



INNOVATIVE: Journal Of Social Science Research

Volume 4 Nomor 6 Tahun 2024 Page 369-383

E-ISSN 2807-4238 and P-ISSN 2807-4246

Website: <https://j-innovative.org/index.php/Innovative>

Evaluasi Kebijakan Persyaratan Calon Kepala Daerah Pada Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung di Indonesia

Agus Hidayat^{1✉}, Asti Wasiska², Ahmad Faisal³

(1) Universitas Bhayangkara Jakarta Raya, (2,3) Universitas Ibnu Chaldun

Email: agus.hidayat@dsn.ubharajaya.ac.id^{1✉}

Abstrak

Pemilihan kepala daerah merupakan perwujudan demokrasi di daerah. Sistem pemilihan kepala daerah yang berlaku saat ini adalah pemilihan secara langsung dipilih oleh rakyat. Banyak dampak negatif yang diakibatkan oleh sistem pemilihan kepala daerah secara langsung. Salah satu faktor penyebabnya adalah longgarnya kebijakan persyaratan calon kepala daerah, seperti kebijakan batasan usia calon, tingkat pendidikan, diperbolehkannya mantan terpidana termasuk terpidana korupsi, serta dinasti politik yang kesemuanya ini menjadikan kepala daerah terpilih tidak memiliki kualitas dan integritas, sehingga penyelenggaraan pemerintahan daerah menjadi tidak efektif efisien. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian kualitatif. Berdasarkan hasil penelitian bahwa longgarnya persyaratan merupakan salah satu faktor rendahnya kualitas dan integritas kepala daerah yang dihasilkan, sehingga penyelenggaraan pemerintahan daerah menjadi tidak efektif efisien. Oleh karena itu perlunya evaluasi kebijakan persyaratan calon kepala daerah agar tercipta kepala daerah yang berkualitas dan berintegritas, serta terselenggaranya pemerintahan daerah yang efektif efisien. Hal tersebut dilakukan melalui reformasi undang-undang pemilihan kepala daerah dengan dukungan semua pihak terutama partai politik dan pemerintah.

Kata Kunci: *Evaluasi Kebijakan, Persyaratan, Pemilihan Kepala Daerah*

Abstract

Regional head elections are a manifestation of democracy in the region. The regional head election system currently in effect is an election directly elected by the people. There are many negative impacts caused by the direct regional head election system. One of the factors causing this is the lax policy on the requirements for regional head candidates, such as the policy of limiting the age of candidates, level of education, allowing former convicts including those convicted of corruption, as well as political dynasties, all of which make elected regional heads lack quality and integrity, so that the administration of regional government becomes unstable. effective efficient. The research method used is qualitative research. Based on research results, lax requirements are one of the factors in the low quality and integrity of regional heads produced, so that regional government administration becomes ineffective and efficient. Therefore, it is necessary to evaluate the policy requirements for regional head candidates in order to create regional heads of quality and integrity, as well as the implementation of effective and efficient regional government. This was done through reform of the regional head election law with the support of all parties, especially political parties and the government.

Keywords: *Policy Evaluation, Requirements, Regional Head Election*

PENDAHULUAN

Sejarah mencatat bahwa pemilihan kepala daerah pada era Orde Baru diatur oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, dimana pencalonan dan pemilihan kepala daerah dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau DPRD yang merupakan implementasi demokrasi tidak langsung melalui perwakilan. Kemudian setelah terjadinya perubahan dari era Orde Baru ke era reformasi, dilakukan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dengan memberlakukan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang telah membawa sedikit perubahan terhadap sistem pemilihan kepala daerah, namun tetap dipilih oleh DPRD.

Kemudian seiring perjalanan waktu dan perkembangan situasi politik ketatanegaraan Republik Indonesia awal era reformasi, Undang-Undang Dasar 1945 mengalami 4 (empat) kali amandemen (perubahan) yang dilakukan secara berturut-turut. Amandemen tersebut telah membawa perubahan terhadap sistem pemilihan kepala daerah dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Berdasarkan undang-undang ini, kebijakan pemilihan kepala daerah tidak lagi dipilih melalui sistem perwakilan oleh DPRD, akan tetapi dipilih secara langsung oleh rakyat. Kebijakan ini berdasarkan Pasal 56 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa "Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas

langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil". Sejak itu pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara langsung dipilih oleh rakyat sebagai implementasi demokrasi langsung dan pertama kali dilaksanakan pada tahun 2005.

Seiring perjalanan era reformasi selanjutnya dilakukan penyempurnaan terhadap Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Di dalam amandemen kedua UUD 1945 pada tahun 2000, diatur tentang pemilihan kepala daerah. Khususnya Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 terkait frasa "...dipilih secara demokratis" dapat dimaknai bahwa pemilihan kepala daerah dapat dilakukan dalam 2 (dua) cara, yaitu pemilihan secara langsung oleh rakyat atau pemilihan melalui perwakilan yang dilaksanakan oleh DPRD. Pemerintah dan DPR ketika dalam pembahasan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 bersepakat untuk menerapkan pemilihan secara langsung oleh rakyat sebagai tafsir atas frasa tersebut yang hingga kini dipakai oleh Pemerintah dan DPR sebagai dasar hukum pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung. Frasa tersebut kemudian diperkuat oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 072-073/PUU-II/2004 (R. Nazriyah, 2015).

Kemudian di dalam perjalanannya, Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengalami beberapa kali perubahan. Perubahan pertama, yaitu memberlakukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Selanjutnya Perppu ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Perppu Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pertama kali digelar pada tahun 2005. Sejak itu hingga kini telah menghasilkan sejumlah kepala daerah terpilih. Namun ternyata pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung ternyata menyisakan banyak masalah.

Lompatan perubahan dalam pemilihan kepala daerah ini tentunya membawa dampak negatif. Dampak negatif pemilihan kepala daerah secara langsung adalah bertambahnya beban keuangan negara, baik Anggaran Pendapatan Belanja Negara/APBN maupun Anggaran Pendapatan Belanja Daerah/APBD. Demikian pula pembiayaan yang berasal dari biaya pribadi calon kepala daerah dalam melaksanakan kampanye. Pemilihan kepala daerah secara langsung dinilai terlalu boros memakan banyak biaya, sehingga tidak seimbang dengan tingginya biaya politik yang telah dikeluarkan.

Akibatnya hingga kini, banyak kepala daerah terpilih yang terjerat kasus korupsi, salah satu faktornya adalah dikarenakan harus mengembalikan biaya politik yang telah dikeluarkan sebelumnya. Hanya sedikit sekali kepala daerah hasil pemilihan kepala daerah secara langsung yang mampu merealisasikan janji-janji semasa kampanye yang diwujudkan dalam program-program ketika menjabat.

Ternyata pemilihan kepala daerah secara langsung telah menimbulkan dampak negatif, dengan terjadinya mahar politik dan politik uang disertai politisasi birokrasi dengan tidak netralnya sebagian aparatur sipil negara/ASN daerah, suburnya dinasti politik, konflik antara kepala daerah dengan wakil kepala daerah, konflik kepala daerah dengan DPRD, dan lain-lain. Yang lebih membahayakan adalah dampak sosial dengan banyaknya konflik sosial di masyarakat yang terkotak-kotak. Juga banyaknya sengketa pilkada yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi, sengketa pemilihan kepala daerah mendominasi perkara yang ditangani oleh Mahkamah Konstitusi. Banyaknya perkara sengketa yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi tersebut ternyata dimanfaatkan oleh segelintir oknum partai politik dan oknum di Mahkamah Konstitusi untuk berkolaborasi melakukan korupsi dalam penyelesaian perkara sengketa hasil pilkada. Kesemua dampak negatif ini pada gilirannya menimbulkan turunnya kepercayaan rakyat terhadap sistem pemilihan kepala daerah secara langsung.

Pada masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, dampak negatif dari pemilihan kepala daerah secara langsung tersebut telah menjadi bahan pertimbangan untuk mengembalikan sistem pemilihan kepala daerah dipilih oleh DPRD. Pada Oktober tahun 2014, DPR dan Presiden mengambil kebijakan dengan memecah Undang-Undang Pemerintah Daerah menjadi 3 (tiga) Undang-Undang, yakni:

1. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa;
2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Daerah;
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota telah mengembalikan sistem pemilihan kepala daerah dipilih oleh DPRD atau demokrasi tidak langsung (perwakilan) dari yang sebelumnya dipilih secara langsung oleh rakyat. Namun sebagian kalangan terutama partai politik dan sebagian kalangan aktivis pro demokrasi liberal menolak undang-undang ini dengan alasan tidak demokratis.

Kemudian Pemerintah memberlakukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Perppu tersebut ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota

Menjadi Undang-Undang. Terakhir dirubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Berdasarkan latar belakang dan permasalahan yang telah diuraikan di atas, ternyata pemilihan kepala daerah secara langsung lebih banyak mudharatnya dari pada maslahatnya. Salah satu faktor yang menjadi penyebab timbulnya dampak negatif tersebut adalah longgarnya kebijakan persyaratan calon kepala daerah yang diatur dalam undang-undang pemilihan kepala daerah. Longgarnya persyaratan calon kepala daerah antara lain menyangkut tentang usia calon, tingkat pendidikan, diperbolehkannya mantan terpidana dan terpidana korupsi, serta dinasti politik. Pentingnya permasalahan ini diteliti, karena faktor-faktor tersebut secara langsung maupun tidak langsung berperan terhadap semakin rendahnya kualitas kepala daerah yang dihasilkan dari pemilihan secara langsung dan menunjukkan lemahnya demokrasi di Indonesia.

METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif. Bogdan dan Taylor menyatakan, bahwa penelitian kualitatif adalah suatu prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Pendekatan ini berfokus secara holistik pada lingkungan dan individu (H. Zuchri Abdussamad, 2021). Menurut Sugiyono, penelitian kualitatif merupakan metode penelitian yang digunakan untuk meneliti pada kondisi objek yang alamiah (Sugiyono, 2020). Lebih khusus lagi, menurut Corner dkk, penelitian kualitatif adalah menanggapi pertanyaan "bagaimana" dan "mengapa" (Josephine Oranga, 2023).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Evaluasi Kebijakan Persyaratan Kepala Daerah Pada Sistem Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung di Indonesia

Salah satu perwujudan demokrasi di daerah adalah pemilihan kepala daerah. Menurut Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, "Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di Provinsi dan Kabupaten/Kota untuk memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota secara langsung dan demokratis".

Pemilihan kepala daerah yang sudah berlangsung hampir 2 (dua) dekade ternyata memiliki banyak dampak negatif yang berpengaruh terhadap kualitas dan integritas kepala daerah yang dihasilkan, sehingga penyelenggaraan pemerintahan daerah menjadi tidak efektif efisien. Salah satu faktor yang turut berkontribusi adalah longgarnya kebijakan persyaratan calon kepala daerah, sehingga kebijakan tersebut perlu dievaluasi.

Pentingnya kebijakan persyaratan calon kepala daerah dievaluasi adalah dalam rangka upaya mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang efektif efisien. Berdasarkan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan Negara Kesatuan Republik Indonesia, bahwa tujuan penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah untuk mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta meningkatkan daya saing daerah.

Untuk mencapai penyelenggaraan pemerintahan daerah yang efisien dan efektif, penting sekali untuk melakukan langkah-langkah dalam mengatasi dampak negatif yang ditimbulkan oleh sistem pemilihan kepala daerah secara langsung. Langkah-langkah tersebut termasuk evaluasi kebijakan persyaratan sebagai sumber masukan untuk perbaikan, sehingga pelaksanaan pemilihan kepala daerah di masa depan dapat berlangsung lebih baik dan memberikan manfaat bagi seluruh rakyat Indonesia.

Evaluasi kebijakan ini bertujuan untuk menentukan sejauh mana suatu kebijakan mencapai tujuan yang dimaksudkan dan menilai apakah kebijakan tersebut telah menghasilkan efek yang diinginkan. Selain itu, evaluasi kebijakan membantu mengidentifikasi konsekuensi yang tidak diinginkan atau efek samping pada berbagai pemangku kepentingan. Juga mendukung pengambilan keputusan rasional dengan mengidentifikasi apa yang berhasil dan apa yang tidak berhasil dalam program kebijakan publik dan kemudian menyarankan cara yang paling efektif dan efisien untuk mencapai tujuan yang hendak dicapai oleh para pembuat kebijakan (Steve Jacob, 2024). Dalam konteks ini melalui evaluasi kebijakan agar tercipta kepala daerah yang memiliki kompetensi, integritas, serta kapabilitas yang tinggi, dan juga memenuhi unsur akseptabilitas tanpa mengabaikan nilai-nilai demokrasi itu sendiri. Di samping itu, evaluasi kebijakan ini juga ditujukan untuk memperkuat tata kelola pemerintahan daerah yang efisien dan efektif dalam kerangka sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan pada prinsip desentralisasi.

Pertama, evaluasi terhadap kebijakan yang mengatur tentang persyaratan tingkat pendidikan calon kepala daerah seperti diatur dalam Pasal 7 ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur,

Bupati, Walikota Menjadi Undang-Undang, menyatakan bahwa “berpendidikan paling rendah sekolah lanjutan tingkat atas atau sederajat”. Kebijakan ini perlu dievaluasi, agar di masa depan kepala daerah yang terpilih adalah pemimpin dengan tingkat pendidikan yang cukup tinggi, bukan hanya sekedar memiliki pendidikan. Hal ini disebabkan kualitas sumber daya manusia kepala daerah sangat dipengaruhi oleh tingkat pendidikan yang dimiliki. Karena itu frasa “berpendidikan paling rendah sekolah lanjutan tingkat atas atau sederajat” sebaiknya direvisi menjadi: “berpendidikan paling rendah perguruan tinggi strata satu atau sederajat”.

Kebijakan ini seharusnya lebih diperketat lagi dengan menambahkan ketentuan persyaratan dengan rumusan “bagi yang memiliki latar belakang pendidikan ilmu pemerintahan, sosial-politik, hukum atau sejenis”. Hal ini bukan berarti ketentuan ini dimaksudkan untuk mengesampingkan latar belakang pendidikan yang lain. Namun alangkah baiknya seorang kepala daerah yang menjadi pemimpin di suatu daerah selayaknya adalah orang yang telah mengetahui atau memperoleh ilmu yang berkaitan dengan dasar-dasar penyelenggaraan tata kelola pemerintahan agar tercipta kepala daerah yang memiliki kompetensi.

Misalnya, seseorang yang akan melamar sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN) atau pegawai swasta tentunya harus memiliki latar belakang pendidikan yang sesuai atau kompeten dengan formasi yang dibutuhkan. Terlebih ini persyaratan sebagai calon kepala daerah yang nantinya akan memimpin suatu pemerintahan daerah dengan ragam permasalahan yang kompleks, setidaknya harus memiliki latar belakang pendidikan yang berkaitan dengan ilmu pemerintahan atau tata negara.

Kedua, kebijakan persyaratan dalam Pasal 7 ayat (2) huruf e Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang menyatakan: “berusia paling rendah 30 (tiga puluh) tahun untuk Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur serta 25 (dua puluh lima) tahun untuk Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota” sebaiknya dievaluasi menjadi: “berusia paling rendah 40 (empat puluh) tahun untuk Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur serta 35 (tiga puluh lima) tahun untuk Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota”.

Alasan persyaratan usia ini perlu direvisi, karena agar kelak nanti kepala daerah yang terpilih adalah para pemimpin daerah yang benar-benar telah dewasa dalam arti sesungguhnya dan mempunyai kematangan berfikir dalam pengambilan kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Yang bersangkutan bukan saja hanya sebagai pimpinan eksekutif di daerah, tetapi juga sebagai pemegang kebijakan politik tertinggi di daerah, dimana kebijakan tersebut adalah kebijakan yang menyangkut hajat hidup orang

banyak. Sebab apabila suatu kebijakan tanpa dilandasi kedewasaan berfikir yang matang tentunya akan berdampak terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah menjadi tidak efektif dan efisien. Sebagai contoh perbandingan di organisasi TNI dan Polri, bahwa untuk menjadi Dandim atau Kapolres sebagai pemimpin setingkat Kabupaten/Kota minimal pangkatnya adalah Letkol atau AKBP yang usianya rata-rata minimal 40 tahun atau lebih.

Ketiga, kebijakan persyaratan dalam Pasal 7 ayat (2) huruf g Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 menyatakan: "tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap atau bagi mantan terpidana telah secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana". Berdasarkan penjelasan Pasal 7 ayat (2) huruf g kecuali mantan terpidana bandar narkoba dan terpidana kejahatan seksual terhadap anak tidak diperbolehkan. Persyaratan ini telah dinyatakan inkonstitusional bersyarat berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XVII/2019, sehingga mantan terpidana apabila secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik termasuk sebagai mantan terpidana korupsi, maka diperbolehkan mencalonkan diri sebagai kepala daerah.

Putusan Mahkamah Konstitusi sesungguhnya sangat mencederai keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia. Seharusnya bukan masalah telah melewati jangka waktu 5 (lima) tahun dan secara jujur atau terbuka mengumumkan mengenai latar belakang jati dirinya sebagai mantan terpidana, akan tetapi ini adalah masalah moral pemimpin daerah yang tidak tertutup kemungkinan akan menjadi pemimpin bangsa dan negara. Sesungguhnya memperbolehkan mantan napi korupsi untuk mencalonkan diri sebagai kepala daerah sama saja memberi peluang terjadinya korupsi, karena tingginya biaya pilkada, maka bersangkutan harus mengembalikan kembali biaya yang telah dikeluarkan. Sejatinya mantan napi korupsi adalah orang telah melakukan penghianatan terhadap bangsa dan negara, ia adalah pelaku kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*) dan kejahatan kemanusiaan (*crime against humanity*) yang telah merusak demokrasi, perekonomian dan kesejahteraan masyarakat (Nur Rohim Yunus dkk, 2021).

Evaluasi terhadap kebijakan persyaratan ini adalah bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan mengembalikan makna dasar dari pemilihan kepala daerah itu sendiri, yakni menghasilkan pemimpin yang benar-benar memiliki kualitas dan integritas untuk menjadi pimpinan atau sebagai pejabat publik di daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah adalah untuk mensejahterakan warga masyarakatnya, bukan sebaliknya mensejahterakan diri pribadi dan kelompoknya melalui korupsi secara sistemik.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Bagaimana mampu mewujudkan kesejahteraan masyarakat apabila dirinya

adalah pelaku yang pernah melakukan kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*) yang pernah menyengsarakan rakyat dan merugikan negara dengan cara mencuri uang negara *notabene* uang rakyat untuk memperkaya diri tanpa merasa bersalah sedikitpun atas perbuatan yang dilakukannya.

Contohnya adalah untuk menjadi seorang ASN, TNI, Polri dan pegawai swasta saja, seseorang harus melalui proses seleksi dengan persyaratan yang sangat ketat dengan wajib melampirkan Surat Keterangan Catatan Kepolisian (SKCK) dari Kepolisian setempat. Ini berarti yang bersangkutan tidak pernah melanggar hukum pidana atau pernah divonis pidana apapun. Apalagi untuk menjadi seorang pimpinan eksekutif di daerah atau kepala daerah selaku pemegang kebijakan politik tertinggi di daerah yang akan menjadi sosok panutan bagi rakyatnya seharusnya bersih, tidak pernah melakukan pelanggaran hukum atau dijera pidana apapun terkecuali tindak pidana karena alasan perbedaan pandangan politik dengan rezim yang berkuasa.

Apabila mencermati persyaratan calon kepala daerah terdapat kontradiksi antara satu kebijakan dengan kebijakan lainnya. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 7 ayat (2) huruf i yang menyatakan: "tidak pernah melakukan perbuatan tercela yang dibuktikan dengan surat keterangan catatan kepolisian". Padahal mantan napi korupsi tersebut telah melakukan perbuatan tercela dalam bentuk korupsi yang merupakan suatu kejahatan luar biasa. Lazimnya Surat Keterangan Catatan Kepolisian (SKCK) itu hanya diberikan kepada orang yang berperilaku baik dan tidak ada catatan buruk pada yang bersangkutan. Hal ini patut menjadi perhatian bagi pembentuk kebijakan publik ke depannya.

Larangan mantan napi korupsi untuk ikut serta mencalonkan diri sebagai kepala daerah bukan berarti melanggar HAM seseorang. Akan tetapi dalam konteks ini seorang calon kepala daerah atau pemimpin setidaknya harus memiliki etika dan moral yang baik. Artinya ia adalah seorang calon pemimpin yang bersih, jujur, dan berintegritas.

Bahkan di negara demokrasi paling liberal pun yang menjunjung tinggi HAM, demokrasi bukan hanya semata-mata berkuat tentang perlindungan hak-hak individual atau HAM saja, tetapi juga memperhatikan nilai-nilai (*value*) dan moralitas (*morality*). Nilai-nilai tersebut antara lain adalah nilai kepantasan (*propriety*), kesalehan (*piousness*), kewajaran (*fairness*), masuk akal (*reasonableness*), dan berkeadilan (*justice*) (Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor:56/PUU-XVII/2019). Di negara-negara seperti Eropa, Amerika, Jepang, dan Korea Selatan yang menganut sistem demokrasi liberal, seorang pejabat publik akan memilih untuk mundur jika baru diduga terlibat dalam kasus korupsi, meskipun belum ada tuntutan hukum atau vonis pengadilan. Keputusan ini diambil atas dasar tanggung jawab moral sebagai pemegang amanat rakyat, yang memberikan kepercayaan kepadanya.

Berbeda dengan Indonesia, di negara-negara tersebut, bukan hanya mantan terpidana korupsi yang enggan mencalonkan diri lagi sebagai pejabat publik, tetapi bahkan pejabat yang baru diduga terlibat korupsi merasa perlu mengundurkan diri. Sebagai contoh ekstrem, di Korea Selatan, mantan Presiden Roh Moo Hyun pada tahun 2009 melakukan bunuh diri dengan terjun ke jurang setelah diduga terlibat dalam skandal korupsi, terkait suap sebesar Rp. 82,3 miliar dari konglomerat Daewoo. Tradisi serupa terjadi di Jepang, di mana pejabat yang diduga korupsi memilih mengakhiri hidup mereka melalui hara-kiri.

Namun, situasi ini sangat kontras dengan Indonesia, di mana banyak pejabat publik tampak kurang memiliki rasa tanggung jawab moral. Meskipun telah diduga kuat terlibat korupsi, banyak yang enggan mengakui kesalahan dan tetap bersikap seolah-olah tidak bersalah. Bahkan, ada pejabat yang kembali terpilih menjadi menteri meskipun terindikasi kasus korupsi, tanpa menunjukkan rasa malu atau penyesalan.

Berkaitan masalah moralitas pemimpin, ada ungkapan terkenal di dunia dari salah seorang tokoh agama yang terkenal di Amerika Serikat, yakni William Franklin Graham atau yang dikenal Billy Graham kepada rakyat Amerika pada tahun 1952 menyatakan bahwa: "*No Matter Who's Elected, America Needs Moral and Spiritual Revival*" (I Gusti Bagus Rai Utama, n.d.). Pernyataan tersebut memiliki arti bahwa tidak peduli siapa pun yang akan terpilih dalam pemilihan umum, Amerika hanya ingin (pemimpin) yang memiliki moral yang baik dan spiritual yang tinggi.

Amerika Serikat, yang sering dianggap sebagai negara paling demokratis di dunia dan sangat menjunjung tinggi hak-hak individu serta hak asasi manusia, ternyata dalam hal kepemimpinan, terutama bagi calon pejabat publik, lebih mengutamakan aspek moral dan spiritual daripada syarat-syarat lainnya. Seharusnya Indonesia pun harus demikian, moral adalah syarat yang utama sebagai bentuk implementasi nilai-nilai Pancasila, utamanya sila Ketuhanan Yang Maha Esa dan Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab. Seorang calon pemimpin selain harus memiliki karakter dan kompetensi yang memadai, serta nilai-nilai kepribadian, integritas, kejujuran, kepekaan sosial dalam kehidupan, juga harus memiliki moral yang baik. Oleh karena itu, pemberlakuan larangan bagi mantan narapidana korupsi untuk mencalonkan diri dalam pemilihan kepala daerah tidak dapat dianggap sebagai pelanggaran terhadap hak-hak individu atau hak asasi manusia. Sebaliknya, aturan ini bertujuan untuk memastikan bahwa seorang pemimpin memiliki integritas moral yang baik. Bagaimana yang bersangkutan memenuhi persyaratan Pasal 7 ayat (2) huruf yang berbunyi "bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa", padahal korupsi itu merupakan perbuatan mencuri uang rakyat yang dilarang oleh agama yang dapat dikategorikan sebagai "ketidaktakwaan" kepada Tuhan Yang Maha Esa. Pentingnya masalah moralitas calon kepala

daerah, karena dari pemimpin yang bermoral-lah akan lahir kebijakan yang sehat, berkeadilan dan bijaksana.

Yang menjadi pertanyaan adalah mengapa Indonesia sebagai negara yang berdasarkan Pancasila, tidak mengimplementasikan nilai-nilai Pancasila yang terkandung di dalamnya, seperti nilai-nilai Ketuhanan Yang Maha Esa dan Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab dalam hukum pemilihan kepala daerah. Beradab di sini dapat dimaknai mempunyai nilai (*value*) dan moral (*morality*).

Keempat, kebijakan tentang dinasti politik. Ketentuan Pasal 7 huruf r Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang menyatakan "tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana". Penjelasan Pasal 7 huruf r menjelaskan, bahwa yang dimaksud dengan "tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana" adalah tidak memiliki hubungan darah, ikatan perkawinan dan/atau garis keturunan 1 (satu) tingkat lurus ke atas, ke bawah, ke samping dengan petahana yaitu ayah, ibu, mertua, paman, bibi, kakak, adik, ipar, anak, menantu kecuali telah melewati jeda 1 (satu) kali masa jabatan.

Namun kebijakan tentang larangan dinasti politik ini dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 33/PUUXIII/2015 yang menyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Keputusan ini sangat disayangkan oleh banyak pihak, karena dianggap dapat memperkuat praktik dinasti politik dan memberi legitimasi bagi kerabat petahana dalam pemilihan kepala daerah. Hal ini dinilai menguntungkan kerabat petahana, mengingat mereka merupakan bagian dari keluarga yang memiliki kekuasaan dan pengaruh, baik secara langsung maupun tidak langsung, untuk memengaruhi pilihan para pemilih.

Terhadap putusan Mahkamah Konstitusi tersebut sebagai tafsir konstitusi yang absah, maka kita tentunya harus menghormatinya sebagai suatu putusan lembaga peradilan. Namun demikian, penghormatan terhadap putusan Mahkamah Konstitusi tidak menyurutkan hak masyarakat untuk kritis dan mengevaluasinya dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang efektif dan efisien yang merupakan produk dari pemilihan kepala daerah secara langsung di masa mendatang.

Sesungguhnya latar belakang pembentukan undang-undang terutama norma Pasal 7 huruf r Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang berikut penjelasannya, secara filosofis dilatarbelakangi atas ketanggapan atau respon yang muncul dari perasaan ketidakadilan masyarakat terhadap praktik kerabat petahana yang mencalonkan diri pemilihan kepala daerah yang dinilai sebagai demokrasi oligarki. Sudah jelas bahwa praktik demokrasi oligarki itu harus ditolak, oleh karena petahana atau *incumbent* pada umumnya kebanyakan menyalahgunakan wewenang dan fasilitas yang dimilikinya untuk mendukung kerabatnya yang ikut serta dalam pemilihan kepala daerah. Oleh karena itu keberadaan norma Pasal 7 huruf r berikut penjelasannya yang dibuat oleh para pembentuk undang-undang sesungguhnya adalah sebagai hukum normatif untuk mengelimir ketidakadilan yang terjadi di masyarakat, sehingga amat disayangkan bahwa Mahkamah Konstitusi telah merobohkan sandaran filosofis dan gagal memahami norma Pasal 7 ayat (2) huruf r ini dimana pertimbangan putusan Mahkamah Konstitusi hanya berdasarkan perspektif diskriminatif dan pelanggaran HAM segelintir orang yang berkepentingan atas kekuasaan belaka dalam pertimbangan putusannya.

Berdasarkan evaluasi kebijakan persyaratan pemilihan kepala daerah secara langsung yang telah diuraikan di atas, maka dapat dinyatakan bahwa persyaratan calon kepala daerah tersebut turut berperan atas dampak negatif dari pemilihan kepala daerah secara langsung. Bagaimana pemerintahan daerah dapat terselenggara secara efektif efisien apabila kepala daerah yang dihasilkan kualitasnya sangat rendah dan tidak kompeten latar belakang pendidikannya.

Ke depan agar penyelenggaraan pemerintahan daerah benar-benar dapat terselenggara secara efektif efisien adalah dengan melakukan reformasi terhadap undang-undang pilkada secara mutlak dengan dukungan segenap komponen bangsa Indonesia terutama *good will* para pimpinan partai politik untuk memajukan bangsa dan negara Indonesia ke depan. Hanya saja di sini dipertanyakan apakah partai-partai politik mau apabila peluang untuk berkuasa tersebut menjadi berkurang dengan diperketatnya persyaratan bagi calon kepala daerah.

Selama persyaratan calon kepala daerah ini tidak diamandemen demi kemaslahatan dan bertujuan untuk mensejahterakan warga masyarakat, akan sulit tercapainya tujuan bangsa Indonesia, yaitu memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Hal ini cukup beralasan bahwa tujuan nasional bangsa akan tercapai dengan dukungan kepemimpinan lokal yang benar-benar berkualitas, berkomitmen untuk memajukan daerahnya untuk kepentingan bangsa keseluruhan. Untuk itu dibutuhkan kepemimpinan bangsa dan negara yang berani mengambil langkah-langkah progresif

untuk menyelamatkan bangsa dan negara Indonesia dari kerusakan moral politik akibat longgarnya persyaratan calon kepala daerah.

Ada baiknya wacana pemilihan oleh DPRD didukung kembali dan khusus untuk gubernur tidak perlu melalui pilkada, tetapi diangkat oleh Presiden, karena sebagai kepanjangan tangan pemerintah pusat di daerah. Hal ini cukup beralasan, karena biaya demokrasi yang sangat amat mahal belum tentu dapat menjamin kesejahteraan warga masyarakatnya, tetapi tidak menolak otoritarian namun dapat menjamin kesejahteraan rakyatnya. Menjadi suatu pemikiran tersendiri apakah lebih baik kembali ke UUD 1945 asli, ternyata reformasi dengan demokrasi yang liberal lebih banyak mudharatnya dan tidak cocok bagi kehidupan bangsa dan negara.

Pemikiran bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung adalah wujud demokrasi merupakan hasil pemikiran yang diintrodusir oleh kelompok sekuler liberal yang tidak menginginkan negara Indonesia maju, kuat dan rakyatnya sejahtera. Demokrasi Indonesia sejatinya dinyatakan secara tegas adalah "demokrasi yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan" (Muhammad Idris Patarai, 2021) yang ber-Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab yang didasarkan atas persatuan Indonesia untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Bukan demokrasi langsung seperti di negara-negara Barat yang berfaham liberal yang sebenarnya tidak cocok dengan falsafah dan budaya bangsa Indonesia.

SIMPULAN

Hampir dua dekade sejak pertama kali diselenggarakan pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung tahun 2005 hingga kini, ternyata pemilihan kepala daerah secara langsung lebih banyak mudharatnya daripada maslahatnya untuk kepentingan rakyat. Banyak dampak negatif akibat pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung tersebut. Salah satu faktornya adalah dikarenakan longgarnya persyaratan calon kepala daerah, seperti tentang batasan usia calon, tingkat pendidikan, diperbolehkannya mantan terpidana termasuk terpidana korupsi, serta dinasti politik yang kesemuanya ini menjadikan kepala daerah terpilih tidak memiliki kualitas dan integritas. Akibatnya penyelenggaraan pemerintahan daerah menjadi tidak efektif efisien yang pada gilirannya tujuan untuk mensejahterakan warga masyarakatnya tidak tercapai. Untuk itu ke depan perlunya evaluasi kebijakan persyaratan calon kepala daerah agar tercipta kepala daerah yang berkualitas dan memiliki integritas, serta terselenggaranya pemerintahan daerah yang efektif efisien. Berdasarkan hasil evaluasi tersebut, maka perlunya amandemen undang-undang pemilihan kepala daerah dengan dukungan semua pihak terutama partai

politik dan pemerintah. Selama tidak ada perubahan dalam persyaratan calon kepala daerah, maka sulit sekali tercapai tujuan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang efektif efisien untuk terwujudnya kesejahteraan rakyat.

DAFTAR PUSTAKA

- Celia Casillas et al., *Guidelines for The Design Evaluation of Public Policies*, Espana: *Institute for the Evaluation of Public Policies*, 2020.
- Christopher Hobson, *The Rise of Democracy*, Edinburgh: *Edinburgh University Press*, 2015.
- Eduardo Araral et al., *Routledge Handbook of Public Policy*, New York: Routledge, 2013.
- Frédéric Varone et al., *Handbook of Public Policy Evaluation*, Massachusetts: *Edward Elgar Publishing*, 2023.
- George Clack eds., *Democracy in Brief, USA: Bureau of International Information Program*, 2016.
- H. Zuchri Abdussamad, *Metode Penelitian Kualitatif*, Makassar: CV. Syakir Media Press, 2021.
- Paula Becker, *What is Democracy?* Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2008.
- Paul Cairney, *Understanding Public Policy Theories and Issues*, New York: Palgrave Macmillan, 2012.
- Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R & D*, Bandung: CV Alfabeta, 2020.
- Sulardi, *Menuju Sistem Pemerintahan Presidensiil Murni*, Malang: Setara Press, 2012.
- Josephine Oranga, "Qualitative Research: Essence, Types and Advantages", *Open Access Library Journal*, 10, e11001, 2023.
- Muhammad Idris Patarai, "Representative Democracy and Constitution Pancasila Perspective with the 1945 Constitution", *Budapest International Research and Critics Institute-Journal*, 4(4), 2021.
- Nur Rohim Yunus dkk, "Corruption as an ExtraOrdinary Crime: Elements and Eradication Efforts in Indonesia", *Journal of Creativity Student*, 6(2), 2021.
- R. Nazriyah, "Penyelesaian Sengketa Pilkada Setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013", *Jurnal Konstitusi*, 12(3), 2015.
- Steve Jacob, "Navigating the challenges of policy evaluation", *Canadian Public Administration*, 67(2), 2024.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota Menjadi Undang-Undang

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor:56/PUU-XVII/2019

I Gusti Bagus Rai Utama, "Mencari Pemimpin Adil, Bermoral dan Matang Secara Spiritual", Paper, Humanities, <https://www.academia.edu/30725155/>

MENCARI_PEMIMPIN_ADIL_BERMORAL_DAN_MATANG_SECARA_SPIRITUAL.