

HARAPAN DAN REALITAS PEMILIHAN KEPALA DAERAH LANGSUNG DI INDONESIA

Oleh : Drs. Joni Dawud, DEA *

Direct election of Local Governor (PILKADA), so far, does not give as good impacts as imagined yet due to the unrealised hopes built by the concept. The concept is supposed to promote a process of learning on democracy for the people and of course to promote ideal leaders or local governors. However, the economic and social costs caused by the election are not paid off by its results as there are some negative influencing factors, such as the incompetence of the local election committee (KPUD), misuse of power by the ruling and campaigning candidates, the unethical behavior of candidates' supporters, the undetected black and negative campaign as well as money politics, and the unsympathetic behavior of refused candidates. The direct election will give its promising benefits when the system, the actors and the people are supportive of ethical, transparent and accountable process of the election..

Pendahuluan

Pemilihan Kepala Daerah secara langsung yang dimulai pada bulan Juni 2005 merupakan suatu tonggak sejarah dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia. Untuk pertama kalinya Pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung oleh pemilik kedaulatan yakni rakyat. Ide Pemilihan Kepala Daerah secara langsung pernah menjadi dasar pemikiran dalam UU 1 Tahun 1957 namun karena situasi dan kondisi yang belum memungkinkan maka Pemilihan Kepala Daerah untuk sementara dilakukan oleh DPRD. UU 32 Tahun 2004 kembali menggagas Pilkada langsung dan dimulai semenjak bulan juni. Pada Tahun 2005 direncanakan sebanyak 215 kabupaten/kota dan 11 provinsi yang menggelar pilkada langsung. Pesta demokrasi ini diperkirakan akan menelan biaya sekitar 2,28 triliun belum termasuk biaya pendukung antara lain biaya keamanan yang bisa mencapai Rp 4 milyar sampai dengan Rp. 5 miliar serta biaya yang harus dikeluarkan para kandidat untuk mengadakan kampanye dan berbagai acara lainnya.

Pada Pemilihan Kepala Daerah yang telah dilaksanakan di sejumlah daerah, biaya yang keluar bukan hanya biaya pelaksanaan ternyata ternyata Pilkada menimbulkan biaya-biaya ekonomis lainnya dan juga biaya sosial dengan munculnya konflik-konflik baik di antara kandidat maupun diantara pendukung kandidat. Yang kalah selalu tidak dapat menerima kekalahan yang ada, terlepas dari adanya kecurangan yang dilakukan.

Fenomena yang lain juga muncul dengan tingkat partisipasi masyarakat yang sangat rendah Rata-rata Rata-rata tingkat ketidakhadiran pemilih yang berhak memilih dapat mencapai 25 persen-30 persen, masyarakat tidak antusias terhadap pelaksanaan Pilkada, mereka lebih mementingkan urusan dan kepentingan pribadinya daripada mengikuti Pilkada. Pada hal dalam sejarah pemilihan umum di Indonesia tingkat keikutsertaan masyarakat selalu tinggi.

* Peneliti pada Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I LAN, Dosen STIA LAN Bandung

Pemimpin yang diharapkan dari Pilkada

Didasarkan pada fakta-fakta tersebut, Dimana biaya pesta demokrasi di daerah menghabiskan dana yang tidak sedikit. Yang menjadi kegunaan adalah apakah pengorbanan yang besar itu akan sepadan dengan hasil yang didapat yakni menghasilkan pimpinan ideal yang menjadi panutan dan suri tauladan bagi rakyat di daerah ?. apa dan bagaimana yang dimaksud dengan pemimpin yang ideal ? .

Prijosaksono (2002) mengemukakan dengan konsep Q Leader. Kepemimpinan memiliki empat makna, Pertama, Q berarti kecerdasan atau intelligence (seperti dalam IQ – Kecerdasan Intelektual, EQ – Kecerdasan Emosional, dan SQ – Kecerdasan Spiritual). Q Leader berarti seorang pemimpin yang memiliki kecerdasan IQ—EQ—SQ yang cukup tinggi. Kedua, Q Leader berarti kepemimpinan yang memiliki quality, baik dari aspek visioner maupun aspek manajerial. Ketiga, Q Leader berarti seorang pemimpin yang memiliki qi (dibaca 'chi' – bahasa Mandarin yang berarti energi kehidupan). Dan Q keempat adalah seperti yang dipopulerkan oleh KH Abdullah Gymnastiar sebagai qolbu atau inner self. Seorang pemimpin sejati adalah seseorang yang sungguh-sungguh mengenali dirinya (qolbu-nya) dan dapat mengelola dan mengendalikannya (self management atau qolbu management). Dalam konsepsi Kepemimpinan dalam Islam yang sering kita kenal, dimana seorang pemimpin harus memiliki 3 kriteria yaitu Sidik, Amanah dan Fatonah. Dengan demikian dapat ditarik kesimpulan bahwa seorang pimpinan atau pemimpin itu harus memiliki kemampuan baik lahiriah, bathiniyah dan amaliah sehingga akan dapat menjadi panutan, suri tauladan dan pelindung bagi yang dipimpinnya.

Harapan Pelaksanaan PILKADA Langsung

Pemilihan Kepala Daerah merupakan pesta rakyat, rakyatlah yang menjadi aktor utama proses ini, yang pelaksanaannya saat ini dibantu oleh panitia pemilihan yang independen yaitu Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD). Kenapa KPUD yang menjadi panitia tidak Pemerintah (Birokrasi) yang menjadi panitia karena pengalaman sejarah di Indonesia dimana Pemerintah (Birokrasi) tidak bisa independen dan selalu menjadi alat untuk mempertahankan kekuasaan. Tetapi kedepan tidak tertutup kemungkinan pemerintah (Birokrasi) menjadi panitia apabila sudah benar-benar netral seperti di negara-negara lain yang telah mapan dalam berdemokrasi.

Secara Konseptual Pilkada memiliki manfaat atau keuntungan yang besar bagi perkembangan kehidupan kepemimpinan dan berpemerintahan di daerah. Namun mewujudkan demikian tidak serta merta lahir keuntungan didapat dengan diselenggarakan Pilkada. Keuntungan dan manfaat Pilkada bisa tumbuh apabila proses Pilkada dilakukan secara benar dan prasyarat-prasyarat berdemokrasi sudah terpenuhi. Salah satu prasyarat utama berdemokrasi adalah tingkat rasionalitas masyarakat, semakin tinggi tingkat rasionalitas masyarakat maka kualitas demokrasi akan semakin baik.

Pemilihan Kepala Daerah secara langsung yang merupakan bagian dari proses desentralisasi menurut BC Smith (1985) memberikan keuntungan-keuntungan antara lain sebagai berikut :

Pertama, Political maturity yakni proses Pilkada menjadi arena proses pendidikan politik menuju kedewasaan politik masyarakat dan elit-elit politik daerah. Pilkada tidak hanya dipahami sebagai ajang perebutan untuk mendapatkan kekuasaan tetapi lebih dimaknai sebagai public

spirit and development of intelligence. Masyarakat belajar menentukan pilihan masa depannya dengan memilih seorang pimpinan yang mereka anggap dapat meningkatkan kesejahteraan di masa datang.

Kedua, *Training Leadership*, Pemilihan Kepala Daerah dapat menghasilkan *extra opportunities* bagi elit politik lokal untuk dipilih sebagai pimpinan di daerah, yang kesempatan untuk tingkat nasional relatif sangat terbatas. Pemilihan Kepala daerah akan mencetak kader-kader pimpinan daerah maupun calon-calon pimpinan nasional melalui proses penggodogan di tingkat daerah.

Ketiga, *Political Stability*, Pemilihan Pimpinan Daerah memberikan kontribusi kepada pencapaian/perwujudan masyarakat yang lebih baik dan melanggengkan masyarakat yang harmonis, *Community spirit* dan stabilitas politik. Nilai-nilai tersebut berhubungan erat proses demokrasi di daerah sebagai ajang pendidikan politik yang memberikan pembekalan pengalaman politik masyarakat di daerah yang memungkinkan masyarakat memilih pemimpinnya yang mereka percayai. Kepercayaan terhadap pemerintah merupakan kondisi yang menguntungkan untuk pewujudan demokrasi yang stabil baik nasional maupun lokal. Proses ini pun membiasakan masyarakat untuk berbeda pendapat, saling menghormati akan perbedaan pendapat dan belajar menganalisis mana yang terbaik menurut pandangannya. Dengan adanya proses pembiasaan perbedaan tersebut, beda pendapat bukan permusuhan, sehingga bila terjadi konflik penyelesaian tidak dilakukan secara fisik tetapi kompromilah yang akan digunakan. Dengan demikian stabilitas politik baik di daerah maupun di tingkat nasional akan semakin baik.

Keempat, Political equality, Pemilihan Kepala daerah adalah memberikan kesempatan yang lebih luas kepada masyarakat untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan. Masyarakat mendapatkan kembali kesetaraan politik dalam menentukan jalannya roda pemerintahan daerah dengan memilih pemimpinnya secara langsung.

Kelima, Accountability, Pilkada akan meningkatkan derajat akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan daerah karena jalannya pemerintahan yang dipimpin Kepala Daerah yang dipilih langsung oleh rakyat akan memiliki rasa tanggungjawab terhadap pemilih yang memberikan kepercayaan dan akan berusaha untuk menjalankan amanah tersebut apalagi kalau memiliki keinginan untuk dipilih kembali. Dari fihak masyarakat pun akan tumbuh perasaan memiliki (*sense of belonging*) dan akuntabilitas untuk mensukseskan program-programnya.

Pilkada juga diharapkan akan semakin mengokohkan demokrasi di Indonesia khususnya di daerah. Pilkada akan membuka ruang publik (*public sphere*) sebagai medium partisipasi publik untuk menyalurkan berbagai pendapat dan pikiran masyarakat. Dalam logika substansi UU No 32/2004, UUD 1945 pasal 22E (1) (2) dan pasal 18, pilkada termasuk dalam kategori pemilu. Berarti, pilkada (pemilu) merupakan sarana kebebasan bagi masyarakat untuk menentukan kepala daerahnya sendiri secara otonom dan mandiri. Hal tersebut menunjukkan bahwa kedaulatan untuk menentukan preferensi politik telah dikembalikan kepada masyarakat. Pilkada sebagai manifestasi demokrasi langsung itu meniupkan ruh reformasi dalam konteks sosial-kemasyarakatan. Pelaksanaan Pilkada yang diharapkan menghasilkan pemda yang mempunyai legitimasi langsung dari masyarakat, pemda mempunyai

pertanggung-jawaban publik dan akuntabilitas yang tidak akan semena-mena menyeleweng. Kepala daerah yang didukung penuh akan mampu membawa katalisator konstruktif bagi kemajuan masyarakat. Dalam sudut pandang antikorupsi, pilkada bertujuan menghindari jual beli suara dalam DPRD. Pada masa Pilkada dilakukan DPRD selalu diwamai dengan Money Politics di DPRD.

Harapan-harapan besar terhadap Pilkada langsung tersebut dapat diwujudkan apabila pilkada yang dilaksanakan tidak hanya sekedar formalitas tetapi juga menyentuh pada hakikat substansi dari Pilkada Langsung.

Realitas Pilkada Langsung

Pilkada langsung dalam realitasnya tidak indah yang dibayangkan, harapan-harapan besar dengan diselenggarakannya Pilkada ternyata bagaikan fatamorgana. Janji indah dan harapan Pilkada yang begitu besar terlihat hanyalah ilusi dan utopia ketika membandingkan dengan kenyataan Pelaksanaan Pilkada saat ini walaupun sebagian besar Pilkada tidak berakhir dengan konflik maupun gejolak. Para pengamat, politisi dan praktisi sudah mewanti-wanti bahwa proses Pilkada harus menjunjung nilai-nilai etika atau norma-norma yang berlaku, transparansi dan akuntabilitas. Realitas pelaksanaan Pilkada langsung di beberapa daerah menunjukkan fenomena-fenomena sebagai berikut :

Masih adanya kelemahan penyelenggaraan yang dilakukan oleh KPUD, ketidak jelasan jumlah yang memiliki hak Pilih, Data Pemilih yang tidak akurat karena proses pendataan yang tidak dilakukan secara akurat, Identitas pemilih yang salah, katu pemilih ganda atau bodong dan sejumlah permasalahan lainnya yang terkait dengan masalah pemilih.

Penyalahgunaan kekuasaan dari pasangan calon yang memiliki akses pada Birokrasi pemerintahan, POLRI dan TNI. Masih ada upaya-upaya yang dilakukan oleh kandidat untuk menggunakan saluran tersebut baik secara sembunyi-sembunyi atau secara terang-terangan muncul. Sering terlihat kentara apabila calon adalah kepala daerah yang sedang berkuasa (incumbent) pemanfaatan kekuasaan dan fasilitas tidak bisa dihindari. Pemanfaatan itu biasanya dilakukan melalui program-program atau kegiatan-kegiatan terselubung dengan alasan pembangunan dan program sudah direncanakan jauh-jauh hari dan tidak berhubungan dengan pilkada. Walaupun secara aturan hal tersebut dilarang namun kenyataan dilapangan praktek keberpihakan birokrasi pada salah satu calon terutama calon incumbent walaupun sulit untuk dibuktikan namun dalam kenyataannya sering terjadi. Hubungan vertikal antara calon incumbent dengan Birokrasi menempatkan pada posisi birokratis yang dilematis, menuruti perintah apabila terbukti akan berhadapan dengan hukum, tidak menuruti bahkan apabila calon tersebut menang dianggap tidak memiliki loyalitas kepada pimpinan. Dukungan yang tersembunyi dengan memanfaatkan kekuasaan akan tetap mewarnai apabila calon tidak menghargai fairness dalam berkompetisi memperebutkan kursi kepala daerah.

Perilaku pendukung, dukungan yang berlebihan yang mengabaikan etika dan moralitas melahirkan konflik horizontal dengan sesama pendukung kandidat lain terjadi di beberapa daerah. Daerah pemilihan yang kecil dalam Pilkada memudahkan manajemen kampanye, mobilisasi massa besar-besaran yang menyebabkan penumpukan massa dalam jumlah besar di suatu tempat dan terkadang menimbulkan tindakan anarkis.

Bentuk-bentuk black campaign dan negative campaign yang bertujuan merusak citra nama baik pesaing sering dilakukan terutama oleh pendukung pesaingnya. kampanye yang dilakukan secara terselubung dan selebaran-selebaran gelap dilakukan untuk membangun image negatif pesaing-pesaingnya. Model-model kampanye negatif (negative campaign) tidak bisa dihindari bahkan di negara lain yang telah mapanpun praktik tersebut sering dilakukan. Para pendukung masing-masing pasangan calon tidak hanya menunjukkan image positifnya, tetapi juga berusaha mati-matian menunjukkan keburukan dari para pesaingnya. Untuk itu kedewasaan politik dan tingkat rasionalitas yang baik dapat meredam ekses-ekses negatif. Di Indonesia dimana tingkat rasionalitas pemilihnya yang masih rendah dan pola hubungan pemilih dan calon yang bersifat personal, emosional, dan sangat ideologis, menyebabkan para pendukung pasangan calon masih tidak bisa menerima jika calonnya dijeleklejekan pesaingnya. Permasalahan menjadi rumit jika yang dikembangkan pasangan calon bukan hanya dalam bentuk kampanye negatif, tetapi juga black campaign atau black propaganda. Dalam kampanye negatif, data yang digunakan biasanya didasarkan fakta atau setidaknya berita yang pernah ditulis media massa. Sementara itu, dalam black propaganda, serangan terhadap lawan didasarkan pada rumor, gosip bahkan fitnah.

Ketidaksiapan kandidat maupun pendukungnya menerima kekalahan, selalu dicari kesalahan-kesalahan atau kelemahan yang bertujuan untuk menggugurkan atau membatalkan hasil pemilihan dan segala bentuk upaya ditempuh baik yang legal maupun yang ilegal akibatnya

ketegangan terus terjadi dan dikhawatirkan akan terus dilakukan untuk menggoyang jalannya pemerintahan.

Gejala Money politics tetap muncul dimana terjadi Peralihan locus money politics dari DPRD (yang dulu memilih kepala daerah) ke partai politik (yang menjadi satu-satunya pintu untuk menjadi kandidat dan perahu politik yang bisa disewa untuk mendapat posisi) dan pada masyarakat terutama masyarakat kelas bawah. Money Politics merupakan salah satu bentuk proses Pilkada yang kurang optimal. Money politics dapat dilihat, dapat didengar tetapi sulit untuk ditindak.

Penutup

PILKADA sebagai episode lanjutan pentas demokrasi di Indonesia merupakan tanggungjawab seluruh bangsa ini, tidak hanya KPUD tetapi menjadi tanggungjawab Pasangan Calon, Masyarakat dan Pemerintah itu sendiri. Walaupun pada saat ini antara harapan dan kenyataan masih jauh namun bukan berarti kita kembali ke sistem lama yakni pemilihan tidak langsung. Semuanya tersebut terjadi karena masih adanya kelemahan-kelemahan yang harus diperbaiki baik sistem yang ada, penyelenggaraan maupun pelaku Pilkada Langsung yakni kandidat dan masyarakat. Masyarakat akan mendapatkan pelajaran apabila mereka memilih kandidat yang salah dan akan memperbaikinya di masa yang akan datang. Dengan sistem dan proses pilkada yang beretika, transparansi dan akuntabilitas serta Niat dari Pelaku Pilkada Insya Allah akan melahirkan pimpinan ideal yang akan menjadi entry point dalam mewujudkan good local governance di Indonesia.

Bahan Bacaan

Abdullah Rozali, 2000, Pelaksanaan Otonomi Luas & Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif, Jakarta: Rajawali Pers.

CSIS, 2005, Pilkada: Masalah dan prospek

Effendi Elfian, 2001, Tuntutan itu masih menyala, Delapan Indikasi Kuat Otonomi Daerah terancam Gagal, Jakarta: FE UI

Jagat-Isu, 2005, Pilkada dan busung lapar demokrasi

Kimbal Jonathan D. (1998), The Transfer of Power, Decentralization in Central and Eastern Europe, Local Government and Public Service Reform Initiative, Budapest: Hungar

Litvack Jennie, 1998, Juaid Ahmad dan Richard Bird, Rethinking Decentralisation in Development Countries, Washington DC: The World Bank.

Piliang I.J. 2005, Pilkada dan busung lapar demokrasi, Kompas 15 juli 2005

Prijosaksono Ariwibowo, 2002, Kepemimpinan Sejati, Sinar Harapan

Smith, B.C, 1985, Decentralization, The Territorial Dimension of The State, Sydney: George Allen & UNWIN.