

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Kemandirian

Kemandirian merupakan salah satu aspek kepribadian yang sangat penting bagi individu. Individu yang memiliki kemandirian tinggi relatif mampu menghadapi segala permasalahan karena individu yang mandiri tidak tergantung pada orang lain, selalu berusaha menghadapi dan memecahkan masalah yang ada, Menurut *Antonius* (2000:145) :

”seseorang yang mandiri adalah suatu suasana dimana seseorang mau dan mampu mewujudkan kehendak atau keinginan dirinya yang terlihat dalam tindakan atau perbuatan nyata guna menghasilkan sesuatu (barang atau jasa) demi pemenuhan kebutuhan hidupnya dan sesamanya”.

Mutadin (2002, www.epsikologi.com) :

“kemandirian adalah suatu sikap individu yang diperoleh secara kumulatif selama perkembangan, individu akan terus belajar untuk bersikap mandiri dalam menghadapi berbagai situasi lingkungan, sehingga individu pada akhirnya akan mampu berfikir dan bertindak sendiri dengan kemandiriannya seseorang dapat memilih jalan hidupnya untuk dapat berkembang dengan lebih mantap”.

Menurut *Drost* (1993:22) :

“kemandirian adalah individu yang mampu menghadapi masalah-masalah yang dihadapinya dan mampu bertindak secara dewasa”.

Hasan Basri (1994:53) mengatakan bahwa :

“kemandirian adalah keadaan seseorang dalam kehidupannya mampu memutuskan atau mengerjakan sesuatu tanpa bantuan orang lain”.

Dari beberapa pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa kemandirian adalah kemampuan seseorang dalam mewujudkan kehendak atau keinginannya secara nyata dengan tidak bergantung pada orang lain. Dengan demikian yang dimaksud

dengan kemandirian dalam penelitian ini adalah perilaku dalam mewujudkan kehendak atau keinginan secara nyata dengan tidak bergantung pada orang lain.

B. Kelompok Kepentingan

Kelompok kepentingan (*Interest Group*) adalah setiap organisasi yang berusaha mempengaruhi kebijaksanaan pemerintah, tanpa berkehendak memperoleh jabatan publik. Sekalipun mungkin pemimpin-pemimpin atau anggotanya memenangkan kedudukan-kedudukan politik berdasarkan pemilihan umum, kelompok kepentingan itu sendiri tidak dipandang sebagai organisasi yang menguasai pemerintahan. Kelompok kepentingan terbentuk akibat adanya kesamaan kepentingan-kepentingan antar individu. Sehingga mereka mengartikulasikan kepentingan tersebut dengan menggabungkan diri dalam kelompok. Hal ini dilakukan agar kepentingan tersebut dapat terealisasi karena memiliki *bargaining* yang tinggi. Jenis-jenis kelompok kepentingan ini menurut *Gabriel A. Almond* adalah meliputi :

1. Kelompok *Anomic*, yaitu kelompok yang terbentuk diantara unsur-unsur dalam masyarakat secara spontan dan hanya seketika, dan karena tidak memiliki nilai-nilai dan norma-norma yang mengatur, maka kelompok ini sering tumpang tindih (*overlap*) dengan bentuk-bentuk partisipasi politik non konvensional, seperti, demonstrasi, kerusuhan, tindak kekerasan politik.
2. Kelompok *Non Assosiasional*, yaitu kelompok yang termasuk kategori kelompok masyarakat awam (belum maju) dan tidak terorganisir dan kegiatannya bersifat *temporer* (kadang-kala). Wujud kelompok ini antara lain

adalah kelompok keluarga, keturunan, etnik, regional yang menyatakan kepentingan secara kadangkala melalui individu-individu, kepala keluarga dan atau pemimpin agama.

3. Kelompok *Institusional*, yaitu kelompok formal yang memiliki struktur, visi, misi, tugas, fungsi serta sebagai artikulasi kepentingan. Contohnya, Partai politik, *korporasi* bisnis, Badan legislatif, Militer, Birokrasi.
4. Kelompok *Assosiasional*, yaitu kelompok yang terbentuk dari masyarakat dengan fungsi untuk mengartikulasi kepentingan anggotanya kepada pemerintah atau perusahaan pemilik modal. Contoh lembaga ini adalah Serikat Buruh, Paguyuban, MUI, NU, Muhammadiyah.

C. Relasi Kekuasaan

Di dalam setiap hubungan antar manusia maupun antar kelompok sosial selalu terdapat pengertian–pengertian kekuasaan dan wewenang. Kekuasaan terdapat disemua bidang kehidupan, kekuasaan mencakup kemampuan untuk memerintah (agar yang diperintah patuh) dan juga untuk memberi keputusan–keputusan yang secara langsung maupun tidak langsung mempengaruhi tindakan–tindakan pihak lain. Hubungan kekuasaan merupakan suatu bentuk hubungan sosial yang menunjukkan hubungan yang tidak setara (*asymetric relationship*), hal ini disebabkan dalam kekuasaan terkandung unsur “pemimpin” (*direction*) atau apa yang oleh *Max Weber* disebut “pengawas yang mengandung perintah” (*imperative control*). Dalam hubungan dengan unsur inilah hubungan kekuasaan menunjukkan hubungan antara apa yang oleh *Leon Daguit* disebut “pemerintah” (*gouvernants*) dan “yang diperintah” (*gouvernes*).

Max Weber mengatakan, kekuasaan adalah kesempatan seseorang atau sekelompok orang untuk menyadarkan masyarakat akan kemauan–kemauannya sendiri, dengan sekaligus menerapkannya terhadap tindakan–tindakan perlawanan dari orang–orang atau golongan–golongan tertentu. Terkait dengan kekuasaan dalam pemerintahan, *Max Weber* membagi kekuasaan dalam tiga tipe, yaitu :

- a. Kekuasaan *tradisional*, yaitu kekuasaan yang bersumber dari tradisi masyarakat yang berbentuk kerajaan dimana status dan hak para pemimpin juga sangat ditentukan oleh adat kebiasaan. Tipe jenis ini melembaga dan diyakini memberi manfaat ketentraman pada warga.
- b. Kekuasaan *kharismatik*. Tipe yang keabsahannya berdasarkan pengakuan terhadap kualitas istimewa dan kesetiaan kepada individu tertentu serta komunitas bentukannya, tipe ini di miliki oleh seseorang karena kharisma kepribadiannya. Kekuasaan tipe ini akan hilang atau berkurang apabila yang bersangkutan melakukan kesalahan fatal. Selain itu, juga dapat hilang apabila pandangan atau paham masyarakat berubah.
- c. Kekuasaan *rasional–legal*, yaitu kekuasaan yang berlandaskan sistem yang berlaku. Bahwa semua peraturan ditulis dengan jelas dan diundangkan dengan tegas serta batas wewenang para pejabat atau penguasa ditentukan oleh aturan main. Kepatuhan serta kesetiaan tidak ditujukan kepada pribadi pemimpin, melainkan kepada lembaga yang bersifat *impersonal*.

Dalam masyarakat demokratis kedudukan wewenang berupa sistem birokrasi, dan ditetapkan untuk jangka waktu terbatas (*periode*). Hal ini untuk mencegah peluang yang berkuasa menyalahgunakan kekuasaannya sekaligus menjamin

kepentingan masyarakat atas kewenangan legal tersebut. Dalam hal ini membahas relasi kekuatan-kekuatan politik di Metro. Relasi kuasa antar kekuatan yang dimaksud disini adalah para kandidat calon kepala daerah yang mengikuti kompetisi lima tahunan dan para partai politik pendukung pada Pilkada di kota Metro. Para calon kepala daerah dan Partai politik pendukungnya memiliki peran penting dalam Pilkada di kota Metro dan dari 3 pasangan calon kepala daerah ini memiliki relasi kuasa yang cukup kuat pada Pilkada.

Dalam Proses Demokrasi, Pilkada adalah instrumen demokrasi untuk menyelesaikan perbedaan pendapat di antara kelompok masyarakat tentang siapa yang harus dan layak menjadi kepala daerah. Pertarungan dalam proses Pilkada menjadi sebuah proses pertarungan politik dalam wujud tindakan demokrasi. Demokratisasi merupakan usaha untuk mencapai keputusan politik melalui perjuangan kompetitif dalam rangka memperoleh suara rakyat. Menurut *Dahl* ciri khas demokrasi adalah sikap tanggap pemerintah secara terus-menerus terhadap preferensi atau keinginan warga negaranya. Tatanan politik seperti itu dapat digambarkan dengan memakai dua dimensi teoritik, yaitu : *pertama*, seberapa tinggi tingkat *kontestasi*, kompetisi atau oposisi yang dimungkinkan, dan *kedua*, seberapa banyak warga negara yang memperoleh kesempatan berpartisipasi dalam kompetisi politik itu.

D. Teori Partai Politik

Secara umum dalam teori bahwa partai politik adalah suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini ialah untuk memperoleh kekuasaan politik

dan merebut kedudukan politik dengan cara konstitusional untuk melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan mereka. Partai politik berbeda dengan kelompok penekan (*pressure group*) atau istilah yang lebih banyak dipakai dewasa ini, kelompok kepentingan (*interest group*). Kelompok ini bertujuan untuk memperjuangkan sesuatu “kepentingan” dan mempengaruhi lembaga-lembaga politik agar mendapatkan keputusan yang menguntungkan atau menghindarkan keputusan yang merugikan. Menurut *Carl J. Friedrich*, Partai politik adalah sekelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan penguasaan terhadap pemerintahan bagi pimpinan partai-partainya dan berdasarkan penguasaan ini memberikan kepada anggota partainya kemanfaatan yang bersifat *idiil* maupun *materiil*.

Sedangkan menurut *R.H. Soltau*, partai politik adalah sekelompok warga negara yang sedikit banyak terorganisir, yang bertindak sebagai suatu kesatuan politik dan yang dengan memanfaatkan kekuasaannya untuk memilih, bertujuan menguasai pemerintahan dan melaksanakan kebijaksanaan umum mereka. *Sigmund Neumann* dalam karangannya “*Modern Political Parties*” juga mengemukakan definisi sebagai organisasi dari aktivis-aktivis politik yang berusaha untuk menguasai kekuasaan pemerintahan serta merebut dukungan rakyat atas dasar persaingan dengan suatu golongan atau golongan-golongan lain yang mempunyai pandangan yang berbeda.

E. Teori Politik Lokal

Pemilihan kepala daerah langsung merupakan salah satu bentuk demokrasi yang baru pertama dilaksanakan sejak tahun 2005, pilkada juga merupakan mekanisme pemilihan langsung pemimpin *eksekutif* di daerah, dari Walikota, Bupati hingga

Gubernur. Dalam pilkada kekuasaan politik yang terdesentralisasi dari pusat ke daerah, partai politik memiliki peranan yang penting dalam mengakomodasi isu-isu politik yang menjadi kepedulian masyarakat. Demokrasi berjalan terus, kekuatan pusat beralih ke daerah dan kekuatan-kekuatan lain muncul di daerah dengan suasana yang hampir sama dengan suasana *rezim* Orba.

Penguasa modal terus bergerilya untuk tetap eksis dalam bisnis dan elit-elit serta aktor-aktor politik yang tidak jauh dari pengaruh penguasa. Desentralisasi merupakan langkah penting dan langkah yang diperlukan untuk mengembangkan demokrasi lokal karena ia membuka ruang bagi partisipasi warga dalam proses pengambilan keputusan. Pilkada merupakan bentuk terbaik bagi rekrutmen kepemimpinan di tingkat lokal dengan melibatkan rakyat sebagai penentu dan pemilik kedaulatan. Dalam pilkada, semua proses dan mekanisme penyelenggarannya harus benar, bersih dan jauh dari tekanan, rayuan dan kebohongan.

F. Demokratisasi dan Elit Politik Lokal

Tumbangya pemerintahan Orde Baru menghasilkan kehadiran sistem politik yang bercorak demokratis sehingga memungkinkan terjadinya perubahan pemaknaan struktur yang ada. Elit politik lokal yang semula memaknai struktur sebagai pembatasan untuk mempengaruhi kebijakan-kebijakan negara dalam level daerah berubah menjadi pemberdayaan kekuatan serta pengaruh yang dimilikinya. Namun sebaliknya, para elit politik lokal yang tadinya memaknai demokratisasi

sebagai pemberdayaan justru berubah menjadi pembatasan eksplorasi *resources* kekuasaan yang dimiliki.

Proses demokratisasi dalam aras lokal terejawantahkan dalam penerapan asas desentralisasi melalui otonomi penyelenggaraan pemerintahan di daerah membawa dampak yang cukup *signifikan* terhadap keberadaan dan peran elit politik lokal yang telah mapan sepanjang *rezim* Orde Baru berkuasa. Demokratisasi di daerah menyebabkan terjadinya reposisi serta restrukturisasi elit politik lokal dalam perannya guna mempengaruhi keputusan politik serta kebijakan publik. Di era demokratisasi dan desentralisasi untuk memperebutkan dan mempertahankan posisi sebagai elit politik lokal harus dilakukan melalui proses kompetisi yang relatif ketat di antara individu-individu yang mengincar posisi tersebut. Hal ini tidak terjadi pada saat *rezim* Orde Baru berkuasa, di mana peran negara sedemikian dominan dalam mempengaruhi kemunculan dan peran elit politik lokal. Sehingga keberadaan elite politik lokal tidak terlepas dari campur tangan pemerintah.

Pada era *otoritarian* orde baru elit politik lokal lebih sering memainkan peran untuk mewujudkan kepentingan pemerintah pusat ketimbang merealisasikan kepentingan dan kebutuhan daerah, elit politik lokal cenderung melakukan peran sebagai perpanjangan tangan negara, dalam hal ini pemerintah pusat, untuk mengkooptasi masyarakat (*Antlov.1994:73*). Untuk mewujudkan kepentingan tersebut, negara sangat berkepentingan dalam hal memilih dan menentukan peran yang diemban oleh elit politik lokal. *Rezim* orde baru mengendalikan roda pemerintahan, keberadaan dan peran elit politik lokal lebih banyak ditopang dan

tergantung pada negara. Hal ini dapat berlangsung karena negara yang direpresentasikan oleh pemerintah pusat mempunyai kekuasaan yang sangat besar. Besarnya kekuasaan tersebut, salah satunya ditandai dengan kuat dan dominannya peran Kantor Kepresidenan, menjadikan segala urusan penyelenggaraan pemerintah sangat tergantung pada pemerintah pusat (Gaffar,1999:150-152) .

Runtuhnya *rezim otoritarian* Orde Baru pada tahun 1998 menandai mulainya perubahan peta politik Indonesia serta dapat dibaca sebagai titik awal pelemahan peran negara di satu sisi dan menguatnya kontrol masyarakat pada sisi yang lain. Seiring berlangsungnya perubahan peta politik tersebut, keberadaan dan peran elite politik lokal tidak lagi sepenuhnya ditopang dan tergantung negara. Di era demokratisasi mereka mempunyai kesempatan untuk tidak lagi berperan sebagai perpanjangan tangan negara. Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah, menarik untuk mencermati keberadaan dan peran elit politik lokal. Tumbangya rezim Orde Baru menghadirkan ruang yang lebih luas bagi elit politik lokal untuk mengekspresikan keberadaan dan perannya yang sebelumnya terkungkung dominasi pemerintah. Melemahnya peran negara yang diikuti dengan berkembangnya situasi kondusif bagi demokratisasi, menjadikan elit politik lokal berupaya secara mandiri untuk tetap dapat “*survive*”. Elit politik lokal harus mampu membangun pijakan baru sebagai basis kekuasaannya untuk menopang posisinya, hal ini karena mereka tidak mungkin lagi menyandarkan diri pada negara yang semakin lemah pengaruhnya.

Atas dasar uraian tersebut di atas dapat dinyatakan bahwa keberadaan dan peran elit politik lokal tidak bisa lepas dari pengaruh perubahan yang terjadi pada sistem

politik yang melingkupinya. Perubahan yang terjadi pada sistem politik membawa pengaruh selain terhadap hubungan antara elit dengan massa, juga terhadap hubungan antara elit dengan negara. Perubahan yang berlangsung menjadikan massa tidak lagi sebagai obyek yang pasif dalam hubungannya dengan elit. Demikian pula elit untuk mempertahankan posisinya tidak bisa hanya dengan menyandarkan pada negara, tetapi harus mampu melakukan *kalkulasi taktis* untuk meraih dan mempertahankan kekuasaan. Selain itu, dapat pula dinyatakan bahwa di kalangan *internal elite* berlangsung dinamika, di mana masing-masing individu elit saling bersaing untuk mempertahankan posisi dan peranannya. Oleh karena itu, dengan terjadinya perubahan sistem politik, elit politik lokal harus mampu menyusun strategi untuk bisa meraih dan mempertahankan posisi, peran serta pengaruhnya. Sebagaimana diungkapkan dalam teori strukturasi, *Giddens* menyatakan bahwa ada hubungan antara pelaku dan struktur, di mana hubungan antara keduanya berupa *relasi dualitas*. Dalam hubungan *dualitas*, termaktub pengertian bahwa antara pelaku dan struktur tidak terpisahkan, di antara keduanya terjadi hubungan saling mempengaruhi. Hubungan antara pelaku dengan struktur dapat dipahami melalui praktik sosial, di mana praktik sosial itu sendiri merupakan kejadian atau kebiasaan sehari-hari hasil interaksi antara struktur dengan pelaku. Hubungan tersebut dipengaruhi kesadaran praktis (*practicalconsciousnes*) dan kesadaran *diskursif* (*discursive consiousness*) dari pelaku.

Melalui kesadaran praktis pelaku, struktur dapat mengeliminasi atau membatasi pelaku dengan cara memaksa untuk melakukan rutinisasi tindakan (sebagai

kebiasaan sehari-hari). Sebaliknya dengan kesadaran *diskursif* yang dimilikinya, pelaku berupaya merubah struktur melalui praktik sosial baru dengan melakukan de-rutinisasi tindakan. *Giddens* yang menyatakan bahwa struktur merupakan aturan (*rules*) dan sumber daya (*resources*) dapat terbentuk dari dan membentuk perulangan praktik sosial dipahami sebagai faktor yang tidak hanya bersifat membatasi atau mengekang tetapi juga bersifat memberdayakan pelaku. Namun pada sisi lain, pelaku yang merupakan aktor dapat pula mempengaruhi struktur, dalam arti tidak harus selalu tunduk kepada struktur. Lebih lanjut *Giddens* menyebutkan bahwa ada tiga gugus struktur, yakni signifikasi (*signification*), dominasi (*domination*), dan legitimasi (*legitimation*). Struktur signifikasi menunjuk pada pemaknaan atau simbolik, penyebutan, dan wacana; gugus struktur dominasi menunjuk pada penguasaan baik atas orang maupun barang; dan gugus struktur legitimasi menunjuk pada peraturan normatif yang tampak pada aturan hukum. Ketiga gugus struktur tersebut selain dapat membatasi, dapat pula memberdayakan pelaku. Sementara itu, dalam pandangan konsep strukturasi, pelaku dilihat bukan sebagai sosok yang pasif. Melalui kreativitas yang dimilikinya, pelaku mampu melakukan tindakan untuk melepaskan diri dari jeratan struktur yang melingkupinya. Pelaku bahkan mempunyai peluang menyiasati untuk membentuk struktur (baru) dengan melakukan de-rutinisasi tindakan guna memberi keuntungan baginya.

G. Pengambilan Keputusan

Pengambilan keputusan merupakan suatu proses pemilihan alternatif terbaik dari beberapa alternatif secara sistematis untuk ditindaklanjuti sebagai suatu cara

pemecahan masalah. Terkait dengan fungsi Pengambilan Keputusan, maka tujuan Pengambilan Keputusan dapat dibedakan:

- 1) Tujuan yang bersifat Tunggal.
- 2) Tujuan yang bersifat Ganda.

Agar pengambilan keputusan dapat lebih terarah, maka perlu diketahui unsur atau komponen pengambilan keputusan, unsur pengambilan keputusan itu adalah :

- a. Tujuan dari pengambilan keputusan;
- b. Identifikasi alternatif keputusan yang memecahkan masalah;
- c. Perhitungan tentang faktor-faktor yang tidak dapat diketahui sebelumnya atau di luar jangkauan manusia; dan
- d. Sarana dan perlengkapan untuk mengevaluasi atau mengukur hasil dari suatu pengambilan keputusan.

Pengambilan keputusan secara rasional ini berlaku sepenuhnya dalam keadaan yang ideal. Pada pengambilan keputusan secara rasional terdapat beberapa hal sebagai berikut :

- a. Kejelasan masalah, tidak ada keraguan dan kekaburan masalah.
- b. Orientasi tujuan, kesatuan pengertian tujuan yang ingin dicapai.
- c. Pengetahuan *alternatif*, seluruh *alternatif* diketahui jenisnya dan konsekuensinya.
- d. *Preferensi* yang jelas, *alternatif* bisa diurutkan sesuai kriteria.

- e. Hasil maksimal, Pemilihan *alternatif* terbaik berdasarkan atas hasil ekonomis yang maksimal.

H. Desentralisasi dan Demokrasi Lokal

Menurut *Bhenyamin Hoesein* (1993) *desentralisasi* adalah pembentukan daerah otonom dan/atau penyerahan wewenang tertentu kepadanya oleh pemerintah pusat. Pengertian ini didasarkan pada kasus empirik Indonesia, dimana kelahiran daerah otonom dan otonomi daerah di Indonesia merupakan hasil ciptaan pemerintah melalui proses desentralisasi. *B. C. Smith* (1985) mengemukakan bahwa desentralisasi mensyaratkan adanya pendelegasian kekuasaan (*power*) kepada pemerintah bawahan dan pembagian kekuasaan kepada daerah. Pemerintah pusat disyaratkan untuk menyerahkan kekuasaan kepada pemerintah daerah sebagai wujud dari pelaksanaan *desentralisasi*. PBB membagi desentralisasi dalam dua bentuk ; (1) *Dekonsentrasi* yang juga disebut desentralisasi administratif; dan (2) *Devolusi* yang juga sering disebut sebagai desentralisasi demokrasi atau desentralisasi politik, yang mendelegasikan wewenang pengambilan keputusan kepada badan perwakilan yang dipilih melalui pemilihan lokal. Dalam desentralisasi demokrasi atau desentralisasi politik, terdapat dua asumsi mendasar. **Pertama**, desentralisasi merupakan pendelegasian wewenang pengambilan keputusan kepada badan perwakilan rakyat daerah (DPRD). **Kedua**, lembaga perwakilan (DPRD) yang disertai wewenang adalah hasil pemilu lokal. Desentralisasi kekuasaan juga dimaksudkan sebagai upaya memperkecil sentralisasi pemerintahan. Terwujud atau tidaknya desentralisasi dapat dilihat dari adanya penyerahan wewenang dari pemerintah kepada daerah

otonom untuk mengambil keputusan dan berkreasi secara mandiri sesuai dengan kepentingan politiknya. Di samping itu dalam desentralisasi harus terdapat kemauan politik (*political will*) yang serius dari pemerintah yang menyerahkan kewenangan dalam mendukung setiap kebijakan politik pemerintah daerah dan aspirasi politik kelompok masyarakat setempat.

Desentralisasi politik dinilai dapat meningkatkan dan memperkuat *accountability*, *capability*, dan *responsibility* masyarakat di daerah serta tumbuh dan berkembangnya demokrasi dalam pemerintahan dengan adanya partisipasi politik masyarakat. Dengan demikian, desentralisasi pada esensinya merupakan wahana bagi terciptanya partisipasi masyarakat dan terbentuknya kepemimpinan politik, baik di tingkat daerah maupun nasional (Maskun, 2000). Pada tingkat daerah, masyarakat memberikan partisipasi politik dalam merencanakan dan mengambil keputusan politik. Rakyat diikutsertakan dalam pemerintahan negara dengan menggunakan saluran tertentu yaitu lembaga perwakilan rakyat sesuai batas wilayah administratif yang telah ditentukan (*Logeman* dalam Pide, 1999). *B. C. Smith* (dalam Hidayat, 2000) melihat tujuan desentralisasi pada dua sudut pandang, yakni kepentingan pemerintah pusat dan kepentingan daerah. Dilihat dari sisi kepentingan pemerintah pusat, sedikitnya ada empat tujuan utama dari kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah, meliputi; pendidikan, pelatihan kepemimpinan, menciptakan stabilitas politik, dan mewujudkan demokrasi sistem pemerintahan di daerah. Sementara, bila dilihat dari sisi kepentingan daerah desentralisasi memiliki tiga tujuan, yakni : **pertama**, mewujudkan *political equality*. **Kedua**, menciptakan lokal *accountability*. **Ketiga**, mewujudkan lokal

responsiveness. Desentralisasi politik biasanya dikaitkan dengan demokratisasi. Artinya, rakyat diikutsertakan dalam pengambilan kebijakan politik, baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan (DPRD).

Kebijakan pemerintah daerah maupun keputusan politik Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) akan lebih *legitimate* apabila didasarkan pada aspirasi politik rakyat, disesuaikan dengan kepentingan politik rakyat dan diatur bersama rakyat, tidak berdasarkan kepentingan politik pemerintah atau partai politik secara sepihak. Dasar pemikirannya adalah kebijakan pemerintah daerah maupun keputusan politik Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dapat terselenggara dengan baik apabila rakyat yakin bahwa mereka adalah bagian dari keputusan atau kebijakan politik itu dan aspirasi politik mereka terpenuhi. Apabila pemerintah dan pemerintah daerah punya kemauan politik yang serius untuk menciptakan “*sense of belonging*” dari kalangan masyarakat, maka desentralisasi adalah suatu keharusan dalam setiap proses pengambilan keputusan, baik di bidang politik maupun di bidang lain. Dalam ilmu pemerintahan, masyarakat yang demikian disebut sebagai masyarakat yang modern dan pemerintahan yang menempuh mekanisme ini disebut sebagai pemerintahan yang demokratis.

I. Demokrasi dan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung

Upaya untuk mewujudkan demokratisasi di Indonesia ditempuh melalui berbagai cara, salah satunya adalah dengan menjalankan desentralisasi, termasuk di dalamnya Pilkada langsung. Desentralisasi merupakan bagian dari proses demokratisasi. Dengan desentralisasi maka kepada daerah, baik pemerintahannya,

rakyatnya, maupun wakil-wakil rakyat, diberi kemungkinan dan kesempatan untuk memformulasikan dan mengimplementasikan kebijakan publik yang sesuai dengan kepentingan masyarakat setempat (Nadapdap, 2005). Pilkada langsung merupakan salah satu bentuk implementasi desentralisasi dalam perspektif politik, dimana terjadi proses transfer lokus kekuasaan dari pusat ke daerah (Romli, 2005).

Pemilihan kepala daerah secara langsung di Indonesia dimulai pada tahun 2005, tepatnya pada bulan Juni 2005. Pilkada langsung di Indonesia sering dikatakan sebagai suatu lompatan demokrasi yang dapat berkonotasi positif maupun negatif (Kristiadi, 2006). Dalam arti positif, Pilkada langsung memberikan kesempatan kepada rakyat di daerah sebagai salah satu infrastruktur politik untuk memilih kepala daerahnya secara langsung melalui mekanisme pemungutan suara. Hal ini akan mendorong terjadinya keseimbangan antara infrastruktur politik dengan suprastruktur politik, karena melalui pilkada langsung maka rakyat dapat menentukan jalannya pemerintahan dengan memilih pemimpin yang dikehendaki secara bebas dan rahasia. Meskipun rakyat tidak terlibat secara langsung dalam pengambilan keputusan pemerintahan sehari-hari, namun mereka dapat melakukan kontrol atas jalannya pemerintahan yang sudah mendapat mandat langsung dari rakyat.

Dengan demikian terjadi mekanisme *check and balance* yang mendorong dicapainya akuntabilitas publik dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sedangkan, dalam arti negatif, Pilkada langsung sebagai lompatan demokrasi yang merupakan pesta rakyat daerah, diartikan sebagai kebebasan rakyat untuk

berbuat apa saja, termasuk melakukan tindakan-tindakan anarki dalam pelaksanaan Pilkada serta mengambil keuntungan pribadi dari pelaksanaan Pilkada tersebut. Dalam konteks konsolidasi dan penguatan demokrasi, Pilkada langsung bisa menjadi pilar yang bersifat memperkuat bangunan demokrasi secara nasional.

Terlaksananya Pilkada langsung menunjukkan adanya peningkatan demokrasi. Kadar demokrasi suatu negara ditentukan antara lain oleh seberapa besar peranan masyarakat dalam menentukan siapa diantara mereka yang dijadikan pejabat negara. Semakin banyak pejabat negara, baik di tingkat lokal maupun nasional, yang dipilih langsung oleh rakyat, maka semakin tinggi kadar demokrasi di negara tersebut (Fitriyah, 2005). Hal ini sesuai dengan pendapat *Dahl* (1989) yang menyatakan bahwa demokratisasi pada tingkat nasional hanya mungkin terbangun jika demokrasi juga berlangsung pada tingkat lokal. Sedangkan, menurut *Bentham* (1996), *Manor* (1998), *Gaventa and Valderrama* (1999), *Cornwall and Gaventa* (2001), pemerintah lokal memiliki potensi dalam mewujudkan demokratisasi karena proses desentralisasi mensyaratkan adanya tingkat responsivitas, keterwakilan dan akuntabilitas yang lebih besar (*Antlov*, 2004). Sementara *Smith*, *Dahl* maupun *Mawhood* mengatakan bahwa untuk mewujudkan *local accountability*, *political equity*, dan *local responsiveness*, yang merupakan tujuan desentralisasi, diantara prasyarat yang harus dipenuhi adalah bahwa pemerintah daerah harus memiliki *legal authority of power* (teritorial kekuasaan yang jelas), *local own income* (memiliki pendapatan daerah sendiri), dan *local representative body* (lembaga perwakilan rakyat) yang berfungsi untuk mengontrol eksekutif

daerah, serta adanya kepala daerah yang dipilih langsung oleh masyarakat melalui mekanisme pemilihan umum (Hidayat, 2002).

Sebagaimana dikatakan *Tip O'Neill*, “*all politics is lokal*”, yang berarti bahwa demokrasi akan berkembang subur dan terbangun kuat di aras nasional apabila di tingkatan yang lebih rendah (*local*) nilai-nilai demokrasi berakar kuat. Pilkada langsung akan mewujudkan makna tersebut (Legowo, 2005). Dengan pemahaman seperti itu maka penyelenggaraan Pilkada langsung dipandang dapat memberikan dampak positif terhadap penguatan demokrasi di Indonesia. Terdapat lima alasan mengenai hal itu, yaitu : ***Pertama***, partisipasi politik. Dalam Pilkada langsung rakyat terlibat langsung dalam menentukan siapa yang layak (memiliki kredibilitas dan kapabilitas memperjuangkan aspirasi dan memenuhi kepentingan rakyat) menjadi pelayan (pejabat publik) mereka. Melalui proses semacam itu dapat tumbuh kesadaran bahwa merekalah (rakyat) pemegang kedaulatan politik yang sebenarnya. Termasuk dalam kesadaran ini adalah kehati-hatian dalam menentukan pilihan, sebab kesalahan memilih dapat membawa akibat buruk terhadap kehidupan mereka. ***Kedua***, kompetisi politik lokal. Pilkada langsung membuka ruang untuk berkompetisi secara *fair* dan adil diantara para kontestan yang ada. Dengan demikian, diharapkan tidak ada lagi suatu kontestan dari partai politik tertentu yang mendominasi secara terus menerus proses yang berlangsung dan menutup ruang bagi kelompok lainnya untuk turut berkompetisi secara *fair*.

Ketiga, legitimasi politik. Berbeda dengan cara Pilkada tidak langsung (melalui DPRD) seperti yang dilaksanakan sebelumnya, Pilkada langsung akan memberikan legitimasi yang kuat bagi kepemimpinan kepala daerah yang terpilih.

Dalam mekanisme pemilihan langsung, kepemimpinan yang terpilih akan merefleksikan konfigurasi kekuatan politik dan kepentingan konstituen pemilih (rakyat), sehingga dapat dipastikan bahwa kandidat yang terpilih secara demokratis akan mendapat dukungan dari sebagian besar masyarakat pemilih. **Keempat**, minimalisasi manipulasi dan kecurangan. Salah satu unsur yang mendorong penyelenggaraan Pilkada langsung adalah maraknya berbagai kasus *money politics* dan berbagai bentuk kecurangan lainnya dalam penyelenggaraan Pilkada yang selama ini terjadi. Intervensi pemerintah dalam pemilihan kepala daerah memang menurun sejak diberlakukannya otonomi daerah, namun permasalahan beralih ke lembaga perwakilan di daerah yang melaksanakan Pilkada tersebut dalam bentuk *money politics* yang terjadi di hampir seluruh daerah.

Kelima, akuntabilitas. Dalam Pilkada langsung oleh rakyat, akuntabilitas kepala daerah menjadi sangat penting. Hal ini karena apabila rakyat sebagai pemilih menilai bahwa kepala daerah yang terpilih ternyata tidak dapat melaksanakan tugasnya secara baik dan bertanggung jawab kepada rakyat, maka rakyat akan memberikan sanksi dalam Pilkada berikutnya dengan tidak memilihnya kembali. Menurut Romli (2005), sejalan dengan tujuan desentralisasi dari *Smith*, Pilkada langsung pada gilirannya akan memberikan pendidikan politik kepada rakyat di daerah untuk memilih dan menentukan pemimpinnya sendiri tanpa adanya intervensi dari siapapun, termasuk pemerintah pusat dan/atau elit-elit politik di tingkat pusat.

Pilkada langsung juga akan memberikan latihan kepemimpinan bagi elit-elit lokal untuk mengembangkan kecakapannya dalam merumuskan dan membuat kebijakan, mengatasi persoalan-persoalan di masyarakat, komunikasi politik dengan masyarakat, serta melakukan artikulasi dan agregasi kepentingan masyarakat. Dari pengalaman-pengalaman inilah pada gilirannya diharapkan akan dapat dilahirkan politisi-politisi atau pemimpin-pemimpin yang handal yang dapat bersaing di tingkat nasional. Pilkada langsung juga menciptakan pola rekrutmen pimpinan lokal dengan standar yang jelas. Dengan Pilkada langsung maka akan terjadi rekrutmen pimpinan politik yang berasal dari daerah (lokal), bukan didrop dari pusat. Dengan Pilkada langsung, rakyat ikut terlibat secara langsung dalam memilih pemimpinnya. Keterlibatan rakyat secara langsung ini pada gilirannya akan meningkatkan demokratisasi di tingkat lokal, dimana rakyat benar-benar memiliki kedaulatan. Dengan kata lain tidak terjadi distorsi dalam pelaksanaan kedaulatan rakyat. Pilkada langsung juga dapat menciptakan stabilitas politik dan pemerintahan di tingkat lokal. Hal ini karena kepala daerah yang terpilih memperoleh legitimasi kuat dari rakyat secara langsung, sehingga tindakan penghentian kepala daerah yang dipilih langsung oleh rakyat tidak dapat dilakukan oleh DPRD. Pilkada langsung sebagai pembelajaran politik mencakup tiga aspek pembelajaran, yakni : (1) meningkatkan kesadaran politik masyarakat lokal; (2) mengorganisir masyarakat ke dalam aktifitas politik yang memberi peluang lebih besar pada setiap orang untuk berpartisipasi; dan (3) memperluas akses masyarakat lokal untuk mempengaruhi proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan mereka.

Pilkada langsung sekaligus merupakan upaya memperkuat sistem lokal dan memperkuat otonomi daerah sebagai suatu proses demokratisasi karena : (1) mengurangi arogansi DPRD melalui klaim sebagai satu-satunya lembaga representasi rakyat, karena pilkada langsung akan memposisikan kepala daerah juga sebagai representasi masyarakat lokal; (2) membatasi pengaruh konfigurasi politik DPRD kepada kepala daerah, karena akuntabilitas publik kepala daerah tidak semata-mata ditentukan oleh DPRD, tetapi juga oleh masyarakat lokal; (3) lebih menjamin terciptanya legitimasi pemerintahan daerah, sehingga pemerintahan daerah menjadi lebih efektif; dan (4) mengurangi praktek *money politics* dalam proses Pilkada dan proses pelaporan pertanggungjawaban kepala daerah (Ramses, 2003). Sedangkan dalam hal pelaksanaannya, tahap pelaksanaan Pilkada meliputi tahapan-tahapan, antara lain : (1) Tahap persiapan, (2) Tahap pelaksanaan, dan (3) Tahap pengesahan dan pelantikan.

J. Sejarah Rekrutmen Kepala Daerah

Perjalanan rekrutmen kepala daerah merupakan proses politik yang panjang, yang diwarnai berbagai kepentingan dan tarik-menarik kepentingan, antara kepentingan elite dengan kepentingan publik, antara kepentingan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, bahkan mungkin saja antara kepentingan nasional dengan kepentingan internasional. Berdasarkan perjalanan sejarah rekrutmen politik kepala daerah, ada semacam *missing link* (rantai yang hilang) apa bila bangunan argumentasinya hanya didasarkan dengan membandingkan sistem pemilihan perwakilan menurut (Undang-Undang Nomor : 22 Tahun 1999) dan sistem pemilihan langsung (Undang-Undang Nomor : 32 Tahun 2004). Sarundajang

(2005), mencatat bahwa pemilihan kepala daerah yang pernah dilaksanakan di Indonesia, setidaknya terdiri dari empat sistem, antara lain :

1. *Sistem Penunjukan/Pengangkatan oleh Pusat*

Sistem penunjukan atau pengangkatan oleh pusat (masa Pemerintahan Kolonial Belanda, penjajahan Jepang (Undang-Undang Nomor : 27 Tahun 1902). Kemudian Undang-Undang Nomor : 22 Tahun 1948 dan Undang-Undang Nomor : 1 Tahun 1957, ketika berlakunya sistem parlementer yang liberal. Pada masa itu, baik sesudah maupun sebelum pemilu 1955 tidak ada partai politik yang mayoritas tunggal. Akibatnya, pemerintah pusat yang dipimpin oleh perdana menteri sebagai hasil koalisi partai, mendapat biasanya sampai ke bawah.

2. *Sistem Penunjukan*

Sistem ini merujuk pada Penetapan Presiden Nomor : 6 Tahun 1959 jo Penetapan Presiden Nomor : 5 Tahun 1960; Undang-Undang Nomor : 6 dan Undang-Undang Nomor : 18 Tahun 1956), yang lebih dikenal dengan era Dekrit Presiden, ketika diterapkannya demokrasi terpimpin. Penerapan Penetapan Presiden Nomor : 6 Tahun 1959 jo Penetapan Presiden Nomor : 5 Tahun 1960 disertai alasan yang memaksa.

3. *Sistem Pemilihan Perwakilan Semu*

Sistem ini mengacu pada Undang-Undang Nomor : 5 Tahun 1974, di era Demokrasi Pancasila. Pilkada dipilih oleh DPRD dan kemudian dari calon yang terpilih itu akan ditentukan kepala daerahnya oleh presiden.

4. *Sistem Pemilihan Perwakilan*

Sistem perwakilan mengacu pada (UU No. 18/1965 dan UU No. 22/1999), di mana kepala daerah dipilih secara murni oleh lembaga DPRD, tanpa intervensi pemerintah pusat.

5. *Sistem Pemilihan Langsung*

Mengacu pada Undang-Undang Nomor : 32 Tahun 2004, di mana Kepala Daerah dipilih langsung oleh masyarakat.

Berdasarkan beberapa tahapan perubahan pola rekrutmen kepala daerah tersebut menunjukkan adanya kemajuan demokrasi dan pelembagaan politik masyarakat untuk turut serta dalam menentukan masa depan suatu daerah yang tentunya berimplikasi secara langsung terhadap kebijakan pemerintah daerah dalam satu periode pemerintahan. Apabila membandingkan penerapan rekrutmen kepala daerah berdasarkan sistem perwakilan semu terdapat sejumlah penyimpangan yang cukup menarik. Syaukani HR, Affan Gaffar dan Ryaas Rasyid menggambarkan bahwa rekrutmen politik lokal ditentukan oleh orang Jakarta, khususnya pejabat Depdagri untuk pengisian jabatan Bupati, Walikota, Sekretaris Daerah, Kepala-Kepala Dinas di Provinsi. Sementara untuk jabatan Gubernur ditentukan oleh Depdagri, Markas Besar TNI, dan Sekretariat Negara (2002:38).

Beberapa kelemahan sistem pemilihan perwakilan semu dalam konteks demokrasi termasuk kategori prinsipil, yaitu : (1) tiadanya mekanisme pemilihan yang teratur dengan tenggat waktu yang jelas, kompetitif, jujur, dan adil; (2) sempitnya rotasi kekuasaan, sehingga jabatan kepala daerah dipegang terus menerus oleh seseorang

atau keluarganya atau dari partai tertentu saja; (3) tidak adanya rekrutmen secara terbuka yang menutup ruang kompetisi, sehingga tidak semua orang atau kelompok mempunyai hak dan peluang yang sama; dan (4) lemahnya akuntabilitas publik.

Pengisian kepala daerah yang terbilang layak disebut sebagai pemilihan adalah berdasarkan Undang-Undang Nomor : 22 Tahun 1999 dan Peraturan Pemerintah Nomor : 15/2000. Sistem perwakilan via DPRD itu memungkinkan terwujudnya mekanisme pemilihan teratur, rotasi kekuasaan, keterbukaan rekrutmen, dan akuntabilitas publik. Dengan demikian secara prinsipil, substansi demokrasi tidak terlalu bermasalah. Namun, karena prosedur tidak dilakukan secara konsisten dan terbuka, maka pemilihan kepala daerah dengan Undang-Undang Nomor : 22 Tahun 1999 dan Peraturan Pemerintah Nomor : 15 Tahun 2000 juga mengalami penyimpangan (Kaloh, 2008:35). Dengan demikian, pelibatan masyarakat dalam proses pilkada hampir-hampir sama sekali dikesampingkan. Sejak dari tahapan awal hingga selesainya prosesi, kewenangan besar di tangan DPRD. Dengan kata lain, tahapan-tahapan yang dilalui tidak lebih sebatas formalitas belaka. Penyimpangan lain yang harus digaris bawahi adalah maraknya dugaan kasus *money politic* dan intervensi pengurus partai politik, baik pada level lokal maupun pusat (Tri Ratnawati, dkk dalam Kaloh, 2008:35).

Berdasarkan fenomena tersebut, pemilihan kepala daerah secara langsung menemukan relevansinya (pemilihan kepala daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor : 32 Tahun 2004) merupakan jalan keluar terbaik untuk mencairkan kebekuan demokrasi (praktik pilkada Undang-Undang Nomor : 22 Tahun 1999).

Kekuatan pilkada langsung terletak pada pembentukan dan implikasi legitimasinya. Kepala daerah membutuhkan legitimasi yang terpisah dari DPRD, sehingga harus dipilih sendiri oleh rakyat. Mereka juga harus bertanggung jawab kepada rakyat. Dengan pemilihan terpisah kepala daerah memiliki kekuatan yang seimbang dengan DPRD, sehingga mekanisme *check and balances* niscaya akan berjalan baik. Dengan demikian kepala daerah akan lebih mampu mengoptimalkan fungsi pemerintah daerah (*protective, public service and development*). Pilkada langsung tidak dengan sendirinya menjamin peningkatan kualitas demokrasi itu sendiri, tetapi jelas membuka akses terhadap peningkatan kualitas demokrasi tersebut. Akses tersebut terletak pada berfungsinya mekanisme *check and balances* meliputi hubungan kepala daerah dengan rakyat, DPRD dengan Rakyat, Kepala daerah dengan DPRD, DPRD dengan kepala daerah, tetapi juga Kepala Daerah dan DPRD dengan lembaga *Yudikatif* dan Pemerintah Daerah dengan Pemerintah Pusat. Kepala Daerah dan DPRD dituntut memenuhi janji-janji kampanye, mengakomodasi aspirasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik dan peraturan daerah (perda). DPRD wajib mengontrol Pemerintah Daerah dalam pembuatan kebijakan publik dan peraturan daerah, dalam hal ini mengingat akses masyarakat sangat terbatas akan hal tersebut. *Yudikatif* memainkan peran terhadap perilaku Kepala Daerah dan DPRD, baik dalam kapasitas pribadi maupun dalam menjalankan fungsinya. Pemerintah Pusat mengontrol Pemerintah Daerah dalam hal kebijakan-kebijakan makro dilihat dari aspek fungsi maupun hukum.

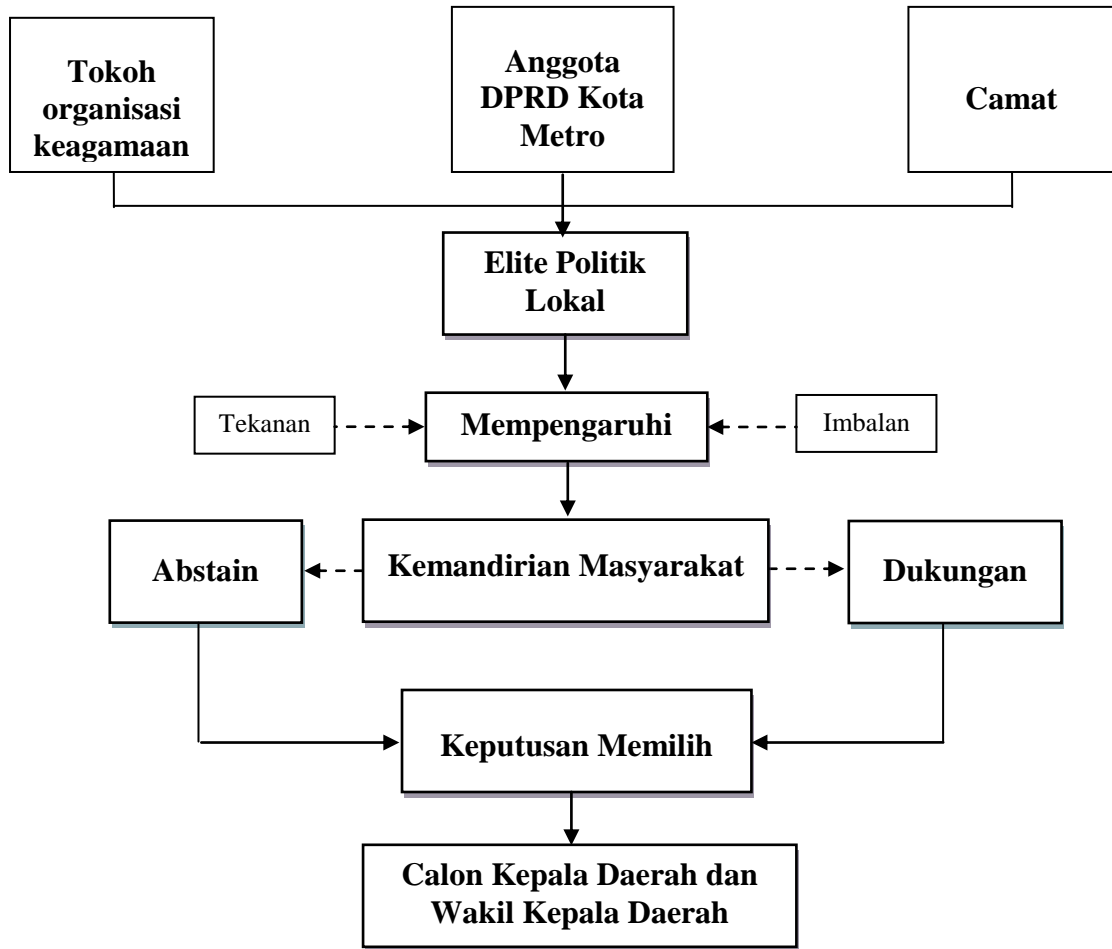
Berdasarkan ulasan mengenai proses rekrutmen kepala daerah serta sejarah yang mengikutinya menunjukkan pergeseran model pemilihan kepala daerah mulai dari

menunjukkan, menjadi pemilihan perwakilan semu, selanjutnya dengan model pemilihan perwakilan murni memiliki banyak kelemahan, sehingga berdasarkan Undang-Undang Nomor : 32 Tahun 2004 diterapkannya pemilihan kepala daerah secara langsung oleh masyarakat.

K. Kerangka Pemikiran

Kerangka pikir adalah konsep yang terjadi dari hubungan antara sebab akibat atau kausal hipotesa antar variabel bebas dan variabel terikat atau tidak bebas dalam rangka memberikan jawaban sementara terhadap permasalahan yang sedang diselidiki, (Sukardi, 2005:97). Kerangka pemikiran berbeda dengan sekumpulan informasi atau hanya sekedar sebuah pemahaman, kerangka pemikiran adalah sebuah pemahaman yang melandasi pemahaman-pemahaman yang lainnya, sebuah pemahaman yang paling mendasar dan menjadi pondasi bagi setiap pemikiran selanjutnya. Untuk mendapatkan sebuah kerangka pemikiran akan suatu hal bukan sesuatu yang mudah, diperlukan suatu pemikiran yang mendalam, tidak menyimpulkan hanya dari fakta yang dapat terindra, atau hanya dari sekedar informasi-informasi yang terpecah. Dalam penelitian ini, peranan elit politik lokal mempengaruhi kemandirian masyarakat dalam keputusan memilih pada momentum penyelenggaraan Pilkada secara langsung. Peranan tersebut bertujuan mempengaruhi dalam memberikan dukungan maupun untuk memperoleh posisi (*abstain*). Adapun skema kerangka pemikiran sebagai berikut :

Gambar 1 : Bagan Kerangka Pikir



Elit Politik yang terdiri dari berbagai unsur berupaya untuk mempengaruhi masyarakat melalui imbalan atau tekanan. Selanjutnya dalam penyelenggaraan pilkada secara langsung, keputusan memilih masyarakat diwujudkan melalui pemberian suara kepada salah satu pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berupaya untuk mencari dukungan suara pemilih melalui para elit lokal, sementara para elit lokal menggunakan pengaruhnya kepada masyarakat guna mendukung Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.