

PILKADA DAN DEMOKRATISASI DI DAERAH

*Kushandajani**

Abstract

Election is the most important for democracy. Election can make some contribution to political integration, linking the central government to local areas. The mere fact of participating in an election and the associated task of learning party symbols and some facts about the party's philosophy, may also facilitate national awareness among the population. But elections, like other political process in the developing countries, include Indonesia, are elite-driven.

Key Words: *election, democracy, political power, participation.*

A. PENDAHULUAN

Political passion atau gairah politik, jika bisa disebut demikian, di tingkat propinsi dan juga kabupaten/kota di Indonesia belakangan ini semakin marak seiring dengan digelarnya pemilihan kepala daerah (pilkada). Ada sekitar 14 (empat belas) propinsi dan 136 kabupaten/kota yang telah dan akan menyelenggarakan pilkada pada tahun 2008 ini. Daerah propinsi tersebut meliputi: Sumatera Utara, Riau, Sumatera Selatan, Lampung, Kepulauan Riau, Jawa Barat, **Jawa Tengah**, D.I. Yogyakarta (masih menjadi perdebatan), Jawa Timur, Bali, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, Kalimantan Timur, dan Maluku.

Terdapat beberapa keunggulan, mengapa pemilihan langsung menjadi pilihan: (Abdul Djalil dalam Ardiantoro, 1999: 33-35)

1. Memberikan kepastian terhadap alih kepemimpinan dan kekuasaan (*transfer of leader and power*) secara konstitusional untuk melahirkkan kepemimpinan yang legitimatif.
2. Keterlibatan rakyat dalam pemilu adalah wujud partisipasi politik rakyat
3. Sebagai wahana formal membentuk tatanan negara dan masyarakat menuju ke tatanan yang lebih baik
4. Dapat menjadi filter kepercayaan rakyat terhadap partai politik yang menjadi pilihan masyarakat.

Meskipun demikian, pemilihan langsung bukanlah satu-satunya indikator apakah sebuah *political order* merupakan sistem yang demokratis atau tidak. Ada beberapa prasyarat lain seperti rotasi kekuasaan, rekrutmen politik yang terbuka, dan apakah masyarakat sudah menikmati hak-hak

dasar mereka. (Gaffar, 2002: 7-9) Pilkada yang dijadikan sebagai salah satu alat ukur demokratisasi di daerah sesuai dengan UU No. 32 Tahun 2004 (hasil revisi UU No. 22 Tahun 1999 pada September 2004 lalu) belum tentu bisa memenuhi harapan tersebut. Hadirnya undang-undang tersebut memang membuat puluhan propinsi serta ratusan kabupaten/kota untuk mau tidak mau menggelar hajatan Pilkada di daerahnya secara langsung.

Namun seberapa banyak energi yang harus dikeluarkan negara (termasuk uang dan sumberdaya manusia) untuk menyelenggarakan "pesta demokrasi" daerah tersebut? Apakah energi yang keluar sesuai dengan derajat keberhasilan? Lebih-lebih lagi, apakah proses dan hasil pilkada telah mampu memberikan kontribusi bagi pengembangan demokrasi di daerah? Pertanyaan-pertanyaan tersebut merupakan fokus tulisan ini, yang akan mengalir dari pemahaman tentang politik secara umum sampai ke hal khusus tentang pilkada.

B. PEMBAHASAN

B.I Pilkada dan Kekuasaan Politik

Bicara tentang politik, sejatinya memang berbicara tentang kekuasaan. Kekuasaan merupakan konsep politik yang sangat elusif (sulit dipahami) tetapi sangat mudah dideteksi keberadaannya. Wrong (1979:2) mendefinisikan kekuasaan sebagai "*the capacity of some persons to produce intended and foreseen effects on others*".

Hasrat memiliki kekuasaan, disadari ataupun tidak, tumbuh di tiap-tiap individu, sebagaimana keinginan untuk dihargai dan mendapatkan

tanggapan emosional dari manusia lain sebagai bagian kebutuhan dasar manusia. Akan tetapi hanya orang-orang tertentu saja yang mampu dan kadang “memaksa” hasrat berkuasa tumbuh subur pada dirinya dan mencari pelepasannya, salah satunya dalam bentuk kekuasaan politik.

Dengan kekuasaan politik seseorang akan memiliki sumberdaya yang lebih banyak untuk mengubah keadaan, bahkan jika orang tersebut bijak dan cerdas, akan mampu mengubah dan membangun sistem pemerintahan (daerah) yang lebih baik. Dengan kekuasaan di tangan, seseorang akan memiliki otoritas, yang berarti dia berhak mengeluarkan perintah dan membuat peraturan-peraturan serta berhak mengharapkan kepatuhan dari masyarakat yang dipimpinnya, sebagaimana yang dinyatakan oleh Almond and Powell, Jr. (1978: 30):

“Political authorities are legitimate if the citizens in the society are willing to obey the rules that authorities make and implement, not merely because the citizens will be punished if they disobey, but because the citizens believe that they ought to obey”

Dilihat dari sudut penguasa legitimasi yang dimiliki seseorang berarti juga mencakup kemampuan untuk membentuk dan mempertahankan kepercayaan bahwa kekuasaan politik yang diembannya adalah paling wajar dan paling tepat untuk masyarakat bersangkutan. Bahkan dengan kekuasaan, seseorang bisa menggerakkan orang-orang di sekitarnya (termasuk birokrasi) secara optimal untuk mencapai tujuan bersama. (Kushandajani, *Kompas*, Selasa, 23 Oktober 2007) Dengan demikian, seseorang dengan kekuasaan di tangan akan memiliki peluang paling besar untuk mengubah nasib masyarakatnya.

Maka kemudian menjadi sangatlah wajar bila posisi puncak dalam politik selalu menjadi ajang kompetisi dan pertarungan tiada henti. Baik itu dalam skala nasional berupa pemilihan presiden, maupun dalam skala lokal, yakni Pilkada (untuk propinsi maupun kabupaten/kota).

Padahal sejatinya Pilkada langsung merupakan ikhtiar politik guna membangun proses demokratisasi di tingkat lokal/daerah. Hal ini tentunya menjadi langkah awal bagi masyarakat lokal dalam menata pemerintahan yang dapat dipercaya karena memperoleh legitimasi langsung dari rakyat.

Mungkin saja harapan tersebut terlihat “absurd”, terutama jika dihadapkan pada perilaku elit politik yang memandang masyarakat sebagai

sekedar komoditas politik untuk meraih dan melanggengkan kekuasaan. Bahkan salah satu tujuan pilkada untuk meningkatkan partisipasi politik rakyat semakin jauh dari harapan, mengingat perilaku politik rakyat masih berkuat pada tingkatan mobilisasi, di mana kehadiran rakyat hanya sebagai “pelengkap penderita” dari sebuah hajatan politik. Dengan kata lain paradigma politik elit belum memposisikan rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi dalam peralihan kepemimpinan dan kekuasaan.

B.2. Peran Partai Politik

Secara yuridis dalam pasal 36 dan 37 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah disebutkan bahwa pengusulan calon pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan dengan melalui satu pintu yaitu partai politik atau gabungan partai politik. Bukan rahasia lagi bahwa keterlibatan partai politik dalam pilkada langsung sangatlah besar, bahkan jika bisa disebut dominan. Akan tetapi peran penting partai justru tidak ditangkap secara substansial oleh partai politik sendiri. Kalangan partai lebih melihat para calon kepala daerah (gubernur maupun walikota maupun bupati) sebagai “proyek” ataupun ATM berjalan, dibandingkan sebagai kader partai yang harus mengusung ide-ide partai untuk mensejahterakan rakyat. Itu sebabnya, peran penting partai dalam pilkada tidak membuat proses demokratisasi di daerah berjalan sesuai dengan harapan, tetapi justru sebaliknya menjadi batu sandungan yang amat serius bagi terbangunnya proses demokratisasi ditingkatan lokal.

Salah satu kelemahan keberadaan partai politik adalah kecenderungannya yang bersifat oligarkis. Parpol kadang bertindak dengan lantang untuk dan atas nama kepentingan rakyat, tetapi dalam kenyataannya justru bertujuan untuk kepentingan pengurusnya sendiri (Asshiddiqie, 2006: 63).

Munculnya peluang calon independen dalam pilkada semestinya disikapi oleh partai sebagai bentuk “sanksi” dari masyarakat. Hasil keputusan Mahkamah Konstitusi Tahun 2007 tentang Calon Perseorangan mengisyaratkan tentang rendahnya kepercayaan masyarakat pada partai. Partai yang semestinya melaksanakan fungsi rekrutmen politik, dengan cara menyiapkan kader partai terbaik untuk mengemban peran dan posisi di pemerintahan, justru mengusung orang-orang di luar partai yang

tidak jelas programnya, tetapi jelas modal ekonominya. Sehingga yang muncul bukanlah partai yang seharusnya mengemban fungsi sosialisasi politik di mana nantinya diharapkan mampu menumbuhkan partisipasi politik rakyat, tetapi lebih sebagai “pedagang” dengan fungsi utama transaksi politik. Kesan kuat yang muncul dalam pilkada adalah perang modal, bukan perang ideologi ataupun program.

Diantara fungsi-fungsi politik yang seharusnya dilaksanakan partai, memang fungsi rekrutmen politik merupakan titik kritis bagi menguat atau melemahnya sistem politik, sebagaimana diutarakan oleh Ranney (1987: 157): *“A key activity of parties is thus selecting candidates for elective public office”*. Sebagaimana dalam sistem tubuh, dimana jantung adalah organ dalam tubuh yang berfungsi memompa darah ke seluruh tubuh, maka demikian pula posisi partai politik dalam sistem politik. Jika tumbuhkembangnya partai politik tidak didasarkan pada pembangunan budaya politik yang positif dan hasil rekrutmen “keliru memilih pemimpin”, maka bisa diprediksi “darah” yang beredar dalam sistem politik juga rusak.

Di sini terlihat pentingnya posisi partai politik dalam proses demokratisasi bangsa dan sekaligus membangun sistem politik yang lebih baik di masa mendatang. Cara untuk membangun sistem politik adalah melalui penguasaan terhadap pemerintahan, yang dicapai melalui pemilu. Melalui penguasaan tersebut, kebijakan-kebijakan partai akan diuji: apakah berhasil membangun sistem lebih baik, termasuk meningkatkan kesejahteraan warga? Atau sistem menjadi rusak karena korupsi merajalela? Dalam pemilu akan teruji apakah sebuah partai dapat merebut kepercayaan rakyat, sekaligus menempatkan kekuasaan di tangan partai pemenang. Akan tetapi semua itu dengan catatan, bahwa pemilih merupakan kelompok rasional yang dapat memilih partai bukan didasarkan pada ikatan emosional semata.

B.3. Membangun Cara Berpikir Demokratis

Alam demokrasi membutuhkan aturan yang menjamin *fairplay*, perlindungan kaum minoritas, oposisi yang membantu dengan kritik positif, selain juga pers yang bebas. Untuk mencapai kriteria-kriteria tersebut langkah awal yang dibutuhkan adalah bagaimana membangun cara berpikir demokratis, mengingat demokrasi bukan hanya menyangkut perilaku, tetapi justru lebih pada cara berpikir.

Bisakah demokrasi dilaksanakan manakala secara umum pendidikan dan wawasan masyarakat sangatlah rendah? Bisakah terjadi sinergi antara pemerintah dan masyarakat manakala tidak ada keseimbangan? Salah satu langkah penting kedepan adalah bagaimana membangun kepercayaan rakyat melalui pemilu.

Pemilihan umum bukanlah sekedar proses teknis. Suatu ukuran yang sangat penting dalam proses ini adalah apakah warga negara percaya bahwa mereka bebas menjalankan hak-hak mereka untuk menyatakan pendapat politik, berserikat, berkumpul, dan bergerak sebagai bagian dari suatu proses pemilihan. (Kushandajani, 2004) Dengan demikian, pemilihan umum merupakan bagian dari suatu proses politik yang memerlukan kepercayaan masyarakat. Undang-undang dan prosedur pemilihan yang baik memang penting, tetapi belum cukup. Masyarakat harus percaya bahwa pemilihan itu akan dilaksanakan secara efektif dan tidak memihak. Disinilah peran partai politik diuji.

Bagaimanapun partai politik memiliki peran yang sangat penting guna membangun masyarakat yang demokratis, masyarakat yang menghargai keanekaragaman etnis, budaya, ras maupun agama. Oleh sebab itu penting kiranya membangun cara berpikir demokratis di kalangan partai politik, baik elit partainya maupun massanya. Bagaimana partai dan para elit politik mampu membangun persepsi, keyakinan, perasaan yang positif pada proses politik. Untuk memahami bahwa politik merupakan suatu sistem, seseorang haruslah memahami dan ikut terlibat dalam isu dan preferensi yang ada. Dengan demikian akan terbangun suatu budaya politik yang positif sebagaimana pendapat Almond dan Powell (1978: 25): *“Political culture shapes the actions of individuals performing political roles throughout the political system.”* Dari hasil sosialisasi politik yang tercipta, akan menghasilkan budaya politik yang kondusif, dan pada akhirnya akan terbentuk tindakan politik berupa partisipasi politik pada proses baik proses input maupun output.

C. PENUTUP

Titik kritis bagi organisasi dalam tingkatan apapun adalah pada titik rekrutmen politik. Rekrutman politik sangat penting bagi keberlangsungan sistem politik. Hasil rekrutmen akan sangat mewarnai sistem yang ada. Sehingga jika hasil rekrutmen “keliru memilih”, maka dipastikan sistem juga akan “keliru arah”. Dengan

demikian setiap pilihan memang selalu membawa resiko tertentu. Semoga masyarakat Indonesia menyadari betapa besar resiko yang harus ditanggung dari sebuah pilihan. Diharapkan pada pemilihan kepala daerah di waktu-waktu mendatang bisa menumbuhkan kesadaran politik masyarakat, dan pada akhirnya menumbuhkan kebanggaan kepercayaan pada sistem politik yang ada, sehingga pilihan akan didasari dengan pertimbangan-pertimbangan yang matang.

Mungkin masih terlalu dini untuk menjatuhkan penilaian akhir apakah pilkada gagal atau berhasil dalam pengembangan demokrasi di daerah. Akan tetapi penilaian tetaplah layak dilakukan, mengingat demokrasi bukanlah tujuan akhir yang bisa dinilai kemutlakannya, tetapi lebih merupakan proses perjalanan cara pikir dan cara bertindak suatu bangsa dalam menanggapi perubahan-perubahan (politik) yang ada. Demokrasi tidak pernah "jadi" tetapi selalu mengalami "proses menjadi".

Daftar Pustaka

Abdul Djalil, Matori. "Tuntutan Reformasi dan Penyelenggaraan Pemilu 1999 dalam Masa

Transisi", dalam Juri Ardiantoro F (Penyunting). *Transisi Demokrasi: Evaluasi Kritis Penyelenggaraan Pemilu 1999*. Jakarta: KIPP, 1999.

Almond, Gabriel A. And Bingham Powell, Jr. *Comparative Politics: System, Process, and Policy*. 2nd ed. Boston: Little, Brown and Company, 1978.

Asshiddiqie, Jimly. *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik, dan Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.

Gaffar, Afan. *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002.

Kushandajani, *Kompas*, Edisi Jateng-DIY, Selasa, 23 Oktober 2007.

....., "Pemilu - Antara Membangun Kepercayaan Rakyat dan Kekuasaan". *Majalah Ilmiah Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Masalah-masalah Hukum*, Vol. 33, No. 2, April-Juni 2004

Ranney, Austin. 1987. *Governing-An Introduction to Political Science*. 4th ed. New Jersey: Prentice-Hall, Inc.

Wrong, Dennis H. *Power: Its Forms, Bases and Uses*. New York: Harper Colophon Books, 1979.