

BAB III

PENETAPAN PERPPU NO 1 TAHUN 2014 TENTANG PEMILIHAN

KEPALA DAERAH (ANALISIS DAN LATAR BELAKANG)

A. Latar Belakang Proses Penetapan PERPPU No 1 Tahun 2014

Demokrasi adalah sistem politik yang memelihara keseimbangan antara konflik dan konsensus (Alfian,1978: 236;Surbakti,1999:228). Oleh karena itu menurut Ramlan, demokrasi memungkinkan perbedaan pendapat, persaingan, dan pertentangan di antara individu, kelompok, diantara individu dan kelompok, individu dan pemerintah, kelompok dan pemerintah, bahkan diantara lembaga-lembaga pemerintah. Akan tetapi demokrasi hanya akan mentolelir konflik yang tidak menghancurkan sistem. Oleh sebab itu, sistem politik demokrasi menyediakan mekanisme dan prosedur yang mengatur dan menyalurkan konflik sampai pada ‘penyelesaian’ dalam bentuk kesepakatan.¹

Menurut Thomas R Dye, kebijakan publik adalah sebagai apa yang pemerintah lakukan, mengapa dilakukan, mengapa dilakukan, dan perbedaan apa yang muncul. Ditetapkannya Perppu No 1 tahun 2014 Tentang Pemilihan Kepala Daerah sebagai sebuah kebijakan yang diambil pemerintah, tentu memiliki sebab yang melatar belakangi kebijakan tersebut ditetapkan. Oleh karena itu peneliti mencoba menganalisis bagaimana latar belakang dan dampak yang terjadi dari ditetapkannya Perppu No 1 Tahun 2014.

¹ Basrowi (ed), *Sosiologi Politik*, (Bogor : Ghalia Indah, 2012), hlm.126.

Menurut J Kristiadi², Fenomena menguatnya kasta politik tidak boleh dibiarkan karena akan menjadi sumber pembusukan politik yang menyengsarakan rakyat. Mungkin kajian Daron Acemoglu dan James A Robinson dalam *Why Nation Falls: The Origin of Power, Prosperity, and Poverty* (2012) dapat dijadikan pelajaran. Dalil mereka, negara gagal bukan karena faktor kebodohan, geografi, dan kebudayaan. Variabel tersebut hanya terjadi di negara tertentu, bukan fenomena global. Kajian mereka menyimpulkan, penyebab vital negara gagal adalah merebaknya institusi politik dan ekonomi ekstraktif. Joseph Schumpeter (Ekonom) menganggap merajalelanya institusi ekstraktif karena menolak fenomena yang disebut penghancuran kreatif (*Creative Destruction*), proses penghancuran tatanan lama digantikan oleh tatanan baru dengan nilai dan teknologi baru serta lebih inklusif. Opsi pemilihan kepala daerah melalui DPRD dianggap memperkuat kasta politik.³ Ada beberapa hal yang melatar belakangi keluarnya Perppu No 1 Tahun 2014 adalah sebagai berikut :

1. Pertimbangan Sosiologis

Inti Perppu No 1 Tahun 2014 adalah menghapus tugas dan wewenang DPRD untuk memilih kepala daerah. Presiden SBY menyatakan penerbitan Perppu No 1 yang kemudian disusul dengan Perppu No 2 Tahun 2014 merupakan perjuangan bersama rakyat Indonesia untuk tetap mempertahankan pemilihan kepala daerah secara langsung . “Seperti saya sampaikan dalam banyak kesempatan, saya dukung

² Peneliti Senior CSIS

³ Diakses pada 28 Maret 2017, *Kembalilah keharibaan Rakyat*. ([http.kompas.com](http://kompas.com), 23 September 2014),

pilkada langsung dengan perbaikan-perbaikan mendasar.” Dalam pidato itu, Presiden menyatakan menghormati keputusan DPR soal RUU Pilkada. “Namun , izinkan saya berikhtiar untuk tegaknya demokrasi dari rakyat, oleh rakyat, untuk rakyat,” ujar SBY. Presiden pun menyatakan pilkada langsung adalah buah dari perjuangan reformasi, sembari menambahkan, “saya jadi Presiden melalui pemilu langsung oleh rakyat pada 2004 dan 2009.”⁴ Dari situ bisa dipahami bahwa, segala upaya yang dikeluarkan oleh Presiden SBY adalah dalam rangka pelaksanaan demokrasi di masa kepemimpinannya, sebagai respon dari UU No 22 Tahun 2006, yang dianggap tidak memberikan efek nyata terhadap tujuan yang demokratis.

Seperti yang terjadi dalam sistem politik yang dikembangkan oleh Orde Baru adalah sistem sentralistik, di mana semua urusan politik terpusat di Jakarta, terutama di tangan Presiden Soeharto. Sistem sentralisme yang diadopsi oleh rezim Orde Baru berdampak pada sistem pemilihan kepala daerah yang sentralistik pula. Pemilihan kepala daerah, baik Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota sangat jauh dari nilai-nilai demokrasi. Masyarakat maupun pemerintah daerah tidak memiliki kewenangan sama sekali untuk menentukan kepala daerahnya sendiri. Peran pemerintah pusat, terutama Presiden, sangat dominan dalam menentukan siapa yang menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota di seluruh Indonesia.

Dalam menentukan Gubernur dan Bupati atau Walikota, baik Presiden maupun Menteri Dalam Negeri tidak terikat untuk memilih calon yang

⁴ Diakses pada 28 Maret 2017, ([http.kompas.com](http://kompas.com) 2 Oktober 2014)

mendapatkan dukungan mayoritas dari anggota dewan. Namun yang seringkali terjadi, kepala daerah yang terpilih adalah calon yang mendapatkan dukungan paling rendah dari DPRD. Keputusan ini biasanya dilandasi dengan alasan demi kepentingan nasional.⁵

Denny Indrayana juga menjelaskan, bahwa “Presiden SBY menghendaki agar pelaksanaan pilkada ke depan lebih baik dari sebelumnya. Karena itu, substansi Perppu No 1 Tahun 2014 adalah jawaban atas kritik, masukan, dan hasil evaluasi yang selama ini banyak disuarakan berbagai pihak,” ujar Denny, melalui keterangan pers yang diterima *Kompas.com*, jumat pagi. Sejak awal pembahasan, menurut Denny, presiden menginginkan pelaksanaan pilkada secara langsung dengan sejumlah perbaikan.

Dalam perspektif lainnya, Perppu tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota tersebut, ditetapkan Presiden dalam keadaan yang disangsikan keadaan genting yang memaksa untuk dibentuknya Perppu dimaksud. Karena dilihat dari awal proses pembahasan RUU tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang menuai pro dan kontra ataupun mendapatkan penolakan luas oleh rakyat seperti yang digambarkan dalam konsideran menimbang Perppu di atas. Kemudian dalam keadaan yang tidak kondusif tersebut DPR melakukan rapat paripurna yang pada akhirnya melahirkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dan sekaligus lahir Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁵ Edward Apinall and Greg Fealy, 2003, *Local Power and Politics in Indonesia*, ISEAS.

Pada intinya isi dari Perppu tersebut berisi dua hal, yakni pertama, menghapus tugas dan wewenang DPRD Provinsi untuk mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian gubernur dan wakil gubernur kepada presiden melalui menteri dalam negeri untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian (Pasal 1 angka 1). Kedua, menghapus tugas dan wewenang DPRD Kabupaten Kota untuk mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/wali kota dan wakil bupati/wakil wali kota kepada menteri dalam negeri melalui gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian (pasal 1 angka 2). Melihat latar belakang tersebut langkah Presiden SBY dengan mencabut UU No 22 Tahun 2014 adalah politik yang berlebihan, karena tidak bisa dikatakan alasan demokratis yang melatar belakangi pencabutan undang-undang tersebut. UU No 22 Tahun 2014 yang telah disahkan diparlemen melalui proses demokrasi didalamnya, dibatalkan dengan kebijakan Perppu yang hanya dimiliki haknya oleh satu pihak yakni Presiden SBY.

Menurut Prof. Yusril Ihza Mahendra dalam UUD 1945 pasal 22E ayat 2 hanya ada 4 jenis pemilu, *Pertama* adalah pemilu untuk memilih anggota DPR, *kedua*, Pemilu untuk memilih anggota DPD, *ketiga*, pemilu untuk memilih anggota DPRD, dan *keempat*, pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden. Pemilihan Kepala Daerah menurut Undang-undang 1945 tidak termasuk pemilihan umum. Kalau otonomi itu diberikan kepada provinsi, maka pemilihan bupati dan walikota memang bisa diserahkan kepada DPRD, kalau merujuk Pasal 18 UUD 1945, dikatakan, gubernur-wakil gubernur, bupati-wakil bupati, dan Walikota-

Wakil Walikota itu dipilih dengan cara demokratis. Demokratis itu bisa langsung dan bisa tidak langsung, jadi itu soal pilihan saja.

UU No 22 Tahun 2014 dan Perppu UU No 1 Tahun 2014 sama-sama memiliki dasar yang demokratis. Hanya tafsiran saja yang berbeda dari keduanya. Alasan dikeluarkannya UU No 22 tahun 2014 menganggap dari keluarnya kebijakan dan perkiraan dampak dari ini adalah hal yang paling demokratis. Begitu juga dengan Perppu yang dibuat oleh Presiden SBY.

Jika dilihat dalam pasal 22 ayat 1 UUD 1945 ada beberapa ketentuan dari dikeluarkannya sebuah Perppu, oleh karena itu penulis mencoba mengaitkannya dengan keluarnya Perppu No 1 Tahun 2014 tersebut, antara lain :

- a) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.

Dalam hal mencegah kesewenang-wenangan karena kepentingan politik yang menguntungkan salah satu pihak, melalui Putusan Nomor 138/PUU/VII/2009 (Perkara Pengujian Perppu Nomor 4 tahun 2009), MK menentukan tiga syarat keadaan genting yang dapat digunakan Presiden untuk mengeluarkan perppu, yakni :

Pertama karena terjadi kekosongan hukum dalam artian tidak ada Undang-undang yang dapat digunakan mengatasi satu masalah yang harus segera diselesaikan, sedangkan masalahnya hanya bisa diselesaikan berdasar UU. Tentu secara mendasar ada untuk kemudian

mengatakan terjadi kekosongan hukum sehingga harus dikeluarkan perppu.

Kedua, UU yang ada tidak dapat digunakan untuk mengatasi masalah yang harus segera diselesaikan tersebut.

Ketiga, waktunya sangat mendesak sehingga tidak memungkinkan dibuat UU melalui prosedur yang normal. Jika ketiga alasan ini tidak ada, Perppu tidak bisa dikeluarkan .

- b) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.
- c) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.

Dari hal itu ada poin yang mengatakan jika terjadi kekosongan hukum, Perppu yang merupakan hak istimewa dari Presiden bisa dikeluarkan. Namun dikeluarkannya Perppu No 1 Tahun 2014 diiringi dengan pencabutan UU No 22 Tahun 2014. Dalam situasi yang tidak genting dan terjadi kekosongan hukum, melainkan bernuansa kepentingan politik yang lain.

Presiden SBY sendiri selalu menekankan pentingnya mekanisme politik, tetapi *bargaining position* SBY masih kuat. Sangat memprihatinkan bahwa kita masih juga tidak beranjak dari patrimonialisme. Tidak pernah terjadi kekuasaan yudikatif berhasil mempertahankan independensinya. Mekanisme yang dibuat haruslah dengan menoleransi sebanyak mungkin informasi dan tanggapan

(*Feedback*). Jika mekanisme politik itu sebagai satuan untuk mengatur diri sendiri, harus ada upaya partisipasi disertai dengan kontrol, supaya semua yang muncul, baik yang positif dan negatif didengarkan.

Latar belakang pengesahan Perppu ini tidak mewujudkan sikap politik yang demokrasi, sikap politik SBY justru menunjukkan arogansi yang berlebihan, kuasa dan wewenang yang dimilikinya tidak digunakan sebagai alat untuk mewujudkan sikap demokratis. Sikap politis yang terkesan semauanya dan tidak toleran terhadap pendapat dari kalangan lain yakni DPR yang telah mengesahkan UU No 22 Tahun 2014. Kebijakan tersebut menggusur kesempatan kalangan lain yang memberikan pandangan yang berbeda dari SBY yang kurang dewasa secara politik. Sebab, Perppu ini bagaikan barang yang berbahaya untuk diindahkan jika diletakkan pada konteks yang sudah ditetapkan dasarnya. Seperti, adanya kekosongan hukum dan keadaan yang sangat mendesak dan juga memaksa.

Disisi lain posisi Presiden SBY sebagai aktor utama kepala negara dan ketua partai juga mempengaruhi pengambilan keputusan. Dalam perspektif formulasi kebijakan publik, maka aktor yang terlibat secara garis besarnya dapat dipilih menjadi dua kelompok besar, yaitu kelompok dalam organisasi birokrasi (*the official policy makers*) dan yang lain adalah kelompok diluar birokrasi (*un-official policy makers*) Anderson (1984). Demikian pula pandangan Winarno (2002) bahwa kelompok yang terlibat dalam proses kebijakan publik adalah kelompok formal dan non formal. Kelompok formal, seperti badan-badan administrasi pemerintah yang meliputi eksekutif, legislatif maupun yudikatif. Sementara

kelompok non formal dapat terdiri dari kelompok kepentingan, seperti kelompok buruh dan kelompok perusahaan; kelompok partai politik; warga negara individual.

Presiden adalah penyelenggara kekuasaan pemerintahan negara tertinggi dibawah MPR, yang dalam melakukan kewajibannya dibantu oleh satu wakil presiden (Pasal 4 Ayat 2 UUD 1945)⁶. Di Indonesia Presiden memiliki kekuasaan Legislatif⁷, seperti :

- a. Memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR.
- b. Menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.
- c. Mensahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh DPR atau menolaknya.
- d. Menetapkan peraturan pemerintah untuk pengganti undang-undang bila keadaan memaksa.

Selain itu SBY juga menjadi salah satu ketua Partai politik dimasa jabatannya sebagai presiden. SBY terpilih kembali menjadi ketua partai pada Kongres Luar Biasa Partai Demokrat di Bali pada tanggal 30 Maret 2013. Sementara pada Pilpres 2014, SBY bersama partai demokrat tidak berada dalam koalisi besar Indonesia Hebat dan Merah Putih yang kemudian SBY mengeluarkan sikap politisnya dengan mengeluarkan Perppu No 1 Tahun 2014. Disaat yang SBY

⁶ Budiyanto, *Dasar-dasar Ilmu Tata Negara*, (Jakarta : Erlangga 2003), hlm.92

⁷ Inu Kencana Syafei, *Ilmu Politik*, (Jakarta : Erlangga 2003), hlm. 69

yang juga sebagai ketua partai memiliki peran dan tanggung jawab sendiri terhadap partai politiknya.

Menurut Miriam Budiarjo (1984) memerinci fungsi partai politik meliputi: (1) sebagai sarana komunikasi politik, sebagai penghubung antara rakyat dan pemerintah, (2) sarana sosialisasi politik. Dengan sosialisasi politik, proses yang memungkinkan seseorang memperoleh sikap dan orientasi terhadap fenomena-fenomena politik yang berlaku dimasyarakat dimana mereka berasal. (3) sebagai sarana rekrutmen politik. Dengan peran ini, partai politik mempunyai tokoh-tokoh yang bisa diandalkan dalam berbagai kegiatan politik. (4) sebagai sarana konflik. Perbedaan dan persaingan dalam bentuk apapun bisa diatasi oleh keberadaan partai⁸.

Dengan demikian presiden SBY, merangkap fungsi dan legitimasinya didalam klasifikasi sebagai aktor dalam pembuat kebijakan Perppu no 1 tahun 2014 ini. SBY berdiri dalam kelompok formal sebagai Presiden dan kelompok non formal sebagai ketua partai. Legitimasi sangat penting karena, *pertama*, legitimasi akan menciptakan kestabilan politik dan kemungkinan-kemungkinan perubahan social. Pengakuan dan dukungan ini akan menciptakan pemerintahan yang stabil, sehingga pemerintah dapat membuat dan melaksanakan keputusan yang menguntungkan masyarakat umum. Dukungan dan pengakuan masyarakat ini juga memudahkan pemerintah mengatasi permasalahan dalam situasi yang sulit daripada pemerintah yang tidak mendapat dukungan. *Kedua*, legitimasi sangat

⁸ Basrowi (ed), *Sosiologi Politik*, (Bogor : Ghalia Indonesia, 2012), hal 50.

penting karena akan membuka kesempatan semakin luas bagi pemerintah untuk memperluas bidang-bidang kesejahteraan yang hendak ditangani dan meningkatkan kualitas kesejahteraan.⁹

Dalam hal ini dua posisi Presiden SBY menjadi aktor utama memiliki legitimasi dirinya sebagai badan eksekutif. Eksekutif adalah pemerintah dalam arti sempit yang melaksanakan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan berdasarkan perundang-undangan dan haluan negara, untuk mencapai tujuan negara yang telah ditetapkan sebelumnya. Organisasinya adalah Kabinet atau dewan menteri dimana masing-masing menteri memimpin departemen dalam melaksanakan tugas, wewenang, dan tanggung jawabnya¹⁰.

Secara politis, kepala Pemerintahan (Eksekutif) dan Partai Politik memiliki jalur yang sama sekali berbeda. Antara Pemerintahan yang formal dan partai politik yang mewakili non formal (kelompok kepentingan). Dalam penentuan kebijakan, masing-masing aktor atau kelompok memiliki karakteristik yang berbeda. Presiden selaku kepala negara seyogyanya berdiri selaku kepala pemerintahan yang secara objektif memahami alasan serta implementasi kebijakan yang diambil. Sebagai kepala Pemerintahan, presiden mengakomodir semua kepentingan ideologisnya, yang diusung tiap-tiap parpol yang partisipasi dalam aktivitas dalam perpolitikan. Presiden tidak bisa berdiri selaku dirinya sendiri, sebab akan merusak tatanan pemerintahannya.

⁹ *Ibid.* hal 120

¹⁰ Inu Kencana Syafei, *Ilmu Politik*, (Jakarta : Erlangga 2003), hlm. 68

Selaku ketua partai politik, partai politik berbicara mengenai kepentingan kelompok, sebagaimana kesepakatan internal dalam misi pencapaian politiknya. Sulit dipastikan kebijakan Perppu presiden SBY, secara objektif memutuskan kebijakan untuk kemaslahatan banyak pihak ketika posisinya politiknya bersamaans sebagai ketua partai dan presiden. Meskipun partai Demokrat tidak terlibat dalam kubu koalisi yang berselisih antara KIH dan KMP, tidak menutup kemungkinan kepentingan SBY mengeluarkan Perppu no 1 tahun 2014 ini demi kepentingan partainya.

2. Pertimbangan Formulasi Kebijakan

Di dalam sistem politik, proses formulasi suatu kebijakan negara, merupakan berbagai desakan atau tuntutan dari para aktor pemerintah maupun swasta kepada pejabat pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan terhadap suatu masalah tertentu. Tentunya, desakan ataupun tuntutan itu bervariasi, dalam arti dari yang bersifat umum sampai kepada usulan untuk mengambil tindakan konkrit tertentu terhadap sesuatu masalah yang terjadi di dalam masyarakat. Formulasi kebijakan sebagai bagian dalam proses kebijakan publik merupakan tahap yang paling krusial karena implementasi dan evaluasi kebijakan hanya dapat dilaksanakan apabila tahap formulasi kebijakan telah selesai, disamping itu kegagalan suatu kebijakan atau program dalam mencapai tujuan-tujuannya sebagian besar bersumber pada ketidaksempurnaan pengelolaan tahap formulasi (Wibawa; 1994,2).

Menurut Winarno (1989; 53), formulasi kebijakan sebagai suatu proses, dapat dipandang dalam 2 macam kegiatan. Kegiatan pertama adalah memutuskan secara umum apa yang harus dilakukan atau dengan kata lain perumusan diarahkan untuk memperoleh kesepakatan tentang suatu alternative kebijakan yang dipilih, suatu keputusan yang menyetujui adalah hasil dari proses seluruhnya. Sedangkan kegiatan selanjutnya diarahkan pada bagaimana keputusan-keputusan kebijakan dibuat, dalam hal ini suatu keputusan kebijakan mencakup tindakan oleh seseorang pejabat atau lembaga resmi untuk menyetujui, mengubah atau menolak suatu alternative kebijakan yang dipilih.

Meskipun kedua argumentasi antara kebijakan Perppu dan UU No 22 Tahun 2014 ini sama-sama memiliki argumentasi, baik dari segi historis, konstitusi, dan pertimbangan dampak politisnya. UU No 22 Tahun 2014, berisi tentang ketentuan pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, secara tidak langsung, yakni melalui DPRD. Berdasarkan substansinya, UU No 22 tahun 2014 mengubah ketentuan yang berlaku sebelumnya (dalam UU 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah) bahwa Pemilihan Kepala Daerah dilakukan secara langsung oleh rakyat menjadi dipilih oleh anggota DPRD. Seperti kita ketahui bersama setidaknya telah terjadi peruhan sebanyak 9 kali dalam Perundangan Kepala Daerah yaitu : UU 1/1945, UU 22/1948, UU 1/1957, Perpres 6/1959, UU 18/1965, UU 5/1974, UU 22/1999, UU 32/2004, dan UU 12/2008.¹¹

¹¹ Diakses pada, 28 Maret 2017. ([http.Harian Waspada.com](http://Harian Waspada.com)) Medan, 18 Februari

UU No 22 tahun 2014, disahkan melalui parlemen, melalui mekanisme pembuatan undang-undang yang sudah ditetapkan pada tahun 2014. Undang-undang tersebut berhasil diajukan dan disahkan oleh DPR RI, yang mayoritasnya adalah Kubu Koalisi Merah Putih 9 (KMP).¹² Yakni, enam partai di KMP, yaitu Golkar, Gerindra, Demokrat, PAN, PKS, dan PPP. Saat ini menguasai 352 kursi DPR, atau 62,86%, sedangkan Koalisi Indonesia Hebat (KIH) hanya 208 atau 37,14 %.¹³

Peraturan pengganti undang-undang (Perppu) No 1 tahun 2014 bukan mencabut UU No.22 tahun 2014 dan memberlakukan ketentuan sebelumnya, dan bukan melakukan perubahan atau penyempurnaan terhadap UU No 22 tahun 2014, melainkan membuat peraturan baru terkait dengan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota. Dengan demikian, tidak dapat dimaknai secara sederhana bahwa Pemilihan Kepala Daerah yang semula langsung oleh rakyat kemudian menjadi dipilih oleh langsung oleh rakyat, karena ketentuan di dalam perppu no 1 tahun 2014 berbeda dengan ketentuan dalam UU no 32 tahun 2004 beserta perubahannya sebatas menyangkut pemilihan kepala daerah.¹⁴ Perppu merupakan alternatif bagi keabsahan Undang-undang yang mengatur tentang suatu hal. Kebijakan yang diambil oleh presiden SBY, dianggap langkah yang paling demokratis bagi kepemimpinannya, hal tersebut dijelaskan pada jumpa pers di Istana Negara, ketika mengajukan Perppu dan mencabut ketentuan UU No 22 Tahun 2014.¹⁵

¹² Diakses pada, 29 Maret 2017. ([http.Metronews.com](http://Metronews.com))

¹³ Diakses pada, 29 Maret 2017. ([http.republika.co.id](http://republika.co.id))

¹⁴ Diakses pada, 29 Maret 2017. ([http.harian.waspada.com](http://harian.waspada.com))

¹⁵ Diakses pada, 29 Maret 2017. ([htt.kompas.com](http://kompas.com))

Demokrasi adalah sistem politik yang memelihara keseimbangan antara konflik dan consensus (Alfian,1978: 236;Surbakti,1999:228). Oleh karena itu menurut Ramlan, demokrasi memungkinkan perbedaan pendapat, persaingan, dan pertentangan di antara individu, kelompok, diantara individu dan kelompok, individu dan pemerintah, kelompok dan pemerintah, bahkan diantara lembaga-lembaga pemerintah. Akan tetapi demokrasi hanya akan mentolelir konflik yang tidak menghancurkan sistem. Oleh sebab itu, sistem politik demokras menyediakan mekanisme dan prosedur yang mengatur dan menyalurkan konflik sampai pada 'penyelesaian' dalam bentuk kesepakatan. Prinsip ini pula yang mendasari pembentukan identitas bersama, hubungan kekuasaan, legitimasi kewenangan, dan hubungan politik dengan ekonomi.¹⁶

Dalam konteks pembahasan formulasi yang dirumuskan oleh presiden sendiri, Presiden tidak mencerminkan keadilan dan kesetaraan dalam kepemimpinannya. Formulasi adalah alternatif, dengan demikian dalam konteks demokrasi politik, alternatif adalah memberikan opsi yang berbeda. Pada masa Orde Baru ketika Presiden Soeharto memimpin formulasi kebijakan yang ada sepenuhnya berada di tangan Soeharto. Keluarnya Undang-undang No 18 Tahun 1965 membuktikan semakin kuatnya posisi pemerintah pusat dalam hal ini Presiden sebagai pertimbangan formulasi kebijakan, sekalipun dalam ranah Legislatif, Presiden Soeharto tetap memiliki pengaruh yang menjadi pertimbangan formulasi kebijakan saat itu. Dalam UU No 18 Tahun 1965, bahwa kepala daerah diangkat

¹⁶ Basrowi (ed), *Sosiologi Politik*, (Bogor : Ghalia Indah, 2012), hlm.126.

dan diberhentikan oleh Presiden atau Menteri Dalam Negeri melalui calon-calon dari DPRD.

Pemerintah pusat mengendalikan daerah setelah status kedudukan kepala daerah ditetapkan sebagai pegawai negara. Seorang kepala daerah tidak dapat diberhentikan oleh DPRD akan tetapi kewenangan penuh Presiden untuk Gubernur, dan Menteri Dalam Negeri untuk Bupati atau Walikota. Dari persoalan tersebut semakin memperjelas bahwasanya pertimbangan formulasi kebijakan sangat mempengaruhi kebijakan tersebut termasuk kepada dampak yang dihasilkannya.

3. Pertimbangan Kebijakan (*Legal Policy*) Perppu No 1 Tahun 2014

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu) No 1 Tahun 2014 yang mencabut dan menyatakan tidak berlaku UU No 22 tahun 2014.¹⁷ Presiden SBY secara resmi telah menandatangani Perppu No 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, Kamis (2 Oktober 2014). Perppu ini terkait mekanisme pelaksanaan pilkada yang sebelumnya telah disahkan DPR melalui RUU Pilkada pada 26 September 2014,¹⁸ pernyataannya dalam jumpa pers pada malam itu, “izinkan saya berikhtiar untuk tegaknya demokrasi dari rakyat, oleh rakyat, untuk rakyat,” ujar SBY. Presiden pun menyatakan pilkada langsung adalah buah dari perjuangan reformasi, sembari menambahkan, “saya jadi Presiden melalui pemilu langsung oleh rakyat pada 2004 dan 2009.”¹⁹

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Diakses pada, 29 September 2017, ([http.kompasiana.com](http://kompasiana.com))

¹⁹ Diakses pada 28 Maret 2017, ([http.kompas.com](http://kompas.com) 2 Oktober 2014)

Dalam munculnya Perppu tersebut tentu pertimbangan kebijakan yang dikeluarkan oleh SBY sangat kuat, hal ini juga pernah terjadi dalam orde baru. Rezim Soeharto dalam Undang-undang No 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah yang berbunyi bahwa Kepala Daerah diangkat oleh Presiden, yang mekanisme pemilihannya di DPRD juga dikontrol oleh Presiden. Dari calon kepala daerah yang ada DPRD memberikan dukungan, akan tetapi jika Pemerintah Pusat menghendaki calon yang menjadi Kepala Daerah adalah orang yang paling sedikit mendapat dukungan dari DPRD, maka presiden berhak mengangkatnya termasuk dalam memeberhentikan tanpa persetujuan DPRD. Dari sini terlihat pertimbangan kebijakan seorang presiden sangat berdampak besar bagi jalannya pemilihan kepala daerah baik oleh DPRD atau oleh Presiden pada zaman Soeharto dan oleh rakyat pada akhir periode SBY.

Oleh karena itu pertimbangan aspek *legal Policy* Perppu No 1 Tahun 2014 merupakan pilihan hukum yang dipilih oleh SBY, yang semata mata tujuannya mencapai tujuan negara, yaitu terlaksananya pemilihan kepala daerah yang demokratis sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, maka kedaulatan rakyat serta demokrasi dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat wajib dihormati sebagai syarat utama pelaksanaan pemilihan kepala daerah.²⁰ Pada Jumat pagi (3 Oktober 2014) Draft dari RUU Perppu UU No 1 Tahun 2014, sudah diajukan.²¹ Secara garis besar Perppu No 1 Tahun 2014 berisi tentang :

²⁰ Konsideran Menimbang Poin a, Perppu No 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

²¹ Diakses pada 28 Maret 2017, (<http://www.tribunews.com>)

- a. Pemilihan gubernur, bupati, dan Walikota langsung oleh rakyat (Pasal 1 Angka 1 dan Pasal 20);
- b. Mencabut dan menyatakan tidak berlaku UU No 22 Tahun 2014 tentang pemilihan gubernur, bupati, dan Walikota, yang mengatur pelaksanaan pilkada secara tidak langsung oleh DPRD (Pasal 205);
- c. Adanya uji publik calon kepala daerah agar dapat mencegah calon yang integritasnya buruk dan kemampuannya rendah (Pasal 1 angka 2, Pasal 3 ayat (2), pasal 5 ayat (3) huruf b, dan pasal 7 huruf d);
- d. Penghematan atau pemotongan anggaran pilkada secara signifikan (Pasal 3, Pasal 65 ayat (1) huruf c, d, e, dan f, serta ayat (2), dan pasal 200);
- e. Pembatasan kampanye terbuka agar menghemat biaya dan mencegah konflik horizontal (pasal 69);
- f. Pengaturan akuntabilitas penggunaan dana kampanye (Pasal 74, Pasal 75, dan Pasal 76);
- g. Larangan politik uang dan biaya sewa parpol pengusung yang dapat berdampak pada tindakan penyalahgunaan wewenang (Pasal47);
- h. Larangan kampanye hitam yang dapat menimbulkan konflik horizontal (pasal 68 huruf c);
- i. Larangan pelibatan aparat birokrasi yang menyebabkan pilkada tidak netral (pasal 70);
- j. Larangan mencopot jabatan aparat birokrasi pasca-pilkada karena dianggap tidak mendukung calon (pasal 71);

- k. Pengaturan yang jelas, akuntabel, dan transparan terkait penyelesaian sengketa hasil pilkada (Bab XX Pasal 136-159);
- l. Pengaturan tanggung jawab calon atas kerusakan yang dilakukan oleh pendukung (pasal 69 huruf g, Pasal 195);
- m. Pilkada Serentak (Pasal 3 ayat 1);
- n. Pengaturan ambang batas bagi parpol atau gabungan parpol yang akan mendaftarkan calon di KPU (Pasal 40, Pasal 41);
- o. Penyelesaian sengketa hanya dua tingkat, yaitu pengadilan tinggi dan Mahkamah Agung (Pasal 71 ayat 3);
- p. Larangan pemanfaatan program atau kegiatan di daerah untuk kegiatan kampanye petahana (pasal 71 ayat 3);
- q. Gugatan perselisihan hasil pilkada ke pengadilan tinggi/Mahkamah Agung hanya dapat diajukan apabila memengaruhi hasil penetapan perolehan suara oleh KPU secara signifikan (Pasal 156 ayat 2);

Implementasi dari kebijakan Presiden SBY, menunjukkan perlawanan terhadap disahkannya UU No.22 Tahun 2014. Perppu adalah upaya bagi legitimasi terhadap UU No.1 Tahun 2014, yang memiliki substansi mekanisme pemilihan gubernur, walikota, dan Bupati secara langsung, sedangkan UU No 22 Tahun 2014 tidak secara langsung yakni melalui DPRD. Terlihat bahwa adanya perubahan makna pengertian pemilihan secara demokratis telah bergeser maknanya menjadi pemilihan secara langsung oleh rakyat.

2. Pertimbangan Politik

Pembangunan ekonomi yang mensyaratkan stabilitas politik, menyebabkan rezim Orde Baru menempatkan integrasi nasional, baik secara vertikal maupun horisontal, sebagai masalah pokok yang harus diatasi. Bahkan dalam perjalanan 32 tahun Orde Baru, integrasi nasional belum dianggap selesai sehingga negara dikelola dalam keadaan darurat. Ke dalam kerangka pemikiran menjaga integrasi nasional itulah Orde Baru memformat penyelenggaraan pemilu. Jadi, Orde Baru mendesain pemilu bukan bertujuan untuk menciptakan keterwakilan politik, atau dalam kerangka menciptakan pemerintahan yang efektif, namun seluruhnya ditujukan untuk menjaga integrasi nasional.

Memang benar bahwa Orde Baru menggelar pemilu karena untuk mendapatkan legitimasi politik dari rakyat. Namun logika mendapatkan legitimasi itu disederhanakan, berupa terpilihnya wakil-wakil rakyat melalui pemilu, tanpa mempedulikan bagaimana mereka dipilih dan dari mana mereka berasal. Kenyataannya Orde Baru hanya memberikan tiga pilihan buat rakyat untuk memilih wakil-wakilnya, yakni lewat Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Golongan Karya (Golkar), dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Siapapun yang banyak mengirimkan wakil-wakilnya di parlemen, sesungguhnya tidak berpengaruh bagi efektivitas pemerintahan karena untuk masalah ini Orde Baru lebih mengandalkan jaringan militer dan birokrasi. Jadi, kemenangan Golkar dari pemilu ke pemilu sebetulnya tak lebih dari sekadar stempel legitimasi politik.

Implikasi dari desain pemilu yang ditujukan untuk menjaga integrasi nasional adalah dilangsungkannya pemilu legislatif secara serentak untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Dengan format pemilu seperti ini, Orde Baru tidak hanya mampu menjamin bahwa sistem politik perwakilan bisa dikendalikan dari pusat, tetapi juga menjamin bahwa kemenangan Golkar bisa bersifat nasional. Sebab, dalam sistem pemilu yang penyelenggaraannya dilakukan secara serentak untuk memilih anggota parlemen nasional maupun lokal, kecenderungan hasil pemilu nasional akan sama dengan hasil pemilu lokal. Isu-isu lokal tidak menjadi pertimbangan pemilih dalam pemungutan suara, sebab rasionalitas politik mereka berhasil dirasuki kampanye masif yang dilakukan parpol-parpol yang menonjolkan isu-isu nasional yang seragam.²²

Pada masa reformasi tahun 1998 setelah berakhirnya masa orde baru yang panjang, dari sebuah kondisi politik pada masa reformasi pergantian presiden dirasakan betul dampaknya. Salah satunya adalah pertimbangan politis munculnya Undang-undang No 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah merubah penyelenggaraan pemerintah daerah. Pertimbangan politik saat itu adalah bagaimana untuk memberikan stabilitas nasional paska orde baru.

Pada masa ini kepala daerah dipilih oleh DPRD secara penuh, tidak ada lagi campur tangan pemerintah pusat. Pertimbangan politik yang dilakukan ini memiliki

²² Utama Sandjaja, *Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu: Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah BUKU 2*, (Jakarta : Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2011) hal 13

dampak negative dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah yakni adanya praktik politik uang di legislative untuk memenangkan calon kepala daerah. Suara DPRD diperjuangkan untuk kepentingan, sangat jelas pertimbangan kondisi politik digunakan untuk mencapai kepentingan bersama.

Sementara saat ini gambaran situasi parlemen 2014 pada akhir masa kepemimpinan SBY, saat Perppu ini belum dikeluarkan adalah persetujuan dualisme kepemimpinan di legislatif. Persetujuan antara pihak KIH (Koalisi Indonesia Hebat) dan KMP (Koalisi Merah Putih). Persetujuan yang terjadi sejak pemilu 9 juli 2014 yang mungkin terjadi sebelum pemilu, masih berlanjut hingga saat perppu ini dimunculkan. Kedua pihak mempunyai argumentasi sendiri-sendiri mengenai mekanisme pemilihan kepala daerah, baik Gubernur, Walikota dan Bupati.

Koalisi Merah Putih (KMP) menginginkan mekanisme yang dilaksanakan secara tidak langsung (melalui DPRD), sedangkan Koalisi Indonesia Hebat (KIH) menginginkan adanya pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat. Pada Rancangan Undang-undang Pemilihan Umum Kepala Daerah yang saat itu dibahas oleh Kementrian Dalam Negeri memiliki tiga opsi yang ditawarkan dan menjadi pro kontra saat itu, berikut opsi tersebut :

- a. Opsi yang pertama, pasangan Kepala Daerah dipilih langsung oleh rakyat seperti Pilkada serentak 2015 dan 2017 yang didukung oleh Fraksi PDIP, Hanura, PKB dan Pemerintah.

- b. Opsi yang kedua, pasangan kepala daerah yang dipilih langsung oleh DPRD didukung oleh fraksi Partai Demokrat, Golkar, PAN, PKS, PPP dan Gerindra.
- c. Opsi yang terakhir adalah gubernur dipilih langsung oleh rakyat sementara bupati dan walikota dipilih oleh DPRD yang hanya didukung oleh DPD.

Dominasi parlemen oleh kubu Koalisi Merah Putih (KMP) sebagai pemegang kuasa legislatif tidak heran menghasilkan Undang-Undang No 22 Tahun 2014, pada tanggal 2 oktober 2014. Undang-undang ini melegitimasi pemilihan kepala daerah oleh DPRD. Sementara Presiden SBY merespon dengan mengeluarkan Perppu No 1 Tahun 2014. Konsekuensi dari hadirnya Perppu ini adalah UU No 22 Tahun 2014 tentang Pilkada Oleh DPRD tidak berlaku lagi, karena sudah dicabut oleh Perppu tersebut. Jikalau DPR tetap tidak menyetujui Perppu No 1 Tahun 2014 untuk dijadikan Undang-undang, maka tidak serta merta secara otomatis UU No 22 Tahun 2014 akan berlaku kembali. Ini merupakan salah satu strategi yang melatar belakangi kenapa muncul Perppu No 1 Tahun 2014 untuk mencapai tujuan dan misi lain Presiden SBY terhadap UU No 22 Tahun 2014, karena akan menimbulkan kekosongan hukum sehingga membuat Presiden SBY mengeluarkan Perppu No 2 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah sebagai upaya penguatan Perppu No 1 tahun 2014.

Menurut Saidi Isra sebagaimana dikutip dalam hukum online²³, jika Perppu tersebut ditolak oleh DPR, maka tidak serta merta berlaku UU No 22 Tahun 2014,

²³ <http://m.hukumonline.com/berita/baca/lt543ed9ab4d5b/bila-perppu-ditolak-tak-otomatis-berlaku>, diakses pada 10 April 2017 pukul 23:17 WIB.

merujuk pada pasal 52 ayat (5), (6) dan (7) UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Ayat (5) menyatakan, “Dalam hal peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang tidak mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna. Perppu harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku”. Ayat (6) menyatakan, “Dalam hal Perppu harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku sebagaimana dimaksud ayat (5), DPR atau Presiden mengajukan Rancangan Undang-undang”. Sedangkan ayat (7) menyebutkan, “Rancangan Undang-undang tentang Pencabutan Perppu sebagaimana dimaksud ayat (6) mengatur segala akibat hukum dari pencabutan Perppu”. Dengan demikian dengan dasar hukum ini, tidak ada alasan bahwa setelah mencabut Perppu, kemudian secara otomatis UU No 22 tahun 2014 kembali berlaku.

3. Pertimbangan Hukum Penetapan Perppu No 1 Tahun 2014

Pada masa reformasi setelah disahkannya Undang-undang No 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah merubah penyelenggaran pemerintah daerah yang yang dijadikan pertimbangan politik dipilihnya kepala daerah oleh DPRD dianggap menyuburkan politik uang dan tidak melibatkan partisipasi masyarakat luas. Dari fenomena tersebut muncullah Undang-undang No 32 Tahun 2004 yang mengatur tentang pemilihan kepala daerah secara langsung. Jika dilihat dari pertimbangan hukum Undang-undang tersebut tidak bisa langsung diterapkan karena harus terlebih dahulu melalui uji materi atau *Judicial Review*. Dari pertimbangan hukum itu pula kemudian Pemerintah menerbitkan Perppu Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pedoman Pelaksanaan Pemilukada langsung, akan tetapi atas pertimimbangan

hukum langsung menjadi diubah Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2005 dan kepala daerah akhirnya dapat dipilih oleh rakyat langsung.

Sementara kondisi pada 2014 pertimbangan hukum yang melatar belakangi penetapan Perppu No 1 Tahun 2014 adalah sebuah *legal policy* yang diambil oleh SBY. Perppu tersebut merupakan garis kebijakan resmi tentang hukum yang diberlakukan (*Ius constitutum*) sebagai pengganti hukum lama atau dalam hal ini UU No 22 tahun 2014, yang dianggap tidak sesuai dengan tujuan negara (*ius constituendum*). Perppu tersebut diharapkan mampu menjadi sebuah solusi atas pertikaian politik dan menyelamatkan harapan masyarakat yang menginginkan pemilihan kepala daerah tetap dilakukan secara langsung oleh rakyat.

Pada dasarnya kebijakan politik mengenai sebuah produk hukum berusaha menghilangkan pertentangan antar hukum yang berlaku dan kenyataan sosial. Sebagai sebuah kaidah hukum yang berlaku, Perppu tersebut berusaha menghilangkan pertentangan yang terjadi dalam parlemen dimana pertentangan tersebut berdampak luas kepada masyarakat. Jadi dengan demikian Perppu tersebut merupakan produk hukum yang dicita-citakan oleh pembentuk hukum tersebut yakni Presiden SBY, guna mengatasi kekisruhan politik yang sebenarnya disebabkan oleh SBY dan tidak dapat diakomodirnya aspirasi masyarakat untuk menentukan sendiri kepala daerah yang akan menjadi pemimpinnya.

Asumsi sederhana lainnya juga bisa dikaitkan dengan adagium hukum yang mengatakan bahwa *vox pupolai vox dei* yang memilii makna bahwa suara rakyat adalah suara Tuhan. Perbandingan melalui adagium ini berarti menggambarkan

bahwa kebijakan Perppu dinilai tidak demokratis karena bukan merupakan suara daripada keinginan rakyat. Sedangkan, kita telah ketahui bersama bahwa didalam negara hukum yang berlandaskan asas demokrasi maka, suara rakyat adalah kedaulatan utama yang harus diperjuangkan. Itulah pertimbangan hukum yang penulis temukan dari pengesahan Perppu No 1 Tahun 2014 oleh Presiden SBY.

Secara singkat maka pertimbangan-pertimbangan yang mempengaruhi proses penetapan Perppu No 1 Tahun 2014 akan dijabarkan dalam tabel berikut :

Tabel 3.1 Pertimbangan Penetapan Perppu No 1 Tahun 2014

No	Pertimbangan	Hasil Pertimbangan
1	Pertimbangan Sosiologis	<ul style="list-style-type: none"> • Hasil evaluasi dan kritik kepada SBY • Ikhtiar SBY bersama rakyat menegakan demokrasi.
2	Pertimbangan Formulasi Kebijakan	<ul style="list-style-type: none"> • Perppu merupakan alternatif bagi keabsahan undang-undang yang mengatur suatu hal
3	Pertimbangan Kebijakan	<ul style="list-style-type: none"> • Kebijakan SBY sebagai Presiden dan ketua Partai • Kebijakan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945
4	Pertimbangan Politik	<ul style="list-style-type: none"> • Partai Demokrat yang tidak berada dalam koalisi manapun • Strategi Mengeluarkan Perppu No 1 Tahun 2014 untuk membuat UU No 22 Tahun 2014 tidak berlaku lagi
5	Pertimbangan Hukum	<ul style="list-style-type: none"> • Perppu sebagai pengganti hukum yang tidak sesuai dengan tujuan negara • Sesuai perihal kepentingan yang memaksa karena adanya kekisruhan politik

B. Analisis Dampak Kebijakan Penetapan Perppu No 1 Tahun 2014

Presiden SBY mengeluarkan Kebijakan Perppu No 1 Tahun 2014 memiliki alasan mewujudkan pemerintahan yang demokratis dari dampak kebijakan yang diimplementasikan. Setelah suatu kebijakan selesai diimplementasikan terdapat hasil akhir kebijakan, yaitu berupa akibat-akibat atau dampak yang benar-benar dirasakan oleh masyarakat, baik dampak positif maupun eksese negatif. Sebagai konsekuensi dari kebijakan yang ditanggung oleh pemerintah dari tindakan-tindakan yang dilakukan maupun yang tidak dilakukan pemerintah dalam menetapkan Perppu No 1 Tahun 2014.

1. Dampak Positif Penetapan Perppu No 1 Tahun 2014

Penerbitan Perppu No 1 Tahun 2014 yang dirasa bernuansa politis tentunya memiliki dampak positif bagi sebagian kalangan, baik masyarakat, Partai Politik, kalangan professional, anggota Dewan Perwakilan Rakyat, dan bagi calon kepala daerah itu sendiri.

a. Masyarakat Lebih Mengenal Kepala Daerah Terpilih

Dalam Perppu No 1 Tahun 2014, dampak yang dirasakan masyarakat di daerah adalah dapat memilih langsung kepala daerahnya baik Bupati/Walikota dan Gubernurnya. Tentunya dengan hal ini memiliki dampak positif dari penetapan perppu tersebut, seperti masyarakat lebih mengenal bagaimana kepala daerahnya yang akan dipilih, karena dalam mekanisme pilkada akan ada masa kampanye dimana pada masa itu masyarakat dapat

menilai kepala daerahnya sehingga harapannya masyarakat tidak buta terhadap pemimpinnya dan sebagai sarana partisipasi politik masyarakat untuk menggunakan hak demokratisnya, yakni dipilih dan memilih.

b. Meningkatkan Partisipasi Masyarakat

Partisipasi menjadi salah satu prinsip mendasar dari *good government*, sehingga banyak kalangan menempatkan partisipasi sebagai strategi awal dalam mengawali reformasi 1998. Partisipasi politik adalah salah satu aspek penting suatu demokrasi. Partisipasi politik merupakan ciri khas dari modernisasi politik. Adanya keputusan politik yang dibuat dan dilaksanakan oleh pemerintah menyangkut dan mempengaruhi kehidupan warga negara, maka warga negara berhak ikut serta menentukan isi keputusan politik. Menurut Miriam Budiardjo, (dalam Cholisin 2007:150) menyatakan bahwa partisipasi politik secara umum dapat didefinisikan sebagai kegiatan seseorang atau sekelompok orang untuk ikut secara aktif dalam kehidupan politik, yaitu dengan jalan memilih pemimpin Negara dan langsung atau tidak langsung mempengaruhi kebijakan publik (*public policy*). Kegiatan ini mencakup tindakan seperti memberikan suara dalam pemilihan umum, menghadiri rapat umum, menjadi anggota suatu partai atau kelompok kepentingan, mengadakan hubungan (*contacting*) dengan pejabat pemerintah atau anggota perlemen, dan sebagainya.

Berkaitan dengan dampak yang disebutkan diatas maka, jika meruntut pada teori pembentukan masyarakat madani, fenomena pemilihan kepala daerah secara langsung bisa menciptakan potensi terwujudnya konsep masyarakat madani dalam suatu wilayah atau daerah. Hal ini disebabkan karena 'trust' masyarakat sudah terbentuk kepada calon yang dipilihnya untuk memimpin daerah sehingga jalur komunikasi dalam setiap program penyelenggaraan daerah akan berjalan dengan baik karena adanya hubungan yang harmonis antara masyarakat dengan pemerintah setempat. Perlu diketahui bahwa, konsep masyarakat madani ini sangat penting dan menjadi suatu hal yang dicita-citakan oleh setiap pemimpin negara karena pada hakikatnya, masyarakat madani menggambarkan masyarakat yang mandiri, partisipatif, dan memiliki progress kehidupan yang baik dari berbagai sektor.

c. Mengembangkan nilai demokrasi di daerah

Dampak yang positif adalah dilihat dari sisi demokrasi, pemilihan kepala daerah secara langsung sudah mengembangkan nilai demokrasi yang sebenarnya. Dalam wujud nyata dilibatkan rakyat secara langsung dalam memilih dan menentukan seorang Kepala Daerah. Hal tersebut searah dengan hakekat dari demokrasi yang menekankan pada pemerintahan yang berasal dari rakyat (*goverment of the people*), oleh rakyat (*by the people*) dan untuk rakyat (*for people*). Kepala Daerah

Terpilih diyakini merepresentasikan atau merupakan keterwakilan dari masyarakat daerah secara mayoritas.

Secara teoritis, urgensi diterapkannya sistem Pilkada Langsung atau sesuai dengan Perppu No 1 Tahun 2014 sangat erat kaitannya dengan upaya untuk mewujudkan tujuan hakiki dari kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah, yaitu terciptanya pemerintahan daerah yang demokratis dan terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Kesadaran demokrasi dalam suatu daerah akan terwujud apabila adanya Pendidikan politik, karena itu menjadi dasar atau hakikat pilkada langsung itu sendiri, maka hal ini sangat penting untuk diketahui dan dipahami masyarakat guna mewujudkan tujuan pilkada itu secara efektif dalam pencapaian kehidupan masyarakat dan Negara yang demokratis. Menurut Brian Smith (Syarif Hidayat, 2005:22) Pemilihan Kepala Daerah secara langsung bagi para Kepala Daerah (*Local government head*) dan para anggota DPRD (*Local Representative Council*), merupakan salah satu syarat utama bagi terwujudnya pemerintahan daerah yang akuntabel dan responsive, serta terbangunnya apa yang mereka sebut dengan persamaan hak politik di tingkat lokal. Hal ini merupakan dampak positif bagi daerah dengan berlangsungnya Pilkada secara langsung oleh rakyat.

d. Memberikan Legitimasi Tinggi Kepala Daerah Terpilih

Dampak positif selanjutnya juga akan dirasakan oleh Kepala Daerah terpilih adalah memiliki legitimasi tinggi karena dihasilkan oleh proses

demokrasi yang melibatkan rakyat sehingga lebih berkualitas dari sebelumnya. Legitimasi dapat dianggap sebagai menyamakan persepsi atau asumsi bahwa tindakan yang dilakukan oleh suatu entitas adalah merupakan tindakan yang diinginkan, pantas ataupun sesuai dengan sistem norma, nilai, kepercayaan dan definisi yang dikembangkan secara sosial (Suchman, 1995 dalam Kirana, 2009). Legitimasi dianggap penting bagi pemerintah daerah dikarenakan legitimasi masyarakat kepada pemerintah menjadi faktor yang strategis bagi perkembangan pemerintah ke depan. Dengan demikian legitimasi memiliki manfaat untuk mendukung keberlangsungan pemerintah dan masyarakatnya.

Legitimasi merupakan sistem pengelolaan pemerintahan yang berorientasi pada keberpihakan terhadap masyarakat (*society*), pemerintah individu dan kelompok masyarakat, Gray *et al.* (1996: 46) dalam Ahmad dan Sulaiman (2004). Untuk itu, sebagai suatu sistem yang mengutamakan keberpihakan atau kepentingan masyarakat. Sebagai pengaruh hal tersebut akan memberikan angin segar dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal ini berkaitan dengan kedudukan dan legitimasi seorang kepala daerah yang terpilih dalam pemilihan kepala daerah. Kepala daerah yang terpilih akan memiliki legitimasi yang tinggi dari masyarakat dan mempunyai kepedulian terhadap persoalan masyarakat. Hal ini disebabkan, seorang kepala daerah untuk memenangkan pertarungan pemilihan haruslah menguasai dan menyenangkan hati rakyat, berbeda dengan pemilihan tidak langsung yang hanya tergantung pada anggota

DPRD bukan pada rakyat. Kemudian, seorang kepala daerah terpilih juga mempunyai kedudukan yang sejajar dengan anggota DPRD yaitu sama-sama dipilih langsung oleh rakyat, sehingga terciptanya *check and balances* antara kepala daerah dengan DPRD.

Pilkada langsung sesuai dengan Perppu No 1 Tahun 2014 juga memberikan optimisme tersendiri yakni pilkada dinilai sebagai perwujudan pengembalian hak-hak dasar masyarakat di daerah dengan memberikan kewenangan yang utuh dalam rangka rekrutmen politik lokal secara demokratis. Selain itu juga negara juga memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk menentukan sendiri hal yang menyangkut harkat hidup rakyat daerah. Menurut Prihatmoko (2005:21) menyatakan bahwa pilkada langsung memiliki nilai positif yakni, Penarikan kedaulatan yang dititipkan DPRD, sumber kekuasaan adalah rakyat, rakyat adalah subjek demokrasi dan demokrasi merupakan sistem politik terbaik dari yang ada. Dengan demikian, rakyat tidak hanya didorong untuk memilih calon pemimpinnya sendiri akan tetapi juga memiliki hak untuk mencalonkan diri.

e. Terbukanya Ruang Kompetisi Lokal

Momentum yang harus dimanfaatkan oleh Partai Politik adalah terbukanya ruang kompetisi politik lokal. Kompetisi politik lokal disini melihat peran partai politik dalam masyarakat, partai politik yang memiliki kepentingan dengan menuju kursi kepala daerah mendapatkan ruang untuk menunjukkan kapasitas kader-kader partainya mempunyai kapabilitas sehingga meraih simpati masyarakat daerah untuk menduduki kursi kepala

daerah. Selain itu partai politik juga bisa melakukan rekrutmen politik kepada kader-kader baru di daerah untuk membantu mensukseskan Partai pengusung di Pilkada dan pemilu lainnya. Dalam momentum politik daerah ini Partai juga dapat meningkatkan partisipasi politik dari masyarakat guna kepentingan meraih simpati dan dukungan politik dari masyarakat. Contoh nyatanya adalah Presiden Indonesia Joko Widodo yang lahir dan terpilih dari kompetisi politik lokal untuk menjadi kepala daerah oleh salah satu partai sehingga dia mampu menunjukkan kapabilitasnya sehingga partai mengusungnya menjadi Capres pada Pemilihan Presiden 2014-2019 lalu.

f. Meningkatkan Akuntabilitas Kepala Daerah

Dampak positif disahkannya Perppu No 1 Tahun 2014 yang mengesahkan Pemilihan Kepala Daerah secara langsung juga akan meningkatkan akuntabilitas kepala daerah. Hal ini karena rakyat sebagai pemilih menilai bahwa kepala daerah yang terpilih ternyata tidak dapat melaksanakan tugasnya secara baik, maka rakyat akan memberikan sanksi dalam Pilkada selanjutnya untuk tidak memilihnya kembali.²⁴

g. Menaikan Citra SBY sebagai Bapak Demokrasi

Dan dampak positif yang tentunya dirasakan adalah oleh Presiden SBY sang pembuat kebijakan, bagi SBY disahkannya Perppu ini membuat citra SBY sebagai tokoh pro demokrasi kembali baik jika dilihat dari sikap SBY

²⁴ Diakses pada, 5 April 2017. (<http://intransinstitutue.wordpress.com/2014/10/11/rakyat-berdaulat-negara-kuat-analisis-kritis-terhadap-uu-pilkada/>)

sebelumnya bersama Partai Demokrat yang telah mengesahkan dan menerima UU No 22 Tahun 2014. Asumsi lain yang bisa dihubungkan daripada dampak adanya Perppu ini adalah salah satu upaya untuk mempermudah strategi dari SBY untuk melakukan politik dinasti yang dimana jalannya semakin dipermudah dengan adanya pemilihan langsung ini. Asumsi ini diperkuat dengan munculnya putra dari SBY, Agus Harimurti Yudhoyono (AHY) yang maju mencalonkan diri sebagai Calon Gubernur DKI Jakarta yang diusung Partai Demokrat, PAN dan PPP, meskipun hasilnya AHY kalah dibandingkan dengan 2 pasangan lainnya sehingga tidak lolos ke putaran kedua Pilgub DKI 19 April 2017.

2. Dampak Negatif Penetapan Perppu No 1 Tahun 2014

Penetapan Perppu No 1 Tahun 2014 yang menetapkan Pemilihan Kepala Daerah secara langsung memberikan dampak negatif bagi pemerintah, masyarakat dan partai politik. Temuan temuan dampak dalam pelaksanaan pilkada langsung adalah :

a. Besarnya Anggaran Pilkada

Dampak negatif tersebut dari segi perekonomian dan penggunaan keuangan negara adalah tidak efektif dan efisien dalam anggaran belanja dan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Tidak efektif dan efisien maksudnya adalah korelasi antara APBD yang dimiliki oleh daerah dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan pembangunan lainnya dengan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Dalam hal ini, selayaknya dana APBD yang tersedia digunakan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat

tetapi justru digunakan untuk pemilihan kepala daerah, artinya ada pengurangan dana bagi kesejahteraan rakyat.

Berdasarkan data dari Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia , Pilkada Serentak 2017 menghabiskan anggaran sebesar Rp 4, 15 Triliun anggaran dari 100 daerah yang melaksanakan Pilkada yang telah disepakati dan ditanda tangani oleh Pemda dan KPU Daerah, dana ini juga belum termasuk dana Pilkada di daerah yang melakukan dua putaran. Dana ini lebih kecil dibandingkan Pilkada Serentak 2015 yang mencapai Rp 7 Triliun dari 269 daerah. Sementara pada tahun 2018 nanti KPU RI sudah mengajukan anggaran sebesar Rp 11, 3 Triliun dalam rapat bersama DPR. Dalam penyusunan anggaran tersebut KPU RI merupakan hasil pembicaraan dengan PEMDA dan dana itu menjadi beban APBN dari 171 daerah yang akan melaksanakan Pilkada, data ini belum termasuk 15 daerah yang belum masuk anggarannya.²⁵

Secara implementatif tidak efektif dan efisien dalam anggaran belanja dan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah tersebut, dapat dibagi menjadi; Dari *sisi anggaran dana yang digunakan*, Pertama, dana untuk Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD). Kedua, Dana untuk Panitia Pengawas Pemilihan Umum (PANWASLU). Kedua dana tersebut diambil dari APBD yang ada di daerah yang bersangkutan, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 134 PP No 6 tahun 2005 tentang pemilihan, pengangkatan dan pemberhentian

²⁵Diakses pada tanggal 1 Juni 2017 pukul 02:30 WIB,
(<http://www.bawaslu.go.id/berita/Pilkada-serentak-akan-gunakan-dana>, 05 April 2016)

Kepala Daerah dan wakil kepala daerah, ayat (1). Pendanaan kegiatan pemilihan dibebankan pada APBD. Adapun kegiatan pemilihan tersebut meliputi ; mulai dari persiapan, tahap pelaksanaan sampai pada saat pelantikan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Ketiga, dana yang digunakan oleh para calon peserta pemilihan kepala daerah. Dalam hal ini seorang calon kepala daerah akan mengeluarkan dana yang cukup besar guna mengikuti proses pemilihan kepala daerah, mulai dari pendaftaran ke partai politik sampai pada saat kampanye. Sebagai dampak hal tersebut akan memberikan pengaruh pada perilaku seorang kepala daerah ketika sudah terpilih menjadi seorang kepala daerah.²⁶

Tabel 3.2 Penyebaran Dana Dalam Pemilihan Sistem Perwakilan

Sumber Dana	Penyelenggara	Dana Calon KDH
APBN APBD	Panitia dalam pemilihan Kepala Daerah yang terdiri dari anggota DPRD dan Elemen lainnya.	Hanya mengeluarkan dana Untuk Tim sukses dalam partai atau lintas partai

²⁶ Arfa'I (2014). Pengaruh Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Dengan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah , *Majalah Hukum Forum Akademika*, Volume 25, nomor 1, hal 126

Tabel 3.3 Penyebaran Dana pemilihan kepala daerah secara langsung
(Pemilihan Gubernur)

Sumber dana	Penyelenggara	Dana Calon KDH
APBN APBD	<ol style="list-style-type: none"> 1. KPU Provinsi 2. KPU Kabupaten/Kota 3. PPK 4. PPS 5. KPPS 6. BAWASLU Provinsi 7. Panwaslu Kabupaten/kota 8. Panwas Kecamatan 9. Dan lain-lain 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dana Parpol 2. Dana tim sukses sampai pada tingkat desa. 3. Dana kompanye 4. Dan lain-lain

Tabel 3.4 Penyebaran Dana pemilihan kepala daerah secara langsung
(Pemilihan Bupati/Walikota)

Sumber dana	Penyelenggara	Dana Calon KDH
APBD	<ol style="list-style-type: none"> 1. KPU Kabupaten/Kota 2. PPK 3. PPS 4. KPPS 5. Panwaslu Kabupaten/kota 6. Panwaslu Kecamatan 7. Dan lain-lain 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dana Parpol 2. Dana tim sukses sampai pada tingkat desa 3. Dana kompanye 4. Dan lain-lain

b. Tidak Efektif dan Efisien

Ekses negatif lainnya juga dirasakan oleh masyarakat adalah, jika ditinjau dari pemilihan umum secara nasional, maka pemilu yang harus diikuti oleh rakyat adalah minimal sebanyak 4 (empat) kali dengan catatan tidak ada pemilihan presiden dan kepala daerah dengan dua atau tiga tahap. Rinciannya sebagai berikut 1 (dua) kali pemilihan presiden dan wakil presiden (jika hanya melalui satu tahap pemilihan), 1 (satu) kali pemilihan anggota DPR/DPD dan DPRD, 1 (satu) kali pemilihan Gubernur dan wakil gubernur (jika hanya satu tahap pemilihan), 1 (satu) pemilihan bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota (jika hanya melalui satu tahap pemilihan). Pemilihan umum yang cukup banyak tersebut, jika ditinjau dari sisi penyelenggaraan pemerintahan tidaklah efektif dan efisien karena menghabiskan banyak waktu dalam penyelenggaraan pemerintahan, waktu yang tersedia selayaknya digunakan untuk memberikan kesejahteraan kepada rakyat justru digunakan untuk mengurus pemilihan umum, terutama dalam pemilihan kepala daerah. Disisi lain, jika ditinjau dari aspek sosiologis, maka pemilihan umum yang terlalu banyak memberikan efek jenuh kepada masyarakat dan memberikan peluang golput semakin besar. Hal tersebut disebabkan oleh beberapa hal, *pertama* masyarakat terbebani dengan meninggalkan pekerjaannya sebagai akibat harus mengikuti pemilihan kepala daerah. *Kedua*, masyarakat terbebani dengan tidak adanya perubahan secara signifikan setelah terpilihnya kepala daerah yang bersangkutan.

Namun berapapun jumlah pemilih yang mengikuti pemilu, belanja logistik pemilu tetap dihitung berdasarkan jumlah pemilih, sebab sampai sebelum pemungutan suara selesai, jumlah partisipan pemilih tidak pernah diketahui. Dari sekian banyak jenis biaya pemilu, komponen honor petugas pemilu menyerap 65 persen biaya pemilu. Itu berarti semakin banyak pemilu diselenggarakan, semakin banyak anggaran yang dikeluarkan untuk membayar petugas karena honor petugas dihitung berdasar jumlah kegiatan penyelenggaraan pemilu, bukan berdasarkan beban pekerjaan masing-masing pemilu. Artinya, kalau dua atau tiga pemilu disatukan penyelenggaraannya, honor petugas tetap dibayar satu kegiatan penyelenggaraan pemilu. Itu sebabnya beberapa daerah yang menyatukan penyelenggaraan pemilu gubernur dengan pemilu bupati atau walikota, menghemat anggaran sampai dua kali lipat. Seperti penyelenggaraan pilkada serentak di Provinsi Sumatera Barat, KPU Provinsi membayar petugas pemilu sehingga 10 KPU Kabupaten/ Kota menghemat anggaran sampai 65 persen dibandingkan dengan jika mereka menyelenggarakan pilkada sendiri-sendiri.

Tabel 3.5 Petugas Pemilu Non-Staf Sekretariat

Pemilu	KPU Provinsi	KPU Kab/ Kota	PPK	PPS	KPPS
2004	160	2.080	25.605	212.484	4.887.216
2009	165	2.355	32.335	230.133	4.679.280

Dengan demikian, kalau saja penyelenggaraan pemilu legislatif, pemilu presiden, pemilu gubernur, serta pemilu bupati atau walikota, disatukan menjadi dua kali pemilu saja, akan terjadi penghematan dana yang luar biasa. Dalam hitungan KPU, penghematan dana itu mencapai Rp 15 triliun dalam kurun lima tahun anggaran.²⁷ Hitungan ini masuk akal sebab dengan menyatukan lima sampai tujuh pemilu menjadi hanya dua pemilu, yakni pemilu nasional dan pemilu daerah, anggaran yang dikeluarkan untuk membayar petugas pemilu hanya dua kali kegiatan saja. Upaya itu berarti menghemat sekitar tiga kali lipat jika pemilu legislatif, pemilu presiden, dan pilkada berjalan sendiri-sendiri seperti saat ini.

c. Meningkatnya Konflik Sosial

Pemilihan kepala daerah secara langsung sesuai dengan Perppu No 1 Tahun 2014 juga akan meningkatnya perseteruan sosial dan politik dalam masyarakat, seperti demonstrasi dan konflik karena perbedaan dukungan politik kepala daerah. Hal ini tentunya menambah kekacauan baru dalam masyarakat. Konflik yang dihasilkan juga tidak hanya antar pendukung calon kepala daerah akan tetapi konflik dengan aparat keamanan, aparat penyelenggara pemilu dan kalangan lainnya.

d. Money Politik dan Korupsi

Dampak negatif lainnya menurut Guru Besar Institut Ilmu Pemerintahan dan Mantan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah, Ryaas Rasyid yang

²⁷ Perkiraan penghematan biaya ini disampaikan anggota KPU I Gusti Putu Artha dalam berbagai kesempatan.

membuat prihatin adalah maraknya politik uang dimasyarakat saat terjadi Pilkada, hal ini tentu merugikan dua pihak masyarakat dan calon kepala daerah. Tidak adanya jaminan calon kepala daerah yang terbaik akan menang ketika terjadi politik uang di masyarakat, hasilnya adalah perilaku koruptif dari kepala daerah terpilih akibat dana kampanye yang begitu besar untuk membeli suara rakyat, dalam hal ini akan sulit membedakan antara popularitas dan kapasitas, walaupun diatur dan coba diperbaiki sitem dalam penyelenggaraan pilkada langsung dalam Perppu No 1 dan Perppu No 2 Tahun 2014.²⁸

Studi kasus pada pilkada periode pertama 2005-2008 ternyata lebih banyak menghasilkan kepala daerah yang rendah kinerja. Mereka yang terpilih sebagian besar tidak memiliki kemampuan yang cukup untuk memimpin dan mengelola pemerintahan sehingga kehadiran kepala daerah pilihan rakyat tidak berdampak apapun terhadap kesejahteraan rakyat. Padahal pada saat kampanye, semua calon kepala daerah menjanjikan kesejahteraan rakyat: pendidikan gratis, pelayanan kesehatan murah, hingga menciptakan peluang kerja dan menambah lahan pertanian. Akan tetapi sebagian besar kepala daerah gagal mewujudkan janji-janjinya.

Lebih dari sekadar kinerja rendah, banyak kepala daerah hasil pilkada justru terjerat masalah korupsi. Pilkada pertama kali digelar di Kabupaten Kutai Kartanegara, Kalimantan Timur, menghasilkan Syaukani Hasan Rais

²⁸ Diakses Pada 05 April 2017. (<http://nasional.kompas.com//> Tiga Dampak Negatif Pilkada Langsung)

sebagai bupati terpilih. Namun sebelum masa kerjanya habis, Syauckani harus masuk penjara karena kasus korupsi. Setelah itu, sejumlah kepala daerah menyusul menjadi tersangka dan terpidana. Hingga Desember 2010 terdapat 17 gubernur yang jadi tersangka kasus korupsi. Sementara, dari 497 kabupaten/ kota di Indonesia, terdapat 138 bupati/walikota yang terjerat kasus korupsi. Jumlah tersebut akan terus bertambah mengingat hasil audit Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) menunjukkan banyaknya pemerintah daerah yang tidak benar dalam mengelola dana negara.

Menurut Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi – yang juga mantan Gubernur Sumatera Barat dan mantan Bupati Solok – meningkatnya jumlah kepala daerah yang terlibat korupsi merupakan dampak buruk pilkada. Untuk berkompetisi, seorang calon gubernur membutuhkan dana Rp 60-100 miliar. Padahal gaji gubernur tertinggi, yakni Gubernur DKI Jakarta, hanya Rp 90 juta/bulan, yang berarti total gaji selama lima tahun sama dengan Rp 6 miliar. Sementara untuk berkompetisi dalam pilkada memperebutkan kursi bupati/walikota, calon terpilih bisa menghabiskan dana Rp 10-50 miliar. Padahal gaji tertinggi bupati/walikota tidak lebih dari Rp 25/bulan.²⁹

Lantas dari mana para kepala daerah itu harus mengembalikan dana yang dihabiskan untuk pilkada? Sebagian besar dari mereka memanfaatkan dan menyalahgunakan dana APBD. Hal ini yang menjadi penyebab banyak

²⁹ Utama Sandjaja, *Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu: Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah BUKU 2*, (Jakarta : Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2011) hal 44

kepala daerah terjerat kasus korupsi. Banyaknya kasus penyalahgunaan dana APBD oleh kepala daerah sebetulnya tidak lepas dari rendahnya pengawasan atas pengelolaan APBD oleh DPRD. Adapun rendahnya pengawasan DPRD terhadap kepala daerah merupakan konsekuensi logis dari pemerintahan terlepas (*uncontrolled government*), sebuah konsep lanjutan dari pemerintahan terbelah (*divided government*). Jika di tingkat nasional terjadinya pemerintahan terbelah (*divided government*) ditandai oleh rendahnya dukungan parlemen terhadap presiden, karena parpol atau parpol-parpol moyaritas parlemen berbeda dengan parpol yang menguasai kursi presiden, pemerintahan terlepas (*uncontrolled government*) ditandai oleh rendahnya atau tiadanya hubungan politik antara mereka yang menduduki parlemen dengan pemegang jabatan kepala daerah. Akibatnya hubungan kerja antara DPRD dan kepala daerah semata-mata bersifat normatif berjalan sesuai prosedur formal.

Di satu pihak, kepala daerah merasa tidak harus bertanggung jawab kepada DPRD karena mereka dipilih langsung oleh rakyat. Di lain pihak, DPRD merasa tugasnya sudah selesai begitu APBD ataupun peraturan daerah lain disahkan. Tiadanya ikatan politik antara kepala daerah dengan DPRD karena sebagian besar kepala daerah bukan orang parpol. Jika pun mereka orang parpol, mereka adalah kader-kader baru yang belum menyelami ideologi visi dan misi parpol bersangkutan. Sebagian besar kepala daerah hasil pilkada adalah birokrat atau mantan birokrat, perwira militer atau mantan perwira militer, dan pengusaha. Memang untuk mengatasi

kesenjangan politik, banyak parpol menempatkan kadernya sebagai wakil kepala daerah. Namun wakil kepala daerah sering terpinggirkan, sebab posisi dan fungsinya sebatas pengganti jika kepala daerah berhalangan. Hal inilah yang menyebabkan kepala daerah terlepas dari DPRD ketika mengambil kebijakan.

e. Politik Balas Budi dan Transaksional

Ekses negatif yang akan didapatkan oleh Calon Kepala Daerah dengan adanya penetapan Perppu No 1 Tahun 2014 adalah memunculkan politik balas budi, baik untuk partai pengusung dan partai koalisi pendukung, bagi pihak swasta yang ikut mendanai kampanye, dan untuk kelompok masyarakat yang menjadi lumbung suara calon kepala daerah tersebut. Untuk jenis permintaan balas budi tersebut biasanya disesuaikan dengan kontribusi dan sumbangsih kepada sang calon kepala daerah. Kemudian untuk calon kepala daerah yang memiliki biaya rendah akan tetapi memiliki kapasitas yang mumpuni akan terhalang karena tingginya biaya dalam pilkada ini.

Dalam persoalan politik transaksional ini dapat membuat kepala daerah mengalami dua hal yakni kemudahan dan kesulitan dalam mengambil kebijakan. Semua rencana kebijakan kepala daerah sesungguhnya berpotensi dihambat atau dipermudah DPRD. Apalagi tidak ada pertimbangan ideologi atau kepentingan yang sama antara kepala daerah dengan parpol-parpol di DPR. Karena itu sesungguhnya bukan hal mudah buat kepala daerah untuk membuat kebijakan bersama DPRD.³⁰

³⁰ *Ibid.*, hal 47

Akan tetapi, mengapa ada daerah pengambilan kebijakan berjalan lancar? Mengapa hanya beberapa daerah saja yang tersendat dalam pengesahan APBD? Di sinilah politik transaksional mengambil peran. Demi memuluskan rencana kebijakannya, kepala daerah melakukan bagi-bagi proyek pembangunan prasarana fisik, dana sosial, jabatan, dan lain-lain, dengan para anggota DPRD. Jika selama ini sedikit sekali terjadi hambatan politik dalam pengambilan kebijakan di daerah, hal itu bukan berarti terjadi kesepahaman politik antara kepala daerah dengan DPRD, tetapi semua itu terjadi lebih karena politik transaksional. Inilah yang melatari mengapa banyak kepala daerah terjerat kasus korupsi.

Mengapa parpol di sebagian besar daerah tidak berani mencalonkan kadernya untuk tampil dalam pilkada? *Pertama*, parpol tidak memiliki kader yang mumpuni untuk berkompetisi dalam pilkada. *Kedua*, parpol mengambil jalan praktis untuk memenangkan pilkada, yaitu mengajukan calon yang peluang terpilihnya tinggi –untuk mengukur peluang ini parpol menggunakan jasa lembaga survei– dan/atau parpol memberikan kepada calon yang mampu membayar mahal berkas pencalonan. Akibatnya kader berkualitas yang tidak didukung modal kuat terpinggirkan. Pada tahap pencalonan inilah politik transaksional dimulai.

Jual-beli kursi pencalonan merupakan tahap awal terjadinya pemerintahan terlepas. Setelah membayar “uang jadi” pencalonan, para calon harus berkampanye sendiri karena tim kampanye resmi yang dibentuk parpol tidak bekerja. Kader-kader parpol juga merasa tidak harus bekerja

memenangkan calon partainya karena calon bukanlah orang parpol. Situasi ini berdampak pada pascapilkada karena ketika calon terpilih dan dilantik, mereka merasa tidak punya hubungan apapun dengan parpol yang mengajukannya. Mereka telah “beli putus” berkas pencalonan sehingga segala macam kebijakan yang akan diajalankannya tidak harus dikonsultasikan dengan parpol. Apalagi, kenyataannya parpol tidak terlibat perumusan program dan pelaksanaan kampanye.

Jadi, pemerintahan terlepas (*uncontrolled government*) pasca pilkada yang terjadi di sebagian besar daerah di Indonesia, diawali oleh kesulitan parpol dalam mengajukan kader parpol dalam pilkada. Parpol kemudian bersikap praktis: memilih calon yang peluang terpilihnya besar dan atau menjual berkas pencalonan kepada calon yang membayar mahal. Dalam situasi seperti itu, calon terpaksa berkampanye sendiri karena dia bukan bagian dari parpol. Ketika terpilih, parpol tidak punya hubungan lagi dengan kepala daerah terpilih karena kepala daerah terpilih sudah “beli putus” berkas pencalonan. Akibatnya kepala daerah menjalankan kebijakannya sendiri melalui politik transaksional. Ideologi, misi, dan program parpol tidak menjadi pertimbangan dalam perumusan kebijakan kepala daerah. Parpol bukan lagi faktor yang harus dipertimbangkan dalam pengambilan keputusan karena perannya sudah selesai pada saat pencalonan.

Jika situasi tersebut terus berlangsung, sulit mengharapkan tampilnya kepala daerah yang benar-benar mampu mengemban kepentingan rakyat. Di satu pihak, kepala daerah terpilih sudah terjerat dengan politik uang, baik

untuk membayar putus berkas pencalonan maupun untuk membeli suara, sehingga ia harus mencari dana untuk mengembalikan uang yang telah dibelanjakan dalam proses pilkada, pada saat ia menjabat. Di lain pihak, parpol yang tidak punya ikatan ideologis dan program dengan kepala daerah, berkecenderungan untuk menghambat semua rencana kebijakan, sehingga mau tidak mau kepala daerah harus melakukan politik transaksional.

f. Terjadi Sengketa

Partai politik yang terlibat dalam Pilkada pun akan mendapatkan akses negative. Dari pelaksanaan Pilkada pasti ada terjadi sengketa pilkada di Mahkamah Konstitusi yang mungkin bisa berlarut-larut, walaupun sudah diatur batas dan ketentuan pengajuan gugatan hasil pilkada, hal ini yang membuat ketidak pastian dalam penetapan kepala daerah. Hal ini juga memicu terbentuknya stigma yang tidak baik terhadap partai politik itu sendiri. Pada Pilkada yang diselenggarakan pada tahun 2010 terdapat 392 pengajuan gugatan ke Mahkamah Konstitusi dari 440 Pilkada yang dilaksanakan. Sementara pada tahun 2015 terdapat 150 gugatan yang diajukan ke MK dari 269 daerah yang melakukan Pilkada. Pada Pilkada 2017 MK menerima 49 gugatan yang diajukan dari hasil Pilkada serentak dari 100 daerah.

Contoh kasus sengketa gugatan Pilkada dari beberapa wilayah, gugatan terjadi di Tapanuli Tengah pada tahun 2011 adalah gugatan yang dimohonkan oleh calon yang dicoret dari pencalonan dan permohonan tersebut dikabulkan oleh MK sehingga muncul putusan sela. Hal ini terkait dengan ketidakberesan

KPU kabupaten dalam melaksanakan verifikasi calon sehingga kemudian muncul dugaan bahwa KPU Tapanuli Tengah tidak independen. Di Tapanuli Tengah juga muncul juga gugatan atas hasil pemilukada Tapanuli Tengah yang diajukan oleh kubu Petahana (yang direpresentasikan oleh istri bupati petahana) kepada calon yang menang dengan tuduhan politik uang, Namun, gugatan itu ditolak sepenuhnya karena tidak terdapat cukup bukti yang kuat. Gugatan yang terkait dengan penggunaan politik uang dalam upaya perolehan suara ini tidak hanya terjadi di Tapanuli Tengah, tetapi juga di dua wilayah penelitian lainnya, yaitu Kabupaten Landak dan Minahasa Selatan di pemilukada yang berlangsung di tahun 2010. Di kedua wilayah ini gugatan juga ditolak oleh MK seluruhnya. Namun, berbeda dengan yang terjadi di pemilukada Kotawaringin Barat pada tahun 2010. Gugatan atas hasil dikabulkan oleh MK seluruhnya karena pasangan yang dinyatakan menang telah melakukan kecurangan yang masif, terstruktur, dan sistemik sehingga kemenangannya dibatalkan. Yang kemudian menjadi bupati adalah calon yang mengajukan gugatan (di Kotawaringin Barat hanya ada calon bupati/wakil bupati).

Selain pembatalan, di beberapa wilayah sengketa pemilukada bahkan oleh MK diputuskan untuk pemilukada ulang, seperti yang terjadi di Pekanbaru pada tahun 2011 dan Jayapura di tahun 2010 yang diulang pada tahun 2011. Selain ke MK, beberapa sengketa pemilukada juga dibawa ke PTUN, yang biasanya gugatan ditujukan kepada KPU sebagaimana yang terjadi di Flores Timur pada pemilukada tahun 2010. PTUN membatalkan

hasil KPU Flores Timur dan memenangkan penggugat. Hal yang sama terjadi di Mesuji di mana KPU kabupaten itu digugat oleh seorang calon. Sekali lagi, independensi KPU menjadi masalah krusial yang sering berujung pada sengketa hasil pemilukada.

Hal positif yang dapat dilihat dari mekanisme penyelesaian sengketa pemilukada yang terjadi adalah telah munculnya kesadaran di banyak wilayah untuk menyelesaikan sengketa pemilukada melalui jalur hukum, baik melalui PTUN, PT TUN hingga ke MK. Penyelesaian melalui jalur hukum ini sedikit banyak akan berpengaruh terhadap berkurangnya konflik yang melibatkan masyarakat. Penyelesaian sengketa pemilukada melalui jalur hukum menjadi peluang besar untuk mengembalikan demokrasi pada fungsi asalnya, yaitu memilih pemimpin tanpa melalui tindak kekerasan. Meskipun begitu, evaluasi dan perbaikan pelaksanaan terus-menerus harus dilakukan mengingat di beberapa tempat, seperti Kabupaten Kotawaringin Barat dan Mesuji, sempat terjadi kerusuhan yang cukup besar di masyarakat akibat pemilukada.

g. Arogansi Politik SBY

Sementara bagi Presiden SBY pencabutan UU 22 Tahun 2014 dianggap berlebihan, dan tidak demokratis. Demokrasi adalah tidak ada kuasa yang dominan ditangan penguasa, penetapan Perppu No 1 Tahun 2014 ini adalah wujud tidak terlaksananya sikap demokratis yang disampaikan SBY, hal ini justru menunjukkan arogansi politik berlebih terhadap kekuasaan dan wewenang yang dimiliki, menggusur kesempatan bagi kalangan lain yang

memiliki pandangan berbeda, sikap kurang dewasa dalam berpolitik. Dalam pandangan lain juga terlihat SBY mengeluarkan Perppu dengan nuansa politik jangka pendek karena kekalahan dalam pertarungan politik dimana partai demokrat tidak lagi mendominasi kursi legislatif dan politik kebangsaan yang inklusif.

Fenomena proses Perppu No 1 Tahun 2014 tidak mencerminkan demokrasi politik yang salah satu kaidahnya adalah kemaslahatan. Pro dan kontra terhadap ketentuan tersebut terus bermunculan. Akan tetapi Perppu No 1 Tahun 2014 telah disahkan dan telah dibuatkan juga Undang-Undangnya pada periode Presiden Joko Widodo, sehingga saat ini kita bisa merasakan secara langsung dampak dan akses yang terjadi disekitar kita secara langsung, karena seluruh daerah akan melaksanakan pemilihan kepala daerah terkecuali Provinsi DIY. Dari setiap kebijakan tentunya memiliki indikasi kepentingan politik pribadi atau kelompok yang bertentangan dengan kepentingan lainnya dan dengan konsep pemerintahan yang berjalan, akan tetapi tujuannya adalah sama yakni kemaslahatan bersama.

Sebagaimana konsep kebijakan publik dari Thomas R Dye, dari kebijakan tentu memiliki sebab dan akibat yang berdampak luas bagi masyarakat, baik positif yang seharusnya kita pertahankan dan akses negative yang kemudian kita minimalisir dan cari solusinya secara bersama guna kepentingan bersama bukan lagi kepentingan politik golongan. Secara singkat dampak dari penetapan Perppu No 1 Tahun 2014 dapat disimpulkan dalam tabel dibawah ini :

Tabel 3.6 Dampak Penetapan Perppu No 1 Tahun 2014

No	Dampak Positif	Dampak Negatif
1	Masyarakat lebih mengenal Kepala Daerahnya karena memilih langsung	Penggunaan anggaran negara yang besar
2	Sarana meningkatkan partisipasi berbagai elemen masyarakat	Tidak Efektif dan Efisien
3	Kepala Daerah Terpilih Memiliki Legitimasi Tinggi	Menimbulkan Konflik Sosial
4	Meningkatkan Nilai-nilai demokrasi di daerah	Maraknya politik uang yang terjadi saat Pilkada memicu perilaku koruptif kepala daerah terpilih
5	Meningkatkan akuntabilitas kepala daerah	Munculnya politik balas budi atau Politik transaksional
6	Terbukanya ruang kompetisi politik local	Terjadi sengketa hasil pilkada
7	Mengembalikan citra SBY sebagai bapak demokrasi	Sikap SBY menunjukkan sikap arogansi politik, tetapi menunjukkan dominasi kekuasaan oleh Presiden