

**PEMILIHAN KEPALA DAERAH ANTARA PERMAINAN ELIT ATAU  
PARTISIPASI MASYARAKAT  
(Suatu Refleksi Pilkada tahun 2005)  
Yuliani Widianingsih  
yuliani35@yahoo.com  
FISIP UPN “Veteran” Jakarta**

**ABSTRAK**

Artikel ini membahas tentang bagaimana pemilihan kepala daerah ditinjau dari segi demokrasi serta partisipasi politik masyarakat. Secara khusus sorotan diarahkan pada Pemilihan kepala daerah di Indonesia pada tahap awal yakni tahun 2005, pasca Pemilu demokratis kedua era reformasi (2004). Desakan untuk melakukan pemilihan kepala daerah secara langsung pada dasarnya merupakan kebutuhan yang disadari oleh lokal. Adanya perubahan politik di tingkat nasional, adanya tuntutan dari elemen masyarakat untuk terlibat banyak dalam pengambilan keputusan yang strategis, keterbatasan pemerintahan daerah mengelola wilayah serta adanya upaya-upaya untuk lebih memberdayakan masyarakat menyadarkan pemerintah bahwa otonomi daerah juga membutuhkan ruang publik, yakni pemilihan kepala daerah secara langsung. Pelaksanaan pilkada sebagaimana diatur dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 sebenarnya merupakan antitesa dari UU No 22 Tahun 1999. Revisi atas UU No 22 Tahun 1999 memberi amanat sepenuhnya kepada kedaulatan rakyat untuk memilih calon pemimpin mereka di daerahnya. Semangat ini memberikan ruang yang luas bagi partisipasi politik masyarakat untuk menentukan kepala daerah sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan di daerahnya masing-masing. Pada akhirnya Pilkada menunjukkan bagaimana suatu civil society berperan besar dalam demokrasi.

**Kata Kunci:** Pemilihan kepala daerah, Demokrasi, Partisipasi, civil society

### **1. Latar Belakang**

Krisis moneter yang melanda Indonesia pada 1997 akhirnya berkembang menjadi krisis ekonomi yang semakin memperburuk ekonomi nasional serta melemahkan legitimasi kekuasaan Presiden Soeharto. Kerusuhan Mei 1998 yang kemudian diikuti dengan lengsernya Soeharto dari kepresidenan menjadi babak baru bagi terbukanya peluang demokrasi di tanah air. Peristiwa ini dapat dikatakan sebagai peristiwa politik paling dramatis di Indonesia menjelang akhir abad ke-20. Krisis ini pun menjadi babak baru untuk mengantarkan bangsa Indonesia pada proses peralihan bagi terwujudnya demokrasi di Indonesia.

Pasca kejatuhan Soeharto, dimulailah liberalisasi politik yang ditandai dengan maraknya partai-partai politik, kebebasan pers dan kebijakan desentralisasi untuk memperbaiki sistem pemerintahan yang sentralistik. Adanya tuntutan semangat reformasi ini telah mendorong pemerintahan Habibie untuk mengeluarkan kebijakan-kebijakan penting bagi desentralisasi terutama

melalui penetapan UU No.22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No.25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah dan UU No.4 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum (Pemilu).

Keluarnya kebijakan ini menyebabkan lokus politik dan pembuatan keputusan bergeser dari Jakarta ke daerah-daerah. Pemberian otonomi yang lebih besar pada daerah seperti yang dimaksud dalam UU No.22 Tahun 1999 tersebut mengandung makna *distribution of power*, dimana daerah mempunyai keleluasaan untuk membuat keputusan-keputusan politik tanpa harus diintervensi oleh pemerintah pusat.

Dengan pergeseran lokus tersebut maka kekuasaan legislatif yang semula hanya sebagai ‘badan kedua’ setelah ‘badan eksekutif’ maka dengan UU No.22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah, badan legislatif mempunyai posisi yang sama pentingnya dengan badan eksekutif dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di tingkat

kabupaten/kota. Namun demikian, peningkatan tugas dan kewenangan badan legislatif ditingkat kabupaten/kota tersebut ternyata tidak dibarengi dengan peningkatan dalam hal struktur dan kewenangan yang dimiliki oleh pengurus partai politik dan anggota legislatif di tingkat kabupaten/kota. Dalam banyak kasus terlihat bahwa kewenangan pimpinan pusat partai politik masih sangat besar dan mempunyai kemampuan intervensi yang sangat dominan berkaitan dengan tugas dan kewenangan yang dimiliki oleh pengurus partai politik dan anggota legislatif di tingkat kabupaten/kota. Akibatnya, penguatan tersebut belum banyak membawa implikasi positif bagi demokratisasi, dan bahkan membawa persoalan dalam hubungan eksekutif-legislatif di daerah.

Pelaksanaan pemilihan kepala daerah sebagaimana diatur dalam UU No.22 Tahun 1999 belum sepenuhnya memberi penguatan terhadap demokrasi di tingkat lokal. Terpilihnya anggota legislatif dari hasil pemilihan umum yang jujur belum membawa perubahan terhadap aspirasi daerah manakala pemilihan kepala daerah dipercayakan langsung kepada badan legislatif, yang terjadi justru pertentangan konflik antar partai di legislatif serta perimbangan kekuasaan antara legislatif dan eksekutif yang tidak seimbang. Masalah yang paling sering muncul dari implementasi kebijakan ini adalah money politics yang dilakukan secara beramai-ramai oleh DPRD baik ketika dalam pemilihan kepala daerah maupun dalam menerima LPJ kepala daerah. Ini terjadi karena DPRD-lah pemegang hak pilih terhadap kepala daerah.

Terselenggaranya Pemilihan Umum 2004, baik untuk legislatif maupun presiden yang diselenggarakan secara langsung tentu memiliki makna penting bagi kembalinya kedaulatan di tangan rakyat. Hal ini menjadi inspirasi dan mendorong pemerintah daerah untuk mencanangkan program reformasi nasional dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang bersih, baik dan kuat (*clean, good and strong governance*.) melalui pemilihan kepala daerah secara langsung. Maka bersamaan dengan selesainya Pemilu 2004, DPR telah pula menyetujui revisi UU No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Salah satu butir pokok dalam revisi ini adalah pengaturan tentang penyelenggaraan pemilihan Kepala dan wakil Kepala Daerah secara langsung.

Semangat dari revisi UU ini adalah membangun tatanan pemerintah dan masyarakat daerah yang lebih demokratis, dan mendorong kemandirian daerah yang bertumpu pada pemberdayaan potensi lokal sekaligus sebagai upaya mengakomodir tuntutan-tuntutan reformasi maupun merespon kepentingan-kepentingan publik di daerah melalui suatu mekanisme pemilihan kepala daerah langsung.

Artikel ini membahas tentang bagaimana pemilihan kepala daerah ditinjau dari segi demokrasi serta partisipasi politik masyarakat. Secara khusus sorotan diarahkan pada Pemilihan kepala daerah di Indonesia pada tahap awal yakni sekitar tahun 2005 yakni pasca Pemilu demokratis kedua era orde reformasi (2004).

## **2. Pemilihan Kepala Daerah dan Demokrasi Lokal**

Penyelenggaraan Pilkada langsung diharapkan membawa perubahan bagi pengembangan demokrasi di tingkat lokal. Syamsul Hadi dalam Susilo Utomo (2005) menyebutkan bahwa secara empirik pilkada langsung memiliki nilai strategis. Pertama, dalam rangka mengurangi kelemahan yang menjadi ciri perpolitikan lokal saat ini, terutama dalam hal arogansi lembaga legislatif yang menganggap dirinya sebagai satu-satunya representasi rakyat, selain itu legitimasi akuntabilitas publik tidak lagi ditentukan oleh DPRD, tetapi oleh rakyat yang memilihnya. Dengan demikian legitimasi kepala daerah terpilih semakin kuat.

Kedua, pilkada dapat dijadikan sebagai ruang pengelolaan kedaulatan rakyat disamping sebagai instrumen untuk mendorong mekanisme demokrasi bekerja di tingkat lokal. Dengan diberlakukannya UU ini tidak mudah bagi pusat untuk terlibat dalam penentuan kepala daerah karena rakyat yang akan menentukan langsung pemimpinya. Dengan adanya pilkada, percaturan politik di tingkat lokal akan lebih banyak diwarnai oleh permainan dari masing-masing stakeholder yang ada sehingga iramannya lebih kompetitif dan dinamis. Aktor-aktor politik yang bermain akan semakin dekat dengan rakyatnya. Hubungan emosional juga lebih terwarnai dalam membangun relasi antara calon kepala daerah dengan basis konstituennya

Ketiga, pilkada juga dapat dijadikan alat untuk memperkuat institusi politik lokal. Saat ini baik kepala daerah maupun DPRD memiliki basis

politik yang kuat, karena mereka mempunyai basis legitimasi yang jelas. Jika dulu kepala daerah memperoleh legitimasi dari partai politik, maka saat ini melalui pilkada kepala daerah memperoleh legitimasi langsung dari rakyat.

Keempat, pilkada dapat pula dijadikan sebagai langkah awal untuk membentuk wadah integritas bersama dalam membangun daerah. Pilkada dapat dijadikan sebagai konsensus bersama antara calon kepala daerah dan masyarakat untuk memperbaiki berbagai ketimpangan dan problem-problem yang menghambat kemajuan daerah (Widyo Hari M, 2005). Walhasil momentum pilkada bisa dijadikan medium kontrak politik antara masyarakat pemilih dan calon kepala daerah supaya jika ia terpilih nanti tidak mengingkari janji-janji politik yang telah disepakati.

Untuk itu keseriusan pemerintah dalam menangani pilkada tercermin dari perangkat regulasi dan kelembagaan. Tercatat sederet kebijakan yang dikeluarkan pemerintah untuk memuluskan pelaksanaan, seperti (a) Peraturan Pemerintah Pengganti undang-undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, (b) Peraturan Pemerintah No 6 Tahun 2005 tentang pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, (c) Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, serta (d) Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 2005 tentang Dukungan Pemerintah Daerah untuk Kelancaran Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Sebelumnya, produk undang-undang yang dikeluarkan oleh pemerintah nasional yang secara jelas memerintahkan perlunya pelaksanaan otonomi daerah, tidak pernah berhasil dijalankan karena selalu dipersepsikan dalam kerangka kerja pemerintahan yang sentralistik. Akibatnya otonomi daerah yang diharapkan belum pernah diimplementasikan. Kelima undang-undang tersebut secara berturut-turut adalah Undang-undang No 1 Tahun 1945, Undang-undang No 22 tahun 1948, Undang-Undang No 1 Tahun 1957, Undang-undang no 18 Tahun 1965, Undang-undang No 5 Tahun 1974, serta yang terakhir adalah Undang-Undang No 22 tahun 1999.

Dalam tataran konsep penerapan pelaksanaan otonomi daerah, sejak awal sudah terlihat adanya semangat untuk memperkuat demokrasi lokal. Hal ini jelas tertuang dalam makna otonomi daerah menurut UU No 5 Tahun 1974, yang dalam penjelasan UU tersebut dijelaskan sebagai berikut “tujuan pemberian otonomi kepada daerah adalah untuk memungkinkan daerah yang bersangkutan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan.”

Selain itu sebagaimana dikatakan Muh. Hatta mengenai inti otonomi dan demokrasi (1957)

“.....memberikan otonomi daerah tidak saja berarti melaksanakan demokrasi, tetapi mendorong berkembangnya auto aktiviti. Auto aktiviti artinya bertindak sendiri, melaksanakan sendiri apa yang dianggap penting bagi lingkungan sendiri. Dengan berkembangnya auto aktiviti tercapailah apa yang dimaksud demokrasi, y.i. pemerintahan yang dilaksanakan oleh rakyat, untuk rakyat. Rakyat tidak saja menentukan nasibnya sendiri melainkan juga terutama memperbaiki nasibnya sendiri ....”

Sayangnya, implementasi kebijakan otonomi daerah dalam beberapa hal, seringkali menimbulkan masalah terutama dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Di negara-negara demokrasi modern, pemilihan langsung kepala daerah (mayor, Oberbuergermeister) dimaksudkan sebagai salah satu instrumen untuk memperkuat partisipasi masyarakat dalam pemerintahan daerah dimana masyarakat menentukan dan memilih langsung kepala daerahnya. Pilihan ini sekaligus memberikan kedudukan kepala daerah yang kuat secara politis terhadap DPRD (council)

Sebaliknya, di beberapa negara-negara berkembang, praktek pemilihan langsung kepala daerah dan DPRD justru menjadi penyebab kasus korupsi dan ketidakefektifan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Seperti dijelaskan oleh Richaer Crook dan James manor, praktek-praktek bad governance dalam sistem pemilihan langsung kepala daerah di negara-negara berkembang dimungkinkan terjadi karena lemahnya fungsi pengawasan DPRD terhadap kinerja kepala daerah. Di sisi lain, masyarakat (baik individual maupun kolektif) sebagai pemilih belum berperan secara efektif dalam pengawasan.

Untuk Indonesia, pilkada merupakan babak baru bagi proses demokratisasi lokal. Secara empirik, pelaksanaan pilkada masih mengundang banyak keraguan terutama jika mengingat bahwa aktor-aktor utama pilkada masih dikuasai oleh elit partai politik. Berdasarkan survey yang dilakukan university of Tokyo 2004, tingkat kepercayaan masyarakat Indonesia terhadap partai politik menempati posisi terendah kedua di asia.

Selain itu, dasar berkoalisi pilkada 2005 adalah winning coalition. Koalisi untuk menang. Dan ini sangat pragmatis sehingga esensi masalah publik bisa tidak tersentuh. Dengan demikian, pelaksanaan pilkada tidak menjamin akan terwujudnya pemerintahan yang good governance. Pilkada hanya akan dijadikan sebagai mesin untuk merebut kekuasaan. Hal lainnya yang juga perlu dicermati adalah praktek money politics, ini mengingat dalam pemilihan secara langsung logika pemilih telah bergeser dari party attachment kepada personal attachment. Konsekuensi dari perubahan ini adalah logika pemilih didasarkan pada rasionalitas siapa yang lebih menguntungkan dan bukan siapa yang lebih berkualitas.

Atas dasar fakta itulah, pemilihan kepala daerah secara langsung dapat memberikan popular mandat kepada kepala daerah, sehingga dapat memperkuat peran dan kedudukannya terhadap DPRD. Pemilihan langsung kepala daerah menjadi semangat nasional untuk diwujudkan. Bukan semata-mata sebagai konsekuensi pelaksanaan pemilihan langsung presiden/wapres, tetapi penguatan kedudukan kepala daerah ini dibutuhkan agar intervensi DPRD menjadi kecil dan agar “transaksi politik” yang melahirkan “money politik” dapat diminimalisasi. Dan yang terpenting, memperkuat serta memberdayakan peran rakyat di dalam menentukan kepentingannya.

### **3. Pilkada dan Demokrasi: Seberapa jauh demokratisasi Pilkada?**

Demokrasi adalah sebuah bentuk pemerintahan oleh rakyat. Jalan konkrit untuk mengorganisasikan bentuk pemerintahan ini dan pertanyaan mengenai kondisi dan prakondisi yang dibutuhkan telah diperdebatkan secara intensif selama beberapa abad. Rumusan Tocqueville menekankan demokrasi adalah bentuk pemerintahan, rumusan ini mengandung kegamangan karena

pada saat yang sama ia melukiskan suatu rejim di mana “masyarakat kurang lebih berperan serta dalam pemerintahan mereka” dan dengan pengertian itu demokrasi sangat erat hubungannya dengan pendapat mengenai kebebasan politik.

Dalam pengertian sempit demokrasi dirumuskan oleh Joseph Schumpeter, baginya demokrasi secara sederhana merupakan sebuah metode politik, sebuah mekanisme untuk memilih pemimpin politik. Warga negara diberikan kesempatan untuk memilih salah satu diantara pemimpin-pemimpin politik yang bersaing meraih suara. Diantara pemilihan, keputusan dibuat oleh politisi. Pada pemilihan berikutnya, warganegara dapat mengganti wakil yang mereka pilih sebelumnya. Kemampuan untuk memilih diantara pemimpin-pemimpin politik pada masa pemilihan inilah yang disebut demokrasi .

Demokrasi, tulis Schumpeter, muncul dengan sistem ekonomi kapitalis dan secara kausal berhubungan dengan hal itu dan oleh karenanya dimengerti dalam konteks tersebut. Peran “rakyat” dalam suatu masyarakat demokratis adalah tidak untuk memerintah, atau bahkan menjalankan keputusan-keputusan umum atas kebanyakan masalah politik. Peranan pemilihan umum adalah “untuk menghasilkan suatu eksekutif nasional atau pemerintah”. Bagi Schumpeter, demokrasi secara sederhana adalah suatu mekanisme untuk pemilihan dan memberi kekuasaan pemerintah, bukan suatu jenis masyarakat dan bukan juga seperangkat tujuan moral-suatu mekanisme yang mengandung suatu kompetisi antara satu atau lebih kelompok para politisi yang terpilih sendiri, yang terorganisasikan dalam partai politik, bagi suara yang akan mencerahkan mereka untuk memerintah sampai pemilihan berikutnya. Peran para pemilih adalah bukan untuk memutuskan masalah-masalah politik dan memilih wakil-wakil yang akan melaksanakan keputusan-keputusan tersebut; peran mereka lebih pada untuk memilih orang-orang yang akan membuat keputusan-keputusan (bagi mereka). Metode demokratis seperti didefinisikannya, “merupakan tatanan kelembagaan untuk sampai pada keputusan-keputusan politik dimana individu-individu mendapatkan kekuasaan untuk memutuskan dengan alat-alat perjuangan kompetitif bagi semua rakyat.

Pada ujung spektrum lainnya, pengertian demokrasi diusulkan oleh David Held yang menggabungkan pemahaman pandangan liberal dan tradisi Marxis untuk sampai pada arti demokrasi

yang mendukung suatu prinsip dasar otonomi :

Orang seharusnya bebas dan setara dalam menentukan kondisi kehidupannya; yaitu mereka harus memperoleh hak yang sama (dan karena itu, kewajiban yang sama) dalam suatu kerangka pikir yang menghasilkan dan membatasi peluang yang tersedia untuk mereka, asalkan menyebarkan kerangka pikir ini untuk meniadakan hak-hak orang lain

Pembuatan prinsip tersebut, yang oleh Held disebut sebagai otonomi demokrasi (democratic autonomy), membutuhkan baik akuntabilitas negara dalam derajat yang tinggi dan suatu pemesanan kembali masyarakat sipil. Otonomi demokrasi meramalkan partisipasi substansi secara langsung pada lembaga komunitas lokal dan manajemen diri (self management) perusahaan umum. Otonomi demokrasi membutuhkan pernyataan hak-hak manusia (bill of right) di luar hak memilih untuk memberikan kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dan untuk menemukan preferensi pribadi dan pengawasan akhir oleh warga negara terhadap agenda politik. Termasuk juga hak-hak sosial dan ekonomi untuk memastikan bahwa tersedia sumber daya yang cukup bagi otonomi demokrasi. “Tanpa hak-hak ekonomi dan sosial yang kuat, hak-hak yang berhubungan dengan negara tidak dapat diperoleh sepenuhnya; dan tanpa hak-hak negara (state rights), wujud baru ketimpangan kekuasaan, kesejahteraan dan status secara sistematis akan mengacaukan implementasi kebebasan sosial dan ekonomi

Sumbangan pemikiran dari Dahl berguna untuk mendefinisikan demokrasi sebagai sebuah sistem politik. Dahl menekankan responsifitas pemerintah terhadap preferensi warganegaranya, yang setara secara politis, sebagai sifat dasar demokrasi. Responsifitas semacam itu mensyaratkan warganegara yang memiliki kesempatan untuk : 1) merumuskan preferensinya, 2) menunjukkan preferensinya kepada warga-warga lain dan pemerintah melalui tindakan pribadi dan kolektif, dan 3) memberikan bobot yang sama pada preferensinya, yang dilakukan oleh warganegara. Ketiga kesempatan ini pada gilirannya tergantung pada sejumlah jaminan kelembagaan berikut ini:

1. Kebebasan untuk membentuk menjadi anggota organisasi
2. Kebebasan mengeluarkan pendapat

3. Hak memilih
4. Kesempatan menjadi pejabat pemerintah
5. Hak bagi pemimpin politik untuk bersaing dalam mencari dukungan
6. Hak bagi pemimpin politik untuk bersaing dalam meraih suara
7. Sumber-sumber informasi alternatif
8. Pemilihan umum yang bebas dan adil
9. Lembaga yang membuat kebijakan pemerintah tergantung pada perolehan suara dan pengungkapan preferensi lainnya.

Demokrasi politik yang didefinisikan oleh Dahl tersebut mencakup tiga dimensi utama yakni kompetisi, partisipasi dan kebebasan politik. Adam Przeworski, mendefinisikan demokrasi sebagai sebuah sistem tertentu pemrosesan dan pengakhiran konflik-konflik antar kelompok. Menurutnya, tiga aspek demokrasi yang krusial bagi proses transisi. Pertama, demokrasi adalah bentuk institusionalisasi konflik berkelanjutan. Kedua, kapasitas kelompok-kelompok untuk mewujudkan kepentingan mereka dibentuk oleh penataan institusional spesifik dari sistem. Akhirnya, kendatipun kapasitas hadir secara apriori, hasil konflik tidaklah secara unik ditentukan baik oleh penataan institusional maupun oleh tempat-tempat yang dihuni partisipan di dalam sistem produksi. Hasil yang tak lazim dapat dan memang lahir

Demokratisasi adalah proses menuju demokrasi. Uhlin menyatakan bahwa definisi umum dan nonetnosentrik demokrasi adalah “pemerintahan rakyat” (people rule) yang didasarkan pada kontrol masyarakat dan kesetaraan politik. Dalam hal ini demokrasi tidak hanya terbatas pada masalah institusi politik formal, tetapi dalam ranah sosial dan ekonomi juga mempunyai relevansi potensial.

Merujuk pada konsep-konsep demokrasi di atas maka pendekatan mengenai proses demokrasi akan sangat berhubungan dengan teori elit. Konsep dasar dari teori ini dikembangkan oleh Vilfredo Pareto (1848-1923), Gaetano Mosca (1858-1941) dan Roberto Michels (1876-1936). Pareto mengemukakan bahwa di dalam kelompok penguasa (the ruling class) selain ada yang berkuasa (the ruling elite) juga ada elit tandingan, yang mampu meraih kekuasaan melalui massa jika elit yang berkuasa kehilangan kemampuannya untuk memerintah. Dalam hal ini, massa memegang sejenis kontrol jarak jauh atas elit yang

berkuasa, tetapi karena mereka begitu acuh dengan permainan kekuasaan, maka tak bisa diharapkan mereka akan menggunakan pengaruhnya.

Rulling Class sendiri merupakan bagian dari kelas sosial. Biasanya mereka adalah kelas yang dominan secara ekonomi bahkan intelektual dan memiliki cukup pengaruh untuk mengontrol institusi politik dan bahkan mengontrol mental produksi. Menurut Michels, mereka adalah orang yang mengontrol pemerintahan, mendominasi ekonomi, menggunakan kekuatan militer dan polisi, mempengaruhi sistem pendidikan dan media massa, pencipta ideologi. Apa yang mendorong elit politik atau kelompok-kelompok elit untuk memainkan peranan aktif dalam politik adalah karena menurut para teoritis politik senantiasa ada dorongan kemanusiaan yang tak dapat dihindarkan atau diabaikan untuk meraih kekuasaan.

Pareto (1848-1923) percaya bahwa setiap masyarakat diperintah oleh sekelompok kecil orang yang mempunyai kualitas-kualitas yang diperlukan bagi kehidupan mereka pada kekuasaan sosial dan politik yang penuh. Mereka yang bisa menjangkau pusat kekuasaan adalah selalu merupakan yang terbaik. Merekalah yang dikenal sebagai elit. Elit merupakan orang-orang berhasil yang mampu menduduki jabatan tinggi dalam lapisan masyarakat. Mereka terdiri dari para pengacara, mekanik, bajingan atau para gundik. Pareto juga percaya bahwa elit yang ada pada pekerjaan dan lapisan masyarakat yang berbeda itu umumnya datang dari kelas yang sama ; yaitu orang-orang yang kaya dan juga pandai, yang mempunyai kelebihan dalam matematika, bidang musik, karakter moral, dsb. Karena itu menurut Pareto, masyarakat terdiri dari 2 kelas yaitu : 1) lapisan atas, yaitu elit, yang terbagi ke dalam elit yang memerintah (governing elite) dan elit yang tidak memerintah (nongoverning elite), 2) lapisan yang lebih rendah, yaitu non elit. Pareto lebih memusatkan perhatiannya pada elit yang memerintah, yang menurut dia, berkuasa karena bisa menggabungkan kekuasaan dan kelicikan. Di sini mengembangkan konsep yang dia sebut sebagai “residu” yakni kualitas-kualitas yang dapat meningkatkan taraf hidup seseorang dimana tindakan “residu” seseorang maupun elit dibedakan atas dasar ‘logis’ dan ‘non logis’. Residu “kombinasi” dapat diartikan sebagai kelicikan dan residu “keuletan bersama” berarti kekerasan, menurut pengertian yang sederhana. Pareto menggambarkan kedua elit tersebut

sebagai “para speculator” dan “para renternir.”

Pembahasan mengenai teori pergantian elit selanjutnya dikembangkan oleh Gaetano Mosca (1858-1941). Mosca mempercayai jika karakteristik elit yang membedakan elit adalah kecakapan untuk memimpin dan menjalankan kontrol politik, sekali kelas yang memerintah tersebut kehilangan kepercayaan dan orang-orang di luar kelas tersebut menunjukkan kecakapan yang lebih baik, maka terdapat segala kemungkinan bahwa kelas yang berkuasa akan dijatuhkan dan digantikan oleh kelas penguasa yang baru. Tetapi berbeda halnya dengan Pareto yang menekankan pada ‘residu’, Mosca lebih percaya pada “formula politik” dimana dalam setiap masyarakat, elit yang memerintah mencoba menemukan basis moral dan hukum bagi keberadaannya dalam benteng kekuasaan serta mewakili sebagai konsekuensi yang perlu dan logis atas doktrin-doktrin dan kepercayaan-kepercayaan yang secara umum telah dikenal dan diterima. Menurut Mosca, suatu masyarakat tentu membutuhkan dan mendambakan suatu perasaan yang dalam akan pemenuhan tuntutan manusiawinya bahwa orang harus diperintah atas dasar beberapa prinsip moral dan bukan sekedar dengan paksaan fisik. Inilah faktor yang mendukung pengintegrasian lembaga-lembaga politik, rakyat dan peradaban. Oleh karenanya Mosca memahaminya sebagai suatu instrumen kohesi moral.

Dalam perkembangan selanjutnya hubungan antara demokrasi dan peranan elit lebih dibangun kepada gagasan demokrasi sebagai suatu sistem politik dimana partai-partai politik berlomba untuk mendapatkan suara massa pemilih, elitnya relatif “terbuka” dan direkrut atas dasar kualitas, dan massa penduduk dapat berpartisipasi dalam mengatur masyarakat, setidaknya dalam hal kebebasan untuk memilih elit tandingan. Jika Pareto lebih menekankan bahwa kekuasaan politik selalu dijalankan oleh minoritas (elit) maka gagasan yang muncul berikutnya lebih mempercayai bahwa di dalam demokrasi, kekuasaan dapat dipimpin oleh kelompok mayoritas atau dipaksa untuk mengambil keputusan yang sesuai dengan kepentingan mereka.

#### **4. Pilkada dan Partisipasi Politik**

Herbert McClosky dalam International encyclopedia of the Social Science, ia mendefinisikan partisipasi politik adalah kegiatan-kegiatan sularela dari warga masyarakat melalui

mana mereka mengambil bagian dalam proses pemilihan penguasa, dan secara langsung atau tidak langsung, dalam proses pembentukan kebijakan umum (The Term "political participation" "will refer to those voluntary activities by which members of a society share in the selection of rulers and directly or indirectly, in the formation of public policy")

Pendapat Norman H Nie dan Sidney Verba dalam Handbook of Political Science "Partisipasi politik adalah kegiatan pribadi warga yang legal yang sedikit banyak langsung bertujuan untuk mempengaruhi seleksi pejabat-pejabat negara dan / atau tindakan-tindakan yang dimulai oleh mereka" (By political participation we refer to those legal activities by private citizens which are more or less directly aimed at influencing the selection of governmental personnel and/or the actions they take)

Yang diteropong terutama adalah "tindakan-tindakan" yang bertujuan untuk mempengaruhi keputusan-keputusan pemerintah," sekalipun fokus utamanya lebih luas tetapi abstrak, yakni usaha-usaha untuk mempengaruhi "alokasi nilai secara otoritatif untuk masyarakat" (the authoritative allocation of values for a society)

Samuel P Huntington dan Joan M. Nelson dalam No Easy Choice : Political Participation in Developing Countries "Partisipasi politik adalah kegiatan warga negara yang bertindak sebagai pribadi-pribadi, yang dimaksud untuk mempengaruhi pembuat keputusan oleh pemerintah. Partisipasi bisa bersifat individual, atau kolektif, terorganisir atau spontan, mantap atau sporadis, secara damai atau kekerasan, legal atau ilegal, efektif atau tidak efektif" (By political participation we mean activity by private citizens designed to influence government decision-making. Participation may be individual or collective, organized or spontaneous, sustained or sporadic, peaceful or violent, legal or illegal, effective or ineffective)

Dalam hubungannya dengan partisipasi politik, suatu bentuk partisipasi yang agak mudah untuk diukur intensitasnya adalah perilaku warganegara dalam pemilihan umum, walaupun menurut Sidney Verba dll, pemilihan tidak merupakan satu-satunya bentuk partisipasi.

Pemilihan adalah salah satu instrumen politik paling penting bagi rakyat untuk mengontrol pemerintah. Banyak kalangan berpendapat bahwa pemilihan merupakan bagian penting dari sebuah

sistem demokrasi. Atau, dengan kata lain, pemilihan adalah bagian penting dari sebuah proses demokrasi di dunia modern (Held, 1987 :21-22). Melalui mekanisme pemilihan, mereka yang telah dewasa dapat mengekspresikan kepentingannya melalui berbagai isu yang bergulir, dan memilih para pemimpin mereka, secara langsung maupun tidak. Melalui pemilihan, rakyat diwakili para pengambil keputusan yang dipercaya akan bertindak atas nama kehendak rakyat di berbagai forum legislatif. Mackenzie menyatakan bahwa pemilihan merupakan "satu tipe mekanisme sosial yang antara lain untuk menghimpun kecenderungan-kecenderungan dari sesuatu yang khusus. Dengan demikian, pemilihan dapat dilihat sebagai bentuk organisasi sukarela. Dimana semua atau beberapa orang dari anggotanya memilih sejumlah kecil orang untuk memegang suatu jabatan atau mengambil peran dalam suatu jabatan dalam organisasi.

Aspek penting sebuah pemilihan adalah hak suara. Secara teoritis, hak suara dalam sebuah pemilihan dapat memberi rakyat kekuasaan, karena –seperti dikatakan Carter– titik paling nyata dimana warganegara secara langsung mempengaruhi perilaku pemerintah adalah saat peristiwa pemilihan. Dengan demikian, hak suara masyarakat luas dalam sebuah sistem pemilihan mempunyai potensi yang lebih besar untuk membuat pemilihan menjadi lebih demokratis dan merefleksikan kepentingan rakyat.

Dalam kaitan itu, Syamsudin Haris mengemukakan bahwa pemilu mempunyai beberapa fungsi yang tak bisa dipisahkan satu sama lain. Pertama, sebagai sarana legitimasi politik. Melalui pemilu, keabsahan pemerintahan yang berkuasa dapat ditegakkan, begitu pula program dan kebijakan yang dihasilkannya. Menurut Ginsberg, fungsi legitimasi politik ini merupakan konsekuensi logis yang dimiliki oleh pemilu, yaitu untuk mengubah suatu keterlibatan politik massa dari yang bersifat sporadik dan dapat membahayakan menjadi suatu sumber utama bagi otoritas dan kekuatan politik nasional. Kedua, fungsi perwakilan politik. Ketiga, pemilu sebagai mekanisme bagi pergantian atau sirkulasi elit penguasa. Keempat, sebagai sarana pendidikan rakyat.

Muhammad Hikam menambahkan dengan mengutip pendapat Gramsci dalam setiap proyek hegemoni kesepakatan yang dihasilkannya selalu berada dalam situasi cair dan tak stabil. Pemilu sebagai sarana pencarian kesepakatan itu, tak pelak

lagi, akan merupakan ruang dimana kontestasi dan tawar menawar politik antara negara dan elit penguasa di satu pihak dan masyarakat dan pengelompokan didalamnya di pihak lain terjadi. Dengan lain perkataan, meminjam istilah Richard Edwards, adalah semacam wilayah yang diperebutkan (*contested terrain*) oleh pemerintah di satu pihak dengan kekuatan-kekuatan politik yang bersaing dan warganegara di pihak lain.

Dalam kaitan dengan partisipasi politik dan pemilihan kepala daerah di atas, kita juga melihat pentingnya peranan dari *civil society*. Dewasa ini, istilah *civil society* sering diartikan dengan masyarakat sipil atau masyarakat madani. *Civil society* dalam konteks negara yang demokratis meliputi pelbagai pranata, seperti pers yang bebas dan bertanggungjawab, berkembangnya organisasi nonpemerintah (*ornop*) yang berposisi secara loyal pada pemerintah, merdekanya kelompok-kelompok agama dan adat, dan lain sebagainya.

Ada tiga peran atau pendekatan yang dapat dilakukan oleh *ornop* dalam membangun *civil society* dalam kerangka transisi menuju demokrasi. Pertama, memfokuskan pada penyedia layanan dan dana pada kelompok masyarakat tertentu (*welfare approach*). Kedua, memfokuskan pada peningkatan kapasitas masyarakat dalam memenuhi kebutuhan dasar mereka (*developmental approach*). Ketiga, pembangunan (*community development*) dan pemberdayaan masyarakat (*empowerment approach*).

Dalam kerangka penguatan demokrasi lokal di Indonesia, hal terakhir yang perlu dibangun dalam *civil society* adalah pendekonstruksian pendidikan melalui penitikberatan pendidikan pada dimensi etika dan moral, bukan hanya aspek-aspek ritual dan tekstualnya, tetapi pada pengejawantahan praksisnya. Dan yang terpenting lagi adalah membentuk pendidikan yang berkarakter bagi masyarakat luas yakni menebar gagasan bahwa pluralisme dan toleransi adalah bagian dari wadah mendemokraskan demokrasi pada masyarakat sipil di Indonesia.

## 5. Penutup

Dari konstruksi dan paparan di atas, dapat disimpulkan bahwa Pemilihan kepala daerah sangat erat kaitannya dengan penguatan demokrasi. Sementara itu di dalam penguatan

demokrasi peranan *civil society* sangatlah penting. Keberadaannya selain difungsikan sebagai alat legitimasi bagi para pengambil keputusan juga sebagai sebagai alat kontrol bagi negara. Dalam perkembangannya *civil society* juga berfungsi sebagai pengimbang negara terutama terhadap dunia usaha atau pasar sebagaimana didefinisikan oleh A Van Rooy sebagai “the population of groups formed for collective purpose primally outside of the state and marketplace”. Dalam pengertian ini masyarakat sipil secara essential berorientasi pasar sehingga para aktor di dalamnya mengakui prinsip-prinsip otoritas negara dan *rule of law*. Sehingga masyarakat sipil bukan hanya membatasi kekuasaan negara tetapi juga melegitimasi otoritas negara bila otoritas itu di dasarkan pada *rule of law*.

Kehadiran *civil society* penting sebagai aliran informasi dan ide-ide, termasuk mengevaluasi dan mengkritik negara. Hal ini bukan hanya mencakup media massa yang independen tetapi juga kegiatan kultural dan intelektual otonom secara lebih luas seperti universitas, para pemikir, balai penerbitan, tempat pertunjukkan, pembuat film, dan pagelaran serta jaringan kesenian.

Dengan menggunakan kerangka di atas maka *civil society* adalah tempat ruang publik. Jika ruang privat adalah tempat dilaksanakannya kebebasan dan ruang politik adalah tempat kekuasaan dijalankan maka ruang publik adalah tempat direalisikannya kesamaan setiap orang yang dijamin setara kedudukannya di depan hukum. Oleh karena itu, baik dalam hubungannya dengan kebudayaan maupun dalam hubungannya dengan kekuasaan politik, *civil society* mempunyai kedudukan yang unik dan penting, yaitu pertama, dalam hubungan dengan kekuasaan politik, *civil society* dapat menjadi *mediating structure* atau instansi perantara yang menerjemahkan kekuasaan negara menjadi pemerintahan berdasarkan hukum, yaitu transposisi dari *the rule of power* menjadi *the rule of law*. Negara memang mempunyai kekuasaan, tetapi penggunaan kekuasaan itu hanya dibenarkan sejauh dimungkinkan oleh ketetapan hukum. Kedua, dalam hubungan dengan kebudayaan, maka *civil society* dapat menjadi perantara yang menerjemahkan nilai-nilai budaya masing-masing komunitas yang bersifat partikularistik menjadi *civic culture* yang bersifat publik. Dalam kaitan ini, peralihan dari nilai kebudayaan yang bersifat privat ke nilai kewargaan yang bersifat publik tidak selalu berlangsung dengan mudah.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdi, Rahmat. (2003). "Peran LSM dalam Penguatan Civil Society di Indonesia Studi Kasus WALHI", Jurusan Sosiologi, Program Pasca Sarjana FISIP UI.
- Ardiantoro, Juri. ed. (1999). *Transisi Demokrasi*, Jakarta : KIPP.
- A.Black, James dan Dean.J.champion. (1999). *Metode dan Masalah Penelitian Sosial*. Bandung : PT. Refika Aditama.
- A Dahl, Robert terj. (2001). *Perihal Demokrasi*, Jakarta : Yayasan Obor Indonesia.
- Budiardjo, Miriam. (2001). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta : Gramedia.
- Budiarjo, Miriam.(1994). *Demokrasi Di Indonesia, Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila*, Jakarta : Gramedia.
- Budiharjo, Arifin dkk. (2005). *Penguasa Lokal Pilihan Demokrasi Liberal : Pilkada dalam Peta Politik Lokal*. Surakarta : Partnership.
- Bottomore, Tom. (1992). *Sosiologi Politik*, Jakarta : Rineka Cipta.
- Chalid, Pheni dkk. (2005). *Pilkada Langsung : Demokratisasi Daerah dan Mitos Good Governance*. Jakarta : Partnership.
- Chalid, Pheni. (2005). *Otonomi Daerah : Masalah, Pemberdayaan dan Konflik*. Jakarta : Partnership.
- Diamond, Larry.(2003). *Developing Democracy toward Consolidation*, Yogyakarta : IRE Press.
- Emmerson, Donald K. (2001). *Indonesia Beyond Soeharto : Negara, Ekonomi, Masyarakat, Transisi*. Jakarta : Gramedia.
- Fahmy Badoh, Ibrahim dan Luky Jani. (2006). *Korupsi Pemilu*, Jakarta : ICW.
- Haris, Syamsudin ed. (1998). *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Haris, Syamsudin, ed. (1999). *Kecurangan dan Perlawanan Rakyat dalam Pemilu 1997*, Jakarta : Yayasan Obor Indonesia.
- Harris, John dkk, ed. (2005). *Politisasi Demokrasi : Politik Lokal Baru*. Jakarta : DEMOS Lembaga kajian Demokrasi dan Hak Asasi.
- Hikam, Muhammad AS. (1999). *Demokratisasi dan Civil Society*, Jakarta : Pustaka LP3ES Indonesia.
- Hisyam, Muhammad. (2003). *Krisis Masa Kini dan Orde Baru*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Huntington, Samuel. (1995). *Gelombang Demokrasi Ketiga*, Jakarta: PT Pustaka Utama Grafiti.
- Huntington, Samuel & Joan M. Nelson. (1984). *Partisipasi Politik Di Negara Berkembang*, Jakarta : PT Sangkala Pulsar.
- Nadir, Ahmad. (2005). *Pilkada Langsung dan Masa Depan Demokrasi*. Malang : Averroes Press.
- O'Donnel, Guillermo dan Phillipe C. Schumpeter, dan L. Whitehead, terj. (1993). *Transisi Menuju Demokrasi*, Jakarta : Pustaka LP3ES.
- Pratikno. (2003). *Jalan Terjal Reformasi Lokal*, Yogyakarta : Program Pasca Sarjana.
- Sorenson, Georg .terj. (2003). *Demokrasi dan Demokratisasi*. Jakarta : Pustaka Pelajar.
- Triwibowo, Darmawan (ed). (2006). *Gerakan Sosial Wahana Civil Society bagi Demokratisasi*, Jakarta : Pustaka LP3ES.
- W. Kusumah, Mulyana. (2005). *Pemilihan Kepala Daerah Langsung : Kasus Indonesia dan studi perbandingan*, Jakarta : INSIDE.
- Yusro, Amri. " Mekanisme Partai politik Dalam Pencalonan Kepala Daerah" Program Pasca Sarjana Bidang Ilmu Politik, FISIP UI, 2006.