

# **DE-SENTRALISASI ATAU RE-SENTRALISASI: KAJIAN UU No 32/2004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH**

## **Kasus Provinsi Riau, INDONESIA**

**Hasrul Sani Siregar, S.IP, MA**

Dosen Luar Biasa Fakultas Hukum, Universitas Riau, Pekanbaru

E-mail: hasrulsani@hotmail.com

Pemerintah dan DPR telah menyetujui revisi UU No 22/1999 tentang Otonomi Daerah pada tanggal 15 Oktober 2004 menjadi UU No 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah. Adanya upaya merevisi UU tersebut dilatarbelakangi oleh konsekuensi dari Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung. Konsekuensi ke bawahnya, Gubernur dan Bupati/Walikota harus dipilih pula secara langsung. Peraturan Pemerintah (PP) No 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah telah dikeluarkan pada tanggal 11 Februari 2005. Dengan telah dikeluarkannya Peraturan Pemerintah (PP) tentang Pilkada tersebut, maka diperkirakan pada bulan Juni 2005 sudah dapat dilaksanakan Pemilihan Kepala Daerah secara langsung.

Salah satu dimensi penting demokratisasi politik adalah institusionalisasi politik dan diferensiasi fungsi. Pemilu adalah aspek penting dalam kehidupan yang demokratis. Karena fungsinya menjangkau aspirasi rakyat semurni mungkin, serta membuka peluang rakyat memilih pemimpin yang akuntabel, maka institusi penyelenggara pemilu haruslah steril dari berbagai kemungkinan pengaruh atau tekanan, termasuk (dan utamanya) dari pihak eksekutif (Presiden). Inilah filosofi dasar mengapa Election Committee di seluruh dunia harus bersifat independen. Election Committee menjadi sarana rakyat mengorganisasi 'pesta' demokrasi, agar kekuasaan benar-benar of, by, and for the people. Dari, oleh, dan untuk rakyat. Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai wujud Election Committee di Indonesia bekerja di atas prinsip yang sama. Bila dikaitkan dengan fungsi pemilu, yakni sarana menempatkan wakil rakyat ke dalam jabatan publik, maka tugas KPU adalah mengurus seluruh aktivitas pemilu. Seluruh jabatan publik yang membutuhkan legitimasi politik, harus diisi melalui pemilu. Konsekuensinya, tugas KPU menyelenggarakan pemilu di setiap tingkatan pemerintahan (Prof. DR. Riswanda Himawan, 16 Maret 2005).



Dengan diberlakukannya UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, diharapkan tegaknya kedaulatan rakyat melalui pemilihan para pemimpin secara langsung dapat tercapai. Pada bulan Juni 2005, perpolitikan Indonesia akan memasuki babak baru dengan mulai diberlakukannya UU tersebut. Salah satu bagian terpenting di dalam UU No 32 Tahun 2004 itu adalah mengatur tentang pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) secara langsung. Sebagian isi UU yang baru ini (Pasal 56 s/d Pasal 119) berisi prosedur dan mekanisme pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung oleh rakyat. Baik Pasal 22E UUD 1945 maupun UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD sama sekali tidak dijadikan sebagai rujukan (konsideran).

Yang digunakan sebagai rujukan utama adalah Pasal 18, 18A dan 18B UUD 1945 mengenai Pemerintahan Daerah. Dengan diberlakukannya UU No 32 Tahun 2004 tersebut, rakyat akan secara langsung mempertimbangkan, menentukan, dan memberi mandat kepada para pemimpin, sehingga legitimasi pemimpin menjadi kuat. Di banyak negara yang menganut sistem politik demokrasi, penyelenggaraan pemilu secara jujur dan adil menjadi salah satu tolok ukur kualitas demokrasi. Karenanya, independensi lembaga penyelenggara pemilu di daerah, yaitu Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) menjadi sangat penting.

Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) didasarkan atas kerangka Pasal 18, 18A dan 18B, bukan dalam kerangka Pasal 22E, karena Rancangan Undang-undang yang dibahas sebelumnya berisi tentang Pemerintahan Daerah. Karena menyangkut Pemerintahan Daerah, maka yang dijadikan rujukan adalah pasal yang mengatakan Kepala Daerah dipilih secara demokratik. Karena itu dalam UU No. 32 Tahun 2004 ini, pemilihan Kepala Daerah tidak dikategorikan sebagai pemilihan umum. Daripada membentuk lembaga penyelenggara baru, maka demi efisiensi, Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) yang sudah dibentuk berdasarkan UU No 12 Tahun 2003 diberi kewenangan khusus untuk menyelenggarakan Pemilihan Kepala Daerah.

Menurut Pasal 22E UUD 1945, pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan anggota DPRD. Pemilihan Umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Pemilihan kepala daerah tidak dimasukkan kedalam Pasal 22E karena pemilihan kepala daerah sudah diatur lebih dahulu dalam Pasal 18 ayat (4) yang berbunyi: *Kepala Daerah*



*dipilih secara demokratik.* Pasal 18 merupakan hasil perubahan kedua UUD 1945 yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 2000, sedangkan Pasal 22E merupakan hasil perubahan ketiga UUD 1945 yang disahkan pada tanggal 9 November 2001. Drs. Syamsudin Haris, MSi menegaskan kembali ada 5 urgensi dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung (pilkada) nantinya.

Pertama, Pilkada mampu memutus mata rantai oligarkhi partai. Menurut Haris, selama orde baru, partai menjadi kekuatan oligarkhi yang menyumbat proses demokratisasi di Indonesia. Karenanya lewat Pilkada, kekuatan oligarkhi partai ini bisa di putus oleh kekuatan rakyat. Kedua, Pilkada mampu meningkatkan kualitas akuntabilitas elit. “Saya yakin, ajang pilkada langsung ini dapat meningkatkan akuntabilitas para pemimpin kita, sebab pemimpin berhadapan langsung dengan rakyat pemilihnya. Urgensi ketiga, Pilkada dapat meningkatkan stabilitas dan efektifitas pemimpin lokal. Keempat, Pilkada menjadi ajang seleksi dan kaderisasi kepemimpinan politik. ”Karena konstituen dapat memilih langsung figur pemimpin pilihannya, hal ini menjadi sebuah proses kaderisasi dan seleksi demokrasi yang baik. Urgensi kelima adalah pilkada meningkatkan kualitas partisipasi rakyat.

Pada saat perubahan kedua dilakukan, belum ada kejelasan tentang pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung sehingga rumusan yang digunakan untuk pemilihan kepala daerah masih bersifat umum, yaitu dipilih secara demokratik. Pada saat perubahan ketiga dilakukan, semua fraksi di MPR sepakat membiarkan ketentuan Pasal 18 ayat (4) hasil perubahan kedua tersebut dijabarkan dengan undang-undang. UUD juga sudah menetapkan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang berwenang menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan umum (Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden), namun dalam Pilkada, sengketa diselesaikan oleh Mahkamah Agung.

Kewenangan yang diberikan kepada KPUD tidak saja merencanakan, melaksanakan dan mengendalikan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah tetapi juga diberi kewenangan menyusun semua tata cara yang berkaitan dengan tahap persiapan dan pelaksanaan dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah (PP) No 6 Tahun 2005. Akan tetapi pemberian kewenangan khusus kepada KPUD sama sekali tidak dikaitkan dengan KPU yang menjadi induk KPUD tersebut. Dalam UU No. 32 Tahun 2004 ini sama sekali tidak ada peran yang



diberikan kepada KPU untuk penyelenggaraan pemilihan kepala daerah tersebut. Antara KPU dan KPUD tidak ada hubungan yang hierarkis dalam tugasnya masing-masing, KPU hanya sebagai monitoring terhadap pelaksanaan Pilkada.

Dalam Bab V PP No. 6 Tahun 2005 tentang Pilkada tersebut dalam Pendaftaran dan Penetapan Pasangan Calon khususnya Bagian Pertama yaitu Peserta Pemilihan *pasal 37* ayat (1) menyebutkan bahwa Partai Politik atau Gabungan Partai Politik hanya dapat mengusulkan 1 pasangan calon. Namun demikian, calon perseorangan atau independen dapat diberi kesempatan untuk ikut dalam pemilihan kepala daerah secara langsung. Ayat (3) dalam PP tersebut menyebutkan bahwa Partai Politik atau Gabungan Partai Politik sebelum menetapkan pasangan calon wajib membuka kesempatan yang seluas-luasnya bagi bakal calon perseorangan yang memenuhi syarat untuk dilakukan penyaringan sebagai bakal calon. Artinya PP tersebut memberi kesempatan bagi perseorangan atau independen dengan kriteria yang sudah ditentukan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik.

Namun dalam keputusan Mahkamah Konstitusi pada tanggal 31 Mei 2005 yang lalu menolak gugatan anggota Dewan Perwakilan Daerah dari DKI Jakarta, Biem Triani Benyamin. Putusan Mahkamah Konstitusi itu dibacakan secara bergantian oleh Ketua Sidang Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi Laica Marzuki dan tujuh anggota Mahkamah Konstitusi lainnya, Selasa (31/5). Mahkamah Konstitusi memutuskan untuk tidak menerima uji materi beberapa pasal dalam UU No 32/2004. Dalam pertimbangannya, Mahkamah Konstitusi menyatakan pemohon tidak dapat membuktikan kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan pengujian Pasal 24 Ayat (5) serta pasal-pasal yang berkaitan. Di samping itu, tidak terdapat hubungan kausal yang rasional antara UU Pemerintahan Daerah dan kerugian hak konstitusional pemohon.

Namun menurut pendapatnya, Drs. Sjamsuddin Haris Msi, bahwa calon independen/perseorangan dalam pilkada langsung bersifat mutlak. Kenapa bersifat mutlak, karena hal tersebut berkaitan dengan kekecewaan publik terhadap tingkah lalu elit politik lokal hasil pemilu tahun 1999. Kekecewaan tersebut meluas atas korupsi, politik uang, penyalahgunaan kekuasaan, ungkap Sjamsuddin Haris (*Kompas*, 6 September 2004). Sebaliknya, jika diabaikannya kualitas calon oleh pemilih akan berdampak secara negatif yang ditandai oleh nuansa kekerabatan, apalagi jika partai politik yang semestinya bertugas



menyaring calon alpa menilai kualitas calon. Demokrasi akan gagal, jika partai politik gagal menapis kualitas calon yang dibutuhkan dalam kehidupan politik.

Oleh Prof. DR. Hotman M Siahaan, Guru Besar Universitas Airlangga Surabaya mengingatkan bahwa, pemilihan kepala daerah (pilkada) bukan sekadar pelebagaan demokrasi. *"Kalau sekadar pelebagaan demokrasi akan memicu ontran-ontran (kerusuhan, kekacauan), karena itu pilkada harus memerhatikan political trust, political efficacy dan subjective dissatisfaction,"*. Political trust adalah tingkat kepercayaan rakyat kepada hasil pilkada terkait baik-tidaknya masa depan. Untuk faktor "political efficacy", terkait dengan tingkat kepercayaan bahwa rakyat dapat memengaruhi sistim politik. Kalau "subjective dissatisfaction" merupakan perasaan dipinggirkan, disingkirkan, atau diperlakukan tidak adil. Kalau perasaan ini muncul, maka ontran-ontran mungkin akan terjadi. Pilkada tanpa memerhatikan faktor "political trust", "political efficacy", dan "subjective dissatisfaction" akan berarti Pilkada menjadi sekadar pelebagaan demokrasi. *"Kalau hal itu yang terjadi maka rakyat akan merasa tidak dihargai, tidak dilibatkan, dan hak-haknya dipinggirkan atau bahkan dirampas elit politik, sehingga potensi gerakan rakyat akan semakin terbuka dalam bentuk ontran-ontran."*

Oleh La Ode Ida, ada 4 bahaya jika calon independen atau perseorangan tidak mendapat kesempatan berkompetisi dalam Pilkada langsung. *Pertama*; suburnya praktek politik uang, karena parpol akan dibayar oleh orang-orang yang ingin dipilih. *Kedua*; pemaksaan terhadap rakyat untuk memilih calon-calon yang disodorkan parpol walaupun tidak disukai rakyat. *Ketiga*; terjadinya amputasi proses demokratisasi karena ruang partisipasi rakyat untuk memilih calon yang mereka inginkan telah ditutup. *Keempat*; munculnya kekuatan parpol (Partai Politik) yang sentralistis. Lalu seperti apa urgensi dari UU No. 32/2004 itu sendiri?. Ini tentunya memerlukan kajian yang komprehensif, sebab Undang-undang tersebut akan berdampak kepada pemerintahan di daerah. Otonomi daerah yang dijalankan saat ini, tentu bertujuan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat lokal. Pasal 18 ayat (4) dari UUD 1945 telah menjelaskan hakikat dari penyelenggaraan otonomi di daerah.

Prinsip otonomi daerah dan desentralisasi dalam hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah merupakan salah satu cara untuk mengimplementasikan prinsip demokrasi terutama di daerah. Menurut pandangan Toqueville yang dikutip oleh Rienow (1966: 573) mengemukakan bahwa suatu pemerintahan merdeka yang tidak membangun institusi



pemerintahan ditingkat daerah adalah pemerintahan yang sebenarnya tidak membangun semangat kedaulatan rakyat karena di dalamnya tidak ada semangat kebebasan. Dikemukakannya bahwa, salah satu karakter yang menonjol dari negara demokrasi adalah adanya institusi pemerintahan di tingkat daerah itu yang memiliki 2 makna yaitu; *pertama*; supaya ada kebiasaan bagi rakyat untuk memutuskan sendiri berbagai kepentingan yang berkaitan secara langsung dengan mereka. *Kedua*; agar terbuka kesempatan untuk membuat peraturan dan programnya sendiri bagi setiap komunitas yang memiliki tuntutan yang beragam (*Prof. Dr. Moh. Mahfud, MD, 1999*).

Dalam UU No. 32/2004 dijelaskan tentang posisi dan peran Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, serta kedudukan Gubernur, Bupati dan Walikota dalam koordinasi dan kewenangannya masing-masing. UU No. 32/2004 secara ringkasnya memuat tentang yang secara keseluruhannya berisi tujuh materi pokok yang telah disepakati antara DPR dan pemerintah; *pertama*; pintu masuk pengajuan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. *Kedua*; syarat parpol/gabungan parpol yang dapat mengajukan pasangan calon, apakah didasarkan perolehan suara atau kursi di DPRD setempat atau tidak. *Ketiga*; penyaringan dan penjaringan bakal calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. *Keempat*; perlu tidaknya dilakukan pemilihan langsung lebih dari satu putaran atau dua putaran. *Kelima*; masa jabatan kepala daerah yang berakhir setelah satu bulan revisi UU No. 22/1999 disahkan. *Keenam*; peran DPRD yang hilang setelah dilaksanakan pemilihan kepala daerah secara langsung. *Ketujuh*; penyampaian visi, misi dan program pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Khusus pada point *keenam*, peran DPRD tidak lagi memiliki kewenangan yang mutlak terhadap Pemilihan Kepala Daerah secara langsung tersebut. Mahkamah Konstitusi telah membatalkan pasal 57 UU No.32 Tahun 2005 yang berbunyi “*Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diselenggarakan oleh KPUD yang bertanggungjawab kepada DPRD*”. Namun sebaliknya bahwa, KPUD bertanggungjawab kepada publik (masyarakat). Namun pada poin kelima; disebutkan bahwa Pemerintah pusat tidak akan memperpanjang masa tugas kepala daerah atau dikurangi. Maksudnya, masa tugas kepala daerah, baik Gubernur, Bupati/Walikota yang berakhir sebelum Juni 2005, maka akan ditunjuk sebagai Plt, hingga pemilihan Kepala Daerah secara langsung pada Juni 2005.



Ketika jabatan seorang kepala daerah berakhir, pemerintah akan menunjuk Pejabat Sementara (Plt) kepala daerah. Jika kita teliti lebih jauh, adanya revisi UU No.22/1999 ini merupakan amanat dari sidang Tahunan MPR 2003. Saran dari MPR kepada Presiden selaku wakil dari pemerintah adalah pemerintah untuk sesegera mungkin mengubah tiga paket UU otonomi daerah yaitu UU No. 22/1999 mengenai otonomi daerah, UU No. 25/1999 mengenai perimbangan keuangan pusat dan daerah dan UU No. 34 Tahun 2000 mengenai perubahan atas UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi daerah. Dan sebagai tindak lanjut dari rekomendasi MPR tersebut, pemerintah baru dapat merevisinya tahun 2004 ini.

### **Medium Pendidikan Politik**

Makna dari revisi tentang OTDA tersebut adalah merevisi seluruh pasal yang mengatur tentang pemilihan kepala daerah secara langsung maupun dalam hal mekanismenya akan menjadi satu bagian dari materi perubahan UU No. 22/1999. Alasannya, agar tidak terjadi penyimpangan dari makna otonomi daerah itu sendiri yaitu harus mencerminkan pemberdayaan otonomi daerah. Filosofi dari penyelenggaraan otonomi daerah adalah “*semakin mendekatkan pelayanan kepada masyarakat lokal*” (baik tingkat Provinsi, Kabupaten/Kota).

Sejatinya, revisi UU No. 22/1999 memiliki dua tujuan utama dilihat dari segi kebijakan desentralisasi yaitu *pertama*; memosisikan Pemda sebagai medium pendidikan politik bagi masyarakat lokal yang secara agregat akan berkonsentrasi pada pendidikan politik. *Kedua*; memosisikan Pemda sebagai unit pemerintahan di tingkat lokal yang berfungsi untuk menyediakan publik services yang sepenuhnya belum dapat terwujud (*Henry Siahaan, 2003*). Hanya saja peran Gubernur harus ditegaskan dalam hasil revisi UU No. 22/1999 sehingga tidak lagi melahirkan persoalan di kemudian hari. Intinya perlu penegasan dari revisi UU No. 22/1999 tentang peran Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Semua hal yang dijelaskan tersebut adalah untuk menghindari adanya destabilisasi politik dan demoralisasi politik di daerah. Namun di pihak lain, pemerintah dan DPR yang menggodok revisi UU No. 22/1999 belum menyepakati mengenai calon independen dalam Pilkada.

Hal tersebut bisa dilihat dari DPR yang tetap tidak mau memberikan peluang calon independen dalam Pilkada. Semua calon harus melalui satu pintu. Ini sejalan dengan perubahan UUD 1945 untuk calon independen – tidak ada tawar menawar, harus didorong



agar calon kepala daerah tetap dari partai politik. Kalau demikian halnya, sungguh sangat ironis. Di satu sisi pemerintah tetap berpendirian calon independen harus ada dalam Pilkada tanpa harus melalui parpol. Pilkada secara langsung baik di tingkat Provinsi, Kabupaten dan Kota adalah bertujuan menumbuhkan demokrasi di tingkat lokal, mencegah suburnya “*oligarki kepartaian*” oleh kalangan parpol di daerah serta memulai adanya proses desentralisasi kepartaian yang bertujuan sebagai re-generasi dari elit-elit politik yang ada di daerah serta menghindari dari oligopoli politik yang hanya berujung kepada elit-elit politik yang itu-itu saja, tanpa adanya perubahan kader.

Dalam pandangan Indra J. Piliang ada dua pola penguatan otonomi daerah dalam kaitannya dengan proses *redemokratisasi* di tingkat lokal. *Pertama*; dalam melaksanakan revisi UU No. 22/1999 yang menjadi pokok revisi adalah berkaitan dengan kewenangan pusat-daerah, tugas dan wewenang DPRD, masalah personalia pemerintahan pusat dan daerah. *Kedua*; dalam hal Pemilihan Kepala Daerah secara langsung tentu tujuan dasarnya adalah bagaimana memberdayakan institusi lokal baik pemerintah, Civil-Society atau masyarakat dalam melakukan pemilihan kepala daerahnya sendiri.

Sedangkan menurut kajian dari Andrianov A. Chaniago dari Center for Indonesia Regional and Urban Studies bahwa kelemahan UU No. 22/1999 tentang OTDA itu sendiri adalah terletak pada sumber implementasi yang tergesa-gesa dan tidak memperhitungkan asumsi-asumsi transisional dalam suatu negara yang akhirnya menimbulkan berbagai masalah dalam otonomi daerah khususnya dalam hubungan Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten. Selain kelemahan akan asumsi-asumsi transisional yang menyangkut “*transisi politik*”, juga mengabaikan pentingnya asumsi sosiologis, ekonomi maupun budaya. Jadi kesimpulannya bahwa undang-undang otonomi daerah lemah terhadap “*menginventarisasi asumsi*” (*Bisnis Indonesia*, 25 Agustus 2003).

Dalam pandangan APKASI pula, upaya revisi UU Otonomi Daerah menurut Ketua Umumnya Syaukani yang juga Bupati Kutai Kertanegara, pada prinsipnya, kami (Apkasi) mendukung perevisian tersebut, karena upaya revisi sendiri sudah berjalan. Belakangan Apkasi menolak adanya revisi UU No. 22/1999 tentang Otonomi Daerah. Semangat ini dapat kita tarik karena, Apkasi mengharapkan keterlibatan dari seluruh *stakeholders* dan tidak membahasnya secara tertutup. Apkasi mendukung jika semangatnya adalah untuk penyempurnaan dari penerapan dan pelaksanaan pemerintahan daerah, bukan upaya me-resentralisasi, apalagi mencabut





kewenangan yang telah diberikan kepada daerah. Dalam kaitan tersebut pula, revisi yang akan dan sedang dilakukan saat ini adalah yang menyangkut hubungan kerja antara DPRD dan kepala daerah, keuangan daerah dan batas teritorial daerah yang menyangkut kelautan (*Media Indonesia, 26 Agustus 2003*).

## **PILKADA (Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung):**

### **Kasus Provinsi Riau**

Pasal 18 UUD 1945 menyatakan bahwa, Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota yang dipilih secara demokratis. Implikasi dari perubahan sistem pemilihan Presiden secara langsung tersebut telah membuka peluang penerapan model Pilkada secara langsung. Dengan demikian, UU No. 32/2004 secara langsung tidak menyebutkan proses penyaringan hingga pencalonan kepala daerah. Namun dengan telah dikeluarkannya PP (Peraturan Pemerintah) No.6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, maka proses dari Persiapan Pemilihan hingga Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah telah diatur secara lengkap. Peraturan Pemerintah (PP) tentang Pilkada telah secara resmi ditetapkan pada tanggal 11 Februari 2005 yang memungkinkan untuk dilaksanakannya Pemilihan Kepala Daerah secara langsung. Pada bulan Juni 2005, merupakan awal dari Pemilihan Kepala Daerah secara langsung yang sudah harus dilaksanakan di seluruh Indonesia. Departemen Dalam Negeri (Depdagri) Republik Indonesia telah mendata bahwa total pemilih dalam pemilihan kepala daerah (Pilkada) di seluruh Indonesia mencapai 77 Juta orang, atau naik 5% berbanding dengan Pemilu 2004. Data pemilih ini telah dibagikan kepada masing-masing Pemerintah Daerah.

Di Provinsi Riau sendiri ada 3 Kabupaten/Kota yang akan melakukan Pilkada secara langsung. Ke 3 Kabupaten dan Kota tersebut adalah Kabupaten Indragiri Hulu, Kota Dumai dan Kabupaten Bengkalis. Pemilihan Pilkada tersebut harus dilaksanakan pada bulan Juni 2005, agar tidak terjadi kekosongan pemerintahan di ke-3 wilayah tersebut. Pilkada merupakan agenda penting daerah, karena itu sudah semestinya daerah juga total dalam melaksanakannya. Dalam Pilkada di Provinsi Riau tahun 2005 ini akan dilaksanakan di 2 Kabupaten dan 1 Kota. Diharapkan pelaksanaan Pilkada nantinya bisa dilakukan secara bersamaan, guna menghindari pengerahan massa dan perpindahan penduduk saat pencoplosan. Ketua Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) Provinsi Riau, DR. Raja Syofyan Samad mengatakan bahwa Pilkada di Provinsi Riau dilaksanakan serentak agar bisa



terhindar dari pengerahan massa saat pencoplosan di daerah perbatasan masing-masing Kabupaten (*Riau Mandiri, 1 Maret 2005*).

Dalam Pilkada nantinya pada bulan Juni 2005 2 Kabupaten dan 1 Kota telah siap melaksanakan Pilkada nantinya. Konfirmasi dari KPUD (Komisi Pemilihan Umum Daerah Kabupaten/Kota yaitu Kabupaten Indragiri Hulu, Kabupaten Bengkalis dan Kota Dumai, pada prinsipnya ke-3 Kabupaten/Kota tersebut telah mempersiapkan diri dengan jadwal pendaftaran bagi masing-masing kandidat serta jadwal kampanye yang akan berlangsung dari bulan April hingga bulan Juni 2005. Dalam membangun Pemerintahan Daerah yang memperhatikan pemberdayaan masyarakat, Pilkada merupakan upaya yang dapat memberikan pelayanan dengan sebaik-baiknya. Dengan adanya PP (Peraturan Pemerintah) yang mengatur tentang teknis pelaksanaan Pilkada tersebut, maka disini dapat dijelaskan berbagai model Pilkada (pemilihan kepala daerah secara langsung) yang kira-kira dapat menjadi acuan dalam Pilkada pada bulan Juni 2005 nantinya, *pertama* adalah; *model two round system* seperti dalam pemilihan presiden tahun 2004. Pemilih hanya memberikan pilihannya pada satu calon kepala daerah. Untuk model ini, calon kepala daerah hanya dapat menduduki jabatan kalau sudah mencapai 50 persen plus satu suara. Pada model pertama ini, ada 3 lebih pasangan calon Kepala daerah dan wakil Kepala Daerah.

Dengan demikian, pemilihan putaran pertama yang belum menghasilkan suara tersebut harus diulang dengan mengikutsertakan pemenang pertama dan pemenang kedua. *Kedua* adalah *model approval*, yakni model yang memberikan peluang bagi pemilih untuk memilih semua (pilihan ganda) calon kepala daerah. Calon yang memperoleh approval (persetujuan) terbanyak dari pemilih akan menjadi pemenang pemilu. *Ketiga* adalah *model first past the post* seperti pemilihan kepala desa. Pada pemilihan model ketiga ini, calon yang memperoleh suara terbanyak otomatis akan menduduki posisi sebagai kepala daerah berapapun suara yang dipilih sangat minimal. Pada model ke-3, banyaknya calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tidak dipersoalkan.

Dari ketiga model tersebut; maka untuk pelaksanaan Pilkada pada Juni tahun 2005 nantinya bisa dipilih mana yang terbaik. Disini muncul isu antara legitimasi dan efisiensi. Memilih model dengan pertimbangan legitimasi dan efisiensi selalu merupakan trade-off. Dengan demikian, memilih model yang akan menghasilkan legitimasi tinggi akan beresiko sangat tidak efisien. Begitu pula sebaliknya, kalau semata-mata mengandalkan efisiensi akan



melahirkan hasil pemilu yang legitimasinya sangat rendah. *Model two-round system* memang akan mendapatkan hasil yang relatif maksimal di masa suara pemilih yang hilang akan diminimalisir. Akan tetapi resiko model ini adalah memerlukan biaya dan waktu yang cukup banyak. Lagipula, tidak semua pemilih selalu menentukan pilihan atas dasar peringkat/prioritas bahwa dia menjagokan calon c sebagai pilihan pertama dan calon A sebagai pilihan kedua. Seandainya calon C mendapatkan suara terendah, belum tentu si pemilih itu mau menentukan pilihannya untuk A pada putaran kedua. Artinya; pada putaran kedua, kemungkinan munculnya golput akan besar, yakni orang-orang yang memiliki calon pada putaran pertama sudah tersingkir.

*Model first past the post* memiliki legitimasi sangat rendah tetapi sangat efisien. Bisa jadi dengan *first past the post* calon kepala daerah yang menang hanya memperoleh suara kemenangan yang tipis. Misalnya dengan adanya calon kepala daerah, dia hanya memperoleh 34 persen suara dan kedua lawannya memperoleh masing-masing 33 persen suara. Artinya, pemenangnya justru sangat minoritas, yakni 34 persen pemilihnya lawan 66 persen suara yang tidak dimilikinya. *Model approval* sebenarnya menjadi penengah dari kedua sistem di atas. Dalam hal ini, pemilih diminta untuk melakukan approval untuk satu atau lebih calon. Sistem ini tidak begitu rumit dan dilakukan hanya sekali putaran. Tetapi karena model ini seperti “*multiple choice*”, tidak semua orang bisa memahami bahwa, seseorang bisa memilih dua atau tiga sekaligus. Para pemilih yang berpendidikan rendah biasanya menganggap bahwa yang namanya memilih pada umumnya satu pilihan saja. Walaupun memilih satu merupakan sesuatu yang sah, tujuan untuk memberi kesempatan approval pada calon yang lain tidak tercapai.

### **Dampak Politik Dari Keputusan Mahkamah Konstitusi**

Dengan dihapuskannya beberapa pasal dalam UU Pemerintahan Daerah, maka aturan-aturan yang terkait dengan pilkada dalam PP Pilkada juga harus direvisi. Pasal-pasal terkait adalah pasal 4 ayat (4) PP Pilkada tentang KPUD bertanggung jawab kepada DPRD, pasal 6 ayat (e) PP Pilkada tentang KPUD mempertanggungjawabkan anggaran pilkada kepada DPRD, Pasal 64 ayat (2) tentang pembatalan pasangan calon oleh DPRD dan penjelasan tentang partai politik/gabungan partai politik yang boleh mengajukan calon. Revisi PP Pilkada No 6 Tahun 2005 tidak membutuhkan waktu yang lama sehingga Pilkada yang dijadwalkan bulan Juni tahun 2005 mendatang tetap dapat dilaksanakan.



Pemerintah harus segera mengeluarkan PP Pilkada hasil revisi agar proses persiapan pilkada tidak tersendat. Anggaran pilkada yang berasal dari APBN dan APBD tentu harus diawasi secara ketat karena belum ada aturan ke mana KPUD harus mempertanggungjawabkannya. Jika dana ini berasal dari anggaran Depdagri yang dialokasikan oleh APBN/APBD maka kemungkinan akan bertanggung jawab kepada pemerintah/pemerintah daerah. Hal ini mendorong kekhawatiran bahwa KPUD dalam menjalankan tugasnya tidak independen/mandiri. Namun setidaknya KPUD sementara ini lepas dari 'bayang-bayang' DPRD yang dikuasai politisi partai yang juga sekaligus pemain pilkada nanti. Adalah tepat jika dilihat dari sisi politik DPRD. Tapi jika DPRD dilihat sebagai representasi/wakil rakyat yang bertanggung jawab kepada rakyat, maka peran DPRD dalam pilkada dapat dibenarkan. Namun kita melihat kinerja anggota DPRD sepanjang periode 2004-2009 lalu, termasuk juga sekarang yang selalu melakukan "bargaining politik" untuk mencapai tujuan politik partai/kelompoknya terutama dalam perebutan kepala daerah.

Putusan Mahkamah Konstitusi yang membatalkan empat pasal dan satu penjelasan UU Pemda/2004 setidaknya menimbulkan perubahan proses pelaksanaan pilkada. Pertama, kekhawatiran bahwa DPRD dapat mengintervensi proses pilkada dapat ditepis. Dalam UU Pemda memang ada kewenangan strategis KPUD yang diambil oleh DPRD terutama pembatalan calon. Namun putusan Mahkamah Konstitusi sepenuhnya memberikan kewenangan pada KPUD untuk melaksanakan pilkada tanpa dapat diintervensi oleh institusi lain, kecuali dari sisi anggaran dan aturan pilkada dalam PP yang masih mengkhawatirkan. Kedua, kemungkinan calon tunggal karena pembatasan calon kepala daerah minimal 15% suara partai/gabungan yang memiliki kursi DPRD dapat dihindari. Justru sebaliknya akan banyak calon yang muncul dari partai-partai kecil yang dalam pemilu legislatif 2004 lalu memiliki suara sah namun tidak memiliki kursi DPRD karena tidak memenuhi Bilangan Pembagi Pemilih (BPP). Suasana politik lokal/daerah akan semakin semarak. Calon-calon independen dapat masuk melalui partai-partai yang tidak punya kursi DPRD.

Ketiga, potensi konflik antarcalon atau antar pendukung calon yang mengakibatkan konflik horizontal dapat berkurang. Politisasi yang berkembang di DPRD untuk menjegal calon dalam pilkada tidak lagi dapat dilakukan karena kewenangan penetapan calon sepenuhnya di tangan KPUD. Belajar dari pilkada oleh DPRD di periode lalu yang banyak menimbulkan konflik dan berlarut-larut dapat diminimalisasi. Keempat, putusan MK yang dianggap belum fundamental bagi pemilihan umum secara universal dapat dijadikan bahan pemikiran untuk



amendemen UUD 1945 terutama yang mengatur pasal pemilihan umum dimana pemilihan kepala daerah/wakil kepala daerah adalah juga pemilihan umum. Dibalikinya pula, bahwa Mahkamah Konstitusi menolak. Mahkamah Konstitusi menolak gugatan LSM dan 12 KPUD untuk membatalkan pasal 65 ayat (1), pasal 89 ayat (3), pasal 94 ayat (2), dan pasal 114 ayat (4), terkait dengan peran dan keterlibatan pemerintah dalam Pilkada secara langsung.

## **Kesimpulan**

Dengan diberlakukannya UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian Pemerintah mengeluarkan Perpu No 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas UU no 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah serta keluarnya PP No 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, yang Pemerintah mengeluarkan Perpu No. 17 Tahun 2005, maka pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung dengan penanggungjawabnya adalah KPUD (Komisi Pemilihan Umum Daerah). Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang mengatur pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota dijadikan acuan oleh pemerintah dalam membuat PP Pilkada No 6/2005. Pilkada yang akan berlangsung pada bulan Juni 2005, merupakan Pemilihan Kepala Daerah secara langsung yang sebelumnya telah dilakukan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Secara Langsung pada September 2004. Seiring dengan perjalanannya, UU No 32 Tahun 2004 telah mengalami pasang surut. LSM dan sebagian KPUD di daerah telah melakukan judicial review (permohonan hak uji materi UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah).

Judicial Review (permohonan uji materi) diajukan oleh Centre for Electoral Reform, Jaringan Masyarakat Pemantau Pemilu Indonesia, Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat, Aliansi Masyarakat Sipil untuk Demokrasi, Indonesian Corruption Watch (ICW) dan 15 Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD). Ada 5 pasal dalam UU No 32 Tahun 2004 yang dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi (MK) yaitu Penjelasan Pasal 59 Ayat (1) yaitu Partai Politik/Gabungan Partai Politik yang memiliki kursi di DPRD dan dibatalkan menjadi "Partai Politik/Gabungan Partai Politik yang tidak memiliki kursi di DPRD, tetapi memiliki suara 15 persen dari hasil pemilu DPRD bisa mengajukan pasangan calon Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah". Pasal 57 ayat (1) Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diselenggarakan oleh KPUD bertanggung-jawab kepada DPRD yang dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi dan berbunyi "KPUD tidak bertanggungjawab kepada DPRD.



Selanjutnya pasal 66 ayat (3) Huruf e “Tugas dan wewenang DPRD: Meminta pertanggungjawaban pelaksanaan tugas KPUD dan dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi dan berbunyi “KPUD tidak bertanggungjawab kepada DPRD. Pasal 67 ayat (1) huruf e “Mempertanggungjawabkan anggaran kepada DPRD dan juga dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi dan berbunyi “Tidak perlu bertanggungjawab kepada DPRD. Dan pasal yang terakhir adalah pasal 82 ayat (2) yang berbunyi “Pasangan Calon atau Tim Kampanye yang terbukti melakukan pelanggaran berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap dikenai sanksi pembatalan sebagai calon oleh DPRD dan dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi dan dirubah menjadi “DPRD tidak bisa menjatuhkan sanksi pembatalan calon.

### **Daftar Bacaan**

1. UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
2. PP No. 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Jakarta. 2005
3. Keputusan Mahkamah Konstitusi
4. Bisnis Indonesia, 25 Agustus 2003
5. Media Indonesia, 26 Agustus 2003

