

**EVALUASI PELAKSANAAN KEBIJAKAN PEMERINTAH  
TERHADAP CALON TUNGGAL DALAM PEMILIHAN  
GUBERNUR, BUPATI DAN WALIKOTA DI INDONESIA**

**Oleh :  
SADDAM ORBUSTI RITONGA  
NPM : 157320021**

**TESIS**

**Untuk memenuhi salah satu syarat ujian konfrehensif  
Guna memperoleh gelar Magister Ilmu Pemerintahan  
PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU PEMERINTAHAN**



**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS ISLAM RIAU  
PEKANBARU**

**2019**

UNIVERSITAS ISLAM RIAU  
PROGRAM PASCASARJANA  
PROGRAM MAGISTER ILMU PEMERINTAHAN

LEMBAR PENGESAHAN


Nama : Saddam Orbusti Ritonga  
NPM : 157320021  
Program Studi : Magister Ilmu Pemerintahan  
Kekhususan : Ilmu Pemerintahan  
Judul Tesis : Evaluasi Pelaksanaan Kebijakan Pemerintah Terhadap Calon Tunggal Dalam Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota di Indonesia

Telah dipertahankan dihadapan Sidang Penguji Tesis Program Pascasarjana, Program Magister Ilmu Pemerintahan Universitas Islam Riau, pada :


Hari : Jum'at  
Tanggal : 12 April 2019  
Pukul : 10.30 – 11.30 WIB

Dan dinyatakan LULUS  
PANITIA PENGUJI TESIS


Ketua

  
Prof. Dr. H. Yusri Munaf, S.H., M.Hum

Sekretaris

  
Dr. H. Rahyunir Rauf, M.Si

Anggota

  
Dr. Ranggi Ade Febrian, M.Si

Mengetahui  
Direktur Program Pascasarjana  
Universitas Islam Riau;

  
Dr. Ir. H. Saipul Bahri, M.Ec

LEMBAR PERSETUJUAN TESIS

Dengan ini menyatakan bahwa tesis yang berjudul :

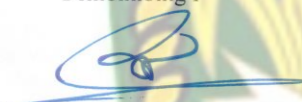
**EVALUASI PELAKSANAAN KEBIJAKAN PEMERINTAH TERHADAP  
CALON TUNGGAL DALAM PEMILIHAN GUBERNUR, BUPATI DAN  
WALIKOTA DI INDONESIA**

Oleh :  
Nama : Saddam Orbusti Ritonga  
NPM : 157320021  
Program Studi : Magister Ilmu Pemerintahan

Telah disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk disidangkan.  
Telah diperiksa dan disetujui  
Oleh Dosen Pembimbing untuk diujikan.


Pembimbing I

Tanggal : 28-03-2019

  
Prof. Dr. H. Yusri Munaf, M.Hum

Pembimbing II

Tanggal : 2 April 2019

  
Dr. H. Rahyunir Rauf, M.Si

Mengetahui  
Ketua Program Studi Magister Ilmu Pemerintahan  
Universitas Islam Riau

  
Dr. H. Rahyunir Rauf, M.Si



## UNIVERSITAS ISLAM RIAU PROGRAM PASCASARJANA

Jalan Kaharuddin Nasution No. 113 Pekanbaru 28284 Riau  
Telp. (+62) (761) 674717 – 7047726 Fax. (+62) (761) 674717

SURAT KEPUTUSAN DIREKTUR PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS ISLAM RIAU  
NOMOR : 048/UIR/KPTS/PS-IP/2017

### TENTANG PENUNJUKAN PEMBIMBING PENULISAN TESIS MAHASISWA PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU PEMERINTAHAN

DIREKTUR PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS ISLAM RIAU

Menimbang : 1. Bahwa penulisan tesis merupakan tugas akhir dan salah satu syarat mahasiswa dalam menyelesaikan studinya pada Program Magister (S2) Ilmu Pemerintahan PPS - UIR.  
2. Bahwa dalam upaya meningkatkan mutu penulisan dan penyelesaian tesis, perlu ditunjuk pembimbing yang akan memberikan bimbingan kepada mahasiswa tersebut.  
3. Bahwa nama - nama dosen yang ditetapkan sebagai pembimbing dalam Surat Keputusan ini dipandang mampu dan mempunyai kewenangan akademik dalam melakukan pembimbingan yang ditetapkan dengan Surat keputusan Direktur Program Pascasarjana Universitas Islam Riau.

Mengingat : 1. Undang – Undang Nomor : 20 Tahun 2003  
2. Peraturan Pemerintah Nomor : 60 Tahun 1999  
3. Keputusan Presiden Republik Indonesia :  
a. Nomor : 85/M/1999 c. Nomor : 228/M/2001  
b. Nomor : 102/M/2001  
4. Keputusan Menteri Pendidikan Nasional R.I. :  
a. Nomor : 232/U/2000 c. Nomor : 176/O/2001  
b. Nomor : 234/U/2000  
5. Surat Direktur Jenderal Pendidikan Tinggi Depdiknas R.I. :  
a. Nomor : 2283/D/T/2003 Jo. Nomor : 5020/D/T/2010 e. Nomor : 490/D/T/2007 Jo. Nomor : 5150/D/T/2011  
b. Nomor : 681/D/T/2004 Jo. Nomor : 5021/D/T/2010 f. Nomor : 4009/D/T/2007 Jo. Nomor : 5019/D/T/2010  
c. Nomor : 156/D/T/2007 g. Nomor : 4009/D/T/2007 Jo. Nomor : 7322/D/T/K-X 2012  
d. Nomor : 2/Dikti/Kep/1991  
6. Statuta Universitas Islam Riau Tahun 2013  
7. SK Dewan Pimpinan YLPI Daerah Riau :  
a. Nomor : 007/Kep.D/YLPI-I/1993 b. Nomor : 135/Kep.A/YLPI-VII/2005  
8. SK Rektor Universitas Islam Riau Nomor : 129/UIR/KPTS/2008

#### MEMUTUSKAN

Menetapkan : 1. Menunjuk :  
a. Nama : Dr. H. Yusri Munaf, S.H., M.Hum. sebagai Pembimbing I  
b. Nama : Dr. H. Rahyunir Rauf, M.Si. sebagai Pembimbing II

Untuk Penulisan Tesis Mahasiswa :

Nama : SADDAM ORBUSTI RITONGA

N P M : 157320021

Program Studi : Ilmu Pemerintahan

Judul Tesis : "EVALUASI PELAKSANAAN KEBIJAKAN PEMERINTAH TERHADAP CALON TUNGGAL DALAM PEMILIHAN GUBERNUR, BUPATI DAN WALIKOTA DI INDONESIA".

- Tugas – tugas pembimbing adalah memberikan bimbingan kepada mahasiswa Program Magister (S2) Ilmu Pemerintahan dalam penulisan tesis.
- Dalam pelaksanaan bimbingan supaya diperhatikan usul dan saran dari forum seminar proposal dan ketentuan penulisan tesis sesuai dengan Buku Pedoman Program Magister (S2) Ilmu Pemerintahan.
- Kepada yang bersangkutan diberikan honorarium, sesuai dengan peraturan yang berlaku di Universitas Islam Riau.
- Keputusan ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan dengan ketentuan bila terdapat kekeliruan segera ditinjau kembali.
- KUTIPAN** : Disampaikan kepada yang bersangkutan untuk dapat diketahui dan diindahkan.

DITETAPKAN DI : PEKANBARU  
PADA TANGGAL : 22 Agustus 2017



Dr. Y. Saipul Bahri, M.Ec.  
NPK. 921102199

Tembusan : Disampaikan Kepada :

- Yth. Bapak Kopertis Wilayah X di Padang
- Yth. Bapak Rektor Universitas Islam Riau di Pekanbaru
- Yth. Ketua Program Studi Magister (S2) Ilmu Pemerintahan PPS UIR di Pekanbaru
- Yth. Sdr. Kepala Biro Keuangan UIR di Pekanbaru
- Pertinggal d:SK\_BIMBINGAN\_doc\_Benk

SURAT PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Saddam Orbusti Ritonga  
NPM : 157320021  
Program Studi : Ilmu Pemerintahan  
Judul Tesis : Evaluasi Pelaksanaan Kebijakan Pemerintah Terhadap Calon Tunggal Dalam Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota di Indonesia.

Dengan ini menyatakan bahwa :


Atas naskah yang didaftarkan pada ujian Tesis ini beserta seluruh dokumen persyaratan yang melekat padanya, dengan ini saya menyatakan :

1. Bahwa naskah karya tulis saya dalam bentuk tesis ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik baik di Universitas Islam Riau maupundi perguruan tinggi lainnya.
2. Bahwa karya tulis ini adalah murni gagasan, rumusan dan penelitian saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali dari arahan dari tim pembimbing.
3. Bahwa dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan oleh orang lain, kecuali berupa kutipan dengan menyebutkan nama pengarang secara jelas dan dicantumkan di dalam daftar pustaka.
4. Bahwa pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya dan apabila di kemudian hari terdapat penyimpangan atau ketidakbenaran dari apa yang saya nyatakan di atas (poin 1-3), maka saya bersedia menerima sanksi berupa pembatalan nilai ujian tesis dan/atau pencabutan gelar akademik magister dan sanksi lainnya sesuai dengan peraturan yang berlaku di Universitas Islam Riau.

Pekanbaru, April 2019

Yang Membuat Pernyataan,



  
Saddam Orbusti Ritonga

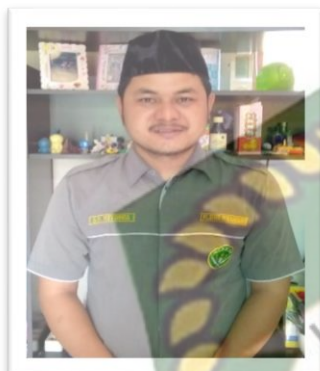
## HALAMAN PERSEMBAHAN

Kupersembahkan karya tulis ini kepada semua pemberi semangat dalam hidup saya, terutama bagi mereka - ,mereka yang senantiasa memberi support baik moral dan materiil untuk saya dapat menyelesaikan karya tulis ini tepat pada waktunya. Ibunda tercinta *Sariban Pohan*, dalam kondisinya yang semakin renta, tapi tak pernah lelah dan letih untuk mendoakan saya sebagai anaknya untuk terus berjuang walau dalam kesusahan yang saya hadapi. Abang dan kakak serta seluruh kemandakan saya yang juga tidak lepas dari doa – doa nya untuk saya, mudah-mudahan karya ini dapat melecut semangat bagi kita semua untuk terus berjuang walau dalam kesulitan. Tidak lupa juga, karya tulis ini kupersembahkan kepada ayahanda tercinta *Asnawi Ritonga*, walau engkau sudah tiada lagi, namun hari ini kubuktikan padamu bahwa aku anakmu bisa menyelesaikan studi ini seperti yang engkau inginkan. Pesanmu agar aku anakmu tetap belajar, akan tetap kujalankan selagi ada kesempatan.

Kepada pihak kampus khususnya Program Pascasarjana Universitas Islam Riau juga saya persembahkan karya ini karena saya sangat menyadari, Program Pascasarjana Universitas Islam Riau tentu juga memberikan andil yang tidak kecil untuk saya mampu menyelesaikan karya tulis dan studi saya ini.

Pada akhirnya, saya *Saddam Orbusti Ritonga* mengucapkan terimakasih untuk semua atas support yang kalian berikan.

## DAFTAR RIWAYAT HIDUP (*Curriculum Vitae*)



Nama : Saddam Orbusti Ritonga  
Tempat, Tanggal Lahir : Bandar Nauli, 18 Desember 1991  
Agama : Islam  
Tinggi Badan : 170 cm  
Berat Badan : 64 kg  
Alamat : Kec. Hutaraja Tinggi, Kab. Padang Lawas, Sumut  
Alamat Domisili : Perumahan Nuansa Taman Rezeki, Blok B.6  
No. HP : 0852 7151 4443  
Email : [saddamor12345@gmail.com](mailto:saddamor12345@gmail.com)

### Riwayat Pendidikan :

1. Sekolah Dasar Negeri Nomor 148351, Kabupaten Padang Lawas, Sumatera Utara
2. Madrasah Tsanawiyah Negeri 1 Sosa, Kabupaten Padang Lawas, Sumatera Utara
3. Sekolah Menengah Kejuruan Multi Mekanik Masmur, Kota Pekanbaru, Riau
4. S1 Ilmu Pemerintahan Universitas Islam Riau, Kota Pekanbaru, Riau
5. S2 Ilmu Pemerintahan Universitas Islam Riau, Kota Pekanbaru, Riau

### Pengalaman Organisasi :

1. Wakil Ketua Umum Himpunan Mahasiswa Ilmu Pemerintahan (HIMIP) FISIPOL UIR Periode 2011-2012;
2. Ketua Umum Himpunan Mahasiswa Ilmu Pemerintahan (HIMIP) FISIPOL UIR Periode 2013-2014;
3. Wakil Ketua Umum Perhimpunan Pemuda Riau (PPR) Periode 2015-2017;
4. Ketua Bidang Penelitian dan Pengembangan Lembaga Swadaya Masyarakat – Pemantau Kinerja Aparatur Negara (LSM-PENJARA) Kota Pekanbaru Periode 2015-2019;
5. Pengurus Ikatan Pelajar Nahdlatul Ulama Cabang Pekanbaru 2011 – 2013;
6. Pengurus Ikatan Pelajar Nahdlatul Ulama Wilayah Riau Tahun 2013 – 2015;
7. Ketua Pimpinan Cabang Ikatan Pelajar Nahdlatul Ulama Kota Pekanbaru 2015 – 2017;
8. Wakil Ketua Umum Dewan Pimpinan Pusat Forum Komunikasi dan Kerjasama Mahasiswa Ilmu Pemerintahan se-Indonesia 2015 – 2017;
9. Wakil Sekretaris Umum Pimpinan Pusat Ikatan Pelajar Nahdlatul Ulama 2015 – 2018;
10. Ketua Harian Ikatan Keluarga Alumni Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Islam Riau Periode 2018 - 2021;
11. Wakil Direktur Lembaga Bantuan Hukum Mata Rakyat Tahun 2015 – sekarang;
12. Dewan Pendiri Lembaga Bantuan Hukum Suara Keadilan Tahun 2016;
13. Ketua Pimpinan Wilayah Ikatan Pelajar Nahdlatul Ulama Provinsi Riau Periode 2018-2021.

### Penghargaan :

1. Juara I Lomba Adzan Se-Kabupaten Tapanuli Selatan Tahun 2003;
2. Juara II Musabaqah Tilawatil Qur'an (MTQ) Tingkat Remaja Se-Kecamatan Hutaraja Tinggi Tahun 2005;
3. Juara IV Debat Mahasiswa Ilmu Pemerintahan se-Indonesia di Universitas Hasanuddin, Makassar Tahun 2014.

# EVALUASI PELAKSANAAN KEBIJAKAN PEMERINTAH TERHADAP CALON TUNGGAL DALAM PEMILIHAN GUBERNUR, BUPATI DAN WALIKOTA DI INDONESIA

## ABSTRAK

**SADDAM ORBUSTI RITONGA**

*Kata Kunci : Evaluasi, Kebijakan, Calon Tunggal, Pemilukada*

Pelaksanaan kebijakan pemerintah terhadap calon tunggal dalam pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota merupakan sesuatu yang baru dalam pemerintahan Indonesia. Kebijakan ini baru berlaku sejak tahun 2015 yang lalu berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Setelah dilaksanakan sekali pada tahap pertama pemilihan kepala daerah serentak pada tahun 2015, kemudian undang-undang ini kembali berubah menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Dalam penelitian ini sasaran yang menjadi target utamanya adalah untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan kebijakan pemerintah terhadap calon tunggal dalam pemilihan gubernur, bupati dan walikota di Indonesia yang dilaksanakan pada 15 Februari 2017. Sedangkan fenomena yang peneliti dapati pada pemilihan tersebut adalah kenyataan bahwa semua calon tunggal yang mengikuti pemilihan kepala daerah dengan kondisi calon tunggal di 9 daerah memenangkan pemilihan dengan kecenderungan menang mutlak. Adapun untuk menganalisis permasalahan berdasarkan fenomena yang ada dalam penelitian ini adalah dengan melakukan 3 pendekatan penelitian, *pertama*, Pendekatan Peraturan Perundang-Undangan (*Statue Approach*). *Kedua*, Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*). *Ketiga*, Studi Perbandingan (*Comparative Study*). Selanjutnya, setelah dilakukan analisis, didapatkan hasil penelitian bahwa dalam pelaksanaan kebijakan pemerintah ini secara umum memang sudah terlaksana sesuai dengan peraturan. Namun setelah dilakukan analisis konseptual bahwa dapat kita lihat kebijakan pemerintah ini belum memiliki tingkat “*Efektivitas dan Efisiensi*” yang baik. Hal ini diperkuat dengan temuan setelah dilakukan perbandingan dengan beberapa negara luar. Dalam temuan perbandingan ini ditemui bahwa di negara luar seperti Amerika Serikat juga pernah mengalami situasi pemilihan calon tunggal, hanya saja disana calon tunggal tersebut langsung ditetapkan sebagai pemenang pemilihan dengan konsep “*Wolk Out*”, sedangkan di Kanada konsep semacam ini dinamakan dengan konsep “*Aklamasi*”.



**EVALUATION OF GOVERNMENT  
POLICY ON SINGLE CANDIDATES SELECTION OF  
GOVERNORS, REGENCY AND MAYORS IN INDONESIA**

**ABSTRACT**

**SADDAM ORBUSTI RITONGA**

*Keywords: Evaluation, Policy, Single Candidate, Election*

he implementation of government policy towards a single candidate in the election of Governors, Regents and Mayors is something new in the Indonesian government. This policy has only been effective since 2015 based on Law Number 8 of 2015 concerning Determination of Government Regulations in lieu of Law Number 1 of 2014 concerning Election of Governors, Regents and Mayors to Act. After being implemented once in the first phase of regional head elections simultaneously in 2015, then this law was again changed to Law Number 10 of 2016 concerning the Second Amendment to Law Number 8 of 2015 concerning the Establishment of Government Regulations in lieu of Law Number 1 Year 2014 concerning the Election of Governors, Regents and Mayors Becoming Acts. In this study, the main target is to find out how the implementation of government policies towards single candidates in the election of governors, regents and mayors in Indonesia was held on 15 February 2017. Whereas the phenomenon that the researcher found in the election was the fact that all single candidates who participated in the election of regional heads with the conditions of a single candidate in 9 regions won the election with an absolute tendency to win. As for analyzing the problem based on the phenomena that exist in this study is to do 3 research approaches, *first*, Approach to Legislation (*Statue Approach*). *The second*, Conceptual Approach (*Conceptual Approach*). *Third*, Comparative Studies (*Comparative Study*). Furthermore, after the analysis was carried out, the results of the study showed that in implementing this government policy in general it had been carried out in accordance with the regulations. However, after the conceptual analysis that we can see the government's policy does not yet have the level of "*Effectiveness and Efficiency*" good. This was confirmed by the findings after comparison with several foreign countries. In this comparative finding, it was found that in foreign countries such as the United States had also experienced a single candidate election situation, except that the single candidate was immediately declared the winner of the election with the concept of "*Wolk Out*", while in Canada this concept was called the concept of "*Acclamation*".

## KATA PENGANTAR

*Bismillaahirrahmaanirrahiim.*

*Assalamu'alaikum Warahmatullaahi Wabarakaatuhu.*

Puji syukur penulis ucapkan kepada Allah SWT yang masih melimpahkan rahmat dan karunia-Nya kepada penulis sehingga penulis masih mampu menyelesaikan karya tulis ilmiah berupa “TESIS” dengan judul “*Evaluasi Pelaksanaan Kebijakan Pemerintah Terhadap Calon Tunggal Dalam Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota di Indonesia*” ini dengan baik. Kemudian, shalawat beserta salam penulis hadiahkan kepada baginda rasulullah Muhammad SAW karena berkat beliau penulis bisa merasakan bagaimana kehidupan dengan dunia intelektualitas seperti yang penulis jalani saat ini.

Karya tulis berupa “TESIS” ini merupakan sebuah karya tulis yang merupakan kewajiban seorang mahasiswa di tingkat strata dua (S2) dalam dunia pendidikan. Kewajiban penulisan “TESIS” ini adalah salah satu syarat untuk mendapatkan gelar Magister (dalam hal ini Magister Ilmu Pemerintahan (M.IP)) dalam dunia akademik.

Kemudian, “TESIS” dengan judul “*Evaluasi Pelaksanaan Kebijakan Pemerintah Terhadap Calon Tunggal Dalam Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota di Indonesia*” ini bermula dari permasalahan bagaimana realita yang terjadi dalam pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati dan/atau walikota dan wakil walikota serentak tahun 2017 yang lalu dengan hanya

ada satu pasangan calon, dimana di sembilan daerah yang pemilihan kepala daerahnya hanya diikuti oleh satu pasangan calon saja, dan pada kenyataannya semua pemilihan itu dimenangkan oleh pasangan calon tunggal tersebut dengan mengalahkan kotak kosong sebagai lawannya dengan kecenderungan kemenangan mutlak.

Selanjutnya, karya tulis berupa “TESIS” dengan judul “*Evaluasi Pelaksanaan Kebijakan Pemerintah Terhadap Calon Tunggal Dalam Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota di Indonesia*” ini mungkin masih terdapat kekurangan baik dalam hal tata bahasa, gaya penulisan maupun isi/subtansi dari karya tulis ini. Oleh karenanya pada kesempatan ini penulis mengharapkan masukan ataupun kritikan yang sifatnya membangun untuk kebaikan kedepannya.

Kemudian, dalam tahap penulisan karya tulis berupa “TESIS” ini, penulis menyadari banyak peran orang – orang tertentu dalam proses penulisan karya tulis ini baik berupa semangat moral maupun bantuan pemikiran. Pada akhirnya, untuk orang – orang tersebut penulis mengucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya. Dan pada kesempatan ini, penulis merasa perlu untuk menuliskan rasa terimakasih penulis untuk beberapa orang terpenting dalam proses perjalanan penulisan karya tulis ini, diantaranya :

1. Keluarga besar penulis yaitu Ayahanda *Asnawi Ritonga* dan Ibunda *Nur Ainun Pohan* serta abang dan kakak serta keponakan penulis semuanya yang telah memberikan support kepada penulis selama ini;

2. Bapak *Prof. Dr. H. Syafrinaldi, S.H, M.C.L* selaku rektor Universitas Islam Riau yang telah memberikan bantuan kepada penulis yang sifatnya tidak langsung;
3. Bapak *Dr. Ir. Saipul Bahri, M.Ec* selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Islam Riau tentunya banyak yang beliau berikan kepada setiap mahasiswa-nya;
4. Bapak *Prof. Dr. H. Yusri Munaf, S.H, M.Hum* yang merupakan pembimbing I dalam penulisan karya tulis berupa tesis ini;
5. Bapak *Dr. H. Rahyunir Rauf, M.Si* selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Pemerintahan Pascasarjana Universitas Islam Riau yang juga merupakan pembimbing II dalam penulisan karya tulis berupa tesis ini;
6. Bapak/Ibu seluruh dosen yang telah berbagi ilmu berupa teoritis bahkan yang berupa pengalaman kepada penulis selama proses tatap muka dalam perkuliahan yang tidak dapat saya sebutkan satu persatu namanya disini;
7. Kepada teman – teman mahasiswa Ilmu Pemerintahan angkatan ke XVIII, terimakasih atas kebersamaanya selama ini;

Pada akhirnya, jika ada kata – kata dalam karya tulis ini yang kurang berkenan atau mungkin tata cara penulisan yang kurang baik atau bahkan substansi dari karya tulis ilmiah ini mungkin tidak mampu memberikan kepuasan bagi pembaca sekalian, maka penulis menyadari bahwa inilah kemampuan penulis dengan segala keterbatasan yang penulis miliki. Oleh karenanya, atas kesalahan maupun kekhilafan penulis memohon maaf yang sebesar-besarnya.

Demikianlah pengantar ini penulis buat, semoga karya ilmiah berupa “TESIS” dengan judul “*Evaluasi Pelaksanaan Kebijakan Pemerintah Terhadap Calon Tunggal Dalam Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota di Indonesia*” ini memberikan manfaat bagi seluruh pembacanya.

Terimakasih!

*Wassalamu’alaikum Warahmatullaahi Wabarakaatuhu.*

Pekanbaru, April 2019

Saddam Orbusti Ritonga  
Penulis



## DAFTAR ISI

COVER .....	i
LEMBAR PENGESAHAN TESIS .....	ii
LEMBAR PERSETUJUAN TESIS .....	iii
SK BIMBINGAN .....	iv
SURAT PERNYATAAN .....	v
LEMBAR PERSEMBAHAN .....	vi
DAFTAR RIWAYAT HIDUP PENELITI .....	vii
ABSTRAK .....	viii
ABSTRACT .....	ix
KATA PENGANTAR .....	x
DAFTAR ISI .....	xiv
DAFTAR TABEL .....	xvii
DAFTAR GAMBAR .....	xviii
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
1.1. Latar Belakang .....	1
1.2. Identifikasi Masalah .....	18
1.3. Rumusan Masalah .....	18
1.4. <b>Batasan Masalah .....</b>	<b>19</b>
1.5. Tujuan dan Kegunaan Penelitian .....	19
1.5.1. Tujuan .....	19
1.5.2. Kegunaan Penelitian .....	20
<b>BAB II KAJIAN KEPUSTAKAAN .....</b>	<b>21</b>
2.1. Konsep Teori .....	21
2.1.1. Konsep Pemerintahan .....	21
2.1.2. Konsep Trias Politika .....	26
2.1.3. Konsep Desentralisasi dan Otonomi Daerah .....	30

2.1.4. Konsep Kebijakan Publik .....	36
2.1.5. Konsep Implementasi Kebijakan .....	39
2.1.6. Konsep Demokrasi .....	44
2.1.7. Konsep Pemilihan Umum .....	54
2.1.8. Konsep Evaluasi .....	62
2.1.9. Konsep kepemimpinan .....	71
2.1.10. Teori Efektivitas dan Efisiensi .....	76
2.2. Ulasan Karya .....	80
2.3. Kerangka Pemikiran .....	83
2.4. Konsep Oprasional .....	84
2.5. Oprasional Variabel .....	85
<b>BAB III METODE PENELITIAN .....</b>	<b>87</b>
3.1. Tipe Penelitian .....	87
3.2. Pendekatan Penelitian .....	87
3.3. Jenis dan Sumber Data .....	88
3.4. Teknik Pengumpulan Data .....	89
3.5. Teknik Analisa Data .....	89
3.6. Jadwal Penelitian .....	90
<b>BAB IV PEMBAHASAN .....</b>	<b>91</b>
4.1. Analisis Pelaksanaan Pemilukada Calon Tunggal .....	91
4.1.1. Analisis Peraturan Perundang-Undangan .....	91
4.1.2. Evaluasi Pelaksanaan Pemilukada Calon Tunggal .....	98
4.1.3. Studi Perbandingan Pemilihan Kepala Daerah .....	104
4.1.3.1. Pemilukada di Indonesia Dari Masa ke Masa .....	104
4.1.3.2. Pemilihan Kepala Daerah di Berbagai Negara .....	111
4.3. Faktor – Faktor Penyebab Terjadinya Calon Tunggal .....	114
4.2.1. Kota Tebing Tinggi .....	117
4.2.2. Kabupaten Tulang Bawang Barat .....	119
4.2.3. Kabupaten Pati .....	122

4.2.4. Kabupaten Landak .....	124
4.2.5. Kabupaten Buton .....	126
4.2.6. Kabupaten Maluku Tengah .....	127
4.2.7. Kota Jayapura .....	130
4.2.8. Kabupaten Tambrau .....	133
4.2.9. Kota Sorong .....	135
<b>BAB V KESIMPULAN DAN SARAN .....</b>	<b>138</b>
5.1. Kesimpulan .....	138
5.2. Saran .....	138
<b>DAFTAR KEPUSTAKAAN .....</b>	<b>141</b>





## DAFTAR TABEL

Tabel 1.1. Perolehan Suara Calon Tunggal Tahun 2017 .....	16
Tabel 2.1. Operasional Variabel Penelitian .....	86
Tabel 3.1. Jadwal Penelitian .....	90
Tabel 4.1. Tabel Rasio Anggaran Pelaksanaan Pemilukada Calon Tunggal 2017 dengan DPT - Pilih .....	102
Tabel 4.2. Tabulasi Perbandingan Pengisian Jabatan Kepala Daerah .....	107



Dokumen ini adalah Arsip Miik :

Perpustakaan Universitas Islam Riau

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1. Kerangka Pikir Penelitian Calon Tunggal Dalam Pemilu 2014 ..... 84



Dokumen ini adalah Arsip Miik :

Perpustakaan Universitas Islam Riau

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1. Latar Belakang

Indonesia adalah sebuah negara kesatuan yang berbentuk republik<sup>1</sup>. Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sebagaimana dimaksudkan diatas, didirikan dengan tujuan mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur, sebagaimana yang dijelaskan dalam pembukaan konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia bahwa tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia tersebut adalah<sup>2</sup> :

1. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia;
2. Mencerdaskan kehidupan bangsa;
3. Memajukan kesejahteraan umum; dan
4. Ikut melaksanakan ketertiban dunia.

Selanjutnya, guna mencapai tujuan negara sebagaimana disebutkan diatas, maka dibentuklah suatu lembaga yang akan melaksanakan ketatanegaraan yang disebut dengan pemerintah. Pemerintah itu dikepalai oleh seorang Presiden yang dibantu oleh seorang wakil presiden. Selain dibantu oleh wakil presiden, presiden dalam melaksanakan tugasnya juga di bantu oleh menteri yang membidangi

---

<sup>1</sup> Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>2</sup> Alinea Ke-4 Pembukaan (Preamble) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

departemen tertentu. Menteri itu dipilih secara prerogatif oleh presiden itu sendiri sebagaimana dimuat dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945<sup>3</sup>.

Kemudian, pemerintah yang dibentuk memiliki fungsi pemerintahan sebagaimana yang disebutkan oleh Rasyid yaitu untuk menjaga ketertiban dan ketentraman dalam kehidupan masyarakat sehingga setiap warga dapat menjalani kehidupan secara tenang, tentram dan damai. Untuk mancapai tujuan tersebut maka tujuan itu dirumuskan dalam bentuk fungsi pemerintahan yaitu :

1. Fungsi Pengaturan;
2. Fungsi Pelayanan;
3. Fungsi Pembangunan; dan
4. Fungsi Pemberdayaan.

Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara kepulauan terbesar di dunia, hal ini dikarenakan banyaknya pulau – pulau yang ada di Indonesia baik pulau kecil maupun pulau besar. Pulau – pulau yang ada di Indonesia berjumlah sekitar 17.000 yang membentang dari sabang sampai merauke. Dengan jumlah pulau sebanyak itu, tentulah tidak bisa dipungkiri bahwa Indonesia merupakan suatu negara yang sangat luas wilayah-nya.

Selanjutnya, untuk itu maka dibentuklah daerah – daerah guna menjalankan tugas pemerintahan di daerahnya masing – masing. Daerah – daerah yang dibentuk

---

<sup>3</sup> Pasal 17 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

tersebut adalah daerah – daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas daerah kabupaten dan kota, yang tiap – tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang<sup>4</sup>.

Selanjutnya, pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan yang mana pemerintahan daerah itu menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat<sup>5</sup>.

Asas otonomi adalah prinsip dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan otonomi daerah. Sedangkan tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi<sup>6</sup>.

Oleh karena asas pemerintahan sebagaimana yang disebutkan diatas, maka dalam Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dibagi-lah urusan - urusan pemerintahan itu. Urusan – urusan pemerintahan tersebut adalah urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Pasal 18 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>5</sup> Pasal 18 Ayat (2 dan 5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>6</sup> Pasal 1 Ayat (7 dan 11) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>7</sup> Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

*Pertama*, urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat. Adapun urusan – urusan pemerintahan absolut tersebut adalah sebagai berikut<sup>8</sup> :

- a. Politik luar negeri;
- b. Pertahanan;
- c. Keamanan;
- d. Yustisi;
- e. Moneter dan fiskal nasional, dan;
- f. Agama.

*Kedua*, urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Oleh karena itu, maka urusan konkuren ini merupakan dasar pelaksanaan otonomi daerah. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan kepada daerah terdiri dari urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh semua daerah. Sedangkan urusan pemerintahan pilihan adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki daerah<sup>9</sup>.

Kemudian, urusan pemerintahan wajib sebagaimana dimaksud diatas terdiri atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Selanjutnya urusan

---

<sup>8</sup> Pasal 10 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>9</sup> Pasal 9 Ayat (30) dan Pasal 11 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar sebagaimana dimaksud adalah urusan pemerintahan wajib yang sebagian substansinya merupakan pelayanan dasar<sup>10</sup>. Adapun urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar adalah sebagai berikut<sup>11</sup> :

- a. Pendidikan;
- b. Kesehatan;
- c. Pekerjaan umum dan penataan ruang;
- d. Perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
- e. Ketenteraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat, dan;
- f. Sosial.

Sedangkan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar adalah sebagai berikut<sup>12</sup> :

- a. Tenaga kerja;
- b. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- c. Pangan;
- d. Pertanahan;
- e. Lingkungan hidup;
- f. Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- g. Pemberdayaan masyarakat dan desa;
- h. Pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
- i. Perhubungan;
- j. Komunikasi dan informatika;
- k. Koperasi, usaha kecil dan menengah;

---

<sup>10</sup>Pasal 11 Ayat (2 dan 3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>11</sup>Pasal 12 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>12</sup> Pasal 12 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

- l. Penanaman modal;
- m. Kepemudaan dan olahraga;
- n. Statistik;
- o. Persandian;
- p. Kebudayaan;
- q. Perpustakaan, dan
- r. Transmigrasi.

Kemudian, urusan pemerintahan Pilihan sebagaimana dimaksud diatas antara lain meliputi<sup>13</sup> :

- a. Kelautan dan perikanan;
- b. Pariwisata;
- c. Pertanian;
- d. Kehutanan;
- e. Energi dan sumber daya mineral;
- f. Perdagangan;
- g. Perindustrian; dan
- h. Transmigras

*Ketiga*, Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud sebelumnya merupakan urusan yang dilaksanakan oleh gubernur dan bupati/wali kota di wilayah kerja masing-masing dan untuk melaksanakan urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud itu, gubernur dan bupati/walikota dibantu oleh instansi vertikal, dan selanjutnya dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum, gubernur bertanggung jawab kepada presiden melalui menteri dan bupati/walikota

---

<sup>13</sup> Pasal 12 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.



bertanggungjawab kepada menteri melalui gubernur sebagai wakil pemerintah pusat<sup>14</sup>. Adapun urusan pemerintahan umum tersebut terdiri atas<sup>15</sup> :

- a. Pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pelestarian Bhinneka Tunggal Ika serta pemertahanan dan pemeliharaan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. Pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa;
- c. Pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas keamanan lokal, regional, dan nasional;
- d. Penanganan konflik sosial sesuai ketentuan peraturan perundang undangan.
- e. Koordinasi pelaksanaan tugas antarinstansi pemerintahan yang ada di wilayah Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, potensi serta keanekaragaman Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- f. Pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila; dan
- g. Pelaksanaan semua Urusan Pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan Daerah dan tidak dilaksanakan oleh Instansi Vertikal.

Selanjutnya, pemerintahan daerah sebagaimana disebutkan diatas merupakan suatu lembaga pemerintahan yang dipimpin oleh kepala daerah yang disebut gubernur untuk kepala daerah provinsi, bupati untuk kepala daerah kabupaten dan walikota untuk kepala daerah kota yang mana kepala daerah tersebut di pilih secara demokratis<sup>16</sup>.

Demokratis merupakan sebuah kata yang menggambarkan istilah dari demokrasi. Sebagaimana dijelaskan Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa Kemdikbud bahwa Demokrasi adalah suatu bentuk sistem sedangkan Demokratis merupakan sifat dari demokrasi itu sendiri. “Demokratis berarti bersifat demokrasi,

<sup>14</sup>Pasal 25 Ayat (2,3 dan 4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>15</sup>Pasal 25 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>16</sup> Pasal 18 Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

seperti negara yang demokratis ‘negara yang bersifat demokrasi’ atau ‘negara yang bersifat mengutamakan persamaan hak, kewajiban, dan perlakuan bagi semua warga negara’. Dengan demikian, demokrasi dapat disimpulkan sebagai bentuk dan sistem pemerintahan negara, sedangkan demokratis dapat diartikan sebagai sifat negara, misalnya bukan feodalistis ataupun bukan kerajaan<sup>17</sup>.

Kemudian, berdasarkan hukum ataupun aturan main yang diatur dalam rangka pemilihan kepala daerah sebagaimana dijelaskan diatas, hal tersebut tentunya sebagai salah satu penguatan tentang posisi kedaulatan di negara ini yang kedaulatan itu terletak di tangan rakyat sebagaimana diatur dalam pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu *“kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan berdasarkan undang-undang dasar”*<sup>18</sup>.

Walaupun sebenarnya pemilihan kepala daerah yang dilakukan secara demokratis pada dasarnya masih memberikan multi tafsir apakah pemilihan yang demokratis itu dilakukan oleh seluruh warga negara yang memenuhi syarat untuk memilih atau demokratis secara perwakilan di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) provinsi, kabupaten atau kota, namun tetap saja demokratis disini merupakan sebuah penguatan terhadap kedaulatan rakyat itu sendiri, karena pada dasarnya baik itu secara langsung oleh rakyat ataupun melalui dewan perwakilan tetap saja itu adalah rakyat. Namun, sebagai salah satu bentuk atau perwujudan dari demokrasi itu adalah adanya pemilihan umum untuk memilih elit – elit warga

---

<sup>17</sup>[http://badanbahasa.kemendik-bud.go.id-lamanbahasa-petunjuk\\_praktis/357](http://badanbahasa.kemendik-bud.go.id-lamanbahasa-petunjuk_praktis/357) diakses pada tanggal 6 Maret 2019.

<sup>18</sup>Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

negara yang akan memegang amanat rakyat untuk menjalankan roda pemerintahan dalam rangka untuk mencapai tujuan negara sebagaimana dijelaskan sebelumnya.

Pemilihan umum merupakan agenda penting dalam usaha mewujudkan tata pemerintahan yang demokratis, meskipun tidak selamanya pemilihan umum yang demokratis akan menghasilkan pemerintahan yang demokratis, begitu juga sebaliknya. Pemilihan umum merupakan bentuk pernyataan yang sah yang diberikan rakyat kepada individu-individu maupun partai-partai untuk mewakilinya. Dukungan dan penglibatan rakyat dalam pesta demokrasi ini menjadi dasar pengesahan pemerintahan yang terbentuk sesudahnya. Pemilihan umum sebagai sebuah agenda politik dalam prosedural demokrasi jelas akan membawa perubahan pada pelbagai sektor<sup>19</sup>.

Kemudian, karena pengertian substansi yang dimuat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 masih umum, maka dibentuklah Undang-Undang yang khusus mengatur terkait dengan pemilihan kepala daerah yaitu Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Berdasarkan undang-undang tersebut, pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota yang selanjutnya disebut pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah

---

<sup>19</sup>Yusri Munaf, 2015. "Perspektif Pemilih Suku Melayu dalam Pemilihan Umum di Provinsi Riau". Pekanbaru : Marpoyan Tujuh Publishing.

provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota secara langsung dan demokratis<sup>20</sup>. Pemilihan secara langsung dan demokratis disini memiliki makna pemilihan kepala daerah provinsi, kabupaten dan kota dilakukan secara langsung oleh masyarakat secara demokratis.

Pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati serta walikota dan wakil walikota merupakan sesuatu yang harus dilakukan atau diikuti oleh 2 (dua) calon atau lebih. Namun hal tersebut berubah dalam rangka penyempurnaan penyelenggaraan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati serta walikota dan wakil walikota<sup>21</sup>.

Penyempurnaan sebagaimana dimaksudkan adalah merubah peraturan yang mengharuskan dalam perhelatan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati serta walikota dan wakil walikota yang semula harus diikuti minimal 2 (dua) pasangan calon dengan peraturan yang baru maka pemilihan dengan 1 (satu) pasangan calon boleh diselenggarakan pemilihannya dengan syarat pendaftaran yang semula telah ditutup harus dibuka kembali selama dua minggu demi memberikan peluang kepada masyarakat yang ingin diri atau mencalonkan orang lain atau partai politik yang ingin mencalonkan seseorang untuk menjadi

---

<sup>20</sup>Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

<sup>21</sup>Konsideran Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati serta walikota dan wakil walikota.

Selanjutnya, untuk dapat lebih jelasnya adalah pemilihan 1 (satu) pasangan calon dilaksanakan dalam hal memenuhi kondisi<sup>22</sup> :

- a. Setelah dilakukan penundaan dan sampai dengan berakhirnya masa perpanjangan pendaftaran, hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon yang mendaftar dan berdasarkan hasil penelitian pasangan calon tersebut dinyatakan memenuhi syarat;
- b. Terdapat lebih dari 1 (satu) pasangan calon yang mendaftar dan berdasarkan hasil penelitian hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon yang dinyatakan memenuhi syarat dan setelah dilakukan penundaan sampai dengan berakhirnya masa pembukaan kembali pendaftaran tidak terdapat pasangan calon yang mendaftar;
- c. Sejak penetapan pasangan calon sampai dengan saat dimulainya masa kampanye terdapat pasangan calon yang berhalangan tetap, partai politik atau gabungan partai politik tidak mengusulkan calon/pasangan calon pengganti atau calon/pasangan pengganti yang diusulkan dinyatakan tidak memenuhi syarat yang mengakibatkan hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon;
- d. Sejak dimulainya masa kampanye sampai dengan hari pemungutan suara terdapat pasangan calon yang berhalangan tetap, partai politik atau gabungan partai politik tidak mengusulkan calon/pasangan calon pengganti atau calon/pasangan calon pengganti yang diusulkan dinyatakan tidak memenuhi syarat yang mengakibatkan hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon, atau
- e. Terdapat pasangan calon yang dikenakan sanksi pembatalan sebagai peserta pemilihan yang mengakibatkan hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon.

Selanjutnya, pada bulan februari tahun 2017 tepatnya pada tanggal 15 dilaksanakanlah pemilihan umum kepala daerah secara serentak di 101 (seratus satu) daerah diseluruh indonesia baik itu daerah provinsi, kabupaten maupun kota.

Untuk lebih jelasnya, pemilihan umum kepala daerah secara serentak ini

---

<sup>22</sup>Pasal 54C Ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

dilaksanakan di 7 (tujuh) daerah provinsi, 76 (tujuh puluh enam) daerah kabupaten dan 8 (delapan) daerah kota<sup>23</sup>.

Kemudian, dari 101 (seratus satu) daerah yang melaksanakan pemilihan umum kepala daerah tersebut, ada beberapa daerah yang hanya memiliki 1 (satu) pasangan calon (calon tunggal) kepala daerah yang akan mengikuti kontestasi demokrasi tersebut. Daerah yang hanya memiliki 1 (satu) pasangan calon (calon tunggal) kepala daerah sebagaimana yang penulis sebutkan di atas berjumlah 9 (sembilan) daerah<sup>24</sup>. Kondisi yang demikian itu tentunya merupakan implikasi dari peraturan<sup>25</sup> yang mengamanahkan untuk tetap dilaksanakannya pemilihan umum kepala daerah walau hanya diikuti oleh 1 (satu) pasangan calon kepala daerah untuk berkontestasi dalam pemilihan.

Pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah dengan hanya diikuti oleh 1 (satu) pasangan calon kepala daerah tentunya merupakan suatu hal yang baru terjadi dalam demokrasi di Indonesia. Pemilihan dengan hanya diikuti 1 (satu) pasangan calon sebelumnya tidak pernah terjadi dalam kancah perpolitikan kekinian<sup>26</sup> di Indonesia.

Namun, oleh karena peraturan yang baru telah ditetapkan oleh pemerintah, hal tersebut tentunya haruslah tetap diselenggarakan walau memang terasa asing

---

<sup>23</sup>[www.kpu.go.id](http://www.kpu.go.id). diakses pada tanggal 19 Juli 2017.

<sup>24</sup>[www.kpu.go.id](http://www.kpu.go.id). diakses pada tanggal 19 Juli 2017.

<sup>25</sup>Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

<sup>26</sup>Sebelum adanya perubahan demokratisasi politik didalam rangka pemilihan kepala daerah (yang semula pemilihan dilaksanakan dengan perwakilan atau juga dengan penunjukan langsung dari pemerintah pusat hingga kini kepala daerah dipilih langsung secara umum oleh masyarakat).

dan mungkin pelaksanaan dengan hanya ada 1 (satu) pasangan calon yang berkompetisi tersebut terasa aneh bagi kita. Kemudian, karena pemilihan umum kepala daerah dengan hanya diikuti oleh 1 (satu) pasangan calon (calon tunggal) ini merupakan sesuatu yang baru terjadi, maka Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai penyelenggara pemilihan umum kepala daerah ini tentunya harus menetapkan bagaimana tatacara pemilihan yang akan dilaksanakan itu.

Sebelum tahun 2005, kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat melalui Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah atau disingkat Pilkada. Pilkada pertama kali diselenggarakan pada bulan Juni 2005. Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, pilkada dimasukkan dalam rezim pemilu, sehingga secara resmi bernama Pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah atau disingkat Pemilukada. Pemilihan kepala daerah pertama yang diselenggarakan berdasarkan undang-undang ini adalah Pilkada DKI Jakarta 2007. Pada tahun 2011, terbit undang-undang baru mengenai penyelenggara pemilihan umum yaitu Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011. Di dalam undang-undang ini, istilah yang digunakan adalah Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> <https://news.detik.com/berita/1961693/dulu-pilkada-lalu-pemilukada-kini-pilgub> diakses pada tanggal 09 Mei 2018.

Ada beberapa alasan yang menjadi penyebab terjadinya calon tunggal dalam suatu perhelatan pemilihan umum kepala daerah diantaranya adalah, *Pertama*<sup>28</sup>, adanya sentral pengaruh dalam diri seseorang yang menyebabkan orang lain enggan untuk melawannya dalam kontestasi politik di daerah tersebut. Hal ini dikarenakan orang lain yang akan melawannya sangat kecil kemungkinannya untuk bisa memenangkan perhelatan pemilihan umum kepala daerah tersebut.

*Kedua*<sup>29</sup>, adanya upaya yang dilakukan oleh seseorang calon untuk memborong seluruh partai politik yang ada di daerahnya. Sehingga hal tersebut membuat calon lain tidak mendapatkan perahu (partai politik) untuk sebagai syarat pencalonannya. Hal ini memang bukan menjadi alasan yang sangat kuat mengingat salin jalur partai politik, seorang calon juga bisa mendapftarkan diri melalui jalur independen. Namun, yang menjadi kendala dalam pencalonan melalui jalur independen ini adalah mengumpulkan syarat dukungan dari masyarakat berupa Kartu Tanda Penduduk (KTP) sebanyak 7-10 % dari jumlah Daftar Pemilih yang ada di daerah tersebut. Jumlah yang demikian besar itu tentunya sangat menyulitkan bagi para calon kepala daerah yang ingin maju dalam kontestasi melalui jalur independen.

*Ketiga*<sup>30</sup>, tingginya syarat perolehan kursi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yakni 20% kursi DPRD menyebabkan rata-rata partai politik tidak bisa mengusulkan calonnya sendiri karena tidak memenuhi syarat perolehan kursi

---

<sup>28</sup><https://m.republika.co.id>. Diakses pada tanggal 19 Juli 2017.

<sup>29</sup><https://m.republika.co.id>. Diakses pada tanggal 19 Juli 2017.

<sup>30</sup><https://m.cnnindonesia.com>. Diakses pada tanggal 19 Juli 2017.



tersebut. Oleh karenanya, partai politik harus berkoalisi dengan partai politik lain untuk mengusung seorang calon kepala daerah.

Selanjutnya, berdasarkan keputusan Komisi Pemilihan Umum (KPU) selaku penyelenggara hajatan demokrasi dalam bentuk pemilihan umum kepala daerah serentak ini, ditetapkanlah tatacara pemilihan umum kepala daerah calon tunggal tersebut yaitu dengan *“Pemberian suara pemilihan 1 (satu) pasangan calon dilakukan dengan cara mencoblos 1 (satu) kali pada kolom pilihan setuju atau tidak setuju”*<sup>31</sup>.

Sebagaimana yang telah penulis uraikan sebelumnya, bahwa dalam pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah serentak tahap kedua yang dilaksanakan di Indonesia pada 15 Februari 2017 bahwa dari 101 daerah yang melaksanakan pemilihan, terdapat 9 daerah yang melakukan pemilihan dengan kondisi pemilihan yang hanya diikuti oleh 1 pasangan calon kepala daerah atau biasa dikatakan dengan istilah *“Calon Tunggal”*.

Selanjutnya, dari 9 (sembilan) daerah yang melakukan pemilihan dengan kondisi calon tunggal tersebut berdasarkan hasil pemilihannya semua kontestasi itu dimenangkan oleh calon tunggal yang berkompetisi (tanpa ada kotak kosong yang menang)<sup>32</sup>. Kemenangan calon tunggal dalam pemilihan umum kepala daerah serentak itupun cenderung raihan persentasenya yang cukup besar.

---

<sup>31</sup>Pasal 18 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 14 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Dengan Satu Pasangan Calon.

<sup>32</sup>[www.kpu.go.id](http://www.kpu.go.id), diakses pada tanggal 19 Juli 2017.

Untuk melihat secara lebih jelas perolehan dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dengan calon tunggal yang dilaksanakan pada 15 Februari 2017 maka dapat dilihat pada tabel berikut ini :

**Tabel 1.1 : Perolehan Suara Calon Tunggal Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Serentak di Indonesia Pada Tahun 2017.**

No	Nama Daerah	Nama Pasangan Calon	Perolehan Suara	Persentase
1	Kota Tebing Tinggi (Sumatera Utara)	Ir. H. Umar Zunaidi Hasibuan, MM Ir. H. Oki Doni Siregar	41.937	71,39%
2	Kab. Tulang Bawang Barat (Lampung)	Umar Akmad, SP Fauzi Hasan, SE., MM	167.512	96,75%
3	Kab. Pati (Jawa Tengah)	H. Haryanto, SH., MM., M.Si H. Saiful Arifin	519.627	74,51%
4	Kab. Landak (Kalimantan Barat)	Dr. Karolin Margret Natasa Herculanus Heriadi, SE	226.378	96,72%
5	Kab. Buton (Sulawesi Tenggara)	Samsu Umar Abdul Samiun, SH Drs. La Bakry, M.Si	27.512	55,08%
6	Kab. Maluku Tengah (Maluku)	Tuasikal Abua, SH Martlatu L. Leleury,SE	147.920	70,78%
7	Kota Jayapura (Papua)	Dr. Drs. Benhur Tomi Mano, MM Ir. H. Rustan Saru, MM	115.996	84,34%
8	Kab. Tambrauw (Papua Barat)	Gabriel Asem, SE., M.Si Mesak Metusala Yekwam,SH	14.608	90,06%
9	Kota Sorong (Papua Barat)	Drs. EC. Lamberthus Jitmau, MM Dr. Hj. Pahima Iskandar	73.974	78,,09%

Sumber : *Data olahan penulis dari [www.kpu.go.id](http://www.kpu.go.id)*

Selanjutnya, Undang-Undang sebagai sebuah produk kebijakan pemerintahan, setelah dilaksanakan tentu ada kepentingan melakukan evaluasi kebijakan pemerintahan tersebut. Hal ini dikarenakan sebuah kebijakan yang bertujuan untuk menyelesaikan sebuah permasalahan – permasalahan sosial

maupun pemerintahan, tentu memerlukan penilaian tingkat keberhasilan setelah dilaksanakannya kebijakan tersebut. Sebagaimana dikatakan Winarno<sup>33</sup> dalam bukunya bahwa evaluasi kebijakan merupakan tahap akhir dalam proses kebijakan.

Nah, oleh karena Undang-Undang tentang pemilihan kepala daerah ini merupakan sebuah kebijakan pemerintahan yang sudah dilaksanakan dan seperti dijelaskan diatas, maka penulis berpendapat ada kepentingan bagi kita sebagai warga negara melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan kebijakan pemerintah ini apakah sudah berjalan sebagaimana mestinya dan sesuai dengan yang diharapkan.

Berdasarkan data hasil pemilihan umum kepala daerah serentak dengan kondisi calon tunggal sebagaimana terlihat pada tabel perolehan suara diatas, dapat dilihat bahwa semua calon tunggal yang melawan kotak kosong memenangkan kontestasi demokrasi dalam bentuk pemilihan umum kepala daerah dengan kondisi calon tunggal dengan kemenangan yang cenderung mutlak. Kemudian dengan analisis terkait konsepsi kebijakan yang telah penulis uraikan diatas, maka dalam hal ini penulis dapat merumuskan sebuah masalah yaitu ***“Bagaimana Pelaksanaan Kebijakan Pemerintah Terhadap Calon Tunggal Dalam Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota di Indonesia”***.

---

<sup>33</sup>Budi Winarno. 2012. *“Kebijakan Publik. Teori, Proses dan Studi Kasus”*. Yogyakarta : CAPS.

## 1.2. Identifikasi Masalah

Berdasarkan fenomena hasil pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah serentak tahun 2017 sebagaimana yang dijelaskan diatas, maka dapat diidentifikasi masalah sebagaimana berikut ini :

1. Bahwa fenomena yang terjadi dalam pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah serentak tahun 2017 dengan kondisi calon tunggal yang terjadi dalam pemilihan itu bahwa semua calon tunggal mengalahkan kotak kosong sebagai lawannya dengan kecenderungan menang mutlak; dan
2. Adanya penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah dengan kondisi calon tunggal perlu dikaji efektifitas dan efisiensinya dalam konteks pemilihan umum kepala daerah.

## 1.3. Rumusan Masalah

Dalam rencana karya tulis dalam bentuk tesis ini, sebagaimana yang telah penulis uraikan sebelumnya, bahwa fenomena yang terjadi dalam pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah serentak tahun 2017 dengan kondisi calon tunggal yang terjadi di 9 (sembilan) daerah yaitu tidak satupun kotak kosong yang menjadi penantang calon tunggal dalam pemilihan umum kepala daerah yang mampu mengalahkan calon tunggal dalam pemilihan yang dilakukan. Oleh karena penulis seperti mana diatas telah menetapkan rumusan masalah, maka dalam rencana penelitian ini penulis membatasi domain substansial karya tulis ini hanya pada

mencari tahu *“Bagaimana Pelaksanaan Kebijakan Pemerintah Terhadap Calon Tunggal Dalam Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota di Indonesia”*.

#### **1.4. Batasan Masalah**

Sebagaimana dengan identifikasi masalah dan rumusan masalah yang telah penulis uraikan diatas, maka dalam penelitian ini penulis membatasi permasalahan karya tulis ini bagaimana pelaksanaan kebijakan pemerintah terkait dengan calon tunggal dalam pemilihan gubernur, bupati dan walikota di indonesia dengan kondisi calon tunggal yang dilaksanakan pada bulan Februari tahun 2017.

Selain daripada itu, dalam penelitian ini juga nantinya akan di ulas bagaimana pola calon tunggal dalam sebuah negara demokrasi di beberapa negara di luar indonesia. Hal ini menurut peneliti menjadi penting untuk menjadi sebuah studi perbandingan konsep ideal dalam pelaksanaan demokrasi dengan kondisi calon tunggal dalam pemilihan kepala daerah.

#### **1.5. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

##### **1.5.1. Tujuan Penelitian**

Sebuah penelitian tentunya memiliki tujuan dalam melaksanakannya, sebab tanpa tujuan pastinya penelitian yang dilakukan tidak akan memiliki arah yang jelas dan hal itu memberikan kemungkinan penelitian tersebut tidak akan berujung. Kemudian, berdasarkan pokok masalah dan fenomena yang telah peneliti diuraikan di atas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah *“untuk mengetahui pelaksanaan kebijakan pemerintah terhadap calon tunggal dalam*

*pemilihan gubernur, bupati dan walikota di indonesia”* khususnya yang dilaksanakan pada 15 Februari 2017.

### **1.5.2. Kegunaan Penelitian**

Kegunaan penelitian merupakan suatu keharusan dalam sebuah penelitian. Sebab, penelitian yang dilakukan tentulah harus berguna baik secara praktis maupun teoritis. Oleh karenanya, penelitian tidak memiliki daya guna tentunya tidak perlu untuk dilakukan.

Kemudian, setelah menyelesaikan penelitian ini, maka hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat – manfaat yang baik bagi seluruh pembaca. Adapun manfaat – manfaat tersebut adalah sebagai berikut :

#### **1. Manfaat Teoritis**

Karya tulis dalam bentuk tesis ini diharapkan dapat menjadi salah satu bahan pengembangan ilmu pemerintahan dan dapat menjadi referensi bagi karya tulis selanjutnya khususnya dalam bidang ilmu pemerintahan.

#### **2. Manfaat Praktis**

Dari karya tulis ini penulis mengharapkan akan terjawab bagaimana *“Efektivitas dan Efisiensi”* yang dihasilkan setelah melaksanakan Pemilihan Umum Kepala Daerah di Indonesia Dengan Kondisi Calon Tunggal.

#### **3. Manfaat Akademis**

Diharapkan dengan karya tulis ini, kedepannya akan dapat memberikan rekomendasi kepada seluruh unsur yang terkait dengan pemilihan umum kepala daerah apakah harus tetap meneruskan pola yang diterapkan saat ini atau bahkan akan merubah pola yang akan digunakan dikemudian hari.

## BAB II

### KAJIAN KEPUSTAKAAN

#### 2.1. Konsep Teori

Konsep teori atau kajian kepustakaan dalam sebuah penelitian sangatlah penting. Hal ini dikarenakan teori sebagai sebuah konsepsi yang sudah teruji sangat berguna untuk dapat mengarahkan sebuah penelitian demi mencapai objektivitas hasil penelitian tersebut. Maka dalam penelitian dengan judul *“Evaluasi Pelaksanaan Kebijakan Pemerintah Terhadap Calon Tunggal Dalam Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota di Indonesia”* peneliti menggunakan beberapa konsep teoritis guna mengupas permasalahan sebagaimana yang telah peneliti jelaskan diawal untuk mencapai atau mendapatkan hasil penelitian yang objektif sebagaimana tujuan yang peneliti maksudkan.

##### 2.1.1. Konsep Pemerintahan

Dari Ensiklopedia Pemerintahan dan Kewarganegaraan digambarkan mengenai kronologi pemerintahan yang dimulai dari tahun 8.000 sebelum masehi sampai dengan sekarang. Pada awal peradaban manusia yang semula menjadi pemburu dan peramu, kemudian beralih dengan memelihara ternak dan bercocok tanam. Mereka dari kelompok pengembara menjadi kelompok yang menetap, yang

kemudian terbentuklah pemerintahan primitif untuk mengelola pertahanan bersama menghadapi serangan binatang buas maupun musuh dari kelompok lain<sup>34</sup>.

Kemudian dijelaskan pula bahwa masyarakat agraris di lembah sungai Mesopotamia, Indus (India) dan Yangtse (China) yang memporori terbentuknya birokrasi pemerintahan, yang kemudian menyebar ke Mesir dan Yunani. Demikian seterusnya sampai kemudian tiba pada sistem pemerintahan modern desawa ini. Dari ensiklopedia ini maka dapat ditarik pemahaman bahwa gejala dan peristiwa pemerintahan muncul terlebih dahulu baru kemudian muncul gejala dan peristiwa politik yang berkembang pada tahun 700 sampai 550 sebelum masehi di Yunani Kuno, walaupun pada pemahaman para ahli dewasa ini bahwa pemerintahan merupakan bagian dari politik<sup>35</sup>.

Pemerintahan dalam suatu negara tentunya harus diselenggarakan dengan baik dan bersih (*Good and Clean*) dan untuk mendapatkan hal tersebut tentunya harus dilakukan dengan cara – cara yang baik. Sebagaimana menurut Ndraha Pemerintahan yang baik dan bersih dapat dicapai melalui penerapan prinsip - prinsip tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*). Hal terpenting yang perlu dilakukan terkait dengan kinerja birokrasi pemerintahan adalah bagaimana mengurangi dan menghilangkan penyalahgunaan kewenangan dalam birokrasi serta bagaimana menciptakan etika birokrasi dan budaya kerja yang baik<sup>36</sup>. Sedangkan Fahmal mengatakan bahwa pemerintahan yang bersih (*clean government*) adalah

---

<sup>34</sup>Sadu Wasistiono & Fernandes Simanungsong, *Metodologi Ilmu Pemerintahan (Edisi Revisi yang Diperluas)*, (Bandung, IPDN Press, 2015), hlm. 86.

<sup>35</sup>Sadu Wasistiono & Fernandes Simanungsong, loc.cit.

<sup>36</sup>Azam Awang & Mendra Wijaya, *Ekologi Pemerintahan*. (Pekanbaru, Alaf Riau, 2012), hlm. 50.



bagian yang integral dari pemerintahan yang baik (*good governance*) dan pemerintahan yang bersih tidak dapat dipisahkan dengan pemerintahan yang baik.<sup>37</sup>

Kemudian, dalam melaksanakan kewenangan pemerintahan, tentunya tidak dapat dipisahkan dari fungsi pemerintahan yang ada. Dalam hal ini Ndraha melihat perkembangan fungsi pemerintahan kiranya dapat dilihat melalui padangan lain, dimana pemerintah adalah segenap alat perlengkapan Negara atau lembaga - lembaga kenegaraan yang berfungsi sebagai alat untuk mencapai tujuan negara. Selanjutnya, Ndraha mengatakan pemerintahan adalah gejala sosial, artinya terjadi di dalam hubungan antar anggota masyarakat, baik individu dengan individu, kelompok dengan kelompok, maupun antar individu dengan kelompok<sup>38</sup>. Oleh karena berdasarkan pengertian tersebut untuk menghindari gejala sosial yang negatif antar unsur – unsur sosial tersebut perlu dibentuk suatu organisasi bagi unsur – unsur tersebut. Hal itu penting agar unsur pemerintah dapat mengatur ataupun memerintah setiap unsur sosial yang diatur atau yang diperintah. Hal ini sebagaimana yang dikatakan oleh Max Iver bahwa pemerintahan sebagai sebuah organisasi dari kelompok orang yang memiliki kekuasaan, dimana melalui kekuasaan tadi manusia dapat di perintah.<sup>39</sup>

Menurut Syafi'ie pemerintahan adalah suatu ilmu dan seni<sup>40</sup>. Dikatakan seni karena beberapa banyak pemimpin pemerintahan yang tanpa pendidikan

---

<sup>37</sup>Azam Awan & Mendra Wijaya, *Ibid.*, hlm. 51.

<sup>38</sup>Muhadam Labolo, *Memahami Ilmu Pemerintahan: Suatu Kajian, Teori, Konsep, dan Pengembangannya*. (Jakarta, Rajawali Press, 2013), hlm. 33.

<sup>39</sup>Muhadam Labolo, *Ibid*, hlm. 28.

<sup>40</sup>Inu Kencana Syafi'ie, *Ilmu Pemerintahan* Edisi Revisi Kedua, (Bandung, Mandar Maju, 2013), hlm. 11

pemerintahan, adalah karena memenuhi syarat-syaratnya yaitu dapat dipelajari dan dianjurkan memiliki objek baik objek material maupun formal, universal sifatnya sistematis serta spesifik. Tugas - tugas pokok pemerintahan, tujuan utama di bentuk pemerintahan adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban di dalam masyarakat bisa menjalankan kehidupan secara wajar, pemerintahan modern pada hakekatnya adalah pelayanan masyarakat, menciptakan kondisi memungkinkan setiap masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreatifitasnya demi kemajuan bersama.<sup>41</sup>

Selanjutnya menurut Salam pemerintahan adalah sekelompok orang yang diberi suatu kekuasaan legal oleh masyarakat setempat untuk melaksanakan pengaturan atas interaksi yang terjadi dalam pergaulan masyarakat (baik individu dengan individu, individu dengan lembaga pemerintah, lembaga pemerintah dengan individu) untuk memenuhi kebutuhan dan keperluan hidupnya sehari-hari sehingga interaksi tersebut dapat berjalan secara harmonis.<sup>42</sup>

Pemerintahan secara arti sempit meliputi lembaga yang mengurus pelaksanaan roda pemerintahan (disebut eksekutif), sedangkan pemerintahan dalam arti luas selain eksekutif termasuk juga lembaga yang membuat peraturan perundang-undangan (disebut legislatif) dan yang melaksanakan peradilan disebut yudikatif.<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup>Ryas Rasyid, *Makna Pemerintahan (Tinjauan Dari Segi Etika dan Kepemimpinan)*. Jakarta, PT. (Mutiara Sumber Widia 2002). hlm. 14.

<sup>42</sup>Dharma Setyawan Salam, *Manajemen Pemerintahan Indonesia*. (Jakarta, Djambatan, 2007). hlm. 35.

<sup>43</sup>Inu Kencana Syafi'ie, *Pengantar Ilmu Pemerintahan, Edisi Revisi*, (Bandung : Mandar Maju, 2009), hlm. 20.

Adapun dalam sistem pemerintahan yang lebih maju, Labolo menyatakan bahwa pemerintah yang berdaulat ditandai oleh pemisahan tugas oleh badan eksekutif, legislatif dan yudikatif. Badan eksekutif memainkan peranan penting dan secara umum domain dalam mengimplementasikan peraturan pada masyarakat. Kemudian badan legislatif bertugas memproduksi peraturan sebagai landasan formal yang mengikat secara keseluruhan. Sedangkan badan yudikatif bertanggung-jawab untuk menjaga, menafsirkan, serta mengawal jalannya peraturan berdasarkan kasus yang diterapkan.<sup>44</sup>

Selanjutnya, pemerintahan juga dapat diartikan sebagai semua kegiatan yang terorganisir. Hal ini sebagaimana yang dikatakan oleh Budiardjo bahwa pengertian pemerintahan dapat juga berarti segala kegiatan yang terorganisir yang bersumber kepada kedaulatan dan kemerdekaan, berlandaskan dasar negara. Rakyat atau penduduk dan wilayah suatu negara memiliki tujuan untuk mewujudkan negara berdasarkan konsep dasar negara tersebut. Selanjutnya konsep-konsep tercapainya negara dalam ilmu politik adalah negara (*state*), kekuasaan (*power*), pengambilan keputusan (*decision making*), kebijakan (*policy*) dan pengambilan (*distribution*), atau alokasi (*allocation*)<sup>45</sup>.

Dalam konteks pembicaraan tentang apa yang dikatakan oleh Budiardjo bahwa pemerintahan itu adalah semua kegiatan yang terorganisir, maka dalam pelaksanaan atau penyelenggaraan pemerintahan tersebut ada aturan main yang

---

<sup>44</sup>Muhadam Labolo, *Memahami Ilmu Pemerintahan: Suatu Kajian, Teori, Konsep, dan Pengembangannya*. (Jakarta, Rajawali Press, 2013), hlm. 21.

<sup>45</sup>Miriam Budiardjo, *Dasar – Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 75.

harus ditaati. Sebagaimana dikatakan oleh Poedjosewodjo<sup>46</sup> bahwa Hukum Administrasi Negara (disebut juga Hukum Tata Pemerintahan) sebagai keseluruhan aturan hukum yang menentukan cara bagaimana negara sebagai penguasa menjalankan usaha – usaha untuk memenuhi tugas – tugas, atau cara bagaimana penguasa itu seharusnya bertingkah-laku dalam mengusahakan tugas-tugasnya.

Hal itu sejalan dengan apa yang dikatakan seorang sarjana hukum Belanda yakni Logemann<sup>47</sup> bahwa Hukum Administrasi Negara (Hukum Tata Pemerintahan) ialah serangkaian kaidah hukum yang menyelidiki hubungan – hubungan hukum khusus yang ditimbulkan untuk memungkinkan para pejabat didalam menjalankan tugas kemasyarakatannya yang khusus.

### 2.1.2. Konsep Trias Politika

Politik pada umumnya dapat diartikan sebagai sebuah usaha untuk menentukan peraturan - peraturan yang dapat diterima baik oleh sebagian besar warga, untuk membawa masyarakat ke arah kehidupan bersama yang harmonis. Usaha untuk menggapai *the good life* ini menyangkut berbagai macam – macam kegiatan yang antara lain menyangkut proses penentuan tujuan dari sistem, serta cara – cara dalam melaksanakan tujuan itu<sup>48</sup>.

Maka oleh karena itu, politik merupakan suatu usaha untuk mencapai suatu masyarakat yang lebih baik daripada yang dihadapinya. Merkl memandang

---

<sup>46</sup>Yusri Munaf, 2016. “*Hukum Administrasi Negara*”. Pekanbaru : Marpoyan Tujuh Pubishing.

<sup>47</sup>Yusri Munaf, 2016. “*Hukum Administrasi Negara*”. Pekanbaru : Marpoyan Tujuh Pubishing.

<sup>48</sup>Miriam Budiardjo, *Dasar – Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 15.

“Politics, at its best is a noble quest for a good order and justice” yang maknanya bahwa Politik dalam bentuk yang paling baik adalah usaha untuk mencapai suatu tatanan sosial yang baik dan berkeadilan.

Selanjutnya, Hague mengatakan bahwa politik adalah kegiatan yang menyangkut cara bagaimana kelompok – kelompok mencapai keputusan – keputusan yang bersifat kolektif dan mengikat melalui usaha untuk mendamaikan perbedaan – perbedaan diantara anggota - anggotanya<sup>49</sup>. Sedangkan menurut Heywood bahwa politik adalah kegiatan suatu bangsa yang bertujuan untuk membuat, mempertahankan dan mengamandemen peraturan – peraturan umum yang mengatur kehidupannya, yang berarti tidak dapat terlepas dari gejala konflik dan kerjasama. Politik dalam suatu negara (state) berkaitan dengan masalah kekuasaan (*power*) pengambilan keputusan (*decission Making*), kebijakan publik (*public policy*) dan alokasi atau distribusi (*allocation or distribution*)<sup>50</sup>.

Dalam sistem demokrasi ada sebuah konsep yang sangat berpengaruh dalam kekuasaan kenegaraan. Konsep itu adalah konsep trias politika. Konsep ini, merupakan ide pokok dalam demokrasi barat, yang mulai berkembang di eropa pada abad XVII. Trias politika adalah anggapan bahwa kekuasaan negara terdiri dari tiga macam kekuasaan yang diatur dalam konstitusi. Tiga kekuasaan tersebut adalah kekuasaan Legislatif, Eksekutif, dan Yudikatif.<sup>51</sup>

---

<sup>49</sup>Miriam Budiardjo, *Dasar – Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 15.

<sup>50</sup>Miriam Budiardjo, *Dasar – Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 75.

<sup>51</sup><http://bewey92.blogspot.co.id.html> , diakses pada tanggal 21 November 2017.

Trias politika merupakan sesuatu yang menjadi representasi dari pembagian kekuasaan. Sebagai contoh yang ada di Indonesia, kekuasaan eksekutif diimplementasikan dalam bentuk lembaga negara yang disebut sebagai lembaga kepresidenan yang dipimpin oleh seorang presiden, kekuasaan legislatif diimplementasikan dalam lembaga negara yang bernama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan kekuasaan yudikatif diimplementasikan dalam bentuk lembaga negara yang disebut dengan Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK). Setidaknya begitulah yang dikemukakan oleh Yusri Munaf dalam bukunya<sup>52</sup>.

Selanjutnya, Montesquieu selaku tokoh konsep trias politika ini berpendapat bahwa konsep ini dimaksudkan untuk memelihara kebebasan politik dan tidak akan terwujud kecuali bila terdapat keamanan masyarakat dalam negeri. Montesquieu juga mengatakan bahwa seseorang akan cenderung untuk mendominasi kekuasaan dan merusak keamanan masyarakat tersebut bila kekuasaan terpusat pada satu tangan. Oleh karenanya Montesquieu berpendapat bahwa agar pemusatan kekuasaan tidak terjadi, haruslah ada pemisahan kekuasaan yang akan mencegah adanya dominasi satu kekuasaan terhadap kekuasaan lainnya<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup>Munaf, Yusri. *Konstitusi dan Kelembagaan Negara*, (Pekanbaru, Marpoyan Tujuh Publishing, 2014), hlm. 7.

<sup>53</sup>Miriam Budiardjo, *Dasar – Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 107.

Kemudian, ahli lain juga memberikan pandangannya tentang trias politika. Jhon Locke dalam pandangannya membedakan atau membagi trias politika menjadi tiga kekuasaan, yaitu<sup>54</sup> :

- a. Kekuasaan legislatif, yakni kekuasaan yang memiliki tugas membuat peraturan dan undang-undang;
- b. Kekuasaan eksekutif, yakni kekuasaan yang memiliki tugas melaksanakan undang-undang yang didalamnya termasuk kekuasaan mengadili; dan
- c. Kekuasaan federatif, yakni kekuasaan yang memiliki tugas meliputi segala tindakan untuk menjaga keamanan negara dalam hubungan dengan negara lain.

Sedangkan Montesquieu sedikit berbeda dengan apa yang dikemukakan oleh Jhon Locke. Menurutny, kekuasaan federatif itu tidak ada, yang ada adalah kekuasaan yudikatif. Untuk lebih jelasnya adalah sebagai berikut<sup>55</sup> :

- a. Kekuasaan legislatif, memiliki tugas yang sama seperti pendapat Jhon Locke yaitu bertugas membuat undang-undang;
- b. Kekuasaan eksekutif, memiliki tugas yang sama dengan pendapat Jhon Locke yaitu bertugas menjalankan undang-undang. Tetapi Montesquieu memasukkan kekuasaan federatif menjadi bagian dari tugas eksekutif; dan

---

<sup>54</sup>Munaf, Yusri. *Konstitusi dan Kelembagaan Negara*, (Pekanbaru, Marpoyan Tujuh Publishing, 2014), hlm. 39.

<sup>55</sup>Munaf, Yusri. *Konstitusi dan Kelembagaan Negara*, (Pekanbaru, Marpoyan Tujuh Publishing, 2014), hlm. 40.

- c. Kekuasaan yudikatif, bertugas untuk mengadili atas pelanggaran undang-undang.

### 2.1.3. Konsep Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Kebijakan desentralisasi tidak saja membicarakan pemindahan kekuasaan atau urusan dan atau administrasi, namun desentralisasi juga secara lebih luas meliputi pembicaraan terkait dengan proses perencanaan, pembuatan keputusan dan pertanggungjawabannya. Hal ini sebagaimana dikatakan oleh Cheema dan Rondinelli mendefinisikan desentralisasi sebagai *“the transfer of planning, decision making, or administrative authority from the central government to its field organizations, local government or non-government organizations”*. Defenisi tersebut menjelaskan bahwa kebijakan desentralisasi adalah tidak semata-mata sebuah pemindahan urusan atau administrasi, malah lebih luas, ia juga meliputi proses perencanaan, pembuatan keputusan dan pertanggungjawaban<sup>56</sup>.

Selanjutnya, Syafiie dalam bukunya ilmu pemerintahan megatakan azas desentralisasi adalah azas penyerahan sebagian urusan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri<sup>57</sup>. Adapun Smith melihat bahwa desentralisasi sebagai penurunan kewenangan dari kantor pusat di ibukota negara kepada kantor di ibukota provinsi<sup>58</sup>. Sejalan dengan itu, Edmond mendefinisikan desentralisasi sebagai

---

<sup>56</sup>Agus Yusoff dan Andi Yusran, *Desentralisasi di Indonesia, Dari Otonomi Luas ke Otonomi Terpimpin*, (Pekanbaru, Suska Press & ReD-PoST Press, 2007), hlm. 32.

<sup>57</sup>Inu Kencana Syafi'ie, *Ilmu Pemerintahan* (Bandung, Mandar Maju, 2007), hlm. 128.

<sup>58</sup>Agus Yusoff dan Andi Yusran, *Desentralisasi di Indonesia, Dari Otonomi Luas ke Otonomi Terpimpin*, (Pekanbaru, Suska Press & ReD-PoST Press, 2007), hlm. 39.



proses dimana kewenangan pembuatan keputusan yang bersifat keuangan dan administrasi diserahkan kepada unit subnasional atau unit – unit pemerintah pusat<sup>59</sup>.

Dari pendapat Cheema dan Rondinelli, Smith serta Edmond tersebut, Yusoff dan Yusran merumuskan bahwa desentralisasi adalah suatu pengalihan kewenangan dan tanggungjawab dari pemerintah pusat kepada unit – unit lokal dibawahnya baik lembaga pemerintah maupun lembaga bukan pemerintah (NGOs)<sup>60</sup>.

Dalam konteks hukum indonesia, desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan dari tingkat atas ke tingkat bawahnya. Hal ini sebagaimana dijelaskan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia<sup>61</sup>.

Selanjutnya desentralisasi dibagi menjadi tiga bentuk. Sebagaimana dikatakan Bird dan Wallich bahwa desentralisasi memiliki tiga bentuk, yaitu dekonsentrasi, delegasi dan desentralisasi (devolusi)<sup>62</sup>. Mereka menyatakan “Deconcentration refers to dispersion of responsibilities within the central

---

<sup>59</sup>Agus Yusoff dan Andi Yusran, *Desentralisasi di Indonesia, Dari Otonomi Luas ke Otonomi Terpimpin*, (Pekanbaru, Suska Press & ReD-PoST Press, 2007), hlm. 39.

<sup>60</sup>Agus Yusoff dan Andi Yusran, *Desentralisasi di Indonesia, Dari Otonomi Luas ke Otonomi Terpimpin*, (Pekanbaru, Suska Press & ReD-PoST Press, 2007), hlm. 33.

<sup>61</sup>Pasal 1 ayat (8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>62</sup>Agus Yusoff dan Andi Yusran, *Desentralisasi di Indonesia, Dari Otonomi Luas ke Otonomi Terpimpin*, (Pekanbaru, Suska Press & ReD-PoST Press, 2007), hlm. 34.

government structure from the center to regional “branch offices”, and differs from “delegation” in which local government may execute certain functions on behalf of the central government (and the accountable to it for their performance), and “decentralization” in which full decision making and implementation authority is transferred to local government, which is accountable only to its own constituent”.

Terkait dengan pembagian bentuk desentralisasi sebagaimana dijelaskan diatas juga diamini oleh United Nations Development Programs (UNDP). UNDP yang merupakan badan pembangunan dunia, juga membedakan jenis desentralisasi kepada tiga bentuk yaitu, Desentralisasi Politik, Desentralisasi Administrasi dan Desentralisasi Keuangan (Fiskal)<sup>63</sup>.

*Pertama*, desentralisasi politik diartikan sebagai pengalihan otoritas kepada masyarakat atau lembaga perwakilannya dalam proses perumusan dan implementasi undang-undang publik, dengan alasan bahwa undang-undang publik yang terbuka akan lebih baik dan relevan dengan kebutuhan publik jika dibandingkan dengan undang-undang publik yang ditentukan oleh pemerintah pusat<sup>64</sup>.

*Kedua*, desentralisasi administrasi adalah bentuk pengalihan otoritas, pertanggungjawaban, pembiayaan dan pengelolaan dalam pelayanan publik dari

---

<sup>63</sup>Agus Yusoff dan Andi Yusran, *Desentralisasi di Indonesia, Dari Otonomi Luas ke Otonomi Terpimpin*, (Pekanbaru, Suska Press & ReD-PoST Press, 2007), hlm. 35.

<sup>64</sup>Agus Yusoff dan Andi Yusran, *Desentralisasi di Indonesia, Dari Otonomi Luas ke Otonomi Terpimpin*, (Pekanbaru, Suska Press & ReD-PoST Press, 2007), hlm. 35.

pemerintah pusat dan lembaga-lembaganya kepada unit – unit lembaga pemerintahan atau korporat di tingkat lokal<sup>65</sup>.

*Ketiga*, desentralisasi keuangan (fiskal) adalah bentuk pengalihan otoritas daripada pengambilan sumber – sumber pendapatan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, seperti pungutan berbagai pajak terhadap pengelolaan sumber daya alam di daerah tersebut, pajak perumahan dan sebagainya<sup>66</sup>.

Arti penting desentralisasi dalam sebuah organisasi publik memiliki beberapa hal penting yang oleh Smith dikatakan sebagai sebuah alasan pentingnya keberadaan desentralisasi dalam organisasi publik. Menurutnya, alasan mengapa desentralisasi penting dalam organisasi publik, diantaranya ialah<sup>67</sup> :

- a. Untuk mencapai efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan;
- b. Sebagai arena pendidikan dan latihan kepemimpinan politik;
- c. Mencapai kesetaraan politik;
- d. Stabilitas politik;
- e. Akuntabilitas politik; dan
- f. Ketanggapan terhadap kebutuhan publik.

Kemudian Syafi'ie mengatakan bahwa sebagai konsekuensi dari desentralisasi tersebut maka diadakanlah Otonomi Daerah yang artinya daerah otonom diberikan hak dan wewenang serta kewajiban untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan yang berlaku. Menurutnya, daerah otonom berarti kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai

---

<sup>65</sup>Agus Yusoff dan Andi Yusran, *Desentralisasi di Indonesia, Dari Otonomi Luas ke Otonomi Terpimpin*, (Pekanbaru, Suska Press & ReD-PoST Press, 2007), hlm. 35.

<sup>66</sup>Agus Yusoff dan Andi Yusran, *Desentralisasi di Indonesia, Dari Otonomi Luas ke Otonomi Terpimpin*, (Pekanbaru, Suska Press & ReD-PoST Press, 2007), hlm. 36.

<sup>67</sup>Agus Yusoff dan Andi Yusran, *Desentralisasi di Indonesia, Dari Otonomi Luas ke Otonomi Terpimpin*, (Pekanbaru, Suska Press & ReD-PoST Press, 2007), hlm. 39.

batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan negara kesatuan republik indonesia, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku<sup>68</sup>.

Otonomi berpijak dari suatu pemahaman bahwa apa yang dinamakan negara dan penguasa, pada prinsipnya sama saja dengan institusi keluarga. Seluruh anggota keluarga adalah individu – individu yang mempunyai hak dan kewajiban mematuhi “*rule of the game*” keluarga. Status orang tua sebagai penguasa dalam keluarga wajib memberikan pendidikan dan penerangan kepada anggota keluarga bahwa sesudah dewasa nanti, mesti berani menentukan pilihan dan mampu hidup berdikari yang tidak selamanya bergantung kepada orang tua tanpa harus memutuskan ikatan pertalian keluarga<sup>69</sup>.

Sedangkan menurut Nugroho konsep otonomi secara terminologinya adalah suatu yang berkaitan dengan pemerintahan daerah. Otonomi berasal dari kata Yunani yaitu *autos* dan *nomos*. Kata pertama bermakna sendiri dan kata kedua bermakna perintah atau pemerintah. Dengan demikian makna gabungannya menjadi memerintah sendiri. Sementara daerah seringkali diartikan sebagai *local state government*. Dengan demikian makna dari otonomi daerah dalam wacana administrasi publik disebut sebagai *local self government* yaitu hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada. Ia juga mengatakan bahwa dalam

---

<sup>68</sup>Inu Kencana Syafie, *Ilmu Pemerintahan* (Bandung, Mandar Maju, 2007), hlm. 201.

<sup>69</sup>Yusra Habib Abdul Gani, *Self-Government. Studi Perbandingan Tentang Desain Adminitrasi Negara*, (Jakarta, Paramedia Press, 2009), hlm. xii.

literatur belanda otonomi berarti pemerintahan sendiri, yaitu hak untuk membuat undang-undang sendiri (*zelfwetgeving*), hak melaksanakan sendiri (*zelfuitvoering*) dan hak mengadili sendiri (*zelfrechttspraak*)<sup>70</sup>.

Selanjutnya, Bird & Wallich mengatakan bahwa otonomi akan menjadi lebih bermakna sekiranya daerah diberikan kebebasan dalam mengelola sumber pendapatannya dan tidak sekedar mewajibkannya melaksanakan pelayanan publik saja.

“To make local autonomy meaningful, local government need adequate locally-controlled revenues, not only make decisions about the provisions of government services with local benefit be made by local governments, but such government must have the resources to carry out such decisions”<sup>71</sup>.

Kemudian, berdasarkan pendapat yang disampaikan oleh Bird & Wallich diatas, maka dapatlah kita pahami bahwasanya konsep otonomi adalah turunan dari konsep besar yang bernama desentralisasi. Maksudnya disini adalah bahwa semakin tinggi derajat desentralisasi maka akan semakin tinggi pula tingkat otonomi daerah. Hal ini sebagaimana dikatakan oleh Edmonds dalam pernyataanya bahwa “*whithout otonomy then, it is difficult to imagine how decentralization can foster greater accountability and effeciency*”. Makna dari istilah yang diberikan oleh Edmonds tersebut ialah bahwa tanpa otonomi adalah sukar untuk

---

<sup>70</sup>Agus Yusoff dan Andi Yusran, *Desentralisasi di Indonesia, Dari Otonomi Luas ke Otonomi Terpimpin*, (Pekanbaru, Suska Press & ReD-PoST Press, 2007), hlm. 46.

<sup>71</sup>Agus Yusoff dan Andi Yusran, *Desentralisasi di Indonesia, Dari Otonomi Luas ke Otonomi Terpimpin*, (Pekanbaru, Suska Press & ReD-PoST Press, 2007), hlm. 47.

membayangkan bagaimana desentralisasi dapat meningkatkan akuntabilitas dan keberhasilan<sup>72</sup>.

#### 2.1.4. Konsep Kebijakan Publik

Secara umum mengatakan kebijakan atau policy digunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu. Pengertian kebijakan seperti ini dapat kita gunakan dan relatif memadai untuk keperluan pembicaraan – pembicaraan biasa, namun menjadi kurang memadai untuk pembicaraan – pembicaraan yang lebih bersifat ilmiah dan sistematis menyangkut analisis kebijakan publik. Oleh karena itu kita memerlukan batasan atau konsep kebijakan publik yang lebih tepat<sup>73</sup>.

Kemudian menurut Jones istilah Kebijakan (*Policy Term*) digunakan dalam praktek sehari-hari, namun digunakan untuk menggunakan kegiatan atau keputusan yang sangat berbeda. Istilah ini sering dipertukarkan dengan tujuan, program, keputusan, standar, proposal dan grand design<sup>74</sup>.

Indiahono mengatakan kebijakan publik dalam kerangka substantif adalah segala aktifitas yang dilakukan oleh pemerintah untuk memecahkan masalah publik yang dihadapi. Dengan membawa kebijakan publik dalam ranah upaya memecahkan masalah publik maka warna administrasi publik akan terasa lebih

---

<sup>72</sup>Agus Yusoff dan Andi Yusran, loc.cit.

<sup>73</sup>Budi Winarno dalam bukunya yang berjudul *Kebijakan Publik “Teori, Proses dan Studi Kasus”*, (Yogyakarta, CAPS, 2012), hlm. 19.

<sup>74</sup>Budi Winarno dalam bukunya yang berjudul *Kebijakan Publik “Teori, Proses dan Studi Kasus”*, (Yogyakarta, CAPS, 2012), hlm. 19.

kental<sup>75</sup>. Sedangkan Anderson mendefinisikan bahwa kebijakan publik sebagai sebuah perilaku dari sejumlah aktor (pejabat, kelompok, instansi pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu<sup>76</sup>.

Sementara itu, Friedrich mengartikan bahwa kebijakan sebagai suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, sekelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan – hambatan tertentu seraya mencari peluang – peluang untuk mencapai tujuan tertentu<sup>77</sup>. Kemudian, pengertian lain tentang kebijakan publik diutarakan oleh Eyestone. Ia mengatakan bahwa secara luas kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai “hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya”. Konsep yang ditawarkan Eyestone ini mengandung pengertian yang sangat luas dan kurang pasti karena apa yang dimaksud dengan kebijakan publik dapat mencakup banyak hal<sup>78</sup>.

Namun batasan lain tentang kebijakan publik diberikan oleh Robert. R. Dye. Ia mengatakan bahwa “kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan”. Walaupun batasan yang diberikan Dye ini dianggap agak tepat, namun batasan ini tidak cukup memberi

---

<sup>75</sup>Indiahono, *Kebijakan Publik “Bebasis Dynamic Policy Analysis”*, (Jakarta, Pustaka Pelajar, 2009), hlm. 18.

<sup>76</sup>Indiahono, *Kebijakan Publik “Bebasis Dynamic Policy Analysis”*, (Jakarta, Pustaka Pelajar, 2009), hlm. 18.

<sup>77</sup>Indiahono, *Kebijakan Publik “Bebasis Dynamic Policy Analysis”*, (Jakarta, Pustaka Pelajar, 2009), hlm. 18.

<sup>78</sup>Budi Winarno, *Kebijakan Publik “Teori, Proses dan Studi Kasus”*, (Yogyakarta, CAPS, 2012), hlm. 20.

perbedaan yang jelas antara apa yang diputuskan oleh pemerintah untuk dilakukan dan apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah<sup>79</sup>.

Sedangkan Rose menyarankan bahwa kebijakan hendaknya dipahami sebagai “serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai suatu keputusan tersendiri”<sup>80</sup>. Namun menurut Winarno defenisi ini sebenarnya bersifat ambigu, namun defenisi ini berguna karena kebijakan dipahami sebagai arah atau pola kegiatan dan bukan sekedar suatu keputusan untuk melakukan sesuatu<sup>81</sup>.

Selanjutnya, sebuah konsep kebijakan tentunya akan memberikan suatu implikasi terhadap kehidupan sosialnya. Hal ini sebagaimana dikatakan oleh Anderson bahwa konsep kebijakan publik mempunyai beberapa implikasi, yakni<sup>82</sup>:

- a. Titik perhatian kita dalam membicarakan Kebijakan Publik berorientasi pada maksud atau tujuan dan bukan perilaku secara serampangan.
- b. Kebijakan merupakan arah atau pola tindakan yang dilakukan oleh pejabat – pejabat pemerintah dan bukan merupakan keutusan – keputusan yang tersendiri.
- c. Kebijakan adalah apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengendalikan inflasi, atau mempromosikan perumahan rakyat dan bukan apa yang diinginkan oleh pemerintah.

---

<sup>79</sup>Budi Winarno, *Kebijakan Publik “Teori, Proses dan Studi Kasus”*, (Yogyakarta, CAPS, 2012), hlm. 22

<sup>80</sup>Budi Winarno, *Kebijakan Publik “Teori, Proses dan Studi Kasus”*, (Yogyakarta, CAPS, 2012), hlm. 22.

<sup>81</sup>Budi Winarno, *Kebijakan Publik “Teori, Proses dan Studi Kasus”*, (Yogyakarta, CAPS, 2012), hlm. 22.

<sup>82</sup>Budi Winarno, *Kebijakan Publik “Teori, Proses dan Studi Kasus”*, (Yogyakarta, CAPS, 2012), hlm. 23.



- d. Kebijakan Publik mungkin dalam bentuknya bersifat positif atau negatif. Secara positif kebijakan mungkin mencakup bentuk tindakan pemerintah yang jelas untuk mempengaruhi suatu masalah tertentu. Secara negatif kebijakan mungkin mencakup suatu keputusan oleh pejabat – pejabat pemerintah, tetapi tidak untuk mengambil tindakan dan tidak untuk melakukan sesuatu mengenai suatu persoalan yang memerlukan keterlibatan pemerintah, dengan kata lain pemerintah dapat mengambil kebijakan untuk tidak melakukan campur tangan dalam bidang – bidang umum maupun khusus.

#### 2.1.5. Konsep Implementasi Kebijakan

Pada dasarnya, pelaksanaan atau implementasi kebijakan bersangkut paut dengan ikhtiar – ikhtiar untuk mencapai tujuan dari ditetapkannya suatu kebijakan tertentu. Tahap ini pada dasarnya berkaitan dengan bagaimana pemerintah bekerja atau proses yang dilakukan oleh pemerintah untuk menjadikan kebijakan menghasilkan keadaan yang direncanakan<sup>83</sup>.

Mengingat makna dan sifat implementasi yang dapat dipahami dari berbagai dimensi, maka tahap ini dengan sendirinya menunjukkan signifikansinya. Dalam hal itu, pelaksanaan kebijakan dapat hanya berupa suatu proses sederhana untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Namun demikian dalam kenyataannya proses yang terlihat sederhana itu sesungguhnya justru tidak sederhana. Pelaksanaan kebijakan dapat melibatkan penjabaran lebih lanjut tujuan – tujuan yang telah ditetapkan tersebut oleh pejabat atau instansi pelaksana.

---

<sup>83</sup>Muchlis Hamdi, *Kebijakan Publik. Proses, Analisis dan Partisipasi*, (Bogor, Ghalia Indonesia, 2014), hlm. 97.

Keadaan ini terjadi sebagai akibat, misalnya dari kenyataan bahwa dalam upaya untuk menghindarkan konflik badan legislatif menggariskan kebijakan dalam rumusan – rumusan yang umum. Bahkan andai-kata kebijakan telah mempunyai rumusan yang jelas, ia mungkin masih memerlukan berbagai penyesuaian dan diskresi dalam pelaksanaannya. Kasus yang demikian itu dapat diamati melalui kenyataan “*birokrasi tingkat jalanan*”, sebagaimana dikemukakan oleh Michael Levsky dalam ungkapan “*to better understand this interaction between government and citizen at the “place where government meets people, i have attempts to demonstrate common factors in the behaviour of street-level bureaucrats*”<sup>84</sup>.

Selanjutnya, Matland mencatat bahwa literatur mengenai implementasi kebijakan secara umum terbagi dalam dua kelompok, yakni kelompok dengan pendekatan dari atas (*top down*) dan kelompok dengan pendekatan dari bawah (*bottom up*). Kelompok dengan pendekatan *top down* melihat perancang kebijakan sebagai aktor sentral dalam implementasi kebijakan. Selain itu, kelompok *top down* juga memusatkan perhatiannya faktor – faktor yang dapat dimanipulasi pada tingkat sentral atau pada variabel yang bersifat makro. Pada sisi lain, kelompok *bottom up* menekankan pada dua hal, yakni kelompok – kelompok sasaran dan para penyedia layanan<sup>85</sup>.

Pemberian tekanan kepada dua hal tersebut menurut kelompok *bottom up* didasarkan pada pemikiran bahwa kebijakan senyatanya dibuat pada tingkat lokal.

---

<sup>84</sup> Muchlis Hamdi, loc.cit.

<sup>85</sup> Muchlis Hamdi, *Kebijakan Publik. Proses, Analisis dan Partisipasi*, (Bogor, Ghalia Indonesia, 2014), hlm. 98.

Dengan pemikiran tersebut, kelompok ini berfokus pada variabel yang bersifat mikro. Kemudian muncul kelompok yang ketiga, yang mencoba menyerasikan kedua kelompok diatas dengan fokus pada aspek “ambiguitas” dan konflik dari implementasi kebijakan. Dalam perspektif kelompok yang ketiga tersebut, Matland mencatat adanya empat paradigma implementasi kebijakan, yakni sebagai berikut<sup>86</sup>:

- a. Konflik rendah – ambiguitas rendah (implementasi administratif);
- b. Konflik tinggi – ambiguitas rendah (implementasi politis);
- c. Konflik tinggi – ambiguitas tinggi (implementasi simbolik); dan
- d. Konflik rendah – ambiguitas tinggi (implementasi eksperimental).

Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas merupakan tahap dari proses kebijakan segera setelah penetapan undang-undang. Implementasi dipandang secara luas mempunyai makna pelaksanaan undang-undang dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan atau program – program<sup>87</sup>.

Menurut Pressman dan Wildavsky, implementasi sebagai “*a process of interaction between setting of goals and the action geared to achieving them*” dan “*a set of activities directed toward putting a program into effect*”<sup>88</sup>. Artinya adalah

---

<sup>86</sup>Muclis Hamdi, loc.cit.

<sup>87</sup>Budi Winarno dalam bukunya yang berjudul *Kebijakan Publik. Teori, Proses dan Studi Kasus*, (Yogyakarta, CAPS, 2012), hlm. 147.

<sup>88</sup>Agus Yusoff dan Andi Yusran, *Desentralisasi di Indonesia, Dari Otonomi Luas ke Otonomi Terpimpin*, (Pekanbaru, Suska Press & ReD-PoST Press, 2007), hlm. 52.

bahwa implementasi sebagai sebuah proses interaksi diantara tujuan, aksi dan cara untuk mencapainya.

Selanjutnya, Grindle memberikan pandangannya tentang implementasi dengan mengatakan bahwa secara umum tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan (*linkage*) yang memudahkan tujuan – tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah. Oleh karena itu, tugas implementasi mencakup terbentuknya “*a policy delivery system*”, dimana sarana – sarana tertentu dirancang dan dijalankan dengan harapan sampai pada tujuan – tujuan yang diinginkan<sup>89</sup>.

Kemudian, Grindle juga mengidentifikasi dua perkara yang sangat penting dalam pelaksanaan kebijakan publik, yaitu kandungan kebijakan (*policy content*) dan pelaksanaan kebijakan. Ia menambahkan bahwa kandungan kebijakan menyangkut siapa yang terlibat, jenis – jenis manfaat, sejauh mana perubahan akan diwujudkan, siapa yang menjadi agensi pelaksanaan kebijakan dan sumber daya yang disediakan. Sedangkan dari segi pelaksanaan kebijakan ia mengatakan yang diperlukan adalah kewenangan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat, kemudian karakteristik agensi dan rezim dan yang terakhir adalah asas dan tingkat responsif<sup>90</sup>. Selanjutnya Repley dan Franklin berpendapat bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau suatu jenis keluaran yang

---

<sup>89</sup>Budi Winarno, *Kebijakan Publik. Teori, Proses dan Studi Kasus*, (Yogyakarta, CAPS, 2012), hlm. 149.

<sup>90</sup>Agus Yusoff dan Andi Yusran, *Desentralisasi di Indonesia, Dari Otonomi Luas ke Otonomi Terpimpin*, (Pekanbaru, Suska Press & ReD-PoST Press, 2007), hlm. 56.

nyata (*tangible output*). Lebih lanjut menurut mereka, implementasi mencakup banyak macam kegiatan yaitu<sup>91</sup> :

- a. Badan – badan pelaksana yang ditugasi oleh undang-undang dengan tanggungjawab menjalankan program harus mendapatkan sumber – sumber yang dibutuhkan agar implementasi berjalan lancar.
- b. Badan – badan pelaksana mengembangkan bahasa anggaran dasar menjadi arahan – arahan konkrit, regulasi, serta rencana – rencana dan desain program.
- c. Badan – badan pelaksana harus mengorganisasikan kegiatan – kegiatan mereka dengan menciptakan unit – unit birokrasi dan rutinitas untuk mengatasi beban kerja

Sedangkan Van Metter dan Van Horn membatasi implementasi kebijakan sebagai tindakan – tindakan yang dilakukan oleh individu – individu (kelompok – kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan – tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan – keputusan kebijakan sebelumnya. Tindakan – tindakan ini mencakup usaha – usaha untuk mengubah keputusan – keputusan untuk menjadi tindakan – tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha – usaha untuk mencapai perubahan – perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan – keputusan kebijakan<sup>92</sup>.

---

<sup>91</sup>Budi Winarno, *Kebijakan Publik. Teori, Proses dan Studi Kasus*, (Yogyakarta, CAPS, 2012), hlm. 148.

<sup>92</sup>Budi Winarno, *Kebijakan Publik. Teori, Proses dan Studi Kasus*, (Yogyakarta, CAPS, 2012), hlm. 149 .

Oleh karenanya hal yang perlu ditekankan disini adalah bahwa tahap implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan – tujuan dan saran – saran ditetapkan atau diidentifikasi oleh keputusan – keputusan kebijakan. Dengan demikian, tahap implementasi terjadi hanya setelah undang-undang ditetapkan dan dana disediakan untuk membiayai implementasi kebijakan tersebut<sup>93</sup>.

#### 2.1.6. Konsep Demokrasi

Demokrasi dipahami dan digambarkan oleh seluruh dunia sebagai pemerintahan rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Begitulah kira – kira yang dikatakan oleh Paul Tresno. Ia mengatakan:

“These 3 key element of democracy that ‘of the people’ is not only in the sense of being committed to from a government by consent, but ‘by the people’ in the sense that they participate extensively in governmental processes and ‘for the people’ in the sense that they seek to materialize the common goal for the welfare and well being of the nation”<sup>94</sup>. Yang maknanya bahwa tiga elemen kunci dari demokrasi dari rakyat tidak hanya dalam arti berkomitmen untuk membentuk pemerintahan sebagai persetujuannya, tetapi oleh rakyat dalam arti bahwa mereka berpartisipasi secara luas dalam proses pemerintahan dan untuk rakyat dalam arti bahwa mereka berusaha untuk mewujudkan tujuan bersama demi kesejahteraan bangsa.

---

<sup>93</sup>Budi Winarno, loc.cit.

<sup>94</sup>Paul Tresno, “Democracy, Money Politics & Corruption”. Diterjemahkan kedalam bahasa Indonesia oleh Dixta Menavia.

Singkatnya, menurut Tresno bahwa demokrasi adalah satu-satunya bentuk pemerintahan yang didirikan bagi martabat manusia, bukan bagi martabat para pejabat atau beberapa orang kaya atau beberapa orang berpendidikan, namun bagi orang biasa, termasuk anak cucunya. Yang dengan demikian hanya dalam masyarakatlah dapat ditemukan pemerintah demokratis yang menghormati kesetaraan individu<sup>95</sup>.

Selanjutnya, pada permulaan pertumbuhannya, demokrasi telah mencakup beberapa asas dan nilai yang diwariskan kepadanya dari masa yang lampau, yaitu gagasan mengenai demokrasi dari kebudayaan Yunani Kuno dan gagasan mengenai kebebasan beragama yang dihasilkan oleh aliran reformasi serta perang – perang agama yang menyusulnya<sup>96</sup>.

Sistem demokrasi yang terdapat di negara kota (*City State*) Yunani Kuno pada abad ke-6 sampai abad ke-3 SM merupakan demokrasi langsung (*Direct Democracy*), yaitu suatu bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan – keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Sifat langsung dari demokrasi Yunani dapat diselenggarakan secara efektif karena berlangsung dalam kondisi yang sederhana,, wilayahnya terbatas (negara terdiri dari kota dan daerah sekitarnya), serta jumlah penduduk sedikit (300.000 dalam satu negara kota). Lagipula ketentuan – ketentuan demokrasi hanya berlaku untuk warga negara yang

---

<sup>95</sup>Paul Tresno, “Democracy, Money Politics & Corruption”. Diterjemahkan kedalam bahasa Indonesia oleh Dixta Menavia.

<sup>96</sup>Ni’matul Huda dan Imam Nasef, *Penataan Demokrasi & Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta, Kencana, 2017), hlm. 1.

resmi, yang hanya merupakan bagian kecil saja dari penduduk. Untuk mayoritas yang terdiri darhgi budak belian dan pedagang asing, demokrasi tidaklah berlaku. Namun kemudian, dalam perkembangannya, di negara modern demokrasi tidak lagi bersifat langsung, tetapi bersifat demokrasi berdasarkan perwakilan (*Representative Democracy*)<sup>97</sup>.

Hilangnya demokrasi Yunani Kuno ini boleh dikatakan hilang dari muka dunia barat pada abad pertengahan yakni sekitar tahun 600-1400 M<sup>98</sup>. Perubahan ini bermula pada zaman Romawi yang mana pada waktu itu sistem feodalisme mulai muncul. Hal ini ditandai dengan adanya perubahan struktur sosial yang kehidupan sosial dan spritual masyarakatnya dikuasai oleh Paus dan pejabat – pejabat agama lainnya serta yang kemudian kehidupan politiknya ditandai oleh perebutan kekuasaan antara para bangsawan satu sama lain. Hal inilah yang kemudian diabadikan dalam suatu dokumen penting yang bernama “Magna Charta Piagam Besar 1215”<sup>99</sup>.

Selanjutnya, sebelum abad pertengahan berakhir tepatnya pada awal abad ke-16 di eropa barat muncul negara – negara nasional (*National State*) dalam bentuk yang modern. Maka oleh karena itu eropa barat mengalami beberapa perubahan sosial dan kultur yang mempersiapkan jalan untuk memasuki zaman yang lebih modern dimana akal dapat memerdekakan diri dari pembatasan-pembatasannya<sup>100</sup>.

---

<sup>97</sup>Ni'matul Huda dan Imam Nasef, loc.cit.

<sup>98</sup>Ni'matul Huda dan Imam Nasef, Ibid, hlm, 2.

<sup>99</sup>Ni'matul Huda dan Imam Nasef, *Penataan Demokrasi & Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta, Kencana, 2017), hlm. 2.

<sup>100</sup>Ni'matul Huda dan Imam Nasef, loc.cit.



Kemudian, dalam perkembangan selanjutnya banyak bermunculan macam – macam istilah demokrasi diantaranya adalah Demokrasi Konstitusional, Demokrasi Parlementer, Demokrasi Terpimpin, Demokrasi Rakyat dan lain sebagainya. Namun pada intinya, semua konsep ini masihlah sama - sama memakai istilah demokrasi yang secara terminologi memiliki makna atau memiliki arti “*Rakyat Berkuasa*” atau “*government or rule by the people*”. Hal ini sebagaimana yang dikatakan oleh Budiardjo dalam bukunya<sup>101</sup>.

Budiardjo melanjutkan pendapatnya bahwa ciri khas dari demokrasi konstitusional ialah gagasan bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Pembatasan – pembatasan atas kekuasaan pemerintah tercantum dalam konstitusi; maka dari itu sering disebut pemerintah berdasarkan konstitusi (konstitutional government). Jadi konstitutional government sama dengan *limited government* atau *restrained government*.<sup>102</sup>

Selanjutnya, gagasan bahwa kekuasaan pemerintah perlu dibatasi pernah dirumuskan oleh seorang ahli sejarah inggris, Lord Acton, dengan mengingat bahwa pemerintahan selalu diselenggarakan oleh manusia dan bahwa pada manusia itu tanpa kecuali melekat banyak kelemahan. Dalilnya yang kemudian menjadi termahsyur berbunyi sebagai berikut : “*manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaan itu, tetapi manusia yang mempunyai*

---

<sup>101</sup>Miriam Budiardjo, *Dasar – Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta, PT. Gramedia Pustaka Utama, 2007), hlm. 105.

<sup>102</sup>Miriam Budiardjo, *Ibid*, hlm, 107.

*kekuasaan tak terbatas pasti menyalahgunakannya secara tak terbatas pula (power tends to currup, but absolute power currup absolutly) ”.*<sup>103</sup>

Selanjutnya, para ahli mencoba memberikan tafsirannya terkait dengan demokrasi. Seperti yang disampaikan oleh Kranenburg dalam bukunya *Inleiding in de vergelijkende staatrechtwetenschap*, perkataan demokrasi yang terbentuk dari dua kata “*Demos*” dan “*Kratein/Kratos*” memiliki makna “cara memerintah oleh rakyat”.<sup>104</sup> Sedangkan Durvenger mengatakan dalam bukunya *les Regimes Politiques*, demokrasi itu ialah termasuk cara pemerintahan dimana golongan yang memerintah dan golongan yang di perintah itu adalah sama dan tidak terpisah-pisah. Artinya, satu sistem pemerintahan negara dimana dalam pokoknya semua orang (rakyat) adalah memiliki hak yang sama untuk memerintah dan juga untuk di perintah.<sup>105</sup>

Selanjutnya, Henry B. Mayo memberikan defenisi demokrasi sebagai sistem politik. Ia mengatakan bahwa “*A democratic political system is one in which people policies are made on a majority basis, by representatives subject to effective popular control at periodeic elections which are cunducted of the principle of political equality and under conditions of political freedom*”. Artinya bahwa sistem politik yang demokratis ialah di mana kebijaksanaa umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil – wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan – pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan

---

<sup>103</sup>Miriam Budiardjo, loc.cit.

<sup>104</sup>Ni'matul Huda dan Imam Nasef, *Penataan Demokrasi & Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta, Kencana, 2017), hlm. 3.

<sup>105</sup>Ni'matul Huda dan Imam Nasef, loc.cit.

diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik. Lebih lanjut, Henry

B. Mayo juga mengatakan bahwa demokrasi didasari oleh beberapa nilai, yaitu<sup>106</sup> :

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.

Bahwa demokrasi merupakan asas dan sistem yang paling baik di dalam sistem politik dan ketatanegaraan kiranya tidak dapat di bantah. Khazanah pemikiran dan preformansi politik di berbagai negara sampai pada satu titik temu tentang ini “demokrasi adalah pilihan terbaik dari berbagai pilihan lainnya”<sup>107</sup>.

Selanjutnya, adapun yang belum sampai pada titik temu di sekitar perdebatan tentang demokrasi itu adalah bagaimana mengimplementasikan demokrasi itu di dalam praktiknya. Berbagai negara telah menentukan jalurnya sendiri – sendiri, yang tidak sedikit diantaranya justru mempraktikkan cara – cara atau mengambil jalur yang “sangat tidak demokratis”, kendati di atas kertas mengatakan demokrasi sebagai asasnya yang fundamental. Oleh sebab itu, studi –

---

<sup>106</sup>Ni'matul Huda dan Imam Nasef, Ibid, hlm. 8.

<sup>107</sup> Ni'matul Huda dan Imam Nasef, *Penataan Demokrasi & Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta, Kencana, 2017), hlm. 13.

studi tentang politik sampai pada identifikasi bahwa fenomena demokrasi itu dapat dibedakan atas demokrasi normatif dan demokrasi empirik.

Demokrasi normatif menyangkut rangkuman gagasan – gagasan atau idealita tentang demokrasi yang terletak di dalam alam filsafat, sedangkan demokrasi empirik adalah pelaksanaannya di lapangan yang tidak selalu paralel dengan gagasan normatifnya<sup>108</sup>.

Namun ada yang menyebut istilah lain untuk demokrasi normatif dan empirik ini, yakni sebagai “*essence*” dan demokrasi sebagai “*performance*”, yang di dalam ilmu hukum istilah yang sering di pakai adalah demokrasi “*das sollen*” dan demokrasi “*das sein*”. Karena sering terjadinya persilangan antara demokrasi normatif dan demokrasi empirik, maka diskusi – diskusi tentang pelaksanaan demokrasi menjadi objek yang senantiasa menarik<sup>109</sup>.

Kemudian, dari semua pengertian diatas dapat dilihat bahwa gagasan utama dalam demokrasi adalah semua kekuasaan diberikan kepada rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Setidaknya begitulah pandangan yang diberikan oleh Situmorang dalam bukunya yang berjudul “*Politik Ketatanegaraan Dalam Islam*”. Ia melanjutkan bahwa hampir setiap gerakan politik selalu mengatasnamakan demokrasi sebagai hak asasi politik yang sakral dan luhur yang harus terus menerus diagungkan dalam percaturan politik praktis. Menurutnya, demokrasi juga

---

<sup>108</sup> Ni'matul Huda dan Imam Nasef, loc.cit.

<sup>109</sup> Ni'matul Huda dan Imam Nasef, *Penataan Demokrasi & Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta, Kencana, 2017), hlm. 13.

merupakan sebagai suatu cerminan dari suatu proses budaya dalam menjabarkan konsep kekuasaan dari masyarakat<sup>110</sup>.

Selanjutnya, dalam pandangan yang lainnya, Nurcholis Majid memberikan pengertian bahwa demokrasi adalah sebagai suatu pandangan hidup (*way of life*). Kemudian menurut Nurcholis, berkaitan dengan pandangan tersebut, maka demokrasi sebaiknya bercirikan pada tujuh substansi yaitu<sup>111</sup> :

- a. Prinsip pentingnya kesadaran kemajemukan;
- b. Keinsyafan akan makna dan semangat musyawarah yang menghendaki atau mengharuskan adanya keinsyafan dan kedewasaan untuk tulus menerima kemungkinan terjadinya kompromi atau bahkan kalah suara;
- c. Cara haruslah sejalan dengan tujuan;
- d. Suasana masyarakat demokratis mempersyaratkan nilai kejujuran dalam proses permusyawaratan;
- e. Terpenuhinya kebutuhan pokok masyarakat yakni pangan, sandang dan papan;
- f. Adanya kerjasama dan saling percaya antar-warga negara untuk saling mendukung secara fungsional; dan
- g. Adanya pendidikan demokrasi yang sehat.

Selanjutnya Nurcholis juga mengemukakan bahwa demokrasi memiliki prinsip – prinsip yang lahir akibat dari adanya prinsip musyawarah dalam suatu konsep demokrasi. Prinsip – prinsip tersebut adalah sebagai berikut<sup>112</sup> :

- a. Adanya berbagai pandangan dan pendapat yang berbeda;
- b. Adanya berbagai kepentingan politik yang beraneka-ragam;
- c. Adanya tingkat kecerdasan intelektual dan kecerdasan emosional yang berbeda;
- d. Adanya situasi dan kondisi yang berbeda;
- e. Adanya cara dan strategi politik yang berbeda;
- f. Adanya keyakinan ideologis yang berbeda; dan

---

<sup>110</sup> Jubair Situmorang, *Politik Ketatanegaraan Dalam Islam (Siyasah Dusturiyah)*, (Bandung, Pustaka Setia, 2012), hlm. 81.

<sup>111</sup> Jubair Situmorang, *Politik Ketatanegaraan Dalam Islam (Siyasah Dusturiyah)*, (Bandung, Pustaka Setia, 2012), hlm. 82.

<sup>112</sup> Jubair Situmorang, *Politik Ketatanegaraan Dalam Islam (Siyasah Dusturiyah)*, (Bandung, Pustaka Setia, 2012), hlm. 83.

g. Adanya keberpihakan pada institusi politik yang berbeda.

Perbedaan – perbedaan yang ada dalam sebuah wilayah demokrasi tertentu pada hakikatnya telah banyak memiliki rujukan konseptual, salah satunya adalah konstitusi yang dibuat oleh salah seorang rasul Allah SWT yakni Nabi Muhammad SAW dalam bentuk Piagam Madinah. Berdasarkan sejarahnya, bahwa Piagam Madinah dibuat dengan alasan untuk mempersatukan kaum Yahudi, Nasrani dan Islam. Oleh karenanya banyak ahli yang mengatakan bahwa Piagam Madinah merupakan suatu alat demokratisasi<sup>113</sup>.

Pada akhirnya, demokrasi mempunyai arti penting bagi masyarakat yang menggunakannya. Ini karena dengan demokrasi, hak masyarakat untuk menentukan berjalannya organisasi negara dijamin. Oleh sebab itu, hampir semua pengertian yang diberikan mempunyai peranan penting bagi rakyat meskipun secara operasional implikasinya di pelbagai negara tidak selalunya sama. (Moh. Mahfud, MD)<sup>114</sup>.

Oleh karena arti pentingnya demokrasi itu di dalam suatu negara, maka perlu adanya pengaturan lebih lanjut mengenai bagaimana penerapan demokrasi itu dilakukan. Karena pada dasarnya bukan hanya siapa yang akan menjadi pemimpin yang paling utama, namun yang tidak kalah penting adalah bagaimana pemimpin itu bisa menjadi pemimpin dan bagaimana pula pemimpin itu kembali menjadi rakyat biasa. Hal ini sebagaimana yang dikatakan oleh Karl Poper bahwa

---

<sup>113</sup> Jubair Situmorang, Ibid, hlm. 84.

<sup>114</sup> Yusri Munaf, *Perspektif Pemilih Suku Melayu Dalam Pemilihan Umum di Provinsi Riau*, (Pekanbaru, Marpoyan Tujuh Publishing, 2014), hlm. 74.

*“Bagaimanakah suatu pemerintahan itu disusun, agar pemimpin yang tidak mampu dapat digantikan tanpa melalui pertumpahan darah atau kekerasan”<sup>115</sup>.*

Kemudian, oleh karena pertanyaannya Poper diatas merupakan pertanyaan yang pada intinya memiliki tujuan agar demokrasi itu tidak dinilai sebagai sebuah konsep anarkhi dan tentunya pertanyaan itu menjadi sebuah keharusan untuk dijawab, maka dalam sebuah negara demokrasi tidak terkecuali indonesia dilakukanlah sebuah sistem penyusunan pemerintahan (memilih pemimpin) melalui sebuah sistem yang dinamakan dengan Pemilihan Umum.

Di indonesia sendiri, sebagai negara hukum yang berdasarkan Undang-Undang yang lahir sebagai pengalaman kolonialisme setelah perang dunia ke II telah menjadi demokrasi sebagai salah satu prinsip ketetaneagaan. Terjadi beberapa kali perubahan terhadap konstitusi atau pertukaran rezim dan pimpinan nasional tidak pernah menggeser prinsip demokrasi ini, bahkan tema paling penting yang selalu dikampanyekan adalah “menegakkan kehidupan demokrasi” yang diyakini sebagai hak politik yang amat penting bagi rakyat<sup>116</sup>.

Pada akhirnya, demokrasi adalah penghargaan bagi seluruh rakyat yang mana dengan demokrasi seluruh rakyat sebagai warga negara akan turut serta dalam menentukan kebijakan publik walaupun secara tidak langsung. Hal ini sebagaimana dikatakan oleh Gaffar<sup>117</sup> bahwa demokrasi memberi penghargaan yang setinggi-

---

<sup>115</sup> Yusri Munaf, Ibid, hlm. 79.

<sup>116</sup> Yusri Munaf, 2015. “Perspektif Pemilih Suku Melayu dalam Pemilihan Umum di Provinsi Riau. Pekanbaru : Marpoyan Tujuh Publishing.

<sup>117</sup> Afan Gaffar, 2006. “Politik Indonesia. Tansisi Menuju Demokrasi” Yogyakarta : Pustaka Pelajar.

tingginya kepada rakyat, memberi peluang kepada mereka untuk ambil peran dalam diskursus pembuatan kebijakan publik. Rakyat adalah kata kunci demokrasi. Sedangkan istilah – istilah lain yang dilawankan dengannya menempatkan penguasa pada tempat utama, penguasa adalah segala-galanya.

#### 2.1.7. Konsep Pemilihan Umum

Dikebanyakan negara demokrasi, pemilihan umum dianggap sebagai lambang sekaligus tolok ukur dari demokrasi itu. Hal ini dikarenakan anggapan pemilihan umum merupakan konsep utama dalam perwujudan dari demokrasi. Sekalipun demikian, disadari bahwa pemilihan umum tidak merupakan satu-satunya tolok ukur dan perlu dilengkapi dengan pengukuran beberapa kegiatan lain yang lebih bersifat kesinambungan, seperti partisipasi dalam kegiatan politik, lobbying dan sebagainya<sup>118</sup>.

Di banyak negara dunia ketiga, beberapa kebebasan seperti yang di kenal di dunia barat kurang diindahkan atau sekurang-kurangnya di beri tafsiran yang berbeda. Dalam situasi semacam ini, setiap analisis mengenai hasil pemilihan umum harus memperhitungkan faktor kekurangbebasan itu serta kemungkinan adanya faktor mobilisasi yang sedikit banyak mengandung unsur paksaan<sup>119</sup>.

Selanjutnya, dalam pemilihan umum itu sendiri memiliki banyak macam – macam sistem pemilihan umum. Namun, pada prinsipnya ada 2 (dua) prinsip pokok

---

<sup>118</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar – Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta, PT. Gramedia Pustaka Utama, 2007), hlm. 461.

<sup>119</sup> Miriam Budiardjo, loc.cit.



yang senantiasa melekat dalam setiap sistem pemilihan umum yaitu “single-member constituency dan multi-member constituency”<sup>120</sup>.

*Pertama*, single-member constituency (satu daerah pemilihan memilih satu wakil, biasanya disebut sistem distrik). Sistem distrik adalah suatu sistem pemilihan umum dimana wilayah suatu negara yang menyelenggarakan pemilihan umum menentukan distrik - distrik pemilihan yang jumlahnya sama dengan jumlah kursi yang diperebutkan atau tersedia di parlemen. Sistem distrik merupakan sistem yang paling tua dan didasarkan kepada kesatuan geografis, dimana satu kesatuan geografis mempunyai satu wakil di parlemen. Disini sistem distrik secara alamiah mendorong partai-partai untuk berkoalisi, mulai dari menghadapi pemilihan umum<sup>121</sup>.

*Kedua*, Multi-member constituency (satu daerah pemilihan memilih beberapa wakil, biasanya dinamakan sistem perwakilan berimbang atau system proporsional). Sistem proporsional atau sistem berimbang adalah suatu sistem pemilihan dimana wilayah dari negara yang menggunakan sistem pro porsional tersebut dibagi atas daerah-daerah pemilihan ini dibagikan sejumlah kursi yang diambil dari kursi yang tersedia di parlemen untuk diperebutkan dalam suatu pemilihan umum di daerah tersebut. Sistem proposional atau sistem perwakilan berimbang merupakan sistem yang muncul belakangan, sehingga sistem perwakilan berimbang ini pada dasarnya di bangun berdasarkan untuk memperbaiki kekurangan - kekurangan pada sistem distrik<sup>122</sup>. Kemudian, menurut Miriam

---

<sup>120</sup> Miriam Budiardjo, loc.cit.

<sup>121</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar – Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta, PT. Gramedia Pustaka Utama, 2007), hlm. 462.

<sup>122</sup> Miriam Budiardjo, loc.cit.

Budiardjo sistem distrik mempunyai beberapa keuntungan dan kelemahan.

Keuntungan dari sistem distrik tersebut sebagai berikut<sup>123</sup>:

- a. Karena kecilnya distrik, maka wakil yang terpilih dapat dikenal oleh penduduk distrik, sehingga hubungannya dengan penduduk distrik lebih erat;
- b. Sistem ini lebih mendorong ke arah integritas partai - partai politik karena kursi yang diperebutkan dalam setiap distrik pemilihan hanya satu;
- c. Fragmentasi partai atau kecenderungan untuk membentuk partai baru dapat sekecil di bendung, sistem ini malah dapat mendorong ke arah penyederhanaan partai secara alamiah dan tanpa paksaan;
- d. Lebih mudah bagi suatu partai untuk mencapai kedudukan mayoritas dalam parlemen, sehingga tidak perlu diadakan koalisi dengan partai lain; dan
- e. Sistem ini sederhana dan murah untuk diselenggarakan.

Sedangkan untuk kelemahan sistem distrik itu sendiri adalah dapat di lihat seperti di bawah ini<sup>124</sup> :

- a. Sistem ini kurang memperhitungkan adanya partai - partai kecil dan golongan minoritas, apalagi jika golongan - golongan ini terpecah dalam beberapa distrik;
- b. Sistem ini kurang representatif dalam arti bahwa partai yang calonnya kalah dalam suatu distrik, kehilangan suara - suara yang telah mendukungnya;
- c. Ada kemungkinan si wakil cenderung untuk lebih memperhatikan kepentingan distrik serta warga distriknya daripada kepentingan nasional;
- d. Umumnya dianggap bahwa sistem distrik kurang efektif dalam masyarakat yang heterogen karena terbagi dalam kelompok etnis, religius, sehingga menimbulkan anggapan bahwa "suatu kebudayaan nasional yang terpadu secara ideologis dan etnis mungkin merupakan prasyarat bagi suksesnya sistem ini".

<sup>123</sup> Miriam Budiardjo, Ibid, hlm. 466.

<sup>124</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar – Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta, PT. Gramedia Pustaka Utama, 2007), hlm. 467.

Selanjutnya, Budiardjo juga menyampaikan berbagai keuntungan dan kelemahan dari sistem yang kedua yaitu sistem proporsional atau sistem perwakilan berimbang. Adapun keuntungan dari sistem proporsional ini adalah sebagai berikut<sup>125</sup> :

- a. Sistem proporsional di anggap lebih demokratis dalam arti lebih egalitarian karena asas “*one man one vote*” yang dilaksanakan secara penuh, praktis tanpa ada suara yang hilang;
- b. Sistem ini dianggap representatif, karena jumlah kursi partai dalam parlemen sesuai dengan jumlah suara yang diperolehnya dari masyarakat dalam pemilu;
- c. Tidak ada distorsi perolehan suara antar partai.

Sedangkan kelemahan dari sistem proporsional yang dikatakan oleh Budiardjo adalah sebagai berikut<sup>126</sup> :

- a. Kelemahan yang paling besar adalah bahwa sistem ini mempermudah fragmentasi partai;
- b. Sistem ini kurang mendorong partai - partai untuk berintegrasi atau kerja sama satu sama lain dan mencari serta memanfaatkan persamaan - persamaan yang ada, tetapi sebaliknya cenderung mempertajam perbedaan – perbedaan;
- c. Sistem proporsional memberikan kedudukan yang kuat pada pimpinan partai melalui sistem daftar, karena pimpinan partai (sesudah berkonsultasi dengan cabang - cabang) menentukan daftar calon;

---

<sup>125</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar – Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta, PT. Gramedia Pustaka Utama, 2007), hlm. 467.

<sup>126</sup> Miriam Budiardjo, *Ibid*, hlm. 469.

- d. Wakil yang terpilih kemungkinan renggang ikatannya dengan warga yang telah memilihnya.

Kemudian di Indonesia sendiri, berbicara mengenai sistem pemilihan umum tidak lepas dari dasar demokrasi yang dianut oleh negara ini yaitu “Demokrasi Pancasila”<sup>127</sup> yang secara tersirat dan tersurat ditemukan dalam pembukaan UUD 1945. Pada paragraf ke-empat UUD 1945 ada sebuah kalimat yang menyatakan “*kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan*”.

Pelaksanaan konsep demokrasi Pancasila sebagaimana dijelaskan diatas, negara Indonesia hari ini menjabarkannya dengan menerapkan demokrasi melalui pemilihan umum dalam bentuk Pemilihan Umum Legislatif untuk memilih wakil – wakil rakyat dan juga untuk memilih wakil daerah di parlemen. Selain pemilihan wakil – wakil untuk parlemen itu, di tingkat lokal juga dilaksanakan pemilihan wakil rakyat untuk daerah itu. Kemudian ada juga Pemilihan Umum Presiden<sup>128</sup> dan Wakil Presiden sebagai wujud pelaksanaan kekuasaan rakyat dibidang eksekutif.

Selain daripada itu, pemilihan umum juga dilaksanakan pada tingkat lokal juga dilaksanakan Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada) untuk memilih pasangan kepala daerah yang akan melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan yang ada didaerahnya. Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan di daerah

---

<sup>127</sup>Ni'matul Huda dan Imam Nasef, *Penataan Demokrasi & Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta, Kencana, 2017), hlm. 42.

<sup>128</sup>Sebelum tahun 2014 pemilihan presiden dan wakil presiden dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai representasi daripada seluruh rakyat Indonesia.

tersebut, kemudian diberikan asas – asas penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana telah dijabarkan pada bab sebelumnya.

Selanjutnya, secara historis sejak kemerdekaan Indonesia dari jajahan bangsa asing pada 17 Agustus 1945, pemilihan umum pertama kali dilaksanakan pada tahun 1955, yang pada pemilu ini sistem pemilunya tidak dibuat kaku apalagi prosedurnya membingungkan rakyat. Pemilihan Umum di era ini memiliki sejarah sendiri dimana pergolakan dan ancaman disintegrasi bangsa serta letupan – letupan kecil di daerah mengarah pada perpecahan dapat teratasi dengan baik melalui sistem pemilu demokratis. Semua pihak turut serta dalam pemilu karena hanya melalui jalur pemilu semua peserta diberi kesempatan yang adil untuk meraih dukungan rakyat.<sup>129</sup>

Pada akhirnya, sejak tahun 2005 berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dilakukanlah pemilihan umum untuk tingkat daerah dalam rangka memilih kepala daerahnya masing – masing untuk yang pertama kalinya<sup>130</sup>. Dalam konteks pemilukada ini, ada beberapa pertimbangan yang kemudian menjadi dasar diterapkannya pemilihan umum untuk kepala daerah, seperti yang dikatakan oleh Suryatmaja<sup>131</sup> bahwa beberapa pertimbangan yang melandasi pilkada langsung adalah :

1. Sistem pemerintahan menurut UUD 1945 memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah;

---

<sup>129</sup> Assiddiqie, Jimly. 2013. *Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu*. Jakarta : Rajawali Pers.

<sup>130</sup> Sebelumnya pemilihan kepala daerah dilakukan oleh Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan.

<sup>131</sup> Suharizal. 2012. *Pemilukada. Regulasi, Dinamika dan Konsep Mendatang*. Jakarta : Rajawali Pers.

2. Dalam menyelenggarakan otonomi daerah dipandang perlu untuk lebih menekankan kepada prinsip – prinsip demokrasi;
3. Dalam rangka pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan, kesejahteraan masyarakat, hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah serta antar-daerah untuk menjaga keutuhan NKRI, kedudukan kepala daerah mempunyai peranan yang sangat strategis.

Kemudian, pakar lain mengatakan setidaknya ada beberapa alasan kenapa pilkada harus dilaksanakan secara langsung. Seperti yang dikatakan oleh Dwipayana<sup>132</sup> bahwa ada beberapa kondisi yang mendorong dilaksanakannya pilkada langsung yaitu :

1. Pengaturan pilkada langsung menawarkan sejumlah manfaat dan sekaligus harapan bagi pertumbuhan, pendalaman dan perluasan demokrasi lokal.
2. Pilkada langsung memungkinkan munculnya secara lebih lebar preperensi kandidat – kandidat yang bersaing, serta memungkinkan masing – masing kandidat berkompetisi dalam ruang yang lebih terbuka dibandingkan ketertutupan yang sering terjadi dalam demokrasi perwakilan.
3. Sistem pemilihan langsung akan memberikan peluang bagi warga untuk mengaktualisasi hak – hak politiknya secara lebih baik tanpa harus

---

<sup>132</sup> Suharizal. 2012. *Pemilukada. Regulasi, Dinamika dan Konsep Mendatang*. Jakarta :Rajawali Pers.

direduksi oleh kepentingan – kepentingan elite politik seperti yang kasat mata muncul dalam sistem demokrasi perwakilan.

4. Pilkada langsung memperbesar harapan untuk mendapatkan figur pemimpin yang aspiratif, kompeten dan legitimate.
5. Kepala daerah yang terpilih melalui pilkada akan memiliki legitimasi politik yang kuat, sehingga akan terbangun perimbangan kekuatan (*check and balances*) di daerah.

Selanjutnya, mantan menteri dalam negeri Ma'ruf berpendapat bahwa pilkada langsung sebagai sarana pembelajaran demokrasi bagi rakyat (*civil education*). Pilkada menjadi media pembelajaran praktik berdemokrasi bagi rakyat yang diharapkan dapat membentuk kesadaran kolektif segenap unsur bangsa tentang pentingnya memilih pemimpin yang benar sesuai nuraninya. Lebih jauh Ma'ruf berpendapat bahwa pilkada langsung sebagai sarana untuk memperkuat otonomi daerah. Karena menurutnya, keberhasilan otonomi daerah salah satunya juga ditentukan oleh pemimpin lokal. Semakin baik pemimpin lokal yang 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<sup>133</sup>.

Pemilihan Umum merupakan salah satu perwujudan konsep demokrasi yang dijalankan dalam sebuah negara. Sebagaimana Indonesia yang menerapkan konsep

---

<sup>133</sup> Suharizal. 2012. *Pemilukada. Regulasi, Dinamika dan Konsep Mendatang*. Jakarta :Rajawali Pers.

ini, maka pemilihan umum merupakan sebuah agenda penting dalam rangka mewujudkan tata pemerintahan yang demokratik yang mana hal ini akan menawarkan perubahan di berbagai sektor, sesuai dengan konsep pembangunan yang mereka (pemenang pemilu) itu tawarkan. Artinya, pemenang pemilu akan memegang kendali kemana sebuah negara itu akan diarahkan.<sup>134</sup>

#### 2.1.8. Konsep Evaluasi

Evaluasi atau penilaian kebijakan menyangkut pembahasan kembali terhadap implementasi kebijakan. Tahap ini berfokus pada identifikasi terhadap hasil – hasil dan akibat – akibat dari implementasi kebijakan. Dengan fokus tersebut, evaluasi kebijakan akan menyediakan umpan-balik bagi penentuan keputusan mengenai apakah kebijakan yang ada perlu diteruskan atau dihentikan. Namun, terdapat juga pandangan bahwa evaluasi kebijakan tidak sekedar menentukan berhasil tidaknya suatu implementasi kebijakan.

Hal yang demikian itu sebagaimana yang dikatakan oleh Thomas R. Dye bahwa evaluasi kebijakan dapat menyangkut perspektif yang lebih luas, antara lain bahwa evaluasi kebijakan merupakan pembelajaran mengenai konsekuensi dari kebijakan publik (*learning about the consequences of public policy*)<sup>135</sup>.

Evaluasi adalah sebuah proses dalam kebijakan yang sangat penting untuk dilakukan, dan ada beberapa hal penting yang mendasari mengapa proses evaluasi itu menjadi sesuatu yang sangat penting dalam sebuah kebijakan publik. Hal ini

---

<sup>134</sup> Munaf mengatakan dalam bukunya yang berjudul Perspektif Pemilih Suku Melayu dalam Pemilihan Umum di Provinsi Riau bahwa “Partai yang memenangi Pemilu yang akan memegang dasar nantinya akan menentukan ke mana arah kapal dasar atau polisi pemerintahan akan berlayar”.

<sup>135</sup> Muchlis Hamdi, *Kebijakan Publik. Proses, Analisis dan Partisipasi*, (Bogor, Ghalia Indonesia, 2014), hlm. 107.



sebagaimana dikatakan oleh Rossi & Freeman bahwa secara umum ada lima alasan mengapa evaluasi perlu untuk dilakukan. Mereka mengatakan pentingnya proses evaluasi itu untuk dilakukan sebagaimana dalam ungkapan berikut ini :

“Evaluations are undertaken for a variety of reasons : to judge the worth of ongoing programs and to estimate the usefulness of attempts to improve them; to assess the utility of innovative programs and initiatives; to increase the effectiveness of program management and administration; and to meet various accountability requirements. Evaluation may also contribute to substantive and methodological social science knowledge”<sup>136</sup>.

Dari kutipan tersebut, Rossi & Freeman menunjukkan bahwa terdapat empat alasan yang bersifat empirik atau praktis dan satu alasan yang berkaitan dengan pengembangan ilmu pengetahuan. Keempat alasan empirik dan praktis serta alasan pengembangan ilmu pengetahuan tersebut adalah sebagai berikut<sup>137</sup> :

1. Evaluasi dilakukan untuk menilai kelayakan program yang sedang berlangsung dan untuk mengestimasi kemanfaatan upaya - upaya untuk memperbaikinya;
2. Evaluasi dilakukan untuk menaksir kemanfaatan dari inisiatif dan program yang bersifat inovatif;
3. Evaluasi dilakukan untuk meningkatkan efektifitas dari administrasi dan manajemen program;
4. Evaluasi dilakukan untuk memenuhi berbagai persyaratan akuntabilitas; dan
5. Dalam perspektif pengembangan ilmu pengetahuan, evaluasi dilakukan untuk memberikan kontribusi pada ilmu pengetahuan sosial, baik yang bersifat substantif maupun yang bersifat metodologis.

Kemudian, dari segi waktunya evaluasi kebijakan dibedakan atas evaluasi kebijakan formatif dan evaluasi kebijakan sumatif. Evaluasi kebijakan formatif adalah evaluasi kebijakan yang dilakukan terhadap kebijakan yang sedang diimplementasikan, dan berfokus pada penilaian tentang seberapa efektif suatu

---

<sup>136</sup> Muchlis Hamdi, *Kebijakan Publik. Proses, Analisis dan Partisipasi*, (Bogor, Ghalia Indonesia, 2014), hlm. 107.

<sup>137</sup> Muchlis Hamdi, *Ibid*, hlm. 108.

kebijakan dilaksanakan. Rossi & Freeman menyatakan bahwa evaluasi formatif pada tiga pernyataan berikut ini<sup>138</sup> :

4. *The extent to which a program is reaching the appropriate target population.* (seberapa jauh program dapat mencapai kelompok sasaran yang telah ditentukan);
5. *Whether or not its delivery of service is consistent with program design specifications.* (apakah pemberian pelayanan konsisten dengan spesifikasi desain program); dan
6. *What resources are being or have been expended in the conduct of the program.* (apakah sumber daya yang sedang dan telah digunakan dalam pelaksanaan program).

Pada sisi lain, evaluasi kebijakan sumatif adalah evaluasi yang dilakukan pada saat implementasi sudah selesai dilakukan, dan berfokus pada penilaian tentang sejauh mana hasil dan dampak pelaksanaan kebijakan memberikan kontribusi pada pencapaian tujuan kebijakan. Kriteria penilaian yang digunakan sama dengan kriteria yang dipakai pada waktu menyusun alternatif kebijakan, yang antara lain adalah efektivitas, efisiensi, keadilan, dan kecukupan.

Namun inti dari sebuah evaluasi kebijakan adalah bagaimana kebijakan memberikan jawaban dari pertanyaan – pertanyaan ataupun permasalahan yang menyebabkan diadakannya kebijakan tersebut. Hal ini sebagaimana dikatakan

---

<sup>138</sup> Muchlis Hamdi, *Kebijakan Publik. Proses, Analisis dan Partisipasi*, (Bogor, Ghalia Indonesia, 2014), hlm. 108.

oleh Rossi & Freeman dalam pengungkapan yang lebih rinci bahwa inti dari evaluasi adalah menyediakan jawaban terhadap sejumlah pertanyaan sebagai berikut<sup>139</sup> :

1. *What is the nature and scope of the problem requiring actions?* (Apakah sifat dan lingkup masalah yang mensyaratkan perlunya dilakukan suatu tindakan)?;
2. *What interventions may be undertaken to ameliorate the problem significantly?* (Intervensi apakah yang dapat dilakukan untuk menyelesaikan masalah secara signifikan)?;
3. *What is the appropriate target population for the intervention?* (Apakah kelompok sasaran yang tepat dari intervensi yang dilakukan)?;
4. *Is the intervention reaching that target population?* (Apakah intervensi telah mencapai kelompok sasaran)?;
5. *Is the intervention being implemented in the ways envisioned?* (Apakah intervensi telah diimplementasikan dalam cara - cara yang telah ditetapkan)?;
6. *Is it effective?* (Apakah intervensi dilakukan dengan efektif)?;
7. *How much does it cost?* (Seberapa banyak biaya dari intervensi yang dilakukan)?; dan
8. *What are its costs relative to its effectiveness and benefits?* (Apakah biaya intervensi secara relatif sepadan dengan efektivitas dan kemanfaatan intervensi yang telah dicapai)?.

Selanjutnya, Scripen memberikan pendapatnya tentang tipe evaluasi yang paling umum melibatkan penentuan kriteria merit, standar merit, dan kemudian penentuan performa dari yang dievaluasi dengan membandingkannya dengan standar tersebut yang logika-nya diterjemahkan oleh Fournier seperti berikut ini<sup>140</sup>:

1. Penetapan kriteria merit. Pada dimensi apa evaluasi harus dilakukan dengan baik?
2. Penafsiran standar. Seberapa baik seharusnya yang dievaluasi berprestasi?

---

<sup>139</sup> Muchlis Hamdi, *Kebijakan Publik. Proses, Analisis dan Partisipasi*, (Bogor, Ghalia Indonesia, 2014), hlm. 109.

<sup>140</sup> Muchlis Hamdi, loc.cit..

3. Mengukur performa dan membandingkannya dengan standar. Seberapa baik yang dievaluasi berprestasi?
4. Mensintesis dan mengintegrasikan data ke dalam suatu penilaian (*judgment*) merit atau kelayakan. Apa merit atau kelayakan dari yang dievaluasi?

Kemudian pada pemaknaan terhadap hasil evaluasi, Leeuw menyatakan bahwa semakin tepat suatu masalah kebijakan didefinisikan, semakin sejalan asumsi yang mendasari definisi masalah dan solusi masalah dengan bukti dari penelitian sosial. Semakin bukti tersebut senyatanya digunakan selama proses implementasi, semakin besar peluang bagi kebijakan publik efektif yang mengikutinya untuk menghasilkan “ *value for money*”<sup>141</sup>. Sedangkan dari segi teknik atau pendekatan evaluasi kebijakan, Parsons menyatakan bahwa evaluasi kebijakan dilakukan dengan lebih dari satu pilihan teknik atau pendekatan. Selengkapnya, Parsons menyatakannya bahwa “*Evaluation analysis has a number of main aproaches or techniques*”<sup>142</sup>, *pertama*, Techniques which measure the realation of costs to benefits and utility, *kedua*, Techniques which measure performance, dan *ketiga*, Techniques which use experiments to evaluate policy and programmes.

Selanjutnya, dalam praktiknya evaluasi kebijakan banyak menggunakan pendekatan teknik yang mengukur relasi antara biaya dengan manfaat, dan yang mengukur kinerja. Sedangkan pendekatan atau teknik yang menggunakan

---

<sup>141</sup> Muchlis Hamdi, *Kebijakan Publik. Proses, Analisis dan Partisipasi*, (Bogor, Ghalia Indonesia, 2014), hlm. 110.

<sup>142</sup> Muchlis Hamdi, loc.cit.

eksperimen tidak terlalu sering digunakan, terutama karena berbagai alasan yang diidentifikasi oleh Parsons mencakup hal - hal berikut ini<sup>143</sup> :

1. Kesadaran bahwa masyarakat merupakan suatu hal yang kompleks. Oleh karena itu, pertanyaannya adalah bagaimana suatu eksperimen dapat dilakukan dengan mengecualikan sedemikian banyak faktor, dan apakah pertimbangan yang dipakai dalam menentukan parameter dari faktor-faktor yang akan diuji?;
2. Bagaimana penelitian dapat dirancang untuk memperoleh hasil yang baik ketika eksperimen menghadapi keterbatasan waktu dan biaya?;
3. Yang menjadi ketidak-layakan pelaksanaan eksperimen untuk evaluasi kebijakan adalah eksperimen juga tergantung pada masalah - masalah manajemen dan implementasi;
4. Berkaitan dengan pertanyaan, dapatkah eksperimen sosial dilakukan yang melibatkan perbandingan kelompok yang dalam semua kemungkinan dapat sangat berbeda satu sama lain?;
5. Kecenderungan bahwa dalam eksperimen sosial, orang – orang dapat menyadari atau mungkin akan menyadari perannya sebagai objek eksperimen sebagaimana yang lazim dikenali sebagai “*hawthorne effect*”;
6. Berkaitan dengan isu moral, yakni apakah tepat satu kelompok dijauhkan dari sumberdaya, sementara kelompok lainnya diberikan sumberdaya yang melimpah dalam hal ini, orang - orang cenderung tidak menyukai gagasan untuk menjadi objek eksperimen; dan
7. Berkaitan dengan alasan bahwa dari sudut pandang politik, eksperimen perlu waktu. Para pembuat kebijakan mungkin tidak mempunyai cukup banyak waktu, dan ketika pada akhirnya suatu eksperimen telah selesai dilakukan, situasi mungkin telah mengalami perubahan.

Kemudian dari segi pemanfaatannya, evaluasi kebijakan seperti yang lazim juga dikenali dengan istilah evaluasi program, menghadapi berbagai kendala.

Joseph S. Wholey menyatakan keadaan tersebut sebagai berikut<sup>144</sup> :

“Useful program evaluation is inhibited by four problems. (1)lack of agreement on the goals, objectives, side effects, and performance criteria to be used in evaluating the program; (2) program goals and objectives that are unrealistic given the resources that have been committed to the program and the program activities that are under way; (3) unavailability of relevant

---

<sup>143</sup> Muchlis Hamdi, *Kebijakan Publik. Proses, Analisis dan Partisipasi*, (Bogor, Ghalia Indonesia, 2014), hlm. 111.

<sup>144</sup> Muchlis Hamdi, *Ibid*, hlm. 112.

information on program performance; (4) inability of policymakers or managers to act on the basis of evaluation information”.

Dari pernyataan Wholey tersebut dapat dipahami bahwa evaluasi kebijakan hanya akan dipandang bermanfaat, manakala dapat diselesaikannya masalah - masalah yang berupa berikut ini<sup>145</sup> :

1. Ketiadaan kesepakatan mengenai tujuan, sasaran, efek samping dan kriteria kinerja yang akan digunakan dalam mengevaluasi program;
2. Tujuan dan sasaran program yang tidak realistis dikaitkan dengan sumberdaya yang tersedia dan aktifitas program yang sedang berjalan;
3. Ketidak-tersediaan informasi yang relevan mengenai kinerja program; dan
4. Ketidak-mampuan pembuat kebijakan atau para manajer untuk mengambil tindakan atas dasar informasi evaluasi.

Kemudian menurut Ndraha bahwa evaluasi merupakan proses perbandingan antara standar dengan fakta dan analisa hasilnya. Kesimpulannya adalah perbandingan antara tujuan yang hendak dicapai dalam penyelesaian masalah dengan kejadian yang sebenarnya, sehingga dapat disimpulkan dengan analisa akhir apakah suatu kebijakan harus di revisi atau dilanjutkan<sup>146</sup>.

Sedangkan Nurcholis mengatakan bahwa evaluasi merupakan suatu proses yang mendasar pada disiplin ketat dan tahapan waktu, maka untuk dapat mengetahui hasil dari kegiatan atau program yang telah direncanakan. Dengan

---

<sup>145</sup> Muchlis Hamdi, loc.cit.

<sup>146</sup> Talidziduhu Ndraha, *Konsep Administrasi dan Administrasi di Indonesia*, (Jakarta, Bina Aksara, 1989), hlm. 126.

evaluasi dapat kita ketahui hambatan atau kendala – kendala yang terjadi dari suatu kegiatan<sup>147</sup>.

Selanjutnya, Sudarwan mengatakan bahwa ada beberapa hal yang penting untuk diperhatikan dalam defenisi tersebut, yaitu<sup>148</sup> :

1. Bahwa penilaian merupakan fungsi organik karena pelaksanaan fungsi tersebut turut menentukan mati hidupnya suatu organisasi;
2. Bahwa penilaian itu adalah suatu proses yang berarti bahwa penilaian adalah kegiatan yang terus menerus dilakukan oleh administrasi dan manajemen; dan
3. Bahwa penilaian menunjukkan jurang pemisah antara hasil pelaksanaan yang sesungguhnya dengan hasil yang seharusnya di capai.

Pendapat di atas dapat diperoleh gambaran bahwa evaluasi adalah suatu kegiatan yang dilakukan untuk mengukur serta membandingkan hasil – hasil pelaksanaan kegiatan yang telah di capai dengan hasil yang seharusnya sebagaimana yang telah direncanakan. Sehingga diperoleh informasi mengenai nilai atau manfaat dari kebijakan, serta dapat dilakukan perbaikan bila terjadi penyimpangan didalamnya.

Muchsin & Fadillah memberikan pendapatnya mengenai defenisi evaluasi kebijakan pemerintah, ia mengatakan bahwa evaluasi kebijakan pemerintah merupakan suatu hakim yang menentukan kebijakan yang ada telah sukses atau gagal mencapai tujuan dan dampak-dampaknya. Evaluasi kebijakan pemerintah

---

<sup>147</sup> Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, (Jakarta, Grasindo, 2007), hlm. 169.

<sup>148</sup> Danim Sudarwan, *Pengantar Studi Penelitian Kebijakan*, (Jakarta, Bumi Aksara, 2000), hlm. 10.

dapat dikatakan sebagai dasar apakah kebijakan yang ada layak untuk dilanjutkan, di revisi atau bahkan dihentikan sama sekali<sup>149</sup>.

Selanjutnya, William N. Dunn mengatakan bahwa secara umum istilah evaluasi dapat disamakan dengan penafsiran (*apparsial*), pemberian angka (*rating*) dan penilaian (*assesment*). Kata – kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan dalam arti satuan nilainya. Sedangkan dalam arti yang lebih spesifik, evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan<sup>150</sup>.

Pengertian evaluasi sebagaimana diatas, menjelaskan bahwa evaluasi merupakan upaya dalam melihat hasil kebijakan apakah pada kenyataannya mempunyai nilai dari hasil, tujuan atau sasaran dari sebuah kebijakan. Sebagaimana Lester dan Stewart mengatakan bahwa evaluasi ditujukan untuk melihat sebagian – sebagian kegagalan suatu kebijakan dan untuk mengetahui apakah kebijakan telah dirumuskan dan dilaksanakan dapat menghasilkan dampak yang diinginkan. Selanjutnya Lester dan Stewart juga mengatakan bahwa evaluasi dapat dibedakan kedalam dua tuhas yang berbeda. *Pertama*, untuk menentukan konsekuensi – konsekuensi apa yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan dengan cara menggambarkan dampaknya. *Kedua*, untuk menilai keberhasilan atau kegagalan dari suatu kebijakan berdasarkan standard atau kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya<sup>151</sup>.

---

<sup>149</sup> Muchsin & Fadillah, *Hukum dan Kebijakan Publik*, (Malang, Averroes Press, 2002), hlm. 110.

<sup>150</sup> William N. Dun, *Analisis Kebijakan Publik*, (Yogyakarta, Gajah Mada University Press, 2001), hlm. 65.

<sup>151</sup> Budi Winarno, *Kebijakan Publik. Teori, Proses dan Studi Kasus*, (Yogyakarta, CAPS, 2012), hlm. 228



Pada akhirnya, sebagaimana yang dijelaskan diatas bahwa evaluasi merupakan suatu proses dari kebijakan yang bertujuan untuk melihat dan memberikan penilaian terkait dengan pelaksanaan dari suatu kebijakan tersebut apakah sudah memenuhi harapan sebagaimana perencanaannya (maksimal) atau bahkan belum maksimal sama-sekali dalam hal pencapaian tujuannya. Oleh karena itu, maka dapat disimpulkan bahwa evaluasi merupakan proses akhir dari sebuah kebijakan.

#### 2.1.9. Konsep Kepemimpinan

Berbicara masalah kepemimpinan, ada banyak pendapat yang diutarakan oleh para ahli – ahli pemerintahan. Salah satunya adalah Syafiie yang mengatakan dalam bukunya secara etimologi kepemimpinan dapat diartikan sebagai berikut<sup>152</sup> :

1. Berasal dari kata dasar “pimpin” (dalam bahasa inggris “lead”) berarti bimbing atau tuntun, dengan begitu didalamnya ada dua pihak yaitu yang dipimpin (ummat) dan yang memimpin (imam).
2. Setelah ditambah awalan “pe-“ menjadi “pemimpin” (dalam bahasa inggris “leader”) berarti orang yang mempengaruhi pihak lain melalui proses kewibawaan komunikasi sehingga orang lain tersebut bertindak sesuatu dalam mencapai tujuan tertentu.
3. Apabila ditambah akhiran “-an” menjadi “pimpinan” artinya orang yang mengepalai. Antara pemimpin dan pimpinan dapat dibedakan, yaitu pimpinan (kepala) cenderung lebih otokratis, sedangkan pemimpin (ketua) cenderung lebih demokratis.
4. Setelah dilengkapi dengan awalan “ke-“menjadi “kepemimpinan” (dalam bahasa inggris “leadership”) berarti kemampuan dan kepribadian seseorang dalam mempengaruhi serta membujuk pihak lain agar

---

<sup>152</sup> Inu Kencana, Syafiie, *Kepemimpinan Pemerintahan Indonesia*. (Bandung, PT. Refika Aditama, 2003).

melakukan tindakan pencapaian tujuan bersama, sehingga dengan demikian yang bersangkutan menjadi awal struktur dan pusat proses kelompok.

Selanjutnya, Cooley<sup>153</sup> mengatakan bahwa *“The leader is always the nucleus or tendency, and on the other hand, all social movement, closely examined will be found to consist of tendencies having such nucleus”*. Maksudnya pemimpin itu selalu merupakan titik pusat dari suatu kecenderungan, dan pada kesempatan lain, semua gerakan sosial kalau diamati secara cermat akan ditemukan kecenderungan yang memiliki titik pusat.

Tead<sup>154</sup> mengatakan bahwa Kepemimpinan sebagai perpaduan perangai yang memungkinkan seseorang mampu mendorong pihak lain menyelesaikan tugasnya. Sedangkan Pigors mengartikan Kepemimpinan adalah suatu proses saling mendorong melalui keberhasilan interaksi dari perbedaan – perbedaan individu, mengontrol daya manusia dalam mengejar tujuan bersama.

Cleeton dan Mason<sup>155</sup> berpendapat bahwa Kepemimpinan<sup>155</sup> menunjukkan kemampuan mempengaruhi orang – orang dan mencapai hasil melalui himbuan emosional dan ini lebih baik dibandingkan dengan melalui penggunaan kekuasaan.

Selanjutnya, Stogdill menghimpun sebelas kelompok dari keseluruhan definisi tentang Kepemimpinan, yaitu<sup>156</sup>, *pertama*, kepemimpinan sebagai pusat proses kelompok, *kedua*, kepemimpinan sebagai kepribadian yang berakibat,

---

<sup>153</sup> Inu Kencana, Syafiie, *Kepemimpinan Pemerintahan Indonesia*. (Bandung, PT. Refika Aditama, 2003).

<sup>154</sup> Inu Kencana, Syafiie, Loc.cit.

<sup>155</sup> Inu Kencana, Syafiie, Loc.cit.

<sup>156</sup> Ibid, hlm. 25.

*ketiga*, kepemimpinan sebagai seni menciptakan kesepakatan, *keempat*, kepemimpinan sebagai kemampuan mempengaruhi, *kelima*, kepemimpinan sebagai tindakan perilaku, *keenam*, kepemimpinan sebagai suatu bentuk bujukan, *ketujuh*, kepemimpinan sebagai suatu hubungan kekuasaan, *kedelapan*, kepemimpinan sebagai sarana pencapaian tujuan, *kesembilan*, kepemimpinan sebagai hasil interaksi, *kesepluh*, kepemimpinan sebagai pemisahan peranan, dan terakhir kepemimpinan sebagai awal struktur.

Syarat – syarat Kepemimpinan sangat urgen untuk diperhatikan, hal ini karena Kepemimpinan merupakan landasan untuk melakukan aktivitas – aktivitas seorang pemimpin. Stogdill mengatakan bahwa Pemimpin harus memiliki beberapa kelebihan, yaitu<sup>157</sup> :

1. Kapasitas, yaitu kecerdasan, kewaspadaan, kemampuan berbicara atau verbal facility, keaslian, dan kemampuan menilai;
2. Prestasi atau Achievement, yaitu gelar keserjanaan, ilmu pengetahuan, perolehan dalam olahraga dan atletik dan lain-lain;
3. Tanggungjawab, yaitu mandiri, berinisiatif, tekun, ulet, percaya diri, agresif, dan punya hasrat untuk unggul;
4. Partisipasi, yaitu aktif, memiliki sosiabilitas tinggi, mampu bergaul, kooperatif atau suka bekerjasama, mudah menyesuaikan diri, punya rasa humor;
5. Status, yaitu memiliki kedudukan sosial-ekonomi yang cukup tinggi, populer dan tenar.

Selanjutnya, Maxwell juga memberikan ciri – ciri pemimpin yang baik yaitu<sup>158</sup> :

1. Pemimpin yang baik mampu menciptakan lingkungan yang tepat;
2. Pemimpin yang baik mengetahui kebutuhan dasar bawahannya;

---

<sup>157</sup> Harbani, Pasolong, *Kepemimpinan Birokrasi*. (Bandung, Alfabeta, 2010).

<sup>158</sup> Harbani, Pasolong, Loc.cit.

3. Pemimpin yang baik mampu mengendalikan keuangan, personalia dan perencanaan;
4. Pemimpin yang baik mampu menghindari tujuh dosa yang mematkan, yaitu :
  - a. Berusaha untuk disukai bukan dihormati;
  - b. Tidak meminta nasehat dan bantuan kepada orang lain;
  - c. Mengesampingkan bakat pribadi dengan menekan peraturan bukan keahlian;
  - d. Tidak menjaga untuk di kritik tetap konstruktif;
  - e. Tidak mengembangkan rasa tanggungjawab dalam diri orang lain;
  - f. Memperlakukan setiap orang dengan cara yang sama;
  - g. Tidak membuat setiap orang selalu mendapat informasi.

Sedangkan, Panikkan dan Wirjana mengatakan bahwa Kepemimpinan yang baik adalah<sup>159</sup> :

1. Memberi tekanan/fokus pada masa depan;
2. Menekankan atau fokus pada penentuan arah;
3. Pertanyaan, selalu “apa yang akan terjadi”;
4. Memberi visi dan inspirasi;
5. Memimpin orang – orang;
6. Mengutamakan hierarkhi, menyebar status otoritas.

Kepemimpinan dalam suatu organisasi termasuk birokrasi sangatlah penting, hal ini dapat kita lihat dari pendapat Davis yang menyatakan bahwa tanpa kepemimpinan, suatu organisasi adalah kumpulan orang – orang dan mesin – mesin yang tidak teratur, kacau balau. Sedangkan Kartasasmita menyatakan bahwa kepemimpinan sangat penting dan amat menentukan dalam kehidupan setiap

---

<sup>159</sup> Ibid, hlm. 38.

bangsa, karena maju mundurnya masyarakat, jatuh banggunya bangsa, ditentukan oleh pemimpinnya<sup>160</sup>. Selanjutnya menurut Maxwell kepemimpinan merupakan suatu yang urgen karena<sup>161</sup> :

*Pertama*, tidak ada satu faktor pun memberikan lebih banyak terhadap organisasi selain daripada kepemimpinan yang efektif, pemimpin diperlukan untuk menentukan tujuan, mengalokasikan sumber daya, memfokuskan kepada perhatian pada tujuan, mengkoordinasikan perubahan, membina hubungan dengan pengikutnya. *Kedua*, bukti lain yang dapat dipetik pentingnya kepemimpinan adalah mengapa suatu organisasi ketika dipimpin oleh pemimpin tertentu cukup berhasil, namun ketika diganti pemimpin lain tidak berhasil meningkatkan kinerja organisasi. *Ketiga*, biaya untuk memilih pemimpin sangat mahal.

Oleh karena itu, kepemimpinan sangat diperlukan apabila suatu organisasi termasuk birokrasi ingin maju atau sukses. Terlebih lagi pegawai – pegawai yang baik, selalu ingin bagaimana mereka dapat memberikan kontribusi dalam pencapaian tujuan organisasi, untuk membangkitkan gairah para pegawai memerlukan kepemimpinan sebagai dasar motivasi eksternal untuk menjaga tujuan – tujuan mereka tetap harmonis dengan tujuan organisasi. Jadi, organisasi yang berhasil memiliki satu sifat umum yang menyebabkan organisasi tersebut dapat dibedakan dengan organisasi lain yang tidak berhasil. Sifat dan ciri umum itu adalah kepemimpinan dalam organisasi itu sendiri.

---

<sup>160</sup> Harbani, Pasolong, Loc.cit.

<sup>161</sup> Ibid, hlm. 36.

### 2.1.10. Teori Efektivitas dan Efisiensi

Efektivitas dan Efisiensi adalah sesuatu hal yang tidak dapat dipisahkan, sebab dalam sehari-hari penggunaan kata ini kerap kali menjadi kata yang terus bersanding dan satu paket. Namun walaupun demikian, pengertian dari keduanya tetap saja memiliki makna yang berbeda. Efektivitas lebih menekankan pada hasil yang diraih seseorang atau suatu perusahaan sedangkan efisiensi lebih melihat pada proses untuk mencapai hasil tersebut dengan baik. Menurut Susilo<sup>162</sup>, efektivitas adalah suatu kondisi atau keadaan dimana dalam memilih tujuan yang hendak diinginkan dapat dicapai dengan hasil yang memuaskan. Sedangkan Gibson<sup>163</sup> mengatakan bahwa efektivitas adalah hubungan optimal antara produksi, efisiensi, fleksibilitas, kepuasan, sifat keunggulan dan pengembangan.

Selanjutnya, pakar lain seperti Westra<sup>164</sup> mengatakan bahwa efektivitas merupakan suatu keadaan yang mengandung pengertian mengenai terjadinya suatu efek atau akibat yang dikehendaki. Kata Efektif diartikan sebagai terjadinya suatu efek atau akibat yang dikehendaki dalam suatu perbuatan yang dilakukan. Setiap pekerjaan yang efisien yang tentu juga berarti efektif, karena dilihat dari segi tujuan, hasil atau akibat yang dikehendaki dengan perbuatan itu telah tercapai bahkan secara maksimal (mutu dan jumlahnya), sebaliknya dilihat dari segi usaha, maka efek yang diharapkan juga tercapai. Setiap pekerjaan yang efektif belum tentu

---

<sup>162</sup> Adisasmita, Rahardjo. 2011. *"Pengelolaan dan Pendapatan Anggaran daerah"*. Yogyakarta : Graha Ilmu.

<sup>163</sup> Adisasmita, Rahardjo. 2011. *"Pengelolaan dan Pendapatan Anggaran daerah"*. Yogyakarta : Graha Ilmu.

<sup>164</sup> Adisasmita, Rahardjo. 2011. *"Pengelolaan dan Pendapatan Anggaran daerah"*. Yogyakarta : Graha Ilmu.

efisien, karena hasil dapat tercapai tetapi mungkin dengan penghamburan pikiran, tenaga, waktu, uang atau benda.

Makna efektivitas juga dikemukakan oleh pakar lainnya, seperti Saksono<sup>165</sup> yang mengatakan bahwa efektivitas adalah sesuatu hal yang berbicara tentang seberapa besar tingkat kelekatan output (keluaran) yang dicapai dengan output yang diharapkan dari jumlah input (masukan) dalam suatu perusahaan atau seseorang. Sedangkan menurut Indrawijaya<sup>166</sup>, efektivitas berbicara terkait dengan prestasi. Menurutnya, prestasi individu memiliki korelasi yang sangat jelas dengan prestasi organisasi sebagai bagian yang lebih besar. Dalam pengertiannya, Indrawijaya mengatakan bahwa apabila efektivitas individu dapat tercapai, akan memberikan kontribusi pada efektivitas organisasi secara keseluruhan. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa efektivitas organisasi sama dengan prestasi organisasi secara keseluruhan.

Pendapat lain tentang efektivitas dikemukakan Hidayat<sup>167</sup>. Dalam pandangannya Hidayat memberikan perumpamaan tentang efektivitas ini dalam bentuk perusahaan, ia mengatakan bahwa efektivitas adalah suatu ukuran perusahaan yang menyatakan seberapa target yakni kuantitas, kualitas, dan waktu telah tercapai secara jauh, dimana makin besar persentase target yang dicapai maka akan makin tinggi efektifitasnya. Sedangkan Sondang dalam pandangannya

---

<sup>165</sup> <https://www.seputarpengetahuan.co.id/2018/03/pengertian-efektivitas-menurut-para-ahli-rumus-aspek-contoh.html> diakses pada tanggal 20 September 2017.

<sup>166</sup> <https://www.seputarpengetahuan.co.id/2018/03/pengertian-efektivitas-menurut-para-ahli-rumus-aspek-contoh.html> diakses pada tanggal 20 September 2017.

<sup>167</sup> <https://www.seputarpengetahuan.co.id/2018/03/pengertian-efektivitas-menurut-para-ahli-rumus-aspek-contoh.html> diakses pada tanggal 20 September 2017.

mengatakan bahwa efektivitas adalah suatu pemanfaatan sarana prasarana, sumber daya dalam jumlah tertentu yang sebelumnya telah ditetapkan untuk menghasilkan sejumlah barang atau jasa kegiatan yang akan dijalankan oleh seseorang atau suatu perusahaan.

Selanjutnya, pembicaraan efektivitas ini juga menarik perhatian Schemerhon<sup>168</sup>. Dalam pandangannya, ia berpendapat bahwa efektivitas menurut adalah pencapaian target keluaran (output) yang akan diukur dengan cara membandingkan utput anggaran atau OA (seharusnya) dengan output realisasi atau OS sesungguhnya). Jika  $OA > OS$  maka akan disebut dengan efektif. Sedangkan Wesha<sup>169</sup> mengatakan bahwa efektivitas adalah keadaan atau kemampuan berhasilnya suatu kerja yang dilakukan oleh manusia untuk memberikan guna yang diharapkan untuk melihat efektivitas kerja yang pada umumnya dipakai empat macam pertimbangan yaitu: Pertimbangan ekonomi, pertimbangan fisiologi, pertimbangan psikologi dan pertimbangan sosial.

Adapun rumusan terkait dengan efektivitas ini adalah Efektivitas = Output Target/Output Aktual  $> = 1$ , dengan penjelasan bahwa, *Pertama*, jika output (keluaran) aktual berbanding output yang dikehendaki  $< 1$  maka tidak tercapai efektivitas. *Kedua*, jika output (keluaran) aktual berbanding output yang dikehendaki  $> 1$  maka akan tercapai efektivitas. “Wesha”<sup>170</sup>.

---

<sup>168</sup> <https://www.seputarpengetahuan.co.id/2018/03/pengertian-efektivitas-menurut-para-ahli-rumus-aspek-contoh.html> diakses pada tanggal 20 September 2017.

<sup>169</sup> <https://www.seputarpengetahuan.co.id/2018/03/pengertian-efektivitas-menurut-para-ahli-rumus-aspek-contoh.html> diakses pada tanggal 20 September 2017.

<sup>170</sup> <https://www.seputarpengetahuan.co.id/2018/03/pengertian-efektivitas-menurut-para-ahli-rumus-aspek-contoh.html> diakses pada tanggal 20 September 2017.



Kemudian, adapun pembicaraan terkait efisiensi seorang pakar mengatakan bahwa efisiensi berbicara terkait dengan komponen, seperti yang dikatakan oleh Adisasmita<sup>171</sup> bahwa efisiensi adalah komponen-komponen input yang digunakan seperti waktu, tenaga dan biaya dapat dihitung penggunaannya dan tidak berdampak pada pemborosan atau pengeluaran yang tidak berarti.

Sedangkan Susilo<sup>172</sup> mengatakan bahwa efisiensi adalah suatu kondisi atau keadaan, dimana penyelesaian suatu pekerjaan dilaksanakan dengan benar dan dengan penuh kemampuan yang dimiliki. Kemudian, dalam pandangan yang berbeda, Lubis<sup>173</sup> mengatakan bahwa Efisiensi adalah suatu proses internal atau sumber daya yang diperlukan oleh organisasi untuk menghasilkan satu satuan output. Oleh sebab itu efisiensi dapat diukur sebagai ratio output terhadap input.

Pada akhirnya, wujud dari efektivitas dan efisiensi kerja pada umumnya tercermin pada tingkat produktivitas kerja, yaitu adanya hasil yang dicapai sebanding dengan proses - proses kegiatan yang dilakukan, dimana terdapat ratio antara output dengan input. Meskipun demikian kadang - kadang untuk memperoleh tingkat produktivitas yang memadai, harus mengorbankan banyak sekali variabel - variabel input, dalam arti bahwa mengeluarkan modal yang besar untuk memperoleh kegiatan usaha dapat dikatakan produktif, namun belum tentu efisien.

---

<sup>171</sup> Adisasmita, Rahardjo. 2011. *"Pengelolaan dan Pendapatan Anggaran daerah"*. Yogyakarta : Graha Ilmu.

<sup>172</sup> Adisasmita, Rahardjo. 2011. *"Pengelolaan dan Pendapatan Anggaran daerah"*. Yogyakarta : Graha Ilmu.

<sup>173</sup> Adisasmita, Rahardjo. 2011. *"Pengelolaan dan Pendapatan Anggaran daerah"*. Yogyakarta : Graha Ilmu.

## 2.2. Ulasan Karya

Berdasarkan penelusuran kepustakaan yang penulis lakukan, ada beberapa penelitian yang berkaitan dengan judul penelitian yang penulis lakukan ini. Penelitian yang berkaitan tersebut adalah sebagai berikut :

- a. Sebuah tesis yang di tulis oleh saudara Busari Muslim pada tahun 2016 dengan judul *“Peran Komisi Pemilihan Umum Kota Dumai Dalam Meningkatkan Partisipasi Pemilih Pada Pemilihan Umum Kepala Daerah Kota Dumai Tahun 2015”*. Pada kesimpulan penulisannya Busari Muslim mengatakan bahwa :

“Berdasarkan uraian hasil penelitian dan analisis dari hasil penelitian tersebut diatas, peneliti dapat menyimpulkan bahwa dalam penelitian dengan judul *“Peranan KPU Kota Dumai dalam Meningkatkan Partisipasi Pemilih dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Tahun 2015 di Kota Dumai”* KPU Kota Dumai selaku penyelenggara pemilihan masih *“Kurang Berperan”* dalam upaya peningkatan partisipasi pemilih guna mencapai target nasional maupun Provinsi Riau. Kesimpulan dengan kategori *“Kurang Berperan”* ini peneliti sampaikan dengan alasan – alasan yang telah peneliti uraikan didalam bab sebelumnya. Peneliti dalam hal ini memandang bahwa sosialisasi merupakan faktor yang sangat berpengaruh terhadap peningkatan partisipasi pemilih dalam sebuah kontestasi demokrasi. Dengan adanya sosialisasi yang baik dalam sebuah pemilihan, maka pesan demokrasi akan cepat sampai kepada objek dari sosialisasi itu yakni masyarakat. Dengan pesan demokrasi yang tersampaikan kepada seluruh masyarakat melalui sosialisasi, maka secara tidak langsung itu akan berdampak pada peningkatan partisipasi pemilih dalam sebuah hajatan demokrasi yakni pemilihan umum kepala daerah. Kemudian, kesimpulan ini juga menurut peneliti adalah sebuah dampak dari tidak akuratnya Daftar Pemilih Tetap yang ditetapkan oleh

KPU Kota Dumai sebagai penyelenggara pemilihan. Bagaimana mungkin orang yang sudah meninggal akan ikut berpartisipasi? Dan apakah kita harus berharap besar orang – orang akan menghadiri pesta yang kita selenggarakan kalau kita tidak memberikan undangan kepada orang lain? Menurut peneliti hal tersebut adalah sebuah keniscayaan. Pada akhirnya, dalam kesimpulan kali ini peneliti juga akan memberikan kesimpulan dasar dari semua permasalahan – permasalahan tersebut. Menurut peneliti yang menjadi penyebab semua itu adalah “*Perencanaan Program*” yang tidak diperjuangkan agar sesuai rencana”.

Penelitian ini menurut penulis adalah satu penelitian yang baik, namun menurut penulis ada hal – hal yang mungkin perlu ditambahkan dalam penelitian tersebut agar lebih dalam dan tajam dalam melakukan analisis. Sebagaimana yang dianalisis oleh peneliti, maka dalam hal ini penulis merekomendasikan agar bagaimana penelitian ini bisa melakukan penelitian yang lebih mendalam dengan melibatkan lebih banyak informan. Kelemahan dari penelitian ini bahwa penulis tidak melihat peneliti melibatkan warga sebagai individu yang tidak berpartisipasi dalam informan penelitiannya. Hal ini menurut penulis akan akan jauh lebih baik jika kita ingin mencari tahu alasan – alasan mengapa mereka tidak menggunakan hak politiknya dalam pemilukada kota dumai tersebut.

- b. Sebuah penelitian yang dilakukan oleh Abdul Manaf pada tahun 2015 dengan judul “*Peranan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Riau Dalam Melaksanakan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Riau Periode 2014-2019 Menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011*”. Pada kesimpulannya, Abdul Manaf mengatakan bahwa :  
“Pemilihan umum merupakan salah satu bukti perwujudan dari sistem demokrasi. Untuk pelaksanaan Pemilihan Gubernur Dan Wakil

Gubernur Riau Periode 2014-2019, menurut undang-undang nomor 15 tahun 2011 berdasarkan angket yang telah disebar kepada 135 orang responden, yakni sebanyak 125 orang responden yang berasal dari kelompok masyarakat dan 10 orang responden yang berasal dari pegawai KPU Provinsi Riau dapat diketahui bahwa Komisi Pemilihan Umum Provinsi Riau belum maksimal dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya yang berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2011, di nilai cukup berperan. Karena melalui angket yang telah disebar kepada seluruh responden mereka berpendapat bahwa pihak KPU Provinsi Riau cukup berperan dalam menjalankan perannya dalam melaksanakan penyelenggaraan pemilihan gubernur dan wakil gubernur provinsi riau periode 2014-2019”.

Dalam konteks penilaian penulis terkait dengan penelitian ini, penulis berpendapat bahwa penelitian ini sudah cukup baik. Namun memang perlu untuk menambah ketajaman analisis dalam konteks peranan KPU Riau itu dalam melaksanakan pemilihan gubernur tersebut. Konteks yang kurang menurut penulis adalah bagaimana dari sudut konseptual pemilihan masih kurang tajam analisisnya. Penelitian tersebut masih terlalu yuridis dalam pemahasannya.

- c. Sebuah penelitian tesis yang dilakukan oleh Edwar pada tahun 2017 dengan judul *“Evaluasi Pelaksanaan Tugas Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kecamatan Pada Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Kampar Tahun 2017 (Studi Tahapan Pemungutan dan Penghitungan Suara)”*. Dalam kesimpulan penelitiannya, Edwar mengatakan bahwa :

“Pertama, pelaksanaan tugas panitia Pengawas Pemilihan Umum Kecamatan pada Pemilihan Bupati Dan Wakil Bupati Kabupaten Kampar Tahun 2017 cukup baik, hal ini terlihat dari pengawasan akurasi

data pemilih dan penggunaan hak pemilih, ketersediaan perlengkapan pemungutan suara dan dukungan perlengkapan lainnya, pemberian uang atau materi lainnya, keterlibatan penyelenggara negara dan ketaatan dan kepatuhan terhadap tatacara pemungutan dan penghitungan suara. Kedua, bahwa faktor – faktor penghambat pelaksanaan tugas panitia pengawas pemilihan umum kecamatan pada pemilihan bupati dan wakil bupati kabupaten kampar tahun 2017 antara lain masih kurangnya pembinaan yang dilakukan oleh panwas kecamatan dan panwas kabupaten terhadap pengawas pemilu lapangan yang hanya berjumlah 1 (satu) orang untuk setiap desa/kelurahan yang diatur di dalam regulasi tidak sesuai dengan jumlah Panitia Pemungutan Suara (PPS) yang berjumlah 3 (tiga) orang setiap desa/kelurahan serta masih kurangnya sinergi antara panwas kecamatan dan panitia pemilihan kecamatan. Hal ini terlihat dari kesulitannya panwas kecamatan dan jajaran kesulitan didalam mendapatkan data dari panitia pemilihan kecamatan dan jajarannya”.

Dalam konteks kurangnya pembinaan yang dilakukan oleh panwas kabupaten kampar dan panwas kecamatan terhadap Pengawas Pemilu Lapangan (PPL) sebagaimana yang disebutkan peneliti, penulis berpendapat bahwa hal tersebut kurang tepat. Sebab, berdasarkan Undang-Undang, bahwa setiap PPL itu haruslah mendapatkan Bimbingan Teknis dari Panitia Pengawas (Panwas). Penulis berpendapat bahwa jika bimtek itu tidak dilaksanakan pastilah ada gejolak yang sangat luar biasa yang akan tercipta dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah di Kabupaten Kampar itu.

### 2.3. Kerangka Pemikiran

Untuk memberikan gambaran alur pikir penelitian dengan judul “Evaluasi Pelaksanaan Kebijakan Pemerintah Terhadap Calon Tunggal Dalam Pemilihan

Gubernur, Bupati dan Walikota di Indonesia”, maka penulis dapat tampilkan dalam kerangka pikir sebagai berikut ini :

Gambar II.1 : Kerangka Pikir Penelitian Tentang Evaluasi Pelaksanaan Kebijakan Pemerintah Terhadap Calon Tunggal Dalam Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota di Indonesia.



Sumber : Data Olahan dan Modifikasi Penulis, 2018.

#### 2.4. Konsep Oprasional

Untuk mempermudah mengartikan dan memahami istilah dalam penulisan ini, maka penulis merasa perlu mengoprasionalkan atau memberi batasan mengenai konsep - konsep dalam penelitian ini. Adapun yang dimaksud dengan :

- a. Evaluasi adalah melihat dan membandingkan bagaimana rencana dan hasilnya;

- b. Pelaksanaan adalah pelaksanaan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 14 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Dengan Satu Pasangan Calon;
- c. Kebijakan pemerintah adalah Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 14 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Dengan Satu Pasangan Calon;
- d. Bupati adalah kepala daerah yang menjadi kepala pemerintahan di daerah Kabupaten;
- e. Walikota adalah kepala daerah yang menjadi kepala pemerintahan di daerah Kota;
- f. Calon tunggal adalah satu-satunya pasangan calon dalam sebuah pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati dan/atau walikota dan wakil walikota dengan satu pasangan calon;
- g. Pemilihan gubernur, bupati dan walikota adalah pemilihan gubernur, bupati dan walikota yang dilaksanakan secara serentak pada 15 Februari 2017.

## 2.5. Oprasional Variabel

Dari konsep oprasionalisasi di atas dapat dilihat oprasional variabel dalam mengevaluasi pelaksanaan kebijakan pemerintah terhadap calon tunggal dalam pemilihan gubernur, bupati dan walikota di indonesia sebagaimana pada tabel berikut ini :

Tabel II.2 : Operasional Variabel Penelitian Tentang Evaluasi Pelaksanaan Kebijakan Pemerintah Terhadap Calon Tunggal Dalam Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota di Indonesia.

Konsep	Variabel	Indikator
1	2	3
Evaluasi merupakan proses perbandingan antara standar dengan fakta dan analisa hasilnya. Kesimpulannya adalah perbandingan antara tujuan yang hendak dicapai dalam penyelesaian masalah dengan kejadian yang sebenarnya, sehingga dapat disimpulkan dengan analisa akhir apakah suatu kebijakan harus di revisi atau dilanjutkan. <i>Ndraha : 2007.</i>	Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang	a. Efektivitas; b. Efisiensi.

Sumber : *Modifikasi Penulis, 2016*



## BAB III

### METODE PENELITIAN

#### 3.1. Tipe Penelitian

Dalam melakukan penelitian sangat penting menjelaskan tipe penelitian yang akan digunakan. Oleh karena itu, berdasarkan rumusan penelitian yang telah diuraikan sebelumnya, maka penulis berfikir bahwa akan sangat tepat jika penelitian ini menggunakan tipe penelitian “*studi literatur*”. Metode penelitian dengan tipe “*studi literatur*” adalah suatu penelitian yang mendasarkan sumber – sumber penelitian pada pustaka.

Dalam penelitian ini nantinya akan dibandingkan antara realita (fenomena) dengan konsep – konsep yang seharusnya. Maka untuk itu peneliti sebagai *guedline* sangat membutuhkan kumpulan – kumpulan teori ataupun konsep – konsep yang cukup untuk mendukung peneliti mengarahkan pokok permasalahan yang akan diselesaikan.

#### 3.2. Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian dengan judul “Evaluasi Pelaksanaan Kebijakan Pemerintah Terhadap Calon Tunggal Dalam Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota di Indonesia” pendekatan penelitian yang akan digunakan adalah sebagai berikut :

- a. Pendekatan peraturan perundang-undangan (*Statue Approach*) yaitu dengan mengkaji peraturan perundang-undangan yang relevan dengan masalah yang dibahas;
- b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*) yaitu suatu pendekatan yang mengkaji pandangan atau pendapat para ahli yang berkaitan dengan pokok masalah dalam penelitian ini; dan
- c. Studi Perbandingan (*Comparative Study*) yaitu suatu pendekatan yang dilakukan dengan membandingkan sistem yang satu dengan sistem yang lainnya.

### 3.3. Jenis dan Sumber Data

Dalam penelitian ini, perlu juga dijelaskan mengenai jenis dan sumber dari setiap data yang ditampilkan dalam setiap pembahasannya. Oleh karena itu, adapun jenis dan sumber data yang penulis berikan adalah sebagai berikut :

#### a. Data Primer

Data primer merupakan suatu data yang menjadi pokok permasalahan dalam penelitian ini. Sebagai contoh yang penulis berikan adalah bagaimana sebuah peraturan yang memberikan amanah untuk dilaksanakannya sebuah pemilihan kepala daerah, namun dalam pelaksanaannya terindikasi tidak berjalan dengan baik.

#### b. Data Sekunder

Data sekunder merupakan data penunjang untuk mengupas pokok permasalahan dalam penelitian ini. Sebagai contohnya, bagaimana penulis memuat berbagai pendapat ahli dalam kaitannya dengan pokok

permasalahan dalam penelitian ini sehingga pada akhirnya pendapat – pendapat itu nantinya akan dijadikan sebagai pisau pengupas masalah penelitian ini.

#### **3.4. Teknik Pengumpulan Data**

Dalam mengumpulkan data, berdasarkan tipe penelitian yang penulis lakukan atau penulis uraikan sebelumnya yaitu “*Studi Literatur*”, maka dalam penelitian dengan judul “Evaluasi Pelaksanaan Kebijakan Pemerintah Terhadap Calon Tunggal Dalam Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota di Indonesia”, penulis hanya melakukan pengumpulan data melalui cara dokumentasi.

Dokumentasi yang dimaksud disini adalah dengan mengumpulkan atau menyusun sebanyak mungkin konsep – konsep atau teori yang relevan dengan penelitian ini. Cara pengumpulan data yang semacam ini biasanya cenderung dikatakan sebagai sebuah studi kepustakaan dalam penelitian.

#### **3.5. Teknik Analisa Data**

Selanjutnya setelah mendapatkan data – data yang penulis anggap mencukupi sesuai dengan kebutuhan, maka kemudian data – data tersebut akan penulis inventarisir dan kemudian diklasifikasikan sedemikian rupa untuk dilakukan analisis.

Kemudian analisis yang akan dilakukan disini adalah sebuah analisis deskriptif analitik untuk mendapatkan jawaban dari permasalahan penelitian yang dilakukan. Hal ini akan memungkinkan agar data – data tersebut dapat dipaparkan

secara sistematis dan runtut dengan argumentasi yang dapat dipertanggung-jawabkan.

### 3.6. Jadwal Penelitian

Untuk memberikan jawaban kesesuaian antara target penyelesaian penelitian dengan kenyataannya, maka perlu disusun sebuah rencana penelitian. Oleh karena itu, dalam penelitian dengan judul “Evaluasi Pelaksanaan Kebijakan Pemerintah Terhadap Calon Tunggal Dalam Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota di Indonesia” penulis menyusun sebuah jadwal penelitian sebagaimana dalam tabel dibawah ini :

Tabel III.1 : Jadwal Penelitian Tentang Evaluasi Pelaksanaan Kebijakan Pemerintah Terhadap Calon Tunggal Dalam Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota di Indonesia.

No	Jenis Kegiatan	Jadwal Kegiatan (Bulan dan Minggu ke-)															
		Januari				Februari				Maret 2019				April 2019			
		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
1	Penyusunan Proposal Penelitian	x	x														
2	Konsultasi Proposal			x	X												
3	Seminar Usulan Penelitian					X											
4	Pengolahan dan Analisis Data Penelitian						X	x	x	x	x						
5	Konsultasi Tesis											X	X	x	x	x	
6	Ujian Konprehensif Tesis																x

## BAB IV

### PEMBAHASAN

#### 4.1. Analisis Pelaksanaan Pemilihan Umum Kepala Daerah Dengan Kondisi Calon Tunggal

Dalam penelitian ini dengan judul “Evaluasi Pelaksanaan Kebijakan Pemerintah Terhadap Calon Tunggal Dalam Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota di Indonesia” ini, akan dilakukan pembahasan dengan 3 pendekatan sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya yaitu :

1. Pendekatan peraturan perundang-undangan (*Statue Approach*);
2. Pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*); dan
3. Studi perbandingan (*Comparative Study*).

##### 4.1.1. Analisis Peraturan Perundang-Undangan Terkait Calon Tunggal Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah

Pelaksanaan kebijakan pemerintah terhadap calon tunggal dalam pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota di Indonesia merupakan suatu perintah dari sebuah peraturan perundang-undangan yang dirumuskan dan ditetapkan oleh pemerintah yaitu Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Dimana dalam undang-undang ini

dejelaskan bahwa yang semula dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemilihan kepala daerah mengharuskan kandidat calon minimal 2 (dua) pasangan calon, namun dalam undang-undang ini memperbolehkan pemilihan kepala daerah walau hanya diikuti oleh satu pasangan calon. Hal ini sebagaimana dijelaskan dalam pasal 54 Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 ini seperti telah dijelaskan dalam pembahasan di bab sebelumnya.

Seperti dalam penjelasan pasal 54 C ini bahwa pemilihan dengan 1 (satu) pasangan calon dilaksanakan dalam rangka memenuhi beberapa kondisi seperti :

- a. Setelah dilakukan penundaan dan sampai dengan berakhirnya masa perpanjangan pendaftaran, hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon yang mendaftar dan berdasarkan hasil penelitian pasangan calon tersebut dinyatakan memenuhi syarat;
- b. Terdapat lebih dari 1 (satu) pasangan calon yang mendaftar dan berdasarkan hasil penelitian hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon yang dinyatakan memenuhi syarat dan setelah dilakukan penundaan sampai dengan berakhirnya masa pembukaan kembali pendaftaran tidak terdapat pasangan calon yang mendaftar;
- c. Sejak penetapan pasangan calon sampai dengan saat dimulainya masa kampanye terdapat pasangan calon yang berhalangan tetap, partai politik atau gabungan partai politik tidak mengusulkan calon/pasangan calon pengganti atau calon/pasangan pengganti yang diusulkan dinyatakan tidak memenuhi syarat yang mengakibatkan hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon;
- d. Sejak dimulainya masa kampanye sampai dengan hari pemungutan suara terdapat pasangan calon yang berhalangan tetap, partai politik atau gabungan partai politik tidak mengusulkan calon/pasangan calon pengganti atau calon/pasangan calon pengganti yang diusulkan dinyatakan tidak memenuhi syarat yang mengakibatkan hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon; atau
- e. Terdapat pasangan calon yang dikenakan sanksi pembatalan sebagai peserta pemilihan yang mengakibatkan hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon.

Kemudian sebagaimana juga telah penulis jelaskan dalam bab pendahuluan bahwa pada pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang dilaksanakan pada

bulan Februari tahun 2017 diikuti oleh 101 daerah di Indonesia, dengan rincian 7 (tujuh) daerah Provinsi, 76 (tujuh puluh enam) daerah Kabupaten dan 8 (delapan) daerah Kota. Dari 101 daerah yang melaksanakan pemilihan gubernur, bupati dan walikota ini terdapat 9 daerah yang melaksanakan pemilihan dengan kondisi hanya diikuti oleh 1 (satu) pasangan calon kepala daerah yang terdiri dari 6 (enam) daerah Kabupaten dan 3 (tiga) daerah Kota.

Kemudian, untuk mengupas bagaimana pelaksanaan pemilihan kepala daerah dalam kondisi calon tunggal di beberapa daerah Kabupaten/Kota tersebut tentu kita akan membahasnya melalui bagaimana aturan main atau tata cara yang telah ditetapkan didalam peraturan yang ada. Untuk melaksanakan pemilihan dengan kondisi calon tunggal ini Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang merupakan lembaga penyelenggara pemilihan kepala daerah tersebut menetapkan sebuah peraturan yakni Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 14 Tahun 2015 Tentang Pemilihan gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Dengan Satu Pasangan Calon.

Selanjutnya, di dalam Peraturan KPU tersebut dijelaskan berbagai tata cara dalam pelaksanaan pemilihan dengan kondisi calon tunggal yaitu dengan melalui beberapa tahap diantaranya, *Pertama*, Kampanye. Kampanye sebagaimana dimaksudkan disini adalah kampanye yang dilakukan oleh KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota; dan Pasangan Calon dan/atau tim Kampanye<sup>174</sup>.

---

<sup>174</sup> Pasal 9 Ayat (1) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 14 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Dengan Satu Pasangan Calon.

Kampanye yang dilaksanakan oleh KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, dilaksanakan dengan metode<sup>175</sup> :

- a. debat publik;
- b. penyebaran bahan kampanye kepada umum;
- c. pemasangan alat peraga kampanye; dan/atau
- d. iklan di media massa cetak dan/atau media massa elektronik.

Kampanye yang dilaksanakan Pasangan Calon dan/atau tim Kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, dilaksanakan dengan metode<sup>176</sup> :

- a. pertemuan terbatas;
- b. pertemuan tatap muka dan dialog; dan/atau
- c. kegiatan lain yang tidak melanggar larangan Kampanye dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

*Kedua*, Norma, Standar, Prosedur, Kebutuhan Pengadaan dan Pendistribusian Perlengkapan Penyelenggaraan Pemilihan. Di dalam bagian ini dijelaskan bahwa sarana yang digunakan untuk memberikan suara pada pemilihan 1 (satu) pasangan calon menggunakan surat suara yang memuat foto pasangan

---

<sup>175</sup> Pasal 9 Ayat (2) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 14 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Dengan Satu Pasangan Calon.

<sup>176</sup> Pasal 9 Ayat (3) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 14 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Dengan Satu Pasangan Calon.



calon, nama pasangan calon dan kolom untuk memberikan pilihan setuju atau tidak setuju<sup>177</sup>.

Kemudian, desain surat suara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibuat dengan ketentuan sebagai berikut<sup>178</sup> :

- a. latar belakang foto pada kolom Pasangan Calon berwarna merah putih;
- b. foto Pasangan Calon dibuat berpasangan;
- c. tidak memakai ornamen, gambar atau tulisan selain yang melekat pada pakaian yang dikenakan Pasangan Calon;
- d. tidak memakai ornamen, gambar atau tulisan yang dilarang berdasarkan peraturan perundangundangan;
- e. memuat tulisan yang menanyakan pilihan setuju atau tidak setuju terhadap Pasangan Calon untuk menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota; dan
- f. kolom pilihan setuju atau tidak setuju.

*Ketiga*, Dana Kampanye. Dalam bagian ini dijelaskan bahwa pasangan calon wajib mengelola dan mempertanggung-jawabkan penerimaan dan pengeluaran dana kampanye. Kemudian, pelaporan dana kampanye pasangan calon sebagaimana dimaksud itu dilaksanakan dengan berpedoman pada Peraturan Komisi Pemilihan Umum yang mengatur tentang dana kampanye pemilihan

---

<sup>177</sup> Pasal 14 Ayat (1) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 14 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Dengan Satu Pasangan Calon.

<sup>178</sup> Pasal 14 Ayat (2) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 14 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Dengan Satu Pasangan Calon.

Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota<sup>179</sup>.

*Keempat*, Pemungutan dan Penghitungan Suara. Dalam tahapan ini dijelaskan bahwa Pemungutan suara untuk pemilihan 1 (satu) pasangan calon dilaksanakan bersamaan dengan pemungutan suara pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota secara serentak pada hari dan tanggal pemungutan suara yang ditetapkan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU), kecuali terjadi penundaan yang jadwal, tahapan dan programnya melewati hari dan tanggal pemungutan suara secara serentak yang dilakukan dengan cara mencoblos 1 (satu) kali pada kolom pilihan setuju atau tidak setuju<sup>180</sup>.

Kemudian, untuk keabsahan surat suara yang di coblos bisa dinyatakan sah apabila ditandatangani oleh Ketua KPPS dan diberi tanda coblos pada kolom pilihan setuju atau tidak setuju<sup>181</sup>. Selanjutnya, untuk pemungutan suara serta penghitungan suara dikatakan bahwa tata caranya berpedoman kepada Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) yang mengatur tentang hal tersebut<sup>182</sup>.

---

<sup>179</sup> Pasal 15 Ayat (1 dan 2) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 14 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Dengan Satu Pasangan Calon.

<sup>180</sup> Pasal 17 dan 18 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 14 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Dengan Satu Pasangan Calon.

<sup>181</sup> Pasal 19 Ayat (1) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 14 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Dengan Satu Pasangan Calon.

<sup>182</sup> Pasal 20 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 14 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Dengan Satu Pasangan Calon.

*Kelima*, Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara dan Penetapan Hasil Pemilihan. Pada tahapan ini dijelaskan bahwa tata cara rekapitulasi hasil penghitungan suara pemilihan 1 (satu) pasangan calon dilaksanakan dengan berpedoman pada Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) yang mengatur tentang rekapitulasi hasil penghitungan suara dan penetapan hasil pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan ini.

Kemudian dijelaskan selanjutnya, bahwa KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota menetapkan pasangan calon terpilih apabila perolehan suara setuju lebih banyak dari perolehan suara tidak setuju. Dalam hal jumlah perolehan suara setuju sama dengan perolehan suara tidak setuju, penentuan pasangan calon terpilih dilakukan berdasarkan persebaran jumlah wilayah perolehan suara yang lebih banyak secara berjenjang. Sedangkan apabila perolehan suara tidak setuju lebih banyak dari perolehan suara setuju, KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota menetapkan penyelenggaraan pemilihan kembali pada pemilihan serentak periode berikutnya<sup>183</sup>.

Dari tahapan sebagaimana dijelaskan diatas, secara umum Komisi Pemilihan Umum (KPU) selaku pihak penyelenggara atau badan yang menyelenggarakan pemilihan umum kepala daerah tersebut sudah melaksanakan tahapan – tahapan itu dengan baik sesuai dengan apa yang telah ditetapkan dengan peraturan tersebut.

---

<sup>183</sup> Pasal 21, 22 dan 25 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 14 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Dengan Satu Pasangan Calon.

#### 4.1.2. Evaluasi Pelaksanaan Pemilihan Umum Kepala Daerah Dengan Kondisi Calon Tunggal

Dua masalah besar dalam ilmu politik adalah membuat pemerintahan yang efektif namun demokratis. Hal ini sebagaimana dikatakan Mas'ood<sup>184</sup> dalam bukunya bahwa dua masalah besar dalam ilmu politik adalah : (1) bagaimana menciptakan pemerintahan yang efektif, dan (2) bagaimana membuat pemerintahan itu demokratis.

Dalam konteks efektivitas dan efisiensi, sebagaimana yang telah dijabarkan pada bab pembahasan sebelumnya, bahwa efektivitas dan efisiensi memiliki kaitan yang tidak terpisahkan, namun walaupun demikian efektivitas dan efisiensi tetap memiliki pengertian yang berbeda. Sebagaimana yang dikatakan oleh Indrawijaya bahwa wujud dari efisiensi dan efektivitas kerja pada umumnya tercermin pada tingkat produktivitas kerja, yaitu adanya hasil yang dicapai sebanding dengan proses – proses kegiatan yang dilakukan, dimana terdapat ratio antara output dengan input. Meskipun demikian, kadang – kadang untuk memperoleh tingkat produktivitas yang memadai, harus mengorbankan banyak sekali variabel – variabel input, dalam arti bahwa mengeluarkan modal yang besar untuk memperoleh kegiatan usaha dapat dikatakan produktif, namun belum tentu efisien.

Nah, dalam pembahasan efektivitas dan efisiensi pelaksanaan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota di Indonesia dengan kondisi “*Calon Tunggal*”,

---

<sup>184</sup> MacAndrews, Colin & Mas'ood, Mohtar. 2008. “*Perbandingan Sistem Politik*”. Yogyakarta : Gajah Mada University Press.

maka perlu kita bahas terlebih dahulu bagaimana hasil yang didapatkan dari pelaksanaan pemilihan tersebut dan seberapa besar usaha yang dihasilkan.

*Pertama*, untuk hal hasil pemilihan gubernur, bupati dan walikota dengan kondisi calon tunggal, sebagaimana dijelaskan dalam pembahasan sebelumnya bahwa seluruh calon tunggal yang berkontestasi dalam pemilihan gubernur, bupati dan walikota serentak yang dilaksanakan pada 15 Februari 2017 yang lalu, 9 daerah yang mengalami kondisi calon tunggal berhasil dilaksanakan dengan lancar dan dengan menghasilkan calon tunggal di sembilan daerah tersebut memenangkan kontestasi. Artinya tidak satupun kotak kosong yang menjadi lawan tanding dari calon tunggal yang mampu memenangi kontestasi.

Dalam konteks hasil sebagaimana diatas dapat kita katakan bahwa hal tersebut sudah mencapai efektivitas dalam pemilihan gubernur, bupati dan walikota. Namun, hal tersebut dalam konteks pemilihan gubernur, bupati dan walikota serentak yang dilaksanakan pada 15 Februari 2017 yang lalu. Berbeda ceritanya jika pada helatan ini ada kotak kosong yang memenangkan kontestasi tersebut, maka bisa dikatakan agenda pemilihan tersebut tidaklah mencapai efektivitas yang diinginkan. Sebab, dalam hal pemilihan gubernur, bupati dan walikota tentunya memiliki tujuan untuk menghasilkan gubernur, bupati dan walikota yang akan memimpin daerahnya dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan di daerahnya masing-masing. Artinya, ketika kotak kosong memenangkan kontestasi pemilihan gubernur, bupati dan walikota tujuan dari pelaksanaan pemilihan tersebut tidak tercapai karena tidak menghasilkan kepala daerah sebagaimana yang diinginkan dari pelaksanaan pemilihan tersebut.

Kemudian dalam konteks efisiensi, pembicaraan pemilihan gubernur, bupati dan walikota serentak dengan kondisi calon tunggal yang dilaksanakan pada 15 Februari 2017 yang lalu, tentu kita akan membicarakan terkait dengan upaya yang kita lakukan untuk mendapatkan hasil yang diinginkan sesuai yang diatur dalam peraturan perundang-undangan<sup>185</sup> yang ada.

Adapun upaya – upaya yang dimaksud dalam upaya mendapatkan kepala daerah untuk melaksanakan atau menyelenggarakan pemerintahan di daerahnya masing – masing adalah seperti berapa lama waktu yang dihabiskan untuk itu, kemudian berapa sumber daya (baik manusia maupun materi) yang digunakan untuk hal tersebut.

Dalam rangka melaksanakan pemilihan gubernur, bupati dan walikota dengan kondisi calon tunggal sebagaimana dimaksud, berdasarkan aturan yang dimuat dalam peraturan bahwa waktu yang dibutuhkan mulai dari persiapan sampai penetapan hasil pemilihan membutuhkan waktu yang cukup lama. Hal ini dikarenakan banyaknya tahapan pemilihan yang mesti dilalui. Adapun tahapan tersebut sebagaimana telah dijelaskan diatas<sup>186</sup>.

Kemudian, berbicara sumber daya manusia maupun materi yang dibutuhkan dapat kita lihat bagaimana pemilihan ini membutuhkan begitu banyak sumber daya

---

<sup>185</sup> Lihat Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

<sup>186</sup> Tahapan pemilihan gubernur, bupati dan walikota di indonesia yang dilaksanakan secara serentak membutuhkan waktu yang cukup lama. Sebagaimana yang dicantumkan dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum, bahwa tahapan pemilihan tersebut akan memakan waktu sekitar 12 bulan atau setahun.

manusia untuk mengisi setiap pos – pos pemilihan (seperti Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) untuk tingkat kecamatan, Panitia Pemungutan Suara (PPS) untuk desa/kelurahan hingga Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara di setiap Tempat Pemungutan Suara (TPS)).

Sedangkan untuk sumber daya material yang dibutuhkan, berdasarkan penelusuran penulis dari berbagai media, bahwa pemilihan gubernur, bupati dan walikota yang dilaksanakan dengan kondisi calon tunggal di sembilan daerah pada pemilihan serentak yang dilaksanakan pada 15 Februari 2017 yang lalu, terlihat begitu banyaknya pemborosan anggaran yang dilakukan oleh pemerintah daerah masing – masing sebagai sumber pembiayaan pelaksanaan pemilihan tersebut.

Adapun biaya yang dikeluarkan untuk melaksanakan pemilihan gubernur, bupati dan walikota serentak dengan kondisi calon tunggal di sembilan daerah kabupaten/kota pada 15 Februari 2017 yang lalu berdasarkan penelusuran media yang peneliti lakukan dari berbagai media adalah sebagai berikut ini :

Tabel V.1 : Tabel Rasio Anggaran Pelaksanaan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Dengan Kondisi Calon Tunggal Pada Tahun 2017 dengan Daftar Pemilih Tetap.

No	Kabupaten/Kota	Anggaran (Rp)	DPT - Pemilih
1.	Kota Tebing Tinggi – Sumatera Utara	13,1 Miliar <sup>187</sup>	106.940 - 60.845
2.	Kabupaten Tulang Bawang Barat – Lampung	18 Miliar <sup>188</sup>	197.541 - 174.676
3.	Kabupaten Pati – Jawa Tengah	29,7 Miliar <sup>189</sup>	1.035.663 - 711.414
4.	Kabupaten Landak – Kalimantan Barat	33,5 Miliar <sup>190</sup>	257.222 - 237.354
5.	Kabupaten Buton – Sulawesi Tenggara	24,6 Miliar <sup>191</sup>	71.358 - 51.004
6.	Kabupaten Maluku Tengah – Maluku	49,5 Miliar <sup>192</sup>	313.083 - 214.300
7.	Kota Jayapura – Papua	52 Miliar <sup>193</sup>	294.063 - 142.592
8.	Kabupaten Tambrau – Papua Barat	43 Miliar <sup>194</sup>	16.439 - 16.197
9.	Kota Sorong – Papua Barat	35 Miliar <sup>195</sup>	143.060 - 95.107
<b>Total</b>		<b>298,4 Miliar</b>	<b>2.435.369 – 1.703.489</b>

<sup>187</sup> <https://www.hetanews.com/article/54170/dana-pilkada-kota-tebing-tinggi-rp-131-miliar> diakses pada tanggal 25 Februari 2019

<sup>188</sup> <http://www.nyokabar.com/berita-1391-pilkada-2017-tulangbawang-barat-siapkan-anggaran-rp10-miliar.html> diakses pada tanggal 25 Februari 2019

<sup>189</sup> <http://jateng.tribunnews.com/2016/03/18/akhirnya-pencairan-dana-pilkada-pati-dalam-satu-tahun-anggaran> diakses pada tanggal 25 Februari 2019

<sup>190</sup> <http://kpu-landakkab.go.id/berita-39-dana-pilkada-landak-335-milyar.html> diakses pada tanggal 25 Februari 2019

<sup>191</sup> <https://sultrakini.com/berita/anggaran-pilkada-buton-tahun-2017-sebesar-rp-24-miliar> diakses pada tanggal 25 Februari 2019

<sup>192</sup> <https://bawaslu.go.id/id/berita/ketua-bawaslu-sukseskan-pilkada-maluku-tengah-dengan-prinsip> diakses pada tanggal 25 Februari 2019

<sup>193</sup> <https://kabarpapua.co/dana-pelaksanaan-pemilihan-kepala-daerah-kota-jayapura-rp-52-milyar/> diakses pada tanggal 25 Februari 2019

<sup>194</sup> <https://www.aktual.com/5-kota-di-papua-keluarkan-anggaran-terbesar-di-pilkada-2017/> diakses pada tanggal 25 Februari 2019

<sup>195</sup> <http://www.radarsorong.com/read/2016/05/20/45649/deal-dana-pilkada-kota-Rp-35-M-Cair-4-Kali> diakses pada tanggal 25 Februari 2019



Maka, dengan penjelasan sebagaimana diatas, dapat kita lihat bagaimana pemilihan gubernur, bupati dan walikota dengan kondisi calon tunggal yang dilaksanakan merupakan sesuatu yang memiliki potensi untuk tidak mencapai efektivitas nya. Hal ini dikarenakan tidak adanya jaminan calon tunggal yang bertarung akan memenangkan kontestasi, seperti contoh yang bisa kita lihat hari ini adalah pemilihan walikota yang dilaksanakan di Kota Makassar Provinsi Sulawesi Selatan pada tahun 2018 yang lalu bahwa calon tunggal yang bertarung dikalahkan oleh kotak kosong.

Kekalahan tersebut kemudian mengakibatkan tidak efektif nya pelaksanaan pemilihan walikota tersebut. Sebab, dalam rangka melaksanakan pemilihan walikota tersebut, tujuan utamanya adalah untuk mendapatkan walikota yang akan memimpin penyelenggaraan pemerintahan di Kota Makassar 5 tahun kedepan. Namun, dikarenakan kekalahan calon tunggal ini, tujuan pemilihan itu tidak tercapai dan pada akhirnya mengakibatkan harus turun tangannya pemerintah pusat untuk turut serta mengurus daerah Kota Makassar (dalam bentuk penempatan Pejabat Sementara Walikota Makassar) dalam beberapa waktu sampai pada akhirnya pemilihan gubernur, bupati dan walikota serentak dilaksanakan pada tahapan berikutnya.

Kemudian, dalam hal efisiensi pemilihan dengan pola yang demikian itu juga hanya akan menghasilkan pemborosan anggaran daerah. Apalagi kalau kita berbicara kemungkinan terjadinya kemenangan kotak kosong sebagaimana yang dicontohkan diatas, maka anggaran yang dibutuhkan tentunya akan semakin besar lagi (dua kali lipat, karena pemilihan dilaksanakan dua kali). Nah, andai anggaran

untuk penyelenggaraan pemilihan tersebut dialihkan untuk hal – hal lain, tentu saja efektivitas dan efisiensi nya akan lebih baik.

#### **4.1.3. Studi Perbandingan Pemilihan Kepala Daerah**

##### **4.1.3.1. Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia Dari Masa ke Masa**

Pemilihan sistem pilkada merupakan perjalanan politik panjang yang diwarnai tarik-menarik antara kepentingan elit politik dan kehendak publik, kepentingan pusat dan daerah, atau bahkan antara kepentingan nasional dan kepentingan internasional. Sejak kemerdekaan, ketentuan mengenai pemerintahan daerah (termasuk didalamnya mekanisme pemilihan kepala daerah) diatur dalam sejumlah Undang-Undang, yaitu mulai UU No. 1 Tahun 1945, UU No. 22 Tahun 1948, UU No. 1 Tahun 1957, UU No. 18 Tahun 1965, UU No. 5 Tahun 1974, hingga UU No. 22 tahun 1999. UU No. 5 Tahun 1974 merupakan Undang-Undang terlama yang berlaku pada masa pemerintahan orde baru<sup>196</sup>.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) dilakukan oleh dewan. Sementara menurut Undang-Undang No. 22 Tahun 1948, kepala daerah dipilih oleh Pemerintah Pusat dari calon – calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). DPRD berhak mengusulkan pemberhentian seorang Kepala Daerah kepada Pemerintah Pusat. Namun, sejak Undang-Undang No. 1 Tahun 1957 hingga Undang-Undang No. 5

---

<sup>196</sup> Suharizal, 2012. *“Pemilukada. Regulasi, Dinamika dan Konsep Mendatang”*. Jakarta : Rajawali Pers.

tahun 1974, ketentuan Pemilihan Kepala Daerah tidak mengalami perubahan, yaitu mengikuti ketentuan sebagai berikut <sup>197</sup>:

1. Kepala Daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD);
2. Kepala Daerah tingkat I diangkat dan diberhentikan oleh Presiden;
3. Kepala Daerah tingkat II diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Dalam Negeri Dan Otonomi Daerah, dari calon – calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang bersangkutan.

Di era *orde baru*, berdasarkan UU No. 5 tahun 1974, Pilkada tidak dapat dilepaskan dari keterlibatan (*intervensi*) elit politik di pusat atau dilingkaran kekuasaan presiden soeharto. Menurut UU No. 5 tahun 1974 ini, kepala daerah dipilih dan dicalonkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Hasil pemilihan lalu diajukan kepada pemerintah untuk diangkat. Pengangkatan kepala daerah oleh pemerintah tidak terikat oleh hasil pemilihan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)<sup>198</sup>.

Dengan demikian, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) hanya sebagai pelaksana keinginan kewenangan atau hak untuk menentukan siapa yang harus menjadi kepala daerah, meski calon kepala daerah memperoleh suara terbanyak. Wewenang dan hak menentukan kepala daerah ada pada pemerintah pusat. Hal tersebut tidak terlepas dari langgam sistem pemerintahan yang lebih

---

<sup>197</sup> Suharizal, 2012. “*Pemilukada. Regulasi, Dinamika dan Konsep Mendatang*”. Jakarta : Rajawali Pers.

<sup>198</sup> Suharizal, 2012. “*Pemilukada. Regulasi, Dinamika dan Konsep Mendatang*”. Jakarta : Rajawali Pers.

menekankan asas dekonsentrasi (yang dalam pelaksanaannya asas sentralisasi) daripada desentralisasi<sup>199</sup>.

Setelah reformasi bergulir, berdasarkan UU. No. 22 Tahun 1999, Pilkada dilakukan menggunakan sistem demokrasi tidak langsung dimana kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan penegasan asas desentralisasi yang kuat. Dalam Undang-Undang ini posisi dan peran politik Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sederajat dengan kepala daerah. Rekrutmen kepala daerah sepenuhnya berada pada kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Sementara pemerintah pusat hanya menetapkan dan melantik kepala daerah berdasarkan hasil pemilihan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) setempat<sup>200</sup>.

Tabulasi model – model pengisian jabatan kepala daerah dari berbagai peraturan perundang-undangan sebelum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, dapat dilihat pada tabel berikut ini<sup>201</sup> :

---

<sup>199</sup> Suharizal, loc.it.

<sup>200</sup> Suharizal, 2012. *“Pemilukada. Regulasi, Dinamika dan Konsep Mendatang”*. Jakarta : Rajawali Pers.

<sup>201</sup> Suharizal, 2012. *“Pemilukada. Regulasi, Dinamika dan Konsep Mendatang”*. Jakarta : Rajawali Pers.

Tabel IV.2 : Tabulasi Perbandingan Model Pengisian Jabatan Kepala Daerah Dari Beberapa Undang-Undang Yang Mengatur Pemerintahan Daerah.

No	Undang-Undang	Prinsip Dasar Pemilihan	Model Pemilihan
1.	UU No. 1 Tahun 1945	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Membentuk Komite Nasional Daerah diseluruh keresidenan, kota ber-otonomi dan kabupaten serta daerah – daerah lain yang diperlukan kecuali daerah Surakarta dan Yogyakarta.</li> <li>2. Komite Nasional daerah selanjutnya dijadikan Badan Perwakilan Rakyat Daerah (BPRD). Tugas utama BPRD menjalankan pekerjaan mengatur rumah tangga daerahnya, sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang lebih tinggi daripadanya (pasal 2). Dalam hal ini termasuk membuat peraturan daerah dan tugas pembantuan dan dekonsentrasi dari pemerintah pusat atasnya.</li> <li>3. KND memilih beberapa orang sebanyak-banyaknya 5 orang sebagai Badan Eksekutif, yang bersama-sama yang dipimpin oleh kepala daerah melaksanakan pemerintahan daerah.</li> <li>4. Ketua BPRD dijabat rangkap oleh kepala</li> </ol>	Dipilih Oleh Dewan

		daerah sebagai kepala badan eksekutif.	
2.	UU. No. 2 Tahun 1948	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pemerintahan Daerah terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintahan Daerah.</li> <li>2. Ketua dan Wakil Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dipilih dari dan oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.</li> <li>3. Kepala Daerah menjabat Ketua Dan Anggota Dewan Pemerintahan Daerah.</li> </ol>	Kepala Daerah dipilih oleh pemerintah pusat dari calon – calon yang diajukan oleh DPRD. DPRD berhak mengusulkan pemberhentian seorang kepala daerah kepada pemerintah pusat.
3.	UU No. 1 Tahun 1957	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Perubahan daerah otonom swapraja menjadi daerah swatantra dan daerah istimewa, dimana pembagian daerah tersebut dibagi menjadi 3 tingkat.</li> <li>2. Hubungan pusat dan daerah.</li> <li>3. Sistem otonomi riil.</li> <li>4. Pemerintah daerah terdiri dari DPRD dan DPD.</li> <li>5. Kekuasaan, tugas dan kewajiban DPRD semakin luas.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kepala Daerah dipilih DPRD.</li> <li>2. Kepala daerah Tingkat I diangkat dan diberhentikan oleh presiden.</li> <li>3. Kepala daerah Tingkat II diangkat dan diberhentikan oleh menteri dalam negeri dan otonomi daerah, dari calon – calon yang diajukan oleh DPRD yang bersangkutan.</li> </ol>
4.	UU. No. 18 Tahun 1965	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.</li> <li>2. Kepala daerah melaksanakan politik pemerintahan dan bertanggungjawab kepada presiden melalui menteri dalam negeri dan menurut hierarkhi yang ada.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kepala Daerah dipilih DPRD.</li> <li>2. Kepala daerah Tingkat I diangkat dan diberhentikan oleh Presdien.</li> <li>3. Kepala daerah Tingkat II diangkat dan diberhentikan oleh menteri dalam negeri dan otonomi daerah, dari calon – calon yang diajukan</li> </ol>

		<p>3. Kepala Daerah dalam menjalankan pemerintahan sehari-hari dibantu oleh Wakil Kepala Daerah dan Badan Pemerintah (pasal 6).</p> <p>4. DPRD mempunyai pimpinan yang terdiri dari seorang ketua dan beberapa wakil ketua yang jumlahnya menjamin “poros nasakom”.</p>	<p>oleh DPRD yang bersangkutan.</p>
5.	UU No. 5 tahun 1974	<p>1. Otonomi nyata dan bertanggungjawab.</p> <p>2. Pembagian daerah dibagi menjadi 2 daerah yaitu, daerah tingkat I untuk daerah provinsi dan daerah tingkat II untuk daerah Kabupaten dan Kotamadya.</p> <p>3. Bentuk dan susunan pemerintahan daerah adalah kepala daerah dan DPRD.</p>	<p>1. Kepala Daerah dipilih DPRD.</p> <p>2. Kepala daerah Tingkat I diangkat dan diberhentikan oleh Presdien.</p> <p>3. Kepala daerah Tingkat II diangkat dan diberhentikan oleh menteri dalam negeri dan otonomi daerah, dari calon – calon yang diajukan oleh DPRD yang bersangkutan.</p>
6.	UU No.22 Tahun 1999	<p>1. Wilayah Negara Republik Indonesia dibagi dalam daerah provinsi, kabupaten, dan kota bersifat otonomi.</p> <p>2. Daerah – daerah otonomi provinsi, kabupaten/kota masing – masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarkhi.</p> <p>3. Otonomi daerah provinsi berkedudukan juga sebagai daerah administratif.</p> <p>4. Kepala daerah provinsi dipimpin oleh seorang</p>	<p>1. Kepala Daerah dipilih dan bertanggungjawab oleh dan kepada DPRD.</p> <p>2. Kepala daerah Tingkat I diangkat dan diberhentikan oleh Presdien.</p> <p>3. Kepala daerah Tingkat II diangkat dan diberhentikan oleh menteri dalam negeri dan otonomi daerah, dari calon – calon yang diajukan</p>

		<p>gubernur, kepala daerah kabupaten dipimpin oleh bupati dan kepala daerah kotamadya dipimpin oleh walikota.</p> <p>5. Di daerah dibentuk DPRD sebagai badan legislatif daerah dan pemerintah daerah sebagai badan eksekutif daerah.</p> <p>6. Pemerintah daerah terdiri dari kepala daerah dan perangkat daerah lainnya.</p> <p>7. DPRD berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari pemerintah daerah.</p> <p>8. Dalam menjalankan tugas, gubernur bertanggungjawab kepada DPRD provinsi, bupati/walikota bertanggungjawab kepada DPRD kabupaten/kota.</p>	<p>oleh DPRD yang bersangkutan.</p>
--	--	--	-------------------------------------

Sumber : *Suharizal, 2012.*

Kemudian, pada tanggal 29 September 2004, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPRD – RI) periode 1999-2004 telah menyetujui Rancangan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Salah satu materi dari Undang-Undang ini adalah mengenai pilkada langsung yang dimuat dalam Bab IV tentang penyelenggaraan pemerintahan, bagian kedelapan dari pasal 56 hingga pasal 119. Pada pokoknya pasal – pasal tersebut mengatur tentang Pilkada langsung yang menurut ketentuan



peralihan pasal 233 ayat (1) akan dilaksanakan mulai Juni 2005<sup>202</sup>. Inilah kemudian yang menjadi dasar pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara umum bagi seluruh rakyat daerah yang telah memenuhi syarat sebagai pemilih.

Kemudian, dalam peraturan perundang-undangan terkait dengan pemerintahan daerah yang membahas teknis pemilihan kepala daerah, bahwa dalam Undang-Undang yang terbaru seperti yang telah dijelaskan dalam bab sebelumnya, dibenarkan adanya pemilihan kepala daerah dengan hanya satu pasangan calon yang menjadi peserta pemilihan. Fenomena calon tunggal ini berdasarkan penelitian sejarah pemilihan kepala daerah sudah sering terjadi pada masalalu (khususnya pada masa orde baru). Dimana pada masa itu, kekuatan politik yang sangat dominan yang dimiliki oleh presiden Suharto membuat banyak tokoh daerah yang enggan untuk mengikuti kontestasi. Hal ini sebagaimana juga dikatakan oleh seorang pengamat politik Budyatna bahwa “Kalau itu terjadi (calon tunggal), dengan alasan tidak ada calon lain karena adanya permainan partai politik, hanya muncul satu calon, maka akan kembali ke orde baru seolah semua membulatkan tekad mendukung Soeharto ketika itu”<sup>203</sup>.

#### 4.1.3.2. Pemilihan Kepala Daerah di Berbagai Negara

Sebagai bahan perbandingan bagaimana pelaksanaan pemilihan kepala daerah di berbagai negara yang di belahan dunia menjadi sangat penting mengingat

<sup>202</sup> Suharizal. 2012. “*Pemilukada. Regulasi, Dinamika dan Konsep Mendatang*”. Jakarta : Rajawali Pers.

<sup>203</sup> <http://thetanjungpuratimes.com/2016/11/14/pengamat-calon-tunggal-pilkada-kembali-ke-era-orde-baru/> diakses pada tanggal 22 Februari 2019.

dalam dunia akademik konsep ideal dalam sebuah kebijakan adalah sesuatu yang mutlak untuk dilaksanakan.

Sebelumnya, fenomena calon tunggal dalam pemilihan umum kepala daerah ini juga terjadi disebabkan oleh ulah partai politik yang ada. Bukan rahasia umum lagi bahwa fenomena ini dikarenakan oleh permainan calon kepala daerah yang melakukan pemborongan partai politik. Apakah itu dengan melakukan pola pembayaran (membeli partai) dalam tataran ekstrim atau dengan pola yang lebih soft yaitu dengan melakukan deal – deal (kesepakatan) kekuasaan. Hal ini kemudian yang mengakibatkan terbukanya peluang bagi seseorang tokoh yang begitu dominan (baik dalam hal finansial maupun pengaruh) untuk melakukan aksi – aksi untuk menjadikan dirinya sebagai calon tunggal dalam kontestasi itu.

Kemudian, jika kita berbicara terkait calon tunggal ini di berbagai negara yang ada dibelahan dunia, sebenarnya hal tersebut bukanlah sesuatu yang menjadi hal baru. Sebab di berbagai negara hal tersebut sudah sering terjadi. Pada negara – negara yang memiliki tradisi demokrasi yang mapan, ada mekanisme untuk mengatasi persoalan calon tunggal ini. Jika dalam sebuah pemilihan kepala daerah hanya ada satu pasangan calon (calon tunggal), maka calon tersebut akan langsung disahkan sebagai pemenang pemilihan. Di Amerika Serikat pola ini disebut dengan *Walkover (WO)*, sedangkan di Kanada hal penetapan ini di sebut dengan pola *Aklamasi*.<sup>204</sup> Selain Amerika Serikat dan Kanada, Singapura, Malaysia dan Yaman juga pernah mengalami fenomena calon tunggal ini, dan pola yang mereka lakukan

---

<sup>204</sup> <https://nasional.kompas.com/read/2015/08/12/15000031/Calon.Tunggal?page=all> diakses pada tanggal 24 Februari 2019

untuk kontestasi tersebut adalah pola *Aklamasi* tanpa mesti melaksanakan pemungutan suara (*Voting*)<sup>205</sup>.

Dalam tingkatan yang lebih tinggi, Indonesia sendiri pernah melaksanakan atau menerapkan konsep *Aklamasi* dalam memilih Presiden dan Wakil Presiden, seperti halnya yang dialami oleh Presiden Ir. Soekarno yang diaklamasikan menjadi Presiden dan Wakil Presiden pertama Indonesia<sup>206</sup>. Kemudian, dalam konteks yang lain, aklamasi juga sering terjadi dalam bentuk musyawarah mufakat yang mengantarkan presiden Soeharto menjadi pemimpin bangsa Indonesia selama 32 Tahun.

Selanjutnya, dalam teori demokrasi itu sendiri ada berbagai cara untuk mewujudkan demokrasi itu dalam konteks pemilihan. Seperti yang dikatakan Saksono<sup>207</sup> bahwa “Di alam demokrasi, pengambilan keputusan dapat ditempuh setidaknya dengan tiga cara. Yaitu, musyawarah mufakat yang diyakini cara ini dapat atau mampu mengakomodasi segala kepentingan baik mayoritas maupun minoritas. Cara ini juga dianggap paling ideal, karena yang besar akan mengayomi yang kecil dan yang kecil tidak akan merongrong yang besar.

Kemudian yang kedua adalah dengan cara *voting* (pemungutan suara). Langkah ini biasa ditentukan jika dalam musyawarah mufakat tidak ditemukan keputusan yang paling ideal. Konteksnya semua orang harus menghormati jhasil dari pemungutan

---

<sup>205</sup> Jurnal “*Calon Tunggal Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Konsep Demokrasi*”. Oleh Wafia Silvi Dhesinta. 2016.

<sup>206</sup> <https://indi5416.wordpress.com/2017/05/09/akalamasi-demokrasi-subtansial-atau-kurang-kompetitif/> diakses pada tanggal 24 Februari 2019.

<sup>207</sup> <http://www.teropongsenayan.com/3712-musyawah-mufakat-aklamasi-atau-voting> diakses pada tanggal 24 Februari 2019

suara, apapun hasil dan berapapun selisih suaranya. Serta yang terakhir dengan cara Aklamasi. Hal ini biasanya dilakukan jika sudah ada gambaran kecenderungan pilihan setiap orang yang mengarah kepada satu kandidat. Pada prinsipnya, ketiga proses pengambilan keputusan itu demokratis di alam demokrasi pancasila yang kita anut.

#### 4.2. **Faktor – Faktor Terjadinya Calon Tunggal Dalam Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota di Indonesia**

Dalam pelaksanaan pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota serentak di Indonesia pada tahap kedua tepatnya pada bulan februari 2017 yang lalu, sebagaimana telah penulis terangkan dalam bab pendahuluan bahwa dari 101 daerah yang melaksanakan pemilihan ada sembilan diantaranya yang melaksanakan pemilihan dengan kondisi calon tunggal dalam kontestasi nya. Dengan kondisi yang demikian itu, tidak sedikit orang mempertanyakan apa faktor yang menyebabkan terjadinya calon tunggal dalam kontestasi itu. Bukankah sebuah kontestasi biasanya hanya bisa dilakukan jika ada lawan yang bertanding? Begitu kebanyakan orang mempertanyakan kejadian ini.

Secara umum, menurut R.S. Iza Rumesten ada tiga faktor yang menyebabkan terjadinya pasangan calon tunggal dalam sebuah pemilihan umum kepala daerah<sup>208</sup>. *Pertama*, mahal nya mahar politik dari partai pengusung, sehingga jika ada calon petahana yang kuat, maka calon lain dipastikan akan berhitung ulang untuk maju sebagai kandidat. Hal ini tentu masuk akal, sebab untuk maju sebagai

---

<sup>208</sup> amp.tirto.id, diakses pada tanggal 13 Januari 2019.

calon saja mereka sudah harus mengeluarkan dana yang fantastis, belum lagi nanti jika sudah resmi menjadi calon, tentu akan membutuhkan dana yang cukup banyak untuk melakukan kegiatan kampanye mereka.

*Kedua*, mesin partai yang seharusnya melakukan pendidikan politik bagi kader tidak berfungsi dengan baik. Hal ini tidak jarang mengakibatkan partai kebingungan karena tidak memiliki kader yang mumpuni atau berkualitas untuk di usung dalam sebuah pemilukada. *Ketiga*, kriteria yang diatur dalam undang-undang mengenai syarat dukungan khususnya bagi calon independent yang begitu rumit. Sebagaimana Keputusan Mahkamah Konstitusi pada 29 September 2015 bahwa calon perorangan (independent) harus mengumpulkan Kartu Tanda Penduduk (KTP) sebanyak 10% di daerah yang jumlah Daftar Pemilih Tetap (DPT) nya tidak mencapai 2 juta DPT, 8,5% di daerah yang DPT nya mencapai 2-6 juta DPT, 7,5% di daerah yang mencapai DPT 6-12 juta DPT dan 6,5% di daerah yang DPT nya melebihi 12 juta DPT. Tentu hal ini tidak mudah untuk didapatkan oleh seorang calon perorangan.

Beratnya, persyaratan calon ini juga dikatakan oleh Komisioner Komisi Pemilihan Umum Pramono Ubaid **Tanthowi**. Ia mengatakan bahwa salah satu faktor penyebab masih ada calon tunggal dalam pilkada adalah efek dari syarat pencalonan yang semakin berat. Ia menyebutkan syarat bagi partai politik yang akan mengusung calon kepala daerah harus memiliki minimal 20 persen jumlah kursi DPRD itu memberatkan. Lalu, syarat batas minimal dukungan bagi calon

independen (perorangan) 6,5% dari jumlah pemilih tetap di daerahnya, menurutnya juga menyulitkan<sup>209</sup>.

Selain itu, Titi Anggraini (seorang direktur eksekutif perkumpulan untuk pemilu dan demokrasi) mengatakan bahwa ada beberapa alasan mengapa partai politik lebih mendukung petahana ketimbang mencalonkan kadernya sendiri untuk menjadi kepala daerah<sup>210</sup>. Menurutnya, alasannya adalah kuatnya pengaruh ataupun elektabilitas yang dimiliki petahana sehingga mereka merasa yakin tidak akan mampu mengalahkan petahana tersebut. Hal ini juga disebabkan akan dilangsungkannya Pemilihan Umum pada April 2019, sehingga mereka lebih memilih menghemat kekuatan untuk menghadapi Pemilu 2019.

Selain itu, menurutnya partai politik lebih memilih untuk membangun kompromi politik dengan petahana, lalu mendapatkan keuntungan electoral berupa kompromi politik pasca terpilihnya, ketimbang menggunakan pilkada sebagai ajang ujicoba kemampuan para kader dan struktur organisasi partai.

Terkait dengan faktor-faktor penyebab yang diutarakan oleh Iza Rumesten ini, dalam pelaksanaan Pemilihan Umum Kepala Daerah serentak tahun 2017 yang lalu, bahwa 9 daerah yang melaksanakan pemilihan dengan kondisi calon tunggal tersebut berdasarkan penelitian yang peneliti lakukan terlihat ada beberapa kesamaan penyebab terjadinya calon tunggal dalam pemilihan tersebut.

---

<sup>209</sup><https://nasional.tempo.co/read/1049268/ini-penyebab-belasan-daerah-hanya-ada-calon-tunggal-di-pilkada>, diakses pada tanggal 14 April 2019.

<sup>210</sup><http://news.okezone.com/read/2018/07/01/337/1916216/fenomena-calon-tunggal-di-16-daerah-perludem-parpol-lebih-memilih-simpan-uang-untuk-pemilu-2019>, diakses pada tanggal 14 April 2019.

Kemudian, untuk lebih rinci seperti apa faktor yang menjadikan calon tunggal tersebut, penulis merasa perlu untuk menjabarkan satu persatu dalam bahasan ini terkait dengan calon tunggal yang tada di daerah – daerah sebagaimana telah penulis uraikan dalam bab pendahuluan.

#### 4.2.1. Kota Tebing Tinggi

Berdasarkan fakta yang terjadi bahwa Kota Tebing Tinggi yang merupakan salah satu daerah di Provinsi Sumatera Utara telah melaksanakan pemilihan umum kepala daerah pada 15 Februari 2017 yang lalu untuk memilih Walikota dan Wakil Walikota Kota Tebing Tinggi Sumatera Utara periode 2017-2022. Dalam pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah yang serentak di seluruh Indonesia tersebut, persaingan hanya diikuti oleh satu pasangan calon melawan kotak kosong. Kemudian, hasil rekapitulasi yang dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum Kota Tebing Tinggi, bahwa pemilihan umum kepala daerah tersebut dimenangkan oleh calon tunggal yakni Ir. H. Umar Zunaidi Hasibuan, MM dan Ir. H. Oki Doni Siregar dengan persentase kemenangan 71,39% suara dengan total raihan suara yakni 41.937 suara dari total Daftar Pemilih Tetap 106.940 pemilih. Dengan persentase yang demikian, dapat dilihat bahwa partisipasi hanya sekitar 55%. Kemudian, untuk kotak kosong sebagai lawan dari calon tunggal tersebut, berdasarkan hasil rekapitulasi penghitungan suara mendapatkan suara sebanyak 16.861 suara. Sedangkan suara tidak sah berjumlah 2.047 suara<sup>211</sup>.

---

<sup>211</sup> <https://m.merdeka.com/politik/raih-41937-suara-calon-tunggal-menang-di-pilkada-tebing-tinggi.html>, diakses pada tanggal 14 Januari 2019.

Selanjutnya, pasangan calon tunggal yang merupakan petahana ini adalah pasangan calon yang di usung oleh mayoritas partai politik yang ada di Kota Tebing Tinggi. Partai – partai pengusung tersebut adalah Partai NasDem, Partai Demokrat, Partai Hanura, Partai Gerindra, Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Golkar, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) serta Partai Persatuan Pembangunan (PPP). Koalisi partai pengusung petahana ini memiliki 19 Kursi dari total 25 Kursi yang ada di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) di Kota Tebing Tinggi.

Sedangkan untuk kursi sisa yakni 6 kursi dimiliki oleh Partai Keadilan Sejahtera (PKS) 2 kursi, Partai Amanat Nasional 1 kursi (PAN), Partai Bulan Bintang (PBB) 1 kursi serta Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI) yang memiliki 2 kursi<sup>212</sup>, namun dari keempat partai ini, sebenarnya hanya 3 partai yang tidak mengusung pasangan calon walikota dan wakil walikota. Sedangkan 1 partai yakni Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI) sebenarnya mengusung calon petahana yang juga merupakan calon tunggal dalam pemilukada Kota Tebing Tinggi waktu itu, namun Komisi Pemilihan Umum Kota Tebing Tinggi menolak PKPI yang mengusung pasangan calon Umar Zunaidi Hasibuan - Oki Doni Siregar. KPU Kota Tebing Tinggi beralasan bahwa PKPI tidak memiliki kepengurusan di tingkat provinsi dan kabupaten/kota hingga digagalkan sebagai pengusung

---

<sup>212</sup> portal.tebingtinggikota.go.id, diakses pada tanggal 14 Januari 2019.



pasangan calon. Hal ini sebagaimana dikatakan oleh ketua Dewan Pengurus Kota (DPK) PKPI Kota Tebing Tinggi H Sofian Hasibuan<sup>213</sup>.

Namun kemudian, polemik yang terjadi terkait dengan ditolaknya PKPI oleh KPU Kota Tebing Tinggi sebagai salah satu pengusung pasangan calon walikota dan wakil walikota pada pemilukada Kota Tebing Tinggi yang lalu tidak memberikan perubahan yang signifikan dalam penyelenggaraan pemilukada tersebut. Sebab, dengan ditolaknya atau diterimanya dukungan PKPI tersebut, pemilihan umum kepala daerah di Kota Tebing Tinggi juga akan tetap diselenggarakan dengan kondisi calon tunggal. Hal ini dikarenakan sisa kursi yang hanya tinggal 4 kursi dari 25 kursi DPRD Kota Tebing Tinggi tidak lagi mencukupi syarat persentase pengusungan calon kepala daerah.

Kemudian, ada issue yang mengatakan bahwa calon petahana yang merupakan calon tunggal pemilihan umum kepala daerah di Kota Tebing Tinggi telah melakukan transaksi mahar politik yang membuat dirinya diusung mayoritas partai politik yang ada, namun dalam sebuah kampanye (kampanye perdana) yang dilakukan pasangan ini Kecamatan Padang Hulu, pasangan ini menepis adanya issue mahal politik tersebut<sup>214</sup>.

#### **4.2.2. Kabupaten Tulang Bawang Barat**

Kabupaten Tulang Bawang Barat di Provinsi Lampung merupakan salah satu diantara sembilan daerah yang mengikuti pemilihan umum kepala daerah

---

<sup>213</sup> <http://www.medanbisnisdaily.com/news/read/2016/09/26/259000/pkpi-akan-menuntut-kpu-tebingtinggi/>, diakses pada tanggal 14 Januari 2019.

<sup>214</sup> [pilkada.metrotv.news.com](http://pilkada.metrotv.news.com), diakses pada tanggal 14 Januari 2019.

serentak pada Februari 2017 dengan kondisi kontestasi calon tunggal. Umar Ahmad, SP dan Fauzi Hasan, SE. MM yang merupakan satu-satunya calon yang mengikuti kontestasi tersebut merupakan calon petahana atau incumbent yang diusung oleh mayoritas partai politik yang ada di Kabupaten Tulang Bawang Barat Provinsi Lampung. Partai – partai politik yang mengusung calon petahana ini antara lain adalah Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Partai Demokrat, Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P), Partai Gerindra, Partai Golkar, Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Hanura dan Partai NasDem.

Selanjutnya, dari seluruh partai politik yang mengusung calon petahana sebagai calon tunggal dalam pemilihan kepala daerah di kabupaten tlang bawang barat provinsi lampung pada tahun 2017 yang lalu itu total kursi DPRD sebagai syarat 20% untuk menjadi calon kepala daerah, calon petahana Ahmad, SP., – Fauzi Hasan, MM., mendapatkan kursi dukungan sebesar 100% dari total 30 kursi DPRD yang ada di kabupaten tulang bawang barat<sup>215</sup>.

Fenomena calon tunggal dengan dukungan total dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ini merupakan suatu fenomena yang sangat mengejutkan dalam percaturan politik dalam rangka kontestasi atau perebutan kursi elit sebagai kepala daerah dalam suatu daerah kabupaten/kota yang ada di indonesia. Kemampuan seseorang dalam merangkul seluruh elemen partai politik untuk mendukungnya dalam sebuah kontestasi tentu merupakan suatu kemampuan yang sangat luar biasa,

---

<sup>215</sup> kputubabarat.blogspot.com, diakses pada tanggal 14 Januari 2019.

mengingat dalam hal kontestasi sangat sulit rasanya untuk menahan para elit - elit politik untuk bisa legawa dalam menahan diri untuk mengikuti proses perebutan kursi kekuasaan. Hal ini (calon tunggal) tentu menjadi sangat ironi mengingat tujuan setiap partai politik adalah untuk merebut kekuasaan dalam rangka melaksanakan program – program yang partai politik itu miliki untuk mensejahterakan masyarakat umum.

Selanjutnya, dalam hal kejadian calon tunggal di kabupaten tulang bawang barat provinsi lampung, dimana calon tunggal yang merupakan calon petahana dan mendapatkan dukungan 100% dari kursi DPRD yang ada, memiliki alasan – alasan tertentu, salah satunya karena memang sebagai petahana calon tunggal ini dipandang berhasil dalam memimpin kabupaten tulang bawang barat pada periode pertama. Sebagaimana disampaikan oleh Ketua DPC PDIP Kabupaten Tulang Bawang Barat, Ponco Nugroho (selasa, 27 september 2016) bahwa pasangan calon Umar-Fauzi itu diusung karena program dalam periode pertama pemerintahan dianggap berhasil, sehingga diusung di periode kedua. "Program Pak Umar cocok dengan kawan-kawan partai, dan visi misi masing-masing partai. Pak Umar terbukti dengan program beliau untuk masyarakat seperti infrastruktur dan lainnya"<sup>216</sup>.

Kemudian, dalam rilis yang publikasi oleh Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Tulang Bawang Barat sebagai penyelenggara pemilihan, didapatkan hasil pemilihan yang dimenangkan oleh calon tunggal setelah mengalahkan kotak kosong dengan persentase kemenangan 96,75% dan total raihan suara yaitu 167.512

---

<sup>216</sup> detik.com, diakses pada tanggal 15 Januari 2019.

suara, sedangkan untuk kotak kosong berjumlah 5.923 suara dengan suara tidak sah berjumlah 1.241 suara. Dalam pemilihan kali ini, Daftar Pemilih Tetap berjumlah sebanyak 197.541 suara dengan jumlah total pemilih yang menggunakan hak suaranya adalah sebesar 174.676 pemilih<sup>217</sup>.

#### 4.2.3. Kabupaten Pati

Kabupaten Pati Provinsi Jawa Tengah merupakan salah satu dari sembilan daerah yang melaksanakan pemilihan kepala daerah dengan kondisi calon tunggal pada tahap kedua pemilihan kepala daerah serentak yang digelar pada bulan Februari 2017 yang lalu. Dalam kontestasi pemilihan kepala daerah Kabupaten Pati tersebut H. Haryanto, SH, MM, M.Si dan H. Saiful Arifin menjadi satu-satunya pasangan calon yang mengikuti kontestasi yang dihelat itu. Pasangan calon petahana ini di usung oleh delapan partai politik yang ada di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Pati diantaranya Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P), Partai Gerindra, Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Demokrat, Partai Golkar, Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura) dan Partai Persatuan Pembangunan (PPP).

Sedangkan Partai NasDem yang merupakan partai sisa selain kedelapan partai diatas hanya memiliki 4 kursi DPRD sehingga belum memenuhi syarat untuk mengusung calon sendiri untuk melawan calon petahana yang telah diusung mayoritas partai yang ada. Kursi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten

---

<sup>217</sup> [www.kpu.go.id](http://www.kpu.go.id), diakses pada tanggal 15 Januari 2019.

Pati sendiri pada periode 2014-2019 berjumlah 50 kursi yang mana 50 kursi DPRD tersebut hanya dimiliki oleh 9 partai politik.

Kemudian, dari sembilan daerah yang melaksanakan pemilihan kepala daerah dengan kondisi calon tunggal menurut hemat peneliti, fenomena yang ada di Kabupaten Pati ini menjadi yang paling menarik, sebab dari kesembilan daerah yang menghelat pemilihan dengan calon tunggal itu, yang paling santer diberitakan (khususnya saat hari H pemilihan) adalah Kabupaten Pati. Peneliti mencontohkan saat hari pemilihan beredar berita yang mengatakan calon tunggal di Kabupaten Pati dikalahkan oleh Kotak Kosong. Seperti yang dimuat oleh salah satu media nasional dengan judul “Unik! Calon Tunggal Pilkada Pati Dikalahkan Kotak Kosong”<sup>218</sup>.

Sebelumnya, saling klaim antara pendukung kotak kosong dengan pendukung calon tunggal terus terjadi seperti yang diberitakan oleh salah satu media dengan judul berita “Pilkada Pati, Calon Tunggal dan Kotak Kosong Saling Klaim Kemenangan”<sup>219</sup>. Namun kemudian, berdasarkan hasil hitung cepat Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Pati berbasis data form C1 dari semua Tempat Pemungutan Suara yang tuntas pada Kamis sore (16/2/2017), pasangan Haryanto-Saiful Arifin memenangi pemilihan tanpa lawan ini. Pasangan ini meraup 74,52 persen suara sah atau 519.688 pemilih. Sementara jumlah pemilih kotak kosong mencapai 25,48 persen, yakni 177.682 suara, sedangkan suara tidak sah berjumlah 15.195 suara.

---

<sup>218</sup> suara.com, diakses pada tanggal 15 Januari 2019.

<sup>219</sup> beritasatu.com, diakses pada tanggal 15 Januari 2019.

Kemudian, berdasarkan hasil diatas terlihat bahwa suara sah dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dengan kondisi calon tunggal di Kabupaten Pati ini sendiri sebanyak 696.310 suara dari total 711.402 pemilih yang menggunakan hak pilihnya. Sedangkan untuk jumlah Daftar Pemilih Tetap (DPT) berjumlah 1.035.663 pemilih. Artinya ada pemilih yang tidak menggunakan hak pilihnya sebesar 324.261 pemilih, maka tingkat partisipasi di pemilihan umum kepala daerah Kabupaten Pati ini, partisipasi pemilihnya adalah 68,7 persen. Sedangkan sebanyak 31,3 persen pemilih tak mencoblos<sup>220</sup>.

#### **4.2.4. Kabupaten Landak**

Pada pemilihan kepala daerah serentak tahap kedua yang dilakukan pada bulan february tahun 2017 yang lalu dr. Karolin Margreth Natasa dan Heculanus Heriyadi, SE merupakan satu-satunya pasangan calon bupati dan wakil bupati yang mengikuti kontestasi pemilihan bupati dan wakil bupati di Kabupaten Landak Provinsi Kalimantan Barat. Majunya Karolin dan Heculanus sebagai calon tunggal disebabkan oleh kemampuan mereka untuk mendulang dukungan dari mayoritas partai politik yang ada di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Landak. Dalam kontestasi ini, Karoline dan Heculanus mendapatkan dukungan dari Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P), Partai Demokrat, Partai Kesatuan Bangsa (PKB), Partai Golkar, Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura), Partai NasDem, Partai Gerindra serta Partai Amanat Nasional (PAN).

---

<sup>220</sup> <https://www.patinews.com/partisipasi-pemilih-pilkada-pati-2017-capai-687/>, diakses pada tanggal 15 Januari 2019.

Koalisi pengusung pasangan calon tunggal Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Landak ini berdasarkan jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Landak yaitu berjumlah 32 kursi DPRD<sup>221</sup>. Adapun rincian penyebaran kursi DPRD yang mengusung pasangan calon tunggal ini adalah, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) 11 kursi, Partai Demokrat 3 kursi, Partai Kesatuan Bangsa (PKB) 2 kursi, Partai Golkar 4 kursi, Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura) 1 kursi, Partai NasDem 5 kursi, Partai Gerindra 4 kursi serta Partai Amanat Nasional (PAN) dengan 2 kursi<sup>222</sup>. Sedangkan dua partai lain yang ada di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Landak yaitu Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dengan 1 kursi DPRD dan Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI) dengan 2 kursi DPRD tidak mengusung pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati dalam kontestasi ini.

Kemudian, berdasarkan hasil yang dirilis oleh Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Landak, Karoline dan Herculanus memenangkan kontestasi melawan kotak kosong itu dengan persentase kemenangan yang sangat mutlak dengan suara sebesar 96,72% dan total raihan suara yakni 226.378 suara melawan 7.673 suara yang memilih kotak kosong. Daftar Pemilih Tetap Kabupaten Landak pada pemilihan ini berjumlah 257.222 dan yang menggunakan hak pilihnya sebesar 237.354 pemilih dengan suara tidak sah sebanyak 3.544 suara<sup>223</sup>.

---

<sup>221</sup> koranparlemen.blogspot.com, diakses pada 15 Januari 2019.

<sup>222</sup> <http://korankalbar.blogspot.com/2014/09/daftar-anggota-dprd-kabupaten-landak.html?m=0>, diakses pada 15 Januari 2019.

<sup>223</sup> [https://pilkada2017.kpu.go.id/hasil/t2/kalimantan\\_barat/landak](https://pilkada2017.kpu.go.id/hasil/t2/kalimantan_barat/landak), diakses pada 15 Januari 2019.

#### 4.2.5. Kabupaten Buton

Pemilihan Umum Kepala Daerah yang diselenggarakan secara serentak pada 15 Februari 2017 yang lalu merupakan pemilukada serentak tahap kedua. Salah satu daerah yang menyelenggarakan pemilihan adalah Kabupaten Buton yang berada di Provinsi Sulawesi Tenggara. Namun dalam helatan pemilukada di daerah ini, pertarungan atau kontestasi untuk memperebutkan kursi Buton 1 hanya diikuti oleh satu pasangan calon (calon tunggal) yakni Samsu Umar Abdul Samiun, SH dan Drs. La Bakry, M.Si.

Untuk sekedar diketahui, fenomena terjadinya calon tunggal dalam pemilihan bupati dan wakil bupati di Kabupaten Buton ini merupakan imbas dari pemborongan partai politik yang dilakukan oleh pasangan Umar-La Bakry. Dalam pemilukada yang dihelat pada tahun 2017 yang lalu itu, Umar-La Bakry berhasil memborong 8 partai politik yang memiliki kursi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Buton.

Adapun partai politik yang berhasil di gaet Umar-La Bakry pada pemilukada Kabupaten Buton itu adalah Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Bulan Bintang (PBB), Partai NasDem, Partai Demokrat, Partai Golkar, Partai Amanat Nasional (PAN) serta Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI). Koalisi delapan partai politik ini menguasai DPRD Kabupaten Buton dengan 23 kursi dari total 25 kursi. Sedangkan sisa 2 kursi yang ada merupakan kursi DPRD milik Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P)



yang mengusung pasangan H. Hamin – Farid Bachmid<sup>224</sup>. Namun pasangan calon ini tidak bisa diterima oleh KPU Kabupaten Buton dikarenakan kurangnya syarat dukungan yaitu 20% kursi DPRD yang jika dikonversi dalam jumlah kursi adalah minimal 5 kursi DPRD.

Kemudian, dalam pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah di Kabupaten Buton ini (15 Februari 2017), berdasarkan hasil rekapitulasi yang dikeluarkan oleh Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Buton memperlihatkan bahwa pemilukada ini dimenangkan oleh pasangan calon tunggal yang melawan kotak kosong. Pasangan calon tunggal (Umar-La Bakry) memenangkan pemilukada ini dengan persentase suara 55,08% dan total raihan suara yakni 27.512 suara. Sedangkan ada 22.438 suara (44,92%) untuk kotak kosong. Ada total suara sah 49.959 dan total suara tidak sah 1.054. sedangkan untuk Daftar Pemilih Tetap sendiri, pada pemilihan ini DPT Kabupaten Buton berjumlah 71.358 suara dengan 51.004 pemilih yang menggunakan hak pilihnya<sup>225</sup>.

#### **4.2.6. Kabupaten Maluku Tengah**

Pemilihan Umum Kepala Daerah yang diselenggarakan secara serentak pada 15 Februari 2017 yang lalu merupakan pemilukada serentak tahap kedua. Ada beberapa daerah kabupaten/kota yang pada pemilukada serentak tahap kedua ini yang melaksanakan pemilihan dengan hanya diikuti oleh satu pasangan calon atau

---

<sup>224</sup> <https://kendaripos.co.id/2016/09/borong-parpol-umar-bakry-akan-lawan-kota-kosong-di-pilkada-buton/>, diakses pada tanggal 17 Januari 2019.

<sup>225</sup> <https://news.detik.com/berita/d-3423977/ditahan-kpk-samsu-umar-menang-lawan-kotak-kosong-di-pilbup-buton>, diakses pada tanggal 17 Januari 2019.

calon tunggal. Salah satu daerah yang menyelenggarakan pemilihan dalam kondisi calon tunggal adalah Kabupaten Maluku Tengah yang berada di Provinsi Maluku.

Pada pemilihan bupati dan wakil bupati di kabupaten Maluku Tengah ini, satu-satunya pasangan calon yang ditetapkan sebagai peserta pemilihan oleh Komisi Pemilihan Umum Maluku Tengah yaitu pasangan calon Tuasikal Abua, SH yang berpasangan dengan Martlatu L. Leleury, SE. Berdasarkan penelitian literatur yang peneliti lakukan dari berbagai sumber, bahwa dalam pelaksanaan tahapan pendaftaran bakal calon bupati dan wakil bupati di kabupaten Maluku Tengah, ada beberapa pasangan calon yang mendaftarkan diri untuk mengikuti kontestasi itu.

Salah satu pasangan calon yang melakukan pendaftaran adalah Azis Mahulete yang berpasangan dengan Jhon Lewerissa yang di dukung oleh Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) dan Partai Persatuan Pembangunan (PPP), namun dukungan kursi DPRD yang mereka miliki hanya berjumlah 5 kursi dengan rincian PKB 4 kursi dan PPP 1 kursi. Pasangan calon bupati dan wakil bupati lainnya yang maju lewat jalur perseorangan yaitu Isnain Nukuhail dan Jacob Soakalune tidak memenuhi persyaratan sesuai aturan pasangan ini belum memiliki dukungan KTP yang cukup<sup>226</sup>.

Untuk sekedar diketahui, bahwa fenomena terjadinya calon tunggal dalam pemilihan bupati dan wakil bupati di Kabupaten Maluku Tengah sebagaimana dijelaskan diatas merupakan imbas dari pemborongan partai politik yang dilakukan

---

<sup>226</sup> <http://ambonekspres.fajar.co.id/2016/09/23/abua-pupuskan-harapan-koalisi/>, diakses pada tanggal 18 Januari 2019.

oleh pasangan Tuasikal Abua, SH dan Martlatu L.Leleury, SE. Sebagaimana yang diterima oleh pihak Komisi Pemilihan Umum Maluku Tengah, bahwa dalam pemilukada yang dihelat pada tahun 2017 yang lalu itu, Tuasikal Abua, SH dan Martlatu L.Leleury, SE berhasil memborong 9 partai politik yang memiliki kursi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Maluku Tengah. Adapun partai politik yang berhasil di gaet Tuasikal Abua, SH dan Martlatu L.Leleury, SE pada pemilukada Kabupaten Maluku Tengah itu adalah Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P), Partai Golkar, Partai Gerindra, Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI), Partai NasDem, Partai Demokrat, Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Bulan Bintang (PBB) dan Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura)<sup>227</sup>.

Selanjutnya, koalisi partai politik ini adalah koalisi yang menguasai mayoritas kursi yang ada di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Maluku Tengah dengan 34 kursi dari total 40 kursi DPRD<sup>228</sup>. Adapun sisa kursi DPRD Kabupaten Maluku Tengah tidak lagi memenuhi syarat 20% kursi yang berjumlah minimal 8 kursi, karena jumlah yang tersisa hanya 6 kursi DPRD. Adapun keenam kursi yang tersisa tersebut merupakan kursi DPRD milik Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) 4 kursi, Partai Persatuan Pembangunan (PPP) 1 kursi dan Partai Keadilan Sejahtera (PKS) 1 kursi.

Kemudian, dalam pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah di Kabupaten Maluku Tengah ini<sup>229</sup>, berdasarkan hasil rekapitulasi yang dikeluarkan

---

<sup>227</sup> <http://m.merdeka.com/amp/peristiwa/pilkada-maluku-tengah-hanya-diikuti-calon-tunggal.html>, diakses pada tanggal 18 Januari 2019.

<sup>228</sup> [kpu-malukuprov.go.id](http://kpu-malukuprov.go.id), diakses pada tanggal 18 Januari 2019.

<sup>229</sup> Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Serentak tahap Kedua (15 Februari 2017)

oleh Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Buton memperlihatkan bahwa pemilukada ini dimenangkan oleh pasangan calon tunggal yang melawan kotak kosong. Pasangan calon tunggal Tuasikal Abua, SH dan Martlatu L.Leleury, SE dengan persentase suara 70,78% dan total perolehan suara yakni sebesar 147.920 suara<sup>230</sup>.

Kemudian, Daftar Pemilih Tetap (DPT) dalam pemilihan bupati kabupaten Maluku Tengah ini sendiri berjumlah 313.083 suara dengan pemilih yang berpartisipasi berjumlah sebesar 214.300 pemilih. Sementara calon tunggal mendapatkan suara seperti yang dijelaskan diatas, kotak kosong sendiri mendapatkan suara sebanyak 61.063 suara dan suara tidak sah berjumlah 5.317 suara<sup>231</sup>.

#### 4.2.7. Kota Jayapura

Seperti diketahui, bahwa dalam pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah serentak tahap kedua yang dilaksanakan pada february tahun 2017 yang lalu, ada sembilan daerah yang menyelenggarakan pemilihan dengan hanya diikuti oleh satu pasangan calon kepala daerah atau biasa disebut dengan kondisi calon tunggal. Salah satu dari sembilan daerah tersebut adalah Kota Jayapura yang ada di Provinsi Papua.

Untuk kita ketahui bersama, bahwa terjadinya fenomena calon tunggal kepala daerah di Kota Jayapura ini adalah merupakan bagian dari upaya yang

---

<sup>230</sup> [http://m.kbr.id/nasional/02-2017/pilkada\\_2017](http://m.kbr.id/nasional/02-2017/pilkada_2017), diakses pada tanggal 18 Januari 2019.

<sup>231</sup> [https://pilkada2017.kpu.go.id/hasil/t2/maluku/maluku\\_tengah](https://pilkada2017.kpu.go.id/hasil/t2/maluku/maluku_tengah), diakses pada tanggal 18 Januari 2019

dilakukan oleh pasangan calon tunggal ini untuk memborong partai politik yang memiliki kursi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Jayapura, yang mana hal ini merupakan salah satu syarat yang ditetapkan melalui peraturan perundang-undangan. Kemudian, dengan upaya yang dilakukan Benhur Tomi Mano dan wakilnya Rustam Saru itu sehingga menghambat tokoh lain untuk mencalonkan diri untuk menjadi calon walikota dan wakil walikota. Berdasarkan hasil penelusuran yang penelitian yang peneliti lakukan melalui berbagai media, bahwa Pasangan calon ini mendapat dukungan dari beberapa partai politik seperti Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura), Partai Amanat Nasional (PAN), Partai NasDem, Partai Golkar, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) dan Partai Gerindra<sup>232</sup>.

Sebelumnya, satu pasangan calon lain yang mendaftarkan diri ke Komisi Pemilihan Umum Kota Jayapura Boy Markus Dawir dan Nuralam yang didukung oleh 4 partai politik yaitu Partai Demokrat, Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI), Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Bulan Bintang (PBB) dianulir oleh Komisi Pemilihan Umum Kota Jayapura dikarenakan keabsahan dari surat dukungan dari Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI) kepada pasangan BMD-Alam yang ditandatangani oleh Ketua Umum dan Wakil Sekretaris Jenderal yang semestinya tandatangan itu adalah tandatangan Ketua Umum dan Sekretaris Jenderal partai. Hal ini juga sebagaimana yang diputuskan oleh

---

<sup>232</sup> [https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan\\_umum\\_Wali\\_Kota\\_Jayapura\\_2017](https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_Wali_Kota_Jayapura_2017), diakses pada tanggal 19 Januari 2019.

Pengadilan Tata Usaha Negara yang mengabulkan gugatan pasangan calon lawan yaitu pasangan BTM-Harus<sup>233</sup>.

Oleh karena itu, pihak Komisi Pemilihan Umum Kota Jayapura sebagai penyelenggara pesta demokrasi ini menilai rekomendasi yang ditandatangani Ketua Umum PKPI Isran Noor bersama Wakil Sekretaris Jenderal Takudeng Parawangsa tidak sah. Hal ini kemudian membuat dukungan kursi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Jayapura untuk pasangan calon BMD-Alam tinggal 7 kursi dan 7 kursi ini tidak memenuhi syarat minimal yaitu minimal 8 kursi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Jayapura sebagai syarat 20% dukungan partai politik yang memiliki kursi DPRD.

Selanjutnya, setelah dilaksanakan pemilihan umum kepala daerah pada tanggal 15 Februari 2017 yang lalu, bahwa berdasarkan hasil pemilihan yang di rilis oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kota Jayapura selaku pihak penyelenggara pemilihan, memperlihatkan bahwa pasangan calon tunggal yaitu Benhur Tomi Mano dan wakilnya Rustam Saru memenangkan kontestasi ini dengan mengalahkan kotak kosong sebagai lawannya dengan perolehan suara sebanyak 115.996 (84.34%). Sedangkan kotak kosong memiliki perolehan suara sebanyak 21.545 (15.66%)<sup>234</sup>.

Kemudian, Daftar Pemilih Tetap (DPT) pada pemilihan Walikota Jayapura ini berjumlah 294.063 pemilih dengan yang menggunakan hak pilihnya berjumlah

---

<sup>233</sup> <https://politik.rmol.co/read/2017/01/12/276136>, diakses pada tanggal 19 Januari 2019.

<sup>234</sup> [https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan\\_umum\\_Wali\\_Kota\\_Jayapura\\_2017](https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_Wali_Kota_Jayapura_2017), diakses pada tanggal 15 Februari 2019.

142.592 pemilih. Sedangkan dari seluruh pemilih yang menggunakan hak pilihnya dalam pemilihan Walikota Jayapura ini, ada suara tidak sah sebanyak 5.051 suara<sup>235</sup>.

#### 4.2.8. Kabupaten Tambrau

Pada helatan pemilihan umum kepala daerah serentak tahap kedua yang dilaksanakan pada february tahun 2017 yang lalu, sebagaimana diketahui bahwa ada beberapa daerah yang melaksanakan kontestasi pesta demokrasi tingkat lokal (daerah) dengan kondisi calon tunggal. Sebagaimana yang diumumkan oleh komisi pemilihan umum bahwa pada helatan kontestasi lokal tersebut ada sembilan daerah yang melaksanakan pemilihan dengan kondisi calon tunggal yang salah satu nya adalah kabupaten tambrau yang berada di provinsi papua barat.

Calon tunggal yang menjadi satu-satunya pasangan calon bupati dan wakil bupati pada pilkada kabupaten tambrau ini adalah pasangan Gabriel Asem, SE, M.Si dan Mesak Metusala Yekwam, SH. Pasangan ini menjadi pasangan tunggal dikarenakan pasangan ini melakukan upaya membentuk koalisi gemuk untuk mengusung mereka. Upaya ini kemudian berhasil mengumpulkan dukungan dari delapan partai politik yang memiliki kursi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang ada di Kabupaten Tambrau.

Untuk diketahui partai politik pengusung pasangan calon tunggal ini adalah Partai NasDem, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), Partai

---

<sup>235</sup> [https://pilkada2017.kpu.go.id/hasil/t2/papua/kota\\_jayapura](https://pilkada2017.kpu.go.id/hasil/t2/papua/kota_jayapura), diakses pada tanggal 15 Februari 2019.

Golkar, Partai Demokrat, Partai Gerindra, Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) dan Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura). Koalisi kedelapan partai politik ini adalah koalisi yang menguasai mayoritas (17 dari 20)<sup>236</sup> kursi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Tambrauw.

Dalam pelaksanaan tahapan pemilihan umum kepala daerah di Kabupaten Tambrauw pada tahun 2017 yang lalu itu, bahwa semua tahapan sudah dilaksanakan dengan baik, mulai dari tahap sosialisasi hingga tahap pemilihan atau pemungutan suara. Dalam hal mengakomodir kepentingan masyarakat untuk mendaftarkan pasangan calon lain untuk melawan pasangan calon tunggal yang telah ditetapkan, Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Tambrauw juga sudah melakukan perpanjangan pendaftaran selama 3 kali 24 jam. Namun dalam perpanjangan pendaftaran tersebut, tidak juga ada pasangan calon lain yang mendaftarkan diri, sehingga mau tidak mau kondisi calon tunggal tidak lagi dapat terelakkan.

Kemudian, dalam pemilihan pemilihan bupati dan wakil bupati Kabupaten Tambrauw tersebut, seperti mana yang diumumkan oleh Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Tambrauw sebagai pihak penyelenggara hajatan demokrasi tersebut, bahwa pasangan calon tunggal Gabriel Asem, SE, M.Si dan Mesak Metusala Yekwam, SH memenangkan kontestasi dengan persentase 90,06% dan total raihan suara 14.608 suara dari total suara sah yang berjumlah 16.086<sup>237</sup>. Sedangkan Kotak Kosong sebagai lawan dari calon tunggal dalam pemilihan tersebut mendapatkan

---

<sup>236</sup> [https://www.jariungu.com/parlemen\\_profil.php](https://www.jariungu.com/parlemen_profil.php), diakses pada tanggal 15 Februari 2019.

<sup>237</sup> <https://m.viva.co.id/amp/berita/nasional/886111-semua-calon-tunggal-pilkada-menang-lawan-kotak-kosong>, diakses pada tanggal 16 Februari 2019.



suara 1.613 suara dengan persentase 9,94%. Untuk sekedar kita ketahui bahwa dalam pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah di kabupaten tambrauw pada tahun 2017 yang lalu, daftar Pemilih Tetap yang menggunakan hak pilihnya dalam pesta demokrasi 5 tahunan tersebut berjumlah sebanyak 16.197 pemilih dari total 16.439 DPT. Sedangkan suara tidak sah dalam pemilihan ini berjumlah 106 suara<sup>238</sup>.

#### 4.2.9. Kota Sorong

Kota Sorong yang menjadi Ibukota dari Provinsi Papua Barat, merupakan satu dari beberapa daerah yang melaksanakan Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada) serentak tahap kedua yang dilaksanakan pada 15 Februari 2017 yang lalu. Kemudian, Kota Sorong juga merupakan satu diantara sembilan daerah yang melaksanakan pemilihan dengan kondisi calon tunggal pada tahap kedua itu.

Fenomena calon tunggal di ibukota Provinsi Papua Barat ini terjadi karena adanya penyusunan koalisi besar yang dilakukan pasangan calon tunggal tersebut. Sebagaimana kita ketahui bahwa untuk menjadi pasangan calon kepala daerah harus mendapatkan dukungan partai politik yang memiliki kursi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) minimal 20% kursi (minimal mendapatkan dukungan masyarakat yang dibuktikan dengan fotocopy Kartu Tanda Penduduk).

Dalam helatan pesta demokrasi ini, Drs. EC. Lambert Hus Jitmau, MM dan Dr. Hj. Fahima Iskandar yang menjadi kandidat satu-satunya dalam pemilukada

---

<sup>238</sup> [https://pilkada2017.kpu.go.id/hasil/t2/papua\\_barat/tambrauw](https://pilkada2017.kpu.go.id/hasil/t2/papua_barat/tambrauw), diakses pada tanggal 16 Februari 2019

Kota Sorong Provinsi Papua Barat seperti yang peneliti telusuri dari berbagai sumber mendapatkan dukungan dari delapan partai politik yang notabane-nya koalisi partai politik ini adalah penguasa mayoritas kursi DPRD Kota Sorong. Adapun partai – partai politik pengusung calon tunggal itu adalah Partai Golkar dengan 8 kursi, Partai Demokrat dengan 5 kursi, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) dengan 3 kursi, Partai Amanat Nasional (PAN) dengan 3 kursi, Partai NasDem dengan 3 kursi, Partai Gerindra dengan 2 kursi, Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura) yang memiliki 2 kursi dan Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) yang memiliki 1 kursi<sup>239</sup>. Total koalisi ini secara persentase bahwa koalisi ini memiliki persentase 90% kursi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Sorong dari total kursi DPRD Kota Sorong yang berjumlah 30 Anggota.

Partai lain yang memiliki kursi DPRD di Kota Sorong adalah Partai Persatuan Pembangunan (PPP) 1 kursi, Partai Bulan Bintang (PBB) 1 kursi dan Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI) 1 kursi<sup>240</sup>. Dengan sisa kursi ini membuat kandidat lain yang ingin mencalonkan diri untuk menjadi Walikota dan Wakil Walikota Kota Sorong tidak lagi memenuhi syarat jika melalui jalur dukungan Partai Politik, karena 3 kursi yang tersisa itu tidak mencukupi dukungan partai politik minimal 20% kursi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Sorong sebagaimana yang menjadi peraturan perundang-undangan. Selain itu, memang ada upayalain yang dapat ditempuh untuk mencalonkan diri, yaitu dengan menggunakan jalur independen yang syaratnya adalah mendapatkan

---

<sup>239</sup> <http://sionstudyclub.blogspot.com/2014/05/daftar-anggota-dprd-kota-sorong.html>, diakses pada tanggal 16 Februari 2019.

<sup>240</sup> Loc.cit

dukungan dari masyarakat. Namun melalui jalur ini merupakan sesuatu yang teramat sulit karena hal ini membutuhkan dukungan masyarakat yang besar dengan dibuktikan Fotocopy Kartu Tanda Penduduk masyarakat yang bersangkutan.

Selanjutnya, dalam helatan pesta demokrasi 5 tahunan di Kota Sorong Provinsi Papua Barat yang dilaksanakan pada 15 Februari 2017 yang lalu itu, berdasarkan hasil perhitungan yang dirilis oleh pihak Komisi Pemilihan Umum selaku pihak penyelenggara pemilihan, bahwa pasangan calon tunggal Lambert Hus Jitmau dan Dra. Hj. Fahima Iskandar memenangkan kontestasi tersebut dengan raihan persentase suara 78,09% dan total raihan suara yang didapatkan adalah sebesar 73.974 suara. Sedangkan kotak kosong sebagai rival mereka mendapatkan suara sebesar 20.761 suara dan suara tidak sah berjumlah 372 suara. Dalam pemilihan kali ini Daftar Pemilih Tetap (DPT) yang ditetapkan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kota Sorong berjumlah 143.060 pemilih. Selanjutnya, dalam pemilihan ini yang menggunakan hak pilihnya sebanyak 95.107 pemilih<sup>241</sup>.

---

<sup>241</sup> [https://pilkada2017.kpu.go.id/hasil/t2/papua\\_barat/kota\\_sorong](https://pilkada2017.kpu.go.id/hasil/t2/papua_barat/kota_sorong), diakses pada tanggal 16 Februari 2019.

## BAB V

### KESIMPULAN DAN SARAN

#### 5.1. Kesimpulan

Sebagaimana telah dijelaskan pada bab – bab sebelumnya, bahwa fenomena dalam penelitian ini adalah adanya beberapa (sembilan) daerah yang melaksanakan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota serentak tahap kedua yang dilaksanakan pada tanggal 15 Februari 2017 yang lalu dengan hanya diikuti oleh satu pasangan calon kepala daerah (calon tunggal). Kemudian, setelah dilakukan penelitian dengan cara melakukan penelusuran di berbagai media, maka dalam penelitian ini dapat disimpulkan bahwa *“Pelaksanaan Kebijakan Pemerintah Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota di Indonesia dengan Kondisi Calon Tunggal (khususnya yang dilaksanakan pada 15 Februari 2017)”* sudah terlaksana dengan baik. Hal ini sebagaimana pelaksanaan pemilihan sebagaimana dimaksud sudah melalui setiap proses – proses pemilihan yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

#### 5.2. Saran

Berdasarkan fenomena penelitian, setelah dilakukan pembahasan dan ditarik kesimpulan seperti yang telah dijabarkan sebelumnya, maka pada poin ini penulis akan menyarankan beberapa hal terkait dengan pokok permasalahan dalam penelitian ini. Adapun saran – saran tersebut yaitu :

*Pertama*, perlu dilakukan kajian ulang terkait dengan kebijakan pemerintah tentang calon tunggal dalam pemilihan umum kepala daerah sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya. Hal ini penulis utarakan mengingat dalam konteks demokrasi, “voting” bukanlah satu-satunya jalan yang bisa ditempuh, melainkan ada jalan “Aklamasi” sebagaimana yang diterapkan di negara Kanada ataupun konsep “Walk Out” yang dipakai oleh negara Amerika Serikat dalam melaksanakan kontestasi demokrasi dengan kondisi “Calon Tunggal”. Hal tersebut juga tentu merupakan wujud dari demokrasi itu sendiri.

*Kedua*, dalam konteks efektivitas dan efisiensi penulis menyarankan agar dilakukan evaluasi terkait dengan kebijakan pemerintah terhadap calon tunggal dalam pemilihan kepala daerah ini. Sebab, berdasarkan analisis yang peneliti lakukan, bahwa dalam melaksanakan pemilihan umum kepala daerah dengan kondisi calon tunggal ini membutuhkan sumberdaya (baik manusia maupun finansial) yang cukup besar. Selain itu, proses ini juga membutuhkan waktu yang sangat panjang, mulai dari tahapan kampanye hingga tahapan pemilihan sampai pada tahapan penetapan pemenang kontestasi. Sementara disisi lain, jika kita melihat pada konsep demokrasi yang menjadi dasar pelaksanaan kebijakan pemerintah ini, ada sebuah konsep demokrasi yang tidak mesti melakukan voting atau pemungutan suara untuk menentukan hasil pemilihan yaitu proses “Aklamasi” sebagaimana yang diterapkan di berbagai negara. Proses *Aklamasi* ini tentunya akan memberikan nilai efektivitas dan efisiensi yang lebih tepat. Mengingat dalam pelaksanaan kebijakan pemerintah ini tujuan utamanya adalah untuk mendapatkan atau menghasilkan pemimpin bagi masyarakat di tingkatan lokal atau daerah.

*Ketiga*, dalam konteks terjadinya fenomena “Calon Tunggal” dalam pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota di Indonesia, sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, maka perlu juga dilakukan kajian ulang terhadap persyaratan pencalonan dalam kontestasi tersebut. Pengaruh kuat yang dimiliki seseorang tokoh (baik dalam hal materi, kewibawaan maupun pengaruh yang lain), kemudian menjadi salah satu faktor penyebab terjadinya fenomena “Calon Tunggal” ini. Hal tersebut dikarenakan dengan pengaruh yang dimilikinya kemudian ia mampu memborong dukungan mayoritas partai politik untuk mencalonkannya menjadi calon kepala daerah. Sebagaimana yang diatur dalam persyaratan calon, dukungan partai politik merupakan syarat dukungan yang paling utama dalam kontestasi politik di Indonesia. Hal ini kemudian yang membuat peluang bagi calon lain untuk menantanginya dalam kontestasi tersebut menjadi semakin sulit dikarenakan harus menjadi calon independen yang tentunya harus memiliki dukungan yang cukup besar dan nyata dari masyarakat.

Dokumen ini adalah Arsip Miik :

Perpustakaan Universitas Islam Riau

## DAFTAR KEPUSTAKAAN

### Buku-Buku :

- Adisasmita, Rahardjo. 2011. *“Pengelolaan dan Pendapatan Anggaran Daerah”*. Yogyakarta : Graha Ilmu.
- Asshiddiqie, Jimly. 2013. *“Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu”*. Jakarta : Rajawali Pers.
- Awang, Azam & Wijaya, Mendra. 2012. *“Ekologi Pemerintahan”*. Pekanbaru : Alaf Riau.
- Budiardjo, Miriam. 2008. *“Dasar – Dasar Ilmu Politik”*. Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Dunn, William N. 2001. *“Analisis Kebijakan Publik”*. Yogyakarta : Gajah Mada University Press.
- Gaffar, Afan. 2006. *“Politik Indonesia. Tansisi Menuju Demokrasi”*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Gani, Yusra Habib Abdul. 2009. *“Self-Government. Studi Perbandingan Tentang Desain Adminitrasi Negara”*. Jakarta : Paramedia Press.
- Hamdi, Muchlis. 2014. *“Kebijakan Publik. Proses, Analisis dan Partisipasi”*. Bogor : Ghalia Indonesia.
- Huda, Ni'matul & Nasef, Imam. 2017. *“Penataan Demokrasi & Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi”*. Jakarta : Kencana.
- Indiahono. 2009. *“Kebijakan Publik : Bebas Dynamic Policy Analysis”*. Jakarta: Pustaka Pelajar.
- Labolo, Muhadam. 2013. *“Memahami Ilmu Pemerintahan: Suatu Kajian, Teori, Konsep dan Pengembangannya”*. Jakarta : Rajawali Press.
- MacAndrews, Colin & Mas'oed, Mohtar. 2008. *“Perbandingan Sistem Politik”*. Yogyakarta : Gajah Mada University Press.
- Muchsin & Fadillah. 2002. *“Hukum dan Kebijakan Publik”*. Malang : Averroes Press.

- Munaf, Yusri. 2016. *"Hukum Administrasi Negara"*. Pekanbaru : Marpoyan Tujuh Pubishing.
- \_\_\_\_\_. 2014. *"Konstitusi dan Kelembagaan Negara"*. Pekanbaru : Marpoyan Tujuh Publishing.
- \_\_\_\_\_. 2014. *"Perspektif Pemilih Suku Melayu Dalam pemilihan Umum di Provinsi Riau"*. Pekanbaru : Marpoyan Tujuh Publishing.
- Ndraha, Talidziduhu. 1989. *"Konsep Administrasi dan Administrasi di Indonesia"*. Jakarta : Bina Aksara.
- Nurcholis, Hanif. 2007. *"Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah"*. Jakarta : Grasindo.
- Rasyid, Ryas. 2002. *"Makna Pemerintahan (Tinjauan Dari Segi Etika dan Kepemimpinan)"*. Jakarta : PT. Mutiara Sumber Widia.
- Salam, Dharma Setyawan. 2007. *"Manajemen Pemerintahan Indonesia"*. Jakarta : Djambatan.
- Situmorang, Jubair. 2012. *"Politik Ketatanegaraan Dalam Islam (Siyasah Dusturiyah)"*. Bandung : Pustaka Setia.
- Sudarwan, Danim. 2000. *"Pengantar Studi Penelitian Kebijakan"*. Jakarta : Bumi Aksara.
- Suharizal. 2012. *"Pemelukada : Regulasi, Dinamika dan Konsep Mendatang"*. Jakarta : Rajawali Pers.
- Syafi'ie, Inu Kencana. 2007. *"Ilmu Pemerintahan, Edisi Revisi"*. Bandung : Mandar Maju.
- \_\_\_\_\_. 2013. *"Ilmu Pemerintahan, Edisi Revisi Kedua"*. Bandung : Mandar Maju.
- Tresno, Paul. *"Democracy, Money Politics & Corruption"*. Diterjemahkan kedalam bahasa Indonesia oleh Dixta Menavia.
- Wasistiono, Sadu & Simangunsong, Fernandes. 2015. *"Metodologi Ilmu Pemerintahan (Edisi Revisi yang Diperluas)"*. Bandung : IPDN Press.
- Winarno, Budi. 2012. *"Kebijakan Publik. Teori, Proses dan Studi Kasus"*. Yogyakarta : CAPS.



Yusoff, Agus & Yusran, Andi. 2007. *“Desentralisasi di Indonesia, Dari Otonomi Luas ke Otonomi Terpimpin”*. Pekanbaru : Suska Press & ReD-PoST Press.

**Dokumentasi :**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah;

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang;

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang;

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 14 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Dengan Satu Pasangan Calon.

Jurnal *“Calon Tunggal Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Konsep Demokrasi”*. Oleh Wafia Silvi Dhesinta. 2016.

**Internet :**

[amp.tirto.id](http://amp.tirto.id), diakses pada tanggal 13 Januari 2019.

[beritasatu.com](http://beritasatu.com), diakses pada tanggal 15 Januari 2019.

[detik.com](http://detik.com), diakses pada tanggal 15 Januari 2019.

<http://ambonekspres.fajar.co.id/2016/09/23/abua-pupuskan-harapan-koalisi/>,  
diakses pada tanggal 18 Januari 2019.

<https://bawaslu.go.id/id/berita/ketua-bawaslu-sukseskan-pilkada-maluku-tengah-dengan-prinsip%E2%80%98masohi%E2%80%99> diakses pada tanggal  
25 Februari 2019.

<http://bewey92.blogspot.co.id.html>, diakses pada tanggal 19 Juli 2017.

[https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan\\_umum\\_Wali\\_Kota\\_Jayapura\\_2017](https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_Wali_Kota_Jayapura_2017),  
diakses pada tanggal 19 Januari 2019.

[https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan\\_umum\\_Wali\\_Kota\\_Jayapura\\_2017](https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_Wali_Kota_Jayapura_2017),  
diakses pada tanggal 15 Februari 2019.

<https://indi5416.wordpress.com/2017/05/09/akalamasi-demokrasi-subtansial-atau-kurang-kompetitif/> diakses pada tanggal 24 Februari 2019.

<http://jateng.tribunnews.com/2016/03/18/akhirnya-pencairan-dana-pilkada-pati-dalam-satu-tahun-anggaran> diakses pada tanggal 25 Februari 2019.

<https://kabarpapua.co/dana-pelaksanaan-pemilihan-kepala-daerah-kota-jayapura-rp-52-milyar/> diakses pada tanggal 25 Februari 2019.

<https://kendaripos.co.id/2016/09/borong-parpol-umar-bakry-akan-lawan-kota-kosong-di-pilkada-buton/>, diakses pada tanggal 17 Januari 2019.

<http://korankalbar.blogspot.com/2014/09/daftar-anggota-dprd-kabupaten-landak.html?m=0>, diakses pada tanggal 15 Januari 2019.

<http://kpu-landakkab.go.id/berita-39-dana-pilkada-landak-335-milyar.html> diakses  
pada tanggal 25 Februari 2019.

[http://m.kbr.id/nasional/02-2017/pilkada\\_2017](http://m.kbr.id/nasional/02-2017/pilkada_2017), diakses pada tanggal 18 Januari  
2019.

<https://m.republika.co.id>. Diakses pada tanggal 19 Juli 2017.

<https://m.cnnindonesia.com>. Diakses pada tanggal 19 Juli 2017.

<http://m.merdeka.com/amp/peristiwa/pilkada-maluku-tengah-hanya-diikuti-calon-tunggal.html>, diakses pada tanggal 18 Januari 2019.

<https://m.merdeka.com/politik/raih-41937-suara-calon-tunggal-menang-di-pilkada-tebing-tinggi.html>, diakses pada tanggal 14 Januari 2019

<https://m.viva.co.id/amp/berita/nasional/886111-semua-calon-tunggal-pilkada-menang-lawan-kotak-kosong>, diakses pada tanggal 16 Februari 2019.

<https://m.viva.co.id/amp/berita/nasional/886111-semua-calon-tunggal-pilkada-menang-lawan-kotak-kosong>, diakses pada tanggal 16 Februari 2019.

<https://nasional.kompas.com/read/2015/08/12/15000031/Calon.Tunggal?page=all> diakses pada tanggal 24 Februari 2019.

<https://nasional.tempo.co/read/1049268/ini-penyebab-belasan-daerah-hanya-ada-calon-tunggal-di-pilkada>, diakses pada tanggal 14 April 2019.

<https://news.detik.com/berita/1961693/dulu-pilkada-lalu-pemilukada-kini-pilgub> diakses pada tanggal 09 Mei 2018.

<https://news.detik.com/berita/d-3423977/ditahan-kpk-samsu-umar-menang-lawan-kotak-kosong-di-pilbup-butan>, diakses pada tanggal 17 Januari 2019.

<http://news.okezone.com/read/2018/07/01/337/1916216/fenomena-calon-tunggal-di-16--daerah-perludem-parpol-lebih-memilih-simpan-uang-untuk-pemilu-2019>, diakses pada tanggal 14 April 2019.

[https://pilkada2017.kpu.go.id/hasil/t2/kalimantan\\_barat/landak](https://pilkada2017.kpu.go.id/hasil/t2/kalimantan_barat/landak), diakses pada 15 Januari 2019.

[https://pilkada2017.kpu.go.id/hasil/t2/maluku/maluku\\_tengah](https://pilkada2017.kpu.go.id/hasil/t2/maluku/maluku_tengah), diakses pada tanggal 18 Januari 2019.

[https://pilkada2017.kpu.go.id/hasil/t2/papua/kota\\_jayapura](https://pilkada2017.kpu.go.id/hasil/t2/papua/kota_jayapura), diakses pada tanggal 15 Februari 2019.

[https://pilkada2017.kpu.go.id/hasil/t2/papua\\_barat/tambrau](https://pilkada2017.kpu.go.id/hasil/t2/papua_barat/tambrau), diakses pada tanggal 16 Februari 2019.

[https://pilkada2017.kpu.go.id/hasil/t2/papua\\_barat/kota\\_sorong](https://pilkada2017.kpu.go.id/hasil/t2/papua_barat/kota_sorong), diakses pada tanggal 16 Februari 2019

<https://politik.rmol.co/read/2017/01/12/276136>, diakses pada tanggal 19 Januari 2019.

<http://sionstudyclub.blogspot.com/2014/05/daftar-anggota-dprd-kota-sorong.html>,  
*diakses pada tanggal 16 Februari 2019.*

<https://sultrakini.com/berita/anggaran-pilkada-buton-tahun-2017-sebesar-rp-24-miliar> *diakses pada tanggal 25 Februari 2019.*

<http://thetanjungpuratimes.com/2016/11/14/pengamat-calon-tunggal-pilkada-kembali-ke-era-orde-baru/> *diakses pada tanggal 22 Februari 2019.*

<https://www.patinews.com/partisipasi-pemilih-pilkada-pati-2017-capai-687/>,  
*diakses pada tanggal 15 Januari 2019.*

<https://www.seputarpengertian.co.id/2018/03/pengertian-efektivitas-menurut-para-ahli-rumus-aspek-contoh.html> *diakses pada tanggal 20 September 2017.*

<https://www.seputarpengertian.co.id/2018/03/pengertian-efektivitas-menurut-para-ahli-rumus-aspek-contoh.html> *diakses pada tanggal 20 September 2017.*

<https://www.seputarpengertian.co.id/2018/03/pengertian-efektivitas-menurut-para-ahli-rumus-aspek-contoh.html> *diakses pada tanggal 20 September 2017.*

<https://www.seputarpengertian.co.id/2018/03/pengertian-efektivitas-menurut-para-ahli-rumus-aspek-contoh.html> *diakses pada tanggal 20 September 2017.*

<https://www.seputarpengertian.co.id/2018/03/pengertian-efektivitas-menurut-para-ahli-rumus-aspek-contoh.html> *diakses pada tanggal 20 September 2017.*

<https://www.seputarpengertian.co.id/2018/03/pengertian-efektivitas-menurut-para-ahli-rumus-aspek-contoh.html> *diakses pada tanggal 20 September 2017.*

<http://www.medanbisnisdaily.com/news/read/2016/09/26/259000/pkpi-akan-menuntut-kpu-tebingtinggi/>, *diakses pada tanggal 14 Januari 2019.*

[https://www.jariungu.com/parlemen\\_profil.php](https://www.jariungu.com/parlemen_profil.php), *diakses pada tanggal 15 Februari 2019.*

<https://www.hetanews.com/article/54170/dana-pilkada-kota-tebing-tinggi-rp-131-miliar> diakses pada tanggal 25 Februari 2019

<http://www.nyokabar.com/berita-1391-pilkada-2017-tulangbawang-barat-siapkan-anggaran-rp10-miliar.html> diakses pada tanggal 25 Februari 2019

<https://www.aktual.com/5-kota-di-papua-keluarkan-anggaran-terbesar-di-pilkada-2017/> diakses pada tanggal 25 Februari 2019

<http://www.radarsorong.com/read/2016/05/20/45649/deal-dana-pilkada-kota-Rp-35-M-Cair-4-Kali> diakses pada tanggal 25 Februari 2019

<http://www.teropongsenayan.com/3712-musyawah-mufakat-aklamasi-atau-voting> diakses pada tanggal 24 Februari 2019.

[kputubabar.blogspot.com](http://kputubabar.blogspot.com), diakses pada tanggal 14 Januari 2019.

[kpu-malukuprov.go.id](http://kpu-malukuprov.go.id), diakses pada tanggal 18 Januari 2019.

[pilkada.metrotv.news.com](http://pilkada.metrotv.news.com), diakses pada tanggal 14 Januari 2019.

[pontianak.tribunnews.com](http://pontianak.tribunnews.com), diakses pada 15 Januari 2019.

[portal.tebingtinggikota.go.id](http://portal.tebingtinggikota.go.id), diakses pada tanggal 14 Januari 2019.

[suara.com](http://suara.com), diakses pada tanggal 15 Januari 2019.

[www.kpu.go.id](http://www.kpu.go.id), diakses pada tanggal 19 Juli 2017.

Dokumen ini adalah Arsip Miik :

Perpustakaan Universitas Islam Riau