

Pemilihan Kepala Daerah Langsung Kelebihan dan Kekurangannya

Oleh:Suparno

suparno555@yahoo.com

ABSTRAKSI

Sejak diberlakukannya UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat melalui Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah atau disingkat menjadi Pilkada.

Pertimbangan penting pemilihan langsung untuk pengembangan demokrasi di Indonesia. (1) Pilkada langsung adalah jawaban atas tuntutan aspirasi rakyat (2) Pilkada langsung adalah realisasi Konstitusi dan UUD 1945. (3) Pilkada langsung adalah sarana belajar demokrasi untuk rakyat. (4) Pilkada langsung sebagai sarana untuk memperkuat otonomi daerah. (5) Pilkada langsung adalah alat penting untuk proses kader kepemimpinan nasional.

Pemilihan langsung diharapkan membawa banyak manfaat bagi perkembangan demokrasi, pemerintahan lokal dan kinerja lembaga politik lokal.

Setiap model pemilihan kepala daerah pasti memiliki kelebihan dan kekurangan, tetapi pada dasarnya, ketentuan pilkada langsung oleh rakyat atau tidak langsung oleh parlemen sama-sama demokratis dan konstitusional. Pemerintah telah berusaha memperbaiki dan memperbaiki sistem pemilu di Indonesia, untuk itu kita harus menghargai sebagai suatu proses yang akan terus disempurnakan sampai sebuah sistem ditemukan yang benar-benar ideal untuk bangsa Indonesia.

Kata kunci: Regional, Pemilu

ABSTRACT

Since the enactment of Law Number 32 Year 2004 regarding Regional Government, the regional head is elected directly by the people through the Election of Regional Head and Deputy Head of Region or abbreviated to Regional Head Election.

Important consideration of direct elections for the development of democracy in Indonesia. (1) It's an answer to the demands of the people's aspirations (2) It's the realization of the Constitution and the 1945 Constitution. (3) It's a means of learning of democracy for the people. (4) It's as a means to strengthen regional autonomy. (5) It's an important tool for the process of national leadership cadre.

Direct elections are expected to bring many benefits to the development of democracy, local governance and performance of local political institutions.

Each model of the election of regional heads must have advantages and disadvantages, but in essence, the provisions of local elections directly by the people or indirectly by the parliament are equally democratic and constitutional. The government has tried to improve and improve the electoral system in Indonesia, For that we must be appreciate as a process that will be continuously perfected until a system is found that is truly ideal for the Indonesian nation.

Keywords: Regional, Election

A. Pendahuluan

Dilatar belakang dengan kewenangan DPRD yang powerful dalam proses politik, pemilihan kepala daerah selalu diwarnai oleh kasus politik uang serta kurang terwakilinya rakyat dalam memilih kepala daerahnya maka memunculkan pemikiran diselenggarakannya pemilihan kepala daerah secara langsung yang diprakarsai oleh kalangan perguruan tinggi, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) maupun organisasi

kemasyarakatan. Dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan lokal diberbagai negara, kepala daerah dapat dipilih secara langsung oleh masyarakat, dipilih oleh dewan /council,ataupundiangkat oleh pemerintah pusat.

Dengan latar belakang tersebut munculah pemikiran melakukan revisi terhadap Undang-Undang Otonomi Daerah No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Apalagi pada saat itu pemerintah dan legislatif mengeluarkan Undang-

Undang Nomor 18 tahun 2001 tentang otonomi khusus di Provinsi Nangroh Aceh Darusalam (NAD) dan juga pada aturan itu telah mengatur mengenai pemilihan kepala daerah secara langsung. Dalam tingkatan nasional amandemen ketiga dan keempat UUD 1945 telah mengatur pemilihan Presiden secara langsung. Dengan telah dicantumkannya pemilihan Presiden secara langsung memberikan peluang kepada daerah untuk melaksanakan pemilihan kepala daerah secara langsung pula dan hal ini telah diakomodir oleh Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

B. Pembahasan

Dengan diberlakukannya Undang-Undang No 23 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah Pasal 56 jo Pasal 119 dan Peraturan Pemerintah (PP) No.6/2005 tentang Cara Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, maka dimulailah babak baru dalam rentang sejarah dinamika lokalisme politik di Indonesia. Secara eksplisit ketentuan tentang pilkada langsung tercermin dalam cara pemilihan dan asas-asas yang digunakan dalam penyelenggaraan pilkada. Dalam pasal 56 ayat (1) disebutkan:

“Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.”

Pemilihan Kepala Daerah secara langsung merupakan sebuah ikhtiar demokratisasi yang makin menunjukkan orientasi yang jelas, yakni penempatan posisi dan

kepentingan rakyat berada diatas berbaai kekuatan politik elit yang selama ini. Kepala Daerah seperti Gubernur dan Bupati/Walikota yang sebelumnya dipilih oleh DPRD, sejak Juni 2005 dipilih secara langsung oleh rakyat melalui proses pemilihan kepala daerah (Pilkada). Keputusan untuk memilih sistem pilkada langsung bukan datang dengan tiba-tiba. Banyak faktor yang mendukung percepatan digunakannya sistem langsung tersebut, dengan semangat utamanya memperbaiki kehidupan demokrasi.

Pilkada langsung dinilai sebagai perwujudan pengembalian “hak-hak dasar” masyarakat di daerah dengan memberikan kewenangan yang utuh dalam rangka rekrutmen pimpinan daerah sehinggamenyebabkan kehidupan demokrasi di tingkat lokal. Keberhasilan pilkada langsung untuk melahirkan kepemimpinan daerah yang demokratis, sesuai kehendak dan tuntutan rakyat sangat tergantung pada kritisisme dan rasionalitas rakyat sendiri (Joko J. Prihatmoko, 2005).

Dalam konteks konsolidasi dan penguatan demokrasi, Pilkada langsung menjadi pilar yang memperkuat bangunan demokrasi secara nasional (Dahl, 1971). Terlaksananya Pilkada langsung menunjukkan adanya peningkatan demokrasi karena rakyat secara individu dan kelompok terlibat dalam proses melahirkan pemerintah atau pejabat negara. Pilkada dimaksudkan sebagai demokrasi lokal adalah upaya untuk mewujudkan *local accountability, political equity*, dan *local responsiveness*, yang merupakan tujuan dari desentralisasi (Cheema dan Rondinelli, 2007).

Fungsi penting pilkada langsung dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah :

1. Memilih kepala daerah sesuai dengan kehendak bersama masyarakat di daerah sehingga diharapkan dapat memahami dan mewujudkan kehendak masyarakat di daerah.
2. Melalui pilkada diharapkan pilihan masyarakat di daerah didasarkan pada misi, visi, program, serta kualitas dan integritas calon kepala daerah, yang sangat menentukan keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan di daerah.
3. Pilkada merupakan sarana pertanggungjawaban sekaligus sarana evaluasi dan kontrol publik secara politik terhadap seorang kepala daerah dan kekuatan politik yang menopang. Karena itu, pilkada sebagai bagian dari pemilu harus dilaksanakan secara demokratis sehingga betul-betul dapat memenuhi peran dan fungsi tersebut. Pelanggaran dan kelemahan yang dapat menyesatkan atau membiaskan esensi demokrasi dalam pilkada harus diperbaiki dan dicegah.

Dalam konteks perkembangan demokrasi, penyelenggaraan pilkada langsung memiliki arti sebagai berikut :

1. Pilkada langsung merupakan jawaban atas tuntutan aspirasi rakyat karena pemilihan presiden dan wakil presiden, DPR, DPD, bahkan kepala desa selama ini telah dilakukan secara langsung.
2. Pilkada langsung merupakan perwujudan konstitusi dan UUD 1945. Seperti telah diamanatkan Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945, Gubernur, Bupati dan Wali Kota, masing-masing sebagai kepala pemerintahan

daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Hal ini telah diatur dalam UU No 32 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.\

3. Pilkada langsung sebagai sarana pembelajaran demokrasi (politik) bagi rakyat (*civic education*). Ia menjadi media pembelajaran praktik berdemokrasi bagi rakyat yang diharapkan dapat membentuk kesadaran kolektif segenap unsur bangsa tentang pentingnya memilih pemimpin yang benar sesuai nuraninya.
4. Pilkada langsung sebagai sarana untuk memperkuat otonomi daerah. Keberhasilan otonomi daerah salah satunya juga ditentukan oleh pemimpin lokal. Semakin baik pemimpin lokal yang dihasilkan dalam pilkada langsung 2005, maka komitmen pemimpin lokal dalam mewujudkan tujuan otonomi daerah, antara lain untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memerhatikan kepentingan dan aspirasi masyarakat agar dapat diwujudkan.
5. Pilkada langsung merupakan sarana penting bagi proses kaderisasi kepemimpinan nasional. Disadari atau tidak, stock kepemimpinan nasional amat terbatas. Dari jumlah penduduk Indonesia yang lebih dari 200 juta, jumlah pemimpin nasional yang kita miliki hanya beberapa. Mereka sebagian besar para pemimpin partai politik besar yang memenangi Pemilu 2004. Karena itu, harapan akan lahirnya pemimpin nasional justru dari pilkada langsung ini.

Pilkada langsung diharapkan akan membawa banyak manfaat bagi perkembangan demokrasi, tatanan pemerintahan daerah, dan kinerja lembaga-lembaga politik yang ada di daerah. Ada tiga tujuan mendasar mengapa pilkada diselenggarakan secara langsung. Tujuan tersebut, adalah sebagai berikut:

- a. Untuk membangun demokrasi tingkat lokal. Melalui pilkada secara langsung diharapkan aspirasi dan kesejahteraan rakyat langsung tertangani oleh kepala daerah terpilih.
- b. Untuk menata dan mengelola pemerintahan daerah (*local democratic governance*), semakin baik dan sejalan dengan aspirasi serta kepentingan rakyat.
- c. Untuk mendorong bekerjanya lembaga-lembaga politik lokal. Melalui pilkada secara langsung diharapkan lembaga-lembaga politik lokal dapat menjalankan tugasnya sesuai dengan harapan rakyat.

Sebagai penyelenggara Pilkada ditangani oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dengan diawasi oleh Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu) Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota. Khusus di Aceh, Pilkada diselenggarakan oleh Komisi Independen Pemilihan (KIP) dengan diawasi oleh Panitia Pengawas Pemilihan Aceh (Panwaslih Aceh).

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, peserta pilkada adalah pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Ketentuan ini diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 yang menyatakan bahwa peserta pilkada juga dapat berasal dari pasangan calon perseorangan

yang didukung oleh sejumlah orang. Undang-undang ini menindaklanjuti keputusan Mahkamah Konstitusi (MK) yang membatalkan beberapa pasal menyangkut peserta Pilkada dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Sedangkan khusus di Aceh, peserta Pilkada juga dapat diusulkan oleh partai politik local.

Dengan diselenggarakannya pilkada langsung tersebut seringkali orang membuat perbandingan kelebihan dan kekurangan penyelenggaraan pilkada langsung dan pilkada tidak langsung (melalui DPRD). Berikut ini gambaran kelebihan dan kekurangan masing-masing penyelenggaraan, seperti pada tabel 1 dan 2.

Penyelenggaraan pemilihan kepala daerah baik secara langsung maupun melalui DPRD masing-masing memiliki kelebihan dan kekurangan. Berdasarkan pilkada yang telah terlaksana memunculkan berbagai sikap pro dan kontra.

Partai-partai yang tergabung di koalisi Merah Putih menggulirkan wacana menghapus pilkada langsung. Mereka mengusulkan kepala daerah kembali dipilih oleh para anggota DPRD, seperti yang berlaku sebelum era Reformasi, karena pilkada langsung menurut koalisi Merah Putih menguras biaya, selain juga memarakkan politik uang.

Dilain pihak sebagian besar masyarakat berpendapat bahwa beberapa kelemahan penyelenggaraan pilkada langsung tidak bisa dipakai sebagai alasan untuk menghapusnya dan mereka lebih cenderung membiarkan mekanisme pemilihan itu dilakukan secara langsung oleh rakyat, walaupun mereka juga mengakui bahwa memang ada beberapa

catatan yang harus diperbaiki dari proses penyelenggaraannya. Dengan pilkada langsung rakyat bisa partisipasi memilih pemimpinnya secara langsung.

Pemilihan kepala daerah oleh DPRD akan menumbuhkan politik transaksional. Pemilihan kepala daerah oleh anggota DPRD justru mendorong politik uang dalam jumlah besar dan menguntungkan anggota DPRD atau parpol yang menduduki mayoritas kursi.

Kesimpulan tersebut terangkum dalam jajak pendapat Kompas terkait revisi Undang-Undang (UU) Pilkada yang saat ini berlangsung di DPR. Hampir semua responden (91 persen) menilai, pelaksanaan pilkada secara langsung lebih demokratis ketimbang pilkada melalui pemilihan di DPRD, baik tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Publik menyatakan ketidaksetujuan untuk kembali ke sistem pemilihan kepala daerah sebagaimana masa sebelum reformasi tersebut. Kedaulatan rakyat dan jaminan berlangsungnya hasil reformasi diyakini 84 persen responden lebih terjaga melalui pilkada langsung.

Secara umum, delapan dari setiap sepuluh responden (79,7 persen) tidak setuju pilkada langsung dihapuskan. Mereka yang tidak setuju mayoritas beralasan pilkada melalui wakil rakyat di DPRD tidak demokratis dan menghapus hak konstitusi (65,9 persen). Alasan lain, pilkada langsung harus dilakukan karena rakyat lebih mengetahui siapa yang patut menjadi pemimpin mereka ketimbang anggota parlemen (10,7 persen). Sementara responden yang setuju dengan penghapusan pilkada langsung beralasan hanya mengikuti kebijakan pemerintah (33,3) dan demi penghematan anggaran negara

(19,3 persen). Betapapun, iklim politik saat ini dimaknai publik sebagai kondisi kebebasan, transparansi, dan partisipasi publik dalam berbagai ranah politik. Mencabut pelaksanaan pilkada langsung ibarat mengisap aliran darah dari perjalanan nadi sejarah reformasi. Hasil jajak pendapat triwulanan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) selama satu dekade terakhir (Januari 2005-Juli 2014) menunjukkan, aspek kebebasan berpolitik ini menjadi penopang utama citra positif pemerintahan SBY di tengah relatif minimnya penilaian publik terhadap kondisi ekonomi, hukum, dan kesejahteraan sosial, seperti pada gambar 1.

C. Penutup

Pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan disain kelembagaan untuk mempercepat proses pematangan demokrasi di daerah. Kehidupan demokrasi di tingkat lokal menjadi lahan praktek bagi mewujudkan semangat multikulturalisme yang sangat dibutuhkan bagi terwujudnya harmonisasi dalam etnis pada pemerintahan demokratis.

Pilkada merupakan salah satu media pembelajaran demokrasi bagi masyarakat daerah dan sekaligus untuk terwujudnya hak-hak esensial individu seperti kesamaan hak politik dan kesempatan untuk menempatkan posisi individu dalam pemerintahan daerah. Pilkada telah menuntun pemimpin untuk secara konsisten menjalin hubungan dengan konstituen yang salah satunya diwujudkan melalui optimalisasi anggaran daerah bagi pembangunan dan pemberdayaan masyarakat.

Ada beberapa keunggulan pilkada dengan model demokratis secara langsung sebagaimana diterapkan di

Indonesia sejak 2004 melalui Pilpres I dan Pelkada 2005, yaitu:

1. Melibatkan partisipasi masyarakat konstituen secara luas, sehingga dapat akses dan kontrol masyarakat yang lebih kuat terhadap arena dan aktor yang terlibat dalam proses pilkada.
2. Terjadinya kontrak sosial antara kandidat, partai politik dan konstituen untuk mewujudkan akuntabilitas pemerintah lokal.
3. Memberi ruang dan pilihan terbuka bagi masyarakat untuk menentukan calon pemimpin yang hebat (memiliki kapasitas, integritas dan komitmen yang kuat) dan *legitimate* di mata masyarakat. Mengingat besarnya manfaat pilkada langsung bagi pengembangan demokrasi, partisipasi publik dan percepatan mencapai kesejahteraan bagi masyarakat di tingkat local, maka sungguh disayangkan bila ajang ini harus cacat dan dibikin rusak dengan praktek *money politic*, *unfair game*, tidak siap kalah dan lain-lain.

Setiap model pemilihan kepala daerah pasti memiliki kelebihan dan kekurangan, namun pada hakikatnya, ketentuan pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat atau tidak

langsung oleh DPRD sama-sama demokratis dan konstitusional. Pemerintah telah berusaha memperbaiki dan membenahi sistem pilkada di Indonesia, Untuk itu kita harus tetap menghargai sebagai sebuah proses yang akan terus menerus disempurnakan hingga didapati sebuah sistem yang benar-benar ideal bagi bangsa Indonesia.

Daftar Pustaka

- Cheema, G. Shabbir and Dennis A. Rondinelli. *Decentralizing Governance: Emerging Concept and Practices*. Brookings Institution Press: Washington, D.C. (2007)
- Dahl, Robert A. 1971. *Poliarchy: Participation and Opposition*. Yale University Press: New Heaven (1971)
- Joko J. Prihatmoko. *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*. Yogyakarta: Penerbit Pustaka Pelajar. Hal 1-2. (2005)
- Undang-Undang No 23 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah (2004)
- Peraturan Pemerintah (PP) No.6 Tahun 2005 tentang Cara Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (2005)
- <https://nasional.kompas.com/read/2014/09/15/17095921/Rakyat.Tak.Setuju.Pilkada.Langsung.Dihapus>.
- <https://gagasanhukum.wordpress.com/2012/01/09/pilkada-dan-demokrasi/>
- https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_kepala_daerah_di_Indonesia

Lampiran

Tabel 1
Kelebihan dan Kekurangan Pilihan Langsung

Kelebihan	Kekurangan
a) Kepala Daerah terpilih diyakini telah merepresentasikan atau merupakan keterwakilan dari rakyat mayoritas.	a) Biaya yang dikeluarkan pemerintah cukup besar. Pilkada-pilkada terdiri dari Pilgub 33 Propinsi dan 495 Kabupaten/ Kota. Biaya pelaksanaan Pilkada-pilkada dikeluarkan untuk semua kebutuhan KPU seperti Gaji, Peralatan, Inventaris, Logistik dan lainnya.
b) Kepala Daerah terpilih mempunyai legitimasi tinggi karena dihasilkan oleh proses demokrasi yang melibatkan rakyat sehingga lebih berkualitas dari sebelumnya.	b) Adanya politik uang yang dilakukan oleh calon kepala daerah dan tim kampanye. Selain itu calon tidak segan-segan mengumbar janji yang
c) Pilkada langsung telah menghasilkan	

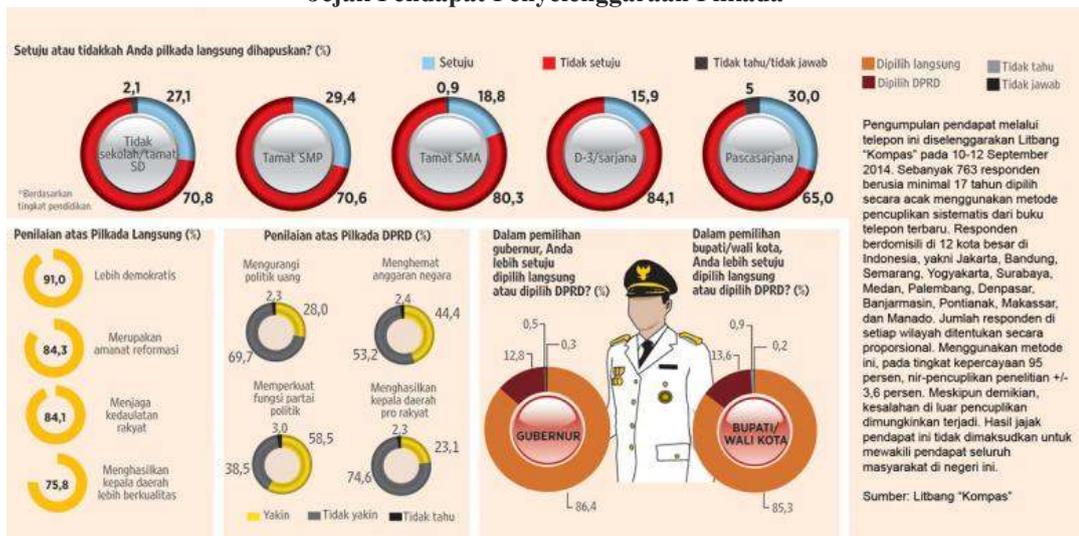
<p>pemimpin daerah yang berkualitas seperti Ridwan Kamil, Tri Risma Harini, Joko Widodo dll.</p>	<p>pada akhirnya hanya iming-iming sesaat untuk mendapatkan suara terbanyak, dari masyarakat sebagai konstituennya.</p> <p>c) Kampanye negatif biasanya sering dilakukan salah satu kandidat yang sudah terdesak menuju jurang kekalahan sehingga menghalalkan segala cara untuk memenangkan sebuah proses pemilihan kepala daerah secara langsung</p> <p>d) Sering terjadi konflik horizontal selama dilaksanakannya Pilkada-pilkada di daerah. Bahkan sering terjadi anarkistis dan pengrusakan fasilitas public.</p> <p>e) Konflik itu juga sering menimbulkan ketegangan di masyarakat untuk waktu yang lama, bahkan mungkin ada juga dendam.</p> <p>f) Sering terjadi partisipasi yang rendah dari masyarakat untuk mengikuti Pilkada. Mungkin bosan dengan begitu banyaknya Pemilu.</p> <p>g) Sering terjadi jor-joran dalam biaya kampanye oleh calon-calon Kepala daerah disertai terjadinya money politic.</p> <p>h) Calon yang akhirnya menang setelah menjadi Pemimpin sering korupsi untuk mengembalikan modal. Bahkan ada juga Dinasti Politik.</p>
--	--

Tabel 2
Kelebihan dan Kekurangan Pilihan melalui DPRD

Kelebihan	Kekurangan
<p>a) Mampu menekan biaya pelaksanaan. negara akan mampu menghemat trilyunan rupiah.</p> <p>b) Mampu menekan potensi terjadinya konflik horizontal. ini bisa dikatakan sangat signifikan.</p> <p>c) Pilkada ini juga akan mengurangi biaya-biaya kampanye yang dikeluarkan calon kepala daerah.</p> <p>d) Sebagai catatan pinggir juga, Pilkada ini tidak menjamin Kepala Daerah Terpilih Tidak akan melakukan Korupsi.</p>	<p>a) Tidak mampu merepresentasikan aspirasi rakyat mayoritas atau keterwakilan rakyat.</p> <p>b) Legitimasi Kepala Daerah lemah dikarenakan kualitas demokrasi yang rendah dan tidak melibatkan rakyat yang ada.</p> <p>c) Sulit menghasilkan pemimpin terbaik dari tokoh-tokoh yang ada di daerah tersebut. Pilihan DPRD cenderung hanya pada tokoh-tokoh yang dikenal oleh DPRD saja.</p> <p>d) Memperbesar peluang terjadinya politik transaksional “wani piro” antara calon kepala daerah dengan legislative pada saat proses pilkada berlangsung.</p> <p>e) Membuat legislatif menjadi superior terhadap eksekutif. Legislatif bukannya mengawasi eksekutif bahkan mengendalikan eksekutif. Ini membuat eksekutif lebih mementingkan kepentingan legislatif daripada kepentingan rakyat.</p> <p>f) Eksekutif atau Kepala Daerah akan kurang bertanggung-jawab pada kepentingan rakyat karena tidak merasa dipilih oleh rakyat.</p> <p>g) Memperbesar peluang terjadinya kongkalikong antara eksekutif dan legislatif untuk mengkorupsi anggaran pembangunan yang ada.</p> <p>h) Berpotensi kongkalikong eksekutif-legislatif untuk pengeluaran izin-izin swasta terutama pemanfaatan kekayaan negara seperti tambang, hutan dan lain sebagainya.</p> <p>i) Berpotensi menciptakan terjadinya dinasti politik legislative dan eksekutif maupun</p>

	<p>oligarki. Peluang ini sangat besar juga potensi korupsi berjamaah.</p> <p>j) Berpotensi terjadi politik remote control dimana kepala-kepala daerah dipilih oleh elit-elit partai yang berada di pengurus pusat partai.</p> <p>k) Pilkada ini tidak menjamin Kepala Daerah Terpilih Tidak akan melakukan Korupsi.</p>
--	---

Gambar I
Jejak Pendapat Penyelenggaraan Pilkada



Jajak pendapat Kompas tentang penyelenggaraan pilkada (KOMPAS 2014)