

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Pengisian Jabatan Kepala Daerah**

Semenjak kemerdekaan Indonesia sudah puluhan UU tentang Pemerintah Daerah ini berganti yang intinya adalah mengakomodasikan keberagaman daerah di dalam pola negara kesatuan. Sulitnya mengakomodasi heterogenitas daerah yang terbesar diseluruh wilayah negara adalah problematika yang senantiasa mendasari perubahan UU tentang Pemerintah Daerah. Sementara secara sederhana pula prinsip negara kesatuan menghendaki semuanya serba satu. Bagaimana mengakomodasi keberagaman dalam kesatuan, inilah substansi yang harus bisa secara apik diakomodasikan oleh UU tentang Pemerintah Daerah.<sup>1</sup>

Perubahan mendasar yang melegitimasi pemilihan kepala daerah secara langsung adalah pada UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. Pada kurun waktu berikutnya digantikan oleh UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang disahkan oleh Presiden tanggal 15 oktober 2004 dan diundangkan dalam Lembaran Negara pada tanggal yang sama tahun 2004 Nomor 125. Undang- Undang ini pun mengalami dua kali perubahan secara

---

<sup>1</sup> Samsul wahidin, *hukum pemerintah daerah mengawasi pemilihan umum kepala daerah*, (yogyakarta:pustaka pelajar, 2008), hlm 26

terbatas, terakhir dengan Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, seperti halnya dalam waktu tidak terlalu lama UU itu pun akan dirubah dalam arti disempurnakan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan paradigma sebagaimana dikemukakan di atas.<sup>2</sup>

Istilah pemilihan langsung atas kepala daerah, legitimasi formalnya diperoleh dalam UU ini. Di dalam penjelasan umum angka 4 UU No.32 Tahun 2004 dinyatakan bahwa lahirnya UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah yang mengatur pemilihan langsung kepala daerah adalah sebagai akibat tidak dicantumkan lagi sebagai kewenangan DPRD untuk pemilihan kepala daerah secara langsung tersebut dalam UU No. 22 Tahun 2003 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD. Secara lebih jelas disebutkan bahwa kepala daerah adalah kepala pemerintahan daerah yang dipilih secara demokratis. Terjemahannya adalah dengan pemilihan secara langsung oleh rakyat di daerah masing-masing.<sup>3</sup>

Pengisian jabatan kepala daerah melalui Pemilukada merupakan salah satu bentuk ekspresi dari kedaulatan rakyat. Mengacu UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah. Pengisian jabatan kepala daerah dimaksud dilaksanakan melalui demokrasi langsung yang landasan aturan pelaksanaan adalah sebagai berikut:

1. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah;
2. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penerapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang

---

<sup>2</sup> *Ibid.*, hlm 26

<sup>3</sup> *Ibid.*, hlm 27

- Perubahan atas Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah;
3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
  4. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum yang dirubah menjadi Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum;
  5. Peraturan Pemerinta Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah, dan Wakil Kepala Daerah;
  6. Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2007 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah;
  7. Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah;
  8. Peraturan lain yang bersifat lebih operasional terkait pemilukada, diantaranya; Peraturan Menteri dalam Negeri, keputusan KPU, dan juga diatur dalam surat edaran Menteri Dalam Negeri.<sup>4</sup>

Penerapan hukum, terdapat hal-hal yang perlu untuk diperbaiki dalam upaya mewujudkan sinkronisasi hukum yang mengatur tentang pemilukada dalam perspektif otonomi daerah dalam hakikat kedaulatan rakyat. Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat yang prasyarat dan tata cara ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dapat dicalonkan baik oleh partai politik peserta pemilu yang memperoleh jumlah kursi tertentu dalam Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan atau memperoleh dukungan suara dalam pemilu legislatif dalam jumlah tertentu.

---

<sup>4</sup> Wendy melfa, *Pemilukada Demokrasi dan Otonomi Daerah*, (Bandar Lampung : BE Press), hlm 14-15.

Otonomi daerah yang dianut oleh Indonesia telah memberikan kemungkinan bagi setiap daerah untuk melaksanakan pemilihan kepala daerah dan menentukan pemerintahannya masing-masing. Pemilukada ini merupakan sarana perwujudan kedaulatan rakyat. Ada 5 (lima) pertimbangan penting penyelenggaraan pemilukada langsung bagi perkembangan demokrasi di Indonesia yaitu:

1. Pemilukada langsung merupakan jawaban atas tuntutan aspirasi rakyat karena pemilihan presiden dan wakil presiden, DPR, DPD, bahkan kepada desa selama ini telah dilakukan secara langsung.
2. Pemilukada langsung merupakan perwujudan konstitusi dan UUD 1945. Seperti telah diamanatkan pasal 18 Ayat (4) UUD 1945, Gubernur, Bupati dan Walikota, masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Hal ini telah diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemilihan, pengesahan, pengangkatan, dan pemberhentian Kepala Daerah dan wakil kepala daerah.
3. Pemilukada langsung sebagai sarana pembelajaran demokrasi (politik) bagi rakyat (*civic education*). Ia menjadi media pembelajaran praktik berdemokrasi bagi rakyat yang diharapkan dapat membentuk kesadaran kolektif segenap unsur bangsa tentang pentingnya memilih pemimpin yang benar sesuai nuraninya.
4. Pemilukada langsung sebagai sarana untuk memperkuat otonomi daerah. Keberhasilan otonomi daerah salah satunya juga ditentukan oleh pemimpin lokal. Semakin baik pemimpin lokal dihasilkan dalam pilkada langsung, maka komitmen pemimpin lokal dalam mewujudkan tujuan otonomi daerah, antara lain untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi masyarakat agar dapat diwujudkan.
5. Pemilukada langsung merupakan sarana penting bagi proses kaderisasi kepemimpinan nasional. Disadari atau tidak, stock kepemimpinan nasional amat terbatas. Dari jumlah penduduk yang lebih dari 200 juta, jumlah pemimpin yang kita miliki hanya beberapa. Mereka sebagian besar para pemimpin partai politik besar yang memenangi Pemilu 2004. karena itu, harapan akan lahirnya pemimpin nasional justru dari pilkada langsung ini.<sup>5</sup>

Menurut Dahlan Thaib, dalam masyarakat demokratis, pemilu yang dilakukan merupakan suatu proses pergantian kekuasaan secara damai yang dilakukan

---

<sup>5</sup> Syamsudin Haris, *Mengapa Pilkada Langsung*. (Jakarta: Majalah Bulanan Pamong Edisi 01/TH II/ Mei 2005).hlm.25.

secara berkala sesuai dengan prinsip-prinsip yang digariskan konstitusi. Dengan demikian, dapatlah dipahami bahwa pemilu merupakan kegiatan politik yang sangat penting dalam proses penyelenggaraan kekuasaan dalam sebuah negara yang menganut prinsip-prinsip demokrasi. Prinsip kehidupan ketatanegaraan yang berkedaulatan rakyat (demokrasi) ditandai bahwa setiap warga negara berhak ikut aktif dalam setiap proses pengambilan keputusan kenegaraan.<sup>6</sup>

Menurut Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, pemilu bertujuan untuk memungkinkan terjadinya peralihan pemerintahan secara aman dan tertib, untuk melaksanakan kedaulatan rakyat dan melaksanakan Hak Asasi Manusia (HAM).<sup>7</sup> Jimly Asshiddiqie menambahkan tujuan keempat dari pemilu adalah untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan.<sup>8</sup>

Demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat yang merupakan bentuk pemerintahan politik yang kekuasaan pemerintahannya berasal dari rakyat, baik secara langsung (demokrasi langsung) atau melalui perwakilan (demokrasi perwakilan). Demokrasi adalah bentuk atau mekanisme sistem pemerintahan suatu negara sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat atas negara untuk dijalankan oleh pemerintah negara.

Demokrasi berasal dari bahasa Yunani yakni kata “Demos” berarti rakyat atau penduduk suatu tempat dan “cratein” atau “demos” yang berarti kekuasaan atau

---

<sup>6</sup> Dahlan Thalib, *Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional*, (Yogyakarta : Total Media, 2009), hlm.740.

<sup>7</sup> Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara & Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm 157.

<sup>8</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm.419.

kedaulatan, dengan demikian maka demokrasi dapat diartikan kekuasaan atau kedaulatan rakyat.<sup>9</sup> (*government from the people, by the people and for the people*).

Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), demokrasi adalah bentuk atau sistem pemerintahan yang seluruh rakyatnya turut serta memerintah dengan perantaraan wakilnya, pemerintahan rakyat.<sup>10</sup> Gagasan atau pandangan hidup yang mengutamakan persamaan hak dan kewajiban serta perlakuan yang sama bagi semua warga negara.<sup>11</sup>

Pengertian umum demokrasi dapat dilihat dari pandangan terhadap istilah (terminology) demokrasi diidentikan dengan istilah kedaulatan rakyat.<sup>12</sup> Demokrasi atau paham kerakyatan kemudian diasumsikan sama dengan pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dalam perkembangannya harus berjalan beriringan dan tidak dapat dipisahkan dengan kedaulatan hukum (nomokrasi), hal ini disebabkan karena hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat.<sup>13</sup> Oleh karena itu pemahaman pelaksanaan demokrasi dalam kajian ini, sama halnya dengan pelaksanaan paham kedaulatan rakyat.

---

<sup>9</sup> Subandi Al Marsudi, *Pancasila dan UUD 45 dalam Paradigma Reformasi*, (Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2001), hlm 81.

<sup>10</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia

<sup>11</sup> *ibid*

<sup>12</sup> Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, (Bandung:, Fokusmedia, 2009), hlm. 34.

<sup>13</sup> Ni'mantul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia pasca Perubahan UUD 1945*, (Bandung:, Fokusmedia, 2009), hlm.34.

Pelaksanaan dari demokrasi ini telah dilakukan dari dahulu diberbagai daerah di Indonesia hingga Indonesia merdeka sampai sekarang ini. Demokrasi di negara Indonesia bersumber dari Pancasila dan UUD 45 sehingga sering disebut dengan demokrasi Pancasila.<sup>14</sup> Demokrasi Pancasila berintikan musyawarah untuk mencapai mufakat, dengan berpangkal tolak pada faham kekeluargaan dan kegotongroyongan. Prinsip demokrasi dan prasyarat dari berdirinya negara demokrasi telah terakomodasi dalam konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).<sup>15</sup>

Setiap prinsip demokrasi dan prasyarat dari berdirinya negara demokrasi telah terakomodasi dalam suatu konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia. Prinsip-prinsip demokrasi, dapat ditinjau dari Almadudi yang kemudian dikenal dengan “soko guru demokrasi.” Menurutnya, prinsip-prinsip demokrasi adalah:<sup>16</sup>

1. Kedaulatan rakyat.
2. Pemerintahan berdasarkan persetujuan dari yang diperintah.
3. Kekuasaan mayoritas.
4. Hak-hak minoritas
5. Jaminan hak asasi manusia
6. Pemilihan yang bebas, adil, dan jujur
7. Persamaan didepan hukum.
8. Proses hukum yang wajar
9. Pembatasan pemerintah secara konstitusional.
10. Plurarism, sosial, ekonomi, dan politik
11. Nilai-nilai toleransi, pragmatisme, kerja sama, dan mufakat.

---

<sup>14</sup>C.S.T Kansil&christin S.T.Kansil, *Hukum Tata Negara Di Indonesia*, Jakarta: Sinar Gafika,2007) Hal.176.

<sup>15</sup> Aa Nurdiaman, *pendidikan kewarganegaraan :kecakapan berbangsa dan bernegara*, PT Grafindo Media Pratama.

<sup>16</sup> Wendy melfa, *Pemilukada Demokrasi dan Otonomi Daerah*, (Bandar Lampung : BE Press), hlm.65.

Ciri-ciri pemerintahan demokratis dalam perkembangannya, demokrasi menjadi suatu tatanan yang diterima dan dipakai oleh hampir seluruh negara di dunia

Ciri-ciri suatu pemerintahan demokrasi adalah sebagai berikut:<sup>17</sup>

1. Adanya keterlibatan warga negara (rakyat) dalam pengambilan keputusan politik, baik langsung maupun tidak langsung (perwakilan).
2. Adanya pengakuan, penghargaan, dan perlindungan terhadap hak-hak asasi rakyat (warga negara).
3. Adanya persamaan hak bagi seluruh warga negara dalam segala bidang.
4. Adanya lembaga peradilan dan kekuasaan kehakiman yang independen sebagai alat penegakan hukum
5. Adanya kebebasan dan kemerdekaan bagi seluruh warga negara.
6. Adanya pers (media massa) yang bebas untuk menyampaikan informasi dan mengontrol perilaku dan kebijakan pemerintah.
7. Adanya pemilihan umum untuk memilih wakil rakyat yang duduk di lembaga perwakilan rakyat.
8. Adanya pemilihan umum yang bebas, jujur, adil untuk menentukan (memilih) pemimpin negara dan pemerintahan serta anggota lembaga perwakilan rakyat.
9. Adanya pengakuan terhadap perbedaan keragaman (suku, agama, golongan, dan sebagainya).

Negara yang menganut paham Demokrasi, Pemilu merupakan sarana mewujudkan demokrasi dalam suatu negara.<sup>18</sup> Tidak ada demokrasi tanpa diikuti Pemilu. Pemilu merupakan wujud yang paling nyata dari demokrasi. Salah satu perwujudan keterlibatan rakyat dalam proses politik adalah Pemilihan Umum.<sup>19</sup> Demokrasi sebuah bangsa hampir tidak terpahami tanpa Pemilu. Pemilihan umum merupakan perwujudan nyata demokrasi dalam praktek bernegara saat ini karena menjadi sarana utama bagi rakyat untuk menyatakan kedaulatan rakyat atas Negara dan Pemerintah.<sup>20</sup> Pernyataan kedaulatan rakyat tersebut dapat

---

<sup>17</sup> Wendy melfa, *Pemilukada Demokrasi dan Otonomi Daerah*, (Bandar Lampung : BE Press), hlm 67-68.

<sup>18</sup> Janedri M. Gaffar, *Politik Hukum Pemilu* (Jakarta:Konstitusi Press,2012), hlm 5.

<sup>19</sup> A. Mukthie Fadjar, *Pemilu perselisihan Hasil Pemilu dan Demokrasi*, (Malang: Setara press, 2013), hlm. 27.

<sup>20</sup> Jenedjri M. Gaffar, *Politik Hukum Pemilu*, (Jakarta:Konstitusi press.2012), hlm 36.

diwujudkan dalam proses pelibatan masyarakat untuk menentukan siapa-siapa saja yang harus menjalankan dan disisi lain mengawasi pemerintahan negara. Karena itu, fungsi utama bagi rakyat adalah “untuk memilih dan melakukan pengawasan terhadap wakil-wakil mereka”.<sup>21</sup>

Pemilihan umum adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar Republik Indonesia 1945. Tujuan penyelenggara pemilu adalah untuk memilih wakil rakyat dan wakil daerah, serta untuk membentuk suatu pemerintahan yang demokratis, kuat, dan memperoleh dukungan rakyat dalam rangka mewujudkan tujuan nasional sebagaimana Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemilihan umum adalah salah satu pranata yang paling representatif atas berjalannya proses demokrasi. Tidak pernah ada demokrasi tanpa pemilihan umum. Oleh sebab itu, di setiap negara yang menganut demokrasi, pemilihan umum yang lebih dikenal akronim pemilu menjadi sangat penting dan selalu menentukan proses sejarah politik di negara masing-masing. Robert A Dahl memberikan ukuran-ukuran yang harus dipenuhi agar suatu pemilu memenuhi prinsip-prinsip demokrasi, yaitu:<sup>22</sup>

1. *Inclusiveness*, artinya setiap orang yang sudah dewasa harus diikutkan dalam pemilu.
2. *Equal Vote*, artinya setiap suara mempunyai hak dan nilai yang sama.
3. *Effective Participation*, artinya setiap orang mempunyai kebebasan untuk mengekspresikan pilihannya.
4. *Enlightened Understanding*, artinya dalam rangka mengekspresikan pilihan politiknya secara akurat, setiap orang mempunyai pemahaman dan kemampuan yang kuat untuk memutuskan pilihannya.

---

<sup>21</sup> Arifin, Anwar. *Pencitraan dalam politik*, (Jakarta: pustaka Indonesia, 2006), hal.39

<sup>22</sup> Didik Supriyanto, *Menjaga independensi penyelenggara pemilu*, (Jakarta: Pustaka Mina, 2007), hlm . 22.

5. *Final Control of Agenda*, artinya pemilu dianggap demokratis apabila terdapat ruang untuk mengontrol atau mengawasi jalannya pemilu.

Pemilihan umum bagi suatu negara demokrasi sangat penting artinya untuk menyalurkan kehendak asasi politiknya, antara lain sebagai berikut:<sup>23</sup>

1. Untuk mendukung atau mengubah personil legislatif.
2. Adanya dukungan mayoritas rakyat dalam menentukan kekuasaan eksekutif untuk jangka waktu tertentu.
3. Rakyat (melalui perwakilan) secara periodik dapat mengoreksi atau mengawasi eksekutif.

Pada pemerintahan yang demokratis, pemilihan umum merupakan pesta demokrasi. Secara umum tujuan pemilihan umum adalah:<sup>24</sup>

1. Melaksanakan kedaulatan rakyat.
2. Sebagai perwujudan hak atas politik rakyat.
3. Untuk memilih wakil-wakil rakyat yang duduk di lembaga legislatif serta memilih Presiden dan wakil Presiden.
4. Melaksanakan pergantian personil pemerintahan secara aman, damai, dan tertib.
5. Menjamin kesinambungan pembangunan nasional.

Waktu pelaksanaan dan tujuan pemilihan diatur di dalam Pasal 22E ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945, dan bukan di dalam Pasal 22E ayat (6) yang mengatur tentang ketentuan pemberian delegasi pengaturan tentang pemilihan umum dengan undang-undang. Asas Pemilu Langsung, Umum, Bebas, dan Rahasia Pemilu yang LUBER dan JURDIL.<sup>25</sup> Mengandung pengertian bahwa pemilihan umum harus diselenggarakan secara demokratis dan transparan, berdasarkan pada asas-asas pemilihan yang bersifat langsung, umum, bebas dan rahasia, serta jujur dan adil.

---

<sup>23</sup> Ferry Kurnia Rizkiansyah, *Mengawali Pemilu Menatap Demokrasi*, (Bandung: CV Alia Grafika, 2007), hlm .3.

<sup>24</sup> Aim Abdulkarim, *Pendidikan Kewarganegaraan*, (Jakarta; Grafindo Media Pratama, 2006), hlm.37.

<sup>25</sup> A. Mukthie Fadjar, *Pemilu perselisihan Hasil Pemilu dan Demokrasi*, (Malang: Setara press, 2013), hlm. 16.

## **B. Penyelenggara Pemilihan Umum Kepala Daerah**

Ketentuan umum Undang-Undang tentang Penyelenggara Pemilihan Umum dinyatakan bahwa Penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum dan Badan Pengawas Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat, serta untuk memilih gubernur, bupati, dan walikota secara demokratis. Ketentuan ini sinkron dengan ketentuan Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Jo Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 sehingga dapat disimpulkan bahwa Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) mempunyai wewenang dalam penyelenggaraan Pemilihan Gubernur yang bertujuan memilih gubernur secara demokratis.

Kemandirian penyelenggara pemilukada juga harus tercermin dalam pelaksanaan tugas dan pertanggung jawabannya. Penyelenggara pemilukada, baik KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota maupun bawaslu dan pawaslu. Harus independen dalam menjalankan tugasnya masing-masing, sesuai dengan peraturan perundang-undangan.<sup>26</sup>

UUD 1945 Pasal 22 E berbunyi, “Pemilihan Umum dilaksanakan oleh suatu komisi pemilihan umum”. Kata komisi dengan huruf (k) kecil dimaknai bahwa pelaksana suatu pemilihan umum bisa saja bukan KPU seperti yang dikenal

---

<sup>26</sup> Janedri M. Gaffar, *Politik Hukum Pemilu*, (Jakarta:Konstitusi Press,2012), hlm 111.

sekarang, bisa kelembagaan dalam bentuk lain. Tetapi UU No. 12 Tahun 2003, yang telah diubah dengan UU No. 10 Tahun 2008; UU No. 23 Tahun 2003; dan UU No. 22 Tahun 2007, telah menyebutkan dengan jelas bahwa tafsir atas “suatu komisi pemilihan umum”, yaitu Komisi Pemilihan Umum yang sekarang ada. Kehadiran KPU tahun 2001, Panwaslu tahun 2003 dan sekarang Bawaslu memunculkan harapan, sekaligus pertanyaan tentang kemampuan KPU dan Bawaslu melaksanakan proses Pemilu yang bersih, jujur, adil dan transparan.<sup>27</sup>

Pemilukada dimasukkan dalam rezim pemilu, sehingga secara resmi bernama Pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Pemilukada diselenggarakan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dengan diawasi oleh Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu) Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota. Komisi pemilihan umum merupakan satu-satunya penyelenggaraan dalam pemilihan umum berdasarkan pasal 22E perubahan keempat dalam BAB VII B tentang pemilihan umum dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa :<sup>28</sup>

1. Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.
2. Pemilihan umum diselenggarakan untuk pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
3. Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam partai politik.
4. Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.
5. Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.

---

<sup>27</sup> UU No. 22 tahun 2007 mengatur bahwa Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) berada di tingkat nasional bersifat permanen, sementara Panwaslu berada di tingkat Provinsi, Kabupaten/Kota, Kecamatan dan Lapangan yang bersifat ad hoc.

<sup>28</sup> UUD 1945 Pasal 22E

6. Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.
7. Komisi pemilihan umum (KPU) adalah lembaga yang bertugas dan bertanggungjawab atas penyelenggaraan pemilu. Keberadaannya diatur dalam UU Pemilu Legislatif dan UU Pemilu Presiden. Secara khusus, keberadaan KPU juga diatur dalam amandemen ketiga UUD 1945. Kelembagaannya bersifat nasional, tetap dan mandiri.
8. Menurut UU No.12 Tahun 2003 Pasal 1 ayat 4, sebagai perpanjangan tangan KPU pusat, maka dibentuklah KPU Kabupaten/Kota, Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), Panitia Pemilihan Luar Negri (PPLN), Panitia Pemungutan Suara (PPS), Kelompok Penyelenggaraan Pemungutan Suara (KPPS) dan Kelompok Penyelenggaraan Pemungutan Suara Luar Negri (KPPSLN).
9. Ketentuan mengenai antara hubungan KPU dengan KPU Provinsi, KPU Provinsi dengan KPU Kabupaten/Kota lebih bersifat koordinatif/konsultatif, maksudnya adalah KPU pusat sebagai penyelenggaraan pemilu, semua ketentuan mengenai pemilu, misalnya: mengatur menjadwal, merencanakan, menyiapkan dan melakukan segala sesuatu yang berkaitan dengan pemilu dilakukan oleh KPU, sedangkan KPU daerah sebagai pelaksana penyelenggaraan pemilihan umum yang ada di Provinsi dan Kabupaten/Kota.
10. Sebagai bagian dari penyelenggara pemilu, hubungan antara KPU Provinsi dengan KPU Kabupaten/Kota mengikuti pola hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam kerangka otonomi daerah. Pola hubungan yang seperti ini, sering menyebabkan lemahnya manajemen kontrol penyelenggaraan pemilu. Hal ini dapat tergambar dari KPU Kabupaten/Kota bukan bawahan KPU Provinsi, karena bukan dibentuk oleh KPU Provinsi melainkan oleh KPU, sehingga KPU Kabupaten/Kota sering mengabaikan fungsi-fungsi kontrol penyelenggaraan pemilu dari KPU Provinsi. Hal ini dapat diperjelas dari proses rekrutmen KPU yang ada di daerah yang melibatkan Kepala Daerah, untuk calon anggota KPU Provinsi diusulkan oleh Gubernur untuk mendapatkan persetujuan KPU untuk ditetapkan menjadi anggota KPU Provinsi (Pasal 19 ayat (2) UU No.12 Tahun 2003), untuk KPU Kabupaten/Kota diusulkan oleh Bupati/Walikota untuk mendapatkan persetujuan KPU untuk ditetapkan menjadi anggota KPU Provinsi (pasal 19 ayat (3) UU No.12 Tahun 2003).

Kemudian dijabarkan bahwa Komisi Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut KPU adalah lembaga yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri, untuk menyelenggarakan Pemilu, kemudian dibantu oleh Komisi Pemilihan Umum Provinsi dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota yang selanjutnya disebut KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota adalah pelaksanaan

Pemilu di Provinsi dan Kabupaten/Kota yang merupakan bagian dari KPU. Selanjutnya ditegaskan pada pasal 15 Undang-undang Nomor 12 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menyatakan bahwa :<sup>29</sup>

1. Pemilu diselenggarakan oleh KPU yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.
2. KPU bertanggung jawab atas penyelenggaraan Pemilu.
3. Dalam melaksanakan tugasnya, KPU menyampaikan laporan dalam tahap penyelenggaraan Pemilu kepada Presiden dan DPR.

Kemudian pasal 16 Undang-undang Nomor 12 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, menjelaskan jumlah anggota KPU yitu :<sup>30</sup>

- 1) Jumlah anggota:
  - a. KPU sebanyak-banyaknya 11 orang.
  - b. KPU Provinsi sebanyak 5 orang.
  - c. KPU Kabupaten/Kota sebanyak 5 orang.
- 2) Keanggotaan KPU terdiri atas seorang ketua merangkap anggota, dibantu seorang wakil ketua merangkap anggota, dan para anggota.
- 3) Ketua dan wakil ketua KPU dipilih dari dan oleh anggota.
- 4) Setiap anggota KPU mempunyai hak suara yang sama.

Kemudian ditegaskan pada Pasal 1 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 70 Tahun 2001 tentang Pembentukan Komisi Pemilihan Umum, yang menyatakan bahwa :<sup>31</sup>

1. Membentuk Komisi Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut KPU.
2. KPU sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah badan penyelenggara Pemilihan Umum yang independen dan non partisan, berkedudukan Ibukota Negara.

---

<sup>29</sup> UU N0.12 Tahun 2003 pasal 15

<sup>30</sup> UU No. 12 tahun 2003 Pasal 16

<sup>31</sup> Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 70 Tahun 2001 pasal 1

Pasal 10 Undang-undang No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum dan Pasal 2 Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1999 tentang Pembentukan Komisi Pemilihan Umum dan Penetapan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Umum Komisi Pemilihan Umum, dijelaskan bahwa untuk melaksanakan Pemilihan Umum, KPU mempunyai tugas kewenangan sebagai berikut:

1. Merencanakan dan mempersiapkan pelaksanaan Pemilihan Umum;
2. Menerima, meneliti dan menetapkan Partai-partai Politik yang berhak sebagai peserta Pemilihan Umum;
3. Membentuk Panitia Pemilihan Indonesia yang selanjutnya disebut PPI dan mengkoordinasikan kegiatan Pemilihan Umum mulai dari tingkat pusat sampai di Tempat Pemungutan Suara yang selanjutnya disebut TPS;
4. Menetapkan jumlah kursi anggota DPR, DPRD I dan DPRD II untuk setiap daerah pemilihan;
5. Menetapkan keseluruhan hasil Pemilihan Umum disemua daerah pemilihan untuk DPR, DPRD I dan DPRD II;
6. Mengumpulkan dan mensistematiskan bahan-bahan serta data hasil Pemilihan Umum;
7. Memimpin tahapan kegiatan Pemilihan Umum.

Pasal 2 Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1999 terdapat tambahan huruf 1 Tugas dan kewenangan lainnya yang ditetapkan dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum. Sedangkan dalam Pasal 11 Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tersebut juga ditambahkan, bahwa selain tugas dan kewenangan KPU sebagai dimaksud dalam Pasal 10, selambat-lambatnya 3 (tiga) tahun setelah Pemilihan Umum dilaksanakan, KPU mengevaluasi sistem Pemilihan Umum.

Diberbagai negara di dunia sebenarnya pelaksanaan pemilu yang demokratis tidak mengharuskan adanya lembaga yang kita kenal sekarang dengan sebutan Badan Pengawas Pemilu untuk tingkat nasional dan Panitia Pengawas Pemilu

untuk tingkat provinsi dan Kabupaten/kota untuk menjamin pelaksanaan pemilu yang jujur dan adil. Bahkan dalam praktek pemilu di Negara-negara yang sudah berpengalaman melaksanakan pemilu yang demokratis, keberadaan lembaga Pengawas Pemilu tidak dibutuhkan. Namun para perancang undang-undang pemilu sejak Orde Baru sampai sekarang menghendaki lembaga Pengawas Pemilu itu eksis, karena posisi maupun perannya dinilai strategis dalam upaya pengawasan pelaksanaan pemilu sesuai aturan perundang-undangan yang berlaku terutama menegakkan asas pemilu yang luber dan jujur. Hal ini dapat kita temukan dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 yang menyebutkan bahwa: “Dalam penyelenggaraan pemilihan umum, diperlukan adanya suatu pengawasan untuk menjamin agar pemilihan umum tersebut benar-benar dilaksanakan berdasarkan asas pemilihan umum dan peraturan perundang-undangan”. UU No. 12 Tahun 2003, pasal 1 ayat 6, menyebutkan, pengawasan pemilu terdiri dari:<sup>32</sup>

1. Panitia Pengawas Pemilu  
Panitia yang melakukan pengawasan pada setiap tahapan kegiatan penyelenggaraan pemilu pada tingkat nasional.
2. Panitia Pengawas Pemilu Provinsi  
Panitia yang melakukan pengawasan pada setiap tahapan kegiatan penyelenggaraan pemilu pada tingkat provinsi.
3. Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/kota  
Panitia yang melakukan pengawasan pada setiap tahapan kegiatan penyelenggaraan pemilu pada tingkat Kabupaten/kota.
4. Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan  
Panitia yang melakukan pengawasan pada setiap tahapan kegiatan penyelenggaraan pemilu pada tingkat kecamatan.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> UU No. 12 Tahun 2003, pasal 1 ayat 6,

<sup>33</sup> UU No. 12 Tahun 2003

Tugas dan wewenang Pengawas Pemilu terdapat pada UU No.12 Tahun 2003 tentang pemilihan umum, Pasal 122 ayat 1, menyatakan tugas dan wewenang panwaslu adalah sebagai berikut:<sup>34</sup>

1. Mengawasi semua tahapan penyelenggaraan pemilu
2. Menerima laporan pelanggaran peraturan perundang-undangan pemilu.
3. Menyelesaikan sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan pemilu
4. Meneruskan temuan dan laporan yang tidak dapat diselesaikan kepada instansi yang berwenang.

### **3.Konflik Dalam Penyelenggara Pemilihan Umum Kepala Daerah**

Istilah konflik berasal dari kata bahasa Inggris *conflict* dan *dispute*, yang berarti perselisihan atau perpecahan, atau pertentangan.<sup>35</sup> Perselisihan atau perpecahan tentang sesuatu terjadi antara dua orang atau lebih. Konflik nyaris tidak terpisahkan dari kehidupan manusia sehingga sulit membayangkan ada orang yang tidak pernah terlibat dalam konflik apa pun di tempat kerja. Konflik berasal dari kata kerja Latin *configure* yang berarti saling memukul. Secara sosiologis, konflik diartikan sebagai suatu proses sosial antara dua orang atau lebih (bisa juga kelompok) dimana salah satu pihak berusaha menyingkirkan pihak lain dengan menghancurkannya atau membuatnya tidak berdaya.

Dalam kamus istilah hukum *fockema adraae*, kata-kata *conflict van attributie* menunjukkan perselisihan dalam hal kekuasaan administrasi dengan kekuasaan pengadilan. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata konflik pada umumnya

<sup>34</sup> UU No.12 Tahun 2003, Pasal 122 ayat 1

<sup>35</sup> Joni Emirzon, *Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan (Negosiasi, Mediasi, konsolidasi, dan Arbitrase)*, (Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama, 2001), hlm,19.

diartikan sebagai percekocokan. Pertentangan, konflik sosial berarti pertentangan antara golongan masyarakat yang bersifat menyeluruh dalam kehidupan.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pengertian kata konflik atau percekocokan adalah adanya pertentangan atau ketidak sesuaian antara para pihak yang akan dan sedang mengadakan hubungan atau kerja sama. Bentuk konflik akan dapat terlihat, apakah konflik kepentingan, hukum, sosial, dan lain-lain atau konflik dalam kegiatan bisnis atau perdagangan.

Namun demikian timbulnya bentuk-bentuk konflik tersebut pada umumnya disebabkan oleh berbagai faktor yaitu:<sup>36</sup>

#### 1. Konflik Data (*Data Conflict*)

Konflik data terjadi karena adanya kekurangan informasi (*lack of information*), kesalahan informasi (*misinformation*), adanya perbedaan pandangan, adanya perbedaan interpretasi terhadap data, dan adanya perbedaan penafsiran terhadap prosedur. Data merupakan hal yang sangat penting dalam suatu persetujuan. Oleh karena itu akurasi data sangatlah penting untuk tercapainya kesepakatan yang baik. Untuk itu dalam setiap negosiasi para pihak akan selalu berusaha mencari data atau informasi yang menjadi objek perundingan selengkap mungkin. Setelah data di kumpul atau didapat, diperlukan pemahaman, interpretasi, atau pengertian yang sama antara para pihak. Kalau masih terdapat perbedaan pandangan atau pendapat maka negosiasi tersebut tidak akan mendapatkan kesepakatan (*deadlock*)

#### 2. Konflik Kepentingan (*Interest Conflict*)

Dalam melakukan kegiatan, setiap para pihak memiliki kepentingan. Tanpa adanya kepentingan para pihak tidak akan dapat mengadakan kerja sama timbulnya konflik kepentingan ini adalah karena beberapa hal, yaitu:

- a. Adanya perasaan atau tindakan yang bersaing.
- b. Adanya kepentingan substansi dari para pihak.
- c. Adanya kepentingan prosedural.
- d. Adanya kepentingan psikologi.

Keempat hal diatas dapat menimbulkan konflik kepentingan apabila diantara para pihak merasa adanya kepentingan dalam suatu kerja sama,

---

<sup>36</sup> *Ibid.*, hal.21-23.

maka akan timbul rasa persaingan yang tinggi, ini akan menyebabkan kerja sama yang dibina tidak akan menghasilkan hal-hal sebagaimana diharapkan.

### 3. Konflik Hubungan (*Relationship Conflict*)

Konflik hubungan dapat terjadi oleh adanya kadar emosi yang kuat (*strong emotions*), adanya kesalahan persepsi, miskin komunikasi (*poor communication*), dan tingkah laku negatif yang berulang-ulang (*repetitive negative behavior*). Para pihak yang mengadakan hubungan kerja sama haruslah mengontrol emosi melalui aturan main yang disepakati mengklarifikasi perbedaan persepsi. Dan membangun persepsi yang positif, kemudian memperbaiki kualitas komunikasi dan menghilangkan tingkah laku negatif yang dilakukan secara berulang-ulang

### 4. Konflik struktur (*Structural Conflict*)

Konflik struktur akan terjadi karena adanya pola merusak perilaku atau interaksi, Kontrol yang tidak sama, kepemilikan atau distribusi sumber daya yang tidak sama, adanya kekuasaan dan kekuatan, geografi, psikologi yang tidak sama, atau faktor faktor lingkungan yang menghalangi kerja sama, serta waktu yang sedikit. Oleh karena itu, para pihak dalam hal ini, perlu memperjelas atau mempertegas peraturan main, mengubah pola perilaku perusak, mengalokasikan kembali kepemilikan atau kontrol sumber daya, membangun persaingan sehat, saling pengertian, mengubah proses negosiasi dari posisional menjadi penawaran berdasarkan kepentingan, mengubah psikologi dan lingkungan yang terhubung dengan para pihak, dan memodifikasi tekanan luar pada para pihak serta mengubah waktu yang sempit menjadi lebih memadai.

### 5. Konflik Nilai (*Value Conflict*)

Konflik nilai terjadi karena adanya perbedaan kriteria evaluasi pendapat atau perilaku, adanya perbedaan pandangan hidup, ideologi, dan agama, adanya penilaian sendiri tanpa memperhatikan penilaian orang lain. Konflik nilai ini harus dihilangkan, untuk itu para pihak harus menghindari permasalahan istilah atau nilai, mengizinkan para pihak untuk menyetujui atau tidak menyetujui, menciptakan lingkungan pengaruh dengan suatu nilai yang dominan, dan melakukan penelitian untuk mencari hasil dimana semua pihak mendapat bagian.

Klasifikasi konflik atau perselisihan di atas dilihat dari sudut jumlah atau kelompok manusia yang mengadakan interaksi lalu terjadi persengketaan. Hal ini dapat kita perhatikan di lingkungan hidup kita sendiri dan lingkungan yang lebih luas. Namun, perlu kita renungkan apakah setiap konflik merupakan

sesuatu yang tidak baik atau merupakan gangguan. Deutsch(1973) dan lainnya (Folger, Pool, dan Stutman, 1993;Hocker dan Wilmot, 1985) telah meneliti beberapa elemen yang memperparah konflik, yaitu:<sup>37</sup>

1. *Competitive Process*  
Dalam hal ini, para pihak berkompetisi satu sama lain karena mereka percaya akan tujuan.
2. *Misperception and Bias* (Salah Persepsi dan Bias)  
Suatu konflik meningkatkan persepsi kecenderungan berubah atau menyimpang. Orang cenderung berpikir secara konsisten dengan persepsi mereka terhadap konflik. Oleh karena itu mereka cenderung menginterpretasi orang dan peristiwa. Dengan kata lain, berpikiran dengan cara demikian cenderung menjadi stereotip dan bias.
3. *Emotionality* (Emosional)  
Konflik cenderung menjadi emosional, misalnya para pihak menjadi khawatir, marah, dan frustrasi. Oleh karena itu, emosi cenderung mendominasi pikiran, dan para pihak dapat menjadi sangat emosional dan irasional sehingga konflik semakin membesar.
4. *Lack of Communication* (Kurang Komunikasi)  
Dalam hal ini terjadi kemunduran komunikasi, dimana para pihak kurang berkomunikasi dengan pihak yang tidak setuju dengan mereka, dan lebih lebih dengan orang yang sependapat.
5. *Blurred Issues* (Permasalahan Kabur)  
Dalam hal ini akar permasalahan dalam perselisihan menjadi kabur dan kurang jelas. Para pihak tidak mengerti kapan perselisihan telah dimulai, apakah konflik ini siap untuk diselesaikan, atau apa yang akan diselesaikan? Kekaburan permasalahan ini disebabkan oleh permasalahan yang tidak relevan.
6. *Rigid Commitment* (Komitmen yang Kaku)  
Dalam hal ini, para pihak berpendirian tetap pada posisinya, para pihak menjadi lebih berkomitmen dengan pandangan mereka dan mereka kelihatan kehilangan muka dan terkesan bodoh. Proses berpikir menjadi kaku, para pihak cenderung melihat permasalahan sebagai sesuatu yang sederhana dan tidak lebih kompleks serta multidimensi.
7. *Magnify Differences, minimized similarities* (Memperbesar Perbedaan, Meminimalkan Persamaan)  
Para pihak berpegang teguh pada komitmen mereka sehingga permasalahan menjadi kabur. Mereka hanya melihat kedudukan satu sama lain sebagai oposisi yang berlawanan. Semua faktor yang berbeda dan terpisah dari setiap pihak semakin membesar dan menekan, sementara persamaan dan kebersamaan yang bagi menjadi lebih sederhana dan diminimalkan.
8. *Escalation Of The Conflict* (Peningkatan Konflik)

---

<sup>37</sup> *Ibid.*, hal.26-28.

Konflik akan meningkat apabila para pihak bertahan dalam pandangannya, kurang toleransi, kurang menerima pihak lain, kurang komunikasi, dan emosional. Hasil yang diharapkan adalah bahwa para pihak berusaha menang dengan meningkatkan komitmen pada posisi mereka, meningkatkan sumber-sumber mereka mendapatkan kemenangan, dan meningkatkan kegigihan mereka.

Proses demokrasi (elektoral), konflik merupakan sebuah keniscayaan karena setiap individu atau kelompok sosial memiliki kepentingan, pemahaman, dan nilai yang berbeda-beda. Konflik relatif mudah hadir dari basis sosial yang lebih kompleks, dibanding hanya sekedar suatu kompetisi dalam proses demokrasi. Dalam perspektif sosiologis, Coser (1964) mengartikan konflik sebagai "*a struggle over values and claims to scarce status, power, and resources in which the aims of the proponents are to neutralize, injure or eliminate their rivals.*" (sebuah perjuangan seseorang tentang nilai-nilai dan tuntutan untuk memperoleh status, kekuasaan, dan sumber daya dalam mencapai tujuan untuk menetralkan, merugikan/merusak atau menyisihkan lawan).

Dalam Proses demokrasi, konflik terjadi karena setiap individu atau kelompok memiliki kepentingan, pemahaman dan nilai yang berbeda dan berdampak pada terjadinya benturan. Konflik dapat bersumber dari perebutan sumberdaya alam, persoalan ekonomi, persoalan hubungan masyarakat baik interpersonal maupun antar kelompok, persoalan agama dan budaya maupun politik.

Konflik pemilukada tergolong konflik kekuasaan atau konflik politik. Pada sisi lain, demokrasi juga diyakini oleh sebagian orang sebagai sarana untuk mentransformasikan konflik. Jika dulu orang saling membunuh untuk menjadi raja, kini mereka bertarung melalui bilik suara. Jika dulu orang merangkul

senjata untuk membuat orang lain tunduk, sekarang mereka harus berkampanye dengan memasang spanduk atau leaflet di mana-mana agar memperoleh dukungan suara menjadi kepala daerah. Demokrasi berupaya mentransformasikan konflik yang berwujud kekerasan ke arah bilik suara, dari memaksa (*coercive*) ke persuasif.<sup>38</sup>

Proses penyelenggaraan pemilu, banyak konflik muncul tak hanya di level elit politik yang bertarung memperebutkan kursi, melainkan juga terjadi di level horizontal yakni antara sesama warga masyarakat. Sesungguhnya, substansi Pemilu jika kita lihat dari perspektif komunikasi politik dapat menjadi saluran institusional konflik politik. Dengan mekanisme yang disepakati, konflik politik bisa terwadahi dengan baik. Namun dalam praktiknya, berbagai kesepakatan dalam mekanisme Pemilu kerap kali dilanggar sehingga konflik aktual di ruang publik yang tidak sistematis.<sup>39</sup>

Pemilu, sebagai sebuah mekanisme demokrasi sebenarnya dirancang untuk mentransformasikan sifat konflik yang terjadi di masyarakat. Pemilu berupaya mengarahkan agar konflik tidak meluas menjadi kekerasan. Sayangnya, idealitas yang dibangun dalam sebuah proses demokrasi, pada kenyataannya seringkali jauh dari apa yang diharapkan. Pemilu yang dirancang sebagai demokrasi elektoral, justru menjadi ajang baru timbulnya konflik kekerasan dan benturan-benturan fisik antar pendukung calon kepala daerah menjadi pemandangan jamak yang ditemui. Singkatnya, mekanisme demokrasi yang ada seolah justru melegitimasi munculnya kekerasan akibat

---

<sup>38</sup>[http://www.lemhannas.go.id/portal/attachments/2240\\_Tannas%20Nov%202013\\_Sudirman.pdf](http://www.lemhannas.go.id/portal/attachments/2240_Tannas%20Nov%202013_Sudirman.pdf), diakses 16 april 2014, jam 19.30 wib.

<sup>39</sup> *ibid*

perbedaan yang sulit ditolerir antara pihak-pihak berkepentingan di arena demokrasi. Dengan kata lain, desain demokrasi di Indonesia dalam konteks penyelenggaraan pilkada telah gagal sebagai cara mentransformasikan konflik.<sup>40</sup>

Demokrasi dan konflik sebenarnya juga merupakan dua hal yang tidak mudah dihubungkan. Dari banyak pengalaman yang ada, bukan hal yang mudah membuktikan bahwa demokrasi dapat menjadi pemicu konflik, walaupun dapat saja diklaim bahwa eskalasi konflik disebabkan oleh liberalisasi politik yang bekerja dalam proses demokrasi. Jadi eksistensi konflik memang suatu hal yang wajar bagi suatu proses demokrasi. Hanya saja, menjadi berbahaya jika konflik sudah represif dan berwujud kekerasan (*violence*). Dalam wacana demokrasi, konflik tidak dipahami sebagai hal yang negatif, melainkan sebagai satu gejala responsif dalam upaya menciptakan kontrol dan keseimbangan di antara pihak-pihak yang berkepentingan. Dalam kaitan itu, setidaknya ada 5 (lima) sumber konflik potensial, baik menjelang, saat penyelenggaraan, maupun pengumuman hasil pilkada:<sup>41</sup>

1. konflik yang bersumber dari mobilisasi politik atas nama etnik, agama, daerah, dan darah.
2. konflik yang bersumber dari kampanye negatif antar pasangan calon kepala daerah.
3. konflik yang bersumber dari premanisme politik dan pemaksaan kehendak.
4. konflik yang bersumber dari manipulasi dan kecurangan penghitungan suara hasil pilkada.
5. konflik yang bersumber dari perbedaan penafsiran terhadap aturan main penyelenggaraan pilkada

---

<sup>40</sup> [http://www.lemhannas.go.id/portal/attachments/2197\\_SUDIRMAN](http://www.lemhannas.go.id/portal/attachments/2197_SUDIRMAN)

OPTIMALISASI%20PERAN%20ELIT%20POLITIK.pdf, diakses 10 mei, jam 13.30 wib

<sup>41</sup> [http://www.academia.edu/1891567/MODEL\\_RESOLUSI\\_KONFLIK\\_PILKADA](http://www.academia.edu/1891567/MODEL_RESOLUSI_KONFLIK_PILKADA), diakses 10 mei, jam 13.00 wib.

Setiap penyelenggaraan pemilu/kada selalu dijumpai yang namanya konflik.

Faktor-faktor penyebab konflik dalam pemilu/kada antara lain:<sup>42</sup>

1. Kepentingan setiap elite lokal, elite nasional, pengusaha dan kepentingan kekuatan-kekuatan politik lain di daerah yang sedang bertarung memperebutkan kekuasaan.
2. Kesalahan penafsiran terhadap implementasi undang-undang yang mengatur persoalan pilkada
3. Belum bakunya infrastruktur pemilihan pejabat publik yang sering kali kontroversial.
4. Lemahnya institusionalisasi demokrasi di tingkat lokal (KPUD) yang menjadi faktor dominan timbulnya konflik antar kekuatan politik. Akibatnya, aturan main berdemokrasi sering berubah, berbeda-beda, dan tidak ditaati karena bergantung pada persepsi pusat yang menentukan hasil akhir proses politik di tingkat lokal.
5. Diversifikasi sumber konflik.
6. Dendam kelompok dan dendam sejarah, yang umumnya sangat peka untuk diprovokasi.
7. Pola kompetisi yang bergerak tidak sehat melalui intervensi kekuasaan, politik uang, anarkis dan arogansi.
8. Sistem manajemen termasuk payung hukum yang tidak berwibawa, tidak berfungsi dan tidak dihormati.
9. Rapuhnya simbol perekat dan pemersatu yang mencakup nasionalisme, etnisisme, etika dan budaya politik yang luhur.
10. Sikap dan perilaku aktor politik yang tidak terkendali, menerabas dan terjerumus ke deviant politik.

Dilihat dari jenisnya potensi konflik bisa melibatkan :<sup>43</sup>

1. Internal partai yang mendukung calon.
2. Konflik yang melibatkan antara kandidat satu dengan lainnya atau antara pendukung-pendukung kandidat. Konflik antar kandidat dapat berupa black campaign berupa usaha-usaha untuk mendeskreditkan kandidat lain dengan cara-cara yang tidak gentle, bukan melalui adu visi-misi tetapi dengan penyebaran berita bohong dan fitnah.
3. Konflik antar elemen masyarakat. Konflik ini berskala sangat besar, karena melibatkan berbagai elemen masyarakat, baik antar pendukung masing-masing kandidat melibatkan pula aparat keamanan.

Resolusi konflik menurut Harjana terdiri dari 5 (lima) bentuk yaitu :<sup>44</sup>

<sup>42</sup> <http://klipingut.wordpress.com/2008/02/13/penyebab-konflik-dalam-pilkada/>, diakses 10 mei, jam 13.30 wib.

<sup>43</sup> <http://qsukri.blogspot.com/2007/05/waspadalah-waspadalah.html>, diakses 16 april 2014, jam 15.00 wib

<sup>44</sup> Agus M. Hardjana, *Konflik di Tempat Kerja*, (Yogyakarta: Kanisius, 1994), hal.49 .

1. Bersaing dan bertanding (*competing*); menguasai (*dominating*); dan memaksa (*forcing*). Cara ini merupakan pendekatan terhadap konflik yang berciri menang-kalah.
2. Kerjasama (*collaborating*) dan menghadapi (*confronting*). Dalam hal ini, pihak yang terlibat konflik bekerja sama dan mencari pemecahan konflik yang memuaskan kepentingan kedua belah pihak. Cara ini merupakan pendekatan menang-menang.
3. Kompromi (*compromising*) dan berunding (*negotiating*). Cara ini merupakan pendekatan terhadap konflik dimana pihak-pihak yang berkonflik tidak ada yang menang / kalah.
4. Menghindari (*avoiding*) atau menarik (*withdrawal*). Dalam pendekatan kalah-kalah ini, kedua belah pihak tidak memperjuangkan kepentingan masing-masing bahkan mereka tidak menarik perhatian pada perkara yang dikonflikkan.
5. Menyesuaikan (*accommodating*); memperlunak (*smoothing*); dan menurut (*obliging*). Bentuk pengelolaan konflik ini merupakan pendekatan kalah menang

Selain yang dijelaskan diatas, rawannya konflik dan kekerasan diajang demokrasi Indonesia disebabkan adanya sistem multipartai yang sesungguhnya telah menggambarkan perbedaan kepentingan itu sendiri. Secara sederhana, perbedaan kepentingan memberi kontribusi terhadap merapuhnya perdamaian sosial. Hal ini menjadi kenyataan pada saat kelompok-kelompok yang terlibat dalam konflik kepentingan menggunakan strategi *contentious* dalam prosesnya. Strategi *contentious* ditunjukkan dengan sikap dan perilaku yang agresif, serta tidak memedulikan kelompok lain.

Pada konflik yang diciptakan oleh karakter *contentious* adalah zero-sum game, menang untuk kelompok sendiri dan untuk lawan. Kekerasan yang dilahirkan dari pola konflik ini pun, dalam istilah Galtung (1997) menyebabkan absennya perdamaian negatif dan positif sekaligus, artinya ancaman kekerasan dalam bentuk aksi kekerasan fisik dan ketidakadilan sosial adalah ancaman nyata. Seandainya 34 parpol memiliki karakter kontentous, ancaman lahirnya kekerasan fisik dan ketidakadilan sosial bukanlah hal yang absurd dalam negara

demokrasi Indonesia. Sejarah pemilu di Indonesia sendiri selalu tidak lepas dari pertunjukan hard power, dan akibatnya aksi kekerasan antar pendukung partai politik tak terhindar. Pemilu daerah yang telah terlaksana diberbagai daerah pun tidak lepas dari fenomena kekerasan antar masa parpol akibat pertunjukan siapa yang paling kuat.