

**PEMILIHAN KEPALA DAERAH SECARA LANGSUNG:  
MELAHIRKAN PEMERINTAHAN DAERAH YANG DEMOKRATIS ?**

*Dede Mariana<sup>1</sup> dan Caroline Paskarina<sup>2</sup>*

***Abstract***

*The election of local executive, i.e. governors or mayors, is a phenomenal local event. Discourse about this phenomenon ranged from those who supported it and those who were sceptical that direct election would bring good governance in local level. The implications of local executive election are various: (1) changing of the relation between local executive-local parliament-and society; (2) impact to the management of government; and (3) impact to the dynamics of local politics. These implications indicated that there should be some institutional and cultural arrangements to anticipate the negative impacts of direct election, such as reformulation of local executive election's act in order to place local executive election as a part of general election's regime.*

*Keywords : local election, democratization, governance*

**Pendahuluan**

Pemilihan kepala daerah secara langsung menjadi *event* politik lokal yang saat ini disikapi dengan berbagai reaksi. Ada pihak yang mendukung dan yakin bahwa melalui proses ini akan terpilih para pemimpin yang terpercaya, *amanah*, dan akuntabel. Sementara ada pula pihak yang skeptis menganggap proses ini sekedar pemborosan anggaran daerah, rawan dengan *money politics*, dan tidak ada jaminan akan menghasilkan perbaikan dalam tata pemerintahan daerah di masa mendatang. Terlepas dari kontroversi dan perdebatan tersebut, pandangan bahwa pilkada langsung dapat berperan sebagai media untuk meningkatkan kadar demokratisasi lokal lebih menonjol dibandingkan pandangan yang sebaliknya.

---

<sup>1</sup> Kepala Puslit Kebijakan Publik dan Pengembangan Wilayah Lemlit UNPAD, Dosen FISIP UNPAD

<sup>2</sup> Staf Peneliti Puslit KP2W Lemlit UNPAD, Dosen Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP UNIKOM

Secara teoretis, pilkada langsung dipandang sebagai mekanisme rekrutmen politik yang demokratis karena memberi peluang partisipasi yang lebih luas bagi masyarakat untuk menentukan para pemimpinnya. Namun, untuk menilai kadar kualitas pilkada langsung tidak dapat dilihat hanya dari sisi prosedural tapi harus pula memandang sisi substantifnya. Dari segi prosedur, pilkada langsung dilakukan secara seragam di daerah-daerah, padahal masing-masing daerah memiliki kekhususan dalam hal dinamika proses, karakter pemilih dan cara penyelesaian masalah. Dalam kaitan ini, cara-cara menggalang dukungan juga berbeda-beda. Meskipun pada akhirnya, dari segi dinamika politik, pilkada langsung relatif masih menghasilkan birokrat dibandingkan pemimpin dengan latar belakang berbeda. Politisi menjadi kepala daerah juga bukan merupakan hasil sebagian besar pilkada langsung karena hampir 80% yang terpilih adalah mereka yang berlatar belakang birokrasi. Sebagian besar pilkada langsung juga tidak memunculkan konflik maupun gejolak. Ini mengindikasikan, proses pilkada langsung sudah dijalankan dengan taat asas, mengingat pelaksanaan dalam waktu yang mendesak dan minimnya sosialisasi. Hal ini tentunya merupakan suatu prestasi yang harus dihargai. Tantangannya adalah bagaimana mempertahankan kualitas seperti ini.

Meski taat asas, pilkada langsung menghasilkan jumlah pemilih yang relatif rendah. Rata-rata pemilih dalam pilkada langsung hanya sebesar 65% (CSIS, 2005). Fenomena golput ini dapat mengindikasikan hubungan antara jumlah pemilih dengan kualitas pemilih atau semata-mata timbul akibat kesalahan teknis. Belum tentu jumlah golput yang tinggi berarti masyarakat kritis dan secara sadar menjadi golput. Bisa saja kesalahan teknis mengakibatkan pemilih tidak memiliki kartu pemilih.

*Money politics* meski merupakan isu besar, sebenarnya merupakan eksekusi dari proses pilkada langsung yang kurang optimal. Peralihan *locus money politics* dari DPRD (yang dulu memilih kepala daerah) ke partai politik (yang menjadi satu-satunya pintu untuk menjadi kandidat). Kondisi ini memunculkan sejumlah kekhawatiran. *Pertama*, kepala daerah yang terpilih kemudian akan lebih berkonsentrasi pada pengembalian modal/pinjaman ketimbang membangun daerah yang diwakilinya. *Kedua*, oligarkhi partai politik semakin mengakar di level lokal karena partai politik lebih berperan sebagai ‘kendaraan politik’ dibanding sebagai instrumen demokrasi.

Dari segi konflik, sesedikit apapun konflik yang terjadi dalam pilkada, hal tersebut menunjukkan bahwa pilkada masih bermasalah. Mekanisme penyelesaian sengketa pilkada langsung melalui lembaga Mahkamah Agung yang dapat didelegasikan pada Pengadilan Tinggi juga memunculkan konflik baru di tataran elit maupun massa. Hampir setengahnya, 53 daerah, mengajukan gugatan hasil pilkada langsung. Proses gugatan ini telah berjalan dan saat ini masih tersisa sekitar 10 wilayah. Provinsi Bengkulu dan 6 kabupaten harus melaksanakan putaran kedua karena tidak mencapai batas minimum pemenang pilkada dalam satu putaran. Fenomena gugat-menggugat hasil pilkada menjadi catatan tersendiri yang menunjukkan bahwa elit politik tidak siap menerima kekalahan dan memanfaatkan lembaga peradilan sebagai arena baru untuk berebut kekuasaan.

Jika hasil-hasil pilkada langsung tersebut dikembalikan pada ukuran-ukuran prosedural dan substantif, maka akan terlihat bahwa aspek prosedural cenderung lebih banyak. Prosedur memang penting terutama bagi negara yang masih dalam proses transisi demokrasi. Sekurang-kurangnya melalui pilkada langsung, rakyat sudah bisa menentukan pilihan meskipun alternatif pilihannya dibatasi oleh partai politik. Namun, jika melihat

sejumlah permasalahan yang timbul selama dan pascapilkada, maka pertanyaan yang timbul adalah apakah pilkada langsung mampu mendorong demokratisasi di level lokal yang selanjutnya menjadi awal bagi lahirnya pemerintahan daerah yang lebih demokratis ?

### **Implikasi Pilkada Langsung**

Potret mengenai dampak pilkada langsung dapat dianalisis dengan memetakan sejumlah implikasi yang timbul dari pelaksanaan pilkada langsung. Sejumlah implikasi pilkada langsung tersebut adalah :

#### *1. Hubungan Kepala Daerah – DPRD – Masyarakat*

Salahsatu implikasi penting yang dibawa pilkada langsung adalah menurunnya peran dan fungsi DPRD yang pada gilirannya menyebabkan meningkatnya peran pemerintah pusat dalam aktivitas pemerintahan daerah. Salahsatu indikasi penting dari peran tersebut adalah pasal 30 ayat 1 dan 2 serta pasal 31 ayat 1 dan 2 UU No. 32 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diberhentikan sementara oleh Presiden tanpa melalui usulan DPRD. Demikian juga pasal 40 tentang kedudukan dan fungsi DPRD yang menjadi unsur pemerintahan daerah mengindikasikan upaya untuk mengembalikan peran dan fungsi DPRD seperti pada masa UU No. 5 Tahun 1974.

Dengan berkurangnya peran legislatif dan menguatnya peran eksekutif, membuat posisi dan peran eksekutif menjadi dominan. Sebagai unsur pemerintahan daerah, DPRD tidak lagi berpengaruh signifikan dalam mengontrol kinerja pemerintahan daerah. Sementara itu, hubungan antara pemerintah daerah dan masyarakat belum mengarah pada pola kesetaraan atau kemitraan yang riil.

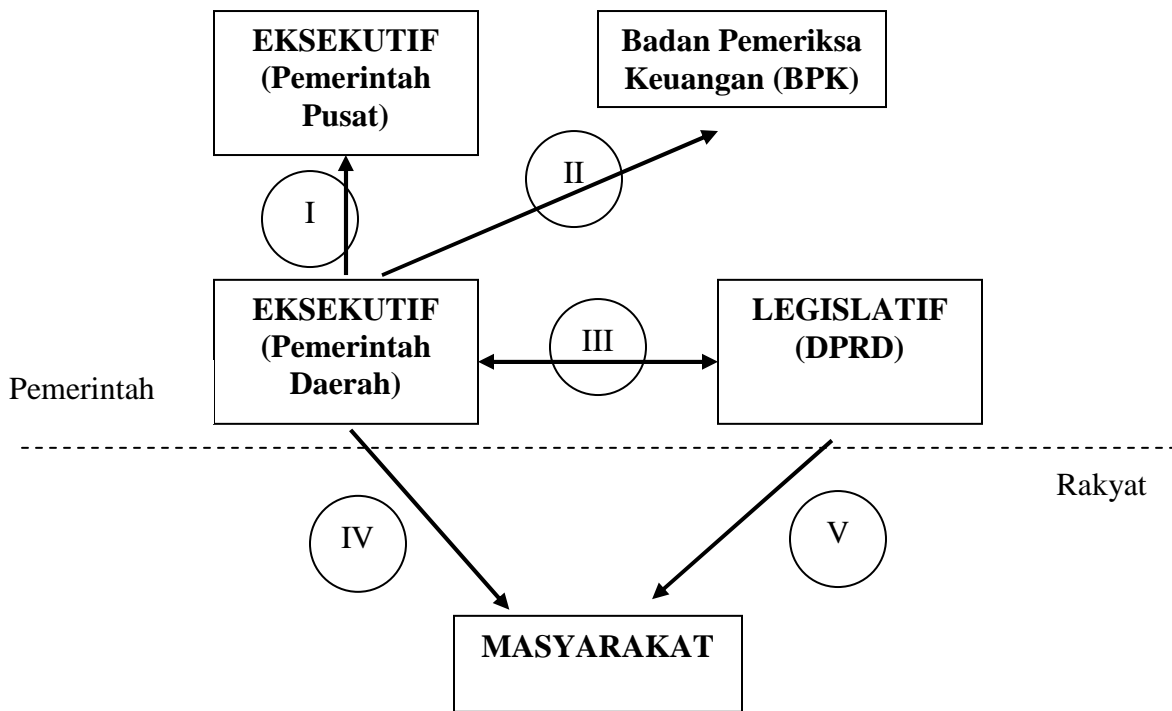
Sebagai akibat dari ambiguitas yang dianut oleh UU No. 32 Tahun 2004, pola hubungan Kepala Daerah, DPRD, dan masyarakat cenderung tidak berimbang dan tidak mampu menciptakan kreativitas dan dinamika daerah. Masyarakat sekarang ini tidak bisa lagi semata-mata hanya menggantungkan nasibnya kepada DPRD sebagai representasi mereka, tapi dengan mekanisme partisipatoris masyarakat dapat lebih imperatif menyampaikan aspirasi dan kepentingannya. Bahkan, kekuatan masyarakat sipil dapat mendorong terwujudnya perubahan dan demokratisasi. Kondisi ini diperlukan untuk mengimbangi kecenderungan resentralisasi dalam pola hubungan pusat dan daerah serta melemahnya peran DPRD dalam kontrol pemerintahan daerah.

Perubahan pola hubungan Kepala Daerah – DPRD – masyarakat juga berpengaruh terhadap wilayah akuntabilitas publik di daerah. Asumsinya, semakin besar tingkat akuntabilitas pemerintahan daerah maka semakin tinggi pula tingkat demokratisasi pada level lokal. Persoalan demokratisasi dan desentralisasi politik pada tingkat lokal merupakan kunci utama dalam proses akuntabilitas pemerintahan daerah.

Dengan demikian, akuntabilitas publik jelas merupakan bagian dari instrumen masyarakat daerah untuk berdaulat sebagaimana cita-cita otonomi daerah itu sendiri. Tujuan pokok akuntabilitas publik dalam konteks otonomi daerah pada hakikatnya adalah menciptakan suatu kondisi di mana kebijakan yang diambil oleh pemerintah daerah (eksekutif) dan DPRD sesuai dengan aspirasi masyarakat. Atau dengan kata lain, sejauhmana pelaksanaan UU dapat membawa perubahan-perubahan kepada kehidupan pemerintahan daerah yang mengutamakan kepentingan rakyat, dalam upaya mendekatkan pemerintah dengan rakyatnya dan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat secara keseluruhan.

Paradigma yang dianut dalam UU No. 32 Tahun 2004 yakni *local democracy model* di mana pemerintah daerah memiliki eksistensi sejalan dengan kepentingan daerah dan secara struktural terdiri dari 2 (dua) jenis kekuasaan, yakni eksekutif dan legislatif yang tidak terpisahkan. Oleh karena itu, mekanisme pertanggungjawaban pemerintah kepada rakyatnya meliputi 3 (tiga) wilayah akuntabilitas publik, yakni sebagai berikut :

**Gambar 1**  
**Wilayah Akuntabilitas Publik**



Sumber : Modifikasi dari Alfitra Salamm dkk, 2002

Berdasarkan gambar tersebut, wilayah I akuntabilitas publik meliputi hubungan eksekutif (Pemerintah Daerah) dengan Pemerintah Pusat. Dalam konteks ini, proses akuntabilitas bersifat laporan kemajuan (*progress report*) pelaksanaan distribusi urusan

yang diserahkan pada Pemerintah Daerah, baik melalui asas desentralisasi, dekonsentrasi, maupun tugas pembantuan. Kepala Daerah mempunyai kewajiban untuk memberikan Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD) kepada Pemerintah.

Selain berkewajiban menyampaikan LPPD pada Pemerintah Pusat (Gubernur kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dan Bupati/Walikota kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur), Kepala Daerah juga berkewajiban menyampaikan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) kepada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Ini merupakan wilayah II akuntabilitas publik, yang menyangkut pertanggungjawaban di bidang keuangan daerah. Laporan keuangan sekurang-kurangnya meliputi laporan realisasi APBD, neraca, laporan arus kas, dan catatan atas laporan keuangan, yang dilampiri dengan laporan keuangan badan usaha milik daerah.

Wilayah III akuntabilitas publik menyangkut hubungan eksekutif (Pemerintah Daerah) dengan legislatif (DPRD). Dalam konteks ini, proses akuntabilitas bersifat antarlembaga, yang dikenal dengan konsep *check and balances*. Adapun indikator dari akuntabilitas dalam wilayah ini meliputi : (1) jumlah (kuantitas) dan bobot (kualitas) masalah yang dibawa eksekutif pada legislatif; (2) jumlah pelaksanaan hak-hak pengawasan legislatif, seperti hak interpelasi dan angket; (3) jumlah rancangan Perda inisiatif yang dapat dijadikan tolok ukur kemampuan legislatif dalam melaksanakan hubungan kerja dengan eksekutif.

Pada wilayah IV terjalin interaksi antara Pemerintah Daerah dengan masyarakat, meskipun hubungan yang terjadi biasanya bersifat tidak langsung namun pada hakikatnya, Pemerintah Daerah tidak dapat melepaskan diri dari kepentingan rakyatnya. Persoalan akuntabilitas pada wilayah ini dapat terlihat dari : (1) sejauhmana eksekutif bersungguh-

sungguh dalam melaksanakan kewajiban yang berkenaan dengan Peraturan Daerah yang dapat dilihat dari aspek materi/pembangunan fisik atau nonmateri/nonfisik); (2) sejauhmana eksekutif membuka diri untuk menerima masukan dari masyarakat, baik saran maupun kritik; dan (3) sejauhmana eksekutif menindaklanjuti keinginan masyarakat, baik di dalam konteks usulan kebijakan maupun menindaklanjuti secara langsung. Secara eksplisit, UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 27 ayat 2 mengatur bahwa Pemerintah Daerah (dalam hal ini Kepala Daerah) wajib menginformasikan Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada masyarakat. Konsekuensinya, eksekutif harus mempublikasikan LPPD agar bisa diakses oleh masyarakat, sehingga masyarakat mengetahui apa saja yang telah dilakukan eksekutif serta dapat memberikan umpan balik (*feed back*) bagi perbaikan kinerja eksekutif. Kewajiban menginformasikan LPPD juga meminimalkan potensi kolusi dan formalitas dalam pola pertanggungjawaban yang selama ini lebih banyak berlangsung dalam ranah pemerintah.

Pada wilayah V, DPRD sebagai legislatif daerah bertanggungjawab kepada masyarakat. Di sinilah terjadi proses demokrasi dalam konteks paling langsung antara wakil rakyat dengan seluruh anggota masyarakat (tidak terbatas hanya dengan konstituennya). Proses akuntabilitasnya meliputi : (1) sejauhmana legislatif memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, menerima keluhan, dan pengaduan masyarakat serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya; dan (2) sejauhmana upaya DPRD menciptakan dan melaksanakan mekanisme berdasarkan peraturan yang berlaku yang dapat memperluas pelaksanaan proses akuntabilitas di hadapan masyarakat.

## 2. Pemerintahan



Kontinuitas politik desentralisasi tentu saja tidak hanya ditentukan oleh pilkada langsung, tapi juga oleh manajemen pemerintahan daerah yang diterapkan. Namun, tidak dapat dipungkiri bahwa faktor kepemimpinan masih menjadi faktor penting dalam mewujudkan manajemen pemerintahan daerah yang efektif dan efisien. Mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung diharapkan akan berdampak langsung terhadap kemajuan daerah karena kapabilitas Kepala Daerah terpilih lebih berpeluang untuk diuji secara luas di hadapan publik. Sementara itu, secara politis, legitimasi publik akan membantu meningkatkan dukungan partai politik yang tercermin melalui anggotanya di DPRD yang diperlukan agar kebijakan publik dapat dirancang dan dilaksanakan dengan baik. Di sisi lain, kapabilitas kepemimpinan dari figur Kepala Daerah terpilih akan membantu meningkatkan profesionalitas birokrasi pemerintahan daerah, sehingga kualitas pelayanan publik dapat ditingkatkan.

Idealisasi tersebut bisa jadi akan mengalami hambatan besar manakala berhadapan dengan kondisi empirik yang menguat menjelang pelaksanaan pilkada langsung. Alih-alih memunculkan isu kompetensi, kapabilitas, dan *track record* (rekam jejak) para bakal calon, wacana yang berkembang justru lebih banyak diwarnai politik identitas, pertarungan kepentingan elit-elit lokal, bahkan penguasaan kapital (materi maupun massa). Kondisi semacam ini seringkali menyebabkan pemilihan kepala daerah menjadi event politik yang berjarak dengan kepentingan masyarakat, sehingga memunculkan sikap apatis masyarakat. Padahal, esensi setiap peristiwa politik adalah kehidupan sehari-hari masyarakat (*daily politics*), sehingga tidak mungkin dilepaskan dari kebutuhan dan aspirasi masyarakat.

Dalam tataran praktis, pertimbangan untuk memilih calon kepala daerah di mata masyarakat tidak hanya sekadar didasarkan pada potensi kapabilitas maupun aksesibilitas

calon, tetapi juga kemampuan membenahi berbagai persoalan daerah. Di antaranya, isu-isu perbaikan keadaan seperti pemulihan ekonomi, pengentasan rakyat miskin, penegakan hukum, keamanan, dan pendidikan. Sesungguhnya, kemampuan dan rekam jejak calon kepala daerah dalam mengatasi persoalan-persoalan ini akan menjadi kriteria yang ampuh untuk menggaet simpati pemilih. Karena, di balik dambaan publik akan seorang calon yang memiliki kemampuan memimpin dan pendidikan yang tinggi, sebetulnya tersimpan harapan akan kemampuan si calon untuk mengatasi aneka persoalan daerah.

Di sisi lain, masih terbuka celah kelemahan dalam implikasi pilkada langsung, terutama menyangkut ambivalensi posisi kepala daerah yang terpilih. Nuansa resentralisasi yang mewarnai UU No. 32 Tahun 2004 membawa sistem hubungan kewenangan antarlevel pemerintahan ke arah sentralisasi. Hal ini tergambar dalam pola perencanaan daerah yang cenderung terpusat dan *top-down*. Konsekuensinya, kedudukan kepala daerah bisa tereduksi sekedar menjadi administrator daerah, tanpa ruang kewenangan yang memadai dalam perencanaan daerahnya. Padahal, kepala daerah terpilih terikat dengan kontrak politik yang dibuatnya saat berkampanye dan menyampaikan visi-misi di hadapan publik daerah. Akibatnya, kepala daerah berada dalam posisi dilematis, antara tuntutan memuaskan aspirasi masyarakat lokal yang menjadi konstituennya dan keharusan melayani kepentingan pusat. Beberapa isu yang potensial untuk menggalang suara, seperti demokrasi lokal, kesejahteraan rakyat, tambahan insentif bagi PNS daerah, pengentasan kemiskinan, dll bisa jadi terbentur sekedar jargon karena pascapemilihan, kepala daerah justru terikat dengan sistem pemerintahan yang hirarkhis dan *top down*.

Desain otonomi daerah yang dianut dalam UU No. 32 Tahun 2004 cenderung mengarah pada desentralisasi teknis-administratif, sebagaimana tampak pada penggunaan

konsep urusan dan bukan kewenangan. Pilihan konsep ini menempatkan Provinsi dan Kabupaten/Kota sebagai unit-unit pelayanan (*service providers*) dan bukan sebagai unit-unit kekuasaan yang relatif otonom. Hal ini menunjukkan ambiguitas UU No. 32 Tahun 2004, yang di satu sisi memperkuat kedudukan eksekutif ketika berhadapan dengan DPRD, namun juga memperlemah kedudukan daerah ketika berhadapan dengan pusat.

Upaya mengkondisikan pemerintah daerah patuh pada pemerintah yang lebih tinggi dan pemerintah pusat dapat diamati dari<sup>3</sup>: *pertama*, lembaga legislatif didudukkan sebagai unsur pemerintahan daerah. Maknanya, tanggung-jawab penyelenggaran pemerintahan terdistribusi di jajaran lembaga eksekutif maupun legislatif. Kalau para wakil rakyat yang ada di DPRD membuat keputusan yang dipandang tidak sesuai dengan keputusan yang dipandang tidak sesuai dengan keputusan pemerintah yang lebih tinggi, maka keputusan para wakil rakyat tersebut bisa dibatalkan (dicegah untuk diimplementasikan).

*Kedua*, kepala daerah tidak mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugasnya kepada wakil rakyat. Hal ini dibarengi dengan dikedepankannya keharusan pemerintah yang lebih tinggi melakukan pengawasan preventif. Peraturan-peraturan daerah yang dianggap strategis (Perda tentang APBD, tata ruang, pendapatan) harus mendapatkan pengesahan pemerintah yang lebih tinggi sebelum diundangkan. Strategi semacam ini dipraktekkan di masa Orde Baru dan berhasil memastikan kepala daerah lebih loyal kepada pemerintah yang lebih tinggi.

*Ketiga*, penyelenggaraan pemerintahan daerah harus mengacu pada sistem perencanaan pembangunan dan sistem keuangan negara dimana simpulnya ada di eksekutif tingkat nasional. Daerah harus membuat rencana jangka panjang untuk dijabarkan ke dalam

---

<sup>3</sup> Purwo Santoso. 2004. *Deradikalisasi Demokrasi dan Otonomi Daerah*. Download dari [www.ugm.ac.id](http://www.ugm.ac.id)

rencana jangka menengah dan rencana tahunan, namun rencana-rencana tersebut hanya bisa dijalankan setelah diintegrasikan dengan perencanaan nasional.

*Keempat*, pemilihan kepala daerah secara langsung memang mencitrakan demokratisasi. Hanya saja perlu diingat bahwa usulan kebijakan yang disiapkan pemerintah daerah pada gilirannya harus tunduk pada kebijakan jangka panjang yang sudah dibakukan dalam dokumen perencanaan. Pemilihan kepala daerah secara langsung memungkinkan ada kepala daerah yang mendapatkan dukungan sangat luas dari masyarakat namun sebetulnya hanya pelaksanaan ide-ide yang telah dibakukan sebelah sebelumnya dalam kendali pemerintah pusat. Sistem hirarkhi yang dihidupkan kembali oleh pemerintah pusat membuat pemerintah kabupaten/kota bertanggung jawab dan tergantung pada pemerintah pusat, bukan pada masyarakat setempat.

### 3. *Dinamika politik lokal*

Pilkada langsung secara retorik sering dianggap dapat lebih meningkatkan proses demokratisasi, namun setelah dicermati justru mungkin akan lebih memperkuat oligarki politik serta kecenderungan resentralisasi daripada mengembangkan konsolidasi demokrasi. Hal tersebut, antara lain, dapat dilihat dalam beberapa ketentuan sebagai berikut. *Pertama*, penyelenggara pilkada langsung adalah Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) yang bertanggung jawab kepada DPRD. Bahkan badan pengawas pilkada langsung juga harus bertanggung jawab kepada parlemen daerah, dan bukan kepada KPU sebagai lembaga independen seperti diatur dalam UU pemilu legislatif dan UU tentang pemilihan presiden secara langsung. Aturan ini pasti akan penuh dengan konflik kepentingan mengingat DPRD terdiri dari kader-kader partai politik yang sampai sekarang

ini belum menunjukkan karakter dan kinerja yang prima sebagai lembaga demokratis. Hal ini masih ditambah lagi dengan pelaksanaan pilkada langsung yang banyak sekali dilakukan dengan peraturan pemerintah yang dikhawatirkan akan bermuatan hal-hal yang akan menyebabkan terjadi proses resentralisasi, penguatan kembali pemerintah pusat.

Di sisi lain, pilkada langsung sebenarnya berpeluang untuk memunculkan aktor-aktor baru dalam dinamika politik lokal. Asumsinya, melalui pilkada langsung akan terjadi transformasi peran-peran nonpolitik warga yang berasal dari berbagai subkultur agar menjadi layak untuk memainkan peran-peran politik. Sementara di sisi lain, proses ini juga menyangkut seleksi untuk menduduki posisi-posisi politik yang tersedia. Dengan demikian, melalui proses ini warga dari berbagai subkultur yang berbeda, dari kalangan etnis, agama, kelas, maupun status sosial tertentu mempunyai peluang untuk ikut serta berperan dalam sistem politik<sup>4</sup>. Pemilihan kepala daerah juga merupakan indikator yang penting untuk melihat perubahan dalam sebuah masyarakat politik<sup>5</sup>. Proses pemilihan kepala daerah dapat mengungkapkan proses pertumbuhan infrastruktur politik, derajat politisasi, serta partisipasi politik masyarakat.

Dengan kata lain, momentum pilkada langsung merupakan proses pembelajaran politik masyarakat di daerah. Konteks pembelajaran politik ini meliputi beberapa hal. *Pertama*, pilkada langsung menuntut kesiapan rakyat untuk bisa mengartikulasikan kepentingan-kepentingannya, sehingga bentuk sikap politiknya merupakan cerminan dari kebutuhan yang ingin diwujudkannya. Dengan cara demikian maka kedaulatan rakyat akan betul-betul terwujud. *Kedua*, rakyat mempunyai kedaulatan penuh untuk mendefinisikan pilihan politiknya terhadap figur calon yang ada. Dari situ mereka akan mempunyai

---

<sup>4</sup> L.G. Seligman. "Elite Recruitmen and Political Development", *Journal of Politics*, Agustus 1964.

<sup>5</sup> Cornelis Lay. "Rekrutmen Elit Politik", *Prisma No. 4*, April – Mei 1997, hal. 21.

kemandirian untuk menentukan pilihan sesuai dengan hati nuraninya, sehingga kualitas partisipasinya dapat dipertanggungjawabkan. Kemandirian ini dengan sendirinya juga mengeliminasi adanya potensi-potensi mobilisasi yang dilakukan oleh partai-partai politik. *Ketiga*, rakyat juga dituntut kedewasaan politiknya. Mereka harus siap secara mental untuk menerima perbedaan pilihan politik di antara mereka sendiri. Meskipun mereka telah membuktikan kedewasaannya dalam mengikuti pemilihan presiden secara langsung yang berjalan dengan tertib, aman, dan demokratis.

Namun yang perlu diingat, dalam pilkada langsung jarak emosi antara figur calon dan massa pemilihnya sangat dekat. Hal ini akan memicu lahirnya fanatisme yang sangat kuat terhadap masing-masing calon. Selain itu, masyarakat juga merasakan kepentingannya secara riil pada aras lokal. Akibatnya kadar dan rasa kepemilikan (*sense of belongingness*) serta keterlibatannya terhadap agenda-agenda masing-masing calon sangat tinggi. Faktor-faktor tersebut dikhawatirkan dapat menjadi pemicu terjadinya konflik horizontal. Kecenderungan munculnya tingkat fanatisme yang berlebihan terhadap salah satu calon sangat kuat, mengingat kultur paternalisme masih dominan dalam masyarakat. Kecenderungan ini bisa kita lihat dari sikap politik yang lebih mengedepankan figur daripada visi, misi, dan program yang ditawarkan.

Masa depan demokrasi di tingkat lokal boleh jadi tidak akan mengalami perubahan. Karena demokrasi disamping ditentukan oleh seberapa besar partisipasi masyarakat juga kualitas partisipasi itu sendiri dalam menentukan pejabat pemerintah baik di tingkat lokal, regional, maupun nasional. Semakin besar dan baik kualitas partisipasi masyarakat, maka kelangsungan demokrasi akan semakin baik pula. Demikian juga sebaliknya, semakin kecil dan rendahnya kualitas partisipasi masyarakat maka semakin rendah kadar demokrasinya.

Kadar kualitas partisipasi politik masyarakat dapat dilihat dari sejauh mana tingkat otonomi dalam menentukan sikapnya. Kalau keberpihakan politiknya lahir dari pertimbangan-pertimbangan yang rasional, maka merupakan pertanda yang positif bagi perkembangan dan format demokrasi ke depan. Tetapi jika pilihan politik mereka karena pengaruh mobilisasi semata, masa depan demokrasi patut dipertanyakan.

Penguatan demokrasi lokal tidak akan tercipta manakala masyarakat hanya dijadikan objek politik dan konstituen yang pasif. Hal ini perlu ditegaskan guna menegakkan makna demokrasi itu sendiri. Dengan cara ini demokrasi akan lebih cepat meresap ke bawah dan dapat dirasakan secara konkret oleh masyarakat yang secara formal berada pada hierarki sistem politik yang paling rendah. Selain itu juga akan mengikis demokrasi yang bersifat elitis dan menumbuhkan demokrasi yang berjalan secara egaliter, sehingga proses demokratisasi akan lebih mengakar dan terlembagakan secara horizontal di tengah masyarakat.

## **Penutup**

Pilkada langsung adalah proses yang dinamis, yang dipengaruhi oleh beragam faktor. Karena itu, pilkada langsung baru akan menghasilkan pertumbuhan demokrasi lokal manakala sisi prosedural maupun substansinya dirumuskan dengan demokratis pula. Kondisi empirik menunjukkan masih banyak celah penyelenggaraan pilkada langsung yang berpotensi menimbulkan kebekuan demokrasi (*frozen democracy*). Bila ini yang terjadi, maka pilkada langsung akan tereduksi sebagai proses politik dengan biaya tinggi tapi tidak berdampak terhadap perubahan tata pemerintahan ke arah yang lebih baik.

Pilkada langsung tidak secara otomatis akan menciptakan tata pemerintahan yang baik, tetapi ia harus diimbangi dengan sejumlah prasyarat lain. Perubahan struktural dan kultural tetap diperlukan agar pilkada langsung dapat menghasilkan perubahan signifikan dalam praktik pemerintahan di daerah. Dalam dimensi struktural, pilkada langsung seyogianya didukung oleh konsistensi kebijakan dan aturan main yang jelas, antara lain diawali dengan ‘meluruskan’ kedudukan pilkada langsung, bukan sebagai bagian dari rezim pemerintahan daerah, melainkan bagian dari rezim pemilu. Konsekuensinya, perlu disusun kompilasi UU Pemilihan Umum (termasuk pilkada) sebagai landasan aturan main. UU Pemilu dimaksud mengatur tentang pemilihan anggota DPR, DPD, DPRD; pemilihan Presiden/Wakil Presiden, dan; pemilihan Gubernur atau Bupati/Walikota.

Karena pilkada masuk rezim pemilu, maka regulasi pilkada langsung harus diatur oleh KPU; sengketa hasil pilkada langsung diselesaikan oleh Mahkamah Konstitusi; penyelenggaraan pilkada secara umum menjadi tanggung jawab KPU dengan KPUD sebagai pelaksana di masing-masing daerah.

Secara substantif, pilkada langsung semestinya membuka peluang yang lebih besar bagi calon-calon independen untuk turut berkompetisi, sehingga dapat meminimalkan menguatnya oligarkhi partai politik. Karenanya, pilkada langsung harus memuat ketentuan mengenai dua pintu masuk bagi para calon kepala daerah. Selain melalui parpol, calon perseorangan dibolehkan menjadi calon dengan persyaratan dukungan tertentu, seperti dalam hal pencalonan anggota DPD. Setiap kandidat sebelum dicalonkan oleh partai politik, harus melalui konvensi atau musyawarah daerah yang disertai partisipasi publik.

Dalam hal institusi pelaksana, pilkada langsung yang jujur dan adil dapat terwujud manakala seluruh institusi yang terkait berada dalam posisi independen dan mandiri.



Independen, artinya anggota KPUD berasal dari unsur nonparpol, sedangkan mandiri maksudnya KPUD memiliki kewenangan untuk mengontrol birokrasinya sendiri (Sekretariat KPUD tidak berada di bawah birokrasi pemerintahan). Demikian pula dalam hal keuangan, KPUD harus benar-benar mandiri dalam item APBD, sehingga dalam pelaksanaan tugasnya tidak tergantung pada pemerintah daerah.

Lembaga pengawas seyogianya bersifat tetap (permanen) dan mandiri. Dalam hal rekrutmen anggota Panwas Daerah dipilih oleh Panwas Pusat. Dalam hal keuangan, Panwas harus memiliki kemandirian yang tercermin dari mata anggaran tersendiri dalam APBD. Birokrasi Panwas bersifat mandiri (kesekretariatan sepenuhnya dikontrol oleh panwas).

Penanganan sengketa pilkada pun perlu dibenahi agar tidak memunculkan konflik berkepanjangan. Penyelesaian sengketa pilkada langsung sebaiknya diserahkan pada Mahkamah Konstitusi, sehingga sejalan dengan aturan main sebagai bagian dari rezim pemilu. Idealnya adalah penanganan sengketa tidak melalui pengadilan umum, tapi pengadilan *ad hoc* pemilu yang khusus karena tidak semua hakim di pengadilan umum memahami permasalahan ini.

Di sisi kultural, masyarakat perlu diberdayakan sehingga memahami hak-hak politiknya. Elit politik, partai politik, media massa, dan masyarakat sipil dapat berperan lebih besar dalam menumbuhkan sikap dan perilaku politik yang lebih akomodatif dan lebih kooperatif, yang pada gilirannya membantu menyiapkan mental siap kalah dan siap menang, baik di level elit maupun massa.

## DAFTAR PUSTAKA

- Alfitra Salamm, dkk. *Akuntabilitas dalam Otonomi Daerah*. Jakarta : Pusat Studi Politik-LIPI, 2002.
- Cornelis Lay. “Rekrutmen Elit Politik”, *Prisma No. 4*, April – Mei 1997.
- Georg Sorensen. 2003. *Demokrasi dan Demokratisasi : Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia yang sedang Berubah*. (Edisi Terjemahan). Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- L.G. Seligman. 1964. “Elite Recruitmen and Political Development”. *Journal of Politics*, Agustus.
- Purwo Santoso. 2004. *Deradikalisasi Demokrasi dan Otonomi Daerah*. Download dari [www.ugm.ac.id](http://www.ugm.ac.id)
- R. Siti Zuhro. “Tantangan Pilkada dan Pola Hubungan Baru Kepala Daerah-DPRD-Masyarakat”. *Makalah*, disampaikan pada Diskusi *Expert Meeting* Evaluasi dan Formulasi Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Jakarta, 30 Agustus 2005.
- Sadu Wasistiono. “Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung dan Masa Depan Pemerintahan Daerah”. *Makalah*, disampaikan pada Diskusi Publik Pilkada Langsung : Antara Harapan dan Tantangan Demokrasi Lokal, diselenggarakan oleh IKA IP FISIP UNPAD bekerjasama dengan BEM FISIP UNPAD, Bandung, 24 Maret 2005.