

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sejak reformasi, Indonesia telah dua kali membentuk Undang-Undang tentang pemerintahan daerah dengan beberapa kali perubahan.¹ Perubahan UU Nomor 22 Tahun 1999 menjadi UU Nomor 32 Tahun 2004 melahirkan beberapa perubahan yang signifikan yang pada dasarnya ditujukan untuk meredakan konflik kewenangan antara pusat dengan daerah dan juga ketegangan yang timbul antara hubungan kepala daerah dengan DPRD yang sangat diwarnai oleh nuansa *legislative heavy*.² Nuansa ini dapat terlihat khususnya terkait dengan Laporan Pertanggung Jawaban Kepala Daerah kepada DPRD yang sering dijadikan instrumen untuk melakukan ancaman *impeachment*³ terhadap kepala daerah yang sering kemudian diakhiri dengan

¹ Yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 yang telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

² *legislative heavy* adalah dominasinya kekuatan politik oleh lembaga legislatif atau DPR/DPRD. Kondisi ini memungkinkan menguatnya kekuatan politik parlemen untuk memonitor dan meminta pertanggungjawaban dari pemerintah. Pada masa Orde Baru, parlemen tak ubahnya stempel karet bagi kebijakan pemerintah. Dahulu DPR/DPRD hanya mengesahkan saja usulan kebijakan, tanpa kritik dan bahkan tanpa perubahan. Saat itu, walaupun DPR/DPRD memiliki peran legislasi, pengawasan, dan anggaran, dalam pelaksanaannya tidak bisa berjalan. Arah kebijakan DPR/DPRD, bukanlah ditentukan dalam ruang sidang, tetapi tergantung arah angin yang ditiupkan dari eksekutif. Baca, Dati Fatimah dan Ahmad Faisal Ismail. 2009. *DPR Uncensored*. PT Benteng Pustaka. Yogyakarta. hal. 26.

³ Istilah *impeachment* berasal dari kata “*to impeach*”, yang berarti meminta pertanggungjawaban. Jika tuntutan terbukti, maka hukumannya adalah “*removal from office*”, atau pemberhentian dari jabatan. Dengan kata lain, kata “*impeachment*” itu sendiri bukanlah pemberhentian, tetapi baru bersifat penuntutan atas dasar pelanggaran hukum yang dilakukan. Oleh karena itu, dikatakan

berbagai kompromi politik yang kurang ada kaitannya dengan peningkatan kinerja kepala daerah.

Sejak diberlakukannya UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, banyak aspek positif yang diharapkan dalam pemberlakuan undang-undang tersebut. Otonomi daerah memang dapat membawa perubahan positif di daerah dalam hal kewenangan daerah untuk mengatur diri sendiri. Kewenangan ini menjadi sebuah impian karena sistem pemerintahan yang sentralistik cenderung menempatkan daerah sebagai pelaku pembangunan yang tidak begitu penting atau sebagai pelaku pinggiran. Tujuan pemberian otonomi kepada daerah sangat baik, yaitu untuk memberdayakan daerah, termasuk masyarakatnya, mendorong prakarsa dan peran serta masyarakat dalam proses pemerintahan dan pembangunan.

Pada masa lalu, pengerukan potensi daerah ke pusat terus dilakukan dengan dalih pemerataan pembangunan. Alih-alih mendapatkan manfaat dari pembangunan, daerah justru mengalami proses pemiskinan yang luar biasa. Adanya kewenangan yang di dapat daerah dari pelaksanaan otonomi daerah, banyak daerah yang optimis bakal bisa mengubah keadaan yang tidak menguntungkan tersebut.

Perubahan signifikan lainnya dalam koridor UU Nomor 32 Tahun 2004 adalah diterapkannya pemilihan langsung oleh rakyat terhadap pemilihan

Charles L. Black, "Strictly speaking, 'impeachment' means 'accusating' or 'charge'." Artinya, kata *impeachment* itu dalam bahasa Indonesia dapat kita alih bahasakan sebagai dakwaan atau tuduhan. Dikutip dari, Eldo Denara. 2010. *Mengenal Impeachment Di Indonesia*. Matahati FH Unnes. <http://matahatifh.wordpress.com/2010/01/24/mengenal-impeachment-di-indonesia-oleh-eldo-denara/>

kepala daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota. Beralihnya pemilihan kepala daerah (pilkada) dari di pilih melalui DPRD sebagaimana diatur dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 menjadi dipilih langsung rakyat menyebabkan beralihnya pertanggung jawaban kepala daerah dari tadinya kepada DPRD menjadi kepada rakyat.

Pilihan berdemokrasi secara langsung ternyata tidaklah mudah diterapkan. Pilkada langsung hampir selalu menimbulkan konflik, meskipun sebagian dapat diselesaikan melalui prosedur hukum, tetapi sebagian tidak jarang berdampak komunal, vertikal, dan atau horizontal. Sebagian konflik disebabkan ketidaksiapan elit politik menerima kekalahan, tetapi sebagian besar karena politik uang maupun kecurangan *incumbent*.⁴ Kemudian, pada umumnya calon *incumbent* juga sering melakukan kecurangan berupa penyalahgunaan fasilitas, dana, dan kepegawaian termasuk penyelenggara pilkada.

Faktor *money politic*, biaya pilkada langsung yang cukup tinggi, dan biaya penyelenggaraan pemilihan gubernur bisa menghabiskan dana ratusan miliar serta implikasi politiknya cukup tinggi inilah yang kemudian menjadi salah satu catatan penting yang perlu di jadikan pekerjaan rumah bersama bangsa ini.

Biaya politik yang mencapai ratusan miliar rupiah dalam pilkada gubernur menurut Kementrian Dalam Negeri juga merupakan salah satu faktor yang mengakibatkan banyaknya kepala daerah yang tersangkut korupsi.

⁴ Calon *incumbent* adalah seseorang yang masih memiliki jabatan sebagai pejabat publik (presiden, gubernur, bupati/walikota) dan ingin mencalonkan kembali untuk periode berikutnya.

Kementrian Dalam Negeri mencatat, selama tahun 2012 sebanyak 173 kepala daerah tersangkut kasus korupsi, terdiri dari beberapa status mulai dari saksi, tersangka, terdakwa hingga terpidana.⁵

Biaya penyelenggaraan pilkada gubernur secara langsung, selama ini juga dihitung sangat mahal. Pada pelaksanaan pilkada Gubernur Lampung tahun 2008 yang lalu, anggaran yang dikeluarkan untuk biaya penyelenggaraan pilkada gubernur mencapai Rp 95,8 miliar.⁶ Sedangkan menurut informasi dari Kementrian Dalam Negeri, pada pilkada Gubernur Jawa Timur tahun 2008, biaya penyelenggaraannya menghabiskan Rp 970 miliar, biaya tersebut hanya sebatas biaya penyelenggaraan pilkada, belum termasuk biaya politik yang dikeluarkan masing-masing calon kepala daerah yang nilainya mencapai puluhan bahkan ratusan miliar.⁷

Menurut Kementrian Dalam Negeri, biaya pemilihan langsung gubernur dan wakil gubernur yang terlampau mahal, mencapai ratusan miliar rupiah, tentunya sama sekali tidak berkorelasi dengan peningkatan kesejahteraan rakyat. Kondisi demikian, yang pada gilirannya berdampak kepada masyarakat semakin jenuh, apatis dengan politik, dan tidak percaya pada sistem demokrasi.⁸ Beberapa fenomena seperti yang telah diuraikan diatas tersebut memunculkan wacana dari pemerintah tentang pemilihan gubernur

⁵ Radar Lampung. *Hanya Tiga Gubernur di Sumatera Steril Korupsi*. Berita Utama, Hal 1. Jumat, 20 April 2012

⁶ Data KPUD Provinsi Lampung tahun 2008 tentang anggaran penyelenggaraan Pilgub tahun 2008. (Rician dana terlampir).

⁷ Republika Online. *Seperti Zaman Orba, Kepala Daerah Kembali Dipilih DPRD*. Rabu, 30/11/2011 <http://www.republika.co.id/>.

⁸ *Ibid.*

melalui DPRD provinsi, seperti yang pernah dipraktikkan pada masa lalu dengan penyesuaian seperlunya.

Pemerintah melalui Kementrian Dalam Negeri, telah mengajukan draf Rancangan Undang-Undang (RUU) Pemillihan Kepala Daerah. RUU tersebut merupakan bagian dari revisi UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Pemda) yang di dalamnya mengatur pemilihan gubernur secara langsung. Subtansi dari RUU Pilkada di antaranya diatur tentang pemilihan gubernur yang dilaksanakan oleh DPRD Provinsi.⁹

Paling tidak ada tiga argumentasi yang dikemukakan oleh Menteri Dalam Negeri berkaitan dengan ide agar gubernur tidak lagi dipilih secara langsung.¹⁰

1. Untuk mengeliminasi keletihan psiko-politik rakyat, di mana hal ini menjadi wajar apabila kita simulasikan secara maksimal seorang yang telah memiliki hak pilih di Indonesia akan melakukan pemilihan sebanyak 7 (tujuh) kali dalam rentang waktu 5 (lima) tahun, di mana jumlah tersebut belum termasuk pelaksanaan pilkada ulang yang terjadi di beberapa daerah. Kondisi ini pada gilirannya menyebabkan tumbuhnya gejala pragmatisme di tengah masyarakat.
2. Untuk mereduksi praktik politik uang yang menyebabkan dekadensi moral masyarakat dan degradasi kualitas demokrasi kita.
3. Dapat mengefisienkan dana penyelenggaraan pemilihan gubernur, yang dalam catatan Kementerian Dalam Negeri pernah mencapai besaran Rp 1 triliun rupiah dalam pemilihan gubernur Jawa Timur yang berlangsung dalam 2 putaran dan diulang pelaksanaannya di sejumlah daerah.

⁹ Salah satu kesepakatan yang telah ditetapkan oleh DPR dan Pemerintah adalah memecah UU Pemerintahan Daerah kedalam 3 (tiga) undang-undang yaitu Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang tentang Desa dan Undang-Undang tentang Pilkada. Kemudian pada 24 Januari lalu pemerintah melalui Kementrian Dalam Negeri, telah mengajukan draf Rancangan Undang-Undang (RUU) Pemillihan Kepala Daerah

¹⁰ Detik News. *Ini Alasan Pemerintah Mengapa Gubernur Tak Perlu Lagi Dipilih Langsung*. Jumat, 08 Juni 2012.

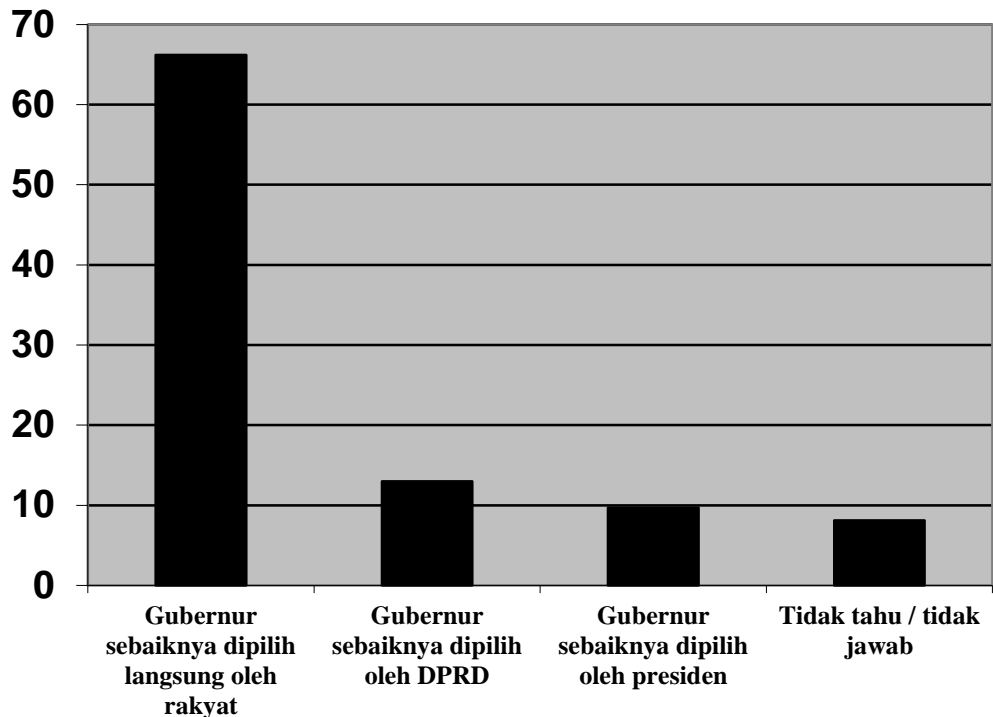
Meski demikian tidak semua setuju dengan ide pemilihan gubernur secara langsung. Ada ahli dan pengamat yang tetap setuju agar pemilihan gubernur bisa dipilih secara langsung seperti halnya pemilihan bupati/walikota. Mereka yang setuju beralasan bahwa dengan pilkada langsung rakyat/pemilih mempunyai kesempatan untuk memilih calon yang diinginkan dan dianggap terbaik.¹¹

Lingkar Survei Indonesia (LSI) pada bulan Oktober 2010 yang lalu pernah melakukan survei khusus mengenai bagaimana publik menilai ide pemilihan gubernur secara tidak langsung. Dari survei tersebut diperoleh hasil bahwa meski publik kecewa terhadap hasil pilkada tetapi publik masih menginginkan agar kepala daerah tetap dipilih secara langsung. Publik menganggap bahwa pemilihan langsung adalah cara terbaik untuk memilih kepala daerah. Survei ini dilakukan dengan menggunakan metode penarikan sampel *Multistage Random Sampling (MRS)*. Jumlah sampel sebanyak 1.000 orang responden dengan tingkat kesalahan sampel (*sampling error*) sebesar plus minus 4%. Hasil survei yang dilakukan oleh LSI memperlihatkan mayoritas publik tetap menginginkan agar pemilihan gubernur dipilih secara langsung. Sebanyak 66,2% menginginkan agar gubernur dipilih langsung. Sebanyak 13% publik setuju jika gubernur dipilih oleh DPRD, dan 9,7% setuju jika gubernur dipilih oleh presiden.¹²

¹¹ Suara Publik. *Kontroversi Gubernur Dipilih DPRD*. Minggu, 27 Oktober 2011.

¹² LSI Network – Linkaran Survei Indonesia. *Evaluasi Pelaksanaan Pilkada di Mata Publik*. Kajian Bulanan. Sabtu, 5 Maret 2011.

Hasil Survei Lingkaran Survei Indonesia (LSI) Tentang Evaluasi
Pilkada di Mata Publik Tahun 2010¹³



Gambar 1. Penilaian Atas Pemilihan Gubernur

Dalam Undang–Undang Dasar (UUD) 1945, memang disebutkan bahwa gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.¹⁴ Frasa “dipilih secara demokratis” bersifat luwes, sehingga mencakup pengertian pemilihan kepala daerah langsung maupun oleh DPRD. UUD ini tidak ada mewajibkan pemilihan gubernur dipilih secara langsung oleh rakyat seperti DPR-RI, DPD-RI, DPRD, dan Presiden. Gubernur sebagai kepala daerah sebenarnya kekuasaannya sangat kecil, gubernur banyak mengerjakan tugas-tugas limpahan pusat. Gubernur sebagai kepala daerah berfungsi selaku wakil

¹³ LSI Network – Lingkaran Survei Indonesia. *Evaluasi Pelaksanaan Pilkada di Mata Publik*. Kajian Bulanan. Sabtu, 5 Maret 2011.

¹⁴ Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.

pemerintah di daerah yang menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah pusat dalam pembinaan dan pengawasan urusan pusat pada strata pemerintahan kabupaten dan kota. Sifatnya hanya pembinaan, pengawasan, koordinasi, dan fasilitasi.

Rencana pengembalian mekanisme pemilihan gubernur kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) atau ditunjuk oleh Presiden, menurut pemerintah tidak hanya sekadar persoalan menghemat biaya tetapi bagaimana mengubah titik berat otonomi daerah yang kini di kabupaten/kota menjadi di provinsi. Titik berat di provinsi akan mempengaruhi mekanisme pemilihan gubernurnya.

Pelaksanaan otonomi daerah selama ini di titikberatkan di kabupaten/kota, hal ini sesuai dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Sejak dulu atau sebelum otonomi daerah diberlakukan tahun 1999, UU Pemerintahan Daerah selalu mengatur titik berat otonomi daerah di kabupaten/kota. Hal tersebut mengingat daerah kabupaten/kota merupakan pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat. Berbeda dengan DKI Jakarta yang berstatus khusus yang merupakan otonomi di provinsi sesuai dengan kekhususan daerah. UU Nomor 22 Tahun 1999 yang telah di revisi menjadi UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, tetap mengatur otonomi luas di kabupaten/kota.

Berbeda dengan provinsi yang tidak berstatus khusus dan menerapkan titik berat otonomi daerah di kabupaten/kota, dimana gubernurnya dipilih langsung oleh rakyat, padahal kekuasaannya relatif kecil. Peran dan tugas gubernur

selama ini, lebih banyak memposisikan sebagai wakil pemerintah pusat di daerah dengan persentase 70 persen, sedangkan tugas daerah hanya 30 persen saja. Namun, pada kenyataannya terjadi pengakuan dua tingkatan daerah otonom tetapi tanpa kejelasan titik berat otonomi daerah.

Pelaksanaan pilkada langsung dengan sistem satu paket dengan wakil kepala daerah juga sering menimbulkan konflik antara kepala daerah dan wakil kepala daerah, baik gubernur dan wakil gubernurnya, maupun bupati/walikota dengan wakil bupati/wakil walikota. Data yang dihimpun Pusat Penerangan (Kapuspen) Kementerian Dalam Negeri, pada pilkada tahun 2010 menunjukkan bahwa dari 244 pilkada, sebanyak 164 merupakan *incumbent*. Tapi, dari jumlah itu, hanya 22 pasangan kepala daerah yang kembali melanjutkan berpasangan dalam pilkada berikutnya.¹⁵

Kapuspen Kementerian Dalam Negeri juga menyatakan bahwa disharmonisasi antara kepala daerah dan wakil kepala daerah sudah menjadi fenomena yang hampir terjadi di semua daerah. Oleh sebab itu, pemerintah juga memunculkan wacana untuk kedepannya agar wakil kepala daerah cukup dipilih dari pegawai negeri dan tidak satu paket dengan kepala daerah. Usulan pemerintah yang menginginkan pemilihan gubernur melalui DPRD ini sebenarnya tidak keluar dari konteks UUD dan prinsip-prinsip demokrasi. Sebagai suatu lembaga, DPRD yang anggotanya dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum, DPRD bisa saja mewakili untuk menentukan dan memilih gubernur.

¹⁵ Lampung Post. *94% Kepala Daerah Pecah Kongsi*. Berita Utama, Hal 1. Senin, 26 Desember 2011.

Pada pemilu 2009 yang lalu, anggota DPRD yang terpilih merupakan hasil pilhan rakyat dengan sistem suara terbanyak. Dalam posisi ini artinya anggota DPRD merupakan representasi rakyat, akan tetapi pada posisi lain anggota DPRD juga merupakan unsur wakil dari partai politik. Sebagai unsur dari partai politik yang berada di dalam lembaga legislatif, anggota DPRD juga mempunyai misi representasi yang diartikan sebagai ekspresi dan artikulasi kepentingan. Anggota DPRD merupakan ekspresi kepentingan partai, dalam artian, fungsi anggota DPRD dalam lembaga legislatif adalah memberikan sarana politik langsung kepada kepentingan partai politik yang diwakilinya. Peran anggota DPRD lebih banyak dikendalikan oleh partai politiknya, ketimbang memainkan perannya dalam kapasitas sebagai wakil rakyat, kebijakan partai adalah rujukan di dalam setiap aktivitasnya di dalam lembaga legislatif.

Elit partai politik sebagai pemegang kekuasaan secara struktural yang memiliki kewenangan dan cukup berpengaruh dalam menentukan kebijakan politik yang akan diikuti dan ditaati oleh anggota ataupun pengurus lainnya, termasuk anggota DPRD yang berasal dari partai politik tersebut. Peran partai politik dalam lembaga legislatif sangatlah dominan hal ini juga sejalan dengan penguatan peran lembaga legislatif khususnya DPR/DPRD. Biasanya kebijakan partai politik di dalam lembaga legislatif direpresentasikan melalui fraksi-fraksi yang ada.¹⁶

¹⁶ Dalam Tata Tertib DPR RI pasal 18 ayat (3 dan 4) dijelaskan bahwa fraksi dapat dibentuk oleh partai politik yang memenuhi ambang batas perolehan suara dalam penentuan perolehan kursi DPR dan fraksi dapat juga dibentuk oleh gabungan dari 2 (dua) atau lebih partai politik.

Eksistensi fraksi dalam perlemen jika dikaji dalam UU Nomor 27 Tahun 2009, dapat disimpulkan bahwa fungsi fraksinya hanya untuk penyederhanaan yang disebut optimalisasi,¹⁷ namun hal ini juga berimplikasi pada pembatasan hak-hak anggota legislatif secara pribadi yang membawa pesan dari konstituennya namun harus difilterisasi oleh fraksi terlebih dahulu, dimana menjadi menarik jika dikaitkan dengan domainnya pimpinan atau elit partai politik yang secara langsung dapat mempengaruhi para anggotanya termasuk yang duduk sebagai anggota legislatif sekalipun.

Di sini peran elit partai politik adalah bagaimana mempengaruhi dan mengontrol serta menentukan keputusan-keputusan anggotanya di DPRD, agar keputusan tersebut dapat diperjuangkan berpihak pada kepentingan elit atau partai politik itu sendiri dan bukan kepentingan lain. Kemudian, apabila draf RUU Pilkada yang telah diajukan pemerintah kepada DPR RI disepakati bahwa gubernur akan dipilih kembali oleh anggota DPRD provinsi seperti pada masa lalu, tentunya hal ini akan menimbulkan berbagai macam persepsi dari elit-elit partai politik itu sendiri yang memiliki perwakilan di DPRD.

Berdasarkan uraian di atas maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian tentang Persepsi Elit Partai Politik Lampung Terhadap Wacana Model Pemilihan Gubernur Oleh DPRD Provinsi.

¹⁷ UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, pada pasal 80 ayat (1) berbunyi “Untuk mengoptimalkan pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang DPR, serta hak dan kewajiban anggota DPR, dibentuk fraksi sebagai wadah berhimpun anggota DPR”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas maka, rumusan masalah penelitian ini adalah:

“Bagaimanakah Persepsi Elit Partai Politik Lampung Terhadap Wacana Pemilihan Gubernur Oleh DPRD Provinsi? ”.

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah, maka penelitian ini bertujuan untuk mengetahui Persepsi Elit Partai Politik Lampung Terhadap Wacana Pemilihan Gubernur Oleh DPRD Provinsi.

D. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan penelitian ini adalah :

1. Secara Akademis

Hasil penelitian ini berguna untuk menambah khazanah keilmuan di bidang politik dan pemerintahan, terutama yang berkaitan dengan demokrasi dan pemilihan kepala daerah (pilkada).

2. Secara Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai bahan masukan bagi pihak-pihak terkait, referensi dan evaluasi untuk peneliti lain yang hendak melakukan penelitian dalam topik sejenis.