

**AKUNTABILITAS KEPALA DAERAH DI PERSIMPANGAN JALAN  
(DARI PILKADA LANGSUNG MENUJU PILKADA OLEH DPRD)<sup>1</sup>****Oleh:****Drs. Moh. Waspa Kusuma Budi, M.Si.<sup>2</sup>****Dosen Ilmu Administrasi Negara, STISIPOL Dharma Wacana Metro****E-mail: [waspabudi@yahoo.com](mailto:waspabudi@yahoo.com)****ABSTRAK**

Proses demokrasi melalui pilkada langsung telah melahirkan kepemimpinan kepala daerah yang harus memiliki akuntabilitas langsung kepada rakyat. Namun demikian, semakin meningkatnya derajat demokrasi ternyata belum melahirkan kepemimpinan kepala daerah yang bekerja maksimal dan berorientasi untuk kepentingan rakyat. Malahan justru banyak kepala daerah dari hasil pilkada langsung terjerat pada kasus korupsi, mulai dari status terperiksa, tersangka, terdakwa hingga terpidana. Bahkan lebih dari itu pelaksanaan pilkada langsung juga telah melahirkan terjadinya konflik diantara pendukung pasangan calon. Singkatnya hasil pilkada langsung belum dapat melahirkan kepemimpinan kepala daerah yang baik.

Pendekatan demokrasi melalui system pemilihan akan membawa implikasi kepada akuntabilitas. Dalam RUU mengenai pilkada telah digagas bahwa kelak kepala daerah propinsi (Gubernur) akan dipilih melalui DPRD Propinsi, sedangkan kepala daerah kabupaten/ kota (Bupati/ Walikota) tetap akan dipilih secara langsung oleh rakyat. Perubahan pelaksanaan pilkada khususnya di tingkat propinsi ini, disamping akan merubah bentuk akuntabilitas kepala daerah kepada rakyat melalui DPRD, juga akan membawa pada konstelasi bagi partai politik peserta pemilu.

Dalam tulisan ini akan dibahas mengenai jenis akuntabilitas, tujuan akuntabilitas kepala daerah sebagai implikasi dari rencana perubahan pilkada Gubernur yang dipilih oleh anggota DPRD propinsi. Apakah perubahan pelaksanaan pilkada propinsi ini selanjutnya akan melahirkan kepemimpinan kepala daerah yang lebih baik ? Semoga demokrasi kita tidak hanya berada dalam posisi dipersimpangan jalan, antara pilkada langsung dengan pilkada oleh DPRD, namun yang lebih penting adalah pilkada bisa melahirkan kepemimpinan yang lebih baik.

***Kata Kunci : Akuntabilitas, Kepala Daerah, Pilkada.***

---

<sup>1</sup> Makalah disampaikan pada Seminar Nasional : Transformasi Kepemimpinan Nasional Menuju Masyarakat Madani. Diselenggarakan oleh Fisip Universitas Terbuka, pada Tanggal 21 November 2013, di Gedung Convention Center Universitas Terbuka, Pondok Cabe Tangerang Selatan.

<sup>2</sup> Dosen Ilmu Administrasi Negara STISIPOL Dharma Wacana Metro Lampung

## **A. LATAR BELAKANG**

Indonesia pasca reformasi telah mengalami kemajuan yang sangat berarti dalam demokrasi, baik secara nasional maupun demokrasi lokal. Dalam demokrasi lokal dimana sebelumnya pemilihan kepala daerah propinsi (Gubernur) dan kepala daerah kabupaten (Bupati)/ kota (Walikota) oleh DPRD telah berubah menjadi pilkada langsung oleh rakyat. Namun seiring berjalannya waktu, pilkada langsung yang pelaksanaannya mendasarkan pada Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, mungkin akan segera berubah. Saat ini pemerintah dan DPR sedang melakukan pembahasan revisi terhadap Undang-undang tersebut. Revisi ini akan menghasilkan 3 (tiga) undang-undang, yakni undang-undang tentang pemerintahan daerah, undang-undang tentang pemilihan kepala daerah dan undang-undang tentang pemerintahan desa.

Dalam Rancangan Undang-undang Pemilihan Kepala Daerah, terdapat perubahan sangat mendasar, yakni pengembalian pemilihan gubernur kepada DPRD. Perubahan system pemilihan ini jelas akan membawa implikasi kepada bentuk akuntabilitas. Pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat maka akan melahirkan akuntabilitas kepemimpinan kepala daerah kepada rakyat secara langsung. Sedangkan kepala daerah yang dipilih oleh anggota DPRD maka akuntabilitas kepemimpinan kepala daerah terpilih bersifat lebih sempit hanya kepada anggota DPRD yang memilihnya.

Inisiatif pemerintah dalam rancangan Undang-undang mengenai pilkada, pemerintah memiliki **3 (tiga) argumentasi** mengapa gubernur harus dipilih oleh DPRD. Seperti tercantum dalam Naskah Akademik Rancangan Undang-undang mengenai Pemilihan Kepala Daerah<sup>3</sup>, **pertama** adalah kedudukan provinsi dalam ketatanegaraan Indonesia, bahwa ada hal mendasar yang tidak jelas diatur di dalam Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yakni tidak mendefinisikan secara jelas titik berat otonomi yang membawa implikasi terhadap system pemilihan kepala daerah.

---

<sup>3</sup> *Naskah Akademik Rancangan Undang-undang Pilihan Kepala Daerah*

Dalam Naskah Akademik Rancangan Undang-undang tentang Pemilihan Kepala Daerah disebutkan bahwa pengaturan dalam pasal 37 Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 secara jelas dinyatakan bahwa dengan menempatkan gubernur sebagai wakil pemerintah di provinsi, maka secara otomatis posisi provinsi bukan hanya berstatus sebagai daerah otonom saja tetapi merupakan wilayah kerja gubernur sebagai wakil pemerintah. **Kedua**, pemilihan secara langsung dianggap memakan biaya yang sangat besar. Apabila dihitung jika pemilihan dilakukan dengan dua putaran, apalagi kemungkinan besar munculnya gugatan ke Mahkamah Konstitusi (MK) terkait dengan perselisihan atas hasil pilkada yang dapat membawa implikasi dengan dilakukannya pilkada ulang. **Ketiga**, adalah adanya potensi politik uang yang sangat besar jika gubernur dipilih secara langsung oleh rakyat. Pemerintah beranggapan sulit untuk mengawasi praktek politik uang jika pemilihan dilakukan secara langsung, sehingga untuk meminimalisir hal tersebut, pilkada akan dikembalikan kepada DPRD dengan asumsi akan lebih mudah mengawasi anggota DPRD yang jumlahnya sedikit.

## **B. TELAAH LITERATUR**

### **1. Jenis Akuntabilitas Publik**

Akuntabilitas dapat dibedakan atas beberapa jenis. Sheila Elwood dalam Mardiasmo (2002), mengemukakan 4 (empat) jenis akuntabilitas public, yakni : (1) *accountability for probity and legality* (akuntabilitas hukum dan peraturan); (2) *process accountability* (akuntabilitas proses); (3) *program accountability* (akuntabilitas program); (4) *policy accountability* (akuntabilitas kebijakan).

**Pertama, akuntabilitas hukum dan peraturan** (*accountability for probity and legality*), yakni akuntabilitas yang terkait dengan jaminan adanya kepatuhan terhadap hukum dan peraturan lain yang disyaratkan dalam penggunaan sumber dana public. Untuk menjamin dijalankannya jenis akuntabilitas ini perlu dilakukan audit kepatuhan (*compliance audit*). Misalnya pasangan calon kepala daerah dalam menggunakan dana kampanye harus dipertanggung jawabkan kepada publik, melalui penyelenggara pilkada. Apalagi bagi calon kepala daerah yang berasal dari petahana (incumbent), ini sangat rawan terhadap penggunaan dana yang berasal dari APBD.

**Kedua, akuntabilitas proses** (*process accountability*), yakni akuntabilitas yang terkait dengan prosedur yang digunakan apakah dalam melaksanakan tugasnya sudah baik. Misalnya kepala daerah terpilih harus bisa menjamin terlaksananya akuntabilitas proses dengan baik.

**Ketiga, akuntabilitas program** (*program accountability*), yakni akuntabilitas yang terkait dengan pertimbangan apakah tujuan yang ditetapkan dapat dicapai dengan baik atau apakah kepala daerah telah mempertimbangkan alternative program yang dapat memberikan hasil maksimal untuk rakyat. Dalam hal ini banyak terjadi program calon kepala daerah yang tercantum dalam visi misi yang dijanjikan dalam setiap kampanye tidak direalisasikan dengan baik, sehingga akuntabilitas program ini masih lemah.

**Keempat, akuntabilitas kebijakan** (*policy accountability*), yakni akuntabilitas yang terkait dengan pertanggungjawaban eksekutif kepada legislative dan masyarakat luas. Ini berarti perlu adanya transparansi. Maka kepala daerah dalam menjalankan program-program yang tertulis dalam visi misinya harus memiliki komitmen yang kuat atas akuntabilitas kebijakan yang diambil.

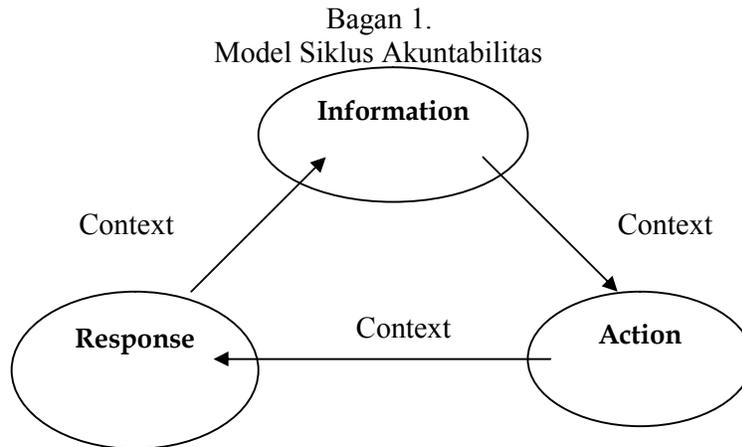
Dalam ranah kajian demokrasi, O'Donnell (1999) dalam Schacter (2000: 11) membedakan ada 2 (dua) jenis utama akuntabilitas di lingkungan pemerintahan. **Pertama**, akuntabilitas vertical (*vertical accountability*) yaitu akuntabilitas yang dilakukan oleh lembaga negara (pemerintahan) kepada warga negara (rakyat) atau *by state to citizens*. Baik itu dilakukan secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum, melalui pilkada langsung atau dilakukan secara tidak langsung melalui organisasi masyarakat sipil dan media massa. **Kedua**, akuntabilitas horizontal (*horizontal accountability*) yaitu akuntabilitas yang dilakukan oleh lembaga negara (pemerintahan) kepada lembaga akuntabilitas yang dibentuk di lingkungan internal negara (pemerintahan) sendiri. Misalnya akuntabilitas dari lembaga pemerintah di lingkungan eksekutif kepada badan peradilan, kepada legislative, kepada lembaga *auditor public*, kepada komisi pemberantasan korupsi, dan sebagainya.

Sedangkan Salleh dan Iqbal (1995: 11) membedakan akuntabilitas kedalam tiga macam, yakni: (1) *democratic accountability*; (2) *profesional accountability*, and (3) *legal accountability*. Akuntabilitas demokrasi merupakan gabungan antara akuntabilitas politik dan akuntabilitas administrative. Akuntabilitas politik merupakan akuntabilitas lembaga pemerintah (*administrative*) terhadap pemimpin politik atau lembaga pemegang kekuasaan politik. Akuntabilitas administrative merupakan akuntabilitas yang dilakukan di lingkungan organisasi administratif pemerintah berdasarkan jalur hirarki dari bawah ke atas.

## **2. Tujuan Akuntabilitas Publik**

Di dalam masyarakat yang menganut system demokrasi, kekuasaan tertinggi ditangan rakyat, sehingga pejabat publik yang diberi mandat oleh rakyat harus mempertanggung jawabkan kepada rakyat. Sehubungan dengan ini akuntabilitas harus memiliki tujuan. Schater (2000: 2) menegaskan bahwa akuntabilitas memiliki 2 (dua) tujuan utama. **Pertama**, tujuan politik (*political purpose*) yakni “akuntabilitas merupakan suatu mekanisme untuk meminimalkan penyalahgunaan kekuasaan”. **Kedua**, tujuan operasional (*operational purpose*) yakni “akuntabilitas merupakan mekanisme untuk membantu menjamin pemerintah bertindak secara efektif dan efisien”. Akuntabilitas kepada publik harus dilakukan oleh kepala daerah terpilih, agar hasil pilkada tidak dicerai oleh tidak transparan-nya kepala daerah dalam menjalankan program-programnya.

Apabila dikaitkan dengan konsep *good governance*, sebenarnya akuntabilitas bukan suatu aktivitas yang bersifat tunggal, melainkan lebih sebagai sebuah “siklus atau proses” yang terdiri atas sejumlah aktivitas fungsional. Seperti disampaikan oleh Schacter (2000: 3), bahwa akuntabilitas merupakan sebuah siklus yang terdiri atas sejumlah aktivitas fungsional, berupa informasi (*information*), tindakan (*action*) dan tanggapan (*response*). Model siklus yang terdiri atas 3 aktivitas ini dapat di jelaskan pada bagan dibawah ini.



**Informasi** (*information*) merupakan aktifitas fungsional untuk memberikan penjelasan atas rencana dan tindakan (kebijakan) yang dilakukan oleh kepala daerah beserta hasil yang dicapainya. Informasi yang dijadikan sebagai landasan kepala daerah dalam tahap formulasi, implementasi dan evaluasi kebijakan harus memiliki argumentasi legalnya. Informasi yang tidak valid bisa berdampak sangat luas, apalagi menyangkut kepentingan publik.

**Tindakan** (*action*) merupakan aktivitas fungsional untuk menilai dan sekaligus mengajukan tuntutan (*demands*) atas informasi tentang rencana dan tindakan (kebijakan), hasil yang dicapainya serta alasan yang dijadikan dasar pembenarnya tersebut. Tindakan yang dalam ranah kebijakan public disebut dengan implementasi kebijakan semestinya juga diperuntukan kepada public yang dalam hal ini adalah warga negara, karena rakyatlah yang memberi mandat kekuasaan kepada pejabat publik melalui pilkada. Maka apabila program-program kepala daerah tidak berorientasi kepada rakyat, ini bisa dikatakan bahwa kepala daerah tersebut tidak memiliki akuntabilitas yang tinggi. Pertanggung jawaban kepada rakyat yang sangat lemah, semestinya bisa dicabut oleh rakyat yang dalam system demokrasi perwakilan dilakukan melalui mekanisme pilkada dengan cara gerakan tidak memilih terhadap calon kepala daerah yang bermasalah. Pemilu adalah “pengadilan” oleh rakyat terhadap pasangan calon kepala daerah yang mengatasnamakan rakyat.

Apabila akuntabilitasnya kepada rakyat lemah maka jalan terbaik adalah rakyat harus “memberi pelajaran” dengan cara tidak memilih dan berani mencari alternative pemimpin baru dalam pilkada.

**Tanggapan** (*response*) merupakan aktivitas fungsional untuk mengenali dan memberikan tanggapan terhadap tuntutan yang berkembang, setelah formulasi disampaikan, termasuk tindakan koreksi apabila dinilai ada kesalahan yang terjadi. Mekanisme ini bisa dilihat dalam model System Politik oleh David Easton (1953) bahwa model ini didasarkan pada konsep-konsep teori informasi (*inputs, with-inputs, outputs dan feedback*) dan memandang kebijakan negara sebagai respons suatu system politik terhadap kekuatan-kekuatan lingkungan (social, politik, ekonomi, kebudayaan, dan sebagainya) yang ada disekitarnya. Siklus dalam system ini akan selalu muncul tanggapan yang terus menerus.

### **C. PEMBAHASAN**

Recana perubahan system pemilihan kepala daerah, khususnya gubernur yang kelak akan dipilih melalui DPRD telah memberikan berbagai tanggapan yang mendukung maupun yang menolak. Masing-masing memiliki argumentasi untuk mempertahankan pendapatnya. Pendapat yang menolak gubernur dipilih oleh DPRD berpendapat bahwa ini merupakan kemunduruan demokrasi. Pemilihan gubernur oleh DPRD di masa lalu juga dianggap sudah gagal dan negara tidak boleh kembali ke system yang sudah dinyatakan gagal. Adapun pendapat yang mendukung gubernur dipilih oleh DPRD, seperti dikemukakan oleh Prof. Dr. Mahfud MD., bahwa “secara substansi memang akan lebih baik pilkada dikembalikan lagi kepada DPRD, sebab pemilihan kepala daerah (pilkada) secara langsung itu lebih banyak mudharatnya ketimbang manfaatnya”.

Terdapat 3 (tiga) alasan yang menjadi dasar pertimbangan pemerintah merevisi pemilihan gubernur untuk dipilih oleh DPRD, yakni (1) dalam Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang tidak mendefinisikan secara jelas titik berat otonomi yang membawa implikasi terhadap system pemilihan kepala daerah; (2) pemilihan secara langsung dianggap memakan biaya yang sangat besar, baik dari sisi penyelenggara, logistic maupun bagi pasangan

calon yang mengikuti pilkada; (3) adanya potensi politik uang yang sangat besar jika gubernur dipilih secara langsung oleh rakyat. Selain itu, biaya social untuk masyarakat juga lebih besar dan munculnya pembelahan social yang akan berlangsung lama. Gubernur yang menjadikan masyarakat terbelah pada saat pemilihan sudah diganti, namun masyarakat pendukung masing-masing calon masih bermusuhan. Kondisi ini akan merusak tatanan social kemasyarakatan.

Masih segar dalam ingatan kita, permasalahan pilkada telah menjadikan bentrok dan tindakan anarki antara pendukung pasangan calon. Disalah satu kabupaten di Propinsi Sumatera Selatan, pemilihan gubernur Sulawesi Selatan, dan terakhir penanganan kasus sengketa pilkada Sulawesi Utara pada hari kamis 14 November 2013 telah terjadi amuk massa pendukung pasangan calon gubernur yang sedang mengajukan gugatan ke MK. Hal ini jelas tidak hanya merugikan upaya meningkatkan tatanan demokrasi, namun lebih dari itu merugikan dan merendahkan kewibawaan institusi peradilan yang harus dijunjung tinggi.

Pernyataan Mendagri bahwa terdapat kurang lebih 301 kepala daerah yang tersangkut masalah korupsi, mulai dari status tersangka, terdakwa maupun terpidana, patut diduga karena biaya pilkada bagi pasangan calon sangat mahal maka mendorong pasangan calon melakukan upaya apa saja demi kemengannya. Bagi pasangan calon terpilih, untuk mengganti biaya pilkada yang telah dikeluarkan sebelumnya, maka kepala daerah terpilih akan “memanfaatkan” APBD. Modus ini bisa melalui proyek-proyek pembangunan maupun pengangkatan dan mutasi jabatan birokrasi publik.

Memang, pemilihan gubernur secara langsung oleh rakyat memiliki derajat legitimasi yang lebih besar bila dibandingkan dengan pilkada oleh DPRD. Sebaliknya, jika pilkada gubernur dikembalikan ke DPRD, maka yang terjadi adalah delegitimasi terhadap jabatan gubernur, pilkada dipersimpangan jalan. Disamping itu, perubahan system pilkada akan membawa bentuk pertanggung jawaban publik (akuntabilitas). Ketika gubernur dipilih secara langsung oleh rakyat maka akuntabilitas gubernur terpilih haruslah berorientasi untuk kepentingan seluruh rakyat. Namun ketika gubernur dipilih melalui DPRD, bentuk akuntabilitas gubernur terpilih hanya kepada anggota DPRD.

Dari dua jenis system pemilihan gubernur tersebut diatas, memiliki kelebihan dan kelemahannya masing-masing. Sekarang kita hanya tinggal menunggu apa yang akan diputuskan oleh DPR mengenai pilkada gubernur, apakah tetap dilakukan secara langsung oleh rakyat atau dipilih melalui anggota DPRD. Sesuatu yang sangat penting dari perdebatan dua system pilkada tersebut, semoga seluruh anggota DPR akan menggunakan akal sehat, pertimbangan obyektif dan hanya akan memutuskan untuk kepentingan rakyat Indonesia yang lebih baik.

#### **D. KESIMPULAN**

Dari uraian diatas, baik dari sisi telaah teori maupun kajian empirik perlu saya sampaikan kesimpulan sebagai berikut:

1. Dalam menjalankan tugas dan kewenangannya, setiap pejabat publik dituntut memiliki pertanggung jawaban publik (akuntabilitas publik) yang lebih baik dan terukur;
2. Dalam rancangan Undang-undang Pemilihan Kepala Daerah yang sedang dibahas DPR terdapat perubahan mendasar yang menimbulkan perdebatan, yakni pilkada gubernur akan dikembalikan melalui pilihan DPRD;
3. Perubahan system pilkada ini akan membawa implikasi terhadap bentuk pertanggung jawaban publik (akuntabilitas publik) gubernur terpilih. Ketika pilkada dipilih secara langsung, kepala daerah memiliki akuntabilitas langsung kepada rakyat. Sedangkan apabila pilkada oleh DPRD, maka kepala daerah memiliki akuntabilitas tidak langsung yakni melalui DPRD;
4. Dari perdebatan dua system pemilihan tersebut, masing-masing memiliki kelemahan dan kelebihannya. Namun yang paling penting adalah perubahan system pemilihan ini akan melahirkan kepemimpinan kepala daerah yang lebih baik. Walaupun melalui “perwakilan” DPRD, kepala daerah tetap harus memiliki tanggung kepada rakyat, karena esensi demokrasi adalah dari rakyat dan untuk rakyat. Semoga.

**DAFTAR PUSTAKA**

- Jabbara J. & Dwivedi, O.P. 1989. *Public Service Accountability*, Kumarian Press, Connecticut, USA.
- Jimung, Martin, 2005. *Politik Lokal dan Pemerintah Daerah dalam Perspektif Otonomi Daerah*, Yayasan Pustaka Nusantara, Yogyakarta.
- Key, V.O., Jr. 1964. *Politics, Parties, and Pressure Groups*, Crowell, New York.
- Kumorotomo, Wahtudi, 2005. *Akuntabilitas Birokrasi Publik, Sketsa Pada Masa Transisi*, Kerjasama Magister Administrasi Publik UGM dengan Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- LAN & BPKP, 2001. *Akuntabilitas dan Good Governance*, Jakarta
- Mardiasmo, 2002. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Andi Offset, Yogyakarta.
- Marijan, Kacung, 2006. *Demokratisasi di Daerah: Pelajaran dari Pilkada Secara Langsung*, Kerjasama antara Pustaka Eureka dan PusdeHam, Surabaya.
- Prihatmoko, Joko, 2005. *Pemilihan Kepala Daerah Langsung: Filosofi, Sistem dan Problema Penerapan di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Rancangan Undang-undang (Nakah Akademik), 2013., *tentang Pemilihan Kepala Daerah*;
- Saleh, Sirajuddin H., and Iqbal, Aslam, 1995. *Accountability: The Endless Prophecy*, The Asian and Pacivic Departement Centre, Kuala Lumpur, Malaysia.
- Schacter, M. 2000. *When Accountability Fails: A Framework for Diagnosis and Action*, Working Paper, Institute on Governance, Canada.
- Swastiono, Sadu, 2003. *Peranan Kontrol Sosial dalam Membangun Akuntabilitas Publik*, dalam Kapita Selektta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Fokus Media, Bandung.
- Undang-undang No.32 Tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah*