

Jurnal
ADMINISTRASI dan
PEMBANGUNAN

Desember 2010

Edisi Khusus

**Reformasi,
Demokrasi, dan
Birokrasi**
Bintoro Tjokroamidjojo

**SPIRIT DEMOKRASI DAN
DINAMIKA
PEMERINTAHAN DAERAH**

Netralitas dan Diskresi Birokrasi
Miftah Thoha

Efektivitas Rezim Pilkada
Dadang Solihin dan Ratih D. Adiputri

**Pengaduan Dalam
Pelayanan Publik**
Sri Wahyu Wijayanti

**Konflik Elit dalam Pembentukan
Provinsi Banten**
Adi Suryanto

**Peran dan Kualifikasi
Stakeholders Dalam Perumusan
Kebijakan Publik Yang Aspiratif
dan Aplikabel**
Mustopaditja AR

**Modernitas dan
Kemajuan Asia**
Anwari WMK

**Public Administration Facing
New Dynamics**
Ginandjar Kartasasmita

PERHIMPUNAN SARJANA ADMINISTRASI INDONESIA
(PERSADI)

Rp. 50.000



Penerbit

PP PERSADI

STT: 22766/SK/DITJEN PPG/STT/1997

Penanggungjawab : Mustopadidjaja AR

Sidang Editor : Mustopadidjaja AR, Sofian Effendi, Miftah Thoah, Ismail Mohamad, J. Basuki, Achmad Sjihabuddin, Setia Budi, Dadang Solihin, Teguh Widjinarko, Mariman Darto, Anwari WMK, Fatah Addini.

Editor : Anwari WMK

Wakil Editor : Fatah Addini

Grafis dan Lay out : Faisal Dahlan

Manajemen dan Administrasi : Yati Mahendra, Rosyad

Alamat Redaksi

Sekretariat PP PERSADI

Jl. Veteran Nomor 10 Jakarta Pusat, 10110

Telp./Fax. (021) 380 0187

ISSN 1410 - 5101

JURNAL ADMINISTRASI DAN PEMBANGUNAN dipublikasikan sebagai pertanggungjawaban moral dan intelektual terhadap reformasi administrasi publik dan perumusan gagasan maupun praksis pembangunan di Indonesia. Sidang editor menerima artikel berupa tulisan, refleksi, ringkasan laporan penelitian dan resensi buku yang relevan. Seluruh gagasan, analisis dan refleksi kritis yang dituangkan dalam jurnal ini sepenuhnya bersifat independen. Agar mampu tampil sebagai narasi jurnal ilmiah yang berwibawa, maka penyuntingan dilakukan tanpa bermaksud mengubah substansi artikel. Seluruh korespondensi artikel harap dikirimkan ke editor-jab@yahoo.com.

SPIRIT DEMOKRASI DAN DINAMIKA PEMBANGUNAN DAERAH

Netralitas dan Diskresi Birokrasi - *Miftah Thoha* 1

Sistem birokrasi yang netral merupakan suatu sistem yang menjadikan lembaga birokrasi pemerintah tidak terombang-ambing oleh kepentingan partai politik yang tengah berkuasa. Arti penting netralitas birokrasi pemerintahan terkait dengan tidak berubahnya orientasi birokrasi pemerintahan hanya karena terjadi sirkulasi figur yang kemudian menduduki posisi kepala pemerintahan. Netralitas tak membolehkan birokrasi pemerintahan menjadi komprador atau kepanjangan tangan partai politik. Birokrasi pemerintahan harus tetap tegak sebagai pelayanan kepentingan masyarakat.

Efektivitas Rezim Pilkada - *Dadang Solihin dan Ratih* 13

D. Adiputri

Di Indonesia, pemilihan langsung kepala daerah (Pilkada) merupakan konsekuensi logis dari desentralisasi pemerintahan pada era pasca-Orde Baru. Terlepas dari berbagai apresiasi terhadap pelaksanaan Pilkada sebagai demokrasi langsung, ternyata mengemuka sejumlah persoalan. Sebagai praktik politik, Pilkada efektif, tetapi tidak efisien. Maka, Pilkada niscaya disimak dengan cara pandang kritis agar tidak menjadi sumber timbulnya inefisiensi dalam proses pelaksanaan demokrasi pada tingkat lokal di Indonesia.

EFEKTIVITAS REZIM PILKADA

Dadang Solihin dan Ratih D. Adiputri

dadangsol@yahoo.com

Abstrak: Di Indonesia, pemilihan langsung kepala daerah (Pilkada) merupakan konsekuensi logis dari desentralisasi pemerintahan pada era pasca-Orde Baru. Terlepas dari berbagai apresiasi terhadap pelaksanaan Pilkada sebagai demokrasi langsung, ternyata mengemuka sejumlah persoalan. Sebagai praktik politik, Pilkada efektif, tetapi tidak efisien. Maka, Pilkada niscaya disimak dengan cara pandang kritis agar tidak menjadi sumber timbulnya inefisiensi dalam proses pelaksanaan demokrasi pada tingkat lokal di Indonesia.

Kata Kunci: Pilkada Langsung; Desentralisasi; Efektivitas dan Efisiensi Demokrasi.

P E N D A H U L U A N

PEMILIHAN KEPALA daerah atau Pilkada secara langsung di Indonesia bergulir sejak tahun 2005. Sejak saat itu hingga akhir 2008, sudah ratusan Pilkada digelar, termasuk Pilkada di Aceh yang dilaksanakan pada tahun 2006. Pilkada di Aceh tersebut berjalan cukup demokratis dan damai. Padahal, seperti diketahui, Aceh sebelumnya merupakan daerah konflik dan juga belum sepenuhnya pulih dari porak poranda besar setelah dihantam bencana tsunami pada Desember 2004. Dengan lancarnya proses

DADANG SOLIHIN adalah Direktur Evaluasi Kinerja Pembangunan Daerah Bappenas. RATIH D. ADIPUTRI adalah Staf Pengkaji di Pusat Pengkajian MPR-RI.

Pilkada di Aceh maka banyak pihak menyatakan dan menganggap bahwa Pilkada berjalan sesuai harapan. Artinya, demokrasi pada tingkat lokal menemukan persemaiannya secara subur di Indonesia. Pasca-pilkada di Provinsi Aceh, posisi gubernur dan wakil gubernur benar-benar diisi oleh figur pilihan rakyat. Karena kenyataan ini pula, masyarakat memiliki alasan politik yang sangat kuat untuk mengkritisi kinerja gubernur dan wakil gubernur.

Fakta juga menunjukkan, bahwa konflik tidak selalu muncul mengiringi pelaksanaan Pilkada. Walaupun sempat terjadi konflik dan kekacauan akibat Pilkada seperti yang terjadi di Kabupaten Kaur, Bengkulu, atau bahkan permasalahan yang berlarut-larut di Maluku Utara, hal ini tidak menyurutkan daerah lain untuk tetap mendukung proses berjalannya Pilkada. Konflik Pilkada tidak muncul secara merata di berbagai daerah. Konflik Pilkada di beberapa daerah malah diasumsikan sebagai dinamika demokrasi Indonesia pada kurun waktu kontemporer. Lebih jauh lagi, manakala muncul konflik, maka penyebab utamanya terkait dengan tipisnya perbedaan perolehan suara antara kandidat pemenang dan kandidat pesaingnya. Pihak yang kalah tidak menerima kekalahannya dengan besar hati, sehingga massa pendukung kandidat yang kalah mengekspresikan ketidakpuasannya dan mulai merusak utilitas publik. Dengan usia demokrasi dan proses pemilihan langsung yang masih seumur jagung itu, amat wajar dan dapat dimengerti apabila para kandidat hanya siap untuk menang dan tidak siap menerima kekalahan.¹ Jadi apabila para kandidat dan massa pendukung sudah “dewasa” berdemokrasi, konflik dapat diminimalisasi.

¹ Maruarar Siahaan menyatakan bahwa tidak adanya kedewasaan antar-kandidat yang bertarung dalam Pilkada menyebabkan ketidakpastian dan konflik. Lihat Maruarar Siahaan, “Pilkada dalam Demokrasi Transisional”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 2, No. 1, Juli 2005, hlm. 8.

Namun, munculnya konflik Pilkada—sekalipun terjadi secara sporadis hanya di beberapa daerah—memicu lahirnya sejumlah pandangan yang menegaskan, bahwa Pilkada gagal melahirkan pemimpin pemerintahan pada level daerah yang sepenuhnya mengabdikan diri untuk memakmurkan dan menyejahterakan rakyat di daerah. Agaknya, kegagalan inilah yang menjadi latar belakang paling penting dan menentukan, mengapa kepala daerah yang terpilih langsung melalui Pilkada sebagian terjebak tindak pidana korupsi. Para kepala daerah baru yang terpilih melalui proses Pilkada juga tak dapat mengelak dari kecenderungan feodalistik untuk tampil sebagai raja-raja kecil di daerah. Kabupaten Kutai Kertanegara merupakan contoh soal yang penting untuk digarisbawahi. Pada tahun 2005, kabupaten ini menyelenggarakan Pilkada langsung dan Syaukani Hasan Rais terpilih sebagai bupati. Bahkan, Syaukani Hasan Rais merupakan bupati pertama di Indonesia yang dipilih melalui proses Pilkada langsung. Sayangnya, pada tahun 2007, nama Bupati Syaukani mulai terdengar kembali karena dakwaan korupsi proyek Bandara yang dilakukannya dan diduga merugikan negara sebesar 40,75 milyar rupiah.² Selain korupsi, sebagian dari bupati atau walikota hasil Pilkada ternyata hanyalah “boneka” partai politik, sehingga lebih mementingkan urusan kelompok dan kroni, serta abai terhadap kepentingan masyarakat.

Dalam derajat tertentu, muncul penilaian di tengah kancah kehidupan masyarakat, bahwa korupsi di daerah tak sepenuhnya bisa dilepaskan dari dampak yang ditimbulkan oleh pelaksanaan Pilkada langsung. Agar dikenal masyarakat luas selama masa

² Lihat <http://www.tempointeraktif.com/hg/nasional/2007/08/06/brk,20070806-104976,id.html>, diakses pada tanggal 26 Desember 2008.

kampanye serta agar mampu mendulang suara secara signifikan pada hari H pemilihan, para kandidat kepala daerah berada dalam tendensi besar untuk menghabiskan biaya dalam jumlah sangat besar. Dana untuk pemenangan Pilkada bisa berasal dari partai politik, atau berasal dari kontribusi perseorangan yang bersifat mengikat. Gubernur Sumatera Barat Gamawan Fauzi pernah menyatakan, bahwa menurut informasi yang ia terima dari seorang gubernur, biaya yang dikeluarkannya dalam perhelatan Pilkada mencapai Rp 100 milyar.³ Sungguh merupakan dana yang amat besar. Penggunaan dana yang besar semasa kampanye inilah yang pada akhirnya memicu terjadinya korupsi, melalui—antara lain—penggelembungan (*mark up*) dana-dana proyek.

Dengan demikian, pola pemilihan langsung belum menjamin, bahwa kepala daerah terpilih merupakan figur yang lebih baik dibandingkan kepala daerah pilihan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Karena hal-hal inilah ada sementara pihak yang menengarai bahwa Pilkada langsung telah “kebablasan”. Sehingga, tak mengherankan jika kembali mengemuka tuntutan agar pemilihan kepala daerah dilakukan melalui DPRD.

Di atas segalanya, Pilkada merupakan realitas politik yang terus-menerus menarik perhatian. Pertentangan antara pendukung dan penentang Pilkada masih memperlihatkan sosoknya yang dengan mudah bisa dibaca dari bentangan

³ Gamawan Fauzi dalam wawancara di harian *Kompas*, 10 November 2007 memaparkan bahwa penggunaan dana besar dalam pertarungan Pilkada tidak akan mampu ditutupi oleh perolehan gaji yang akan didapat seorang kandidat setelah menduduki posisi bupati, walikota dan gubernur. Lihat <http://www2.kompas.com/kompas-cetak/0711/10/Politikhukum/3982208.htm>.

pemberitaan media massa. Apa yang sementara ini bisa kita katakan ialah Pilkada berjalan efektif sesuai dengan azas desentralisasi pemerintahan, yaitu tercapainya demokrasi di tingkat lokal, atau demokrasi yang mengakomodasi partisipasi langsung masyarakat dalam menentukan figur-figur kepala daerah. Namun keefektivan itu, sayangnya, tidak diikuti oleh efisiensi. Pilkada memakan biaya amat besar, sehingga tidak efisien manakala dikomparasikan dengan masih besarnya kebutuhan dana untuk keperluan pembangunan infrastruktur di daerah. Mengingat pengelolaan pemerintahan lokal merupakan bagian tak terpisahkan dari sistem manajemen sektor publik, pelaksanaan Pilkada pun tak bisa dilepaskan dari pertimbangan-pertimbangan efektivitas dan efisiensi.

Tesis pokok tulisan ini ialah memahami pemerintahan daerah sebagai kenyataan yang tak pernah bisa dilepaskan dari hakikat dan logika tata kelola (*governance*). Apabila manajemen pemerintahan daerah berjalan baik, maka dengan sendirinya masyarakat lokal menikmati pelayanan publik yang prima. Sementara, pelayanan publik yang prima merupakan salah satu prasyarat terciptanya kesejahteraan masyarakat. Sebagai konsekuensi dari Pilkada langsung, kepala daerah dalam konteks ini bekerja untuk kepentingan rakyat.

PERGESERAN PEMERINTAHAN DAERAH

SETELAH TERBELENGGU ke dalam sentralisme kekuasaan rezim Soeharto selama kurang lebih 32 tahun, pada akhirnya pemerintahan daerah di Indonesia memasuki era baru, yakni era desentralisasi. Secara filosofis, desentralisasi dimengerti sebagai sebuah atmosfer yang memungkinkan tumbuh kembangnya

kemajemukan kultural dalam tata kelola pemerintahan. Meminjam perspektif Hans Kelsen,⁴ *decentralization allows a closer approach to the idea of democracy than centralization*. Dengan demikian, desentralisasi memberikan harapan bakal munculnya perubahan ke arah yang lebih baik.

Sebagai bangsa heterogen dalam hal agama, suku bangsa, ras, etnisitas serta merupakan negara kepulauan, maka absurd jika pemerintahan di Indonesia dikeloa berdasarkan prinsip sentralisasi. Sebab dengan sentralisasi berarti nilai-nilai dan sistem budaya kelompok dominan dipaksakan untuk dijadikan patokan dasar pengelolaan pemerintahan. Sebaliknya dengan desentralisasi, nilai, potensi dan kekhasan daerah dipertimbangkan sebagai faktor terciptanya daya saing Indonesia sebagai sebuah bangsa.⁵

Sangat bisa dimengerti pada akhirnya, mengapa sejak tahun 1999 Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) mulai menganut sistem pemerintahan yang terdesentralisasi. Keberadaan pemerintahan daerah yang semula diatur melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, akhirnya diarahkan perkembangannya oleh implementasi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 ditentukan, bahwa pemerintahan kabupaten dan kota menjalankan sistem otonomi daerah. E. Koswara Kertapradja mengemukakan empat alasan mengapa

⁴ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, translated by Anders Wedberg (New York: Russell & Russell, 1945), hlm. 311.

⁵ Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah maka desentralisasi bertujuan untuk: (1) meningkatkan kesejahteraan masyarakat, (2) menyediakan pelayanan umum, dan (3) meningkatkan daya saing daerah sesuai potensi kekhasan dan keunggulan daerah.

pemerintahan kabupaten dan kota kongruen atau sejalan dengan desentralisasi.⁶

Pertama, daerah kabupaten atau kota merupakan tingkat pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat. Kabupaten dan kota merupakan wilayah pemerintahan terkecil yang memiliki pemerintah sebagai eksekutor pelaksana program pemerintah, dan memiliki lembaga perwakilan daerah untuk menampung aspirasi masyarakat. *Kedua*, kemandirian kabupaten dan kota lebih terjamin. Sebagai wilayah pemerintahan terkecil, kabupaten dan kota mampu mandiri demi menentukan kebijakan yang lebih relevan dengan potensi obyektif daerah. *Ketiga*, wilayah otonom setingkat kabupaten dan kota yang kecil relatif mampu mengurangi kecenderungan disintegrasi dan atau separatisme. Sebagaimana diketahui, sebuah wilayah provinsi di Indonesia, luas wilayahnya hampir setara dengan wilayah sebuah negara di Eropa. Sehingga, manakala kewenangan desentralisasi tak diberikan kepada provinsi, bukan tidak mungkin ancaman separatisme mewarnai dinamika politik Indonesia. Dengan memberikan kewenangan desentralisasi, wilayah kabupaten dan kota lebih bertanggung jawab dalam menjalankan pemerintahannya. Selain itu, tidak cukup besar bagi kabupaten atau kota untuk mencabik keutuhan NKRI melalui ancaman disintegrasi. *Keempat*, pembinaan, pengawasan, pengendalian, fasilitasi masih dapat dilakukan gubernur selaku wakil pemerintah pusat di daerah. Di samping mengembangkan potensi lokal seluas-luasnya, para kepala daerah di tingkat kabupaten atau kota menjalankan kebijakan-kebijakan yang sudah

⁶ Pendapat ini diungkapkan E. Koswara Kertapradja dalam forum diskusi terbatas perumusan kembali undang-undang pemerintahan daerah, di Departemen Dalam Negeri, Jakarta.

digariskan secara umum, baik oleh pemerintah tingkat provinsi maupun pemerintah tingkat pusat.

Sesuai dengan spirit yang terkandung dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 ini, otonomi daerah dijalankan di Indonesia dengan berpijak pada sikap dan prinsip devolutif, yaitu mengikutsertakan masyarakat lokal sebagai bagian masyarakat nasional. Secara substansial, spirit ini relevan dengan kenyataan Indonesia, terutama untuk keperluan memberikan kesempatan bagi tumbuhnya nilai-nilai dan prinsip-prinsip demokrasi, memberikan peran kepada masyarakat untuk ikut serta memikirkan secara bersama-sama konsep pemerintahan sesuai realitas lokal, membuka asas pemerataan dan keadilan untuk mendapatkan hak yang sama sebagai warga negara, dan mengembangkan potensi dan keberagaman daerah.⁷

Tak pelak lagi, Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 merupakan aspek legal formal yang berdimensi revolusioner, lantaran meniscayakan adanya proses desentralisasi dalam gerak dinamika pemerintahan daerah. Kepala daerah sebagai kunci kekuasaan eksekutif pada level lokal mendapatkan keleluasaan melaksanakan apa yang dianggap baik untuk daerahnya, tanpa perlu persetujuan dari tingkat pusat. DPRD menjadi badan perwakilan pada tingkat lokal yang mengusung tugas besar legislasi Peraturan Daerah (Perda) yang dianggap baik demi mendukung dan memberikan payung hukum terhadap kebijakan kepala daerah. Paling tidak di atas kertas, secara teoretis desentralisasi merupakan sesuatu yang amat baik.

⁷ Riswandha Imawan, "Desentralisasi, Demokratisasi dan Pembentukan Good Governance" dalam *Jurnal Ilmu Politik* (Jakarta: AIPI, Agustus 2002), hlm. 4-5.

Namun saat dijalankan, dampak langsung desentralisasi adalah pemekaran daerah, sehingga secara eksekutif muncul daerah-daerah baru. Sebelum desentralisasi, jumlah provinsi di Indonesia adalah 27, dan terdapat 245 kabupaten serta 59 kota.⁸ Dalam era desentralisasi dan otonomi daerah, jumlah provinsi mencapai 33, dan terdapat 398 kabupaten serta 93 kota. Secara keseluruhan, terbentang 524 pemerintahan daerah pada berbagai tingkatan di Indonesia.⁹ Tak cukup sampai di situ, masih muncul tuntutan dan aspirasi pembentukan daerah-daerah baru. Hal pokok yang bisa dikatakan dari kenyataan ini ialah alasan pemekaran yang selalu dikaitkan dengan upaya mendekatkan pelayanan publik ke masyarakat. Namun dalam kenyataan sesungguhnya, pembukaan daerah atau wilayah baru sebagian terbesarnya hanya untuk mengakomodasi posisi dan jabatan-jabatan bagi elite-elite politik di daerah serta tak memiliki kaitan erat dengan peningkatan mutu pelayanan publik. Dengan memerhatikan besarnya minat untuk melakukan pemekaran daerah, maka posisi atau formasi jabatan kepala daerah dan anggota DPRD makin luas tersedia. Terlebih lagi ketika posisi kepala daerah dan atau anggota DPRD menggiurkan, masuk akal jika terjadi peningkatan tuntutan elite-elite politik lokal ke arah pemekaran daerah. Pemekaran daerah lalu sama dan sebangun maknanya dengan munculnya “lapangan kerja” baru yang terbuka diperebutkan oleh elite-elite politik lokal.

Selain pemekaran daerah, implikasi desentralisasi berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah terciptanya raja-raja kecil di daerah. “Raja” disini tidak dalam

⁸ Data ini berdasarkan <http://bankdata.depkes.go.id/Profil/Indo98/Annex/liia7.htm>, diakses pada 28 Desember 2008.

⁹ *Kompas*, 20 Desember 2008, hlm. 2.

pengertian memiliki sebuah monarki dan keturunan darah biru, melainkan kepala pemerintahan yang memperlakukan daerah dan wilayahnya sesuai dengan kemauan sendiri dan bukan demi kepentingan rakyat banyak. Pemerintahan daerah menjadi kelanjutan logis dari kepentingan subyektif kepala pemerintahan. Dengan sikap ini berarti, seorang kepala daerah adalah pemimpin pemerintahan di daerah yang amat berkuasa menentukan kebijakan daerah. Terlebih lagi ketika lahirnya kebijakan daerah tak lagi membutuhkan “restu” pemerintah pusat, maka kebijakan kepala daerah lebih mudah dijalankan, tanpa perlu merujuk kepada perencanaan tingkat pusat.

Implikasi lain yang tak kalah tragisnya berkaitan erat dengan peran dan fungsi DPRD. Implementasi sistem politik demokratis membawa konsekuensi yang tak sederhana, di mana setiap anggota DPRD menggenggam kekuasaan besar dalam proses legislasi pembentukan Perda, penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) dan pengawasan pemerintahan daerah. Lantaran menggenggam kekuasaan besar, kepala daerah yang gagal “bekerja sama” dengan DPRD, dimakzulkan dengan mudah. Tak mengherankan jika pemakzulan kepala daerah pada era desentralisasi dewasa ini sebagian terbesarnya berpijak pada alasan politis. Era otonomi daerah, dengan demikian, memunculkan kenyataan baru yang kontraproduktif: DPRD dengan mudah mencabut mandat kepala daerah. Revisi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tak sepenuhnya dapat dilepaskan dari luasnya kekuasaan parlemen di daerah yang begitu serta-merta memunculkan situasi pemakzulan terhadap kepala pemerintahan di daerah. Pada hakikatnya, revisi terhadap Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, mengembalikan status DPRD agar menjadi bagian pemerintah daerah. Melalui Undang-Undang

Nomor 32 Tahun 2004 inilah maka Pilkada mendapatkan dasar hukumnya. Kepala daerah yang dipilih secara demokratis kemudian “diterjemahkan” oleh Mahkamah Konstitusi sebagai dipilih secara langsung.

Dalam era desentralisasi, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 menjadi acuan bagi pemerintahan daerah—termasuk DPRD—untuk berbuat banyak bagi daerahnya, tanpa banyak tergantung dari pusat. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 juga menjadi dasar hukum pelaksanaan Pilkada. Pilkada dilaksanakan “secara demokratis” sesuai dengan kehendak Undang-undang Dasar 1945, terutama berkenaan dengan ketentuan tentang pemilihan umum sebagaimana diatur dalam pasal 22E—dalam hal pemilihan anggota DPR, DPD, DPRD, serta Presiden dan Wakil Presiden. Yang dimaksud dengan ketentuan “secara demokratis”, menurut Janedjri M. Gaffar, adalah agar Pilkada berjalan lebih fleksibel.¹⁰ Tersurat ke dalam Undang-Undang Dasar 1945, niscaya Pilkada memberikan penghargaan terhadap keragaman adat dan budaya. Ini jelas sebagaimana dimaksudkan dalam pasal 18B UUD 1945 yang mengakui satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa serta pengakuan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat.

Jadi, maksud dari ketentuan yang dipaparkan di sini ialah Pilkada yang terbuka dilakukan sesuai dengan kondisi daerah. Pemilihan kepala daerah dapat dilakukan secara langsung, seperti Pilkada langsung atau melalui perwakilan di DPRD, atau bahkan sesuai dengan adat yang telah berlangsung lama. Adat ini misalnya, penetapan kepala daerah yang berasal dari suku tertentu

¹⁰ Janedjri M. Gaffar, “Pilkada dalam UUD 1945”, *Seputar Indonesia*, 12 Februari 2008, hlm. 7.

dan dijalankan bergiliran antara suku satu dengan yang lain, sebagaimana menjadi kelaziman pada berbagai wilayah tertentu di Nusantara. Pemilihan kepala daerah, dengan demikian, turut serta mempertimbangkan kearifan lokal. Pandangan Janedjri M. Gaffar merujuk pada putusan Mahkamah Konstitusi nomor 072-073/PUU-II/2004, bahwa prinsip pemilihan kepala daerah adalah langsung maupun tidak langsung. Dengan catatan, semuanya dilakukan secara jujur dan adil serta sesuai dengan prinsip-prinsip demokratis. Janedjri M. Gaffar lalu menulis seperti ini:

“Daerahlah yang menentukan, apakah Pilkada dilakukan secara langsung atau tidak, bahkan pembuat undang-undang sesungguhnya dapat menentukan sistem Pilkada yang berbeda-beda sesuai dengan daerah masing-masing.”

Dengan demikian berarti, masih banyak potensi yang termaktub ke dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 untuk dapat digali, terutama demi memberdayakan sistem desentralisasi dan Pilkada. Upaya memaksimalkan potensi yang terkandung dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pada giliran selanjutnya menentukan pemaksimalan pelaksanaan fungsi pemerintahan dalam kaitannya dengan pelayanan, pengaturan, dan pemberdayaan yang dapat dilakukan secepat, sedekat dan setepat mungkin sesuai kebutuhan masyarakat.¹¹

PILKADA: EFEKTIVITAS VERSUS EFISIENSI

EFEKTIF DAN EFISIEN memang lebih banyak disebutkan dalam teori-teori manajemen daripada dalam literatur ilmu politik. Namun secara umum, karena proses administrasi daerah juga merupakan

¹¹ Riswanda Imawan, *op.cit.*, hlm. 42.

wilayah manajemen, maka beberapa teori manajemen dapat dipergunakan di sini untuk menelaah secara kritis pelaksanaan Pilkada. Dalam pengertian generiknya, “efektif” digambarkan sebagai suatu hal yang dilakukan sesuai dengan tujuannya atau mendapatkan hasil sesuai dengan yang diinginkan sebagaimana termaktub dalam perencanaan. Sedangkan “efisien” berarti menghasilkan hal maksimal dengan upaya minimal. Menjadi efisien adalah tidak hanya melakukan suatu hal dengan baik, namun juga harus mencapai rasio tinggi untuk hasil daripada usaha yang dilakukan.¹²

Tak berlebihan jika dikatakan bahwa dalam praktiknya Pilkada berjalan efektif. Pilkada telah menjadi bagian yang tak terpisahkan dari besarnya eforia demokrasi pada tingkat lokal. Pilkada merupakan pengejawantahan praktik demokrasi dalam maknanya yang riil, sesuai tujuan dan selaras dengan harapan. Kepala daerah tidak dipilih oleh DPRD atau lembaga perwakilan pada level daerah, namun dipilih langsung oleh rakyat dengan mengambil opsi pemilihan umum. Namun demikian, penting juga dikemukakan, bahwa proses Pilkada berjalan amat tidak efisien. Pilkada memerlukan biaya besar dari segi penyelenggaraannya. Baik untuk keperluan penyediaan kotak suara, pembentukan panitia pemilihan dan lain-lain, dibutuhkan biaya besar. Belum lagi manakala terjadi perselisihan yang berakibat pada dilakukannya pemilihan ulang. Selain besarnya biaya penyelenggaraan yang harus ditanggung negara, setiap kandidat yang bertarung dalam Pilkada pun niscaya untuk menyediakan dana besar. Para kandidat harus memiliki kendaraan politik berupa partai politik. Sementara, tragisnya,

¹² Stephen R. Covey, *The Seven Habits of Highly Effective People* (New York: The Free Press 1990), hlm. 363-373.

partai politik ditengarai mencantumkan besaran jumlah uang tertentu yang harus disetor para kandidat sebagai “mahar”. Bagi elite politik lokal, milyaran rupiah untuk keperluan Pilkada tampaknya tak dinilai sebagai sesuatu yang fantastis. Padahal, apabila jumlah tersebut digunakan untuk membiayai pelayanan kesehatan dan pendidikan, maka masyarakat luas dengan segera merasakan signifikansinya.

Kian besarnya alokasi untuk pemerintahan daerah tercermin pada anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) 2009, di mana kucuran dana untuk daerah mencapai sekitar Rp 300 triliun. *Magnitude* dana yang sedemikian rupa mengalir ke daerah itu belum mencakup pendapatan asli daerah (PAD). Poin pokoknya adalah, semua ini merupakan salah satu latar belakang paling penting dan menentukan kian besarnya animo tokoh-tokoh politik untuk terjun sebagai kandidat dalam pertarungan Pilkada. Mengalirnya dana APBN yang besar ke daerah justru makin menggiurkan para kandidat untuk menempati posisi sebagai kepala daerah, mungkin dengan harapan mengelola proyek-proyek besar di daerah. Padahal, apabila mengacu kepada prinsip efektivitas dan efisiensi dalam manajemen, para kepala daerah dituntut mampu mengelola pemerintahan lokal dengan benar. Kepala daerah yang baik, “harus mampu menggunakan kewenangan untuk menciptakan perbaikan pelayanan publik, pemberdayaan warga, dan meningkatkan kapasitas daerah”.¹³

Dalam perspektif Riswandha Imawan,¹⁴ desentralisasi telah membuka peluang bagi pemerintah lokal untuk membangun

¹³ Andi A. Mallarangeng, “Arahnya Sudah Benar”, *Tempo*, 22-28 Desember 2008, hlm. 26.

¹⁴ Riswanda Imawan, “Desentralisasi, Demokratisasi dan Pembentukan Good Governance” dalam Syamsudin Haris (ed.), *Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah* (Jakarta: LIPI Press, 2005), hlm. 50.

struktur pemerintahan berlandaskan norma-norma lokal. Hal ini berhubungan dengan kenyataan bahwa sebelum negara Indonesia berdiri, sudah ada masyarakat lokal yang memiliki struktur pemerintahan yang terbukti efektif mengurus kepentingan masyarakat. Potensi ini hendaknya dapat dimanfaatkan daerah untuk kembali menggali potensi daerah yang ada, sambil mewariskan nilai-nilai luhur—yang mulai meredup—kepada generasi muda. Selain dengan menggali nilai-nilai kekhasan daerah, yang tidak hanya mengadopsi mentah-mentah sistem Pilkada secara langsung, menurut Riswandha Imawan,¹⁵ desentralisasi hendaknya dipahami secara fungsional, bukan dimengerti dalam konteks kewilayahan semata. Artinya, orientasi otonomi seharusnya terletak pada upaya saksama pengelolaan pemerintahan daerah secara benar. Dengan demikian berarti, manakala satu fungsi lebih cepat, dekat, dan tepat dilaksanakan pada tingkat provinsi atau bahkan negara, maka selayaknya fungsi tersebut tidak diserahkan kepada kabupaten. Dengan demikian proses Pilkada tidak hanya dilihat dari segi efektivitas. Apabila masih berjalan tidak efisien, cara-cara penggalian potensi daerah seperti ini mutlak diperhatikan secara saksama.

Alternatif-alternatif yang ada harus diterima secara terbuka, bahwa tidak semua daerah melaksanakan Pilkada secara langsung, terutama jika fungsi-fungsi pemerintahan dapat dilaksanakan pada tingkat pemerintahan provinsi atau pemerintahan nasional. Langsung maupun tak langsung, alternatif ini memberikan batasan gerak kepada bupati dan walikota untuk bertindak sejalan dengan tata kelola pemerintahan yang baik. Sesuai dengan fatsoen politik,

¹⁵ *Ibid* hal 42.

pembatasan kekuasaan pemerintahan merupakan suatu keharusan dalam rangka mencegah kecenderungan kekuasaan menjadi korup, persis seperti mengejawantah ke dalam adagium Lord Acton bahwa *power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely*.

Demokrasi yang diterapkan di Indonesia tidak sepenuhnya mengadopsi prinsip dan spirit demokrasi mayoritas. Dalam Pasal 2 ayat (3) UUD 1945 ditegaskan bahwa "Segala putusan MPR ditetapkan berdasarkan musyawarah mufakat, dan apabila mufakat tidak tercapai, putusan ditetapkan dengan suara terbanyak." Model demokrasi seperti ini, sesungguhnya lebih memperlihatkan identitas suatu bangsa, tidak jauh berbeda dengan praktik demokrasi di Jepang. Prinsip kedaulatan rakyat terkait dengan kedudukan Kaisar sebagai simbol persatuan dan pemegang kedaulatan.¹⁶

P E N U T U P

BENTANGAN PERSOALAN yang dikemukakan di atas semakin menunjukkan bahwa Pilkada sudah berjalan efektif namun amat tidak efisien. Sungguh pun begitu, Pilkada yang dinilai telah berjalan efektif pun sesungguhnya masih terdistorsi oleh sejumlah kekurangan di sana sini. Proses pembelajaran politik, apalagi politik lokal tidak terjadi apabila masih saja terjadi "pemaksaan" dari pusat, apalagi terjadi di era desentralisasi. Koreksi di sana-sini dengan tetap memerhatikan keragaman adat-istiadat dan

¹⁶ Kajian komprehensif tentang demokrasi yang khas Jepang dapat dibaca John M. Maki, "The Constitution of Japan: Pacifism, Popular Sovereignty, and Fundamental Human Rights" dalam Percy R. Lumey and Kazuyuki Takahashi (eds.), *Japanese Constitutional Law* (Tokyo: University of Tokyo Press, 1993), hlm. 45.

budaya masyarakat Indonesia yang berbeda-beda dapat diterapkan sehingga nantinya proses pemilihan kepala daerah dapat dilaksanakan secara efektif namun juga efisien.

Ada beberapa langkah yang dapat dilakukan agar Pilkada berjalan efektif dan efisien. Pilkada langsung tidak harus diterapkan di semua daerah secara merata. Ada daerah yang memiliki nilai lokal lebih mengutamakan musyawarah mufakat dalam memilih kepala daerahnya. Untuk konteks lokal semacam ini, hendaknya Pilkada langsung tidak dipaksakan berjalan sebagai sebuah kemestian. Ada baiknya sistem pemilihan tidak langsung kembali diterapkan. Hanya saja, semuanya disesuaikan dengan konteks lokal daerah, mungkin tidak hanya melalui ranah DPRD namun juga ranah kesukuan yang masih ada, sehingga menjadi salah satu media pelestarian budaya.

Kepala daerah juga harus berbesar hati untuk menempatkan kepentingan masyarakat di atas kepentingan pribadi dan kelompok. Sehingga, manakala kabupaten dan kota tidak mampu menjalankan fungsi tertentu, penyerahan kewenangan demi kepentingan bersama dapat dilakukan dengan menyerahkan kewenangan tersebut kepada provinsi atau ke tingkat pusat.

KEPUSTAKAAN

- Gaffar, Janedjri M., "Pilkada dalam UUD 1945", *Seputar Indonesia*, 12 Februari 2008.
- Hayati, Tri, "Pilkada dalam Era Reformasi Pemerintahan Daerah", *Jurnal Konstitusi* Vol. 2, Nomor 1, Juli 2005.
- Imawan, Riswandha, "Desentralisasi, Demokratisasi dan Pembentukan Good Governance" dalam Syamsudin Haris (ed.), *Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Desentralisasi,*

Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah (Jakarta: LIPI Press, 2005).

IDEA Internasional, *Demokrasi di Tingkat Lokal* (Buku Panduan seri 4. 2002. Jakarta).

Jurnal Konstitusi, Vol. 2, Nomor 1, Juli 2005.

Kelsen, Hans. *General Theory of Law and State* (Cambridge: Harvard University Press, 1945).

Tempo, 22-28 Desember 2008.

Salamm, Alfitra, *Menimbang Kembali Kebijakan Otonomi Daerah* (Jakarta: LIPI Press, 2005).

Winter, William O, *State and Local Government in a Decentralized Republic* (New York: Macmillan Publishing Co., Inc, 1981).

Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Tap MPR RI no. IV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.