

## PEMILIHAN KEPALA DAERAH SECARA LANGSUNG

**Eny Susilowati**

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas PGRI Palangka Raya  
(email: eni\_sisco@yahoo.co.id)

**Wiwik Suprapti**

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas PGRI Palangka Raya  
(email: wiwiksuprapti61@gmail.com)

### Abstrak

Pemilihan Kepala Daerah yang dilakukan oleh Bangsa Indonesia yang sebelumnya pemilihan di lakukan secara tidak langsung diubah dengan Pemilihan secara Langsung, hal ini berdasarkan alasan pertama yang paling mendasar merenggut hak konstitusi rakyat untuk memilih pemimpinnya di daerah. Hal itu harus dijaga dan dilindungi oleh negara, jika RUU Pilkada merenggut hal itu, berarti negara telah merampas dan merusak prinsip daulat rakyat, Alasan kedua rakyat harus menentukan sendiri pemimpinnya, karena, itu merupakan hakikat dari demokrasi secara substansial. Dan selama ini hakikat tersebut selalu terjaga dengan baik. Ketiga, mekanisme pemilihan langsung merupakan esensi partisipasi politik kerakyatan, karena memberikan ruang yang luas bagi lahirnya pemimpin baru pilihan rakyat. Kelima, proses pemilihan kepala daerah secara langsung, terbukti dapat mendekatkan rakyat dengan calon pemimpinnya. Perwujudan, pemilihan umum, bebas, jujur dan adilpun dapat dilakukan secara maksimal. Proses pemilihan kepala daerah yang bisa lebih menjamin terpenuhan publik dan pembangunan daerah sesuai aspirasi rakyat, menjadi alasan keenam mengapa pemilu langsung tidak layak untuk dihapuskan. Hal itu sejalan dengan prinsip otonomi daerah yaitu partisipasi, akuntabilitas dan demokrasi.

**Kata kunci :** *Pemilihan Kepala Daerah Langsung dan pemilihan Kepala Daerah tidak Langsung.*

### Pendahuluan

Negara Indonesia adalah negara hukum, hal ini memberikan suatu makna bahwa tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara harus selalu mendasarkan pada ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan dari mulai Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) hingga peraturan lainnya, sehingga produk hukum yang

telah dikeluarkan oleh lembaga yang mempunyai wewenang, sehingga mempunyai kekuatan mengikat sesuai dengan lingkup derajat dari produk hukum itu dikeluarkan.

Perubahan sistem otonomi daerah (*desentralisme*) khususnya dalam sistem pemerintahan daerah (*local government*), dengan melahirkan berbagai produk perundang-undangan, sebagai sebuah

keniscayaan dari hasil prosesi ideal dalam amandemen UUD 1945 (konstitusi RI), dalam memformulasikan cita-cita dan tujuan bangsa seperti tergambar dalam pembukaan UUD 1945, sungguh melahirkan bentuk dan warna warni sistem ketatanegaraan. Hal yang sangat prinsipil dalam memproduksi perundang-undangan adalah tentang mekanisme pemilihan kepala daerah dari demokrasi tak langsung (*direct democracy*) ke dalam sistem demokrasi langsung (*indirect democracy*). Sebagus apa pun sebuah negara yang ditata secara demokratis, tidak akan dianggap benar-benar demokratis manakala pemimpin-pemimpinnya tidak dipilih secara bebas oleh rakyatnya sendiri. Pemilihan selalu dijadikan tolak ukur untuk menentukan sebuah negara demokratis atau tidak.<sup>1</sup>

Pemilihan kepala eksekutif (Gubernur, Bupati/Walikota) serta anggota- anggota legislatif lokal secara langsung merupakan kunci keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah. Tanpa itu, amanat desentralisasi berbagai kewenangan dari pusat (politik, administratif, fiskal, dan ekonomi) kepada daerah, pada pelaksanaannya hanya berupa desentralisasi KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme). Sebagus apa pun sebuah negara yang ditata secara demokratis, tidak akan dianggap benar-benar demokratis manakala pemimpin-pemimpinnya tidak dipilih secara bebas oleh rakyatnya sendiri. Pemilihan selalu dijadikan tolak ukur untuk menentukan sebuah negara demokratis atau tidak.

UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merupakan suatu UU yang bisa dikatakan UU yang

memiliki karakteristik dan punya nilai filosofis dan sosiologis yang sempurna. Ia mempunyai posisi yang tinggi dan ideal dibanding UU lainnya seperti UU yang pernah diterapkan pada masa Orde Lama sampai pada era Orde Reformasi yaitu UU No. 22 Tahun 1999. Nilai khusus UU No. 32 Tahun 2004 bukan karena ia dilahirkan pada saat adanya zaman reformasi, tapi salah satu nilainya adalah karena dalam UU No. 32 Tahun 2004 ini telah ditetapkannya satu mekanisme demokrasi langsung atau suatu sistem pemilihan kepala daerah secara langsung. Wacana tentang pemilihan langsung kepala daerah mempunyai nilai tambah tersendiri, dalam mengimplementasikan nilai-nilai demokrasi lokal, karena peran serta masyarakat daerah dalam sistem ini sungguh terlihat jelas, walaupun hanya pada batas momentum pilkadal. Minimal ada sebuah perasaan yang dapat dibanggakan, khususnya masyarakat daerah (pemerintahan daerah) yaitu dengan dikeluarkannya UU No. 32 Tahun 2004 tersebut yakni dengan penerapan sistem pemilihan Kepala Daerah tersebut.

Dari fonomena diatas maka penulis memfokuskan penelitian ini kepada pemilihan kepala daerah secara langsung?

### Metode Penelitian

Metode Penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah tipe penelitian deskriptif kuantitatif yaitu suatu penelitian yang menggambarkan keadaan yang relevan, dengan melukiskan realitas sosial yang kompleks.

<sup>1</sup> Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah; Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 204.

## Hasil dan Pembahasan

### A. Latar Belakang Pemilihan Kepala Daerah

Sejarah politik ketatanegaraan mencatat, khususnya sistem pemilihan kepala daerah (pilkada), telah dilakukan dalam tiga sistem. Yakni sistem penunjukan/pengangkatan oleh pemerintah pusat (masa kolonial Belanda, Jepang), UU No. 27 Tahun 1902, UU No. 22 Tahun 1948, Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 jo Penetapan Presiden No. 5 Tahun 1960; sistem pemilihan perwakilan semu (UU No. 5 Tahun 1974), dan sistem pemilihan perwakilan (UU No. 18 Tahun 1965 dan UU No. 22 Tahun 1999). Penerapan UU No. 22 Tahun 1948 maupun Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 jo Penetapan Presiden No. 5 Tahun 1960 disertai alasan “situasi yang memaksa”. Ketiga sistem di atas memiliki kelemahan dengan derajat variatif. Sistem penunjukan/pengangkatan mengandung subjektivitas dan diskriminasi yang kental dengan KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme). Para kepala daerah terpilih sangat tunduk pada pusat, dan sebagian besar teridentifikasi sebagai keluarga kepala daerah terdahulu. Penelitian Sutherland menunjukkan, pada tahun 1930, dari 75 orang bupati, 30 menggantikan ayahnya, 3 orang menggantikan mertuanya, 24 orang berasal dari kabupaten lain, dan hanya 18 orang yang tidak mempunyai pertalian kekeluargaan dengan seorang bupati dari garis kakek atau ayah mertua (Sutherland, *The Making of A Bureaucratic Elite*: 1979). Dalam sistem pemilihan perwakilan semu (UU No. 4 Tahun 1975) juga ditentukan penyimpangan yang cukup menarik. Syaukani HR. Afan Gaffar, dan M. Ryaas Rasyid menggambarkan bahwa

rekrutmen politik lokal ditentukan oleh orang Jakarta, khususnya pejabat Depdagri untuk pengisian jabatan Bupati, Walikota, sekretaris daerah, dan kepala dinas di propinsi. Sementara untuk jabatan Gubernur ditentukan oleh Depdagri, markas besar TNI, dan sekretariat negara (2002: 38).<sup>2</sup>

Maka dengan adanya amandemen konstitusi dalam UUD 1945 hasil amandemen kedua yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 2000, khusus pada pasal 18, ayat 4 UUD 1945 tidak disebutkan secara jelas tentang sistem pemilihan kepala daerah secara langsung. Adapun bunyi pasal tersebut adalah sebagai berikut:

*“Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah Propinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis”.*

Menurut Amien Rais, pasal ini tidak terinci, namun menurutnya bahwa pasal ini tampak ada dua alternatif.<sup>3</sup>

**Pertama**, mekanisme pemilihan versi dulu yaitu lewat DPRD atau legislatif, dan **Kedua**, dengan memakai mekanisme secara langsung seperti penerapan sekarang ini.

Namun dengan keluarnya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan

<sup>2</sup> Joko J. Prihatmoko, *Pilkada langsung, Solusi Pemacetan Demokrasi Catatan Untuk Didik G Suharto*, Harian Suara Merdeka, Jum'at, 19 November 2004 (Kumpulan Kliping Koran).

<sup>3</sup> Amien Rais, *Mandat Langsung dari rakyat*, Makalah yang disampaikan dalam kata sambutan pada seminar nasional dengan tema “*Pemilihan Kepala Daerah Kota/Kabupaten sebagai Wujud Demokrasi Lokal*”, diselenggarakan oleh ADERKSI, dikutip dari Agung Djojosoekarto (ed) *Pemilihan langsung Kepala Daerah Transformasi menuju Demokrasi Lokal*, diterbitkan oleh Asosiasi DPRD Kota di seluruh Indonesia bekerjasama dengan Konrad Adenauerstiftung, hlm. IV.

Daerah sesungguhnya merubah berbagai tafsiran (*multi, interpretative*) terhadap teks yang ada dalam redaksi pasal 18, ayat 4 tersebut. Sebab UU No. 32 Tahun 2004 secara jelas mempertegas tentang sistem pemilihan kepala daerah yaitu dalam 24 ayat 5 yang berbunyi sebagai berikut:

*“Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan”.*

Pasal 24 ayat 5 tersebut secara jelas, bahwa sistem pemilihan kepala daerah menganut sistem pemilihan secara langsung oleh rakyat atau menganut prinsip-prinsip demokrasi langsung (*direct democracy*). Pasal 24 ayat 5 ini sesungguhnya mempunyai landasan kekuatan filosofis, sosiologis dan yuridis yang sangat kuat dalam memperkuat eksistensi peran-peran politik kepala daerah di era kekinian, pasca amandemen UUD 1945 di era reformasi ini. Kekuatan filosofisnya karena pasal ini mengandung nilai-nilai kekuatan demokrasi murni yang merupakan roh ketika ia dilahirkan di Yunani, yakni demokrasi murni, dan hal ini mempunyai nilai-nilai yang kuat dibanding sistem yang diterapkan dalam sistem demokrasi tak langsung, yang sungguh-sungguh melalaikan nilai-nilai demokrasi, sebab sistem ini cenderung mengarah kepada sistem oligarkis. Kekuatan sosiologisnya sebab dalam posisi kepala daerah dalam hal ini dipilih langsung oleh rakyat di luar lembaga perwakilan (*ekstra parlementer*) atau DPRD dalam ini. Mekanisme ini tentunya jika dikaji dalam kacamata sosio-politik, kekuatan eksekutif daerah (kepala daerah) mungkin lebih kuat dibanding kekuatan lembaga-lembaga lain, seperti legislatif (DPRD) maupun yudikatif (pengadilan dan kejaksaan), sebab jika dihitung dari

kekuatan dukungan sosio-politik, maka terlihat jelas bahwa kekuatan kepala daerah sangat dominan dibanding dengan kekuatan DPRD yang jumlah massanya sedikit dibanding kepala daerah. Sedangkan dalam aspek yuridis, bahwa dalam teori konstitusi sebagai landasan ketatanegaraan, maka eksistensi kepala daerah sesungguhnya mempunyai kekuatan legitimasi konstitusionalisme yang kuat, sebab sistem pemilihan secara langsung ini telah ditetapkan secara jelas, khususnya dalam pasal 24 ayat 5 UU No. 32 Tahun 2004 dan PP No. 6 Tahun 2005.

Lahirnya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya pengaturan tentang sistem pemilihan langsung, telah membuka babak baru dan wajah segar bagi sistem ketatanegaraan direpublik ini, terlebih-lebih bagi sistem pemerintahan yang ada di daerah (sistem otonomi daerah). Seperti dijelaskan pada bagian terdahulu bahwa sejak negeri ini diproklamirkan sistem ini belum pernah diterapkan dalam UU yang mengatur tentang sistem pemerintahan daerah. Karena sejak dari sistem perundang-undangan yang dikeluarkannya pada tahun 1945 yaitu UU No. 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah (KND) sampai dengan UU No. 22 Tahun 1999 sistem pemilihan secara langsung masih menganut sistem demokrasi perwakilan yaitu kepala daerah diangkat oleh lembaga pemerintahan (baik Presiden, maupun DPRD) dan bukan rakyat langsung. Sehingga dalam sistem pemilihan dengan memakai sistem perwakilan ini sesungguhnya kepala daerah mempunyai kekuatan yang lemah sekali jika berhadapan dengan lembaga seperti DPRD, Presiden maupun Menteri dalam negeri.

Beberapa uraian ini merupakan refleksi penulis dalam mengasumsikan bagaimana sesungguhnya kekuatan eksistensi kepada daerah dimasa pemilihan langsung dalam kaca mata analisis yang dilandasi dari teks konstitusi/UUD 1945 (Pasal 1 Ayat 2, dan Pasal 18 Ayat 4).

Dengan asumsi ini, penulis mengasumsikan sebuah tafsiran dari pendekatan logika-yuridis (filsafat hukum) bahwa eksistensi kekuatan baik secara yuridis maupun sosiologis mempunyai kekuatan lain dari pada lain dibanding kekuatan lembaga pemerintahan lainnya (DPRD-Pengadilan, dan kejaksaan pada level daerah), dengan alasan sederhana yaitu bahwa kekuatan rakyat adalah kekuatan Tuhan (*vox pupuli vox dai*), dan kekuatan ini dimiliki “bagian terbesar” dibanding kekuatan lain diluar lembaga eksekutif (kepala daerah). Latar belakang kelahiran sistem kepala daerah secara langsung adalah sebagai berikut:

*“Berdasarkan pengalaman masa lalu, ketika memilih kepala daerah menjadi hak penguasa, terbukti kepala daerah cuma menjadi kepanjangan tangan pemegang kekuasaan negara di pusat. Puluhan tahun hidup dengan kepala daerah yang cuma bisa mengganggu kepala terhadap kebijakan politik pemerintah pusat, telah menghancurkan dinamika sosial masyarakat di daerah. Kesadaran akan hak-hak individu sebagai warga negara yang harus diayomi penguasa politik, perlahan-lahan menciptakan manusia Indonesia yang tidak memiliki keyakinan akan kemampuan diri. Hidup tanpa sikap kritis bagaikan kerbau dicocok hidung. Pilkada membuka keran partisipasi dan peran rakyat secara terbuka. Pada pilkada kali ini, terbuka kesempatan luas bagi rakyat memberi atau menolak dukungan terhadap*

*kepala daerah yang tidak berpihak kepada kepentingan rakyat. Salah satu isu yang menarik dikemukakan adalah isu pendidikan mulai dari biaya pendidikan mahal”<sup>4</sup>*

*Secara teoretis ada beberapa keuntungan pilkada langsung yaitu mendekatkan negara (state) kepada masyarakat (society), mengembalikan kedaulatan dari kedaulatan negara menjadi kedaulatan rakyat, memberikan pembelajaran politik kepada masyarakat, secara psikologis pilkada langsung meningkatkan rasa harga diri dan otonomi masyarakat di daerah; pilkada langsung memberikan legitimasi yang kuat kepada kepala daerah dan wakilnya untuk memerintah, dan pilkada langsung berkontribusi terhadap pengembangan demokrasi di tingkat local.<sup>5</sup>*

*Dan yang terpenting juga adalah mengurangi seminimal mungkin praktek politik uang (money politics) yang dilakukan oleh anggota DPRD/Kepala Daerah, dan hal ini sudah menjadi kebiasaan dalam praktek pilkada sebelum ditetapkannya sistem pemilihan secara langsung.*

Dalam bagian ini penulis akan menguraikan, beberapa hal yang melatar belakangi lahirnya sistem pemilihan langsung kepala daerah, antara lain sebagai berikut.

Menurut Amien Rais ada 3 manfaat yang bisa diambil dalam penerapan sistem pemilihan kepala daerah secara langsung yaitu:

---

<sup>4</sup> Artikel, Saiful Amir Ghafur, *Dicari Kepala Daerah Peduli Pendidikan*, Dalam <http://www.utama.apkasi.or.id>. Tanggal 2 September 2008.

<sup>5</sup> Kamal Alamsyah, *Konflik Pilkada Ciderai Nilai Demokrasi*, Koran Pikiran Rakyat, Kamis, 08 September 2005 (Kumpulan Kliping Koran)

1. Adanya reduksi praktek *money politics* (politik uang) itu sampai pada titik minimal. Kita tidak usah menutup mata, tidak usah malu-malu mengakui, bahwa sebagian besar atau mungkin sebagian terbesar pemilihan walikota atau pemilihan bupati diseantero negara kita ini, umumnya melibatkan kasak-kusuk yang namanya politik uang. Jadi kalau pemilihan langsung diterapkan, politik uang (Insya Allah) bisa ditekan ke titik yang lebih mudah dari pada membungkam ratusan ribu atau jutaan rakyat. Itu suatu logika sederhana.
2. Jika pemilihan itu dilakukan secara langsung, maka mereka yang terpilih adalah memperoleh legitimasi yang betul-betul mantap. Karena dia langsung mendapat otoritas, langsung mendapatkan delegasi kekuasaan itu *bootom-up* kepada sang bupati, atau walikota atau gubernur. Ini menyangkut kemantapan sebuah pemerintahan daerah. Kalau dipilih secara langsung, ia akan mantap sekali. Gubernur, bupati atau walikota itu mengambil langkah dengan tegas, dengan jati diri, karena mandatnya itu berada langsung dari rakyat, dan bukan dari perwakilan yang secara langsung, yaitu dari DPRD.
3. Apabila dipilih secara langsung, maka rasa tanggung jawab walikota atau bupati, akan lebih besar kepada konstituen yang telah memilihnya.

Menurut Lili Hasanuddin bahwa pemilihan langsung kepala pemerintahan daerah kabupaten/kota merupakan sebuah kebutuhan untuk mengoreksi terjadinya penyimpangan penerapan otonomi daerah yang ditujukan para elit di tingkat lokal. Asumsi bahwa otonomi daerah lebih

meningkatkan kualitas pelayanan publik, dalam banyak kasus ternyata hanya janji uang tidak terbukti kebenarannya. Yang terlihat justru maraknya elit lokal baik dari kalangan pemerintah maupun DPRD yang mempertontonkan semangat mengeruk keuntungan pribadi dengan pandangan dan kritik masyarakat luas. Situasi ini salah satunya disebabkan sistem pemilihan kepala pemerintahan daerah kabupaten/kota yang dilakukan oleh anggota parlemen. Alih-alih melayani kepentingan masyarakat, para kepala daerah lebih banyak memfokuskan perhatian kepada kepentingan-kepentingan DPRD.<sup>6</sup>

Penyimpangan-penyimpangan seperti digambarkan tersebut bukanlah sesuatu yang aneh bila kita merujuk pada pendapat Mouzeli, yang menggunakan argumen dasar teori perilaku organisasi (*organizing behaviore*) untuk diaplikasikan pada konteks birokrasi. Ia menyebutkan bahwa:

*Organisasi (termasuk didalamnya organisasi pemerintahan) terdiri dari jumlah individu yang memiliki tata nilai pribadi, ekspektasi, dan pola perilaku tersendiri. Adalah sebuah fenomena yang tidak dapat dihindari bila individu-individu di dalam organisasi tersebut juga memiliki tujuan pribadi, dan berusaha memperjuangkan pencapaiannya. Dengan demikian, setiap keputusan atau kebijakan*

<sup>6</sup> Lili Hasanuddin, *Pemilihan Langsung Kepala Daerah: Menuju Terwujudnya Pemerintahan Lokal yang demokratis di Indonesia*, Makalah yang disampaikan dalam kata sambutan pada seminar nasional dengan tema “*Pemilihan Kepala Daerah Kota/Kabupaten sebagai Wujud Demokrasi Lokal*”, diselenggarakan oleh ADERKSI, dikutip dari Agung Djojosekarto (ed) *Pemilihan langsung Kepala Daerah Transformasi menuju Demokrasi Lokal*, diterbitkan oleh Asosiasi DPRD Kota di seluruh Indonesia bekerjasama dengan Konrad Adenauerstiftung, hlm. V.

yang diambil oleh sebuah organisasi, pada hakekatnya merupakan sebuah kompromi dari suatu perjuangan untuk mewujudkan pencapaian kepentingan organisasi dan kepentingan individu.<sup>7</sup>

Sebuah studi yang dilakukan oleh Syarif Hidayat, menemukan sedikitnya ada 3 kepentingan individu elit lokal yang telah ikut mewarnai kebijakan pemerintah daerah dalam memberikan izin kepada para *developer real estate* untuk merambah kawasan Bandung Utara, yaitu kepentingan ekonomi (*seeking economic ends*), kepentingan untuk mengembangkan karir (*career advancement*), dan kepentingan untuk sponsor politik (*political sponsorship*).<sup>8</sup>

Selanjutnya menurut Lili Hasanuddin, bahwa pemilihan dalam bingkai pemerintahan lokal yang demokratis, akan memberikan beberapa keuntungan, antara lain.<sup>9</sup>

1. Rakyat bisa memilih pimpinan yang sesuai dengan hati nuraninya, sekaligus memberikan legitimasi yang besar bagi kepala daerah yang terpilih.
2. Menghindari peluang distorsi oleh anggota DPRD untuk mempraktekkan politik uang.
3. Terbuka peluang munculnya calon-calon kepala daerah dari individu-individu yang memiliki integritas dan kapabilitas dalam memperhatikan kepentingan rakyat, bukan berdasarkan kepentingan partai tertentu, karena dengan sendirinya rakyat hanya akan memilih calon kepala daerah yang memiliki *track-record* yang baik dalam memperjuangkan kepentingan mereka.

<sup>7</sup> *Ibid*, hlm. 11-12

<sup>8</sup> *Ibid.*, hlm. 12

<sup>9</sup> *Ibid.*, hlm. 14

4. Mendorong calon kepala daerah mendekati rakyat agar bisa terpilih. Dengan demikian, tidak ada lagi orang yang tidak dikenal rakyat di suatu daerah tiba-tiba menjadi kepala daerah tersebut.
5. Mendorong terjadinya peningkatan akuntabilitas pertanggung jawaban kepala daerah kepada rakyat.

Menurut Bambang Widjoyanto, bahwa setidaknya ada tiga hal penting yang menjadi dasar serta alasan utama dari masyarakat dalam menanggapi pemilihan kepala daerah langsung, yaitu:<sup>10</sup>

*pertama*, masyarakat menginginkan agar kepala daerah lebih akuntabel kepada rakyat pemilihnya dan bukan pada fraksi dari partai politik yang memilihnya atau pejabat pemerintah yang “ikut” menentukan hasil pemilihan itu.

*Kedua*, rakyat menghendaki agar kebijakan publik yang dilakukan oleh kepala daerah lebih berorientasi pada kepentingan rakyat pemilihnya. Karena itu, rakyat pemilih kelak akan menentukan sendiri, apakah kepala daerah tertentu dapat dipilih kembali untuk masa jabatan kedua;

*Ketiga*, pemilihan langsung akan membuat basis dan tanggung jawab kepala daerah untuk berpucuk kepada pemilih sejatinya bukan hanya kepada interes politik dari kekuatan partai politik saja.

Bahwa pemilihan secara langsung, merupakan hakekat segala tuntutan masyarakat di atas, merupakan bagian dari substansi tuntutan demokrasi, dan penolakan terhadap kekuasaan yang

<sup>10</sup> Bambang Widjayanto, dikutip dari Agung Djojosoekarto (ed) *Pemilihan langsung Kepala Daerah Transformasi menuju Demokrasi Lokal*, diterbitkan oleh Asosiasi DPRD Kota di seluruh Indonesia bekerjasama dengan Konrad Adenauerstiftung, hlm. 19.

berwatak oligarkis. Karena ternyata penyelenggara pemerintah yang berwatak oligarkis atau dalam konteks bisa disamakan dengan elitis, hanyalah menciptakan instabilitas berkelanjutan (*sustainable instatblity*) apa lagi ditengah kesadaran politik masyarakat yang kian meningkat, dengan dampak pada tiadanya kepastian hukum serta kemerosotan ekonomi. Pengelolaan pemerintahan yang demokratis, dimana pemilihan kepala daerah (pilkada) merupakan salah satu perwujudan, memang merupakan impian dari masyarakat secara umum. Karena demokrasi berkaitan langsung dengan hakekat eksistensi dari manusia. Seperti kita lihat misalnya dalam kriteria-kriteria yang sudah dibahas dalam bagian tersendiri. Berangkat dari penjelasan di atas, maka sebenarnya tidak ada alasan untuk tidak melakukan pemilihan langsung bagi kepala daerah. Tetapi kalau kita mau jujur, sistem pilkadal seperti sekarang ini, secara substansi merupakan pelanggaran terhadap nilai-nilai demokrasi. Mengapa? Karena demokrasi dalam pemilihan pimpinan setidaknya haruslah memenuhi tiga syarat yang terkait satu sama lain. *Pertama*, setiap individu dalam masyarakat (orang dewasa usia pemilih) haruslah diberi hak yang sama untuk menentukan pemimpinnya. Ini berangkat dari prinsip persamaan hak suara dalam demokrasi itu sendiri yang khususnya pada individu-individu yang bebas dan otonom. Ketika individu diwakilkan oleh orang lain dalam memilih pemimpinnya, maka sebenarnya kondisi itu tidaklah demokratis. *Kedua*, pimpinan yang terpilih haruslah merupakan kehendak publik. Disini terkandung makna pimpinan haruslah merupakan putusan kolektif berbasis pada hak individu yang sama, sehingga memiliki legitimasi sosial

yang kuat. Legitimasi yang kuat bisa muncul apabila seorang pemimpin, termasuk berbagai kebijakan publik lainnya yang hendak diambil dan dilakukan, berdasarkan pilihan mayoritas anggota-anggota masyarakat. Tentu saja pilihan mayoritas publik ini bersifat dinamis, karena pilihan anggota-anggotanya masyarakat bisa berubah-ubah dari waktu ke waktu, sebagai konsekwensi dari penilaian publik terhadap kinerja kepemimpinan figur terpilih. *Ketiga*, terjaminnya kerahasiaan hak pilih. Syarat ini berangkat dari independensi moral dari setiap individu dari masyarakat untuk menentukan nasibnya sendiri, tanpa dipaksakan oleh pihak yang lain. Dalam konteks masyarakat pluralis Indonesia dimana biasanya pilihan individu lebih diarahkan oleh para elit yang menjadi patron pada basis-basis komunitas tertentu, sebenarnya bisa dikatakan sebagai bagian dari pelanggaran terhadap hak politik warga negara menjadi agenda yang sangat penting untuk dilakukan.<sup>11</sup>

## **B. Pola Hubungan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah**

Pemilihan kepala daerah secara langsung membawa dampak antara lain, ketidaksinkronan hubungan antara kepala daerah dan presiden terjadi akibat reformasi kebijakan pascadesentralisasi yang pragmatis dan parsialistik. Tata pemerintahan daerah yang disusun tidak memiliki hubungan dengan sistem pemilihan kepala daerah secara langsung, Otonomi daerah dipersepsikan sebagai ketidakterikatan pemerintahan daerah dengan pusat. Padahal, pemberian hak

<sup>11</sup> *Ibid.*, hlm. 25-26.



kepada daerah untuk mengambil dan mengelola kebijakan dibuat dalam kerangka hubungan hierarkis dengan pemerintahan yang lebih tinggi. Pemilihan kepala daerah langsung membuat kepala daerah merasa lebih kuat dibandingkan dengan pusat karena dipilih rakyat secara langsung. Kondisi tersebut diperparah dengan asal partai politik kepala daerah yang sangat beragam. Kondisi itu membuat kepala daerah lebih loyal kepada partai politik pendukungnya. Loyalitas kepada pemerintahan yang lebih tinggi dan loyalitas kepada konstituen yang memilihnya justru terabaikan. Presiden Susilo Bambang Yudhoyono meminta kepala daerah yang berasal dari partai politik yang berbeda dengan dirinya untuk tidak menghindar jika ia berkunjung ke daerah mereka. Dalam konteks menjelang Pemilu 2009, pemerintah daerah harus mampu membedakan antara kegiatan pemerintahan dan politik praktis (Kompas, 7/5). kepala daerah belum mampu melepaskan status politiknya saat menjabat kepala daerah. Hal ini menunjukkan ketidakpahaman mereka tentang sistem pemerintahan daerah yang ada. Itu sekaligus menunjukkan lebih besarnya kepentingan politik kepala daerah daripada kepentingan negara dan bangsa.

Dalam sistem pemerintahan, kepala daerah adalah wakil pemerintah pusat di daerah yang bertugas memastikan program pemerintah pusat berjalan baik di daerah. Dengan sikap kepala daerah yang tidak mau tunduk kepada pemerintahan yang lebih tinggi, itu akan membuat program nasional di daerah tak berjalan secara berkesinambungan dan merugikan tujuan Negara, Undang-Undang Nomor (UU) 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sudah mengatur pola hubungan hierarkis

antara bupati/ wali kota kepada gubernur dan kepada presiden. Namun, aturan teknis pelaksanaan UU itu dalam bentuk peraturan pemerintah dan keputusan menteri sangat kurang. Akibatnya, fungsi pemerintahan yang lebih tinggi untuk melakukan pembinaan dan pengawasan nyaris tak terlaksana.

Mencermati UU No. 32 tahun 2004 dan PP No. 6 tahun 2005 tentang Pilkada yang memiliki kelemahan terutama bagi ruang gerak KPUD, menekankan agar pengelola/penyelenggara pesta demokrasi itu perlu mencari ruang, agar lembaga ini memiliki peranan lebih baik untuk mencapai hasil pilkada yang juga lebih baik. Dalam hal ini KPUD bisa membentuk manajemen modern dan demokratis tanpa berkhianat kepada UU dengan cara melakukan terobosan sehingga keterbatasan yang ada dapat dimanfaatkan secara optimal. Contohnya, bila calon-calon kepala daerah tidak beres, KPUD bisa saja meminta masyarakat untuk mendiskusikannya sehingga akhirnya menjadi opini publik, ada dua pilihan untuk memosisikan KPUD secara wajar dan tepat. Pertama, letaknya pilkada sebagai bagian dari demokrasi universal dengan lembaga pemilu dimana KPUD selaku pelaksana yang otonom dan independen, Untuk itu rubah sistemnya lewat peraturan yang ada. Dewasa ini amat muskil melaksanakan cara ini, sebab penguasa dan elit nasional sudah memasang kepentingan masing-masing di dalamnya. Diperlukan gerakan demokrasi yang kuat untuk merubahnya dalam periode pemilu 2009. Pilihan kedua, membangkitkan kekuatan dan kemampuan terobosan di kalangan KPUD, sehingga keterbatasan yang ada dapat dimanfaatkan secara optimal guna meningkatkan kualitas pilkada langsung. Peran

masyarakat sebagai konstituen yang memiliki hak memilih langsung juga harus kritis terhadap segala sesuatu, baik figur, organisasi atau kendaraan politik para calon, sampai sumber-sumber dana termasuk program dan teknik komunikasi yang dipakai.

Pilkada adalah perebutan kekuasaan yang melibatkan elite lokal yang punya kedekatan secara geografis dan emosional dengan massa akar rumput. Kentalnya budaya patron-client relationship di masyarakat basis akan selalu menumbuhsururkan fanatisme massa pendukung antarkandidat, yang kemudian bermuara pada hadirnya simpul-simpul konflik dan kekerasan antarmassa pendukung. Terjadinya kekerasan politik dalam pilkada tersebut tentu akan mengurangi kualitas demokrasi. Karena keberhasilan pelaksanaan pilkada, sebagaimana pemilu yang lain tentu mensyaratkan terlaksananya asas pemilu-jujur, adil, langsung, umum, bebas, rahasia, dan beradab-dengan baik. Implikasi dari terlaksananya pemilu yang bebas dan beradab adalah adanya jaminan rasa aman bagi warga negara untuk secara bebas menggunakan hak pilihnya dalam pelaksanaan pemilu, termasuk pilkada. Pilkada sebagai instrumen demokrasi di tingkat lokal, tentu keberhasilannya menjadi tugas semua elemen masyarakat sipil. Hal itu sebagai manifestasi prinsip demokrasi, pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat.

KPUD selaku pelaksana pilkada tentu bukan aktor tunggal yang akan menentukan keberhasilan pilkada. Para pasangan calon, partai politik, dan tim kampanye selaku stakeholder pelaksanaan pilkada punya sumbangan yang cukup besar terhadap berlangsungnya pilkada secara aman dan demokratis. Atas dasar

itu, maka perlu dibangun komitmen antarpasangan calon dan tim kampanye terhadap arti penting pelaksanaan pilkada damai dan demokratis. Karena bagaimanapun, rasa aman adalah kebutuhan bagi setiap orang, termasuk pasangan calon dan tim kampanye. Pelaksanaan pilkada secara damai dan demokratis harus terus dipromosikan untuk menjadi kebutuhan semua pihak, sebagai bagian dari upaya mewujudkan keberhasilan pilkada. Pilkada sebagai instrumen demokrasi di tingkat lokal, tentu keberhasilannya menjadi tugas semua elemen masyarakat sipil. Hal itu sebagai manifestasi prinsip demokrasi, pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat. KPUD selaku pelaksana pilkada tentu bukan aktor tunggal yang akan menentukan keberhasilan pilkada. Para pasangan calon, partai politik, dan tim kampanye selaku stakeholder pelaksanaan pilkada punya sumbangan yang cukup besar terhadap berlangsungnya pilkada secara aman dan demokratis.

### **Kesimpulan**

Dari uraian di atas dapat di tarik kesimpulan sesungguhnya, banyak sisi positif yang diperoleh, jika Pilkada dilakukan secara langsung oleh rakyat. *Pertama*, kepala daerah yang terpilih melalui pemilihan langsung akan mendapat mandat dan dukungan yang lebih riil dari rakyat sebagai wujud kontrak sosial antara pemilih dengan tokoh yang dipilih. *Kedua*, Pilkada secara langsung otomatis akan dapat menghindari terjadinya intrik-intrik politik dalam proses pemilihan, apalagi dengan sistem perwakilan yang multi partai, di mana intrik politik akan dengan mudah terjadi. *Ketiga*, Pilkada secara langsung akan dapat menjadi mekanisme rekrutmen

politik atas calon pemimpin bangsa. Secara sederhana Pilkada akan dapat dikategorikan demokratis bila terpenuhi empat (4) desain prasyarat. *Pertama*, tersedianya aneka peraturan Pilkada yang demokratis., *Kedua*, tersedianya struktur dan infrastruktur Pilkada. Struktur, berkaitan dengan tingginya tingkat kompetensi KPUD dalam menjalankan imperatif regulasi Pilkada dan perlunya komitmen KPUD dalam menjaga independensinya; *Ketiga*, antusiasme publik yang cukup besar, Artinya semakin besar antusiasme publik untuk berpartisipasi dalam Pilkada, maka semakin mutu dan berkualitas pula Pilkada. *Keempat*, adanya jaminan keamanan bagi publik. Ini dimaksudkan, untuk mendorong sikap rasa aman publik berpartisipasi dalam semua tahapan Pilkada sejak dari pendaftaran pemilih, hingga pemungutan suara dan penetapan hasil peserta Pilkada. Di samping itu ada beberapa kelemahan dalam Pilkada, untuk menutupi kelemahan tersebut haruslah dirumuskan lagi secara ideal dan terencana, agar dalam penyelenggaraan ke depan nanti bisa memperbaiki kelemahan-kelemahan sistem pilkadal tersebut. Terutama praktek *money politics*, yang cenderung berpindah ke tangan para civitas partai.

## Referensi

Amien Rais, *Mandat Langsung dari rakyat*, Makalah yang disampaikan dalam kata sambutan pada seminar nasional dengan tema “*Pemilihan Kepala Daerah Kota/Kabupaten sebagai Wujud Demokrasi Lokal*”, diselenggarakan oleh ADERKSI, dikutip dari Agung Djojosoekarto (ed) *Pemilihan langsung Kepala*

*Daerah Transformasi menuju Demokrasi Lokal*, diterbitkan oleh Asosiasi DPRD Kota di seluruh Indonesia bekerjasama dengan Konrad Adenauerstiftung, hlm. IV.

Artikel, Saiful Amir Ghafur. 2 September 2008. *Dicari Kepala Daerah Peduli Pendidikan*, Dalam <http://www.utama.apkasi.or.id>.

Bambang Widjayanto, dikutip dari Agung Djojosoekarto (ed) *Pemilihan langsung Kepala Daerah Transformasi menuju Demokrasi Lokal*, diterbitkan oleh Asosiasi DPRD Kota di seluruh Indonesia bekerjasama dengan Konrad Adenauerstiftung, hlm.19.

Joko J. Prihatmoko. Jum’at, 19 November 2004. *Pilkada langsung, Solusi*

Kamal Alamsyah. 08 September 2005. *Konflik Pilkada Ciderai Nilai Demokrasi*, Koran Pikiran Rakyat, (Kumpulan Kliping Koran)

Lili Hasanuddin, *Pemilihan Langsung Kepala Daerah: Menuju Terwujudnya Pemerintahan Lokal yang demokratis di Indonesia*, Makalah yang disampaikan dalam kata sambutan pada seminar nasional dengan tema “*Pemilihan Kepala Daerah Kota/Kabupaten sebagai Wujud Demokrasi Lokal*”, diselenggarakan oleh ADERKSI, dikutip dari Agung Djojosoekarto (ed) *Pemilihan langsung Kepala Daerah Transformasi menuju Demokrasi Lokal*, diterbitkan oleh Asosiasi DPRD Kota di seluruh

Indonesia bekerjasama dengan  
Konrad Adenauerstiftung, hlm. V.

Ni'matul Huda. (2005). *Otonomi Daerah;  
Filosofi, Sejarah Perkembangan dan  
Problematika*, Pustaka Pelajar.

Otonomi Daerah. 19 Oktober 2005  
*Komitmen SBY*, Harian Jawa Post,  
(Kumpulan Kliping Koran).

*Pemacetan Demokrasi Catatan Untuk  
Didik G Suharto*, Harian Suara  
Merdeka, (Kumpulan Kliping  
Koran).

Saur Hutabarat, *Mencari Pimpinan Masa  
Depan*, dikutip dari Agung  
Djojosoekarto (ed) *Pemilihan  
langsung Kepala Daerah  
Transformasi menuju Demokrasi  
Lokal....*