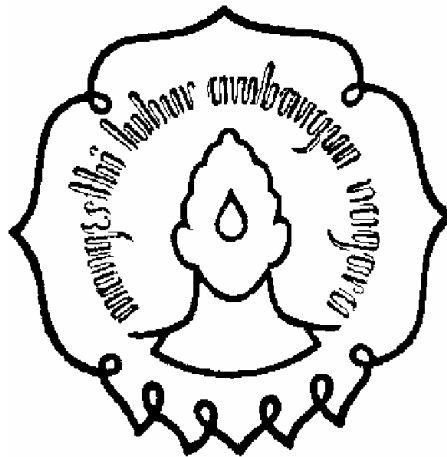


**STUDI IMPLEMENTASI PEMILIHAN KEPALA DAERAH LANGSUNG  
SEBAGAI MEDIA PENGUATAN DEMOKRASI DI DAERAH (STUDI  
KASUS : KABUPATEN SUKOHARJO).**

**TESIS**

Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan  
Untuk Mencapai Derajat Magister  
Program Studi Ilmu Hukum  
Minat Utama : Hukum Kebijakan Publik



Oleh :

Didik Setyo Wahyudi

S. 3203004

**PROGRAM PASCA SARJANA  
UNIVERSITAS SEBELAS MARET  
SURAKARTA  
2008**

**STUDI IMPLEMENTASI PEMILIHAN KEPALA DAERAH LANGSUNG  
SEBAGAI MEDIA PENGUATAN DEMOKRASI DI DAERAH (STUDI  
KASUS : KABUPATEN SUKOHARJO).**

Disusun Oleh :  
Didik Setyo Wahyudi  
S. 3203004

Telah disetujui oleh Tim Pembimbing

Dosen Pembimbing:

Jabatan	Nama	Tanda tangan	Tanggal
Pembimbing I	Dr. Jamal Wiwoho, SH, MH NIP. 131 658 560	.....	.....
Pembimbing II	R. Ginting, SH, MH NIP. 131 411 015	.....	.....

Mengetahui,  
Ketua Program Ilmu Hukum

Prof. Dr. H. Setiono, SH, M.S  
NIP. 130 345 735

## PERNYATAAN

Nama : Didik Setyo Wahyudi

NIM : S. 3203004

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa tesis berjudul : **STUDI IMPLEMENTASI PEMILIHAN KEPALA DAERAH LANGSUNG SEBAGAI MEDIA PENGUATAN DEMOKRASI DI DAERAH (STUDI KASUS : KABUPATEN SUKOHARJO)** adalah betul-betul karya sendiri. Hal-hal yang bukan karya saya, dalam tesis tersebut diberi tanda citasi dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila di kemudian hari terbukti pernyataan saya tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan tesis dan gelar yang saya peroleh dari tesisi tersebut.

Surakarta, 23 Januari 2008

Yang membuat pernyataan

Didik Setyo Wahyudi

## **KATA PENGANTAR**

Puji syukur kehadiran Allah SWT, karena limpahan rahmat, taufiq, dan hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis yang berjudul **“STUDI IMPLEMENTASI PEMILIHAN KEPALA DAERAH LANGSUNG SEBAGAI MEDIA PENGUATAN DEMOKRASI DI DAERAH (STUDI KASUS : KABUPATEN SUKOHARJO)”**.

Tesis ini disusun dengan tujuan untuk memenuhi persyaratan dalam rangka mencapai derajat Magister Hukum pada Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret Surakarta.

Penulis menyadari bahwa dalam penyusunan tesis ini masih sangat jauh dari sempurna, berhubungan dengan keterbatasan-keterbatasan yang penulis miliki. Walaupun demikian penulis telah berusaha semaksimal mungkin agar tesis ini bisa bermanfaat.

Pada kesempatan ini penulis mengucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya atas segala bantuan yang telah diberikan kepada penulis baik secara langsung maupun tidak langsung dalam rangka penyelesaian penyusunan tesis ini, terutama kepada :

1. Prof. Drs. Haris Mudjiman, MA, Ph.D, selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret Surakarta.
2. Prof. Dr. H. Setiono, SH, MS, selaku Ketua Program Studi Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Sebelas Maret Surakarta.

3. Bapak Widodo Tresno Novianto, SH, M.Hum, selaku Sekretaris Program Studi Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Sebelas Maret Surakarta.
4. Bapak Dr. Jamal Wiwoho, SH, MH, selaku Pembimbing Pertama yang telah memberikan pengarahan dan bimbingan kepada penulis.
5. Bapak Rehnalemken Ginting, SH, MH, selaku Pembimbing Kedua yang telah memberikan pengarahan dan bimbingan kepada penulis.
6. Bapak dan Ibu Dosen Program Studi Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Sebelas Maret Surakarta yang telah memberikan ilmu dan bimbingan kepada penulis selama menempuh kuliah di Pascasarjana Universitas Sebelas Maret.
7. Seluruh Staf Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret Surakarta yang telah banyak membantu penulis selama kuliah di Pascasarjana Universitas Sebelas Maret.
8. Bapak Guntur, Bapak Dwi Jatmiko, Bapak Bimawan, Bapak Priyono, Bapak Khomsun, Bapak Wahyono, dan Bapak dari Pejabat Pemerintah Kabupaten Sukoharjo yang tidak bersedia disebutkan namanya, atas kesediaannya semuanya menjadi informan penulis.
9. Orang tua penulis yang telah dengan sabar memberikan kesempatan penulis dalam menempuh pendidikan.
10. Adik kandung penulis yang telah mendorong penulis untuk segera menyelesaikan tesis ini.
11. Om Jantok dan Om Edi atas bantuan teknisnya, sehingga memperlancar penulisan tesis ini.

12. Saudara-saudara penulis yang selalu bertanya kapan S2 nya selesai, sehingga memotivasi penulis untuk segera menyelesaikannya.
13. Teman-teman kuliah Pascasarjana atas bantuannya sehingga memperlancar penulis dalam menempuh kuliah S2.
14. Teman-teman Bancaan, khususnya Joko yang telah membantu penulisan tesis ini.

Akhirnya penulis berharap semoga karya yang sederhana ini dapat bermanfaat bagi semua pihak.

Surakarta, 23 Januari 2008

Penulis

Didik Setyo Wahyudi

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
PERSETUJUAN TIM PEMBIMBING .....	ii
PERSETUJUAN TIM PENGUJI .....	iii
PERNYATAAN .....	iv
KATA PENGANTAR .....	v
DAFTAR ISI.....	viii
ABSTRAK.....	x
ABSTRACT.....	xi
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Perumusan Masalah .....	6
C. Tujuan Penelitian .....	6
D. Manfaat Penelitian .....	6
E. Penelitian Yang Relevan.....	7
<b>BAB II KERANGKA TEORI</b>	
A. Kajian Teori .....	8
1. Bekerjanya Hukum .....	8
2. Pengertian Demokrasi.....	19
3. Hukum Kebijakan Publik.....	31
4. Otonomi Daerah.....	41

5.    Pemilihan Kepala Daerah Langsung.....	49
B. Kerangka Pemikiran.....	55
<b>BAB III METODE PENELITIAN</b>	
A. Jenis Penelitian.....	57
B. Lokasi Penelitian.....	59
C. Metode Penentuan Sampel.....	59
D. Teknik Pengumpulan Data.....	60
E. Teknik Analisis Data.....	62
<b>BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN</b>	
1. Hasil Penelitian .....	64
A. Kondisi Umum Kabupaten Sukoharjo .....	64
B. Mengamati Implementasi Pilkada Langsung.....	66
2. Pembahasan.....	78
A. Kesesuaian Pelaksanaan Pilkada Langsung dengan Nilai-nilai Demokrasi.....	78
B. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kualitas Pilkada Langsung.....	92
<b>BAB V PENUTUP</b>	
A. Kesimpulan .....	106
B. Implikasi .....	107
C. Saran .....	108
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>109</b>
<b>LAMPIRAN</b>	



## ABSTRAK

Didik Setyo Wahyudi, S. 3203004. **“STUDI IMPLEMENTASI PEMILIHAN KEPALA DAERAH LANGSUNG SEBAGAI MEDIA PENGUATAN DEMOKRASI DI DAERAH (STUDI KASUS : KABUPATEN SUKOHARJO)”**.

Tesis : Program Studi Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Sebelas Maret Surakarta

Penelitian ini termasuk jenis penelitian hukum non doktrinal. Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian hukum dengan analisis kualitatif. Konsep hukum yang digunakan adalah hukum sebagai institusi nasional yang riil dan fungsional di dalam sistem kehidupan bermasyarakat, baik dalam proses pemulihan ketertiban dan penyelesaian sengketa maupun dalam proses-proses pengarahan dan pembentukan pola perilaku yang baik. Konsep lainnya adalah hukum sebagai makna-makna simbolik sebagaimana termanifestasi dalam dan dari aksi-aksi serta interaksi warga masyarakat. Lokasi penelitian dilakukan di wilayah Kabupaten Sukoharjo. Pengambilan sampelnya menggunakan teknik *purposive sampling*, yaitu penarikan sampel yang dipilih secara khusus dan sengaja berdasarkan kriteria tertentu oleh peneliti itu sendiri untuk mendapatkan karakteristik tertentu, sesuai dengan tujuan dilakukannya penelitian. Sumber data penelitian meliputi Data Primer dan Data Sekunder. Teknik analisis data menggunakan teknik analisis data kualitatif dengan model analisis data interaktif.

Setelah analisis hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah langsung (pilkada langsung) di Kabupaten Sukoharjo belum sepenuhnya mencerminkan nilai-nilai demokrasi. *Money politics* masih saja menjadi variabel yang sangat berpengaruh dari setiap tradisi pemilihan. Contoh pelanggaran lain terhadap nilai demokrasi adalah adanya tindakan-tindakan intimidasi, keberpihakan Pegawai Negeri Sipil (PNS) terhadap para calon.

Budaya politik menjadi faktor yang sangat mempengaruhi kualitas pilkada langsung. Tradisi masyarakat yang memilih calon pemimpinnya karena faktor uang menyuburkan praktek *money politics*. Calon pemimpin pun menghalalkan segala cara dengan menggunakan uang untuk mempengaruhi pilihan masyarakat. Faktor yang juga menentukan adalah keberadaan birokrasi. Birokrasi sangat potensial didekati kekuatan politik tertentu agar mendukung salah satu pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Faktor lainnya adalah perangkat hukum dan penegakannya yang lemah terhadap para pelanggarnya. Untuk meningkatkan kualitas pilkada langsung diperlukan perubahan paradigma bahwa *money politic* menghambat perkembangan demokrasi. Perbaikan perangkat hukum dan ketegasan penegakannya diperlukan untuk meminimalisir terjadinya pelanggaran-pelanggaran dalam pilkada.

## **ABSTRACT**

Didik Setyo Wahyudi. S. 3203004. "IMPLEMENTATION Of ELECTION REGIONAL DIRECT LEADER AS MEDIA REINFORCEMENT DEMOCRATIZE IN AREA (CASE STUDY : SUB-PROVINCE SUKOHARJO)".

Thesis : Justice Study Graduation Program Sebelas Maret University.

This study including type punish non doktrinal research. The method of research is punish method with qualitative analysis. Qualitative method is one way of research which meant to give data as accurately about human being, other symptoms and situation. The law concept is the functional and real national institution in life system go into society, goodness in course and orderliness solution of dispute and also in guidance processs and forming of good behavior pattern. The other concept is punish as symbolic meanings as manifestation in and from action and society citizen interaction. The location Research conducted in Sub-Province Sukoharjo. This intake use purposive sampling technique, that is withdrawal of selected sampel peculiarly and intend pursuant to certain criterion by researcher to get certain characteristic, in line conducting of research. Source of data research are Primary Data and Sekunder Data. Data Secunder consist of materials punish primary, materials punish sekunder, tertiary law materials. Technique analyse data use technique analyse data qualitative with model analyse data interaktif.

After analysis can be concluded that execution of regional leader election and direct regional leader proxy (direct election) in Sub-Province Sukoharjo not yet fully expressed democracy. Money Politics still become variable which is very have an effect of election tradition. Follow the example of other collision to value democratize is the existence of intimidation action, the siding of Public Servant Civil ( PNS) to all candidate.

Political culture become factor which is very influence to the quality of direct ection. Society tradition chosening leader candidate because money is the factor that fertilized money politics practice. Leader candidate also permit all way by using money to influence society choice. The Factor which signifikan influence the quality of direct election is Commission General Election Area (KPUD) and Committee Supervisor Pilkada (Panwas). Both of this institution is direct related with pilkada execution. Factor which also determine is existence of bureaucracy. Bureaucracy is potential come near by certain political strength so that supporting one of the regional leader candidate couple and regional leader proxy. Factor which is important also is role of political party. Political party represent vehicle of politics which can be used by regional leader couple candidate and regional leader proxy to go forward in pilkada.

## **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Kejatuhan Presiden Soeharto oleh Gerakan Mahasiswa 98 menandakan kegagalan pemerintahan Orde Baru. Pola pemerintahan yang sentralisme menyisakan berbagai persoalan yang berujung pada tuntutan reformasi. Pengelolaan pemerintahan yang terpusat menghasilkan ketergantungan daerah-daerah ke pusat, yang berjalan beriringan dengan hilangnya kemandirian daerah-daerah, dominannya instruksi pusat yang dibarengi dengan matinya inisiatif daerah; terjadinya uniformitas secara eksekutif yang berjalan bersisian dengan memudarnya kemajemukan dan marginalisasi kultur dan nilai-nilai daerah; terjadinya eksploitasi sumber daya daerah secara eksekutif demi kepentingan pusat yang berjalan bersamaan dengan terjadinya kemunduran kehidupan sosial-ekonomi daerah; dan lain sebagainya (Noer Fauzi dan R. Yando Zakaria, 2000 ; 17).

Kelahiran gerakan reformasi adalah dalam rangka mengoreksi tatanan sosial politik yang menyimpang. Visi reformasi adalah mewujudkan kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang demokratis, mandiri dan berbudaya serta kekuasaan yang berpihak kepada kepentingan rakyat. Untuk mencapai masyarakat sejahtera di segala aspek kehidupan, kunci utama adalah terjaminnya kebebasan berpendapat dan berserikat, terbukanya ruang publik bagi masyarakat untuk menyatakan pendapat dan berekspresi. Reformasi bertujuan mengurangi kekuasaan yang dominan di tingkat pemerintahan serta

bersedia *sharing power* dengan masyarakat dalam pengambilan kebijakan ( Andrik Purwasito, 2001 ; 31). Sehingga tuntutan Otonomi Daerah menjadi bagian sangat penting dari gerakan reformasi untuk mengembalikan kedaulatan rakyat di daerah.

Otonomi Daerah memberikan peluang yang cukup luas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus 'rumah tangga' sendiri, misalnya untuk meningkatkan PAD (Pendapatan Asli Daerah). Keleluasaan yang bertanggung jawab (terhadap publik) merupakan salah satu esensi otonomi daerah yang sangat penting. Salah satu butir penting lain dari perkembangan awal otonomi daerah adalah daerah memiliki kewenangan menentukan sendiri kepala daerahnya melalui pemilihan di DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah). Hal positif berikutnya adalah bahwa *checks and balances* antara Kepala Daerah dengan DPRD sangatlah nampak. Pengawasan politik oleh DPRD terhadap kepala daerah cukup ketat (Abdul Gaffar Karim, 2003 ; 74).

Perkembangan negatif juga menyertai pelaksanaan otonomi daerah. Akibat cara pandang yang salah terhadap otonomi daerah muncul konflik kewenangan antara pusat dengan daerah, antara propinsi dengan kabupaten/kota, atau antara kabupaten/kota. Lemahnya pengawasan Pemerintah Pusat juga menyebabkan distorsi otonomi daerah. Hal ini ditunjukkan dengan adanya pembiaran kasus-kasus *money politics*, penyalahgunaan anggaran, dan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) di DPRD dan di pemda-pemda di Indonesia, kasus-kasus pembiaran 'perda-perda bermasalah', karena tidak berani mencabutnya, dan kasus-kasus

'pungli'/pungutan liar di bidang perijinan di birokrasi di daerah-daerah. (Abdul Gaffar Karim, 2003 ; 98-99).

Termasuk dalam kasus politik uang adalah ketika proses pemilihan kepala daerah oleh DPRD. Mekanismenya, calon memberi uang pada anggota DPRD untuk memilihnya. Karena jumlah anggota DPRD sedikit, maka kontrol terhadap penerima uang tadi sangat mudah. Faktor inilah yang kemudian menjadi salah satu pendorong tuntutan pemilihan kepala daerah (pilkada) secara langsung oleh rakyat. Melalui pilkada secara langsung kedaulatan sepenuhnya di tangan rakyat. Rakyat menjadi penentu akhir siapakah pemimpin yang akan mendapatkan kepercayaan. Dengan pilkada langsung oleh rakyat berarti cara pemilihan kepemimpinan dari tingkat presiden sampai kepala desa sudah sejalan.

Keputusan politik pilkada langsung merupakan sebuah lompatan demokrasi. Rakyat memperoleh kembali haknya setelah selama ini dipegang elit-elit nya yang dianggap kurang bertanggung jawab. Pemilihan kepala daerah melalui mekanisme di DPRD menimbulkan isu manipulasi dan money politik. Wakil rakyat tidak menjadikan rakyat sebagai preferensi dalam pengambilan keputusan. Bahkan uang yang menjadi kekuatan dalam mempengaruhi sebuah keputusan politik. Selain itu, mekanisme di DPRD terlalu dicampuri oleh kepentingan partai politik. Sehingga suara rakyat semakin dikebiri untuk ikut menentukan calon pemimpinnya. Maka hakikat pilkada langsung adalah mengembalikan subyek politik di tangan rakyat.

Gagasan utama dari Pilkada memang ideal, dimana rakyat di tingkat lokal dapat berpartisipasi menentukan sendiri pimpinan daerahnya. Dengan cara ini maka cara pengangkatan oleh orang pusat seperti zaman sebelumnya akan berakhir. Pilkada juga dilihat secara pesimisme. “Alat-alat politik partisipatoris rakyat” di tingkat lokal sama sekali tidak siap dalam pertarungan elektoral pilkadal. Akibatnya ruang pilkadal lebih sigap diambil alih dan dikuasai oleh “alat-alat dan struktur politik” partai *mainstream* yang mempunyai dukungan birokrasi dan logistik yang tak terbatas dan memang disiapkan untuk momentum politik elektoral (Wacana, 2005 ; 4 ).

Pilkada langsung telah berjalan di banyak tempat. Sebagai sebuah pengalaman baru mestinya banyak catatan-catatan evaluasinya. Harapan untuk meningkatkan kualitas demokrasi lokal mungkin tidak bisa langsung dipenuhi. Keinginan untuk menghasilkan pemimpin yang berkualitas mungkin juga belum bisa didapatkan. Perlu waktu dan perbaikan-perbaikan di dalamnya sehingga pilkada langsung bisa menjadi sarana perbaikan kehidupan masyarakat daerah. Dalam rangka itulah peneliti ingin meneliti tentang bagaimana pelaksanaan pilkada langsung di Kabupaten Sukoharjo.

Pemilihan kepala daerah langsung di Kabupaten Sukoharjo dilaksanakan pada tanggal 27 Juni 2005. Suasana politik setelah pelaksanaan pemilihan cukup memanas. Berbagai demonstrasi pun tidak bisa dihindarkan. Rapat Pleno terbuka rekapitulasi hasil perhitungan suara Pilkada di KPU Kabupaten Sukoharjo diwarnai aksi demonstrasi ratusan orang. Mereka yang mengaku berasal dari Forum Publik Masyarakat Sukoharjo (FMPS) menuntut

KPU untuk menunda penetapan rekapitulasi perhitungan suara (SOLOPOS, 7 Juli 2005). Calon bupati-wakil bupati Bambang Margono-Pardjoko juga menggugat KPU Kabupaten Sukoharjo. Mereka menuntut pembatalan pilkada Sukoharjo dengan mendaftarkan gugatan ke Pengadilan Negeri Sukoharjo (RADAR SOLO, 10 Juli 2005). Pasangan lain Sugeng Purwoko-Tjipto Subadi juga menggugat KPU Kabupaten Sukoharjo. Sugeng-Tjipto menggugat Surat Keputusan KPU No.19/05 tentang penetapan hasil perolehan pilkada Sukoharjo (RADAR SOLO, 12 Juli 2005).

Pendukung pasangan Bambang Riyanto-Mohammad Toha yang memenangi pilkada menduga calon bupati-wakil bupati yang kalah berada di balik berbagai aksi demonstrasi. Mereka juga mengancam akan mengerahkan massa untuk melakukan aksi tandingan. Suasana memanas juga terjadi di gedung Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Saat DPRD menggelar rapat panitia musyawarah (panmus) untuk menetapkan jadwal pelantikan terjadi perbedaan pendapat antar anggota panmus hingga berakhir *deadlock*. Permasalahan tersebut akhirnya diserahkan ke Gubernur (RADAR SOLO, 1 September 2005).

Pelaksanaan pilkada sendiri juga terjadi berbagai pelanggaran pidana. Pelanggaran-pelanggaran tersebut adalah satu kasus kampanye di luar jadwal, dua kasus coblosan ganda, satu kasus menghalang-halangi coblosan, satu kasus memanfaatkan fasilitas negara untuk kampanye, dan delapan kasus praktik *money politics*. Pelanggaran lain adalah menyangkut netralitas PNS. Diketahui ada 11 PNS, tiga diantaranya merupakan pejabat struktural, serta

tiga orang lurah desa, yang diduga melakukan pelanggaran netralitas PNS. Ketiga pejabat struktural tersebut adalah Indra Surya, Bachtiar Yunan, dan Rusmanto (SOLOPOS, 30 Juni 2005).

## **B. Perumusan Masalah**

Dari latar belakang tersebut diatas, penulis tertarik untuk mengemukakan permasalahan sebagai berikut :

- 1). Apakah pelaksanaan pilkada langsung di Kabupaten Sukoharjo sudah mencerminkan nilai-nilai demokrasi ?
- 2). Faktor apa saja yang mempengaruhi kualitas pelaksanaan pilkada langsung di Kabupaten Sukoharjo ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan diadakannya penelitian ini adalah :

- a. Untuk mengetahui apakah pelaksanaan pemilihan kepala daerah langsung di Kabupaten Sukoharjo sudah mencerminkan nilai-nilai demokrasi.
- b. Untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi kualitas pelaksanaan pemilihan kepala daerah langsung di Kabupaten Sukoharjo.

## **D. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat Teoretis

Memperkaya khasanah keilmuan mengenai pelaksanaan pemilihan kepala daerah langsung sebagai media penguatan demokrasi di Kabupaten Sukoharjo.



## 2. Manfaat Praktis

Memberikan masukan kepada lembaga-lembaga pemerintahan maupun masyarakat umum mengenai pelaksanaan pemilihan kepala daerah langsung sebagai media penguatan demokrasi di Kabupaten Sukoharjo.

## **BAB II**

### **KERANGKA TEORI**

#### **A. Kajian Teori**

##### **1. Bekerjanya Hukum**

Berbicara tentang hukum jauh lebih luas dari hanya sekedar membicarakan undang-undang, perundang-undangan atau peraturan tertulis lainnya. Hukum mempunyai begitu banyak aspek dan terdiri dari jauh lebih banyak komponen atau unsur yang lain, seperti misalnya filsafat hukum, sumber hukum, kaedah hukum, yurisprudensi, hukum kebiasaan, penegakan hukum, pelayanan hukum, profesi hukum, lembaga hukum, pranata hukum, prosedur dan mekanisme hukum, hukum acara, pendidikan hukum, perilaku hukum masyarakat maupun pejabat hukum, atau perilaku profesi hukum, kesadaran hukum, dan sebagainya. Semua itulah yang membangun sistem hukum, yaitu hubungan dan kaitan pengaruh mempengaruhi satu sama lain antara berbagai komponen atau unsur yang disebut di atas tadi (Sunaryati Hartono, 1991 ; 38).

Pembicaraan hukum sangatlah luas. Hukum adalah seperangkat kaidah atau aturan baik tertulis ataupun tidak tertulis, yang tersusun dalam satu sistem yang menentukan apa yang boleh dilakukan oleh manusia sebagai warga masyarakat dalam kehidupan bermasyarakat, yang bersumber baik dari masyarakat sendiri maupun dari sumber lain, yang diakui berlakunya oleh otoritas tertinggi (negara) dalam masyarakat itu,

serta benar-benar diberlakukan secara nyata oleh warga masyarakat (sebagai satu keseluruhan, meskipun mungkin dilanggar oleh warga tertentu secara individual) dalam kehidupannya, dan jika dilanggar akan memberikan kewenangan bagi otoritas tertinggi untuk menjatuhkan sanksi yang bersifat eksternal bagi pelanggarnya (Achmad Ali, 2002 ; 52).

Dragan Milovanovich menjelaskan tentang model hukum yang disebutnya dengan *model jurisprudensi* dan *model sosiologi*. Model jurisprudensi menjelaskan tentang :

- a. Sistem aturan-aturan tertulis yang ada, ditetapkan dalam bentuk terkodifikasi oleh negara (*statutory and case law*);
- b. *Sistematisasi* mereka yang sedang berlangsung menjadi suatu badan hukum yang relevan oleh beberapa prinsip justifikasi yang koordinatif;
- c. Aplikasi wacana hukum doktrin yang disusun oleh suatu *struktur morfologi* yang relevan (arti kata) dan *struktur sintaksis* (*kontruksi linier naratif dan teks*) untuk melakukan pertimbangan hukum yang “benar”;
- d. *Aplikasi formal*, logika untuk proposisi dan doktrin yang abstrak dan umum dengan penggunaan wacana hukum doktrin terhadap situasi-situasi “faktual” oleh staff khusus yang menyediakan peluang penyelesaian tingkat tinggi terhadap masalah-masalah yang kontroversi; dan

- e. Bagaimana semua konflik dapat dimasukkan (self-referencing) terhadap beberapa postulat absolut yang memberikan badan dari premis dan kriteria inti bagi penyelesaian yang benar perbedaan-perbedaan dalam sistem formal yang *self-regulating (homeostatis)*.

Adapun model sosiologi, sebaliknya adalah ilmu tentang :

- a. Evolusi, stabilisasi, fungsi dan pembenaran bentuk-bentuk kontrol sosial;
- b. Bentuk-bentuk pemikiran dan pemahaman hukum jika dihubungkan dengan aturan/tatanan ekonomi politik tertentu;
- c. Prinsip-prinsip legitimasi dan pengaruh-pengaruh yang berevolusi dengan pengaruh dan prinsip;
- d. “Penyebab” perkembangan bentuk kontrol sosial dari staf dan spesialis yang merupakan promotornya;
- e. Transmisi metode pemahaman hukum yang “benar”;
- f. Penciptaan subyek yuridis dengan hak-hak formal, abstrak dan universal (Otje Salman S dan Anton F. Susanto, 2005 ; 51-52).

Kajian terhadap hukum dapat dibedakan ke dalam beberapa pandangan. Di antara pandangan-pandangan itu, diuraikan berikut :

#### 1). Kajian Normatif

Kajian normatif memandang hukum dalam wujudnya sebagai kaidah, yang menentukan apa yang boleh dan apa yang tidak boleh dilakukan. Kajian normatif sifatnya preskriptif; yaitu bersifat menentukan apa yang salah dan apa yang benar. Kajian-kajian normatif terhadap

hukum antara lain : Ilmu Hukum Pidana Positif, dan Ilmu Hukum Tata Negara Positif. Dengan perkataan lain, kajian normatif mengkaji *law in books*.

## 2). Kajian Filosofis

Kajian filosofis merupakan kajian yang memandang hukum sebagai seperangkat nilai ideal, yang seyogianya senantiasa menjadi rujukan dalam setiap pembentukan, pengaturan, dan pelaksanaan kaidah hukum. Kajian filosofis sifatnya ideal. Kajian ini diperankan oleh kajian Filsafat Hukum. Dengan perkataan lain, kajian filsafat hukum itu mengkaji *law in ideas*.

## 3). Kajian yang Empiris

Kajian empiris adalah kajian yang memandang hukum sebagai kenyataan, mencakup kenyataan sosial, kenyataan kultur, dan lain-lain. Kajian ini bersifat deskriptif. Kajian-kajian empiris antara lain : Sosiologi Hukum, Antropologi Hukum, dan Psikologi Hukum. Dengan perkataan lain, kajian empiris mengkaji *law in action* ( Achmad Ali, 2002 ; 3-4).

Kehadiran hukum dalam masyarakat diantaranya adalah untuk mengintegrasikan dan mengkoordinasikan kepentingan-kepentingan yang bisa bertubrukan satu sama lain. Oleh hukum kepentingan-kepentingan tersebut diintegrasikan sedemikian rupa sehingga tubrukan-tubrukan itu bisa ditekan sekecil-kecilnya. Pengorganisasian kepentingan-kepentingan itu dilakukan dengan membatasi dan melindungi kepentingan-kepentingan

tersebut. Memang, dalam suatu lalu-lintas kepentingan, perlindungan terhadap kepentingan-kepentingan tersebut hanya dapat dilakukan dengan cara membatasi kepentingan di lain pihak (Satjipto Rahardjo, 1982 ; 53). Sehingga hukum berfungsi sebagai institusi sosial. Maka pengertian hukum tidak hanya sekedar suatu sistem peraturan belaka.

Menurut Soerjono Soekanto, norma atau kaidah hukum bertujuan agar tercapai kedamaian didalam kehidupan bersama, dimana kedamaian berarti suatu keserasian antara ketertiban dengan ketentraman atau keserasian antara keterikatan dengan kebebasan. Manusia sebagai makhluk yang senantiasa hidup bersama dengan sesamanya, memerlukan perangkat patokan, agar supaya tidak terjadi pertentangan kepentingan sebagai akibat dari pendapat yang berbeda-beda mengenai keteraturan tersebut. Patokan-patokan tersebut, tidak lain merupakan pedoman untuk berperilaku secara pantas, yang sebenarnya merupakan suatu pandangan menilai yang sekaligus merupakan suatu harapan. Patokan-patokan untuk berperilaku pantas tersebut, kemudian dikenal dengan sebutan norma atau kaidah (Soerjono Soekanto, 1993 : 1-2).

Sebagai bagian dari perangkat sosial peran hukum dalam masyarakat modern saat ini berkembang menjadi alat perubahan sosial. Atau biasa disebut sebagai *social engineering* atau lengkapnya *social engineering by law*. Hukum bisa dipakai sebagai instrumen yang digunakan secara sadar untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu. Hanya dalam menilai proses pencapaian tujuan itu kita tidak boleh berpikir

seperti dalam ilmu-ilmu alam. Prosesnya akan berlangsung cukup panjang dan efek yang ditimbulkannya bisa merupakan efek yang sifatnya berantai. Dalam keadaan yang demikian ini, maka hukum bisa digolongkan ke dalam faktor *penggerak mula*, yaitu yang memberikan dorongan pertama secara sistemik (Satjipto Rahardjo, 1982 ; 209).

Dalam menjalankan fungsinya sebagai pengatur kehidupan bersama manusia, hukum harus menjalani suatu proses yang panjang dan melibatkan berbagai aktivitas dengan kualitas yang berbeda-beda. Dalam garis besarnya aktivitas tersebut berupa *pembuatan hukum* atau lebih dikenal dengan *pembuatan undang-undang* dan *penegakan hukum*. *Pembuatan hukum* merupakan awal dari bergulirnya proses hukum. Ia merupakan momentum yang memisahkan keadaan tanpa hukum dengan keadaan yang diatur oleh hukum. Setelah berakhirnya pembuatan hukum, tahapan berikutnya adalah pelaksanaannya secara konkrit dalam kehidupan masyarakat sehari-hari. Inilah yang dimaksud dengan *penegakan hukum* (Satjipto Rahardjo, 1982 ; 176,181).

Lawrence Meir Friedman mengemukakan Tiga Unsur Sistem Hukum (*Three Elements of Legal System*) yang mempengaruhi bekerjanya penegakan hukum, yaitu :

- a. Struktur Hukum ( *Legal Structure* )
- b. Substansi Hukum ( *Legal Substance* )
- c. Kultur Hukum ( *Legal Culture* )

Menurut Friedman, komponen struktural yaitu bagian yang bergerak di dalam mekanisme. Misalnya di dalam lembaga peradilan strukturnya membedakan pengadilan umum, pengadilan administrasi, pengadilan agama, dan pengadilan militer, dengan pembagian kompetensi masing-masing. Komponen struktural ini diharapkan untuk melihat bagaimana hukum itu memberikan pelayanan terhadap penggarapan bahan-bahan hukum secara teratur (Sidik Sunaryo, 2004 ; 15).

Komponen substansi menurut Friedman adalah ketentuan-ketentuan dan aturan-aturan hukum, yang tertulis dan tidak tertulis. Setiap keputusan adalah produk substansi dari sistem hukum, misal setiap keputusan yang mengandung doktrin, keputusan pengadilan, keputusan pembuat undang-undang, dan keputusan yang dikeluarkan oleh badan-badan pemerintahan (Sidik Sunaryo, 2004 ; 15).

Komponen kultural yaitu terdiri dari nilai-nilai dan sikap-sikap yang mempengaruhi bekerjanya hukum, atau yang menurut Friedman disebut sebagai kultur hukum. Kultur hukum inilah yang berfungsi sebagai jembatan yang menghubungkan antara peraturan hukum dengan tingkah laku hukum seluruh warga masyarakat (Esmi Warassih, 2005 ; 30).

Kultur hukum bisa meliputi nilai hukum keacaraan (*procedural legal values*) dan nilai-nilai hukum substantif. Nilai-nilai hukum keacaraan berkait dengan sarana-sarana penataan sosial dan pengelolaan perselisihan (*conflict management*). Nilai-nilai ini adalah landasan budaya sistem hukum, dan nilai-nilai ini membantu menentukan, yang terpenting, “ruang



system” (“*system space*”) yang diberikan kepada lembaga hukum, politik, agama, atau lembaga-lembaga lainnya yang berlainan-lainan di sembarang waktu dalam sejarah masyarakat (Daniel S. Lev, 1990 ; 119).

Kultur hukum substantif terdiri dari anggapan dasar mengenai distribusi dan penggunaan sumberdaya dalam masyarakat, benar dan salah di segi sosial, dan sebagainya. Karena anggapan-anggapan ini berubah-ubah dari waktu ke waktu, karena masyarakat itu sendiri pun berubah-ubah, konsep kultur hukum substantif memerlukan unsur yang dinamis. Keperluan tersebut dipenuhi dengan konsepsi tema ideologi dalam gagasan-gagasan ekonomi, sosial, dan politik yang, karena kesemua gagasan tersebut berubah sedikit banyak cukup cepat, maka ia tercermin dalam perilaku hukum substantif (Daniel S. Lev, 1990 ; 120).

Lawrence M. Friedman menggambarkan ketiga unsur sistem hukum itu adalah sebagai berikut :

- a. Struktur hukum diibaratkan sebagai mesin.
- b. Substansi hukum adalah apa yang dikerjakan dan dihasilkan oleh mesin itu.
- c. Kultur hukum adalah apa saja atau siapa saja yang memutuskan untuk menghidupkan dan mematikan mesin itu, serta memutuskan bagaimana mesin itu digunakan.

Hukum merupakan sebuah sistem. Fuller mengajukan suatu ukuran untuk mengenal adanya sebuah sistem hukum. Ukuran tersebut

diletakkannya pada delapan asas yang dinamakannya *principles of legality*, yaitu :

1. Suatu sistem hukum harus mengandung peraturan-peraturan. Maksudnya disini adalah, bahwa ia tidak boleh mengandung sekadar keputusan-keputusan yang bersifat *ad hoc*.
2. Peraturan-peraturan yang telah dibuat itu harus diumumkan.
3. Tidak boleh ada peraturan yang berlaku surut, oleh karena apabila yang demikian itu tidak ditolak, maka peraturan itu tidak bisa dipakai untuk menjadi pedoman tingkah laku. Membolehkan pengaturan secara berlaku surut merusak integritas peraturan yang ditujukan untuk berlaku bagi waktu yang akan datang.
4. Peraturan-peraturan harus disusun dalam rumusan yang bisa dimengerti.
5. Suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang bertentangan satu sama lain.
6. Peraturan-peraturan tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi apa yang dapat dilakukan.
7. Tidak boleh ada kebiasaan untuk sering mengubah peraturan sehingga menyebabkan seorang akan kehilangan orientasi.
8. Harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaannya sehari-hari (Satjipto Rahardjo, 1982 ; 51).

Hukum dan segala perangkat serta segala perwujudannya tumbuh dan berkembang bersama berbagai faktor nonhukum yang ada di

lingkungannya seperti faktor ekonomi, faktor politik, faktor sosial, faktor kultur, faktor agama, dan sebagainya. Selaras dengan pendapat yang dikemukakan oleh Talcott Parsons yang memandang sistem hukum hanya satu di antara subsistem yang terdapat dalam setiap masyarakat. Selain sistem hukum, masih terdapat subsistem lain yaitu keluarga, sistem pendidikan, pranata-pranata dan organisasi-organisasi sosial serta ekonomi dan kondisi lingkungan (Achmad Ali, 2002 ; 54-55).

Paul dan Dias mengajukan 5 (lima) syarat yang harus dipenuhi untuk mengefektifkan sistem hukum, yaitu :

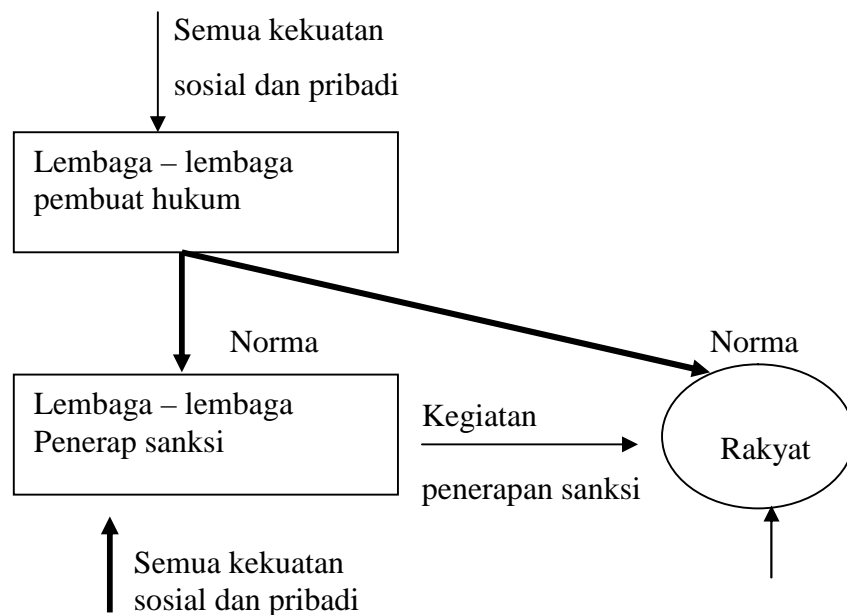
1. Mudah tidaknya makna aturan-aturan hukum itu untuk ditangkap dan dipahami.
2. Luas tidaknya kalangan di dalam masyarakat yang mengetahui isi aturan-aturan hukum yang bersangkutan.
3. Efisien dan efektif tidaknya mobilisasi aturan-aturan hukum.
4. Adanya mekanisme penyelesaian sengketa yang tidak hanya mudah dijangkau dan dimasuki oleh setiap warga masyarakat, melainkan juga harus cukup efektif dalam menyelesaikan sengketa-sengketa (Sidik Sunaryo, 2004 ; 14).

Parsons mengemukakan empat hal yang harus diselesaikan terlebih dahulu agar sistem hukum dapat berfungsi dengan baik, yaitu :

1. Masalah legitimasi (yang menjadi landasan bagi pentaatan kepada aturan-aturan);

2. Masalah interpretasi (yang akan menyangkut soal penetapan hak dan kewajiban subyek, melalui proses penerapan aturan tertentu);
3. Masalah sanksi (menegaskan sanksi apa, bagaimana penerapannya dan siapa yang menerapkannya);
4. Masalah yurisdiksi (menetapkan garis kewenangan yang kuasa menegakkan norma hukum, dan golongan apa yang hendak diatur oleh perangkat norma itu) (Otje Salman S dan Anton F. Susanto, 2005 ; 155).

Peranan kekuatan sosial sangat berpengaruh terhadap lembaga-lembaga hukum. Hasil akhir dari pekerjaan tatanan dalam masyarakat tidak bisa hanya dimonopoli oleh hukum. Tingkah laku rakyat tidak hanya ditentukan oleh hukum, melainkan juga oleh kekuatan sosial lainnya. Chambliss dan Seidman melukiskannya sebagai berikut (Satjipto Rahardjo, 1982 ; 20-21) :



Bagan Chambliss & Seidman yang diadaptasi.

## **2. Pengertian Demokrasi**

Kebanyakan orang mungkin sudah terbiasa dengan kata demokrasi. Tapi demokrasi adalah konsep yang masih disalahpahami dan disalahgunakan manakala rezim-rezim totaliter dan diktator militer berusaha memperoleh dukungan rakyat dengan menempelkan label demokrasi pada diri mereka sendiri. Menurut kamus, demokrasi adalah “pemerintahan oleh rakyat di mana kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat dan dijalankan langsung oleh mereka atau wakil-wakil yang mereka pilih di bawah sistem pemilihan bebas (United States Information Agency, 1991 ; 4).”

Konsep demokrasi, meskipun dapat ditelusuri jauh ke belakang sampai pada zaman Yunani, telah mengalami pertumbuhan secara signifikan pada masa kebangunan kembali Eropa menuju abad pencerahan. Pada masa itu muncul pemikiran-pemikiran besar tentang relasi antara penguasa dengan rakyat, atau negara dan masyarakat menurut konsep kontemporer. Pemikiran-pemikiran yang berkembang telah memberikan kontribusi berharga bagi upaya untuk mendefinisikan kembali dan juga aktualisasi istilah dan konsep demokrasi (Anas Urbaningrum, 2004 ; 17).

Kita mengenal bermacam-macam istilah demokrasi. Ada yang dinamakan demokrasi konstitusionil, demokrasi parlementer, demokrasi Terpimpin, demokrasi Pancasila, demokrasi rakyat, demokrasi Soviet, demokrasi nasional, dan sebagainya. Semua konsep ini memakai istilah

demokrasi, yang menurut asal kata berarti “rakyat berkuasa” atau “government or rule by the people”. (Kata Yunani demos berarti rakyat, kratos/kratein berarti kekuasaan/berkuasa) (Miriam Budiardjo, 1989 ; 50).

Kebebasan dan demokrasi sering dipakai secara timbal balik, tetapi keduanya tidak sama. Demokrasi tidak hanya seperangkat gagasan dan prinsip tentang kebebasan, tapi juga mencakup seperangkat praktek dan prosedur yang terbentuk melalui sejarah panjang dan sering berliku-liku. Pendeknya, demokrasi adalah pelembagaan dari kebebasan. Dalam demokrasi, pemerintah hanyalah salah satu unsur yang hidup berdampingan dalam suatu struktur sosial dari lembaga-lembaga yang banyak dan bervariasi, partai politik, organisasi, dan asosiasi (United States Information Agency, 1991 ; 5).

Demokrasi merupakan istilah yang sarat dengan makna dan tafsir. Satu hal yang tidak diragukan adalah maknanya yang berkaitan erat dengan sistem sosial pendukungnya dan sistem politik atau rezim yang menggunakannya. Dengan demikian, jelaslah bahwa disamping mengandung unsur-unsur yang universal (*common denominator*), demokrasi juga mengandung muatan-muatan kontekstual yang melekat pada sistem sosial dan sistem politik tertentu (*cultural relativism*). Bahkan, sering dikatakan bahwa barangkali tidak ada suatu kata yang mempunyai banyak makna kecuali demokrasi (A. Makmur Makka, ed., 2002 ; viii).

Demokrasi erat kaitannya dengan sistem sosial tertentu karena demokrasi tidak hanya sekadar merujuk pada mesin politik (*political*

*machinary*), tetapi juga mengandung pandangan hidup (*way of living*) suatu masyarakat. Tinggi rendahnya standar demokrasi bergantung pada berbagai faktor pendukung seperti tingkat kemajuan sosial ekonomi, kualitas dan kuantitas golongan menengah, kualitas kepemimpinan, dan sebagainya (A. Makmur Makka, ed., 2002 ; viii).

Demokrasi tumbuh sejalan dengan pertumbuhan dan perkembangan masyarakat. Semakin tinggi tingkat kompleksitas masyarakat, maka akan semakin kompleks pula demokrasi didefinisikan. Salah satu hasil akomodasi pendefinisian demokrasi terhadap perkembangan masyarakat adalah semakin tergesernya kriteria partisipasi langsung rakyat dalam formulasi kebijakan oleh model tak langsung atau perwakilan. Selain itu juga terjadi pada penempatan posisi dan peran penguasa atau negara yang bergeser dari posisi dan peran “penjaga malam” atau “pemadam kebakaran” ke arah posisi dan peran yang lebih besar dan menentukan (Anas Urbaningrum, 2004 ; 18).

Kualitas demokrasi juga terkait dengan sistem politik yang menggunakannya. Tidak mungkin kualitas demokrasi di bawah rezim yang otoriter bernilai positif. Sebaliknya, demokrasi yang baik hanya mungkin dihasilkan oleh kekuasaan yang tidak memanipulasi makna demokrasi. Pelaksanaan demokrasi sangat dipengaruhi oleh kebijakan publik yang banyak ditentukan para pemimpin (elite) organisasi politik dan kelompok kepentingan (*interest groups*) yang tampil secara

kompetitif. Bahkan, negara yang paling otoriter sekalipun akan menyatakan dirinya sebagai negara demokratis.

Itulah sebabnya perlu dikembangkan tolok ukur yang obyektif dan dapat dijadikan parameter untuk menilai atau mengaudit kualitas demokrasi di suatu negara. *Auditing tool* yang dinamakan indeks demokrasi (*index of democracy*) itu terdiri dari 4 indeks utama (*core index*) yang masing-masing dapat dijabarkan lebih lanjut dalam *sub-index*. Empat indeks utama tersebut adalah :

- (1) Adanya sistem pemilihan yang jujur dan adil (*free and fair elections*);
- (2) Adanya pemerintahan yang terbuka, akuntabel, dan responsif (*open, accountable, and responsive government*);
- (3) Adanya promosi dan perlindungan HAM yang berkelanjutan, terutama hak-hak sipil dan politik; dan
- (4) Adanya masyarakat demokratis dalam bentuk *civil society* maupun lembaga-lembaga politik yang merefleksikan adanya masyarakat yang percaya diri (*a society of self-confident citizens*) (A. Makmur Makka, ed., 2002 ; ix).

Ada sebuah definisi yang agak komprehensif tentang demokrasi dari Amien Rais. Ia mengajukan sepuluh kriteria sehingga sebuah sistem politik bisa dikatakan sebagai demokrasi, yakni : (1) partisipasi dalam pembuatan keputusan, (2) persamaan di depan hukum, (3) distribusi pendapatan secara adil, (4) kesempatan pendidikan yang sama (5) adanya empat macam kebebasan, yaitu kebebasan mengeluarkan pendapat,



kebebasan persuratkabaran (pers), kebebasan berkumpul dan kebebasan beragama, (6) ketersediaan dan keterbukaan informasi, (7) mengindahkan fatsoen atau tata krama politik, (8) kebebasan individu, (9) semangat kerjasama, dan (10) hak untuk protes.

Menurut Henry B. Mayo, memperinci bahwa demokrasi didasari oleh beberapa nilai, dengan catatan bahwa perincian ini tidak berarti setiap masyarakat demokratis menganut semua nilai yang diperinci itu, bergantung kepada perkembangan sejarah serta budaya politik masing-masing. Nilai-nilai tersebut adalah:

1. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga (*institutionalized peaceful settlement of conflict*).
2. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah (*peaceful change in a changing society*).
3. Menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur (*orderly succession of rulers*).
4. Membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum (*minimum of coercion*).
5. Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman (*diversity*) dalam masyarakat yang tercermin dalam keanekaragaman pendapat, kepentingan serta tingkah laku.
6. Menjamin tegaknya keadilan (Miriam Budiardjo, 1989 ; 62-63).

Afan Gaffar dan kawan-kawan mengutip pendapat Robert Dahl, Samuel Huntington (1993) mengatakan, parameter untuk mengamati terwujudnya demokrasi antara lain :

1). Pemilihan Umum

Rekrutmen jabatan politik atau publik harus dilakukan dengan pemilihan umum (pemilu) yang diselenggarakan secara teratur dengan tenggang waktu yang jelas, kompetitif, jujur dan adil.

2). Rotasi Kekuasaan

Rotasi kekuasaan mengandaikan bahwa kekuasaan atau jabatan politik tidak boleh dan tidak bisa dipegang terus-menerus oleh seseorang, seperti dalam sistem monarkhi.

3). Rekrutmen Terbuka

Demokrasi membuka peluang untuk mengadakan kompetisi karena semua orang atau kelompok mempunyai hak dan peluang yang sama.

4). Akuntabilitas Publik

Para pemegang jabatan publik harus dapat mempertanggungjawabkan kepada publik apa yang dilakukan baik sebagai pribadi maupun sebagai pejabat publik (Joko J. Prihatmoko, 2005 ; 35-36).

Kriteria demokrasi yang lebih menyeluruh diajukan oleh Gwendolen M. Carter dan John H. Herz. Carter dan Herz mengkonseptualisasikan demokrasi sebagai pemerintahan yang dicirikan oleh dijalankannya prinsip-prinsip berikut. (1) Pembatasan terhadap tindakan pemerintah untuk memberikan perlindungan bagi individu dan

kelompok dengan jalan menyusun pergantian pimpinan secara berkala, tertib dan damai, dan melalui alat-alat perwakilan rakyat yang efektif. (2) Adanya sikap toleransi terhadap pendapat yang berlawanan. (3) Persamaan di depan hukum yang diwujudkan dengan sikap tunduk kepada *rule of law* tanpa membedakan kedudukan politik. (4) Adanya pemilihan yang bebas dengan disertai adanya model perwakilan yang efektif. (5) Diberinya kebebasan berpartisipasi dan berposisi bagi partai politik, organisasi kemasyarakatan, masyarakat dan perseorangan serta prasarana pendapat umum semacam pers dan media massa. (6) Adanya penghormatan terhadap hak rakyat untuk menyatakan pandangannya betapapun tampak salah dan tidak populernya pandangan itu. (7) Dikembangkannya sikap menghargai hak-hak minoritas dan perorangan dengan lebih mengutamakan penggunaan cara-cara persuasi dan diskusi daripada koersi dan represi (Miriam Budiardjo, ed., 1982 ; 86-87).

Definisi operasional demokrasi dapat diajukan sebagai sebuah praktik politik demokrasi (Eep Saefulloh Fatah, 1994 ; 12-13).

*Pertama*, partisipasi politik yang luas dan otonom. Praktik politik demokrasi pertama-tama mensyaratkan adanya partisipasi politik yang otonom dari seluruh elemen masyarakat. Pembatasan partisipasi adalah sebuah praktik antidemokrasi. Praktik politik demokrasi juga mensyaratkan adanya partisipasi politik yang luas, dalam arti tidak ada pembatasan dan eksklusivitas dalam penentuan sumber-sumber rekrutmen

politik dan tidak ada pula eksklusivitas dalam formulasi kebijakan-kebijakan politik.

*Kedua*, sirkulasi kepemimpinan politik secara efektif dan kompetitif. Praktik demokrasi mensyaratkan adanya jaminan mekanisme sirkulasi kepemimpinan politik yang diadakan secara berkala, selektif, kompetitif dan melibatkan keseluruhan elemen masyarakat dalam prosesnya. Baik keberkalaan, selektivitas maupun sifat kompetitif dari sirkulasi kepemimpinan politik merupakan kriteria-kriteria operasional yang amat penting. Namun, kriteria-kriteria tersebut hanya akan memenuhi persyaratan demokrasi apabila melibatkan semua warga negara dalam keseluruhan prosesnya.

*Ketiga*, kontrol terhadap kekuasaan yang efektif. Persyaratan praktik demokrasi lain yang tidak kalah pentingnya adalah adanya kontrol yang efektif terhadap kekuasaan. Sentralisasi kekuasaan dan akumulasi kekuasaan yang senjang adalah kondisi anti demokrasi. Kontrol terhadap kekuasaan ini dinilai efektif manakala ia dijalankan baik oleh kelembagaan politik formal di tingkat supra struktur (semacam parlemen atau legislative, dan yudikatif), maupun kelembagaan politik di tingkat infra struktur (semacam media massa, partai politik, organisasi sosial kemasyarakatan, dan lain-lain). Di samping itu, masyarakat secara perseorangan dan kelompok tak terorganisasi juga diberikan keleluasaan untuk mengontrol kekuasaan. Dalam kerangka ini, oposisi adalah prasyarat demokrasi yang penting. Pembatasan oposisi adalah sikap anti demokrasi.

*Keempat*, kompetisi politik yang leluasa dan sehat dalam suasana kebebasan. Kriteria terakhir dari demokrasi adalah adanya kompetisi antarelemen masyarakat, elemen masyarakat dengan elemen negara, antarelemen-elemen di dalam negara, secara leluasa dan sehat. Dalam kerangka ini, perbenturan kepentingan dan nilai politik dimungkinkan terjadi sejauh tidak menjadikan kehancuran bagi sistem politik. Suasana yang melingkupi kompetisi ini adalah suasana yang penuh kebebasan dan saling penghargaan, sehingga kompetisi, meminjam istilah Lewis Cosser, diposisikan sebagai “konflik yang fungsional positif”.

Salah satu keunggulan demokrasi dibandingkan sistem lain adalah adanya mekanisme kontrol dan partisipasi rakyat secara reguler, terlembagakan, dan terbuka melalui perwakilan. Secara historis-empiris tampaknya sistem demokrasi dinilai paling unggul, terutama ketika tingkat pendidikan masyarakat semakin maju bersamaan dengan munculnya *pluralistic society*, baik di tingkat nasional maupun global. Sistem demokrasi juga memiliki kelemahan karena demokrasi bukan sekadar prosedur, melainkan juga kultur (Komarudin Hidayat, 2006 ; 44).

Demokrasi tidak akan datang, tumbuh dan berkembang dengan sendirinya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Karena itu demokrasi memerlukan usaha nyata setiap warga dan perangkat pendukungnya yaitu budaya yang kondusif sebagai manifestasi dari suatu mind set (kerangka berpikir) dan setting social (rancangan masyarakat). Bentuk kongkrit dari manifestasi tersebut adalah dijadikannya demokrasi

sebagai way of life (pandangan hidup) dalam seluk beluk sendi kehidupan bernegara baik oleh rakyat (masyarakat) maupun oleh pemerintah ( Dede Rosyada, et.al. 112 ).

Demokrasi adalah sebuah paradoks. Di satu sisi ia mensyaratkan adanya jaminan kebebasan serta peluang berkompetisi dan berkonflik, namun di sisi lain ia mensyaratkan adanya keteraturan, kestabilan, dan konsensus. Kunci untuk mendamaikan paradoks dalam demokrasi semacam ini tampaknya terletak pada cara kita memperlakukan demokrasi. Demokrasi seyogianya diperlakukan semata sebagai sebuah cara atau proses, dan bukan sebuah tujuan, apalagi disakralkan. Manakala demokrasi kita perlakukan sebagai cara, maka keteraturan, stabilitas dan konsensus tidak kita tempatkan pula sebagai sebuah tujuan yang sakral. Dengan demikian, keteraturan, stabilitas dan konsensus yang dicita-citakan dan dibentuk pun diposisikan sebagai hasil bentukan dari proses yang penuh kebebasan, persuasi dan dialog yang bersifat konsensual (Eep Saefulloh Fatah, 1994 ; 9).

Dalam konteks pemilu, mekanisme demokrasi bisa sangat mengecewakan hasilnya mengingat mayoritas rakyat pendidikannya rendah, sebagian elite politik hanya memikirkan diri dan kelompoknya sehingga yang terjadi adalah manipulasi dan mobilisasi massa yang naïf. Lebih mengecewakan lagi, jika kemiskinan rakyat itu dimanipulasi melalui politik uang sehingga hak dan kedaulatan rakyat yang merupakan

roh demokrasi telah dibajak, dirampas, dan dibunuh oleh para elit politisi dengan senjata uang (Komarudin Hidayat, 2006 ; 44).

Demokrasi sarat dengan nilai-nilai. Nilai-nilai itu meliputi :

1). Kejujuran

Kejujuran menjadi syarat mendasar dari sebuah kehidupan demokrasi. Sebuah pemerintahan harus secara jujur dalam menjalani kebijakan-kebijakan serta pertanggungjawabannya. Nilai ini seharusnya mulai tercermin dalam sistem pemilihan yang merupakan fase awal dari pelaksanaan demokrasi. Aspirasi rakyat hendaknya disampaikan sesuai hati nurani tanpa dipengaruhi variabel-variabel lainnya.

2). Kebebasan

Demokrasi menjamin kebebasan warganya menyuarakan pendapatnya. Setiap warga bebas berkumpul dan berorganisasi sebagai wujud ekspresi kebebasannya. Masyarakat bebas berpartisipasi sesuai kehendaknya. Pembatasan terhadap kebebasan warga merupakan praktik anti demokrasi.

3). Kepatuhan

Demokrasi memiliki rambu-rambu yang harus dipatuhi. Rambu-rambu tersebut, atau yang lebih dikenal *rule of law*, menjadi penjaga agar kebebasan berlangsung tertib. Kepatuhan terhadap *rule of law* akan meminimalisir terjadinya *chaos* dalam kehidupan demokrasi.

### 3). Persamaan

Setiap warga negara memiliki kedudukan yang sama di segala bidang kehidupan. Di depan hukum memiliki ketundukan yang sama terhadap *rule of law*. Di bidang politik memiliki hak yang sama, baik hak untuk memilih ataupun dipilih. Di bidang ekonomi memiliki hak yang sama untuk memperoleh penghasilan yang layak. Di bidang pendidikan memiliki kesempatan yang sama dalam memperoleh pendidikan.

### 4). Toleransi

Perbedaan pendapat adalah suatu kewajaran dalam praktik demokrasi. Penghargaan terhadap perbedaan pendapat merupakan salah satu nilai penting bagi tumbuh berkembangnya demokrasi. Pemaksaan pendapat terhadap orang lain merupakan wujud ketiadaan penghargaan terhadap hak azasi orang lain.

### 5). Perdamaian

Demokrasi membatasi pemakaian kekerasan sampai ke tingkat minimum dalam menyelesaikan perselisihan. Penyelesaian perselisihan dilakukan dengan damai dan secara melembaga. Perubahan dilakukan secara damai dan menghindari terjadinya anarkisme.

### 6). Fatsoen / Tata Krama

Demokrasi juga mengindahkan fatsoen/tata krama dalam prosesnya. Demokrasi akan tumbuh sehat jika para pihak menjunjung tinggi etika demokrasi. Penyampaian pendapat yang obyektif dan



santun, serta tidak cenderung menyebar fitnah adalah cermin dari kedewasaan dalam berdemokrasi.

### **3. Hukum Kebijakan Publik**

Kebijakan publik adalah sebuah fenomena dan kajian yang sangat dinamis. Dia tidak berada dalam tingkatan abstrak, namun justru dia hadir dalam aras riil dalam hubungan antara masyarakat dan pemerintah, antara individu dan negara. Kebijakan publik, selain merupakan respon atas apa yang sedang terjadi di masyarakat, juga mencerminkan tentang apa yang diinginkan untuk terjadi dan berubah dalam sebuah masyarakat. Dalam hal ini, kemungkinan sebuah kebijakan publik untuk gagal selalu terbuka jika dirumuskan tanpa memperhatikan dengan sungguh-sungguh informasi-informasi tentang perkembangan mutakhir yang terjadi di masyarakat (Eddi Wibowo, T. Saiful Bahri, dan Hessel Nogi S. Tangkilisan, 2004 ; 1).

Terdapat berbagai definisi tentang kebijakan publik. Harold D. Laswell menyatakan bahwa kebijakan publik adalah suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek yang terarah. David Easton mengatakan bahwa kebijakan publik adalah sebuah proses pengalokasian nilai-nilai secara paksa kepada seluruh masyarakat yang dilakukan oleh lembaga yang berwenang seperti pemerintah (Muchsin, Fadillah Putra, 2002 ; 23).

William N. Dunn menyatakan bahwa kebijakan publik adalah suatu rangkaian pilihan-pilihan yang saling berhubungan yang dibuat oleh

lembaga atau pejabat pemerintah pada bidang-bidang yang menyangkut tugas pemerintah. Seperti pertahanan keamanan, energi, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan masyarakat, kriminalitas, perkotaan dan lain-lain (Inu Kencana Syafiee, 1999 ; 107). Sementara Mahfud MD memberikan batasan kebijakan publik adalah apa yang dinyatakan, dilakukan, atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang membuat sasaran atau tujuan program-program pemerintah (Moh. Mahfud MD, 1999 ; 218).

Anderson mengatakan kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah, yang implikasinya adalah (B. Sunggono, 1994 ; 22) :

- 1). Kebijakan publik itu melulu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan;
- 2). Kebijakan publik itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat pemerintah;
- 3). Kebijakan publik itu adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang pemerintah maksud akan melakukan sesuatu;
- 4). Kebijakan publik itu bisa bersifat positif dalam arti merupakan beberapa bentuk tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk tindakan melakukan sesuatu;
- 5). Kebijakan dalam arti positif didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan perundang-undangan dan bersifat memaksa.

Berbicara tentang perspektif kebijakan publik, mengarahkan perhatian kita untuk mengkaji tentang proses pembuatan kebijakan (*policymaking process*) oleh pemerintah (*government*) atau pemegang kekuasaan dan dampaknya terhadap masyarakat luas (*public*). Secara sederhana, kebijakan publik dapat dirumuskan dalam kalimat berikut : Apa yang dilakukan oleh pemerintah (*What governments Do*), mengapa melakukan tindakan itu (*Why Do It*), dan apa terjadi kesenjangan antara apa yang ingin diperbuat dengan kenyataan (*What Difference it Makes*). Richard Rose, sebagaimana dikutip Dunn, mendefinisikan kebijakan publik (*public policies*) sebagai rangkaian pilihan yang kurang lebih satu unsur dengan unsur lainnya saling berhubungan, termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak, yang dibuat oleh badan dan pejabat pemerintah, diformulasikan ke dalam isu-isu publik, dari masalah pertanahan, energi, kesehatan, sampai kepada masalah-masalah pendidikan, kesejahteraan dan kejahatan (Andrik Purwasito, 2001 ; 76).

Dalam merumuskan kebijakan publik meliputi tahapan-tahapan : (Budi Winarno, 2002 ; 83-84) *Pertama, perumusan masalah (defining problem)*. Mengenali dan merumuskan masalah merupakan langkah yang paling fundamental dalam perumusan kebijakan. Untuk dapat merumuskan kebijakan dengan baik, maka masalah-masalah publik harus dikenali dan didefinisikan dengan baik pula. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk memecahkan masalah yang ada dalam masyarakat. Oleh karena itu, seberapa besar kontribusi yang diberikan oleh kebijakan publik dalam

menyelesaikan masalah-masalah dalam masyarakat menjadi pertanyaan yang menarik dalam evaluasi kebijakan publik.

*Kedua, agenda kebijakan.* Tidak semua masalah publik akan masuk ke dalam agenda kebijakan. Masalah-masalah tersebut saling berkompetisi antara satu dengan yang lain. Hanya masalah-masalah tertentu yang pada akhirnya akan masuk ke dalam agenda kebijakan. Suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda kebijakan harus memenuhi syarat-syarat tertentu, seperti misalnya apakah masalah tersebut mempunyai dampak yang besar bagi masyarakat dan membutuhkan penanganan yang harus segera dilakukan?

*Ketiga, pemilihan alternatif kebijakan untuk memecahkan masalah.* Setelah masalah-masalah publik didefinisikan dengan baik dan para perumus kebijakan sepakat untuk memasukkan masalah tersebut dalam agenda kebijakan, maka langkah selanjutnya adalah membuat pemecahan masalah. Di sini para perumus kebijakan akan berhadapan dengan alternatif-alternatif pilihan kebijakan yang dapat diambil untuk memecahkan masalah tersebut.

*Keempat, penetapan kebijakan.* Setelah salah satu dari sekian alternatif kebijakan diputuskan diambil sebagai cara untuk memecahkan masalah kebijakan, maka tahap paling akhir dalam pembuatan kebijakan adalah menetapkan kebijakan yang dipilih tersebut sehingga mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Alternatif kebijakan yang diambil pada

dasarnya merupakan kompromi dari berbagai kelompok kepentingan yang terlibat dalam pembuatan kebijakan tersebut.

Untuk memenuhi kriteria skenario kebijakan publik yang baik, perlu memikirkan tiga hal pokok, yaitu 1). merumuskan lingkungan politik yang relevan dengan masalah kebijakan yang ditanganinya; 2). menghimpun dan mengorganisasikan informasi politik yang diperlukan; dan 3). membuat pertimbangan politik seraya mempersiapkan kelayakan politiknya. Tahap selanjutnya, yang diperlukan secara praktis adalah informasi-informasi yang lengkap. Maksudnya adalah informasi tentang para aktor kunci, motivasi aktor, kepercayaan politik aktor, sumber daya, pentas para aktor, dan pertukaran. Dengan informasi lengkap tentang aspek-aspek tersebut, ditambah lagi dengan matangnya tiga prinsip tersebut di atas, dapat dipastikan skenario kebijakan publik yang dibuat akan lebih berkualitas (Fadillah Putra, 2005 ; 6).

Masalah-masalah kebijakan juga perlu dikenali dengan jelas untuk mengantisipasi kemungkinan terjadinya *konsekuensi-konsekuensi yang tidak terduga*. Dunn mengemukakan setidaknya ada empat ciri pokok masalah kebijakan, yakni :

1. Saling ketergantungan. Masalah-masalah kebijakan dalam satu bidang kadang-kadang mempengaruhi masalah-masalah kebijakan dalam bidang lain. Pada kenyataannya, seperti dinyatakan oleh Ackoff, masalah-masalah kebijakan bukan merupakan kesatuan yang berdiri sendiri, namun merupakan bagian dari seluruh sistem masalah yang

disebut sebagai *messes*, yaitu suatu sistem kondisi eksternal yang menghasilkan ketidakpuasan di antara segmen-segmen masyarakat yang berbeda.

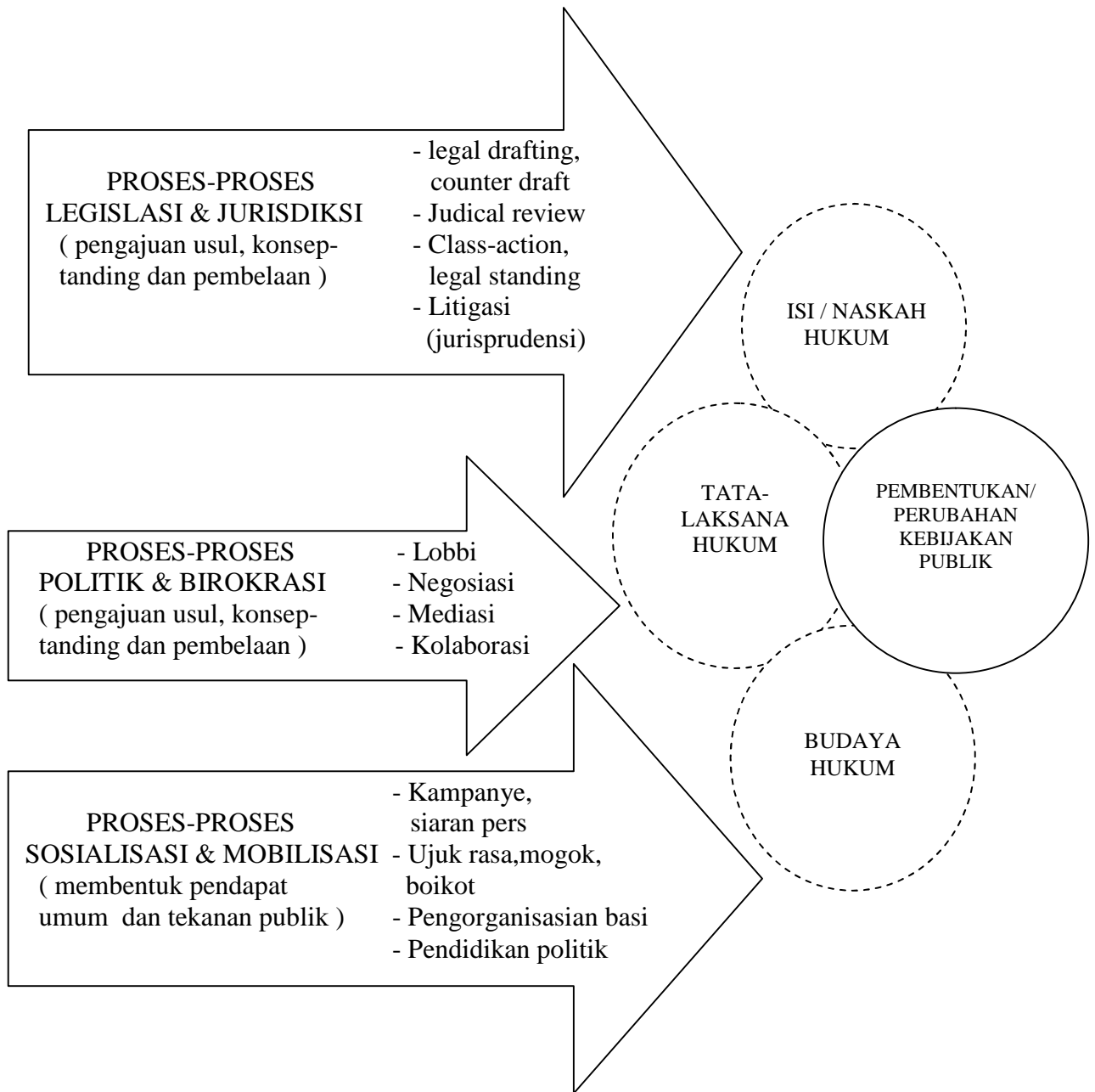
2. Subyektifitas. Kondisi eksternal yang menimbulkan suatu permasalahan didefinisikan, diklasifikasikan, dijelaskan dan dievaluasi secara selektif. Masalah kebijakan “adalah suatu hasil pemikiran yang dibuat pada suatu lingkungan tertentu; masalah tersebut merupakan elemen dari suatu situasi masalah yang diabstraksikan dari situasi tersebut oleh analis. Suatu masalah tidak dapat mendefinisikan dirinya sendiri, tetapi ia harus didefinisikan oleh individu maupun kelompok yang berkepentingan. Proses ini melibatkan pengalaman-pengalaman subyektif individu yang bersangkutan.
3. Sifat buatan. Masalah-masalah kebijakan hanya mungkin ketika manusia membuat penilaian mengenai keinginannya untuk mengubah beberapa situasi masalah. Masalah kebijakan merupakan hasil penilaian subyektif manusia; masalah kebijakan itu juga bisa diterima sebagai definisi-definisi yang sah dari kondisi sosial obyektif; dan karenanya masalah kebijakan dipahami, dipertahankan dan diubah secara sosial.
4. Dinamika masalah kebijakan. Ada banyak solusi yang bisa ditawarkan untuk memecahkan suatu masalah sebagaimana terdapat banyak definisi terhadap masalah-masalah tersebut. Cara pandang orang terhadap masalah pada akhirnya akan menentukan solusi yang

ditawarkan untuk memecahkan masalah tersebut (Budi Winarno, 2002 ; 53-54).

Memahami suatu kebijakan publik adalah dengan melihat kebijakan tersebut sebagai suatu 'sistem hukum' (system of law) yang terdiri dari :

- **Isi hukum** (*content of law*); yakni uraian atau penjabaran tertulis dari suatu kebijakan yang tertuang dalam bentuk perundang-undangan, peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan pemerintah. Isi hukum dibentuk melalui proses-proses legislasi dan yurisdiksi.
- **Tata-laksana hukum** (*structure of law*); yakni semua perangkat kelembagaan dan pelaksana dari isi hukum yang berlaku. Dalam pengertian ini tercakup lembaga-lembaga hukum (pengadilan, penjara, birokrasi pemerintahan, partai politik, dll) dan para aparat pelaksananya (hakim, jaksa, pengacara, polisi, tentara, pejabat pemerintah, anggota parlemen, dll). Tata-laksana hukum dibentuk melalui proses-proses politik dan manajemen birokrasi.
- **Budaya hukum** (*culture of law*); yakni persepsi, pemahaman, sikap penerimaan, praktek-praktek pelaksanaan, penafsiran terhadap dua aspek sistem hukum di atas: isi dan tata-laksana hukum. Dalam pengertian ini juga tercakup bentuk-bentuk tanggapan (reaksi, *response*) masyarakat luas terhadap pelaksanaan isi dan tata-laksana hukum tersebut. Budaya hukum terbentuk melalui proses-proses sosialisasi dan mobilisasi (Roem Topatimasang, et.al., 2005 ; 45-49).

Secara skematis, proses-proses pembentukan kebijakan publik dapat digambarkan sebagai berikut :



Hubungan kebijakan publik dengan hukum menurut Eddi Wibowo, dkk (2004 ; 12) dapat dipahami sebagai berikut :



- a. Pada dasarnya, kebijakan publik umumnya harus dilegalisasikan dalam bentuk hukum, pada dasarnya sebuah hukum adalah hasil dari kebijakan publik. Bahwa sesungguhnya antara hukum dan kebijakan publik itu pada tataran praktek tidak dapat dipisah-pisahkan. Keduanya berjalan seiring sejalan dengan prinsip saling mengisi. Sebab logikanya sebuah produk hukum tanpa adanya proses kebijakan publik di dalamnya maka produk hukum itu akan kehilangan makna substansinya. Demikian pula sebaliknya, sebuah proses kebijakan publik tanpa adanya legalisasi dari hukum tentu akan sangat lemah dimensi operasionalisasi dari kebijakan publik tersebut.
- b. Merujuk pada pendapat Laswell bahwa kebijakan publik adalah “apa saja yang dilakukan maupun tidak dilakukan pemerintah”, maka sesungguhnya tidak semua kebijakan publik itu harus dilegalkan dalam bentuk ketetapan hukum.

Dalam konteks Indonesia saat ini, kita sedang menyaksikan berhembusnya angin demokratisasi. Bersamaan dengan itu pula muncul berbagai pihak dari bangsa ini yang mempunyai ide untuk mengedukasikan nilai-nilai baru yang merujuk pada ide demokratisasi dalam kehidupan bernegara dan juga merembet pada kehidupan pemerintahan. Nilai-nilai baru yang diyakini diperlukan untuk memperbaiki Indonesia. Transparansi, partisipasi, desentralisasi, penghormatan terhadap hukum dan aturan main yang telah disepakati, pergantian dan pembatasan kepemimpinan, adalah diantara nilai-nilai

derivasi demokrasi yang sedang giat diedukasikan kepada bangsa Indonesia saat ini (Eddi Wibowo, T. Saiful Bahri, dan Hessel Nogi S. Tangkilisan, 2004 ; 3).

Studi kebijakan publik menyandarkan dirinya pada persinggungannya dengan konsep demokrasi, dengan indikator akomodasi kepentingan publik. Kepentingan publik yang dimaksud merupakan proses tarik-menarik dari pelbagai kepentingan di masyarakat, yang dapat menjelma menjadi opini publik. Pada kondisi ini, Page (1994) membebaskan responsifitas demokratik (*democratic responsiveness*) pada setiap kebijakan publik yang ada. Studi kebijakan publik jika ingin mendemokraskan dirinya maka ia harus mau menoleh pada opini publik yang beredar (Fadillah Putra, 2005 ; 25-26).

Dalam konteks otonomi daerah, kebijakan publik adalah upaya menjelaskan tentang bagaimana implementasi otonomi dalam kenyataan politik yang dituangkan dalam berbagai kebijakan, seperti dalam APBD dan dalam peraturan daerah menyangkut berbagai lapangan kehidupan publik. Kebijakan publik ditujukan untuk mengkaji secara kritis tentang kebijakan yang telah dibuat, dijalankan serta memberi sumbangan pemikiran (*recomendation policy*) dan pertimbangan baru, alternatif-alternatif baru (*evaluation policy*) kepada pemegang kekuasaan tentang kebijakan bagaimana yang lebih akseptabel, adaptable dan fleksibel dalam rangka implementasi otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab (Andrik Purwasito, 2001 ; 77).

#### 4. Otonomi Daerah

Otonomi daerah adalah sebuah kebijakan politik untuk merespon tuntutan demokratisasi. Kebijakan otonomi sering diterjemahkan sebagai pengalihan sebagian tugas dan wewenang dari pusat ke daerah. Dengan demikian adanya perpindahan otoritas atau wewenang dan fungsi-fungsi baru bagi daerah. Kata “otonomi” dalam bahasa Prancis, *autonomie* diterjemahkan bermacam-macam arti, tetapi mengacu pada pengertian tentang kemerdekaan (*independance*), kebebasan (*liberte*), pemerintah sendiri (mengambil istilah Inggris : *self-government*) atau desentralisasi (*decentralisastion*) (Andrik Purwasito, 2001 ; 53).

Desentralisasi adalah sebuah mekanisme penyelenggaraan pemerintahan yang menyangkut pola hubungan antara pemerintahan nasional dan pemerintahan lokal. Kalangan ilmuwan pemerintahan dan politik pada umumnya mengidentifikasi sejumlah alasan mengapa desentralisasi perlu dilaksanakan pada sebuah negara, yaitu antara lain (1) dalam rangka peningkatan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan, (2) sebagai wahana pendidikan politik masyarakat di daerah, (3) dalam rangka memelihara keutuhan negara kesatuan atau integrasi nasional, (4) untuk mewujudkan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dimulai dari daerah, (5) guna memberikan peluang bagi masyarakat untuk membentuk karir dalam bidang politik dan pemerintahan, (6) sebagai wahana yang diperlukan untuk memberikan peluang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam

proses perencanaan dan pelaksanaan pemerintahan, (7) sebagai sarana yang diperlukan untuk mempercepat pembangunan di daerah, (8) guna mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa (Syaukani HR, et.al., 2003 ; xvii-xviii).

Tujuan utama dari kebijakan otonomi daerah adalah, disatu pihak, membebaskan pemerintah pusat dari beban-beban yang tidak perlu dalam menangani urusan domestik, sehingga ia berkesempatan untuk mempelajari, memahami, merespon berbagai kecenderungan global dan mengambil manfaat dari padanya. Pada saat yang sama, pemerintah pusat diharapkan lebih mampu berkonsentrasi pada perumusan kebijakan makro nasional yang bersifat strategis. Di lain pihak, dengan otonomi daerah, maka daerah akan mengalami proses pemberdayaan yang signifikan. Kemampuan prakarsa dan kreativitas mereka akan terpacu, sehingga kapabilitas dalam mengatasi berbagai masalah domestik akan semakin kuat (Syamsuddin Haris, ed., 2005 ; 8-9).

Pemberian otonomi bagi daerah tidak bisa dipandang sebagai agenda yang terpisah dari agenda besar demokratisasi kehidupan bangsa. Konsekuensi logis dari cara pandang di atas adalah, *pertama*, otonomi daerah harus dipandang sebagai instrumen desentralisasi-demokratisasi dalam rangka mempertahankan keutuhan serta keberagaman bangsa. Dalam kaitan ini, otonomi daerah bukan tujuan, melainkan cara demokratis untuk mewujudkan keadilan dan kesejahteraan bagi semua unsur bangsa tanpa kecuali. *Kedua*, otonomi daerah harus didefinisikan

sebagai otonomi bagi rakyat daerah, bukan otonomi pemerintahan daerah (pemda), juga bukan otonomi bagi “daerah” dalam pengertian suatu wilayah atau teritorial tertentu di tingkat lokal.

*Ketiga*, otonomi daerah merupakan hak rakyat daerah yang sudah seharusnya inheren di dalam agenda demokrasi atau demokratisasi. Dengan begitu, otonomi daerah tidak bisa didistorsikan sekadar sebagai persoalan “penyerahan urusan” atau pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Penyerahan urusan atau pelimpahan kewenangan hanyalah instrumen administratif bagi implementasi hak daerah dalam mengurus rumah tangga daerahnya masing-masing. *Keempat*, daerah tidak bisa lagi dilihat sebagai subordinasi dari pusat. Hubungan pusat-daerah harus dipandang bersifat komplementer bagi keduanya, dalam pengertian saling membutuhkan secara timbal balik (Dede Rosyada, et.al., 174-175).

Sebenarnya antara UU No. 32 Tahun 2004 dengan UU No. 22 Tahun 1999 tidak ada perbedaan yang prinsipil karena keduanya sama-sama menganut asas desentralisasi. Pemerintahan Daerah berhak mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Otonomi yang dianut oleh kedua undang-undang ini adalah otonomi luas, nyata, dan bertanggung jawab.

Perubahan yang menonjol pada undang-undang baru ini adalah dengan dipertegasnya asas kesatuan wilayah dan kesatuan administrasi.

Dengan kedua asas ini, diharapkan penyelenggara pemerintahan daerah mempunyai sikap yang sama, yaitu sebagai berikut :

1. Betapapun luasnya otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah, pelaksanaannya harus tetap dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Betapapun luasnya otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah, dalam pelaksanaannya harus tetap ada hubungan hierarkis antara tingkatan pemerintahan sehingga pemerintahan yang di atas dapat melakukan koordinasi, supervisi dan evaluasi terhadap pemerintahan di bawahnya. Hal ini antara lain bertujuan untuk mencegah munculnya raja-raja kecil di daerah, sebagaimana pernah terjadi di era berlakunya UU No. 22 Tahun 1999.

Perubahan yang cukup signifikan yang terdapat pada UU No. 32 Tahun 2004, yaitu pemilihan kepala daerah secara langsung. Pemilihan kepala daerah secara langsung disepakati oleh pembuat undang-undang dengan pertimbangan :

1. untuk memenuhi tuntutan reformasi, yaitu mewujudkan Indonesia baru, Indonesia yang lebih demokratis dengan mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat;
2. mengikuti perubahan tatanan kenegaraan kita akibat amandemen UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Rozali Abdullah, 2005 ; V-VI).

Semangat demokratisasi jelas nampak dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004. Hal ini bisa dilihat dalam bagian Menimbang yang menyatakan :

“bahwa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintahan daerah, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia“.

Visi otonomi daerah itu sendiri dapat dirumuskan dalam 3 ruang lingkup interaksinya yang utama: politik, ekonomi, serta sosial dan budaya (Syamsuddin Haris, ed. 2005 ; 9-10).

Di bidang politik, karena otonomi daerah adalah buah dari kebijakan desentralisasi dan demokratisasi, maka ia harus dipahami sebagai sebuah proses untuk membuka ruang bagi lahirnya kepala pemerintahan daerah yang dipilih secara demokratis, memungkinkan berlangsungnya penyelenggaraan pemerintah yang responsif terhadap kepentingan masyarakat luas, dan memelihara suatu mekanisme pengambilan keputusan yang taat pada asas pertanggungjawaban publik.

Di bidang ekonomi, otonomi daerah disatu pihak harus menjamin lancarnya pelaksanaan kebijakan ekonomi nasional di daerah, dan dilain pihak terbukanya peluang bagi pemerintah daerah mengembangkan kebijakan regional dan lokal untuk mengoptimalkan pendayagunaan potensi ekonomi di daerahnya. Dengan demikian otonomi daerah akan membawa masyarakat ke tingkat kesejahteraan yang lebih tinggi dari waktu ke waktu.

Di bidang sosial dan budaya, otonomi daerah harus dikelola sebaik mungkin demi menciptakan dan memelihara harmoni sosial dan pada saat yang sama memelihara nilai-nilai lokal yang dipandang bersifat kondusif terhadap kemampuan masyarakat merespon dinamika kehidupan di sekitarnya.

Berdasarkan visi tersebut, maka konsep dasar otonomi daerah adalah :

1. Penyerahan sebanyak mungkin kewenangan pemerintahan dalam hubungan domestik kepada daerah. Kecuali untuk bidang keuangan dan moneter, politik luar negeri, peradilan, pertahanan, keagamaan, serta beberapa bidang kebijakan pemerintahan yang bersifat strategis-nasional, maka pada dasarnya semua bidang pemerintahan yang lain dapat didesentralisasikan.
2. Pembangunan tradisi politik yang lebih sesuai dengan kultur setempat demi menjamin tampilnya kepemimpinan pemerintahan yang berkualifikasi tinggi dengan tingkat akseptabilitas yang tinggi pula.



3. Peningkatan efektifitas fungsi-fungsi pelayanan eksekutif melalui pembenahan organisasi dan institusi yang dimiliki agar lebih sesuai dengan ruang lingkup kewenangan yang telah didesentralisasikan, setara dengan beban tugas yang dipikul, selaras dengan kondisi daerah, serta lebih responsif terhadap kebutuhan daerah. Dalam kaitan ini juga, diperlukan terbangunnya suatu sistem administrasi dan pola karir kepegawaian daerah yang lebih sehat dan kompetitif.
4. Peningkatan efisiensi administrasi keuangan daerah serta pengaturan yang lebih jelas atas sumber-sumber pendapatan negara dan daerah, pembagian *revenue* (pendapatan) dari sumber penerimaan yang berkaitan dengan kekayaan alam, pajak dan retribusi, serta tata cara dan syarat untuk pinjaman dan obligasi daerah.
5. Perwujudan desentralisasi fiskal melalui pembesaran alokasi subsidi dari pemerintah pusat yang bersifat block grant, pengaturan pembagian sumber-sumber pendapatan daerah, pemberian keleluasaan kepada daerah untuk menetapkan prioritas pembangunan, serta optimalisasi upaya pemberdayaan masyarakat melalui lembaga-lembaga swadaya pembangunan yang ada.
6. Pembinaan dan pemberdayaan lembaga-lembaga dan nilai-nilai lokal yang bersifat kondusif terhadap upaya memelihara harmoni sosial sebagai suatu bangsa (Syaukani HR, et.al., 2003 ; 175-177).

Tujuan atau sasaran utama dengan adanya otonomi daerah adalah peningkatan kesejahteraan lahir dan batin bagi masyarakat seluruhnya.

Adapun keberhasilan suatu pelaksanaan otonomi daerah untuk mencapai tujuan tersebut, dapat dilihat lewat indikator pemerintahan yang baik (Andrik Purwasito, 2001 ; 38) yakni meliputi :

- a. Transparansi atau keterbukaan;
- b. Akuntabilitas publik atau pertanggungjawaban umum;
- c. Partisipasi rakyat atau demokratis;
- d. Supremasi hukum, hukum sebagai pedoman birokrasi;
- e. Responsif terhadap pedoman/peraturan;
- f. Efektivitas dan efisien;
- g. Adanya visi yang strategis;
- h. Berorientasi pada kepentingan rakyat.

Penerapan otonomi daerah berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 menggunakan prinsip otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab. Otonomi luas, dimaksudkan bahwa kepala daerah diberikan tugas, wewenang, hak dan kewajiban, untuk menangani urusan pemerintahan yang tidak ditangani oleh pemerintah pusat sehingga isi otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah memiliki banyak ragam dan jenisnya. Di samping itu, daerah diberikan keleluasaan untuk menangani urusan pemerintahan yang diserahkan itu, dalam rangka mewujudkan tujuan dibentuknya suatu daerah, dan tujuan pemberian otonomi daerah itu sendiri terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, sesuai dengan potensi dan karakteristik masing-masing daerah (Rozali Abdullah, 2005 ; 5).

Prinsip otonomi nyata adalah suatu tugas, wewenang dan kewajiban untuk menangani urusan pemerintahan yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh dan berkembang sesuai dengan potensi dan karakteristik daerah masing-masing. Dengan demikian, isi dan jenis otonomi daerah bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Sementara itu, otonomi yang bertanggung jawab, adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan pemberian otonomi yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah, termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat (Rozali Abdullah, 2005 ; 5).

## **5. Pemilihan Kepala Daerah Langsung**

Permasalahan politik lokal sebelum era reformasi tak lepas dari kondisi perpolitikan nasional Orba yang ditandai dengan ciri sistem politik yang bersifat : i) monolitik (sistem dikuasai partai tunggal, organisasi profesi tunggal, asas tunggal Pancasila; ii) depolitisasi (Golkar bukan partai politik sehingga bisa menjamah massa sampai pedesaan); iii) sentralisme (semua diurus oleh pusat); iv) etatisme (semua yang bersifat publik maupun privat diurus negara); v) dan otoritarianisme (keputusan tunggal berada di tangan seseorang/pusat, tanpa kontrol dari kekuatan yang lain). Perkembangan perpolitikan lokal saat ini jauh lebih kompleks, karena ciri sistem politik era ini bersifat pluralistik, politisasi, desentralisasi, de-etatisasi dan demokrasi (Wacana, 2005 ; 82).

Perkembangan demokrasi mutakhir di Indonesia saat ini adalah pemilihan kepala daerah secara langsung. Termaktub dalam pasal 56

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Pasangan calon tersebut diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Lebih lanjut pengaturan tentang pemilihan kepala daerah langsung tertuang dalam Peraturan Pemerintah (PP) No.6/2005 tentang Tata Cara Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Peraturan-peraturan tersebut menegaskan bunyi pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 (hasil amandemen) yang menyebutkan : Gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.

Dipilihnya sistem pilkada langsung mendatangkan optimisme dan pesimisme tersendiri. Pilkada langsung dinilai sebagai perwujudan pengembalian “hak-hak dasar” masyarakat di daerah dengan memberikan kewenangan yang utuh dalam rangka rekrutmen pimpinan daerah sehingga mendinamisir kehidupan demokrasi di tingkat lokal. Keberhasilan pilkada langsung untuk melahirkan kepemimpinan daerah yang demokratis, sesuai kehendak dan tuntutan rakyat sangat tergantung pada kritisisme dan rasionalitas rakyat sendiri. Pada titik itulah, pesimisme terhadap pilkada langsung menemukan relevansinya.

Sehubungan dengan pengembalian “hak-hak dasar” tersebut, pilkada secara langsung memiliki asumsi-asumsi positif. Adapun asumsi-asumsi tersebut mencakup :

1. Penarikan kedaulatan yang dititipkan DPRD.

Dengan pilkada langsung berarti kedaulatan rakyat yang selama ini dititipkan kepada anggota DPRD berada di tangan rakyat sendiri. Rakyat benar-benar dapat menunjukkan kedaulatannya dengan memilih pemimpinnya.

2. Sumber kekuasaan adalah rakyat.

Filosofi sumber kekuasaan (*the origin of power*) kepala daerah adalah rakyat. Kehendak rakyat merupakan muara dari segala kiprah, cita-cita, perilaku, tindak tanduk dan kegiatan serta rencana-rencana kepala daerah.

3. Rakyat adalah subyek demokrasi.

Rakyat adalah subyek demokrasi dalam arti sesungguhnya. Sebagai subyek demokrasi, rakyat memainkan peran dan posisi sebagai pelaku demokrasi melalui saluran-saluran yang disediakan baik dalam proses pembuatan kebijakan publik maupun rekrutmen pimpinan politik.

4. Demokrasi merupakan sistem politik terbaik dari yang ada.

Demokrasi bukanlah sistem politik yang baik dan produktif dalam segala aspek namun sistem terbaik dari sistem-sistem yang ada.

Demokrasi menjunjung tinggi kedaulatan rakyat, dan mendayagunakan dalam saluran-saluran yang tersedia (Joko J. Prihatmoko, 2005 ; 21-24).

Semangat yang terkandung dalam Undang-Undang No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah bahwa pelaksanaan pilkada langsung pada hakikatnya tidak hanya untuk tujuan mengoptimalkan demokratisasi di daerah, melainkan merupakan perwujudan dari prinsip otonomi daerah seluas-seluasnya. Semua tingkatan daerah di Indonesia diberikan hak untuk menyelenggarakan Pilkada langsung, dengan tujuan agar rakyat di daerah yang bersangkutan dapat secara bebas dan bertanggungjawab memilih kepala daerahnya berkualitas. Tinggi rendahnya kualitas kepala daerah yang terpilih sepenuhnya diserahkan kepada masyarakat di daerah, tanpa intervensi pemerintah pusat (Amirudin dan A. Zainal Bisri, 2006 ; 13-14).

Sebagai suatu sistem, sistem pilkada langsung mempunyai bagian-bagian yang merupakan sistem sekunder (*secondary system*) atau sub-sub system (*subsystems*). Bagian-bagian tersebut adalah *electoral regulation*, *electoral process*, dan *electoral law enforcement*. *Electoral regulation* adalah segala ketentuan atau aturan mengenai pilkada langsung yang berlaku, bersifat mengikat dan menjadi pedoman bagi penyelenggara, calon dan pemilih dalam menunaikan peran dan fungsi masing-masing. *Electoral process* dimaksudkan seluruh kegiatan yang terkait secara langsung dengan pilkada yang merujuk pada ketentuan perundang-

undangan baik yang bersifat legal maupun teknis. *Electoral law enforcement* yaitu penegakan hukum terhadap aturan-aturan pilkada baik politis, administratif atau pidana (Joko J. Prihatmoko, 2005 ; 201).

Jenis Pilkada Langsung di Indonesia diatur dalam Pasal 107 Undang-undang Nomor 32 / 2004 yang berbunyi :

- (1) Pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memperoleh suara lebih dari 50 % (lima puluh persen) jumlah suara sah ditetapkan sebagai pasangan calon terpilih.
- (2) Apabila ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak terpenuhi, pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memperoleh suara lebih dari 25 % (dua puluh lima persen) dari jumlah suara sah, pasangan calon yang perolehan suaranya terbesar dinyatakan sebagai pasangan calon terpilih.
- (3) Dalam hal pasangan calon yang perolehan suara terbesar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdapat lebih dari satu pasangan calon yang perolehan suaranya sama, penentuan pasangan calon terpilih dilakukan berdasarkan wilayah perolehan suara yang lebih luas.
- (4) Apabila ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak terpenuhi, atau tidak ada yang mencapai 25 % (dua puluh lima persen) dari jumlah suara yang sah, dilakukan pemilihan putaran kedua yang diikuti oleh pemenang pertama dan pemenang kedua.

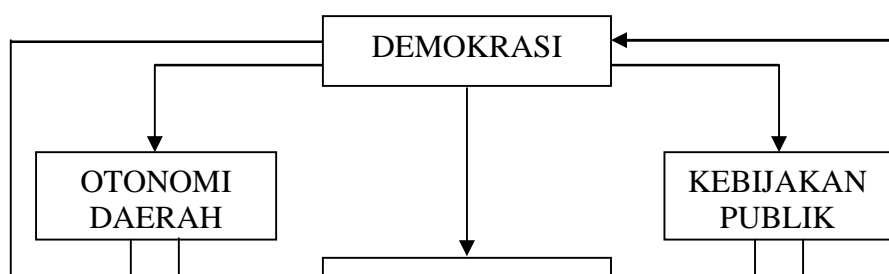
- (5) Apabila pemenang pertama sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diperoleh dua pasangan calon, kedua pasangan calon tersebut berhak mengikuti pemilihan putaran kedua.
- (6) Apabila pemenang pertama sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diperoleh tiga pasangan calon atau lebih, penentuan peringkat pertama dan kedua dilakukan berdasarkan wilayah perolehan suara yang lebih luas.
- (7) Apabila pemenang kedua sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diperoleh oleh lebih dari satu pasangan calon, penentuannya dilakukan berdasarkan wilayah perolehan suara yang lebih luas.
- (8) Pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memperoleh suara terbanyak pada putaran kedua dinyatakan sebagai pasangan calon terpilih.

Sistem demikian memiliki kelebihan pada kesederhanaan, kemudahan dan kemurahan yang ditawarkan. Tetapi disisi lain hal ini dapat menimbulkan problem legitimasi karena bisa jadi pasangan calon yang hanya memperoleh 30 % suara dapat keluar sebagai pasangan calon terpilih. Yang artinya ada 70 % suara pemilih yang tidak memilihnya.

## B. Penelitian yang Relevan

Penulis belum menemukan penelitian yang relevan tentang pelaksanaan pemilihan kepala daerah langsung.

## C. Kerangka Pemikiran







Demokrasi pada saat ini dirasakan masih sebagai sistem terbaik untuk mengatur kehidupan bernegara. Dengan berbagai variasi implementasinya, sistem demokrasi menjadi pilihan di banyak negara dari berbagai belahan dunia. Bangsa Indonesia dengan dinamika sejarahnya juga menyatakan dirinya sebagai penganut paham demokrasi.

Praktek demokrasi di Indonesia yang baru saja diterapkan adalah pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat. Metode pemilihan ini merupakan koreksi terhadap metode pemilihan kepala daerah secara tidak langsung melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Pemilihan Kepala Daerah oleh DPRD diduga sarat dengan praktek politik uang dan manipulasi, sehingga tidak mencerminkan kehendak rakyat.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mencabut mandat pemilihan kepala daerah oleh DPRD untuk dikembalikan kepada rakyat. Atas dasar pemikiran tersebut, penelitian ini hendak mengurai apakah pemilihan kepala daerah secara langsung khususnya di Kabupaten

Sukoharjo sudah mencerminkan nilai-nilai demokrasi. Juga akan dijelaskan faktor-faktor apa saja yang bisa mempengaruhi kualitas demokrasi dari pemilihan kepala daerah secara langsung.

### **BAB III**

## METODE PENELITIAN

### A. Jenis Penelitian

Penelitian ini termasuk jenis penelitian hukum non doktrinal. Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian hukum dengan analisis kualitatif. Yang dimaksud metode kualitatif adalah suatu cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif-analitis, yaitu apa yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan dan juga perilakunya yang nyata, yang diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh (Soerjono Soekanto, 1986 ; 250).

Penelitian ini dilakukan dengan melihat bahwa pengkajian hukum sampai saat ini mengemukakan 5 (lima) konsep hukum, yaitu :

1. hukum adalah asas moralitas atau asas keadilan yang bernilai universal dan menjadi bagian inheren sistem hukum alam, atau bahkan tak jarang dipercaya juga sebagai bagian dari kaidah-kaidah yang supranatural sifatnya;
2. hukum adalah kaidah-kaidah yang positif yang berlaku umum pada suatu waktu tertentu dan di suatu wilayah tertentu dan menjadi sumber suatu kekuasaan politik tertentu yang dikenal dengan hukum nasional atau hukum negara;
3. hukum adalah keputusan-keputusan yang diciptakan oleh hakim (*in concreto*) dalam proses-proses peradilan sebagai bagian dari upaya hakim

untuk menyelesaikan kasus atau perkara dan memiliki preseden bagi kasus yang sama berikutnya;

4. hukum adalah institusi nasional yang riil dan fungsional di dalam sistem kehidupan bermasyarakat, baik dalam proses pemulihan ketertiban dan penyelesaian sengketa maupun dalam proses-proses pengarahan dan pembentukan pola perilaku yang baik;
5. hukum adalah makna-makna simbolik sebagaimana termanifestasi dalam dan dari aksi-aksi serta interaksi warga masyarakat (Burhan Ashshofa, 2001 ; 32-33).

Pada konsep hukum pertama, kedua dan ketiga di atas sering disebut orang dengan konsep hukum normatif, dimana hukum adalah norma, baik yang harus diwujudkan dalam bentuk keadilan (*ius constituendum*) atau norma yang telah terwujud dalam bentuk peraturan positif yang telah terkodifikasikan (*ius constitutum*) untuk menjamin kepastian hukum serta norma putusan hakim (*judge made law*). Pada konsep hukum keempat dan kelima bukan merupakan konsep normatif melainkan sesuatu yang normologik. Hukum bukan dikonsepsikan sebagai rules tetapi sebagai regularities yang terjadi dalam kehidupan riil sehari-sehari atau dalam alam pengalaman. Setiap penelitian yang mendasarkan pada konsep ini disebut penelitian sosial (hukum), penelitian empiris atau penelitian yang non doktrinal (Burhan Ashshofa, 2001 ; 33-34). Penulisan ini menggunakan konsep hukum keempat dan kelima. Hukum sebagai regularities yang terjadi dalam kehidupan riil sehari-hari atau dalam alam pengalaman. Kebijakan

hukum pemilihan kepala daerah langsung merupakan salah satu sistem pengaturan kehidupan politik masyarakat. Masyarakat dapat merealisasikan sikap-sikap simbolik mereka dalam tata cara politik yang sudah disediakan.

## **B. Lokasi Penelitian**

Penelitian dilakukan di wilayah Kabupaten Sukoharjo. Pemilihan lokasi ini didasarkan pertimbangan adanya rasa simpati penulis terhadap tempat tinggalnya, sehingga muncul kepedulian untuk memberikan kontribusi.

## **C. Metode Penentuan Sampel**

Pengambilan sampelnya menggunakan teknik *purposive sampling*, yaitu penarikan sampel yang dipilih secara khusus dan sengaja berdasarkan kriteria tertentu oleh peneliti itu sendiri untuk mendapatkan karakteristik tertentu, sesuai dengan tujuan dilakukannya penelitian. Maka responden penelitian ini adalah :

- a. Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) Kabupaten Sukoharjo. Pertimbangannya adalah karena sebagai penyelenggara pilkada, sehingga mengetahui seluk beluk pelaksanaan pilkada.
- b. Panitia Pengawas Pilkada. Pertimbangannya adalah untuk mengetahui sejauh mana pelaksanaan pilkada mematuhi rambu-rambu peraturannya.
- c. Salah satu partai politik pendukung calon bupati dan wakil bupati yang memenangi pilkada. Pertimbangannya adalah sebagai partai politik pendukung calon bupati dan wakil bupati yang merupakan peserta pilkada. Sehingga pengalaman langsungnya bisa menjadi informasi yang representatif.

- d. Salah satu partai politik pendukung calon bupati dan wakil bupati yang kalah dalam pilkada. Pertimbangannya adalah untuk memperoleh informasi dari pengalaman yang mungkin berbeda dibandingkan dengan partai politik pendukung calon bupati dan wakil bupati yang memenangi pilkada.
- e. Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) di Sukoharjo. Pertimbangannya adalah sebagai kelompok kepentingan yang memiliki perhatian terhadap pelaksanaan pilkada.
- f. Organisasi masyarakat (ormas) Muhammadiyah Sukoharjo. Pertimbangannya adalah karena memiliki basis massa terbesar di wilayah Kabupaten Sukoharjo. Sehingga dirasa memiliki pengaruh terhadap proses pilkada.
- g. Unsur birokrasi pemerintahan. Pertimbangannya adalah untuk mengetahui bagaimana pengaruh prosesi pilkada terhadap birokrasi pemerintah.

#### **D. Teknik Pengumpulan Data**

Bahan-bahan yang diperlukan untuk penelitian ini yaitu data primer dan data sekunder sebagai data yang saling menunjang.

- 1). Data Primer, dapat diperoleh melalui Teknik Wawancara. Teknik Wawancara ini dilakukan dalam rangka mencari data primer, dengan berhubungan secara langsung pada responden melalui suatu percakapan yang diarahkan pada suatu masalah tertentu melalui proses tanya jawab. Jenis wawancara yang digunakan dalam penelitian ini yaitu wawancara mendalam (*depth interview*), dan tidak terstruktur untuk membangkitkan

pernyataan-pernyataan secara sungguh-sungguh, bebas dan terus terang (Ronny Hanitijo Soemitro, 59-61).

2). Data Sekunder, dapat diperoleh melalui Studi Kepustakaan. Studi kepustakaan ini dilakukan dalam rangka mencari data sekunder, yakni bahan-bahan yang didapatkan secara tidak langsung namun hubungannya erat dengan data primer, baik bersifat melengkapi maupun memperkuat. Pencarian data sekunder melalui studi kepustakaan ini berupa buku-buku, hasil penelitian, dokumen-dokumen, koran, majalah dan lain-lain ( Hadari Nawawi, 73 ). Data sekunder di bidang hukum (dipandang dari sudut kekuatan mengikatnya) dapat dibedakan menjadi :

- Bahan-bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah :
  - a. Undang-Undang Dasar 1945
  - b. Peraturan perundang-undangan yang terdiri dari :
    - Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
    - Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah
- Bahan-bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisa dan memahami bahan hukum primer, yaitu literatur yang berkaitan dengan Pemilihan Kepala Daerah secara langsung.

- Bahan-bahan hukum tertier, yaitu bahan-bahan yang bersifat menunjang bahan primer dan sekunder, yaitu kamus.

## **5. Teknik Analisis Data**

Data yang diperoleh, yang berupa data primer maupun data sekunder secara kualitas disusun melalui langkah-langkah sebagai berikut :

### **1. Reduksi Data**

Data yang didapatkan kemudian diketik atau ditulis dengan rapi, terinci, serta sistematis setiap selesai pengumpulan data, sehingga makin lama laporan-laporan hasil pencatatan data tersebut semakin bertumpuk. Oleh karena itu, laporan-laporan data tersebut perlu direduksi, yaitu dengan memilih hal-hal yang pokok sesuai dengan fokus penelitian. Kemudian dicari temanya. Data-data yang telah direduksi seperti ini memberikan gambaran yang lebih tajam tentang hasil penelitian dan mempermudah peneliti untuk mencari-cari jika sewaktu-waktu memerlukannya.

### **2. Sajian Data**

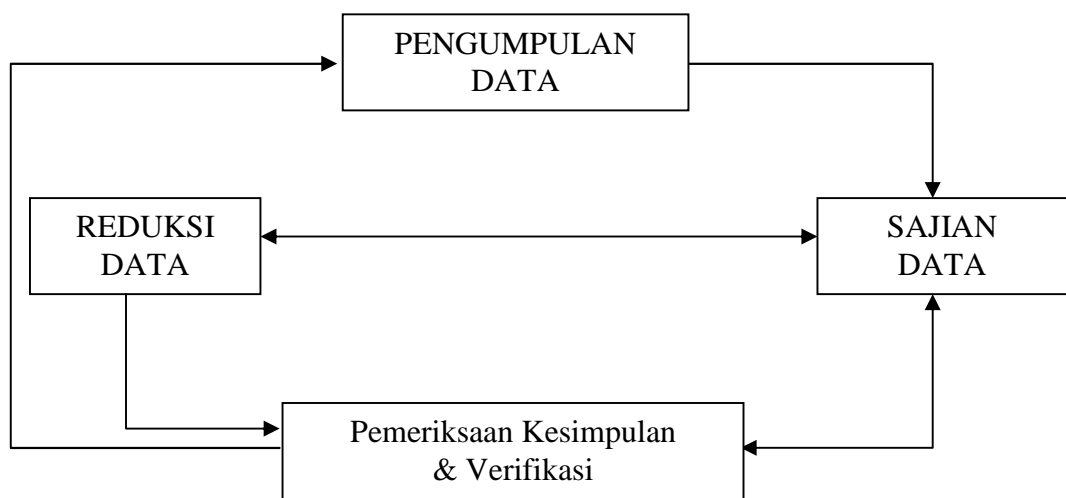
Data-data yang semakin bertumpuk tersebut kurang memberikan gambaran secara menyeluruh. Oleh sebab itu, diperlukan display data, yaitu menyajikan data dalam bentuk matrik atau grafik, dan sebagainya. Dengan demikian, peneliti dapat menguasai data dan tidak terbenam dengan setumpuk data.

### **3. Pengambilan Kesimpulan**



Setelah melakukan reduksi data dan display data, pada akhirnya peneliti dapat mengambil kesimpulan-kesimpulan tertentu dari hasil pemahaman dan pengertiannya dengan metode deduktif induktif.

Namun, perlu dipahami bahwa teknik analisis data ini, yaitu melalui reduksi data, display data, dan penarikan kesimpulan ini bukan sesuatu yang berlangsung secara linear, melainkan suatu siklus yang interaktif.



(HB Soetopo, 1995 : 13)

## **BAB IV**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **1. Hasil Penelitian**

##### **A. Kondisi Umum Kabupaten Sukoharjo**

Kabupaten Sukoharjo adalah salah satu kabupaten di Propinsi Jawa Tengah yang merupakan daerah penyangga kota Solo dengan batas-batas wilayah:

- Sebelah Selatan : Kotamadya Surakarta dan Kabupaten Karanganyar
- Sebelah Timur : Kabupaten Karanganyar
- Sebelah Selatan : Kabupaten Gunung Kidul (DIY) dan Kabupaten Wonogiri
- Sebelah Barat : Kabupaten Boyolali dan Kabupaten Klaten

Kabupaten Sukoharjo yang merupakan daerah penyangga Kota Solo dengan “Solo Baru”nya sebagai kota satelit yang berhimpitan dengan Kotamadia Surakarta mempunyai posisi yang cukup strategis yakni terletak di persimpangan jurusan Semarang, Jogjakarta, Solo, Surabaya. Sukoharjo termasuk dalam kawasan pengembangan JOGLOSEMAR ( Yogyakarta, Solo, dan Semarang ) yang dapat mendukung perkembangan pembangunan, khususnya sektor industri dan perdagangan.

Kabupaten Sukoharjo mempunyai luas wilayah secara keseluruhan 46.666 Ha dengan ketinggian antara 80 m dan 125 m diatas permukaan laut yang dilewati Sungai Bengawan Solo dengan Daerah Aliran Sungai sepanjang

35 km. Berdasarkan penggunaannya luas wilayah Kabupaten Sukoharjo dapat dirinci sebagai berikut :

- Tanah Sawah : 21.132 Ha
- Tanah Pekarangan : 15.452 Ha
- Tanah Tegalan : 5.627 Ha
- Kolam / empang : 7 Ha
- Tanah Hutan Negara : 390 Ha
- Tanah Hutan Rakyat : 389 Ha
- Tanah Perkebunan : 773 Ha
- Lain-lain : 2.902 Ha

Kabupaten Sukoharjo terdiri dari 12 wilayah kecamatan, 17 kelurahan, 150 desa, 1.404 RW, dan 4.103 RT. Adapun rinciannya sebagai berikut :

- Kecamatan Kartasura, 10 Desa dan 2 Kelurahan.
- Kecamatan Gatak, 14 Desa.
- Kecamatan Baki, 14 Desa.
- Kecamatan Grogol, 14 Desa.
- Kecamatan Sukoharjo, 14 Kelurahan.
- Kecamatan Tawang Sari, 12 Desa.
- Kecamatan Weru, 13 Desa.
- Kecamatan Bulu, 12 Desa.
- Kecamatan Nguter, 16 Desa.
- Kecamatan Mojolaban, 15 Desa.
- Kecamatan Polokarto, 17 Desa.

- Kecamatan Bendosari, 14 Desa.

## **B. Mengamati Implementasi Pilkada Langsung**

Pemilihan kepala daerah ( Pilkada ) langsung dilaksanakan berdasarkan keputusan politik Undang-Undang Nomor 32 / 2004 mengenai Pemerintahan Daerah yang memuat ketentuan tentang Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung. Undang-Undang ini mulai dijalankan pada bulan Juni 2005 ditandai dengan Pilkada Langsung pertama di Kabupaten Kutai Kertanegara, Kalimantan Timur. Gagasan utama dari Pilkada Langsung adalah rakyat ditingkat lokal dapat berpartisipasi menentukan sendiri pimpinan daerahnya (Wacana, 2005 ; 3).

Pengaturan tentang pilkada langsung disebutkan dalam Pasal 56 Undang-Undang Nomor 32 / 2004. Ayat (1) mengatakan bahwa Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Ayat (2) mengatakan bahwa pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik.

Seorang calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menurut Pasal 58 Undang-Undang Nomor 32 / 2004 adalah warga negara Republik Indonesia yang memenuhi syarat :

- a. bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;

- b. setia kepada Pancasila sebagai Dasar Negara, Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia serta Pemerintah;
- c. berpendidikan sekurang-kurangnya sekolah lanjutan tingkat atas dan/atau sederajat;
- d. berusia sekurang-kurangnya 30 (tiga puluh) tahun;
- e. sehat jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter;
- f. tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau lebih;
- g. tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- h. mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di daerahnya;
- i. menyerahkan daftar kekayaan pribadi dan bersedia untuk diumumkan;
- j. tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara;
- k. tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- l. tidak pernah melakukan perbuatan tercela;

- m. memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) atau bagi yang belum mempunyai NPWP wajib mempunyai bukti pembayaran pajak;
- n. menyerahkan daftar riwayat hiduplengkap yang memuat antara lain riwayat pendidikan dan pekerjaan serta keluarga kandung, suami atau isteri;
- o. belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama; dan
- p. tidak dalam status sebagai pejabat kepala daerah.

Berdasarkan Pasal 59 Undang-Undang Nomor 32 / 2004 secara lengkap berbunyi :

- (1) Peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah pasangan calon yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik.
- (2) Partai politik atau gabungan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat mendaftarkan pasangan calon apabila memenuhi persyaratan perolehan sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPRD atau 15% (lima belas persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam Pemilihan Umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan.
- (3) Partai politik atau gabungan partai politik wajib membuka kesempatan yang seluas-luasnya bagi bakal calon perseorangan yang memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 dan selanjutnya mekanisme yang demokratis dan transparan.

- (4) Dalam proses penetapan pasangan calon, partai politik atau gabungan partai politik memperhatikan pendapat dan tanggapan masyarakat.
- (5) Partai politik atau gabungan partai politik pada saat mendaftarkan pasangan calon, wajib menyerahkan :
- a. surat pencalonan yang ditandatangani oleh pimpinan partai politik atau pimpinan partai politik yang bergabung;
  - b. kesepakatan tertulis antar partai politik yang bergabung untuk mencalonkan pasangan calon;
  - c. surat pernyataan tidak akan menarik pencalonan atas pasangan yang dicalonkan yang ditandatangani oleh pimpinan partai politik atau para pimpinan partai politik yang bergabung;
  - d. surat pernyataan kesediaan yang bersangkutan sebagai calon kepala daerah dan wakil kepala daerah secara berpasangan;
  - e. surat pernyataan tidak akan mengundurkan diri sebagai pasangan calon;
  - f. surat pernyataan kesanggupan mengundurkan diri dari jabatan apabila terpilih menjadi kepala daerah dan wakil kepala daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
  - g. surat pernyataan mengundurkan diri dari jabatan negeri bagi calon yang berasal dari pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia;

- h. surat pernyataan tidak aktif dari jabatannya bagi pimpinan DPRD tempat yang bersangkutan menjadi calon di daerah yang menjadi wilayah kerjanya;
  - i. surat pemberitahuan kepada pimpinan bagi anggota DPR, DPD, dan DPRD yang mencalonkan diri sebagai calon kepala daerah dan wakil kepala daerah;
  - j. kelengkapan persyaratan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58; dan
  - k. naskah visi, misi, dan program dari pasangan calon secara tertulis.
- (6) Partai politik atau gabungan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat mengusulkan satu pasangan calon dan pasangan calon tersebut tidak dapat diusulkan lagi oleh partai politik atau gabungan partai politik lainnya.
- (7) Masa pendaftaran pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak pengumuman pendaftaran pasangan calon.



Kabupaten Sukoharjo melaksanakan Pilkada Langsung pada tanggal 27 Juni 2005. Adapun peserta pemilihannya adalah :

<b>No</b>	<b>PARTAI / GABUNGAN PARTAI YANG MENGUSULKAN</b>	<b>NAMA-NAMA CALON BUPATI DAN WAKIL BUPATI</b>
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>
	PDI Perjuangan	H. Bambang Riyanto, SH Drs. M. Mohammad Toha, S.Sos, M.Si.
	Partai Golongan Karya	Drs. H. Djowo Semito Admojo, M.M Drs. SJ Joko Timbul Wiyono
	PAN, Partai Demokrat, PKPI, PBB ( Koalisi Pembaharuan )	H. Sugeng Purwoko, SH Dr. H. Tjipto Subadi, Drs. M.Si
	Partai Keadilan Sejahtera dan Partai Persatuan Pembangunan ( Koalisi Perubahan )	Drs. H. Bambang Margono Harwinanto, M.M. H. Pardjoko

Daftar perolehan kursi DPRD Kabupaten Sukoharjo :

NO	PARTAI	JML KURSI	PROSENTASE (%)
1	PDIP	17 KURSI	37,79 %
2	PAN	7 KURSI	15,56 %
3	P. GOLKAR	7 KURSI	15,56 %
4	P. DEMOKRAT	4 KURSI	8,89 %
5	PPP	3 KURSI	6,67 %
6	PKB	1 KURSI	2,22 %
7	PKPI	1 KURSI	2,22 %
8	PKS	5 KURSI	11,10 %
			100 %

Pelaksanaan pilkada langsung di Kabupaten Sukoharjo meninggalkan berbagai cerita yang menarik untuk dicermati. Kesuksesan menggelar pilkada langsung tidak dengan serta merta tanpa masalah yang menyertainya. Beragam masalah yang menyertai tersebut misalnya : *money politics*, isu penggelembungan suara, intimidasi, Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang tidak netral, dan lain sebagainya. Unjuk rasa pun juga terjadi pasca pelaksanaan pilkada. Puluhan orang yang mengatasnamakan dirinya Solidaritas Masyarakat Peduli Pilkada (SMPP) mendatangi Kantor KPU Sukoharjo pada hari Senin, 4 Juli 2005. Mereka menuntut pembatalan pilkada jika indikasi pelanggaran yang terjadi selama penyelenggaraan pilkada terbukti (SOLOPOS, 5 Juli 2005).

Animo dan antusiasme warga Kabupaten Sukoharjo dalam menyambut Pilkada relatif tinggi. Menurut Khomsun Nur Arif, Ketua KPU Kabupaten Sukoharjo, masyarakat Kabupaten Sukoharjo yang menggunakan hak pilihnya dalam Pilkada kemarin mencapai angka 70 %. Antusiasme juga dilakukan masyarakat dalam upaya menyeleksi kualitas calon-calon peserta pilkada. Seperti dikemukakan oleh Bimawan, Ketua DPD Partai Keadilan Sejahtera (PKS) Sukoharjo:

“...rasa ingin tahu masyarakat terhadap calon-calonnya cukup bagus dengan mengundang calon berdialog langsung dalam sebuah pertemuan...”

Kesempatan masyarakat berdialog langsung dengan para calon kepala daerah merupakan cerminan dari nilai demokrasi. Masyarakat bisa menyampaikan segala aspirasinya sebagai wujud partisipasi aktif warga. Momentum seperti ini bisa dimanfaatkan masyarakat untuk melakukan semacam kontrak politik terhadap para calon. Masyarakat juga memiliki kesempatan untuk menilai secara langsung kualifikasi calon yang paling tepat untuk menjadi pemimpin. Sebuah praktek politik yang terdidik untuk menghindari model pemilihan seperti membeli kucing dalam karung.

Penyampaian aspirasi warga merupakan hakikat dari implementasi demokrasi. Pemerintahan dibentuk adalah untuk kepentingan rakyat (*government for the people*). Kepentingan rakyat harus didahulukan dan diutamakan di atas segalanya. Untuk itu pemerintah harus mendengarkan dan mengakomodasi aspirasi rakyat dalam merumuskan dan menjalankan kebijakan dan program-programnya, bukan sebaliknya hanya menjalankan

aspirasi keinginan diri, keluarga dan kelompoknya. Oleh karena itu pemerintah harus membuka kanal-kanal (saluran) dan ruang kebebasan serta menjamin adanya kebebasan seluas-luasnya kepada rakyat dalam menyampaikan aspirasinya (Dede Rosyada, et.al. ; 112).

Keterlibatan masyarakat secara langsung ini sesuai dengan kriteria demokrasi yang dikemukakan oleh Robert A. Dahl. Dahl mengajukan lima kriteria bagi demokrasi sebagai sebuah idea politik. Yaitu : (1) persamaan hak pilih dalam menentukan keputusan kolektif yang mengikat; (2) partisipasi efektif, yaitu kesempatan yang sama bagi semua warga negara dalam proses pembuatan keputusan secara kolektif; (3) pembeberan kebenaran, yaitu adanya peluang yang sama bagi setiap orang untuk memberikan penilaian terhadap jalannya proses politik dan pemerintahan secara logis; (4) kontrol terakhir terhadap agenda, yaitu adanya kekuasaan eksklusif bagi masyarakat untuk menentukan agenda mana yang harus dan tidak harus diputuskan melalui proses pemerintahan; dan (5) pencakupan, yaitu terliputnya masyarakat mencakup semua orang dewasa dalam kaitannya dengan hukum (Robert A. Dahl, 1985 ; 10-11).

Salah satu keberhasilan pilkada langsung di Kabupaten Sukoharjo adalah tidak adanya konflik horizontal yang signifikan. Demikian pendapat yang disampaikan Wahyono, aktifis Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) Lembaga Pemberdayaan Sosial Ekonomi Masyarakat (LPSEM).

“Kesadaran masyarakat sudah bagus sekalipun memiliki pilihan politik yang berbeda. Penerimaan terhadap perbedaan pilihan politik merupakan kontribusi yang positif bagi pemantapan demokrasi.”

Guntur Subyantoro, Ketua Pimpinan Daerah Muhammadiyah (PDM)

Sukoharjo, juga mengemukakan hal yang sama.

“Praktis tidak ada gejolak yang berarti ketika pemungutan suara berlangsung. Mobilisasi untuk mendukung salah satu calon ketika pemungutan suara pun juga relatif tidak ada.”

Kesadaran masyarakat untuk menghargai terhadap perbedaan pendapat sesuai dengan norma demokrasi. Nurcholis Madjid mengemukakan salah satu norma demokrasi adalah kesadaran akan pluralisme. Kesadaran ini tidak saja sekedar pengakuan (pasif) akan kenyataan masyarakat yang majemuk. Kesadaran akan kemajemukan menghendaki tanggapan yang positif terhadap kemajemukan itu sendiri secara aktif. Masyarakat yang teguh berpegang pada pandangan hidup demokratis harus dengan sendirinya teguh memelihara dan melindungi lingkup keragaman yang luas. Pandangan hidup demokratis seperti ini menuntut moral pribadi yang tinggi ( Dede Rosyada, et.al. 113 ).

Guntur Subyantoro mengemukakan adanya fenomena bahwa peran figur calon kepala daerah lebih menentukan daripada peran partai politik. Pendapat ini bisa jadi benar. Berdasarkan hasil perolehan suara para calon menunjukkan bahwa hasil perolehan suaranya tidak kompatibel dengan hasil perolehan suara kursi legislatif partai politik yang mendukungnya. Pasangan Sugeng Purwoko – Tjipto Subadi yang didukung Partai Amanat Nasional ( PAN ), Partai Demokrat dan Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI) hanya memperoleh 13,80 % dari suara pemilih. Padahal jika melihat perolehan suara pemilu legislatif, jumlah suara ketiga partai tersebut bisa mencapai 25 % dari suara pemilih.

Pasangan Bambang Margono – Pardjoko yang didukung Partai Keadilan Sejahtera ( PKS ) dan Partai Persatuan Pembangunan ( PPP ) bisa memperoleh 35,68 % dari suara pemilih. Padahal jika melihat perolehan suara pemilu legislatif, jumlah suara kedua partai tersebut hanya mencapai 17 % dari suara pemilih. Fenomena ini menunjukkan bahwa partai politik sebagai salah satu pilar demokrasi masih memiliki kelemahan yang cukup mendasar. Salah satu kesimpulannya adalah bahwa partai politik tidak sepenuhnya mengakar kepada konstituennya.

Hasil serupa, sebagai sebuah perbandingan, juga terjadi di Pekalongan. Kemenangan Basyir Ahmad lebih ditentukan oleh citra dirinya yang sudah tertanam bertahun-tahun. Basyir Ahmad yang seorang dokter dikenal cukup sosial, suka membantu orang yang tidak mampu, sikap terbuka, dan maju ke Pilkada dengan menjauhi motif kekuasaan semata. Kemenangannya lebih banyak ditentukan oleh *branding* pribadinya dibandingkan oleh dominasi partai yang mengusungnya, Partai Golkar. Sebaliknya, Partai Persatuan Pembangunan ( PPP ) yang memenangi Pemilu Legislatif 2004 di Pekalongan dan mengusung Timur Susila Mirza gagal memenangi Pilkada (Amirudin dan A. Zainal Bisri, 2005 ; 125-126).

Hasil perolehan suara pilkada langsung Kabupaten Sukoharjo :

NO	NAMA PASANGAN CALON BUPATI DAN WAKIL BUPATI	JUMLAH AKHIR
1.	H. BAMBANG RIYANTO, SH  Dan  Drs. MOHAMMAD TOHA, S.Sos. M.Si	145.923
2.	Drs. H. DJOWO SEMITO ATMOJO, MM  Dan  Drs. SJ JOKO TIMBUL WIYONO	59.486
3.	H. SUGENG PURWOKO, SH  Dan  DR. H. TJIPTO SUBADI, Drs. M.Si	56.128
4.	Drs. H. BAMBANG MARGONO H, MM  Dan  H. PARDJOKO	145.112

Melihat hasil perolehan suara pilkada langsung di Kabupaten Sukoharjo menunjukkan adanya perbedaan suara yang tipis khususnya antara pemenang pertama dan pemenang kedua. Hal tersebut menandakan adanya persaingan yang kompetitif. Tidak dominannya salah satu calon menunjukkan adanya keseimbangan politik di Kabupaten Sukoharjo. Fakta demikian menjadi prasyarat terjadinya proses demokrasi yang dinamis.

## **2. Pembahasan**

### **A. Pelaksanaan Pilkada**

Masalah utama dari setiap proses pemilihan adalah merebaknya isu *money politics*. Pilkada langsung di Sukoharjo, seperti diakui oleh seluruh responden juga mengatakan adanya *money politics* dalam pilkada langsung di Sukoharjo. Fenomena *money politics* untuk mempengaruhi pilihan politik pemilih sangat menciderai nilai demokrasi. Kejujuran sebagai asas demokrasi harus digadaikan demi kepentingan yang pragmatis. Kekuatan uang sang calon lebih berpengaruh dibandingkan faktor integritas atau kapabilitasnya.

Pengaturan mengenai *money politics* diatur dalam Pasal 82 ayat (1) Undang-undang Nomor 32 / 2004 yang mengatakan bahwa pasangan calon dan/atau tim kampanye dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi pemilih. Pidanaannya diatur dalam Pasal 117 ayat (2) yang mengatakan bahwa setiap orang yang dengan sengaja memberi atau menjanjikan uang atau materi lainnya kepada seseorang supaya tidak menggunakan hak pilihnya, atau memilih Pasangan calon tertentu, atau menggunakan hak pilihnya dengan cara tertentu sehingga surat suaranya menjadi tidak sah, diancam dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) bulan dan paling lama 12 (dua belas) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah) dan paling banyak Rp 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).

Maraknya permainan uang dalam Pilkada juga dikarenakan faktor kultur masyarakat. Sebagian masyarakat memanfaatkan momentum Pilkada



untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan yang sifatnya pragmatis. Proposal permohonan bantuan banyak diajukan kepada para calon. Permohonan bantuan tersebut bisa dalam berupa uang atau barang. Bentuk barang tersebut misalnya, material untuk jalan, masjid atau bangunan fisik yang lainnya. Dana yang dikeluarkan para calon juga meliputi operasional tim sukses yang cukup besar. Dana yang lainnya adalah untuk uang pribadi para pemilih menjelang pemilihan. *Cost* yang sangat besar ini seolah menjadi sebuah syarat bahwa seorang calon peserta Pilkada harus memiliki sejumlah uang yang besar.

Peristiwa yang sungguh memprihatinkan adalah ketika pelaku *money politics* adalah seorang Pegawai Negeri Sipil ( PNS ) yang masih aktif. Drs. Indra Surya MHum dan Suryanto SH divonis bersalah oleh Majelis Hakim Pengadilan Negeri Sukoharjo dalam kasus dugaan *money politics* pilkada. Menurut majelis hakim, mereka terbukti secara sah dan meyakinkan turut serta bersama-sama memberikan uang untuk mensukseskan pasangan calon bupati dan wakil bupati Bambang Riyanto – Moh Toha pada Pilkada 27 Juni 2005 (SOLOPOS, 24 Desember 2005).

Keterlibatan PNS dalam ikut mensukseskan salah satu pasangan calon menunjukkan keberpihakan PNS dalam Pilkada. Keberpihakan PNS terhadap salah satu pasangan calon juga diakui oleh salah satu responden dari unsur birokrasi pemerintahan yang tidak mau disebutkan namanya. Menurut responden tersebut:

“...hampir seluruh PNS di Kabupaten Sukoharjo berpihak dalam Pilkada kemarin...”

*Rule of law* sebagai bagian dari demokrasi yang mengharuskan PNS netral dalam politik telah dilanggar. PNS yang tidak netral bisa berakibat bekerjanya birokrasi pada waktu mendatang tidak profesional. Birokrasi yang seharusnya bekerja melayani seluruh masyarakat, mungkin saja memberikan pelayanan yang berbeda terhadap kelompok atau golongan tertentu.

Penegasan mengenai netralitas PNS juga diatur dalam Pasal 79 Undang-undang Nomor 32 / 2004, yang mengatakan : ayat (1) dalam kampanye, dilarang melibatkan : a. hakim pada semua peradilan; b. pejabat BUMN/BUMD; c. pejabat struktural dan fungsional dalam jabatan negeri; d. kepala desa. Ayat (4) pasangan calon dilarang melibatkan pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai peserta kampanye dan juru kampanye dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Pasal 80 juga mengatakan bahwa pejabat negara, pejabat struktural dan fungsional dalam jabatan negeri, dan kepala desa dilarang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye.

Ketentuan tentang kedudukan Pegawai Negeri juga sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Pengaturan tersebut termaktub dalam Pasal 3 yang berbunyi :

(1) Pegawai Negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara

professional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan.

- (2) Dalam kedudukan dan tugas sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Pegawai Negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.
- (3) Untuk menjamin netralitas Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), Pegawai Negeri dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.

Ekses dari keberpihakan PNS adalah adanya pengelompokan di dalam birokrasi sendiri. Pengelompokan ini berlanjut setelah Bupati terpilih mulai menjabat. Kelompok yang mendukung Bupati mendapatkan posisi di pemerintahan yang lebih baik, sementara yang tidak mendukung digusur ke posisi yang tidak beruntung. Proses mutasi yang dirasakan sangat tidak wajar ini betul-betul tidak menjunjung asas-asas pemerintahan yang baik. Mutasi lebih didasarkan pada bagaimana dukungan politik dalam pilkada kemarin.

Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) menurut Undang-Undang Nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme adalah :

- 1). Penyelenggaraan negara yang bersih adalah penyelenggaraan negara yang menaati asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan negara dan bebas dari praktek korupsi, kolusi dan nepotisme. AUPB adalah asas yang menjunjung tinggi norma kesusilaan, kepatutan dan hukum.

- 2). Asas Kepastian Hukum, yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan dan keadilan dalam setiap kebijakan negara.
- 3). Asas Tertib Penyelenggaraan Negara, yaitu asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara.
- 4). Asas Kepentingan Umum, yaitu asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
- 5). Asas Keterbukaan, yaitu asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara.
- 6). Asas Proporsionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.
- 7). Asas Profesionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 8). Asas Akuntabilitas, yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara.

Contoh yang paling nyata adalah dalam kasus Drs. Indra Surya MHum. Drs. Indra Surya MHum saat ini justru mendapatkan posisi yang lebih baik walaupun sebelumnya telah divonis bersalah sebagai pelaku *money*

*politics* dalam Pilkada kemarin. Seorang pejabat yang terbukti melanggar sebuah peraturan dan divonis bersalah oleh pengadilan yang berwenang justru mendapatkan tempat yang strategis di pemerintahan. Bupati yang terpilih pun akan melakukan politik balas budi terhadap para pendukungnya ketika pilkada. Menurut responden dari unsur pemerintah, peristiwa ini bisa menjadi referensi yang tidak baik dalam sebuah pemerintahan. Peristiwa tersebut bisa menjadikan para PNS akan berpikir lebih baik mendukung salah satu calon dalam pilkada mendatang.

Permasalahan lain yang muncul dalam pilkada Sukoharjo adalah adanya tindakan intimidasi. Diturunkan oleh Wahyono, tindakan intimidasi dilakukan kepada pemilih untuk tidak mendukung atau mensukseskan salah satu pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati. Bentuk intimidasi yang lain adalah pemaksaan terhadap pemilih untuk tidak memilih alias mengajak golput ( golongan putih ). Intimidasi merupakan pelanggaran mendasar terhadap nilai-nilai demokrasi. Hak asasi untuk mengeluarkan pendapat merupakan jaminan dari sebuah sistem demokrasi. Kebebasan mengeluarkan pendapat adalah hak asasi politik setiap warga yang tidak bisa ditawar-tawar lagi. Tindakan intimidasi memang seharusnya tidak bisa ditolerir, karena bisa menjadi embrio dari tindakan kekerasan yang lebih luas.

Pelarangan terhadap tindakan intimidasi disebutkan dalam Pasal 78 ayat d Undang-undang Nomor 32 / 2004 yang berbunyi : dalam kampanye dilarang menggunakan kekerasan, ancaman kekerasan atau menganjurkan penggunaan kekerasan kepada perseorangan, kelompok masyarakat dan/atau

partai politik. Ketentuan pidananya diatur dalam Pasal 116 ayat (2) yang berbunyi : setiap orang yang dengan sengaja melanggar ketentuan larangan pelaksanaan kampanye sebagaimana dimaksud dalam Pasal 78 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf f diancam dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) bulan atau paling lama 18 (delapan belas) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 600.000,00 (enam ratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp 6.000.000,00 (enam juta rupiah).

Permasalahan yang juga mengemuka dalam pilkada Sukoharjo adalah masalah netralitas Komisi Pemilihan Umum Daerah ( KPUD ). Kinerja KPUD sempat digugat karena diduga tidak netral dalam menjalankan tugasnya. Dugaan ini didasarkan atas pemikiran bahwa para anggota KPUD diduga merupakan kroni-kroni dari Bupati dan Wakil Bupati yang juga ikut maju dalam Pilkada. Dugaan bahwa anggota KPUD merupakan kroni-kroni dari Bupati dan Wakil Bupati yang sedang menjabat memang sangat mungkin. Berdasarkan Pasal 19 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilu menyebutkan bahwa calon anggota KPU Kabupaten/Kota diusulkan oleh bupati/walikota untuk mendapat persetujuan KPU Provinsi untuk ditetapkan sebagai anggota KPU Kabupaten/Kota. Ayat (5) mengatakan bahwa penetapan keanggotaan KPU dilakukan oleh : a. Presiden untuk KPU; b. KPU untuk KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota.

Mekanisme pembentukan KPUD seperti tersebut diatas memungkinkan Bupati memiliki kewenangan yang besar dalam menentukan keanggotaannya. Beberapa responden memberikan kritik terhadap mekanisme

rekrutmen anggota KPUD. Priyono, Ketua Panitia Pengawas ( Panwas ) Pilkada Sukoharjo berpendapat sebaiknya KPUD dibentuk oleh Tim Independen. Wahyono berpendapat sebaiknya para akademisi yang paling banyak mengisi komposisi keanggotaan KPUD. Bimawan berpendapat keanggotaan KPUD sebaiknya diisi wakil dari partai-partai. Beragam pendapat tersebut bermuara pada satu kesimpulan bahwa kewenangan terbesar pada pembentukan KPUD hendaknya tidak di tangan Bupati. Bupati kemungkinannya akan menempatkan orang-orangnya demi kepentingannya dalam pemilihan berikutnya.

Perubahan mekanisme rekrutmen anggota KPU Kabupaten/Kota telah diakomodir dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Pasal 22 Undang-Undang ini menyebutkan :

- (1) KPU Provinsi membentuk Tim Seleksi calon anggota KPU Kabupaten/Kota pada setiap kabupaten/kota.
- (2) Tim Seleksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berjumlah 5 (lima) orang anggota yang berasal dari unsur akademisi, professional, dan masyarakat yang memiliki integritas dan tidak menjadi anggota partai politik dalam kurun waktu 5 (lima) tahun terakhir.
- (3) Keanggotaan Tim Seleksi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdiri atas 1 (satu) orang anggota yang diajukan oleh bupati/walikota, 2 (dua) orang anggota yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, dan 2 (dua) orang anggota yang diajukan oleh KPU Provinsi.

Mekanisme selanjutnya berdasarkan Pasal 25 Undang-Undang ini adalah Tim Seleksi mengajukan 10 (sepuluh) nama calon anggota KPU Kabupaten/Kota hasil seleksi kepada KPU Provinsi. Mekanisme terakhir berdasarkan Pasal 26 Undang-Undang ini adalah KPU Provinsi melakukan uji kelayakan dan kepatutan untuk kemudian menetapkan 5 (lima) peringkat teratas dari 10 (sepuluh) nama calon sebagai anggota KPU Kabupaten/Kota.

KPUD memiliki kedudukan yang signifikan dalam pelaksanaan pilkada. Berdasarkan Pasal 66 Undang-undang Nomor 32 / 2004 tugas dan wewenang KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah :

- a. merencanakan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah;
- b. menetapkan tata cara pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah sesuai dengan tahapan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan;
- c. mengoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan semua tahap pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah;
- d. menetapkan tanggal dan tata cara pelaksanaan kampanye, serta pemungutan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah;
- e. meneliti persyaratan partai politik atau gabungan partai politik yang mengusulkan calon;
- f. meneliti persyaratan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang diusulkan;



- g. menetapkan pasangan calon yang telah memenuhi persyaratan;
- h. menerima pendaftaran dan mengumumkan tim kampanye;
- i. mengumumkan laporan sumbangan dana kampanye;
- j. menetapkan hasil rekapitulasi penghitungan suara dan mengumumkan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah;
- k. melakukan evaluasi dan pelaporan pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah;
- l. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur oleh peraturan perundang-undangan;
- m. menetapkan kantor akuntan publik untuk mengaudit dana kampanye dan mengumumkan hasil audit.

Berdasarkan Pasal 67 Undang-undang Nomor 32 / 2004 KPUD juga berkewajiban :

- a. memperlakukan pasangan calon secara adil dan setara;
- b. menetapkan standarisasi serta kebutuhan barang dan jasa yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan;
- c. menyampaikan laporan kepada DPRD untuk setiap tahap pelaksanaan pemilihan dan menyampaikan informasi kegiatannya kepada masyarakat;
- d. memelihara arsip dan dokumen pemilihan serta mengelola barang inventaris milik KPUD berdasarkan peraturan perundang-undangan;
- e. melaksanakan semua tahapan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara tepat waktu.

Permasalahan lain yang muncul dalam pilkada kemarin adalah menyangkut kinerja Panwas Pilkada. Pengaturan mengenai Panwas Pilkada diatur juga dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pembentukan Panitia pengawas Pilkada diatur dalam Pasal 57 ayat (3) yang berbunyi : Dalam mengawasi penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, dibentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang keanggotaannya terdiri atas unsur kepolisian, kejaksaan, perguruan tinggi, pers, dan tokoh masyarakat. Ayat (7) berbunyi : Panitia pengawas pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dibentuk oleh dan bertanggung jawab kepada DPRD dan berkewajiban menyampaikan laporannya.

Berdasarkan Pasal 66 ayat (4) Undang-Undang 32 / 2004, Panitia pengawas pemilihan mempunyai tugas dan wewenang :

- a. mengawasi semua tahapan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah;
- b. menerima laporan pelanggaran peraturan perundang-undangan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah;
- c. menyelesaikan sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah;
- d. meneruskan temuan dan laporan yang tidak dapat diselesaikan kepada instansi yang berwenang; dan
- e. mengatur hubungan koordinasi antar panitia pengawasan pada semua tingkatan.

Priyono, Ketua Panitia Pengawas (Panwas) pilkada, berpendapat:

“Perhatian pemerintah terhadap keberadaan Panwas dirasakan kurang. Pembentukan Panwas dilakukan dalam waktu yang pendek. Panwas yang seharusnya melakukan pengawasan terhadap seluruh tahapan pilkada, tetapi pada akhirnya belum bisa melakukan pengawasan mulai dari awal tahapan pilkada.”

Tahapan pelaksanaan Pilkada diatur dalam Pasal 65 Undang-undang Nomor 32 / 2004, yaitu :

- (1) Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilaksanakan melalui masa persiapan, dan tahap pelaksanaan.
- (2) Masa persiapan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi :
  - a. Pemberitahuan DPRD kepada kepala daerah mengenai berakhirnya masa jabatan;
  - b. Pemberitahuan DPRD kepada KPUD mengenai berakhirnya masa jabatan kepala daerah;
  - c. Perencanaan penyelenggaraan, meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan pelaksanaan pemilihan kepala daerah;
  - d. Pembentukan Panitia Pengawas, PPK, PPS dan KPPS;
  - e. Pemberitahuan dan pendaftaran pemantau.
- (3) Tahap pelaksanaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi :
  - a. Penetapan daftar pemilih;
  - b. Pendaftaran dan Penetapan calon kepala daerah /wakil kepala daerah;
  - c. Kampanye;
  - d. Pemungutan suara;
  - e. Penghitungan suara;

f. Penetapan pasangan calon kepala daerah /wakil kepala daerah terpilih, pengesahan, dan pelantikan.

(4) Tata cara pelaksanaan masa persiapan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan tahap pelaksanaan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur KPUD dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Perhatian lain yang dirasakan kurang oleh Panwas adalah menyangkut fasilitas dan anggaran. Kinerja Panwas akan bisa lebih maksimal jika berbagai permasalahan tersebut bisa diatasi. Priyono juga mengungkapkan permasalahan lain, misalnya KPUD yang seolah-olah merasa diatas panwas, terutama menyangkut masalah koordinasi. Kebutuhan Panwas yang lainnya adalah menyangkut kejelasan keamanan anggota Panwas dan perlindungan terhadap keamanan para saksi yang berani melaporkan pelanggaran Pilkada.

Persoalan yang muncul menyangkut panwas sudah disinyalir sebelumnya. Beberapa aturan tentang panwas mengundang banyak persoalan. Persoalan-persoalan tersebut adalah : a). mekanisme rekrutmen panwas yang dilaksanakan oleh DPRD akan potensial mengundang intervensi partai politik; b). tidak diatur secara tegas masa bakti panitia pengawas Pilkada; c). tidak ada penjelasan tentang instansi mana yang akan menindaklanjuti pelanggaran Pilkada, khususnya pelanggaran administratif; d). anggota panitia pengawas yang hanya sampai di tingkat kecamatan (padahal pelanggaran terbanyak biasanya ada di TPS dan PPS); e). panwas tidak memiliki hak eksekusi atas pelanggaran Pilkada, selain hak fasilitator penyelesaian sengketa Pilkada. Dengan ketiadaan hak untuk menyelesaikan pelanggaran Pilkada, khususnya

pelanggaran pidana, akan menempatkan panitia pengawas Pilkada menjadi panitia dengan kekuatan yang sangat terbatas. (Mulyana W. Kusumah, et al. 2004 : 38-39).

Khomsun Nur Arif mengatakan, teknis pelaksanaan Pilkada yang juga merupakan sebuah permasalahan adalah menyangkut pengaturan tentang kejelasan pemberian sanksi dan eksekusi terhadap pelanggar aturan Pilkada, misalnya eksekusi mengenai pembubaran kampanye. Beberapa responden mengatakan bahwa sosialisasi mengenai Pilkada dirasakan sangat kurang. Sosialisasi Pilkada menjadi sangat penting karena Pilkada merupakan peristiwa politik yang baru pertama kali diselenggarakan. Masyarakat luas perlu mengetahui hakikat Pilkada dan rambu-rambu Pilkada sehingga bisa meminimalisir terjadinya pelanggaran-pelanggaran Pilkada.

## **B. Kelebihan dan Kekurangan Pilkada Langsung**

Pemilihan kepala daerah langsung menghasilkan kepemimpinan yang lebih *legitimate* dibandingkan model pemilihan perwakilan. Publik merasakan kepuasan karena kedaulatan menentukan calon pemimpinnya berada di tangan mereka. Sistem ini memberikan peluang bagi lahirnya penguatan demokratisasi lokal yang tengah berlangsung dalam pemerintahan di daerah. Schumpeter mengatakan bahwa proses demokratisasi lokal terjadi manakala di daerah lahir perangkat atau pranata politik yang memungkinkan terciptanya tiga situasi : (1) *political equality*, (2) *lokal accountability*, dan (3) *lokal response*. (Amirudin dan A. Zainal Bisri, 2006 ; 26).

*Pertama, political equality.* Hadirnya pilkada langsung dapat memberi celah bagi lahirnya suasana kesetaraan politik baik antara pemimpin dengan rakyatnya maupun antara eksekutif dengan legislatif. Pilkada langsung dapat mendorong lahirnya sistem *check and balance* dalam menjalankan pemerintahan di daerah secara lebih optimal. *Kedua, lokal accountability.* Kepala daerah yang terpilih akan lebih berkewajiban mempertanggungjawabkan kebijakan-kebijakannya kepada rakyatnya. *Ketiga, lokal response.* Agenda publik akan lebih direspon oleh Kepala daerah terpilih sebagai konsekuensi dari suara rakyat yang telah diberikan (Amirudin dan A. Zainal Bisri, 2006 ; 26-28).

Kepemimpinan yang *legitimate* merupakan output dari hakikat demokrasi yang mengandung pengertian pemerintahan dari rakyat (*government of the people*). Legitimasi bagi suatu pemerintahan sangat penting karena dengan legitimasi tersebut, pemerintahan dapat menjalankan roda birokrasi dan program-programnya sebagai wujud dari amanat yang diberikan oleh rakyat kepadanya. Pemerintahan dari rakyat memberikan gambaran bahwa pemerintah yang sedang memegang kekuasaan dituntut kesadarannya bahwa pemerintahan tersebut diperoleh melalui pemilihan dari rakyat (Dede Rosyada, et.al. ; 111).

Pilkada langsung memberikan peluang besar bagi kemunculan tokoh politik lokal. Tokoh politik lokal diharapkan akan lebih merakyat, sehingga bisa lebih memahami aspirasi masyarakat. Pilkada langsung juga memberikan pembelajaran terjalannya kerjasama antar partai politik. Koalisi antar partai

politik untuk tujuan pemenangan calon kepala daerah menjadi sebuah keniscayaan. Praktek kerjasama merupakan prasyarat bagi kehidupan demokrasi yang lebih baik. Pengelolaan pemerintahan dengan berbagai persoalannya yang kompleks tidak mungkin dilakukan dengan sendiri-sendiri.

Nurcholish Madjid menyampaikan pandangan bahwa kerjasama antarwarga masyarakat dan sikap saling mempercayai itikad baik masing-masing merupakan salah satu norma demokrasi. Jalinan dukung-mendukung secara fungsional antara berbagai unsur kelembagaan kemasyarakatan yang ada, merupakan segi penunjang efisiensi untuk demokrasi. Masyarakat yang terkotak-kotak dengan masing-masing penuh curiga kepada lainnya bukan saja mengakibatkan tidak efisiennya cara hidup demokratis, tapi juga dapat menjurus pada lahirnya pola tingkah laku yang bertentangan dengan nilai-nilai asasi demokratis (Dede Rosyada, et.al. ; 115).

Praktek pilkada langsung juga mengalami *distorsi* berupa kapitalisasi pilkada. Salah satu bentuk yang konkret dari kapitalisasi Pilkada adalah merebaknya *money politic*. Calon kepala daerah atau tim suksesnya berpikir menggunakan uang adalah cara yang efektif untuk mempengaruhi pemilih. Masyarakat pun beranggapan bahwa pilkada adalah momen bagi-bagi uang. Paradigma yang saling menguntungkan tersebut memberikan kemudahan bagi terjadinya transaksi *money politic*. Kepemilikan uang yang besar seolah menjadi syarat mendasar bagi seorang kandidat calon kepala daerah. Prasyarat ini seakan mematikan calon lain yang memiliki kualitas lebih baik untuk tampil dalam Pilkada.

Kemungkinan eksekusi negatif dari pelaksanaan pilkada langsung adalah terjadinya konflik horizontal. Di Sukoharjo, demonstrasi yang dilakukan salah satu calon beserta pendukungnya yang menggugat hasil pilkada bisa memancing konflik horizontal. Calon lain beserta pendukungnya yang merasa bisa dirugikan atas demonstrasi tersebut bisa tergoda untuk mengimbangi dengan mengerahkan massanya. Menurut Dwi Jatmiko, Sekretaris DPC Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan ( PDIP ) Sukoharjo:

“demonstrasi yang dilakukan menunjukkan belum dewasanya elit politik Sukoharjo. Gugatan sebaiknya dipercayakan kepada proses hukum yang berjalan tanpa dipengaruhi dengan unjuk rasa. Institusi hukum sudah disediakan untuk menyelesaikan permasalahan yang terjadi dalam pilkada.”

Keberatan terhadap penetapan hasil pilkada diatur dalam Pasal 106 Undang-undang Nomor 32 / 2004 yang menyebutkan :

- (1) Keberatan terhadap penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah hanya dapat diajukan oleh pasangan calon kepada Mahkamah Agung dalam waktu paling lambat 3 (tiga) hari setelah penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.
- (2) Keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya berkenaan dengan hasil penghitungan suara yang mempengaruhi terpilihnya pasangan calon.
- (3) Pengajuan keberatan kepada Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada pengadilan tinggi untuk pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah provinsi dan kepada pengadilan negeri untuk pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten/kota.



- (4) Mahkamah Agung memutus sengketa hasil penghitungan suara sebagaimana dimaksud ayat (1) dan ayat (2) paling lambat 14 (empat belas) hari sejak diterimanya permohonan keberatan oleh Pengadilan Negeri/Pengadilan Tinggi/Mahkamah Agung.
- (5) Putusan Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud pada ayat (4) bersifat final dan mengikat.
- (6) Mahkamah Agung dalam melaksanakan kewenangannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat mendelegasikan kepada Pengadilan Tinggi untuk memutus sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten dan kota.
- (7) Putusan Pengadilan Tinggi sebagaimana dimaksud pada ayat (6) bersifat final.

Ekses negatif lain dari pilkada langsung adalah lahirnya sifat otoritarianisme dari eksekutif. Kepala daerah yang dihasilkan dari sistem pilkada langsung, posisinya akan semakin kuat, begitu pula dalam hal legitimasinya. Eksekutif merasa memiliki legitimasi yang sama-sama kuat dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ( DPRD ), sementara eksekutif tidak bisa dijatuhkan parlemen. Sesuai Pasal 42 Undang-undang Nomor 32 / 2004, DPRD hanya bisa mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD Provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD kabupaten/kota. Di Sukoharjo, eses tersebut dirasakan

ketika kepala daerah terpilih melakukan mutasi besar-besaran tanpa mengindahkan asas-asas pemerintahan yang baik.

Wacana yang menguat dari pelaksanaan pilkada langsung adalah munculnya calon independen. Pemunculan calon independen akan mengeksplorasi potensi kepala daerah berkualitas yang tersebar luas di masyarakat, khususnya di lembaga-lembaga pendidikan tinggi, ormas, LSM, dan di lingkungan birokrasi pemerintahan sendiri. Pemberian kesempatan kepada calon independen akan membuka atmosfer persaingan yang sehat dalam perekrutan calon oleh partai politik dan perekrutan calon independen. Proses rekrutmen calon yang hanya lewat partai politik dianggap memasung hak warga negara. Terbukanya perekrutan calon independen juga bisa meminimalisir kapitalisasi Pilkada. Model perekrutan calon yang dimonopoli partai politik akan membuat partai politik memasang “tarif” yang tinggi terhadap para calon yang akan menggunakannya sebagai kendaraan politik.

Wacana calon independen dalam perkembangan terbaru pada akhirnya diakomodir kemunculannya. Mahkamah Konstitusi (MK) mengabulkan *judicial review* Undang-Undang (UU) Nomor 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menghalangi keikutsertaan calon independen, yang diajukan oleh anggota DPRD asal Lombok, NTB, Lalu Ranggalawe. Dalam putusan pengujian itu, MK mengabulkan penghapusan sebagian pasal dalam UU 32/2004 yang hanya memberi kesempatan kepada partai politik atau gabungan partai politik dan menutup hak konstitusional calon perorangan (independen) dalam pilkada, karena hal itu dinilai bertentangan dengan UUD 1945.

Amar putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-V/2007 :

1). Menyatakan bertentangan dengan UUD 1945, pasal-pasal UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang hanya memberi kesempatan kepada partai politik atau gabungan partai politik dan menutup hak konstitusional calon perseorangan dalam Pilkada, yaitu :

- Pasal 56 Ayat (2) yang berbunyi, “Pasangan calon sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik”.
- Pasal 59 Ayat (1) sepanjang mengenai frasa “yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik”.
- Pasal 59 Ayat (2) sepanjang mengenai frasa “sebagaimana dimaksud pada ayat (1)”.
- Pasal 59 Ayat (3) sepanjang mengenai frasa “Partai politik atau gabungan partai politik wajib”, frasa “yang seluas-luasnya”, dan frasa “dan selanjutnya memproses bakal calon dimaksud”.

2). Menyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat pasal-pasal UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu:

- Pasal 56 Ayat (2) yang berbunyi, “Pasangan calon sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik”.
- Pasal 59 Ayat (1) sepanjang mengenai frasa “yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik”.

- Pasal 59 Ayat (2) sepanjang mengenai frasa “sebagaimana dimaksud pada ayat (1)”.
  - Pasal 59 Ayat (3) sepanjang mengenai frasa “Partai politik atau gabungan partai politik wajib”, frasa “yang seluas-luasnya”, dan frasa “dan selanjutnya memproses bakal calon dimaksud”.
- 3). Menyatakan pasal-pasal UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang dikabulkan menjadi berbunyi sebagai berikut :
- Pasal 59 Ayat (1): “Peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah pasangan calon”;
  - Pasal 59 Ayat (2): “Partai politik atau gabungan partai politik dapat mendaftarkan pasangan calon apabila memenuhi persyaratan perolehan sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPRD atau 15% (lima belas persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan”;
  - Pasal 59 Ayat (3): “Membuka kesempatan bagi bakal calon perseorangan yang memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 melalui mekanisme yang demokratis dan transparan”.

Denny Indrayana, Dosen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, mengatakan bahwa majunya calon independen akan meningkatkan kompetisi pemilihan kepala daerah. Monopoli partai politik dalam perekrutan kepemimpinan memang merisaukan. Monopoli itu berpotensi menggairahkan korupsi. Rumus sederhananya, korupsi adalah kewenangan yang monopolistik, tanpa keterbukaan (*corruption is authority*)

*plus monopoly minus transparency*). Salah satu penyebab maraknya politik uang di banyak pemilihan kepala daerah adalah monopoli pencalonan kepala daerah oleh partai politik. Semangat memperbesar kompetisi serta transparansi antikorupsi itulah pesan terobosan konstitusional terpenting dari putusan Mahkamah Konstitusi tentang calon kepala daerah perseorangan.

Agust Riewanto, penulis buku *Pilkada Langsung Tradisi Baru Demokrasi Lokal*, berpendapat bahwa putusan MK patut diapresiasi secara positif karena lima alasan :

*Pertama*, adanya calon kepala daerah independen adalah bagian dari demokratisasi di tingkat lokal. Proses ini adalah bagian penting dari proses pembangunan demokrasi lokal. *Kedua*, mereduksi ketidak *-free dan fair-*nya partai-partai politik dalam proses penentuan calon. Kita sangat mahfum, era transisi demokrasi di Indonesia selalu diwarnai oligarkisme partai politik. Selama ini partai politik tidak bisa diharapkan menjadi wahana pembelajaran demokrasi yang mapan untuk rakyat. *Ketiga*, dengan adanya calon independen, diharapkan akan memperbanyak variasi pilihan politik (*political preference*) bagi masyarakat dalam arena pilkada yang selama ini selalu disediakan hanya dengan mekanisme satu pintu oleh partai politik.

*Keempat*, dengan penentuan bakal calon di arena pilkada dilakukan oleh partai politik, maka hal ini akan menciptakan demokrasi elite dalam arena transisi demokrasi. Calon independen diharapkan dapat mereduksi hal tersebut, jika regulasi seperti ini dipertahankan, ke depan dan seterusnya hanya elite politik yang mempunyai akses langsung dengan kekuasaan;

sementara golongan nonelite tidak akan mempunyai akses terhadap kekuasaan secara langsung dan ini tidaklah *fair*. *Kelima*, meminimalisasi politik uang (*money politics*) dalam internal partai politik dan memperkecil pilihan politik yang salah dalam masyarakat. Hal ini penting karena pada akhirnya memberikan pendewasaan bagi manajemen partai politik untuk setidaknya mengubah pola-pola pengurusan partai yang masih berbau feodal dan tradisional.

Sebagai sebuah kebijakan publik yang baru, wajar jika pelaksanaan pilkada langsung memiliki kelemahan-kelemahan. Pilkada langsung telah memberikan pembelajaran politik yang berharga bagi perkembangan demokrasi di daerah. Pilkada langsung menguatkan semangat otonomi daerah untuk mendekatkan kebijakan publik kepada rakyatnya. Rakyat menjadi pemegang kedaulatan tertinggi terhadap arah berbagai kebijakan. Rakyat merupakan preferensi utama dari setiap pengambilan kebijakan. Pengertian dasar demokrasi dimana kekuasaan di tangan rakyat telah mulai dijalani.

Permasalahan mendasar dari praktek pilkada langsung adalah merebaknya *money politic*. Praktek *money politic* sungguh-sungguh sangat menodai perjalanan demokrasi. Upaya penegakan hukum juga mengalami kesulitan untuk mencegah praktek *money politic*. Hukum akan sulit menjangkau ketika praktek *money politic* berlangsung massif. Aparat penegak hukum akan kesulitan untuk melakukan pembuktian terhadap praktek *money politic* yang terjadi di massa pemilih. Pemberantasan *money politic* tidak hanya menjadi kewajiban institusi hukum untuk melakukannya.

Chambliss dan Seidman telah melukiskannya bahwa hasil akhir dari pekerjaan tatanan dalam masyarakat tidak bisa hanya dimonopoli oleh hukum. Kekuatan-kekuatan sosial dan pribadi berperan besar dalam menciptakan tatanan dalam masyarakat. Kekuatan-kekuatan sosial dan pribadi memiliki pengaruh untuk mencegah praktek-praktek *money politic* dalam pilkada. Organisasi masyarakat (Ormas), mahasiswa, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), pers, tokoh masyarakat, tokoh agama, dan kekuatan-kekuatan lain mempunyai posisi strategis dalam memberantas *money politic*.

Kebijakan pilkada langsung juga tidak bisa dilepaskan dari peran kekuatan-kekuatan sosial. Sebagai sebuah produk hukum, kebijakan pilkada langsung bukan hanya ikhtiar lembaga pembuat hukum. Publik sangat besar perannya dalam mendesak pilkada langsung menjadi kebijakan hukum. Perubahan-perubahan besar tatanan di Indonesia tidak bisa dilepaskan dari peran publik. Mahasiswa terbukti telah memelopori gerakan reformasi. Gerakan reformasi menuntut demokratisasi di berbagai bidang kehidupan. Angin demokrasi pun berhembus ke daerah yang menjelma dalam otonomi daerah. Demokratisasi di daerah masih berkelanjutan dengan diputuskannya pilkada langsung untuk menentukan kepemimpinan di daerah.

Pilkada langsung telah memberikan kesempatan sepenuhnya kepada masyarakat untuk menggunakan partisipasinya. Masyarakat memiliki kesempatan untuk menjalin komitmen dengan calon pemimpinnya. Pilkada langsung memberikan kekuatan kepada masyarakat sebagai subyek yang berdaulat. Pengalaman pertama pilkada langsung jelas menorehkan catatan

evaluasinya. Partisipasi yang dimiliki masyarakat belum menunjukkan kualitas demokrasi. Praktek *money politic* masih menyelimuti pelaksanaan pilkada langsung. Praktek ini menandakan sisi lain bahwa pilkada langsung belum menunjukkan kuatnya proses demokrasi. Fenomena tersebut bisa mengancam masa depan demokrasi.

*Money politic* merupakan pelanggaran paling mendasar dari nilai-nilai demokrasi. *Money politic* telah mempengaruhi kejujuran masyarakat dalam menentukan pilihan politik yang sesuai hati nurani. Faktor inilah yang paling mempengaruhi kualitas demokrasi dari pilkada langsung. Transaksi *money politic* mesti melibatkan dua pihak. Pihak pemberi yang bisa diperankan oleh kandidat pilkada atau orang-orang pendukungnya, dan pihak penerima adalah masyarakat pemilih. Kedua pihak inilah yang paling menentukan subur tidaknya praktek *money politic*. Kedua pihak inilah yang paling menentukan kualitas demokrasi pilkada langsung. *Money politic* yang membudaya akan semakin mempersulit capaian pilkada langsung yang berkualitas.

Netralitas birokrasi adalah permasalahan berikutnya terkait pilkada langsung di Kabupaten Sukoharjo. Aparatur birokrasi nyata-nyata telah terkotak-kotak dalam dukung-mendukung terhadap para calon bupati. Birokrasi yang sudah digariskan sebagai lembaga yang netral untuk menjaga profesionalisme telah dilanggar. Birokrasi yang tidak netral telah melanggar *rule of law* sebagai pilar demokrasi. Birokrasi sebagai pelayan masyarakat akan terbawa arus kekuatan politik. Birokrasi akan lebih mengabdikan pada kekuatan politik daripada kepada masyarakat yang merupakan subyek utama



demokrasi. Peran birokrasi dalam pilkada amat menentukan kualitas demokrasi pilkada. Aparatur birokrasi Kabupaten Sukoharjo yang berpihak dalam pilkada jelas sebuah pelanggaran terhadap nilai-nilai demokrasi.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

1. Demokrasi sarat dengan nilai-nilai. Nilai-nilai tersebut meliputi kejujuran, kebebasan, kepatuhan, persamaan, perdamaian, toleransi, dan fatsoen/tata krama. Pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah langsung (pilkada langsung) di Kabupaten Sukoharjo belum sepenuhnya mencerminkan nilai-nilai demokrasi. Kesuksesan yang dicapai masih sebatas demokrasi prosedural, belum menyentuh ajaran-ajaran demokrasi yang substantif. Pelanggaran terhadap nilai-nilai demokrasi masih terjadi secara signifikan. *Money politics* masih saja menjadi variabel yang sangat berpengaruh dari setiap tradisi pemilihan. Faktor uang telah merenggut kejujuran dan kebebasan rakyat untuk memilih. Kekuatan uang terasa lebih dominan dibandingkan faktor kredibilitas atau integritas dari pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Contoh pelanggaran lain terhadap nilai demokrasi adalah adanya tindakan-tindakan intimidasi, keberpihakan Pegawai Negeri Sipil (PNS) terhadap para calon. Keberpihakan para birokrat akan berakibat pada kinerja birokrasi yang tidak profesional. Birokrasi akan lebih mengabdikan kepada kekuatan politik tertentu dibandingkan kepada rakyatnya.
2. Budaya politik menjadi faktor yang sangat mempengaruhi kualitas pilkada langsung. Tradisi masyarakat yang memilih calon pemimpinnya karena

faktor uang menyuburkan praktek *money politics*. Calon pemimpin pun juga harus menjunjung etika politik. Tidak menghalalkan segala cara dengan menggunakan uang untuk mempengaruhi pilihan masyarakat. Faktor yang juga signifikan mempengaruhi kualitas pilkada langsung adalah Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) dan Panitia Pengawas Pilkada (Panwas). Kedua institusi ini terkait langsung dengan pelaksanaan pilkada. KPUD sebagai pelaksana teknis pilkada memiliki peran strategis dalam tingkatan implementasi demokrasi. Panwas sebagai lembaga pengawas berperan mengawal pelaksanaan pilkada agar tetap berjalan sesuai rambu-rambu demokrasi. Faktor yang juga menentukan adalah keberadaan birokrasi. Birokrasi sangat potensial didekati kekuatan politik tertentu agar mendukung salah satu pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Potensi tersebut adalah jumlah aparturnya yang cukup besar dan peran sentralnya di tengah masyarakat. Faktor yang juga penting adalah peran partai politik. Partai politik merupakan kendaraan politik yang bisa digunakan calon pasangan kepala daerah dan wakil kepala daerah untuk maju dalam pilkada. Partai politik memiliki posisi yang strategis untuk memunculkan calon yang berkualitas. Mencermati faktor-faktor tersebut diatas, teori Friedman menjadi penjabar bahwa komponen kultur hukum amat signifikan mempengaruhi kualitas demokrasi pilkada. Budaya *money politic* dan birokrasi yang tidak netral adalah sikap pelanggaran hukum yang nyata. Ketidapatuhan terhadap nilai yang sudah disepakati sebagai substansi hukum.

## **B. Implikasi**

1. Kentalnya nuansa *money politics* dalam pilkada langsung bisa menghambat perkembangan demokrasi. Proses demokrasi yang demikian tidak akan menghasilkan kepemimpinan yang *qualified*. Kepala daerah dan wakil kepala daerah yang terpilih karena faktor uang, setelah menjabat akan berpikir mengembalikan sejumlah uang yang telah dikeluarkannya.
2. Birokrasi yang tidak netral dalam pilkada berakibat pada iklim birokrasi yang tidak kondusif. Terjadi pengelompokan dalam tubuh birokrasi akibat perbedaan dukungan terhadap pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam pilkada. Profesionalitas birokrasi akan terganggu karena sudah terkontaminasi unsur-unsur politik.

## **C. Saran**

1. Meningkatkan kesadaran politik baik di tingkat elit maupun masyarakat untuk mencegah praktek *money politic* dalam pilkada. Harus ada perubahan paradigma bahwa politik uang dalam pilkada akan merugikan perkembangan demokrasi. Terhambatnya kemajuan demokrasi berarti pula terhambatnya perbaikan kehidupan masyarakat.
2. Meningkatkan kesadaran aparat birokrasi untuk tidak berpihak dalam pilkada. Birokrasi adalah lembaga yang netral dan tidak seharusnya terseret dalam arus politik. Ketegasan dari pimpinan birokrasi dan perbaikan perangkat hukum perlu dilakukan untuk mencegah keterlibatan aparat birokrasi dalam dukung-mendukung terhadap pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Menilik dari teori Friedman,

komponen kultur dan struktur hukum harus dilakukan pembenahan. Kesadaran aparat birokrasi untuk taat pada aturan adalah permasalahan kultural, sementara ketegasan dari pimpinan birokrasi dan perbaikan perangkat hukum adalah permasalahan struktural.

## DAFTAR PUSTAKA

### 1. BUKU

- Abdul Gaffar Karim, Editor, *Kompleksitas Otonomi Daerah di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, 2003.
- Achmad Ali, *Keterpurukan Hukum di Indonesia*, Jakarta : Ghalia Indonesia, 2002.
- Ahmad Gunaryo, Editor, *Hukum Birokrasi dan Kekuasaan di Indonesia*, Semarang : Walisongo Research Institute, 2001.
- A. Makmur Makka, Editor, *Demokratisasi Tak Boleh Henti*, Jakarta : The Habibie Center, 2002.
- Amirudin dan A. Zainal Bisri, *Pilkada Langsung*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2006.
- Anas Urbaningrum, *Islam-Demokrasi : Pemikiran Nurcholish Madjid*, Jakarta : Katalis dan Republika, 2004.
- .....*Melamar Demokrasi : Dinamika Politik Indonesia*, Jakarta : Republika, 2004.
- Andrik Purwasito, *Perspektif Kebijakan Publik Dalam Otonomi Daerah*, Surakarta : Political Laboratory for Supporting Good Governance Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Sebelas Maret, 2001.
- .....*Perspektif Kebijakan Publik*, Solo : UNS, 2001.
- Bambang Sunggono, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Jakarta : Sinar Grafika, 1994.
- Budi Winarno, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Yogyakarta : Medpress, 2002.
- Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta : Rineka Cipta, 2001.
- Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia*, Jakarta : LP3ES, 1990.
- Dede Rosyada, et.al., *Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, Jakarta.

- Eddi Wibowo, T. Saiful Bahri, dan Hessel Nogi S. Tangkilisan, *Kebijakan Publik dan Budaya*, Yogyakarta : YPAPI, 2004.
- Eep Saefuloh Fatah , *Masalah dan Prospek Demokrasi di Indonesia*, Jakarta : Ghalia Indonesia, 1994.
- Esmi Warassih, *Pranata Hukum : Sebuah Telaah Sosiologis*, Semarang : Suryandaru Utama, 2005.
- Fadillah Putra, *Kebijakan Tidak Untuk Publik*, Yogyakarta : Resist Book, 2005.
- Hadari Nawawi, *Metode Penelitian Sosial*, Yogyakarta : UGM Press.
- HB. Sutopo, *Metode Penelitian Kualitatif*, Surakarta : (t.p), 1992.
- Inu Kencana Syafiie, *Ilmu Administrasi Publik*, Jakarta : Rineka Cipta, 1999.
- Irfan Islamy, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Jakarta : Bumi Aksara, 1994.
- Joko J. Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, Yogyakarta : LP3M Universitas Wahid Hasyim dan Pustaka Pelajar, 2005.
- Komaruddin Hidayat, *Politik Panjat Pinang*, Jakarta : Kompas, 2006.
- M. Amien Rais, *Demokrasi dan Proses Politik*, dalam kata pengantar, Jakarta : LP3ES, 1986.
- Moh. Mahfud, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*. Yogyakarta : Gama Media, 1999.
- Muchsin dan Fadillah Putra, *Hukum dan Kebijakan Politik*, Surabaya : Adveroes Press, 2002.
- Mulyana W. Kusumah, et.al., *Agenda Pilkada Langsung dan Kesiapan Masyarakat Daerah*, Boyolali : LSP3RA, 2004.
- Noer Fauzi dan R. Yando Zakaria, *Mensiasati Otonomi Daerah*, Yogyakarta : KPA dan Insist, 2000.
- Ojte Salman S dan Anton F. Susanto, *Teori Hukum*, Bandung : Refika Aditama, 2005.
- Roem Topatimasang, et.al., *Mengubah Kebijakan Publik*, Yogyakarta : Insist Press, 2005.

Ronny Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta : Ghalia Indonesia.

Sanafiah Faisal, *Format-Format Penelitian Sosial*, Jakarta : Rajawali Press, 1999.

Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung : PT Citra Aditya Bakti, 1982.

Sidik Sunaryo, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Malang : UMM Press, 2004.

Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2002.

.....*Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 1993.

Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Jakarta : Bumi Aksara, 2002.

Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Bandung : Alumni, 1991.

Syaukani, et.al., *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar dan PUSKAP, 2003.

## **2. JURNAL**

Wacana, Jurnal Insist, Edisi 21, Tahun VI, Yogyakarta, 2005.

## **3. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.



Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 06 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-V/2007.

.