

**PEMILIHAN GUBERNUR SECARA DEMOKRATIS:
STUDI TERHADAP GAGASAN DIPILIH KEMBALI OLEH DPRD
DI PROVINSI BENGKULU**

Indra Pahlevi¹

Abstract

Pemilukada (direct elections of governors, majors and regents) is a result of democratization at the local level, particularly in the regions with two levels of autonomy, namely at province and municipality levels. Democratization however causes conflict of hierarchy between governor as head of province and majors or regents as heads of municipalities. In hierarchical context, the regents or majors are supposedly subordination of governor who represents the interest of central government in the regions. Due to the reason that the two sorts of leaders of the lower levels are directly elected through general elections, they argue that they have legitimacy for their authority that cannot be undermined by the Governor. That is why the direct elections of governors are questioned because of the new governors' worsening relations with the major and regents in many regions. To avoid communal conflicts and to save state budget, there is an aspiration to give back DPRD (provincial level parliaments) their right to elect governors. The writer is of the opinion that that is not the right solution for the problem, and an important thing is that how the country can push democratization at local level.

Keywords: Local Political Leader Election, Democracy, Local Government

Pemilukada merupakan praktek demokrasi di tingkat lokal. Terdapat dua jenis daerah otonom yaitu provinsi yang dipimpin gubernur dan kabupaten/kota yang dipimpin bupati/walikota. Dalam konteks hirarki pemerintahan, bupati/walikota adalah "bawahan" gubernur yang juga merupakan wakil Pemerintah di daerah. Namun, kedua pemimpin di tingkat lokal tersebut dipilih

¹ Peneliti Madya Bidang Politik dan Pemerintahan Indonesia pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI, Jakarta, email : indralevi@yahoo.com.

langsung dan para bupati/walikota merasa punya legitimasi, oleh karena itu gubernur tidak berhak memerintah. Tetapi gubernur juga memiliki kewenangan dalam konteks koordinasi di wilayahnya. Akibatnya, terdapat gagasan gubernur kembali dipilih DPRD agar tidak muncul potensi konflik horisontal dan besarnya anggaran. Namun hal itu tidaklah pas jika menjadi alasan. Yang terpenting adalah meningkatkan kualitas demokrasi di tingkat lokal.

Kata Kunci: Pemilukada, Demokratis, Pemerintahan Daerah

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 hasil Perubahan Kedua Tahun 2000 menyatakan bahwa "*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.*"² Pada proses pembahasan perubahan UUD 1945 oleh MPR, penyebutan kata "*secara demokratis*" sebagai bentuk akomodasi terhadap masih dipilihnya kepala daerah oleh DPRD baik gubernur, bupati, maupun walikota, sehingga tidak secara otomatis dimaknai sebagai "pemilihan secara langsung", meskipun bisa juga dimaknai sebagai "pemilihan secara langsung". Selain itu disadari juga bahwa pemilihan kepala daerah bukan rezim pemilu sebagaimana niatan asli (*original intent*) dari perumus UUD 1945, tetapi masuk ke dalam rezim Pemerintahan Daerah.³

Perkembangan yang terjadi adalah penyelenggaraan pemilihan kepala daerah (gubernur, bupati, dan walikota) dipilih secara langsung berdasarkan ketentuan Pasal 56 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang secara lengkap berbunyi "*Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil*". Makna

² Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Setjen MPR RI, Jakarta, 2002.

³ Perdebatan konstitusional masuknya pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah ke dalam rezim pemilu terjadi dalam proses pembahasan RUU tentang Penyelenggara Pemilu di Pansus DPR RI tahun 2007. Hal ini terkait dengan *original intent* (niat asli) dan keberadaan Pasal 18 ayat (4) dibandingkan dengan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945. Salah satu yang menyatakan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah bukan rezim pemilu adalah Patrialis Akbar yang menjadi anggota Pansus sekaligus yang ikut membahas amandemen UUD 1945 oleh MPR. Lihat Risalah Rapat Pembahasan UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, Sekretariat Pansus, 2007, tidak dipublikasikan.

demokratis dalam ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 tersebut dielaborasi dalam Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah yang berlaku bagi hampir seluruh daerah otonom. Sementara khusus terhadap Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta masih menunggu RUU tentang Keistimewaan Yogyakarta.

Dalam penyelenggaraan pemilukada tingkat provinsi (gubernur dan wakil gubernur), sering muncul gugatan terhadap hasil dari pihak yang kalah. Meskipun sangat mungkin KPU melakukan kesalahan atau kekeliruan, namun pengajuan gugatan tersebut dapat menjadi hambatan dalam proses selanjutnya seperti yang pernah terjadi di Pemilukada Jawa Timur beberapa waktu lalu serta di Sulawesi Selatan yang kemudian menunjuk Pelaksana Harian Gubernur Tanribali Lamo. Padahal, dibutuhkan kecepatan dalam mengisi posisi kepala daerah (gubernur) baru guna mempercepat proses penyelenggaraan pemerintahan selanjutnya. Hal ini karena posisi gubernur juga adalah sebagai wakil pemerintah di daerah. Sementara itu proses penyelenggaraan pemerintahan harus terus berjalan tanpa ada jeda. Kasus Jawa Timur yang menempatkan pejabat sementara dari Pemerintah (Pusat) merupakan sesuatu yang tidak perlu dilakukan jika proses pemilukada dapat berlangsung lebih baik.

Dalam praktek selama lima tahun terakhir sejak tahun 2005 hingga 2010, penyelenggaraan pemilihan langsung gubernur menimbulkan berbagai persoalan dalam konteks pasca-pemilihan yakni tetap tidak menjamin efektivitas pemerintahan provinsi dalam mengkoordinasikan penyelenggaraan pemerintahan kabupaten/kota di wilayahnya. Posisi gubernur yang terpilih secara "*legitimate*" karena dipilih langsung oleh rakyat menjadi sulit ketika posisi gubernur juga sebagai wakil atau kepanjangan tangan Pemerintah di daerah.⁴ Konsekuensinya adalah banyak program atau instruksi Pemerintah yang tidak berjalan di tingkat kabupaten/ kota. Oleh karena itu muncul gagasan untuk mengembalikan pemilihan gubernur di DPRD provinsi. Kajian yang dilakukan oleh Lemhanas menemukan bahwa penyelenggaraan pemilukada lebih banyak menimbulkan permasalahan, sehingga perlu dipertimbangkan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara tidak langsung seperti masa lalu yang dilakukan oleh DPRD. Dalam kajian Lemhanas tahun 2007 yang disampaikan Muladi selaku Gubernur, dinyatakan bahwa pemilihan gubernur secara langsung tidak relevan dengan otonomi daerah. Alasannya adalah gubernur adalah wakil Pemerintah di daerah dan merupakan kepanjangan tangan Presiden, sehingga pemilihan langsung oleh rakyat menjadi tidak relevan.⁵

⁴ Lihat Pasal 10 ayat (5) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

⁵ "Muladi: Pilkada Gubernur Tidak Relevan dengan Otonomi Daerah," dalam <http://otda.bappenas.go.id>, diakses tanggal 21 Oktober 2010. Kajian Lemhanas tersebut merupakan hasil dari kajian peserta didik Lemhanas yang menyatakan bahwa yang relevan dengan otonomi daerah adalah pemilihan langsung bagi bupati/walikota.

Selama kurun waktu 5 (lima) tahun Gubernur Agusrin Najamudin menjabat periode 2005-2010, seirngkali menimbulkan gesekan dengan beberapa bupati di Provinsi Bengkulu yang tergambar dalam temuan penelitian di bab selanjutnya. Oleh karena itu menjadi kurang efektif beberapa program dan proses koordinasi antara gubernur sebagai wakil Pemerintah di Bengkulu dengan daerah kabupaten/kota. Selanjutnya di Provinsi Bengkulu, penyelenggaraan pemilukada dilaksanakan serentak tanggal 3 Juli 2010 untuk tingkat provinsi dan 7 (tujuh) kabupaten yaitu Kabupaten Kaur, Kabupaten Lebong, Kabupaten Rejang Lebong, Kabupaten Muko-Muko, Kabupaten Kepahiang, Kabupaten Seluma, dan Kabupaten Bengkulu Selatan. Tentang pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur di Provinsi Bengkulu, Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi Bengkulu, berdasarkan Surat Keputusan No.4/KPS-Prov/2010 tentang Penetapan Calon Gubernur, menetapkan lima pasangan calon gubernur dan wakil gubernur yang akan maju dalam pemilukada Gubernur Bengkulu periode 2010-2015.⁶ Hasil Pemilukada Bengkulu 2010 kemudian dimenangkan oleh pasangan Agusrin-Junaidi dengan kemenangan mutlak. Jadi, Pemilukada Bengkulu hanya dilaksanakan satu putaran.

Dalam proses berikutnya, terdapat gugatan ke Mahkamah Konstitusi terhadap hasil pemilukada Gubernur dan Wakil Gubernur Bengkulu yang diajukan oleh salah satu pasangan calon atas penghitungan suara dan hasil yang disampaikan oleh KPU Provinsi Bengkulu. Dalam perkara No 104 - 105 - 106 - 107/PHPU.D/VII/2010 itu, majelis hakim menolak permohonan pemohon untuk seluruhnya, dengan pertimbangan bahwa dalil-dalil pemohon tidak berdasar sehingga dikesampingkan.⁷ Putusan MK tersebut kemudian membawa pasangan Agusrin Maryono Najamuddin – Junaidi Hamzah menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur Bengkulu terpilih periode 2010-2015 yang telah dilantik pada November 2010. Selanjutnya Gubernur Agusrin dinonaktifkan untuk menjalani proses peradilan yang pada akhirnya dibebaskan oleh Pengadilan Negeri (PN) Jakarta Pusat atas tuduhan korupsi dana pajak bumi dan bangunan (PBB) serta bea perolehan hak atas tanah dan bangunan (BPHTB).⁸ Hal tersebut menggambarkan terganggunya efektivitas pemerintahan selama gubernur menjalani proses peradilan, meskipun terdapat wakil gubernur sebagai pelaksana tugas (PLT) tanpa kewenangan mengambil kebijakan strategis.

⁶ Pasangan calon yang memperebutkan posisi Gubernur dan Wakil Gubernur berdasarkan nomor urut serta hasilnya terdapat dalam laporan KPU lebih lanjut dibahas pada Bagian Pembahasan. Lihat juga Laporan KPU Provinsi Bengkulu tentang Penyelenggaraan Pemilukada Gubernur dan Wakil Gubernur Tahun 2010.

⁷ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi No. 104-105-106-107/PHPU.D/VII/2010.

⁸ Lihat "PN Jakarta Pusat Vonis Bebas Gubernur Bengkulu Agusrin", dalam <http://www.suarakarya-online.com/news.html?id=279289>, akses 25 Mei 2011

B. Perumusan Masalah

Dari latar belakang di atas terlihat permasalahan utama muncul akibat posisi gubernur yang menjalankan tugas sebagai kepanjangan tangan Pemerintah di daerah sementara sebagai kepala daerah provinsi ia dipilih secara langsung. Untuk mengatasi permasalahan itu diperlukan evaluasi terhadap penyelenggaraan pemilihan gubernur secara langsung. Secara substansial sesungguhnya penyelenggaraan pemilihan gubernur secara langsung adalah sebuah implementasi nilai-nilai demokrasi yang baik karena melibatkan rakyat memilih menentukan calon pemimpinnya. Tetapi dalam situasi empiris muncul ketidakefektifan sekaligus ketidakefisienan karena persiapan dan pelaksanaan yang banyak menimbulkan persoalan. Di sisi lain dibutuhkan penyelenggaraan pemerintahan yang efektif dan efisien. Kondisi tersebut diingatkan oleh Menteri Dalam Negeri (Mendagri) ketika melantik Gubernur dan Wakil Gubernur Sulawesi Utara terpilih tanggal 20 September 2010 bahwa gubernur memiliki peran ganda, yaitu sebagai kepala daerah provinsi dan wakil pemerintah pusat di daerah.⁹ Mendagri mengatakan, dengan terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Serta Kedudukan Keuangan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah di Wilayah Provinsi yang mengatur tentang peran gubernur, babak baru telah dimulai yaitu pergeseran implementasi penyelenggaraan pemerintahan di provinsi. Seperti dapat kita lihat dalam Pasal 1 Ketentuan Umum angka 5 yang mengatur tentang “koordinasi.” Yang dimaksud dengan koordinasi adalah:

“upaya yang dilaksanakan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah guna mencapai keterpaduan baik perencanaan maupun pelaksanaan tugas serta kegiatan semua instansi vertikal tingkat provinsi, antara instansi vertikal dengan satuan kerja perangkat daerah tingkat provinsi, antar kabupaten/kota dalam provinsi yang bersangkutan, serta antara provinsi dan kabupaten/kota agar tercapai efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan.”¹⁰

Menurut Mendagri, dalam implementasi penyelenggaraan pemerintahan provinsi saat ini, gubernur yang semula lebih banyak menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah otonom yang sebetulnya sudah minim, akan bergeser

⁹ Lihat “Mendagri Ingatkan Sarundajang Soal Peran Ganda Gubernur,” dalam <http://id.voi.co.id/berita-indonesia/politik/5983-mendagri-ingatkan-sarundajang-soal-peran-ganda-gubernur.html>, diakses tanggal 22 Oktober 2010.

¹⁰ Lihat Pasal 1 angka 5 PP No. 19 Tahun 2010.

menyelenggarakan urusan pemerintahan sebagai wakil Pemerintah. Dalam konteks sebagai wakil Pemerintah, Mendagri menyatakan bahwa gubernur melaksanakan fungsi koordinasi, pembinaan, pengawasan, dan penyelenggaraan pemerintahan umum. Fungsi koordinasi yakni mengoordinasikan instansi vertikal dengan pemerintah kabupaten/kota dan antar-pemerintah kabupaten/kota di wilayah provinsi. Hal ini dimaksudkan agar terjadi sinergi dalam pelaksanaan pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan di wilayah provinsi.¹¹

Namun demikian diperlukan kajian sekaligus penelitian apakah memang menjadi sesuatu yang penting apabila pemilihan gubernur dilaksanakan secara tidak langsung. Kondisi empirik menunjukkan telah terjadi ketidakefektifan penyelenggaraan pemerintahan karena gubernur tidak dengan mudah mengoordinasikan penyelenggaraan pembangunan di wilayahnya bersama para bupati dan walikota. Hal ini karena telah terjadi situasi di mana para bupati dan walikota merasa memiliki kewenangan yang juga diatur dalam undang-undang.¹² Namun sebenarnya pemerintah provinsi memiliki beberapa urusan wajib yang menjadi kewenangannya dalam konteks adanya fungsi koordinasi dengan kabupaten/kota di wilayahnya.¹³

Selanjutnya, fungsi pembinaan yaitu melakukan pembinaan pemerintah kabupaten/kota yang antara lain dimaksudkan untuk mempercepat peningkatan kapasitas pemerintah kabupaten/kota dan memperpendek rentang kendali pemerintahan. Berikutnya, fungsi pengawasan yaitu mengawasi pemerintah kabupaten/kota agar penyelenggaraan pemerintahan kabupaten/kota berjalan sesuai norma, standar, prosedur, dan kriteria.

Berdasarkan uraian sebelumnya dapat dirumuskan sebuah permasalahan, yaitu: "Bagaimana gagasan dipilihnya gubernur oleh DPRD kembali dapat diimplementasikan sebagai sebuah pemilihan yang demokratis dengan melihat posisi gubernur yang juga sebagai kepala daerah otonom?"

Permasalahan tersebut kemudian dijabarkan dalam dua pertanyaan penelitian berikut:

1. Bagaimana penyelenggaraan Pemilukada Gubernur di Bengkulu?
2. Bagaimana pandangan *stakeholders* mengenai dipilihnya gubernur oleh DPRD?

¹¹ Lihat "Mendagri Ingatkan Sarundajang Soal Peran Ganda Gubernur," *op.cit.*

¹² Lihat Pasal 14 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang terkait dengan urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/kota.

¹³ Lihat Pasal 13 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah khususnya ayat (1) yang terkait dengan urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi.

C. Tujuan dan Kegunaan

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pandangan masyarakat dan pemerintah provinsi serta DPRD provinsi terhadap pelaksanaan pemilihan gubernur secara tidak langsung di Provinsi Bengkulu. Adapun kegunaan penelitian ini adalah untuk memberikan deskripsi konkret tentang kondisi riil mengenai evaluasi dan pelaksanaan pemilihan gubernur secara langsung yang akan dipergunakan oleh DPR dalam melakukan penyempurnaan aturan tentang pemilihan gubernur.

D. Kerangka Pemikiran

1. Nilai-Nilai Demokrasi

Leslie Lipson mengupas demokrasi yang diinterpretasikan sebagai sebuah sistem politik yang mencari dan untuk mengendalikan gerakan masyarakat mencapai konsep peradabannya. Ini adalah sebuah jalan untuk mengharmoniskan hubungan dari kelompok-kelompok dalam upaya semakin meningkatkan kedekatan kepada cita-cita ideal kebebasan, persamaan, dan keadilan. Demokrasi dapat disebut pemerintahan oleh rakyat yang dijalankan oleh perwakilan yang mereka pilih sendiri sebagai wakil mereka serta di bawah kontrol rakyat.¹⁴ Lipson juga menyatakan bahwa demokrasi adalah sebuah bentuk pemerintahan yang mengklaim kesetiaan terhadap martabat manusia yang tinggi, melanjutkan pendidikan kewarganegaraan, dan dengan pendidikan membantu manusia secara keseluruhan menjadi lebih beradab.¹⁵

Penghargaan terhadap warga negara adalah sesuatu yang sangat esensi dari pemerintahan demokratis. Demokrasi menuntut negara dan masyarakat bekerja melayani demi kepentingan publik yang lebih luas. Guna memperkuat prinsip tersebut, mesin pemerintah disediakan untuk merubah institusi dan para pejabatnya. Semua rakyat pada saat yang bersamaan memilih laki-laki atau perempuan untuk duduk dalam pemerintahan serta yang akan menyetujui atau tidak menyetujui berbagai kebijakan yang akan diambil oleh pejabat yang terpilih tersebut. Di bawah sistem ini, semua memiliki andil dalam kegiatan bersama untuk memerintah. Oleh karena itu, setiap orang dibantu melalui peningkatan martabat dan nilai warga negara.

Demokrasi merupakan sebuah tatanan yang ideal yang dapat dicapai umat manusia dalam kehidupannya. Sebagaimana sejarah demokrasi yang

¹⁴ Leslie Lipson, *The Democratic Civilization*, New York: Oxford University Press, 1964. Hal. 237.

¹⁵ *Ibid*, hal. 251.

dimulai sejak kurun waktu 2000 tahun lalu hingga abad sekarang ini bahwa demokrasi mensyaratkan adanya lembaga politik baru yang secara radikal berbeda dengan yang diterapkan dari negara kota di Yunani masa lalu¹⁶ serta menggambarkan adanya perkembangan cara berpikir yang cepat mengikuti perkembangan zaman.

Dalam pandangan Dahl, terdapat problem dalam demokrasi yang semakin pluralis, yaitu bagaimana cara menggambarkan sebuah demokrasi yang ideal atau sistem yang secara teoritis dapat dikemukakan. Menurut Dahl,¹⁷ proses demokrasi yang ideal akan memenuhi lima kriteria, yaitu:

1. *persamaan hak pilih* yakni setiap warga negara memiliki hak yang harus diperhatikan secara berimbang dalam menentukan keputusan;
2. *partisipasi efektif* yakni dalam proses pembuatan keputusan, setiap warga negara harus mempunyai kesempatan yang sama dan memadai untuk menyatakan hak-hak istimewanya dalam rangka mencapai kesimpulan terakhir;
3. *pembeberan kebenaran* yakni setiap warga negara memiliki kesempatan yang sama dalam melakukan penilaian terhadap keputusan secara logis;
4. *kontrol terakhir terhadap agenda* yakni masyarakat memiliki kekuasaan eksklusif untuk menentukan hal-hal mana yang harus dan tidak harus diputuskan melalui sebuah proses yang disepakati bersama; dan
5. *pencakupan* yakni masyarakat harus meliputi semua orang dewasa dalam kaitannya dengan hukum.

Dengan kriteria tersebut dapat kita sampaikan bahwa sebuah demokrasi ideal memerlukan sebuah usaha dan proses yang tidak mudah, sehingga Lively pun sulit untuk mendefinisikan demokrasi yang dikaitkan dengan prinsip mayoritas dan pemerintahan oleh rakyat.¹⁸

Terdapat asumsi bahwa demokrasi adalah kekuasaan mayoritas. Hal itu dapat kita telusuri dalam beberapa pemikiran para ahli yang secara sederhana menyatakan bahwa demokrasi adalah mayoritas. Locke dan Rousseau misalnya mengharuskan kebulatan suara pada saat terjadinya kontrak sosial dalam mendirikan negara, tetapi selanjutnya yang berkuasa adalah mayoritas. Hal yang sama dipercaya oleh pemikir demokrasi kontemporer bahwa demokrasi berarti atau menghendaki kaidah mayoritas.¹⁹ Apakah proses demokrasi itu

¹⁶ Robert A. Dahl, *Dilema Demokrasi Pluralis, Antara Otonomi dan Kontrol*, Jakarta: Rajawali Pers, 1985, hal. 9

¹⁷ *Ibid*, hal. 10-11.

¹⁸ Jack Lively, *Democracy*, Oxford: Basil Blackwell, 1974, hal 8.¹⁹ Lihat Robert A. Dahl, *Demokrasi dan Para Pengkritiknya*, Pengantar A. Rahman Zainuddin, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1992, hal. 203-204.

mengharuskan penggunaan kaidah mayoritas secara eksklusif? Jawabannya bervariasi, namun Lipson menyatakan bahwa salah satu keberatan terhadap pemerintahan demokratis adalah munculnya tirani mayoritas. Muncul kekhawatiran pemaksaan kaum mayoritas terhadap hak-hak minoritas, sehingga pemaknaan pemerintahan mayoritas menjadi sangat kuat.

Namun demikian, pemahaman seperti itu diluruskan oleh Dahl bahwa tentu saja asumsi demokrasi mengharuskan kaidah mayoritas dalam pengertiannya yang lemah yang mengatakan bahwa dukungan mayoritas harus dianggap *penting*.²⁰

Dalam kaitan dengan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah, maka nilai-nilai demokrasi yang bermakna mayoritas harus menjadi bahan evaluasi ketika perwujudan kedaulatan rakyat hanya dimaknai melalui pelibatannya dalam pemilihan kepala daerah secara langsung.

2. Pemilihan Kepala Daerah dan Rezim Pemilu

Secara umum mekanisme pemilihan kepala daerah dilakukan melalui beberapa cara. Sarundajang memberikan beberapa cara yaitu:²¹

- a. Kepala daerah yang ditunjuk Pemerintah;
- b. Kepala daerah pilihan Dewan Daerah (DPRD);
- c. Kepala daerah yang dipilih secara umum (langsung); dan
- d. Kepala daerah yang ditunjuk oleh Dewan Daerah (DPRD).

Dalam kaitannya dengan kajian ini, maka cara pemilihan di DPRD dan pemilihan langsung menjadi fokusnya. Pengalaman beberapa negara praktek pemilihan kepala daerah (khususnya walikota) secara langsung banyak dilaksanakan secara periodik seperti di Iran, Jepang, Filipina, dan beberapa negara Amerika Latin serta di Jerman dan Kanada.²² Saat ini pun Indonesia sudah melakukan praktek pemilihan kepala daerah secara langsung. Pemilu pada sudah mendapat pengaturan yang kuat dalam peraturan perundang-undangan yaitu melalui UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum sebagai rezim pemilu.²³

²⁰ *Ibid*, hal. 204.

²¹ S.H. Sarundajang, *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara, Tinjauan Khusus Pemerintahan Daerah di Indonesia: Perkembangan Kondisi dan Tantangan*, Sinar Harapan, Jakarta, 2002, hal. 143-159.

²² *Ibid*.

²³ Sebelum diundangkan UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, Pemilu pada langsung di-dalam UU No. 32 Tahun 2004 tidak dimasukkan dalam rezim Pemilu.

Salah satu pengertian tentang pemilu adalah yang disebutkan oleh Haywood, "Pemilu adalah 'jalan dua arah' yang disediakan untuk pemerintah dan rakyat, elit dan massa dengan kesempatan untuk saling mempengaruhi."²⁴ Atas dasar itu Sigit Pamungkas melihatnya bahwa secara garis besar fungsi Pemilu bisa dilihat dari dua perspektif; *bottom up* dan *top-down*.²⁵

Dalam perspektif *bottom-up*, pemilu dilihat sebagai "sarana politisi dapat dipanggil untuk bertanggung jawab dan ditekan untuk mengantarkan bagaimana kebijakan merefleksikan opini publik."²⁶ Lebih lanjut dikatakan bahwa termasuk dalam fungsi *bottom-up* di antaranya adalah fungsi pemilu sebagai:

"*Pertama*, rekrutmen politisi. Di negara demokratis, pemilu adalah sumber utama untuk rekrutmen politisi dengan partai politik sebagai sarana utama dalam penominasian kandidat. Individu-individu biasa kemudian menjadi politisi sejak dirinya bergabung dalam partai politik dan sejak dinominasikan atau mencalonkan diri dalam pemilu. *Kedua*, membentuk pemerintahan demokratis di negara yang menganut sistem pemerintahan presidensiil melalui pemilihan langsung. *Ketiga*, sarana membatasi perilaku dan kebijakan pemerintah. Penguasa-penguasa yang agendanya tidak lagi disetujui rakyat, maka dapat dikontrol perilakunya secara periodik dalam pemilu berikutnya. *Incumbent* dapat dihukum oleh rakyat melalui pengalihan dukungan suara kepada kandidat atau partai lain yang dianggap lebih aspiratif."²⁷

Dalam perspektif *top-down*, pemilu dilihat sebagai "sarana elit melakukan kontrol terhadap rakyat agar tetap tanpa gerak/diam (*quiescent*), dapat ditundukkan (*malleable*), dan pada akhirnya dapat diperintah (*governable*)."²⁸ Fungsi ini biasanya dipraktekkan di negara-negara dengan penguasa otoriter. Dari perspektif *top-down*, fungsi pemilu adalah:

"*Pertama*, memberi legitimasi kekuasaan. ... penguasa yang terpilih tidak saja memiliki legalitas tetapi memiliki keabsahan moral untuk memerintah. Dengan keabsahan moral yang dimiliki, segala aktivitas yang dilakukan pemerintahan memiliki legitimasi. Kebijakan, penerapan ganjaran dan sanksi yang dibuat pemerintah akan absah di hadapan rakyat. *Kedua*, sirkulasi dan penguatan elit. Pemilu merupakan sarana dan jalur langsung untuk mencapai posisi elit penguasa.... Melalui seleksi kandidat. *Ketiga*, menyediakan perwakilan. Pemilu merupakan saluran yang

²⁴ Andrew Haywood, *Politics*, 2nd Edition, Palgrave, New York, 2002, hal. 230.

²⁵ Sigit Pamungkas, *Perihal Pemilu*, Lab. Jur Ilmu Pemerintahan, FISIPOL UGM, Yogyakarta, 2009, hal. 4.

²⁶ *Ibid*, hal. 4.

²⁷ *Ibid*, hal. 5.

²⁸ *Ibid*.

menghubungkan publik ke pemerintah. *Keempat*, mengutip pendapat Syamsuddin Haris²⁹ yakni sebagai sarana pendidikan politik. Pemilu merupakan salah satu bentuk pendidikan politik rakyat yang bersifat langsung, terbuka, dan massal yang diharapkan bisa mencerdaskan pemahaman politik dan meningkatkan kesadaran masyarakat mengenai demokrasi.³⁰

Disamping fungsi pemilu yang bersifat vertikal, ada fungsi pemilu yang berdimensi horisontal. Dalam dimensi horisontal, pemilu berfungsi sebagai:

"*Pertama*, arena pengelolaan konflik kepentingan. Masyarakat mempunyai berbagai kepentingan yang tidak selamanya berjalan harmonis, ... sehingga menimbulkan friksi dan konflik. Agar tidak terjadi anarkhisme konflik, maka konflik kepentingan itu ditransfer melalui berbagai lembaga perwakilan yang ada dalam negara demokrasi yang pembentukannya melalui pemilu...(dalam konteks ini)³¹ pemilu menjadi sarana perubahan politik secara damai. *Kedua*, sarana menciptakan kohesi dan solidaritas sosial. ... Dengan adanya transfer konflik ke lembaga-lembaga perwakilan, di dalam masyarakat diharapkan perbedaan yang ada tidak menjadi sarana fragmentasi sosial."³²

3. Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung

Model pemilihan langsung kepala daerah ini diilhami oleh gagasan pemisahan kekuasaan ajaran Montesquieu di mana terdapat dua lembaga politik utama yaitu eksekutif dan legislatif memperoleh mandat penuh dari rakyat. Kondisi ini pada satu sisi menunjukkan bahwa kepala daerah juga bertanggung jawab langsung kepada rakyat pemilih, selain Dewan Perwakilan yang juga dipilih langsung oleh rakyat dalam konteks tertentu seperti penganggaran. Menurut Alderer yang dikutip Sarundajang, mengemukakan bahwa walikota (atau bupati atau gubernur) dan Dewan keduanya mempunyai kekuasaan administratif dan legislatif serta ketika diantara keduanya tidak saling setuju dan sepaham secara politik atau terhadap masalah tertentu, maka pertentangan

²⁹ Syamsuddin Haris (ed), *Mengggugat Pemilihan Umum Orde Baru*, Yayasan Obor, Jakarta, 1998, hal. 8.

³⁰ *Ibid*, hal. 6.

³¹ Tanda kurung dari penulis.

³² Sigit Pamungkas, *Perihal*, *op.cit.*

tersebut akan mempengaruhi jalannya pemerintahan dan sebagai akibatnya warga masyarakat menjadi korban. Oleh karena itu, kepemimpinan yang kuat serta berkualitas selalu diperlukan guna melancarkan jalannya pemerintahan yang dibentuk berdasarkan prinsip *checks and balances*.³³

Pemberlakuan sistem pemilihan langsung dalam memilih pemimpin politik didasarkan atas beberapa alasan. *Pertama*, pemilihan dapat menciptakan suatu suasana dimana masyarakat mampu menilai arti dan manfaat sebuah pemerintahan. *Kedua*, pemilihan dapat memberikan suksesi yang tertib dalam pemerintahan melalui transfer kewenangan yang damai kepada pemimpin yang baru ketika tiba waktunya bagi pemimpin lama untuk melepaskan jabatannya, baik karena berhalangan tetap atau karena berakhirnya periode kepemimpinan.³⁴

Tuntutan agar dilaksanakannya pemilihan kepala daerah secara langsung setidaknya memiliki tiga alasan utama yaitu *pertama*, akuntabilitas kepemimpinan kepala daerah. *Kedua*, kualitas pelayanan publik yang berorientasi pada kepentingan masyarakat. Dan *ketiga* adalah sistem pertanggungjawaban yang tidak saja kepada wakil rakyat di DPRD tetapi langsung kepada rakyat.³⁵ Pemilihan langsung menjadi jawaban yang efektif terhadap sejumlah permasalahan yang melekat pada pemilihan dengan sistem perwakilan yaitu menekan iklim "dagang sapi," menghabisi *money politics*, mengubah orientasi dari elitis menjadi populis, serta memperkaya basis rekrutmen para pemimpin.³⁶

Pemilukada pada hakekatnya merupakan pertarungan bagi pertumbuhan demokrasi di suatu wilayah, terutama bila pelaksanaan pemilukada diikuti dengan ketidakpuasan suatu kelompok yang menyebabkan timbulnya tindakan anarkis. Studi yang pernah dilakukan Juan Linz dan Alfred Stepan tentang transisi demokrasi yang gagal di berbagai negara menunjukkan bahwa salah satu sebab kegagalan itu adalah elite politik yang belum mengadopsi penuh nilai-nilai demokrasi. Salah satu nilai terpenting demokrasi adalah sikap siap menang dan siap kalah. Nilai semacam ini tampaknya belum dihayati oleh sebagian elite politik kita, sehingga elite sulit atau bahkan tidak mau menerima kekalahan dalam kompetisi politik seperti pemilukada.³⁷

³³ S.H. Sarundajang, *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara,*, op.cit, hal. 153.

³⁴ *Ibid.*, hal. 165-166.

³⁵ Bambang Widjojanto, Pemilihan Langsung Kepala Daerah: Upaya Mendorong Proses Demokratisasi, Makalah Seminar Nasional tentang "Pemilihan langsung Kepala Daerah Kota/Kabupaten Sebagai Wujud Demokrasi Lokal," yang diselenggarakan oleh ADEKSI (Asosiasi DPRD Kota Seluruh Indonesia) di Hotel Inter-Continental MidPlaza, Jakarta, 21-22 Januari 2003.

³⁶ Saur Hutabarat, Mencari Pemimpin Masa Depan, Makalah Seminar Nasional tentang "Pemilihan Langsung Kepala Daerah Kota/Kabupaten sebagai Wujud Demokrasi Lokal", diselenggarakan oleh ADEKSI (Asosiasi DPRD Kota Seluruh Indonesia) di Hotel Inter-Continental MidPlaza, Jakarta, 21-22 Januari 2003.

³⁷ Muhammad Qodari, "Ranjau-ranjau Pilkada", *Harian Suara Karya*, 8 Mei 2006.

Pemilukada merupakan pemilihan umum (Pemilu) untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung di Indonesia oleh penduduk daerah setempat yang memenuhi syarat. Dasar hukum pelaksanaan pilkada secara langsung adalah Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang terakhir direvisi dengan Undang Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Peserta pemilukada adalah pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik serta bisa juga pasangan calon perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang. Pasangan calon yang diusulkan partai politik atau gabungan partai politik dapat didaftarkan apabila memenuhi persyaratan perolehan sekurang-kurangnya 15% dari jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) atau 15% dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilu Anggota DPRD di daerah yang bersangkutan.

E. Metode Penelitian

1. Waktu dan Tempat

Penelitian ini dilaksanakan tanggal 8 – 14 November 2010 di Kota Bengkulu, Provinsi Bengkulu. Alasan pemilihan Kota Bengkulu karena kota tersebut sebagai ibukota provinsi yang merupakan pusat pemerintahan dan pada tahun 2010 menyelenggarakan pemilihan gubernur, sehingga dinilai relevan untuk menjangkau pandangan dan sikap yang berkembang dari masyarakat dan pemerintah daerah dalam menilai proses pemilihan gubernur secara langsung dikaitkan dengan munculnya wacana pemilihan gubernur secara tidak langsung.

2. Teknik Pengumpulan Data

Teknik utama pengumpulan data dilakukan dengan wawancara mendalam (*in-depth interview*) terhadap informan penelitian berdasarkan panduan wawancara. Selain itu digunakan teknik observasi khususnya untuk mengetahui berbagai isi pesan dari masyarakat Bengkulu. Hasil penelitian yang didapat melalui kedua teknik pengumpulan data ini kemudian dianalisis secara deskriptif. Fokus penelitian yaitu Pemerintah Provinsi Bengkulu, DPRD Provinsi Bengkulu, akademisi, dan KPU Provinsi Bengkulu.

Informan penelitian pada penelitian ini didapat dengan menggunakan teknik *purposive* yaitu teknik penentuan sampel untuk tujuan tertentu saja.³⁸ Informan penelitian sebagai sumber data primer dalam penelitian ini yaitu: Kepala Badan Kesbangpol dan Linmas Provinsi Bengkulu, akademisi FISIP Universitas Bengkulu, Pimpinan DPRD Provinsi Bengkulu, Ketua Panwas Pemilu Kota Bengkulu, serta Ketua dan Anggota KPU Provinsi Bengkulu.

3. Metode Analisis Data

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif yaitu penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subyek penelitian misalnya perilaku, pandangan, motivasi dan lain-lain secara holistik dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode alamiah melalui studi kasus.³⁹

Sesuai dengan metode penelitian kualitatif, tahapan analisis data dilakukan untuk menjawab dan menyimpulkan pemecahan masalah penelitian, dengan langkah sebagai berikut: Tahap awal adalah pengumpulan dan penyusunan data yang diperoleh dari berbagai sumber. Selanjutnya adalah penafsiran data. Menafsirkan berarti pula menganalisis data dengan menggunakan dasar perspektif atau kerangka berpikir yang dibangun dalam penelitian ini, termasuk di dalamnya semua teori yang telah dipilih dan ditentukan sebelumnya. Teknis analisis hasil akan lebih banyak ditekankan dengan menggunakan metode *content analysis* dan *cross checking analysis*. Data yang diperoleh akan dicermati isinya dan bila didapati materi yang berhubungan antar-berbagai sumber, maka di-*cross check* atau *check and recheck* untuk melihat validitasnya. Selain itu dalam melaksanakan penafsiran data tersebut, juga dilakukan pemeriksaan keabsahan data dalam upaya mengecek sekaligus sebagai pembandingan terhadap data yang diperoleh.

Tahap akhir adalah penarikan kesimpulan. Usaha pelaporan akan menyajikan kesimpulan melalui tahap-tahap seperti yang telah disebutkan di atas. Keberlakuan dari kebenaran yang diperoleh dari kesimpulan penelitian ini tentunya masih diwarnai oleh subyektifitas dan keterbatasan peneliti. Oleh sebab itu, perlu diuji ulang oleh orang lain untuk mendekati keberlakuan yang lebih konsisten.

³⁸ Lihat Sugiyono, *Memahami Penelitian Kualitatif*, Bandung: Penerbit CV Alfabeta, 2005, hal. 62.

³⁹ Lihat Lexy J Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, Edisi Revisi, Bandung, Penerbit Remadja Rosdakarya, 2004, hal. 6.

II. Hasil Penelitian dan Pembahasan

A. Hasil Penelitian

1. Gambaran Umum Provinsi Bengkulu

Provinsi Bengkulu dibentuk berdasarkan Undang-Undang No.9 Tahun 1967 tentang Pembentukan Provinsi Bengkulu tertanggal 12 September 1967 dan ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 1968 tentang berlakunya UU No. 9 Tahun 1967 dan Pelaksanaan Pemerintahan di Provinsi Bengkulu tertanggal 5 Juli 1968 yang merupakan pemekaran dari Provinsi Sumatera Selatan sebagai provinsi ke-26 di Indonesia. Selanjutnya diresmikan oleh Dirjen Pemerintahan Umum dan Otonomi Daerah Depdagri, Mayjen Sunandar Priyosudarmo tanggal 18 November 1968.⁴⁰

Secara administratif, Provinsi Bengkulu memiliki 1 kota dan 9 kabupaten. Sebelum tahun 2004, Provinsi Bengkulu memiliki 3 kabupaten dan 1 kotamadya. Pada tahun 2004 sejalan dengan otonomi daerah, Provinsi Bengkulu dimekarkan menjadi 6 kabupaten dan 1 kota. Tahun 2005 kembali dimekarkan menjadi 7 kabupaten dan 1 kota. Selanjutnya tahun 2009 kembali dimekarkan menjadi 9 kabupaten dan 1 kota yakni: (1) Kabupaten Kaur; (2) Kabupaten Lebong; (3) Kabupaten Rejang Lebong; (4) Kabupaten Muko-Muko; (5) Kabupaten Kepahiang; (6) Kabupaten Seluma; (7) Kabupaten Bengkulu Selatan; (8) Kabupaten Bengkulu Tengah; (9) Kabupaten Bengkulu Utara; dan (10) Kota Bengkulu.

Kondisi sosiologis masyarakat Bengkulu bersifat heterogen, baik dilihat dari suku bangsa maupun agama, mengingat Bengkulu berbatasan dengan Sumatera Selatan dan Sumatera Barat serta banyaknya kaum pendatang. Persentase terbanyak berasal dari Suku Jawa (22,3%). Suku lainnya adalah Rejang (21,4%), Serawai (17,9%), Melayu Bengkulu (7,9%), Lembak (4,5%), Minangkabau (4,3%), Sunda (3,0%) dan lain-lain (18,3%).⁴¹ Adapun dari sisi agama sangat beragam dengan Islam sebagai agama mayoritas, selain Kristen, Hindu, dan Budha. Demikian pula dari sisi bahasa, antara lain Melayu Bengkulu, Rejang, Serawai, Pasemah, Kaur, Enggano, dan Bahasa Indonesia.⁴²

Berdasarkan kondisi sosiologis di atas, maka terlihat masyarakat Bengkulu relatif heterogen yang menunjukkan sangat terbiasa dengan perbedaan. Meskipun demikian, menurut kajian FISIP Universitas Bengkulu, masyarakat

⁴⁰ <http://gogoleak.wordpress.com/2010/08/13/sejarah-propinsi-bengkulu/> (diakses tanggal 2 Desember 2010)

⁴¹ www.bengkulu PROV.GO.ID. (akses tanggal 1 Desember 2010).

⁴² *Ibid.*

Bengkulu yang masih terkonsentrasi di pedesaan memiliki latar belakang pendidikan dan ekonomi yang rendah. Kondisi tersebut membawa pengaruh terhadap pola pikir dan cara bersikap masyarakat khususnya yang terkait dengan pemilukada.⁴³ Masyarakat cenderung apatis, pragmatis, mudah lupa, dan mudah dipengaruhi dengan berbagai tawaran yang menggiurkan. Selain itu, masyarakat sudah tidak percaya bahwa siapapun yang akan terpilih akan membawa dampak positif bagi perbaikan kehidupan. Oleh karena itu salah satu calon berstatus tersangka tetap lolos verifikasi. Kemenangan *incumbent* ini menunjukkan bahwa hal tersebut tidak berpengaruh terhadap perilaku memilih masyarakat, khususnya di pedesaan.⁴⁴

2. Penyelenggaraan Pemilukada Gubernur di Bengkulu

KPU Provinsi Bengkulu menyelenggarakan pemilukada tanggal 3 Juli 2010 yang meliputi pemilihan gubernur, pemilihan bupati dan wakil bupati di 7 kabupaten yaitu Kabupaten Kaur, Kabupaten Lebong, Kabupaten Rejang Lebong, Kabupaten Muko-Muko, Kabupaten Kepahiang, Kabupaten Seluma, dan Kabupaten Bengkulu Selatan

Dalam penyelenggaraan pemilukada untuk memilih gubernur dan wakil gubernur terdapat pengajuan keberatan dari para pasangan calon yang merasa dirugikan. Terhadap adanya gugatan keberatan tersebut, diselesaikan melalui jalur hukum yakni Mahkamah Konstitusi yang digelar sejak tanggal 27 Juli dan berakhir pada tanggal 12 Agustus 2010. Dalam pelaksanaannya, semua pemilukada yang digelar serentak tersebut, hanya satu kabupaten yang menyelenggarakan pemilukada putaran II yaitu Kabupaten Kaur.

Berdasarkan rapat pleno KPU Provinsi Bengkulu yang telah melakukan proses penelitian, diputuskan (dalam Berita Acara No. 516/BA/V/2010) terdapat 5 (lima) pasangan calon gubernur dan wakil gubernur. Dari kelima pasangan tersebut, pasangan Imron Rosyadi dan Rosian Yudi Trivianto mendapat dukungan terbanyak dari partai politik (parpol). Terdapat 20 parpol yang mengukung pasangan ini, meliputi GOLKAR, PPRN, Partai Patriot, PIB, PPPI, PKPB, PPI, PNI Marhaenisme, PAKAR PANGAN, PDK, PPDI, REPUBLIKAN, PDS, PBB, PKDI, PKNU, PSI, PDP, dan PIS. Pasangan lainnya adalah Rosihan Arsyad dan Rudy Irawan yang diusung oleh 10 parpol. Dua pasangan lainnya, masing-masing pasangan Sudirman Ail dan Dani Hamdani serta pasangan Agusrin M.

⁴³ Hasil wawancara dengan Dekan FISIP Universitas Bengkulu (UNIB), Drs Panji Suminar, MA, tanggal 10 November 2010 di Kampus FISIP UNIB.

⁴⁴ *Ibid.* yang juga disampaikan oleh berbagai pihak lain yang menjadi informan penelitian seperti Ketua Panwaslu Provinsi Bengkulu, Drs. Sakroni, M.Pd tanggal 9 November 2010 di Kantor Panwaslu Bengkulu serta Wakil Ketua DPRD Provinsi Bengkulu, Ahmad Zarkasi, tanggal 10 November 2010 di Kantor DPRD Provinsi Bengkulu

Najamudin dan Junaidi Hamsyah diusung oleh 2 parpol. Selain itu juga muncul calon perseorangan, yaitu pasangan Sudoto dan Ibrahim Saragih.

Secara berurutan peserta pemilukada berdasarkan undian nomor urut yang ditetapkan dalam Rapat Pleno Terbuka KPU Provinsi Bengkulu (Berita Acara No. 517/BA/V/2010) adalah:

1. Agusrin M. Najamudin dan Junaidi Hamsyah;
2. Imron Rosyadi dan Rosian Yudi Trivianto;
3. Sudirman Ail dan Dani Hamdani;
4. Sudoto dan Ibrahim Saragih; dan
5. Rosihan Arsyad dan Rudy Irawan.

Berdasarkan pemilukada gubernur dan wakil gubernur Provinsi Bengkulu tanggal 3 Juli 2010, KPU Provinsi Bengkulu menetapkan hasil perolehan suara sah pasangan calon dalam Rapat Pleno Terbuka sebagai berikut:

Tabel 1
Hasil Pemilukada Provinsi Bengkulu Tahun 2010

No. Urut	Nama Pasangan Calon	Perolehan Suara	%
1.	Agusrin M. Najamudin - Junaidi Hamsyah	269.812	31,67%
2.	Imron Rosyadi - Rosian Yudi Trivianto	204.531	24,01%
3.	Sudirman Ail - Dani Hamdani	176.139	20,67%
4.	H. Sudoto - Ibrahim Saragih	78.529	9,22%
5.	Rosihan Arsyad - Rudy Irawan	122.954	14,43%

Sumber. Berita Acara No. 517/BA/V/2010 KPU Provinsi Bengkulu

Tahapan berikutnya adalah penetapan calon terpilih berdasarkan beberapa pertimbangan hukum yaitu:

1. Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) RI tentang Perselisihan Hasil Pemilukada Provinsi Bengkulu Tahun 2010, meliputi:
 - a. No.Perkara 104/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 11 Agustus 2010;
 - b. No.Perkara 105/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 11 Agustus 2010;
 - c. No.Perkara 106/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 11 Agustus 2010;
 - d. No. Perkara 107/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 11 Agustus 2010;
2. Keputusan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Bengkulu No. 74/Kpts/KPU-Prov-007/2010 tentang Perolehan Suara Pemilukada dalam Pemilu Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur Bengkulu Periode 2010-2015;
3. Berita Acara Rapat Pleno Komisi Pemilihan Umum Provinsi Bengkulu No. 877/BA/VII/2010 tanggal 16 Agustus 2010 tentang Penetapan Pasangan Calon Terpilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Tahun 2010; dan
4. Perolehan suara terbanyak pasangan calon telah melebihi 30%.

Berdasarkan hal itu, ditetapkan Agusrin M. Najamudin dan Junaidi Hamsyah sebagai Pasangan Calon Terpilih Pemilukada dalam Pemilu Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur Periode 2010-2015 sebagaimana Keputusan KPU Provinsi Bengkulu No. 76/Kpts/KPU-Prov-007/2010. Hasil penetapan ini kemudian pada tanggal 16 Agustus 2010 disampaikan kepada DPRD Provinsi Bengkulu beserta berkas lainnya untuk ditindaklanjuti pengesahan dan pelantikannya.

Dalam pandangan akademisi Universitas Bengkulu,⁴⁵ penyelenggaraan pemilukada gubernur tahun 2010 ini tidak lebih baik karena tidak ada keterlibatan kampus. Bahkan kampus tidak diberi ruang sebagai pemantau atau pengawas independen, kecuali mahasiswa secara mandiri yang memiliki *concern* melakukan pemantauan. Tahun 2004 dan 2005 ada jaring monitoring karena tahun 2005 adalah sistem baru (pemilihan langsung), sehingga masih tinggi harapan masyarakat yang merasa bertanggung jawab karena masih dalam suasana euphoria demokrasi. Sebaliknya tahun 2010 masyarakat cenderung melemah karena hasil yang lalu di luar ekspektasi bahwa gubernur dipilih langsung tidak lebih baik. Tahun 2010 euphoria masyarakat tidak ada. Apalagi gubernur *incumbent* yang menjadi calon lagi memiliki kasus hukum. KPU cenderung tidak independen dan terkooptasi. Padahal KPU memiliki otoritas untuk menetapkan pasangan calon. Oleh karena itu metode rekrutmen anggota KPU provinsi yang memberikan "jatah" kepada gubernur menjadi rentan kooptasi.⁴⁶

Dalam pandangan yang berbeda, "*Harian Rakyat Bengkulu*" menilai bahwa secara umum pemilukada tahun 2010 di Bengkulu lebih baik prosesnya, tetapi secara substansi tidak ada kemajuan. Praktek *money politics* tetap marak dan bahkan semakin kuat meski sulit dibuktikan. Terjadi juga pemanfaatan aparat birokrasi dan penggunaan fasilitas. Birokrasi terseret ke arus politik sehingga dalam posisi yang dilematis serta terkesan membela dan seolah sebagai mesin politik (tim sukses) *incumbent*. Jika muncul kesan membela calon lain meski hanya karena ada hubungan kerabat, maka bisa "terbuang." Oleh karena itu seharusnya *incumbent* mundur jika hendak maju kembali. Jika tidak, akan sulit melihat program pemerintah sebagai program pemerintah *an sich* karena berhimpitan sebagai alat kampanye dalam upaya meraih simpati masyarakat seperti program kompor gas yang terkesan dipolitisasi *incumbent*.⁴⁷ Aturan yang ada cenderung menguntungkan *incumbent*, sehingga muncul tuduhan KPU tidak cukup independen. Selain itu dalam hal anggaran yang sangat tergantung kepada pemda baik untuk KPU maupun panwas. Solusinya anggaran pemilukada dari APBN serta seleksi KPU tidak melibatkan gubernur.

⁴⁵ Wawancara dengan Dekan FISIP UNIB, op.cit.

⁴⁶ *Ibid.*

Dalam penilaian Panwas PemiluKada Bengkulu, penyelenggaraan pemiluKada gubernur tahun 2010 mungkin secara umum bisa dikatakan lancar dengan indikator tidak adanya kerusuhan, semua berjalan sesuai tahapan, serta berlangsung satu putaran. Tetapi secara substansial masih terlihat terdapat sejumlah persoalan seperti instrumen, penyelenggara, dan peserta. Yang diawasi adalah tahapan, tetapi terasa kesan ada kondisi *by design* jalannya setiap tahapan yakni "dilambat-lambatkan" serta terlambatnya pencairan anggaran.⁴⁸

Atas hal itu perlu standar umum plafon penyelenggaraan pemiluKada dengan melihat jumlah penduduk, jumlah desa, dan lain-lain. Hal itu guna membatasi besarnya anggaran pemiluKada yang tidak seragam dan proporsional antar daerah serta adanya kepentingan dari *incumbent* yang hendak mencalonkan diri lagi. Fakta di lapangan banyak penyelenggara yang meihatnya sebagai "aji mumpung."⁴⁹

3. Pandangan tentang Dipilihnya Gubernur oleh DPRD

Terkait dengan munculnya gagasan dipilihnya gubernur oleh DPRD kembali banyak faktor yang melingkupinya bagi para *stake holders* dalam bersikap. Bagi Ketua DPRD Provinsi Bengkulu, Kurnia Utama, pemilihan gubernur oleh DPRD memiliki banyak kelebihan dibanding pemilihan langsung. Secara tegas dinyatakan jika gubernur dipilih DPRD, maka akan muncul anggapan sebagian masyarakat belum mencerminkan asas demokrasi.⁵⁰

Sementara itu kelebihan dipilih oleh DPRD menurut Kurnia Utama adalah:

1. Tidak membuat konflik di masyarakat karena pengetahuan masyarakat saat ini masih rendah tentang demokrasi;
2. Mengimplementasikan sila ke-4 Pancasila yaitu kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan /perwakilan;
3. Mengurangi biaya dalam penyelenggaraan pemilihan gubernur;
4. Mengurangi kemungkinan pemilihan ulang; dan
5. Relatif menghasilkan gubernur dengan kualitas lebih terukur, meski diakui bukan berarti pemilihan langsung tidak memiliki kualitas baik.

⁴⁷ Wawancara dengan Wakil Pemimpin Redaksi Harian Rakyat Bengkulu, Zacky Antony, tanggal 12 November 2010 di kantor *Harian Rakyat Bengkulu*.

⁴⁸ Wawancara dengan Ketua Panwas Provinsi Bengkulu, op.cit.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Wawancara dengan ketua DPRD Provinsi Bengkulu, Kurnia Utama, tanggal 2 November 2010

Sementara jika pemilihan langsung, maka kelebihan pemilihan oleh DPRD menjadi kelemahannya.⁵¹ Pendapat moderat disampaikan oleh Wakil Ketua DPRD dari Fraksi PKS Ahmad Zarkasi, yang menyatakan bahwa secara umum pemilihan gubernur secara langsung adalah produk proses reformasi politik bangsa. Pemilihan langsung adalah sebuah pilihan yang dianggap lebih demokratis meskipun persoalan demokratis itu bukan terletak apakah kepala daerah dipilih langsung atau dipilih oleh DPRD. Pengalaman masa lalu prosesnya tidak demokratis (ketika kepala daerah dipilih oleh DPRD). Padahal sesungguhnya pemilihan oleh DPRD cukup demokratis karena anggota DPRD dipilih secara langsung dalam pemilu.⁵² Dengan melihat kondisi banyaknya parpol di DPRD, maka perlu dikaji secara mendalam dan tuntas terhadap gagasan pemilihan gubernur oleh DPRD kembali. Sebab permasalahan utamanya bukan pada sistem yang lebih demokratis, tetapi lebih kepada perilaku politik elit dan masyarakat yang masih memiliki pengetahuan politik rendah. Terlihat sisi positif dan negatif dari kedua pilihan tersebut terutama dari aspek sejauh mana peluang setiap warga negara untuk dapat menjadi pimpinan daerah. Terdapat fakta jika dipilih oleh DPRD, ternyata mengebiri warga negara untuk ikut serta dalam pencalonan. Namun diakui Zarkasi kelemahan utama pemilihan langsung adalah pemborosan anggaran. Sementara tidak ada jaminan tidak akan ada *money politic* ketika dipilih oleh DPRD, sehingga bisa saja akan muncul satu kekuatan politik dominan yang didominasi parpol tertentu di DPRD. Ekseksnya ketika kewenangan gubernur kuat, maka akan mempengaruhi proses politik di kabupaten/kota. Semua proses itu menjadi pengalaman berharga untuk mendisain model pemilihan gubernur yang terbaik. Diakui jika dipilih DPRD calon lebih terukur kualitasnya. Tetapi yang terpenting adalah sistem rekrutmennya.

Semua itu terkait dengan pendidikan politik masyarakat. Jika pendidikan politik masyarakat semakin baik, maka bisa mempengaruhi terpilihnya pemimpin yang baik. Jika dipilih DPRD akan memunculkan tuduhan kepada partai besar untuk mengendalikan proses dari pencalonan hingga pemilihan dan kemudian dituduh tidak demokratis, sehingga sulit menentukan model pemilihan yang lebih baik.

Dari semua tahapan yang ada, satu hal terpenting adalah mematangkan parpol sebagai wadah bagi rakyat menyalurkan aspirasinya. Jika sudah matang, masyarakat akan terpola dengan sendirinya karena saat ini tidak ada papol yang benar-benar memiliki ideologi atau visi dan misi yang kuat. Jika parpol belum matang, maka pemilihan gubernur secara langsung menjadi pilihan terbaik

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Wawancara dengan Wakil Ketua DPRD Provinsi Bengkulu, Ahmad Zarkasi, op.cit.

saat ini. Yang terjadi sekarang adalah kebijakan yang ada merupakan reaksi dalam melihat persoalan pemilihan gubernur secara langsung seperti hanya melihat besarnya potensi konflik horisontal dan pemborosan anggaran. Padahal akarnya bukan sekadar munculnya konflik horisontal dan besarnya anggaran penyelenggaraan. Fokus utama penataan penyelenggaraan pemilihan secara langsung adalah meminimalisasi munculnya konflik horisontal serta mengurangi inefisiensi anggaran.

Menurut Hasyim Asy'ari, Dosen Fakultas Hukum UNDIP Semarang yang juga konsultan *Kemitraan untuk Tata Pemerintahan yang Baik*, pemilihan gubernur oleh DPRD kembali secara yuridis tidak sesuai dengan konstitusi karena sistem presidensial dan paham kedaulatan rakyat. Secara politik, gubernur yang dipilih langsung oleh rakyat saat ini saja seringkali tidak dianggap atau dihargai keberadaannya oleh para bupati/walikota di wilayah provinsinya, apalagi jika kembali dipilih oleh DPRD. Selanjutnya jika melihat dari sisi otonomi daerah, maka kita tahu bahwa otonomi terletak di tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Kondisi ini menjadi pilihan Indonesia saat ini, sehingga pemilihan gubernur secara langsung dinilai lebih demokratis.⁵³

Penataan terhadap upaya meminimalisir potensi konflik horizontal di masyarakat dilakukan dengan berbagai cara terutama melalui sebuah disain pengaturan yang demokratis dalam peraturan perundang-undangan. Jika selama ini pemilukada identik dengan kentalnya politik etnisitas di suatu wilayah, maka ke depan harus diatur bahwa para bakal calon kepala daerah berasal dari seluruh warga negara Indonesia yang memenuhi persyaratan. Berdasarkan kajian Tim Politik Dalam Negeri Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (Tim PDN P3DI) Setjen DPR RI ditemukan fakta bahwa politik etnis sangat berpengaruh terhadap potensi munculnya konflik horizontal terutama di daerah yang relatif heterogen atau tidak dominan salah satu suku bangsanya. Ke depan harus dinyatakan bahwa setiap warga negara Indonesia berhak menjadi bakal calon dengan mengedepankan kualitas dan integritas yang diukur berdasarkan rekam jejaknya serta integritasnya yang harus tercantum dalam undang-undang.⁵⁴

Terhadap besarnya anggaran yang harus dikeluarkan oleh APBD harus dicarikan solusi yang komprehensif. Penganggaran Pemilukada diatur dalam Pasal 114 ayat (5) UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu. Ayat tersebut menyebutkan pembiayaan Pemilukada wajib dianggarkan dalam APBD.

⁵³ Pandangan Hasyim Asy'ari kepada penulis ketika diskusi tentang Paket RUU bidang Politik (termasuk RUU Pemilukada) di Hotel Banana Inn, Bandung, yang diselenggarakan oleh *Kemitraan dan IPC*, tanggal 19 November 2010.

⁵⁴ Berbagai Persolan Pemilukada, Kajian Tim Politik Dalam Negeri Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (Tim PDN P3DI) Setjen DPR RI, Jakarta, 2010, tidak dipublikasikan.

Dalam praktek, pembiayaan Pemilukada melahirkan berbagai persoalan. Saat tahapan Pemilukada mulai berjalan, banyak daerah belum mengalokasikan anggaran penyelenggaraannya. Alasannya karena daerah tidak memiliki anggaran ekstra untuk membiayai Pemilukada dan banyak APBD yang belum ditetapkan pada saat tahapan Pemilukada telah berjalan.

Pengadaan anggaran di daerah-daerah yang menyelenggarakan pemilukada sebagian besar dengan cara memperbesar dana sisa lebih perhitungan anggaran (SILPA). Dari hasil penelitian Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (FITRA) terhadap 19 kabupaten/kota yang menyelenggarakan Pemilukada tahun 2008, 16 daerah di antaranya ternyata telah menabung jauh hari sebelumnya dengan cara memperbesar SILPA minimal 3 tahun anggaran. Besarnya SILPA di satu sisi potensial merugikan, karena semakin tinggi SILPA maka semakin kecil realisasi anggaran. Padahal seharusnya dana SILPA tersebut bisa lebih dioptimalkan untuk memperbesar program pelayanan publik.⁵⁵

Menurut FITRA, SILPA rawan penyimpangan karena biasanya diendapkan dalam bentuk Sertifikat Bank Indonesia (SBI) dan Surat Utang Negara (SUN). Titik rawan penyimpangannya adalah kurangnya transparansi dan lemahnya kontrol pencatatan perolehan keuntungan dari pengendapan dana SILPA. Hasil Penelitian FITRA, dalam kasus di Situbondo, perolehan keuntungan sebagian digelapkan untuk keuntungan pribadi Bupati sampai mencapai Rp 43,7 Miliar. Dari 19 daerah yang menyelenggarakan Pemilukada 2008, 3 daerah yang SILPA-nya paling tinggi adalah Kabupaten Wajo (Rp 189 Miliar), Kota Padang (Rp 134 Miliar) dan Kabupaten Pasuruan (Rp 130 Miliar).⁵⁶ Fakta lain adalah besarnya dana bantuan sosial (Bansos) dalam APBD pada tahun pemilukada diselenggarakan yang sangat besar untuk dimanipulasi sebagai bagian dari kampanye salah satu calon. Dengan fakta tersebut, penganggaran pemilukada di APBD harus ditinjau ulang. Salah satu solusinya adalah penganggaran dibebankan kepada APBN sebagaimana dikemukakan oleh beberapa informan penelitian di Bengkulu.⁵⁷

⁵⁵ Temuan Setnas Forum Untuk Transparansi Anggaran (FITRA) yang disampaikan dalam Forum Diskusi Terbatas dengan Tim Politik Dalam Negeri P3DI Setjen DPR RI.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Wakil Ketua DPRD Provinsi Bengkulu, Ahmad Zarkasi, Dekan FISIP UNIB, Panji Suminar, KPU Provinsi Bengkulu, Panwas Provinsi Bengkulu, dan pihak Kesbangpol Linmas Provinsi Bengkulu menyatakan bahwa anggaran pemilukada sebaiknya dibebankan kepada APBN. Alasannya agar tidak ada lagi politik anggaran terjadi di pemilukada oleh pihak tertentu.

B. Pembahasan

Esensi dari sebuah proses demokrasi adalah bagaimana menjunjung tinggi martabat manusia yang kemudian melanjutkan pendidikan kewarganegaraan agar menjadikan manusia lebih beradab. Hal tersebut menjadi titik tolak bagi berlangsungnya sebuah tatanan demokratis di suatu wilayah negara. Oleh karena itu Lipson menyatakan bahwa demokrasi adalah sebuah sistem politik yang mencari dan mengendalikan gerakan masyarakat mencapai konsep peradabannya.⁵⁸

Dalam konteks pemilihan gubernur, maka demokrasi harus bekerja dalam koridor penghargaan terhadap warga negara. Sebab hal itulah yang menjadi esensi dari sebuah pemerintahan yang demokratis. Diakui bahwa tatanan demokrasi tidak bisa lepas dari adanya persoalan yang menderanya. Demokrasi lebih diidentikkan dengan kondisi yang pluralis dalam suatu masyarakat dalam segala hal baik etnik, bahasa, pandangan politik, serta hal lain yang bersifat keyakinan dari masyarakat yang menjadi unsur sebuah wilayah. Oleh karena itu diperlukan kondisi yang mendekati ideal sebagaimana dikemukakan Dahl bahwa proses demokrasi harus memberikan persamaan hak pilih dari setiap warga negara guna memberikan legitimasi kepada pemimpin dalam menentukan keputusan bagi publik. Selanjutnya partisipasi efektif dari warga negara adalah bagian dari proses menuju tatanan ideal demokrasi. Oleh karena itu menjadi sangat penting keterlibatan masyarakat dalam menentukan pemimpinnya melalui sebuah penyelenggaraan pemilihan langsung.

Fakta di Bengkulu dan mungkin juga di daerah lain di Indonesia menunjukkan situasi yang tidak sepenuhnya dapat mencapai tatanan demokrasi ideal tersebut. Oleh karena itu sebuah demokrasi ideal memerlukan apa yang disebut *dynamic process* dari suatu masyarakat yang ada di sebuah wilayah, sehingga seperti yang tercantum dalam bagian kerangka konsep, Lively pun mengalami kesulitan untuk mendefinisikan demokrasi itu yang selalu dapat dikaitkan dengan prinsip mayoritas dan pemerintahan oleh rakyat.⁵⁹ Asumsi bahwa demokrasi adalah kekuasaan mayoritas kemudian mengalami benturan pemikiran dari para ahli politik. Sebagaimana pemikiran Locke dan Rousseau yang mengharuskan kebulatan suara pada saat dilakukannya *social contract* dalam mendirikan sebuah negara, tetapi kemudian yang berkuasa adalah kaum mayoritas. Hal inilah yang kemudian dipertanyakan apalagi terdapat kecenderungan adanya diktator mayoritas dan/atau tirani mayoritas.⁶⁰ Faktanya kemudian adalah munculnya kondisi yang menunjukkan bahwa pemerintahan

⁵⁸ Leslie Lipson, *The Democratic Civilization*, .op.cit.

⁵⁹ Jack Lively, *op.cit.* hal. 8.

⁶⁰ Leslie Lipson, *op.cit.*, hal. 251.

oleh mayoritas adalah yang paling *legitimate* dan terdapat kecenderungan mengabaikan hak-hak kaum minoritas. Perdebatan berlanjut dan dibantah kembali oleh Dahl bahwa memang asumsi pemerintahan oleh mayoritas karena terpilih secara demokratis melalui sebuah pemilihan tidak sepenuhnya sempurna, tetapi kondisinya adalah kekuasaan mayoritas akan senantiasa diperlukan.

Ketika pemilihan gubernur dilakukan secara langsung sebagaimana diatur undang-undang, maka yang perlu ditegaskan adalah bagaimana usaha memenuhi tatanan demokrasi ideal dengan segala persoalannya. Terdapat fakta bahwa rakyat adalah pemegang kedaulatan tertinggi dari sistem demokrasi. Oleh karena itu bagaimana mengarahkan keterlibatan rakyat yang efektif terutama dalam menentukan pemimpinnya yang juga melihat kondisi sosiologis masyarakatnya. Kasus di Provinsi Bengkulu dan mungkin provinsi lain di Indonesia adalah adanya persoalan yang terkait dengan tingkat pengetahuan politik masyarakat. Sebagaimana tergambar di atas masyarakat Bengkulu sebagian besar berada di pedesaan memiliki tingkat pemahaman yang rendah terhadap politik, sehingga pola memilih pemimpinnya-pun tidak melihat bagaimana program dan *track record* calon pemimpinnya, tetapi lebih pragmatis dan hanya melihat tawaran yang artifisial belaka, sehingga menurut Panji Suminar dari FISIP Universitas Bengkulu pemimpin yang terpilih pun adalah pemimpin yang memiliki masalah. Secara umum masyarakat melihat bahwa siapapun yang akan terpilih sama saja dan oleh karena itu siapa yang lebih “banyak” memberikan “sesuatu”, maka dialah yang akan dipilih. Dampaknya kemudian adalah muncul konflik horisontal sebagaimana yang sudah disampaikan pada bagian terdahulu.

Fakta lain di Provinsi Bengkulu dan mungkin provinsi lain di Indonesia adalah adanya egoisme otonomi antara daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Keduanya menurut UU merupakan daerah otonom yang memiliki urusan pemerintahan yang otonom. Namun demikian persoalan muncul ketika posisi gubernur juga sebagai wakil Pemerintah di daerah, sehingga harus menjadi “atasan” guna melakukan koordinasi dengan kabupaten/kota yang dipimpin bupati/walikota yang juga dipilih langsung oleh rakyat. Kondisi tersebut membawa kepada hubungan yang tidak harmonis antara gubernur dan bupati/walikota di provinsi tersebut.

Melihat dua kondisi di atas, muncul pertanyaan apakah pemilihan gubernur secara langsung oleh rakyat masih relevan. Persoalan sesungguhnya bukan sekadar apakah masih relevan atau tidak. Terdapat kebutuhan yang lebih besar ke depan bagi masyarakat serta para elit dalam konteks pembangunan demokrasi lokal. Bahwa pemilihan langsung atau melalui DPRD adalah diakui dalam sistem demokrasi. Tetapi persoalannya terletak pada kedewasaan kita dalam berdemokrasi. Tidak ada jaminan ketika gubernur dipilih oleh DPRD akan

menjadi lebih baik daripada dipilih langsung. Persoalan pada sistem pemilihan oleh DPRD sudah dirasakan sebelum tahun 2005. *Money politics* juga muncul dan bahkan masif. Selain itu masyarakat tidak bisa mengontrol apakah partai politik atau DPRD melakukannya tanpa ada *deal-deal* politik tertentu (politik dagang sapi). Apalagi ketika masa Orde Baru, pemilihan kepala daerah hanyalah seremonial dan simbolik karena sebelum pemilihan sudah diketahui siapa pemenangnya. Kelebihan dipilih DPRD, mungkin kader yang dicalonkan relatif lebih baik karena terseleksi oleh partai. Kelebihan lainnya adalah efisiensi anggaran dan efektif dalam pelaksanaannya. Oleh karena itu solusi menghilangkan persoalan pada pemilihan gubernur secara langsung tidak sekadar mengembalikan mekanisme ke DPRD, tetapi harus membuat sebuah *road map* bagaimana pembangunan demokrasi lokal ke depan.

Pemilihan gubernur secara demokratis harus dimaknai lebih dari sekadar bagaimana mekanismenya, tetapi harus mengarah kepada bagaimana menghasilkan pemimpin yang kredibel, akuntabel, transparan, dan diakui secara absah (*legitimate*) oleh rakyat sebagai pemegang kedaulatan. Caranya bisa langsung seperti yang sekarang diimplementasikan atau melalui perwakilan rakyat yaitu lembaga perwakilan rakyat di daerah atau DPRD. Keduanya memiliki nilai demokrasi yang tinggi. Persoalannya adalah bagaimana menciptakan sebuah pemilihan gubernur yang memiliki makna demokratis baik dipilih langsung oleh rakyat atau dipilih melalui DPRD.

Salah satu poin yang harus dilakukan adalah peningkatan kualitas para calon pemimpin yang diseleksi oleh lembaga partai politik yang sudah memiliki kultur politik tinggi pula. Artinya, peran partai politik dalam mencetak calon pemimpin adalah sesuatu yang sangat penting untuk dilakukan saat ini. Penguatan kelembagaan partai politik di Indonesia masih belum mencapai sasaran yang ditandai dengan belum banyaknya para calon gubernur yang memiliki reputasi yang mumpuni. Faktanya banyak gubernur mengalami persoalan ketika sedang menjabat atau setelah menjabat. Banyaknya kasus korupsi merupakan bukti masih bermasalahnya para pemimpin lokal yang dipilih langsung oleh rakyat.

Hal lain yang harus dilakukan adalah peningkatan pengetahuan politik masyarakat atau *political enlightenment* yang dilakukan oleh para elit politik dan/atau partai politik. Tanpa adanya pengetahuan politik yang baik dari masyarakat, akan sulit tercipta kesadaran politik yang tinggi khususnya dalam rangka memilih calon pemimpin yang amanah, kredibel, akuntabel, dan transparan. Kondisi ini mengarah kepada bagaimana meningkatkan budaya politik masyarakat dari yang hanya sekadar *parokial* dan *subyektif* menjadi

budaya politik *partisipan*.⁶¹ Jika suatu masyarakat sudah mencapai tingkat budaya politik yang *partisipan* yaitu masyarakat memiliki kesadaran penuh dalam menggunakan hak politiknya, maka akan terbentuk iklim pemilihan gubernur yang demokratis. Hal itu juga bisa meminimalisasi konflik horisontal.

Berdasarkan hal di atas, pemaknaan pemilihan gubernur secara demokratis tidak hanya berdasarkan kepada demokrasi prosedural, tetapi juga harus melihat makna substansial dari sebuah proses demokrasi itu sendiri yakni yang memberikan hak politik rakyat secara nyata dalam kondisi yang sesuai dengan situasi sosiologis masyarakatnya. Pemaknaan pemilihan secara demokratis di sini benar-benar memberikan tekanan kepada penghormatan bagi harkat dan martabat manusia sebagai *zoon politicon*. Demokrasi harus dimaknai sebagai proses yang dinamis yang tak kenal henti. Titik urgensinya adalah bagaimana mengimplementasikan nilai demokrasi itu secara *fair* dan transparan tanpa tekanan dan agitasi yang tidak sehat dari pihak-pihak tertentu, sehingga eksese negatif demokrasi bisa diminimalisasi.

III. Kesimpulan dan Rekomendasi

A. Kesimpulan

Gagasan pemilihan gubernur oleh DPRD kembali merupakan sebuah pilihan yang perlu dipertimbangkan, tetapi harus dilihat terlebih dahulu apa alasan yang mendasarinya. Secara konseptual pemilihan gubernur baik oleh DPRD dan secara langsung oleh rakyat merupakan mekanisme yang demokratis dan *legitimate*. Tuduhan pemilihan langsung oleh rakyat mengakibatkan konflik horizontal serta besarnya biaya atau anggaran pemilukada merupakan alasan yang tidak sepenuhnya tepat. Alasannya, *pertama*, aspek yuridis menunjukkan belum sepenuhnya mengatur tentang bagaimana seseorang dapat menjadi calon gubernur dan wakil gubernur. Perlu diatur bahwa setiap warga negara Indonesia memiliki hak yang sama untuk menjadi calon gubernur dan wakil gubernur dengan syarat memiliki rekam jejak dalam pengelolaan sebuah organisasi berskala tertentu baik di swasta maupun pemerintahan. Hal ini sangat penting selain hanya melihat ijazah demi keberlangsungan organisasi pemerintahan provinsi itu sendiri yang juga berkedudukan sebagai wakil Pemerintah di daerah.

Kedua, aspek sosiologis-politis yakni perlunya diberikan ruang yang cukup bagi masyarakat dalam menentukan calon pemimpinnya. Oleh karena itu menjadi tugas partai politik dalam melakukan rekrutmen sekaligus menawarkan calon yang memiliki kualitas dan integritas kepada masyarakat.

⁶¹ Lihat Gabriel A. Almond and Sidney Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton: Princeton University Press, 1963.

Proses pelebagaan partai politik harus dilakukan saat ini melalui perubahan paradigma dalam kepengurusan partai politik bahwa partai politik adalah sarana perjuangan guna menyalurkan aspirasi rakyat termasuk menawarkan calon pemimpin yang baik. Kondisi sosiologis masyarakat Bengkulu (termasuk daerah lain) yang relatif belum baik dari sisi pengetahuan politiknya, menjadi sebuah persoalan tersendiri, sehingga memerlukan terobosan dalam meningkatkan pemahaman dan pengetahuan masyarakat.

Berdasarkan alasan di atas, maka pemilihan langsung masih lebih baik daripada oleh DPRD. Apalagi jika melihat alasan konstitusional juga masih memberikan landasan yang kuat dan bahkan secara sosiologis sesungguhnya masyarakat merasa lebih berdaulat. Tetapi dampak negatif yang timbul seperti yang disampaikan di atas bukanlah alasan yang harus diatasi dengan mengembalikannya kepada DPRD. Tidak ada jaminan pemilihan oleh DPRD akan menghilangkan *money politics* serta hilangnya konflik. Diakui bahwa kedua sistem tersebut merupakan sistem yang demokratis, namun yang harus dipikirkan adalah bagaimana menyelenggarakan pemilukada yang lebih efektif dan efisien dari sisi pembiayaan dan waktu penyelenggaraan. Salah satu upaya adalah pemilihan serentak dalam satu provinsi untuk semua tingkatan atau menyelenggarakan pemilu lokal dan nasional, sehingga hanya terdapat dua pemilu dalam lima tahun.

B. Rekomendasi

Beberapa rekomendasi terkait dengan pemilihan gubernur dan wakil gubernur adalah:

Pertama, perlu dibentuk UU tentang Pemilukada sesegera mungkin melalui proses sinkronisasi dan harmonisasi dengan UU terkait seperti UU tentang Pemerintahan Daerah, UU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, serta UU tentang Penyelenggara Pemilu, sehingga terbentuk pola dan mekanisme yang saling berkaitan. *Kedua*, dalam konteks pemilihan gubernur secara langsung oleh rakyat, harus dimasukkan ke dalam pengaturan bahwa setiap warga Negara Indonesia yang memenuhi syarat berhak menjadi bakal calon gubernur dan wakil gubernur. *Ketiga*, syarat utama yang perlu dimasukkan adalah seorang calon harus memiliki rekam jejak dalam dunia kepemimpinan baik di pemerintahan dan/atau swasta serta memiliki integritas guna meminimalisasi munculnya "calon asal-asalan" seperti yang berasal dari proses kolusi keluarga *incumbent* yang menghasilkan dinasti politik lokal. *Keempat*, perlunya proses pelebagaan parpol dan menciptakan budaya politik yang partisipan guna proses demokrasi yang lebih matang. Dan *kelima*, terkait penganggaran pemilukada, maka perlu dipikirkan sumbernya berasal dari APBN guna menghindari politisasi APBD oleh *incumbent* yang hendak maju kembali dalam pencalonan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Andrew Haywood, *Politics*, 2nd Edition, Palgrave, New York, 2002.
- Gabriel Almond and Sidney Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton: Princeton University Press, 1963.
- Jack Lively, *Democracy*, Oxford: Basil Blackwell, 1974.
- Leslie Lipson, *The Democratic Civilization*, New York: Oxford University Press, 1964.
- Lexy J. Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif Edisi Revisi*, Bandung, Penerbit Remadja Rosdakarya, 2004.
- Robert A. Dahl, *Dilema Demokrasi Pluralis, Antara Otonomi dan Kontrol*, Jakarta: Rajawali Pers, 1985.
- Robert A. Dahl, *Demokrasi dan Para Pengkritiknya*, Pengantar A. Rahman Zainuddin, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1992.
- Robert K. Yin, *Studi Kasus Desain dan Metode*, Alih bahasa M. Djauzi Madzakir, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002.
- Sanapiah Faisal, *Format-Format Penelitian Sosial*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005.
- Sigit Pamungkas, *Perihal Pemilu*, Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan, FISIPOL UGM, Yogyakarta, 2009.
- Syamsuddin Haris (ed), *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*, Yayasan Obor, Jakarta, 1998.
- S.H. Sarundajang, *Pemerintahan Daerah Di Berbagai Negara, Tinjauan Khusus Pemerintahan Daerah di Indonesia: Perkembangan Kondisi dan Tantangan*, Sinar Harapan, Jakarta, 2002.
- Sugiyono, *Memahami Penelitian Kualitatif*, Bandung: Penerbit CV Alfabeta, 2005.

Peraturan Perundang-Undangan, Dokumen, dan Putusan MK

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Setjen MPR RI, Jakarta, 2002.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu.
- Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pelaksanaan Tugas Dan wewenang Serta Kedudukan Keuangan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Di Wilayah Provinsi.
- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 104-105-106-107/PHPU.D/VII/2010.

Laporan KPU Provinsi Bengkulu tentang Penyelenggaraan Pemilukada Gubernur dan Wakil Gubernur Tahun 2010.

Website dan Surat Kabar

"Muladi: Pilkada Gubernur Tidak Relevan dengan Otonomi Daerah", dalam <http://otda.bappenas.go.id>, diakses 21 Oktober 2010.

Pemilihan Umum Kepala Daerah Pilkada Provinsi Bengkulu 2010 |Terkini dalam <http://berita-lampung.blogspot.com>, diakses 21 Oktober 2010.

"Pemilihan Umum Kepala Daerah Pilkada Provinsi Bengkulu 2010" dalam <http://bintuhan.info/hasil-pemilukada-bengkulu-2010/>, diakses 21 Oktober 2010.

"MK Tolak Sengketa Pilkada Bengkulu" dalam <http://bataviase.co.id>, diakses 21 Oktober 2010.

"Mendagri Ingatkan Sarundajang Soal Peran Ganda Gubernur", dalam <http://id.voi.co.id/berita-indonesia/politik>, diakses 22 Oktober 2010.

Muhammad Qodari, *Ranjau-ranjau Pilkada*, Suara Karya, 8 Mei 2006

Makalah

Bambang Widjojanto, *Pemilihan Langsung Kepala Daerah: Upaya Mendorong Proses Demokratisasi*, Makalah Seminar Nasional tentang "Pemilihan langsung Kepala Daerah Kota/Kabupaten Sebagai Wujud Demokrasi Lokal", yang diselenggarakan oleh ADEKSI di Hotel Inter-Continental MidPlaza, Jakarta, 21-22 Januari 2003.

Saur Hutabarat, *Mencari Pemimpin Masa Depan*, Makalah Seminar Nasional tentang "Pemilihan Langsung Kepala Daerah Kota/Kabupaten Sebagai Wujud Demokrasi Lokal", diselenggarakan oleh ADEKSI di Hotel Inter-Continental MidPlaza, Jakarta, 21-22 Januari 2003.

