

**DEMOKRASI LOKAL DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH
LANGSUNG DI INDONESIA**

Oleh :

Maya Wulan Pramesti*)

Abstraksi

Pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan fenomena kenegaraan baru di Indonesia. Hal ini menyusul pemilihan elit eksekutif nasional yang juga dilakukan secara langsung. Dalam hal ini kita perlu memperhatikan hubungan negara dan rakyat dalam bingkai demokrasi lokal, asas desentralisasi dan proses kebijakan publik dan partisipasi politik rakyat daerah. Dari pelakasanaan komponen-komponen tadi kita akan melihat beberapa buka ke depan bagaimana pesta demokrasi lokal di negara Indonesia akankah terjadi perkembangan reformasi politik lokal atau hanya an old one in a new bottle.

Kata Kunci : Demokrasi Lokal dan Pilkada

Pendahuluan

Hubungan antara pemerintahan (state) dengan warga negara/rakyat (society) selalu berada dalam bingkai interaksi politik diantara keduanya dalam wujud organisasi negara. Hubungan *state and society* ini dapat tergambar dalam icon yang diberi label demokrasi. Sejak lama, sebagai gambaran besar, demokrasi menjadi cara terbaik dalam perkembangan organisasi negara modern. Demokrasi yang dimaksud merupakan instrumen universal, namun juga memiliki karakteristik ideografis

dalam hal-hal tertentu. Misalnya kita akan menemukan adanya demokrasi liberalis, demokrasi sosialis dan bahkan demokrasi Pancasila. Sementara dalam hierarkhi suatu negara jangkauan pengaruh, kita bisa merujuk pada dua jenis atau kelompok demokrasi, yaitu demokrasi dalam lingkup negara dan demokrasi lokal.

Tulisan ini bermaksud mendeskripsikan demokrasi dalam tataran lokal pada ranah ideografis Indonesia dengan memfokuskan diri pada fenomena pemilihan kepala daerah secara langsung. Dalam tulisan ini akan dikemukakan hal-hal yang berkaitan dengan: demokrasi lokal, asas desentralisasi, kebijakan publik, pemilu kepala daerah langsung , dan pertisipasi politik di Indonesia.

Pembahasan

1. Demokrasi Lokal

Demokrasi sebagai aspek penting berkaitan dengan pemerintahan dengan hierarkhi kekuasaan yang terdapat dalam suatu sistem politik negara. Artinya, akan terdapat sistem politik nasional yang didalamnya terdapat sub sistem politik daerah dalam bingkai sistem negara yang dianutnya. Pemilihan demokrasi lokal ini bukan berarti terdapat determinasi wilayah pemberlakuan demokrasi atau bahkan terdapat perbedaan demokrasi dari induknya. Dalam tulisan ini demokrasi lokal ditujukan sebagai bagian utuh dari demokrasi di Indonesia dalam pelaksanaan rekrutmen elit politik di pemerintahan daerah. Demokrasi lokal merupakan bagian dari subsistem politik suatu negara yang derajat pengaruhnya berada dalam koridor pemerintahan daerah. Di Indonesia

Demokrasi lokal merupakan subsistem dari demokrasi yang memberikan peluang bagi pemerintahan daerah dalam mengembangkan kehidupan hubungan pemerintahan daerah dengan rakyat di lingkungannya.

Semenjak era reformasi, demokrasi yang diusung mengarah pada demokrasi partisipatif atau langsung, salah satunya karena banyak pejabat politik yang tidak melakukan tanggung jawabnya dengan baik, sehingga legitimasi mereka lemah. Di sisi lain memunculkan ketidak percayaan rakyat pada penguasa mendorong rekrutmen pejabat politik ke arah demokrasi langsung. Sehingga tidak mengherankan bila rekrutmen hampir semua jabatan politik dilaksanakan dalam format demokrasi yang bergerak pada hubungan state and society secara langsung. Mulai dari pemilihan anggota DPR, DPD, dan DPRD. Kemudian dilanjutkan dengan pemilihan umum presiden dan wakil presiden. Pada fase demokrasi langsung ini merupakan era baru reformasi politik di Indonesia yang pertama kali digelar sejak kemerdekaan Indonesia. Rekrutmen politik skala nasional ini merupakan perkembangan demokrasi yang mendapat pengakuan dunia karena keberhasilannya.

Sebagai tindak lanjut dari keberhasilan rekrutmen politik dalam tataran demokrasi ini, pada tahun 2005 ini akan juga melakukan proses rekrutmen politik elit daerah sebagai kelanjutan dari pemilihan umum presiden dan wakil presiden yang telah melahirkan pasangan pemimpin politik berbasis legitimasi rakyat, yaitu Bapak Susilo Bambang Yudoyono dan Jusuf Kalla. Pemilihan Kepala daerah merupakan proses demokrasi yang

akan menyetarakan legitimasinya dengan keberadaan DPRD yang telah dipilih secara langsung.

Demokrasi lokal dalam pemilihan kepala daerah, menjadi momentum yang masih memberikan pertanyaan besar dalam pelaksanaannya. Pertanyaan ini berkaitan dengan demokrasi partisipatoris yang akan dilakukan. Betapa tidak, pemberian kedaulatan rakyat daerah pada elitnya masih diwarnai ketidakjelasan, baik dari proses kerja penyelenggara maupun peserta dan posisi pemilihnya. Dari sisi kedaulatan rakyat daerah, demokrasi lokal dibangun untuk memberikan porsi yang seharusnya diperoleh rakyat lokal dalam pemberian legitimasi pada elit eksekutifnya. Selama ini rakyat daerah memberikan kedaulatan hanya pada legislatif daerah saja--melalui pemilu legislatif. Maka merujuk pada konsep trias politica-nya Montesquieu pemisahan kekuasaan atas tiga lembaga negara untuk konteks pemerintahan daerah terletak pada lembaga eksekutif dan legislatif daerah, sedangkan dalam kerangka yudikatif menginduk pada kelembagan pusat. Hal ini terkait dengan pola hubungan pemerintahan pusat daerah dalam asas desentralisasi. Kedaulatan rakyat dalam kerangka sistem pemerintahan dapat dibagi kedalam hirarkhi demokrasi nasional dan lokal dari tata cara rekrutmen politiknya.

2. Asas Desentralisasi

Desentralisasi merupakan salah satu asas dalam penyelenggaraan pemerintahan yang bertujuan untuk *sharing power* dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dekat dengan rakyatnya. Sementara itu, Cornelis Lay (2003) menyatakan bahwa dengan desentralisasi

pengaturan politik dan pemerintahan yang stabil dapat dilakukan. Dengan desentralisasi dapat diakomodasi sharing of power, sharing of revenue, dan penguatan lokalitas, selain pengakuan dan penghormatan terhadap identitas daerah. Berkaitan dengan sharing of power maka pemberian desentralisasi secara devolusi menjadi penting. Apalagi dalam era reformasi ini yang akan memunculkan pemilu lokal bagi elit eksekutif secara langsung tentunya akan terjadi penguatan dalam sistem pemerintahan daerah.

Desentralisasi merupakan bentuk hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah yang pada umumnya memiliki dua bentuk yaitu: Devolusi dan dekonsentrasi. Dalam ideografis Indonesia kita pernah mengenal asas tugas pembantuan atau medebewind sebagai bagian dari desentralisasi. Berdasarkan ranah politik pemerintahan maka desentralisasi yang berkaitan dengan otonomi penyelengaraan pemerintahan di daerah adalah devolusi. Sementara dekonsentrasi masih merupakan kepanjangan tangan kebijakan pusat di daerah.

Asas desentralisasi ini memberikan peluang bagi daerah untuk dapat mengurus rumah tangga pemerintahan sendiri walaupun tetap dalam bingkai sistem negara kesatuan. Dengan asas ini pula secara garis besar rekrutmen, responsibilitas dan akuntabilitas politik dapat dilaksanakan dan bersifat final di pemerintahan daerah.

Berdasarkan asas desentralisasi hubungan rakyat dan pemerintahan daerah berada dalam koridor demokrasi daerah. Pelibatan pemerintahan daerah dalam mengurus kewenangannya merupakan keleluasaan yang bertujuan

untuk pengembangan demokrasi daerah dan pembangunan daerah yang pada gilirannya mengarah pada kesejahteraan rakyat di wilayah kerja daerahnya. Dalam perkembangannya asas desentralisasi yang berbentuk devolusi telah mengalami perubahan yang mendasar. Salah satu contoh yang sekstrang menjadi isu nasional adalah tentang pemilihan kepala daerah baik di pemda propinsi maupun pemda kabupaten dan kota. Berdasarkan Undang-undang no 5 tahun 1974 rekrutmen eksekutif daerah berada di legislatif daerah dengan masih ada intervensi dari pemerintah pusat. Berdasarkan undang-undang no 22 tahun 1999, kepala daerah dipilih oleh legislatif daerah secara mandiri. Dan pada perkembangan terakhir berdasarkan undang-undang no 32 tahun 2004, pemilihan eksekutif daerah didasarkan pada demokrasi lokal partisipatif, dimana rakyat daerah yang bersangkutan melakukan pemilihan secara langsung. Sementara itu pelaksana atau penyelenggara pemilu yang berdasarkan dua undang-undang pemerintahan daerah terdahulu berada dalam legislatif daerah, untuk pemilu eksekutif daerah yang akan dilaksanakan pada tahun 2005 ini berada di Komisi Pemilihan Umum Daerah yang bertangung jawab pada legislatif daerah. Dalam hal ini terdapat lompatan besar dalam rekrutmen eksekutif daerah.

Semangat desentralisasi telah bergerak dari seputar lingkaran pemerintah pusat dan legislatif daerah ke arah rakyat daerah yang berdaulat. Tentunya lompatan ini harus diimbangi dengan format pelaksanaan yang jelas baik secara politik, hukum maupun admininstrasi negara. Kenapa demikian? Hal ini berkaitan

dengan tingkat kerawanan dan tantangan yang begitu besar dalam melakukan pemilu eksekutif lokal secara langsung. Konflik yang akan muncul juga akan semakin kompleks dari pemilu presiden dan wakil presiden. Sehingga payung hukum, politik dan administrasi negara menjadi penting. Ada kegelisahan dalam memaknai desentralisasi secara tersendiri apabila pada tahun 2005 ini terjadi hal yang merugikan asas ini. Terdapat sekitar 224 pasangan eksekutif daraih yang akan dipilih langsung, tentunya perlu penanganan yang baik, sehingga tidak terjadi *shifting* dari major *descentralisation* ke arah *major deconcentration* atau bahkan memunculkan resentralisasi sebagai sisi ekstrim dari desentralisasi.

3. Kebijakan Publik

Pemilihan Kepala daerah dan wakil kepala daerah ini merupakan produk politik pemerintahan pusat dalam bentuk kebijakan publik. Membahas kebijakan publik secara langsung tentang produk politik pemilihan eksekutif daerah ini tidak akan pernah ditemukan. Kenapa demikian? Karena dalam proses pembuatan kebijakan publik di tingkat nasional pemilu sebagai produk politik berada pada undang-undang No. 12 tahun 2003 tentang pemilu dan undang-undang no 23 tahun 2003 tentang pemilihan presiden. Sementara pemilihan kepala eksekutif daerah itu berada pada Undang-undang No 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Memang benar menurut kajian kebijakan publik semua produk kebijakan yang sudah melalui tahapan-tahapan formal kebijakan yang berlaku, setelah mendapat penetapan dan dimuat dalam lembataran negara

dan tambahan lembaran negara menjadi sah secara hukum positif untuk dilaksanakan. Namun demikian, dalam kerangka politik yang secara mendasar mengarah pada esensi demokrasi, hal ini menimbulkan berbagai pertanyaan yang krusial. Seperti contohnya muncul pertanyaan tentang kemandirian penyelenggara pemilu, dan yang lainnya. Disamping itu berkaitan dengan sistem pemerintahan dalam format desentralisasi dan sentralisasi terdapat pertanyaan tentang hasil kebijakan publik yang kontradiktif terutama dalam pertanggungjawaban pelaksana pemilu dalam hal ini KPUD dengan legislatif daerah. Terdapat kehawatiran lain berkaitan dengan sinyalemen intervensi pemerintah pusat melalui struktur lembaganya dalam prosedur pelaksanaan pilkada langsung ini.

Bila dilihat dari tahapan pembuatan kebijakan publik di Indonesia, khususnya dalam pembuatan undang-udang no 32 tahun 2004, kita bisa melihat adanya ketergesaan dalam pembahasannya sehingga hasilnya banyak dipertanyakan. Salah satu pertanyaan mendasar adalah pembuatan rancangan undang-undang itu tertutup dan kurang melibatkan komponen masyarakat terkait.

Menurut Ibnu Tricahyo dari PP Otoda dalam Pembekalan anggota DPRD Kabupaten Malang memaparkan bahwa RUU perubahan undang-undang 22 tahun 1999 dengan undang-undang 25 tahun 1999, DPR baru melakukan usul melalui hak inisiatifnya kepada Presiden pada tanggal 9 pebruari 2004. Kemudian pada tahapan berikutnya Pemerintah mengajukan ke RUU yang diminta oleh DPR melalui hak inisiatifnya pada bulan mei 2004. Salah satu pokok pembahasan dari RUU pemerintahan daerh

adalah berkaitan dengan pemilihan kepala daerah langsung berdasarkan amanat amandemen UUD 1945 bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis.

Tahapan berikutnya langsung terjadi proses formal tahapan pembuatan kebijakan publik di DPR dengan membentuk panitia khusus (pansus) dan juga dibentuk panitia kerja (panja). Ke dua panitia ini bekerja untuk membahas dua RUU perubahan UU No. 22 tahun 1999 dan UU No. 25 tahun 1999. Pada bulan september 2004 ke dua RUU tersebut disetujui DPR dan pada bulan berikutnya, Oktober 2004 disahkan oleh Presiden. Tidak ada penyimpangan prosedur dalam tahapan internal pembuatan kebijakan publik, tetapi warna demokratis dalam pembuatan kebijakan dan singkatnya waktu pembahasan merupakan titik kelemahan dalam pembuatannya. Kita sudah mengetahui bahwa di akhir masa kerja DPR begitu banyak RUU yang masih perlu dituntaskan, dan dua RUU ini merupakan salah satu prioritas yang harus selesai sebelum habis masa kerja dewan.

Dalam kajian kebijakan Publik tahapan pembuatan rancangan baik oleh eksekutif maupun legislatif seharusnya melibatkan stakholder dalam kebijakan publik tersebut, namun kenyataannya hal ini jarang sekali dilakukan sehingga kelompok-kelompok masyarakat yang berkepentingan dengan kebijakan tersebut sangat sulit untuk mendapatkan akses informasi perkembangannya. Berkaitan dengan RUU perubahan UU No. 22 tahun 1999, dengan sangat terbatas rancangan yang berasal dari eksekutif, legislatif dan dari kalangan LSM bisa diakses. Kemudian ketika memasuki tahapan formal juga terjadi hal yang serupa. Sehingga sinyalemen Ibnu yang

menganggap pembahasan kebijakan ini tidak rasional dan cenderung instan dapat dibenarkan.

Selain itu juga ketika pembahasan itu dilakukan Dewan Perwakilan Daerah sudah terbentuk sebagai hasil pemilu tahun 2004, tetapi mereka tidak dilibatkan di dalamnya padahal kebijakan publik tersebut menyangkut salah satu kewenangannya. Asosiasi pemerintah daerah maupun eksekutif daerah juga tidak secara optimal diberikan akses, apalagi kelompok-kelompok lainnya dalam masyarakat yang sebenarnya perlu mengikuti tahapan-tahapan dalam pembahasan rancangan.

Memang benar secara formal tahapan-tahapan kebijakan publik sudah dilakukan secara prosedural, namun demikian dengan waktu yang terbatas dan kurang melibatkan lembaga negara baru tersebut merupakan kelemahan tersendiri. Ada kecenderungan untuk menyelesaikan sekian banyak RUU dalam sisa masa kerja DPR pada waktu itu.

4. Pilkada Langsung

Berdasarkan pembahasan terdahulu, pemilu eksekutif daerah ini berada dalam koridor demokrasi lokal dalam lingkup asas pemerintahan-desentralisasi dan didasarkan pada rel kebijakan publik UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pemilihan Kepala daerah langsung merupakan fenomena baru dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia. Sepanjang sejarah pemerintahan, baru sekarang ini akan dilaksanakan pilkada seara langsung yang selama tahun 2005 akan melibatkan 16 pemda Propinsi dan 118 pemda Kabupaten dan Kota di Seluruh Indonesia. Melihat begitu banyaknya pemerintah daerah yang akan melaksanakan

pilkada tersebut, maka akan menjadi sangat penting bagi semua komponen yang terlibat dalam pelaksanaannya untuk memiliki persepsi yang sama, sehingga tahun 2005 ini bisa dijadikan tonggak demokrasi lokal di Indonesia. Akan sangat risikan ketika dalam pelaksanaan di 224 pemerintahan daerah itu terjadi konflik atau permasalahan yang akan merusak dan berakibat fatal pada sistem pemerintahan di Indonesia.

Berdasarkan UU No. 32 tahun 2004, kita dapat membahas adanya perkembangan demokrasi yang semakin dekat dengan konstituennya yaitu masyarakatnya. Secara umum ini merupakan kemajuan yang sangat berarti bagi hubungan pemerintahan daerah dengan rakyatnya dalam hal penggunaan hak politiknya. Namun demikian secara lebih mendalam masih banyak hal yang perlu mendapat perhatian serius. Salah satu kekhawatiran itu munculnya usaha *judicial review* dari komponen masyarakat pada Mahkamah Konstitusi terhadap hal yang akan mengurangi kadar demokrasi yang dimaksudkan.

Hal lain yang masih menjadi pertanyaan adalah pelaksanaan pilkada langsung pada daerah-daerah dengan kebijakan publik yang khusus seperti di Nangru Aceh Darussalam (NAD) dan di Papua. Berkaitan dengan adanya pemerintah daerah yang memiliki undang-undang khusus, perlu diterjemahkan lebih lanjut dalam tataran kebijakan yang bersifat politis maupun aspek hukumnya.

Sebagai suatu sistem pemilihan partisipatif yang baru akan dilaksanakan di Indonesia ini, tentunya perlu diperhatikan keunggulan dan kelemahan dari produk kebijakan publik tentang pemilu dalam rekrutmen elit eksekutif lokal ini. Melalui format demokrasi yang

sampai saat ini dianggap paling baik dalam memetakan hubungan negara dan rakyatnya baik dalam tataran politik nasional maupun lokal, dapat kita gambarkan keunggulan dan kelemahan pilkada langsung ini.

Keunggulan pilkada langsung ini bisa dilihat dari adanya legitimasi elit eksekutif lokal terpilih berkaitan dengan dukungan rakyat daerah kepadanya yang sebanding dengan pemilu legislatif daerah yang menjadi satu paket dengan pemilihan DPR dan DPD. Jadi berdasarkan aspek legitimasi, pilkada langsung merupakan salah satu keunggulan yang signifikan. Berikutnya adalah berperannya rakyat daerah dalam menentukan langsung pilihannya, tidak mewakilkan pada DPRD seperti pada periode pemilihan kepala daerah berdasarkan UU No. 22 tahun 1999. Secara umum pemberian hak politik dalam menentukan elit eksekutif lokal ini merupakan keunggulan dari UU pemerintahan daerah yang baru.

Membatasi terjadinya politik uang dikalangan elit pemerintahan daerah, yang pada waktu pilkada lalu bermuara pada penyelenggranya, yaitu DPRD melalui kepanjangan tangan fraksi. Jadi dimungkinkan melemahnya politik uang tentunya apabila dipenuhi syarat dalam pencalonan dan pemilihannya. Selain itu juga memberikan kesan lebih obyektif.¹¹ Rakyat pemilih juga sudah terbiasa dalam rekrutmen langsung kepala desa. Bahkan baru-baru ini di akhir tahun 2004, kita sudah berhasil dalam melakukan rekrutmen elit eksekutif nasional dalam pemilu presiden dan wakil presiden secara langsung.

Kastorius Sinaga (2003) menyatakan bahwa dalam kerangka sistem negara unitarian tidak dimungkinkan

adanya negara dalam negara.¹² Artinya bingkai sistem pemerintahan daerah merupakan bagian dari atau subsistem dari sistem pemerintahan nasional. Secara hirarkhi, pemerintah pusat merupakan atasan bagi pemerintahan daerah. Namun demikian akan terjadi tendensi kelemahan dalam peluang intervensi pemerintah pusat dalam pilkada langsung ini. Banyak kalangan akademisi dan LSM yang menengarai warna resentralisasi dalam pesta demokrasi lokal ini. LSM Cetro menyatakan bahwa akan terjadi intervensi pemerintah pusat bila Peraturan Pemerintah sebagai amanat dari UU No. 32 tahun 2004 ini mengatur terlalu banyak KPUD sebagai penyelenggara pilkada langsung di satui sisi dan meniadakan sifat independen, mandiri dan nasional.

DPRD merupakan penanggung jawab Pilkada langsung karena pintu pertanggungjawaban penyelenggaraan berada ditangannya. Penganggaran dan pelaporan pelaksanaan pilkada langsung berada di DPRD. Sementara di lembaga ini terdapat fraksi yang pada dasarnya merupakan kepanjangan tangan dari partai politik sesuai dengan jenjang hirarkhinya. Tentunya hal ini akan mengakibatkan adanya polarisasi DPRD sebagai lembaga penanggung jawab pilkada langsung di satu sisi dan sebagai kepanjangan partai politik yang melakukan penjarigan calon pasangan kepala daerah. *Conflict of interest* kemungkinan tidak bisa terhindarkan, dan bila terjadi tentu saja akan mengurangi kadar demokrasi lokal yang partisipatif yang baru mulai dibangun.

Aktor berikutnya adalah elit-elit partai politik dalam hirakhi lokal. Mereka ini merupakan partai politik yang memiliki 15 persen kursi di DPRD. Parpol

ini akan melakukan penjaringan calon pasangan kepala daerah, yang tentu saja memiliki kewenangan penuh untuk meloloskan atau tidak calon pasangan tadi. Hal ini dimungkinkan karena satu-satunya pintu bagi pencalonan pasangan kepala daerah hanya melalui mereka. Aktor lain dalam pilkada yang sebenarnya merupakan pemegang keadaulatan politik dalam aras lokal adalah rakyat pemilih. Hak Politik mereka akan sangat menentukan kemenangan pasangan calon kepala dan wakil kepala daerah. Jumlah pemilih yang menggunakan haknya secara sah yang mencapai 25 % akan mengantarkan pasangan calon menjadi elit eksekutif daerah. Lembaga eksekutif daerah juga berperan sebagai fasilitator dalam tahapan persiapan dan pelaksanaan pilkada langsung itu.

Dalam pentahapan penyelenggraan pilkada langsung ini, dalam UU No 32 tahun 2004 merunut pada pentahapan pemilihan legislatif dan secara khusus pada pemilu presiden. Tahapan dimulai melalui berakhirnya masa jabatan kepala daerah, kemudian ke pendaftaran pemilih, pendaftaran calon peserta pilkada, kampanye dan pemungutan dan pengitungan suara, penetapan calon terpilih dan pelantikan calon terpilih sebagai pasangan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Di dalamnya termasuk sosialisasi tahapan-tahapan tadi, yang secara garis besar terbagi ke dalam dua tahapan yaitu tahapan persiapand ana tahapan pelaksanaan.

Derajat kepentingan tahapan ini tentunya berbeda-beda diantara aktor-aktor yang berkaitan dengan pilkada langsung ini, bagi pemilih sebagai warga negara yang baik maka tahap pendaftaran pemilih, partsispasi dalam kampanye, dan tahapan pemungutan suara menjadi

tiga tahapan penting disamping peka terhadap sosialisasi yang dilakukan oleh fihak penyelenggara. Bagi KPUD tentunya semua tahapan menjadi penting berkaitan dengan tugas dan kewajiban dalam mensuksekan tugas ke tiganya dalam pilkada langsung ini. Bagi DPRD tentunya juga sangat memperhatikan fungsi sebagai penanggungjawab penyelenggaraan pilkada langsung ini terutama dalam penetapan anggaran, diferensiasi fungsi lembaga dan sebagai kepanjangan partai politik, juga dalam pemilihan panitia pengawas pemilu. Apabila semua aktor yang terlibat berperan sebagaimana fungsinya masing-masing dalam koridor kebijakan publik yang berlaku, maka diharapkan pilkada langsung yang akan diselenggarakan di setengah pemda propinsi dan di 108 pemda kabupaten dan kota di seluruh Indonesia pada tahun 2005 ini, akan menjadi tonggak sejarah perkembangan demokrasi lokal dan tentunya akan melengkapi dua pemilu sebelumnya yang secara umum berhasil dengan baik.

5. Partisipasi Politik

Pilkada langsung yang akan diselenggrakan mulai tahun 2005 ini, tidak akan terlepas dari pentingnya partisipasi politik rakyat. Kalaupun tidak ada batasnya yang jelas bahwa jumlah pemilih yang menggunakan haknya secara sah sebagai indikator keberhasilan pemilu tersebut, namun kita bisa melihat derajat partisipasi politik sebagai respon atas pentingnya rekrutmen politik elit daerah. Banyak batasan yang diberikan oleh ahli-ahli politik dalam literatur-literaturnya. Salah satu definisi Partisipasi politik yang berkaitan dengan pilkada langsung ini dapat dilihat dari pendapatnya

Miriam Budiardjo (1994) yang menayatakan bahwa "Kegiatan individu atau kelompok secara aktif dalam kehidupan politik , memilih pimpinan negara dan terlibat dalam mempengaruhi kebijakan publik" sebagai batasan dari partisipasi politik.¹³ Hal senada juga diungkapkan oleh Herbert McClosky yang dikutip oleh Budiardjo (1994) yang berkaitan dengan sifat sukarela dan proses pemilihan penguasa.

Keterlibatan secara sukarela dalam pilkada merupakan indikator positif atau negatifnya rakyat daerah sebagai warga yang mempunyai hak politik sebagai voter. Tentu saja rakyat sebagai waraga negara agar dapat berperan aktif dalam partisipasi politik perlu terpaan pendidikan politik dari berbagai agennya. Tanpa terpaan itu maka sukar untuk mendapatkan kadar partisipasi politik yang baik dalam kerangka demokrasi.

Bentuk partisipasi politik rakyat daerah dalam pilkada langsung ini dapat dilihat dari berbagai bentuknya, mulai dari sebagai orang atau kelompok yang apolitis, pengamat, maupun partisipan¹⁴ Seperti pada dua pemilu yang lalu maka akan ada prosentasi rakyat yang apolitis dalam arti mereka yang termasuk tak acuh dalam kegitandan proses politik. Di Indonesia, prosentase rakyat yang apolitis masih dibawah 30 % rata-rata. Sementara bentuk pengamat merupakan porsi yang paling banyak, yaitu mereka yang melakukan pengaruh dalam proses politik sebatas sebagai anggota organisasi, hadir dalam kampanye, dan voter. Sementara dalam bentuk partisipan, diantaranya rakyat terlibat sebagai aktivis partai, dan kelompok kepentingan. Sebagai aktivis, pertisipasi politik

rakyat sudah mengarah pada derajat menduduki jabatan-jabatan organisasi/ politik.

Sifat sukarela dan terlibat dalam rekrutmen politik serta mempengaruhi kebijakan publik merupakan warna proses politik yang dapat digambarkan dalam pemilu legislatif adan pemilu presiden secara langsung pada tahun 2004 yang lalu. Hal yang sama juga dapat diprediksikan pada pilkda langsung tahun 2005 nanti. Kenapa ada statemn demikian ? hal ini tidak terlepas dari pengalaman praktis rakyat dalam pemilu langsung tahun 2004 tadi. Dengan tata cara dan tahapan yang relatif sama dengan pemilu presiden diperkirakan partisipasi politiknya juga tidak jauh berbeda. Namun demikian untuk menghindari antiklimaks dari partisipasi politik rtakyat daerah maka perlu media sosialisasi politik termasuk di dalamnya pendidikan politik yang memadai sehingga rakyat daerah akan merespon dalam bentuk pertisipasi politik yang memadai baik dari sudut pandang kualitas mapun kuantitasnya.

Peran partai politik sebagai penyandang fungsi sosialisasi, pendidikan, partisipasi dan rekrutmen politik merupakan media yang sangat efektif dalam memicu partisipasi politik rakyat daerah. Disamping itu, peran KPUD dalam sosialisasi tahapan pilkada langsung juga berpengaruh pada tingkat partisipasi politik dalamap pilkada langsung ini. Terpaan pendidikan politik dari berbagai agen dalam pilkada yang dilakukan dengan baik akan berdampak pada kontribusi partisipasi politik yang baik pula. Peran partai politik yang melakukan penjaringan calon pasangan dengan obyektif dan sesuai dengan kebutuhan rakyat

dalam menentukan pemimpinan politik daerah, akan menarik minat rakyat daerah untuk berperan serta.

Kesimpulan

Perkembangan demokrasi lokal dalam pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan peluang sekaligus tantangan yang perlu pembuktian secara nyata. Bingkai pilkada langsung ini tentunya harus diletakkan dalam asa pemerintahan—desentralisasi dalam koridor sistem negara kesatuan. Hubungan *state and society* dalam pemerintahan daerah di era refromasi ini merupakan tantangan dalam kehidupan pemerintahan modern Indonesia. Penyelenggaraan pilkada dengan kebijakan publik yang berlandaskan demokrasi yang melibatkan sebanyak mungkin aktor-aktor secara langsung ataupun tidak langsung akan menghasilkan pemilu yang sesuai dengan tujuannya—penyerahan kedaulatan secara sukarela.

Diharapkan perangkat kebijakan publik yang mendukung dan jelas, tidak adanya benturan antar kebijakan dan badan penyelenggara merupakan salah satu kunci sukses pilkada langsung. Setiap produk kebijakan publik yang dihasilkan lembaga politik yang dialakukan secara demokratis pun tidak akan terhindar dari pro dan kontar dalam lingkungan internal dan eksternal kebijakan tersebut. Laswell pernah menyatakan bahwa tidak ada satu kebijakanpun yang dapat memenuhi kepuasan bagi seluruh target kebijakan tersebut. Apalagi kalau produk kebijakan itu mengurangi kadar demokratis dalam pembuatan dan pelaksanaannya.

***) Penulis adalah Dosen Fakultas Ekonomi dan Ilmu Sosial Universitas Sultan Fatah Demak**

Daftar Pustaka

Budiardjo, Miriam, 1994, Demokrasi di Indonesia: Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta

Budiman, Arief, 1986, Teori Negara. Kekuasaan dan Ideologi, PT Gramedia, Jakarta

Faturohman, Deden dan Wawan Sobari, 2002, Pengantar Ilmu Politik, UMM Press, Malang.

Lay, Cornelis, 2003, "Otnomi Daerah dan Ke-Indonesiaan" dalam Abdul Gaffar Karim (ed.), Kompleksitas Persoalan Otonomi di Indonesia, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Pratikno, 2003, Pilihan yang Tidak Pernah Final, Dalam Abdul Gaffar Karim (Ed.), Desentralisasi, , Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Riyadmaji, Dodi, 2003, Mengkritisi Pemikiran Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung, dalam Abdul Gaffar Karim (ed.), Kompleksitas Persoalan Otonomi di Indonesia, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Sinaga, Kastorius, 2003, Pemilihan Kepala Daerah Langsung Kota dan Kabupaten: Beberapa catatan Awal, dalam Abdul Gaffar Karim (ed.), Kompleksitas Persoalan Otonomi di Indonesia, Pustaka Pelajar, Yogyakarta

Sjafii, Inu Kencana, 1994, Pengantar Ilmu Pemerintahan, CV. Mandar Madju, Bandung.

Tim Pustaka Kendi, 2004, Desentralisasi dalam Praktek, tejemahan dari Henry Maddick, 1961, Democracy, Decentralisation and Development.

Tricahyo, Ibnu, 2005, Undang-Undang 32 dan 33 tahun 2004. Pilkada Langsung, dalam Pelatihan DPRD Kabupaten Malang tanggal 18 dan 19 Januari 2005 di Batu.