

PEMILIHAN GUBERNUR DAN WAKIL GUBERNUR DALAM KERANGKA OTONOMI DAERAH DAN DEMOKRATISASI

Oleh: Junaidi, S.H.,M.H
Dosen Fakultas Hukum Universitas Riau

Abstrak

Dalam Kerangka Politik Hukum Mekanisme Pemilihan Gubernur Selalu Mengalami Pasang Surut Terkait dengan Mekanisme dan prosedur proses pemilihannya. Setelah pelaksanaan pemilihan Langsung oleh rakyat akhir-akhir ini muncul lagi gagasan yang menghendaki pemilihan gubernur dikembalikan ke DPRD, namun penulis berkesimpulan bahwa Pilkada langsung juga merupakan wujud nyata asas responsibilitas dan akuntabilitas. Oleh karena itu, Pilkada langsung tetap harus dipertahankan sebagai bentuk mekanisme suksesi kepemimpinan di tingkat lokal yang mengandung nilai demokratis.

Kata Kunci: Politik Hukum, Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Demokrasi.

A. Pendahuluan

Masa Orde Baru (Orba) di bawah pimpinan Soeharto selama lebih dari 30 tahun berkuasa telah mematikan unsur demokrasi yang hakiki. Rakyat tidak diberi kesempatan yang sama dalam menyuarakan apa yang menjadi hak dan kewajibannya. Masyarakat sipil pada Orde Baru ada pada titik nadir yang menyedihkan dibandingkan dengan militer. Orba berhasil men-*set up* agar dominasi militer lebih unggul dari sipil sehingga mematikan cita demokrasi yang ada. Dan ketika era reformasi digulirkan, yang menjadi isu utama adalah kontrol sipil yang demokratis terhadap militer, yaitu menempatkan militer di bawah pemerintahan (supremasi) sipil yang *notabene* terpilih, mempunyai legitimasi dan tanggung jawab secara demokratis.

Salah satu masalah krusial yang tengah dihadapi negara demokrasi baru seperti Indonesia saat ini adalah mengontrol militer. Sisa-sisa militerisasi sebagai penopang rezim otoritarian sebelumnya tetap masih kuat meski rezim demokrasi telah terbentuk di bawah supremasi sipil. Otokritik terhadap paradigma lama akan penempatan

jabatan kepala daerah dari kalangan militer yang diklaim lebih piawai dalam pertahanan dan keamanan di suatu daerah mesti dinafikan. Pengisian pos strategis dari kalangan sipil paling tidak langkah awal mewujudkan nilai demokratisasi¹.

Belakangan berkembang wacana bahwa pemilihan kepala daerah untuk gubernur (Pilgub) dinilai tidak tepat, karena beberapa alasan: (1) Kedudukan gubernur yang merupakan wakil Pemerintah di daerah, atau dengan kata lain gubernur adalah kepanjangan tangan Pemerintah sehingga gubernur sebaiknya dipilih oleh DPRD Provinsi, (2) Efektivitas pemerintahan, terpilihnya gubernur yang berbeda partai politik (parpol) dengan presiden menimbulkan permasalahan koordinasi penyelenggaraan pemerintahan, dan (3) Teknis Pilgub, penyelenggaraan Pilgub dianggap tidak relevan karena gubernur tidak memiliki wilayah teritorial sebagaimana bupati/walikota. Selain itu, penyelenggaraan Pilgub dinilai tidak efektif karena konstituen tidak merasa memiliki ikatan emosional yang kuat. Perdebatan perlu tidaknya Pilgub semakin mengemuka sejak rencana penyempurnaan UU No. 32 Tahun 2004 dilaksanakan, karena pengaturan tentang Pilkada akan dikeluarkan dari substansi UU tersebut. Namun demikian, sampai saat ini belum terdapat kejelasan perkembangan revisi tentang pengaturan Pilkada, karena semuanya masih dalam proses pembahasan di Departemen Dalam Negeri c.q. Tim Penyempurnaan UU No. 32 Tahun 2004.

Wacana penghapusan pilkada gubernur dinilai tidak sesuai dengan semangat reformasi dan merupakan kemunduran dalam kehidupan demokrasi di Indonesia. Posisi gubernur memang sebagai wakil pemerintah pusat, namun dalam banyak hal, justru menjadi motor dalam otonomi daerah.

¹Roy BB Janis, *Menanam Polemik Pemilihan Gubernur, Menuai Konflik*, www.fathulmuin19.wordpress.com.

Hasil kajian peserta Pendidikan Reguler Angkatan XL Lemhanas merekomendasikan kepada presiden untuk menunjuk langsung gubernur sebagai kepala daerah provinsi. Bupati/wali kota tetap dipilih secara langsung oleh rakyat (pilkada langsung).

Pengisian jabatan gubernur dengan memakai sistem yang sama justru mereduksi otoritas presiden sebagai kepala negara di daerah. Sebagai konsekuensi sistem penunjukan itu, presiden juga berwenang memberhentikan gubernur kelak.

Sejauh ini, respons sebagian pengamat dan politikus di DPR cenderung kritis, bahkan menolak rekomendasi tersebut. Dari tinjauan legal-formal, sistem penunjukan langsung bertentangan dengan pasal 18 ayat (2) UUD 1945 dan pasal 24 ayat (5) UU No 32/2004, yakni kepda/wakepda di semua level pemerintahan daerah dipilih secara demokratis/langsung oleh rakyat. Lalu, dalam konteks otonomi, sistem itu dinilai tak sejalan dengan ikhtiar menempatkan daulat rakyat pada semua proses politik lokal yang menentukan, termasuk ikhwal perekrutan pimpinan daerah.

Dalam konsep otonomi daerah, domain pemerintah pusat hanya di bidang bidang pertahanan keamanan, peradilan, hubungan luar negeri, moneter, agama serta bidang lainnya yang secara nasional lebih tepat diurus oleh pemerintah pusat. Selebihnya menjadi urusan pemerintah daerah

B. Benturan Asas Otonomi Daerah

Kehadiran UU No. 32 tahun 2004 menggantikan UU No.22 tahun 1999 telah mengubah cara pandang daerah kabupaten dan kota terhadap provinsi. Ini karena kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah telah diatur kembali dalam pelaksanaan otonomi daerah itu. Ini jelas membawa keuntungan bagi pemerintah pusat

terutama dalam mengendalikan pelaksanaan otonomi daerah yang sebelum ini dianggap bermasalah.

Dalam Pasal 38 ayat (1) UU No. 32 tahun 2004 dijelaskan bahwa, kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah di daerah memiliki fungsi pembinaan, pengawasan dan koordinasi urusan pemerintahan di daerah serta tugas pembantuan. Namun penjabaran lebih lanjut apa yang mesti dibina, diawasi dan dikoordinasikan atau bagaimana mekanismenya baru diatur oleh pemerintah pusat dengan terbitnya PP No.19 Tahun 2010. Tetapi meskipun penjabaran lebih lanjut mengenai Kedudukan Gubernur sebagai wakil pemerintah ini, permasalahan lainnya adalah adanya Pernyataan Dirjen Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) Sodjuangon Situmorang saat menghadiri rapat koordinasi kepala daerah di Padang, bahwa “dengan diterbitkannya PP No.10 tahun 2010, sangat memungkinkan bila gubernur memberhentikan wali kota atau bupati yang tidak loyal pada keppres maupun peraturan daerah (perda)”. Dan masalah tersebut mendapat respon dari berbagai pakar otonomi daerah yang menganggap bahwa kewenangan Gubernur tidak sampai sejauh itu².

Desain tentang kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah yang kita terapkan harus jelas. Apakah titik berat otonomi hanya ada pada kabupaten/ kota, tidak termasuk pada provinsi. Pada UU No 32 Tahun 2004, kebijakan otonomi daerah mencakup provinsi, kabupaten, dan kota. Dengan demikian, sebelum kita mewacanakan tentang peninjauan ulang pemilihan gubernur, mesti diperjelas dulu kedudukan provinsi.

² Denden Imadudin Soleh, *Kewenangan Gubernur Sebagai Wakil Pusat dalam Memberikan Sanksi Terhadap Bupati/Walikota Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2010*, Koran Jakarta – Selasa, 23 Maret 2010

Hal ini penting, bila nanti kedudukan provinsi sebagai wilayah administratif, penulis setuju dengan usulan yang disampaikan oleh PPPR Lemhanas dan Ketua Umum PBNU. Karena provinsi sebagai wilayah administratif, posisi gubernur merupakan wakil atau kepanjangan tangan pemerintah pusat. Oleh karena itu, pada tempatnyalah bila gubernur ditunjuk oleh Presiden. Jika provinsi sebagai wilayah administratif disepakati, bukan hanya gubernur saja yang ditunjuk oleh Presiden, tetapi keberadaan DPRD provinsi juga harus ditiadakan.

Karena, sebagai wilayah administratif, keberadaan DPRD provinsi tidak relevan lagi. Namun bila desain kebijakan otonomi daerah masih menempatkan provinsi sebagai daerah otonom, wacana tentang pemilihan gubernur ditunjuk oleh Presiden menjadi tidak relevan karena itu bertentangan dan menyalahi demokrasi. Sebagai daerah otonom, daerah mempunyai hak untuk memilih dan menentukan pimpinan. Bila hak itu ditiadakan, lalu di mana letak otonominya.

Pembahasan ihwal kedudukan dan kewenangan gubernur tidak lepas dari konsepsi pemerintahan secara keseluruhan. Harus dipahami, pemerintah daerah merupakan subsistem dari sistem pemerintahan negara keseluruhan. Sebuah sistem pemerintahan dalam negara hanya akan berfungsi jika sub-subsistem yang ada terintegrasi, saling mendukung, dan tidak berlawanan. Pemahaman terhadap hal ini memberi landasan terhadap pentingnya penataan hubungan kewenangan dan kelembagaan antara level pemerintahan di pusat, di provinsi dan di kabupaten.

Dalam praktiknya, hampir tidak ada negara di dunia yang semua pemerintahannya diselenggarakan secara sentralistis atau sebaliknya diselenggarakan seluruhnya secara desentralistis. Oleh karena itu, dalam sistem negara federal maupun kesatuan selalu ada perimbangan antara kewenangan yang diselenggarakan secara sentralistis oleh pemerintah pusat dan kewenangan yang secara desentralistis

diselenggarakan unit-unit pemerintahan daerah yang otonom. Hal ini pula yang melahirkan konsep *local state government* dan *local self government*. Jika *local state government* melahirkan wilayah administrasi pemerintah pusat di daerah yang direpresentasikan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah dan instansi vertikal di daerah, *local self government* melahirkan daerah atau wilayah otonom yang direpresentasikan keberadaan DPRD. Teritorial dua sistem pemerintahan daerah ini dapat berhimpit (perfektoral terintegrasi) atau tidak berhimpit (perfektoral tidak terintegrasi).

Di Indonesia perwujudan *local state government* dan *local self government* mengalami perubahan dari waktu ke waktu. Jika dalam Undang-Undang (UU) Nomor 5 Tahun 1974 daerah administratif dan daerah otonom berhimpit baik di kabupaten/kota maupun Propinsi, dalam UU No 22 tahun 1999 berhimpitnya daerah administrasi dan daerah otonom hanya di tingkat provinsi. Jadi, provinsi memiliki kedudukan sebagai daerah otonom juga sebagai wilayah administrasi.

Konsekuensinya, selain sebagai kepala daerah, gubernur juga wakil pemerintah pusat di daerah. Dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat, gubernur menjalankan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan kepadanya. Sesuai ketentuan UU No 32 Tahun 2004 Pasal 1 Huruf f, pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan atau perangkat pusat di daerah disebut sebagai dekonsentrasi.

Dalam praktik pemerintahan daerah di Indonesia, ketentuan normatif UU No 32 Tahun 2004 yang memberi fungsi ganda gubernur sebagai kepala daerah otonom dan wakil pemerintah pusat belum berjalan optimal. Meski dua fungsi ini berbeda, wilayah kerja dan orang yang menjabat gubernur adalah satu.

Sebelumnya dalam Pasal 4 Ayat (2) UU No 22 Tahun 1999, wilayah kerja gubernur sebagai kepala daerah otonom tidak memiliki hubungan hierarki dengan daerah kabupaten dan kota. Pemutusan hierarki antara provinsi dan kabupaten/kota dalam kapasitasnya sebagai daerah otonom bukan tanpa masalah karena pada implementasinya para bupati/wali kota tidak dapat memisahkan antara fungsi gubernur sebagai kepala daerah otonom dan sebagai wakil pemerintah pusat.

Dalam kapasitasnya sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, gubernur tetap memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan dan koordinasi terhadap pelaksanaan kewenangan kabupaten/kota. Selain itu, karena pembagian kewenangan dalam UU No 22/1999 berdasarkan fungsi (mengatur dan mengurus), pemutusan hierarki sehingga tidak ada lagi hubungan antara provinsi dan kabupaten/kota adalah sesuatu yang tidak mungkin. Pemahaman yang salah inilah yang merupakan sumber kontroversi kedudukan dan kewenangan gubernur.

Dasar pemerintahan sebagai sebuah sistem. Bahkan dalam negara federal sekalipun, hubungan antartingkat pemerintahan tidaklah putus. Provinsi sebagai *intermediate government* merupakan penyambung dan penghubung kepentingan serta kewenangan yang bersifat nasional dengan yang bersifat lokal.

Di Indonesia *intermediate government* diwujudkan dengan terintegrasinya wilayah administrasi dan daerah otonom. Jika pemerintah pusat memiliki kewenangan yang bersifat standar, norma, dan pedoman nasional, provinsi memiliki kewenangan yang bersifat lintas kabupaten dan koordinasi penyelenggaraan kewenangan di wilayah provinsi itu. Sementara kabupaten/ kota memiliki kewenangan mengatur dan mengurus dalam bidang kewenangan yang dimiliki berdasarkan standar dan norma dari pusat juga dari provinsi.

Meski demikian, reposisi kewenangan gubernur harus dilakukan dengan tujuan penguatan lokal, bukan sebaliknya bertujuan resentralisasi kekuasaan. Karena hakikat otonomi daerah adalah mendekatkan pelayanan dan pemerintahan kepada masyarakat. Harus dibuka keseimbangan antara kepentingan yang bersifat nasional serta regional dan kepentingan yang bersifat lokal. Di sini dianut gabungan antara prinsip uniformitas dan subsidiaritas, di mana kewenangan pelayanan dan pemerintahan seharusnya memerhatikan kepentingan nasional dan lokal.

Dengan memerhatikan prinsip uniformitas dan subsidiaritas, kewenangan yang seharusnya dilakukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat adalah kewenangan yang bersifat dekonsentrasi dan kewenangan yang bersifat pengawasan dan koordinasi, termasuk kewenangan untuk membatalkan peraturan daerah kabupaten/kota. Kewenangan pengawasan dan koordinasi ini dapat dilakukan provinsi karena kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Selain itu, atas alasan efisiensi dan efektivitas, di mana sampai saat ini lebih kurang 1.000 perda bermasalah belum dapat diputuskan Depdagri, maka pemberian kewenangan kepada gubernur untuk melakukan review atas perda-perda bermasalah akan amat membantu fungsi pengawasan terhadap perda.

Ihwal usul untuk memberi kedudukan dan peran gubernur setingkat menteri, kiranya tak perlu. Selain memiliki kecenderungan sentralisasi kekuasaan, hal ini bertentangan dengan semangat otonomi daerah yang meletakkan fokus dan lokus otonomi di kabupaten/kota. Jalan moderat yang dapat diambil untuk mereposisi peran dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah adalah dengan menyambungkan kembali hierarki antara provinsi dan kabupaten/kota, bukan sebaliknya dengan jalan memberi kedudukan gubernur setingkat menteri.

Dengan demikian, tanpa memberi predikat setingkat menteri, gubernur sebagai wakil pemerintah pusat memiliki kewenangan mengoreksi kesalahan dan keseimbangan terhadap pembangunan di kabupaten/kota di daerahnya³.

C. Kedudukan Daerah Provinsi Berdasarkan UU No.32 Tahun 2004

UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah meletakkan provinsi dalam kedudukan yang bersifat ganda (*dual system*). Satu sisi provinsi ditempatkan sebagai daerah otonom yang berfungsi menjalankan kewenangan desentralisasi. Pada sisi lain merupakan perpanjangan tangan pusat yang berfungsi menjalankan kewenangan dekonsentrasi di wilayah regional provinsi.

Kedudukan Provinsi sebagai daerah otonom (desentralisasi) dan perpanjangan tangan Pusat (dekonsentrasi) dipegang seorang pejabat gubernur. Sistem semacam ini sering disebut dengan istilah Sistem Prefektoral Terpadu (*Integrated Prefectoral System-IPS*).

Berdasarkan Pasal 37 UU Nomor 32 Tahun 2004, Gubernur dalam kedudukan sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi (dekonsentrasi) bertanggungjawab kepada Presiden. Selanjutnya, Pasal 38 disebutkan beberapa tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi, antara lain: pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota; koordinasi penyelenggaraan urusan pemerintah di daerah provinsi dan kabupaten/kota; serta koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah provinsi dan kabupaten/kota.

³ Eko Prasajo, *Kontroversi Kewenangan Gubernur*, Kompas, 23 Agustus 2004.

Kedudukan provinsi yang bersifat ganda ini telah membawa dampak bagi munculnya berbagai kemungkinan benturan kewenangan. Apalagi kedua kewenangan ini dijalankan oleh hanya seorang gubernur.

Sehingga, gubernur tidak dapat menentukan skala prioritas kewenangan yang mana perlu lebih didahulukan dibandingkan kewenangan lainnya. Apakah Gubernur harus lebih mendahulukan kewenangan dekonsentrasi atau kewenangan desentralisasi.

Selain itu, pelimpahan kewenangan dekonsentrasi ternyata dalam pelaksanaannya tidak diikuti oleh sistim pendukung (*supporting system*). Seperti, kelembagaan, sumber daya, serta anggaran. Sehingga, akhirnya kewenangan dekonsentrasi ini tidak dapat dijalankan secara efektif.

Gubernur dalam kedudukan sebagai perpanjangan tangan pusat mestinya berperan sebagai *agency intermediary* untuk mengatasi konflik di wilayah perbatasan kabupaten/kota melalui pembentukan forum kerja antar daerah. Namun, peran provinsi sebagai *agent of intermediary* tidak dapat berjalan efektif karena ketiadaan sistim pendukung bagi memungkinkan berfungsinya peran tersebut.

UU Nomor 32 Tahun 2004 dirancang agar provinsi/gubernur lebih banyak melihat persoalan ke dalam (*inward looking*). Desain desentralisasi semacam ini tidak menempatkan provinsi/gubernur dalam kapasitas memberikan respons terhadap persoalan yang berkembang dari eksternal (*outward looking*).

Sehingga, dapat dimengerti kalau sebagian besar gubernur di Indonesia tidak mampu memberikan respons terhadap persoalan eksternal. Kalau pun ada beberapa dapat memberikan respon, sikap ini lebih disebabkan faktor kepemimpinan (*leadership*) dan inovasi lokal.

Bukan karena adanya dukungan kebijakan yang sudah dipersiapkan secara matang. Karena itu, ke depan diperlukan sebuah desain desentralisasi yang mampu

mengakomodasi tidak saja masalah internal tapi juga eksternal. Sehingga, gubernur mampu memberikan respons secara baik atas masalah yang muncul dari eksternal

D. Wacana Gubernur Kembali dipilih oleh DPRD

Isu krusial dalam RUU tentang Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pilkada) yang banyak mendapat sorotan publik menyangkut pemilihan gubernur yang tidak lagi dipilih secara langsung (*direct democracy*), tetapi kembali dipilih DPRD. Biaya pilkada Gubernur yang sangat mahal menjadi salah satu pertimbangan Kemendagri. Provinsi Sumatera Utara dan Jawa Timur misalnya, menghabiskan anggaran hampir Rp1 triliun. Padahal APBD mereka masing-masing hanya Rp2,7 triliun dan Rp5,9 triliun. Di luar biaya resmi tersebut, diyakini bahwa para kandidat juga menghamburkan dana ratusan miliar bahkan ada yang lebih dari Rp1,5 triliun. Sedangkan gaji yang diterima setiap bulan seorang gubernur hanya Rp8,7 juta. Di samping itu, posisi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah dan kewenangan gubernur terbatas dibanding kewenangan yang dimiliki seorang bupati atau walikota, menjadi alasan pembenar bagi Kemendagri untuk mengembalikan pemilihan gubernur ke DPRD⁴.

Cita-cita utama adanya penyelenggaraan pilkada langsung adalah terpilihnya sebuah struktur politik lokal yang demokratis dan sistem pemerintahan yang mampu berjalan secara efektif. Melalui pilkada langsung, rakyat memiliki kesempatan lebih luas untuk menentukan pasangan pemimpin eksekutif sesuai dengan yang dikehendaki. Harapan terbesar tentunya para pemimpin yang terpilih melalui pilkada agar mampu menjalankan fungsi dan perannya dalam meningkatkan pertumbuhan demokrasi dan jalannya pemerintahan di daerah.

⁴Suharizal, *Jika Gubernur dipilih oleh DPRD*, Harian Haluan, Rabu 2 Februari 2011.

Pada titik inilah pilkada langsung menjadi pilihan strategis dibandingkan dengan pilkada tak langsung melalui DPRD. Apalagi bila kita telaah lebih jauh salah satu *raison d'être* pilkada langsung adalah terciptanya tata cara dan mekanisme yang sama antara pemilihan presiden dan wakil presiden dengan tata cara dan mekanisme pilkada langsung

Dalih bahwa pilkada langsung gubernur amat mahal tidak cukup kuat untuk mengembalikan pemilihan gubernur ke DPRD. Mahalnya biaya pilkada di Indonesia sesungguhnya disebabkan karena pilkada dianggap sebagai pesta akbar dan harus dibiayai secara khusus. Mulai dari pendaftaran ulang yang sering tidak valid, pengadaan barang dan jasa untuk pencoblosan yang berulang tiap pemilihan, sampai kampanye jor-joran yang dilakukan parpol dan calon. Dengan kata lain, pilkada adalah “proyek besar” yang harus dibiayai anggaran besar pula. Akibatnya, inefisiensi terjadi dalam paradigma proyek pilkada⁵.

Penggabungan pilkada adalah solusi yang bisa dikembangkan untuk mengatasi problem anggaran. Penggabungan tersebut bisa dalam satu provinsi atau bahkan penggabungan secara nasional. Pilkada yang berlangsung serentak lebih efisien dari segi waktu, biaya, dan dampak sosial politiknya. Apalagi bila pilkada serentak ini digabungkan dengan pelaksanaan pemilihan umum legislatif dan presiden

Gubernur dipilih DPRD tanpa melakukan perubahan mendasar atas arsitektur pembagian kewenangan pusat-daerah, status provinsi dan kedudukan gubernur, baik dalam hirarki pemerintahan maupun dalam konteks otonomi daerah, akan memunculkan persoalan lain yang amat serius⁶.

⁵*Ibid.*

⁶*Ibid.*

Pertama, dapat dipastikan bupati dan walikota akan semakin sulit “dikontrol” oleh gubernur. Konflik kepentingan provinsi dengan kabupaten/kota akan semakin terbuka lebar dan sulit dihindari karena dualisme penyelenggaraan fungsi desentralisasi. Ini dipicu karena tingkat legitimasi yang jauh berbeda. Kekuatan pilkada langsung terletak pada pembentukan dan implikasi legitimasinya. Kepala daerah membutuhkan legitimasi tersendiri sehingga harus dipilih sendiri oleh rakyat.

Kedua, tidak ada jaminan bahwa politik uang dan berbagai bentuk politik dagang sapi di DPRD akan dapat dibendung atau bahkan diminimalisir. Yang tentu saja anggaran pilkada, khususnya yang akan dikeluarkan calon akan menjadi pemicu sikap koruptif sang gubernur terpilih. Sulit berharap paradigma kepemimpinan daerah berubah menjadi semakin demokratis, peka terhadap persoalan rakyat, partisipatif dalam pengambilan kebijakan, transparan dalam anggaran, dan akuntabel dalam tugas dan kewajiban.

Ketiga, dualisme sistem pilkada merencanakan sistem politik di tingkat daerah. Partai politik sebagai elemen terpenting akan semakin terpinggirkan.

Di luar itu semua, sistem demokrasi perwakilan akan lebih banyak meletakkan kuasa untuk menentukan rekrutmen politik di tangan segelitir orang di DPRD (oligarkis). Sistem ini jelas akan menutup ruang partisipasi bagi warga dalam proses demokrasi dan menentukan kepemimpinan politik di tingkat lokal. Ini jelas sebuah kemunduran besar dan penzaliman atas cita-cita reformasi.

E. Wacana Gubernur ditunjuk Langsung Oleh Presiden

Ide agar gubernur ditunjuk oleh presiden, yang diajukan peserta kursus reguler Lembaga Ketahanan Nasional atau Lemhannas, tak sejalan dengan prinsip demokrasi,

desentralisasi, dan otonomi daerah, serta bertentangan dengan konstitusi. Kepala daerah, termasuk gubernur, tidak harus orang pusat.

Penunjukan gubernur oleh presiden dinilai bertentangan dengan Pasal 18 Ayat (2), (4), dan (5) UUD 1945, selain mengingkari prinsip demokrasi, desentralisasi, dan otonomi daerah. Kapasitas gubernur sebagai wakil pemerintah pusat bukanlah berarti ia harus "orang" presiden atau orang pusat.

Pakar hukum tata negara dari Universitas Andalas Saldi Isra, mengapresiasi usul peserta Program Pendidikan Reguler Angkatan XL Lembaga Ketahanan Nasional yang merekomendasikan kepada presiden untuk menunjuk langsung gubernur sebagai kepala daerah. Namun, menurut Prof. Saldi, gagasan itu mutlak dikaji mendalam. Tanpa keputusan politik radikal berupa perubahan konstitusi, gagasan tersebut sulit diwujudkan. Beliau merujuk ketentuan UUD 1945 di mana dinyatakan bahwa "Gubernur, Bupati, dan Wali Kota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis." Secara politis, klausul "demokratis" itu diterjemahkan sebagai pemilihan langsung. "Kalau ditunjuk, di mana unsur demokratisnya⁷.

Jika memang gubernur dipilih oleh presiden, implikasinya bakal luas. Misalnya, posisi DPRD provinsi menjadi tidak relevan sehingga mesti dihapuskan. Masalahnya, tidak relevan mendudukan gubernur yang duduk karena proses penunjukan bermitra dengan DPRD yang dipilih lewat proses politik. Selain itu, gagasan itu butuh elaborasi soal konsep otonomi daerah, terutama bagaimana menempatkan provinsi. Jika gubernur ditunjuk presiden, posisinya jelas lebih dominan sebagai wakil pemerintah pusat di daerah saja.

⁷ Harian Kompas, 10 Desember 2007.

Wacana penunjukan gubernur oleh presiden merupakan langkah mundur dari demokratisasi yang sedang berlangsung untuk kembali ke sistem otoritarian. Munculnya berbagai masalah dalam proses pemilihan kepala daerah yang baru dilakukan beberapa tahun terakhir tidak berarti harus menghilangkan pilkada secara langsung⁸.

Gagasan gubernur ditunjuk langsung oleh Presiden adalah bertentangan dengan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 dan tidak bisa diterapkan. Gagasan itu baru bisa terwujud bila UUD 1945 diubah, tetapi harus tetap dengan varian demokratis. Meskipun memang gagasan itu juga memiliki argumen yang kuat bahwa basis otonomi daerah di Indonesia selama ini adalah dekonsentrasi.

Menyangkut posisi gubernur memang amat dilematis. Di satu sisi gubernur melaksanakan urusan desentralisasi yang menjadi *domain* fungsinya sebagai daerah otonom dan fungsi pelayanan di provinsi (*concurrent system*), pada sisi lain bertanggung jawab atas urusan dekonsentrasi dalam kedudukannya selaku wilayah administratif yang menjadi kepanjangan tangan pemerintah pusat di daerah. Gubernur yang tetap menjalankan fungsi pelayanan (walaupun amat terbatas), tetap membutuhkan legitimasi yang kuat. Pilkada langsung adalah pilihan yang tidak bisa ditawarkan guna memperoleh legitimasi tersebut.

Bila memaksakan pilkada gubernur tidak secara langsung, menghapus pemerintahan di tingkat provinsi (termasuk DPRD Provinsi) adalah pilihan yang harus ditempuh. Sehingga gubernur hanya memiliki satu fungsi, yakni sebatas wakil pemerintah pusat di daerah.

⁸ *Ibid.*

UU Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mengamatkan pemilihan gubernur dilakukan secara langsung. Pemilihan dengan model ini membuat rakyat dapat menunjuk sendiri pemimpin yang diinginkannya.

Penunjukan langsung gubernur oleh presiden, tidak hanya akan mengebiri demokrasi, tetapi juga berimplikasi pada kemungkinan berlangsungnya lagi pola era Orde Baru untuk kedua kali. Bukan tidak mungkin karena ditunjuk langsung oleh presiden, gubernur akan menjadi perpanjangan tangan untuk melanggengkan kekuasaan yang bukan tidak mungkin otoriter.

Jika dua periode masa jabatan presiden selama 10 tahun, maka selama itu pula gubernur menjadi alat untuk melanggengkan kekuasaan. Sebab itu, wacana agar gubernur dipilih presiden merupakan gagasan yang tidak perlu didukung.

Jika dinilai otonomi daerah tidak berjalan semestinya atau melenceng dari undang-undang yang ada, tindakannya bukan memasung otonomi daerah, harusnya melakukan evaluasi serta memperbaiki tata pengelolaan pemerintahan daerah. Nasril juga mengingatkan, sistem pemilihan secara langsung merupakan suatu perubahan iklim yang relatif baru di Indonesia. Jangan sampai terlalu mudah mengubah kebijakan.

Sebab kalau kebijakan yang baru diterapkan lalu diganti lagi, tentu akan menimbulkan dis-stabilitas sistem, ketidakstabilan politik. Kesannya, semua peraturan yang sudah diundangkan dibuat tidak dengan kajian yang mendalam, sebab terlalu mudah diubah.

Layak dipertanyakan, mengapa sampai lahir gagasan agar gubernur dipilih/ditunjuk langsung oleh presiden? Apakah agenda penting di balik gagasan itu? Betapapun, penunjukan gubernur oleh presiden itu semata dimaksudkan sebagai mekanisme politik untuk mengejar efisiensi waktu dan anggaran keuangan

negara. Tetapi itu sejatinya menjadi tidak sah dan naif ditilik dari prinsip dasar agenda demokrasi. Demokrasi bukan sekadar mekanisme politik, tetapi juga tujuan yang sama- sama harus diperjuangkan.

Gagasan agar jabatan gubernur ditunjuk langsung oleh presiden itu ternyata tidak memiliki landasan teoritis yang dapat dipertanggungjawabkan secara akademik. Lebih ironis lagi, gagasan itu justru diusung dalam rekomendasi peserta kursus reguler Lemhannas. Karenanya, layak kalau berbagai kalangan menentang gagasan ini karena dapat dipandang sebagai terobosan baru untuk melanggengkan otoritarianisme demi memenuhi syahwat kekuasaan semata.

F. Gubernur dipilih Secara Langsung Oleh Rakyat

Banyak masalah yang muncul dalam pilkada langsung, mulai dari pendaftaran pemilih, *money politics*, tidak independennya penyelenggara pemilu sampai pada konflik horizontal. Meski demikian, digulirkannya wacana pemilihan gubernur dikembalikan seperti semula melalui DPRD merupakan kemunduran. Wacana penghapusan pilkada gubernur langsung tidak sesuai dengan semangat reformasi dan merupakan kemunduran dalam perjalanan kehidupan demokrasi di Indonesia.

Wacana peninjauan ulang pemilihan gubernur seperti semula melalui DPRD terlalu terburu-buru. Memang, pilkada langsung memiliki sejumlah kekurangan, kelemahan, dan bahkan konflik. Tetapi, dengan adanya kekurangan, kelemahan, dan konflik horizontal tersebut, bukan berarti kita harus memutar balik kembali jarum jam dan mundur ke belakang. Menurut penulis, terlalu dini kita menghukum kesalahan pilkada langsung yang baru berjalan satu periode.

Janganlah setiap ada kekurangan, lalu kita memvonis dan memberi hukuman bahwa biang keladinya adalah pilkada langsung. Harusnya segala kelemahan dan

kekurangan dalam pilkada langsung itu hendaknya diperbaiki dan bukan untuk disalahkan. Tentu kita semua ingat dengan pepatah bahwa untuk membunuh satu tikus, kemudian membakar satu lumbung adalah suatu kesalahan.

Yang bermasalah di sini bukan pilkada langsungnya, tapi pelaksanaannya. Karena bagaimanapun pilkada langsung merupakan bentuk terbaik bagi rekrutmen kepemimpinan di tingkat lokal dengan melibatkan rakyat sebagai penentu dan pemilik kedaulatan. Pilkada langsung akan memperkuat legitimasi seorang kepala daerah karena ia dipilih langsung oleh rakyat. Melalui pilkada langsung rakyat secara langsung ikut berpartisipasi menentukan pemimpinnya.

Pilkada langsung juga merupakan wujud nyata asas responsibilitas dan akuntabilitas. Pilkada langsung tetap kita pertahankan sebagai bentuk mekanisme suksesi kepemimpinan di tingkat lokal

Berdasarkan UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, semua kepala daerah (gubernur, bupati, dan wali kota) yang sebelumnya dipilih oleh DPRD kini dipilih langsung oleh rakyat. Napas utamanya, selama ini rakyat menganggap pemilihan kepala daerah melalui DPRD itu ternyata membawa kekecewaan kepada masyarakat.

Praktik pemilihan kepala daerah yang dilakukan DPRD telah memunculkan banyak distorsi kepentingan. Namun, pilkada langsung itu menuai banyak kritik. Muncul wacana perlu adanya evaluasi terhadap pilkada langsung.

G. Kesimpulan

Banyak masalah yang muncul dalam pilkada langsung, mulai dari pendaftaran pemilih, *money politics*, tidak independennya penyelenggara pemilu sampai pada konflik horizontal. Meski demikian, digulirkannya wacana pemilihan gubernur

dikembalikan seperti semula melalui DPRD merupakan suatu kemunduran. Wacana penghapusan pilkada gubernur langsung tidak sesuai dengan semangat reformasi dan merupakan kemunduran dalam perjalanan kehidupan demokrasi di Indonesia.

Wacana peninjauan ulang pemilihan gubernur melalui DPRD terlalu terburu-buru. Memang, pilkada langsung memiliki sejumlah kekurangan, kelemahan, dan bahkan konflik. Tetapi, dengan adanya kekurangan, kelemahan, dan konflik horizontal tersebut, bukan berarti kita mau memutar balik kembali jarum jam dan mundur ke belakang. Terlalu dini kita menghukum kesalahan pilkada langsung yang baru berjalan satu periode.

Yang bermasalah bukan pilkada langsungnya, tapi pelaksanaannya. Karena bagaimanapun pilkada langsung merupakan bentuk terbaik bagi rekrutmen kepemimpinan di tingkat lokal dengan melibatkan rakyat sebagai penentu dan pemilik kedaulatan. Pilkada langsung akan memperkuat legitimasi seorang kepala daerah karena ia dipilih langsung oleh rakyat. Melalui pilkada langsung rakyat secara langsung ikut berpartisipasi menentukan pemimpinnya.

Pilkada langsung juga merupakan wujud nyata asas responsibilitas dan akuntabilitas. Oleh karena itu, Pilkada langsung tetap harus dipertahankan sebagai bentuk mekanisme suksesi kepemimpinan di tingkat lokal yang mengandung nilai demokratis.

DAFTAR PUSTAKA

- Imadudin Denden Soleh, *Kewenangan Gubernur Sebagai Wakil Pusat dalam Memberikan Sanksi Terhadap Bupati/Walikota Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2010*, Koran Jakarta , Selasa, 23 Maret 2010.
- Prasojo Eko, *Kontroversi Kewenangan Gubernur*, Kompas
- Prihatmoko J Joko., *Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Filosofi, Sistem dan Problema Penerapan di Indonesia. Pustaka Pelajar, Yogyakarta. 2005.
- Suharizal, *Jika Gubernur dipilih oleh DPRD*,
- Triwulan Titik Tutik., *Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 20014 Dalam Sistem Pemilu Menurut UUD 1945*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2005.
- Una, Sayuti., *Pergeseran Kekuasaan Pemerintahan Daerah menurut Konstitusi di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2004.