



Jurnal Penelitian Hukum De Jure adalah majalah hukum triwulan (*Maret, Juni, September dan Desember*) diterbitkan oleh Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM Kementerian Hukum dan HAM RI bekerjasama dengan **IKATAN PENELITI HUKUM INDONESIA (IPHI) Pengesahan Badan Hukum Perkumpulan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor: AHU-13.AHA.01.07 Tahun 2013, Tanggal 28 Januari 2013**, bertujuan sebagai wadah dan media komunikasi, serta sarana untuk mempublikasikan aneka permasalahan hukum yang aktual dan terkini bagi para peneliti hukum Indonesia khususnya dan kalangan masyarakat pemerhati hukum pada umumnya.

**Penanggung Jawab**

Y. Ambeg Paramarta, S.H., M.Si

(Kepala Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Hak Asasi Manusia)

**Pemimpin Umum**

Marulak Pardede, S.H., M.H., APU

(Ketua Ikatan Peneliti Hukum Indonesia)

**Wakil Pemimpin Umum**

Yayah Mariani, S.H.,M.H.

(Kepala Pusat Pengembangan Data dan Informasi Peneliti Hukum dan Hak Asasi Manusia)

DR. Agus Anwar, S.H., M.H.

(Kepala Pusat Penelitian dan Pengembangan Hukum)

**Pemimpin Redaksi**

Akhyar Ari Gayo, S.H.,M.H., APU (Hukum Islam, BALITBANGKUMHAM)

**Anggota Dewan Redaksi**

DR. Ahmad Ubbe, S.H.,M.H., APU (Hukum Adat, BALITBANGKUMHAM)

MosganSitumorang, S.H., M.H. (Hukum Perdata, BALITBANGKUMHAM)

SyprianusAristieus, S.H., M.H. (Hukum Perusahaan,BALITBANGKUMHAM)

NeveyVaridaAriani, SH.,M.H. (Hukum Pidana, BALITBANGKUMHAM)

Eko Noer Kristiyanto, S.H. (Hukum Perdata, BALITBANGKUMHAM)

Muhaimin, S.H. (Hukum Islam, BALITBANGKUMHAM)

**Redaksi Pelaksana**

Yatun, S.Sos

Sekretaris

M. Virsyah Jayadilaga, S.Si., M.P

Asmadi

**Tata Usaha**

Dra. Evi Djuniarti, M.H.

Galuh Hadiningrum, S.H.

Suwartono

**Teknologi Informasi dan Desain Layout**

Risma Sari, S.Kom., M.Si (Teknologi Informasi)

Machyudhie, S.T. (Teknologi Informasi)

Saefullah, S.ST., M.Si. (Teknologi Informasi)

Agus Priyatna, S.Kom. (Desain Layout)

Teddy Suryotejo

**Mitra Bestari**

Prof. DR. Rianto Adi, M.A. (Hukum Perdata, Adat, UNIKA ATMAJAYA JAKARTA)

Prof. DR. Jeane Neltje Saly, S.H., M.H. (Hukum Humaniter, UNIV. 17 Agustus 1945 Jakarta)

Prof. DR. Hibnu Nograho, S.H. (Hukum Tata Negara, FH. UNSOED)

DR. Farhana, S.H., M.H. (Hukum Pidana, F.H. Univ. Islam Jakarta)

DR. Ridwan Nurdin, M.A. (Hukum Syariah, Fakultas Syariah Univ. Arraniri Banda Aceh)

DR. Hadi Supratikta, M.M. (Otonomi Daerah dan Hukum Pemerintahan, Balitbang Kemendagri)

**Alamat Redaksi**

Gedung Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM

Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia

Jl. HR. Rasuna Said Kav.4-5, Kuningan, Jakarta Selatan

Telepon, (021)2525015, Faksimili (021) 2526438

**Email**

[jurnaldejure@yahoo.com](mailto:jurnaldejure@yahoo.com)

[ejournaldejure@gmail.com](mailto:ejournaldejure@gmail.com)

**Percetakan**

PT Pohon Cahaya

Jalan Gedung Baru 18 Jakarta Barat 11440

Telpon (021) 5600111, Faksimili (021) 5670340

Redaksi menerima naskah karya asli yang aktual dalam bidang hukum berupa hasil penelitian dari berbagai kalangan, seperti: peneliti hukum, praktisi dan teoritis, serta berbagai kalangan lainnya. Tulisan-tulisan yang dimuat merupakan pendapat pribadi penulisnya, bukan pendapat redaksi.

Redaksi berhak menolak, menyingkat naskah tulisan sepanjang tidak mengubah isinya. Naskah tulisan dapat dikirim ke alamat redaksi, maksimum 30 halaman A4, diketik spasi rangkap dikirim melalui Email [jurnaldejure@yahoo.com](mailto:jurnaldejure@yahoo.com) atau melalui aplikasi Open Journal System (OJS) pada URL/website: [ejournal.balitbangham.go.id](http://ejournal.balitbangham.go.id).

**DAFTAR ISI**

Halaman

**DAFTAR ISI**

**ADVERTORIAL**

**KUMPULAN ABSTRAK**

Pemenuhan Hak Politik Warga Negara  
dalam Proses Pemilihan Kepala Daerah Langsung

*(Fulfillment Of Citizen Political Right In The Direct Election Of Local Leaders Process)* ..... 291 - 307

**Oki Wahyu Budijanto**



## ADVERTORIAL

Puji syukur kehadiran Allah SWT, Jurnal Penelitian Hukum De Jure yang diterbitkan Ikatan Peneliti Hukum Indonesia bekerjasama dengan Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM Kementerian Hukum bisa kembali menerbitkan Volume 16 Nomor 3 September 2016. Tentunya melalui kerja sama penerbitan ini dapat meningkatkan baik dari jumlah eksemplar maupun secara kualitas dikarenakan semakin aktifnya keterlibatan Mitra Bestari dari sesuai dengan kepakarannya.

Sebagaimana diketahui bahwa dalam Ilmu Hukum, teori fiksi hukum menyatakan bahwa diundangkannya sebuah peraturan perundang-undangan oleh instansi yang berwenang mengandaikan semua orang mengetahui peraturan tersebut. Dengan kata lain tidak ada alasan bagi pelanggar hukum untuk menyangkal dari tuduhan pelanggaran dengan alasan tidak mengetahui hukum atau peraturannya. Secara khusus mengenai teori fiksi hukum ini diungkap dalam terbitan ini.

Dalam terbitan ini redaksi secara khusus mengangkat tiga tulisan berhubungan dengan tindak pidana yaitu Pertanggungjawaban Pidana Bagi Pelaku Penggunaan Frekuensi Radio Tanpa Izin Berdasarkan Undang-Undang Tentang Telekomunikasi, Penyelesaian Perkara Tindak Pidana Ringan Menurut Undang-Undang Dalam Perspektif Restoratif Justice dan Legalitas Penyidik Sebagai Saksi Dalam Pemeriksaan Persidangan Tindak Pidana Narkotika.

Disamping itu juga redaksi meuat mengenai Aspek Perizinan dibidang Hukum Pertambangan Mineral dan Batubara Pada Era Otonomi Daerah, Pemenuhan Hak Politik Warga Negara dalam Proses Pemilihan Kepala Daerah Langsung serta Kesadaran Badan Hukum Yayasan Pendidikan di Indonesia (Persepsi dan Kesadaran Hukum Masyarakat)

Akhirnya kami menyampaikan ucapan terima kasih kepada Kepala Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM Kementerian Hukum dan HAM RI dan Ketua Ikatan Peneliti Hukum Indonesia dalam penerbitan buku ini. Dan juga kami ucapkan terima kasih kepada Prof. DR. Rianto Adi, M.A., Prof. DR. Jeane Neltje Saly, S.H., M.H., Prof. DR. Hibnu Nograho, S.H., DR. Farhana, S.H.,M.H., DR. Ridwan Nurdin, MA., DR. Hadi Supraptikta, selaku Mitra Bestari yang telah bersedia membantu memeriksa dan mengoreksi tulisan dari para penulis.

Jakarta, September 2016

**Redaksi**



**PEMENUHAN HAK POLITIK WARGA NEGARA DALAM PROSES PEMILIHAN  
KEPALA DAERAH LANGSUNG**  
*(Fulfillment Of Citizen Political Right In The Direct Election Of Local Leaders Process)*

**Oki Wahyu Budijanto**

**Peneliti Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM  
Kementerian Hukum dan HAM RI**

**Jl. H.R. Rasuna Said Kav. 4-5 Kuningan Jakarta Selatan 12940**

**Telepon (021) 2525015 Faksimili (021) 2526438, e-mail: oki\_olive@yahoo.com**

**Tulisan diterima: 26-07-2016, revisi: 30-08-2016, disetujui diterbitkan: 26-9-2016**

**ABSTRACT**

*Democracy needs time and process so that all citizen can feel its benefits. Pros and cons occur to local leaders election process, in society. Therefore, the problem is how the fulfillment of citizen political right in the direct election of local leaders process? The purpose of this writing is to know: the fulfillment of citizen political right in the direct election of local leaders process and its implementation that is expected by society. The expected benefits of this writing is a recommendation of policy formulation related to the impact of the direct election of local leaders process to satisfy citizen political right. It uses qualitative and quantitative method through descriptive and prescriptive analysis approach. Collecting data is conducted by field research and literature study. The performance of direct election of local leaders tends democratic, where people whose vote can choose their leader, directly. It has a positive impact to the fulfillment of citizen politic right.*

**Keywords: democratic, fulfillment, political right**

**ABSTRAK**

Demokrasi memerlukan waktu dan proses untuk dapat dirasakan manfaatnya oleh seluruh warga negara. Pro dan kontra yang terjadi menanggapi pelaksanaan proses pemilihan kepala daerah berkembang dalam masyarakat. Oleh karena itu, permasalahan yang muncul adalah bagaimana pemenuhan hak politik warga negara dalam proses pilkada langsung? Tujuan tulisan ini adalah untuk mengetahui: pemenuhan hak politik warga negara dalam proses pilkada langsung dan pelaksanaan pilkada yang diharapkan oleh masyarakat. Manfaat yang diharapkan adalah sebagai bahan rekomendasi rumusan kebijakan yang berkaitan dengan dampak proses pemilihan kepala daerah secara langsung terhadap pemenuhan hak politik warga Negara. Tulisan ini menggunakan metode kualitatif dan kuantitatif melaluipendekatan deskriptif analisis dan preskriptif dengan dua teknik pengumpulan data yaitu penelitian lapangan dan studi kepustakaan. Penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung dinilai dari aspek pemenuhan hak politik warga negara cenderung demokratis, dimana rakyat yang mempunyai hak suara dapat memilih para pemimpinnya secara langsung. Pemilihan kepala daerah secara langsung berdampak positif terhadap pemenuhan hak politik warga Negara.

**Kata Kunci: Demokrasi, Pemenuhan, Hak Politik.**

**PENDAHULUAN**

Hak warga negara untuk turut dipilih dan memilih dalam pemilihan umum merupakan bagian dari hak politik. Sebagaimana tercantum dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) Pasal 21 ayat (1) menyatakan “setiap orang berhak untuk ambil bagian di dalam pemerintahan negerinya, apakah secara langsung atau melalui perwakilan yang dipilih secara bebas”. Pelaksanaan pesta demokrasi yang ada

di Indonesia salah satunya diimplementasikan dengan pemilihan kepala daerah (Pilkada) secara langsung. Fenomena dalam perpolitikan ini baru mencuat dengan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 ayat (4) yang menjelaskan bahwa “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dalam Pasal 43

menyatakan bahwa “setiap warga negara berhak dipilih dan memilih dalam pemilu berdasarkan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas dan rahasia, jujur dan adil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Hal tersebut didukung dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5656).

Berdasarkan data yang diperoleh dari **Tempo 26 April 2010** (<http://www.tempo.co/read/news/2010/04/26/078243258/Pilkada-Surakarta-Jadi-Bahan-Revisi-UU-Pemerintah-Daerah>), dimana sejak berlangsungnya Pilkada secara langsung di Indonesia tahun 2005, telah terjadi dinamika positif dan negatif sebagai dampak penerapan demokrasi deliberative dan partisipatif, mengingat sebelumnya kepala daerah dipilih tidak langsung oleh pemilih namun diwakili oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Sebagai contoh yaitu pada pemilihan kepala daerah yang dilaksanakan di Surakarta, Jawa Tengah pada tahun 2010. Surakarta merupakan barometer politik tingkat regional dan nasional. Menurut narasumber Sapto, Surakarta adalah ‘kota bersumbu pendek’ atau rawan konflik, namun ternyata daerahnya mampu melaksanakan tahapan pemilihan kepala daerah secara aman dan tertib. Gesekan horizontal dapat diminimalisir, hal tersebut tidak terlepas dari keputusan para kandidat yang tidak menggelar kampanye secara terbuka.

Harian Kompas 4 Juni 2010 juga menyoroti bahwa selain berekses positif, pilkada langsung juga berpengaruh negatif secara substansial terhadap publik dan negara yang perlu dievaluasi lebih mendalam. Dampak prosedural berupa persoalan teknis administratif telah dikaji oleh Bawaslu, misalnya setidaknya menemukan empat kecenderungan pelanggaran dalam Pilkada 2010, antara lain: pertama, tahapan pemutakhiran data pemilih atau daftar pemilih atau DPT bahwa terdapat dugaan DPT pemilih ganda atau pencatatan anggota TNI/Polri. Kedua, tahapan penetapan pasangan calon seperti misalnya tidak terpenuhinya persyaratan dukungan pasangan calon baik dari partai maupun independen,

ijasah palsu, penarikan dukungan dari parpol terhadap calon. Ketiga, tahapan kampanye seperti penggunaan fasilitas oleh calon *incumbent*, mobilitas pegawai negeri sipil, pengrusakan alat peraga kampanye, dan politik uang. Keempat, tahapan pemungutan dan penghitungan suara, dalam tahapan ini pelanggaran yang terjadi dalam bentuk pelanggaran administrasi dan pidana.

Berdasarkan data empirik menunjukkan bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung berdampak positif terhadap hak politik warga negara dikarenakan kepala daerah yang terpilih secara langsung lebih dekat, mendengarkan dan melaksanakan aspirasi pemilih dibandingkan masa pemilihan oleh DPRD. Dampak dari pemilihan kepala daerah secara langsung juga dapat memberikan ruang pengawasan masyarakat lebih terbuka, sehingga pembangunan daerah akan terlihat lebih nyata.

Selain itu, menurut Direktur Jenderal Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri (2010-2014), Prof. Dr. Djohermansyah ada gejala *divided government* (terbelahnya pemerintahan) dan rendahnya efektifitas kepemimpinan kepala daerah terpilih akibat pasangan pecah kongsi. Sejak tahun 2005 hingga akhir 2011 sebanyak 732 pasangan dari 753 pasangan kepala daerah pecah kongsi di tengah jalan dan 271 tersangkut masalah hukum. Banyaknya kepala daerah yang tersangkut kasus korupsi di berbagai daerah merupakan tamparan yang keras terhadap pelaksanaan Pilkada. Ternyata Pilkada yang dilaksanakan secara langsung, belum mampu sepenuhnya menghasilkan kepala daerah yang bersih dan bebas dari kasus korupsi. Pilkada langsung ini secara tidak langsung memberikan pendidikan dan pengetahuan politik uang bagi masyarakat. Dengan berkaca kepada pengalaman sebelumnya, pemimpin yang terpilih karena uang hanya akan memperkaya diri dan kroninya setelah berkuasa sehingga banyak kepala daerah yang berhadapan dengan hukum. Pilkada di beberapa daerah juga menimbulkan konflik horizontal yang muncul pasca pengumuman pemenang.

Selanjutnya, Kompas 03 Juli 2012 juga menyoroti pro dan kontra yang terjadi menanggapi pelaksanaan proses pilkada berkembang dalam masyarakat sebagai warga negara. Sebagian menawarkan sistem pilkada yang efektif dan efisien sehingga mendapatkan kepala daerah yang berkualitas dan terhindar dari korupsi yaitu dengan

opsi gubernur, bupati/walikota dipilih secara perwakilan melalui DPRD bukan dipilih secara langsung. Selain itu, biaya yang ditimbulkan dari pilkada ini juga tidak menelan banyak anggaran sehingga bisa dialokasikan guna kesejahteraan masyarakat. Sebagian masyarakat lainnya menganggap pilkada langsung perlu dipertahankan dengan banyak pengetahuan, mengingat setelah lama dihemogami oleh Rezim Orde Baru, masyarakat menginginkan demokratisasi dengan memperkuat partisipasi publik dalam memimpin pemimpin dan hal ini merupakan pencapaian berharga bangsa Indonesia.

Praktik demokrasi memang sesuatu yang tidak mudah, berbiaya mahal, memerlukan sifat kenegarawanan, bahkan mungkin merupakan bentuk pemerintahan yang paling rumit dan sulit. Banyak ketegangan dan pertentangan, karena demokrasi mensyaratkan kemauan dan ketekunan para penyelenggaranya agar bisa berhasil. Demokrasi diperlukan pengorbanan berbagai pihak karena demokrasi dirancang untuk penyelenggaraan pemerintahan yang bertanggung jawab. Pemerintahan demokratis memerlukan waktu dan proses untuk dapat dirasakan manfaatnya oleh seluruh warga negara. Berbeda dengan pemerintahan diktator yang dapat mengambil keputusan dan bertindak secara cepat. Namun demikian pemerintahan yang demokratis sekali mengambil keputusan dan tindakan, dipastikan adanya dukungan publik akibat partisipasi politik rakyat yang tinggi dalam pengambilan keputusan publik.

Rapat Paripurna DPR pada tanggal 25 September tahun 2014 telah bergulir dua opsi untuk memilih mekanisme Pilkada yaitu: pertama, pilkada langsung dan kedua, pilkada melalui DPRD. Namun, pada akhirnya pengesahan dilakukan melalui pengambilan suara terbanyak yaitu pilkada melalui DPRD. Oleh karena itu, permasalahan yang muncul adalah bagaimana pemenuhan hak politik warga negara dalam proses pilkada langsung?

Berdasarkan permasalahan di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui: pemenuhan hak politik warga negara dalam proses pilkada langsung dan pelaksanaan pilkada yang diharapkan oleh masyarakat. Sedangkan manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai bahan rekomendasi dalam membuat rumusan kebijakan yang berkaitan dengan dampak proses

pemilihan kepala daerah secara langsung terhadap pemenuhan hak politik warga negara.

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan *mix method* yaitu metode kualitatif dan kuantitatif dengan pendekatan deskriptif analisis yang akan mengungkapkan secara sistematis. Pengumpulan data primer dilakukan dengan wawancara mendalam (*indepth interview*) dan pengisian kuesioner, sedangkan pengumpulan data sekunder dikumpulkan dari berbagai sumber, seperti media massa, literatur, dan pemberitaan di internet.

Narasumber atau responden serta informan kunci (*key informan*) dalam penelitian ini ditetapkan secara kuota *purposivesampling* dengan keseimbangan gender laki-laki dan perempuan. Responden dalam pengisian kuesioner ini adalah staf SKPD (Satuan Kerja Pelaksana Daerah, kepala dinas/staf, camat, lurah), Bidang Hukum Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM, anggota/sekretariat DPRD provinsi, staf KPUD, pengurus partai politik, Guru SLTA kabupaten/kota, tokoh agama, tokoh adat, tokoh pemuda/mahasiswa, tokoh perempuan, ibu rumah tangga, petani, nelayan, pekerja, karyawan, pemilih pemula dari pelajar SLTA, akademisi/dosen dan praktisi bidang hukum, politik dan hak asasi manusia, pengusaha/wirausaha lokal, Lembaga Swadaya Masyarakat yang konsen terhadap pilkada dan jurnalis lokal/pers, kelompok marginal/rentan: disabilitas, gender ke-3, tuna wisma, pengangguran/preman.

Adapun yang akan menjadi informan dalam penelitian ini antara lain adalah berasal dari biro hukum provinsi, Balitbangda, Bawaslu, Bappeda, Kesbangpol dan Linmas, KPUD provinsi, DPRD provinsi, akademisi dan tokoh LSM/NGO lokal.

Wilayah penelitian ini dilakukan di tiga provinsi dan tiga kabupaten/kota yaitu Sumatera Utara (Medan, Serdang Bedagai), Jawa Timur (Surabaya, Sidorajo), dan Sulawesi Selatan (Makassar, Gowa) dengan pertimbangan ibukota provinsi dan wilayah yang mewakili tiga daerah waktu di Indonesia dan dapat dijangkau dengan waktu dan dana yang tersedia.

Selain melakukan wawancara mendalam, juga akan dilakukan penyebaran kuesioner. Data primer berupa kuesioner diperoleh secara acak (*snowball*), dengan mempertimbangkan

kesetaraan gender. Selain itu penelitian ini menggunakan metode triangulasi yaitu *check and recheck* kepada minimal tiga pihak yang terkait dan relatif berbeda posisi, kemudian membuat tahapan analisa bertingkat atau *Analitycal Hierarchy Process* (AHP) untuk mengetahui varian keberagaman pendapat masyarakat.

Analisis data dalam penelitian ini dilakukan secara kualitatif dengan penguraian secara deskriptif (pemaparan) dan preskriptif (mencari tipe ideal). Analisis kualitatif deskriptif dan preskriptif digunakan dalam penelitian ini dengan pertimbangan bahwa penelitian ini tidak hanya dimaksudkan untuk mengungkapkan atau menggambarkan data sebagaimana adanya. Data kuesioner akan diolah dengan program SPSS (*Statistical Package for Social Sciences*). Data wawancara mendalam akan di-check and recheck (*triangulasi*) antar beberapa pihak, untuk ditemukan titik tengah dan akurasi pendapat berbagai pandangan.

## PEMBAHASAN

### A. Hak Turut Serta Dalam Pemerintahan Sebagai Perwujudan Hak Politik Warga Negara

Yulia Netta (2013: 50) menerangkan bahwa Negara merupakan bentuk dari organisasi kekuasaan, sedangkan kekuasaan cenderung untuk disalahgunakan. Supaya hal tersebut tidak terjadi, harus diupayakan pencegahan penyalahgunaan kekuasaan dengan mempersiapkan Konstitusi atau Undang-Undang Dasar, yang menurut A. Hamid Attamimi: Konstitusi atau Undang-Undang Dasar sebagai pemberian pegangan dan pemberi batas, sekaligus tentang bagaimana kekuasaan negara harus dijalankan. Apabila mempelajari konstitusi yang berlaku disetiap negara, didalamnya secara umum selalu terdapat 3 (tiga) kelompok muatan, yaitu:

1. Pengaturan tentang jaminan dan perlindungan terhadap HAM;
2. Pengaturan tentang susunan ketatanegaraan yang bersifat mendasar;
3. Pengaturan tentang pembagian dan pembatasan tugas-tugas ketatanegaraan yang bersifat mendasar.

Negara-negara modern saat ini mulai mengakui adanya hak memilih yang dimiliki oleh seluruh warga negara dengan alasan-alasan seperti dikemukakan oleh A. Appadorai, yaitu sebagai berikut: Gaffar (2013: 42):

1. *It is a personal injustice to withhold from any one, unless from the prevention of greater evils, the ordinary privilege of having his voice reckoned in the disposal of affairs in which he has the same interest as other people;*
2. *Political equality is a basic principle of democracy; any form of restricted franchise necessarily infringes the principle of equality between individuals in some degree;*
3. *If the right to vote is denied to some, their interests may be overloaded by the Legislature.*

Jimly Ashiddiqie (2005: 13) menyatakan bahwa pendefinisian hak turut serta dalam pemerintahan selalu terkait dengan pendefinisian hak politik warga ataupun hak untuk berpartisipasi dalam pemerintahan. Partisipasi disini dilakukan oleh warga negara secara langsung maupun tidak langsung. Partisipasi, sebagaimana *civil society* dan demokrasi merupakan istilah yang telah cukup tua, namun sebagai konsep dan praktek operasional baru dibicarakan sejak tahun 1970-an ketika beberapa lembaga internasional mempromosikan praktek partisipasi dan perencanaan serta pelaksanaan pembangunan. Sejak itu konsep partisipasi telah berkembang dan memiliki pengertian yang beragam meskipun dalam beberapa hal sama.

Gaventa dan Valderama (2001) mencatat ada tiga tradisi konsep partisipasi terutama bila dikaitkan dengan praktis pembangunan masyarakat yang demokratis, yaitu: partisipasi politik, partisipasi sosial dan partisipasi warga. Dalam kerangka demokrasi, partisipasi dipandang sebagai inti dari demokrasi, karena pada awalnya konsep partisipasi dikaitkan dengan proses-proses politik yang demokratis. Ada dua pendekatan terhadap demokrasi: pendekatan normatif dan pendekatan empirik. Pendekatan normatif menekankan pada ide dasar dari demokrasi yaitu kedaulatan ada di tangan rakyat dan oleh karenanya pemerintahan diselenggarakan dari, oleh dan untuk rakyat. Sedangkan pendekatan empirik kita sulit menerapkan kedaulatan rakyat

secara utuh. Selain beragam dan seringkali saling bertentangan, rakyat juga sulit untuk dihimpun untuk penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari.

Elvi Juliansyah (2007: 82) menyatakan bahwa pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah (pilkada) merupakan wujud kedaulatan masyarakat lokal dalam membentuk sejarah politik di daerahnya yang dapat mengubah paradigma berfikir terhadap demokrasi pada masyarakat lokal. Sebagai bentuk menumbuhkan kesadaran masyarakat adalah bagian dari proses politik, dan ada yang mengatakan, bahwa pemungutan suara di Tempat Pemungutan Suara (TPS) adalah bentuk partisipasi politik yang paling minimal. Pilkada sebagai bentuk partisipasi politik yang kecil bagi terciptanya budaya politik rakyat lokal menjadi jalan pembuka (*starting point*) untuk menuju jalan ke arah partisipasi politik yang lebih jauh. Ada beberapa partisipasi politik yang lebih besar, antara lain menciptakan perdamaian dan ketertiban, pencerahan kepada masyarakat luas berkaitan dengan penyelenggaraan negara dalam bentuk diskusi-diskusi, maupun seminar-seminar, membayar pajak, mencerdaskan anak bangsa melalui pendidikan formal dan informal, memberikan kontribusi dalam bentuk penyampaian ide-ide, pemikiran-pemikiran tentang ideologi nasional, memelihara hasil pembangunan, dan bela negara.

Partisipasi menjadi kunci terjawabnya demokrasi dapat dibuktikan hampir semua kegiatan dalam proses demokrasi membutuhkan partisipasi, kalau kita setuju bahwa demokrasi tanpa partisipasi adalah manipulasi terhadap demokrasi. Hal ini pernah terjadi pada masa Indonesia menerapkan pemerintahan “gaya orde”, karena dengan partisipasi akan terbentuk demokrasi, dapat ditarik suatu kongklusi, bahwa antara demokrasi dan partisipasi merupakan dua dasar dengan nilai entitas yang sama, konsep demokrasi tumbuh melalui partisipasi, asumsi dasar kita bahwa demokrasi berasal dari partisipasi.

Selanjutnya, Elvi Juliansyah (2007: 82) menerangkan bahwa perkembangan demokrasi di Indonesia termasuk penyelenggaraan pilkada secara langsung oleh rakyat di daerah menjadi ajang legitimasi kekuasaan bagi setiap kepala daerah dan wakil kepala daerah (gubernur dan wakil gubernur bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota) untuk selalu di

kontrol dalam pengambilan kebijakan yang dibuat oleh kepala daerah. Rakyat sebagai pemilik kedaulatan sudah menyerahkan sebagian kedaulatannya untuk dikuasai oleh pemerintah, dan oleh sebab itu kecerdasan rakyat untuk memilih personal yang akan memerintah menjadi sangat menentukan masa depan daerahnya.

Pemberian suara merupakan penentu di dalam keberhasilan aktor politik untuk terpilih atau tidak terpilih baik sebagai anggota legislatif, presiden dan, wakil presiden, serta kepala daerah dan, wakil kepala daerah. Ironisnya rakyat hanya dibutuhkan pada saat pemilihan, akan tetapi bilamana pemilihan umum untuk anggota legislatif, presiden dan wakil presiden, serta kepala daerah dan wakil kepala daerah sudah dilaksanakan, maka mulailah para politisi berusaha untuk meninggalkan rakyat sebagai pemilih. Pemilihan umum (pemilu) dan pilkada merupakan sarana untuk mendudukkan aktor politik pada posisi singgasana kekuasaan, tetapi yang lebih penting adalah mewujudkan kesejahteraan rakyat secara keseluruhan, sebagai bukti tanggung jawab politiknya (*political responsible*) aktor politik untuk berbuat demi untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Jangan sampai rakyat mengatakan, bahwa pemilu dan pilkada adalah bentuk dari ritual politik yang tidak menggelikan, karena seluruh amanah yang ditanggung oleh aktor politik tidak terjawab tuntas, padahal keinginan rakyat adalah adanya perubahan yang mendasar bagi kesejahteraan mereka.

Sejalan dengan penegakan hak sipil dan politik, ada gagasan yang dilontarkan Ketua Umum PB NU KH Hasyim Muzadi bahwa sebaiknya model pemilihan kepala daerah (pilkada) kembali ke pola lama. Pilkada langsung sekarang ini, menurut tokoh Islam nasional itu, terlalu membutuhkan dana besar yang menyedot dana kesejahteraan publik, menjadi ancaman disintegrasi bangsa karena maraknya konflik seputar pilkada, dan telah banyak mengorbankan warga Nahdlatul Ulama (NU). Beliau juga menambahkan bahwa keterlibatan langsung rakyat dalam pesta demokrasi tersebut cukup dilaksanakan dalam agenda pemilu untuk DPR, DPRD, DPD, presiden, dan wakil presiden saja. Pada intinya kepala daerah kembali diangkat oleh DPRD yang dipilih langsung oleh konstituen.

Djohermansyah Djohan dan Made Suwandi (2005) menerangkan bahwa pilkada di Indonesia

justru menampilkan karakter yang berbeda. Para aktor dalam jejaring pilkada tidak melakukan pertukaran, melainkan mencari peluang (*seeking opportunity*) dan mengambil kesempatan (*taking chance*) untuk kepentingan masing-masing. Perilakunya bergeser dari aktor yang masuk ke jaringan untuk mempertukarkan kepemilikannya atas dasar prinsip *fairness* menjadi sosok-sosok pembonceng bebas (*free riders*) yang licin, licik, dan picik. Pilkada kita selama ini hanyalah sebuah permainan dan persendagurauan. Amat kecil tingkat keseriusan dan ketulusannya untuk menomorsatukan kepentingan rakyat. Meminjam kerangka pikir Samuel P. Huntington, dalam partisipasi politik semacam pilkada itu, memang benar ternyata rakyat tidak akan pernah mendapatkan keuntungan apa pun. Hanya, para pemimpin atau kalangan elite sajalah yang akan mereguk kemanfaatannya.

Selanjutnya kita bisa menggunakan perspektif HAM di Indonesia dengan mengacu pada kerangka HAM di bidang Hak Sipil dan Politik (*International Covenant on Civil and Political Rights*) United Nation yang lebih menekankan aspek HAM negatif (*freedom from*), yakni kebebasan dari pelanggaran hak-hak sipil dan politik. Selain itu ada pertimbangan Indonesia telah menjadi pihak pada *International Covenant on Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik).

Pokok-pokok Isi Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik: Kovenan ini mengukuhkan pokok-pokok HAM di bidang sipil dan politik yang tercantum dalam DUHAM sehingga menjadi ketentuan-ketentuan yang mengikat secara hukum dan penjabarannya mencakup pokok-pokok lain yang terkait. Kovenan tersebut terdiri dari pembukaan dan pasal-pasal yang mencakup 6 bab dan 53 pasal. Pembukaan kedua kovenan tersebut mengingatkan negara-negara akan kewajibannya, menurut Piagam PBB, untuk memajukan dan melindungi HAM, mengingatkan individu akan tanggung jawabnya untuk bekerja keras bagi pemajuan dan penataan HAM yang diatur dalam kovenan ini dalam kaitannya dengan individu lain dan masyarakatnya, dan mengakui bahwa, sesuai dengan DUHAM, cita-cita umat manusia untuk menikmati kebebasan sipil dan politik serta kebebasan dari rasa takut dan kemiskinan hanya dapat tercapai apabila telah tercipta kondisi bagi setiap orang untuk dapat menikmati hak-hak sipil

dan politiknya maupun hak-hak ekonomi, sosial dan budayanya.

Pasal 1 menyatakan bahwa semua rakyat mempunyai hak untuk menentukan nasibnya sendiri dan menyerukan kepada semua negara, termasuk negara-negara yang bertanggung jawab atas pemerintahan wilayah yang tidak berpemerintahan sendiri dan wilayah perwalian, untuk memajukan perwujudan hak tersebut. Pasal ini mempunyai arti yang sangat penting pada waktu disahkannya kovenan ini pada tahun 1966 karena ketika itu masih banyak wilayah jajahan. Pasal 2 menetapkan kewajiban setiap Negara Pihak untuk menghormati hak-hak yang diakui dalam kovenan ini. Pasal ini juga memastikan bahwa pelaksanaannya bagi semua individu yang berada di wilayahnya dan yang berada di bawah yurisdiksinya tanpa ada pembedaan apapun.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, pada Pasal 43 menyatakan bahwa: “setiap warga negara berhak dipilih dan memilih dalam pemilu berdasarkan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas dan rahasia, jujur dan adil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Pemilihan kepala daerah yang dilaksanakan secara langsung memiliki dampak positif dan negatif bagi penegakan hak-hak sipil dan politik di Indonesia. Dampak positifnya antara lain melalui mekanisme pemilihan langsung sistem politik Indonesia yang demokratis menjadi tumbuh, semakin mapan dan dewasa. Banyak keuntungan yang ditawarkan pilkada langsung ini namun tidak sedikit pula potensi kerawanan yang ditimbulkannya. Secara teoretis pilkada langsung akan mendekatkan negara (*state*) kepada masyarakat (*society*). Semakin dekat dengan pemilik kedaulatan diharapkan aspek representasi dan aspirasi rakyat tersalurkan lebih optimal.

Inilah proses politik berkala yang dimaksudkan untuk mengembalikan kedaulatan dari kedaulatan negara menjadi kedaulatan rakyat dan memberikan pembelajaran politik secara cerdas kepada masyarakat. Secara psikologis pilkada langsung akan meningkatkan rasa harga diri rakyat sebagai pemilik kedaulatan sekaligus memberikan legitimasi yang kuat kepada kepala daerah dan wakilnya untuk memerintah. Dari perspektif otonomi daerah, pilkada langsung merupakan suatu tuntutan sekaligus kebutuhan masyarakat di daerah, karena melalui pilkada

langsung akan mewujudkan desentralisasi politik sebagaimana diinginkan oleh masyarakat luas.

Sedangkan dampak negatif bagi pelaksanaan demokrasi dan pemerintahan daerah antara lain: pilkada langsung telah menimbulkan pergeseran makna desentralisasi yang seringkali dimaknai dengan sesuka hati oleh kepada daerah yang terpilih. Semakin banyaknya permasalahan yang ditimbulkan oleh pilkada langsung menyebabkan banyaknya keinginan dari masyarakat, akademisi serta LSM untuk mengembalikan pemilihan kepala daerah ke lembaga legislatif, tetapi tetap dalam kerangka pengawasan dari masyarakat. Penyebab banyaknya permasalahan dalam pelaksanaan pilkada karena masih minimnya pendidikan politik yang diterima oleh masyarakat yang menyebabkan maraknya terjadi keributan pendukung antar calon, penghamburan APBN dan APBD, maraknya permintaan pemekaran wilayah, terjadinya *money politic* antar calon, dan ujungnya akan terjadi disintegrasi bangsa. Hal inilah yang menjadi pemikiran untuk membuat sebuah penelitian yang bisa dijadikan pemerintah pusat dan daerah untuk membuat sebuah rumusan kebijakan tentang pemilihan yang berperspektif HAM.

Hak sipil adalah hak warga negara (civil/civis) untuk menikmati kebebasan dalam berbagai macam hal, seperti hak untuk hidup, hak memperoleh pendidikan, hak untuk memiliki harta benda, hak untuk berusaha, hak untuk mengeluarkan pendapat secara lisan maupun tulisan, hak atas kebebasan beragama dan lain-lain. (Ahmad Suhelmi, 2010: 300-301).

*Institute for Criminal Justice Reform* (2012, 14 Mei) Hak-hak sipil dan politik meliputi:

1. Hak hidup;
2. Hak bebas dari penyiksaan dan perlakuan tidak manusiawi;
3. Hak bebas dari perbudakan dan kerja paksa;
4. Hak atas kebebasan dan keamanan pribadi;
5. Hak atas kebebasan bergerak dan berpindah;
6. Hak atas pengakuan dan perlakuan yang sama dihadapan hukum;
7. Hak untuk bebas berfikir, berkeyakinan dan beragama;
8. Hak untuk bebas berpendapat dan berekspresi;

9. Hak untuk berkumpul dan berserikat;

10. Hak untuk turut serta dalam pemerintahan.

Kebebasan dari hak sipil dan politik mencakup hak-hak yang memungkinkan warga negara ikut berpartisipasi dalam kehidupan politik. Hak politik mencakup hak untuk mengambil bagian dalam pemerintahan dan memberikan suara dalam pemilihan umum yang berkala dengan hak suara yang universal dan setara.

Pemenuhan HAM di Indonesia terintegrasi dalam kehidupan bernegara seperti sosial, budaya, ekonomi, hak sipil, dan politik. Rancangan peraturan yang berdimensi HAM membutuhkan konsep yang terintegrasi antar eksekutif dan legislatif. Salah satu upaya yang dilakukan untuk mewujudkan hal tersebut adalah dengan membentuk peraturan perundang-undangan yang disusun melalui instrumen perencanaan penyusunan undang-undang atau Program Legislasi Nasional (Prolegnas), yang pelaksana dari pihak Pemerintahnya dilakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN). (Perbawati, 2013: 93)

## B. Pilkada Secara Langsung di Indonesia

Ramly Hutabarat (2005:1) menerangkan bahwa pilkada secara langsung di Indonesia berkaitan dengan adanya sistem pemerintahan daerah sejak awal kemerdekaan. Pembentukan pemerintahan daerah sudah digagas sebagai implementasi dari konsep otonomi daerah. Namun dalam sejarah ketatanegaraan inti otonomi itu bermacam-macam, ada otonomi riil, otonomi yang nyata dan bertanggung jawab, otonomi yang seluas-luasnya dan otonomi khusus. Soal otonomi daerah sudah diatur dalam berbagai ketentuan hukum sejak tahun 1948 sampai dengan sekarang ini. Di zaman Orde Baru (Orba), Indonesia memiliki Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di daerah. Di dalam undang-undang ini dianut konsep otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab. Sebelum undang-undang ini, telah didahului oleh Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965. Ditinjau dari segi otonomi yang dianut, undang-undang ini dalam banyak hal mengikuti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1975, meskipun dalam konsiderans dinyatakan bahwa undang-undang ini bermaksud untuk mencakup segala pokok-pokok (unsur-unsur) yang progresif dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1958, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, Penetapan Presiden

Nomor 6 Tahun 1959 (disempurnakan), Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1960 dan Penetapan Presiden Nomor 7 Tahun 1965. Semua undang-undang ini menganut konsep sistem otonomi riil. Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, istilah yang digunakan adalah otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab.

Di era reformasi, konsep otonomi ini berubah menjadi otonomi seluas-luasnya dan otonomi khusus. Untuk mengisi kepemimpinan daerah otonomi inilah kepala daerah itu mutlak adanya. Persoalannya adalah mengapa penentuan kepala daerah sekarang ini harus dilakukan secara langsung. Menentukan pemimpin secara langsung adalah model demokrasi yang sejak zaman Yunani telah ada. Dalam konsep negara “*City State*” yang di zaman Yunani-Romawi disebut “polis” seorang pemimpin ditentukan secara langsung oleh rakyat. Memang model demokrasi langsung (*direct-democracy*) ini dilakukan di masa lampau paling tidak disebabkan oleh beberapa faktor yang antara lain terdiri dari, jumlah penduduk yang masih sedikit, daerah kekuasaan yang masih kecil, kesadaran berdemokrasi yang mulai tumbuh dalam masyarakat.

Berdasarkan tiga faktor ini penentuan pemimpin formal dilakukan secara langsung. Namun, dalam negara-negara yang telah merdeka sekurang-kurangnya telah memasuki abad ke-19, pemilihan seorang kepala negara umumnya dilakukan melalui proses “*indirect-democracy*”. Demikian pula, penentuan gubernur atau kepala daerah lainnya ditentukan melalui lembaga legislatifnya. Hal ini wajar saja karena anggota legislatif dipandang sebagai representasi rakyat atau bahkan sebagai penjelmaan rakyat. Namun dalam pelaksanaannya pemerintah, kepala negara dan atau kepala daerah melalui legislatif dapat menciptakan esensi demokrasi menjadi bias karena bisa saja partai politik yang menang dalam pemilu tetapi kalah ketika menentukan penentuan presiden atau kepala daerah.

Hal ini disebabkan adanya kemungkinan permainan partai-partai politik dengan cara menciptakan koalisi seperti halnya “poros tengah”. Ketika Abdurrahman Wahid mengalahkan Megawati, padahal partai politiknya adalah pemenang pemilu 1999. Oleh karena itu gagasan menciptakan pemilihan presiden secara langsung

dan kepala daerah pun secara langsung merupakan wacana yang diterima dan telah dilaksanakan. Pemilihan presiden secara langsung telah berjalan dengan “tanah berdarah-darah” seperti diperkirakan sebagian orang pada pemilu tahun 2004.

Gagasan pilkada secara langsung merupakan langkah lanjut dari format demokrasi yang telah mulai beranjak dalam praktek ketatanegaraan Indonesia. Agaknya, kepala daerah yang terpilih haruslah betul-betul dikehendaki oleh rakyat. Hal ini menepis kemungkinan rekayasa dan *money politic* dari seorang calon terhadap anggota DPRD. Dengan demikian diharapkan kepala daerah yang terpilih adalah seorang yang *legitimate* dan merakyat karena memang dikehendaki oleh rakyat.

Sebagai suatu proses kegiatan, pilkada terdiri dari beberapa tahap. Mengacu kepada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, pilkada dilaksanakan melalui tahapan persiapan dan tahapan penyelenggaraan. Tahapan persiapan meliputi: perencanaan program dan anggaran; penyusunan peraturan penyelenggaraan Pemilihan; perencanaan penyelenggaraan yang meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan pelaksanaan Pemilihan; pembentukan PPK, PPS, dan KPPS; pembentukan Panwas Kabupaten/Kota, Panwas Kecamatan, PPL, dan Pengawas TPS; pemberitahuan dan pendaftaran pemantau Pemilihan; dan penyerahan daftar penduduk potensial Pemilih. Sedangkan tahapan pelaksanaan meliputi : pendaftaran bakal Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota; Uji Publik; pengumuman pendaftaran Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota; pendaftaran Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota; penelitian persyaratan Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota; penetapan Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota; pelaksanaan Kampanye; pelaksanaan pemungutan suara; penghitungan suara dan rekapitulasi hasil penghitungan suara; penetapan calon terpilih; penyelesaian pelanggaran dan sengketa hasil Pemilihan; dan pengusulan pengesahan pengangkatan calon terpilih.

Proses penyelenggaraan pilkada serentak memang lebih berkualitas, tetapi hasilnya tidak menjamin bagi terbentuknya pemerintahan efektif. Bisa dipastikan, hampir semua kepala daerah

yang dihasilkan pilkada serentak tetap berupa pemerintahan daerah terbelah, di mana kepala daerah terpilih bukan berasal dari partai atau koalisi partai yang mencalonkan kepala daerah terpilih tersebut. Lebih rumit lagi, fragmentasi politik di DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota sangat tinggi, sehingga tidak mudah bagi gubernur dan wakil gubernur serta bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota untuk mengambil kebijakan. Jika pun akhirnya disetujui bersama kepala daerah dan DPRD, kebijakan tersebut sudah terdistorsi oleh transaksi politik. (Pratama dan Maharddika, 2016: 71-72)

Titi Anggraini (2015: iii) mengutarakan bahwa untuk pertama kalinya Indonesia melangsungkan pemilihan umum kepala daerah (Pilkada) serentak di 254 daerah dalam waktu yang bersamaan 9 Desember 2015. Secara umum, pilkada serentak hadir sebagai sarana menguatkan konsolidasi demokrasi lokal di Indonesia. Jauh dari pada itu paling tidak terdapat tiga hal yang hendak dijawab dari hadirnya pilkada serentak: Pertama, untuk menciptakan penyelenggaraan pemilu yang efisien dan efektif. Kedua, untuk memperkuat drajat keterwakilan antara masyarakat dengan kepala daerahnya. Ketiga, menciptakan pemerintahan daerah yang efektif serta efisien dalam rangka menegaskan sistem pemerintahan presidensialisme.

**ANALISIS**

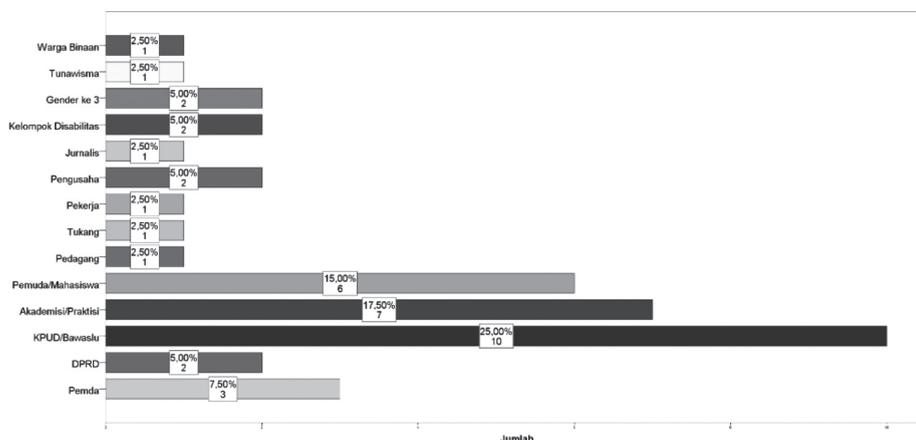
**A. Pemenuhan Hak Politik Warga Negara Dalam Proses Pilkada Langsung**

Pilkada langsung merupakan salah satu agenda dalam proses konsolidasi demokrasi tingkat lokal di Indonesia yang diberlakukan setelah keluarnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pemilihan kepala daerah atau yang biasa disebut pilkada adalah pemilihan umum untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung di Indonesia oleh penduduk daerah setempat yang memenuhi syarat yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 56.

Pemenuhan hak politik warga Negara dalam proses pilkada secara langsung yang dimaksudkan dalam tulisan ini adalah pengaruh yang mendatangkan akibat positif, netral dan negatif dari serangkaian kegiatan/proses pemilihan kepala daerah secara langsung terhadap hak politik warganegara (hak memilih dan dipilih; dan hak partisipasi efektif).

Deskripsi dan analisis berikut ini diawali dengan profil responden, tingkat partisipasi, pengaruh dari diselenggarakannya pilkada secara langsung serta yang terakhir penyempurnaan model pemilihan kepala daerah yang diinginkan oleh masyarakat.

**Grafik 1**  
**Profil Responden (n=40)**



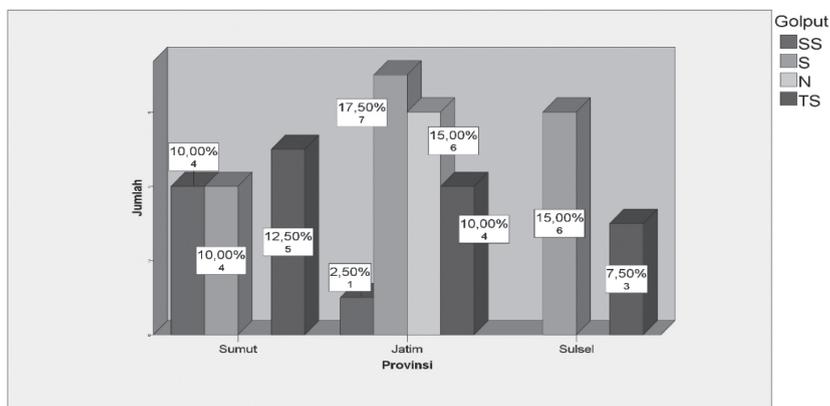
Sumber : Litbang HAM, 2014, diolah oleh peneliti

Hak partisipasi efektif dalam proses pilkada langsung dapat diukur dari salah satu indikator yaitu tingkat partisipasi pemilih. Pada saat pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Jawa Timur tahun 2013 yang lalu adalah 60 %, berarti pemilih yang mempunyai hak pilih tetapi tidak memilih sebesar 40 % (golput). Hal ini diakui baik, karena provinsi lain tidak mencapai 60 %. Begitu pun pada Provinsi Sulawesi Selatan, tingkat partisipasi pemilih pada saat pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur Sulawesi Selatan tahun 2013 yang lalu adalah 60 %, berarti pemilih yang mempunyai hak pilih tetapi tidak memilih sebesar 40 % (golput). Angka golput yang paling tinggi dari ke tiga provinsi dialami pada pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur Sumatera Utara yang digelar tanggal 7 Maret 2013. Angka golput mengalahkan perolehan suara gubernur. Ada kecenderungan tingkat kepercayaan pemilih cenderung rendah pada pasangan gubernur yang ada. Angkanya mendekati lebih dari 50 persen dari total Daftar Pemilih Tetap (DPT) yang jumlahnya sebesar 10.310.872 suara.

Angka golput yang cukup tinggi di tiga provinsi tersebut disebabkan oleh KPUD (Komisi Pemilihan Umum Daerah) kurang gencar melakukan sosialisasi kepada masyarakat terutama yang berada di pedesaan. Selain itu, alasan pemilih pada golput dikarenakan keletihan psikososial, dimana masyarakat sering menghadapi proses pemilihan baik di tingkat kabupaten/kota, provinsi dan nasional. Hal ini tergambar pada grafik 2 dibawah ini, dimana sebagian besar responden (55 %) menyatakan mengalami keletihan psikososial sedangkan 30 % responden tidak mengalami keletihan psikososial, sisanya 15 % responden menyatakan netral.

Mayoritas responden Sumatera Utara tidak setuju, mayoritas responden Jawa Timur dan Sulawesi Selatan menyatakan setuju. Pemilihan umum yang berulang-ulang, membuat mereka jenuh dan tidak peduli, karena hari H pemilihan mereka tetap di rumah saja atau sebagian lagi lebih mementingkan pergi berlibur.

**Grafik 2**  
**Alasan Golput Karena Keletihan Psikososial (n=40)**



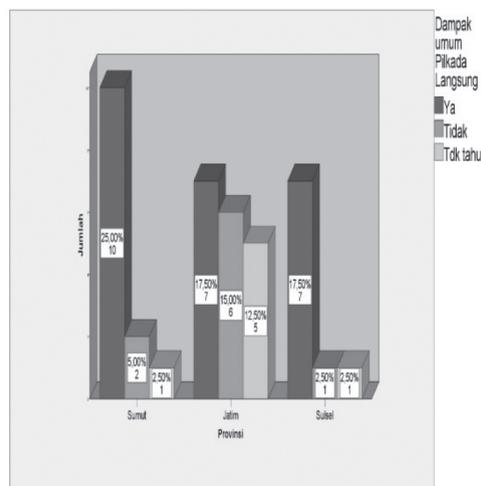
Sumber: Litbang HAM, 2014, diolah oleh peneliti

Selain itu rendahnya partisipasi pemilih disebabkan oleh hilangnya citra partai politik (parpol) yang belakangan gencar disorot oleh media massa atas dugaan kasus korupsi yang menyeret para kadernya. Contohnya adalah pudarnya kepercayaan pemilih terhadap parpol, karena banyak pemimpin parpol yang lebih mengutamakan kepentingan partainya ketimbang masyarakat. Saat ini masyarakat mencari pemimpin yang benar-benar dapat memperbaiki ekonomi yang menjadi tolok ukur kesejahteraan

masyarakat (wawancara dengan Benget Silitonga, Komisioner KPUD Provinsi Sumatera Utara).

Tingkat partisipasi pemilih meningkat atau menurun tergantung pada calon kepala daerah atau calon legislatif. Jika para calon kepala daerah atau calon legislatifnya berkompeten tentunya masyarakat akan antusias untuk mencoblos. KPU bertugashanya menyelenggarakan pemilihan ibarat kata hanya “menggelar tikar” saja (wawancara dengan Ismail Masse, Kasubbag Teknis dan Humas KPU Provinsi Sulawesi Selatan)

**Grafik 3**  
**Dampak Pilkada Secara Langsung**  
**Terhadap Hak Politik Warga Negara (n=40)**



Sumber: Litbang HAM, 2014, diolah oleh peneliti

Secara umum pemilihan kepala daerah secara langsung berdampak positif terhadap hak politik warga negara, hal ini dapat terungkap dari grafik 3 sebelumnya dimana sebagian besar responden (60 %) di tiga daerah yang menyatakan positif, sedangkan responden yang menyatakan negatif sebanyak 22,5 % dan sisanya sebanyak 17,5 % menyatakan netral.

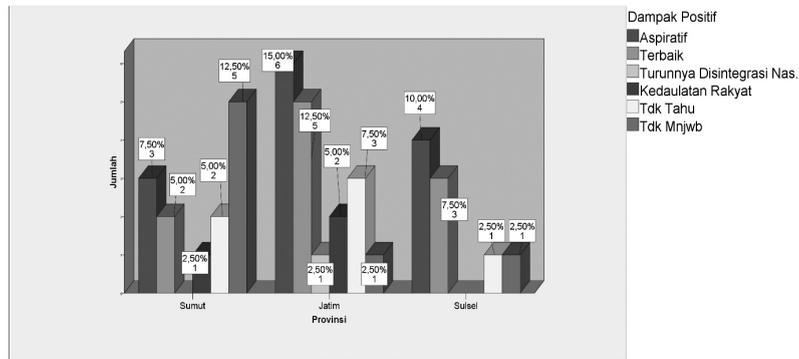
(wawancara dengan Ismail Masse, Kasubbag Teknis dan Humas KPU Provinsi Sulawesi Selatan) menerangkan bahwa pilkada langsung dinilai lebih baik daripada tidak langsung. Jika ada kekurangan dalam pelaksanaan pilkada langsung, tentunya perlu diperbaiki ke depannya baik itu perbaikan *human error* atau sistem pelaksanaan pilkada langsung.

Hal senada juga diutarakan oleh Yusuf Bangsawan dari Universitas Hasanuddin yang menyatakan bahwa pilkada secara langsung dinilai harus tetap dijalankan dan harus terus diperbaiki segala kekurangannya. Pilkada secara langsung merupakan bentuk demokrasi yang utuh, meskipun pelaksanaannya masih banyak kekurangan

Dari aspek kedaulatan politik pemilih, maka pilkada secara langsung lebih relevan. Kemudian dari aspek pemenuhan hak asasi manusia, pilkada secara langsung masih merupakan mekanisme yang tepat karena masyarakat mempunyai hak untuk memilih berdasarkan keyakinannya dan tidak dibatasi oleh siapapun (wawancara dengan Benget Silitonga, Komisioner KPUD Provinsi Sumatera Utara).

Sejumlah responden (32,5 %) menyatakan pemilihan kepala daerah secara langsung berdampak positif terhadap hak politik warga negara dikarenakan kepala daerah yang terpilih secara langsung lebih dekat, mendengarkan dan melaksanakan aspirasi pemilih dibandingkan masa pemilihan oleh DPRD. Sedangkan 25 % responden menyatakan bahwa kepala daerah yang terpilih secara langsung merupakan tokoh setempat yang terbaik dan memiliki keberpihakan tinggi kepada masyarakat. Serta 7,5 % responden menyatakan dengan pemilihan kepala daerah secara langsung maka kedaulatan berada di tangan rakyat. Selebihnya 32,5 % responden menyatakan ketidaktahuan dan tidak menjawab. Hal tersebut terlihat dari grafik 4 dibawah ini:

**Grafik 4**  
**Dampak Positif Pilkada Secara Langsung (n=40)**

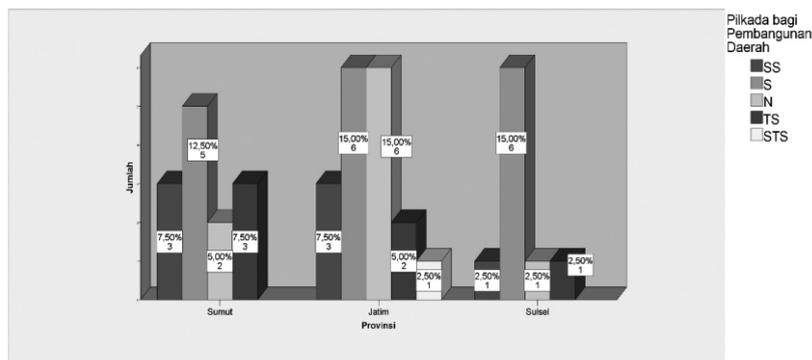


Sumber: Litbang HAM, 2014, diolah oleh peneliti

Dampak terpilihnya kepala daerah secara langsung juga berdampak positif terhadap pembangunan daerah dibandingkan dengan pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara tidak langsung (yang dipilih oleh DPRD). Hal tersebut

dapat dilihat pada grafik 5 dibawah ini, dimana sebagian besar responden (60%) menyatakan berdampak positif, sedangkan responden yang menyatakan berdampak negatif sebanyak 17,5 % dan sisanya sebanyak 22,5% menyatakan netral.

**Grafik 5**  
**Dampak Terpilihnya Kepala Daerah Secara Langsung Bagi Pembangunan Daerah (n=40)**



Sumber : Litbang HAM, 2014, diolah oleh peneliti

Data sebelumnya menunjukkan responden di tiga daerah penelitian optimis bahwa akan ada akibat positif terhadap pemilihan kepala daerah secara langsung di kemudian hari berkaitan dengan kualitas dan kuantitas pembangunan di daerahnya. Walaupun ada catatan data di Jawa Timur, dimana

terdapat sejumlah responden yang menyatakan netral atau tidak ingin memberikan penilaian terhadap hubungan antara pilkada langsung dan kualitas pembangunan di Jawa Timur. Berikut ini rincian tabel silang terkait dampak pilkada langsung yang cenderung positif:

**Tabel 1**  
**Dampak Pilkada Secara Langsung**

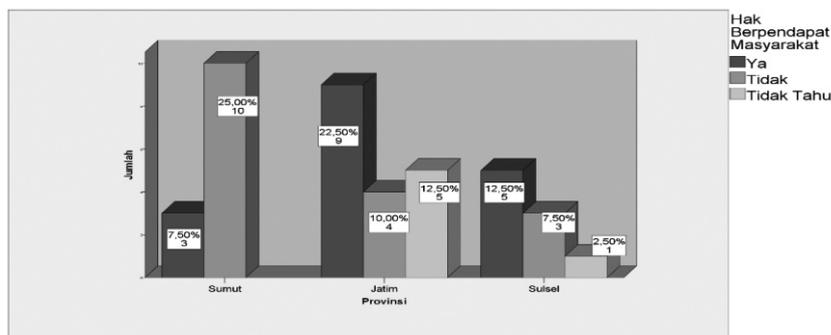
			Dmpk Plksung					Total	
			SS	S	N	TS	STS		
Provinsi	Sumut	Count	3	5	2	3	0	13	
		% within Provinsi	23,1%	38,5%	15,4%	23,1%	0,0%	100,0%	
		% within Dmpk Plksung	42,9%	29,4%	22,2%	50,0%	0,0%	32,5%	
	% of Total			7,5%	12,5%	5,0%	7,5%	0,0%	32,5%
	Jatim	Count	3	6	6	2	1	18	
		% within Provinsi	16,7%	33,3%	33,3%	11,1%	5,6%	100,0%	
		% within Dmpk Plksung	42,9%	35,3%	66,7%	33,3%	100,0%	45,0%	
	% of Total			7,5%	15,0%	15,0%	5,0%	2,5%	45,0%
	Sulsel	Count	1	6	1	1	0	9	
		% within Provinsi	11,1%	66,7%	11,1%	11,1%	0,0%	100,0%	
		% within Dmpk Plksung	14,3%	35,3%	11,1%	16,7%	0,0%	22,5%	
	% of Total			2,5%	15,0%	2,5%	2,5%	0,0%	22,5%
Total		Count	7	17	9	6	1	40	
		% within Provinsi	17,5%	42,5%	22,5%	15,0%	2,5%	100,0%	
		% within Dmpk Plksung	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	
		% of Total	17,5%	42,5%	22,5%	15,0%	2,5%	100,0%	

Sumber: Litbang HAM, 2014, diolah oleh peneliti

Ketika ditanyakan soal apakah ada dampak positif pilkada langsung dengan terbukanya ruang hak berpendapat masyarakat untuk lebih di dengar aspirasinya oleh kepala daerah terpilih,

jawabannya mayoritas responden adalah “ya” ada dampak positif untuk kasus Jawa Timur dan Sulawesi Selatan, namun “tidak” atau belum untuk kasus Sumatera Utara.

**Grafik 6**  
**Dampak Terpilihnya Kepala Daerah Terhadap Hak Berpendapat Masyarakat (n=40)**

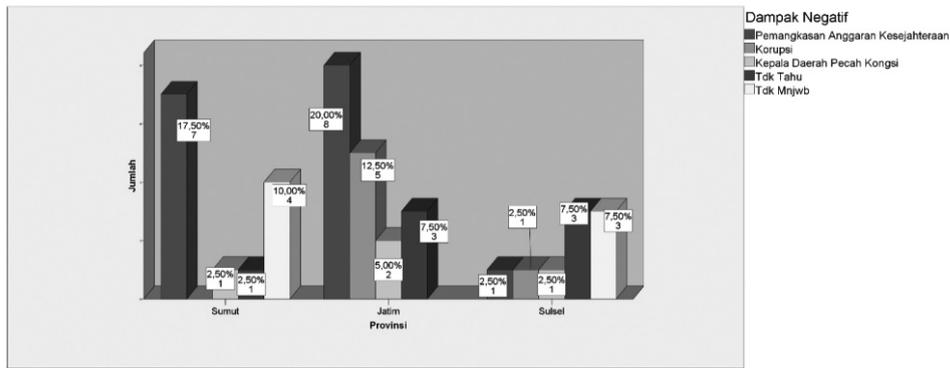


Sumber : Litbang HAM, 2014, diolah oleh peneliti

Selain itu, ada sejumlah responden (40%) menyatakan bahwa dengan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung mempunyai dampak negatif, karena dapat memangkas Anggaran Pendapatan dan Belanja

Daerah (APBD) terutama jika memangkas anggaran kesejahteraan publik dan anggaran fasilitas umum lainnya yang terlihat dari grafik 7 di bawah ini.

Grafik 7  
Dampak Negatif Pilkada Secara Langsung (n=40)



Sumber: Litbang HAM, 2014, diolah oleh peneliti

Tabel 2  
Dampak Negatif Pilkada Langsung

			Dmpk Negatif					Total
			Pangks Anggrn KS	Korupsi	Kbjkn Pro Pub	Tdk Tahu	Tdk Mnjwb	
Provinsi	Sumut	Count	7	0	1	1	4	13
		% within Provinsi	53,8%	0,0%	7,7%	7,7%	30,8%	100,0%
		% within Dmpk Negatif	43,8%	0,0%	25,0%	14,3%	57,1%	32,5%
	Jatim	% of Total	17,5%	0,0%	2,5%	2,5%	10,0%	32,5%
		Count	8	5	2	3	0	18
		% within Provinsi	44,4%	27,8%	11,1%	16,7%	0,0%	100,0%
	Sulsel	% within Dmpk Negatif	50,0%	83,3%	50,0%	42,9%	0,0%	45,0%
		% of Total	20,0%	12,5%	5,0%	7,5%	0,0%	45,0%
		Count	1	1	1	3	3	9
	Total	% within Provinsi	11,1%	11,1%	11,1%	33,3%	33,3%	100,0%
		% within Dmpk Negatif	6,3%	16,7%	25,0%	42,9%	42,9%	22,5%
		% of Total	2,5%	2,5%	2,5%	7,5%	7,5%	22,5%
Total	Count	16	6	4	7	7	40	
	% within Provinsi	40,0%	15,0%	10,0%	17,5%	17,5%	100,0%	
	% within Dmpk Negatif	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	
	% of Total	40,0%	15,0%	10,0%	17,5%	17,5%	100,0%	

Sumber: Litbang HAM, 2014, diolah oleh peneliti

Berkaitan dengan opini dampak negatif dari proses pilkada langsung, untuk kasus Sumatera Utara dan Jawa Timur, suara terbanyak menilai pengaruh buruknya adalah berupa terjadi pemangkasan anggaran kesejahteraan publik akibat tersedotnya biaya bagi penyelenggaraan pilkada langsung yang mahal. Pos APBD untuk perawatan jalan, dan sebagainya menurun kualitasnya karena “di *saving*”, ditabung untuk alokasi lain atau dikurangi untuk dianggarkan ke biaya pemilihan kepala daerah. Hal ini menggambarkan adanya

paradoks bahwa terjadi gejala seperti “besar pasak daripada tiang”. Demokrasi langsung yang diharapkan berdampak kepada kesejahteraan publik, namun berakibat turunnya kesejahteraan publik. Pada kasus di Sulawesi Selatan, suara terbanyak yang menilai bahwa tidak melihat dampak negatif pilkada langsung dan tidak tahu, berimbang.

Hal senada juga terungkap dari hasil wawancara yang dilakukan kepada Budi Wahono, SH, M.Si. (sekretariat dewan DPRD Provinsi

Jawa Timur) yang mengatakan penyelenggaraan pilkada secara langsung tidak hanya menghabiskan anggaran akan tetapi biaya lainnya seperti kampanye dan “serangan fajar” (uang sogok) sangat menghabiskan uang, sehingga calon kepala daerah tersebut tentunya ketika terpilih akan mengembalikan “modal” yang telah dikeluarkan.

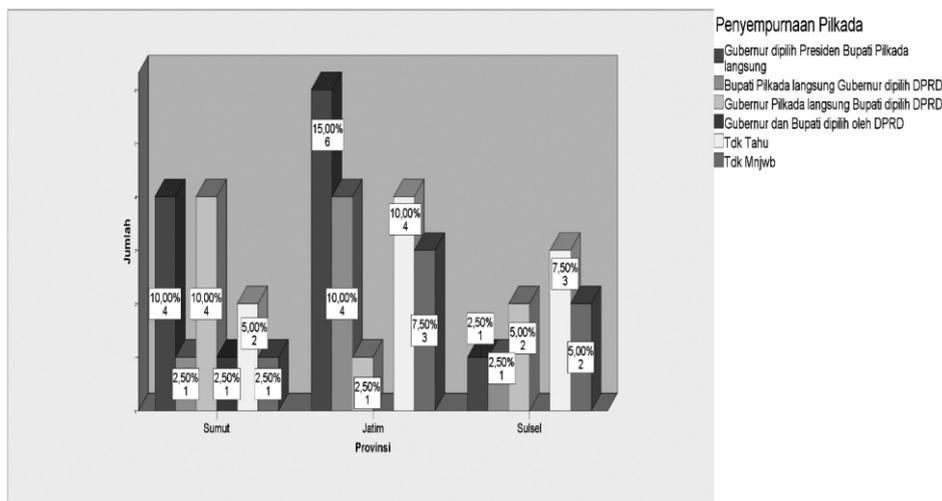
**Pelaksanaan Pilkada yang Diharapkan Oleh Masyarakat**

Pemilihan kepala daerah ke depannya diharapkan lebih baik lagi seperti pada grafik 8 berikutnya, dengan sebagian besar responden (27,5 %) menyatakan dalam pemilihan gubernur dan wakil gubernur diangkat oleh presiden yang

mewakili pemerintah pusat sedangkan dalam pemilihan bupati/walikota melalui pemilihan secara langsung.

Responden sebanyak 17,5 % menyatakan bahwa dalam pemilihan gubernur dan wakil gubernur melalui pemilihan secara langsung sedangkan dalam pemilihan bupati/walikota melalui DPRD. Responden sebanyak 15 % menyatakan bahwa dalam pemilihan gubernur dan wakil gubernur dipilih melalui DPRD sedangkan dalam pemilihan bupati/walikota melalui pemilihan secara langsung. Responden sebanyak 2,5 % menyatakan bahwa baik pemilihan gubernur dan wakil gubernur serta bupati/walikota dipilih melalui DPRD.

**Grafik 8**  
**Penyempurnaan Model Pemilihan Kepala Daerah**  
**Yang Diinginkan Oleh Masyarakat (n=40)**



Sumber: Litbang HAM, 2014, diolah oleh peneliti

**KESIMPULAN**

Penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung dinilai dari aspek pemenuhan hak politik warga negara cenderung demokratis, dimana rakyat yang mempunyai hak suara dapat memilih para pemimpinnya secara langsung. Pemilihan kepala daerah secara langsung berdampak positif terhadap pemenuhan hak politik warga negara dikarenakan kepala daerah yang terpilih secara langsung lebih melaksanakan aspirasi pemilih dibandingkan masa pemilihan oleh DPRD. Dampak langsung dari pemilihan kepala daerah secara langsung pun banyak positifnya diantaranya kepala daerah akan lebih

dekat dengan rakyat, pengawasan lebih terbuka, sehingga pembangunan daerah akan terlihat lebih nyata.

Angka golput yang cukup tinggi di tiga provinsi tersebut disebabkan oleh KPUD (Komisi Pemilihan Umum Daerah) kurang gencar melakukan sosialisasi kepada masyarakat terutama yang berada di pedesaan. Selain itu, alasan pemilih melakukan golput dikarenakan kelelahan psikososial, dimana masyarakat sering menghadapi proses pemilihan baik di tingkat kabupaten/kota, provinsi dan nasional.

Selain itu rendahnya partisipasi pemilih disebabkan oleh hilangnya citra partai politik

yang belakangan gencar disorot oleh media massa atas dugaan kasus korupsi yang menyeret para kadernya. Saat ini masyarakat mencari pemimpin yang benar-benar dapat memperbaiki ekonomi yang menjadi tolok ukur kesejahteraan masyarakat. Tingkat partisipasi pemilih meningkat atau menurun juga tergantung pada kompetensi dan *track record* dari calon kepala daerah itu sendiri. Jika para calon kepala daerah berkompeten dan berintegritas, tentunya masyarakat akan antusias untuk memilih.

Penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung tentunya mempunyai beberapa masalah, tetapi dari masalah itu tidak serta merta dapat dijawab melalui pemilihan kepala daerah secara tidak langsung.

## SARAN

Saran yang dapat disampaikan dalam penelitian ini, adalah sebagai berikut: *Opsi pertama*, untuk menghindari kejenuhan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemilihan umum (pemilihan gubernur dan wakil gubernur, pemilihan bupati dan wakil bupati/walikota dan wakil walikota, pemilihan presiden dan pemilihan legislatif) serta penghematan anggaran maka disarankan pelaksanaan pilkada disatukan antara pemilihan gubernur dan wakil gubernur dengan pemilihan bupati dan wakil bupati/walikota dan wakil walikota, dimana secara teknis dapat dilakukan dan secara anggaran dapat dilakukan secara *sharing budget*. Kelebihan dari opsi ini adalah adanya peningkatan partisipasi masyarakat dalam memberikan hak memilih dan adanya penghematan APBD. Sedangkan kekurangan dari opsi ini adalah rawan terjadinya konflik horizontal sehingga membutuhkan pengamanan lebih dari pihak keamanan.

*Opsi kedua*, yaitu gubernur di dalam otonomi daerah merupakan wakil pemerintah pusat di daerah maka dalam pemilihan gubernur dan wakil gubernur dapat diangkat oleh presiden dengan mekanisme KPUD memverifikasi persyaratan calon kepala daerah berupa *score probono public* kemudian DPRD melakukan *fit and proper test* dan melakukan pemeringkatan berdasarkan pembobotan kuantitatif dari calon yang memiliki skor tertinggi sampai terendah, dimana proses ini wajib dilaporkan ke masyarakat melalui media massa. Mekanisme selanjutnya

nama-nama calon gubernur dan wakil gubernur tersebut diserahkan kepada presiden untuk kemudian dipilih dan dalam konteks ini hak prerogatif presiden untuk menentukan gubernur dan wakil gubernur terpilih. Sedangkan dalam pemilihan bupati/walikota melalui pemilihan secara langsung. Kelebihan dari opsi ini adalah fungsi koordinasi dari pusat ke daerah akan lebih baik dimana gubernur merupakan perwakilan dari pemerintah pusat. Sedangkan kekurangan dari opsi ini adalah kurangnya partisipasi masyarakat dalam memberikan hak untuk memilih.

## DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Anggraini, Titi, "Evaluasi Pilkada Serentak 2015", Jurnal Pemilu dan Demokrasi #8, April 2016.
- Ashiddiqie, Jimly, *Hukum Tata negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*; Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM, Jakarta : Konstitusi Press, 2005.
- Djohan, Djohermansyah, "Masalah Krusial Pilkada", dalam Djohermansyah Djohan dan Made Suwandi (Ed), *Pilkada Langsung: Pemikiran dan Peraturan*, Jakarta: IIP Press, 2005.
- Gaventa, Jhon, Gaventa dan Camilo Valderama : *Partisipasi, kewargaan dan Pemerintah Daerah*, sebagai pengantar buku mewujudkan Partisipasi: Teknik Partisipasi Masyarakat untuk Abad 21, Jakarta: British Council dan New Economic Foundation, 2001.
- Hutabarat, Ramly, *Gagasan dan Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung di Indonesia* dalam Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 2 No. 2 Juni 2005.
- Institute for Criminal Justice Reform, Mengenal Konvenan Internasional Hak Sipil dan Politik*, 2012.
- Janedjri, M. Gaffar, *Demokrasi dan Pemilu di Indonesia*, Jakarta: konstitusi Press, 2013.
- Juliansyah, Elvi, *Pilkada, Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah*, Bandung : Mandar Maju, 2007.
- M. Pratama, Heroik dan Maharddika, "Prospek Pemerintahan Hasil Pilkada Serentak 2015", Jakarta, Yayasan Perłudem, 2016.
- Netta, Yulia, *Partisipasi Masyarakat dalam Penegakan Hak Asasi Manusia, Monograf: Negara Hukum Kesejahteraan*. Vol. I. PKKPUU: Fakultas Hukum Universitas Lampung, 2013.
- Perbawati, Candra, *Dimensi Hak Asasi Manusia dalam Pembangunan Hukum Nasional. Negara Hukum Kesejahteraan*, Seri Monograf, Vol. I.
- PKKPUU: Fakultas Hukum Universitas Lampung, 2013.
- Suhelmi, Ahmad, *Pemikiran Politik Barat*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2010.

## Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Hasil Amandemen
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3886)
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437)
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 Tentang Pengesahan Konvensi Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik (*International Covenant on Civil and Political Rights*) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 119, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4558)
- 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 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5656)

## Sumber Lain

- Tempo 26 April 2010 (<http://www.tempo.co/read/news/2010/04/26/078243258/Pilkada-Surakarta-Jadi-Bahan-Revisi-UU-Pemerintah-Daerah>)
- Harian Kompas, tanggal. 4 Juni 2010 dan tanggal. 03 Juli 2012