

**PEMILIHAN KEPALA DAERAH SECARA LANGSUNG OLEH RAKYAT
ATAU OLEH DPRD (STUDI KOMPARATIF DALAM
TELAAH YURIDIS)**

Beverly Evangelista
Universitas Teknologi Mataram
beverlyevangelista48@gmail.com

Abstrak

Dalam Negara dekomrasi, pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan hal yang mutlak untuk dilaksanakan. Namun dengan berbagai kelemahannya, timbul ide untuk melakukan pemilihan Gubernur oleh DPRD. Oleh sebab itu, dalam penelitian ini dirumuskan permasalahan yakni bagaimanakah komparasi efektifitas pemilihan kepala daerah oleh rakyat dan oleh DPRD. Metode dalam mengkaji penelitian ini adalah hukum normatif. Dari hasil penelitian penulis, pihak yang kontra terhadap pemilihan gubernur oleh DPRD menyatakan bahwa pemilihan Gubernur oleh DPRD adalah merupakan suatu kemunduran yang luar biasa bagi demokrasi Indonesia. Karena Pemilihan Gubernur oleh DPRD tidak mencerminkan kedaulatan rakyat, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Sementara itu, pihak yang pro terhadap pemilihan gubernur oleh DPRD lebih melihat fakta sosiologis yang terjadi saat ini. Beberapa kelemahan seperti biaya pemilihan langsung gubernur yang terlalu mahal, konflik antar masyarakat hingga persoalan kewenangan gubernur yang memang terbatas dikarenakan titik berat otonomi berada pada kabupaten /kota.

Kata kunci : Pemilihan Umum, Rakyat, DPRD

Abstrac

In a democratic country, direct election of regional heads is an absolute must. However, with various weaknesses, the idea arose to conduct an election for the Governor by the DPRD. Therefore, in this research the problem is formulated, namely how to compare the effectiveness of regional head elections by the people and by the DPRD. The method in reviewing this research is normative law. From the results of the author's research, those who are against the election of governor by the DPRD stated that the election of the Governor by the DPRD was a tremendous setback for Indonesian democracy. This is because the election of the governor by the DPRD does not reflect the sovereignty of the people, as referred to in Article 1 paragraph (2) of the 1945 Constitution. Meanwhile, those who are pro against the election of the governor by the DPRD are more concerned with sociological facts that are currently happening. Some of the weaknesses such as the direct election costs for governors are too expensive, conflicts between communities to the issue of the governor's limited authority because the emphasis of autonomy is on the districts/cities.

Keywords: General Election, People, DPRD

A. PENDAHULUAN

Sebagaimana kita ketahui bahwa, setiap pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah penyelenggaranya dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah sebagaimana tercantum di dalam Undang – Undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah BAB IV bagian kedelapan pasal 57 (1,2) (2004:52) yang berbunyi :

“Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah yang bertanggung jawab Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah .dan dalam melaksanakan. Tugasnya,Komisi Pemilihan Umum Daerah, menyampaikan laporan penyelenggaraan pemilihan.Kepala daerah dan wakil kepala daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”

Dari penjelasan di atas dapatlah saya simpulkan bahwa pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara demokratis tetapi masih kentanya keterlibatan partai dalam menentukan dan mengendalikan pemilihan kepala daerah, secara pemilihan demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil bahwa pemilihan kepala daerah benar-benar bersifat murni dan konsekuen dimana setiap pasangan calon tersebut diajukan oleh partai politik. Harapan positif dari partai politik adalah optimalisasi fungsi dan peran partai politik itu sendiri dalam membawa masyarakat menuju kearah yang lebih baik dan sejahtera serta demokratis.

Fungsi hak dan kewajiban Partai Politik sebagaimana yang tercantum dalam Undang-undang Partai Politik Nomor 31 Tahun 2002 dan undang-undang pemilihan Umum Nomor 12 Tahun 2003 yang

tercantum dalam BAB V pasal 7 yang berbunyi:

Partai politik berfungsi sebagai sarana: pendidikan politik bagi anggotanya dan masyarakat luas agar menjadi warga Negara Republik Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat ,berbangsa ,dan bernegara : penciptaan iklim yang kondusif serta sebagai perekat persatuan dan kesatuan bangsa untuk mensejahterakan masyarakat; penyerap ,penghimpun,dan penyalur aspirasi politik masyarakat secara konstitusional dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan Negara; partisipasi politik warga Negara;dan rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.

Dengan demikian bahwa partai politik memegang peranan strategis dan penting demi terlaksananya Pemilihan Kepala Daerah. Pentingnya peran partai politik dalam kedudukan politik. Untuk mendapat piramida kekuasaan dalam suatu pemerintahan yang akan mewarnai kebijakan-kebijakan politik dari partai yang bersangkutan.

Pemilihan kepala daerah secara langsung dipilih oleh masyarakat memberikan corak atau warna tersendiri terhadap pemerintahan yang akan terbentuk, apalagi diberlakukannya undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 ,dimana dijelaskan bahwa masyarakat mempunyai kewenangan untuk memilih Gubernur/wakil Gubernur,Bupati/Wakil Bupati atau Walikota /wakil walikota.

Pemilihan Kepala Daerah merupakan pranata terpenting dalam tiap Negara demokrasi terlebih lagi bagi Negara yang berbentuk republik seperti Indonesia, Pemilihan Kepala Daerah juga merupakan

salah satu sarana pendidikan politik bagi masyarakat yang bersifat langsung dan terbuka. Sehingga diharapkan dapat meningkatkan kesadaran masyarakat mengenai demokrasi. Dengan melihat adanya kontradiksi pelaksanaan kedaulatan rakyat yang demokratis dalam hal pemilihan Kepala Daerah baik secara langsung maupun melalui lembaga perwakilan dalam hal ini melalui DPRD, penulis merasa tertarik untuk membahas dan menelitinya dengan mengambil judul “Pemilihan Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat dan melalui DPRD (Studi Komparatif Dalam Telaah Yuridis)”.

B. PEMBAHASAN

a. Perbedaan Pemilihan Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat dan melalui DPRD

Pemilihan Kepala Daerah (Gubernur, Bupati dan Walikota) yang dipilih secara demokratis sebagaimana muatan Pasal 18 ayat (4)) UUD 1945 yang kemudian perwujudan demokratis diterapkan dalam demokrasi langsung yang diatur dalam Pasal 24 (5) UU No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah bahwa Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan. selanjutnya dalam Pasal 56 UU No. 32 tahun 2004 menentukan 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. Pemilihan Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat merupakan penegakan HAM, khususnya pemenuhan hak Sipil-Politik masyarakat yang sudah dijamin oleh konstitusi (28 UUD 1945) dan UU No 12 Tahun 2005 tentang

ratifikasi *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) atau Konvensi Internasional tentang Hak Sipil-Politik. Dalam Pasal 25 Undang-Undang tersebut secara tegas memuat ketentuan tentang “hak untuk berpartisipasi dalam politik, termasuk hak untuk memilih, dipilih dan hak untuk tidak memilih”.

Dalam proses pelaksanaan pilkada diserahkan kewenangannya sesuai aturan UU No. 32 Tahun 2004 kepada sebuah lembaga yang dinamakan Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) di masing-masing daerah. Instansi KPUD dibentuk berdasarkan UU No. 12 Tahun 2008 tentang pemilu anggota DPR, DPD, DPRD. Wewenang khusus yang diberikan kepada KPUD sebagai mana dimaksud Pasal 1 angka 21 UU No. 32 Tahun 2004, yang memberikan pengertian bahwa KPUD adalah Komisi Pemilihan Umum Daerah yang selanjutnya disebut KPUD adalah KPU Provinsi, Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam UU No.12/2003 yang diberi kewenangan khusus oleh UU ini untuk menyelenggarakan pemilihan Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah di setiap provinsi dan/atau kabupaten/kota.

Kampanye pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah kegiatan dalam rangka meyakinkan para pemilih dengan menawarkan visi, misi, dan program pasangan calon.

Dalam Pemilihan Kepala Daerah melalui DPRD tidak mengenal Kampanye sebagaimana pemilihan Kepala Daerah yang dipilih secara langsung oleh rakyat. Negara melalui pemerintah sebagai penyelenggara pemerintahan dituntut untuk membangun masyarakat yang sadar dan tertib politik. Namun pada hal lain disajikan dengan kondisi yang berbeda seperti halnya sistem pemilihan kepala Daerah melalui sistem

perwakilan DPRD sebagai representatif dari rakyat.

b. Efektifitas Pemilihan Kepala Daerah Jika Dilaksanakan Secara Langsung Oleh Rakyat Dan Oleh DPRD

Ketelibatan DPRD dalam penentuan Kepala Daerah merupakan momentum untuk menilai kadar keterwakilan DPRD sebagai wakil rakyat. Kadar keterwakilan adalah derajat atau tingkat sensitivitas legislatif terhadap persoalan-persoalan rakyat, yang dijewantahkan dalam fungsi legislasi, kontrol dan anggaran, termasuk dalam pemilihan Kepala Daerah secara langsung oleh DPRD. Perjalanan sejarah menunjukan keterpurukan demokrasi sehingga beralih mekanisme pemilihan Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat. Fakta tersebut disebabkan kualitas DPRD yang masih rendah dari segi kualitas sehingga tidak mencapai harapan demokrasi lokal saat itu.

Dalam pemilihan Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat membutuhkan biaya yang sangat banyak untuk pembiayaan logistik pilkada, maupun biaya penyelenggara pilkada. soal biaya pemilihan Gubernur secara langsung yang dinilai terlalu mahal sementara kewenangan Gubernur terbatas. Tingginya mobilisasi uang, disamping mobilisasi massa selama proses tahapan Pemilukada berlangsung, telah memicu pelanggaran Pemilukada berupa tingginya praktek *money politic*. Menurut KPU, antara tahun 2010 hingga 2014, Pemilukada bisa menelan biaya hingga Rp 15 triliun. Angka yang sangat fantastis sekaligus kontradiktif ditengah kondisi ekonomi Negara yang masih seret.

Biaya tersebut baru dari pemerintah. Belum termasuk pengeluaran biaya para kandidat yang ikut berlaga. Meliputi biaya tim sukses, kampanye, dan lain-lain, tidak sedikit yang menembus angka milyaran rupiah. Sehingga tidak jarang kandidat mengadakan “kontrak haram” dengan donator (umumnya dari kalangan pebisnis dan pengusaha) untuk membantu menyokong biaya kampanye dengan iming-iming diberikan kemudahan operasi jika kelak nanti terpilih.

Pemilihan Kepala Daerah melalui DPRD sangat efektif karena hanya DPRD yang melakukan pemilihan Kepala Daerah dan rakyat tidak disibukkan dengan pemilihan-pemilihan baik pemilihan presiden, pemilihan DPRD, DPD, DPR, Pemilihan Bupati/walikota sehingga rakyat bosan mendatangi Tempat Pemungutan Suara. Dengan berkali-kali rakyat mendatangi Tempat Pemungutan Suara maka tidak akan efektif pelaksanaan pemilihan kepala daerah sehingga banyak rakyat memilih untuk tidak memilih wakilnya seperti terjadi di Provinsi Banten sebanyak 60,83 % dan Provinsi DKI Jakarta: 65, 41 %¹ pada tahun 2005 yang berpartisipasi dalam memilih kepala daerahnya. Hal tersebut menunjukan banyaknya rakyat yang tidak memberikan hak suaranya.

Menurut Kepala Biro Humas Bank Indonesia, Difi A Johansyah diperkirakan belanja untuk pemilukada 2010 mencapai 4, 2 Triliun dari total 244 pemilukada yang akan berlangsung 2010.² Hal senada dikatakan Direktur Center For Electoral Reform (Cetro), Hadar Navis Gamay

¹ Muchamad Isnaeni Ramdhan, *Kompendium Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada)*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Hukum dan HAM RI, 2009), hal. 53

²<http://www.medeiaindonesia.com/read/2010/07/07/152998/31/BI-BiayaPemilikada-2010-Capai-4,2-Triliun>, diunduh 6 November 2012

mengatakan bahwa, pilkada yang digelar 2010 akan dipastikan kualitasnya rendah, karena pilkada dipersiapkan dalam kondisi yang tidak pasti dan menemui banyak kendala, salah satunya persoalan anggaran.³ Untuk pemilihan kepala daerah di Provinsi Nusa Tenggara Barat, anggaran pengawasan yang dibutuhkan dalam pemilihan kepada Daerah NTB tahun 2013 membutuhkan anggaran 50 Milyar seperti yang diungkapkan oleh ketua Bawaslu NTB.⁴

Dengan penggunaan anggaran yang begitu besar, sehingga dapat membebani APBN maupun APBD apalagi daerah yang menyelenggarakan pilkada sampai pada beberapa putaran sehingga berdampak pada kesejahteraan daerah tersebut. Pemborosan penggunaan anggaran untuk membiayai pilkada menunjukkan tidak efisiensinya pelaksanaan pemilihan kepada Daerah sebagaimana diharapkan asas penyelenggaraan pemilihan umum yaitu asas efisiensi.

Dalam Pemilihan kepala daerah muncul serentetan persoalan termasuk maraknya politik uang baik yang dilakukan oleh tim kampanye ataupun oleh para kandidat. Demokrasi telah dirampok, dibajak, dan dipalsukan para elite politik yang korup dan manipulatif. Gerakan demokrasi, disebut-sebut telah kehilangan momentum. Penyebabnya boleh jadi karena terlalu banyak isu dan kepentingan yang dibarengi sedikitnya agenda dan visi yang diusung para pendukung gerakan demokrasi. Demokrasi langsung lalu ditawarkan

menjadi salah satu jalan keluar dari kondisi itu.

Berdasarkan Hasil survey Lab Administrasi Negara FISIP Untirta misalnya menemukan bahwa 75% masyarakat akan menerima uang dari kandidat. Alasan utama, sebanyak 70% menganggap bahwa uang yang diberikan adalah rejeki yang tidak boleh ditolak. Lebih celaka lagi adalah bahwa 54% responden yang akan menerima uang akan memilih kandidat yang memberikan uang.

Rakyat mendatangi tempat pemungutan suara baik dalam pemilihan presiden dan /wakil presiden, pemilihan gubernur dan wakil gubernur, pemilihan bupati/walikota dan pemilihan anggota legislative baik DPD, DPR dan DPRD (frekwensi rakyat mendatangi Tempat Pemungutan suara (TPS) yang berkali-kali untuk memilih wakilnya, terutama untuk memilih kepala daerah sebagai kepala pemerintahan daerah, sangat berpengaruh terhadap partisipasi rakyat dalam penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah cenderung menurun.⁵

Pemilihan kepala daerah oleh DPRD merupakan salah satu tuntutan reformasi, namun dalam perjalanan menyisakan banyak persoalan yang dinilai partisipasi rakyat sangat terbatas dalam menentukan wakil-wakilnya. Sistem pemerintahan yang dibangun harus memberi kepada rakyat untuk dapat berpartisipasi dalam pemerintahan sehingga hal yang dilaksanakan sesuai dengan prinsip demokrasi atau konsep kedaulatan rakyat, beberapa konsep kedaulatan adalah :⁶

³ Hadar Navis, Kualitas Pilkada 2010 Mencemaskan, www.gegle.com. Diunduh Kamis 29 November 2012

⁴ Pernyataan ketua Bawaslu Provinsi NTB pada Hari sabtu 01 Desember 2012 Pukul 07.00 WITA melalui RRI Mataram

⁵ Mirdedi, *Pemilihan Kepala Daerah...* Op. Cit.. Hal. 16

⁶ M. Arif Nasution, dkk. *Demokratisasi dan Problem Otonomi Daerah*, (Bandung: Mandar Madju, 2000), Hal. 10

- a. Rakyat harus dapat memilih secara langsung para wakilnya baik yang akan duduk di lembaga legislative maupun jabatan eksekutif.
- b. Pelaksanaan pemerintah bersifat terbuka atau transparan sehingga masyarakat luas dapat mengetahui dan menilai baik buruknya.

Alur pertanggungjawaban Kepala Daerah yaitu bertanggungjawab kepada DPRD sehingga Kepala daerah dalam melaksanakan tugas dan fungsinya selalu mendapatkan mosi tidak percaya dari DPRD. Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Kepala Daerah memimpin berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD. Sehingga dalam menjalankan tugas dan kewajibannya, Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD. Kepala Daerah wajib menyampaikan laporan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri, sekurang-kurangnya sekali dalam satu tahun dan apabila sangat perlu oleh Kepala Daerah atau apabila diminta oleh Presiden.

Dalam menyampaikan laporan pertanggungjawabannya, kepala daerah dihadapkan dengan berbagai persoalan di hadapan DPRD atas kinerja kepala daerah selama tahun berjalan bahkan sering terjadi penolakan laporan pertanggungjawaban oleh DPRD sehingga Kepala Daerah menyusun kembali laporan pertanggungjawabannya. Namun bukannya hanya penolakan laporan pertanggungjawaban yang menjadi persoalan kepala daerah bahkan berujung kepada pemberhentian kepala Daerah.

C. PENUTUP

Dari pembahasan dapat disimpulkan mengenai pemilihan Kepala Daerah baik

secara langsung oleh rakyat maupun melalui DPRD antara lain :

1. Persamaan Pemilihan Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat dan melalui DPRD merupakan pemilihan yang dilakukan secara demokratis, menempatkan kedudukan Gubernur sebagai Kepala Pemerintah/Kepala Daerah dan wakil pemerintah.
2. Perbedaan pemilihan Kepala Daerah meliputi, Rakyat secara langsung menentukan Kepala Daerah yang dikehendaki, kemudian Kepala Daerah dipilih oleh anggota DPRD. Pertanggungjawaban Kepala Daerah yang apabila Kepala Daerah dipilih secara langsung oleh rakyat. Maka, Kepala Daerah memberikan laporan penyelenggaraan pertanggungjawaban pemerintahan daerah kepada pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan pertanggungjawaban pemerintah daerah kepada masyarakat. Apabila Kepala Daerah dipilih oleh DPRD maka pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD dengan DPRD dapat menolaknya bahkan memberhentikan Kepala daerah melalui usulan kepada Presiden.
3. Kelebihan pemilihan kepala Daerah secara langsung antara lain, Memperkuat *Checks and Balances* Kepala Daerah dengan DPRD, Menghasilkan Kepala Daerah yang Akuntabel,. Sedangkan kelebihan sistem pemilihan Kepala daerah melalui DPRD antara lain, Optimalisasi Fungsi DPRD Sebagai Wakil Rakyat, lebih Efisien dan lebih efektif.
4. Kelemahan pilkada langsung oleh rakyat antara lain, Mahalnya Biaya

Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Maraknya *Money Politic* dan Kurang efektif serta kurang efisien. Sedangkan kelemahan pilkada melalui DPRD, kurang akuntabel dan adanya mosi tidak percaya DPRD terhadap Kepala Daerah sehingga tercipta hubungan yang tidak harmonis antara Kepala Daerah dan DPRD.

DAFTAR PUSTAKA

- Muchamad Isnaeni Ramdhan, *Kompendium Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada)*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Hukum dan HAM RI, 2009)
- http://www.medeiaindonesia.com/read/2010/07/07/152998/31/BI-Biaya-pemilikada-2010-Capai-4,2-Triliun, diunduh 6 November 2012
- Hadar Navis, *Kualifikasi Calon Kepala Daerah*, 2010 Mencemaskan, *www.kompas.com*. Diunduh Kamis 20 Desember 2012
- Pernyataan ketua Bawaslu Provinsi NTB pada Hari Sabtu 01 Desember 2012 Pukul 07.00 WITA melalui RRI Mataram
- M. Arif Nasution, dkk. *Demokratisasi dan Problem Otonomi Daerah*, (Bandung: Mandar Madju, 2000),