

# Analisis tentang "'Cost' sebuah Demokrasi"

## (Analisis problematik seputar Pilkada)

Kridawati Sadhana

*Abstract: UU No. 32/2004 about Local Government System brings a new hope for democracy process in regions. Through directly election for Regent/Major (Pilkada), people are not only being the constituents of a certain political party, but become the supporters for certain 'person' as well. The people is not only interested in the 'big name' of certain party either due to religious similarity, personal emotional relation, or political propaganda, but further they are familiar with and recognize the one to whom they will elect. People choice is a recommendation and social recognition on someone qualification, either intellectual or faith and moral qualities. The source of power legitimacy of regional ruler already elected directly is the trustee from the large part of the voters, not as delegate from a political party. Therefore, tendency to spend much money (money politics), buying the vote, dissatisfaction and protest resulting in the loss of properties and murder shouldn't taken place.*

*Key words: pilkada, democracy.*

Pemilihan langsung merupakan entitas demokrasi yang mengedepankan kedaulatan rakyat. Dua perhelatan besar yakni pemilihan anggota legislatif dan pemilihan presiden secara Langsung telah dilaksanakan. Banyak hal yang dapat dijadikan pelajaran (*reference*) bagi rakyat Indonesia dari dua 'pesta demokrasi' tersebut, terutama mengenai riak-riak konflik dalam proses pemilihan itu. Kenyataan yang tak dapat dipungkiri bahwa Pemilihan Langsung membawa konsekuensi perpecahan utamanya konflik horisontal. Pemilihan langsung juga membuka peluang adanya *money politics*. Hal ini akan erat kaitannya dengan pertumbuhan demokrasi lokal. Secara sederhana dapat dikatakan bahwa pengalaman dua pemilihan yang lalu yakni pemilihan anggota-anggota legislatif dan pemilihan untuk presiden dan wakil presiden sangat diwarnai oleh isu *money politics* sehingga masyarakat yang mau mengikuti kampanye para kandidat dimobilisasi dengan iming-iming uang atau hadiah tertentu. Bahkan muncul usaha-usaha jasa tersembunyi untuk menyediakan/mobilisasi massa kampanye. Kalau proses demokrasi untuk menentukan pilihannya seperti itu maka dapat dibayangkan kualitas demokrasi kita dan kualitas pemimpin yang kita pilih.

Undang-undang tentang Sistem Pemerintahan Daerah yang telah diganti dari UU No. 22 Tahun 1999 dengan UU No. 32 Tahun 2004

memang membawa harapan baru bagi proses demokrasi lokal. Artinya bahwa *growth* bagi demokratisasi dapat nyata melalui pemilihan kepala daerah secara langsung (pilkada). Namun kenyataan yang miris dengan berbagai persoalan yang dapat membiasakan arti demokrasi itu sendiri sangat mewarnai proses demokrasi. Selain apa yang telah disebutkan diatas, juga masalah 'kendaraan politik' yaitu partai politik sebagai pintu untuk mencalonkan diri. Tanpa ada dukungan partai politik khususnya partai-partai di parlemen maka seseorang tidak dapat menjadi calon kepala daerah. Dan untuk itu, paling kurang harus mendapatkan dukungan 15% dari jumlah kursi DPRD atau 15% dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan anggota DPRD di daerah yang bersangkutan (PP No. 6 Tahun 2005, pasal 36).

Demokrasi di daerah yang juga disebut demokrasi lokal memang mengedepankan suatu kesadaran bahwa manusia selalu lokal sehingga pembelajaran dan *growth* humanisasi dalam demokrasi sangat tepat bila dikembangkan dalam demokrasi lokal. Pembahasan mengenai demokrasi lokal utamanya berkaitan dengan pilkada mengundang interest berbagai kalangan, tidak hanya kalangan akademisi, pemerintah dan praktisi sosial tetapi juga masyarakat pada umumnya. Mungkin hal yang janggal jika sepuluh tahun yang lalu abang becak, tukang par-

*Kridawati Sadhana adalah dosen, FISIPOL Universitas Merdeka Malang*

kir. pedagang bakulan, petani, masyarakat di pedesaan berbicara soal demokrasi; tetapi sejak bergulirnya era reformasi dan dengan wajah baru demokrasi Indonesia melalui proses pemilihan secara langsung maka hal tersebut tidak asing lagi. Tentu saja kita tidak berbicara dalam konteks bobot pemahaman mereka tentang demokrasi, tetapi bahwa masyarakat kebanyakan pun telah mengenal apa yang dimaksudkan dengan demokrasi dan politik. Realitas demokrasi Indonesia dengan berkembangnya demokrasi lokal khususnya dalam proses pemilihan kepala daerah secara langsung menunjukkan adanya kecenderungan besarnya 'cost' demokrasi yang mesti dibayar. Persoalannya bagaimana pelaksanaan proses demokrasi lokal dalam pilkada dewasa ini dan bagaimana *democratic cost* dalam proses pemilihan kepala daerah secara langsung.

Demokrasi lokal sangat penting tidak hanya menyangkut otonomi daerah, tetapi juga mengenai hak dan kewajiban masyarakat sebagai bagian penting dari pemerintahan. Ruang demokrasi telah dijamin dengan adanya sejumlah regulasi dan undang-undang yang memberikan otonomi bagi daerah untuk mengelola dan mengurus rumah tangganya sendiri. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Sistem Pemerintahan Daerah memuat semangat pemerintah pusat untuk mewujudkan dan mengembangkan kehidupan demokrasi di tingkat lokal. Hal ini tentunya membawa konsekuensi dalam banyak aspek penyelenggaraan pemerintahan. Sebab upaya mewujudkan pemerintahan yang demokratis di tingkat lokal selama ini hanya didasarkan pada transformasi internal pemerintahan yang diberikan secara terbatas kepada hirarki pemerintahan di daerah (kabupaten dan propinsi). Dengan demikian, penyelenggaraan demokrasi di daerah masih sangat ditentukan oleh pemerintah pusat. Tentunya dengan desentralisasi dan otonomi daerah diharapkan agar demokratisasi di daerah mendapat ruang tumbuh kembang yang luas.

## PILKADA SECARA LANGSUNG: IDEALISME REALITAS DEMOKRASI

Pemilihan secara langsung merupakan angin segar dan wajah baru demokrasi Indonesia. Rakyat tidak lagi hanya menjadi konstituen dari satu partai politik tertentu tetapi sekaligus menjadi massa pendukung dari 'person' tertentu. Dalam hal ini, tentunya diharapkan agar rakyat tidak hanya tertarik oleh 'nama besar' parpol tertentu entah karena hubungan keagamaan, ikatan emosional pribadi, atau propaganda politik tetapi lebih jauh adalah rakyat mengenal dan mengakui orang yang dipilihnya. Dengan demikian, pilihan rakyat terhadap 'pribadi' tertentu merupakan rekomendasi dan pengakuan sosial tentang *kualitas* seseorang. Tidak sebatas kualitas intelektual tetapi juga kualitas iman dan moralnya. Sumber legitimasi kekuasaan kepala daerah yang dipilih melalui pilkada langsung adalah kuasa penuh (*trustee*) sebagian besar rakyat pemilih, bukan perutusan (*delegate*) partai politik.

Untuk mendapat dukungan dari masyarakat dalam pemilihan, berbagai *cara* dilakukan yang kesemuanya menjadi bagian tak terpisahkan dari suatu proses demokrasi. *Cara atau strategi* itu sendiri merupakan bentuk nyata dari politik. Secara etimologis, politik berasal dari kata bahasa Yunani *Polis* yang berarti kota atau negara kota. Secara teoretis, para pakar mendefinisikan politik, antara lain: Prof. Mr. Iwa Kusuma Sumantri mengatakan: "*Ilmu Politik adalah ilmu yang memberikan pengetahuan tentang segala sesuatu ke arah usaha penguasaan negara dan alat-alatnya atau untuk mempertahankan kedudukan/penguasaannya atas negara dan alat-alatnya itu dan atau untuk melaksanakan liubungan-hubungan tertentu dengan negara/negara-negara lain atau rakyatnya*" (The Liang Gie, 1986:11). Prof. Miriam Budiardjo, M.A tidak memberikan definisi yang tegas tetapi memberikan gambaran ruang lingkup yang dibahas ilmu politik adalah konsep-konsep pokok tentang: negara (*state*), kekuasaan (*power*), pengambilan keputusan (*decision making*), kebijaksanaan (*policy*) dan pembagian (*distribution*) atau alokasi (Budiardjo, 1983:9). Disamping definisi yang bersifat teoretis tersebut, ada

juga definisi politik yang lebih bersifat praktis dan terapan, antara lain: Benjamin Franklin: "*Politics is the art of the possible*" (Politik adalah seni melakukan yang mungkin. (Newman, Sigmand, dalam Budiarjo, 1975:146); Thomas Hobbes dalam bukunya berjudul *Leviathan* memberikan gambaran tentang perlunya manusia mengadakan perjanjian untuk mengatasi krisis antar mereka dengan membentuk suatu negara. Hobbes juga menggambarkan manusia sebagai "*homo homini lupus*" atau "*Bellum Omnium Contra Omnes*" artinya manusia adalah sebagai serigala bagi manusia lain; Machiavelli, dalam bukunya *Il Princip* mengatakan bahwa tujuan berpolitik adalah untuk memperkuat dan memperluas kekuasaan dan Harold Laswell secara singkat menyatakan bahwa politik adalah masalah siapa mendapat apa, kapan dan bagaimana (*who gets what, when and how*).

Sejumlah definisi politik di atas menggambarkan cara dan strategi untuk mendapatkan sesuatu utamanya kekuasaan. Dan dalam suasana pilkada saat ini, yang paling dominan adalah arti politik dari sisi praktisnya yakni memperkuat dan mempertahankan kekuasaan. Hal ini diperkuat oleh kenyataan bahwa banyak kepala daerah yang sedang berkuasa ikut aktif sebagai kandidat dalam pilkada dan adanya kecenderungan untuk memenangkan kepala daerah yang sedang berkuasa (*incumbent*) tersebut. Untuk memenangkan pilkada memang tidak gampang, dibutuhkan biaya yang sangat tinggi.

- Selain itu, politik sebagai cara dan strategi untuk memenangkan pemilihan menjustifikasi setiap bentuk upaya para kandidat atau tim suksesnya untuk merebut simpati para pemilih, dari yang bersifat rasional termasuk didalamnya adalah *money politics* sampai dengan cara yang irasional seperti misalnya *menyebarkan Sajen* di alun-alun Ponorogo (JP, 20 Juni, 2005:11). Di sisi lain, para pemilih maupun mereka yang terlibat dalam mempersiapkan dan menyelenggarakan pilkada cenderung berpendapat seperti yang diungkapkan oleh Laswell: *who gets what, when and how*. Simak saja pernyataan Pramono Anung, Sekjen DPP PDIP yang mengungkapkan bahwa ongkos (dana) pilkada terlalu mahal. Menurut pengamatannya, para kandidat pilkada

menghabiskan puluhan milyar rupiah untuk proses pilkada (Jawa Pos, 20 Juni, 2005:2). Pertanyaannya disini adalah darimana uang sebanyak itu? Dibalik para kandidat tentunya ada para '*investor*' sebagai penyokong dana. Para investor yang memiliki *bargaining* tertentu dengan kandidat dukungannya melalui komitmen khusus untuk mendapatkan kompensasi atas jasanya.

Masyarakat pemilih pada gilirannya mendapat pembelajaran keliru untuk membandingkan besarnya 'nilai beli suaranya'. Kecenderungan memilih karena uang' bisa mendominasi motivasi dalam menentukan pilihan. Lalu; *Pilih berdasarkan nurani, berdasarkan kualitas yang integral* pun tersisihkan. Walaupun mungkin masih ada masyarakat yang tidak terpengaruh dengan uang atau barang yang diberikan. Kemudian, apa jadinya nanti dengan kepala daerah yang terpilih? Melayani kepentingan masyarakat publik atau melayani kepentingan 'para investor' yang menyokong dana kampanyenya? Kolusi di awal proses pilkada ini akan membiaskan setiap kebijakan kepala daerah terpilih, terutama dalam pengelolaan proyek-proyek pembangunan.

Proses pilkada seperti ini menggambarkan suatu keadaan paradoks antara idealisme sebuah demokrasi dengan realitas sesungguhnya. Apakah cukup bila mengatakan bahwa pilkada berhasil hanya dengan telah terpilihnya seorang kepala daerah? Bila kita berpikir demikian, berarti kita telah melupakan bahwa pilkada adalah pesta demokrasi. Karena itu, indikator keberhasilan pilkada tidak cukup dengan terpilihnya kepala daerah tetapi bagaimana prosesnya secara komprehensif ditinjau dari sisi demokratisasinya. Jika prosesnya seperti gambaran di atas (yang santer diberitakan media massa cetak maupun elektronik), berarti cita-cita demokrasi yang sesungguhnya masih jauh panggang dari api.

## DEMOCRATIC COST: REALITAS SOSIAL YANG MIRIS

*Cost* yang dimaksudkan disini tidak hanya diartikan dengan uang tetapi juga dampak lain dari pesta demokrasi pilkada, utamanya

praktek *civic education* yang dimanipulasi dan dipolitisir untuk kepentingan pribadi atau kelompok tertentu saja. Publik menaruh harapan yang sangat besar agar pilkada langsung dapat mewujudkan praktek pemerintahan yang demokratis di daerah. Harapan ini sangat realistis mengingat bahwa desentralisasi politik yang dijalankan sejak UU No. 4 Tahun 1974 sampai dengan UU No. 22 Tahun 1999, tidak menghasilkan perubahan signifikan bagi praktek penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis di tingkat daerah. Desentralisasi politik hanya menghasilkan ekspansi korupsi dalam lembaga-lembaga politik daerah, baik di legislatif (DPRD) maupun di eksekutif (Pemerintah Daerah). Dengan adanya pilkada langsung diharapkan akan terjadi perubahan yang fundamental bagi terwujudnya demokrasi di daerah. Demokrasi yang lahir dari sebuah proses dan tradisi pilkada yang dibangun di atas sendi-sendi demokrasi sehingga menghasilkan pemimpin yang demokratis, memiliki semangat mengembangkan kehidupan demokrasi di daerah dan menjalankan kekuasaan sesuai dengan amanat rakyat dan sebagai amanah yang Kuasa.

Harapan yang mulia atau ideal ini tentunya akan dibuktikan dalam proses penyelenggaraan Pilkada langsung. Dengan kata lain, pilkada langsung menjadi barometer yang menunjukkan sejauhmana nilai-nilai demokrasi dapat ditegakkan dan dijaga oleh setiap kandidat, para penyelenggara pilkada langsung, masyarakat pemilih, dan akhirnya oleh kepala daerah terpilih. Bagaimana setiap elemen masyarakat membuat komitmen untuk membangun demokrasi daerah dengan langkah-langkah konkret dan tegas berupaya menghilangkan cara-cara dan praktek pemerintahan yang tidak demokratis. Prinsip-prinsip demokrasi yang harus ditegakkan di daerah adalah adanya jaminan kebebasan (berbicara, berorganisasi, pers), transparansi dalam menjalankan kekuasaan, akuntabilitas, menegakkan hukum, *responsiveness*, memberikan ruang yang luas untuk investasi.

Hal tersebut di atas hanya dapat dipraktekan kalau pilkada langsung menutup celah bagi lahimya kandidat-kandidat yang secara moral bermasalah dan tidak memiliki kapasitas

untuk mengembangkan kehidupan demokrasi daerah. Gambaran proses pelaksanaan pilkada langsung di berbagai daerah di tanah air seperti yang diberitakan media massa mungkin dapat menjadi refleksi dan koreksi kritis bagi para *decision maker* dalam mengambil kebijakan. Memang kita juga mestinya menyadari bahwa (Kompas, 22 Feb.2005): 1) Pilkada langsung merupakan jawaban atas tuntutan aspirasi rakyat, karena pemilihan presiden, wakil presiden, DPR, DPRD, bahkan kepala desa telah berhasil dilakukan secara langsung. 2) Pilkada langsung merupakan perwujudan konstitusi dan UUD 1945 yang diamanatkan dalam pasal 18 (4) UUD 1945; Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota, dipilih secara demokratis. Hal tersebut dipertegas dalam UU No. 32 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. 3) Pilkada langsung sebagai sarana pembelajaran demokrasi (politik) bagi rakyat (*civic education*). 4) Pilkada langsung sebagai sarana untuk memperkuat otonomi daerah. 5) Pilkada langsung merupakan sarana penting bagi proses kaderisasi kepemimpinan nasional ke depan.

Pemberitaan media massa maupun apa yang kita saksikan dalam proses pilkada langsung saat ini menunjukkan suatu realitas yang miris dengan praktek menghambur-hamburkan uang baik untuk kegiatan operasional maupun untuk 'membeli suara' rakyat. Di beberapa tempat juga terjadi konflik-konflik horisontal antara para pendukung kandidat pemimpin daerah yang bisa mengarah ke tindakan-tindakan yang anarkhis yang dapat menelan korban jiwa maupun harta benda, belum lagi nantinya akan muncul banyak orang yang frustrasi (frustrasi politik) menanggung 'utang' yang dipinjamnya saat pilkada. Dan yang harus disikapi serius adalah *civic education* yang keliru/salah kaprah, dimana masyarakat beranggapan bahwa ia (pemilih) mempunyai hak pilih yang harus dibayarkan dengan sejumlah uang, siapa yang akan dipilihnya sangat tergantung pada besar-kecilnya tawaran. Dalam kondisi demikian, prinsip-prinsip dan nilai demokrasi kehilangan makna-

nya. Ini merupakan 'cost' yang dibayar dalam pilkada langsung.

Bila dicermati dengan sungguh-sungguh, maka tingginya *cost* demokrasi ini disebabkan oleh adanya kenyataan yang legal formal memberikan ruang bagi kembalinya pembajak-pembajak demokrasi di daerah. *Pertama*, ruang tersebut tercipta dalam pasal-pasal UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menutup kemungkinan bagi munculnya calon independen yang berasal dari luar partai. Dalam pasal 56 (2) UU No. 32 Tahun 2004 secara

tegas dinyatakan bahwa calon kepala daerah hanya dapat diajukan oleh partai politik dan gabungan partai politik. Pasal ini memberi peluang kepada partai politik untuk menjadi calo dalam pilkada langsung, menjual jasa pembelian 'tiket' untuk dapat didaftarkan sebagai kandidat kepala daerah. Apalagi sumber daya manusia yang dimiliki partai-partai politik di daerah sangat terbatas dan juga hubungan yang sentralistik-hirarkis antara pengurus partai politik di daerah dengan para elite partai di pusat. Hubungan yang sentralistik-hirarkis ini memberi peluang adanya instruksi dan intimidasi elite partai di pusat dalam proses penentuan kandidat partai yang masuk dalam bursa pilkada langsung.

*Kedua*, UU No. 32 Tahun 2004 tidak memuat ketentuan yang tegas tentang batasan dan sanksi hukuman bagi munculnya praktek politik uang yang dilakukan secara bertahap 1) dilakukan dalam proses seleksi calon di tingkat internal partai, 2) dilakukan dengan KPUD yang menyeleksi kelengkapan berkas calon, 3) dilakukan pada saat pemilihan berlangsung dengan memobilisasi massa, membeli suara massa.

*Ketiga*, UU No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik masih berwatak oligarkhis. Ada keharusan partai politik di daerah untuk tunduk dan patuh terhadap induknya di pusat. Konsekuensinya, siapa pun yang terpilih menjadi kepala daerah maka ia harus menjaga klik politiknya dengan partai yang mencalonkannya. Dengan demikian, konsentrasi kepala daerah terpilih akan cenderung ke arah bagaimana memberikan balas jasa terhadap partai dan bagaimana mengembalikan modal yang diberi

kannya terhadap partai, bukan memenuhi keinginan rakyat telah memilihnya.

*Keempat*, Pilkada langsung membutuhkan biaya yang tidak sedikit bagi setiap kandidat yang berkompetisi di dalamnya. Kebutuhan dana yang cukup besar ini membuat setiap kandidat mencari kongsi politik dengan para pemilik modal. Kongsi politik ini tentunya akan bersifat kontrak dagang (*who gets what, when and how*), sehingga tidak heran bila setelah terpilih menjadi kepala daerah maka sang kepala daerah sibuk membagi-bagi proyek kepada penyokong modal sesuai kontrak dagang yang disepakati.

*Kelima*, persoalan riil di daerah adalah kalahnya elemen-elemen pro-demokrasi berhadapan dengan kekuatan *status quo* yang terus berusaha mewarisi cara-cara lama. Disamping itu, banyak juga aktivis pro-demokrasi yang telah menukar idealismenya dengan rupiah, sehingga sulit mengadakan pengawasan dan menjaga netralitas terhadap pilkada langsung untuk dapat meloloskan kandidat-kandidat yang memiliki komitmen membentuk *capacity building* demokrasi di daerah.

## KESIMPULAN

Pemilihan kepala daerah (Pilkada) langsung merupakan *civic education* dalam rangka *empowering people* menuju terwujudnya pemerintahan yang aspiratif, bersih dan bertanggung jawab yang menjamin hak-hak politik rakyat. Karenanya, ada beberapa hal yang mesti diperhatikan: *Pertama*, proses mewujudkan demokrasi di daerah membutuhkan waktu dan 'harga' yang cukup besar. Merubah mentalitas masyarakat yang semula terbiasa dipimpin/diarahkan bahkan dipaksa dan dimobilisasi, kemudian hak-hak politik rakyat dijamin kebebasannya bukanlah pekerjaan gampang. Akan banyak eksekusi dan dampak yang muncul, atau bisa terjadi suatu euforia yang salah kaprah. *Kedua*, perlu *voter education* bagi masyarakat pemilih agar memahami bahwa suara mereka sangat berarti, sehingga jangan sampai masyarakat memilih untuk tidak memilih (golput) atau memberikan suaranya kepada kandidat yang tidak memiliki komitmen untuk mengembangkan demokrasi di

daerah dan tidak memiliki kualitas yang integrated untuk mensejahterakan masyarakat. *Ke-tiga*, perlu adanya *Intercorporated* dalam pemantauan dan pengawasan pilkada. Keterlibatan seluruh *stakeholder* (Perguruan Tinggi, LSM yang *credible*, masyarakat umumnya) akan dapat meminimalisir *money politics* dan atau praktek-praktek `membeli' suara rakyat. *Keempat*, Konsistensi kebijakan/peraturan dan implementor untuk mengembangkan dan menjamin demokrasi di daerah. Ketidakpuasan, protes, kecewa dan saling hidung (*betes noires*) merupakan bunga-bunga demokrasi yang mesti disikapi secara bijak dan benar. Pijakan yang kokoh dan kuat bagi implementor adalah sikap konsisnya dalam menjalankan kebijakan/peraturan yang ada. Sekali kebijakan/aturan tersebut dibelokkan/disimpangkan, maka rangkaian proses bahkan seluruh sistem akan rusak.

#### DAFTAR RUJUKAN

- Almond, G., D.Easton and Sydney Verba. 1963. *Civic Culture; Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Boston: Little Brown.
- Kahn, Yosef R.. 1988. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Rajawali
- Miriam B.. 1983. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pilkada)
- Sahdan G. 2005. *Pilkada dan Prospek Demokrasi Lokal*. Jakarta: CSIS
- Undang- Undang RI Nomor 32 Tahun 2004 tentang Sistem Pemerintahan Daerah