

MENCARI DESAIN ALTERNATIF PEMILIHAN KEPALA DAERAH DI NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

Latar Belakang

Pasca disahkannya undang-undang tentang pemilihan kepala daerah (Pilkada) yang memutuskan untuk kembali dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), polemik atas undang-undang tersebut menyeruak ke publik. Sebagian masyarakat, pengamat politik, aktivis pro demokrasi berpendapat pemilihan kepala daerah melalui DPRD adalah kemunduran demokrasi. Pilkada DPRD pada derajat tertentu hanya akan menyuburkan praktek suap dan korupsi transaksional antara anggota DPRD, elite partai, dan calon kepala daerah untuk memenangkan kontestasi pemilihan kursi kepala daerah, baik pada aras Gubernur, maupun Bupati/Walikota. Kekhawatiran kubu penolak Pilkada DPRD menyebutkan bahwa Gubernur, Bupati/Walikota yang dipilih oleh DPRD akan mudah menjadi sapi perah bagi anggota DPRD sehingga akan mempengaruhi efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kubu pro Pilkada DPRD berargumentasi, pelaksanaan Pilkada langsung merupakan praktek demokrasi liberal yang tidak cocok diterapkan di Indonesia.

Berdasarkan kondisi tersebut, Pilkada langsung selama ini ditengarai menimbulkan banyak persoalan, seperti: besarnya biaya penyelenggaraan Pilkada sehingga menjadi beban APBD, maraknya *money politics* di masyarakat pemilih, potensi konflik yang timbul antar pendukung calon kepala daerah, potensi korupsi yang dilakukan kepala daerah setelah menduduki jabatan kepala daerah, dan berbagai pertimbangan lainnya. Pro kontra tentang pelaksanaan Pilkada langsung sesungguhnya sudah berlangsung lama, terlepas dari disahkannya undang-undang pemilihan kepala daerah yang baru. Hal ini terjadi disebabkan oleh

belum mantapnya format pemilihan kepala daerah yang tepat bagi negara kesatuan terdesentralisasi dalam hal ini adalah Indonesia. Di samping itu, faktor legal normatif yang tidak menyebutkan secara eksplisit bahwa kepala daerah harus dipilih langsung di dalam UUD 1945 menjadi salah satu penyebab terbukanya ruang perdebatan tentang model pemilihan kepala daerah di Indonesia.

Diskursus tentang format pemilihan kepala daerah yang tepat bagi Indonesia semakin mendapatkan tempat di ruang-ruang publik mengingat jika dikaitkan dengan desain pemerintahan daerah, Indonesia menganut *Integrated Prefectoral System* yang menempatkan Gubernur, Bupati/Walikota sebagai kepala daerah dan wakil pemerintah pusat di daerah. Pada kondisi ini terjadi dua titik ekstrim, yakni sebagai kepala daerah Gubernur, Bupati/Walikota dapat dipilih langsung, sedangkan sebagai wakil pemerintah Gubernur, Bupati/Walikota semestinya dipilih oleh Pemerintah. Dalam konteks ini sangat dimungkinkan terjadi penyesuaian format pemilihan kepala daerah berdasarkan karakteristik sistem politik dan sistem pemerintahan yang berlangsung di Indonesia.

Berdasarkan pengalaman dilaksanakannya Pilkada langsung oleh rakyat, tampaknya mekanisme tersebut belum mampu menjawab hakekat sesungguhnya dari tujuan diselenggarakannya pemilihan kepala daerah, yaitu untuk memilih kepala daerah yang memiliki integritas dan kapabilitas yang mampu mewujudkan kemajuan dan kesejahteraan rakyat dan daerah. Kondisi sebaliknya justru terjadi, yaitu kepala daerah yang tersangkut masalah korupsi jumlahnya ratusan dan kemajuan daerah serta kesejahteraan masyarakat belum terwujud secara nyata. Demikian juga Pilkada melalui DPRD, melalui mekanisme ini

politik transaksional membelenggu kepala daerah sehingga kinerja kepala daerah tidak optimal sebab terjebak oleh kooptasi politik yang dilakukan oleh anggota DPRD. Di tengah kondisi kualitas anggota DPRD yang belum sepenuhnya dapat diandalkan, maka kekhawatiran akan lahirnya kepala daerah yang tidak memiliki independensi, integritas, dan kapabilitas semakin kuat jika Pilkada dilakukan melalui DPRD.

Mencari Kepala Daerah (Pemimpin) yang Legitimate Melalui Pilkada

Persoalan Pilkada pada dasarnya bukan pada konteks langsung atau tidak langsung, sebab dua mekanisme tersebut diakui dalam konstitusi sebagai cara yang demokratis untuk memilih kepala daerah. Namun demikian, keabsahan pelaksanaan Pilkada belum berbanding lurus dengan derajat legitimasi pemimpin daerah yang terpilih dalam ajang Pilkada (baik langsung maupun tidak langsung). Pemimpin (kepala daerah) yang *legitimate* bersumber dari keterpilihan seorang kepala daerah yang dapat dipertanggungjawabkan secara etik dan moral. Dalam konteks Pilkada, saat ini kepala daerah yang terpilih secara *legitimate* dan diakui secara etis dan moral belum sepenuhnya terwujud, bahkan sulit terwujud.

Sumber legitimasi terletak pada keterlibatan masyarakat dalam menggunakan hak pilihnya. Pada titik ini konsep tentang representasi menjadi penting untuk didiskusikan. Tingkat keterlibatan masyarakat dalam Pilkada pada sebagian besar pelaksanaan Pilkada di Indonesia berada dikisaran angka 50-70 persen pemilih dalam suatu kontestasi pemilu lokal (Kemendagri, 2013).



Gambar 1. Persentase Partisipasi Masyarakat dalam Pilkada

Sumber: Kemendagri, 2013

Selain representasi, legitimasi juga bersumber dari bagaimana hak pilih yang dimiliki oleh masyarakat dapat dijalankan dengan pantas dan sebaik-baiknya bagi pencapaian tujuan Pilkada itu sendiri. Dalam konteks ini, pantas tidaknya hak pilih yang digunakan jelas dipengaruhi di antaranya oleh sistem politik, sistem Pilkada, dan kualitas calon kepala daerah yang mengikuti Pilkada.

Dalam tataran sistem politik, pelaksanaan konsolidasi demokrasi diwakilkan melalui partai politik (parpol). Sayangnya, saat ini parpol tidak menjalankan peran dan fungsinya seperti yang tertulis dalam anggaran dasar dan anggaran rumah tangga parpol. Parpol saat ini terkesan minim ideologi, tidak sesuai dengan fungsinya sebagai lembaga representasi yang mewakili masyarakat yang memiliki hak politik. Sistem politik tidak kompatibel dengan struktur masyarakat. Akibatnya, fungsi representasi parpol tidak jalan. Dalam kondisi demikian, lembaga representatif dipertanyakan legitimasinya. Bagaimana dapat membangun legitimasi, sedangkan lembaganya tidak representatif. Repotnya, demokrasi yang berjalan saat ini dipercaya prosesnya sudah final. Proses politik hanya dimaknai sebagai kegiatan rutin 5 tahun, indikatornya hanya damai, bukan pada legitimasi, hanya benar secara prosedural. Kepala daerah yang terpilih secara etis dan moral belum tentu legitimasinya diakui sebab pelaksanaan Pilkada seringkali berjalan tidak jujur, *money politics* dan kecurangan lainnya mengiringi berjalannya Pilkada.

Sebagai salah satu elemen penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan demokrasi, Pilkada perlu terus disempurnakan untuk mewujudkan proses kontestasi pemilihan kepala daerah yang lebih baik melalui kajian-kajian yang serius dan mendalam. Melalui kajian dan pembahasan tersebut, diharapkan dapat dirumuskan format yang sesuai dengan konsep yang jelas terhadap sistem Pilkada untuk memilih kepala daerah di Indonesia. Pertanyaan yang harus dijawab apabila pilkada langsung ditetapkan secara permanen sebagai satu-satunya mekanisme untuk mengisi

jabatan kepala daerah adalah bagaimana supaya Pilkada dapat melahirkan pemimpin daerah yang kredibel, kapabel, dan memiliki legitimasi yang kuat di masyarakat, serta bagaimana agar Pilkada langsung tersebut dapat dilaksanakan dengan jujur, tidak mengeluarkan biaya yang dapat menyedot APBD melalui sistem Pilkada yang rapi dan dapat dipertanggungjawabkan.

Berdasarkan uraian di atas, maka rekomendasi kebijakan terhadap pemilihan kepala daerah di Indonesia adalah sebagai berikut:

1. Pilkada dilaksanakan secara langsung. Pilkada langsung adalah pilihan yang paling rasional dan sesuai dengan kebutuhan pembangunan demokrasi di Indonesia. Pada konteks derajat legitimasi di mata rakyat, Pilkada langsung juga memiliki derajat legitimasi yang lebih tinggi dibandingkan jika pemilihan kepala daerah dilakukan oleh DPRD.
2. Mengatur ketentuan Pilkada Langsung secara eksplisit di dalam UUD 1945. Sumber perdebatan antara Pilkada langsung dan tidak langsung adalah Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan: Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis. Klausul ini tidak tegas, apabila memang Pemerintah, DPR, dan elemen masyarakat menyepakati bahwa pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara langsung, maka seharusnya klausul tersebut diatur secara eksplisit di UUD 1945.
3. Merumuskan dan mendesain kembali konsep dan sistem Pilkada di Indonesia secara jelas berdasarkan kondisi aktual Indonesia, meliputi pemetaan konteks lokal, sistem politik, anggaran, kebutuhan akan terpenuhinya legitimasi etis dan moral, kebutuhan akan lahirnya pemimpin daerah yang berintegritas dan kapabel, dan variabel-variabel lainnya.
4. Merumuskan aturan yang lebih ketat terhadap dana dan biaya Pilkada, misalnya melalui Pilkada serentak, pembatasan modal dan biaya kampanye bagi calon kepala daerah, transparansi biaya/mahar politik terhadap partai politik, transparansi dana-dana sponsor, dsb. Hal ini untuk mewujudkan Pilkada yang murah, menekan cost yang tinggi yang dapat memberikan dampak positif bagi kepala daerah dalam menjalankan tugas dan fungsinya.
5. Perlu merumuskan regulasi Pilkada yang dapat melahirkan kepala daerah dengan kapabilitas dan integritas yang tinggi, mengeliminir potensi munculnya dinasti politik yang dapat menjadi sumber KKN.
6. Mengkaji dan mengembangkan Pilkada asimetris, dengan mempertimbangkan keberagaman konteks lokal dan demokratisasi lokal. Indonesia dengan keragaman geografi dan demografi memungkinkan untuk dilakukan Pilkada yang tidak seragam secara nasional, melainkan sesuai dengan kondisi, karakteristik, dan kebutuhan masyarakat lokal.
7. Melakukan konstruksi ulang terhadap cara kerja Pemerintah, penyelenggara Pilkada, maupun rakyat dalam rangka pelaksanaan Pilkada. Demokrasi perlu dibangun sebagai gerakan *bottom up*. Sistem harus dibangun kembali, sistem Pilkada mesti didesain kembali sesuai dengan kebutuhan pembangunan demokrasi di Indonesia.

Referensi :

Haryadi. 2014. *Desain Pilkada dalam Konteks NKRI*.

Santoso, Purwo. 2014. *Memperdalam Demokrasi Melalui Reformulasi Skema Pemilihan Kepala Daerah*.

Sujito, Ari. 2014. *Parpol dan Pemilu dalam Sistem Demokrasi*.

Surbakti, Ramlan. 2014. *Pilkada di Indonesia*.

KEMENDAGRI. (17 Desember 2013). *Menyongsong Pemilu 2014*. <http://www.kemendagri.go.id/article/2013/12/17/menyongsong-pemilu-2014> (akses 14 April 2014).