

Pilkada Secara Langsung: Konteks, Proses dan Implikasi¹

Sutoro Eko²

Wajah pemimpin mencerminkan
wajah rakyatnya.
(Lord Acton).

Demokrasi membutuhkan persetujuan,
persetujuan membutuhkan legitimasi,
legitimasi membutuhkan kinerja, tetapi
kinerja bisa dikorbankan demi persetujuan.
(Larry Diamond)

Masyarakat Indonesia, kini, tengah terjangkit demam perayaan demokrasi elektoral. Ada kesan kuat bahwa demokrasi hanya terfokus pada pemilihan umum, sebuah perayaan akbar yang sarat dengan pesta, kompetisi, sensasi, mobilisasi, *money politics*, intrik, cacik-maki, perdukunan, dan seterusnya. Sekarang, perhatian publik habis terkuras untuk pemilihan umum, mulai dari teknis pencoblosan yang begitu rumit, pencalegan yang kacau balau, sampai dengan teka-teki presiden yang bakal dipilih langsung. Ujung perhatian itu adalah siapa yang bakal tampil menjadi presiden (orang nomor satu) di Indonesia. Dengan berbagai cara (*polling*, forum diskusi, analisis, spekulasi, dan lain-lain) publik menaruh perhatian secara serius terhadap calon-calon presiden yang kini tengah sibuk memoles wajahnya. Pada saat yang sama, perhatian sebagian publik juga tercurah pada pemilihan kepala daerah (pilkada) secara langsung sebagai respons atas naskah revisi UU No. 22/1999 yang telah disiapkan oleh Depdagri dan DPR. Pada saatnya nanti, ketika perayaan pilkada akan disiapkan, perhatian

¹Bahan Diskusi dalam Expert Meeting “Mendorong Partisipasi Publik Dalam Proses Penyempurnaan UU No. 22/1999 di DPR – RI”, yang diselenggarakan oleh Yayasan Harkat Bangsa, Jakarta, 12 Januari 2004.

²Ketua Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa (STPMD) "APMD" Yogyakarta dan Direktur INSTITUTE FOR RESEARCH AND EMPOWERMENT (IRE) Yogyakarta.

publik di tingkat lokal pasti tidak kalah seru bila dibanding dengan perhatian publik kepada pemilihan presiden.

Bagi saya, perhatian publik yang terkuras habis pada pemilu, apalagi pada pemilihan presiden, gubernur dan bupati/walikota, merupakan pola pikir yang sentralistik dan personalistik. Seakan-akan persoalan bangsa yang rumit ini bisa diselesaikan dalam tempo lima tahun oleh sosok pemimpin (presiden, gubernur, bupati/walikota), yang memperoleh mandat dan legitimasi dari rakyat melalui pemilu. Publik selalu mencari sosok pemimpin yang hebat, yang diharapkan mampu segala-galanya, termasuk mampu mengatasi (*mrantasi*) segala persoalan republik ini. Tetapi harapan yang melambung tinggi itu berubah dengan cepat menjadi kekecewaan dan kegelisahan yang luar biasa karena hadirnya pemimpin baru ternyata tidak membuahkan perubahan secara signifikan (jika tidak bisa disebut instan). Apakah ini karena harapan publik yang berlebihan, atau apakah karena memang pemimpin yang tidak becus berbuat memenuhi harapan rakyat? Yang jelas pola pikir sentralistik dan personalistik dalam jangka panjang tidak menguntungkan bagi proses konsolidasi demokrasi. Kelak, ketika Indonesia mampu tumbuh menjadi *nation-state* yang dewasa dan melampaui demokrasi (*beyond democracy*), mungkin sebagian besar publik tidak lagi tertarik pada pemilihan umum. Orang lebih berpikir mengembangkan kapasitas dirinya sendiri, menjalankan aktivitas sosial-ekonomi maupun mengurus urusan publik di level komunitas, tanpa berpikir lagi secara serius tentang pemilihan umum. Bahkan di Amerika Serikat, fenomena *beyond democracy* telah membuat individu semakin kesepian, bermain bowling sendirian (*bowling alone*), sebuah pralambang yang dikemukakan oleh Robert Putnam (1995, 2000) untuk menggambarkan erosi modal sosial di negeri itu.

Meskipun sangat lekat dengan demam perayaan demokrasi elektoral, pilkada secara langsung merupakan jalan politik yang terbaik di antara yang terburuk, yang membuat semarak praktik demokrasi lokal. Tetapi sebagai langkah awal, pilkada secara langsung harus disiapkan dengan baik sehingga ke depan proses pemilihan yang melibatkan partisipasi rakyat secara langsung itu lebih bermakna dan mempunyai kontribusi positif terhadap desentralisasi, otonomi daerah dan demokrasi lokal. Jangan sampai pilkada langsung, baik proses maupun hasilnya, malah lebih buruk ketimbang pemilihan melalui perwakilan dan pemilihan parlemen yang selama ini terjadi. Tulisan ini bermaksud memberikan makna terhadap pilkada secara langsung, dengan memperhatikan tiga dimensi penting: konteks, proses dan implikasi.

Konteks Pilkada

Pemilihan kepala daerah mengalami perubahan evolusioner di sepanjang zaman. Pada awalnya penguasa lokal ditentukan dengan sistem dinasti (keluarga) secara turun-temurun. Sistem ini secara formal sudah lama ditinggalkan, tetapi di banyak daerah sisa-sisa keturunan “darah biru” masih sangat mewarnai pemilihan kepala daerah. Orang-orang kuat masih bisa memaksakan jagonya berhasil menduduki penguasa lokal. Keturunan, kelas atau kasta sampai sekarang masih menjadi preferensi yang kuat untuk melihat *social origin* aktor-aktor politik dan sekaligus menentukan sosok kepala daerah. Di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY),

dengan klaim keistimewaan, masih menerapkan sistem dinasti keraton untuk mengangkat Sultan dan Paku Alam secara otomatis menjadi gubernur dan wakil gubernur.

Di masa Orde Baru, penentuan kepala daerah secara formal dilakukan oleh DPRD, sebuah parlemen lokal yang dibentuk melalui kompetisi antarpolitis dan kesertaan ABRI di dalamnya. Tetapi tidak setiap orang gampang menjadi kepala daerah. UU No. 5/1974, misalnya, memberi batasan yang ketat bahwa calon bupati/walikota/gubernur haruslah orang-orang yang mempunyai pengalaman di bidang pemerintahan yang setara eselon II. Karena itu yang bisa masuk menjadi calon kepala daerah hanya birokrat yang bereselon II (seperti Sekwilda) atau tentara yang minimal berpangkat Letkol. Orang-orang nonbirokrat dan nonmiliter tidak mungkin masuk dalam bursa pemilihan kepala daerah. Ini memperlihatkan bahwa Orde Baru menerapkan *bureaucratic government*, sebuah pemerintahan yang hanya dimiliki dan dikendalikan oleh birokrat dan tentara.

Pada tataran empirik pilkada sangat dikendalikan oleh kekuatan ABCG (ABRI, Birokrasi, Cendana dan Golkar) dari Jakarta. Kandidat kepala daerah harus memperoleh restu setidaknya dari salah satu jalur itu. Di masa dulu kita sering melihat kepala daerah drop-dropan dari Jakarta, sehingga memunculkan begitu kuatnya sentimen “putera daerah” di daerah untuk menentang campur tangan elite di Jakarta. DPRD secara institusional tidak bisa berkutik, kecuali hanya mengikuti kehendak ABCG. Apalagi DPRD sendiri didominasi secara mutlak oleh ABRI dan Golkar, sehingga dua partai lainnya, PPP dan PDI, hanya menjadi penonton, yang kalau bernasib baik bisa memperoleh *cipratan* dari kepala daerah terpilih.

Di masa Orde Baru, pemilihan kepala daerah tidak mempunyai makna bagi desentralisasi dan demokrasi lokal. Sistem perpaduan antara dekonsentrasi dan desentralisasi (*integrated prefectoral system*) telah membuat kepala daerah harus tunduk dan bertanggungjawab kepada penguasa di Jakarta (Presiden dan Mendagri). Kepala daerah bukanlah pemimpin yang memperoleh mandat dan harus bertanggungjawab kepada rakyat di daerah, melainkan sebagai bawahan Presiden dan Mendagri. Kepala daerah tidak lebih sebagai kepanjangan tangan istana negara untuk mengendalikan masyarakat lokal. Masyarakat lokal sangat sulit menyentuh atau bertatap muka dengan pemimpinnya itu. Gubernur maupun Bupati/Walikota hanya bertemu dengan warganya kalau ada acara seremonial, yang penuh dengan petuah dan pembinaan penguasa itu kepada masyarakat. Akibatnya proses belajar untuk membangun partisipasi, transparansi, akuntabilitas dan responsivitas kepala daerah kepada masyarakat tidak terjadi. Karena sistem yang sangat tertutup dan represif, masyarakat tidak mampu melihat korupsi yang dilakukan oleh para kepala daerah.

Ketika Orde Baru runtuh sejak 1998, demokrasi dan desentralisasi mengalami kebangkitan. Kekuasaan bergeser dari pusat ke daerah, dari *bureaucratic government* menjadi *party government*, dari *executive heavy* menjadi *legislative heavy*, dan dari *floating mass* menjadi *mass society* yang penuh dengan eforia. Kekuasaan yang terkonsentrasi pada ABCG terpecah ke parlemen, partai, swasta, masyarakat sipil, maupun preman. UU No. 22/1999 memberikan kekuasaan yang lebih besar kepada parlemen lokal (DPRD), termasuk kekuasaan dalam pilkada. UU itu juga mengurangi dominasi ABCG, serta memberi ruang bagi bangkitnya

“putera daerah” dalam pilkada. Kepala daerah, terutama bupati/walikota, tidak lagi bertanggungjawab ke atas melainkan bertanggungjawab secara horizontal kepada parlemen (DPRD).

Pemencaran kekuasaan yang melingkupi proses pilkada memang merupakan indikator tumbuhnya (transisi) demokrasi lokal. Tetapi praktik (proses, hasil dan dampak) pilkada selama era reformasi juga menimbulkan sejumlah masalah yang runyam. *Pertama*, pilkada hanya berlangsung dalam ruang yang oligarkis dalam partai politik dan DPRD. Di dalamnya hampir tidak terjadi proses politik secara sehat untuk memperjuangkan nilai-nilai ideal jangka panjang, melainkan hanya terjadi permainan politik jangka pendek seperti intrik, manipulasi, konspirasi, *money politics* dan seterusnya.

Kedua, partisipasi masyarakat yang betul-betul otentik tidak terjadi dalam proses pilkada. Dalam pilkada tidak terjadi kontrak sosial antara mandat dan visi, atau antara kandidat dan konstituen. Aktor-aktor politik yang bermain memang melakukan mobilisasi massa untuk membuat “seru” pilkada, tetapi mobilisasi itu bukanlah partisipasi (voice, akses dan kontrol) masyarakat, melainkan hanya untuk kepentingan konspirasi dan pertarungan antar *power blocking* dalam jangka pendek. Partai politik maupun aktor-aktor politik lainnya sangat hebat dalam memobilisir massa, tetapi telah gagal mengorganisir massa secara beradab dan demokratis. Semakin besar dan brutal mobilisasi massa itu, maka konflik fisik tidak bisa dihindari.

Ketiga, karena berlangsung dalam proses politik yang sehat dan tidak beradab, pilkada sering menghasilkan kepala daerah yang bermasalah (berijazah palsu, preman, penjahat kelamin, perlaku kriminal, koruptor, bodoh, dan seterusnya). Tidak sedikit bupati/walikota yang hanya berorientasi politik jangka pendek untuk mengejar kekuasaan dan kekayaan.³ Sekarang sering muncul istilah raja-raja kecil untuk menunjuk bupati/walikota yang menumpuk kekuasaan dan kekayaan itu.

Keempat, mekanisme dan hasil akuntabilitas politik kepala daerah sangat lemah. Proses pilkada yang terpusat kepada DPRD mengharuskan kepala daerah bertanggungjawab kepada

³Sebagai orang yang dekat dan pernah dibesarkan di Klaten, saya sangat sedih menyaksikan tampilnya Bupati bermasalah. Klaten dikenal sebagai daerah yang telah berhasil melahirkan orang-orang “hebat”, demikian keyakinan warga Klaten, tetapi gagal melahirkan Bupati yang hebat. Warga Klaten menilai dan merasakan bahwa sang bupati selalu melakukan kebohongan publik, tidak becus, korup, otoriter, dan menumpuk kekayaan. Di masa Bupati Haryanto Wibowo sekarang ini, sudah menjadi rahasia umum bahwa rekrutmen PNS maupun promosi jabatan publik di Klaten sarat dengan perdagangan jabatan yang dikelola dengan mekanisme *black market*. Kasus terakhir yang sekarang masih belum rampung proses peradilannya adalah keterlibatan Bupati dalam menjual aset tanah-bangunan bekas kantor Pembantu Bupati di Delanggu. Di Klaten memang tumbuh gerakan sosial, misalnya Gerakan Rakyat Klaten (GERKA), yang antrara lain berupaya memerangi dan menentang sang Bupati. Tetapi gerakan mereka dengan mudah dilumpuhkan oleh preman dan satgas yang membentengi Bupati. Warga Klaten juga gelisah menunggu proses peradilan terhadap sang Bupati yang sampai sekarang juga belum beres.

konstituen melalui DPRD. Dengan demikian, kepala daerah tidak lagi bertanggungjawab ke atas kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur. Setiap akhir tahun kepala daerah diwajibkan menyampaikan Laporan Pertanggungjawaban (LPJ) di hadapan sidang DPRD. DPRD umumnya tidak memahami apa makna akuntabilitas dan LPJ. LPJ sebenarnya penting sebagai instrumen akuntabilitas, transparansi, refleksi dan evaluasi. Tetapi LPJ di berbagai daerah menyajikan banyak problem. LPJ jadi tidak otentik dan tidak bermakna. LPJ hanya diperlakukan sebagai kelengkapan administratif secara formal, yang di dalamnya berisi tentang “cerita sukses” Bupati/Walikota. Substansi LPJ bukanlah sebuah refleksi dan evaluasi Pemda terhadap akuntabilitasnya sehari-hari, melainkan berisi hal-hal yang baik, yang terkadang banyak mengalami manipulasi. Karena manipulasi Bupati/Walikota sering harus “membayar” DPRD agar LPJ itu lolos. LPJ direduksi hanya menjadi persoalan “penerimaan” atau “penolakan” oleh DPRD. Kalau LPJ sudah lolos diterima oleh DPRD, meski dengan cara membayar, Bupati akan merasa lega dan segera menggelar “syukuran”. Kalau DPRD menolak, maka Bupati dipaksa untuk merevisi LPJ atau harus lobby dan membayar DPRD agar LPJ bisa lolos. Secara substantif, Bupati/Walikota tidak akuntabel, tetapi dia bisa dinyatakan akuntabel bila LPJ-nya diterima oleh DPRD. LPJ tidak digunakan untuk refleksi dan evaluasi terhadap akuntabilitas dan transparansi, melainkan digunakan sebagai alat bagi DPRD untuk menyerang kepala daerah. DPRD sama saja mencoreng mukanya sendiri, sebab apa yang diputuskan dan dilakukan oleh Bupati/Walikota merupakan produk bersama atau *partnership* antara Bupati/Walikota dengan DPRD. Ujung-ujungnya adalah perebutan kekuasaan dan kekayaan dalam konteks LPJ. DPR ingin memeras dan menekan Bupati.

Rentetan fenomena itu yang menimbulkan ketidakpercayaan (*distrust*) dan kekecewaan masyarakat terhadap partai politik, DPRD, dan proses pilkada yang oligarkhis. Tetapi, sayangnya, *distrust* tidak menumbuhkan sebuah gerakan kolektif masyarakat lokal untuk menentang elite lokal secara serius. Perlawanan terkadang datang secara sporadis dan anomik yang tidak menghasilkan perubahan. Untuk sementara kekecewaan pergi dari permukaan, ketika pemilihan umum dan pilkada akan datang. Orang bisa saja kecewa pada partai politik dan pemilu, tetapi tetap datang ke bilik suara dan memberikan suaranya. Setiap pilkada datang juga disambut dengan beragam sikap dan tindakan. Ada yang sekadar menunggu datangnya sensasi, ada yang bermain judi, ada yang apatis, ada yang bikin opini publik untuk calon tertentu, ada yang berpesta ria, ada yang saling kasak-kusuk, ada pula *mobilized mass* yang ikut bertarung di luar pagar oligarki DPRD. Apa makna semua ini?

Di tengah-tengah kekecewaan, ketidakpercayaan, dan kegamangan publik muncul gagasan pemilihan kepala daerah (gubernur dan bupati/walikota) secara langsung. Departemen Dalam Negeri dan DPR kini tengah mempersiapkan draft revisi UU No. 22/1999, yang antara lain berisi tentang pengaturan pilkada secara langsung. Sebagian besar elemen masyarakat Indonesia memberikan dukungan terhadap gagasan pilkada secara langsung ini. Di kampung saya, isu pemilihan presiden, kepala daerah dan kepala desa secara langsung sudah menjadi pembicaraan yang hangat di kalangan warga (terutama laki-laki) dalam berbagai kesempatan. APKASI juga memberikan dukungan atas gagasan pilkada secara langsung

melalui *policy papers* mereka. Dengan demikian, tidak ada halangan yang merintanginya lahirnya gagasan pilkada secara langsung, sebagaimana gagasan pemilihan presiden dan wapres secara langsung.

Proses Pilkada

Pilkada secara langsung, seperti halnya pemilihan umum, merupakan arena masyarakat politik, tempat bagi masyarakat untuk mengorganisir kekuasaan dan meraih kontrol atas negara. Bagaimanapun pilkada secara langsung merupakan proses pemilihan dengan model demokratis, yang lebih unggul ketimbang model oligarkhis dalam DPRD atau model birokratis yang diterapkan di era Orde Baru. Mau tidak mau model demokratis ini akan menyingkirkan model pemilihan oligarkhis dan peran DPRD serta model birokratis dan peran secara kelembagaan TNI maupun birokrasi.

Ada beberapa keunggulan pilkada dengan model demokratis secara langsung. *Pertama*, pilkada secara langsung memungkinkan proses yang lebih **partisipatif**, dengan melibatkan **partisipasi** masyarakat konstituen yang lebih luas, bukan sekadar melibatkan segelintir orang secara oligarkhis dalam DPRD. Partisipasi jelas akan membuka voice, akses dan kontrol masyarakat yang lebih kuat terhadap arena dan aktor yang terlibat dalam proses pilkada. Dengan bahasa yang lebih utopis, partisipasi secara langsung merupakan prakondisi untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam konteks politik dan pemerintahan. *Kedua*, proses partisipatif memungkinkan terjadinya **kontrak sosial** antara kandidat, partai politik dan konstituen. Kontrak sosial adalah sebuah proses yang mempertemukan antara visi kandidat dan mandat dari konstituen melalui mediasi partai politik. Kontrak sosial memang bukanlah tempat untuk mengobrol janji, melainkan sebagai arena pembelajaran untuk memupuh akuntabilitas pemerintah lokal kepada masyarakat. *Ketiga*, proses pilkada secara langsung memberikan ruang dan pilihan yang terbuka bagi masyarakat konstituen untuk menentukan calon pemimpin mereka yang lebih hebat (memiliki kapasitas, integritas dan komitmen yang kuat) dan *legitimate* di mata masyarakat. Dengan demikian, pilkada secara demokratis-langsung ini akan memperkuat persetujuan (legitimasi), sehingga ke depan pemimpin baru itu mampu membuahkan keputusan-keputusan yang lebih fundamental dengan dukungan dan kepercayaan dari masyarakat luas.

Harapan-harapan ideal seperti itu bisa diwujudkan bila ditopang oleh sejumlah prakondisi. *Pertama*, aktor-aktor politik dan partai politik (sebagai mesin politik) yang akuntabel dan berakar pada masyarakat. *Kedua*, masyarakat mempunyai budaya politik yang demokratis (toleran, akomodatif, mengakui kekalahan dan menghargai kemenangan dalam kompetisi politik) dan partisipatif. *Ketiga*, massa pemilih yang terdidik, *well-informed* dan rasional-kritis. *Keempat*, semakin terbukanya ruang publik yang memungkinkan proses kontrak sosial antara kandidat, partai politik dan konstituen.

Di balik prakondisi itu, ada pula tantangan berisiko yang harus diperhatikan. Pilkada secara langsung mempunyai potensi memperluas konflik horizontal di antara *mobilized mass* dan perluasan *money politics* dalam masyarakat. Pengalaman selama ini dalam pilkada

oligarkhis dan pemilihan kepala desa secara langsung memperlihatkan bahwa risiko konflik horizontal dan permainan *money politics* tidak bisa dihindari. Konflik bisa terjadi karena ada persepsi bahwa pilkada merupakan pertarungan *zero sum game*, lemahnya kultur “orang kalah yang baik”, mencuatnya politisasi identitas politik (agama, etnis, asal-usul, dll), lemahnya kapasitas lokal mengelola konflik, dan sebagainya. *Money politics* terjadi karena kuatnya persepsi bahwa pilkada sebagai perayaan, kultur pragmatisme jangka pendek, lemahnya dialektika untuk mencari nilai-nilai ideal dan membangun visi bersama, lemahnya aturan main, dan seterusnya. “Menaikkan pasir saja diberi upah, apalagi mengangkat gubernur”, demikian ungkapan pragmatis yang tidak beradab dari seorang politisi terkemuka.⁴

Tampaknya ada kesenjangan antara harapan ideal, prakondisi yang belum kondusif dan tantangan-tantangan yang berisiko tinggi. Membangun prakondisi politik dan sekaligus mencegah terjadinya banyak risiko tentu jauh lebih sulit daripada menyelenggarakan proses pilkada secara langsung. Lalu apakah pilkada secara langsung tidak perlu diselenggarakan kalau konteks politiknya tidak kondusif dan mengandung risiko yang serius? Pertanyaan ini merupakan tantangan konsolidasi demokrasi jangka panjang, yaitu bagaimana membuat sinergi antara demokrasi prosedural dan demokrasi substantif. Karena itu kita tidak boleh terjebak pada **perayaan** demokrasi prosedural-elektoral, melainkan juga harus melangkah untuk menggelar **pendidikan** demokrasi substantif. Setidaknya proses pilkada secara langsung harus dikelola mempunyai fungsi ganda: (1) membangun pemerintah lokal melalui perayaan demokrasi prosedural yang lebih bermakna (partisipasi dan legitimasi) dan (2) melancarkan pendidikan (pembelajaran) politik dan perluasan ruang publik bagi masyarakat luas.

Agar dua fungsi ganda itu bisa dikelola dengan baik maka prosedur (proses) pilkada harus diperhatikan. Proses berkaitan dengan prosedur atau langkah-langkah yang harus ditempuh; tata cara atau aturan main dalam prosedur itu; dan aktor-aktor yang terlibat dalam prosedur itu. Prosedur pilkada biasanya berlangsung melalui tahapan-tahapan yang berjenjang: pendaftaran pemilih, penjaringan, pancalonan, kampanye, pemilihan, penetapan, pengesahan dan pelantikan. Naskah revisi UU No. 22/1999 dari Depdagri dan DPR sudah mengatur semua ini secara rinci. Sedangkan aktor-aktor yang terlibat mencakup masyarakat partisipan; partai politik, DPRD, KPUD, kandidat, panitia pengawas, dan pemerintah provinsi/pusat yang bertugas melakukan pengesahan dan pelantikan.

Untuk membuat pilkada secara langsung lebih bermakna dan membangun demokrasi, di antara prosedur, aturan main dan keterlibatan aktor harus berlangsung secara terbuka, partisipatif dan konstitusional (sesuai aturan main). Masing-masing aktor harus memainkan perannya sesuai dengan apa yang harus mereka lakukan. Partai politik adalah pemain utama,

⁴Di kampung saya misalnya, sikap pragmatis betul-betul mengakar dalam masyarakat bawah ketika menyambut datangnya pemilihan kepala desa. Banyak warga yang berujar, “Siapa pun yang jadi kades sama saja, yang penting saya dapat untung, dapat *wur-wur*”. Ini adalah potret ketidakberdayaan atau kesadaran semu terhadap pemerintah yang tidak bisa dipercaya. Kalau warga mempunyai kesadaran kritis maka mereka akan meninggalkan sikap pragmatis seraya melawan praktik-praktik *money politics* yang merusak.

yang menjadi mesin politik untuk menyiapkan kandidat (yang bakal bertarung) dan melakukan mobilisasi massa pendukung. Naskah revisi UU No. 22/1999 dari Depdagri sudah menegaskan bahwa “Penjaringan bakal calon dilaksanakan oleh masing-masing Partai Politik atau Gabungan Partai Politik yang memperoleh kursi di DPRD sekurang-kurangnya 15% dari jumlah anggota DPRD”. Bagi saya ini tidak terlalu dipersoalkan. Partai politik memang merupakan arena yang paling tepat untuk keperluan rekrutmen pejabat politik, karena secara teoretis partai merupakan untuk mengorganisir massa, tempat belajar bagi kandidat pejabat politik, tempat membangun relasi dengan konstituen dan seterusnya. Jika yang muncul adalah aktor-aktor personal di luar partai justru melemahkan upaya konsolidasi demokrasi di sektor masyarakat politik. Dalam teori kepartaian, hal ini disebut dengan personalisme. Scott Mainwaring (1998) menilai bahwa personalisme itu akan memperlemah insitucionalisasi sistem kepartaian. Jika yang berhasil menjadi pemimpin adalah aktor-aktor yang tidak berbasis partai, berarti partai sebagai sarana rekrutmen tidak berfungsi dengan baik, dan kecenderungan semacam itu juga mengingkari para pemilih partai politik dalam pemilihan umum. Bahkan kecenderungan personalisme ini -- meninjam konsep Guillermo O’Donnell (1994) -- merupakan perwujudan “demokrasi delegatif”, yang ditandai dengan rendahnya derajat representativitas dan lemahnya akuntabilitas pemimpin pada publik lewat partai. William Liddle juga pernah menulis artikel di Tempo (1992), *Sugeng Kundur Ross*, yang ia maksudkan untuk mempersilakan Roos Perot (calon personal) mundur dari kancah kompetisi (bersama dengan George Bush dan Bill Clinton) dalam pemilihan presiden AS 1992. Argumen Liddle senada dengan pendapat O’Donnell dan Mainwaring, bahwa kandidat personal akan memperlemah demokrasi AS yang berbasis partai politik.

Tetapi argumen teoretis itu tidak berlaku di Indonesia, sebab intitucionalisasi partai politik di negeri ini masih sangat lemah. Partai lebih sentralistik ketimbang berakar kepada masyarakat; partai hanya mampu memobilisir massa tetapi gagal mengorganisir massa; partai lebih mengutamakan kepentingan pragmatis jangka pendek ketimbang memperjuangkan visi jangka panjang; partai hanya memperoleh dukungan numerik ketimbang dukungan substantif (kepercayaan dan legitimasi), dan seterusnya. Karena itu, dalam konteks transisi di Indonesia, perlu ada **keterbukaan** dalam proses rekrutmen pilkada, yang membuka diri bagi hadirnya kandidat personal di luar partai politik.

Keterbukaan itu juga harus diiringi dengan partisipasi masyarakat. Partisipasi dalam konteks ini bukan hanya dalam pengertian LUBER atau partisipasi numerik dalam memberikan suara (*vote*). Lebih dari itu partisipasi berarti *voice*, akses dan kontrol masyarakat terhadap proses pilkada. *Voice* bukan semata berarti aspirasi sempit kepada kandidat tertentu, melainkan suara (aspirasi dan preferensi) masyarakat mengenai daerahnya yang akan diberikan sebagai mandat kepada pemimpin baru. Suara masyarakat lokal itulah yang dipertemukan dalam kontrak sosial dengan visi calon kepala daerah melalui kampanye yang lebih beradab dan dialogis. Akses berkaitan dengan peluang masyarakat masuk terlibat dalam proses pilkada secara terbuka. Masyarakat harus memperoleh informasi yang memadai dan terbuka tentang siapa kandidat, *track record* masing-masing kandidat, dan proses seleksi hingga penentuan

daftar calon. Kandidat maupun partai politik mempunyai kewajiban menyampaikan informasi (sosialisasi) setiap kandidatnya secara terbuka kepada publik. Di sisi lain, partai juga harus terbuka menerima kritik dan gugatan terhadap kandidat yang dinilai tidak berkualitas oleh masyarakat. Sedangkan kontrol adalah ruang dan kapasitas masyarakat yang terorganisir melakukan pemantauan terhadap proses pemilihan dari awal sampai akhir.

Di sisi lain, partai politik harus mempromosikan kandidat yang berkualitas, yakni yang memiliki kapasitas, integritas, legitimasi dan populer (dikenal) di mata masyarakat. Empat prinsip ini satu kesatuan, tidak bisa dipisahkan satu sama lain. Masyarakat sekarang sangat peka terhadap persoalan kemampuan (kapasitas) para pejabat politik. Publik sekarang, misalnya, sangat risau dengan latar belakang sosial-ekonomi anggota parlemen yang sangat berpengaruh terhadap kapasitas. “Yang benar saja. Masak preman, tukang batu, sopir, calo, bisa jadi DPRD. Mereka tahu apa. Apa mereka mampu. Itu namanya kere mungguh bale”, demikian komentar seseorang yang pernah saya dengar. Kapasitas kandidat kepala daerah tidak harus diukur dari tingkat pendidikan, meskipun ini adalah ukuran nemerik paling dasar. Masyarakat tidak perlu menentukan standar sarjana misalnya sebagai persyaratan bagi kandidat. Kemampuan bisa ditempa melalui otodidak atau belajar (pengalaman) yang panjang di tengah-tengah masyarakat, bukan semata pengalaman yang lama di organisasi partai.⁵ Integritas berkaitan dengan moralitas dan visi kepribadian kandidat kepala daerah yang bersangkutan. Orang yang terbukti punya integritas tinggi bila terbukti bermoral yang adiluhung, jujur, mempunyai visi ideal tentang kemasyarakatan dan kenegaraan, berkiprah sebagai pejuang kebenaran dan keadilan yang benar-benar teruji. Sebaliknya publik bisa menilai seberapa besar integritas para politisi karbitan yang secara instan masuk menjadi kandidat. Kandidat yang terbukti sebagai preman atau penjahat jelas tidak mempunyai integritas tinggi, dan karena itu harus dihindari oleh partai politik, apalagi oleh masyarakat. Legitimasi berarti pengakuan (penerimaan) dari masyarakat, karena memang kandidat yang bersangkutan mempunyai kandidat dan integritas. Sama seperti legitimasi, popularitas berarti kandidat yang bersangkutan benar-benar mengenal dan dikenal oleh berbagai komunitas masyarakat. Popularitas di sini tidak hanya berbicara “siapa” tetapi juga “apa” yang dilakukan oleh siapa itu. Banyak orang populer, dikenal luas oleh masyarakat, karena sebagai selebritis atau sebagai penghibur masyarakat. Yang kita harapkan adalah popularitas karena kapasitas, integritas dan legitimasi.

Implikasi Pilkada

Implikasi berbicara tentang pasca pilkada secara langsung. Pilkada hanyalah proses jangka pendek, yang lebih penting adalah pasca pilkada, yakni penyelenggaraan pemerintahan selama lima tahun di bawah kepemimpinan kepala daerah. Secara teoretis, pilkada secara

⁵Orang yang kawakan di partai cenderung elitis, oligarkis, konservatif dan pendukung *status quo*. Sama seperti di tentara, birokrasi, kampus maupun LSM. Artinya politisi kawakan tidak perlu lagi menjadi kandidat kepala daerah.

langsung merupakan proses awal untuk membangun *local good governance*, yang ditandai dengan partisipasi masyarakat, akuntabilitas, transparansi dan responsivitas pemerintah daerah.

Ada dua hal penting yang harus diperhatikan pasca pilkada, yakni: (1) relasi antara kepala daerah, DPRD dan masyarakat dan (2) akuntabilitas kepala daerah. Kedua itu saling terkait. Akuntabilitas berkaitan dengan relasi “keatas” antara kepala daerah dengan pemerintah di atasnya; relasi “kesamping” dengan DPRD; dan relasi “kebawah” dengan masyarakat konstituen. Bagaimanapun akuntabilitas kepala daerah ini merupakan persoalan yang serius dalam konteks desentralisasi (otonomi daerah) dan demokrasi perwakilan. Apakah kepala daerah harus bertanggungjawab “keatas” kepada pemerintah pusat sebagai konsekuensi dari Negara Kesatuan Republik Indonesia; atau apakah kepala daerah harus bertanggungjawab “kesamping” kepada DPRD sebagai konsekuensi dari model demokrasi perwakilan; atau apakah kepala daerah harus bertanggungjawab “kebawah” kepada masyarakat sebagai konsekuensi dari demokrasi partisipatoris (pemilihan langsung)? Pertanyaan ini sangat krusial dan serius untuk dijawab karena ketiganya tarik-menarik.

Sebagai konsekuensi dari pemilihan secara langsung, maka kepala daerah terpilih seharusnya bertanggungjawab “kebawah” kepada masyarakat. Desentralisasi mengajarkan tentang lokalisasi penyelenggaraan pemerintahan, dimana kepala daerah sebagai kepala pemerintah daerah mempunyai hak dan kewenangan bila berhadapan dengan pemerintah pusat, dan sebaliknya kepala daerah mempunyai kewajiban dan tanggungjawab bila berhadapan dengan masyarakat lokal. Prinsip dasar ini tentu disadari oleh banyak orang. Tetapi kita menghadapi kesulitan merumuskan formula hukum tentang akuntabilitas ke bawah itu. Lalu bagaimana?

Draft naskah revisi UU No. 22/1999 yang diajukan Depdagri tampaknya tidak konsisten logikanya. Di satu sisi naskah ini menganjurkan pemilihan kepala daerah secara langsung, tetapi akuntabilitas ditarik ke atas secara sentralistik: kepala desa bertanggungjawab kepada bupati melalui camat; bupati/walikota bertanggungjawab kepada mendagri melalui gubernur; dan gubernur bertanggungjawab kepada presiden melalui mendagri. Prinsip ini jelas bertentangan dengan prinsip desentralisasi dan demokrasi lokal. Tetapi menurut perspektif orang pusat, mekanisme akuntabilitas seperti itu sudah konsisten dengan prinsip desentralisasi dan demokrasi ala NKRI. Artinya, pilkada secara langsung dimaksudkan untuk menciptakan demokrasi dalam pemerintahan dan menghasilkan kepala daerah yang sesuai dengan aspirasi masyarakat. Di sisi lain, desentralisasi di Indonesia yang menganut negara kesatuan bukanlah devolusi atau lokalisasi. Menurut pendukung NKRI, desentralisasi di Indonesia adalah “pemberian” kekuasaan dan kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Sebagai “pemberian”, otonomi daerah bukanlah hak daerah dan masyarakat lokal, tetapi sebagai kekuasaan pemerintah yang sewaktu-waktu bisa dicabut oleh Jakarta. Dalam naskah revisi secara eksplisit ditegaskan bahwa kepala daerah adalah kepala pemerintah daerah, yang harus bertanggungjawab mengelola “urusan” pemberian pusat.

Kalau akuntabilitas kepala daerah ditarik ke atas, itu namanya pembohongan terhadap masyarakat lokal. Sama juga bohong, kalau antara desentralisasi dan demokrasi lokal

dipisahkan. Kalau itu yang terjadi kelak, maka pilkada secara langsung tidak ada maknanya bagi demokrasi lokal. Artinya kepala daerah terpilih tidak merasa perlu bertanggungjawab kepada masyarakat konstituen yang telah memilihnya.

Karena itu pembicaraan pilkada secara langsung juga harus menyinggung pasal-pasal lain dalam naskah revisi, mulai dari prinsip desentralisasi sampai dengan susunan pemerintah daerah dan akuntabilitas kepala daerah. Jika revisi secara serius akan dilakukan, maka substansinya bukan melakukan resentralisasi melainkan kembali ke *khittah* desentralisasi atau memperkuat desentralisasi dan demokrasi lokal. Jika pilkada dilakukan secara langsung, maka akuntabilitas kepala daerah harus kebawah kepada masyarakat. Caranya bagaimana? Bagaimana dengan peran DPRD dan pemerintah pusat?

Desentralisasi memang mengajarkan bahwa akuntabilitas harus berlangsung secara vertikal dan horizontal. Akuntabilitas vertikal adalah pertanggungjawaban pemerintah daerah kebawah kepada masyarakat dan keatas kepada pemerintah pusat, sedangkan akuntabilitas horizontal adalah pertanggungjawaban kepala daerah kepada parlemen lokal (DPRD). Namun yang harus diingat bahwa akuntabilitas bukanlah proses yang berdiri sendiri, dan akuntabilitas bukan sekadar prosedur “pelaporan” dari kepala daerah kepada pusat, DPRD dan masyarakat. Pada prinsipnya pelaporan bisa disampaikan kepada siapa saja. Penilaian atas laporan bisa dilakukan siapa saja. Akuntabilitas berkaitan dengan **supervisi** yang dilakukan oleh pemerintah pusat agar kebijakan dan tindakan kepala daerah sesuai dengan konstitusi (UUD dan UU). Secara horizontal akuntabilitas berkaitan dengan *check and balances* antara kepala daerah dan DPRD, agar tidak terjadi konsentrasi-dominasi kekuasaan, agar tindakan kepala daerah sesuai dengan kebijakan yang dirumuskan secara bersama berdasarkan kemitraan antara kepala daerah dan DPRD. DPRD tentu saja mempunyai kewenangan untuk melakukan kontrol terhadap kepala daerah dan memberikan penilaian terhadap laporan kepala daerah, termasuk mengusulkan *impeachment* terhadap kepala daerah yang betul-betul melakukan *abuse of power*.

Sedangkan akuntabilitas kepala daerah kepada masyarakat berkaitan dengan partisipasi masyarakat. Setiap elemen masyarakat mempunyai ruang dan hak untuk berpartisipasi, tanpa orang harus bertanya masyarakat yang mana. Untuk mendukung proses akuntabilitas, UU harus menjamin bentuk-bentuk partisipasi masyarakat untuk mengontrol pemerintah daerah seperti mosi tidak percaya, petisi, *class action*, atau referendum. Ruang partisipasi inilah yang konsisten dengan pilkada secara langsung, untuk mendukung akuntabilitas kepala daerah.

Pemerintah pusat yang berwenang melakukan supervisi, DPRD yang berwenang melakukan *check and balances*, dan masyarakat yang mempunyai hak kontrol, adalah rangkaian proses yang menciptakan akuntabilitas kepala daerah, agar kepala daerah berbuat “lurus” sesuai kepentingan nasional, konstitusi, kebijakan daerah, kepentingan umum dan mandat dari masyarakat. Tetapi ketiganya tidak bisa menjatuhkan kepala daerah yang secara politik melakukan penyimpangan (tidak akuntabel). Peran pemerintah pusat, DPRD dan masyarakat sebatas melakukan kontrol dan penilaian untuk menjaga akuntabilitas kepala daerah, bukan melakukan pengadilan terhadap kepala daerah yang tidak akuntabel. Kepala daerah yang tidak akuntabel tidak bisa dijatuhkan oleh keputusan politik pemerintah, *impeachment* oleh

DPRD, atau oleh pengadilan jalanan oleh rakyat. Menjatuhkan kepada daerah yang tidak akuntabel merupakan domain lembaga yudikatif (Mahkamah Agung). Tetapi, bagaimana kalau lembaga peradilan membusuk dan mudah disogok? Kalau hal ini yang terjadi, maka “hukum rimba” yang akan bermain, pengadilan jalanan yang akan berdaulat. Indonesia akan terjerat *anomalie* terus-menerus dan menjadi narapidana sejarah yang miskin dan bodoh.