

## DEMOKRASI, PILKADA LANGSUNG DAN KELANGSUNGAN OTONOMI DAERAH

Oleh: Hendrikus Tri Wibawanto Gedeona, S.Ip.M.Si.<sup>1</sup>

### Abstract

*Indonesia has been attempting to develop democratic political system throughout the country. One among instruments to achieve this is through implementing direct vote. Direct vote is expected to be able to promote democratic local governance as well as prime public services. In implementation, direct vote should be conducted so as not to upset the ultimate goals of autonomy policy. This is due to some potential threats which may intervene, or even destroy the process. The threats are comprised of three forms: first, the transition state of local people toward democracy without reliable political structure and political figures; second, plural societies in terms of ethnics, race, language and religion—this may trigger internal conflicts; and third, excessive political marketing – a local public figure may publicly be voted for his/her “engineered appeals” not for his/her competence. Despite these, if political societies are able to manage the three unfavorable environments wisely, the ultimate goals of local autonomy may eventually be achieved.*

Key words: democracy, direct vote, and local autonomy

### PENDAHULUAN

Seiring dengan kegagalan “pembumian” sistem demokrasi pada masa Orla dan Orba, perlahan namun pasti, elemen bangsa ini terus berupaya membangun demokrasi di bumi pertiwi. Pencarian terhadap sosok demokrasi terus digelar, baik pada aras praktik sistem politik maupun pada aras kajian akademik. Dalam aras akademik, sejumlah makalah dikupas habis-habisan dalam berbagai seminar. Sementara itu, sejumlah artikel, pidato para pakar dan politisi telah pula diterbitkan dalam jurnal ilmiah, koran, majalah dan buku.

Demikian juga dalam tataran praktik sistem politik dan pemerintahan, terjadi perubahan sangat signifikan sejak masa reformasi beberapa tahun lalu. Sistem pemerintahan yang otoriter diganti dengan sistem pemerintahan yang demokratis. Inisiatif politik yang dimotori oleh para mahasiswa dan tokoh-tokoh pro demokrasi seperti Amien Rais, dkk, mendorong perubahan itu terjadi. Tata kehidupan pemerintahan yang baru, yang benar-benar demokratis, nampak akan bersinar cerah. Hal itu ditandai dengan diamademennya UUD 1945 dan booming

munculnya banyak parpol baru, kebebasan berserikat, kemerdekaan berpendapat, kebebasan pers, dan sebagainya yang merupakan ciri-ciri demokrasi.

Dalam aras kebijakan nasional, pemerintah melakukan gebrakan yang sangat luar biasa, yaitu dilaksanakannya pemilu Presiden dan Wakil Presiden secara langsung pada tahun 2004, yang menurut pengakuan nasional dan dunia internasional merupakan Pemilu yang paling demokratis selama diselenggarakannya pemilu di Indonesia.

Keberhasilan penyelenggaraan pemilu tersebut, mendorong wacana untuk dilakukan Pemilu langsung bagi Kepala Daerah di seluruh wilayah kesatuan republik ini, dan akhirnya mulai Juni 2005 wacana tersebut terealisasikan dengan dilaksanakannya Pilkada langsung. Menurut data Litbang Kompas 2007, Pilkada langsung tersebut telah menghasilkan lebih dari 270 Kepala Daerah (Kompas, Januari 2007).

Fenomena dan fakta di atas menunjukkan bahwa upaya menciptakan demokratisasi (baca: sistem dan prosedur demokrasi) di negeri ini dapat dikatakan berjalan begitu cepat, jika dibandingkan dengan negara-negara lain di belahan dunia ini. Bahkan negara seperti Amerika Serikat, yang dikatakan sebagai negara yang paling demokratis sekalipun, proses demokratisasi memakan waktu yang lebih lama jika dibandingkan dengan Bangsa Indonesia.

Namun, pertanyaan yang muncul adalah apakah fajar demokratisasi yang telah bersemi itu sudah menunjukkan bahwa Bangsa Indonesia telah menjadi bangsa yang demokratis (baca: sikap hidup yang demokratis) dan membawa

pencerahan (baca: kemakmuran) bagi rakyatnya? Ini merupakan pertanyaan yang masih *debateable*, bisa dijawab ya atau tidak. Banyak pro dan kontra yang dilontarkan oleh para pakar terhadap hal tersebut. Ada yang mengatakan telah terjadi kegagalan dalam proses demokratisasi yang ditunjukkan oleh banyaknya peristiwa pertikaian, konflik dan kerusuhan di mana-mana, yang menimbulkan banyak korban, secara materi maupun non materi (Jemadu: 2005). Bahkan Wibowo (2003) pernah meragukan bahwa demokratisasi di negeri ini bisa membawa perubahan/kemakmuran yang berarti bagi Bangsa Indonesia, dengan melihat semakin terpuruknya kondisi sosial ekonomi rakyat Indonesia belakangan ini. Ia lebih condong melihat bahwa otoritarianisme yang berlangsung pada masa Orba lebih berhasil menciptakan kemakmuran bagi rakyat Indonesia ketimbang masa reformasi ini. Contoh lain, ia membandingkan bahwa Cina sebagai negara yang tidak melakukan demokratisasi tetapi pembangunan ekonominya maju pesat.

Di sisi lain, ada yang beranggapan bahwa demokratisasi di negeri ini cukup berhasil dan membawa perubahan baik dalam aspek politik, sosial dan ekonomi. Sebut saja Frans Magnis Suseno (2003) yang menilai bahwa demokratisasi merupakan sistem yang tak terbantahkan mampu membawa perubahan dinamika kehidupan suatu bangsa, termasuk Indonesia. Meskipun demokrasi "melahirkan" efek-efek negatif yang tak terbantahkan, dengan pemilu yang langsung dan jujur kita akan memperoleh pimpinan bangsa yang dipercaya oleh rakyat. Kepercayaan (trust) tersebut

selanjutnya merupakan modal politik yang akan membawa dampak langsung dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Di tingkat dunia pun, berdasarkan hasil kajian Minxin Pei 2001 terhadap 115 negara dalam periode 1960-1980, ditemukan bahwa negara-negara dengan tingkat keterbukaan politik lebih tinggi (menerapkan demokrasi) mengalami pertumbuhan pendapatan perkapita rata-rata 2,53 %, lebih tinggi dibandingkan dengan negara-negara yang dengan tingkat keterbukaan politik yang rendah (tidak menerapkan demokrasi) yang hanya mengalami pertumbuhan pendapatan perkapita sebesar 1,41%. Artinya negara-negara yang menerapkan sistem pemerintahan demokratis tumbuh 80% lebih cepat dibandingkan dengan negara-negara yang tidak menerapkan sistem pemerintahan yang demokratis.

Terlepas dari pro dan kontra di atas, penulis sendiri berpendapat bahwa demokratisasi di negeri ini telah berjalan relatif baik meskipun ada ekses-ekses negatif yang muncul dalam proses tersebut. Ekses-ekses negatif merupakan sesuatu yang alamiah, yang tak bisa dihindari. Masalahnya terletak pada bagaimana kita mengatur dan mengelolanya sedemikian rupa sehingga proses demokratisasi itu berjalan pada jalur yang semestinya. Hal ini mengingatkan demokrasi tidak akan datang dengan sendirinya. Demokratisasi adalah aktivitas moral yang tidak ada hentinya bahkan di negara yang demokrasinya sudah mapan sekalipun (Diamond, 1999). Sebagaimana perkataan orang bijak : *"there is no road to democracy, democracy is the road."*

Melihat betapa penting dan menariknya proses demokratisasi di

negeri ini, sebagaimana ditunjukkan dalam Pemilu 2004 dan Pilkada secara langsung, pada artikel ini penulis mencoba mengeksplanasi hal tersebut, baik pada tataran teori maupun logika dialektis. Fokus penulisan lebih tertuju pada persoalan kehidupan politik demokrasi di daerah, karena bagi penulis, hal tersebut bersifat sangat strategis. Adapun sifat strategis ini bukan karena sifatnya yang berbeda dengan pilkada sebelumnya, namun karena melalui Pilkada secara langsung itu, masa depan proses demokratisasi di Indonesia dipertaruhkan dan bahkan realisasi atau kelangsungan tujuan pelaksanaan Otonomi Daerah dipertaruhkan.

Untuk menguraikan maksud tersebut, maka tulisan ini akan dibagi dalam beberapa bagian. Bagian pertama, diawali dengan pemaknaan terhadap konsep demokrasi dan demokratisasi. Bagian kedua, akan dilanjutkan dengan pembahasan mengenai fenomena Pilkada langsung yang merupakan salah satu sarana untuk mewujudkan kehidupan politik yang demokratis. Bagian ketiga, akan menguraikan keterkaitan proses demokratisasi (Pilkada langsung) dengan kelangsungan pencapaian tujuan pelaksanaan Otonomi Daerah dan kemudian akan diakhiri dengan sebuah kesimpulan.

### Makna Demokrasi dan Demokratisasi

Secara sederhana, demokratisasi dapat diartikan sebagai suatu transformasi atau proses untuk mencapai suatu sistem yang demokratis. Sedangkan makna dan substansi kata demokrasi itu sendiri berarti – secara simplistis - pemerintah dari, oleh dan untuk rakyat. Dalam arti yang relatif lebih luas, demokrasi sering

dimaknai sebagai pemerintahan dengan segenap kegiatan yang dikelola, dijalankan dengan menjadikan rakyat sebagai subyek dan titik tumpu berjalannya kepolitikan dan pemerintahan. Oleh karena demokrasi merupakan sistem yang bertumpuh pada (ke) daulat (an) rakyat, maka daulat elite, atau daulat partai, atau daulat negara, atau pun daulat militer sejatinya musti disingkirkan.

Selanjutnya, bila menyimak beberapa referensi dalam ilmu politik dinyatakan bahwa ada beberapa karakteristik pokok dari sebuah sistem politik yang demokratis, diantaranya: pertama, adanya partisipasi politik yang luas dan otonom; demokrasi pertama-tama mensyaratkan dan membutuhkan adanya keleluasaan partisipasi bagi siapa pun – baik individu maupun kelompok – secara otonom. Tanpa perluasan partisipasi politik publik yang otonom, demokrasi akan berhenti sebagai jargon politik semata. Oleh karena itu, elemen pertama dalam sebuah sistem politik yang demokratis adalah adanya partisipasi politik publik yang luas dan otonom; kedua, berwujud kompetisi politik yang sehat dan adil. Dalam konteks demokrasi-liberal, seluruh kekuatan politik (partai politik) atau kekuatan sosial-kemasyarakatan (kelompok kepentingan dan kelompok penekan) diakui hak hidupnya dan diberi kebebasan untuk saling berkompetisi secara adil sebagai corong masyarakat; ketiga, adanya suksesi atau sirkulasi kekuasaan yang berkala, terkelola, serta terjaga dengan bersih dan transparan, khususnya melalui proses pemilu; keempat, adanya monitoring, kontrol, serta pengawasan terhadap kekuasaan (eksekutif, legislatif, yudikatif, birokrasi,

dan militer) secara efektif, juga terwujudnya mekanisme *checks and balances* di antara lembaga-lembaga negara, dan kelima, adanya tatakrama, nilai, norma yang disepakati (bersama) dalam bermasyarakat, bernegara, dan berbangsa (Agustino: 2005,22).

Adapun Dahl (1999) dalam bukunya *On Democracy* mengatakan bahwa untuk menuju suatu kondisi pemerintahan yang demokratis, kondisi awal yang memadai untuk dipenuhi meliputi: pertama, adanya pemilu yang bebas, adil dan berkala; kedua, kebebasan berpendapat; ketiga, adanya akses ke sumber-sumber informasi yang luas dan beralternatif; keempat, adanya otonomi asosiasional; kelima, dibangunnya pemerintahan perwakilan; keenam, adanya hak warga negara yang inklusif. Disamping itu ditegaskan bahwa sistem politik yang demokratis sejatinya membutuhkan tiga prinsip dasar institusionalisasi demokrasi itu sendiri, seperti: (1) tegaknya etika dan moralitas politik sebagai landasan kerja sistem politik, ekonomi dan sosial dalam horizon bernegara dan berbangsa; (2) tegaknya prinsip konstitusionalisme secara tegas, melalui pelaksanaan (dan kepatuhan) terhadap supremasi hukum dalam masyarakat; dan (3) diberlakukannya dan dilaksanakannya mekanisme akuntabilitas publik, yakni mekanisme yang memposisikan semua pemegang jabatan publik sebagai pemegang amanat dari warga masyarakat sehingga dapat dimintai pertanggung jawabannya.

Dalam beberapa pandangan di atas, kita bisa melihat bahwa demokratisasi secara mendasar mensyaratkan adanya pemilu yang jujur dan langsung, keterlibatan seluruh elemen masyarakat,

adanya *check and balances system* antar lembaga-lembaga negara dan juga antar elemen publik, adanya etika dan moralitas politik dan adanya akuntabilitas publik, dimana muara dari semuanya itu adalah terbangunnya suatu pemerintahan yang mendapat legitimasi dan dukungan kepercayaan dari sebagian besar elemen masyarakat. Dukungan dan kepercayaan masyarakat inilah yang akan menjadi modal dasar yang sangat penting bagi keberlangsungan jalannya roda penyelenggaraan pemerintahan, baik dalam pembangunan, pelayanan dan pemberdayaan masyarakat. Sehingga cita-cita Bangsa Indonesia untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan sejahtera dapat terwujud. Atau secara ringkas dapat dikatakan bahwa dengan membangun sistem politik yang demokratis atau dengan melakukan proses demokratisasi dalam sistem pemerintahan negara maka diasumsikan<sup>1</sup> bahwa keadilan dan kesejahteraan masyarakat dapat terwujud.

### Pilkada Langsung dan Demokratisasi

Membangun institusi-institusi demokratis adalah prasyarat penting bagi peletakan sistem politik yang demokratis.

Demikian pun Pilkada langsung yang telah mulai dilaksanakan pada pertengahan tahun 2005 merupakan proses politik strategis menuju kehidupan politik yang demokratis di tingkat lokal. Bahkan Tip O'Neil menyatakan bahwa "*all politics is local*" (Legowo: 2005), yang dimaknai sebagai demokrasi di tingkat nasional akan tumbuh berkembang dengan mapan dan dewasa apabila pada tingkat lokal nilai-nilai demokrasi berakar dengan baik terlebih dahulu. Maksudnya demokrasi di tingkat nasional akan bergerak ke arah yang lebih baik apabila tatanan, instrumen dan konfigurasi kearifan dan kesantunan politik lokal lebih dulu terbentuk.

Selain pandangan di atas, beberapa alasan mendasar keterkaitan Pilkada langsung dengan proses demokratisasi dapat dipaparkan sebagai berikut: pertama, dengan Pilkada langsung penguatan demokratisasi di tingkat lokal dapat berwujud, khususnya berkaitan dengan pembangunan legitimasi politik. Karena asumsinya Kepala Daerah terpilih memiliki mandat dan legitimasi yang sangat kuat karena didukung oleh suara pemilih nyata (*real voters*) yang merefleksikan konfigurasi kekuatan

1 Asumsi atau anggapan bahwa sistem politik yang demokratis dapat memberikan keadilan dan kesejahteraan bagi masyarakat dapat kita rujuk dari pandangan Armatya Sen (2001), yaitu: (1) dengan adanya sistem politik yang demokratis maka akan ada kebebasan politik. Kebebasan politik ini merupakan bagian dari kebebasan kemanusiaan pada umumnya dan ini sangat penting bagi setiap individu sebagai makhluk sosial untuk mengembangkan segala potensi kemanusiaannya untuk membangun diri dan bangsanya; (2) karena evaluasi terhadap kekuasaan politik dalam demokrasi dilakukan secara reguler melalui Pemilu yang jujur maka penguasa memiliki *systemic incentive* untuk senantiasa mempedulikan apa yang menjadi kebutuhan rakyatnya termasuk kebutuhan ekonominya. Selain itu proses evaluasi politik melalui Pemilu mengandung pendidikan politik bagi rakyat bahwa setiap kekuasaan politik harus dipertanggungjawabkan kepada rakyat yang memberikannya; (3) dalam alam demokrasi selalu tersedia peluang terjadinya konsentrasi diskursus sosial politik melalui kebebasan mengemukakan pendapat dan artikulasi kepentingan. Pertukaran ide dan nilai yang berlangsung secara terbuka dan transparan bisa membuat anggota-anggota masyarakat saling belajar satu dengan yang lainnya sehingga tumbuhlah sikap *reasonableness* sebagai unsur dasar keadilan sosial.

politik dan kepentingan konstituen pemilih, sehingga dapat dipastikan bahwa kandidat terpilih secara demokratis mendapat dukungan dari sebagian besar warga masyarakat. Legitimasi menjadi modal politik yang sangat penting dan dibutuhkan oleh suatu pemerintah daerah yang akan/sedang berkuasa. Berbeda dengan Pilkada yang diselenggarakan sebelumnya, terutama pada masa Orba, pemilihan Kepala Daerah yang secara tidak langsung memberi pelajaran berharga bagi kita, bahwa pemilihan yang bersifat elitis kerap kali menelikung aspirasi masyarakat di akar rumput (*grassroots society*).

Kedua, dengan Pilkada langsung diharapkan mampu membangun serta mewujudkan *local accountability*. Ketika seorang kandidat terpilih menjadi Kepala Daerah (gubernur/bupati/walikota), maka secara otomatis mendapat mandat untuk meningkatkan kualitas akuntabilitasnya (pertanggungjawabannya) kepada masyarakat, khususnya konstituennya. Hal ini sangat mungkin dilakukan oleh karena obligasi moral dan penanaman modal politik menjadi kegiatan yang harus dilaksanakan sebagai wujud pembangunan legitimasi politik. Mekanisme pemilihan Kepala Daerah yang sebelumnya dilakukan secara tidak langsung berkecenderungan menciptakan ketergantungan yang berlebihan Kepala Daerah kepada DPRD, *legislative heavy*, sehingga Kepala Daerah tersebut lebih meletakkan akuntabilitasnya pada anggota parlemen ketimbang pada warga masyarakat yang seharusnya dilayaninya. Dampak negatif yang muncul kemudian adalah timbul apa yang dikenal sebagai politik uang (*money politic*) atau "*perkoncoan elitis*" antara Kepala

Daerah dengan anggota DPRD, dimana Laporan Pertanggungjawaban (LPJ) menjadi "komoditas bisnis" yang "diperjualbelikan" oleh kedua belah pihak. Oleh karena itu, Pilkada langsung, setidaknya, dapat meminimalisir atau bahkan meniadakan fenomena tersebut.

Ketiga, berkaitan dengan poin kedua, bahwa dengan terealisasinya *local accountability* maka optimalisasi *equilibrium check and balances* antara lembaga-lembaga negara dapat berujung pada *empowering* bagi masyarakat dan penguatan demokratisasi di level daerah.

Keempat, Pilkada langsung akan meningkatkan kualitas kesadaran politik masyarakat termasuk di dalamnya kualitas partisipasi rakyat. Karena masyarakat diminta untuk menggunakan kearifannya, kecerdasannya, dan kepeduliannya untuk menentukan sendiri siapa yang kemudian dianggap pantas dan layak untuk menjadi pimpinannya di tingkat kota/kabupaten maupun provinsi. Selain itu, mekanisme ini pun memberikan jalan untuk memelekkkan elite politik, bahwasanya pemegang kedaulatan politik yang sebenarnya adalah warga masyarakat dan bukannya lembaga-lembaga lainnya.

Namun, perlu digarisbawahi bahwa demokrasi bukan sekedar mekanisme atau prosedur seperti Pilkada secara langsung saja. Justru yang perlu ditekankan adalah substansinya, yaitu: isi, tujuan, tingkah laku, bentuk komunikasi dan interaksi serta tata nilai yang terkandung didalam praktik demokrasi itu sendiri (Kleden: 2001,247). Atau menurut Gould (1998) apa yang disebut sebagai kebudayaan dan kepribadian politik yang demokratik seperti: inisiatif rasional politik, kesantunan politik, disposisi

resiprositas toleransi, fleksibilitas dan open mindness, komitmen, kejujuran dan keterbukaan. Atau ringkasnya etika dan moralitas politik yang berkeadaban demokratik.

Prosedur demokrasi, tak dipungkiri merupakan hal yang penting, - yaitu sebagai instrumen untuk mencegah pengambilalihan kekuasaan secara semena-mena/inkonstitusional-, tetapi prosedur baru dipercaya kalau prosedur itu berjalan tanpa distorsi oleh kekuasaan atau oleh perilaku elite politik yang disebut sebagai money politics dan/atau oleh ketidaksantunan atau ketidakberadaban masyarakat politik. Hal inilah yang perlu dicermati lebih lanjut, secara khusus, jika melihat berbagai fenomena Pilkada langsung di daerah yang banyak menimbulkan konflik vertikal maupun horizontal atau kekisruhan pada level elite dan grassroots, maraknya kekerasan politik dan sosial secara kolektif, lokalitas politik yang berlebihan, money politics, dan sebagainya, yang berdampak pada kurang lancar atau suksesnya penyelenggaraan pemerintah daerah, pembangunan daerah dan pelayanan kepada masyarakat.

### **Pilkada Langsung dan Kelangsungan Otonomi Daerah**

Secara normatif Otonomi Daerah dilaksanakan dengan tujuan: pertama, meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat; kedua, memelihara hubungan yang serasi antar Pusat dan Daerah serta antar-daerah dalam rangka keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI); ketiga, mengembangkan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan. Hal ini sangat relevan bila disandingkan dengan konsep

dan tujuan desentralisasi atau pemberian otonomi yang bersifat universal. Dimana pun, di belahan bumi ini, keberadaan dan fungsi pemerintah daerah atau daerah otonom adalah untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat (*public service delivery*). Hal ini didasarkan pada kenyataan bahwa pemerintah daerah adalah unit organisasi pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat sehingga dinilai paling mampu menterjemahkan aspirasi, kebutuhan dan kepentingan masyarakat setempat yang perlu dilayani atau dipenuhi aspirasi, kebutuhan dan kepentingannya oleh pemerintah.

Dalam rangka menterjemahkan aspirasi, kebutuhan dan kepentingan warga masyarakat tersebut, kepemimpinan daerah yang kuat dan legitimate merupakan salah satu persyaratan utama yang diperlukan. Oleh karena itu, berdasarkan ketentuan dalam UU No. 32/2004, Kepala Daerah entah itu gubernur, bupati/walikota dipilih secara langsung dalam Pemilu. Kebaruan ini dimaksud agar output dari pemilihan itu adalah diperolehnya figur Kepala Daerah yang kuat (mendapat kepercayaan sebagian besar masyarakat) dan memiliki kemampuan yang handal dengan visi, misi dan program yang jelas dan konkrit.

Cita-cita semacam itulah yang diharapkan, namun pada kenyataannya untuk mendapatkan idealisme tersebut, ada hal-hal tertentu yang perlu disikapi atau diantisipasi secara bijak (baca: disikapi secara hati-hati) oleh masyarakat politik di daerah dalam melakukan Pemilu langsung. Sebab jika proses Pilkada langsung itu tidak berjalan sebagaimana mestinya dan "gagal" memilih Kepala Daerah yang diharapkan mayoritas warga masyarakat, maka nasib

masyarakat (baca: kesejahteraan masyarakat) menjadi taruhannya.

Kehati-hatian yang dimaksud berawal dari suatu alasan bahwa Bangsa Indonesia masih dalam situasi atau masa transisi demokrasi yang dikonseptualisasikan dengan terminologi liminality, suatu masyarakat yang digambarkan "tidak berada di sana dan tidak berada di sini." Atau dalam bahasa sosiologis dikenal sebagai masyarakat anomali, yaitu suatu masyarakat yang tidak lagi mempunyai pegangan nilai-nilai. Hal itu disebabkan karena masyarakat tidak lagi melihat dan menemukan keteladanan, kejujuran, panutan atau pengalaman-pengalaman baik pada struktur politik maupun perilaku elite politik yang pantas dijadikan model dan acuan dalam kehidupan mereka sehari-hari. Banyak masyarakat saat ini, menyaksikan elite-elite politik melakukan berbagai pelanggaran terhadap aturan-aturan main dan prosedur yang disepakati bersama. Banyak elite dan tokoh politik bertindak hanya untuk kepentingan pribadi mereka sendiri, bukan lagi kepentingan rakyat yang mereka wakili. Padahal corak sosiologis masyarakat kita masih kental diwarnai oleh budaya paternalistik<sup>2</sup> yang masih mencontoh dan meneladani apa yang dilakukan oleh pimpinannya.

Oleh karena itu, untuk mengamankan pelaksanaan tujuan Otonomi Daerah ke arah yang lebih baik maka para tokoh dan elite politik perlu memperbaharui perilaku politik di tingkat kebudayaan politik dan perilaku demokratik. Pada tingkat budaya politik

perlu dibangun *civic culture* dimana *the citizen is called on to pursue contradictore; he must be active, yet passive involved, yet both too involved, influential yet differential* (Almond Verba, 1963). Budaya politik seperti ini akan dapat membuat dan mendorong terbangunnya etika dan moralitas politik yang santun, toleran dan berkeadaban. Selain itu, komunitas politik di daerah perlu pula membangun komunitas politik yang oleh Suharso (2000) disebut sebagai *followership*, komunitas yang digambarkan memiliki perilaku seperti kesediaan untuk bekerjasama, kemampuan untuk mengendalikan egonya, serta *political efficacy* dengan corak komunitas politik yang aktif, partisipatif, kritis, terbuka, toleran dan tetap patuh pada aturan main. Namun, perlu diingatkan kembali bahwa konsep yang bagus semacam itu harus diimplementasikan secara nyata oleh elite politik dalam berperilaku, karena masyarakat dalam meniru tingkah laku politik lebih banyak mengandalkan mata daripada telinga. Apa yang dilihat dengan mata lebih dipercayai dan lebih cepat ditiru daripada apa yang didengar melalui ajaran-ajaran atau pidato-pidato resmi yang bertele-tele dan abstrak.

Kehati-hatian kedua didasarkan pada alasan bahwa kondisi masyarakat di daerah yang sangat beragam, dilihat dari aspek etnis, suku, ras, dan agama. Kondisi ini jika tidak dikelola secara baik oleh masyarakat politik, khususnya para elite politik dalam proses Pilkada langsung maka Pilkada langsung yang

<sup>2</sup> Dalam suatu masyarakat yang pola dasar kehidupan bermasyarakatnya diwarnai oleh budaya paternalistik, biasanya budaya politiknya sangat bergantung pada tingkah laku elite politiknya (Kleden: 2001,33)

bertujuan untuk memilih pimpinan daerah yang terpercaya oleh masyarakat bisa berdampak pada "ketakberaturan/kekacauan" dalam kehidupan politik dan bermasyarakat di daerah. Konflik horizontal dapat menjadi bahaya laten yang bisa timbul sewaktu-waktu, jika para elite politik "memanfaatkan" kondisi tersebut. Oleh sebab itu, perlu kiranya menyasiatinya agar hal itu tidak muncul ke permukaan atau dimanfaatkan oleh elit-elit politik, calon Kepala Daerah atau oknum-oknum tertentu yang semata-mata mengejar kekuasaan demi kebutuhan-kebutuhan pribadi dan kepentingan sesaat.

Bila kita meminjam pemikiran Clifford Geertz (1989), isu primordial yang potensial dan sering dijadikan (elite politik) sebagai faktor pemicu terjadinya konflik adalah: Pertama, konflik primordial yang dihubungkan dengan hubungan darah, suatu komunitas yang diikat oleh hubungan biologis/darah (kekeluargaan dan/atau kekerabatan) dimana setiap individu didalamnya mengidentifikasi dirinya sebagai bagian dari suatu keluarga besar. Kedua, konflik primordial yang dihubungkan dengan persoalan ras, suatu komunitas yang dipersatukan kesamaan etno-biologis yang ditampilkan dalam ciri-ciri fisik yang sama seperti: warna kulit, jenis rambut dan lain-lain. Ketiga, konflik primordial yang dihubungkan dengan persoalan agama. Keempat, konflik primordial yang dihubungkan dengan wilayah. Fanatisme kedaerahan yang dimiliki kelompok tertentu biasanya

berkembang menjadi semangat kedaerahan (nasionalisme lokal) yang picik dan sempit. Kelima, konflik primordial yang dihubungkan dengan adat-istiadat. Keenam, konflik primordial yang dihubungkan dengan persoalan bahasa.

Di samping dua poin di atas, kehatian-hatian dapat disebabkan juga oleh adanya mekanisme baru dalam proses Pilkada langsung. Maksud dari mekanisme baru disini adalah logika kerja baru dalam Pilkada langsung yang mengedepankan apa yang oleh Newman (1999) disebut sebagai "pemasaran politik" (*political marketing*)<sup>3</sup>. Pola kerja baru ini disamping mendatangkan hal yang positif, bisa juga "memperdaya" sikap dan perilaku politik masyarakat untuk memilih figur calon Kepala Daerah yang sebelumnya barangkali tidak menjadi pilihannya, sebagai akibat dari ketenaran, popularitas atau keaktorannya bukan kompetensinya. Kita bisa mengambil beberapa contoh kasus yang terjadi di luar negeri seperti Presiden Filipina Joseph Estrada, Perdana Menteri Italia Berlusconi, Gubernur California Arnold Schwarzenegger, George Weah yang kalah tipis dalam pemilihan Presiden Liberia dan Ronald Reagan di Amerika Serikat. Demikian juga di negeri ini, ada kecenderungan elite politik dari Parpol atau Birokrat karier melakukan "penggandengan" dengan public figure atau aktor-aktor yang memiliki popularitas di mata masyarakat, seperti yang terjadi di Banten, pengajuan Marisa Haque menjadi Wakil Gubernur Banten

3 Political Marketing adalah teknik "menjual" figur calon Kepala Daerah tertentu sedemikian rupa (baca: kandidat yang tak berkualitas dan tak berkompeten menjadi barang sangat berharga), sehingga calon tersebut tampak menarik, diperlukan dan dibutuhkan oleh masyarakat, sehingga secara emosional dan

(meskipun kalah), Rano Karno di Jakarta, Anwar Fuadi di Sumatera Selatan, dan lain-lain. Bahkan tidak menutup kemungkinan para tetua adat, jawara, pengusaha yang penguasa dan sebagainya yang digandeng oleh politikus ataupun para birokrat karier karena popularitas atau ketenarannya.

Fenomena ini, bagi pemilih yang rasional<sup>4</sup> (yang berpendidikan) barangkali tidak menjadi sesuatu yang mengganggu, tetapi bagi pemilih yang tingkat pendidikannya rendah dan wawasan kepolitikannya belum memadai, tentu mekanisme baru di atas akan membawa mereka pada suatu pilihan yang lebih mengedepankan emosional ketimbang rasionalitasnya. Kontrak politik dilupakan yang ada hanya rasa kekaguman, empati, sampai dengan kecintaan yang berakhir dengan pengkultusan individu. Oleh karena itu, agar arah pelaksanaan Otonomi Daerah tidak dirampok oleh kepentingan-kepentingan elite yang semata-mata mencari kekuasaan dan kepentingan sesaat dalam bingkai political marketing, maka hal yang perlu dilakukan adalah melakukan pendidikan politik kepada para pemilih. Masyarakat politik daerah sudah harus mulai merubah sikap-sikap pemilih dari seorang supporters ke arah sikap-sikap dan perilaku-perilaku baru menjadi seorang voters (Fatah: 2005). Hal itu disebabkan karena pemilih yang bersikap supporters cenderung sikapnya mengarah pada pola-pola perilaku yang anarkis dan cenderung mengedepankan emosional ketimbang

rasionalitas dalam memilih calon Kepala Daerah. Akibatnya visi, misi dan program kandidat tidak diperhatikan. Lengkapnya perbedaan itu dapat dilihat pada tabel di halaman berikut.

Perbedaan Perilaku Supporters dan Voters

Supporters	Voters
Loyalitas-emosional	Kalkulasi-rasionalitas
Kultus	Pertimbangan
Pengabdian	Transaksi
Hirarki	Kesetaraan
Dukungan	Pertanggungjawaban
Wali	Mandataris
Mobilisasi	Partisipasi otonom
Marah	Melawan

Penutup

Pilkada langsung diakui merupakan peluang untuk membangun sendi-sendi demokrasi di daerah. Namun harus diingat bahwa demokrasi bukan hanya dalam bentuk mekanisme dan prosedur demokrasi saja. Lebih daripada itu, demokrasi di daerah adalah kesempatan bagi semua masyarakat politik di daerah untuk terlibat langsung dalam pengaturan kehidupan bersama di daerah dengan sikap dan perilaku hidup yang bermoral dan demokratis.

Terlepas dari adanya potensi ancaman atau "kehati-hatian" yang dipaparkan pada bagian sebelumnya, kita harus memandang secara positif dan

2. Pemilih rasional adalah mereka-mereka yang memilih berdasarkan prinsip-prinsip kontrak politik/sosial, dstnya. Bagi pemilih rasional memilih merupakan upaya memberi kepercayaan kepada kandidat tertentu untuk merealisasikan visi, misi, dan program-programnya melalui mandat yang diberikan para pemilih secara bertanggungjawab dan profesional.

optimis bahwa Pilkada langsung masih tetap membawa keuntungan bagi proses demokratisasi di daerah. Mengapa? Karena kadar demokrasi di daerah dapat ditentukan oleh tiga hal, pertama, seberapa kuat dan *legitimated* pemimpin/kepemimpinan seorang Kepala Daerah tersebut di mata masyarakat, dan hal tersebut dapat dilakukan melalui pemilihan secara langsung dan jurdil. Dengan terpilihnya Kepala Daerah yang diharapkan masyarakat maka jaminan penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam mewujudkan tujuan pelaksanaan otonomi daerah dapat berjalan dengan baik. Kedua, seberapa besar peranan masyarakat daerah dalam menentukan arah kebijakan publik di daerah. Penentuan atau mempengaruhi kebijakan publik, --dalam pemahaman penulis dari berbagai literatur ilmu politik yang dibaca--, dapat dilakukan melalui mekanisme pemilihan pejabat publik (Kepala Daerah) secara langsung, sehingga masyarakat daerah dapat memilih secara langsung calon-calon yang dinilai oleh mereka sebagai individu yang mau dan mampu menangkap, mengapresiasi, hingga mengimplemen-tasikan aspirasi, kepentingan, dan kebutuhan masyarakat ketika calon-calon itu telah menjadi pejabat publik/Kepala Daerah. Ketiga, bahwa dengan Pilkada langsung, setidaknya dapat mendidik masyarakat dan membuka peluang bagi masyarakat untuk terlibat dalam pengaturan kehidupan bersama di daerah.

Ketiga hal tersebut jika disimak lebih jauh, pada intinya menampilkan gagasan tentang adanya kedaulatan rakyat dan kesetaraan politik, yaitu adanya kebebasan masyarakat disertai rasa tanggung jawab dalam memilih calon

pemimpinnya serta menggambarkan bahwa tanggungjawab pelaksanaan pemerintahan daerah tidak hanya berada di tangan pemimpin yang berkuasa, tetapi juga berada ditangan rakyat yang berdaulat yang memberi amanah kepada pemimpin daerah tersebut.

‘Simbiolisme mutualisme’ antara pejabat publik dan masyarakat dalam ranah demokrasi semacam ini, pada akhirnya akan memberi warna yang positif dan konstruktif bagi upaya pencapaian pelaksanaan Otonomi Daerah dalam rangka memberi pelayanan publik yang prima bagi masyarakat daerah. Mengapa? Karena mereka yang terpilih melalui Pilkada langsung merupakan cerminan pemilihnya.

Oleh karena itu, jika kita menyebut atau mengidentifikasi diri sebagai orang-orang yang prodemokrasi, antikorupsi, mencita-citakan pemerintahan daerah yang bersih dan bertanggungjawab serta menginginkan masa depan kehidupan yang lebih baik, seharusnya pilihan kita pada kandidat Kepala Daerah pun adalah pilihan yang mencerminkan sikap, keinginan dan cita-cita bersama bukan cita-cita sesaat elit politik atau segelintir orang tertentu yang hanya mencari kekuasaan dan keuntungan pribadi dan kelompoknya semata.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Almond, Gabriel and Sydney Verba, 1963, *The Civic Culture*, Princeton: New York, Princeton University Press.
- Dahl, Robert, 1999, *On Democracy*, New Haven: Yale University Press.

- Diamond, Larry, 1999, *Developing Democracy: Towards Consolidation*, Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Geertz, Clifford, 1989, *Abangan, Santri, Priyai dalam Masyarakat Jawa*, Jakarta: Pustaka Pelajar.
- Gould, Charles, 1998, *Demokrasi Ditinjau Kembali*, Jakarta, PT. Gramedia.
- Kleden, Ignas, 2001, *Menulis Politik: Indonesia Suatu Utopia*, Jakarta, Penerbit Buku Kompas.
- Minxin, Pei, 2001, *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*, Princeton University Press.
- Newman, Bruce. ed., 1999, *Handbook of Political Marketing*, California: Sage Publication.
- Jurnal, Artikel dan Surat Kabar
- Agustino, Leo, 2005, "Demokratisasi dan Pemilihan Kepala Daerah", dalam *Jurnal Administrasi Publik*, Vol. 4 Nomor 1, Fisip Unpar, Bandung.
- Fatah, Eep Saefulloh, 2005, "Pilkada: Merebut pemilihan." Dipresentasikan Dalam Seminar Nasional, Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung dan Demokratisasi di Indonesia, 22-23 Maret, Batam.
- Legowo, Tommi A., 2005, "Kesiapan Masyarakat dalam Pemilihan Kepala Daerah Langsung: Pilkada Langsung di Tanah Para Jawara dan Ulama" dipresentasikan dalam Seminar Nasional Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung dan Demokratisasi di Indonesia, 22-23 Maret, Batam.
- Jemadu, Aleksius, 2005, "Demokrasi dan Kemakmuran" dalam *Jurnal Administrasi Publik*, Vol. 3 Nomor 2, Fisip Unpar, Bandung.
- Sen, Amartya, 2001, "Democracy and Social Justice" dalam Farrukh Iqbal and Jong-Il You (eds.): *Democracy, Market Economics and Development: An Asian Perspective*, Washington: The World Bank.
- Suharso, 2000, "Quo Vadis Demokrasi Indonesia" dalam Mahfud MD (eds), *Wacana Politik, Hukum dan Demokrasi*, Yogyakarta, LKiS.
- Suseno, Frans. M., 2003, "Demokrasi untuk Indonesia", *Kompas* (29 Oktober 2003).
- Wibowo, I., 2003, "Demokrasi untuk Indonesia", *Kompas* (8 oktober 2003).