

Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung: Garansi Moral dan Demokrasi ?

M Thalhah

The direct election of the local government will bring some implication in politics, economy and social sphere. Event the direct participation by people to choose their Local Government has some weaknesses according to the circumstance of paternalistic term, nepotisme and primordilism, but we have to aware that this process will bring more participation of the society to the proces of democratitation and people can monitor their own political performance; less possibility for money politics, and more awariness of public accountanbilty.

Mengiringi Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung sesuai UUD 1945 dan UU-RI Nomor 23 Tahun 2003 pada Pemilu 2004, akan segera pula digelar Pemilihan Kepala Daerah secara langsung. Pertanyaannya kemudian seandainya Kepala Daerah dipilih secara langsung tidak lagi oleh DPRD, apa dampaknya terhadap perkembangan politik, sosial, dan ekonomi (khususnya) di daerah yang bersangkutan? Lalu pertimbangan pemilihan langsung itu, apakah semata untuk memenuhi aspek kepemimpinan daerah ataukah yang lain? Pertanyaan ini sangat mendasar diajukan sebab di Indonesia, seperti juga di banyak negara, Kepala Daerah (Gubernur, Walikota, Bupati dan seterusnya) memegang peranan yang sangat penting di daerahnya. Ia bertindak bukan cuma sebagai pengambil keputusan eksekutif melainkan juga sebagai inovator atau pencipta kebijakan baru untuk menyelesaikan berbagai tugas. Dalam memutar roda organisasi pemerintahan, pembangunan dan pembinaan kemasyara-

katan, serta dalam menghadapi konflik, gejolak dan permasalahan pemerintahan di daerah, Kepala Daerah senantiasa terus menerus dihadapkan pada pelbagai tuntutan dan tantangan baik secara internal maupun eksternal, yang harus direspon dan diantisipasi yang sekaligus merupakan ujian terhadap kapabilitas dan kompetensi Kepala Daerah.¹ Lebih dari itu yang harus dipahami daerah sebagai bagian dari Indonesia di masa depan sangat sarat dengan tantangan.²

¹ J. Kaloh, *Kepala Daerah: Pola Kegiatan, Kekuasaan dan perilaku Kepala daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Gramedia 2003, hlm.3.

² Yang dimaksud disini, sebagai contoh kota Chiangmay salah satu Provinsi di Thailand yang pernah sebagai penyelenggara SEA GAMES menjadi kota yang sejajar dengan ibukota Bangkok karena konsep wilayahnya "metropolis tapi desentralisasi" dan setara dengan kota-kota maju lainnya. Daerah tidak berarti terbelakang.

Topik: Pemilu dan Pemilihan Presiden & Wakil Presiden

Dilihat dari sisi politik hukum terutama produk hukum yang mengatur tentang daerah memang telah terjadi dinamika perubahan menyangkut peran dan fungsi Kepala Daerah dari waktu ke waktu. Sekali lagi ini bukti betapa riilnya perubahan peran, kedudukan, dan persyaratan Kepala Daerah.

Aspek Formal Legalistik

Selama ini proses pemilihan Kepala Daerah masih diatur berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999 jo. PP Nomor 151 Tahun 2000 tentang Tatacara Pemilihan, Pengesahan dan Pemberhentian Kepala Daerah Wakil Kepala Daerah. Paling tidak terdapat 8 (delapan) tahapan penting mulai dari (i) pembentukan panitia (ii) pendaftaran (iii) penyaringan tahap I (iv) penyaringan tahap II (v) penetapan pasangan calon (vi) pengiriman berkas pemilihan (vii) pengesahan, dan (viii) pelantikan.

Secara prosedural, kewenangan dari tahapan tersebut berada ditangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Sementara Pemerintah Pusat hanya berwenang dalam menerima konsultasi calon Kepala Daerah/wakil Kepala Daerah, pengesahan calon terpilih dan pelantikan. Dengan kata lain, peranan DPRD sangat besar dalam proses pemilihan Kepala Daerah.

Landasan formal legalistik yang mengatur tentang hal ihwal Kepala Daerah dengan berbagai aspeknya dinyatakan dalam Pasal 30 sampai dengan Pasal 58 (sebanyak 29 pasal) atau lebih dari 20 % dari seluruh pasal dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 yang terdiri 134 pasal. Khusus yang terkait dengan persyaratan sampai dengan pelantikan Kepala Daerah, diatur dalam Pasal 33 sampai dengan Pasal 42. Dari sisi substansi yang diatur, sebenarnya persyaratan, mekanisme, proses pemilihan

hingga pelantikannya sudah diatur cukup jelas.

Tetapi karena terdapat pertimbangan bahwa dalam hal pengesahan Kepala Daerah tidak efektif apabila semuanya dilakukan Presiden, maka diterbitkanlah PP Nomor 47 Tahun 2000 tentang Pelaksanaan Konsultasi Calon Gubernur dan Wakil Gubernur, Pengesahan dan Pelantikan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Dengan terbitnya PP Nomor 47 Tahun 2000 ini, maka dalam hal konsultasi calon Gubernur dan Wakil Gubernur, kewenangan Presiden dilimpahkan kepada Menteri Dalam Negeri. Menyangkut hal ihwal Walikota dan Wakil Walikota, Presiden juga melimpahkan kewenangannya kepada Menteri Dalam Negeri.

Dengan terbitnya PP Nomor 151 Tahun 2000 dimaksudkan untuk memperjelas tentang Tatacara Pemilihan, Pengesahan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Namun, dalam prakteknya terdapat banyak kekurangan dalam peraturan pemerintah ini dan adanya ketidaksinkronan dengan beberapa ketentuan dalam undang-undang lain (terutama UU Nomor 22 Tahun 1999 yang berkenaan dengan penetapan calon terpilih, dan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana/ KUHP dalam kaitan dengan terjadinya dugaan *money politic*).

Dari aspek hukum ini pula kita dapat menilai betapa besar kewenangan yang dimiliki oleh DPRD. Sayangnya kewenangan luas yang dimiliki itu tidak diimbangi dengan ketrampilan untuk mengartikulasikan dan mengagregasikan aspirasi masyarakat secara optimal. Inilah problem "ruwet" selama berlakunya UU Nomor 22 Tahun 1999. Disamping itu, aspek penegakan hukum (*law enforcement*) juga nampak sangat lemah. Banyak kasus seperti Pemilihan Gubernur di Jawa Tengah,

Bali, Sumatera Barat, Sumatera Selatan dan lain-lain yang nyata-nyata terbukti melibatkan uang (*money politic*) tapi tidak ditangani secara serius, akibatnya mengundang sinisme dan sikap apatis dari masyarakat, sekaligus memperkuat argumen agar pemilihan Kepala Daerah lebih baik dilaksanakan secara langsung.

Dari uraian di atas, nampak jelas pemahaman akan urgensi Kepala Daerah belum menjadi perhatian pelaku politik secara konkret. Umumnya "kandidat" Kepala Daerah lebih fokus dan lebih banyak "diobok-obok" pada aspek politik *an-sich* seperti dukungan Parpol atau elit pejabat, sehingga menafikan aspek mendasar seperti profesionalisme perilaku kepemimpinannya. Dengan kata lain aspek kemampuan manajerial, moral, akuntabilitas rakyat masih terabaikan sama sekali. Sementara itu dari aspek formal legalistik Undang-Undang dan Peraturan yang secara hirarkis mengatur dibawahnya masih terlihat mengalami kesenjangan dalam prakteknya yang mengakibatkan terjadinya gap antara *das sollen* dan *das seinnya*. Hal inilah yang mesti dieliminir dengan adanya pemilihan secara langsung.

Plus Minus Pemilihan Langsung

Respon atas Pemilihan Kepala Daerah secara langsung hingga awal tahun 2004 ini memang masih kontroversial. Bagi mereka yang setuju "model" itu demi demokratisasi, transparansi, menghindari politik uang (*money politics*) dan agar terwujud *sense of public accountability* (moral). Kata lain, dengan adanya pemilihan langsung maka diyakini legitimasi kepemimpinan Kepala Daerah menjadi kuat karena yang menentukan adalah rakyat secara langsung sehingga DPRD akan sulit "menggoyang" mandat langsung (pilihan) rakyat itu. Dari pemilihan langsung ini pula akan tercipta

keseimbangan antara lembaga eksekutif (pemerintah) dengan legislatif (DPRD). Namun demikian bukan berarti Kepala Daerah tidak bisa diturunkan. Kepala Daerah masih sangat mungkin "dilengserkan" jika nyata-nyata berbuat kriminal atau melakukan hal-hal luar biasa yang bertentangan dengan hukum dan tidak aspiratif terhadap konstituennya.

Sementara itu bagi yang tidak setuju melihat, Indonesia belum saatnya memilih Kepala Daerah secara langsung karena budaya masyarakat, keluasan wilayah serta SDM yang ada belum memungkinkan "model" ini dilaksanakan.

Bukan Cara tapi Substansi

Kalau mengacu pada pengalaman berbagai negara, praktek penyelenggaraan pemerintahan lokal umumnya memang memilih tiga opsi yaitu dipilih secara langsung oleh masyarakat, dipilih oleh dewan/*council*, ataupun diangkat oleh pemerintah pusat. Sebenarnya, dibanyak negara terutama di negara-negara yang telah relatif maju seperti Hongaria, Norwegia, atau Amerika tiga model mekanisme itu tak banyak menjadi sorotan perdebatan, karena bagi mereka apapun sistem yang dianut, sepanjang fungsi-fungsi pemerintah di daerah (*protective, public service, dan development*) dapat dilaksanakan secara optimal dan dirasakan hasilnya oleh masyarakat, maka sistem apapun yang dipilih sama saja. Dengan singkat kata, pengisian kepala daerah hanyalah masalah "cara" bukan "substansi", prinsipnya rakyat harus menjadi subyek pemerataan keadilan dalam berbagai hal.³

³ Alasan paling mendasar terutama bahwa ide multikulturalisme adalah gagasan mengatur keberagaman dengan prinsip adanya pengakuan akan keberagaman itu

Berangkat dari situ maka patut dipertanyakan *apakah perubahan sistem pemilihan Kepala Daerah secara langsung akan dapat menjawab persoalan di negeri kita?*

Urgensi Kepala Daerah

Sepanjang sejarah sejak masa Hindia Belanda, masa pendudukan Jepang, masa Proklamasi Kemerdekaan, masa Orde Baru hingga masa reformasi saat ini, kedudukan dan peranan Kepala Daerah dengan beragam penyebutannya seperti Gubernur, Bupati, Walikota, telah menunjukkan eksistensinya, baik sebagai pemimpin organisasi pemerintahan yang mengayomi, melindungi dan melayani masyarakat, maupun dalam memimpin organisasi administrasi pemerintahan. Dalam memutar roda organisasi pemerintahan, pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan, serta dalam menghadapi konflik, gejala dan permasalahan pemerintahan di daerah, Kepala Daerah senantiasa terus menerus dihadapkan pada pelbagai tuntutan dan tantangan baik secara internal maupun eksternal, yang harus direspon dan diantisipasi, sekaligus merupakan ujian terhadap kapabilitas dan kompetensi Kepala Daerah.⁴

Pijakan hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang senantiasa mengikuti perubahan waktu, dan akibat pengaruh perubahan politik pemerintahan turut mewarnai perubahan pola kekuasaan, pola kegiatan dan pola perilaku kepemimpinan Kepala Daerah. Hal ini juga nampak dalam substansi produk hukum yang dihasilkan,⁵ tak terkecuali Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 sampai dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, sebagai landasan normatif yang mengatur sistem penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Sekali lagi hal ini

menunjukkan betapa riilnya perubahan peran, kedudukan, fungsi, kewajiban dan persyaratan Kepala Daerah seiring dengan adanya perubahan ketatanegaraan terutama aspek normatifnya.

Secara ringkas dapat dikatakan, kesemua perubahan itu menggambarkan betapa penting dan strategisnya jabatan Kepala Daerah terutama dalam menunjang keberhasilan pembangunan nasional, sebab pemerintahan daerah merupakan subsistem dari pemerintahan nasional atau negara.

Menyadari hal tersebut, Kepala Daerah sebagai pemimpin organisasi administrasi pemerintah daerah dituntut untuk bersikap proaktif dengan mengandalkan kompetensi kepemimpinan yang berkualitas untuk memotivasi semangat kerja dari para bawahannya, mampu menggerakkan masyarakat untuk berperan aktif dan berpartisipasi dalam pembangunan serta mampu menjadi kreator, inovator, dan fasilitator dalam rangka efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan pelayanan masyarakat di daerah.

sendiri (*politics of recognition*). Lebih jauh lagi, gagasan ini menyangkut pengaturan relasi antara kelompok mayoritas, dan minoritas, keberadaan kelompok migran, masyarakat adat dan lain-lain. Lihat, Charles Taylor, *Multiculturalism: Examining The Politics of Recognition*, Princeton University Press, 1994.

⁴ J. Kaloh, *Kepala Daerah: Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Gramedia, 2003, hlm.3.

⁵ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, UII Press dan LP3ES, 1999. Dalam satu tesisnya Mahfud mengatakan pemerintahan yang demokratis menghasilkan produk hukum yang aspiratif, sementara sistem pemerintahan yang otoritarian juga akan menghasilkan produk hukum yang bersifat otoriter.

Memahami Birokrasi

Yang tak kalah penting harus dipahami adalah dalam era otonomi daerah; desentralisasi menjadi penekanan. Ini berarti daerah didorong sedemikian rupa untuk memberdayakan diri di segala aspek termasuk partisipasi masyarakat. Dengan besarnya partisipasi masyarakat ini, desentralisasi kemudian akan mempengaruhi pergeseran orientasi pemerintah, dari *command and control* menjadi berorientasi pada tuntutan dan kebutuhan publik. Orientasi yang seperti ini kemudian akan menjadi dasar bagi pelaksanaan peran pemerintah sebagai stimulator, fasilitator, koordinator dan entrepreneur (wirausaha) dalam proses pembangunan.⁶

Seiring dengan cepatnya perubahan sosial di berbagai aspek kehidupan maka wacana pemilihan langsung itupun seperti linier mengiringi pemahaman kita tentang perubahan konstalasi politik, hukum dan globalisasi. Karena itu pemahaman ini dapat dianggap sebagai paradigma baru yang layak menjadi pegangan dalam perumusan otonomi daerah ke depan. Seperti dikatakan Osborn dan Gabler, pemerintah dihadapkan pada bergesernya sistem pemerintahan yang digerakkan oleh misi; selain itu pemerintah dituntut untuk memahami dan memusatkan perhatian pada keluaran (*output*) yang efisien dan bukan kepada masukan (semata-mata pada kenaikan anggaran per tahun) yang dapat mengarah kepada maksimalisasi masukan (*input*) dibanding maksimalisasi keluaran (*output*). Lebih lanjut Osborn dan Gabler berpendapat bahwa pemerintah hendaknya berperilaku seperti entrepreneurship perusahaan yang melihat masyarakat sebagai pelanggan yang harus dilayani sebaik mungkin. Selain itu pemerintah lebih tepat berorientasi pada mekanisme kerja partisipatif dan tim kerja

daripada mekanisme kerja hirarkis.⁷

Paradigma baru pemerintahan tersebut menuntut kegiatan nyata Kepala Daerah yang diarahkan pada kegiatan-kegiatan yang kreatif (*creative*), inovatif (*innovative*), perintis (*avantgard*), orientasi pelanggan/masyarakat (*people/customer-oriented*), orientasi pelayanan dan pemberdayaan (*service and empowerment-oriented*). Konsep yang demikian ini menuntut kualitas Kepala Daerah sebagai pemimpin organisasi pemerintah daerah makin tinggi pula, di mana seorang pemimpin tidak cukup hanya mengandalkan intuisi atau dukungan politik partai semata, tetapi harus didukung oleh kemampuan intelektual dan kompetensi yang memadai, ketajaman visi serta kemampuan etika dan moral yang beradab. Mengingat beratnya tugas dan tanggungjawab Kepala Daerah yang demikian, pejabat tersebut harus memenuhi persyaratan kualitas yang cukup kuat. Yang menjadi pertanyaan, bagaimana dengan kepemimpinan Kepala Daerah selama ini?

Dari hasil pengamatan Seskoad (Bandung, 1993) di Kabupaten, Jawa Barat dan beberapa penelitian ditemukan bahwa kualitas kepemimpinan pemerintahan di daerah khususnya Kabupaten belum memuaskan, dan bahkan masih jauh dari harapan. Temuan tersebut antara lain adalah:

- Masih banyak kasus ditemukan Kepala Daerah cenderung bersikap sebagai penguasa dibanding sebagai pelayan masyarakat (abdi masyarakat). Hal ini nampak pada sikapnya apabila berkunjung ke wilayah (yang ingin

⁶ Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Penerbit ANDI Yogyakarta, 2002, hlm.8.

⁷ David Orborn and Ted Gabler, 1993, *Reinventing Government*, Penguin Book, USA. Hlm. 12

- diistimewakan), serta masih banyaknya keluhan yang disampaikan oleh masyarakat tentang kualitas pelayanan yang diberikan oleh aparat pemerintah pada umumnya.⁸
- Kepemimpinan yang kurang peka dan tidak tanggap terhadap aspirasi masyarakat bawah serta kurang kreasi dalam mencari terobosan untuk memajukan dan menyejahterakan daerahnya.
 - Kepemimpinan yang dipengaruhi "budaya *sungkan dan ewuh pakewuh*" serta kemampuan manajerial yang tidak memadai, baik dalam perencanaan, menggerakkan dan menggugah semangat masyarakat maupun dalam pengawasan dan pengendalian.
 - Masih ditemukan di berbagai daerah sentralisasi birokrasi serta lambannya pelayanan kepada masyarakat yang sebetulnya sudah harus ditinggalkan.

Dari hasil temuan tersebut dapat disimpulkan bahwa dalam hal penerapan kekuasaan, Kepala Daerah cenderung menggunakan kekuasaan dan paksaan dalam memimpin organisasi administrasi pemerintahan daerah. Bahkan kepemimpinan Kepala Daerah dianggap masih jauh dari harapan masyarakat terutama dalam melepaskan diri dari kungkungan birokrasi, kemiskinan, keterbelakangan pendidikan dan lain-lain. Yang lebih menyakitkan lagi secara umum dapat ditemui ternyata, para Kepala Daerah itu perilaku kepemimpinannya sangat lemah dalam segala hal, karenanya kepemimpinan mereka dapat dikata gagal. Seperti dikatakan Yuki⁹ seorang Kepala Daerah semestinya harus memiliki perilaku kepemimpinan yang standar mencakup:

1. Menyebarkan informasi (*informing*)
2. Merencanakan (*planning*)

3. Mengorganisir (*organizing*)
4. Memecahkan masalah (*problem solving*)
5. Menetapkan peranan dan tujuan (*clarifying*)
6. Memonitor (*monitoring/controlling*)
7. Memotivasi (*motivating*)
8. Mencegah konflik dan mengembangkan kelompok (*managing conflict and team building*), serta
9. Membangun jaringan kerja (*networking*).

Konsep Yulk ini telah banyak dijadikan acuan untuk mengetahui perilaku kepemimpinan manakah yang sering digunakan dan perilaku mana yang jarang digunakan oleh Kepala Daerah. Melihat konsep Yulk ini dan bila dikontekskan dengan kondisi perilaku kepemimpinan Kepala Daerah di Indonesia akan terasa sangat jauh dari yang diharapkan. Atas dasar itulah kelompok kritis dan LSM melihat agar kelemahan-kelemahan yang ada selama ini dapat diatasi, mereka memberi tawaran baru (paradigma baru) yaitu pemilihan Kepala Daerah secara langsung. Diasumsikan, kendati mungkin belum mendapatkan perilaku kepemimpinan optimal seperti yang diharapkan, namun paling tidak ada konsep jelas yang mengarah kepada yang dicita-citakan.

Fungsi Kepala Daerah dan Tuntutan Reformasi

Dari hasil penelitian tentang Kepala Daerah oleh J. Kaloh¹⁰ terlihat paling tidak seorang pemimpin Kepala Daerah harus memiliki 6 perilaku yang sinergis dengan tuntutan era reformasi saat ini yaitu:

⁸ Op-cit, Agus Dwiyanto, hlm.43. Kasus ini dapat dilihat di DIY, Sum-Bar dan Sul-Sel.

⁹ A Garry Yulk, 1989, *Leadership on Organizations*, Prentice Hall. New Jersey. Hlm. 34.

¹⁰ Op-cit, J.Kaloh, hlm 156-178

1. Perilaku Kepala Daerah yang memiliki akuntabilitas publik
2. Perilaku Kepala Daerah yang dapat melaksanakan *good governance*,
3. Pola perilaku transparan seorang Kepala Daerah
4. Perilaku Kepala Daerah dalam membangun *networking* (jaringan kerja)
5. Perilaku Kepala Daerah dalam membangun Organisasi Pemda sebagai organisasi pembelajar dan,
6. Perilaku Kepala Daerah yang berorientasi ke Masa Depan.

Memiliki Akuntabilitas Publik

Akuntabilitas publik sangat penting karena pada hakikatnya Kepala Daerah (pemerintah) adalah milik masyarakat (*people own government*). Sewajarnya seorang kepala Daerah bertanggungjawabkan hasil kinerjanya. Dalam kaitan ini kinerja Pemerintahan Daerah dibawah Kepala Daerah akan terbuka untuk dicek kebenarannya (*auditable*). Karena itu laporan akuntabilitas publik harus mencakup beberapa bentuk *accountability*, yakni akuntabilitas manajerial yang menitikberatkan pada efisiensi dan penghematan dalam penggunaan dana, harta kekayaan serta sumber daya manusia, bahkan sumber-sumber lainnya. Akuntabilitas ini mensyaratkan juga agar Kepala Daerah tidak hanya menjawab yang berkaitan dengan peraturan yang ada, tapi juga menetapkan suatu proses yang ber-kelanjutan terutama dalam memberikan pelayanan yang prima kepada masyarakat.

Disamping akuntabilitas manajerial harus pula didukung dengan akuntabilitas proses dan akuntabilitas program yang kesemuanya berjalan sinergis sehingga seorang Kepala Daerah benar-benar representasi pemerintahan milik masyarakat dengan orientasi kesejahteraan bersama.

Good Governance

Asumsi dasarnya adalah jika pemerintahan yang baik (*good governance*) benar-benar diterapkan maka seorang Kepala Daerah juga akan mampu mengelola pemerintahan secara baik dan bersih pula (*clean governance*). Sayangnya, selama ini masyarakat masih sinis terhadap pemerintahannya sendiri sebagai akibat berbagai perilaku yang tidak simpati yang diciptakan oleh "oknum" aparat yang cenderung bersikap sebagai penguasa ketimbang sebagai pelayan masyarakat. Atas dasar itu, tuntutan agar pemimpin pemerintahan mampu menciptakan *good government*; dimana Kepala Daerah mampu melayani masyarakat secara baik, menciptakan iklim kondusif yang memungkinkan kreativitas masyarakat berkembang dan mampu mengatasi berbagai masalah dengan arif dan bijaksana, sehingga masyarakat makin merasa "diuwongke," dan dilindungi oleh pemimpinnya.

Untuk menciptakan pemerintahan secara baik (*good governance*), seorang Kepala Daerah perlu memperhatikan kesejahteraan pegawainya. Hal ini sangat penting dipertimbangkan dengan suatu filosofi sederhana bahwa suatu organisasi pemerintahan yang baik, dan orang-orang yang baik tersebut hanya dapat direkrut melalui sistem penggajian yang terbaik.

Penciptaan *good governance* mengandung makna pula bahwa pengelolaan kekuasaan didasarkan pada aturan-aturan hukum yang berlaku, pengambilan kebijakan secara transparan, serta pertanggungjawaban kepada masyarakat. Kekuasaan juga didasarkan pada aspek kelembagaan dan bukan atas kehendak seseorang atau kelompok tertentu. Dari sini dianut pula prinsip bahwa semua warga negara sama

dihadapan hukum yang sekaligus mempunyai hak dan kewajiban yang sama pula.

Perilaku Transparan

Suka atau tidak suka saat ini masyarakat kita sudah semakin maju yang antara lain ditandai oleh tingkat pendidikan penduduk yang semakin meningkat, dimana konsekuensi logisnya telah memberi kontribusi kecerdasan berpikir masyarakat. Dalam konteks ini pemerintah berarti tengah berhadapan dengan pendapat masyarakat yang cerdas (*intelligent public opinion*). Karena itu, Kepala Daerah harus lebih transparan dalam pengelolaan pemerintahan.

Rasanya sudah bukan jamannya lagi pemerintah bersikap tertutup (eksklusif) dan sepihak (*by claimed*) dalam memutuskan sebuah kebijakan yang ditujukan bagi kepentingan masyarakat. Berbagai kebijakan pemerintahan yang sekiranya memberatkan masyarakat hendaknya dapat diinformasikan terlebih dahulu kepada masyarakat sebelum ditetapkan, sehingga akan terlihat jelas warna kebijaksanaannya.

Kepemimpinan yang Membangun *Networking*

Membangun jaringan kerja merupakan hal yang sangat penting bagi seorang Kepala Daerah. Dengan *networking* ini akan terbangun *linkmatch* yang akan dapat mengatasi berbagai persoalan, tukar-menukar informasi dan kerjasama baik bilateral maupun multilateral.

Memasuki era globalisasi boleh dikata hampir tidak ada organisasi yang mampu *survive* tanpa melakukan hubungan atau menciptakan jaringan dengan organisasi lain. Bahkan semakin banyak *networking*,

akan semakin memudah suatu daerah dalam mengakselerasikan daerahnya.

Kepemimpinan yang Membangun Organisasi Pemda sebagai Organisasi Pembelajar

Kepala Daerah perlu membangun organisasinya menjadi pembelajar. Seperti dikatakan Dale (1984) organisasi pembelajar adalah organisasi yang memiliki iklim dimana setiap individu anggotanya selalu didorong untuk terus belajar dan mengembangkan seluruh potensinya; selalu menyebarkan budaya belajar ini kepada pihak-pihak luar yang berkepentingan terhadap organisasi tersebut; menjadikan strategi pengembangan sumber daya manusia sebagai strategi utama dalam bisnisnya, dan terus melakukan transformasi organisasi.

Kepemimpinan yang Berorientasi ke Masa Depan

Seperti sudah dipahami, perkembangan sosial begitu cepat berubah yang menyebabkan terjadinya berbagai pergeseran nilai dalam organisasi pemerintah daerah. Karena itu seorang Kepala Daerah harus senantiasa responsif, akomodatif dan antisipatif dalam menghadapi perubahan-perubahan itu.

Penutup

Dari uraian ini sangat jelas tuntutan para reformis agar kualitas seorang Kepala Daerah lebih meningkat bukanlah hal yang sederhana. Dan masuk akal pula jika ada desakan agar Kepala Daerah dipilih secara langsung dengan melihat alasan tuntutan itu.

Dari beberapa wacana yang berkembang terlihat pemilihan secara

langsung memang mengandung kelebihan dan kelemahan. Kelebihan jika dipilih secara langsung antara lain:

- a. Proses demokratisasi memang riil berjalan karena masyarakat akan terlibat langsung dan memantaunya;
- b. Posisi Kepala Daerah akan cukup kuat (*legitimed*);
- c. Terkesan lebih obyektif;
- d. Peluang terjadinya kasus *money politics* akan semakin tipis;
- e. *Sense of public accountability* menjadi jelas.

Kendati demikian itu barulah gambaran sekadar "wacana" yang masih perlu pembuktian. Dengan demikian belum tentu sedemikian mudah terwujud di lapangan karena:

- a. Sejumlah analis berkeyakinan, kelemahan pokok dari pemilihan yang ada sekarang diakibatkan karena *law enforcement* belum secara tegas ditegakkan. Karena itu *law enforcement* menjadi kata kunci untuk ditegakkan tanpa pandang bulu.
- b. Partisipasi rakyat secara langsung bukan jaminan dapat memilih seorang Kepala Daerah yang bersih dan *accountable* mengingat kelembagaan masyarakat kita yang masih kental dengan warna paternalistik, nepotis dan bersifat primordial. Bahkan ada kekhawatiran justru akan terjadi *chaos dan anarki* di beberapa daerah yang belum siap.
- c. Lebih obyektif bisa jadi benar karena memang melibatkan banyak orang yang menentukan pilihan.
- d. Peluang terjadinya politik uang tetap terbuka, artinya sistem langsung itu bukan jaminan membebaskan sepenuhnya *money politic*. Kita dapat mengambil contoh pemilihan Kepala

Desa yang tetap saja diwarnai dengan politik uang.

Akhirnya kalau memang "model" pemilihan langsung ini harus dilaksanakan segera maka sosialisasinya harus mulai dilakukan. Tapi sebagai catatan, ada baiknya tidak dilakukan secara serentak, melainkan bertahap dan diseleksi daerah yang paling kecil risikonya terlebih dahulu (*test case*), baru secara bertahap diperluas. ●

Daftar Pustaka

Taylor, Charles, 1994, *Multiculturalism: Examining The Politics of Recognition*, Princeton University Press.

Kaloh, J, 2003, *Kepala Daerah: Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Jakarta: Gramedia.

Mahfud MD, Moh., 1999, *Politik Hukum di Indonesia*, Yogyakarta: UII Press dan LP3ES.

Gaffar Karim, Abdul (Editor) , 2003, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar Bekerjasama dengan Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol, UGM.

Garry Yulk, A, 1989, *Leadership on Organizations*, New Jersey, Prentice Hall.

Osborn, David and Ted Gabler, 1993, *Reinventing Government*, USA, Penguin Book.

Nugroho D. Riant, 2000, *Otonomi Daerah, Desentralisasi Tanpa Revolusi: Kajian Kritis atas Kebijakan Desentralisasi di Indonesia*, Jakarta: Elex Media Komputindo.

Mardiasmo, 2002, *Otonomi dan Manajemen Keuangan*, Yogyakarta: Penerbit ANDI.

Topik: Pemilu dan Pemilihan Presiden & Wakil Presiden

Dwiyanto, Agus, dkk. , 2002 *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada.

Syafiie, Inu Kencana, 2003, *Teori dan Analisis Politik Pemerintahan: Dari Orde Lama, Orde Baru Sampai Reformasi*, Jakarta: Perca.

