

# PEMILIHAN KEPALA DAERAH DALAM PERSPEKTIF PERAN PENDIDIKAN KEWARGANEGARAAN

**Cholisin**

Dosen Dasar-dasar Ilmu Politik  
pada Program Studi Pendidikan Kewarganegaraan FISE UNY

## *Abstract*

*Civic Education is an important component of education of democracy, because it fosters citizen's participation within public daily life, in form of political participation, e.g. in election of head of local (regency/province) government—abbreviated into Pilkada for indirect election and Pilkadal for direct election by people. This paper focuses on implementation of role of Civic Education in context of Pilkadal.*

*Through Civic Education, citizen is prepared to be rational voter, learn on democracy through democratic institution, e.g. Pilkadal. Effectivity of Civic Education will be influenced by whether candidates contribute to strengthen rational-calculative voting behavior or precisely foster emotional one. Pilkadal will be meaningful when it plays a role in form of the first. So that, candidates should learn and then perform behavior according to what is striven in Civic Education. Finally, they could become a good "teacher" of a political education through Pilkadal.*

*Keywords: Civic Education, Pilkadal, Political Education*

## **Pendahuluan**

Pendidikan Kewarganegaraan (*Civic Education*) merupakan komponen pendidikan demokrasi yang sangat penting, karena menanamkan kepada warga negara untuk berpartisipasi dalam kehidupan publik. Partisipasi tersebut terutama dalam menggunakan hak dan tanggung jawabnya dengan pengetahuan (*knowledge*) dan ketrampilan (*skill*) yang dibutuhkan. Partisipasi dalam kehidupan publik (partisipasi politik) termasuk di dalamnya berpartisipasi dalam Pemilihan Kepala Daerah Langsung (Pilkadal).

Pilkadal, merupakan respon ketidakpuasan masyarakat terhadap Pilkada (Pemilihan Kepala Daerah) yang selama ini kewenangannya diberikan kepada DPRD. Ketidakpuasan masyarakat (konstituen) diantaranya karena DPRD memiliki pilihan sendiri yang sering berbeda dengan yang dikehendaki masyarakat. Juga karena ada kecenderungan menguatnya politik uang (*money politics*) dalam

Pilkada. Oleh karena itu, melalui Pilkadal diharapkan proses pemilihan akan lebih demokratis dan menghasilkan Kepala Daerah yang bertanggungjawab kepada masyarakat (pemilih/konstituen). Inilah nilai pendidikan politik yang diharapkan diperoleh dari Pilkadal bagi siswa /generasi penerus bangsa yang sedang belajar untuk melek politik (*political literacy*) melalui *Civic Education*. Apabila hal ini yang terjadi, maka para siswa akan memperoleh gambaran bagaimana praktek demokrasi yang benar. Jika yang terjadi sebaliknya, akan berdampak negatif terhadap upaya menanamkan kepercayaan (*trust*) terhadap pengembangan sistem politik demokrasi. Melalui *Civic Education* para siswa juga akan belajar mengkritisi Pilkadal, bagaimana menjadi pemilih yang rasional, dan meminta pertanggungjawaban terhadap kandidat terpilih.

Gambaran tentang penerapan (implementasi) *Civic Education* dalam Pilkadal seperti di atas yang akan menjadi pusat pembahasan dalam makalah ini.

### **Pendidikan Kewarganegaraan sebagai Pemelihara dan Pengembang Pemerintahan Demokratis**

Pendidikan Kewarganegaraan di Indonesia apabila dilihat dari sisi sebagai mata pelajaran yang harus ada pada setiap jenjang pendidikan dan tenaga pengajarnya disiapkan secara khusus, cukup menggembirakan. Namun dilihat dari substansi dan praktek pembelajarannya sangat memprihatinkan. Keprihatinan itu, disebabkan sejak berkembangnya Pendidikan kewarganegaraan (PKn) pada akhir tahun 1950-an sampai era transisi demokrasi 1998, secara konseptual dan teoritik dapat dinyatakan tidak ada, yang ada adalah indoktrinasi politik. Dengan kata lain dilihat dari arah orientasi politik PKn pada saat itu dapat dinyatakan dikembangkan berdasarkan teori hegemonik dalam sosialisasi politik (a hegemonic theory of political socialization) yaitu sosialisasi politik diarahkan agar warga negara mendukung kekuatan politik tertentu. Idealnya PKn diarahkan orientasi politiknya mengembangkan dan memelihara sistem politik nasional (system theory of political socialization) (Prewitt & Dawson, 1977:17, Muchson, Cholisin, Anang P, 2001 :9).

Kondisi di atas, antara lain merupakan faktor penyebab tidak mudahnya mengembangkan PKn sebagai pendidikan demokrasi untuk menyiapkan generasi penerus komitmen yang kuat untuk mendedikasikan dirinya untuk kepentingan bangsa dan Negara. Oleh karena itu, merupakan sesuatu yang wajar apabila sekarang dirasakan tidak mudah mencari sosok negarawan, politisi yang menyikapi posisinya sebagai kehormatan (amanah) untuk memperjuangkan kepentingan masyarakat pendukungnya, maupun warga negara yang melaksanakan hak-

kewajibannya secara bertanggung jawab. Bila dicermati secara seksama dalam proses sosialisasi politik, anak sebagai warga negara sejak memasuki bangku sekolah tidak dipersiapkan untuk belajar dan mengalami proses berdemokrasi. Proses sosialisasi politik yang tidak ideal tersebut, masih diperparah dengan iklim yang tidak kondusif yakni pemerintahan yang represif, otoriter, elit politik yang cari selamat sendiri atau asal bapak senang (ABS), masyarakat dibuat a-politis dan posisinya dijadikan semata - mata sebagai obyek oleh penguasa, serta masih kuatnya budaya paternalistik dalam masyarakat.

Pada masa pemerintahan transisi demokrasi dewasa ini, terutama dari kalangan komunitas *Civic Education* ada upaya untuk mendesak kepada para pengambil kebijakan pendidikan untuk melakukan pembaharuan *Civic Education* (mengembalikan *Civic Education* pada jati dirinya sebagai pendidikan demokrasi). Namun upaya ini tidak mudah, karena masih belum ada persepsi yang sama antara komunitas *Civic Education* dengan birokrasi pendidikan, Lemhanas maupun para politisi di legislatif. Sebagai contoh, sekarang berkembang versi Pendidikan Kewarganegaraan (*Civic Education*) versi Dikdasmen dan versi Pendidikan Kewarganegaraan (Kewiraan) versi Lemhanas. Hal ini menunjukkan nuansa kepentingan politik tertentu masih mewarnai pengembangan Pendidikan Kewarganegaraan (PKn), seharusnya hal ini tidak perlu terjadi jika pengembangan suatu ilmu/mata pelajaran diserahkan sepenuhnya pada otoritas akademik. Kondisi ini juga sangat memprihatinkan, karena menyangkut eksistensi disiplin ilmu, karena nama ilmu itu sama tetapi obyek forma dan materianya berbeda. Dalam kondisi yang demikian, komunitas *Civic Education* telah mengambil sikap yang tegas bahwa yang hendak dikembangkan adalah PKn yang memiliki istilah lain sebagai *Civic Education* atau *Citizenship Education* sebagai pendidikan politik dalam masyarakat demokratis untuk memberdayakan warga negara (*citizen empowerment*) dalam rangka mewujudkan masyarakat warga atau masyarakat madani (*civil society*).

Memang PKn sebagai pendidikan politik tidak bebas nilai (*value free*) tetapi terikat oleh nilai (*value based*), tetapi nilai pengikatnya adalah sistem politik nasional yakni demokrasi berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 serta kebiasaan - kebiasaan yang baik (*common good*) dalam masyarakat Indonesia. Artinya, PKn harus dijauhkan dan dihindarkan sebagai alat kepentingan kelompok dan/atau rezim tertentu. Hal ini penting agar PKn sebagai *nation and character building* dapat diwujudkan. Dalam KBK 2004, PKn atau Kewarganegaraan telah mengarah pada pengembangan yang benar. Hal ini bisa dicermati pada fungsi dan tujuan Kewarganegaraan. Fungsi Kewarganegaraan adalah sebagai wahana untuk membentuk warga negara cerdas, terampil, dan berkarakter yang setia kepada bangsa dan negara Indonesia dengan merefleksikan dirinya dalam kebiasaan berpikir dan bertindak sesuai dengan

Pancasila dan UUD 1945. Sedangkan tujuannya adalah untuk memberikan kompetensi :

1. Berpikir secara kritis, rasional dan kreatif dalam menanggapi isu kewarganegaraan;
2. Berpartisipasi secara bermutu dan bertanggung jawab, dan bertindak secara cerdas dalam kegiatan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
3. Berkembang secara positif dan demokratis untuk membentuk diri berdasarkan pada karakter - karakter masyarakat Indonesia agar hidup bersama dengan bangsa - bangsa lain;
4. Berinteraksi dengan bangsa - bangsa lain dalam percaturan dunia secara langsung atau tidak langsung dengan memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi.

Dari kompetensi di atas, tampak bahwa seorang warga negara disamping memiliki pengetahuan kewarganegaraan (*civic knowledge*), juga harus memiliki kompetensi ketrampilan kewarganegaraan (*civic skill*) yang meliputi ketrampilan intelektual dan berpartisipasi. Kedua ketrampilan tersebut dikembangkan dalam membentuk karakter kewarganegaraan (*civic disposition*) yang demokratis. Karakter kewarganegaraan, seperti keharuan/memiliki perasaan kasihan terutama bagi mereka yang tidak beruntung, jujur, menghormati hak-hak orang lain, keberadaban, keteguhan hati, peka terhadap masalah - masalah publik, anti otoriterisme dan sebagainya (Cholisin, 2004).

PKn yang memiliki visi untuk *nation and character building*, sangat penting. Karena menyangkut upaya strategis untuk menjamin eksistensi kehidupan berbangsa dan bernegara. Ini merupakan kerja besar yang tidak hanya merupakan tanggung jawab komunitas *Civic Education* dan sekolah, tetapi juga keberhasilannya sangat dipengaruhi oleh kontribusi komponen bangsa yang lain. Terutama kontribusi dari birokrasi, politisi, pengacara (*lawyer*), insan pers, LSM, dan para tokoh masyarakat (adat, agama). Kontribusi dari sekolah dan komponen bangsa tersebut, diperlukan dalam rangka membina dan mengembangkan kompetensi partisipasi warga negara dan memperoleh pengalaman nyata mengenai hidup berdemokrasi. Seperti dinyatakan oleh John Potter (2002 : 60) bahwa *Citizenship Education* substansinya berisikan tentang hak - hak kita, tetapi harus diakui memiliki tiga keunikan yang membedakannya dengan mata pelajaran lain, (1) *Linked with other subject*, maksudnya sekolah harus mendukung secara eksplisit untuk mengkaitkan PKn dengan mata pelajaran yang lain; (2) *A way of life*, maksudnya PKn harus mengakar dalam pandangan hidup dan etos sekolah secara keseluruhan; dan (3) *Participation*, maksudnya PKn memerlukan generasi muda (*young people*) untuk belajar

melalui partisipasi dan pengalaman nyata. Untuk itu diperlukan upaya - upaya yang sistematis untuk mengembangkan efektivitas praktek pembelajaran PKn.

Efektifitas PKn menurut Civitas International yang dibentuk di Praha pada tahun 1995, oleh tidak kurang 450 pemuka pendidikan demokrasi dari 52 negara, mencakup beberapa hal. *Pertama*, pemahaman dasar tentang cara kerja demokrasi dan lembaga - lembaganya. *Kedua*, pemahaman tentang *rule of law*, dan HAM seperti tercermin dalam perumusan - perumusan, perjanjian dan kesepakatan internasional dan lokal. *Ketiga*, penguatan ketrampilan partisipatif yang akan memberdayakan peserta didik untuk merespon dan memecahkan masalah - masalah masyarakat mereka secara demokratis. *Keempat*, pengembangan budaya demokrasi dan perdamaian pada lembaga pendidikan dan seluruh aspek kehidupan masyarakat. (Azyumardi Azra, 2001). Ini berarti apabila Pilkada sebagai instrumen lembaga demokrasi (Pemilu) dapat diselenggarakan secara demokratis, yakni tanpa kekerasan, tanpa politik uang, dan kandidat yang bermoral dan berkualitas dapat memperkuat kepercayaan terhadap demokrasi pada anak didik. Kepercayaan terhadap demokrasi dapat meningkatkan efektivitas pembelajaran PKn. PKn yang efektif akan menghasilkan warga negara sebagai generasi penerus bangsa yang kompeten untuk mengembangkan demokrasi lokal maupun nasional. Dengan demikian PKn merupakan investasi SDM yang vital dalam pembangunan masyarakat demokratis. Oleh karena itu tak mengherankan apabila negara - negara maju seperti AS dan Eropa (Inggris) menempatkan posisi PKn sebagai komponen pendidikan yang strategis dalam membangun negaranya. Di AS, *Civic Education* dipandang sangat penting karena menanamkan kepada warga negara untuk berpartisipasi dalam kehidupan masyarakat demokratis melalui pelaksanaan hak dan tanggung jawabnya berdasarkan pengetahuan dan ketrampilan yang dibutuhkan. Oleh karena itu sekolah - sekolah di AS mengembangkan *Civic Education* sejak berdirinya negara tersebut. AS berkeyakinan bahwa mewujudkan masyarakat yang bebas akhirnya sangat tergantung pada warga negara, dan cara untuk meningkatkan kualitasnya adalah melalui pendidikan (Margaret S. Branson, 1998).

*Civic Education* di Eropa sangat dipengaruhi oleh pandangan T.H. Marshall tentang *Citizenship* (Bryan S. Turner, 1993 : 6). *Citizenship* (Kewarganegaraan) diposisikan sebagai komponen pendidikan yang sangat penting karena perannya dalam mewujudkan rekonsiliasi demokrasi politik dengan akibat sosial dari sistem ekonomi kapitalis, yaitu bagaimana mewujudkan persamaan (*equality*) dalam kondisi tetap berlangsungnya pengelompokan berdasarkan kelas sosial. Dalam pandangan Marshall, *citizenship* mencakup tiga dimensi yakni hak - hak sipil, politik dan

sosial. Hak-hak sipil (*civil rights*) merupakan hak untuk bebas dari kesewenang-wenangan atau absolutisme. Hak-hak politik (*political rights*), seperti hak memberikan suara, hak mendirikan organisasi, dan hak berpartisipasi dalam pemerintahan lokal maupun nasional. Hak-hak politik terutama dilembagakan dalam parlemen dan partai politik. Hak-hak sosial (*social rights*), seperti jaminan sosial bagi pengangguran, jaminan pendidikan dan kesehatan. Hak-hak sosial ini di lembagakan dalam negara kesejahteraan (*welfare state*).

Kesadaran pentingnya *Civic Education* sebagai investasi untuk mewujudkan pemerintahan demokratis dibawah negara hukum (*representative government under the rule of law*) diajukan oleh Konferensi Internasional Para Ahli Hukum pada tahun 1965 di Bangkok. Pendidikan *civic* dijadikan sebagai salah satu syaratnya untuk mewujudkan pemerintahan demokratis tersebut. Syarat-syarat tersebut secara lengkap meliputi :

1. Proteksi konstitusional
2. Peradilan yang bebas dan tidak memihak
3. Pemilihan yang bebas
4. Kebebasan menyatakan pendapat
5. Kebebasan berserikat dan tugas oposisi, dan
6. Pendidikan *civic*.

Kini Indonesia sudah saatnya untuk menempatkan *Civic Education* sebagai misi pemberdayaan warga negara. Harus ada keyakinan bahwa pemerintahan yang demokratis maupun otonomi daerah hanya akan sukses apabila ada partisipasi yang meningkat dan berkualitas dari setiap warga negara. Upaya peningkatan ini yang sistematis dan terus menerus dari generasi ke generasi adalah melalui pendidikan, khususnya *Civic Education*.

### **Partisipasi Warga Negara dalam Pilkada dalam Perspektif Pendidikan Kewarganegaraan**

Pilkadal merupakan terobosan pengembangan pemilu secara langsung ketiga (pemilu secara langsung sebelumnya yakni pemilu legeslatif (DPD) dan pemilu Presiden dan Wakil Presiden). Meskipun perangkat (instrumen) perundang-undangannya dikritik banyak mengandung kelemahan, namun secara demokrasi prosedural merupakan kemajuan dalam upaya demokratisasi. Kritik itu, misalnya Pilkadal seharusnya masuk dalam rezim pemilu, bukan rezim pemerintahan daerah. Tetapi *judisial review* MK (Mahkamah Konstitusi) memperkuat bahwa Pilkadal masuk rezim pemerintahan daerah. Hal ini dapat membingungkan, karena KPUD (Komisi Pemilihan Umum Daerah) yang diberi kewenangan untuk

menyelenggarakan Pilkada menurut PP No. 6 Tahun 2005 adalah sebagaimana yang dimaksud dalam UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu. Dengan dimasukkannya Pilkada sebagai rezim pemerintahan daerah memberikan peluang bagi intervensi pemerintah. Adanya pembuatan Desk Pilkada yang dibentuk oleh pemerintah ditengarai sebagai bentuk intervensi. Karena fungsi Desk Pilkada yang meliputi :1) sosialisasi dan fasilitasi; 2) bidang politik; dan 3) bidang advokasi. Fungsi - fungsi itu sebenarnya dapat dilakukan oleh KPUD.

Begitu pula ada pemberian peluang bagi calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang berasal dari pejabat yang menduduki jabatan publik (*incumbent*) untuk melakukan politisasi birokrasi dengan melibatkan mereka dalam kampanye ( Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) PP No. 6 Tahun 2005 ). Seharusnya birokrasi itu netral secara politik supaya demokrasi bisa berkembang. Birokrasi yang netral juga sangat penting bagi upaya mewujudkan pemerintahan yang stabil dan tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan publik. Lagi pula birokrasi yang tidak netral sangat bertentangan dengan akal sehat, karena mereka digaji oleh rakyat tetapi bekerja untuk kepentingan sendiri , orang lain atau kelompok tertentu.

Dengan beberapa kelemahan di atas, alangkah arifnya jika tidak dimanfaatkan untuk memupus harapan bahwa melalui Pilkada akan diperoleh pemimpin yang lebih baik dibandingkan dengan Pilkada tidak langsung (baca: oleh DPRD). Sebab jika tidak demikian, maka Pilkada tidak akan memberi makna bagi kehidupan berbangsa ini. Beberapa harapan terhadap Pilkada, diantaranya :

- Rakyat dapat memilih pemimpin yang sesuai dengan harapannya (bermutu dan bertanggung jawab).
- Menghasilkan pemerintahan daerah yang stabil, dengan adanya *check and balance*, produktif dan efisien.
- Meningkatkan pelayanan pemerintahan daerah kepada masyarakat.
- Berkurangnya praktek politik uang di DPRD, dengan penghapusan kewenangannya memilih dan meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah yang selama ini kental dengan politik dagang sapi.

Disamping aspek positif di atas, Pilkada juga mengandung beberapa potensi negatif. *Pertama*, potensi konflik. Potensi konflik ini dapat di lihat ketika pencalonan pasangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah mengkombinasikan basis sosial partai politik dengan ikatan primordial seperti etnis dan agama. Potensi konflik sesungguhnya dapat diredam ketika Pilkada dilaksanakan secara jujur, adil dan bebas.

*Kedua*, politik uang. Eddy OS Hiariej (2004) mengutip Pier Beirne & James Messerschmidt dalam *Criminology* menyatakan bahwa *money politics* tidak dapat

dipisahkan dari keempat tipe korupsi yang dikenal, yaitu : (1) *political bribery*, yakni kegiatan dewan legislatif sebagai badan pembentuk undang - undang yang secara politis dikendalikan oleh suatu kepentingan golongan tertentu. Harapannya anggota dewan dapat membuat aturan yang menguntungkan golongan tersebut. (2) *political kickbacks* mempunyai cakupan yang lebih luas yang bisa berkaitan dengan kegiatan legislatif, yudikatif maupun eksekutif. Rumusan undang - undang adalah untuk melindungi kepentingan pengusaha. (3) *election fraud*, berkaitan dengan kecurangan pada saat pemilu, seperti pemalsuan administrasi caleg, kecurangan pada saat penghitungan suara, memberikan sesuatu untuk mempengaruhi melaksanakan hak pilih yang semuanya itu berkaitan dengan dengan uang dan atau sesuatu imbalan termasuk di dalamnya menjanjikan mengiming-imingi sesuatu. (4) *corrupt campaign practices*, adalah praktik - praktik kampanye dengan menggunakan fasilitas negara maupun uang negara.

Ini berarti politik uang dapat dilakukan pada kegiatan pemerintahan sehari - hari maupun pada kegiatan pemilu. Politik uang dalam kaitan dengan Pilkada juga dapat terjadi antara kandidat Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dengan para pengusaha. Potensi ini akan sangat kuat berkembang sebab partai politik membutuhkan dana yang relatif banyak untuk memperjuangkan kandidatnya. Partai politik pada umumnya tidak memiliki dana yang cukup, sedangkan para pengusaha memiliki dana berlebihan yang dapat diinvestasikan untuk mendukung calon. Investasi ini sangat prospektif , karena bisnisnya akan memperoleh banyak fasilitas dari kandidat tersebut ketika memerintah. Keberanian pengusaha untuk mendanai calon, juga dikarenakan usaha bisnis sering terhambat oleh kerja birokrasi yang lambat, prosedur berbelit - belit, dan korup. Misalnya di Jakarta untuk mendapatkan atau menyelesaikan suatu proyek, seorang pengusaha harus melalui sekitar 50 meja guna memuluskan jalan usahanya. Berdasarkan hasil survei *Transparensy International Indonesia*, DKI Jakarta memang kota terkorup di Indonesia (Kompas, 16 Maret 2005).

Tabel dibawah ini memperlihatkan penilaian responden tentang perilaku korupsi oleh birokrasi diberbagai kota di Indonesia (N = 884). Pertanyaan yang diajukan :

“Menurut Anda, selama ini sudah bebas dari korupsi atau tidakkah aparat pemerintah di daerah Anda dalam melayani masyarakat?”

**Tabel 1:** Pandangan Responden tentang Korupsi oleh Birokrasi di berbagai kota di Indonesia (dalam persen)

Kota	Bebas	Tidak bebas	Tidak tahu
Jakarta	17,3	63,5	19,2
Yogyakarta	29,0	51,6	19,4
Surabaya	11,9	61,6	26,5
Medan	9,6	71,2	19,2
Padang	6,7	43,3	50,0
<b>Banjarmasin</b>	<b>24,1</b>	<b>55,2</b>	<b>20,7</b>
Pontianak	22,2	51,9	25,9
Menado	7,1	75,0	17,9
Makasar	15,1	58,5	26,4
Jayapura	8,0	64,0	28,0

Sumber: Diolah dari “Roda Birokrasi Terganjil Korupsi”, Kompas, 26 Maret 2005.

Birokrasi yang masih korup masih diperparah dengan sangat kurang kepeduliannya terhadap persoalan publik (persoalan – persoalan yang dihadapi rakyat). Sukardi Rinakit (2005) menyatakan “Sulit untuk menyatakan bahwa birokrasi kita mempunyai perasaan bernegara”. Indikasi hal tersebut, tampak pada pernyataan pejabat dan kenyataan kondisi empirik kehidupan masyarakat yang tidak semakin membaik. Misalnya, berkaitan dengan kebijakan kenaikan harga BBM, SBY dengan mantap menyatakan “*I don’t care (with my popularity)*”, JK menyatakan : “BBM naik, kita tunggu demonstrasinya”, Aburizal Bakrie, menyatakan “Kalau tidak bisa beli gas ya jangan beli”. Kemudian kondisi empirik yang tidak semakin membaik, tampak dalam berbagai infra struktur kehidupan masyarakat yang sangat memprihatinkan. Misalnya, fasilitas dan pelayanan pendidikan dan kesehatan yang jauh dari memadai masih dibarengi dengan biaya yang relatif mahal sehingga masyarakat merasakan tidak mudah untuk mengaksesnya. Oleh karena itu tidak mengherankan apabila masyarakat sering menyindir dengan kata – kata : “orang miskin dilarang bersekolah”, “orang miskin dilarang sakit”. Contoh lain, banyaknya kondisi jalan raya dengan kerusakan yang sangat parah, transportasi yang tidak manusiawi, lalu lintas di jalan yang tidak pernah tertib, *illigal logging* dan impor gula ilegal yang tetap berjalan, pencemaran dan kerusakan lingkungan yang tampak dibiarkan, tidak serius mencegah impor limbah B3, nasib petani, nelayan, buruh, prajurit, dan guru yang sangat berjasa bagi bangsa dan negara tetapi kehidupannya tidak ada tanda – tanda semakin sejahtera. Untuk itu setiap warga negara dalam memberikan suaranya dalam

Pilkadal hendaknya benar – benar mempertimbangkan kualitas dan integritas kandidat, apakah akan mampu memperbaiki atau justru semakin memperparah kondisi birokrasi yang ada.

Partai politik yang besar juga ada kecenderungan akan menjual harga kursi (*seat buying*) yang sangat tinggi bagi kandidat independen. Tetapi hal ini sesungguhnya dapat dimanfaatkan oleh partai kecil untuk menjual calon yang lebih bermutu dan kredibel. Politik uang sebenarnya dapat dikurangi ketika pemilih menempatkan diri sebagai warga negara yang baik yakni memilih kandidat karena program yang ditawarkan dan integritas kepribadiannya, dengan cara menolak setiap upaya pembelian suara.

Adnan Topan Husodo anggota Badan Bekerja Indonesia Corruption Watch (Koran Tempo, 28 Maret 2005) melihat empat bentuk korupsi pemilu yang secara umum dilakukan kandidat dan partai politik, seperti terlihat pada tabel berikut ini:

**Tabel 2:** Bentuk Korupsi Pemilu

<b>Pembelian Kursi (<i>seat buying</i>)</b>	<b>Pembelian pengaruh (<i>influence buying</i>)</b>	<b>Pembelian suara</b>	<b>Pembelian panitia penyelenggara</b>
Kandidat dengan kekuatan uang dan koneksinya memesan jatah kursi nomor wahid, untuk menjadi pejabat publik, seperti: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Anggota DPR/DPR D;</li> <li>• Presiden;</li> <li>• Kepala daerah</li> </ul>	Membeli tokoh masyarakat, seperti: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemuka adat;</li> <li>• Pemuka agama;</li> <li>• Tokoh informal lainnya.</li> </ul>	Pada kegiatan kampanye & pemberian suara, seperti: <ul style="list-style-type: none"> <li>• door prize;</li> <li>• kupon bensin;</li> <li>• amplop tunai;</li> <li>• serangan fajar;</li> </ul> Mendompleng pada acara yang menyedot kehadiran banyak orang, seperti: <ul style="list-style-type: none"> <li>• acara arisan;</li> <li>• acara pengajian;</li> <li>• pertandingan olah raga;</li> <li>• pertemuan warga di tingkat RT, RW, kelurahan.</li> </ul>	Menyuaip penyelenggara pemilu (termasuk pengawas) untuk : <ul style="list-style-type: none"> <li>• menggandakan jumlah pemilih;</li> <li>• memasukkan surat suara ilegal;</li> <li>• membatalkan suara sah;</li> <li>• memanipulasi perhitungan suara.</li> </ul>

Sumber : Diolah dari Adnan Topan Husodo, "Titik Rawan Korupsi pada Pilkada", Koran Tempo, 28 Maret 2005 (halaman 2).

Agar partisipasi politik warga negara dalam Pilkada bersifat efektif dalam mewujudkan harapan dari adanya Pilkada, maka perlu mengembangkan **pemilih rasional dan kalkulatif**. Pada perilaku pemilih rasional dan kalkulatif, pemilih akan menentukan pilihan berdasarkan pertimbangan – pertimbangan rasional terhadap isu – isu politik dan kandidat yang diajukan serta kebijakan yang dinilai menguntungkan baginya yang akan diambil oleh kandidat terpilih. Artinya perilaku pemilih rasional dan kalkulatif, merupakan pemilih yang tidak hanya pasif tetapi juga aktif serta memiliki kehendak bebas. Perilaku pemilih rasional dan kalkulatif inilah yang merupakan sasaran pembinaan dan pengembangan Pendidikan Kewarganegaraan. Dengan kata lain perilaku pemilih rasional dan kalkulatif inilah merupakan perspektif partisipasi warga negara dalam setiap pemilu termasuk pilkada tentunya.

Dalam kenyataan empirik pemilih emosional atau tradisional masih cukup kental. Perilaku pemilih tradisional dapat dijelaskan melalui pendekatan sosiologis (Muhammad Asfar, 1996). Pendekatan sosiologis menjelaskan pemilih dalam menentukan pilihannya dipengaruhi oleh pengelompokan sosial berdasarkan umur (tua-muda), jenis kelamin (laki – perempuan), agama, pekerjaan, pertemanan, keluarga, kelas dan etnis. Artinya pemilih tradisional bersifat pasif dan tidak memiliki kehendak bebas tetapi ditentukan oleh pengelompokan sosialnya.

Bagaimana dengan perkiraan perilaku pemilih dalam Pilkada ? Hasil pengumpulan pendapat (dengan n =1016) di berbagai kota Indonesia (Jakarta, Yogyakarta, Surabaya, Medan, Padang, Pontianak, **Banjarmasin**, Makassar, Manado dan Jayapura) dapat dilihat pada tabel berikut ini.

**Tabel 3.** Faktor pertimbangan memilih kepala daerah (%)

Faktor Pertimbangan	Ya	Tidak	Tidak Jawab
1. Berpengalaman memimpin	84,9	13,2	1,9
2. Memiliki tingkat pendidikan tinggi	83,4	14,6	2,0
3. Memiliki kemampuan ekonomi tinggi	54,9	41,7	3,4
4. Berasal dari putra daerah setempat	44,7	51,4	3,9
5. Kesamaan latar belakang agama	41,2	56,6	2,2
6. Berasal dari kalangan birokrat pemerintah	37,3	58,0	4,7
7. Berlatar belakang politisi	36,4	58,3	5,3
8. Berasal dari kalangan ulama, rohaniawan	28,2	67,3	4,5
9. Kesamaan latar belakang partai politik	28,1	68,1	3,8
10. Kesamaan latar belakang asal daerah	27,9	70,0	2,1
11. Berasal dari keturunan pemimpin	27,1	70,0	2,9
12. Kesamaan jenis kelamin	25,2	72,7	2,1
13. Berasal dari kalangan militer	23,0	73,3	3,7

Sumber: Diolah dari “Pilkada di Bawah Bayangan Primordialisme”, *Kompas*, 14 Februari 2005 (halaman 7).

Dari tabel di atas, tampak dalam Pilkada perilaku pemilih emosional berpotensi berkembang (seperti: berasal putra daerah setempat, kesamaan latar belakang daerah, berasal dari keturunan pemimpin, kesamaan jenis kelamin). Oleh karena itu para kandidat diharapkan tidak memanfaatkan potensi pemilih emosional untuk berkembang mendominasi perilaku pemilih rasional - kalkulatif. Cara yang dapat dilakukan para kandidat adalah dengan mengembangkan sikap dan perilaku: 1) menjual program yang relevan dengan kebutuhan dan potensi daerah, realistis, terukur dan fisibel; 2) membangun citra diri yang baik (amanah, bersih, kompeten, dan bertanggung jawab); 3) melakukan komunikasi politik, yakni menginformasikan kebijakan - kebijakan yang akan diambil yang menguntungkan pemilih ketika ia memerintah.

## Penutup

Melalui *Civic Education*, warga negara disiapkan menjadi pemilih yang rasional, dan belajar berdemokrasi melalui lembaga-lembaga demokrasi termasuk Pilkada. Efektivitas *Civic Education* ini akan dipengaruhi apakah para kandidat memiliki kontribusi untuk memperkuat perilaku pemilih rasional-kalkulatif atau justru memperkuat berkembangnya perilaku pemilih emosional. Pilkada akan bermakna ketika semakin memperkokoh berkembangnya perilaku pemilih rasional-kalkulatif. Untuk itu para kandidat bisa belajar berpolitik yang sesuai dengan tuntutan *Civic Education*, dan bisa menjadi guru bangsa yang baik untuk mengajarkan pendidikan politik dalam Pilkada.

Pada akhirnya keberhasilan Pilkada untuk mengembangkan pemerintahan daerah yang lebih demokratis dan memperoleh pemimpin daerah yang bertanggung jawab kepada rakyat, sangat tergantung kepada komitmen semua komponen masyarakat, untuk menjadikan demokrasi sebagai satu-satunya cara mengatasi berbagai masalah. Tanpa ada komitmen dari semua komponen masyarakat, maka demokrasi (Pilkadal) akan kehilangan maknanya. Sebagaimana dikemukakan Georg Sorenson (2003: 163) bahwa "demokrasi menawarkan peluang, bukan menawarkan keberhasilan".

## Daftar Pustaka

- Adnan Topan Husodo(2005), "Titik Rawan Korupsi pada Pilkada", *Koran Tempo*, 28 Maret.
- Azyumardi Azra (2001). "Pendidikan Kewarganegaraan dan Demokrasi", *Kompas*, 21 Februari.

- Branson, Margaret S. (1998). *The Role of Civic Education : A Forthcoming Education Policy Task Force Position Paper from the Communitarian Network*, Wasihington, DC : Center for Civic Education.
- Cholisin. (2004). Konsolidasi Demokrasi Melalui Pengembangan Karakter Kewarganegaraan, *Jurnal Civics : Media Kajian Kewarganegaraan*, Volume 1, Nomor 1, Juni.
- Dawson, Richard E, Prewitt, Kenneth, Dawson, Karen s., 1977, Boston : Little Brown and Company.
- Eddy OS Hiariej (2004). "Money Politics", *Kompas*, 20 April.
- "Roda Birokrasi Terganjil Korupsi", *Kompas*, 26 Maret 2005.
- Muchson, AR, Anang Prijanto, Cholisin, 2001, Studi Tentang Perkembangan Pendidikan Kewarganegaraan, Penelitian dana DIK FIS UNY.
- Muhammad Asfar (1996). "Beberapa Pendekatan dalam Memahami Perilaku Pemilih", dalam *Jurnal Ilmu Politik* 16, Jakarta : AIPI dan LIPI bekerja sama dengan Gramedia Putaka Utama.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah*, Center for Electoral Reform- www. cetro.or.id.
- "Pilkada di Bawah Bayangan Primordialisme", *Kompas*, 14 Februari 2005.
- Potter, John (2002). "The challenge of education for active citizenship", *Education + Training*, Volume 44- Number 2 -2002- p. 57 - 66.
- Sorensen, Georg (2003), *Demokrasi dan Demokratisasi : Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia Yang Sedang Berubah*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Steenbergen, Bart van (1994), *The Condition of Citizenship*, London : SAGE Publication.
- Sukardi Rinakit (2005), Politik "Kewahyon", *Kompas*, 29 Maret.
- Turner, Bryan S (1993), *Citizenship and Social Theory*, London : SAGE Publication
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, Yogyakarta : Media Grafika Utama.