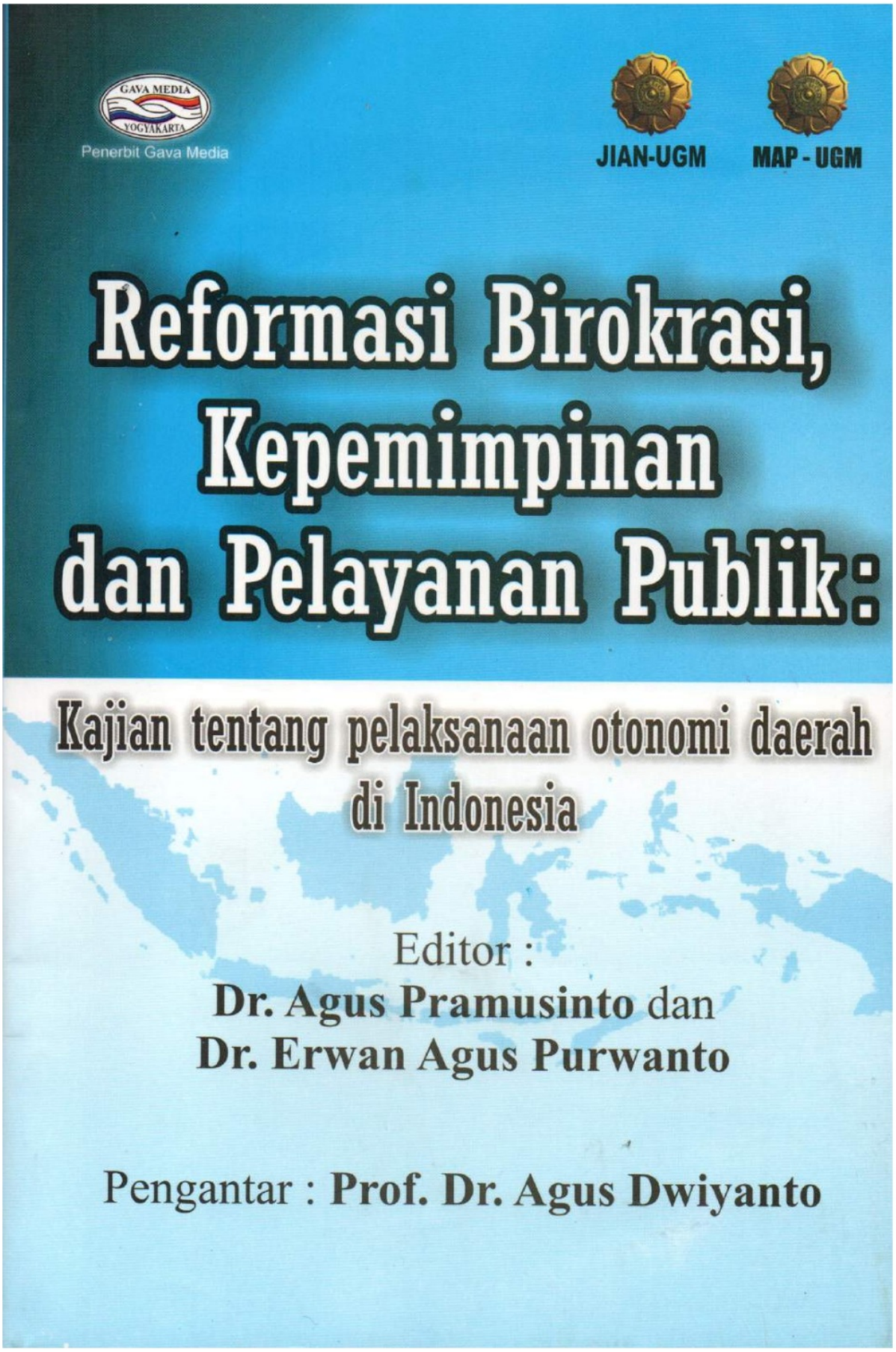
Meluruskan demokrasi lokal mengagas kepemimpinan daerah yang ideal di era pilkada langsung

by Sri Juni Woro Astuti

Submission date: 16-Nov-2020 12:07PM (UTC+0700)
Submission ID: 1447410700
File name: REFORMASI_BIROKRASI-dikompresi.pdf (6.55M)
Word count: 6393
Character count: 45331


GAVA MEDIA
YOGYAKARTA
Penerbit Gava Media
JIAN-UGM
MAP - UGM
Reformasi Birokrasi, Kepemimpinan dan Pelayanan Publik:
Kajian tentang pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia
Editor :
Dr. Agus Pramusinto dan
Dr. Erwan Agus Purwanto
Pengantar : Prof. Dr. Agus Dwiyanto

Reformasi Birokrasi, Kepemimpinan, dan Pelayanan Publik

Kajian tentang pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia

Reformasi Birokrasi, Kepemimpinan, dan Pelayanan Publik

Editor: **Dr. Agus Pramusinto** dan **Dr. Erwan Agus Purwanto**
Pengantar: **Prof. Dr. Agus Dwiyanto**

PENERBIT GAVA MEDIA JIAN-UGM MAP-UGM

Klitren Lor GK III / 15 Yogyakarta
Telp./Fax. (0274) 558502
HP. 08122597214
e-mail: infogavamedia@yahoo.com
infogavamedia@telkom.net

© Hak Cipta 2009 pada penulis,
Hak cipta dilindungi undang-undang. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh buku ini dalam bentuk apapun, baik secara elektronik maupun mekanik, termasuk memfoto copy, merekam, atau dengan sistem penyimpanan lainnya, tanpa izin tertulis dari penerbit.

Edisi pertama
Cetakan pertama, 2009

Anggota IKAPI DIY

ISBN : 978-979-1078-77-1

Editor:
Dr. Agus Pramusinto dan
Dr. Erwan Agus Purwanto

Pengantar: **Prof. Dr. Agus Dwiyanto**

Reformasi Birokrasi, Kepemimpinan, dan Pelayanan Publik

Kajian tentang pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia

Diterbitkan atas Kerjasama

PENERBIT GAVA MEDIA JIAN-UGM MAP-UGM

DAFTAR ISI

Daftar Isi v
Kata Pengantar oleh: Prof. Dr. Agus Dwiyanto ix
Prakata xi

Pendahuluan 1

Bagian I:
Reformasi: Dari Penguatan Negara sampai Persoalan Birokrasi

Muhadjir Darwin
Revitalisasi Nasionalisme Madani dan Penguatan Negara di Era Demokrasi 15

Mohtar Mas'oed
Negara, Pasar dan Krisis Finansial Global 43

Idham Ibty
Dinamika Dewan Perwakilan Daerah RI dalam Sistem Keterwakilan di Indonesia 51

Agus Dwiyanto
Revisi UU 32/2004: Latar Belakang dan Arah Rerubahannya? 59

Tavip Agus Rayanto
Menggagas Arah Strategi Reformasi Birokrasi untuk Mewujudkan Pemerintahan Efektif dan Akuntabel 81

Agus Heruanto Hadna
Kerancuan Paradigmatik dalam Reformasi Birokrasi di Tingkat Lokal Era Otonomi Daerah 89

Hardi Warsono
Kolaborasi dan Kerjasama Antardaerah 107

Agus Pramusinto
Pembangunan dan Reformasi di Bidang Penanggulangan Bencana di Era Otonomi Daerah 125

Sulistyowati Irianto
Promosi Hak-hak Rakyat Melalui 'Gerakan' Pluralisme Hukum (Pengalaman Indonesia) 141

Sutrisno
Perencanaan Pembangunan Daerah Mungkinkah Dilakukan Secara Partisipatif? 159

Bagian II:
Kepemimpinan: Dari Pilkada Langsung sampai Kepemimpinan Perempuan

S.J. Woro Astuti
Meluruskan Demokrasi Lokal Menggagas Kepemimpinan Daerah yang Ideal Di Era Pilkada Langsung 175

Gabriel Lele
Fundasi Institutional Kepemimpinan Kepala Daerah: Menyimak Dinamika Hubungan Eksekutif-Legislatif Daerah 199

Sudarmo
Dramatisasi Asumsi Gaya Kepemimpinan Perempuan Bagi Efektivitas Organisasi 219

Cut Sukmawati
Peluang dan Kendala Perempuan dalam Berpartisipasi di Dunia Politik 237

Yuyun Purbokusumo dan Puguh Prasetya Utomo
Kepemimpinan Entrepreneur di Era e-Government 249

Samodra Wibawa
Indonesia Ditinjau-Kembali 267

Haryanto
Kepemimpinan, Perubahan, dan Konflik 273

Bagian III
Pelayanan Publik: Dari Pemekaran sampai Kesejahteraan Ekonomi

Wahyudi Kumorotomo
Pemekaran Versus Kemakmuran Daerah 289

Erwan Agus Purwanto
Strategi Penerapan Standar Pelayanan untuk Reformasi Birokrasi 299

Ely Susanto
Kecerdasan Emosional Birokrat dan Kinerja Pelayanan Publik 315

Ismi Dwi Astuti Nurhaeni
Capacity Building Pengarusutamaan Gender Pendidikan: *Leassons Learnerd* dari Jawa Tengah 333

Ambar Widaningrum
Reformasi Manajemen Pelayanan Kesehatan 355

Barokatuminalloh dan Samsubar Saleh
Analisis Efisiensi Teknik Sektor Kesehatan di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta 373

Nunuk Dwi Retnandari
Otonomi Daerah: Kesejahteraan Rakyat Meningkat? 395

Tentang Penulis 407
Profil Prof. Dr. Warsito Utomo 413

MELURUSKAN DEMOKRASI LOKAL MENGGAGAS KEPEMIMPINAN DAERAH YANG IDEAL DI ERA PILKADA LANGSUNG

Oleh: S.J. Woro Astuti

PENDAHULUAN

Reformasi yang telah bergulir sejak 10 tahun silam seharusnya sudah membuahkan hasil berupa perbaikan kehidupan masyarakat dan negara di segala bidang. Namun disadari bahwa perubahan yang diharapkan tersebut memang tidak semudah membangun gedung secara fisik yang dapat selesai tepat seperti yang direcanakan dan wujudnyapun dapat dengan segera dilihat. Perubahan kualitas kehidupan masyarakat dan negara sebagaimana yang diharapkan tentunya memerlukan upaya panjang, konsisten dan komitmen yang tinggi dari berbagai unsur di negeri ini terutama para pemimpinnya untuk dapat menjalankan amanah reformasi dengan baik.

Reformasi sistem pemerintahan dari sistem sentralistik dengan doktrin monoloyalitas menuju sistem demokrasi yang diwujudkan dalam pemberian otonomi daerah secara luas, hingga kini ternyata masih belum membawa dampak signifikan pada peningkatan kehidupan masyarakat sebagaimana diharapkan. Dibukanya "kran" demokrasi, kebebasan pers, maraknya diskusi, seminar, bahkan menjamurnya LSM di Indonesia bukanlah jaminan bahwa kondisi akan semakin membaik dan pemerintah yang bersih (*good governance*) benar-benar dapat terwujud.

Ketika semua orang berkesimpulan bahwa akar permasalahan ada pada aspek rendahnya sumber daya manusia (SDM) dan lemahnya sistem yang ada, maka segala upaya seakan mengalami "*dead lock*" akan dimulai dari mana reformasi ini. Karena membangunan sistem atau membangun Sumber Daya Manusia seperti 'teka-teki ayam dengan telor' manakah yang merupakan sebab dan akibat. Tidak ada yang dapat menyangkal bahwa untuk memperbaiki sistem diperlukan SDM dengan kapasitas dan integritas yang tinggi bukan hanya diperlukan orang pandai tetapi juga moral yang baik. Sedangkan untuk membangun SDM seperti itu diperlukan sistem yang kondusif yang dapat menghargai prestasi dan juga kejujuran.

DEMOKRASI LOKAL DAN PERAN PARTAI POLITIK

Ketika Undang-Undang Partai Politik dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah di sahkan pada tahun 1999 sebagai wujud komitmen Elit pemerintah di era reformasi untuk menghidupkan semangat demokratisasi di Indonesia, banyak pihak berharap akan terjadinya perbaikan sistem pemerintahan dengan terakomodasinya aspirasi masyarakat di daerah dalam kebijakan dan program pembangunan. Namun harapan tersebut masih menjadi wacana panjang untuk direalisasikan, karena yang kita lihat justru maraknya 'panggung-panggung politik praktis' baik di Pusat maupun di Daerah yang tidak membawa misi pembangunan untuk rakyat melainkan lebih berorientasi pada perebutan kekuasaan dan jabatan.

Upaya pemerintah di era reformasi sebenarnya patut dihargai terutama tekadnya untuk menghidupkan demokrasi. Komitmen tersebut ditunjukkan dengan keputusan untuk mengadopsi mekanisme pemilihan kepala daerah (Pilkada) secara langsung yang diatur oleh Undang-Undang nomor 32 tahun 2004. Hal ini merupakan salah satu langkah maju dalam kebijakan desentralisasi dan proses demokratisasi di Indonesia. Dorongan untuk melaksanakan pemilihan kepala daerah secara langsung ini antara lain karena mekanisme demokrasi secara tidak langsung belum menjamin terakomodasinya aspirasi rakyat dalam

memilih calon pemimpinnya. Mekanisme pemilihan kepala daerah tidak langsung hanya menguntungkan sekelompok elit politik yang berorientasi pada kepentingan jangka pendek.

Namun dalam perjalanannya, mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung ini juga tidak dapat memuaskan masyarakat di daerah. Fenomena 'jual-beli' partai menjadi suatu trend politik di daerah hingga pusat. Tidak sedikit partai politik yang secara terang-terangan mematok 'harga' bagi setiap calon yang berminat mengikuti konvensi. Siapa yang mampu 'membeli' dengan harga tertinggi dapat dipastikan dia akan mendapat rekomendasi pengurus pusat dan dengan rekomendasi pusat tersebut diharapkan seluruh pengurus wilayah dan cabang hingga ke ranting-ranting akan mengikuti rekomendasi tersebut. Mekanisme semacam ini justru semakin menyuburkan praktek komersialisasi partai politik oleh oknum-oknum partai yang kurang bertanggung jawab. Tidak sedikit jatuh 'korban politik' di daerah demi mendapatkan rekomendasi dari Ketua Umum Partai dengan kompensasi yang tidak sedikit nilainya. Praktek semacam ini berlangsung hingga pencalonan legislatif (caleg) terutama di daerah-daerah yang tingkat status sosial ekonomi masyarakatnya masih relatif rendah. Partai politik tidak lagi memiliki pola rekruitmen yang jelas dalam menjaring kader-kadernya, sehingga tujuan atau platform partai menjadi menyimpang dan kehilangan idealismenya. Masyarakat semakin kecewa terhadap bias dalam proses rekrutmen kepemimpinan yang terlalu didominasi kepentingan partai, bukan kepentingan rakyat. Akumulasi dari kekecewaan masyarakat itu dapat dilihat dari indikasi terjadinya proses delegitimasi terhadap kepemimpinan daerah di aras lokal.

Dalam perkembangan berikutnya dimunculkan wacana perlunya calon independen untuk diperbolehkan ikut berpartisipasi dalam pemilihan kepala daerah, yang kemudian disetujui oleh Mahkamah Konstitusi. Hal ini merupakan fenomena menarik untuk dicermati. Partai politik sebagai instrumen demokrasi yang diharapkan dapat menjalankan fungsi penghubung dan penyerap aspirasi masyarakat ternyata lebih banyak berbuat untuk kepentingan partainya sendiri. Perjuangan partai politik di daerah lebih ditujukan untuk memenang-

kan calon-calon yang diusung dalam pemilihan kepala daerah (Bupati/Walikota) meskipun harus menggunakan berbagai cara yang bahkan secara normatif kurang baik. Tercatat beberapa kasus sejak awal reformasi dan otonomi hingga Pemilihan Kepala Daerah periode kedua atau ketiga yang menggunakan sistem Pemilihan secara langsung, bagaimana perilaku elit pemerintah di daerah (DPRD dan Eksekutif) yang berlomba-lomba melakukan 'kolusi' atau bahkan 'korupsi' yang terkait dengan upaya untuk mendapatkan jabatan politik tersebut.

Keberadaan multi partai ini ternyata jauh dari harapan masyarakat sebagai fungsi penyalur aspirasi dan pendidikan politik. Partai politik —terutama yang besar — lebih berkonsentrasi untuk menjadi ' *The King maker*' dengan kompensasi yang sudah pasti yaitu 'uang' dan 'kekuasaan'. Apabila seorang calon Kepala daerah ingin diajukan oleh partai tertentu yang memiliki suara cukup kuat maka kompensasi yang harus dibayar akan sangat mahal dan kalau calon yang diusung tersebut memenangkan Pilkada maka partai yang mengusung sudah jelas akan memiliki pengaruh (kekuasaan) yang kuat dalam proses kebijakan (*policy process*) yang nantinya akan berlangsung selama periode kepemimpinannya itu. Demikianlah interaksi politik yang berlangsung berkisar pada kepentingan politik praktis, dan sedikit sekali partai politik yang memerankan fungsinya secara benar.

Menurut Michael G. Roskin, et. al, setidaknya partai politik menjalankan beberapa fungsi, antara lain: sebagai penghubung antara rakyat dengan pemerintah, agregasi kepentingan, sosialisasi politik, mengorganisasikan pemerintahan dan juga memobilisasi pemilih (dalam Faturohman dan Sobari, 2002). Namun, yang berjalan sejauh ini fungsi partai politik yang menonjol justru sebagai 'kendaraan politik'.

Permasalahan yang kemudian muncul adalah bagaimanakah kredibilitas pemimpin yang dihasilkan dari sistem 'jual-beli' bendera seperti yang selama ini berlangsung. Apakah mereka benar-benar memiliki komitmen untuk memperbaiki kinerja pemerintahan, meningkatkan efisiensi anggaran dan pelayanan publik sehingga kesejahteraan masyarakat dapat lebih baik dengan memberikan pelayanan pendidikan dan kesehatan gratis. Tidak banyak terdengar keberhasilan

kepemimpinan di daerah seperti di Kabupaten Jembrana, dan Provinsi Gorontalo yang banyak menjadi referensi kisah sukses kepemimpinan di era Pemilihan Kepala Daerah Langsung. Sebagian besar lainnya justru masih berkutat dengan memikirkan bagaimana memperbesar anggaran belanja rutin untuk keperluan internal (perilaku *budget maximizer*).

Paling tidak ada beberapa situasi yang masih menjadi kendala dalam mewujudkan kepemimpinan yang amanah di tingkat daerah yang perlu segera dilakukan pembenahan secara sistemik. Pertama, masih rendahnya pemahaman berdemokrasi di kalangan masyarakat daerah termasuk para fungsionaris partai politik (tokoh politik) dan organisasi masyarakat (tokoh ormas) di tingkat lokal. Kedua, masih kuatnya kultur masyarakat paternalistik atau patronase warisan rezim orde baru. Pendidikan politik tidak pernah dilaksanakan, satu-satunya adalah mengadakan pemilu, sehingga proses ini membawa pada rendahnya tingkat partisipasi politik rakyat (budaya politik parokhial). Ketiga, pemilihan sistem demokrasi yang kurang tepat sehingga tidak relevan dengan fase pembangunan dan kesadaran politik masyarakat secara riil.

Rendahnya pemahaman hakikat demokrasi dengan sangat jelas dapat dinilai dari perilaku politik dari para elite pemerintahan yang belum menerapkan prinsip-prinsip dari sistem demokrasi yang sesungguhnya. Beberapa indikator yang menunjukkan apakah suatu tatanan demokrasi benar-benar sudah diterapkan antara lain dikemukakan oleh Afan Gaffar (2002) adalah adanya:

1) Akuntabilitas dari para pemegang jabatan politik atas kehendak yang akan dan telah ditempuhnya kepada rakyat yang memilihnya. Bahkan bukan hanya keputusan yang harus dipertanggungjawabkan tetapi juga atas setiap kata-kata, perilaku dalam kehidupan yang pernah, sedang dan akan dijalaninya; bukan hanya untuk diri pribadinya tetapi juga untuk seluruh sanak keluarga (anak, istri, famili) terutama yang berkaitan dengan jabatannya.
2) Rotasi kekuasaan harus ada dan dilakukan secara teratur dan damai.
3) Rekruitmen politik yang terbuka untuk memungkinkan adanya rotasi kekuasaan.

4) Pemilihan umum yang dilaksanakan secara teratur diikuti oleh setiap warga negara yang sudah dewasa baik untuk memilih ataupun berhak juga untuk dipilih serta bebas menggunakan hak nya sesuai dengan kehendak hati nuraninya.
5) Masyarakat dapat menikmati hak-hak dasar warga negara secara bebas, termasuk di dalamnya hak untuk menyampaikan pendapat, berkumpul dan berserikat, serta dapat menikmati pers yang bebas.

Kelima indikator tersebut yang dapat dipastikan sudah terlaksana hanya satu yakni adanya pemilu secara teratur dan relatif damai. Jika pada era orde baru, pemilu selalu berhasil dilaksanakan setiap lima tahun sekali dan berjalan dengan mulus, itu karena rezim orde baru menerapkan sistem hirarkhis-monoloyalitas yang ketat. Dapat dipastikan pula setiap PNS dan keluarganya hanya memilih satu kontestan peserta pemilu yakni Golkar, sehingga perolehan suaranya tidak pernah lebih kecil dibandingkan dua kontestan peserta pemilu lainnya (PDI dan PPP). Sedangkan keempat indikator yang lain hingga saat ini nampaknya masih belum mewujud dalam kehidupan demokrasi kita secara riil.

Akuntabilitas dari para pemegang jabatan politik kepada rakyat relatif masih rendah. Hal ini dapat dilihat antara lain dari kebijakan anggaran (APBD). Sebagaimana banyak diberitakan bahwa dalam penyusunan anggaran daerah telah terjadi 'kerjasama' antara eksekutif dan DPRD dalam mungucurkan alokasi anggaran untuk kepentingan fasilitas mewah, tunjangan kesejahteraan, perjalanan studi banding, dan masih banyak lagi yang mengarah pada pengabaian kepentingan publik (pembangunan). Dengan dalih kecilnya PAD, daerah hanya bisa mengalokasikan sebagian kecil anggarannya untuk kegiatan pembangunan, sementara sekitar 50-80 persennya digunakan untuk pengeluaran rutin saja (Jawa Pos, 23 Desember 2005). Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (Fitra) merilis hasil penelitian yang menyebutkan bahwa lebih dari separo APBD 2007 telah dihabiskan untuk belanja pegawai. Misalnya, membayar gaji dan tunjangan. Fitra menyebut 2007 sebagai tahun untuk birokrasi dan elite politik. Beberapa

daerah yang memiliki alokasi besar untuk belanja pegawai antara lain Kendari (60 %), Kabupaten Sumedang (60 %), Pekalongan (58 %), dan Salatiga (59 %). Hasil kajian itu menyatakan, rata-rata setiap daerah mengalokasikan 50,4 persen APBD untuk belanja pegawai. Hal itu lebih besar dibandingkan belanja modal yang rata-rata hanya 20,4 persen (Indo Pos, 17 Desember 2007).

Dinamika politik lokal menjadi semakin tidak terarah tanpa adanya komitmen yang kuat dari para elite pemerintahan (eksekutif dan DPRD) untuk menjalankan otonomi daerah sebagai suatu amanah yang harus dipertanggungjawabkan kepada masyarakat di daerah, bukan sebaliknya justru digunakan untuk mengabdi kepentingan individu dan kelompok semata. Misalnya, di awal penyelenggaraan otonomi daerah banyak kekuatan politik atau unsur-unsur dari tokoh masyarakat mengintervensi birokrasi melalui mekanisme pengangkatan pejabat-pejabat di lingkungan birokrasi. Hal ini tercermin dari proses perumusan dan pelaksanaan kebijakan publik dimana kepentingan penguasa selalu menjadi kriteria yang dominan dan seringkali menggusur kepentingan masyarakat banyak manakala keduanya tidak berjalan bersama-sama (Dwiyanto,dkk.,2003).

Rendahnya pemahaman berdemokrasi di kalangan elit maupun masyarakat awam juga dapat dilihat dari sulitnya mewujudkan rotasi kekuasaan yang dilakukan secara teratur dan damai. Fenomena kekerasan dan konflik horisontal sering mewarnai penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah seperti yang terjadi di Tuban dan Jember (Jawa Timur), Ambon, Kaur Bengkulu dan di daerah-daerah lainnya, dimana pilkada justru diwarnai aksi perkelahian, pengrusakan dan pembakaran aset-aset daerah maupun pribadi yang berkepanjangan. Konflik bukan hanya terjadi antar partai yang mengusung calon berbeda, namun juga sering terjadi perpecahan di tubuh satu partai, seperti Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), PDIP yang kemudian sebagian fungsionarisnya mendirikan partai baru, demikian juga partai Golkar yang sekarang juga mengalami konflik internal. Konflik-konflik tersebut memberikan dampak yang tidak mendidik di kalangan masyarakat dimana perilaku dan orientasi yang dipertunjukkan

semata-mata adalah untuk memperebutkan kekuasaan.

Terkait dengan belum dapat diwujudkannya mekanisme pergantian (rotasi) kekuasaan secara damai antara lain diakibatkan belum dilakukannya rekruitmen politik secara terbuka dan transparan. Pola rekruitmen partai politik yang pada gilirannya melahirkan pemimpin-pemimpin politik di tanah air sejauh ini belum menerapkan sistem kaderisasi yang baik. Partai politik sebagaimana organisasi pada umumnya tentu memerlukan dukungan sumber daya manusia yang baik, memiliki dedikasi dan profesionalisme dalam menjalankan fungsinya.

Salah satu kelemahan perkembangan partai politik di Indonesia terutama semenjak reformasi adalah pola rekruitmen yang lemah. Dalam arti mayoritas partai politik tidak menerapkan pola rekruitmen dengan melakukan seleksi sesuai dengan visi dan misi atau platform yang ingin diperjuangkan. Banyak politisi yang duduk sebagai fungsionaris partai tertentu tidak memiliki idealisme partai tersebut melainkan hanya memanfaatkan partai untuk menjadi sarana mencapai kekuasaan. Sehingga hubungan transaksional dalam hal ini lebih mengedepan dibanding dengan hubungan transformasional.

Indikator terakhir, menurut Afan Gaffar, adalah bahwa dalam negara demokrasi masyarakat dapat menikmati hak-hak dasar warga negara secara bebas. Sejauh ini reformasi memang telah membawa perubahan pada kebebasan mengemukakan pendapat dan berserikat dengan membentuk banyak partai politik, LSM, organisasi sosial kemasyarakat lainnya serta dapat menikmati kebebasan pers. Namun hak dasar warga negara untuk didengarkan pendapat dan aspiranya, diperhatikan apa yang menjadi kebutuhannya nampaknya belum dapat diwujudkan. Kebebasan mengemukakan pendapat di satu sisi belum ditindak lanjuti dengan kebijakan-kebijakan pemerintah yang relevan dan memihak pada kepentingan rakyat. Banyak kebijakan pembangunan di daerah dibuat dengan orientasi kepentingan politik kekuasaan dengan pembangunan jangka pendek. Sedangkan problem mendasar seperti prioritas di bidang pendidikan, kesehatan, dan pembangunan infrastruktur untuk daerah-daerah terpencil masih sangat kurang mendapat perhatian.

Selain indikator-indikator tersebut, dalam hal ini penulis ingin menambahkan satu indikator lagi yakni adanya peran lembaga-lembaga non pemerintahan yang menjadi mitra pemerintah. Dalam pemerintahan dengan model *pluralist-democratic*, peran pemerintah antara lain adalah: (1) menyediakan banyak pusat-pusat kekuasaan sebagai sarana keseimbangan dan sebagai kontrol bila terjadi konsentrasi kekuasaan; (2) memberikan fasilitas atau kemudahan kepada kelompok-kelompok kepentingan agar terwakili dengan menyediakan berbagai titik-titik akses (Yate,1982 dalam Hill, Larry B., 1992; Thoha, 2003).

Dengan tersedianya berbagai pusat-pusat kekuasaan seperti asosiasi profesi yang memiliki kekuasaan keahlian (*expert power*) seharusnya memiliki akses langsung pada proses kebijakan sehingga pemerintah tidak dapat semaunya sendiri membuat kebijakan tanpa mendengar atau melibatkan para ahli dalam proses formulasi kebijakan pada bidang tertentu. Selama ini peran asosiasi atau kelompok kepentingan dalam *policy process* masih sebatas sebagai pemeran serta informal (tidak resmi) sehingga hanya memiliki kekuatan saran dalam suatu pola hubungan konsultasi tapi tidak terlibat dalam proses adopsi kebijakan (*policy approval*). Dengan demikian akan tercipta proses kebijakan yang benar-benar demokratis dengan adanya peran serta aktif lembaga-lembaga kemasyarakatan dan profesional dalam penentuan kebijakan publik.

Berbagai fenomena yang menjelaskan bahwa praktek demokrasi belum berjalan sebagaimana mestinya patut mendapat perhatian serius dari berbagai kalangan khususnya akademisi yang perannya dalam kehidupan berbangsa dan bernegara adalah mencari pola-pola yang lebih efektif melalui kajian teoritis maupun praktis yang kemudian dapat disumbangkan untuk memecahkan masalah-masalah sosial secara riil. Tulisan ini, oleh karenanya, bertujuan untuk mengembangkan wacana pemikiran ulang (*rethinking* dan *redesign*) mengenai pilihan reformasi untuk menerapkan sistem demokrasi yang lebih solutif sehingga dapat melahirkan kepemimpinan di tingkat nasional maupun lokal yang lebih kredibel dan akuntabel.

KENDALA PILKADA LANGSUNG

Ide pemilihan kepala daerah secara langsung muncul karena kebijakan desentralisasi luas yang dicanangkan melalui Undang-Undang nomor 22 tahun 1999 yang semestinya ditujukan untuk memperbaiki iklim demokrasi, dinilai belum cukup memberi peluang bagi berkembangnya partisipasi masyarakat terhadap proses kebijakan publik di daerah. Pelaksanaan UU No 22 tahun 1999 tersebut banyak ditafsirkan secara sempit oleh para penyelenggara pemerintahan di daerah bahwa otonomi ada di tangan pemerintah daerah bukan pada rakyat di daerah. Akibatnya, munculah gagasan tentang perlunya pemilu dan parpol lokal sebagai instrumen demokrasi, yang memang sama sekali tidak diatur dalam UU otonomi 22/1999 tersebut.

Secara konseptual penyelenggaraan pemilihan kepala daerah langsung ini dapat dikatakan sebagai terobosan yang sangat besar dan berani karena sesungguhnya masih banyak yang harus dipersiapkan sebelum hal itu diberlakukan. Suasana psikologis yang mendorong ide tersebut sebenarnya harus dipahami terlebih dahulu, mengapa timbul tuntutan untuk menerapkan demokrasi politik secara langsung di daerah. Hal ini adalah bentuk dari ketidakpercayaan masyarakat terhadap keberadaan partai politik nasional sehingga yang lebih diharapkan adalah munculnya partai-partai lokal yang bukan merupakan kepanjangan tangan dari partai-partai tingkat nasional. Dinamika dan heterogenitas lokal yang mencerminkan aspirasi riil di daerah akan lebih terakomodir dengan keberadaan partai-partai lokal yang lebih independen tersebut.

Namun yang terjadi adalah penguatan partai-partai nasional di daerah, sehingga daerah menjadi ajang perebutan kekuasaan partai pusat (nasional). Partai di daerah tidak berfungsi sebagai penyalur aspirasi rakyat melainkan lebih diposisikan sebagai kepanjangan tangan kepentingan partai pusat. Riswanda I. (Alm.) dan Sukmajati bahkan pernah mengemukakan dalam suatu risetnya bahwa pada umumnya intervensi politisi pusat (Jakarta) terhadap proses penyelenggaraan pemerintahan di daerah sangat terbuka lebar (dalam Schiller, 2003).

Terutama partai politik yang memiliki ciri kultur parternalistik kuat. Manipulasi aspirasi dan kepentingan riil masyarakat daerah sudah menjadi budaya rekayasa politik yang dilakukan para politisi lokal untuk mendapat 'restu' pimpinan partai di tingkat nasional. Konflik antar politikus (tokoh parpol) tidak dalam rangka menerjemahkan problem-problem sosial kemasyarakatan namun lebih banyak bertikai sendiri untuk mempertahankan kepentingan internal mereka. Kondisi demikian semakin membuat masyarakat menjadi apatis akan masa depan demokrasi lokal khususnya dan di Indonesia pada umumnya.

Konflik-konflik antar partai politik yang selalu terjadi pada hampir setiap pilkada ini juga tidak lepas dari desain sistem demokrasi yang hanya menekankan pada pendekatan kelembagaan. Dalam pendekatan kelembagaan, pencalonan hanya dapat dilakukan oleh partai politik atau gabungan dari partai politik sehingga yang dapat dicalonkan hanyalah tokoh-tokoh tertentu yang memiliki kedekatan atau memiliki *bargaining* yang cukup kuat dengan partai politik padahal masih banyak tokoh-tokoh lokal yang berkualitas tetapi tidak berafiliasi dengan partai politik (Marijan,K.,2005).

Seolah menyadari benar kekuatan posisinya dalam kancah demokrasi lokal maupun nasional, dominasi dan intervensi partai politik dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah semakin tinggi. Intervensi tersebut didasari oleh kepentingan partai dan individu politisi yang bersangkutan. Sehingga timbul pula penilaian di kalangan masyarakat bahwa di era demokrasi lokal, masyarakat masih tetap menjadi obyek politik demi mendapatkan apa yang dikehendaki oleh partai politik. Sehingga partai politik di daerah sebenarnya tidak menjadi wakil rakyat dan tidak juga menjadi wakil partai politik nasional, melainkan menjadi wakil untuk dirinya sendiri (Imawan, R. Dan Sukmajati, Dalam Schiller, 2003). Kondisi inilah yang menguatkan kekhawatiran masyarakat bahwa demokrasi lokal dan otonomi belum mampu menghasilkan pemimpin yang amanah sesuai dengan tuntutan aspirasi masyarakat, melainkan hanya memindahkan kekuasaan dari elit pusat kepada elit daerah, sehingga sangat rentan terjadinya korupsi, kolusi dan nepotism (KKN).

Pilkada langsung yang sudah dilaksanakan sejak 2005 ternyata juga tidak memberi jaminan bahwa keinginan untuk mendapatkan sosok pemimpin yang sesuai dengan aspirasi masyarakat yakni lebih bersih, mementingkan kepentingan rakyat (aspiratif) dapat diwujudkan. Seorang pengamat Indonesia di Jepang – Kimura (1999) seperti ditulis oleh Tri Widodo W Utomo (2003) justru melihat politikus lokal sebagai kendala utama bagi proses demokratisasi. Ia mengatakan, "politikus lokal kebanyakan lebih bersikap tradisional, otoriter, dan didominasi oleh kelas elite daerah yang berwawasan sempit, serta kurang terbiasa dengan proses demokratisasi dan keterbukaan informasi dibanding politikus nasional''. Pernyataan ini tentu memiliki dasar kuat, dengan munculnya fenomena 'raja-raja kecil' di daerah yang selalu mendominasi proses kebijakan dan justru mempraktekkan KKN. Oleh sebab itu semakin banyak dijumpai kasus-kasus penyalahgunaan wewenang di daerah.

Ketidakmatangan politisi lokal juga dilihat dari tingginya intensitas konflik internal partai politik juga konflik antar partai pendukung salah satu calon bupati/walikota yang berkepanjangan dan tidak dapat dicari titik temunya sehingga menimbulkan guratan dendam dan konflik horisontal meluas dan berkepanjangan. Kehidupan masyarakat daerah yang masih relatif rendah tingkat pendidikan dan kesejahteraan ekonominya akan sangat mudah tersulut oleh isu-isu perpecahan dan mereka dengan mudahnya dimobilisasi untuk mendukung atau menolak salah satu calon tanpa mengetahui persoalan yang sebenarnya. Dalam arti masyarakat daerah pada umumnya masih sangat rentan terhadap provokasi partai politik yang tidak mendidik. Tingkat kematangan masyarakat lokal ini merupakan salah satu prasyarat keberhasilan pelaksanaan sistem pemilihan secara langsung untuk melahirkan seorang pemimpin yang benar-benar kredibel dan akuntabel.

Memetik pelajaran dari demokrasi di Jepang pada tahun 1970-an, dimana pemerintah daerah reformis terbentuk dimana-mana termasuk kota-kota besar seperti Tokyo, dan Osaka. Di sana kepala daerah berasal dari partai-partai politik oposisi dari pemerintah pusat yang dikuasai oleh Partai Demokratik Liberal (LDP). Partai-partai oposisi

mendapat dukungan masyarakat karena *external diseconomies* seperti masalah lingkungan hidup menjadi sangat besar dan masalah kepadatan/kesepian makin rumit. Pemerintah daerah reformis tidak mau mengikuti arahan pembangunan dari pemerintah pusat, dan mengubah diri agar pemerintah daerah terasa lebih dekat pada masyarakat dengan menerapkan pendekatan partisipasi masyarakat. Dengan demikian, harapan otonomi daerah yang sungguh-sungguh muncul dari berbagai pemerintah daerah reformis ini. Pemerintah daerah reformis lebih menfokuskan diri pada kesejahteraan masyarakat dengan prioritas alokasi dana ke sektor pendidikan, sosial, dan kesehatan. Banyak pemerintah daerah menambah subsidi untuk kesejahteraan masyarakat (MATSUI Kazuhisa, 2007).

Gambaran di atas menunjukkan bahwa partai politik lokal di Jepang telah berhasil menerjemahkan kepentingan rakyat di daerah sehingga apa yang mereka perjuangkan tidak semata-mata untuk kepentingan partainya secara sempit melainkan untuk mengatasi problem-problem lokal secara riil, meskipun harus bertentangan dengan arahan pembangunan pusat. Berbeda dengan pengalaman di Indonesia, sejauh ini partai politik hanya sedikit orientasinya terhadap kepentingan rakyat. Dominasi kepentingan partai politik baik di tingkat nasional maupun lokal, masih sangat menonjol yakni untuk mengumpulkan suara sebanyak-banyaknya. Namun kepedulian terhadap masalah riil yang dihadapi daerah masih rendah, sebagai contoh di daerah rawan bencana banjir yang setiap tahun penduduknya beresiko kehilangan tempat tinggal justru tidak pernah menjadi prioritas perhatian partai politik manapun juga dalam pernyataan misi-misinya.

Pelajaran berharga selanjutnya yang masih dapat dipetik dari pengalaman pemerintah daerah reformis dan konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) di Jepang tersebut – seperti yang diuraikan oleh MATSUI Kazuhisa, Tenaga Ahli JICA di Bappenas, Penasihat Kebijaksanaan Pembangunan Daerah Kawasan Timur Indonesia, adalah dengan terlalu menggebunya pemerintah reformis dengan menambah subsidi untuk kesejahteraan masyarakat ternyata kurang ditopang oleh kekuatan finansial daerah. Akibatnya sebagian besar pemerintah

daerah reformis mengalami masalah defisit anggaran yang serius. Dalam pertumbuhan ekonomi semu sejak pertengahan 1980-an, dukungan terhadap pemerintah daerah reformis makin merosot. Masyarakat akhirnya mulai berfikir untuk memilih jalan yang lebih efisien. Pelaku utama pembangunan daerah makin beralih dari pemerintah ke swasta atau sektor ketiga (gabungan antara pemerintah dan swasta) sambil memanfaatkan vitalitas swasta. Sedangkan, dengan pengalaman dampak negatif pembangunan daerah selama ini termasuk *external diseconomies*, masyarakat meminta agar pembangunan daerah memperhatikan peningkatan aspek budaya dan menuju pembangunan skala kecil seperti *community development* atau *indigenous development* yang mementingkan sumber daya lokal. Masyarakat belajar dari pengalaman bahwa pembangunan yang berorientasi pertumbuhan membuat masalah pada lingkungan hidup dan sistem pengelolaan sentralistik.

Kondisi masyarakat di Jepang tersebut sangat berbeda dengan masyarakat di Indonesia. Mereka memiliki kematangan politik yang sangat baik sehingga dapat mengontrol penyelenggaraan pemerintah di daerah dengan efektif. Mereka mengetahui apa problem yang dihadapi dan bagaimana keluar dari problem tersebut. Namun sebagian besar masyarakat kita masih rendah tingkat pendidikan maupun status ekonominya sehingga pemahaman terhadap masalah-masalah aktual yang dihadapi masih sangat rendah. Hal ini dapat dipahami karena Indonesia baru mulai belajar berdemokrasi dan menerapkan otonomi daerah. Dengan kata lain, belum banyak pengalaman langsung yang dapat dijadikan acuan untuk menerapkan otonomi daerah dengan lebih baik. Masyarakat belum mampu menjalankan fungsi *check and ballance* dan berpartisipasi secara aktif dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Rendahnya kontrol masyarakat ini berkorelasi positif dengan rendahnya daya tanggap (*resposiveness*) dan akuntabilitas pemerintah daerah khususnya para pemimpin politiknya (eksekutif dan legislatif).

Catatan MATSUI Kazuhisa tersebut patut dicermati dimana keberhasilan demokrasi dipengaruhi oleh kematangan masyarakatnya dalam memahami masalah aktual mereka. Masyarakat yang memiliki kema-

tangan (*maturity*) tinggi adalah masyarakat yang dapat dengan cepat belajar dari pengalaman dan menggunakan pengalaman itu untuk mencari alternatif solusi ke depan. Sedangkan demokrasi yang merupakan 'barang baru' di Indonesia pasti masih sangat asing di kalangan rakyat di daerah dimana tingkat status sosial ekonomi yang relatif masih rendah. Mobilisasi suara rakyat akan dipastikan masih dilakukan dengan mudah oleh elit politik daerah baik dengan motif ekonomi maupun jabatan. Hal ini berarti pola kepemimpinan transaksional masih terus akan digunakan sepanjang masyarakat masih mudah dimobilisasi dengan strategi *money politic* yang terkenal ampuh tersebut.

Tanpa jelas ada tidaknya kesadaran akan kondisi demokrasi yang masih prematur ini, secara drastis pemerintah pusat mengambil keputusan untuk menerapkan kebijakan desentralisasi dan otonomi luas (UU No. 22 tahun 1999) yang berujung pada meluasnya konflik horisontal antar daerah dan ancaman disintegrasi. Secara cepat pula dilakukan revisi UU no. 22 tahun 1999 dengan UU. 32 tahun 2004 dimana di dalamnya memuat pula mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung. Keputusan untuk mentransformasi nilai-nilai demokrasi dalam praktek pelaksanaan pemilihan kepala daerah langsung ini, kurang dipersiapkan dengan matang. Tidak saja karena sedang terjadi euforia demokrasi dan kebebasan tetapi juga belum dipersiapkannya infrastruktur demokrasi yang *viable* sehingga menjadikan semua yang ada di dalamnya kebingungan (Utomo, W., 2006).

Menurut Weber (dalam Faturohman & Sobari, 2002), ada dua syarat yang harus dipenuhi agar demokrasi berjalan efektif. Pertama adanya partai yang memiliki kepentingan dan pandangan berbeda. Jika kebijakan partai-partai yang bersaing tersebut mirip satu sama lain maka masyarakat tidak akan bisa menggunakan hak pilihnya secara efektif. Kedua, harus ada pemimpin politis yang memiliki imajinasi dan semangat untuk mengatasi birokrasi yang menjemukan. Weber juga menegaskan bahwa dalam demokrasi multi partai lebih memerlukan kualitas kepemimpinan dibandingkan partisipasi masyarakat dalam berpolitik. Oleh karenanya konsepsi demokrasi Weber ini disebut pula dengan elitisme demokrasi.

Sekilas konsep elitisme demokrasi memang tidak populis karena meragukan efektivitas demokrasi partisipatoris dengan asumsi bagaimana mungkin melibatkan jutaan orang dalam pengambilan keputusan politik dan tidak hanya itu bahwa untuk menjalankan pemerintahan dalam masyarakat yang kompleks diperlukan keahlian yang tinggi. Asumsi ini perlu dicermati dengan logika yang lebih jernih. Dalam kondisi masyarakat dengan tingkat pemahaman politik relatif masih rendah sementara permasalahan kemasyarakatan dan kenegaraan sangat kompleks, mungkinkah diselesaikan dengan hanya mengandalkan partisipasi masyarakat? Yang dibutuhkan tentunya adalah para pemimpin yang memiliki keahlian dengan visi yang jelas selain itu sebagai pemimpin politik ia harus memiliki modal politik dan modal sosial yang mantap.

PEMIMPIN TRANSFORMASIONAL

Kendala kedua dalam pelaksanaan demokrasi dan pencapaian tujuan reformasi adalah masih kuatnya nilai-nilai budaya paternalistik di kalangan masyarakat dan elit politik. Hingga saat ini kita belum sepenuhnya dapat keluar dari kungkungan nilai-nilai paternalistik sehingga partisipasi politiknya juga masih berada pada tataran rendah dengan pola hubungan patronase. Nilai budaya paternalistik ini masih terus eksis di semua jenis kelembagaan pemerintahan —eksekutif, legislatif dan yudikatif—. Budaya patronase ini berakar cukup kuat di lingkungan birokrasi pemerintah yang terbentuk sejak era orde lama hingga orde baru.

Pemimpin di era orde lama dan orde baru adalah sosok pemimpin yang sama-sama otoritarian, dan menggunakan birokrasi sebagai alat untuk mempertahankan kekuasaan (status quo). Meskipun pada era orde lama, demokrasi politik sempat mengalami masa kejayaan yakni dengan diterapkannya sistem demokrasi parlementer, namun pada penghujung kejatuhannya justru demokrasi diterapkan sistem demokrasi terpimpin dan kembali pada sistem presidesiil. Pada era orde baru kemudian dominasi eksekutif atas legislatif menjadi semakin kuat.

Sepanjang periode tersebut, sekitar 30 tahun, masyarakat tidak mendapat pendidikan politik. Pemimpin orde baru berhasil menanamkan prinsip monoloyalitas sehingga demokrasi sesungguhnya hanya sebagai formalitas.

Nilai-nilai orde baru tersebut masih banyak mewarnai upaya penegakan demokratisasi di era reformasi. Kuatnya dimensi patronase ini dapat dilihat dari pemilihan menteri-menteri kabinet bukan karena kecakapan atau keahliannya tetapi karena dia memiliki patron politik (Gaffar, 2002). Demikian pula di tingkat daerah, pemilihan sekretaris daerah, kepala-kepala dinas dan pejabat struktural lainnya lebih banyak didasarkan pada pertimbangan politik dan mengabaikan profesionalisme dan meritokrasi. Politisasi birokrasi masih terus terjadi bahkan dalam skala yang lebih mengkhawatirkan.

Dominasi DPRD dan partai politik terhadap birokrasi pemerintah di era reformasi ini telah berhasil mempertahankan sikap permisif di kalangan birokrasi atas terjadinya penyalahgunaan kekuasaan baik oleh eksekutif maupun DPRD. Penyimpangan-penyimpangan akibatnya terus berulang dari periode satu ke lainnya, dan dari pengalaman daerah satu ke daerah yang lain. Baik eksekutif, birokrasi dan DPRD tidak berorientasi pada kepentingan masyarakat melainkan mengabdi pada kekuasaan politik yang ada. Pejabat-pejabat birokrasi yang seharusnya bekerja secara profesional didukung dengan keahlian dan pengalaman karir yang relevan, di era reformasi ini sangat jauh dari harapan. Kepentingan politik penguasa telah menjebak birokrat dalam 'kubu-kubu' yang membuat mereka bekerja dalam suasana yang tidak kondusif bagi peningkatan kinerja pelayanan publik. Hal ini dapat dilihat dari adanya nuansa politik dalam setiap kebijakan Kepala Daerah di bidang kepegawaian. Pada posisi-posisi strategis pertimbangan utamanya bukan pada merit sistem tetapi karena afiliasi politik.

Dengan demikian pola hubungan yang terjalin antara pejabat politik dengan pejabat birokrasi adalah hubungan transaksional. Pola hubungan transaksional menekankan kepada pertukaran dalam relasi pemimpin-pengikut, utamanya dengan menggunakan *reward and punishment*. Birokrat memberikan kepatuhan dan layalitasnya kepada

pejabat politik di atasnya sehingga kompensasinya adalah jabatan yang dimilikinya akan bertahan atau dinaikkan. Sebaliknya bila birokrat tidak menunjukkan loyalitas kepada pempinan politiknya maka prospek jabatannya akan terancam. Kondisi ini sebagai bukti bahwa praktik budaya politik lokal yang elitis, serta kapasitas administrasi birokrasi daerah masih sangat terpengaruh oleh budaya paternalisme dan feodalisme yang berorioentasi *patron-client* (Dwiyanto, 2003).

Demikian pula hubungan yang terjadi antara pemerintah dengan warga masyarakat di daerah. Kebijakan-kebijakan populis seringkali dibuat hanya demi mendapatkan simpati kelompok tertentu atau sekedar sebagai 'balas jasa politik' karena telah memenangkan pilkada. Sebagai contoh, maraknya program Jaring Aspirasi Masyarakat oleh DPRD banyak menghasilkan proyek-proyek kosmetik dan sama sekali tidak menyentuh akar permasalahan yang perlu dipecahkan di daerah. Fenomena bagi-bagi proyekpun menjadi suatu kewajaran yang dilakukan tanpa memperhitungkan bagaimana pertanggungjawabannya kepada rakyat.

Kondisi ini telah menimbulkan apatisme masyarakat daerah dalam melaksanakan kewajibannya mengikuti pemilihan kepala daerah secara langsung. Penelitian Jawa Pos Pro Reformasi (2006) mengungkapkan bahwa dari 226 pemilihan kepala daerah langsung di Indonesia pada periode 2005-2006, ternyata 68 persen dukungan terhadap kepala daerah terpilih rata-rata berada pada level di bawah 51 persen (Suara Merdeka, 8 Agustus, 2007). Fenomena ini merupakan indikasi yang menunjukkan apatisme masyarakat terhadap kualitas kepemimpinan daerah hasil pilkada langsung. Tingginya angka golput (tidak memilih) ini menunjukkan bahwa kepercayaan masyarakat terhadap partai politik semakin memudar.

Jika sebelum reformasi masih banyak harapan yang ditumpukan kepada kehadiran partai politik dikancah demokrasi di daerah, namun kini masyarakat mulai enggan berinteraksi dengan partai politik. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa sejauh ini, keberadaan partai politik telah gagal dalam memainkan fungsinya terutama sebagai penghubung antara pemerintah dan rakyat, sebagai penyalur aspirasi

masyarakat serta dalam menjalankan fungsi sosialisasi politik.

Sistem multipartai yang diterapkan di Indonesia ini sejujurnya telah keluar dari antisipasi dan logika politik yang dibangun selama ini. Pembangunan politik ternyata tidak berjalan merata dan seimbang, hal ini dapat dilihat banyaknya tokoh politik yang berlomba-lomba mendirikan partai sendiri atas dasar emosionalisme ataupun egoisme akibat kecewa dengan partai politik induknya. Pendidikan politik masyarakat yang masih rendah tentu belum mampu menerjemahkan hakikat demokrasi dan bagaimana menjalankan fungsi-fungsi partai politik seharusnya dan bagaimana berpolitik secara elegan.

Mekanisme atau sistem pemilihan sesungguhnya hanyalah suatu sarana untuk mendapatkan pemimpin yang kredibel di mata publik. Pemimpin yang kredibel adalah pemimpin yang tanggap terhadap problema riil di daerahnya dan mampu mengembangkan potensi daerahnya sehingga kesejahteraan rakyat meningkat. Jadi seluruh upaya diarahkan hanya untuk kepentingan masyarakat bukan untuk kepentingan kelompok bahkan pribadinya.

Untuk itu diperlukan tipe kepemimpinan transformasional dimana relasi yang dijalin antara pemimpin dan pengikut tidak semata-mata didasarkan pada *reward and punishment* melainkan lebih menekankan kepada peningkatan hubungan pemimpin dan pengikut, baik secara moral maupun motivasi secara timbal balik (Burns, 1978). Pemimpin transformasional ini selalu berupaya mendorong pengikutnya untuk melepaskan kepentingan pribadinya, untuk kemudian secara bersama-sama menuju pencapaian visi kelompok. Untuk mencapai dukungan pengikut agar visi kelompok dapat dicapai, pemimpin transformasional selalu berusaha memperhatikan kebutuhan pengikutnya (rakyat), selalu dekat dengan rakyat dan memberikan pengaruh idealisme sebagai teladan dalam melaksanakan tugas kepemimpinannya.

Sebaliknya pemimpin yang lahir dari sebuah hubungan transaksional cenderung akan menggunakan kekuasaannya untuk kepentingan pribadinya atau kelompok. Dukungan pengikut akan dikompensasi dengan jabatan dan fasilitas-fasilitas fisik lainnya. Pada umumnya calon pemimpin dengan pola transaksional ini banyak membuat janji-janji

politis yang berorientasi jangka pendek dalam pembangunan dan kurang memperhatikan permasalahan masyarakat yang lebih mendasar.

Di sisi lain, para kepala daerah ini nantinya jika terpilih, tidak sedikit yang harus menyelesaikan tanggung jawab dari pemimpin sebelumnya yang masih menyisakan problem, misalnya pertanggungjawaban penggunaan anggaran yang bermasalah. Bahkan ada salah satu dinas di daerah yang penyerapan anggarannya sampai bulan Agustus masih sangat rendah hanya karena pejabatnya disibukkan oleh pemeriksaan pertanggungjawaban anggaran oleh pejabat pada era sebelumnya sehingga tidak mampu merealisasikan anggaran tahun berjalan dengan optimal.

Prasyarat pertama untuk menjadi pemimpin transformasional adalah mengakui kebutuhan untuk melakukan perubahan, kemudian diikuti dengan penciptaan sebuah visi dan pelembagaan perubahan secara konsisten (Yukl,G., 1994). Untuk itu pula pemimpin transformasional adalah seseorang yang memiliki keberanian menerima resiko dengan memulai perubahan bahkan perubahan yang paling fundamental sekalipun. Pemimpin yang memiliki dimensi transformasional ini akan dapat mengembangkan kreativitas dan inovasinya, jika kepadanya tidak diletakkan 'beban' berupa 'hutang-budi' yang besar terhadap para konstituen dan para pendukungnya.

MEMIKIRKAN ULANG SISTEM DEMOKRASI: BUKAN SUATU LANGKAH MUNDUR

Kebijakan untuk memilih penyelenggaraan sistem demokrasi dan otonomi daerah secara nyata sama sekali bukan keputusan yang salah. Namun sejauhmana masyarakat di daerah telah siap melaksanakan demokrasi dan desentralisasi politik (devolusi) secara langsung, itu yang seharusnya menjadi bahan pertimbangan sebelum mekanisme pemilihan kepala daerah (pilkada) secara langsung diadopsi. Menyimak perjalanan demokrasi lokal di era reformasi, nuansa tarik-menarik atau perebutan kekuasaan selalu mewarnai setiap menjelang dan setelah dilangsungkannya pemilu dan pemilihan kepala daerah secara lang-

sung. Kondisi ini menunjukkan bahwa demokrasi yang berlangsung belum berjalan pada jalur yang benar. Aspirasi dan kepentingan rakyat di daerah belum dapat diakomodir oleh kehadiran banyak partai politik yang sesungguhnya merupakan instrumen demokrasi yang efektif. Namun yang terjadi, partai politik hanya menyuarakan kepentingan kelompoknya bahkan dalam konteks lokalitas yang sangat terbatas. Dalam praktek berdemokrasi seperti itu, harapan masyarakat daerah untuk mendapatkan sosok pemimpin yang ideal masih sangat sulit diwujudkan.

Pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsungpun juga tidak memberi jaminan akan hadirnya pemimpin yaang memiliki dimensi transformasional—mampu mendorong dirinya dan pengikutnya untuk melepaskan kepentingan pribadinya, demi mencapai tujuan bersama yang disepakati dan tertuang dalam visi dan misi pemerintah daerah, selalu berusaha memperhatikan kebutuhan rakyat, selalu dekat dengan rakyat dan memberikan pengaruh idealisme sebagai teladan dalam melaksanakan tugas kepemimpinannya. Hal ini disebabkan terlalu drastisnya perubahan yang terjadi dan terlalu dininya penerapan pilkada langsung tanpa adanya sosialisasi dan persiapan mental masyarakat secara memadai serta belum berubahnya *mind set* politisi menuju perubahan tatanan demokrasi yang diinginkan.

Indikasi telah berlangsungnya demokrasi pada jalur yang benar masih sangat rendah, dimana hanya terdapat satu indikator yang berhasil diwujudkan yakni diadakannya pemilu atau pilkada. Namun pelaksanaan pemilu atau pilkada tersebut belum mengantarkan kondisi bangsa ini menuju tatanan kehidupan masyarakat dan negara yang lebih sejahtera. Peran dan fungsi partai politik sebagai instrumen demokrasi yang efektif ternyata belum ditunjukkan terutama fungsi penghubung antara pemerintah dengan rakyat dan fungsi penyerap dan penyalur aspirasi atau kepentingan rakyat. Keputusan selanjutnya untuk memberi kesempatan kepada calon-calon independen kini merupakan tumpuan harapan agar cita-cita mendapatkan sosok kepemimpinan lokal yang dapat memperjuangkan kepentingan rakyat dapat segera terwujud.

Dengan kata lain, pilihan sistem demokrasi melalui pendekatan kelembagaan dan pemilihan langsung di daerah masih perlu dipikirkan kembali dan dievaluasi dari segi efektivitas dan efisiensinya. Sederet pengalaman empirik perlu dijadikan pertimbangan dimana hasil pilkada langsung belum menjamin diperolehnya pemimpin yang amanah dan kredibel sementara biaya ekonomi dan sosial yang harus ditanggung sangat mahal demi membangun sebuah *image* sebagai negara demokratis. Demokrasi sesungguhnya hanyalah sarana atau cara untuk mencapai tujuan yakni peningkatan kesejahteraan, harkat dan martabat bangsa yang semakin tinggi.

Sistem demokrasi yang sudah berjalan ini tidak mungkin untuk ditarik kembali namun diperlukan pengawalan dan kontrol yang ketat terhadap mekanisme penjaringan calon baik melalui mekanisme internal partai politik maupun calon independen. Pola rekruitmen internal partai perlu diperbaiki, demikian persyaratan-persyaratan yang harus dipenuhi seorang bakal calon haruslah komprehensif (memenuhi kelayakan secara normatif, *leadership* dan administratif). Dengan demikian akuntabilitas partai politik kedepan harus semakin ditingkatkan.[*]

DAFTAR PUSTAKA

Burn, J.M.,(1978), *Leadership*, Harper & Row, New York.

Dwiyanto, A.dkk, (2003) *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, UGM, Yogyakarta.

Faturohman, Deden dan Sobari, Wawan, (2002), *Pengantar Ilmu Politik*, Penerbit UMM, Malang-Jawa Timur.

Gaffar, Afan, (2002), *Politik Indonesia: Transisi menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Hill, Larry B.(et al), (1992), *The State of Public Bureaucracy*, M.E. Sharpe, Inc., New York.

Kazuhisa, MATSUI, (tanpa tahun), Otonomi Daerah Dan Pembangunan Daerah Dalam Pengalaman Jepang, *http://www.google.com/search*

Marijan, Kacung, (2007), Resiko Politik, Biaya Ekonomi, Akuntabilitas Politik dan Demokrasi Lokal, disampaikan dalam *'in-house discussion Komunikasi dialog partai politik'*, Komunitas Indonesia untuk Demokrasi, Jakarta.

Muluk, Khairul.M.R., (2007), *Menggugat Partisipasi Publik Dalam Pemerintahan Daerah: Sebuah kajian dengan pendekatan berfikir sistem*, Bayu Media Publishing, Malang- Jawa Timur.

Thoha, Miftah, (2003), *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta

Utomo, Tri Widodo W, (2004) Demokrasi Lokal dan Pemilu Langsung di Daerah, *mailto:gigihnusantaraid@yahoo.com*

Utomo, Warsito, (2006), *Administrasi Publik Baru Indonesia: Perubahan Paradigma dari Administrasi Negara ke Administrasi Publik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Schiller, Jim, (2003), *Jalan Terjal Reformasi Lokal: Dinamika Politik di Indonesia*, Program Pascasarjana Politik Lokal dan Otonomi Daerah, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Yukl.G.A., (1994), *Leadership in Organizations*, Prentice-Hall,Inc. Englewood, New Jersey.

Jawa Pos, 23 Desember 2005

Suara Merdeka, 8 Agustus, 2007

Meluruskan demokrasi lokal mengagas kepemimpinan daerah yang ideal di era pilkada langsung

ORIGINALITY REPORT

6%	6%	4%	0%
SIMILARITY INDEX	INTERNET SOURCES	PUBLICATIONS	STUDENT PAPERS

PRIMARY SOURCES

1	media.neliti.com Internet Source	3%
2	journal.iaingorontalo.ac.id Internet Source	3%

Exclude quotes	Off	Exclude matches	< 3%
Exclude bibliography	Off		