

PEMILIHAN KEPALA DAERAH SEBAGAI DINAMIKA POLITIK LOKAL

Oleh : Prof. Dr. Iberamsjah, MS.*

A. Pengantar

Dari perjalanan panjang sejarah politik Bangsa Indonesia, pada tahun 2005 akan terjadi suatu lembaran baru dalam sejarah politik bangsa. Setelah hampir 60 tahun merdeka, kita akan melakukan pemilihan kepala daerah (PILKADA) secara langsung. Dengan kata lain, sesuai dengan rencana, pada bulan Juni 2005 nanti akan dilakukan pemilihan kepala daerah secara langsung di tingkat propinsi (tingkat I) dan kabupaten/kota (tingkat II).

PILKADA yang dilakukan langsung oleh rakyat merupakan bentuk implementasi demokrasi langsung (*direct democracy*) dan juga menjadi kelanjutan dari rangkaian acara pesta demokrasi di Indonesia setelah sukses dengan pemilu legislative dan pemilu presiden yang dilakukan pada tahun 2004.

Rentetan dinamika politik dan demokrasi ini adalah hasil dari usaha reformasi yang dilakukan sejak tahun 1998. Gerakan reformasi politik telah berhasil merubah model sentralistis ke model desentralistis. Hal ini juga secara signifikan merubah tatanan dominasi politik yang terpusat di pemerintah pusat menjadi tatanan politik yang bergantung pada dukungan komponen masyarakat lokal di daerah. Dengan kata lain kekuasaan politik mulai bergeser posisinya menuju ke wilayah-wilayah (daerah) di seluruh propinsi di Indonesia, dan pertarungan elit politik menjadi lebih kompetitif dan sengit di daerah ketimbang di pusat.

Sebagai dasar pelaksanaan dan mekanisme pertarungan elit lokal tersebut pemerintah mengeluarkan Undang-undang No. 32 Tahun

* Guru Besar Ilmu Politik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, Depok.

2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Banyak hal yang dapat dikaji dari masalah PILKADA dan pengimpelentasian kedua peraturan ini mengingat pentingnya aturan main yang jelas dan tegas bagi tertibnya kelangsungan berdemokrasi pada Bulan Juni nanti. Tulisan singkat ini mencoba menganalisa perihal PILKADA dari sudut dinamika politik lokal dan demokrasi.

B. PILKADA dan Demokrasi

Pada hakekatnya semakin luas kesempatan rakyat untuk ikut dalam pemilu maka akan berdampak pada semakin demokratis pemilu tersebut. Pilkada adalah suatu bentuk demokrasi dimana rakyat menentukan secara langsung siapa tokoh yang akan menjadi pemimpin di daerahnya. Dengan menentukan secara langsung, maka segala kemungkinan hambatan, penyelewengan dan distorsi yang

biasa terjadi dalam sistem perwakilan akan dapat dipersempit atau diperkecil.

Dalam bukunya, "Political Man", Seymour Martin Lipset menjelaskan perihal demokrasi dan aspirasi rakyat sebagai berikut :

"Demokrasi, dalam masyarakat yang kompleks, dapat didefinisikan sebagai suatu sistem politik yang menyediakan kesempatan konstitusional terjadinya pergantian pejabat pemerintahan secara rutin. Demokrasi juga menyediakan mekanisme sosial yang membiarkan bagian terbesar dari populasi masyarakat mempengaruhi keputusan-keputusan besar dengan cara memilih calon-calon untuk masuk dalam politik pemerintah."¹

Lebih lanjut lagi, Seymour Martin lipset menjelaskan:

"Definisi ini, yang berdasarkan secara abstrak dari hasil karya Joseph Schumpeter dan Max weber, mengisyaratkan beberapa kondisi khusus: (1) Suatu "formula politik" atau badan kepercayaan yang menentukan secara spesifik

¹ Seymour Martin Lipset, Political Man [The Social bases of politics]. Ed. 1, (Amerika Serikat : Anchor Book Edition, 1963) hal. 27.

institusi manakah—Partai politik, pers yang bebas, dan hal lainnya yang memiliki legitimasi (diterima sebagai suatu hal yang layak oleh semua pihak); (2) Sekumpulan pimpinan politik yang menjabat dalam pemerintahan; dan (3) satu atau lebih kumpulan pimpinan politik yang berjuang untuk memperoleh kursi dalam pemerintahan.”²

Sehubungan dengan hal tersebut, maka yang dapat disampaikan disini adalah konsep pelaksanaan pemilihan umum merupakan suatu konsep yang melekat dan tidak bisa dipisahkan dengan konsep demokrasi. Bahkan usaha untuk membangun masyarakat yang demokratis melalui suatu proses pemilu yang jujur dan adil adalah suatu keharusan guna menjaga kesinambungan hidup bernegara.

Di Indonesia, munculnya gerakan reformasi yang bermula pada Mei 1998 tidak lain adalah usaha mengembangkan sistem politik negara yang didasarkan pada kedaulatan rakyat. Usaha tersebut kemudian dikenal dengan “demo-

kratisasi sistem politik”.

Pertanyaan selanjutnya adalah makna atau pengertian demokrasi itu sendiri. Demokrasi adalah suatu konsep politik yang berasal diambil dari kebudayaan Bangsa Yunani. Demokrasi memiliki pengertian yaitu “demos” yang berarti rakyat dan “kratos” yang berarti kekuasaan/memerintah. Jadi makna demokrasi adalah rakyat yang berkuasa/memerintah. Dalam berbagai konsep politik, secara lebih luas diartikan dengan sebuah sistem pemerintahan dimana kedaulatan didasarkan pada kehendak mayoritas rakyat. Kedaulatan disini diterjemahkan lewat suatu mekanisme yang mampu mengakomodir dan merepresentasikan kepentingan rakyat. Dalam perkembangan selanjutnya pelaksanaan demokrasi sebagai suatu sistem politik seringkali mengalami hambatan. Bahkan dinilai sebagai suatu kegagalan demokrasi dalam menyalurkan kedaulatan rakyat.

Dalam hubungannya dengan konsep demokrasi di atas, dapat diasumsikan bahwa apabila kegiatan politik, contohnya pemilu,

²Ibid.,

dilakukan dengan cara semakin langsung, massif dan melibatkan peran serta aktif masyarakat maka kegiatan politik itu akan semakin demokratis. Berbagai distorsi, hambatan dan pembatasan atas keterlibatan rakyat akan mengurangi nilai demokrasi suatu kegiatan politik yang pada akhirnya akan berpengaruh pada sistem politik yang ada.

Pembahasan kita selanjutnya adalah mengapa demokrasi dianggap sebagai suatu sistem yang dianggap mampu menampung kemauan/aspirasi rakyat. Untuk menjawab pertanyaan maka perlu diungkapkan pemikiran dari Robert A. Dahl. Robert A. Dahl menyatakan sepuluh proposisi dan argumentasi mengapa demokrasi dianggap sebagai sistem yang lebih baik dan dapat dilaksanakan dalam melaksanakan kehidupan berbangsa dan bernegara:

- 1) Demokrasi mencegah sistem pemerintahan otokrasi yang kejam dan sewenang-wenang.
- 2) Demokrasi menjamin hak-hak fundamental warga negara, yang oleh sistem lain seringkali tidak dijamin.
- 3) Demokrasi lebih menjamin kebebasan warga negaranya

dibanding sistem lain.

- 4) Demokrasi membantu warga negaranya melindungi kepentingan fundamentalnya.
 - 5) Hanya pemerintahan demokrasi yang dapat memberikan kesempatan yang lebih luas bagi warganya untuk menentukan nasibnya sendiri, yakni hidup sesuai dengan pilihannya atas dasar hukum yang sudah ditetapkan.
 - 6) Hanya pemerintahan demokrasi yang dapat memberikan kesempatan yang lebih luas bagi warga negaranya untuk melakukan tanggung jawab moral.
 - 7) Demokrasi lebih dapat menjamin perkembangan kemanusiaan/*human development*.
 - 8) Demokrasi lebih menjamin kesetaraan politik antara warganya.
 - 9) Sistem demokrasi representatif modern menghindari perang terhadap negara lain.
 - 10) Negara dengan sistem pemerintahan demokrasi cenderung lebih makmur dibanding sistem lainnya.
- Selanjutnya, Dahl juga menjelaskan beberapa lembaga politik yang diperlukan oleh sebuah negara

yang menganut sistem demokrasi, yaitu:

- 1) Wakil rakyat yang dipilih rakyat.
- 2) Pemilihan umum yang bebas, adil, dan berkala.
- 3) Kebebasan berpendapat.
- 4) Tersedianya informasi alternatif.
- 5) Tersedianya otonomi asosiasional.
- 6) Hak warga negara yang inklusif.

Demokrasi bukan merupakan ideologi dan sistem politik yang harus merusak, kesatuan bangsa, tetapi demokrasi justru ditujukan untuk memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa. Demokrasi adalah ideologi yang menghargai perbedaan masyarakat dimana perbedaan pendapat tetap dihargai. Namun demikian, demokrasi tidak hanya dapat dikatakan sebagai sistem politik, namun juga dikatakan sebagai budaya politik yang terdiri dari nilai-nilai yang menjadi sikap hidup masyarakat.

Dengan bertolak dari pendapat Robert A. dahl, maka dapat kita tarik benang merah bahwa semakin langsung dalam arti semakin besar dan menyeluruh partisipasi masyarakat di daerah maka akan berdampak pada semakin berkualitasnya PILKADA yang akan

dilakukan. Sebaliknya semakin banyaknya hambatan dan perubahan akan mengurangi nilai demokrasi PILKADA yang akan dilakukan. Bahkan tingginya partisipasi politik masyarakat menjadi lebih penting lagi artinya apabila dihubungkan dengan prasyarat "good governance" terhadap suatu pemerintahan, khususnya Pemerintahan di daerah.

C. PILKADA dan Dinamika Politik Lokal

Apa yang dapat ditangkap dari makna dukungan dalam PILKADA dari sudut demokrasi dan partai politik? Demokrasi mengandung pengertian rakyat yang berdaulat/berkuasa, dimana proses pembentukan kebijakan publik harus didasarkan pada kehendak mayoritas rakyat, disini terkandung hakekat rakyat yang berdaulat atas kehendaknya. Sedangkan seorang Kepala Daerah merupakan pimpinan tertinggi yang memiliki kewenangan untuk menjalankan roda pemerintahan di wilayahnya. Seorang kepala, apalagi dengan berlakunya aturan main baru tentang PILKADA, sangat membutuhkan dukungan langsung dari rakyat.

Sejauh seorang Kepala Daerah dapat menyuarakan kehendak dan aspirasi rakyat, maka Kepala Daerah tersebut dapat dikatakan menjadi media/sarana demokrasi bagi rakyat. Namun sebaliknya, apabila Kepala Daerah tidak dapat menangkap aspirasi rakyat, maka Kepala Daerah tersebut tidak dapat disebut sebagai media/sarana demokrasi bagi rakyat. Dengan kata lain Kepala Daerah yang semula hanyalah penjelmaan kehendak atau kepentingan elit politik belaka, sekarang telah mengalami pergeseran fungsi menjadi pengemban aspirasi rakyat. Dalam hal ini fungsi Kepala Daerah telah berubah dari sarana elitis ke sarana Demokrasi. Elitis mengandung pengertian bahawa para partai politik tidak lain hanyalah penjelmaan elit belaka maka partai politik telah bersifat anti demokrasi.

D. Beberapa Masalah di sekitar Pelaksanaan PILKADA 2005 Sebagai Dinamika politik Lokal

Terdapat beberapa masalah yang perlu diperhatikan dalam hal pelaksanaan PILKADA 2005 yang akan datang, masalah tersebut diantaranya adalah:

1. Kampanye PILKADA ditinjau dari sudut “emosi politik” sangat berbeda dibandingkan pemilu legislatif atau Pemilu pilpres yang lalu. Emosi politik para pendukung kandidat PILKADA dapat dikatakan lebih mengkrystal atau dapat dikatakan “fanatik”. Hal ini terjadi karena adanya “faktor kedekatan” antara calon PILKADA dengan masyarakat di wilayahnya. Dengan lingkup pemilihan yang mengecil maka akses masyarakat untuk mengetahui dan mengenal calon menjadi lebih terbuka. Dalam hal ini dapat dikatakan bahwa dukungan massa telah terfokus pada individu tertentu atau dalam bahasa sehari-hari dapat dikatakan terarah pada “jagonya” masing-masing. Disinilah terletak dukungan emosional terhadap tokoh/orang yang “dijagokannya”, karena pada tokoh yang didukung itu terdapat harapan akan kemenangan dan mungkin juga imbalan bila “jagonya” itu menang.
2. Dari sudut pendukung, pada PILKADA 2004, akan terjadi “polarisasi politik” yang jauh

lebih ketat dibandingkan pemilu legislatif yang lalu, karena pada PILKADA ini pendukung telah terkotak-kotak pada pilihan yang ada berdasarkan rekomendasi dari partai politik. Polarisasi politik ini lebih nyata dengan dibentuknya tim sukses masing-masing calon. Dimana tim sukses ini terbentuk dari lapisan paling atas hingga ke lapisan akar rumput Polarisasi politik ini juga bisa dilihat dari pengelompokan partai politik untuk memajukan dan menjagokan nama tertentu yang dianggap mewakili kepentingan partai politik tersebut.

3. Dari sudut program dan isu kampanye, apabila dinilai oleh masyarakat program/isu yang dikampanyekan para calon PILKADA tidak menarik dan tidak dapat melakukan terobosan politik, maka akan semakin memperbesar tingkat "apatisme politik masyarakat". Apatisme politik ini tergambar dari tingginya jumlah masyarakat yang secara sengaja tidak menggunakan hak pilihnya (golput) dalam PILKADA 2005. Jadi kampanye politik tidak hanya mendatangi-

kan dukungan, tapi di lain pihak dapat juga meningkatkan apatisme politik masyarakat.

4. Tentang masalah "kampanye negatif". Hal ini akan selalu muncul dalam setiap sesi pemilu dan dapat mempengaruhi kualitas pemilu itu sendiri. Karena kerawanan akan terjadinya konflik atau bentrokan fisik justru terjadi pada tingkat akar rumput ini, bukan pada tingkat elit atau antar kandidat yang bersaing dalam PILKADA. Dalam hal inilah, tim sukses dari masing-masing kandidat harus mampu melakukan sosialisasi sampai pada tingkat akar rumput tersebut. Lebih rumit lagi bila kampanye negatif ini dilakukan oleh orang atau kelompok di luar tim sukses/tim kampanye kandidat yang bersangkutan. Dalam hal inilah pengawasan harus benar-benar cermat dan tegas. Khususnya tegas dalam menegakkan peraturan dan menerapkan sanksi sesuai pelanggaran yang dilakukan.

5. Kampanye bagi pejabat negara, dalam hal ini pelaksana PILKADA harus secara cermat

melihat apakah pejabat yang terlibat (sebagai kandidat PILKADA maupun tim sukses) kampanye PILKADA telah sesuai dengan aturan kampanye terdapat tiga hal yang harus dicermati yaitu :

- a. penggunaan fasilitas negara/pemerintah yang terkait dengan jabatannya.
 - b. Menjalani cuti diluar tanggungan negara.
 - c. Keberlangsungan tugas penyelenggaraan negara.
- Dalam hal ini dimaksudkan agar jangan sampai terjadi kevakuman kekuasaan khususnya jabatan Kepala Daerah.

6. Gejala atau masalah lain disekitar kampanye yang harus dicermati adalah adanya mobilisasi dan gerakan massa, baik yang mendukung ataupun menolak salah satu kandidat PILKADA, maupun gerakan untuk mengajak masyarakat untuk tidak ikut serta dalam pemilu (golput). Gerakan yang berasal dari suatu kelompok tertentu yang cenderung memojokkan/menghujat kandidat tertentu dapat memicu timbulnya kerawanan keamanan

dan ketertiban, apabila ada kelompok lain yang justru mendukung/menjagokan kandidat tersebut. Saat kampanye sebenarnya adalah saat yang paling rawan bagi adanya gerakan dan mobilisasi massa yang dapat memicu timbulnya gangguan keamanan dan ketertiban. Deteksi dini terhadap adanya kerawanan tersebut sangat penting dilakukan untuk mencegah hal yang tidak diinginkan. Sehubungan dengan gerakan dan mobilisasi massa, khususnya yang dilakukan oleh kelompok diluar tim kampanye resmi, biasanya sangat sulit dideteksi. Untuk kasus ini aparat terkait harus benar-benar dapat bertindak tegas sesuai dengan peraturan yang berlaku.

7. Suatu hal yang sudah klasik terdengar pada setiap kampanye politik adalah kecenderungan terjadinya politik uang (money politic). Proses untuk mencapai tujuan politik dengan menggunakan "uang" atau secara lebih khusus dikenal dengan istilah "menghalalkan segala cara" merupakan suatu tindakan yang dikategorikan sebagai cara

yang tidak bermoral. *Money politic* merupakan suatu masalah yang rawan dan cukup sulit untuk mencari alternatif pemecahannya. Pengalaman pemilihan legislatif yang lalu terungkap beberapa kasus *money politic* namun penyelesaiannya tidak begitu jelas. Diperkirakan kegiatan *money politic* akan muncul pada PILKADA dan sulit dikontrol, terutama pada masa kampanye PILKADA dimana kondisi ini akan menjadi lebih besar kemungkinannya untuk terjadi apabila dihubungkan dengan kondisi kemiskinan di masyarakat dewasa ini.

8. Suatu hal yang berhubungan dengan kemungkinan adanya usaha kegiatan *money politic* adalah masalah “dana kampanye” yang tersedia bagi setiap calon PILKADA. Hal ini dapat dipecahkan apabila terdapat pengawasan yang ketat dan transparansi dalam hal pelaksanaan audit dana kampanye. Suatu hal yang berhubungan erat dengan kemampuan audit tersebut adalah sulitnya bagi pelaksana pemilu untuk menjatuhkan sanksi bagi pelanggar

ketentuan dana kampanye. Kembali, dalam hal ini kemampuan pelaksana pemilu mendapat tantangan yang berat khususnya untuk menegakkan aturan yang telah disepakati bersama.

9. Kalau pada masa sebelum kampanye, para kandidat ada yang kedapatan melakukan kampanye sebelum waktunya, maka hal ini dapat dikategorikan sebagai suatu “tindakan curi start”. Masalah curi start ini telah banyak disorot sebagai suatu perbuatan yang tidak etis. Tetapi sebagai suatu “realitas politik” menyatakan bahwa curi start ini banyak dilakukan meskipun dibantah dengan berbagai macam alasan dan dalih (belum adanya aturan dalam ketentuan kampanye). Masalah selanjutnya yang perlu mendapat perhatian adalah aturan main pasca masa kampanye (pasca finish). Sesuai aturan, setelah masa kampanye, maka seluruh kegiatan baik yang langsung maupun tidak langsung berhubungan dengan kampanye harus berakhir. Suatu pengalaman pada pemilu legislatif dan

Pilpres tahap I & II yang lalu dimana segala bentuk spanduk, atribut, poster kampanye masih ada yang belum dibersihkan. Bahkan sampai pada hari pencoblosan perlengkapan kampanye tersebut masih dibiarkan terekspos masyarakat. Hal ini harus pula menjadi perhatian pada saat pelaksanaan PILKADA mendatang.

C. Kesimpulan

Dari berbagai pembahasan pada bagian terdahulu, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. PILKADA tingkat kota/kabupaten dan propinsi, yang diatur dalam UU No. 32 tahun 2004, akan diselenggarakan pada Tahun 2005 yang akan datang. Sebagaimana Pemilu legislatif dan Pemilu Pilpres I & II, Pilkada merupakan kegiatan politik yang akan menyita waktu, tenaga, materi dan biaya masyarakat yang besar.
2. PILKADA tingkat kota/kabupaten dan propinsi merupakan suatu bentuk mekanisme demokrasi politik secara langsung, dalam pengertian bahwa rakyat secara langsung memilih pemimpinnya. Selama ini pemilihan Kepala Daerah dilakukan melalui sistem perwakilan, yaitu melalui perwakilan partai politik yang berada di dalam Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).
3. Adanya PILKADA tahun 2005 nanti akan ditandai dengan peranan strategis atau bahkan cenderung dominan dari Partai Politik, terutama dalam hal penentuan calon PILKADA. Hal ini diatur dalam UU No. 32 Tahun 2005 tentang Pemerintahan Daerah.
4. Sehubungan dengan dominasi partai politik tersebut, calon PILKADA harus diajukan oleh suatu partai atau koalisi partai politik dengan persyaratan minimal 15 % dari jumlah total kursi DPRD di daerah yang bersangkutan. Hal ini diatur dalam Pasal 59 UUNo. 32 tahun 2004.
5. Pada PILKADA tahun 2005 yang akan datang, seluruh pihak yang terlibat harus memperhatikan secara cermat berbagai kemungkinan masalah yang dapat muncul, khususnya masalah kerawanan konflik

politik lokal sebagai akibat dari proses pelaksanaan PILKADA yang tidak ditangani secara baik, proporsional dan profesional.

6. Partai politik yang ada sekarang tidak identik dengan demokrasi dari sudut pandang suara rakyat. Hal ini terjadi karena peran

masyarakat dalam PILKADA akan semakin luas ketimbang masa sebelumnya sehingga kemungkinan hambatan, penyimpangan dan distorsi yang dilakukan oleh elit akan mengecil.

DAFTAR PUSTAKA

- Dahl, Robert A.** *Demokrasi dan Para Pengeritiknya* (Terjemahan oleh Rahman Zainuddin). 1992. Penerbit Yayasan Obor, Jakarta.
- Lipset, Martin Seymour.** *Political Man, the Social Based of politics*. 1963. Penerbit Anchor Books Doubleday & Company, Inc., Garden City. New York.
- Budiardjo. Miriam.** *Dasar-dasar Ilmu Politik*. 1988. Penerbit P.T. Gramedia, Jakarta.
- Tim Peneliti IAIN Jakarta.** *Anarkisme dan Pemahaman Demokrasi*. Penelitian pada Masyarakat Menengah Bawah di DKI Jakarta. 2001. Hasil Penelitian.
- Tim Peneliti Fisipol UGM.** *Model Pengelolaan Konflik Sosial*. Studi Kasus Matraman Jakarta. 2000. Hasil Penelitian.
- Mayo. Henry B.** *An Introduction to Democratic Theory*. 1960. New York: Oxford University Press.
- Wade. F.C.S., and Godfrey Phillips.** *Constitutional Law: An Outline of The Law and Practice of The Constitution. The Citizen and The State and Administrative Law*. 7thed. 1965. London: Longmans.
- Tim Peneliti Pusat Kapan Sirategi Pembangunan Sosial Politik isip Universilas Indonesia** *Partisipasi Masyarakat DKI Jakarta 2004*. 2003. Hasil Penelitian.
