

## PEMILIHAN KEPALA DAERAH LANGSUNG SEBAGAI LEGITIMASI KEPEMIMPINAN DI ERA OTONOMI DAERAH

**Rusli Isa**

Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Negeri Gorontalo

**Abstrak:** Pilkada langsung merupakan tonggak demokrasi yang sangat penting di daerah. Oleh karena itu semua pihak tidak ada pilihan lain untuk mensukseskannya. Kesuksesan pilkada tidak hanya ditentukan oleh keberhasilan penyelenggaraannya tetapi juga oleh hakekat demokrasi yang mengedepankan prinsip kejujuran dan keadilan. Demokrasi yang hendak diwujudkan melalui Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung adalah demokrasi prosedural dan demokrasi substansial.

Kata-kata kunci: Pilkada, demokrasi langsung

Agenda reformasi telah mengamanatkan sejumlah konsekuensi penting dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dewasa ini. Melalui amandemen ke-4 Undang-Undang Dasar 1945 diadakan perubahan konstitusi, salah satunya adalah Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Secara Langsung.

Menyusul pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara Langsung yang untuk pertama kalinya digelar pada Tahun 2004, dalam konteks penyelenggaraan Pemerintahan Daerah terdapat revisi atau mungkin lebih tepatnya adalah perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Karena dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah diamanatkan perubahan-perubahan penting, salah satunya yaitu Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang harus dilakukan secara langsung yang kemudian diatur dengan PP No. 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Pemilihan Kepala Daerah Langsung ini baru pertama kali dilaksanakan di Indonesia, apalagi Pemilihan Kepala Daerah bakal menjadi agenda politik yang panjang, karena sejak Juni 2005 harus digelar di 226 daerah, meliputi 11 Pemilihan Gubernur, 179 pemilihan Bupati dan 36 pemilihan Walikota. Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Sumatera Utara (NAD dan Sumut) mempunyai kabupaten terbanyak yang telah dan akan melakukan pilkada,

yaitu 17 kabupaten di NAD dan 18 kabupaten di Sumut. Di antara 226 yang akan dipilih langsung itu, adalah mengganti pejabat yang sudah berakhir masa jabatannya, karena merupakan daerah pemekaran, yang saat ini masih dipimpin oleh seorang pejabat sementara. Hal ini akan banyak menimbulkan kemungkinan dampak persoalan yang terjadi dalam proses pelaksanaannya, baik dari segi administratif, keuangan dan politik.

Pilkada langsung sering dikatakan sebagai "lompatan demokrasi" (Amrudin & A Zaini Bisri, 2006 : 1). Istilah ini bisa diartikan positif maupun negatif. Dalam pengertian positif, Pilkada langsung sebagai sarana demokrasi memberikan kesempatan kepada rakyat sebagai infrastruktur politik untuk memilih kepala daerahnya secara langsung melalui mekanisme pemungutan suara. Sarana ini akan membuat keseimbangan dengan suprastruktur politik, karena melalui pemilihan langsung rakyat dapat menentukan jalannya pemerintahan dengan memilih pemimpin yang dikehendaki secara bebas dan rahasia. Meskipun rakyat tidak terlibat langsung dalam pengambilan keputusan pemerintah sehari-hari, mereka dapat melakukan kontrol atas jalannya pemerintahan yang sudah mendapat mandat langsung dari rakyat.

Dalam pengertian yang negatif, Pilkada langsung sebagai "lompatan demokrasi" mencerminkan penafsiran sepihak atas manfaat dan proses Pilkada. Proses ini sering dianggap sebagai "pesta demokrasi rakyat" dimana rakyat berhak untuk berbuat apa saja, termasuk tindakan-tindakan anarki, baik atas inisiatif sendiri maupun yang dimobilisasi oleh kandidat dan pendukungnya atau karena dorongan partai politik sebagai pihak yang mengajukan kandidat tersebut. Eforia ini juga sering direspons khayalak sebagai kesempatan untuk meraih keuntungan materi dalam Pilkada.

Pada tataran empirik tampaknya para elit lokal yang mewakili masyarakat dalam beberapa kesempatan mengharapkan dan menghendaki agar Pemilihan Kepala Daerah Langsung dapat dilaksanakan secara jujur dan bersih sebagai perwujudan kedaulatan rakyat yang pada akhirnya akan diperoleh pemimpin yang kompeten dan kapabel dalam memajukan daerahnya serta mengsejahterakan masyarakatnya.

### **Mengapa Pilkada Langsung**

Pada mulanya antusiasme masyarakat menyongsong penyelenggaraan pilkada langsung tampak begitu tinggi dalam beberapa waktu terakhir. Antusiasme itu tak hanya berkaitan dengan terbukanya kesempatan bagi masyarakat untuk memilih dan menentukan secara langsung kepada daerahnya, melainkan juga berkenaan dengan harapan atau ekspektasi terhadap para kepala daerah hasil pilkada langsung. Akumulasi kekecewaan

terhadap praktek pemerintahan lokal selama selitar lima tahun terakhir tampaknya menjadi faktor penting dibalik harapan besar masyarakat tersebut.

Hasil jajak pendapat yang dilakukan harian *kompas* terhadap sekitar 1000 responden pada Februari 2005 memperlihatkan tingginya harapan masyarakat akan munculnya kepala daerah yang lebih berkualitas dalam pilkada langsung mendatang. Tingkat keyakinan itu bahkan mencapai 90,9 persen di Kalimantan; 84,1 persen di Sumatera; 82,9 persen di Sulawesi; 71,1 persen di Jawa; dan 64,3 persen di Papua. Jajak pendapat yang dilakukan koran yang sama hampir dua bulan kemudian (April 2005), antusiasme itu cenderung menurun, bahkan dengan persentase cukup drastis tingkat keyakinan masyarakat terhadap kemampuan kepala daerah hasil pilkada langsung merosot menjadi tinggal 49,1 persen. Sebagian masyarakat lainnya, dalam persentase hampir berimbang (43,4 persen), memberikan penilaian "tidak yakin" bahwa kepala daerah hasil pilkada mendatang mampu memperbaiki kehidupan berdemokrasi di daerah.

Meskipun hasil jajak pendapat tersebut mengindikasikan menurunnya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap kepala-kepala daerah produk pilkada langsung. Namun terdapat sejumlah argumen dan asumsi mengapa Pilkada langsung perlu diagendakan.

- *Pertama*, pemilihan secara langsung diperlukan untuk memutus mata rantai oligarki partai yang harus diakui cenderung mewarnai kehidupan partai-partai dan bahkan kepentingan segelintir elite partai acapkali dimanipulasi sebagai kepentingan kolektif masyarakat.
- *Kedua*, pemilihan secara langsung bagi kepala daerah diperlukan untuk meningkatkan kualitas akuntabilitas para elite politik lokal, termasuk kepala-kepala daerah. Mekanisme pemilihan kepala daerah yang berlaku dewasa ini cenderung menciptakan ketergantungan berlebihan kepala-kepala daerah terhadap DPRD. Akibatnya, kepala-kepala daerah lebih bertanggungjawab kepada DPRD ketimbang kepada masyarakat. Dampak lebih jauh dari kecenderungan ini adalah munculnya fenomena korupsi, kolusi dan politik uang antara para calon dan anggota DPRD dibalik proses pemilihan Kepala Daerah. Fenomena yang sama bisa dilihat pula dalam pemberian laporan pertanggungjawaban kepala daerah kepada DPRD yang tak jarang dijadikan semacam "proyek" yang relatif "basah" oleh para anggota dewan.
- *Ketiga*, pemilihan langsung kepala daerah diperlukan untuk menciptakan stabilitas politik dan efektifitas pemerintahan di tingkat lokal. Pemberhentian atau pencopotan kepala daerah ditengah masa

jabatan acapkali berdampak pada munculnya gejolak politik lokal, dapat dihindari.

- *Keempat*, pemilihan langsung kepala daerah akan memperkuat dan meningkatkan kualitas seleksi kepemimpinan nasional karena makin terbuka peluang bagi munculnya pemimpin-pemimpin nasional yang berasal dari bawah dan/atau daerah. Kecenderungan tidak sehat yang berlangsung selama ini adalah bahwa para elite politik nasional hanya berasal dari dan "beredar" di Jakarta saja. Hampir tidak ada peluang bagi elite politik lokal untuk mengembangkan kariernya menjadi elite politik nasional. Padahal salah satu tujuan desentralisasi dan otonomi daerah adalah dalam rangka pelatihan dan kepemimpinan nasional.
- *Kelima*, pemilihan secara langsung oleh rakyat jelas lebih meningkatkan kualitas partisipasi serta kedaulatan rakyat di satu pihak dan keterwakilan (*representativeness*) elit di pihak lain, karena dapat menentukan sendiri siapa yang dianggap pantas dan layak yang akan menjadi pemimpinnya. (Syamsudin Haris, 2005 : 20)

Selanjutnya Menteri Dalam Negeri (Moh. Ma'ruf, *kompas* 17-2-2005) menguraikan 5 (lima) pertimbangan penting dalam penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Langsung bagi perkembangan demokrasi di Indonesia, yaitu:

1. Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung merupakan jawaban atas tuntutan aspirasi rakyat karena pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD bahkan Kepala Desa selama ini telah dilakukan secara langsung.
2. Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung merupakan perwujudan konstitusi dan UUD 1945
3. Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung sebagai sarana pembelajaran demokrasi (Politik) bagi rakyat (*civic education*).
4. Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung sebagai sarana untuk memperkuat otonomi daerah.
5. Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung merupakan sarana penting bagi proses kaderisasi kepemimpinan nasional.

Mekanisme pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala daerah memiliki kelebihan dan kelemahan. Menurut Wasistiono (2003: 122) berpendapat bahwa kelebihan dan kelemahan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung sebagai berikut:

Kelebihan pemilihan Kepala daerah dan Wakil Kepala daerah secara langsung :

1. Demokrasi langsung akan dapat dijalankan secara lebih baik, sehingga makna kedaulatan di tangan rakyat akan nampak secara nyata;
  2. Akan diperoleh kepala daerah yang mendapat dukungan luas dari rakyat sehingga memiliki legitimasi yang kuat. Pemerintah Daerah akan kuat karena tidak mudah diguncang oleh DPRD;
  3. Melalui pemilihan Kepala Daerah secara langsung, suara rakyat menjadi sangat berharga. Dengan demikian kepentingan rakyat memperoleh perhatian yang lebih besar oleh siapapun yang berkeinginan mencalonkan diri sebagai Kepala Daerah.
  4. Permainan politik uang akan dapat dikurangi karena tidak mungkin menyuap lebih dari setengah jumlah pemilih untuk memenangkan pemilihan Kepala Daerah.
- Kelemahan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung:

1. Memerlukan biaya yang besar karena calon Kepala daerah harus kampanye langsung menghadapi rakyat pemilih, baik secara fisik (*door to door*) maupun melalui media massa. Hanya calon yang memiliki cadangan dana yang besar atau didukung oleh sponsor saja mungkin akan ikut maju ke pemilihan kepala daerah;
2. Mengutamakan figur public (*public figure*) atau aspek akseptabilitas saja, tetapi kurang memperhatikan kapabilitasnya untuk memimpin organisasi maupun masyarakat.
3. Kemungkinan akan terjadi konflik horizontal antar pendukung apabila kematangan politik rakyat di suatu daerah belum cukup matang. Pada masa lalu, rakyat sudah terbiasa dengan menang kalah dalam berbagai pemilihan. Tetapi pada masa orde baru pemilihan Kepala Daerah penuh dengan rekayasa, sehingga sampai saat ini rakyat masih belum percaya (*distrust*) pada sistem yang ada;
4. Kemungkinan kelompok minoritas baik dilihat dari segi agama, suku, ras, maupun golongan akan tersisih dalam percaturan politik, apabila dalam kampanye faktor-faktor primordial itu yang lebih ditonjolkan.

Sedangkan menurut Djohermansyah Djohan dan Made Suwandi (2005: 27) Kelebihan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung adalah :

1. Perkembangan proses demokrasi dalam rangka penegakan *civil society* dalam kehidupan masyarakat dan pemerintahan daerah akan meningkat, karena pemilihan Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat akan mem-bawa pengaruh secara transparan dan bertanggung jawab,

sehingga akan membawa dampak kepada peningkatan pendidikan politik masyarakat.

2. Partisipasi masyarakat dalam proses pemilihan Kepala Daerah, baik dalam proses persiapan, maupun dalam pelaksanaan akan semakin meningkat. Rakyat akan lebih mengenal dan percaya kepada figur calon daripada kepada janji-janji partai politik.
3. Kedekatan calon kepadamasyarakat daerah dan penguasaan medan (geografi, demografi, SDA dan SDM) dan berbagai permasalahan dalam masyarakat, merupakan prasyarat mutlak yang harus dikuasai oleh calon;
4. Pendayagunaan sumber daya (*resource*).

Apabila disepakati bahwa hakikat otonomi daerah pada dasarnya adalah otonomi masyarakat dalam tata pemerintahan lokal, maka pilkada langsung merupakan suatu keniscayaan politik bagi bangsa kita.

### **Pilkada dan Pemimpin Berkualitas**

Salah satu tujuan terpenting dalam pilkada langsung adalah memilih pemimpin yang berkualitas. Kualitas pemimpin itu dapat diukur oleh berbagai instrumen seperti tingkat pendidikan dan kompetensi. Namun sebagai pejabat politik kepala daerah terpilih haruslah orang yang dapat diterima secara umum sehingga dukungan yang luas dapat diperoleh, tidak hanya dukungan secara horisontal tetapi vertikal dan elite politik yang ada di tingkat nasional dan pemerintah pusat. Jika proses demokrasi dapat berjalan sesuai dengan kaidah dan prinsip dasarnya, misalnya tidak ada intervensi dan permaianan politik uang misalnya, maka pemimpin daerah yang dihasilkan akan sangat berkualitas. Sebaliknya jika proses demokrasi dikotori oleh kecurangan dan penyimpangan akibat politik uang misalnya, maka kualitas pemimpin daerah yang dihasilkan diyakini sangat rendah atau tidak seperti yang diharapkan.

Pilkada langsung adalah momentum paling strategis untuk memilih kepala daerah yang berkualitas. Keberhasilan pilkada langsung tidak hanya diukur oleh proses penyelenggarannya yang lancar dan damai tetapi juga outcomes (manfaat/hasil) yang diperoleh, apakah telah menghasilkan pemimpin yang berkualitas, terutama dari sisi manajerial dan kompetensi. Bila pilkada langsung hanya digunakan sebagai ajang perebutan kekuasaan melalui mekanisme "*voting*" dari suara pemilih, maka dikhawatirkan akan menghasilkan pemimpin yang hanya populer dan diterima secara luas, namun tidak mempunyai kecakapan dan kemampuan dalam mengelola daerah. Sekalipun kepala daerah adalah jabatan politis yang tidak menuntut keahlian khusus, namun kemampuan manajerial dan kompetensi sangat penting.

Nampaknya pilkada langsung hanya dijadikan ajang perebutan kekuasaan, sehingga berbagai upaya dilakukan untuk merebut suara pemilih. Ada indikasi kuat masing-masing kandidat menggunakan segala cara, termasuk yang dilarang seperti politik uang untuk mendapat dukungan. Mereka juga tidak segan-segan untuk mengeksploitasi emosi masyarakat dan sentimen primordial untuk menarik simpati meskipun disadari bahwa cara itu kontraproduktif terhadap perkembangan demokrasi. Banyak indikator yang menunjukkan bahwa pendekatan yang digunakan para kandidat untuk mendekati masyarakat lebih menonjolkan pendekatan primordialisme. Hal itu tercermin dari ajakan untuk memilih dengan memakai sentimen kesukaan, agama, golongan dan wilayah tertentu. Dari berbagai spanduk dan poster yang dipampangkan juga tergambar sebuah klaim dukungan terhadap calon tertentu dengan memakai bendera komunitas tertentu.

Penggunaan simbol-simbol primordialisme dan isu SARA untuk menarik dukungan dan bukannya melalui program-program yang ditawarkan akan sangat berkolerasi dengan kualitas pemimpin yang dihasilkan. Para kandidat yang berhasil menggaet dukungan terutama atas dasar program yang ditawarkan merupakan pemimpin yang berkualitas. Memang eksistensi faktor primordial dan SARA tidak bisa dikesampingkan begitu saja dengan politik praktis, tetapi pertimbangan program dan persoalan-persoalan lain yang lebih rasional dan obyektif haruslah yang lebih menentukan sebuah pilihan. Aspek primordial dan SARA haruslah bersifat sekunder, seperti bumbu penyedap sebuah masakan atau aksesoris sebuah hiasan. Kehadiran sebuah aksesoris adalah pelengkap, demikian pula bumbu masakan, bahwa tanpa kehadirannya, masakan itu terasa hambar, namun kandungan gizinya tetaplah lengkap dan berkualitas, hanya saja rasanya tidak enak.

Dalam politik praktis eksistensi faktor-faktor emosional dan sentimen psikologis yang biasanya berkait dengan faktor primordial dan SARA adalah sesuatu yang tidak bisa dinafikan dalam setiap kampanye. Namun kampanye itu sendiri bukannya kampanye berdasarkan pertimbangan primordial dan SARA, tetapi kampanye yang menawarkan program pembangunan dan pengelolaan daerah. Siapa yang terbaik menawarkan program yang mampu secara efektif dan efisien dalam mengelola pemerintah yang berkualitas itu tidak terlepas dari pertimbangan primordial dan SARA, sehingga tercipta jalinan emosional yang kuat antara pemimpin dan yang dipimpin, bukan hanya jalinan yang semata diikat oleh pertimbangan rasional semata. Jika harus memilih, maka pemimpin yang mampu mengelola pemerintahan daerah secara efektif dan efisien dalam memberikan pelayanan publik itulah pemimpin yang berkualitas.

Persoalannya adalah bagaimana mengatur pemimpin yang berkualitas? Tolak ukur yang sering digunakan biasanya sangat umum dan secara normatif mampu dipengaruhi oleh masing-masing kandidat, terutama jika dikaitkan dengan aspek pendidikan. Tidak sedikit kandidat yang bergelar S3 dan S2, namun tinggi rendahnya tingkat pendidikan itu tidak ekuivalen atau pararel dengan kemampuan dan kompetensi mereka dalam mengelola pemerintahan daerah. Namun tetap saja diperlukan syarat minimal tingkat pendidikan yang harus dimiliki para kandidat dalam hal ini adalah SLTA. Syarat pendidikan minimal yang hanya SLTA itu masuk akal untuk kurun waktu sekarang dan harus ditingkatkan jenjangnya di masa yang akan datang misalnya minimal S1. Lagi pula pertimbangan akseptabilitas seorang kandidat juga sangat penting disamping faktor pendidikan misalnya, sebab tidak sedikit tokoh-tokoh masyarakat yang mempunyai dukungan luas, tetapi hanya memiliki ijazah SLTA bahkan lebih rendah dari itu.

Meskipun syarat akseptabilitas itu merupakan syarat yang sifatnya informal, namun keberadaannya sangat penting dan masih menjadi pertimbangan utama dalam struktur masyarakat Indonesia yang masih paternalistik. Berbeda hanya dengan syarat kapabilitas, yang meskipun sama-sama bersifat informal, namun tolok ukurnya lebih mudah dilakukan karena sangat terkait dengan tingkat pendidikan, pengalaman berorganisasi dan karir politik seseorang. Sedangkan kriteria akseptabilitas relatif sulit diukur, biasanya hanya dapat dirasakan oleh para pendukungnya, karena sangat terkait dengan popularitas dan kharisma seseorang. Seseorang jawara misalnya relatif lebih dikenal di daerah yang bersangkutan dibandingkan dengan tokoh bertitel S3 yang di-drop dari Jakarta oleh DPP partai besar untuk menjadi kandidat kepala daerah.

Jika dilihat dari segi akseptabilita, tentu saja penerimaan masyarakat lokal akan jauh lebih rendah terhadap tokoh-tokoh yang di-drop dari Jakarta. Sekalipun tokoh dari Jakarta itu bertitel S3 dan dinilai mempunyai kapabilitas dan kompetensi yang tinggi, namun dari akseptabilitas ia harus berjuang lebih keras dalam meyakinkan masyarakat daerah. Mereka boleh saja terkenal karena dukungan media massa melalui iklan yang gencar, namun untuk diterima masyarakat perlu waktu karena kharisma seseorang tidak terbentuk secara instan. DPP di Jakarta boleh saja menunjuk mereka yang berasal dari daerah untuk maju di pilkada di daerahnya, namun ada syarat yang harus diperhatikan bahwa mereka yang harus mempunyai kompetensi dan kapabilitas, kedekatan (emosional) calon dengan masyarakat setempat (akseotabilitas). Ketiga hal ini sangat penting tidak hanya untuk mencari pimpinan daerah yang berkualitas, tetapi juga untuk meredam potensi konflik

yang mungkin terjadi pasca pilkada yang diakibatkan oleh buruknya kepemimpinan daerah.

Kriteria lain dari pemimpin yang berkualitas adalah integritas atau sikap pribadinya, terutama yang berkaitan dengan nilai-nilai kejujuran dan kebenaran. Integritas dan kejujuran calon kepala daerah secara formal dapat dicermati saat kampanye, tetapi yang jauh lebih penting adalah *track record*-nya. Melalui *track record* itu masa lalu kandidat dapat digunakan untuk memotret masa depan saat ia terpilih, apakah perilaku hidupnya menjunjung tinggi nilai-nilai kebenaran dan kejujuran. Misalnya jika ditemui fakta-fakta yang menunjukkan bahwa para kandidat itu rusak moralnya dan cacat hukum seperti terlibat KKN, narkoba, perjudian, skandal sex, premanisme, penebangan liar, dan kejahatan lainnya, maka selayaknya mereka tidak dipilih. Faktor integritas ini sangat penting sebab integritas pemimpin merupakan teladan utama bagi masyarakat yang dipimpinnya.

### **Pilkada Langsung: Kualitas dan Agenda Kedepan**

Kualitas Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung sebagai instrumen demokrasi, seperti halnya pemilihan umum, dapat dikaji dari aspek prosedural dan aspek substansial. Aspek prosedural lebih mudah diamati dan dikaji, sedangkan secara substansial sebaliknya. Dengan menggunakan parameter prosedural, hasil Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung lebih mudah disimpulkan, ketimbang menggunakan parameter substansial. Parameter prosedural lebih mudah karena berkaitan dengan persoalan teknis yang dapat dilihat, sedangkan parameter substantif lebih sulit karena permasalahannya tidak dapat diidentifikasi secara visual.

Secara prosedural, proses Pilkada langsung dilakukan secara seragam di daerah Provinsi/ Daerah Kabupaten/ Daerah Kota di seluruh Indonesia. Hal ini melahirkan berbagai diskusi seputar perlunya keseragaman tersebut. Peluang untuk perbedaan Pemerintahan Daerah prosedur yang berdasarkan pada Undang-Undang yang sama belum terbuka. Sangat dipahami bahwa heterogenitas berbagai daerah otonom di tanah air. Mendeskripsikan berbagai kekhususan dalam hal dinamika proses, karakter pemilih dan cara penyelesaian berbagai problematika yang muncul dalam pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung. Sebagai contoh, dalam hal menggalang dukungan yang berbeda-beda. Realita menunjukkan bahwa dari segi dinamika politik, proses Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung relatif masih menghasilkan birokrat ketimbang pemimpin dengan latar belakang yang berbeda. Menurut Hadi Soesastro (2005), politis yang menjadi

Kepala Daerah bukan merupakan hasil sebagian besar Pilkada. Hampir 80% adalah mereka yang berlatar belakang birokrasi.

Suatu hal yang patut disukuri, sebagian besar Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung tidak berakhir dengan konflik. Hal ini salah satu bahwa prosesnya sudah dilakukan secara taat asas, kendati pelaksanaannya dalam waktu yang relatif tergesa-gesa dan kurangnya sosialisasi. Hal ini merupakan suatu prestasi segenap komponen bangsa yang harus dihargai, dipertahankan dan ditingkatkan kualitasnya di masa yang akan, namun demikian sekecil apapun konflik yang terjadi dalam Pilkada, hal tersebut masih menunjukkan bahwa Pilkada masih bermasalah. Selain itu, proses Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung masih membawa kecenderungan sentimen-sentimen primordial, baik kewilayahan, sub seubkultur, subetnis, maupun agama. Hal ini dapat diminimalisasi dengan mengendapkan program, visi dan misi kandidat. Dengan cara demikian kualitas demokrasi dan substansi Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung dapat lebih ditingkatkan.

Ditinjau dari partisipasi politik masyarakat, kendati prosesnya telah dilakukan secara taat asas. Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung diikuti oleh jumlah pemilih relatif rendah (rata-rata 65%). Contoh konkret Kabupaten Bandung dengan 2,7 juta pemilih yang datang Kepala Daerah TPS hanya 1,67 juta orang. Hal ini menunjukkan angka partisipasi yang lebih rendah dari angka partisipasi pada pemilihan umum legislatif dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Lebih memprihatinkan lagi jika kita mencoba untuk mengaitkannya antara jumlah pemilihan dengan kualitas pemilih. Pertanyaan, apakah ini suatu kesalahan teknis?. Suatu hal yang naif jika kita menghubungkan antara jumlah golput yang tinggi dengan kritis kesadaran masyarakat untuk memilih menjadi golput. Salah satu contoh kesalahan adalah banyaknya wajib pilih yang memperoleh kartu pemilih.

Pilkada langsung secara faktual telah mengalihkan *locus money politics* dari DPRD Kepala Daerah partai politik. Secara normatif partai politik merupakan satu-satunya pintu untuk menjadi kandidat dan kendaraan politik yang dapat dirental untuk meraih posisi sebagai Kepala Daerah / Wakil Kepala Daerah. Praktik money politics semakin marak dan cost politics untuk menjadi Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah semakin besar. Di beberapa daerah, partai politik beranggapan bahwa momentum Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung sebagai saatnya menuai. Melalui berbagai tahapan penjangkaran, yakni mulai dari menyeleksi kandidat yang diusung sampai dengan deklarasi calon yang diusung. Proses menuai tersebut dilakukan. Semuanya dikemas dalam kontrak politik antar kandidat dengan partai politik pengusung, pada umumnya partai politik beralih memerlukan energi untuk

“bahan bakar” untuk menggerakkan mesin politik. Partai politik tidak segan-segan mengemukakan kepada kandidat yang merentalnya bahwa “jika anda kalah hanya kehilangan uang, sementara kami mempertaruhkan konstituen”. Kekhawatiran berbagai kalangan adalah bahwa Kepala Daerah yang terpilih secara demokratis, lebih berkonsentrasi kepada pengembalian modal atau pinjaman ketimbang berkonsentrasi untuk membangun daerah yang dipimpinnya. Dalam hal membangun koalisi untuk mendukung kandidat Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, kenyataan menunjukkan bahwa tidak ada satu pola koalisi atau kerjasama partai politik yang sifatnya permanen, bahkan dalam satu Provinsi. Sebagai contoh, pada satu kabupaten/kota, partai politik “X” bekerja sama dengan partai politik “Y”, sementara pada kabupaten/ kota lainnya tidak dapat bekerjasama. Hal ini positif di satu sisi, akan tetapi di sisi lain sangat memprihatinkan. Salah satu faktor penyebabnya dikarenakan partai-partai politik yang ada tidak memiliki atau menunjukkan ideologi yang jelas. Selain itu, koalisi partai politik yang memiliki kursi di DPRD tidak menjamin kemenangan dalam pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung.

Setiap partai politik, untuk mendapat memenangkan kandidat yang diusungkannya harus memiliki kompetensi dalam berbagai hal, di antaranya: strategi membangun koalisi, strategi teknik melakukan manuver politik, strategi melakukan debat publik, strategi kampanye, political marketing, direct selling dan lain sebagainya. Kandidat yang akan diusung oleh sebuah atau gabungan partai politik hendaknya memperhatikan persyaratan-persyaratan sebagaimana terangkum dalam kata *smart and more*, yakni: *Strong connected* (kandidat memiliki jaringan yang luas atau dikenal oleh masyarakat); *Middle age* (berusia relatif muda namun cukup matang sebagai pemimpin); *Articulated* (memiliki kemampuan untuk mengartikulasi kepentingan masyarakat); *Rich* (kaya pengalaman, relasi, dan finansial); *Trust* (dipercaya). Disamping itu, persyaratan lain sesuai komitmen partai politik atau gabungan partai politik, terutama aspek moralitas.

Ditinjau dari parameter prosedural dan substantif, kenyataan menunjukkan bahwa aspek prosedural lebih menonjol ketimbang aspek substansial. Hal ini jangan dipandang secara pesimis, karena dalam proses transisi demokrasi, setidaknya melalui pilkada secara langsung warga masyarakat dapat menentukan pilihan, kendati masih di atas pilihan-pilihan yang ditawarkan oleh partai politik. Artinya, Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung dapat menghasilkan pemimpin daerah yang lebih baik, terlepas dari berbagai permasalahan dan konflik yang timbul.

Selain masalah-masalah diatas, dari berbagai sumber media cetak/elektronik disimpulkan bahwa terdapat sejumlah penyebab potensial (*Potensial Cause*) belum demokratisnya penyelenggaraan Pilkada di Indonesia yang dimulai bulan juni 2005 sampai pada pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Propinsi NAD tahun 2006, antara lain yaitu :

1. Rendahnya sosialisasi Pilkada. Sosialisasi Pilkada mengalami masalah tidak hanya disebabkan oleh sempitnya waktu, namun lebih dari itu terbatasnya pendanaan. Sejumlah penelitian berkaitan dengan kesiapan daerah dalam penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung menunjukkan bahwa Desk Pilkada tidak begitu berperan dalam Pilkada langsung, sebab Parpol sebagai 'kendaraan politik' dan 'Tim Sukses' yang dibentuk lebih awal oleh pasangan calon lebih dominan dalam melakukan sosialisasi yang dikemas dalam bentuk kampanye secara terbuka maupun terselubung. Intinya, belum semua penyelenggaraan Pilkada secara langsung memahami aturan main Pilkada yang merupakan hal baru dalam kehidupan demokrasi di tingkat lokal. Kondisi ini mengakibatkan para pengendali penyelenggaraan Pilkada menafsirkan aturan main menurut kepentingannya.
2. Ketidakpuasan partai politik. Masalah ketidak puasan partai politik karena pasangan calon yang diajukan ditolak oleh KPUD karena dianggap tidak memenuhi persyaratan. Kondisi ini menunjukkan bahwa partai politik memahami mekanisme penyelenggaraan termasuk persyaratan dalam pendaftaran pasangan calon. Selain itu, timbulnya masalah di lingkungan internal partai politik dalam mengusulkan pasangan calon yang dihadapkan ketatnya jadwal proses pengusulan pasangan calon mengakibatkan partai politik seringkali memaksakan kehendaknya atas sejumlah calon yang diajukan Kepala Daerah KPUD. Ketegangan antara partai politik dengan KPUD pada akhirnya sulit diselesaikan secara hukum, sebab keduanya berhadapan dengan limit waktu dalam proses penyelenggaraan Pilkada. Keadaan ini seringkali memaksa partai politik menggunakan basis konstituennya untuk melakukan tekanan politik pada KPUD. Stagnasi atas ketegangan kedua institusi dengan melibatkan masyarakat dalam bentuk polemik berkepanjangan serta tindakan yang mengarah pada anarkhisme tampaknya sulit diantisipasi.
3. Netralitas Pegawai Negeri Sipil. Masalah netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam penyelenggaraan Pilkada menjadi persoalan serius guna meng-hasilkan Pilkada yang bersih dan jujur. Peranan PNS dalam hal ini sesungguhnya dibutuhkan untuk menjadi perekat sehingga netralitasnya sebagai *public servant* tetap terjaga dalam melayani

masyarakat. Prakteknya, di beberapa daerah PNS terkesan menjadi anggota tim sukses bagi calon Kepala Daerah yang bersifat *in cumbent*. Dalam beberapa hal dapat dimaklumi, orientasi keterlibatannya didorong oleh keinginan untuk memperoleh jaminan atas jabatan yang lebih baik pasca Pilkada oleh calon pendukung. Masalahnya, hal demikian menimbulkan diskriminasi tidak saja bagi sejumlah calon yang baru mengikuti proses Pilkada, tetapi juga diskriminasi secara internal organisasi Pemerintahan Daerah, dimana calon terpilih yang tidak merasa didukung oleh PNS seringkali mengam-bil kebijakan yang bersifat diskriminatif melalui promosi jabatan.

4. Rendahnya validasi atas data yang diperoleh dengan relitas senyatanya mengakibatkan banyak pemilih potensial belum terakomodatif dan pada akhirnya tidak dapat memberikan hak suaranya dalam Pilkada. Lebih dari itu, diskriminasi oleh calon *in cumbent* seringkali membuat sejumlah masyarakat yang dicurigai menjadi pendukung calon lain tidak memperoleh kartu pemilih, termasuk pencatatan. Manipulasi data dijumpai dengan memberikan pembesaran jumlah pemilih pada wilayah yang dianggap menjadi pendukung fanatik dan memperkecil jumlah pemilih di wilayah yang dianggap berseberangan. Akibatnya, data pemilih meng-gambarkan kesenjangan secara faktual, dimana daerah yang kurang atau tanpa penduduk dapat diperbesar dengan syarat memberi dukungan yang serius. Demikian sebaliknya, daerah besar tetapi tidak dapat memberikan dukungan seringkali mengalami pengecilan data untuk meredam jumlah suara lawan calon Kepala Daerah. Data yang dikemukakan terkesan manipulatif, fiktif, dan tentu saja *mark-up*.
5. Minimnya penganggaran Pilkada, merupakan masalah strategis pasca penetapan sejumlah regulasi keuangan terbaru, termasuk pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan Pilkada. Selain itu, penyelenggaraan Pilkada pada Tahun 2006 dan seterusnya menjadi tanggungan APBD semata tanpa bantuan APBN lagi sebagaimana yang terjadi pada Tahun 2005. Masalahnya, pengelolaan keuangan Pilkada melalui APBD dirasakan belum sepenuhnya dapat ditanggung oleh daerah. Hal ini, penentuan standar lokal akan mengakibatkan selisih yang besar serta menyedot anggaran publik yang tidak seimbang. Ini dapat menimbulkan ketidakseimbangan dalam pengelolaan APBD.
6. Lemahnya pemanfaatan institusi hukum maupun Badan Pengawas dalam penyelenggaraan Pilkada telah menambah runyam persoalan dilapangan. Parpol sebagai kenderaan politik memainkan

peranan penting dengan melibatkan elemen masyarakat melalui elit untuk saling berhadap-hadapan. Masalahnya, mobilisasi masa yang tak terkendali selain bertentangan dengan peraturan yang ada juga bukanlah cara bijak dalam penyelesaian masalah. Namun demikian harus disadari bahwa institusi hukum dan badan pengawas kurang berperan dalam melokalisir konflik sesuai mekanisme Undang-Undang. Efeknya, kekuatan politik meman-faatkan peluang dari kontraksi elemen masyarakat dan selanjutnya mengendalikan proses Pilkada secara ekstrem. Kasus ini dapat dilihat dalam berbagai moment Pilkada seperti kasus Pilkada Depok dan sebagian wilayah Maluku.

7. Peranan media cetak/elektronik sangat menentukan dalam mempengaruhi basis konstituen untuk memilih calon yang diajukan. Sayangnya, media seringkali kehilangan kenetralannya dalam mendorong tercapainya tujuan Pilkada secara demokratis. Bukti lain bahwa peranan media cetak/ elektronik dalam konteks Pilkada cenderung berada dalam lingkaran tim sukses dari pasangan calon tertentu. Dalam hal ini, keberpihakan media terhadap pasangan calon tertentu sulit dihindarkan. Ini mengakibatkan diskriminasi dan dominisasi yang tajam antara calon dalam Pilkada.

Secara spesifik ada beberapa agenda kedepan yang perlu diwaspadai agar pilkada langsung dapat berjalan sesuai tujuannya yaitu memilih pemimpin daerah yang berkualitas, kapabel dan mendapat kepercayaan luas dari masyarakat. Beberapa agenda itu termasuk di dalamnya menyempurnakan berbagai ketentuan yang ada dalam peraturan perundang-undangan agar mekanisme penyelenggaraan pemilihan itu semakin efisien dan mampu meminimalisir potensi konflik. Penyempurnaan itu juga dimaksudkan agar proses demokrasi tidak terdistorsi oleh aturan main pencalonan misalnya yang dianggap kurang memberikan ruang dan kebebasan rakyat dalam memberikan pemilihan politiknya. Singkatnya penyempurnaan itu dimaksudkan agar proses demokrasi dapat berjalan efisien, lancar dan damai serta tidak bertentangan atau menyimpang dari kaidah dan prinsip dasarnya.

Misalnya saja soal kemungkinan terjadinya intervensi pemerintah dalam penyelenggaraan pilkada melalui penerbitan peraturan pemerintah. Intervensi dan campur tangan pemerintah itu dikhawatirkan akan mengganggu independensi KPUD dan jalannya proses demokrasi. Sebagaimana yang terjadi pada masa Orde Baru, pemerintah menerbitkan sejumlah peraturan yang justru mendistorsi proses demokrasi, sehingga mutu dan kualitas demokrasi yang dihasilkan sangat rendah dan hanya menjadi alat

legitimasi rezim bentuk penyimpangan berdemokrasi yang dilakukan oleh aparat birokrasi dengan menyalahgunakan kewenangan yang dimiliki.

Pengalaman masa lalu itu akan berulang jika tidak diwaspadai dan diantisipasi sejak dini, sehingga proses demokrasi hanya menguntungkan mereka yang sedang berkuasa (*incumbent*). Penyimpangan birokrasi dan penyalahgunaan kewenangan yang terjadi selama pemilu legislatif dan pilpres di masa lalu, ternyata masih terjadi di era reformasi, meskipun kadar dan intensitasnya mulai berkurang. Biasanya ada tiga modus penyimpangan yang perlu diwaspadai, yaitu dengan mempengaruhi penyelenggaraan pilkada, dengan mobilisasi aparat birokrasi (termasuk kepala desa), atau dengan lahirnya kebijakan yang menguntungkan calon tertentu.

Jika berpijak pada pengalaman pemilu legislatif maupun pilpres yang lalu, maka kasus pemalsuan/penggunaan dokumen tidak sah perlu diwaspadai agar calon kepala daerah benar-benar diisi oleh orang-orang yang tidak hanya populer, tetapi jika mempunyai kecakapan manajerial dan kompetensi yang tinggi. Salah satu alat formal untuk menunjukkan kapabilitas dan kompetensi itu adalah tingkat pendidikan misalnya. Seperti diatur Pasal 58 UU 32/2004, ada sejumlah persyaratan calon kepala daerah antara lain pendidikan sekurang-kurangnya SLTA atau sederajat serta sehat jasmani dan rohani. Mungkin kedua syarat itu mudah dipenuhi oleh para kandidat, namun esensinya sesungguhnya bukan itu, tetapi bagaimana masyarakat pemilih itu mendapatkan calon yang benar-benar berkualitas dan mampu memimpin daerah.

Persoalan yang mengatur dana kampanye dan *money politic* juga perlu mendapat perhatian, karena selama pemilu lalu pasal yang mengatur politik uang dan dana kampanye seperti macan kertas. Aturan dana kampanye yang diatur dalam undang-undang No. 32 tahun 2004 sesungguhnya "mencopy" rumusan UU 12/2003 tentang pemilu, sehingga diperkirakan hasilnya juga sama, yaitu tidak efektif dalam menjerat pelaku politik uang dan penyalahgunaan atau manipulasi dana kampanye. Sudah bukan rahasia lagi bahwa banyak donatur fiktif dan penyumbang ilegal yang masuk ke kantor para kandidat, tetapi keberadaannya sulit dibuktikan. Paralel dengan itu adalah kecurangan yang dilakukan dengan modus kampanye terselubung atau curi start kampanye. Beberapa hal itu perlu mendapat perhatian serius agar proses pilkada dapat berjalan demokratis, jujur dan adil.

## **Simpulan**

Pilkada langsung merupakan tonggak demokrasi yang sangat penting di daerah. Meskipun kita telah berhasil melaksanakan Pilpres secara langsung dengan baik dan aman, namun keberhasilan itu baru akan lengkap, jika

pelaksanaan pilkada langsung di tingkat lokal juga berhasil. Keberhasilan Pilpres langsung akan dipertanyakan jika pilkada langsung tidak berjalan sesuai yang diharapkan, apalagi jika sampai gagal, maka ada yang tidak beres dalam pelaksanaan sistem demokrasi di Indonesia. Pilkada langsung merupakan taruhan proses demokratisasi terpenting di Indonesia, karena ia merupakan tahapan yang paling krusial, setelah kita berhasil melaksanakan proses demokrasi selama dua pemilu dalam suasana yang tidak menguntungkan, yaitu pemilu 1955, 1999 dan 2004.

Bila dalam pilkada langsung ini dapat berjalan baik, maka proses pemapanan demokrasi di Indonesia akan semakin kuat dan sulit digoyangkan lagi, tapi sebaliknya jika gagal, maka bangun demokrasi yang sudah dibangun akan sangat rapuh dan mudah runtuh kembali ke sistem yang otoritarian. Oleh karena itu semua pihak tidak ada pilihan lain untuk menyukseskannya. Kesuksesan pilkada ini tidak hanya ditentukan oleh keberhasilan penyelenggaraannya tetapi juga oleh makna hakekat demokrasi yang mengedepankan prinsip kejujuran dan keadilan. Sehingga maraknya politik uang harus diredam seminimal mungkin, karena keberadaannya akan menodai proses demokrasi, meskipun dalam prakteknya pemilih telah menyalurkan hak-haknya.

Demokrasi yang hendak diwujudkan melalui Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung adalah demokrasi prosedural dan demokrasi substansial. Oleh karenanya, Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung akan berhasil diwujudkan secara lebih berkualitas apabila para penyelenggaraan, pengawas, aktor yang terlibat, dan segenap warga masyarakat pemilih memahami dan meyakini bahwa prinsip-prinsip demokrasi benar-benar dapat diwujudkan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Amirudin, A. Zaini Bisri, 2006. *Pilkada Langsung Problem dan Prospek*.  
Jogjakarta: Yayasan Pustaka Pelajar.
- Ari Dwipayana, AAGN, 2005. *Pilkada Langsung dan Otonomi Daerah*.  
Salatiga: Yayasan Percik,
- Bennard E. Brown dan Roy C. Macridis, 1996. *Perbandingan Politik*. Jakarta:  
Erlangga.

- Cecep Effendy dan Ondo Riyani, 2004. *Pilkada Secara Langsung dan Implikasinya Terhadap Hubungan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*. P3D, Jakarta.
- Gaffar A, 1999. *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi*. Jogjakarta: Pustaka Pelajar.
- Hadi Soesastro dkk., 2004. *Pilkada, Masalah dan Prospek*. Jakarta: CSIS.
- Harahap Abdul Haris, 2005. *Manajemen dan Resolusi Konflik Pilkada*. Jakarta: Pustaka Cidesindo,
- Haris Syamsudin, 2005. *Mengapa Pilkada Langsung*. Jakarta: Majalah Bulanan Pamong Edisi 01/TH II/ Mei 2005.
- Joko P. 2005. *Sistem Pemilihan Kepala Daerah langsung*. Jakarta: LPM, Univ. Wahid Hasyim.
- Mahendra Oka, AA, 2005. *Pilkada ditengah Konflik Horizontal*. Jakarta: Milenium Publisher.
- Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2005 Tentang *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*.
- Pemendagri No. 9 Tahun 2005. *Tentang Pedoman bagi Pemda Dalam Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*.
- Rasyid, 1999. *Makna Pemerintahan*. Jakarta: Yarsif Watampone.
- Sutoro Eko, 2004. *Pilkada Secara Langsung. Konteks, Proses dan Implikasi*. Yogyakarta: IRE.
- Suwandi Made dkk, 2004. *Pilkada Langsung, Pemikiran dan Peraturan*. Makalah, Jakarta: FKA-IIP.
- Undang-Undang No. 32. Tahun 2004 Tentang *Pemerintahan Daerah*.