

**EVALUASI PELAKSANAAN PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH  
(PEMILUKADA) SECARA LANGSUNG YANG EFEKTIF DAN EFISIEN  
(Studi di Kabupaten Sukoharjo dan Kota Surakarta  
Provinsi Jawa Tengah)**

**Tuhana dan Yudho Taruno Muryanto**

*UNS Surakarta*

**ABSTRAK**

*Penelitian mengenai evaluasi pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah (pemilukada) secara langsung yang efektif dan efisien (Studi di Kabupaten Sukoharjo dan Kota Surakarta Propinsi Jawa Tengah), merupakan penelitian deskriptif, yang bertujuan untuk mengetahui efektivitas dan efisiensi pelaksanaan pemilihan kepala daerah (Pemilukada) secara langsung di Kabupaten Sukoharjo dan Kota Surakarta, serta mengetahui faktor-faktor pendukung dan penghambat efektivitas dan efisiensi pelaksanaan pemilukada secara langsung di Kabupaten Sukoharjo dan Kota Surakarta. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Efektivitas pelaksanaan pemilukada secara langsung di Kabupaten Sukoharjo dan Kota Surakarta secara keseluruhan belum berjalan secara optimal hal ini disebabkan beberapa faktor antara lain: Terjadi dualisme pengaturan terkait pemilukada, belum optimalnya aparat pelaksanaan, pengawas, belum optimalnya sarana dan fasilitas pendukung (infrastruktur) dalam pelaksanaan pemilukada di daerah terutama dalam masalah pendanaan, sikap pragmatisme masyarakat dalam proses demokrasi serta budaya partial pragmatisme yang masih melekat dalam masyarakat menyebabkan pemilukada tidak berjalan efektif. Efisiensi pelaksanaan pemilukada secara langsung di Kabupaten Sukoharjo dan Kota Surakarta dipengaruhi beberapa faktor antara lain : minimnya jumlah anggaran pemilukada, banyaknya jumlah SDM (tenaga kerja) yang dibutuhkan dalam pelaksanaan pemilukada sehingga banyak anggaran yang dialokasikan untuk pembiayaannya, rentang waktu yang panjang dan lama yang dibutuhkan dalam proses pemilukada sehingga berpengaruh pada pembiayaan, minimnya sarana dan prasarana penunjang dalam proses pelaksanaan pemilukada, dan belum adanya metodologi pemisahan pelaksanaan pemilu untuk eksekutif dan legislatif serta penyeragaman terkait pemilukada di tingkat daerah atau wilayah tertentu.*

**Keyword : Pemilukada, Efektif, Efisien**

**A. PENDAHULUAN**

Demokrasi dan segala hal yang berkaitan dengan proses terjadinya demokrasi tidak akan lepas dari peran dan partisipasi masyarakat atau rakyat. Sebuah bangsa dikatakan sebagai bangsa yang besar bilamana sudah menjunjung tinggi nilai-nilai demokrasi secara keseluruhan, namun yang menjadi pertanyaan adalah demokrasi bagaimana yang mampu

mencerminkan dan mengakomodasi kepentingan warga masyarakat, rakyat ataupun kepentingan bangsa secara luas.

Ilmuwan politik Juan J Linz dan Alfred Stepan mengatakan, suatu negara dikatakan demokratis bila memenuhi prasyarat antara lain memiliki kebebasan kepada masyarakat untuk merumuskan preferensi-preferensi politik mereka melalui jalur-jalur perserikatan, informasi

dan komunikasi; memberikan ruang berkompetisi yang sehat dan melalui cara-cara damai; serta tidak melarang siapapun berkompetisi untuk jabatan politik. Dalam hal ini jelas, kompetisi politik yang damai menjadi prasyarat penting bagi demokrasi. (Suara Pembaharuan, 3 Maret 2003).

Perwujudan daripada nilai demokrasi dapat dilihat dari simbol-simbol sebuah proses yang dinamakan dengan “*pemilihan kepala daerah secara langsung*” atau orang banyak mengistilahkan dengan Pemilukada langsung. Pemilihan kepala daerah secara langsung saat ini dianggap sebagian besar orang sebagai perwujudan proses demokrasi ketika sebuah pilihan yang melibatkan elemen masyarakat, ataupun rakyat dalam memilih calon pemimpinnya.

Pemilihan kepala daerah langsung adalah instrumen untuk meningkatkan *participatory democracy* dan memenuhi semua unsur yang diharapkan. Pemilihan kepala daerah (Pemilukada) sebagai instrumen demokrasi bagi kehidupan politik suatu daerah. Sistem Pemilukada langsung juga merupakan sebuah pembaharuan yang mempunyai arti cukup penting dalam proses konsolidasi demokrasi di aras lokal. Secara normatif, pelaksanaan Pemilukada langsung menawarkan sejumlah manfaat dan sekaligus harapan bagi pertumbuhan, pendalaman dan perluasan demokrasi lokal. Setelah lebih dari 32 tahun kebebasan dalam menyampaikan pendapat dan perbedaan dibatasi, munculnya peraturan pemerintah mengenai pemilihan kepala daerah secara langsung ini merupakan angin segar dalam proses bernegara. Terdapat beberapa keunggulan yang muncul dengan adanya sistem ini antara lain : *Pertama*, sistem demokrasi langsung melalui Pemilukada Langsung akan

membuka ruang partisipasi yang lebih luas bagi warga dalam proses demokrasi dan menentukan kepemimpinan politik di tingkat lokal dibandingkan sistem demokrasi perwakilan- yang lebih banyak meletakkan kuasa untuk menentukan rekrutmen politik di tangan wakil rakyat dalam hal ini anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. *Kedua*, dari sisi kompetisi politik, pemilihan kepala daerah secara langsung memungkinkan munculnya secara lebih lebar preferensi kandidat-kandidat yang bersaing serta memungkinkan masing-masing kandidat berkompetisi dalam ruang yang lebih terbuka dibandingkan ketertutupan yang sering terjadi dalam demokrasi perwakilan. *Ketiga*, sistem pemilihan langsung akan memberi peluang bagi warga untuk mengaktualisasi hak-hak politiknya secara lebih baik tanpa harus direduksi oleh kepentingan-kepentingan elit politik, seperti yang kasat mata muncul dalam sistem demokrasi perwakilan. Setidaknya, melalui konsep demokrasi langsung, warga di aras lokal akan mendapatkan kesempatan untuk memperoleh semacam pendidikan politik; *training* kepemimpinan politik dan sekaligus mempunyai posisi yang setara untuk terlibat dalam pengambilan keputusan politik. *Keempat*, Pemilukada Langsung memperbesar harapan untuk mendapatkan figur pemimpin yang aspiratif, kompeten, dan mempunyai legitimasi, hal ini dikarenakan dengan adanya pemilihan secara langsung oleh masyarakat, maka kepala daerah mempunyai orientasi tanggungjawab atas kinerja yang dilakukannya kepada seluruh masyarakat bukan hanya pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai wakil rakyat. *Kelima*, Kepala daerah yang terpilih melalui Pemilukada langsung akan memiliki legitimasi politik yang kuat sehingga akan terbangun perimbangan kekuatan (*check and*

*balances*) di daerah; antara kepala daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Perimbangan kekuatan ini akan meminimalisasi penyalahgunaan kekuasaan seperti yang muncul dalam format politik yang monolitik.

Melalui Pemilukada langsung, rakyat semakin berdaulat, dibandingkan dengan mekanisme sebelumnya dimana kepala daerah ditentukan oleh sejumlah orang di DPRD (A. Asri Harahap, 20005: 123). Apalagi, sebenarnya demokrasi bersifat lokal, maka salah satu tujuan Pemilukada, adalah memperkuat legitimasi demokrasi. Meski demikian, dinegara-negara lain, keberhasilan Pemilukada langsung tidak berdiri sendiri, ditentukan kematangan partai dan aktor politik, budaya politik di masyarakat, dan kesiapan dukungan administrasi penyelenggaraan Pemilukada. Kondisi politik lokal yang amat heterogen kesadaran dan pengetahuan politik masyarakat yang rendah, jeleknya sistem pencatatan kependudukan dan penyelenggaraan pemilihan (*electoral governance*) sering menyebabkan kegagalan tujuan Pemilukada langsung. (Kompas, 5 Januari 2008).

Disamping permasalahan diatas, pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung yang telah berlangsung beberapa waktu yang lalu di berbagai daerah telah menyisakan beberapa permasalahan yang sampai saat ini belum mampu dipecahkan. Dalam banyak kasus Pemilukada justru dipenuhi berbagai problema seperti adanya konflik horizontal, belum hilangnya politik uang dan sikap tidak mau menerima kekalahan (Moh. Mahfud MD, 2006: 247). Selain itu, *money politics* dan rendahnya kualitas kepala daerah terpilih merupakan problem mendasar yang secara signifikan mengurangi kualitas Pemilukada langsung (Moh Jamin, 2005: XVI).

Masalah serius lain tentang mahalnya biaya Pemilukada (Ari Pradanawati, 2005: 13). Litbang Kompas (24/1/2009) mencatat, Pemilukada Jatim adalah yang termahal lebih dari Rp 800 miliar. Pemilukada DKI Jakarta Agustus 2007 menghabiskan dana Rp 194 miliar. Pemilukada di Jawa Barat dan Jawa Tengah juga menelan biaya kurang dari Rp 500 miliar. Tak mengherankan Ketua Umum PB NU KH Hasyim Muzadi mengusulkan agar Pemilukada dihapus (Kompas, 26/1/2008). Meski ada juga yang tidak sependapat jika Pemilukada langsung dihapus (Eko Prasojjo, 2008).

Secara sosial ekonomi pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung (Pemilukada langsung) menyebabkan perubahan cara pandang dan pola pikir masyarakat secara keseluruhan, tidak dapat dipungkiri dalam pesta demokrasi yang dilakukan mulai dari pemilihan umum, pemilihan anggota legislatif, pemilihan presiden, pemilihan gubernur, pemilihan bupati/walikota, dan bahkan pada tataran paling *grassroot* terkait dengan pemilihan kepala desa, masyarakat sudah terbiasa dengan politik praktis atau masyarakat sudah terpolakan dengan pemikiran bahwa pesta demokrasi berarti pesta secara ekonomi (*financial*). Para pemilih (masyarakat) menganggap pesta demokrasi merupakan ajang bagi-bagi rejeki kepada rakyat, artinya pesta demokrasi identik dengan *social cost* yang sangat tinggi.

Berawal dari kenyataan tersebut diatas maka seyogyanya kita patut mencermati dan mengkaji terkait pelaksanaan Pemilukada secara langsung serta mencari format yang tepat terkait dengan proses demokrasi dalam menentukan pemimpin yang mana diinginkan oleh rakyat serta yang tidak kalah penting adalah mempunyai kemampuan dan kapasitas yang memadai figur seorang dalam rangka mewujudkan

tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) sesuai dengan apa yang diamanatkan dalam Undang-undang Dasar 1945 serta dalam kerangka wewujudkan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan yang lebih berdaya guna dan berhasil guna, bersih, transparan dan bertanggung jawab, pemerintah daerah dituntut untuk mengembangkan jalannya produk pemerintahan daerah yang efektif, efisien, dan sistematis.

## **B. TINJAUAN PUSTAKA**

### **1. Landasan Filosofis Pemilukada**

Demokrasi telah menjadi istilah yang sangat diagungkan dalam sejarah pemikiran manusia tentang tatanan sosio-politik yang ideal. Bahkan ‘mungkin untuk pertama kali dalam sejarah, *demokrasi* dinyatakan sebagai nama yang paling baik dan wajar untuk semua sistem organisasi politik dan sosial yang diperjuangkan oleh pendukung-pendukung yang ‘berpengaruh’. Kedudukan yang sentral dari demokrasi ini telah meluluh-lantakkan teori-teori lainnya mengenai tatanan kekuasaan yang baik, yang pernah ditawarkan oleh kalangan filosof, ahli hukum, dan pakar ilmu politik hingga awal millenium ketiga ini.

Akomodasi kehendak rakyat merupakan syarat utama bagi berjalan atau tidaknya sistem demokrasi di suatu negara. Oleh karena itu, demokrasi perwakilan yang dipakai di setiap negara harus mampu membuktikan bahwa ruang partisipasi bagi warga negara dalam membentuk suatu keputusan terbuka luas. Partisipasi politik merupakan hak istimewa rakyat. Setiap orang baik pemerintah, legislatif, yudikatif maupun masyarakat umum tidak diperkenankan untuk membatasi hak istimewa rakyat ini. Menurut John Locke, manusia pada

dasarnya memiliki empat hak yang diperoleh secara alamiah yakni:

1. hak untuk hidup;
2. hak untuk menikmati kebebasan;
3. hak untuk memperoleh atau memiliki sesuatu
4. hak untuk aktif atau terlibat dalam suatu kegiatan politik.

Keempat hak dasar itu kemudian diatur di dalam Preambul Perjanjian Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik dari PBB yang dirumuskan sebagai: *These rights derive from the inherent dignity of the human person*. Hak untuk aktif atau terlibat dalam kegiatan politik sebagai *natural rights* didefinisikan oleh McClosky sebagai kegiatan sukarela warga negara untuk mengambil bagian dalam proses pemilihan penguasa. Sama dengan McClosky, Nie dan Verba mengatakan bahwa partisipasi politik merupakan kegiatan warga.

Pemilukada langsung merupakan ekspresi paling nyata dari kedaulatan rakyat sehingga rakyat (khususnya di daerah) tidak hanya menjadi penonton tapi ikut menentukan masa depan mereka dan daerah mereka. Melalui pemilukada filosofi kedaulatan rakyat benar-benar terwujud. Pemilukada langsung adalah pemenuhan prinsip demokrasi yaitu partisipasi masyarakat dalam kehidupan politik melalui hak memilih dan dipilih sebagai pejabat publik (kepala pemerintahan/kepala daerah). Sesuai dengan asas pemilihan umum di dalam konstitusi, maka undang-undang harus memastikan.

### **2. Landasan Yuridis Pelaksanaan Pemilukada.**

Pemilukada merupakan perwujudan kedaulatan rakyat seperti yang dimaksud dalam Pasal 1 ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945. Melalui pemilukada langsung kedaulatan rakyat lebih terjamin dibanding mekanisme lainnya.

Pemilukada langsung juga merupakan pelaksanaan dari jaminan konstitusi terhadap hak-hak rakyat, terutama hak rakyat untuk turut serta dalam pemerintahan. Dalam UUD Negara Republik Indonesia 1945 hak ini dijamin dalam Pasal 27 ayat (1), Pasal 28 C ayat (2) dan dalam Pasal 28 D ayat (3).

Dengan dijaminnya dalam konstitusi dan instrumen-instrumen HAM internasional maka hak turut serta dalam pemerintahan dalam bentuk hak memilih dan hak dipilih merupakan bagian dari hak konstitusional warga negara dan juga merupakan bagian dari hak asasi manusia secara universal. Dengan demikian, berarti pelanggaran terhadap hak jenis ini tentu merupakan pelanggaran HAM dan pelanggaran hak konstitusional warga negara sekaligus. Selain mengenai jaminan hak turut serta dalam pemerintahan, terdapat berbagai ketentuan dalam UUD NRI Tahun 1945 yang secara langsung memberikan landasan yuridis bagi pelaksanaan pemilukada langsung. Ketentuan yang paling konkret mengatur soal pemilukada terdapat pada Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis."

Memang dalam pasal tersebut tidak ditentukan bahwa pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota harus dilakukan dengan pemilihan langsung seperti ketentuan yang mengatur tentang pemilihan presiden, namun oleh pembentuk undang-undang kata 'demokratis' antara lain ditafsirkan bahwa pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung (*one man one vote*). Ketentuan dalam dalam Pasal 18 ayat (4) ini juga memberi pesan bahwa konstitusi hanya mengamanatkan pemilihan kepala daerah saja tanpa menyebut jabatan wakil

kepala daerah. Gubernur, Bupati dan Walikota adalah nama jabatan untuk kepala daerah baik untuk tingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Dengan demikian, pengaturan mengenai pemilihan wakil kepala daerah dalam undang-undang dapat saja dilakukan berbeda dengan pemilihan kepala daerah.

### **3. Landasan Sosiologis Pelaksanaan Pemilukada.**

Sosiologis pemilukada adalah menumbuhkan budaya persaingan yang sehat dalam menentukan kepemimpinan sehingga pemilukada yang sehat sekaligus menjadi sarana manajemen konflik di dalam masyarakat. Dinamika sosial masyarakat selalu menginginkan kepemimpinan yang berkualitas dan mampu mewujudkan kesejahteraan bagi mereka. Pemilukada menjadi ruang bagi mereka untuk menyelesaikan permasalahan dalam penentuan kepemimpinan. Pemilukada juga dapat dilihat dari perspektif pendidikan politik kepada masyarakat daerah untuk memilih dan menentukan pemimpinnya sendiri tanpa adanya intervensi dari siapa pun, termasuk pemerintah pusat dan/atau elit-elit politik di tingkat pusat.

Bagi masyarakat daerah, pemilukada juga penting untuk memberikan latihan kepemimpinan (khususnya bagi calon kepala daerah) untuk mengembangkan kecakapannya dalam merumuskan kebijakan, mengatasi persoalan di masyarakat, komunikasi dengan masyarakat, serta melakukan agregasi dan artikulasi kepentingan masyarakat. Dalam hubungannya dengan kemajuan demokrasi di suatu negara, pelaksanaan pemilukada dapat berkontribusi besar. Hubungan antara tingkat partisipasi local dengan tingkat partisipasi nasional yang dikemukakan beberapa tokoh seperti Smith, Mill, Tocquevelli, McCarney menyatakan bahwa demokrasi local merupakan

prasyarat demokrasi di suatu Negara. Apabila demokrasi pada tingkat lokal baik maka demokrasi pada tingkatan negara pun akan baik.

#### 4. Pelaksanaan Pemilukada Secara Langsung dan Pro Kontranya

Dalam rangka mewujudkan penguatan dan pemberdayaan demokrasi di tingkat lokal, maka beberapa hal yang perlu diperhatikan berkaitan dengan pelaksanaan Pemilukada langsung ini adalah: **Pertama**, Pemilukada Langsung memungkinkan terwujudnya penguatan demokratisasi di tingkat lokal, khususnya pembangunan legitimasi politik. Ini didasarkan pada asumsi bahwa Kepala Daerah terpilih memiliki mandate dan legitimasi yang kuat, karena didukung oleh suara Pemilih nyata (real voters) yang merefleksikan konfigurasi kekuatan politik dan kepentingan konstituen Pemilih. Legitimasi ini akan merupakan modal politik penting dan sangat diperlukan oleh suatu Pemerintahan yang akan berkuasa. **Kedua**, Pemilukada Langsung diharapkan mampu membangun serta mewujudkan *local accountability*. Ketika seorang kandidat terpilih menjadi Kepala Daerah (Gubernur / Bupati/Walikota), maka para wakil rakyat yang mendapat mandate, akan meningkatkan kualitas akuntabilitasnya (pertanggungjawabannya kepada rakyat, khususnya konstituennya). **Ketiga**, terciptanya optimalisasi mekanisme *check and balances* antara lembaga-lembaga pemerintahan yang dapat meningkatkan pemberdayaan masyarakat dan penguatan demokrasi pada level lokal. **Keempat**, Pemilukada Langsung diharapkan akan mampu meningkatkan kualitas kesadaran politik dan kualitas partisipasi masyarakat. Pemilukada langsung akan memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk menggunakan kearifan kecerdasan, dan kepedulian guna

menentukan sendiri siapa yang dianggap layak dan pantas menjadi pemimpinnya.

### C. METODOLOGI PENELITIAN

Lokasi Penelitian ini dilaksanakan di Kabupaten Sukoharjo dan Kota Surakarta Provinsi Jawa Tengah. Jenis Data yang digunakan dalam penelitian ini dikelompokkan menjadi 2 (dua) jenis, yaitu: Data Primer dan Data Sekunder. Sumber data primer ini terdiri dari : KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota dan Panwaslu Kabupaten/Kota. Sedangkan sumber data sekunder adalah sejumlah data yang diperoleh melalui studi pustaka.

### D. PEMBAHASAN

#### a Efektifitas Pelaksanaan Pemilukada Secara Langsung

Berkaitan dengan realitas hukum, Soerjono Soekanto mengatakan bahwa apabila seseorang mengatakan suatu kaidah hukum berhasil atau gagal mencapai tujuannya, maka hal itu biasanya diukur apakah pengaruhnya berhasil mengatur sikap tindak atau perilaku tertentu sehingga sesuai dengan tujuannya atau tidak. Pernyataan ini, pada dasarnya memperlihatkan bahwa hal berlakunya hukum adalah terwujudnya hukum sebagai perilaku (Soleman B. Taneko, 1993 : 49).

Efektivitas hukum adalah situasi di mana hukum yang berlaku dapat dilaksanakan, ditaati, dan berdaya guna sebagai alat kontrol sosial atau sesuai dengan tujuan dibuatnya hukum tersebut. Menurut Soerjono Soekanto (1986 : 5), faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas hukum adalah :

- a Hukum/ Undang-undang/ peraturan
- b Penegak hukum (pembentuk hukum maupun penerap hukum)
- c Sarana/ fasilitas pendukung
- d Masyarakat (adresat hukum)
- e Budaya hukum (*legal culture*)

Suatu perundang-undangan dikatakan baik apabila memenuhi persyaratan-persyaratan filosofis, yuridis, dan sosiologis. Hal ini bukan berarti bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus segera diganti apabila ada gejala-gejala bahwa peraturan tadi tidak hidup. Perundang-undangan tersebut harus diberi waktu agar meresap dalam diri warga masyarakat. Apabila sering terjadi pelanggaran tertentu terhadap suatu perundang-undangan, maka hal itu belum tentu berarti bahwa peraturan tersebut secara sosiologis tidak berlaku di dalam masyarakat. Mungkin pelaksana peraturan tadi kurang tegas dan kurang bertanggungjawab dalam pekerjaannya atau kurang fasilitas pendukung. Hal ini perlu diperhitungkan dalam menilai apakah suatu peraturan itu baik atau kurang baik (Soerjono Soekanto, 2002 : 19).

Berdasarkan uraian diatas bahwa suatu produk hukum dikatakan efektif bila memenuhi beberapa kriteria. Pelaksanaan pemilu kepala daerah sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana dirubah dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008 tentang pemerintahan daerah serta dimasukkannya pemilihan umum kepala daerah dalam undang-undang nomor 10 tahun 2008 tentang pemilu, tidaklah berlebihan jika pemilu kepala daerah merupakan produk hukum. Pelaksanaan pemilu kepala daerah bisa dikaji mengenai efektifitasnya dikarenakan pemilukada memenuhi unsur dari sebuah produk hukum (undang-undang, peraturan, atau produk dari aturan hukum).

### **1. Format Pemilukada Secara Langsung**

Selama ini pemilu yang dilakukan di Indonesia 5 (lima) tahun sekali dapat di kelompokkan menjadi beberapa pemilu seperti pemilu pileg (untuk DPR, DPD,

dan DPRD), dan pemilu untuk Pilpres, pemilu gubernur, dan pemilu kepala daerah. Bila dikelompokkan pemilu seperti yang diungkapkan seelumnya ada 2 (dua) yaitu pemilu legislatif dan pemilu eksekutif. Dengan demikian sebenarnya pelaksanaan pemilu bila dikelompokkan pemilukada masuk dalam pemilu eksekutif, dan hal tersebut jika dilakukan secara serentak minimal di satu wilayah tertentu seperti untuk wilayah karesidenan tentunya akan efektif dan efisien baik dari segi waktu dan pendanaanya, bahkan jika pemilu eksekutif dari tingkata pilpres sampai dengan pemilihan kepala daerah tentunya akan jauh lebih efektif.

### **2. Faktor pendukung pelaksanaan pemilukada**

- a) pemilihan secara langsung bagi kepala daerah untuk memutus mata rantai oligarki partai yang harus diakui cenderung mewarnai kehidupan partai-partai di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dewasa ini. Kepentingan partai-partai dan bahkan kepentingan segelintir elit partai acapkali dimanipulasi sebagai kepentingan kolektif masyarakat
- b) pemilihan kepala daerah secara langsung diperlukan untuk meningkatkan kualitas akuntabilitas para elit politik lokal, termasuk kepala-kepala daerah. Mekanisme pemilihan kepala daerah selama ini cenderung menciptakan ketergantungan berlebihan kepala-kepala daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Akibatnya kepala-kepala daerah lebih bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) ketimbang masyarakat. Dampak lebih jauh dari kecenderungan ini adalah

munculnya fenomena korupsi, kolusi dan politik uang (money politic) antara para calon dan anggota DPRD di balik proses pemilihan kepala-kepala daerah.

- c) pemilihan langsung kepala daerah diperlukan untuk menciptakan stabilitas politik dan efektifitas pemerintahan di tingkat lokal. Pemberhentian atau pencopotan kepala daerah di tengah masa jabatannya yang acapkali berdampak pada munculnya gejala politik lokal, dapat dihindari. Melalui pemilihan kepala daerah langsung diharapkan Gubernur, Bupati dan Walikota terpilih dapat menunaikan masa jabatannya selama lima tahun.
- d) pemilihan kepala daerah secara langsung akan memperkuat dan meningkatkan kualitas seleksi kepemimpinan nasional karena makin terbuka bagi munculnya pemimpin-pemimpin nasional yang berasal dari bawah dan/daerah. Kecenderungan tidak sehat yang berlangsung selama ini adalah bahwa para elit politik nasional hanya berasal dari dan beredar di Jakarta saja. Hampir tidak ada peluang bagi elit politik lokal untuk mengembangkan kariernya menjadi elit politik nasional. Padahal salah satu tujuan desentralisasi adalah dalam rangka pelatihan dan kepemimpinan nasional.
- e) pemilihan langsung oleh rakyat jelas lebih meningkatkan kualitas partisipasi serta kedaulatan rakyat di satu pihak dan keterwakilan (representativeness) elit di pihak lain, karena masyarakat dapat menentukan sendiri siapa yang dianggap pantas dan layak yang

akan menjadi pemimpinnya di tingkat lokal.

### 3. Kendala dan Hambatan Pelaksanaan Pemilihan Umum Kepala Daerah

Jaringan Pendidikan Pilih Untuk Rakyat (JPPR), melihat ada enam masalah yang menghinggapai pelaksanaan pemilu kepala daerah sehingga belum berjalan dengan baik, yaitu *pertama* berhubungan dengan hak memilih, *kedua* pencalonan dan penetapan calon kepala daerah, *ketiga* akses informasi dan kampanye, *keempat* kinerja KPUD, *kelima* kinerja panitia pengawas pemilu kepala daerah dan aturan hukum yang tidak tegas, serta yang *keenam* adalah kedewasaan berpolitik dari para elite politik.

Dalam pandangan Syamsuddin Haris (2005) menyimpulkan bahwa paling tidak terdapat lima sumber potensial yang dapat menyebabkan konflik di dalam Pemilu kepala daerah. **Pertama** adalah konflik yang bersumber dari mobilisasi atas nama etnik, agama, daerah, dan darah. **Kedua**, konflik yang bersumber dari kampanye negatif antar pasangan calon kepala daerah. **Ketiga**, konflik yang bersumber dari premanisme politik dan pemaksaan kehendak. **Keempat**, konflik yang bersumber pada manipulasi dan kecurangan penghitungan suara hasil Pemilu kepala daerah. **Kelima** adalah konflik yang bersumber dari perbedaan penafsiran terhadap aturan main penyelenggaraan Pemilu kepala daerah.

Secara konseptual, ada dua aspek pokok permasalahan yang harus diatasi seputar pemilu kepala daerah. *Pertama*, menempatkan dan memahami pemilu kepala daerah dalam konteks desentralisasi. *Kedua*, aspek penyelenggaraan pemilu kepala daerah itu sendiri yang mencakup beberapa isu yakni sistem pelaksanaan, penyelenggara dan



pengawas, teknis pendukung dan sistem penegakan hukum pemilu kepala daerah.

#### **E. KESIMPULAN :**

Berdasarkan uraian dan penjelasan terkait dengan Evaluasi Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (Pemilukada) Secara Langsung Yang Efektif dan Efisien (Studi di Kabupaten Sukoharjo dan Kota Surakarta Propinsi Jawa Tengah) maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Efektivitas pelaksanaan pemilukada secara langsung di Kabupaten Sukoharjo dan Kota Surakarta secara keseluruhan belum berjalan secara optimal hal ini disebabkan beberapa faktor antara lain :
  - a. Terjadi dualisme pengaturan terkait pemilukada yaitu Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana diubah dengan Undang Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah serta masuknya pemilukada dalam Undang Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu sehingga terjadi banyak penafsiran.
  - b. Belum optimalnya aparat pelaksana, pengawas, dan fasilitator dalam proses pemilukada di daerah pemilihan.
  - c. Belum optimalnya sarana dan fasilitas pendukung (infrastruktur) dalam pelaksanaan pemilukada di daerah terutama dalam masalah pendanaan.
  - d. Sikap pragmatisme masyarakat dalam proses demokrasi serta budaya *partial pragmatisme* yang masih melekat dalam masyarakat menyebabkan pemilukada tidak berjalan efektif.

Efisiensi pelaksanaan pemilukada secara langsung di Kabupaten Sukoharjo dan Kota

Surakarta dipengaruhi beberapa faktor antara lain :

- a. Minimnya jumlah anggaran pemilukada. Untuk Kota Surakarta sebesar Rp. 8.600.000.000,- (Delapan milyar enam ratus juta rupiah) dan 12.250.000.000,- (Dua belas milyar dua ratus lima puluh ribu rupiah) untuk Kabupaten Sukoharjo.
  - b. Banyaknya jumlah SDM (tenaga kerja) yang dibutuhkan dalam pelaksanaan pemilukada sehingga banyak anggaran yang dialokasikan untuk pembiayaannya.
  - c. Rentang waktu yang panjang dan lama yang dibutuhkan dalam proses pemilukada sehingga berpengaruh pada pembiayaan.
  - d. Minimnya sarana dan prasarana penunjang dalam proses pelaksanaan pemilukada.
  - e. Belum adanya metodologi pemisahan pelaksanaan pemilu untuk eksekutif dan legislatif serta penyeragaman terkait pemilukada di tingkat daerah atau wilayah tertentu.
2. Faktor pendukung dan penghambat pelaksanaan pemilukada
    - a. Faktor pendukung pelaksanaan pemilukada:
      - 1) Pemilukda merupakan rangkaian sistemik tatanan kebangsaan dan kenegaraan yang berdasarkan demokrasi. Hal ini dapat dicermati dari 4 (empat) aspek, yaitu aspek normatif, aspek administratif, aspek kebangsaan dan kenegaraan, aspek nilai-nilai persatuan dan kesatuan bangsa.
      - 2) Pemilukada secara langsung bagi kepala daerah untuk memutus mata rantai oligarki

- partai yang harus diakui cenderung mewarnai kehidupan partai-partai di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dewasa ini
- 3) Untuk meningkatkan kualitas akuntabilitas para elit politik lokal, termasuk kepala-kepala daerah
  - 4) Pemilukada secara langsung akan memperkuat dan meningkatkan kualitas seleksi kepemimpinan nasional karena makin terbuka bagi munculnya pemimpin-pemimpin nasional yang berasal dari bawah dan/daerah
  - 5) Pemilukada secara langsung oleh rakyat jelas lebih meningkatkan kualitas partisipasi serta kedaulatan rakyat di satu pihak dan keterwakilan (*representativeness*) elit di pihak lain.
- b. Faktor penghambat pelaksanaan pemilukada:
- 1) Terjadinya dualisme pengaturan pemilukada yang menimbulkan multi tafsir terhadap produk hukum.
  - 2) Lemahnya law Inforcement dan masih tumpang tindihnya pembagian kewenangan antara pihak pengawas pemilukada dengan aparat penegak hukum dalam penegakan hukum terkait pelanggaran pemilukada di daerah.
  - 3) Minimnya sarana dan prasarana penunjang dalam pelaksanaan pemilukada.
    - a) Teknologi penunjang terkait pemutakhiran data (DPT) untuk hak pilih belum memadai.
    - b) Minimnya sarana dan prasarana penunjang yang ada di KPU Kab/Kota yang menyebabkan tidak optimalnya kinerja KPU Kab/Kota.
  - 4) Minimnya akses informasi dan kampanye dalam pelaksanaan pemilukada.
  - 5) Sikap masyarakat dan budaya masyarakat yang pragmatis dalam proses demokrasi khususnya dalam hal pelaksanaan pemilukada dan belum adanya kedewasaan berpolitik bagi elit parpol serta tidak adanya pendidikan politik yang dilakukan oleh parpol terhadap masyarakat yang menjadi basis konstituenya

#### F. SARAN :

1. Perlunya pendidikan politik yang berkesinambungan yang dilakukan oleh semua elemen, terutama oleh partai politik dalam memberikan pemahaman tatacara berdemokrasi yang baik.
2. Perlunya dilakukan *transformasi psikologi* kepada masyarakat terkait dengan kedewasaan berpolitik, sehingga sikap masyarakat tidak apatis dan pragmatis terhadap pesta demokrasi khususnya pemilihan umum kepala daerah.
3. Perlunya ada kesadaran dan etika berpolitik bagi calon pemimpin dalam pemilukada terkait dengan ketentuan pencalonan kepala daerah.
4. Perlunya ada regulasi yang secara khusus dan tegas mengatur ketentuan pemilukada, yang mana selama ini regulasi pengaturan permasalahan pemilukada terjadi

- tumpang tindih dan tidak sinkron antara satu peraturan dengan peraturan yang lainnya.
5. Perlunya pemisahan pemilu yang ada di Indonesia menjadi 2 (dua) bagian yaitu pemilu legislatif dan pemilu eksekutif termasuk didalamnya pemilukada, dan juga penyeragaman terkait dengan penyelenggaraan pemilukada di satu wilayah (misal: Eks Karesidenan Surakarta).
  6. Perlunya pemuktahiran data Daftar Pemilih Tetap (DPT) melalui Dinas Catatan Sipil terkait dengan daftar pemilih dalam pemilukada di daerah sebelum dilakukanya proses awal pemilukada, sehingga verifikasi tidak dilakukan oleh KPU Kab/Kota, yang mana akan banyak menimbulkan konflik kepentingan dan mengakibatkan pemborosan waktu dan biaya.
  7. Optimalisasi Tempat Pemungutan Suara (TPS) di setiap wilayah dan perlunya pembuatan TPS di satu titik lokasi (misalnya di daerah desa/kelurahan) yang aman secara penganggaran akan menghemat biaya pemilukada.

## DAFTAR PUSTAKA

- Affan Gaffar, Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi, Pustaka Pelajar, Yogyakarta. 2002:53
- Analisis CSIS. *Peran Masyarakat dan Demokrasi Lokal*. Vol.34 Nomor 2, Jakarta. Juni 2005
- H.B. Sutopo. 2000. *Metode Penelitian Kualitatif* Bagian II Surakarta, UNS Press.
- J Kaloh, SU., *Demokrasi dan Kearifan Lokal pada Pilkada Langsung* Kata Hasta Pustaka Jakarta 2008
- Joseph Scumpeter (1942) dalam bukunya 'Capitalism, Socialism and Democracy' dalam J. Kaloh, Demokrasi dan Kearifan Lokal pada Pilkada Langsung. Kata Hasta Pustaka. Jakarta. h. 64
- Pranowo, G. *Mengharap Partai Politik Lebih Baik*. Makalah disampaikan pada Diklat peningkatan kapabilitas anggota DPRD di Hotel Quality Yogyakarta 19 April 2008
- Pusat Pengkajian Kebijakan Daerah dan Kelembagaan Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat Universitas Sebelas Maret Surakarta .2008. *Kajian Partisipasi Masyarakat Dalam Menentukan Figur yang Ideal Sebagai Kepala Daerah di Era Global*.Penelitian
- Maria Farida,2006.*Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*. Makalah disampaikan pada Diklat peningkatan kapabilitas anggota DPRD di Hotel Sunan Surakarta.
- Rifqinizami Karsayudha. *Beberapa catatan Yuridis terkait RUU pilkada DPD RI*, Disampaikan dalam uji sah dan kajian akademik terhadap RUU Pilkada DPD RI.
- Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, PT. Pustaka Utama Grafiti, Jakarta 1997 : h.4-5
- Satjipto Raharjo, 1986, *Hukum dan Masyarakat*, Bandung : Angkasa.
- \_\_\_\_\_, 1986, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta : Rajawali.

- \_\_\_\_\_, 2002, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*, Jakarta : RajaGrafindo Persada.
- Soetandyo Wignyo Subroto, 2002, *Hukum, Paradigma, dan Metode*, Jakarta : Huma.
- Soleman B. Taneko, 1993, *Pokok-pokok Studi Hukum Dalam Masyarakat*, Jakarta : RajaGrafindo Persada.
- Suharmawijaya, Dadan, S “kemajuan daerah yang dipertaruhkan” artikel dimuat dalam harian Jawa Pos tanggal 1 Desember 2008
- Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 sebagaimana dirubah dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah
- <http://mediacenter.kpu.go.id/berita/890-rakor-pemantapan-pemilukada-2010.html> diakses tanggal 30 April 2010
- Suara Pembaharuan 3 Maret 2003
- Koran tempo 25 Maret 2005
- Kompas 22 Maret 2006
- Kompas 5 Januari 2008
- Kompas 26 Januari 2008
- Kompas 18 Februari 2008
- Jawa Pos 1 Desember 2008
- Joglosemar 29 April 2010
- Joglosemar 1 Mei 2010