilih yang masif untuk menyiapkan pemilih menjadi cerdas dalam membuat keputusan memilih, yang tidak bisa dibeli dengan imbalan uang/materi apapun. Pemilih cerdas akan mendorong hanya yang berkualitas yang maju di pencalonan.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku:

- Djohermansyah Djohan dan Made Suwandi (Ed), *Pilkada Langsung: Pemikiran dan Peraturan*, (Jakarta: IIP Press, 2005). Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010).
- Gregorius Sahdan, *Pilkada dan Problem Demokrasi Lokal*”, dalam Gregorius Sahdan (et al), *Politik Pilkada: Tantangan Merawat Demokrasi*, (Yogyakarta: The Indonesian Power for Democracy (IPD), 2008).
- Hendra Budiman, *Pilkada Tidak Langsung dan Demokrasi Palsu*, (Yogyakarta :Pustaka Yustisia, 2015).
- Joko J. Prihatmoko, 2005, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, Yogyakarta Penerbit Pustaka Pelajar.
- Kacung Marijan, *Resiko Politik, Biaya Ekonomi Akuntabilitas Politik dan Demokrasi Lokal*, (Jakarta: KIUD Press, 2007).
- Lexy J Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, ( Bandung: Remaja Rosdakarya Offset).
- Miriam Budiardjo, 2013, *Dasar – Dasar Ilmu Politik*, Prima Grafika, Jakarta.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011).
- Ramlan Surbakti, 2008, *Sistem Pemilu dan Tatanan Politik Demokrasi*, dalam Ramlan Surbakti, dkk (Ed.), *Perekayasa Sistem Pemilu untuk Pembangunan Tata Politik Demokratis*, Kemitraan Jakarta, hlm 27 , dalam Luki Sandra Amalia, dkk., 2016, *Evaluasi Pemilu Legislatif 2014 : Analisis Proses dan Hasil*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Siti Zuhro, dkk, *Model Demokrasi Lokal*, (Jakarta: PT. THC Mandiri, 2011).
- Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum dalam Masyarakat*, (Malang : Bayumedia Publishing, 2008).
- Tjahjo Kumolo, 2015, *Politik Hukum Pilkada Serentak*, Expose, Jakarta.

### **Jurnal, Artikel & Makalah:**

Agus Hadiawan, "Evaluasi Pemilihan Kepala Daerah Langsung di Provinsi Lampung (Studi di Kabupaten Lampung Selatan, Kota Metro dan Kota Bandar Lampung), Bandar Lampung", *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik dan Pembangunan Universitas Lampung*, Vol 3, No 7 Juli-Desember 2009.

Agus Pramusinto, "Otonomi Daerah dan Pemilihan Kepala Daerah dalam mencermati Hasil Pemilu 2004", *Jurnal Analisis CSIS Vol. 33, No 2 Juni 2004*.

Irham Fauzi, 2011, *Permasalahan Yang Timbul pada Pilkada*, Yogyakarta, Paper present at Jurusan Teknik Informatika STIMIK Amikom Yogyakarta.

Kacung Marijan, *Demokratisasi Di Daerah: Pelajaran dari Pilkada Secara Langsung*, diterbitkan bersama Pustaka Eureka dan Pusat Studi Demokrasi dan HAM (PusDeHAM), Surabaya.

Muji Iswanti, "Pertanggungjawaban Medis Terhadap Terjadinya *Abortus Provokatus Criminalis* (Tinjauan Hukum Kesehatan dan Psikologi Hukum)", *FH Universitas Hasanuddin, Vol. 1, No 3., 2012*.

Sadu Wasistisiono 7 Februari 2005. *Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Dan Dampaknya Secara Politis, Hukum, Pemerintahan Serta Sosial Ekonomi*. Bahan Diskusi Panel PMP dan Alumni Universitas Satyagama. Indramayu.

Suyatno, "Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) dan Tantangan Demokrasi Lokal di Indonesia", *Politik Indonesia: Indonesian Political Science Review 1 (2) (2016)*.

Syamsuddin Haris, "Kebijakan dan Strategi Pilkada Peluang dan Tantangan Menuju Konsolidasi Demokrasi", dalam Djohermansyah Djohan dan Made Suwandi (Ed), *Pilkada Langsung: Pemikiran dan Peraturan*, (Jakarta: IIP Press, 2005).

Syamsuddin Haris, "Mencari Model Pemilihan Langsung Kepala Daerah Bagi Indonesia", dalam Agung Djojosoekarto dan Rudi Hauter (Ed), *Pemilihan Langsung Kepala Daerah: Transformasi Menuju Demokrasi Lokal*, (Jakarta: Asosiasi DPRD Kota Seluruh Indonesia dan Konrad Adenauer Stiftung, 2003).

Teten Jamaludin, "Pilkada Langsung: Kisah Sukses dan Problematika", *JPW (Jurnal Politik Walisongo) – Vol. 1, No. 1 (2019)*.

### **Peraturan Perundang-Undangan:**

*Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*

*Undang-Undang 23 2014 tentang Pemerintah Daerah*

*Undang Undang No 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan kedua atas Undang Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah*

*Pengganti Undang Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang Undang;*

*Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2016 Tentang Perubahan atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2017;*

*Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2016 Tentang Perubahan kedua atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota.*

**Sumber Internet:**

Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia, Pilkada Semakin Demokratis Tapi Partisipasi Cenderung Menurun, Selasa, 10 November 2015, dalam <http://bawaslu.go.id/id/berita/pilkada-semakindemokratis-tapi-partisipasi-cenderung-menurun>. Diunduh 6 Juni 2020.

Pilkada Kutai Kartanegara adalah pilkada langsung pertama di Indonesia. dilaksanakan pada tanggal 1 Juni 2005. Dengan terpilihnya pasangan Syaukani HR-Samsuri Aspar sebagai pemenang Pilkada tersebut. bupati dan wakil bupati Kutai Kartanegara. Syaukani HR dan Samsuri Aspar dilantik sebagai Bupati Kutai Kartanegara dan Wakil Bupati Kutai Kartanegara masa bakti 2005-2010 oleh Gubernur Kalimantan Timur, Suwarna Abdul Fatah pada tanggal 13 Juli 2005. Lihat <http://www.merdeka.com/politik-nasional/pilkada-langsung-di-kutai-kartanegara-jadi-yangpertama-9ljvzah.html>. diakses tanggal 3 Juni 2020 Pukul 19.45 WIB.