

## **Peran Negara dalam Menciptakan Perdamaian: Kasus Pilkada Langsung di Kab. Gianyar dan Kab. Buleleng, Provinsi Bali**

*A.A. Gede Febri Purnama Putra*<sup>1</sup>

### *Abstract*

*Until recently, Direct Local Election within its implementation have been causing potential for serious conflict in regional level. Moreover, this is always leads to anarchy which triggers national disintegration. The Local Government power manages conflicts in Local Election needed for social stability. This paper will to elaborate the cases of conflicts in Local Election of Gianyar and Buleleng Regencies. However, the intensity resulted from both of regencies is different. Difference on conflict's intensity raised is correlated to the role of government (in this case Local Government and other related institutions) in creating strategies for conflict solution in these regencies. The Government took several non-formal strategies for those parties involved. The non-formal strategies was taken for Gianyar Regency and its illustrated through several non-formal mediations to create peace and to build better communication within the resolution. I conclude that the hard situation in creating peace for conflict resolution in Buleleng was because the formal strategy taken*

---

1 *A.A. Gede Febri Purnama Putra* adalah alumnus Jurusan Manajemen dan Kebijakan Publik (MKP). Artikel ini ditulis dari hasil penelitian skripsi penulis dengan judul "Peran Negara dalam Menyelesaikan Konflik Pada Pilkada Langsung (Studi Perbandingan Penyelesaian Konflik dalam Pelaksanaan Pilkada Langsung di Kab. Gianyar Tahun 2007/2008 dan Kab. Buleleng Tahun 2007)", pada Jurusan Ilmu Administrasi Negara/Manajemen dan Kebijakan Publik(MKP), Fisipol, UGM, 2009.

*is actually weakening communication between those involved in conflict, thus people use wrong strategies to address their message.*

**Kata-kata kunci:**

*Pilkada langsung; peran negara; resolusi konflik; pendekatan formal dan informal.*

## **Pendahuluan**

Permasalahan pelik yang menyangkut sistem pemilihan bangsa ini memang tidak bisa dipandang sebelah mata. Kemunculan UU No. 32 Tahun 2004 sebagai landasan lahirnya Pilkada Langsung di berbagai daerah di Indonesia, ternyata memunculkan serangkaian konflik dalam pelaksanaannya, di mana hal tersebut berbanding terbalik dengan tujuan (*goals*) awal diterapkannya sistem pemilihan langsung untuk menciptakan pemimpin daerah yang lebih berkualitas (Amirudin dan Bisri, 2006: 12). Konflik-konflik yang muncul ini bahkan tak jarang berujung pada serangkaian tindakan anarkis yang jika tidak ditangani secara serius justru akan mengarah pada persoalan disintegrasi bangsa dan menjadi sebuah paradoks baru bagi negara ini dalam melaksanakan agenda politik lokal di balik euforia demokrasi.

Sebagaimana yang terjadi pada daerah-daerah lain, Kabupaten Gianyar dan Kabupaten Buleleng yang baru pertama kali melaksanakan Pilkada secara langsung juga menimbulkan konflik. Di Kabupaten Gianyar, konflik berawal ketika KPUD Gianyar menetapkan pasangan Tjokorda Oka Artha Ardhana Sukawati-Dewa Sutanaya (AS) sebagai Bupati dan Wakil Bupati Terpilih, mengungguli pasangan Agung Bharata-Putu Yudany Thema (Bayu) dengan jumlah perolehan suara sebanyak 138.182:134.527 (KPUD Gianyar, 2008). Keputusan yang dikeluarkan oleh KPUD ini kemudian kontan membuat massa dari kubu Bayu merasa tidak puas dalam menerima hasil keputusan Pilkada, karena mereka menilai ada sedikit kecurangan<sup>2</sup> yang terjadi selama proses Pilkada berlangsung.

---

2 Keabsahan ini terkait dugaan adanya kecurangan penghitungan suara di dua kecamatan, yakni di Ubud dan Sukawati. Khusus di Sukawati ditemukan ada pemilih yang masuk Daftar Pemilih, tetapi tidak diperkenankan menggunakan hak suaranya ([www.beritabali.com](http://www.beritabali.com), 15 Januari 2008)

Walaupun sempat ada riak-riak massa untuk berbuat vandalisme, realitas yang ada menunjukkan konflik dapat dikelola secara damai, sampai pada akhirnya konflik dapat terselesaikan melalui beberapa kesepakatan di Pengadilan Tinggi Denpasar.

Berbeda dengan apa yang terjadi di Kabupaten Gianyar, konflik Pilkada Buleleng menimbulkan intensitas konflik yang lebih besar dengan ditemukannya serangkaian aksi-aksi pembakaran oleh sekelompok massa sebagai ekspresi kekecewaan mereka dalam menolak hasil keputusan KPUD Buleleng<sup>3</sup>. Penolakan kemenangan yang diraih pasangan Putu Bagiada-Arga Pynatih dengan memperoleh 111.636 suara (KPUD Buleleng, 2007), dikarenakan oleh banyak pihak tidak dilegitimasi dengan kemenangan yang meyakinkan, di mana masih banyaknya warga masyarakat yang tidak dapat menggunakan hak pilihnya dan jumlah suara golput melebihi jumlah suara yang diraih pasangan Bupati dan Wakil Bupati terpilih. Tidak adanya upaya penyelesaian yang serius, mengakibatkan aksi penolakan yang dilakukan menemui titik klimaks dengan ditemukannya serangkaian aksi-aksi pembakaran yang disinyalir sebagai bentuk penolakannya (Denpost, 23 Juni 2007). Ketidaksiannya ini pula menjadikan konflik yang terjadi tidak dapat terselesaikan secara tuntas sampai saat sekarang ini.

Memahami kedua kasus di atas, kompleksitas permasalahan yang muncul menjadikan negara sebagai salah satu elemen yang berperan penting sebagai penyelesai konflik dituntut untuk serius menindaklanjuti persoalan yang ada, walaupun kontrol negara melemah pada masa demokrasi ini. Dengan menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif, tulisan ini kemudian bertujuan untuk membandingkan bagaimana peran negara (dalam hal ini Pemkab dan institusi terkait lainnya) dalam menyelesaikan konflik yang muncul dalam penetapan hasil Pilkada di kedua daerah tersebut, sehingga menghasilkan *out-put* penyelesaian yang berbeda.

---

3 Pembakaran ini dilakukan oleh sekelompok massa di 5 kantor kepala desa yang ada di Kabupaten Buleleng. Masing-masing kantor tersebut meliputi, Kantor Perbekel Desa Temukus, Kantor Perbekel Dencari, Kantor Perbekel Desa Mayong, Kantor Perbekel Desa Ringdikit, serta Kantor Perbekel Desa Wanagiri. Tak hanya itu saja, aksi pembakaran juga dilakukan pada salah satu rumah makan milik Kepala Dinas Pendidikan Buleleng yang tak luput dari kemarahan sekelompok massa tak dikenal. Pembakaran bahkan meluas dengan terbakarnya dua sepeda motor milik seorang kepala dusun yang ada di Buleleng (Nusa Bali, 23 Juni 2007).

## Arti Penting Negara dalam Penyelesaian Konflik Pilkada Langsung

Kegagalan UU No. 32 Tahun 2004 di dalam mengawal Pilkada damai di berbagai daerah, menaruh perhatian serius bahwa negara gagal membuat regulasi tentang aturan main yang dapat menghindarkan pelaksanaan Pilkada dari berbagai macam konflik kepentingan. Berbagai macam bentuk kesepakatan yang dibuat di luar aturan formal sebelum proses pelaksanaan Pilkada dilangsungkan, menandakan ketidakpercayaan sekelompok elit lokal terhadap aturan main yang ada untuk mencegah terjadinya konflik di daerah. Akan tetapi, niat baik ini pada realitasnya justru akan menimbulkan potensi konflik baru, di mana kesepakatan-kesepakatan yang telah dibuat justru mendistorsi aturan formal yang ada. Kecenderungan ini juga semakin membuat posisi negara seperti macam ompong dalam bertindak sebagai pengawas, pelaksana, sampai bertindak sebagai penyelesai konflik yang sewaktu saat bisa saja terjadi.

Terlepas dari persoalan aturan main yang perlu diperhatikan, posisi negara dalam menyelesaikan konflik Pilkada Langsung yang terjadi di daerah memiliki arti penting yang tidak bisa dipandang sebelah mata. Konflik Pilkada merupakan suatu bentuk konflik kepentingan dalam perebutan kekuasaan sebagai sebuah pembelajaran berdemokrasi bagi bangsa ini. Berbagai ketegangan yang sering muncul dalam Pilkada mengindikasikan hidup dan tingginya dinamika politik yang terjadi pada setiap daerah.

Konflik Pilkada yang berdampak pada persoalan disintegrasi bangsa menjadikan tujuan demokrasi untuk menciptakan banyak pemimpin-pemimpin tangguh (*a democracy of leaders*) di daerah menjadi tidak terbukti. Bahkan tak jarang persoalan yang terjadi bisa menciptakan ketakutan atau fobia terhadap sistem pemilihan langsung sendiri, sehingga apalah arti sebuah perubahan jikalau perubahan itu tidak memberikan arti yang positif. Jika tidak ditangani dan dikelola secara serius, persoalan ini dikhawatirkan akan menghambat agenda demokratisasi serta menambah persoalan baru dalam tatanan politik lokal di daerah.

Keberlangsungan berbagai macam konflik Pilkada di daerah, bukan berarti tidak memiliki sebuah langkah penyelesaian. Setiap masalah ada jalan keluarnya, setiap konflik ada solusinya, dan setiap krisis mengandung peluang (Yudhoyono dalam Djalal, 2008: 18), sehingga

yang dibutuhkan sekarang adalah bagaimana negara melihat peluang itu untuk menciptakan perdamaian. Kejelian negara melihat peluang dan memilih strategi dari sekian banyak cara-cara resolusi konflik yang dapat digunakan, akan menentukan keefektifan kebijakan yang dipilih dalam mempengaruhi situasi dan kondisi proses penyelesaian dapat berlangsung secara damai. Maka dari itu, dengan kekuatannya, negara dapat dikatakan memiliki peran penting dalam melakukan resolusi konflik untuk menjamin ketertiban dan stabilitas masyarakatnya (Anderson dalam Kaho dan Haryanto, Tanpa Tahun: 8-9), karena dalam perspektif konflik negara memiliki posisi dan kewenangan dalam membuat keputusan serta melaksanakan keputusan secara sah sebagai penyelesai konflik.

Menurut pandangan Nodlinger, Kresner dan Skropcol (dalam Rozy, 2006: 12-13), negara diartikan sebagai para individu, lembaga ataupun jabatan yang menduduki posisi yang memiliki kewenangan membuat dan melaksanakan keputusan mengikat semua pihak yang ada dalam wilayah tertentu. Dari perspektif negara tersebut, dapat dijelaskan bagaimana Pemerintah Kabupaten dan institusi terkait lainnya (seperti Pengadilan Tinggi Negri, KPUD, lembaga Kepolisian, dan sejenisnya) adalah merupakan elemen negara yang memiliki peran penting dalam menyelesaikan suatu konflik yang terjadi selama pelaksanaan Pilkada Langsung di kedua daerah yang menjadi lokus kajian tulisan ini. Banyaknya elemen negara yang terlibat dalam proses penyelesaian konflik sendiri mengindikasikan kenetralan dan memadukan gerak langkah seluruh lembaga terkait berbasis perdamaian menjadi sangat dibutuhkan, selain juga menjaga kredibilitas negara sebagai penyelesai yang baik.

Negara dituntut aktif untuk merumuskan dan menghasilkan kebijakan resolusi konflik secara partisipatif, komperhensif, dan tidak diskriminatif. Kegagalan negara mengelola konflik yang terjadi, justru akan mempengaruhi kualitas Pilkada Langsung yang dihasilkan, serta akan berdampak pula pada situasi pelik bagi keberlangsungan politik daerah setempat. Kejelian dan ketepatan negara dalam melihat peluang serta memilih strategi penyelesaian yang tepat, merupakan sebuah solusi yang perlu diperhatikan untuk menciptakan perdamaian, di balik posisi penting negara sebagai penyelesai konflik Pilkada Langsung yang terjadi di berbagai daerah.

## **Menciptakan Perdamaian Melalui Pendekatan Nonformal**

Hal terpenting yang harus dilakukan oleh negara dalam menanggapi hal ini adalah tindakan cepat dan tepat agar segera menyelesaikan konflik Pilkada yang terjadi, disamping membuat cara untuk menghilangkan potensi konflik pada Pilkada Langsung itu sendiri. Untuk itu, sebuah proses penyelesaian yang baik sangat dibutuhkan dalam menciptakan perdamaian.

Proses penyelesaian konflik Pilkada Langsung Kabupaten Gianyar dapat diselesaikan secara damai. Hal ini tidak dilepaskan dari keberhasilan negara dalam memainkan perannya sebagai penyelesai konflik yang baik. Keberhasilan negara melihat peluang perdamaian yang dapat direalisasikan melalui serangkaian pendekatan nonformal, menghasilkan sebuah keputusan tepat, di mana konflik Pilkada yang terjadi di Kabupaten Gianyar dapat terkelola secara damai.

Penciptaan perdamaian melalui pendekatan nonformal dilakukan melalui serangkaian proses mediasi di luar aturan formal<sup>4</sup> dimaksudkan untuk mencegah eskalasi konflik, sehingga negara berhasil memainkan peran jangka pendeknya dalam mengelola konflik agar tidak berlanjut ke arah tindakan yang sifatnya masif dan destruktif (Cahyono (Ed), 2008: 26). Walaupun langkah yang diambil ini sedikit keluar dari sistem aturan yang ada, menyelami sisi positif yang terbangun atas dasar perdamaian akan lebih bermanfaat, daripada negara harus mempertahankan ego dan bersikap apatis dalam melaksanakan proses penyelesaiannya.

Pertimbangan ini coba diperhatikan oleh semua pihak, karena peran negara dalam menciptakan perdamaian tidak bisa dipisahkan dari kinerja semua pihak yang tergabung dalam unsur negara tersebut. Misalkan saja langkah pihak kepolisian (dalam hal ini berada dalam naungan Polres Kabupaten Gianyar) yang selain selalu bertindak menjaga keamanan wilayah setempat, juga berusaha mendekati pihak-pihak yang berkonflik. Menurut pengakuan A.A. Anom Putra yang bertindak selaku Kabag. Ops. Polres Gianyar menyatakan, pendekatan nonformal tersebut diambil sebagai upaya meredam aksi-aksi kekerasan yang bisa saja

---

4 Mengapa dapat dikatakan langkah nonformal di sini, karena serangkaian langkah pendekatan yang demikian tidak memiliki landasan hukum yang jelas. Lihat Saifullah dalam Jamil (Ed), (2007), "Mengelola Konflik Membangun Damai", Walisongo Media Center, Semarang, hal. 213.

terjadi sewaktu-waktu, karena ada semacam langkah antisipatif dalam mencegah perluasan konflik berdasarkan informasi yang didapat (Anom Putra, 10 Desember 2008). Selain itu, langkah ini juga digunakan untuk selalu menggaungkan pentingnya perdamaian kepada kedua belah pihak yang berkonflik.

Dengan menggunakan pendekatan ini, sewaktu ada indikasi massa Bayu akan melakukan tindakan vandalis, pihak kepolisian dapat secara sigap dapat mengamankan situasi, sehingga niat tersebut tidak sempat terjadi. Meski cara-cara seperti itu lebih banyak menguras tenaga daripada hanya melakukan perintah menurunkan personel untuk menjaga keamanan yang belum tentu efektif, tentunya kinerja kepolisian di Kabupaten Gianyar akan menjadi cerita baru, di balik banyak kasus mengharuskan terjadi bentrok fisik antara pengunjung rasa dan petugas keamanan.

Lain halnya dengan apa yang dilakukan oleh Polres Gianyar, langkah Pemkab Gianyar juga tidak bisa diabaikan begitu saja. Walaupun peraturan menyatakan pemerintah tidak memiliki kewenangan untuk menyelesaikan konflik yang terjadi, tetapi sikap pemerintah tidak hanya diam. Melalui Kesbanglinmas pemerintah juga bertindak sebagai fasilitator dalam kasus ini, dengan melakukan serangkaian pendekatan yang bertujuan untuk memberikan saran-saran perdamaian kepada semua pihak yang berkonflik, terutama terhadap kubu Bayu. Jadi diamnya pemerintah bukan diartikan tidak melakukan apa-apa, melainkan tidak terlalu mencampuri proses penyelesaian kemarin, tetapi sebatas memberikan saran untuk perdamaian dan selalu memfasilitasi proses perdamaian justru akan menjadi cara tersendiri dalam membuka pemikiran masing-masing pihak agar dapat menyelesaikan konflik secara damai.

Fasilitas pemerintah ini tentu akan sangat membantu proses penyelesaian yang terjadi, di mana KPUD, Panwas, bahkan kubu AS dan Bayu dapat saling bertemu dan mengungkapkan permasalahan yang ada secara terbuka. Langkah ini juga kemudian dipertegas dengan sikap terbuka KPUD dan Panwas dalam menerima segala macam bentuk masukan yang disinyalir sebagai pemicu konflik yang terjadi di Gianyar. Bahkan Nyoman Anggaswarsa selaku Ketua Panwas Kabupaten Gianyar saat itu menyatakan, selalu memberikan masukan kepada semua pihak

bahwa dari pengamatan dan data yang dimiliki oleh Panwas tidak menunjukkan adanya suatu kecurangan, sehingga akan lebih baik demi Gianyar harus ada rasa saling mengalah di antara calon yang menang dan calon yang kalah (Anggaswarsa, 11 Desember 2008). Dengan adanya keterbukaan ini, akan ada semacam *policy respons* terhadap biang permasalahan konflik yang terjadi.

Akan tetapi, segala macam bentuk pendekatan nonformal yang dilakukan oleh negara dalam proses penyelesaian konflik di Gianyar tidak akan berhasil, apabila semua pihak yang terlibat tidak menunjukkan kenetralannya. Langkah nonformal yang berada di luar sistem regulasi yang jelas sangat mudah terkontaminasi oleh kepentingan-kepentingan politik praktis yang justru akan lebih memperparah suasana. Dari hasil wawancara penulis dengan Tjokorda Oka Artha Ardhana Sukawati selaku Bupati terpilih yang juga secara tidak langsung terlibat dalam konflik tersebut menyatakan, jika saat itu salah satu lembaga negara tidak menunjukkan kenetralannya sebagai penyelesai konflik di Kabupaten Gianyar, tentu kejadiannya akan berbeda (Sukawati, 12 Desember 2008). Untuk itu, kenetralan yang ditunjukkan semua pihak membuat sistem penyelesaian konflik dapat dilakukan secara demokratis. Sikap netral juga memang sangat dibutuhkan dalam menjaga kredibilitas negara dalam menjalankan perannya sebagai penyelesai konflik di Kabupaten Gianyar, karena dengan bersikap netral, negara ini justru akan melindungi hak-hak individu untuk mendapatkan kesamaan dalam proses pemilihan dan keadilan serta kejujuran (Thoha, 2003: 211).

Melalui serangkaian pendekatan nonformal yang dilakukan, negara dengan sendirinya telah membangun komunikasi yang baik di antara semua pihak yang terlibat dalam proses penyelesaian konflik di Kabupaten Gianyar. Dengan terciptanya komunikasi yang dibangun melalui pendekatan nonformal tersebut sekaligus membuat negara mampu menciptakan dan memprakarsai proses perdamaian atas pemikiran bersama yang digali dari aspirasi bawah (*bottom-up*). Negara juga telah mampu mengakomodasi proses penyelesaian konflik ke dalam prinsip-prinsip *governance*, sehingga pendekatan nonformal yang dipakai di Kabupaten Gianyar secara tidak langsung membuat negara memiliki peran untuk membangun relasi yang baik antara negara, elit, dan masyarakat dalam proses penyelesaiannya.

Implikasinya, cara-cara seperti ini membuat kubu Bayu sepatat untuk berdamai, bahkan sebelum proses persidangan di Pengadilan Tinggi Denpasar dilangsungkan. Akan tetapi, proses persidangan di Pengadilan Tinggi Denpasar hanya untuk menguatkan legitimasi dari suatu keputusan, sekaligus menguatkan posisi negara dalam menjalankan aturan formal, dimana negara bisa meyakinkan semua pihak dalam menerima hasil akhir proses penyelesaiannya. Ibaratnya menang terhormat, kalah pun juga akan terhormat. Dengan begitu ada semacam *win-win solution* dari hasil perdamaian yang telah disepakati.

### **Pendekatan Formal yang Menjurus Pembiaran**

Apa yang terjadi di Kabupaten Buleleng pada realitasnya berbanding terbalik dengan apa yang telah dilakukan di Gianyar. Dalam proses penyelesaiannya, negara seolah-olah melakukan pembiaran, karena negara berpedoman pada hukum formal semata. Kegagalan peran negara dalam menyelesaikan konflik di Buleleng ini nyata terlihat dalam hal mencegah perluasan konflik, yang ketika itu negara tidak mampu memainkan perannya dalam mencegah serangkaian aksi pembakaran yang terjadi. Bahkan aksi kekerasan tersebut, sempat terulang kembali sehari sebelum pelantikan Bupati dan Wakil Bupati terpilih dilaksanakan.

Dengan hanya lebih mengutamakan regulasi formal dalam penyelesaiannya, negara di Kabupaten Buleleng ternyata tidak memiliki kekuatan untuk meredam perluasan konflik yang terjadi, ditambah lagi ruang gerak negara harus terbentur dengan aspek legalitas yang melingkupinya. Sikap monitoring dan pengerahan aparat keamanan pihak kepolisian yang menjadi tanggung jawab Polres Kabupaten Buleleng, ternyata tidak mampu menghindarkan Kabupaten Buleleng dari situasi kekacauan. Berlandaskan aturan hukum yang berlaku dan tidak sama sekali dilakukan pendekatan nonformal yang dilakukan Polres Kabupaten Buleleng, mengakibatkan tidak adanya semacam langkah pencegahan yang relevan dalam meminimalisasi aksi-aksi kekerasan yang terjadi.

Sejak awal sudah ada desas-desus informasi sejumlah kelompok ingin membuat kekacauan di Kabupaten Buleleng dengan menasar kantor-kantor *perbekel* (kepala desa) di desa yang berada di luar Singaraja (Nusa Bali, 23 Juni 2007). Tetapi informasi ini ternyata tidak cukup dimanfaatkan untuk menghindarkan Buleleng dari situasi konflik yang

anarkis, terlebih lagi keterlambatan akibat keterbatasan aparat keamanan yang justru berdampak pada meluasnya konflik (Cahyono (Ed), 2008: 116). Konflik pun tidak bisa diselesaikan secara tuntas, walaupun pelaku-pelaku pembakaran telah ditangkap pihak kepolisian.

Lemahnya bukti-bukti yang dimiliki mengakibatkan Polres Buleleng seolah-olah membiarkan otak pelaku aksi pembakaran tidak dapat diproses secara hukum, sehingga konflik laten akan terus berkembang dan tidak akan mampu mengubah situasi politik Buleleng yang memang terkenal keras sejak dulu. Apabila perhelatan politik baru dilaksanakan di Buleleng dan terdapat sesuatu peristiwa yang bisa saja memicu kembali konflik laten tersebut, maka tidak menutup kemungkinan konflik laten ini akan kembali mencuat ke permukaan menjadi konflik terbuka. Seharusnya dalam penanganan masalah politik penegakan hukum harus dilakukan sampai tuntas tanpa ada tindakan diskriminatif.

Pada dasarnya perdamaian dan keamanan bukan menjadi suatu tanggung jawab yang diemban sendiri oleh pihak kepolisian, melainkan menjadi tanggung jawab bersama elemen negara, termasuk Pemkab Buleleng sendiri dan masyarakat. Kecenderungan yang sama malah justru diperlihatkan oleh pihak Pemkab Buleleng yang juga terlihat ikut melakukan pembiaran terhadap konflik yang terjadi. Komunikasi menjadi tidak terjalin antara pihak-pihak yang terlibat konflik, hanya karena tidak adanya semacam usaha yang dilakukan pemerintah untuk menghubungkan dan menumbuhkan komunikasi itu. Bahkan menurut pandangan I.K. Gegel Ariadi selaku Sekda Kabupaten Buleleng menyebutkan adanya semacam miskomunikasi yang justru menyebabkan aksi pembakaran muncul (Ariadi, 5 Januari 2009). Dengan hanya sifatnya memantau dan menunggu, pemerintah tidak memiliki kekuatan dalam menciptakan perdamaian di Buleleng. Seharusnya pemerintah berani mengambil langkah antisipatif untuk menjadi penengah sebagai upaya menciptakan perdamaian, bukan hanya berdiam diri yang justru menjatuhkan kredibilitas pemerintahan yang seharusnya memiliki kewajiban untuk melindungi dan mengayomi masyarakatnya.

Langkah pembiaran yang paling kentara dilakukan oleh KPUD Buleleng. Banyaknya tuntutan yang dilayangkan ke KPUD mengenai ketidakpuasan terhadap pelaksanaan Pilkada ternyata tidak dihiraukan

dan diselesaikan secara sungguh-sungguh. Langkah ini dilakukan, menurut pengakuan Nyoman Sutawan Bendesa selaku anggota KPUD Kabupaten Buleleng, hanya karna KPUD merasa dirinya benar dan telah melakukan semua proses sesuai dengan prosedur. Masyarakat kemudian menjadi tidak memiliki ruang dalam menyampaikan aspirasi dalam proses penyelesaian konflik yang ada, sehingga aksi pembakaran muncul. Tidak adanya suatu langkah tindak lanjut yang dilakukan oleh KPUD mengakibatkan masyarakat cenderung akan menggunakan cara-cara mereka sendiri di dalam mengekspresikan tuntutan mereka.

Peran Panwas dalam menindaklanjuti persoalan yang berkembang dalam masyarakat juga diabaikan. Wayan Rideng yang bertindak selaku Ketua KPUD Buleleng saat itu beralih menolak tuntutan Panwas dikarenakan secara aturan di dalam rapat pleno tidak relevan untuk membicarakan tuntutan tersebut (Rideng dalam Radar Bali, 23 Juni 2007). Tindakan yang dilakukan Rideng sebagai Ketua KPUD Kabupaten Buleleng saat itu, secara tidak langsung juga dapat dikatakan melakukan pembiaran terhadap serangkaian tuntutan yang dilayangkan oleh Panwas. Menindaklanjuti peristiwa ini, Panwas sempat mengkritik KPUD Kabupaten Buleleng dan Desk Pilkada tidak transparan dalam menangani sejumlah pelanggaran yang direkomendasikan Panwas (Radar Bali, 23 Juni 2007).

Pada kenyataannya, dengan lebih mementingkan orientasi legalistik mengakibatkan semua pihak di Kabupaten Buleleng seolah-olah melakukan pembiaran terhadap masalah yang muncul. Dengan adanya pembiaran ini, menunjukkan hanya konsep legalitas yang dipikirkan oleh masing-masing pihak dalam proses penyelesaian konflik yang terjadi di Kabupaten Buleleng, bukan perdamaian. Cara-cara formal yang dilakukan kemudian menumbuhkan asumsi terkait dengan lemahnya program resolusi konflik yang diambil oleh elemen negara, yang cenderung hanya diisi oleh kegiatan-kegiatan yang lebih bersifat formalitas dan cenderung *top-down*.

Hal ini yang membuat seolah-olah negara menjadi terlihat sangat otoriter di mata masyarakat, karena negara seakan-akan memiliki kekuatan dengan berlindung di balik aturan yang dibuatnya sendiri. Jadi dapat dikatakan bahwa serangkaian bentuk penyelesaian yang sifatnya formal (dalam kasus ini terjadi di Buleleng) merupakan langkah perdamaian

yang sifatnya semu (Cahyono (Ed), 2008: 106). Kemudian ruang gerak yang terbatas oleh aturan formal yang dipakai akan semakin membuat hubungan antara negara, elit, dan masyarakat semakin tidak baik dan tidak akan mampu menyelesaikan permasalahan yang ada. Maka dari itu, serangkaian aksi pembakaran yang muncul dikarenakan sebagai akibat rasa kekecewaan sekelompok massa yang tidak diperhatikan oleh negara yang justru terlalu birokratis. Intinya pendekatan formal yang dipakai negara dalam menyelesaikan kasus Pilkada di Kabupaten Buleleng justru menghambat komunikasi (*information blackout*) dan memunculkan reaksi dalam proses penyelesaiannya.

### **Puri dan Bukan Puri: Memanfaatkan Konfigurasi Kekuatan Sosial Politik Tradisi**

Tradisi merupakan suatu masalah yang menarik untuk diperbincangkan dan memiliki keterkaitan erat terhadap pembahasan topik tulisan ini. Pilkada Langsung yang terjadi di berbagai daerah dan melibatkan masyarakat daerah setempat, sudah sepantasnyalah diselesaikan dengan mempertimbangkan bingkai lokalitas pula. Maka dari itu, tradisi inilah yang bisa dijadikan peluang untuk mempermudah negara dalam menciptakan perdamaian. Bali sebagai sebuah pulau yang unik dengan keanekaragaman kebudayaan yang mengakar pada masyarakatnya, memiliki segudang peluang yang dapat digunakan sebagai modal sosial negara dalam menyelesaikan konflik, sehingga konflik dapat diselesaikan tanpa mengabaikan potensi kapasitas lokal yang ada, baik menyangkut sistem nilai antar individu di komunitas yang terlembagakan ataupun yang tidak terlembagakan.

Konflik Pilkada Langsung di Kabupaten Gianyar sendiri pada dasarnya tidak bisa dilepaskan dari konteks politik masyarakat secara umum. Dari realitas di lapangan, politik kekuasaan puri yang telah ada semenjakmasakerajaanmandulumasih sangatdiakuimasyarakat sampai saat sekarang ini. Adanya pola hubungan yang demikian, mengakibatkan adanya semacam pemahaman yang kuat terhadap sebuah kejadian yang sifatnya *purisentris*, yang justru akan selalu menguntungkan kalangan puri. Hal ini dapat dibuktikan dengan kuatnya pemegang kekuasaan

pemerintahan (Bupati) yang sebagian besar berasal dari kalangan puri<sup>5</sup>. Dengan masuknya kalangan puri (*local bosses*) dalam ranah pemerintahan memberikan dampak positif, dimana struktur kekuasaan puri masih memegang peran penting dalam melindungi dan mengayomi masyarakat secara menyeluruh baik sebagai aktor pemerintah maupun aktor kultural. Dalam kondisi seperti ini, birokrasi pemerintahan dan birokrasi kultural akan berjalan secara mutualistik dan saling menguntungkan.

Pola relasi kekuasaan yang demikian, dapat mempermudah negara untuk menyelesaikan konflik Pilkada yang terjadi di Kabupaten Gianyar, terlebih lagi kedua calon yang terjun berasal dari kalangan puri. Dengan memanfaatkan posisi dan kedudukan mereka yang tidak lain masih memiliki hubungan kekerabatan ini, akan semakin mempermudah negara dalam menciptakan perdamaian di Kabupaten Gianyar. Dukungan positif yang diberikan kedua belah pihak memudahkan komunikasi yang terjalin, bahkan mampu meminimalisir konflik dari tindakan-tindakan anarkis yang sifatnya masif dan destruktif. Misalnya saja sikap Agung Bharata yang ketika itu mampu memobilisasi dan mempengaruhi keadaan berprilaku massa pendukungnya demi keutuhan Kabupaten Gianyar.

Adanya rasa saling menghormati antara pemeluk garis keturunan secara vertikal menyebabkan ada semacam hubungan *patronase* yang kuat antara *clan* yang lebih tinggi dengan *clan* yang lebih rendah (kalangan puri dan bukan puri), dimana kalangan ber-*kasta sudra* (*kasta* terendah dalam pembagian *kasta* di Bali) harus menghormati *kasta-kasta* yang lebih tinggi, sehingga tokoh puri akan lebih mudah mempengaruhi massa berdasarkan kedudukan yang dimiliki. Ini mencerminkan pula struktur sosial masyarakat di Kabupaten Gianyar masih tekonteksiliasi sistem ke-*kasta*-an, dimana secara religi kesetiaan kepada pemimpin (raja) merupakan hal yang paling mendasar bagi masyarakat Bali secara umum (Wiana dan Santeri, 2006). Dengan kedudukan seperti ini, negara seolah-

---

5 Perlu diingat di sini, dari masa penjajahan yang dilakukan oleh Belanda sampai pada saat sekarang ini, tercatat ada 10 orang Kepala Pemerintahan atau Bupati yang telah memimpin Gianyar, diantaranya: (a) A.A. Gde Raka (1950-1960), (b) Tjokorda Ngurah (1960-1963), (c) Tjokorda Dalem Puduk (1963-1964), (d) I Made Sayonga (1964-1965), (e) Bupati I Made Kembar Kerepun (1965-1969), (f) Bupati A.A. Gde Putra (1969-1983), (g) Bupati Tjokorda Raka Dherana (1983-1993), (h) Bupati Tjokorda Gde Budi Suryawan (1993-2003), (i) Bupati A.A.G. Agung Bharata (2003-2008), dan (j) Bupati Ir. Tjokorda Oka Artha Ardhana Sukawati (2008-sekarang) ([www.wikipedia.com](http://www.wikipedia.com)).

olah berperan mendekati dan menjadikan tokoh puri yang ada sebagai modal sosial negara dalam proses penyelesaian konflik di Kabupaten Gianyar, sekaligus sebagai penghubung negara dengan masyarakat.

Pembagian struktur sosial masyarakat berdasarkan puri dan bukan puri seperti yang terjadi di Kabupaten Gianyar, tidak sepenuhnya menyebabkan terjadinya sebuah pola patrimonialisme yang kuat di kalangan masyarakat di Kabupaten Buleleng. Perubahan jaman yang semakin keras ini cenderung memberikan peluang terjadinya pergeseran tata nilai budaya dalam dinamika kehidupan masyarakat di Kabupaten Buleleng, mengakibatkan terjadi perubahan cara pandang masyarakat secara umum terhadap sistem *kasta* ini. Pengaruh pandangan baru yang dimiliki oleh masyarakat tersebut justru melahirkan elit-elit baru di kalangan masyarakat di Kabupaten Buleleng, dimana puri tidak lagi dijadikan sebagai pemegang kekuasaan penuh. Kekuatan ekonomi masyarakat yang lemah, akan membuat masyarakat akan semakin mudah terkontaminasi oleh kalangan kapitalis yang ingin memperebutkan kekuasaan di Kabupaten Buleleng. Dengan mengandalkan kekuatan ekonominya membuat terjadinya pergeseran pandangan masyarakat terhadap siapa yang berkuasa. Hal ini yang menjadi cikal bakal kuatnya elite-elite diluar kalangan puri mendominasi jabatan Bupati Buleleng<sup>6</sup>. Peristiwa ini sekaligus menunjukkan tidak mampunya peran puri dalam menguasai sistem sosial masyarakatnya, baik secara kultural maupun pemerintahan.

Lemahnya adat (tokoh puri) di Kabupaten Buleleng menyebabkan negara semakin sulit untuk mengelola masyarakat dalam proses penyelesaian konflik, sehingga negara tidak melihat kelebihan peran adat ini sebagai cara nonformal yang bisa didekati dalam upaya penyelesaian konflik Pilkada di Kabupaten Buleleng. Terlalu otoriternya pemerintahan di Buleleng semakin mengakibatkan peran adat tidak memiliki pengaruh yang cukup kuat untuk dapat menembus lingkaran pemerintahan yang

---

6 Semenjak tercatat sebagai Kepala Daerah Swapraja sampai sekarang, sudah tercatat 7 nama yang telah memimpin Buleleng, dari Bagus Made Berata (1955-1960), Ida Bagus Mahadewa (1960-1967), Hartawan Mataram (1967-1978), Nyoman Tastera (1978-1988), Ketut Gunantra (1988-1993), Ketut Wirata Sindhu (1993-2002), Putu Bagiada (2002-2007), sampai sekarang kembali lagi Putu Bagiada menjadi Bupati terpilih (2007-Sekarang). Dari keseluruhan tokoh yang pernah memimpin Buleleng, tak satu pun ada yang berasal dari golongan puri.

juga terlalu birokratis. Maka dari itu, akan sulit sekali memanfaatkan peran puri sebagai suatu peluang yang dapat menumbuhkan komunikasi antara negara dengan masyarakat.

Keadaan ini kemudian semakin dimanfaatkan oleh kalangan kapital untuk menjadikan perpolitikan di Kabupaten Buleleng sebagai sebuah bisnis. Mudah-mudahan memprovokasi masa dengan uang, akan semakin mempermudah menggerakkan masyarakat untuk membuat kekacauan demi memperoleh kekuasaan. Kalau realitanya seperti ini, penguatan peran adat menjadi sangat diperlukan, sehingga mampu membantu pemerintah dari segi pengawasan. Maka dari itu, seharusnya negara secara proaktif mampu mendorong dan memotivasi terbentuknya suatu kesatuan jaringan antara *stakeholders* lokal dengan menguatkan kelembagaan (adat) di level *grassroot* (Cahyono (Ed), 2008: 22).

#### Penutup

Dari beberapa paparan tulisan di atas, dapat ditarik sebuah benang merah yang sekaligus menjadi kesimpulan dari tulisan ini. *Pertama*, peran negara dalam proses resolusi konflik pada penetapan hasil Pilkada di Kabupaten Gianyar dapat dikatakan baik. Dengan menggunakan pendekatan nonformal, negara mampu mengelola dan memanfaatkan semua pihak untuk dilibatkan secara bersama-sama dalam proses penyelesaian yang terjadi, sehingga perdamaian akan semakin mudah tercapai. Sedangkan yang *kedua*, langkah formal yang dilakukan di Buleleng mengakibatkan peran negara dalam proses penyelesaian konflik dapat dikatakan kurang baik, karena negara sendiri tidak mampu menghindari serangkaian tindak kekerasan dalam jangka pendek proses penyelesaiannya.

Segala bentuk proses penyelesaian di atas tidak menjamin kualitas Pilkada Langsung yang dihasilkan baik. Serangkaian peran negara dalam proses penyelesaian konflik merupakan langkah awal penyelesaian masalah, bukan sebagai cara untuk menciptakan pelaksanaan Pilkada Langsung yang damai dan benar-benar terbebas dari konflik. Maka dari itu, untuk menciptakan pelaksanaan Pilkada Langsung yang benar-benar damai, kiranya perlu memperhatikan beberapa hal, yakni: *Pertama*, memperkuat segala macam bentuk tindakan nonformal dengan aturan yang jelas. Ini bertujuan untuk melegitimasi segala macam bentuk pendekatan nonformal yang berguna untuk menciptakan perdamaian,

sehingga memiliki kekuatan dalam pelaksanaannya dan tidak mudah terkontaminasi oleh kepentingan politik praktis. *Kedua*, penguatan payung hukum yang berlaku serta penegakan hukumnya. Cara-cara nonformal mungkin sifatnya hanya sementara dalam menciptakan perdamaian, sehingga dengan adanya kekuatan dan ketaatan terhadap peraturan pelaksanaan yang ada, akan semakin menjamin kualitas Pilkada yang dihasilkan. *Ketiga*, lebih mengedepankan prinsip netralitas dalam melaksanakan proses pelaksanaan Pilkada, karena dengan bersikap netral diyakini akan dapat menghindarkan segala macam bentuk konflik. *Keempat*, memberi perhatian serius terhadap unsur-unsur adat. Dengan adanya penguatan-penguatan adat diharapkan mampu membentengi masyarakat dari pengaruh oknum-oknum yang tidak bertanggung jawab, serta akan menumbuhkan keseimbangan antara elit kultural dan pemerintah untuk saling mengawasi dan menunjang satu sama lain demi menciptakan perdamaian.\*\*\*\*\*

## **Daftar Pustaka**

- Amirudin, dan Bisri, A. Zaini. (2006). *Pilkada Langsung: Problem dan Prospek*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Cahyono, Heru (Ed). (2008). *Konflik Kalbar dan Kalteng: Jalan Panjang Meretas Perdamaian*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Djalal, Dino Patti. (2008). *Harus Bisa!: Seni Memimpin Ala SBY*. Jakarta: Red & White Publishing.
- Jamil, Mukhsin (Ed). (2007). *Mengelola Konflik Membangun Damai*. Semarang: Walisongo Media Center.
- Kaho, Josef R., dan Haryanto, (Tanpa tahun). *Fungsi-Fungsi Pemerintahan*. Yogyakarta: Hand Out Mata Kuliah Sistem Pemerintahan Daerah RI, UGM.
- KPUD Buleleng. (2007). *Buku Laporan Pelaksanaan Pilkada Langsung Bupati Kabupaten Buleleng Tahun 2007*.
- KPUD Gianyar. (2008). *Buku Laporan Pelaksanaan Pilkada Langsung Bupati Kabupaten Gianyar Tahun 2007/2008*.
- Rozy, Syafuan. (2006). *Kekerasan Komunal: Anatomi dan Resolusi Konflik di Indonesia*. Yogyakarta: Putaka Pelajar.
- Thoha, Miftah. (2003). *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Wiana, Ketut, dan Santeri, Raka. (2006). *Kasta dakam Hindu: Kesalahpahaman Berabad-abad*. Denpasar: Yayasan Dharma Naradha.

*A.A. Gede Febri Purnama Putra, Peran Negara dalam Menciptakan Perdamaian: Kasus Pilkada Langsung di Kab. Gianyar dan Kab. Buleleng, Provinsi Bali*

### **Wawancara, Koran, Web**

Hasil wawancara dengan A.A. Anom Putra, 11 Desember 2008, di Gianyar

Hasil wawancara dengan I.K. Gegel Ariadi, 5 Januari 2009, di Singaraja

Hasil wawancara dengan Nyoman Anggaswarsa, 11 Desember 2008, di Gianyar

Hasil wawancara dengan Tjok. Artha Ardhana Sukawati, 12 Desember 2008, di Gianyar

Denpost, 23 Juni 2007

Nusa Bali, 23 Juni 2007

Radar Bali, 23 Juni 2007

[www.beritabali.com](http://www.beritabali.com)

[www.wikipedia.com](http://www.wikipedia.com)