

## PILKADA LANGSUNG DAN REKONSTRUKSI DEMOKRASI INDONESIA

Oleh : Dzunuwanus Ghulam Manar

**Abstract :** Election, either local or national sometimes can be assessed to mark success story of democracy in a community. However, people might not understand that election is only subsystem within democracy. There are many other subsystems that support democracy, such as policy, leadership, procedures and mechanisms, transparency and accountability. In order to mark successful democracy, people must consider any other factors that creates democratic system as a whole.

**Keywords :** local election, subsystem, democracy.

### PENDAHULUAN

Pemilihan Kepala Daerah Langsung (Pilkada Langsung) adalah bagian dari eksekusi demokratisasi yang terjadi pasca reformasi 1998. Pendulum kekuasaan yang selama ini berada pada pemerintah pusat dan pelaksanaannya cenderung semau sendiri atas nama kepentingan pusat, mulai bergeser kepada pemerintah daerah seiring dengan munculnya desentralisasi pemerintahan. UU No.32 tahun 2004 sebagai revisi atas UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah memperjelas tugas pokok dan fungsi pemerintah daerah, termasuk kewenangan untuk menentukan kepala daerah sendiri sebagaimana bunyi dari pasal 56 ayat 1, "*Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil*". Pasal inilah yang kemudian dijadikan sebagai tumpuan pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung yang menggeser lokus kekuasaan dari pemerintah pusat kepada rakyat di daerah (M. Ikhsan, 2010: 6-7). Mulai saat itu rakyat berhak memilih pemimpinnya sendiri secara langsung tanpa ada intervensi dari pemerintah pusat sebagaimana terjadi pada rejim orde baru. Secara teknis dan operasional pemilihan kepala daerah dilakukan oleh daerah yang bersangkutan dan secara langsung rakyat melalui partai politik serta kelompok kepentingan pada tingkat lokal ikut terlibat pada proses-proses yang dilakukan. Pada tataran ini terjadi keseimbangan kekuasaan antara suprastruktur politik dengan infrastruktur politik karena rakyat menentukan dan memilih langsung sendiri pemimpinnya.

Pada awalnya pilkada langsung memberikan banyak harapan akan munculnya pemimpin-pemimpin lokal (gubernur, bupati dan walikota) yang memenuhi kriteria dan prasyarat mekanisme *recruitment* yang demokratis, seperti kapasitas,

kapabilitas dan akseptabilitas. Kapasitas berarti calon yang kemampuan dalam memimpin dan mengelola urusan-urusan pemerintahan. Ini berarti calon yang bersangkutan memang memiliki kemampuan untuk menjadi kepala daerah, mengelola dan memimpin daerahnya untuk mencapai tujuan yang diinginkan oleh segenap warganya. Kapabilitas bermakna calon memiliki kecakapan atau kepandaian di atas rata-rata sehingga dapat menyelesaikan persoalan-persoalan pemerintahan secara cerdas, kreatif dan inovatif. Akseptabilitas, karena kepala daerah adalah jabatan politik maka ia harus memiliki daya penerimaan yang cukup tinggi dari para *stakeholders* maupun publik secara keseluruhan.

Selain itu pilkada langsung juga mendorong demokratisasi di level lokal berkaitan dengan partisipasi politik yang lebih terbuka, kompetisi yang *fair*, pengambilan keputusan politik yang memiliki legitimasi (sudah barang tentu pemilihan langsung memiliki bobot yang berbeda dibandingkan dengan pemilihan secara perwakilan) serta akuntabilitas pemerintahan lokal yang lebih baik (Legowo, 2005: 1-3). Memilih langsung berarti rakyat berpartisipasi secara nyata serta meminimalkan penyalahgunaan mandat. Rakyat mengetahui secara pasti calon yang akan dipilihnya dan sudah barang tentu calon-calon yang akan dipilih masuk dalam proses persaingan/kompetisi yang seharusnya *fair*, tidak menipu, memanipulasi atau mengintimidasi. Yang lebih penting karena rakyat memilih langsung calonnya, mengetahui langsung siapa pemimpinnya kelak maka harapannya muncul ikatan untuk saling mempercayai atas mandat/amanat yang diberikan saat pilkada langsung. Pemimpin lokal yang akan dipilih nanti diharapkan dapat merepresentasikan figur ideal dari pemimpin demokratis, yakni memiliki kedekatan dengan rakyatnya serta memiliki kemampuan-kemampuan kepemimpinan yang mengagumkan yang dapat membawa kemajuan

dan kesejahteraan bagi rakyatnya.

Namun demikian dalam perkembangannya ternyata pilkada langsung belum bisa memenuhi harapan-harapan yang diinginkan sebagai momentum penguatan demokrasi lokal. Hal ini bisa dicermati dari data-data yang muncul yang mengindikasikan adanya penyimpangan dari tujuan pilkada langsung. Pilkada langsung yang pada mulanya bertujuan mulia untuk menguatkan demokrasi di level lokal menjadi kisruh politik dan sosial karena berbagai penyimpangan yang muncul. Penyimpangan-penyimpangan tersebut menjadi celah atas kelemahan pilkada langsung yang semula didambakan. Kelemahan tersebut tidak hanya memberi citra buruk kepada pilkada langsung itu sendiri namun juga kepada proses demokratisasi politik pada tingkat lokal sebagai bagian dari upaya untuk menumbuhkembangkan demokrasi di Indonesia. Sebagaimana tujuan awalnya pilkada langsung adalah upaya untuk menciptakan pemerintahan lokal yang demokratis, namun tidak ada konsep regulasi yang menegaskan dan menjelaskan kaitan demokrasi dengan pilkada langsung sebagai sebuah entitas yang tak terpisahkan.

Beberapa contoh penyimpangan yang muncul antara lain konflik (baik antarpengukung, antarcalon maupun dengan penyelenggara pilkada langsung/KPUD) yang berujung pada tindakan anarkis dan destruktif, modal dan biaya politik yang tidak transparan serta pengingkaran janji oleh calon yang terpilih (Marijan, 2007:4-5). Beberapa konflik termanifestasi ke dalam tindakan destruktif, seperti pembakaran kantor bupati, KPUD, DPRD bahkan juga perusahaan swasta serta kediaman pribadi, pengrusakan kendaraan bermotor roda dua dan empat, bahkan penghilangan nyawa sebagaimana yang terjadi pada pilkada kurun 2005-2008 di 282 wilayah di Indonesia (Tadjoeddin, 2011: 14). Adapun konflik yang paling sederhana berbentuk demonstrasi dan protes kepada penyelenggaraan (KPUD) yang tidak menimbulkan kerugian dan kerusakan.

Masih berkaitan dengan konflik pilkada, selain mengakibatkan konflik secara fisik, pilkada juga menghasilkan konflik hukum dan administrasi negara (Hillman, 2011: 302). Dari 244 pilkada yang dilakukan pada tahun 2010 telah menghasilkan gugatan atas hasil pilkada kepada Mahkamah Konstitusi (MK) serta 1.636 laporan penyimpangan administrasi oleh penyelenggara pemilu. Pada konteks ini konflik-konflik pilkada justru menimbulkan masalah keadilan dan legitimasi atas pilkada itu sendiri sebagai upaya konsolidasi demokrasi di Indonesia.

Selain masalah konflik sosial dengan berbagai dampak yang merugikan secara material

dan moral, penyelenggaraan pilkada juga diwarnai dengan sejumlah masalah keuangan, berkaitan dengan tidak transparan dan akuntabelnya pengelolaan dana-dana dalam pilkada, khususnya dari sisi para calon. Banyak pengeluaran maupun pemasukan para calon kepala daerah yang tidak terdokumentasi dan terverifikasi karena munculnya ekonomi biaya tinggi dalam pilkada (Fitriyah, 2012: 1-9). Hal tersebut muncul karena aktifitas keuangan untuk keperluan uang kursi/mahar/sewa perahu untuk partai politik pengusung calon (ditengarai jumlahnya berkisar antara 1-2 M atau 400 juta per kursi parpol pengusung), *vote/political buying*, yakni uang yang dibagikan untuk mempengaruhi pemilih yang besarnya berkisar 10 – 100 ribu rupiah per pemilih, uang perantara politik (jika terjadi 3 calon atau lebih dengan kisaran perolehan suara 25 % maka potensial terjadi negosiasi dengan uang) serta peruntukan lain yang tidak dapat dijelaskan kepada publik. Semua itu di luar biaya resmi yang harus dikeluarkan oleh seorang calon kepala daerah, seperti untuk biaya pencalonan, biaya kampanye, biaya saksi, biaya sumbangan sosial dan biaya tim sukses.

Meski telah ada regulasi tentang pembatasan dan pengaturan dana kampanye melalui UU 32/2004 dan PP 6/2005 namun dalam pelaksanaannya tidak bisa menjangkau ruang abu-abu dalam transaksi politik pilkada. Terlebih nampaknya masyarakat kita bersikap permisif atas adanya *vote/political buying* atau insentif materi lainnya dari para calon kepala daerah. Hal ini yang menyebabkan pada nantinya pengelolaan pemerintahan menjadi tidak transparan dan akuntabel karena proses untuk memulainya sudah diwarnai dengan pengelolaan keuangan yang tidak tepat. Disinyalir praktik-praktik semacam ini bersifat kontraproduktif terhadap demokrasi karena membuka peluang penyalahgunaan kekuasaan dan korupsi yang pada akhirnya merugikan masyarakat itu sendiri. Kalkulasi biaya yang tidak transparan dan akuntabel akan terbawa pada praktik pengelolaan pemerintahan ketika calon yang melakukan hal tersebut memenangkan pilkada.

Meski demikian masih saja ada pihak yang memberikan klaim bahwa pilkada langsung yang dilaksanakan banyak yang sukses dan kesuksesan itu kadang diklaim atau menjadi tolok ukur demokratis tidaknya sebuah wilayah. Oleh karena itu perlu ada peninjauan kembali atau rekonstruksi atas demokrasi dan pilkada langsung untuk mengetahui hubungan di antara keduanya dan menjawab keraguan atas kegagalan pilkada yang berimbas pada kegagalan demokrasi. Tulisan ini akan memperjelas kedudukan pilkada langsung

dan demokrasi sehingga tidak ada kerancuan klaim bahwa keberhasilan pilkada langsung identik dengan keberhasilan demokrasi. Terdapat banyak variabel yang harus diperhatikan mengingat pada dasarnya demokrasi adalah sebuah sistem. Pada konteks ini pilkada menjadi salah satu sistem yang menopang demokrasi pada tingkat lokal.

### PEMBAHASAN

Nampaknya tidak ada sanggahan bahwa saat ini Indonesia adalah negara besar di dunia yang dinilai banyak pihak cukup berhasil dalam menjalankan proses demokrasinya. Paling tidak ada beberapa indikator yang bisa dirunut sejak lahirnya reformasi 1998 sebagai tonggak awal demokrasi di Indonesia pasca rejim otoriter Suharto, antara lain :

1. Pemilihan langsung mulai dari presiden sampai dengan kepala daerah di tingkat lokal (pilkada langsung).
2. Keterbukaan regulasi dan institusi yang dibuktikan dengan dicabutnya peraturan yang membatasi kebebasan berkumpul, berserikat dan mengeluarkan pendapat dan pasal subversif serta berdirinya lembaga-lembaga komisioner sebagai perpanjangan tangan pemerintah untuk menangani urusan publik dan hal asasi.
3. Pelibatan masyarakat dalam berbagai proses perencanaan dan pengambilan keputusan

Secara nyata banyak kebijakan pemerintah yang membuka peluang memperbesar ruang publik yang selama 32 tahun di bawah rejim Suharto tidak pernah terkompromikan dan terkooptasi di bawah negara. Hal ini mendorong eksponen demokrasi untuk lebih gencar melakukan aktifitasnya serta memperkuat kedudukan masyarakat sipil di Indonesia. Namun demikian keberhasilan dan kemajuan seperti tersebut di atas masih memiliki sederet keterbatasan (Olle Tornquist, 2006: 244-250). Salah satu keterbatasan itu adalah kemajuan dalam demokratisasi secara formal tidak serta merta memberikan dampak secara substantive. Secara nyata hal tersebut tampak kepada insentif negative demokrasi, seperti pemilu yang hanya sekedar formalitas demokrasi (*façade*) serta munculnya oligarki partai yang mendominasi kekuasaan Negara. Ini berarti kemajuan demokrasi yang dicapai Indonesia masih diwarnai dengan hal-hal kontradiktif yang justru mengurangi substansi demokrasi itu sendiri.

Kebijakan telah dibuat dan berbagai instrumen

pendukung telah disediakan, namun apakah semua itu sudah mencapai tujuan? Penguatan demokrasi sebagai upaya untuk menciptakan tatanan pengelolaan pemerintahan yang baik yang pada akhirnya bisa melayani rakyat untuk mewujudkan kesejahteraan secara nyata belum dapat tercapai. Beberapa indikator yang bisa menjadi catatan antara lain:

1. Instrumen kebijakan tidak selalu disertai detail operasionalisasi berupa standar, prosedur dan aturan yang jelas serta penegakan hukum yang adil. Ambillah contoh kasus kepala daerah hasil pilkada langsung yang masih saja melakukan korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) yang nyata-nyata mengingkari nilai dan tujuan demokrasi untuk menciptakan kesejahteraan rakyat. Kasus *money politics*, yakni pemberian uang, barang, menjanjikan kedudukan dan imbal balik atas terpilihnya seseorang menjadi kepala daerah masih saja terjadi bahkan menjadi rahasia umum. Modus *money politics* antara lain berupa 1). jual beli kursi yang dilakukan oleh calon dengan partai politik mengingat pintu masuk untuk menjadi calon dalam pilkada ada di tangan partai politik, 2) jual beli pengaruh yang dilakukan oleh calon atau timnya dengan tokoh agama/masyarakat agar mereka memberikan restu ataupun dukungan, 3). pembelian penyelenggara pemilu dengan cara menyuap agar penyelenggara pemilu melakukan atau tidak melakukan tindakan yang pada akhirnya menguntungkan calon tertentu, 4). pembelian suara yang dilakukan oleh calon dan timnya terhadap masyarakat dalam bentuk pemberian sembako, kupon bensin, uang transpor dan sebagainya (Marijan, 2007:20). Ketika seorang calon telah terpilih dan publik tidak bisa membuktikan kasus *money politics* atas nama formalitas prosedur pertanggungjawaban keuangan, maka yang bersangkutan tetap dapat meneruskan jabatannya sampai dengan selesai. Sudah barang tentu urusan publik yang termaktub dalam APBD akan terbengkalai untuk kepentingan *money politics* tadi. Bagi kepala daerah yang memiliki *link* partai dengan pemerintah pusat urusannya bisa lebih panjang dan rumit bagi upaya

- penegakan hukum. Walhasil, tanpa adanya kejelasan standar, prosedur dan aturan, pilkada langsung hanya sebatas mekanisme *beli tiket* atau *cek kosong*, karena selama 5 tahun publik tidak kuasa berbuat apa-apa manakala terdapat kepala daerah yang terindikasi pelanggaran hukum.
2. Bentuk jabaran realitas dari hal-hal di atas memunculkan apa yang disebut dengan neo-KKN, yakni praktik korupsi, kolusi dan nepotisme yang lebih mutakhir, rapi, terorganisasi dan rahasia (Supeno, 2010: 2-226). Korupsi tidak lagi dilakukan oleh seorang aktor saja, namun melalui persekongkolan yang sistematis di antara aktor eksekutif, legislatif, bahkan penegak hukum pada tingkat lokal. Praktik percaloan PNS maupun percaloan pejabat pada level kabupaten kota menjadi sesuatu yang marak dan cenderung lumrah. Dalam pelaksanaan CPNS tahun 2009 di banyak daerah ditengarai adanya praktik ini. Ada tawaran dari calo (yang nota bene PNS, mantan tim sukses atau mitra dari penguasa daerah) memiliki akses untuk mempengaruhi kebijakan meng-golkan keputusan untuk meloloskan seseorang menjadi PNS dengan imbalan puluhan juta rupiah. Bentuk lain adalah *mark up* anggaran pembangunan dengan rekanan mitra dari penguasa daerah atau mereka yang ikut menyokong/menyukseskan kegiatan pilkada langsung sebagai bentuk balas budi. Terdapat testimoni menarik dari seorang mantan wakil bupati di Jawa Tengah yang memaparkan bahwa modus korupsi sangatlah beragam dan rapi, diantaranya dengan memperbesar alokasi dana dari pemerintah pusat, rekayasa lelang proyek pemerintah, *voucher* dan bantuan proyek, penerbitan buku, sekolah gratis, pelayanan kesehatan, bahkan upah pungut dan gratifikasi. Model neo-KKN ini lah yang justru mematikan hakekat pilkada langsung untuk menguatkan demokrasi di tingkat lokal. Berbagai praktik korupsi, kolusi dan nepotisme gaya baru yang lebih canggih justru menggerogoti praktik tata kelola pemerintahan yang efektif, efisien, transparan dan akuntabel sebagai wahana mewujudkan kesejahteraan rakyat. Pada akhirnya pilkada langsung yang proses selanjutnya diwarnai neo-KKN justru lebih menyengsarakan rakyat.
  3. Turunnya indikator kesejahteraan bagi publik yang ditandai dengan meningkatnya angka pengangguran, putus sekolah serta PHK serta menurunnya kualitas pelayanan publik di bidang administrasi pemerintahan, pendidikan dan kesehatan. Alih-alih instrumen-instrumen indikator kesejahteraan menjadi meningkat, justru malah menurun meski pilkada langsung sukses dilaksanakan. Praktik rejim yang tidak transparan dan akuntabel justru mematikan sentra-sentra ekonomi. Tuntutan lapangan pekerjaan yang semakin hari semakin bertambah seiring bertambahnya jumlah penduduk usia produktif tidak dapat direspon oleh pemerintah lokal karena kehilangan energi untuk fokus pada penyelesaian masalah-masalah publik. Kemampuan untuk merespon tuntutan dalam bidang pendidikan yang bermutu pun terabaikan karena kehilangan sumber daya untuk memberikan insentif kepada guru dan tenaga kependidikan, pembangunan gedung sekolah beserta sarananya secara layak serta fasilitas penunjang pendidikan yang lain. Di bidang pelayanan publik yang terjadi adalah layanan menjadi semakin mahal (adanya tarif untuk mengganti sumber daya yang digunakan untuk pelayanan), KTP, akta kelahiran dan paspor yang semestinya menjadi hak setiap warga negara harus diperoleh dengan biaya yang mahal. Hal yang sama berlaku bagi pendidikan (biaya sekolah mahal, meski gratis namun orang tua murid masih dibebani berbagai pungutan karena subsidi pemerintah sangat minim) dan kesehatan (biaya berobat mahal, baik di tingkat puskesmas maupun rumah sakit) (Prasetyo, 2005: 39-53). Semua itu terjadi karena buruknya tata kelola yang dilakukan oleh rejim karena pada dasarnya tidak memahami fungsi pokok sebagai kepala daerah sebagai manajer yang mengelola sumber daya bagi kemakmuran rakyatnya.

Berbagai indikator di atas justru bermakna sebaliknya, yakni menafikan klaim keberhasilan pilkada langsung yang dikatakan sebagai indikator demokratis tidaknya sebuah wilayah. Sebagai sebuah idiom politik, demokrasi memang bisa disederhanakan dalam bentuk pemilu, kebijakan propublik maupun keterbukaan informasi. Namun sejatinya demokrasi bukanlah sebuah kata yang sederhana. Artinya, klaim keberhasilan demokrasi dalam bentuk kesuksesan pilkada langsung bukanlah sebuah jaminan karena demokrasi bukanlah sekedar pilkada langsung atau pemilu saja. Masih banyak rangkaian aktifitas yang diperlukan untuk menjaga sisten demokrasi ini berjalan dan mencapai tujuannya. Karena demokrasi adalah sebuah sistem maka semestinya ada keterkaitan antar sub-subsistem yang ada di dalamnya dan pemilu atau pilkada langsung adalah salah satu penopangnya, bukan satu-satunya.

### **C. Demokrasi sebagai sebuah sistem**

Terdapat banyak pendapat ahli yang menyatakan bahwa demokrasi pada dasarnya bukan sebuah mantra atau keajaiban dalam mengelola hubungan antara pemilik otoritas/pemerintah dengan rakyat. Demokrasi pada dasarnya adalah sebuah sistem atau mesin yang bekerja secara bersama-sama antar komponen/subsistem di dalamnya guna mengatur hubungan yang harmonis antara penguasa dan rakyat dalam mencapai tujuan bersama. Mesin yang bernama demokrasi ini, selanjutnya disebut sebagai sistem demokrasi ditopang oleh mekanisme yang memiliki standar, prosedur dan aturan (Schmitter, Phillipe & Carl, 1991: 76). Semua itu diperlukan untuk menjamin demokrasi menjadi sebuah alat untuk mencapai tujuan bersama dalam hal ini adalah kesejahteraan rakyat.

Secara sederhana demokrasi dapat dilihat dari adanya prasyarat/lingkungan, *input*, proses, *output* dan *outcome*. Menggunakan terminologi David Easton secara sederhana ini, maka sebagai sebuah sistem yang bukan *taken for granted* maka sangat penting bagi sebuah negara dan warga negaranya memahami apa itu demokrasi dan bagaimana operasionalisasinya dalam kehidupan sehari-hari. Prasyarat/lingkungan adalah kondisi awal yang mendukung terlaksananya sebuah kebijakan atau aktifitas. Sudah barang tentu prasyarat demokrasi adalah kondisi-kondisi umum yang mempengaruhi dan memungkinkan sistem demokrasi layak berjalan misalnya adanya infrastruktur regulasi yang didukung oleh penegakan hukum, modal sosial (kepercayaan, gotong-royong, toleransi) serta yang lebih penting adalah kesamaan visi memandang demokrasi sebagai sebuah komitmen pencapaian tujuan.

*Input* adalah masukan yang berbentuk dukungan ataupun tuntutan atas sebuah rencana kebijakan. *Input* dalam sistem demokrasi dapat berupa tuntutan maupun dukungan yang diberikan oleh publik kepada pejabat publik atau pemerintah. Dalam konteks pemilu *input* diberikan berupa dukungan suara kepada kandidat yang memiliki tujuan sama dengan kehendak publik. Manakala ia telah terpilih, dukungan dan tuntutan lebih bersifat kebijakan secara praktis. Para pejabat publik semestinya bekerja berdasarkan mekanisme ini sehingga sistem yang berisi standar, prosedur dan aturan dapat berjalan dan memberikan hasil yang signifikan yakni *output* atau luaran, bisa berupa kebijakan atau tindakan serta *outcome* atau hasil jangka panjang.

Jika dicermati lebih jauh pada dasarnya demokrasi bukanlah sebuah mantra ajaib untuk menyelesaikan masalah-masalah bersama. Pada dasarnya demokrasi adalah sebuah mekanisme yang terdiri dari serangkaian tindakan yang dilakukan secara kolektif di antara infrastruktur politik (rakyat, termasuk di dalamnya partai politik) serta suprastruktur politik, yakni para elit yang melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan. Para aktor tersebut terdistribusi ke dalam peran dan fungsi yang berbeda-beda melalui serangkaian proses rekrutmen, termasuk di dalamnya pemilu (rekrutmen legislatif).

Setelah proses rekrutmen mereka semua menduduki jabatan-jabatan publik yang telah tersedia standar, prosedur dan aturannya sehingga yang harus mereka lakukan adalah menginternalisasikan janji-janji kampanye mereka ke dalam program aksi yang terjadwal guna mewujudkannya. Selama proses ini mereka, para pejabat terpilih ini memiliki mekanisme untuk tetap berhubungan dengan konstituennya, termasuk membuka saluran-saluran komunikasi dengan berbagai kelompok kepentingan dan lembaga masyarakat sipil guna memastikan mereka berada pada jalur yang tepat. Pada proses ini muncul mekanisme akuntabilitas, yakni sebuah mekanisme untuk melaporkan setiap pengambilan keputusan dan tindakan kepada publik sehingga publik mendapatkan informasi yang akurat untuk melakukan tindakan, baik berupa tuntutan maupun dukungan terhadap pejabat publik (Keohane, 2006: 77).

Evaluasi atas kinerja pejabat publik pun dapat dilakukan berdasar mekanisme akuntabilitas ini, yakni publik memberikan penilaian atas kinerja pejabat publik, apakah mereka memuaskan dan dapat membuktikan janjinya atau tidak. Jika mereka berhasil merealisasikan janji-janji kampanyenya dan mewujudkan kehendak rakyat maka mereka akan mendapat penghargaan

*/rewards* berupa promosi atau dipilih kembali untuk masa jabatan berikutnya. Sebaliknya, manakala pejabat publik tidak berhasil dalam kinerjanya seperti tidak mampu mewujudkan kehendak rakyat atau terlibat kriminal dan penghianatan terhadap negara maka yang bersangkutan akan memperoleh hukuman/*punishments* berupa mutasi atau tidak dipilih lagi untuk masa jabatan yang akan datang (Behn, 2001: 3-8). Akuntabilitas ini yang menjaga sistem demokrasi agar berjalan sesuai dengan kehendak publik, bukan kehendak mereka yang memiliki kekuasaan saja.

Apabila akuntabilitas ini dijalankan maka sejak input, proses sampai dengan output akan terjadi konsistensi rencana dan kinerja. Segala bentuk penyimpangan akan segera ditanggulangi karena adanya standar, prosedur dan aturan yang telah ditetapkan. Sudah barang tentu konsistensi ini akan menjaga kualitas demokrasi menjadi sebuah sistem yang memberikan jaminan kesejahteraan dan pencapaian tujuan yang dapat dipertanggungjawabkan.

Dengan demikian pada dasarnya demokrasi adalah serangkaian aktifitas politik yang bertujuan, ditopang oleh banyak aktor dan fungsi-fungsi serta berdasar atas standar, prosedur dan aturan yang dibuat sebagai jaminan atas konsistensi pekerjaan dalam setiap subsistem. *Recruitment*, misalnya pemilu adalah subsistem *input*, *public hearing* atau musyawarah adalah subsistem *process* sementara kebijakan, berupa aturan hukum atau tindakan pemerintah adalah *output* dan kesejahteraan, pelayanan publik yang baik, fasilitas kesehatan yang memadai, semuanya adalah bagian dari *outcome*.

Oleh karena itu demokrasi pada hakekatnya adalah sebuah kesatuan subsistem yang bekerja interdependensi satu sama lain, saling pengaruh dan saling berkontribusi dimulai sejak prasyarat, *input*, *process* sampai dengan *output* serta dampak/*outcome* yang dihasilkan. Tidak bisa dikatakan bahwa keberhasilan sebuah subsistem sebagai keberhasilan seluruhnya. Keberhasilan *public hearing* atau musyawarah untuk meminta pendapat publik belum tentu membawa keberhasilan sistem manakala pejabat publik yang berwenang membuat keputusan justru tidak memperhatikan dan mengikuti hasil-hasil *public hearing* tersebut. Hal ini berarti tidak ada kesepadanan dan konsistensi terhadap proses demokrasi yang dilaksanakan karena adanya fragmentasi tahapan yang bisa jadi tidak sejalan dengan kehendak rakyat.

Demikian halnya pilkada langsung yang hanya sebagian komponen saja dari demokrasi. Apalah artinya apabila pilkada langsung sukses

namun masa depan kepemimpinan berikutnya ditandai dengan paceklik politik sebagaimana yang telah disebutkan di atas; akses pelayanan publik sulit dan mahal, kesejahteraan rakyat terabaikan dan birokrasi hanya bekerja untuk memenuhi tuntutan tuan/atasannya yang gampang berubah-ubah dan cenderung *nir-standar*, prosedur dan aturan alias *semau gue*, maka sudah barang tentu hal itu belum bisa dikatakan berhasil. Keberhasilan pilkada langsung hanyalah sebuah keberhasilan subsistem demokrasi karena ujian sebenarnya adalah pada masa jabatan 5-10 tahun yang akan dijalani setelah pilkada langsung. Pada masa itu kapasitas, kapabilitas dan akseptabilitas pejabat publik berkaitan dengan pengelolaan masalah-masalah publik benar-benar dibutuhkan dan dituntut manifestasi serta hasilnya. Kegagalan pada level ini akan mengakibatkan klaim keberhasilan pilkada langsung menjadi tidak ada maknanya.

Urgensi setiap subsistem inilah yang mensyaratkan bahwa jika sebuah negara/komunitas ingin dinamakan demokratis maka mereka harus konsisten dengan tahapan-tahapan dan kinerja subsistem-subsistem penopang sistem demokrasi yang dijalankan. Dalam konteks Indonesia, keberhasilan demokrasi dimulai dari kualitas pemahaman publiknya atas nilai-nilai demokrasi, konsistensi pelaksanaannya, sistem politik dan pemerintahan yang memiliki standar, prosedur dan aturan serta kualitas individu yang paham dan mau melakukannya. Jika hal ini tidak dijalankan, apa yang diklaim sebagai demokrasi hanyalah sekedar jargon: jauh panggang dari api.

## PENUTUP

Dari jabaran di atas maka dapat disimpulkan bahwa pilkada langsung bukanlah satu-satunya indikator demokrasi di Indonesia. Karena pada hakekatnya demokrasi adalah sebuah sistem yang kompleks berkaitan dengan pengelolaan urusan publik serta pencapaian kesejahteraan publik. Kesemuanya terintegrasi dan bersinergi untuk bekerja dan memastikan demokrasi sebagai sarana mewujudkan kedaulatan rakyat. Sistem tersebut tidak bekerja secara otomatis namun diupayakan oleh manusia-manusia demokrat, yakni manusia yang mengerti dan memahami demokrasi serta memperjuangkan implementasinya secara konsisten karena meyakini tujuan demokrasi adalah tujuan rakyat.

Oleh karena itu perlu ada peninjauan kembali atas sistem demokrasi di Indonesia sehingga dapat mengintegrasikan pilkada langsung dengan subsistem lain yang mampu menopang demokrasi

Indonesia lebih baik. Demokrasi dikatakan baik dan berhasil manakala setiap subsistem penopangnya dapat bekerja dengan baik serta memberikan hasil yang terarah, terukur dan bertujuan sebagaimana dikehendaki dan memberikan manfaat bagi publik.

### **Daftar Pustaka**

---

Behn, Robert. D, *Rethinking Democratic Accountability*, Washington DC, Brookings Institute Press, 2001.

Fitriyah, "Fenomena Politik Uang dalam Pilkada", *POLITIKA* Vol. 3 No. 1 April 2012.

Hillman, Ben, " Electoral Governance & Democracy Consolidation in Indonesia", *The Indonesian Quarterly* Vol. 39 No. 3 2011.

Keohane, Robert O, "Accountability in World Politics", *Scandinavian Political Studies*, Vol. 29 No. 2 – 2006.

Legowo, Tommi A., "Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung, *Good Governance* dan Masa Depan Otonomi Daerah", *Jurnal Desentralisasi* Vol. 6 No. 4 Tahun 2005.

Marijan, Kacung, Resiko Politik, Biaya Ekonomi, Akuntabilitas Politik dan Demokrasi Lokal, *In-house discussion* Komunitas Dialog Partai Politik. Komunitas Indonesia untuk Demokrasi (KID), Jakarta 16 November 2007.

M. Ikhsan, Evaluasi atas Pemilihan Kepala Daerah Langsung di Kabupaten/Kota [WWW.STIALAN.AC.ID](http://WWW.STIALAN.AC.ID) diakses pada 1 Desember 2010 pukul 14.50 WIB

Prasetyo, Eko. Pengumuman : Tidak Ada Sekolah Murah!, Orang Miskin Dilarang Sekolah!, Orang Miskin Dilarang Sakit. Yogyakarta, Resist Book, 2005.

Supeno, Hadi. Korupsi di Daerah: Kesaksian, Pengalaman dan Pengakuan. Yogyakarta, Total Media, 2010.

Schmitter, Phillippe C. & Terry Lynn Karl, "What Democracy is .... And is not", *Journal of Democracy* Vol. 2 No. 3 Summer 1991.

Tadjoeddin, Mohammad Zulfan, "Electoral Conflict & the Maturity of Local Democracy in Indonesia: Testing the Modernization Hypothesis", School of social Science University of Western Sydney, September, 2011.

Tornquist, Olle, "Assessing Democracy from Bellow: A Framework & Indonesia Pilot Study", *Democratization* Vol. 13 No. 2 April 2006.