

Mewujudkan Nilai Demokrasi Rasional dalam Pemilihan Kepala Daerah Langsung dan Serentak di Indonesia

Dewi Haryanti

Program Studi Ilmu Hukum, Universitas Maritim Raja Ali Haji, Indonesia.

Email: dewiharyanti@umrah.ac.id

Haris Budiman

Fakultas Hukum, Universitas Kuningan, Indonesia

Email: haris.budiman@uniku.ac.id

Abstract

The direct and simultaneous election of regional heads is a tangible form of implementing regional autonomy because the people can directly elect the leaders they want. Therefore, the government has prepared legislation to support the direct election of regional heads. The problems discussed in this study are how the implementation and problems that occur in direct and simultaneous regional head elections and the efforts that can be made to resolve these problems to realize a more democratic and ideal election for the region. The research method is in the form of descriptive empirical legal research with a socio legal research approach. The results of the study show that the implementation of direct and simultaneous regional head elections in 2015, 2017 and 2018 still found various problems from the stage starting to the election results, for this reason it is necessary to reform the legislation on regional head elections based on rational democratic principles. so that the implementation of the next regional head election can be carried out more democratically according to the aspirations of the people and regional conditions.

Keywords: Regional Head Election; Democratic; Rational

Abstrak

Pemilihan kepala daerah secara langsung dan serentak merupakan bentuk nyata pelaksanaan otonomi daerah karena rakyat bisa memilih secara langsung para pemimpin yang dikehendakinya. Oleh karena itu pemerintah telah menyiapkan perangkat perundang-undangan untuk mendukung kegiatan pemilihan kepala daerah secara langsung tersebut. Permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini adalah bagaimana pelaksanaan serta permasalahan yang terjadi dalam Pemilihan kepala daerah secara langsung dan serentak serta upaya yang bisa dilakukan untuk menyelesaikan problematika tersebut untuk mewujudkan pemilihan yang lebih demokratis dan ideal bagi daerah. Metode penelitian berupa penelitian hukum empiris yang bersifat deskriptif dengan pendekatan socio legal research. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung dan serentak pada tahun 2015, 2017 dan 2018 masih ditemukan berbagai permasalahan dari sejak tahapan dimulai sampai pada hasil Pemilihan, untuk itu perlu dilakukan pembaharuan perundang-undangan Pemilihan kepala daerah berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi yang rasional agar pelaksanaan pemilihan kepala daerah berikutnya dapat terlaksana lebih demokratis sesuai aspirasi masyarakat dan kondisi daerah.

Kata Kunci: Pemilihan Kepala Daerah; Demokratis; Rasional

PENDAHULUAN

Pemilihan kepala daerah secara langsung dapat dikatakan sebagai salah satu bentuk nyata pelaksanaan otonomi daerah, di mana rakyat dapat langsung memilih para pemimpin yang dikehendaki secara langsung. Mekanisme kampanye dan proses lain akan membuat para calon pemimpin daerah dikenal lebih baik oleh rakyatnya.¹ Di Indonesia penyelenggaraan pemilihan kepala daerah, diawali tahun 2014 yang diatur dengan Undang-Undang Nomor 22

¹ Kristiyanto, EN. (2017). "Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Serentak di Indonesia: Studi di Batam". Jurnal Penelitian Hukum DE JURE, 17 (1): 48-56

Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Namun undang-undang ini tidak dapat dijalankan karena adanya penolakan secara luas oleh rakyat yang tidak menerima mekanisme pemilihan kepala daerah dilakukan secara tidak langsung melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Akhirnya pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2015 yang mengatur pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung. Selanjutnya Perppu tersebut ditetapkan sebagai Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015. Di dalam undang-undang tersebut digunakan istilah pemilihan bukan pemilihan umum. Hal tersebut menunjukkan bahwa seharusnya Komisi Pemilihan Umum bukan lagi sebagai penyelenggara pemilihan kepala daerah, namun tetap memiliki peran dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah berupa penerima pertanggungjawaban yang disampaikan oleh penyelenggara pemilihan.²

Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota memuat ketentuan tentang pemilihan kepala daerah secara langsung. Berdasarkan hasil Rapat Paripurna tahun 2015, DPR menyetujui Rancangan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Namun dalam perjalanannya undang-undang ini pun mengalami beberapa perubahan karena masih menemukan sejumlah kendala. Perubahan tersebut dituangkan ke dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan 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. Dengan dasar undang-undang inilah pemilihan kepala daerah serentak untuk gelombang pertama diselenggarakan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, Pemilihan kepala daerah secara langsung dan serentak pertama kali dilaksanakan pada tahun 2015.³

Seiring dengan selesainya pemilihan kepala daerah serentak tahun 2015, yang ternyata di lapangan menimbulkan berbagai permasalahan maka Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 mengalami perubahan yang dituangkan ke dalam Undang-Undang Nomor 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, dan undang-undang ini kemudian dijadikan sebagai dasar penyelenggaraan pemilihan kepala daerah gelombang berikutnya tahun 2017 dan 2018.

Pemilihan kepala daerah tahun 2017 dan 2018 yang didasarkan pada Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 pada dasarnya telah berjalan dengan baik dan demokratis namun pelaksanaan di lapangan masih tetap menyisakan berbagai permasalahan yang terjadi baik dari mulai tahapan persiapan, tahapan pelaksanaan maupun tahapan hasil Pemilihan. Padahal tahun 2024 akan diselenggarakan pemilihan kepala daerah secara langsung dan serentak nasional di seluruh wilayah Indonesia, oleh karena itu perlu ada upaya agar pelaksanaan pemilihan kepala daerah serentak nanti tidak lagi menimbulkan permasalahan-permasalahan yang akan menurunkan kualitas Pemilihan Kepala Daerah. Penelitian ini menggambarkan, *pertama*: pelaksanaan serta permasalahan yang terjadi dalam Pemilihan

² Ansori. (2017). "Legalitas Hukum Komisi Pemilihan Umum Daerah Dalam Penyelenggarakan Pilkada". Jurnal Konstitusi, 14 (3): 554-572

³ Tedjo, P. (2018). "Peran Demokrasi, Pilkada Serentak Tahun 2018 Tantangan dan Harapan". Jurnal Mimbar Administrasi, 2 (1).

kepala daerah secara langsung dan serentak pada tahun 2015, 2017 dan 2018; dan *kedua*: upaya yang bisa dilakukan untuk menyelesaikan permasalahan tersebut untuk mewujudkan pemilihan kepala daerah yang lebih demokratis dan ideal bagi daerah.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum empiris yang bersifat deskriptif dengan pendekatan *socio legal research* yaitu dengan menganalisis tentang reaksi dan interaksi yang terjadi ketika peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemilihan kepala daerah diterapkan dalam masyarakat, dalam hal ini yaitu masyarakat pemilih, termasuk juga penyelenggara dan peserta pemilihan pada pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Menurut Soejono Soekanto, penelitian hukum dibagi menjadi dua macam, yaitu penelitian hukum normatif dan penelitian hukum empiris. Penelitian hukum normatif atau disebut juga penelitian kepustakaan adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka. Penelitian hukum empiris atau penelitian hukum sosiologis adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti data primer.⁴ Berbeda dengan Soetandyo Wignjosoebroto yang juga membagi penelitian hukum menjadi dua yaitu penelitian hukum doktrinal dan penelitian hukum non doktrinal. Penelitian hukum doktrinal merupakan penelitian yang mengkaji hukum yang dikonsepsikan dan dikembangkan atas dasar doktrin yang dianut oleh sang pengonsep atau sang pengembangnya. Penelitian hukum non doktrinal merupakan penelitian yang mengkaji hukum yang dikembangkan bukan berdasarkan doktrin, tetapi hukum yang hidup dan berkembang serta berlaku dalam masyarakat.⁵

HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1. Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2015, 2017, dan 2018

1) Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2015

Pelaksanaan pemilihan kepala daerah (pilkada) secara langsung dan serentak pada tahun 2015 diikuti oleh 269 daerah di Indonesia. Pilkada yang awalnya diharapkan bisa mewujudkan idealitas demokratisasi di daerah, kenyataannya masih menimbulkan berbagai permasalahan sejak tahapan awal dimulai sampai dengan proses pelantikan. Pada tahapan persiapan persoalan yang paling krusial dalam rangka penyelenggaraan pemilihan adalah masalah anggaran. Ketentuan anggaran diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 disahkan tanggal 02 Februari 2015 sedangkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 disahkan pada tanggal 18 Maret 2015, sementara Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 merupakan penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 yang mana artinya pengaturan pendanaan kegiatan pemilihan kepala daerah yang dibebankan pada APBN sudah diatur sejak tahun 2014. Akibat perubahan tersebut berdampak terhadap pelaksanaan tahapan pemilihan karena ketidaksiapan anggaran sejumlah daerah.⁶

Pada tahap pemutahiran dan penyusunan daftar pemilih muncul persoalan hak pilih. Hak pilih pada pemilihan kepala daerah sangat berkaitan dengan penyusunan daftar pemilih

⁴ Soekanto, S dan Mamuji, S. (2010). *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, hal. 13-14

⁵ Wignjosoebroto, S. (2002). *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*. Jakarta: Huma, hal. 147-160.

⁶ Aziz, NLL. (2016). "Politik Anggaran dalam Pelaksanaan Pilkada Serentak di Indonesia". *Jurnal masyarakat Indonesia*, 42 (1): 51-64

karena semua pemilih harus terdaftar dalam daftar pemilihan baik itu dalam Daftar Pemilih Tetap, Daftar Pemilih Sementara, maupun Daftar Pemilih Tambahan. Permasalahan yang sering muncul terhadap persoalan hak pilih ini adalah data yang tidak akurat seperti warga yang memenuhi syarat sebagai pemilih tapi tidak terdaftar dalam daftar pemilih atau sebaliknya yaitu warga yang pada awalnya memenuhi syarat sebagai pemilih tapi karena beralih status (menjadi TNI atau Polri) justru terdaftar dalam daftar pemilih, pemilih ganda, pemilih siluman, bahkan ada pemilih yang di bawah umur, dan sebagainya. Permasalahan yang berkaitan dengan hak pilih sudah muncul sejak dalam tahapan pemutakhiran daftar pemilih dimana sumber data untuk pemutakhiran yaitu DP4 yang diterima oleh KPU adalah data yang sama dengan data yang digunakan pada pemilu legislative. Akibatnya ada pemilih yang ketika pada pemilu legislatif namanya terdaftar dalam daftar pemilih namun ketika pilkada namanya tidak terdaftar dalam daftar pemilih.

Secara umum jumlah dan jenis pelanggaran pada tahapan ini dapat terlihat dari table di bawah ini :

Tabel 1. Jumlah Dan Jenis Pelanggaran Pada Tahapan Pemutakhiran Dan Penyusunan Daftar Pemilih, 2015

No.	Jenis Pelanggaran	Jumlah Pelanggaran	Terdapat di Jumlah Daerah
1	Daftar pemilih ganda, tidak terdaftar dan tidak valid	303	56 kabupaten/kota di 22 provinsi
2	Pengawasan pemilihan tidak memperoleh salinan DP4/DPS	3	2 kabupaten/kota di 2 provinsi
3	PPDP tidak profesional dalam pemutakhiran	50	15 kabupaten/kota di 9 provinsi
4	Pemasangan APK pada masa pemutakhiran data	2	1 kabupaten/kota
5	Permasalahan dalam penetapan DPT/DPS	12	6 kabupaten/kota di 4 provinsi
6	Tidak melakukan rapat pleno penetapan DPS/DPTb	5	3 kabupaten/kota di 2 provinsi
7	PPS diberikan uang oleh paslon dalam verifikasi	2	1 kabupaten/kota
8	PPDP tidak melakukan coklit langsung	22	8 kabupaten/kota di 5 provinsi
9	DPS tidak diumumkan	2	1 kabupaten/kota
10	Rekap daftar pemilih tidak mengundang tim kampanye	2	1 kabupaten/kota
11	Masalah penerbitan surat domisili	2	1 kabupaten/kota
12	TNI masih terdaftar dalam daftar pemilih	8	2 kabupaten/kota di 2 provinsi
13	Penyelenggara tidak melaksanakan rekomendasi Panwas	2	1 kabupaten/kota
14	Keabsahan data rekapitulasi daftar hasil pemutakhiran dan penetapan DPS	2	1 kabupaten/kota
15	Tidak sesuai jumlah DPT pada rekap kecamatan dengan rekap kabupaten	7	4 kabupaten/kota
16	Penetapan DPT ulang oleh KPU tanpa Panwas	3	2 kabupaten/kota di provinsi
17	Perubahan DPT oleh KPU	2	1 kabupaten/kota
18	Pembentukan posko pemasangan calon	2	1 kabupaten/kota
19	Pertemuan diduga sebagai kampanye	2	1 kabupaten/kota
20	Penurunan alat sosialisasi SKPD bergambar paslon	2	1 kabupaten/kota

Sumber: Badan Pengawas Pemilihan Umum (BAWASLU) Republik Indonesia, 2016

Pada Tahap pencalonan, yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 serta PKPU Nomor 9 Tahun 2015 dan mengalami perubahan dengan PKPU Nomor 12 Tahun 2015 permasalahan yang muncul adalah terkait fenomena calon tunggal. Fenomena ini sangat unik, dimana undang-undang belum mengatur tentang kondisi peserta pemilihan hanya satu pasangan calon saja (calon tunggal). Dalam Pasal 49 ayat (8) dan Pasal 50 ayat (8) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 hanya menuangkan ketentuan bahwa bila dari hasil penelitian kelengkapan dan/atau perbaikan persyaratan pasangan calon Gubernur dan pasangan calon bupati/walikota menghasilkan pasangan calon yang memenuhi persyaratan kurang dari 2 pasangan calon, tahapan pelaksanaan pemilihan ditunda paling lama 10 hari. Dalam hal ini, dapat dipahami bahwa undang-undang menghendaki peserta pemilihan minimal dua pasangan calon, hal ini dapat dilihat dalam ketentuan yang mengatur terkait penetapan pasangan calon pada Pasal 51 ayat (2) dan 52 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 yang mengatur bahwa berdasarkan berita acara penetapan pasangan calon gubernur dan pasangan calon bupati/walikota, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota menetapkan paling sedikit 2 (dua) pasangan calon.

Dalam kegiatan kampanye pada pilkada tahun 2015, telah terjadi pelanggaran dalam bentuk pelanggaran pidana pemilu dan pelanggaran administrasi. Adapun bentuk pelanggaran dapat dilihat dalam tabel berikut:

Tabel 2. Trend Pelanggaran Pada Tahapan Kampanye, 2015

No	Trend Pelanggaran Pidana Pemilu			Trend Pelanggaran Administrasi		
	Jenis Pelanggaran	Jumlah Pelanggaran	Daerah	Jenis Pelanggaran	Jumlah Pelanggaran	Terdapat di Jumlah Daerah
1	Kampanye hitam	43	8 kab/ kota di 7 provinsi	Tidak profesional dalam pembuatan/ pemasangan APK	53	14 kab/ kota di 8 provinsi
2	Politik uang	92	21 kab/ kota di 10 provinsi	Pemasangan APK tidak sesuai dengan ketentuan perundang-undangan	1667	96 kab/ kota di 27 provinsi
3	Penggunaan fasilitas negara	25	7 kab/ kota di 4 provinsi	Salah dalam penetapan zona kampanye	2	1 kab/ kota
4	Kampanye di tempat yang dilarang	59	14 kab/ kota di 10 provinsi	Penyelenggara pemilu ikut serta dalam kampanye	13	6 kab/ kota di 4 provinsi
5	Pengrusakan/ pengilangan APK	232	28 kab/ kota di 15 provinsi	Kampanye di luar jadwal	13	3 kab/ kota
6	Kampanye di luar jadwal	74	16 kab/ kota di 12 provinsi	Kampanye tidak sesuai ketentuan perundang-undangan	34	6 kab/ kota di 4 provinsi
7	Konvoi/ arak-arakan	7	3 kab/ kota	Iklan kampanye di media massa tidak sesuai ketentuan perundang-undangan	34	6 kab/ kota di 3 provinsi
8	Kampanye negatif	5	2 kab/ kota	Bahan kampanye tidak sesuai dengan peraturan	11	4 kab/ kota di 4 provinsi
9				Pengumpulan laporan dana kampanye tidak sesuai ketentuan	10	3 kab/ kota di 3 provinsi
10				Branding kendaraan untuk kampanye	5	2 kab/ kota di 2 provinsi
11				Penggunaan logo partai lawan	2	1 kab/ kota
12				Penyalahgunaan media sosial/ kampanye di media sosial tidak terdaftar	8	3 kab/ kota di 2 provinsi

13	Sumbangan dana kampanye melebihi batas maksimal	2	1 kab/ kota di 1 provinsi
14	Perangkat nagari ikut kampanye	34	4 kab/ kota
15	Kampanye tanpa cuti	34	1 kab/ kota
16	Kampanye melibatkan anak	34	4 kab/ kota

Sumber: Badan Pengawas Pemilihan Umum (BAWASLU) Republik Indonesia, 2016

Berdasarkan data dalam tabel tersebut di atas, dapat dilihat bahwa 5 jenis pelanggaran pidana pemilu terbanyak pada masa kampanye adalah 1) pengrusakan/pengilangan APK sebanyak 232 pelanggaran; 2) politik uang sebanyak 92 pelanggaran; 3) kampanye di luar jadwal sebanyak 74 pelanggaran; 4) kampanye di tempat yang dilarang sebanyak 59 pelanggaran; dan 5) kampanye hitam sebanyak 43 pelanggaran. Sedangkan 5 jenis pelanggaran administrasi terbanyak yaitu pemasangan ATK tidak sesuai dengan ketentuan perundang-undangan sebanyak 1667 pelanggaran, tidak profesional dalam pembuatan/pemasngan APK sebanyak 53 pelanggaran, dan kampanye tidak sesuai dengan ketentuan perundang-undangan, iklan kampanye di media massa tidak sesuai ketentuan perundang-undangan, perangkat nagari ikut kampanye masing-masing sebanyak 34 pelanggaran.

Persoalan penegakan hukum pemilu dalam pilkada 2015 berkaitan dengan sengketa pencalonan yang berlarut-larut, tidak hanya Bawaslu atau Panwaslu saja yang terlibat dalam penyelesaian sengketa tapi sudah sampai pada penyelesaian di tingkat pengadilan baik Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara maupun Mahkamah Agung. Bahkan berimplikasi juga terhadap penyelenggara pemilihan, yang dilaporkan ke Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Selain itu juga terjadi sengketa kepengurusan partai politik yang di tubuh Partai Golongan Karya (Golkar) dan Partai Persatuan Pembangunan (PPP) yang berdampak pada persoalan syarat pencalonan terhadap pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik pada pemilihan kepala daerah. Ketentuan Pasal 42 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 mengatur bahwa pendaftaran pasangan calon oleh partai politik atau gabungan partai politik ditandatangani oleh para ketua dan para sekretaris partai politik sesuai dengan tingkatannya disertai surat keputusan masing-masing pengurus partai politik tingkat pusat tentang persetujuan atas calon yang diusulkan partai politik di daerah sesuai dengan tingkatannya. Hal ini menunjukkan bahwa partai politik tingkat pusat memiliki peran penting dalam memberikan keputusan terkait persetujuan pencalonan yang diusulkan oleh partai politik daerah. Sebagai dasar teknis bagi KPU dalam memastikan kepengurusan partai politik sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 42 undang-undang di atas, maka KPU mengacu pada Pasal 34 PKPU Nomor 9 tahun 2015 yang mengatur bahwa KPU berkoordinasi dengan menteri (dalam hal ini menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia) untuk mendapatkan salinan keputusan terakhir tentang kepengurusan partai politik tingkat pusat sebelum masa pendaftaran pasangan calon.

Sengketa kepengurusan Partai Golkar dan PPP berlangsung hampir setahun lebih. Berdasarkan ketentuan PKPU, bila SK Kepengurusan partai politik sedang disengketakan di pengadilan, maka KPU akan menunggu keputusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Namun apabila sampai dengan batas waktu pencalonan tidak ada putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap maka partai politik yang bersengketa tidak dapat mengajukan pasangan calon pada pemilihan kepala daerah yang sedang berlangsung. Beberapa partai politik termasuk Partai Golkar dan PPP tidak menerima ketentuan ini karena mereka

menghendaki agar tetap dapat mengajukan pasangan calon. Akibatnya, KPU dipanggil oleh Komisi II DPR untuk pemecahan masalah tersebut dengan harapan KPU dapat memberikan ruang bagi partai politik yang masih menghadapi sengketa kepengurusan. Meskipun awalnya KPU tidak ingin merubah PKPU Nomor 9 tahun 2015 namun akhirnya sebagai jalan tengah maka KPU merubah PKPU tersebut dengan PKPU Nomor 12 Tahun 2015 yang pada dasarnya memberikan peluang bagi partai politik terkait untuk dapat mengajukan pasangan calon dengan syarat dua kubu yang bersengketa mengajukan pasangan calon yang sama.

Selain sengketa kepengurusan partai yang berimplikasi pada penundaan sementara terhadap tahapan, terdapat juga sengketa pencalonan lainnya yang berkaitan dengan penegakkan hukum pemilu yang berujung pada penundaan pemilihan kepala daerah. Berdasarkan jadwal pemilihan, sengketa Tata Usaha Negara (TUN) pemilu dimulai sejak penetapan pasangan calon pada tanggal 24 Agustus 2015 sampai dengan 17 November 2015. Namun kenyataannya hingga batas akhir sengketa TUN Pemilu, penyelesaian sengketa tersebut masih terus berlanjut hingga sehari menjelang hari pemungutan suara. Terdapat 5 daerah yang ditunda pemilihan kepala daerahnya akibat dari sengketa pencalonan yaitu daerah Provinsi Kalimantan Tengah, dimana dalam rangka menindaklanjuti putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP), melalui rapat pleno KPU telah membatalkan pasangan calon gubernur yaitu Ujang – Iskandar. Pasangan calon tersebut tidak menerima keputusan KPU dan menggugat keputusan tersebut hingga ke PTTUN Jakarta Pusat. Gugatan pasangan calon dikabulkan oleh PTTUN yang memutuskan KPU Provinsi Kalimantan Tengah untuk memasukan pasangan calon dalam daftar calon. Putusan baru diterima sehari menjelang pemungutan suara. Sementara, KPU Provinsi Kalimantan Tengah telah mempersiapkan semua logistik pemilu seperti mencetak surat suara dan mendistribusikannya untuk perlengkapan di hari pemungutan suara. Hal tersebut berimplikasi pada penundaan pilkada di Provinsi Kalimantan Tengah.

Tiga daerah lainnya yaitu 1) Kabupaten Simalungun di Sumatera Utara dimana PTTUN Medan mengeluarkan putusan sela yang menunda sementara pemilihan kepala daerah Kabupaten Simalungun. JR Saragih tersangkut korupsi yang kasusnya sudah berada di Mahkamah Agung; 2) Kabupaten Fak-Fak di Papua Barat, dimana putusan PTTUN Makassar mengabulkan gugatan pasangan calon Nimbitkendik – Abdulrahman. Sebelumnya KPU tidak meloloskan pasangan calon tersebut karena tidak memenuhi syarat; 3) Kota Manado di Sulawesi Utara, dimana PTTUN Makassar mengeluarkan putusan sela terhadap gugatan yang diajukan pasangan calon Jimmy Rimba Rogi – Bobi Daud untuk menunda sementara pelaksanaan pemilihan kepala daerah di Kota Manado. Jimmy dibatalkan oleh KPU atas dasar rekomendasi Bawaslu dan arahan KPU sebagai pasangan calon peserta pemilu karena masih berstatus narapidana bebas bersyarat.

Dengan ditundanya pelaksanaan pemilihan kepala daerah di 5 daerah yang terdiri dari 1 provinsi, 2 kabupaten, dan 2 kota sebagaimana tersebut di atas, maka pemilihan kepala daerah pada tahun 2015 dilaksanakan oleh 264 daerah secara serentak secara serentak dari 269 daerah yang seharusnya melaksanakan pemilihan kepala daerah.

Akibat dari sengketa pencalonan yang berlarut-larut pada pemilihan kepala daerah tahun 2015 berdampak pada menumpuknya sengketa hasil pemilihan di Mahkamah Konstitusi. Terkait sengketa hasil Pemilihan undang-undang menggunakan istilah perselisihan hasil pemilihan, diatur dalam Pasal 156 sampai dengan 158 Undang-undang

Nomor 1 Tahun 2015 dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015. Perselisihan hasil pemilihan atau sengketa hasil pemilihan merupakan perselisihan antara KPU Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota dan peserta pemilihan mengenai penetapan perolehan suara hasil pemilihan, yang mana pada dasarnya pemohon mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan suara.

Pasal 157 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 mengamanatkan bahwa perkara perselisihan diperiksa dan diadili oleh badan peradilan khusus, bahkan ketentuan sebelumnya pada Pasal 159 Undang-Undang Nomor 1 tahun 2015 mengatur bahwa penyelesaian sengketa hasil pemilihan ditangani oleh hakim adhoc di Pengadilan Tinggi yang ditetapkan oleh Mahkamah Agung dan apabila pihak tidak menerima putusan Pengadilan Tinggi dapat mengajukan keberatan ke Mahkamah Agung paling lama 3 hari sejak putusan Pengadilan Tinggi dibacakan (dan Pasal ini sudah dihapus dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015). Sehubungan dengan belum terbentuknya badan peradilan khusus, maka masih dalam pasal yang sama dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 yang pada intinya bila badan peradilan khusus belum terbentuk maka perkara perselisihan hasil pemilihan diperiksa dan diadili oleh Mahkamah Konstitusi sampai dibentuknya badan peradilan khusus. Dan putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final dan mengikat.

2) Pemilihan Kepala Daerah Gelombang Kedua Tahun 2017

Penyelenggaraan Pemilihan kepala daerah seraca langsung dan serentak tahun 2017 diikuti oleh 101 daerah, 7 provinsi, 18 kota dan 76 kabupaten. Diselenggarakan pada tanggal 15 Pebruari 2017, telah berjalan dengan baik, namun demikian sebagaimana pemilihan tahun 2015, data dari Bawaslu RI mencatat ada beberapa pelanggaran yang terjadi dalam pilkada serentak tahun 2017 ini sebagaimana table dibawah ini :

Tabel 3. Jumlah Pelanggaran Pada Semua Tahapan Pilkada, 2017

No.	Tahapan	Jumlah Pelanggaran
1	Persiapan	91
2	Pemutakhiran Data Pemilih	135
3	Pencalonan	293
4	Kampanye	1337
5	Logistik	21
6	Pungut hitung	382
7	Rekapitulasi	88
	Total Pelanggaran	2347

Sumber: Badan Pengawas Pemilihan Umum (BAWASLU) Republik Indonesia, 2018

Dari tabel di atas, menunjukkan bahwa jumlah pelanggaran terbanyak terjadi pada tahap kampanye dan yang paling sedikit terjadi pada tahap pengadaan dan pendistribusian perlengkapan pemungutan suara dan penghitungan suara (logistik).

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pada pemilihan kepala daerah tahun 2017 ini juga tidak terlepas dari masalah keterlambatan anggaran di beberapa daerah, meskipun undang-undang membenarkan adanya dukungan dari APBN. Keterlambatan anggaran di maksud bisa berupa keterlambatan dalam penyediaan anggaran yang otomatis mengalami keterlambatan dalam penandatanganan NPHD dan bahkan ada yang mengalami keterlambatan dalam pencairan anggaran. Terkait jadwal, berdasarkan PKPU Nomor 3, Nomor 4, dan Nomor 7

Tahun 2016 tentang Tahapan (ada 3 PKPU tentang tahapan karena telah 2 kali mengalami perubahan) bahwa batas akhir penyusunan program dan anggaran adalah tanggal 22 Mei 2016. Berdasarkan PKPU Nomor 3 tentang Tahapan dan PKPU Nomor 4 tentang perubahan atas tahapan, batas akhir jadwal penyusunan dan penandatanganan NPHD adalah tanggal 22 Mei 2016, berbeda dengan PKPU Nomor 7 Tahun 2016 tentang perubahan kedua PKPU tahapan, yang mana batas akhir penyusunan dan penandatanganan NPHD adalah 15 September 2016. Dengan adanya perubahan jadwal PKPU tentang Tahapan Pada Pemilihan Kepala Daerah tahun 2017 ini membuktikan bahwa ada permasalahan dalam proses penyusunan dan penandatanganan NPHD sebagai dasar untuk penggunaan anggaran terhadap pelaksanaan pemilihan.

Disamping permasalahan anggaran, juga terlambatnya pengesahan regulasi terkait Perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Perubahan dilakukan dalam bentuk pembahasan revisi terbatas yang baru selesai di bulan Juni 2016 dan baru diundangkan pada tanggal 1 Juli 2016. Sementara, berdasarkan PKPU tentang tahapan pelaksanaan pemilihan kepala daerah tahun 2017, jadwal proses penyusunan daftar pemilih sudah dimulai sejak tanggal 18 Agustus 2016, bahkan proses pengolahan Daftar Penduduk Potensial Pemilihan Pemilihan (DP4) sudah dimulai sejak tanggal 12 Juli 2016. Akibat keterlambatan dari pengesahan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang menjadi salah satu dasar hukum untuk pelaksanaan pemilihan kepala daerah tahun 2017 juga berimplikasi pada keterlambatan KPU dalam penyusunan dan penetapan PKPU tentang pemutakhiran data pemilih. Meskipun masih ada PKPU tentang pemutakhiran data pemilih pada pemilihan kepala daerah gelombang pertama tahun 2015, namun tentunya belum dapat memenuhi ketentuan yang diamanatkan oleh undang-undang sehingga perlu adanya revisi dalam rangka penyesuaian. Selain itu, setelah PKPU disahkan maka harus disosialisasikan dan dilakukan pelatihan terhadap penyelenggara atau petugas pemutakhiran bagi seluruh jajaran.

Pembahasan rancangan PKPU tentang pemutakhiran data pemilih juga mengalami waktu yang cukup panjang dan alot terutama yang menyangkut materi syarat untuk didaftarkan dalam daftar pemilih yang menjadi penyebab perdebatan. Hal yang menjadi perdebatan adalah terkait KTP elektronik, DPR dan Pemerintah bersepakat bahwa KTP elektronik dijadikan dokumen wajib untuk menjadi pendukung calon perseorangan dan dokumen wajib untuk terdaftar sebagai pemilih. Sementara Menurut KPU ketentuan mengenai KTP elektronik sebagai syarat wajib pemilih untuk terdaftar akan memunculkan banyak permasalahan di lapangan dan berpotensi akan menghilangkan hak konstitusi pemilih. Perdebatan berujung pada kesepakatan bahwa KTP elektronik menjadi prasyarat bagi pemilih untuk terdaftar dalam daftar pemilih, yang selanjutnya dituangkan dalam PKPU tentang pemutakhiran data pemilih yang ditetapkan dan diundangkan pada tanggal 7 September 2016. Di sisi lain, berdasarkan PKPU tahapan dijadwalkan bahwa petugas pemutakhiran data pemilih sudah mulai melaksanakan proses pencocokan dan penelitian (coklit) pada tanggal 8 September 2016.

Untuk pemahaman lebih teknis dalam rangka menjalankan PKPU tentang pemutakhiran data pemilih maka KPU mengeluarkan Surat Edaran Nomor 506 Tahun 2016 tertanggal 10 September 2016 tentang daftar pemilih pada pemilihan kepala daerah tahun 2017, Surat edaran tersebut pada prinsipnya adalah untuk menjelaskan dan mempertegas

bahwa untuk dapat didaftarkan dalam daftar pemilih oleh Petugas Pemutakhiran Data Pemilih (PPDP) maka wajib memiliki dan menunjukkan KTP elektronik atau Surat Keterangan dari Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil. Apabila tidak dapat menunjukkan KTP elektroniknya atau belum memiliki KTP tapi sudah memenuhi syarat sebagai pemilih, maka namanya akan dicatat dalam formulir tersendiri yaitu formulir Model AC-KWK oleh PPDP untuk selanjutnya dilakukan rekapitulasi oleh KPU di kabupaten/kota dan dilaporkan ke KPU RI.

Kendala yang bersumber dari dalam kelembagaan KPU juga menjadi penyebab tidak optimalnya kualitas daftar pemilih, seperti kualitas sumber daya manusianya yang mana tidak semua PPS memiliki keahlian teknologi untuk menggunakan komputer untuk penyusunan daftar pemilih, terutama yang berada di wilayah Indonesia bagian timur. Sementara penyelenggara pemilu tidak dibenarkan untuk dua kali masa jabatan dan bukan anggota ataupun terafiliasi dengan partai politik sehingga sudah semakin sulit untuk mendapat petugas yang benar-benar ideal di beberapa daerah. Selain itu juga, tidak semua petugas pemutakhiran yang melaksanakan tugasnya secara optimal, contohnya dengan tidak mendatangi rumah pemilih secara langsung dengan berbagai alasan.

Tahap pencalonan pada pemilihan kepala daerah tahun 2017 dalam masa tahap pencalonan tidak terlalu jauh berbeda dengan persoalan yang muncul pada pemilihan kepala daerah tahun 2015, yaitu menyangkut implikasi dari adanya konflik kepengurusan partai politik terhadap calon yang diusulkan oleh partai politik dan fenomena calon tunggal. Hanya saja, pada pemilihan tahun 2017 ini, regulasinya sudah semakin baik untuk mengatasi persoalan-persoalan di maksud.

Pada pemilihan kepala daerah tahun 2017 ini terjadi peningkatan jumlah calon tunggal dibandingkan dengan pemilihan tahun 2015, dari 269 daerah pemilihan terdapat 3 daerah yang peserta pemilihannya hanya satu pasangan calon (calon tunggal) pada pemilihan kepala daerah tahun 2015, sedangkan pada tahun 2017 terdapat 9 daerah yang pesertanya calon tunggal dari 101 daerah pemilihan. Bila dipersentasekan, jumlah daerah yang pesertanya merupakan pasangan tunggal pada pemilihan tahun 2015 adalah sebesar 1,1% dari 269 daerah. Sedangkan pada pemilihan tahun 2017 adalah 8,9% dari 101 daerah. Hal ini menunjukkan bahwa terjadi peningkatan jumlah daerah yang terdapat peserta pasangan calon tunggal pada pemilihan kepala daerah tahun 2017.⁷

Terkait konflik kepengurusan partai politik juga terjadi pada pemilihan kepala daerah tahun 2017 yaitu terjadi pada PKP Indonesia sehingga muncul dualisme kepengurusan yang menjadi persoalan bagi pasangan calon yang mendaftarkan diri melalui partai politik tersebut, seperti yang terjadi di beberapa daerah yaitu Provinsi Aceh, Maluku, Papua, dan Sulawesi Tenggara.

Dalam tahap kampanye pada pemilihan kepala daerah tahun 2017 juga terjadi pelanggaran pidana pemilu yang sebaran dan jumlahnya dapat dilihat dalam tabel berikut:

⁷ Hasil wawancara dengan komisioner KPU RI, 2017

Tabel 4. Sebaran Dan Jumlah Pelanggaran Pidana Pemilu Dalam Tahapan Kampanye, 2017

No	Provinsi	Jumlah
1	Gorontalo	46
2	Sulawesi Utara	27
3	DI. Yogyakarta	2
4	Jawa Tengah	85
5	Sumatera Utara	124
6	Banten	8
7	Lampung	57
8	Bangka Belitung	13
9	Jawa Timur	13
10	Kalimantan Utara	13
11	Kalimantan Timur	29
12	Kepulauan Riau	7
13	Jambi	29
14	Sumatera Selatan	62

Sumber: Badan Pengawas Pemilihan Umum (BAWASLU) Republik Indonesia, 2018

Sehubungan belum terbentuknya badan peradilan khusus yang memeriksa dan mengadili perkara perselisihan hasil pemilihan atau sengketa hasil pemilihan maka penanganan sengketa hasil pemilihan kepala daerah tahun 2017 masih dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Terkait dengan jumlah permohonan penyelesaian sengketa dan jumlah daerah yang peserta pemilihannya mengajukan permohonan, ada sebanyak 53 permohonan dalam 48 daerah yang terdapat sengketa hasil Pemilu.

Dari 53 permohonan tersebut, hanya tujuh daerah saja yang memenuhi syarat formil dan dilanjutkan ke tahap sidang pembuktian sampai pada putusan. Selebihnya diputuskan dalam putusan sela/d dismissal yang menyatakan “Tidak Dapat Diterima” karena tidak memenuhi syarat formil seperti lewatnya tenggang waktu, tidak terpenuhinya ambang batas selisih perolehan suara, dan sebagainya.

3) Pemilihan Kepala Daerah Gelombang Ketiga Tahun 2018

Pelaksanaan pemilihan kepala daerah gelombang ketiga tahun 2018 diikuti oleh 171 daerah, termasuk 17 Provinsi. Dalam pelaksanaannya, Bawaslu mencatat ada 5 (lima) Provinsi yang jumlah pelanggarannya terbesar yaitu 1) Jawa Barat sebanyak 199 dugaan pelanggaran; 2) Sulawesi Selatan sebanyak 136 dugaan pelanggaran; 3) Sulawesi Utara sebanyak 98 dugaan pelanggaran; 4) Jawa Timur sebanyak 77 dugaan pelanggaran; dan 5) Sulawesi Tenggara sebanyak 60 dugaan pelanggaran. Data dugaan pelanggaran tersebut terdapat di empat tahapan pada pelaksanaan pemilihan kepala daerah tahun 2018 yaitu tahap pencalonan sebanyak 319 dugaan pelanggaran, kemudian disusul dengan dugaan pelanggaran yang terdapat dalam tahap kampanye sebanyak 273, tahapan persiapan sebanyak 136, dan terakhir tahap pemutakhiran sebanyak 74 dugaan pelanggaran.⁸

Berdasarkan PKPU Nomor 1 Tahun 2017 tentang Tahapan, proses pembentukan dan bimbingan teknis PPDP dimulai sejak tanggal 19 Desember 2017 hingga 17 Januari 2018. Namun berdasarkan hasil pengawasan pengawas pemilu, hingga batas akhir tanggal 17 Januari 2018 ternyata masih terdapat beberapa daerah yang PPDP nya belum terbentuk. Yaitu Provinsi Riau, Jawa barat, Jawa Tengah, Sulawesi Utara dan Maluku. Berdasarkan data Bawaslu,

⁸ Badan Pengawas Pemilihan Umum (BAWASLU) RI, tahun 2019

ditemukan beberapa daerah yang terdapat PPDP terlambat mengikuti bimbingan teknis, sebagaimana tersebut dalam tabel berikut ini:

Tabel 5. Daerah Yang PPDP Terlambat Mengikuti Bimbingan Teknis, 2018

No	Provinsi	Kabupaten/Kota
1	Bali	Kota Denpasar Kabupaten Gianyar Kabupaten Buleleng Kabupaten Karang Asem Kabupaten Jembrana
2	Kalimantan Barat	Kabupaten Kola
3	Maluku	Kabupaten Maluku Tenggara Kota Tual Kabupaten Kepulauan Aru Kabupaten Maluku Barat Daya Kabupaten Buru Selatan

Sumber: Badan Pengawas Pemilihan Umum (BAWASLU) Republik Indonesia, 2019

Berdasarkan tabel di atas dapat dilihat bahwa terdapat 9 kabupaten dan 2 kota dari tiga provinsi penyelenggara pemilihan kepala daerah tahun 2018 yang PPDP nya terlambat mengikuti bimbingan teknis. Kemudian pada masa kampanye, pelaksanaan pilkada serentak tahun 2018 juga mencatat beberapa pelanggaran sebagaimana tertuang dalam tabel berikut:

Tabel 6. Jumlah Pelanggaran Pada Masa Kampanye, 2018

No.	Bentuk/Jenis Pelanggaran	Jumlah
1	Pelanggaran Alat Peraga Kampanye	114.870
2	Keterlibatan BUMN/BUMD	1124
3	Kampanye Luar Jadwal	536
4	Indikasi Politik Uang	535
5	Kampanye di Tempat Ibadah	503
6	Kampanye di tempat Pendidikan	154
7	Keterlibatan ASN, Perangkat Desa dan Pejabat Daerah	152
8	Kampanye Tanpa Izin dan Pemberitahuan	148
9	Pelibatan anak dalam Kampanye	137
10	Penggunaan Fasilitas Negara	134
11	Kampanye diluar Zona	130
12	Tidak ada izin cuti kampanye	122
13	Kampanye diatas jam 18.00	115
14	Mengganggu Ketertiban Umum saat Kampanye	104
15	Konvoi Kendaraan dalam Kampanye	83
16	Pemberian Door Prize Dalam Kampanye	35
Total		118.882

Sumber: Badan Pengawas Pemilihan Umum (BAWASLU) Republik Indonesia, 2019

Berdasarkan tabel di atas, terdapat lebih kurang 118.882 pelanggaran dalam masa kampanye pada pemilihan kepala daerah tahun 2018. Dari data tersebut dapat dilihat bahwa jenis pelanggaran yang terbesar adalah dalam bentuk pelanggaran alat peraga kampanye sebanyak 114.870 atau 96,6% dari total pelanggaran yang ada pada masa kampanye tersebut.

Pada masa tenang juga terdapat beberapa pelanggaran yang diperoleh oleh pengawas pemilihan di daerah penyelenggara pemilihan kepala daerah tahun 2018, sebagaimana tertuang dalam tabel berikut:

Tabel 7. Jumlah Pelanggaran Pada Masa Tenang, 2018

No.	Bentuk/Jenis Pelanggaran	Jumlah
1	Deklarasi Relawan	39
2	Bazar Murah	19
3	Pengobatan Gratis	14
4	Pembagian Sembako	37
5	Pertemuan Terbatas	51
6	Menjanjikan uang atau materilainnya	40
7	Terdapat Alat Peraga	155
8	Penyebaran Bahan Kampanye	154
Total		509

Sumber: Badan Pengawas Pemilihan Umum (BAWASLU) Republik Indonesia, 2019

Berdasarkan tabel di atas, meskipun dalam masa tenang dilarang berkampanye namun kenyataannya masih ditemui adanya kampanye. Lebih kurang 509 pelanggaran yang didapatkan oleh pengawas pemilu, yang mana pelanggaran terbesar adalah masih terdapat alat peraga kampanye yang terpasang yaitu sebanyak 155, dan disusul dengan penyebaran bahan kampanye sebanyak 154 lembar.

3.2. Upaya Penyelesaian Permasalahan Untuk Mewujudkan Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung dan Serentak yang lebih Demokratis dan Ideal Bagi Daerah

Berdasarkan evaluasi penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung dan serentak pada gelombang pertama tahun 2015, gelombang kedua tahun 2017, dan gelombang ketiga tahun 2018 sebagaimana dijabarkan di atas ditemukan persoalan-persoalan yang terjadi selama masa tahapan penyelenggaraan pemilihan dalam setiap gelombang tidak jauh berbeda. Oleh karena itu perlu ada pembaharuan hukum dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah berikutnya. Meskipun pada dasarnya bahwa pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung dan serentak tersebut sudah demokratis, namun tidak ada salahnya bila kita berusaha untuk dapat merumuskan sebuah konsep dalam rangka pelaksanaan pemilihan kepala daerah mendatang yang lebih demokratis dengan memperhatikan karakter daerah sehingga terwujud idealitas demokratisasi di daerah.⁹

Adapun ukuran demokrasi yang penulis jadikan sebagai rujukan adalah Demokrasi yang Rasional menurut Munir Fuady¹⁰. Terkait dengan defenisi demokrasi yang rasional tersebut, Penulis tidak menemukan defenisi menurut Munir, oleh karena itu maka penulis mengambil defenisi rasional berdasarkan kamus besar bahasa Indonesia yaitu “menurut pikiran dan pertimbangan yang logis; menurut pikiran yang sehat; cocok dengan akal”. Dalam hal ini, penulis menyimpulkan bahwa makna rasional merupakan sebuah konsep pemikiran yang logis atau cocok dengan akal melalui pikiran yang sehat. bila dikaitkan defenisi rasional tersebut dengan konsep demokrasi yang rasional, maka dapat disimpulkan bahwa demokrasi yang rasional adalah demokrasi yang sesuai dengan pemikiran dan pertimbangan yang logis.

Menurut Munir, untuk mewujudkan demokrasi yang rasional maka ada beberapa elemen yang harus dipenuhi yaitu pertama: sistem demokrasi yang rasional; kedua: partai politik yang rasional; ketiga: kandidat yang akan dipilih yang rasional; keempat: voter yang cerdas; dan kelima: budaya demokrasi yang rasional.

⁹ Sulaeman, A. (2015). “Demokrasi, Partai Politik dan Pemilihan Kepala Daerah”. Jurnal Ilmu Pemerintahan COSMOGOV, 1 (1): 12-24

¹⁰ Fuady, M. (2010). *Konsep Negara Demokrasi*. Jakarta: PT Refika Aditama, hal. 26-27

a. Sistem demokrasi yang rasional.

Menurut Shrode dan Voich yang dikutip oleh Satjipto Raharjo, sistem merupakan suatu kesatuan yang bersifat kompleks, yang terdiri dari bagian-bagian yang berhubungan satu sama lain. Lili Rasjidi dan I.B. Wyasa Putra¹¹ memberikan definisi sistem adalah suatu kompleksitas elemen yang terbentuk dalam satu kesatuan interaksi (proses). Berpijak pada definisi-definisi tersebut maka penulis berpandangan bahwa sistem itu merupakan suatu rangkaian yang terdiri dari bagian-bagian atau elemen-elemen yang saling berkaitan satu sama lain dalam satu kesatuan interaksi. Sementara demokrasi merujuk pendapat Hans Kelsen adalah pemerintahan oleh rakyat dan untuk rakyat. Begitu juga dengan pandangan Abraham Lincoln bahwa “Demokrasi adalah sistem pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat”.¹² Sistem pemerintahan “dari rakyat” bermakna bahwa suatu sistem pemerintahan tersebut berasal dari rakyat dan rakyat melakukan pemilihan terhadap pelaksana pemerintahan tersebut melalui suatu sistem pemilihan. Sistem pemerintahan “oleh rakyat” mengandung makna bahwa meskipun suatu pemerintahan dijalankan oleh para pelaksana pemerintahan namun perlu dipahami bahwa pemerintahan tersebut dijalankan bukan atas nama pribadi atau atas dorongan pribadinya sebagai pemegang kekuasaan melainkan atas nama rakyat. Sedangkan sistem pemerintahan ‘untuk rakyat’ mengandung makna bahwa muara pengambilan kebijaksanaan dan tindakan pemerintah bukanlah kepentingan pribadi atau golongan pemegang kekuasaan atau golongan tertentu saja tapi bermuara pada kepentingan orang banyak atau rakyat, dimana ketertiban, keadilan, dan kesejahteraan rakyat merupakan tujuan utama bagi pemerintah dalam membuat kebijaksanaan dan melakukan tindakan.¹³

Bila dikaitkan dengan pemilihan kepala daerah maka relevansi sistem demokrasi yang rasional terhadap pelaksanaan pemilihan adalah bahwa pelaksanaan pemilihan kepala daerah dilakukan melalui satu kesatuan tahapan-tahapan pemilihan yang dimulai dengan penyusunan rencana yang diselenggarakan melalui metode, prosedur serta mekanisme yang telah digariskan oleh peraturan perundang-undangan.¹⁴ Penyelenggara pemilihan adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi sebagai penyelenggara pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, KPU Kabupaten sebagai penyelenggara pemilihan Bupati dan Wakil Bupati adalah, dan KPU Kota sebagai penyelenggara pemilihan Walikota dan Wakil Walikota, selain dari Badan atau Panitia Pengawas Pemilu dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Setiap orang diberikan hak untuk dipilih dan juga diberi kebebasan untuk memilih calon-calon pemimpin yang diinginkan sepanjang memenuhi ketentuan yang telah ditetapkan. Tujuan dari pemilihan kepala daerah adalah untuk memilih calon kepala daerah dalam rangka pengisian jabatan kepala daerah karena akan berakhirnya masa jabatan kepala daerah sebelumnya. Selain itu juga melalui pemilihan kepala daerah ini diharapkan akan mendapatkan pemimpin daerah yang dapat memenuhi kepentingan orang banyak atau masyarakat di daerah. Sedangkan untuk mendapat pemimpin dimaksud tentunya harus

¹¹ Rasjidi, L dan Putra, IBW. (2003). *Hukum Sebagai Suatu Sistem*. Bandung: Mandar Maju, hal. 65

¹² Bawazir, T. (2015). *Jalan Tengah Demokrasi: Antara Fundamentalisme dan Sekularisme*. Jakarta Timur: Pustaka Al-Kautsar, hal. 79

¹³ Fadli, AMD., dkk. (2018). “Kemenangan Petahana Dalam Kontestasi Pilkada Serentak 2018 Ditinjau Dari Perspektif Powercube”. *Jurnal Teropong Aspirasi Politik Islam (TAPIS)*, 14 (2): 21-29

¹⁴ Respationo, HMS. (2013). “Pemilihan Kepala Daerah Dalam Demokrasi Elektoral”. *Jurnal Masalah- Masalah Hukum*, 42 (3): 355-

dilakukan melalui sistem yang berdasarkan pemikiran dan pertimbangan logis yang dituangkan ke dalam peraturan perundang-undangan sebagai dasar hukum penyelenggaraan pemilihan.

Dengan demikian bahwa untuk mendapatkan demokrasi yang rasional maka harus didukung oleh suatu sistem atau satu kesatuan rangkaian dari bagian-bagian atau elemen-elemen atau unsur-unsur atau organ-organ yang rasional pula.

b. Partai politik yang rasional

Kehadiran partai politik dalam suatu negara adalah untuk menjalankan perannya sebagai organisasi yang secara suka rela dengan dasar kesamaan kehendak serta cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik bangsa dan negara. Sebagai pilar demokrasi maka partai politik harus mampu mewujudkan sistem politik yang demokratis. Menjadi suatu keharusan bagi partai politik untuk memiliki sistem seleksi atau rekrutmen keanggotaan yang logis dan pengembangan sistem pengkaderan dan kepemimpinan politik yang berkompoten. Partai politik harus menjalankan fungsinya secara maksimal dalam rangka melaksanakan pendidikan politik sehingga menghasilkan kader-kader atau calon pemimpin yang memiliki kemampuan di bidang politik sesuai dengan keinginan rakyat. Untuk itu, partai politik harus memiliki prosedur kompetisi internal dan komitmen yang baik dalam rangka menempatkan kader-kader atau calon-calon pemimpin yang akan diserahkan kepada rakyat untuk dipilih. Kader atau calon tersebut harus dipilih melalui cara-cara yang benar dan rasional artinya bukan dikarenakan adanya hubungan keluarga atau hubungan pertemanan.

Jadi dapat disimpulkan bahwa untuk mendapatkan demokrasi yang rasional maka harus didukung pula oleh partai politik yang rasional yang memiliki komitmen untuk menjalankan peran atau fungsinya sebagai organisasi pilar demokrasi.

c. Kandidat yang akan dipilih yang rasional

Kandidat atau calon pemimpin yang akan dipilih oleh pemilih haruslah orang-orang yang rasional dalam arti bahwa orang tersebut memiliki kualitas dan kemampuan sebagai pemimpin yang diinginkan oleh rakyat serta berakhlak mulia. Bila memilih pemimpin semata-mata karena mereka kaya maka jangan pernah berharap bahwa kekayaannya itu dapat memenuhi kebutuhan apalagi keinginan rakyat atau masyarakat. Apalagi bila kekayaan yang mereka miliki tersebut digunakan sebagai modal untuk mengajak atau menarik rakyat atau masyarakat untuk memilihnya, maka kekayaan tersebut akan terus berkurang bahkan akan habis sehingga bila ia terpilih maka tidak menutup kemungkinan bahwa hal pertama yang akan dilakukannya adalah mengumpulkan dan mengembalikan modal yang telah dikeluarkannya. Meskipun modalnya akan kembali maka tidak cukup hanya sampai disitu tapi dia akan terus berusaha menambah kekayaannya agar lebih banyak dari yang ia miliki sebelumnya karena umumnya manusia itu tidak pernah puas. Jika memilih pemimpin karena semata-mata ada hubungan keluarga maka jangan pernah berharap banyak akan mendapatkan pemimpin yang dapat memberikan kedamaian dan rasa peduli kepada rakyat atau masyarakatnya karena tidak menutup kemungkinan ia hanya peduli kepada keluarga atau orang-orang terdekatnya saja yang justru akan menciptakan rasa iri dan sakit hati bagi yang lainnya sehingga akhirnya berujung kepada kerusuhan atau tindakan kekerasan. Namun demikian, bukan berarti tidak benar bila memilih kandidat atau calon pemimpin yang kaya

atau mempunyai hubungan keluarga tapi menjadi tidak benar apabila memilih karena harta kekayaan atau memiliki hubungan keluarga saja.

Jadi dapat disimpulkan bahwa untuk mewujudkan demokrasi yang rasional maka harus didukung dengan kandidat yang dihadirkan untuk dipilih adalah kandidat yang rasional yaitu kandidat yang memiliki kemampuan sebagai pemimpin yang berakhlak mulia.

d. Voter yang cerdas

Voter atau pemilih merupakan bagian penting dalam menentukan calon-calon atau kandidat yang akan dipilih dalam suatu pemilihan karena pada akhirnya pemilih pulalah yang akan merasakan dan menikmati hasil pilihannya. Sebagai pemilih maka sudah seharusnya paham terhadap segala hal yang akan dipilihnya. Begitu juga halnya dalam pemilihan kepala daerah maka masyarakat pemilih harus cerdas artinya harus memiliki kemampuan untuk membedakan mana kandidat yang baik atau sebaliknya yang hanya merupakan petualang politik saja. Untuk itu masyarakat pemilih haruslah selalu diberikan pendidikan dan pencerahan untuk menjadi pemilih yang cerdas. Di samping itu, pemilih juga dituntut untuk peduli dan berusaha untuk mendapatkan pendidikan dan pencerahan tanpa harus selalu menunggu hal tersebut untuk diberikan dan dihadirkan langsung kepada pemilih. Partisipasi pemilih dalam setiap tahapan pemilihan memiliki andil besar dalam menghasilkan pemilihan yang rasional sehingga pada akhirnya akan melahirkan demokrasi yang rasional.

Oleh karena itu untuk mendapatkan demokrasi yang rasional maka harus didukung oleh voter atau pemilih yang cerdas dalam menentukan pilihannya yang sesuai dengan keinginan rakyat atau masyarakat.¹⁵

e. Budaya demokrasi yang rasional

Bila budaya dimaknai sebagai pola pikir dan pola sikap, maka budaya demokrasi merupakan pola pikir dan pola sikap masyarakat yang dilandasi oleh nilai-nilai demokrasi. Terkait nilai-nilai demokrasi ini maka penulis mengacu pendapat Munir Fuady¹⁶, yang menuliskan 10 nilai yang terkandung dalam konsep negara demokrasi yaitu nilai kesetaraan, nilai penghargaan terhadap hak-hak asasi, nilai perlindungan, nilai keberagaman, nilai keadilan, nilai toleransi, nilai kemanusiaan, nilai ketertiban, nilai penghormatan terhadap orang lain, dan nilai kebebasan. Kesepuluh nilai tersebut harus benar-benar dipahami dan dibudayakan dalam sebuah negara demokrasi agar dapat merombak budaya masyarakat yang mengedepankan kekerasan bahkan tangan besi dan berbagai sikap yang antidemokrasi.

Pertama: nilai kesetaraan merupakan nilai yang harus dipahami oleh masyarakat pemilih untuk mendapatkan kesempatan yang sama dalam memenuhi hak dan kewajibannya terutama terkait pemenuhan hak-hak asasi manusia seperti hak untuk mendapatkan rasa aman, hak untuk dipilih dan memilih yang telah diatur dan dilindungi oleh peraturan perundang-undangan; *kedua:* nilai penghargaan terhadap hak-hak asasi manusia merupakan nilai yang dimiliki oleh setiap orang atau masyarakat pemilih yang dibawa sejak lahir dan dilindungi oleh negara. Terkait hak-hak asasi manusia ini tidak hanya sekedar diatur secara regional atau lokal saja tapi telah diatur secara nasional bahkan internasional. Negara wajib menjamin bahwa hak-hak asasi warga negaranya terlindungi dan menghargai hak-hak

¹⁵ Hutapea, B. (2015). "Dinamika Hukum Pemilihan Kepala Daerah Di Indonesia". Jurnal Recht Vinding, 4 (1)

¹⁶ Fuady, M. *Lok.cit.*, hal. 16-17.

tersebut sesuai dengan ketentuan yang ada dan warga negara; *ketiga*: nilai perlindungan yang bermakna bahwa bukan hanya negara saja yang mempunyai kewajiban untuk menjamin hak-hak setiap warga negaranya untuk mendapatkan perlindungan dalam menjalani kehidupan politiknya tetapi juga berlaku bagi masyarakat pemilih tersebut untuk menjaga kepentingan bangsa dan negara dalam memberikan perlindungan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Contohnya yaitu kemampuan masyarakat pemilih untuk menjaga dan menciptakan suasana yang aman, tertib dan damai dalam pelaksanaan pemilihan; *keempat*: nilai keberagaman merupakan nilai yang harus dipahami oleh masyarakat pemilih untuk saling merangkul dan menyatukan keberagaman yang ada menjadi satu rangkaian keindahan yang mewarnai kehidupan dalam bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara dengan sikap saling menghargai pilihan masing-masing; *kelima*: nilai keadilan merupakan nilai-nilai yang dapat memberikan rasa adil bagi masyarakat pemilih dalam bentuk kesesuaian dalam pemenuhan keinginannya yang tentunya tetap berlandaskan pada aturan, norma dan nilai-nilai yang tumbuh dalam kehidupan masyarakat; *keenam*: nilai toleransi merupakan nilai yang harus dipahami oleh masyarakat pemilih dan pihak-pihak terkait lainnya untuk dapat menghargai pilihan masing-masing tanpa ada unsur intimidasi atau ancaman apalagi kekerasan agar mengikuti keinginan atau pilihan kelompok tertentu; *ketujuh*: nilai kemanusiaan merupakan nilai untuk memahami hakekat manusia dimana manusia merupakan makhluk Tuhan yang memiliki jiwa dan raga, memiliki sisi kuat dan sisi lemah, serta memiliki akal dan pikiran yang membedakan manusia dengan hewan atau makhluk lainnya. Sesama manusia tentu dapat merasakan apa yang dirasakan oleh manusia lainnya karena pada prinsipnya, dalam hal ini, manusia itu semua sama yaitu memiliki rasa sakit, suka, marah dan sebagainya. Masyarakat pemilih adalah manusia sehingga perlakukan selayaknya manusia; *kedelapan*: nilai ketertiban merupakan nilai yang harus dipahami oleh masyarakat pemilih dan seluruh pihak terkait untuk tetap menjaga ketertiban dengan memahami dan menjalankan aturan main dalam pemilihan yang telah digariskan dan disepakati bersama; *kesembilan*: nilai penghormatan terhadap orang lain merupakan nilai yang dipahami dan diterapkan dalam kehidupan bersama orang lain untuk dapat menghormati hak-hak orang lain dan tidak berusaha untuk menghalangi apalagi menghilangkan hak orang lain tersebut; dan terakhir yang *kesepluluh*: dan nilai kebebasan merupakan nilai yang diberikan kepada masyarakat pemilih dalam sebuah negara hukum yang demokratis untuk tidak memaksakan pemilih memilih kandidat atau calon tertentu sementara ada pilihan-pilihan lain yang dapat dipilih.

Berdasarkan pada uraian tersebut di atas, maka konsep pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung dan serentak berdasarkan demokrasi rasional merupakan pelaksanaan sistem yang berdasarkan elemen-elemen demokrasi yang rasional yang meliputi sistem demokrasi yang rasional, partai politik yang rasional, kandidat yang akan dipilih yang rasional, voter yang cerdas, dan budaya demokrasi yang rasional. Yang kesemua elemen tersebut diharapkan akan mampu mengantarkan pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang lebih demokratis lagi pada masa yang akan datang sehingga menghasilkan pemilihan yang berkualitas.¹⁷

¹⁷ Prasetyo, AG. (2012). "Menuju Demokrasi Rasional: Melacak Pemikiran Jurgen Habermas Tentang Ruang Publik". Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik JSP, 16 (2)

Dengan demikian maka upaya pembaharuan hukum dalam hal ini undang-undang Pemilihan kepala daerah secara serentak merupakan solusi untuk mendapatkan proses demokrasi yang berjalan dengan baik dan rasional dalam penyelenggaraan Pemilihan kepala daerah. Ada tiga dimensi yang menjadi alasan bagi penulis untuk melakukan pembaharuan undang-undang Pemilihan kepala daerah tersebut yaitu:

1) Alasan Filosofis

Pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung dan serentak sejak dari pelaksanaan pemilihan gelombang pertama tahun 2015, gelombang kedua tahun 2017, sampai pada gelombang ketiga tahun 2018 telah diatur dalam regulasi yang berlandaskan pada idiologi dan asas-asas penyelenggaraan pemilihan. Secara empiris, masih ditemui adanya penyimpangan dari asas-asas dimaksud yang berarti juga menyimpang dari nilai-nilai falsafah bangsa Indonesia yaitu Pancasila. Dalam pelaksanaannya masih terdapat persoalan-persoalan di hampir di setiap tahapan pemilihan baik pada tahapan persiapan maupun tahapan penyelenggaraan.

2) Alasan Sosiologis

Pemilihan kepala daerah merupakan cerminan dari suatu demokrasi, dimana masyarakat dilibatkan dalam kegiatan pemilihan untuk hampir di semua tahapan. Namun apakah benar bahwa masyarakat mengikuti atau berpartisipasi dalam kegiatan pelaksanaan pemilihan kepala daerahnya tersebut?. Pada kenyataannya, masyarakat kurang berpartisipasi dalam setiap tahapan bahkan untuk mencapai tingkat partisipasi pemilih yang telah ditargetkan oleh KPU RI sebesar 77,5% pun sulit bagi beberapa daerah untuk mencapainya. Padahal yang akan dipilih adalah pemimpin yang akan mengurus daerah dimana pemilih berdomisili sehingga perlu partisipasi masyarakat dan peran pemerintah untuk mengatur kehidupan berdemokrasi dalam bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

3) Alasan Yuridis

Persoalan-persoalan yang ada dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung dan serentak sejak gelombang pertama sampai dengan gelombang ketiga, pada kenyataannya tidak lepas dari masalah hukum baik dari aspek regulasinya maupun dari aspek penegakkan hukumnya sebagai tindak lanjut dari setiap masalah yang muncul.

SIMPULAN

Bahwa pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung dan serentak gelombang pertama tahun 2015, kedua tahun 2017, dan ketiga tahun 2018 belum mewujudkan idealitas demokratisasi di daerah. Meskipun pelaksanaan pemilihan kepala daerah tersebut secara normatif sudah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan namun secara empiris masih ditemukan persoalan-persoalan yang terjadi hampir di setiap tahapan dan bahkan persoalan yang terjadi tidak jauh berbeda dari masa ke masa yaitu terkait keterlambatan anggaran, data pemilih yang tidak akurat, konflik internal kepengurusan partai yang berdampak pada proses pencalonan, pelanggaran-pelanggaran kampanye seperti kampanye hitam (*black campaign*) dalam bentuk politik uang (*money politik*), rendahnya tingkat partisipasi pemilih, dan sebagainya. Upaya yang bisa dilakukan untuk menyelesaikan permasalahan dalam rangka

mewujudkan pemilihan kepala daerah yang lebih demokratis dan ideal bagi daerah adalah melakukan perbaikan-perbaikan berupa pembaharuan perundang-undangan Pemilihan kepala daerah yang mengandung elemen demokrasi rasional yaitu pemenuhan sistem demokrasi yang rasional, partai politik yang rasional, kandidat yang akan dipilih yang rasional, voter yang cerdas, dan budaya demokrasi yang rasional.

SARAN

Pemerintah hendaknya dalam merumuskan suatu peraturan perundang-undangan harus mampu menciptakan sistem demokrasi yang rasional dengan berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945. Sebagai penyelenggara pemilihan, baik KPU, Bawaslu maupun DKPP harus memahami dan mengimplementasikan asas-asas penyelenggaraan pemilihan dan saling menjaga kode etik penyelenggara. Partai politik sebagai partai pengusung maupun pendukung calon peserta pemilihan harus mampu menjalankan fungsi dan perannya untuk menyiapkan kader-kader yang akan diletakkan dan ditawarkan sebagai calon pemimpin daerah yang kapabel kepada masyarakat melalui proses rekrutmen yang jujur dan adil. Kandidat atau calon peserta pemilihan harus memiliki komitmen yang kuat dan menyadari bahwa keikutsertaannya sebagai peserta pemilihan bukan ajang untuk menampilkan tampang atau uang tapi siap sebagai abdi negara di daerah dan memegang teguh kedaulatan masyarakat dan membangun daerah untuk menjadi lebih baik lagi untuk diteruskan oleh generasi mendatang. Pemilih (*voter*) harus menggunakan hak pilihnya sebaik mungkin untuk mendapatkan pemimpin yang berkualitas bukan sebaliknya yang menyia-nyaiakan haknya sehingga digunakan oleh pihak-pihak tertentu untuk memenangkan calonnya dengan cara yang tidak benar sehingga cenderung akan menghasilkan pemimpin yang rendah kualitasnya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Bawazir, T. (2015). *Jalan Tengah Demokrasi: Antara Fundamentalis dan Sekularisme*. Jakarta Timur: Pustaka Al-Kautsar.
- Fuady, M. (2010). *Konsep Negara Demokrasi*. Jakarta: PT Refika Aditama
- Rasjidi, L dan Putra, IBW. (2003). *Hukum Sebagai Suatu Sistem*. Bandung: Mandar Maju.
- Soekanto, S dan Mamuji, S. (2010). *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Wignjosebroto, S. (2002). *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*. Jakarta: Huma.

Artikel Jurnal:

- Ansori. (2017). "Legalitas Hukum Komisi Pemilihan Umum Daerah Dalam Penyelenggaraan Pilkada". *Jurnal Konstitusi*, 14 (3): 554-572.
- Aziz, NLL. (2016). "Politik Anggaran dalam Pelaksanaan Pilkada Serentak di Indonesia". *Jurnal masyarakat Indonesia*, 42 (1): 51-64
- Fadli, AMD., dkk. (2018). "Kemenangan Petahana Dalam Kontestasi Pilkada Serentak 2018 Ditinjau Dari Perspektif Powercube". *Jurnal Teropong Aspirasi Politik Islam (TAPIS)*, 14 (2): 21-29

- Hutapea, B. (2015). "Dinamika Hukum Pemilihan Kepala Daerah Di Indonesia". *Jurnal Recht Vinding*, 4 (1)
- Kristiyanto, EN. (2017). "Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Serentak di Indonesia: Studi di Batam". *Jurnal Penelitian Hukum DE JURE*, 17 (1): 48:56
- Prasetyo, AG. (2012). "Menuju Demokrasi Rasional: Melacak Pemikiran Jurgen Habermas Tentang Ruang Publik". *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik JSP*, 16 (2)
- Respationo, HMS. (2013). "Pemilihan Kepala Daerah Dalam Demokrasi Elektoral". *Jurnal Masalah- Masalah Hukum*, 42 (3): 355-361
- Sulaeman, A. (2015). "Demokrasi, Partai Politik dan Pemilihan Kepala Daerah". *Jurnal Ilmu Pemerintahan COSMOGOV*, 1 (1): 12-24.
- Tedjo, P. (2018). "Peran Demokrasi, Pilkada Serentak Tahun 2018 Tantangan dan Harapan". *Jurnal Mimbar Administrasi*, 2 (1).