

IMPLIKASI PEMILIHAN KEPALA DAERAH SERENTAK PADA TAHUN 2016 DALAM PERKEMBANGAN DEMOKRASI DI INDONESIA

*(THE IMPLICATION OF SIMULTANEOUSLY DISTRICT LEADER
ELECTION IN 2016 IN DEVELOPMENT OF DEMOCRACY IN INDONESIA)*

Yusri Munaf

Abstrak

Perkembangan demokrasi di Indonesia semakin dinamis dengan terlaksananya pemilihan kepala daerah serentak (Pilkada). Diatur dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang (PERPPU) No 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, yang pada akhirnya disetujui oleh DPR kemudian disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 1 tahun 2015 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dan kini telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 8 tahun 2015 sebagai dasar hukum pelaksanaan Pemilukada secara langsung dan serentak di Indonesia. Oleh karena itu, makalah ini membicarakan tentang harapan besar bagi pelaksanaan pemilukada serentak adalah sebagai media politik yang memiliki posisi strategis sebagai pintu gerbang pembangunan di daerah yang berhasil dan bermanfaat bagi masyarakat. Ekses-ekses negatif harus disikapi dengan cermat, kritis dan arif, sehingga dapat menemukan solusi yang terbaik untuk membangun suatu sistem penyelenggaraan Pemilukada Serentak yang efektif dan akuntabel bagi terbangunnya suatu pemerintahan daerah yang akuntabel dan amanah bagi seluruh warga masyarakat daerah.

Kata Kunci: Pemilihan Kepala Daerah Serentak, demokrasi

Abstract

The development of democracy in Indonesia increasingly dynamic with the implementation of the election of regional heads simultaneously (Pilkada). Regulated in Government Regulation in Lieu of Law (PERPPU) No 1 of 2014 on the Election of Governors, Regents and Mayors, finally approved by the House of Representatives and then ratified into Law No. 1 of 2015 on Stipulation of Perpu No. 1 of 2014 on the Election of Governor, Bupati And Mayor and has now been amended to Law No. 8 of 2015 as the legal basis for the implementation of Pemilukada directly and simultaneously in Indonesia. Therefore, this paper speaks of a great hope for the implementation of the election simultaneously is as a political media that has a strategic position as a gateway of development in a region that is successful and beneficial to society. Negative excesses must be addressed carefully, critically and wisely, so as to find the best solution to build a system of effective and accountable

Regional Government Election for the creation of an accountable and trustworthy local government for all local people.

Key words: *The Election of Regional Heads Simultaneously, democracy*

PENDAHULUAN

Tentunya dalam perkembangan demokrasi penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat dengan serentak sangat membanggakan di Indonesia. Selama kurang lebih selama 13 Tahun Indonesia telah mempertahankan sistem pemilukada langsung semenjak lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Namun dalam praktik demokrasi konstitusional melalui pemilukada langsung masih memunculkan inefektifitas pemerintahan daerah, pemborosan anggaran, konflik sosial, tumbuhnya *money politic* dan budaya transaksional di masyarakat serta kejenuhan politik akibat seringnya penyelenggaraan pemilu. Melalui pelaksanaan pemilihan kepala daerah serentak ini diharapkan permasalahan tersebut dapat teratasi.

Pemilukada langsung serentak yang telah diundangkan dan diimplementasikan pada tahun 2016 sebagai satu kebijakan pemerintah harus dijalankan dengan baik. Untuk itu perlu dilakukan analisa terhadap pelaksanaannya agar penyelenggaraan pemilukada langsung serentak dapat dilaksanakan dengan baik dan berkualitas dalam bingkai demokrasi konstitusional yang berintegritas prosedural dan substansial. Tulisan ini difokuskan pada implikasi pemilihan kepala daerah langsung serentak sebagai sebuah kebijakan yang dikeluarkan pemerintah dalam perkembangan demokrasi di Indonesia dengan menggunakan pendekatan dinamika kebijakan oleh Dudley dan Richardson (2000) dikenali sebagai Teori 'Four Is' dengan empat dimensi yaitu *Idea* (Gagasan), *Interest* (Kepentingan), *Institution* (Institusi), dan *Individual* (Individu).

DIMENSI GAGASAN (*IDEA*) PADA PEMILIHAN KEPALA DAERAH LANGSUNG SERENTAK

Gagasan pemilihan kepala daerah langsung serentak telah ditetapkan oleh DPR yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 tahun 2015. Pemungutan suara serentak dalam Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang masa jabatannya berakhir pada tahun 2016, tahun 2017 dan tahun 2018 dilaksanakan di hari dan bulan yang sama pada tahun 2018, dengan masa jabatan Gubernur, Bupati, dan Walikota sampai dengan tahun 2020. Regulasi ini bertujuan menyerentakkan penyelenggaraan pilkada secara nasional pada 2020. Sehingga gagasan Pilkada Serentak 2016 dan Pilkada Serentak 2018 merupakan masa peralihan dalam rangka menyatukan penyelenggaraan pilkada yang berserakan waktunya selama sepuluh tahun terakhir. Gagasan penyelenggaraan Pilkada Serentak 2016 dan Pilkada Serentak 2018 juga bertujuan untuk menertibkan siklus pemilu lima tahunan diantaranya 2019 pemilu legislatif dan pemilu presiden serentak, 2020 pilkada serentak nasional, 2021 tidak ada pemilu, 2022 tidak ada pemilu, 2023 tidak ada pemilu, demikian seterusnya.

Namun gagasan penyelenggaraan pilkada serentak tentunya tidaklah mudah diimplementasikan, karena jika dipaksakan akan menimbulkan berbagai masalah, *pertama* bisa terjadi komplikasi hukum jika tidak jadwal tepat sampai pada penyelesaian sengketa hasil dan pengangkatan calon terpilih. Pada awal penyelenggaraan sebuah pemilukada, penyelenggara melakukan penyusunan regulasi (*legal drafting*) sebagai payung hukum apabila dikemudian hari terjadi kewajiban hukum kepada penyelenggara (*legal liabilities*) dan sebagai pedoman hukum (*guidance*) yang memberikan kepastian teknis dalam penyelenggaraan pemilukada. Kegiatan *legal drafting* ini terkadang disepelekan oleh sebagian penyelenggara karena kegiatannya agak membosankan berupa penyusunan teks-teks peraturan hukum, sehingga di kemudian hari mereka mengalami persoalan serius di muka pengadilan dan mahkamah karena kebijakan publik yang dihasilkan tidak berdasar hukum yang jelas. Kelemahan aspek hukum ini sangat mempengaruhi kualitas dan kuantitas gugatan pemilu, penyelenggara yang lemah dalam hal penyusunan regulasi seperti tidak memiliki perlindungan

hukum yang kuat di pengadilan dan di mahkamah baik persoalan gugatan hukum maupun persoalan gugatan etika penyelenggaraan.

Kedua persiapan pengamanan. Di bandingkan pemilu legislatif dan pemilu presiden, pilkada paling sering memicu kekerasan dan kerusuhan. Jadwal pilkada yang berbeda akan memudahkan kepolisian untuk mengonsentrasikan pasukan bahkan jika perlu menambah personil dari daerah lain. Namun, dengan pilkada serentak, sementara jumlah personil di satu daerah terbatas, maka butuh waktu buat KPU dan kepolisian untuk mengantisipasi kemungkinan timbulnya kekerasan dan kerusuhan.

Ketiga persiapan anggaran. Berdasarkan pengalaman sebelumnya, banyak kepala daerah memainkan APBD untuk mengintervensi KPU daerah, karena mereka mencalonkan lagi atau menjagokan calon lain. Oleh karena itu, secara teknis penganggaran, penyelenggaraan pilkada di bulan Desember sangat menyulitkan penyelenggara dan pihak-pihak yang terkait dengan pengelolaan dana negara. Pemilukada yang berkualitas adalah pemilukada yang memenuhi kriteria standar pengelolaan keuangan dan anggaran, yaitu efisien, ekonomis dan akuntabel. Banyak pihak menilai anggaran pemilukada sangat mahal dan boros, namun dalam perspektif penyelenggara, anggaran tersebut sangatlah minim, karena anggaran tersebut sebenarnya telah terkunci dan baku sesuai dengan lampiran Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 44 Tahun 2007 sebagaimana diubah dengan Permendagri Nomor 57 Tahun 2009, anggaran kemudian didistribusikan ke seluruh pihak terkait dan kepanitiaan *ad hoc* pemilukada, sehingga apabila satu mata akun (item) anggaran mengalami kebocoran, maka akan menghambat seluruh tahapan penyelenggaraan pemilukada dan berpotensi menggagalkan penyelenggaraan pemilukada. Nominal total anggaran memang sangatlah besar, namun setelah di-*breakdown* menjadi dana bawahan, nominalnya menjadi kecil, apalagi kalau anggaran tersebut diurai menjadi biaya variabel (*variable cost*) maka nilai nominalnya secara individual semakin kecil.

Persoalan terbesar dalam pemilukada adalah dukungan anggaran dari pemerintahan daerah, anggaran pemilukada berdasarkan Undang Undang Nomor 12 Tahun 2008 sebelum disetujuinya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang Nomor 1 Tahun 2014 dan UU No. 8 tahun 2015 bersumber dari dana hibah Anggaran Pendapatan Belanja Daerah, pemda yang kinerja pembangunannya baik, akan dengan mudah mengalokasikan dan memfasilitasi anggaran pemilukada kepada penyelenggara pemilu melalui Nota Perjanjian Hibah Daerah (NPHD), bahkan memfasilitasi gedung kantor KPU Kota/Kab dan gudang logistiknya karena KPU Kota/Kab sebagian besar belum memiliki gedung kantor dan gudang logistik yang representatif, namun pada umumnya kinerja pembangunan pemda sangat buruk sehingga melalaikan kewajiban pengalokasian dan fasilitasi dana hibah pemilukada, apalagi memberikan fasilitas gedung kantor maupun gudang logistik, fakta empirik ini yang sangat mempengaruhi kapasitas penyelenggara pemilu dalam menghasilkan kinerja teknis yang baik.

Keempat adalah permasalahan bagi kepentingan penyelenggara. Pilkada yang baik memerlukan perencanaan dan persiapan panjang. Kelima adalah pematangan pemilih karena pemilih butuh waktu agar mampu bersikap rasional dalam memberikan suara. Karena pemilih cenderung mengedepankan sentimen dalam memberikan suara, sehingga pilkada sulit menghasilkan kepala daerah berkualitas. Selain itu, jarak setahun antara pemilu legislatif dan pemilu presiden dengan pilkada serentak, membuat pemilih jenuh sehingga angka partisipasi bisa turun. Padahal bagi negara yang sedang membangun demokrasi, tingginya partisipasi pemilih diperlukan untuk menjaga legitimasi pemerintahan. Keenam adalah, kepentingan partai politik karena siklus pemilu selama ini telah menciptakan konflik internal partai politik berkelanjutan. Pencalonan pemilu legislatif dan pencalonan pemilu presiden menimbulkan perpecahan antarkader.

DIMENSI KEPENTINGAN (*INTEREST*)

Berbicara pemilihan kepala daerah langsung serentak tidak hanya berbicara pada kepentingan politik semata, akan tetapi lebih komprehensif harus memperhatikan kepentingan masyarakat, sosial, ekonomi dan hukum sebagai pondasi dari demokrasi di Indonesia yang mencerminkan kedaulatan

rakyat. Menurut pembukaan (*preamble*) Undang Undang Dasar 1945 pada alinea ke-4 (empat), negara Indonesia menganut sistem kedaulatan rakyat sekaligus kedaulatan hukum sebagaimana berbunyi: “*maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat*”. Kemudian pada pasal 1 ayat (2) Undang Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa “*kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar*”. Berdasarkan teks konstitusi tersebut, Indonesia mengenal dua konsep dasar kedaulatan.

Pertama adalah kedaulatan rakyat. Rakyat adalah pemegang kekuasaan dan puncak tertinggi dari kekuasaan, perwujudan kedaulatan rakyat yang paling paripurna adalah keikutsertaan atau partisipasi rakyat dalam penyelenggaraan pemilu dan atau pemilukada. Dalam konteks kebijakan publik, keikutsertaan rakyat dalam penyelenggaraan pemilu merupakan model kebijakan publik yang bersifat partisipatif, berdaya saing (unggul) dan model kebijakan publik yang paling ideal (Nugroho 2012), rakyat ditempatkan tidak hanya sebagai objek kebijakan namun juga sebagai subjek kebijakan publik yang menentukan secara langsung pemimpin di tengah-tengah mereka untuk pelaksanaan pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan. Mekanisme seperti ini disebut sebagai teori kontrak sosial yaitu rakyat sendiri secara otonom, bebas dan mandiri melakukan perjanjian atau kontrak sosial dengan pemimpinnya melalui pemilu dan pemilukada secara langsung. Inilah hakikat pertama dari demokrasi konstitusional yaitu terwujudnya kedaulatan rakyat dalam pemilu dan atau pemilukada.

Kedua adalah kedaulatan hukum. Kekuasaan ada ditangan hukum melalui produk-produk hukum yang dikeluarkan oleh lembaga yudikatif seperti Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Menurut Gaffar (2012) kekuasaan tertinggi setelah amandemen UUD 1945 tidak berada di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) tetapi berada di tangan konstitusi, konstitusi kita salah satunya menganut teori trias politiknya Montesque tentang pembagian kekuasaan (*divison of power*) yaitu membagi kekuasaan kepada eksekutif, legislatif dan yudikatif. Kekuasaan untuk membuat Undang-undang, melaksanakan Undang-undang dan kekuasaan untuk mengawasi pelanggaran terhadap Undang-undang. Dengan demikian kedaulatan melekat pada lembaga-lembaga tersebut di atas.

Dalam konteks penyelenggaraan pemilukada menurut kontruksi demokrasi konstitusional, setelah terpilihnya Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dan setelah Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten/Kota mengeluarkan kebijakan publik atas penetapan rekapitulasi perolehan suara dan penetapan calon kepala daerah terpilih, kebijakan publik tersebut diuji kembali kebenaran dan keabsahannya di lembaga yudikatif yang diberi kewenangan konstitusi untuk memutus sengketa Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU) yaitu Mahkamah Konstitusi. Putusan tersebut adalah putusan di tingkat pertama dan tingkat terakhir (*inrach*) yang merupakan perwujudan kedaulatan hukum. Inilah hakikat kedua dari demokrasi konstitusional, yaitu kedaulatan rakyat, juga selaras dengan kedaulatan hukum melalui putusan PHPU.

Praktik demokrasi konstitusional melalui penyelenggaraan pemilukada oleh KPU Kabupaten/Kota dan penyelesaian sengketa di mahkamah melalui dua tahap kedaulatan yaitu kedaulatan rakyat dan kedaulatan hukum, menurut Gaffar (2012) titik temu keduanya merupakan pemaknaan baru terhadap konsep demokrasi konstitusional di Indonesia. Dengan kata lain, demokrasi konstitusional telah menemukan jati diri dan otentisitasnya dalam tataran praktik penyelenggaraan pemilukada dan penyelesaian sengketa pemilu. Karena memenuhi dua unsur kedaulatan sebagaimana termaktub dalam konstitusi kita.

Namun di tengah menguatnya sistem demokrasi konstitusional melalui praktik pemilukada langsung dan dilakukan secara serentak, baru-baru ini muncul ketentuan untuk mengembalikan pemilukada kepada DPRD, karena pemilukada langsung sebagaimana dibenarkan oleh Syarwi (2012) dan Mariana (2008), telah membawa banyak *kemudharatan* dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, menimbulkan inefektifitas pemerintahan daerah, pemborosan anggaran konflik sosial yang disebabkan fanatisme berlebihan, menimbulkan budaya *money politic* dan politik transaksional di masyarakat, terjadinya kejenuhan politik karena seringnya pemilu, tumbuh suburnya korupsi di

pemerintahan daerah yang pada akhirnya mengakibatkan pembangunan daerah yang terbelakang, terutama pada penyediaan infrastruktur, sektor pelayanan publik, pengentasan kemiskinan, penciptaan ekonomi daerah yang mapan melalui peningkatan daya beli masyarakat, perluasan produksi, penciptaan komoditi unggulan daerah, pengendalian harga bahan pokok dan inflasi daerah serta menghambat proses industrialisasi daerah.

Meskipun demikian, fakta tersebut telah *diveeto* oleh Presiden melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang Nomor 1 tahun 2015, perihal yang sama, dan telah mengembalikan pemilukada kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan, bahkan menurut UU No.8 tahun 2015 dilakukan secara serentak. Pilihan ini, dalam banyak aspek kepentingan telah menampakkan suatu praktik demokrasi yang tepat serta secara legal formal, konstitusional. Karena dari aspek hukum dan ketatanegaraan dibenarkan sebagaimana telah dijelaskan.

DIMENSI INSTITUTIONAL

Meskipun keputusan telah dibulatkan untuk melakukan Pemilukada secara langsung dan serentak, namun pada kenyataan bahwa langkah ini juga membawa beberapa kompleksitas tersendiri dalam pelaksanaannya bagi institusi pelaksana. Kompleksitas tersebut terjadi dapat dilihat dari beberapa aspek: **pertama**, aspek anggaran: (1) Penyelenggara pemilukada saat ini lebih berhati-hati dan cenderung ragu-ragu dalam melaksanakan anggaran karena adanya audit pendahuluan dari BPK atas rekomendasi DPR. (2) Pengambilalihan pelaksanaan kampanye oleh KPU sesuai UU 8 tahun 2015 membuat anggaran tidak efisien, karena KPU harus menyediakan Alat Peraga Kampanye (APK) bagi pasangan calon kepala daerah, sehingga anggaran dana hibah pemilukada malah semakin bertambah.

Kedua, aspek teknis: (1) meskipun inakurasi DPT telah ditoleransi oleh Mahkamah Konstitusi, persoalan inakurasi DPT sampai saat ini akan terus muncul selama pengelolaan DPT tidak dilaksanakan secara satu atap tidak melibatkan koordinasi dengan Depdagri, Disdukcapil dan Instansi lain dan dokumen pemilih masih variatif bisa menggunakan kartu keluarga, KTP ataupun kartu pemilih. (2) Persoalan inakurasi perhitungan suara dan dugaan praktik pengelembungan suara (*election rigging*) pun akan terus terjadi selama proses perhitungan suara masih dilakukan secara manual dan berjenjang dari PPS, PPK sampai dengan KPU Kab/Kota dan KPU Provinsi.

Ketiga, aspek hukum. (1) Persoalan dualisme kepengurusan partai Golkar dan PPP yang pada akhirnya kedua kepengurusan diakomodasi oleh KPU melalui PKPU Nomor 12 Tahun 2015 akan memancing terjadinya gugatan di akhir tahapan pemilukada. (2) Persoalan perpanjangan masa pendaftaran pasangan calon karena terjadinya calon tunggal dinilai tidak legal dan tidak konstitusional karena tidak berdasar pada Peraturan KPU dan UU 8/2015 (pemilukada), meskipun hasil dari rekomendasi Bawaslu, Bawaslu tidak memiliki kewenangan untuk mengubah PKPU maupun UU 8/2015.

Keempat, aspek politik. (1) KPU telah beberapa kali bertindak di luar kewenangannya sebagai penyelenggara pemilu, seperti kewenangan akan mengishlahkan partai yang mengalami dualisme kepengurusan, atau memperpanjang masa pendaftaran calon demi mendesain supaya tidak terjadi calon tunggal, hal ini disebabkan karena terjadinya kekosongan regulasi yang mengatur dua hal tersebut di atas. (2) Pemilukada serentak 2015 adalah pemilukada yang sudah didesain secara politik sebagai proyek percontohan (*pilot project*) dan sebagai bahan evaluasi politik dalam merevisi UU 8/2015 karena arus politik sebelum pelaksanaan pemilukada mengarah pada penundaan sampai dengan selesainya persoalan dualisme Golkar dan PPP.

(3) Pemilukada serentak tidak memberikan ruang bagi pasangan calon dari unsur independen untuk lolos dalam tahapan pencalonan mengingat jumlah dukungan yang terlalu besar mencapai 6-10% dari populasi penduduk. (4) Munculnya fenomena calon tunggal harus dibaca oleh para evaluator kebijakan pertama, sebagai bentuk perlawanan elit lokal terhadap hegemoni petahana yang memiliki peluang lebih besar dalam kontestasi politik karena didukung oleh sumber daya yang memadai, kedua, sebagai bentuk kejenuhan politik para elit lokal beserta konstituennya atas proses

politik; ketiga, masih tingginya mahar politik dalam proses pencalonan; keempat, masih jauhnya kultur politik yang sehat dan positif, proses pencalonan pemilukada seharusnya proses yang banyak diwarnai dengan upaya meningkatkan kualitas dan integritas pasangan calon, dan kelima isu uji publik calon kepala daerah terdominasi oleh isu-isu politik praktis dan pragmatis seperti dualisme kepemimpinan dan fenomena calon tunggal.

Kelima, aspek administrasi negara, yaitu terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang efektif. Pemilukada serentak, melahirkan juga fenomena adanya Pejabat Pelaksana Tugas (Plt) dan atau pejabat sementara (Ps) kepala daerah. Hal ini harus diperhatikan dengan serius oleh pemerintah agar tidak mengganggu efektivitas pelaksanaan pemerintahan daerah, bagi daerah yang tidak memiliki kepala daerah definitif. Berbagai kompleksitas tersebut harus diantisipasi dan dicari jalan keluar yang tepat dan bijaksana agar pemilukada serentak tidak melahirkan banyaknya kemudharatan di daerah tetapi harusnya mendatangkan kemaslahatan bagi seluruh rakyat daerah.

Selain itu implikasi dan problematika pemilukada serentak terhadap aspek institutional adalah terjadinya kekosongan kepala daerah definitif. Pilkada serentak pada tahap pertama, kedua maupun ketiga berdasarkan UU No. 8 tahun 2015, terbukti melahirkan problematika tersendiri dari praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah, antara lain yang penting adalah terjadinya kekosongan kepala daerah definitif.

Dalam kondisi yang demikian, tentunya bagi pemerintah daerah yang tidak memiliki kepala daerah yang definitif (Gubernur/Walikota/Bupati), dipilih secara langsung oleh rakyatnya, akan memiliki legitimasi yang lemah, khususnya dalam aspek politik. Hal itu karena kepala daerah yang diangkat oleh Pemerintah (Kewenangan Presiden dan Kemendagri) untuk menjadi Pelaksana tugas (Plt) dan atau Pejabat Sementara (Ps), tidak memiliki basis politik yang kuat di mata masyarakat karena tidak dipilih langsung oleh masyarakat. Sehingga mungkin sekali bahwa rakyat bisa tidak mendukung upaya pelaksanaan pembangunan daerah oleh kepala daerah (Plt), atau yang paling jelek adalah rakyat tidak merasa memiliki kepala daerah tersebut. Oleh karena itu, jika melihat pertanyaan bahwa siapa yang berhak mengangkat Plt dan atau Ps jika terjadi kekosongan kepala daerah adalah pemerintah, yakni untuk Plt Gubernur, diusulkan oleh Kemendagri kepada Presiden dan diangkat dan lantik oleh Presiden. Usulan tersebut tentunya berkomunikasi dengan DPRD Provinsi. Sedangkan untuk Plt dan atau Ps Walikota/Bupati diusulkan oleh Gubernur kepada Kemendagri dengan persetujuan DPRD Kota/Kabupaten dan dilantik oleh Gubernur sebagai perwakilan Pemerintah Pusat.

Meskipun diangkat oleh Pemerintah dan sah, di sisi lain, kewenangan pelaksanaan tugas (Plt) kepala daerah amat sangat terbatas, jadi secara keseluruhan dapat mengganggu kinerja pemerintah daerah pada umumnya dan tentunya seluruh rakyat setempat akan banyak dirugikan. Seorang Plt ataupun Ps secara administratif pemerintahan, tidak boleh mengeluarkan kebijakan terkait APBD, Ia hanya sekedar melanjutkan administrasi daerah yang sudah berlangsung sebelumnya. Ringkasnya bahwa seorang Plt atau Ps tidak memiliki kewenangan untuk membuat kebijakan-kebijakan strategis bagi upaya pembangunan di daerahnya, ia hanya memiliki kewenangan untuk sekedar melanjutkan administrasi daerah yang sudah berlangsung sebelumnya.

Sesungguhnya, berkenaan dengan Plt atau Ps Kepala Daerah, ada dua produk hukum yang dapat dijadikan dasar untuk melihat kewenangannya, yakni pertama, sesuai UU no. 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan kedua, PP No.6 tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Pada kedua peraturan per-UU-an ini, jelas diatur bahwa kewenangan Plt adalah sangat terbatas. Secara normatif tugas dan kewenangan kepala daerah dan wakil kepala daerah definitif diatur secara jelas berdasarkan UU No. 23 tahun 2014, yakni bahwa tugas kepala daerah menurut Pasal 65 ayat (1) adalah:

“a. memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD; b. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat; c. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD,

serta menyusun dan menetapkan RKPD; d. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama; e. mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; f. mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan, g. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Selanjutnya pada Pasal 65 ayat (2) menyatakan bahwa kewenangan Kepala Daerah adalah:

“a. mengajukan rancangan Perda; b. menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD; c. menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah; d. mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat diperlukan oleh Daerah dan/atau masyarakat; e. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Adapun pasal 66 Ayat (1) UU No. 23 tahun 2014 menyatakan bahwa tugas Wakil Kepala Daerah adalah sebagai berikut:

“a. membantu kepala daerah dalam: (1) memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah; (2) mengoordinasikan kegiatan Perangkat Daerah dan menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan; (3). memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah provinsi bagi wakil gubernur; dan (4). memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah kabupaten/kota, kelurahan, dan/atau Desa bagi wakil bupati/wali kota; b. memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam pelaksanaan Pemerintahan Daerah; c. melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah menjalani masa tabanan atau berhalangan sementara; dan d. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Demikian tugas dan kewenangan seorang Kepala Daerah dan Wakil Kepala daerah yang definitif. Sementara untuk tugas Plt atau pejabat sementara (Ps) seorang kepala daerah, idealnya sama dengan yang diatur pada UU No. 23 tahun 2014 tersebut jika dilihat kedudukannya sebagai “kepala dan wakil kepala daerah yang sah diangkat oleh pemerintah”, namun berbeda dalam hal kewenangannya, sebagaimana diatur dalam Peraturan pemerintah No. 49 tahun 2008 pasal 132A yang berbunyi:

Ayat (1) : Penjabat kepala daerah atau pelaksana tugas kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 130 ayat (1) dan ayat (3), serta Pasal 131 ayat (4), atau yang diangkat untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah karena mengundurkan diri untuk mencalonkan/dicalonkan menjadi calon kepala daerah/wakil kepala daerah, serta kepala daerah yang diangkat dari wakil kepala daerah yang menggantikan kepala daerah yang mengundurkan diri untuk mencalonkan/dicalonkan sebagai calon kepala daerah/wakil kepala daerah dilarang : a. melakukan mutasi pegawai; b. membatalkan perijinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya dan/atau mengeluarkan perijinan yang bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya; c. membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan pejabat sebelumnya; dan d. Membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan pejabat sebelumnya”

Ayat (2): Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dikecualikan setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri.

Jadi berdasarkan peraturan tersebut kewenangan seorang pelaksana tugas kepala daerah atau pejabat sementara kepala daerah sangat terbatas terutama pelarangan untuk empat (4) hal, yakni: sebagaimana tercantum dalam pasal 132A ayat (1). Oleh karena itu, kedepan dalam konteks pelaksanaan pemilukada serentak ini, hal ini harus dicari solusi yang tepat agar penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pelaksanaan pembangunan daerah dapat berjalan sebagaimana mestinya untuk pelayanan dan kesejahteraan masyarakat daerah.

Sebetulnya, ada hal penting lainnya yang perlu dicermati dari pemilukada serentak jika terjadi kekosongan kepala daerah definitif atau adanya Plt atau Ps kepala daerah, yakni bahwa seorang Plt dan atau Ps kepala daerah apakah dapat melaksanakan program strategis nasional?. Hal ini perlu diperhatikan karena bagi seorang kepala daerah definitif bila mempertimbangkan UU No.23 tahun 2014 pasal 67 poin (f) menyatakan bahwa kepala dan wakil kepala daerah berkewajiban untuk melaksanakan program strategis nasional. Apabila tidak melaksanakan hal tersebut, maka pada pasal 68 ayat (1) dan (2) menyatakan bahwa:

“(1) Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang tidak melaksanakan program strategis nasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 huruf f dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis oleh Menteri untuk gubernur dan/atau wakil gubernur serta oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota. (2) Dalam hal teguran tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) telah disampaikan 2 (dua) kali berturut-turut dan tetap tidak dilaksanakan, kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan sementara selama 3 (tiga) bulan.

Itu berarti bahwa jika terjadi kekosongan kepala daerah dan wakil kepala daerah definitif maka jika Plt dan atau Ps yang diangkat pemerintah tidak melaksanakan program strategis nasional, maka ia akan terkena sanksi. Pernyataan ini secara implisit menyatakan bahwa jika adanya Plt dan atau Ps Kepala daerah, maka yang bersangkutan hendaknya melaksanakan kewajibannya untuk melaksanakan program strategis nasional.

Seorang Plt atau Ps kepala daerah dapat “melanggar” ketentuan peraturan tersebut, apabila ada peraturan lain, khususnya dari Menteri Dalam Negeri yang dikeluarkan untuk mengatasi persoalan tersebut, sebagaimana diatur dalam ayat (2) Pasal 132A PP No.49 tahun 2008. Oleh karena itu, dalam mengatasi kekosongan kepala daerah definitif dalam pelaksanaan pemerintahan daerah yang efektif dan kuat, maka ke depan harus segera mungkin dibuat peraturan dari pemerintah dalam hal ini, Peraturan dari Kementerian Dalam Negeri, untuk memperkuat pelaksanaan tugas dari Plt atau Ps Kepala daerah yang ada pada masa transisi pemilukada serentak menuju tahun 2027, dimana pelaksanaan pemilukada serentak benar-benar dilaksanakan semua pemerintah daerah dan tanpa ada pemerintah daerah yang memiliki Plt atau Ps kepala daerah. Hal itu tentu saja untuk menjamin dari aspek hukum bagi Plt dan Ps kepala daerah dalam pelaksanaan pemerintahan daerah yang efektif dan akuntabel.

Sebagai pelaksana tugas kepala daerah, tentu saja diharapkan dapat melaksanakan tugas dan kewenangan serta kewajiban sebagaimana kepala daerah definitif hasil pemilihan langsung dari rakyat, jika tidak demikian maka kelangsungan pemerintahan daerah dan secara umum kelangsungan pembangunan program nasional strategis akan terhambat juga. Pada masa transisi seperti ini, solusi yang dapat diberikan, agar Plt kepala daerah dapat melaksanakan kebijakan strategis di pemerintah daerah, maka harus dibuat payung hukum yang baru untuk memperkuat kewenangan dari Plt Kepala daerah, sehingga dalam pengesahan APBD pun dapat dilaksanakan oleh Plt kepala daerah, misalnya.

Selanjutnya, semua pihak, DPRD dan masyarakat daerah harus melakukan pengawasan yang ketat agar tidak terjadi pelanggaran atau penyelewengan kewenangan yang dimiliki. Apabila Plt kepala daerah telah diberikan kewenangan yang kuat sebagaimana kepala daerah definitif, maka larangan-larangan sebagaimana diatur dalam UU No. 23 tahun 2014 pasal 76 berlaku juga untuk Plt kepala daerah, yakni:

- a. membuat keputusan yang secara khusus memberikan keuntungan pribadi, keluarga, kroni, golongan tertentu, atau kelompok politiknya yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. membuat kebijakan yang merugikan kepentingan umum dan meresahkan sekelompok masyarakat atau mendiskriminasi warga negara dan/atau golongan masyarakat lain yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

- c. menjadi pengurus suatu perusahaan, baik milik swasta maupun milik negara/daerah atau pengurus yayasan bidang apa pun;
- d. menyalahgunakan wewenang yang menguntungkan diri sendiri dan/atau merugikan Daerah yang dipimpin;
- e. melakukan korupsi, kolusi, dan nepotisme serta menerima uang, barang, dan/atau jasa dari pihak lain yang mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukan;
- f. menjadi advokat atau kuasa hukum dalam suatu perkara di pengadilan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (1) huruf e.
- g. menyalahgunakan wewenang dan melanggar sumpah/janji jabatannya;
- h. merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya sebagaimana ditetapkan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan;
- i. melakukan perjalanan ke luar negeri tanpa izin dari Menteri;
- j. meninggalkan tugas dan wilayah kerja lebih dari 7 (tujuh) Hari berturut-turut atau tidak berturut-turut dalam waktu 1 (satu) bulan tanpa izin Menteri untuk gubernur dan wakil gubernur serta tanpa izin gubernur untuk bupati dan wakil bupati atau wali kota dan wakil wali kota.

Jika yang bersangkutan melakukan pelanggaran terhadap larangan-larangan ini, maka sanksi yang diberikan kepada Plt dan atau Ps Kepala daerah adalah diberhentikan dari Plt kepala daerah. Terkait dengan tugas, kewenangan dan kewajiban sebagai Plt kepala daerah yang boleh dikatakan hampir sama dengan kepala daerah definitif, maka perlu dibuat kualifikasi Plt kepala daerah yang jelas dan tepat. Oleh karena itu, syarat sebagai calon kepala daerah atau wakil kepala daerah berdasarkan ketentuan PP No. 6 tahun 2005, hendaknya dapat dipertimbangkan sebagai syarat kualifikasi dari Plt kepala daerah dengan beberapa modifikasi tertentu.

Peningkatan kapasitas penyelenggara akan mempengaruhi pertambahan kualitas kinerja teknis, kemampuan melaksanakan pendidikan politik dan kemampuan menyusun regulasi pemilukada yang andal (*realible*) serta penggunaan teknologi informasi. Bertambahnya kualitas kinerja teknis pada berbagai kelompok kerja, akan membentuk struktur penyelenggaraan yang kuat dan cukup resisten terhadap berbagai tekanan politik dari lingkungan. Praktik *good governance* dalam kinerja penyelenggara juga dapat membentengi dari praktik *money politic* yang dilancarkan oleh bakal calon, partai politik maupun elit lokal. Pendidikan politik pada sisi yang lain dapat menambah kesadaran politik masyarakat dan mengurangi praktik *money politic* tersebut serta meningkatkan tingkat partisipasi pemilih dalam pemilukada. Sementara regulasi yang kuat dapat menjaga integritas penyelenggara serta mengurangi dikabulkannya gugatan sengketa pemilukada baik dalam ruang lingkup pidana, etika, maupun administrasi di kepolisian, Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) maupun Mahkamah Konstitusi (MK).

DIMENSI INDIVIDUAL

Berbicara aspek individual maka kita akan mengangkat dua komponen yaitu elit politik dan kualitas kepala daerah yang dihasilkan. Kelemahan pada aspek hukum seringkali dimanfaatkan oleh elit lokal yang terdiri dari para fungsionaris partai politik, *incumbent* dan tokoh politik lokal lainnya untuk menggiring ke arah persoalan politik, elit lokal inilah yang berperan dalam pengerahan massa, aksi unjuk rasa untuk mendukung kepentingan politiknya dengan cara melakukan tekanan politik kepada KPU Kota/Kab. secara kelembagaan maupun secara personal. Gejolak politik yang terjadi selalu dikhawatirkan berpotensi mengundang konflik sosial berupa anarkisme dan konflik sosial antar kelompok massa pendukung, sehingga tekanan politik ini terkadang berhasil mempengaruhi kebijakan publik KPU Kota/Kab, kepolisian dan KPU Kota/kab akan lebih memilih menerima tekanan politik dari elit lokal dari pada mempertahankan kebijakan publik yang akan mengganggu stabilitas politik daerah. Namun bagi penyelenggara yang memiliki kepekaan hukum, mereka meluangkan fokus di awal tahapan pemilukada untuk melakukan *legal drafting* dan menggiring tekanan politik yang terjadi pada saat tahapan untuk disalurkan dan dijinakkan melalui pendekatan hukum pengadilan, dewan kehormatan maupun mahkamah, sehingga mereka tetap dalam posisi profesional dan independen sesuai kaidah dan prinsip pada Undang Undang Penyelenggara Pemilu

Nomor 22 Tahun 2007 sebagaimana diubah dengan Undang Undang Nomor 10 Tahun 2011 dan UU no. 8 tahun 2015.

Dari aspek kualifikasi dan kualitas kepala daerah, sistem politik yang ada saat ini tidak memberikan tanggung jawab dan kewajiban kepada penyelenggara pemilu untuk menghasilkan kualifikasi kepala daerah yang profesional, kompeten dan berintegritas. Sistem politik yang kita anut justru memberikan ruang kepada elit lokal untuk masuk kepada struktur kekuasaan daerah tanpa pengujian kualifikasi terlebih dahulu. Komisi Pemilihan Umum tidak memiliki kewenangan untuk melakukan uji publik calon kepala daerah, uji publik yang meliputi pengujian atas kualifikasi dan integritas calon kepala daerah sebagaimana tertuang dalam pasal 1 (satu) sebelum PERPPU No 1 Tahun 2014 disahkan DPR. Partai politik merupakan pihak yang harus bertanggung jawab atas suksesi dan kaderisasi di internal partai sekaligus bertanggung jawab atas kualifikasi calon kepala daerah yang diusung partai politik dan atau gabungan partai politik. Partai politik cenderung melihat potensi kekayaan bakal calon kepala daerah yang nantinya akan digunakan untuk melakukan berbagai cara mempengaruhi kecenderungan pilihan masyarakat, juga digunakan untuk akomodasi, koordinasi, konsolidasi pemenangan dan yang ironi digunakan untuk praktik *money politic* terhadap masyarakat

Masyarakat yang tingkat kesadaran politiknya relatif rendah tidak akan memperhatikan aspek kualifikasi calon kepala daerah sebagai pertimbangan dalam memilih, yang terpenting bagi mereka adalah bagaimana merasakan kebaikan calon kepala daerah yang akan dipilih, sehingga terjadilah politik transaksional. Calon kepala daerah melalui tim pemenangan yang melakukan banyak praktik *money politic* berpotensi besar memenangkan pemilukada. Lemahnya kesadaran politik masyarakat merupakan tanggung jawab bersama para pihak di daerah untuk melakukan pendidikan politik kepada masyarakat, penyelenggara pemilukada menjadi bagian terpenting dalam sosialisasi dan pendidikan politik memilih, meskipun tanggung jawab utama dari penyelenggara adalah menyeleggarakan secara teknis pemilukada sesuai tahapan yang telah disusun.

Dengan demikian pemilukada serentak yang berkualitas dalam pandangan penyelenggara pemilu adalah pemilukada yang efisien dan akuntabel dari aspek anggaran, efektif dari aspek manajemen teknis, *legitimate* dari aspek hukum, dan menciptakan stabilitas dari aspek politik. Namun dari aspek kualifikasi kepala daerah, hasil pemilukada tidak bisa menjamin menghasilkan kepala daerah yang profesional, kompeten dan berintegritas. Sehingga tidak bisa menjamin pula terciptanya efektifitas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah serta praktik korupsi yang menggurita di daerah sebagai efek domino dari praktik *money politic* yang terjadi saat penyelenggaraan pemilukada.

KESIMPULAN

Pelaksanaan pemilihan kepala daerah serentak jelas berimplikasi terhadap perkembangan demokrasi di Indonesia. Implikasi tersebut dapat dilihat dari dinamika yang terjadi pada tatanan kebijakan yang telah ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota sebagai dasar hukum pelaksanaan Pemilukada secara langsung dan serentak di Indonesia. Implikasi pemilihan kepala daerah langsung serentak penulis melihat sebagai sebuah kebijakan yang dikeluarkan pemerintah dalam perkembangan demokrasi di Indonesia. Sehingga pendekatan yang digunakan untuk menjelaskan permasalahan adalah pendekatan dinamika kebijakan oleh Dudley dan Richardson (2000) dikenal sebagai Teori 'Four Is' dengan empat dimensi yaitu *Idea* (Gagasan) harus dikembalikan kepada konsep kedaulatan rakyat yang diatur dalam UUD 1945, *Interest* (Kepentingan) harus lebih komprehensif sehingga meminimalisir kegagalan, *Institution* (Institusi) harus siap secara teknis, substansi, dan dampak dari pilkada serentak, dan dimensi terakhir adalah *Individual* (Individu) tidak hanya aspek elit politik tetapi harus menghasilkan kepala daerah yang berkualitas. Oleh karena itu, harapan besar bagi pelaksanaan pemilukada serentak adalah sebagai media politik yang memiliki posisi strategis sebagai pintu gerbang pembangunan di daerah yang berhasil dan bermanfaat bagi masyarakat. Ekses-ekses negatif harus disikapi dengan cermat, kritis dan arif, sehingga dapat menemukan solusi yang terbaik untuk membangun suatu

sistem penyelenggaraan Pemilukada Serentak yang efektif dan akuntabel bagi terbangunnya suatu pemerintahan daerah yang akuntabel dan amanah bagi seluruh warga masyarakat daerah.

RUJUKAN

- Dudley, G. & Richardson, J. 2000. *Why Does Policy Change? Lessons from British transport policy 1945-99*. London: Routledge.
- Gaffar, M. J. 2012. *Demokrasi Lokal Evaluasi Pemilukada di Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Mariana, D. 2008. *Dinamika Demokrasi dan Perpolitikan Lokal di Indonesia*. Bandung: Asosiasi Ilmu Politik Indonesia.
- Nugroho, R. 2012. *Public Policy, Dinamika Kebijakan, Analisis Kebijakan dan Manajemen Kebijakan*. Jakarta: Gramedia.
- Syarwi, P. 2012. *Titik Balik Demokrasi Petunjuk bagi Para Pejuang Demokrasi*. Jakarta: Pustaka Inteligencia.

Yusri Munaf, PhD.
Profesor,
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik,
Universitas Islam Riau,
Pekanbaru, Riau,
Indonesia
Email: yusri.munaf@yahoo.co.id