

Pilkada Langsung dan Pendalaman Demokrasi¹

Cornelis Lay²

Abstract

This article assess the implication of direct local executive election ('Pilkada Langsung') toward deepening democracy in Indonesia. Based on rapid appraisal study on the first wave of 'Pilkada Langsung' in Indonesia during 2005, this paper argues that the free, fair and non violence process in the series of 'Pilkada Langsung' to some extent indicates a maturity in Indonesian democracy. The weaknesses on regulations and lack of managerial skills of local electoral commissions are still major obstacles that prevent further development of democracy. Furthermore, this paper suggests that 'Pilkada Langsung' should be placed not only in procedural processes but to promote democracy in a more substantive way and as a strategy to develop effective local governance.

Kata-kata Kunci:

Pilkada langsung, Demokrasi, Deepening democracy, dan Effective governance.

¹ Catatan Pengantar dalam "Dinner Lecture – KID, Jakarta, 21 November 2006.

² Ketua Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada.

A. Deklarasi

Tulisan ini bersumber dari hasil evaluasi cepat tahap pertama sampai dengan 30 Juni 2005 pelaksanaan Pilkada Langsung di 186 Kabupaten/ Kota dan Propinsi yang diperkaya dengan perkembangan terakhir Pilkada langsung hingga pada bulan Maret 2006.

Evaluasi didasarkan pada hasil monitoring tim S2 PLOD UGM atas penyelenggaraan Pilkada Langsung dengan memanfaatkan informasi yang disebarkan oleh media lokal, media nasional, hasil jajak pendapat, pendapat pengamat dan informasi/ pendapat dari aktor-aktor yang terkait dengan Pilkada Langsung langsung (kandidat, tokoh partai, anggota/ ketua Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD), pengawas, kepolisian, dsbnya). Informasi juga diperkaya dengan studi lapangan oleh tim S2 PLOD UGM di 1 propinsi (Kalteng) dan 7 kabupaten, masing-masing Belitung Timur, Sleman, Gunung Kidul, Bantul, Boven Digul, Kotawaringin Timur, Kotawaringin Barat dan Jembrana, serta komunikasi melalui telepon dengan sejumlah informan kunci di daerah-daerah yang dimonitor. Di samping itu, informasi diperoleh melalui penelitian lapangan yang dilakukan oleh mahasiswa di lingkungan Fisipol UGM dan Program S2 PLOD, khusus untuk daerah-daerah Belitung Timur, Sleman, Gunung Kidul, Bantul, dan Boven Digul.³ Tambahan informasi lapangan diperoleh melalui diskusi dengan pimpinan parpol di tingkat nasional, sejumlah gubernur, bupati, dan walikota yang memenangkan Pilkada di sejumlah daerah. Terakhir, informasi diperkaya melalui pembimbingan dan pembacaan atas thesis sejumlah mahasiswa S2 PLOD yang secara khusus membahas dimensi tertentu dari proses Pilkada di sejumlah daerah. Singkat kata, tulisan ini adalah "harta bersama" komunitas S2 PLOD dan Jurusan Ilmu Pemerintahan.

³ Dalam rangka mendorong dan memfasilitasi mahasiswa dengan keahlian untuk melakukan penelitian, Program S2 PLOD UGM menyelenggarakan sayembara bagi para mahasiswa di lingkungan Fisipol UGM dan S2 Ilmu Politik di lingkungan UGM. Sayembara ini difokuskan pada isu-isu di sekitar Pilkada langsung tahap pertama, yakni hingga Juni 2005. Para pemenang sayembara, masing-masing di samping mendapatkan biaya bagi kepentingan penelitian juga mendapatkan pembimbingan secara khusus selama proses penelitian dan penyusunan laporan.. Sebagian dari hasil temuan lapangan para mahasiswa ini dijadikan sebagai bahan rujukan dalam tulisan ini. Penelitian para mahasiswa sendiri direncanakan akan diterbitkan dalam dokumen terpisah.

B. Runtuhnya Mitos

Sampai dengan Maret 2006, telah berlangsung gelombang massif Pemilihan Kepala Daerah – Pilkada – (gubernur/ wakil gubernur, bupati/ wakil bupati, dan walikota/ wakil walikota) secara langsung. Hal ini menandai sejarah baru pemilihan langsung pimpinan daerah di tingkatan Propinsi, kabupaten dan kota, menyusul proses pemilihan presiden dan wakil presiden langsung tahun 2004 silam.

Dilihat dari sudut demokrasi prosedur ala Schumpeterian⁴, Pilkada Langsung telah berhasil mencapai tujuan-tujuan dasarnya, yakni *pertama*, menghasilkan pimpinan daerah melalui sebuah mekanisme pemilihan yang demokratis – bebas, adil dan nir kekerasan. Dari 186 penyelenggaraan Pilkada Langsung pada fase hingga akhir Juni 2005, tidak ditemukan adanya pelanggaran serius yang dapat menciderai apalagi menghilangkan elemen-elemen kebebasan, *fairness*, dan nir-kekerasan sebagai inti pokok dari proses pemilihan demokratis. *Kedua*, dilihat dari sudut kepentingan adanya rotasi kepemimpinan lokal secara reguler, Pilkada langsung merupakan kelanjutan dari praktek pemilihan sebelumnya, tetapi sekaligus telah meletakkan dasar baru bagi sebuah mekanisme pertukaran elit secara reguler. Pilkada langsung merupakan kelanjutan karena tradisi pemilihan kepala daerah sudah berlangsung dalam kurun waktu yang cukup panjang. Akan tetapi ia sekaligus meletakkan tradisi baru, karena untuk pertama-kalinya terjadi perubahan metode dari pemilihan tidak langsung oleh DPRD ke arah pemilihan langsung oleh setiap warga dalam sebuah daerah. Perubahan ini memiliki dampak serius pada berbagai aspek politik lokal dan sekaligus dapat dibaca sebagai investasi politik sangat penting dalam kerangka pendalaman demokrasi. Hal terakhir ini terkait erat dengan terjadinya proses institusionalisasi politik (demokrasi) dalam makna Huntingtonian yang diasumsikan sebagai tulang-punggung dari terbentuknya stabilitas dan keberlanjutan sistem secara keseluruhan. *Ketiga*, Pilkada langsung telah meletakkan fondasi baru bagi berlangsungnya proses pendidikan politik warga secara lebih luas. Pilkada langsung telah menjadi salah ajang penting pendidikan mengenai politik sebagai sebuah "kontestasi"

⁴ Schumpeter, Joseph A., 1972, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Harper, New York.

dan mengenai kenormalan dari "kalah" dan "menang" dalam sebuah proses kontestasi yang jujur dan adil.

Proses Pilkada langsung juga menegaskan, kecemasan akan terjadinya kekerasan ataupun konflik horisontal yang disuarakan berbagai kalangan, tidak terbukti. Di daerah seperti Kutai Kartanegara, Kaltim sebagai daerah pertama yang menyelenggarakan Pilkada langsung yang sempat berada dalam situasi tegang selama berminggu-minggu sebelum hari H akibat kontroversi penempatan pejabat Bupati, penyelenggaraannya berjalan tanpa kekerasan. Persoalan yang mengemuka bersifat minor, yakni adanya indikasi manipulasi suara di sejumlah TPS. Persoalan ini dipahami sebagai minor, terutama karena merupakan pola yang dengan mudah bisa ditemukan dalam pengalaman di sembarang sistem politik demokrasi, termasuk yang sudah mapan sekalipun. Perkembangan dari sejumlah daerah konflik juga mengkonfirmasi rendahnya potensi momentum ini berubah menjadi penyulut konflik sosial dalam masyarakat. Bahkan perkembangan paling akhir dari dua daerah dengan tingkat potensi konflik politik yang sangat serius semisal Papua dan Irian Jaya Barat kembali mempertegas ketidakabsahan sikap *paranoid* mengenai potensi destruktif Pilkada langsung.

Jika hal-hal di atas dibaca dalam konteks yang lebih luas, akan tampak bahwa kisah sukses penyelenggaraan Pilkada langsung telah membantah argumentasi klasik atau lebih tepatnya, mitos, yang dibangun Orba mengenai potensi destruksi politik di aras masyarakat dan ketidak-mampuan masyarakat dan partai dalam mengelola politik secara bertanggung-jawab. Mitos yang dibangun secara sistimatis sejak awal kehadiran Orba di atas telah menjadi bagian dari keyakinan elit yang diproyeksi ke dalam benak publik yang memberikan fondasi bagi kebijakan massa mengambang. Sebuah kebijakan yang secara sengaja dirancang untuk mengisolasi masyarakat di tingkat *grass-root* dari politik. Kebijakan yang diekspresikan melalui *re-design* kelembagaan partai yang dibatasi daya jangkanya hanya sampai tingkat kabupaten atau kota. Mitos di atas telah menjadi salah satu tiang penopang tegaknya semua model kepolitikan Orba, mulai dari model *Bureaucratic polity*⁵ hingga

⁵ Jackson, Karl D, 1980, *Bureaucratic Polity: A Theoretical Framework for Analysis of Power and Communications in Indonesia*, dalam Karl D. Jackson and Lucian W. Pye (eds.), *Political Power and Communications in Indonesia*, UCP.

pada *developmentalism* yang membatasi secara ketat partisipasi politik massa dan parpol, serta menekankan pada tujuan mencapai ketertiban dan harmoni sosial lewat pengisolasian massa dan parpol dari politik. Sukses di atas membuktikan, massa dan parpol memiliki kapasitas sangat memadai untuk mengelola politik secara bertanggung-jawab. Lebih lagi, hal ini telah mempertegas kepiawaian *demos* sebagai penyelenggara politik. Dari sudut ini, Pilkada langsung dapat dibaca sebagai bukti laboratorium penyangkalan atas keabsahan argumen dasar seluruh bangunan kepolitikan Orba melalui pengembalian politik ke tangan massa dan parpol.

Demikian pula, dilihat dari sudut manajemen, sejauh ini proses berjalan lancar, kecuali di beberapa daerah seumpama Kota Cilegon, Kota Depok, Kabupaten Pangkajene Kepulauan, Kabupaten Sintang, Kabupaten Ketapang dan Kabupaten Melawi. Hal ini juga membantah "kearifan tradisional era Orba" yang meragukan kapasitas teknokratis dan managerial kekuatan non-negara dalam mengelola politik. Selama Orba, penyelenggara Pemilu dilaksanakan oleh Lembaga Pemilihan Umum, LPU, yang sepenuhnya berada di bawah kontrol pemerintah, bekerja menurut mandat yang ditetapkan penguasa, bertanggung-jawab kepada penguasa, dan di atas segalanya, menjadi mata-rantai perluasan kekuasaan regim. Penyelenggaraan pemilu oleh pemerintah, sudah tentu, tidak dengan sendirinya menggugurkan watak demokratis dari sebuah pemilihan. Pengalaman banyak negara, termasuk negara demokrasi yang sudah stabil, mengungkapkan tidak adanya kaitan logis antara terpenuhi syarat-syarat sebuah pemilu yang demokratis – jujur dan adil, misalnya – dengan penyelenggara pemilu.⁶ Demikian pula, penyelenggaraan pemilu oleh lembaga yang berada langsung di bawah kendali pemerintah sebagaimana pengalaman Indonesia era Orba tidak pertama-tama dimaksudkan untuk mengungkapkan ketidakpercayaan pada kekuatan non-negara, tetapi lebih sebagai instrumen untuk mengontrol proses dan hasil sebuah pemilu. Akan tetapi secara tersirat, baik elemen demokrasi maupun ketidak-percayaan pada kekuatan non-negara demikian mudah ditemukan.

⁶ Banyak negara demokrasi yang sudah stabil menyerahkan sepenuhnya penyelenggaraan pemilu oleh pemerintah atau bagian dari pemerintah. Norwegia adalah contoh yang bisa dikutip.

Dengan *setting* seperti di atas, keberhasilan penyelenggaraan Pilkada langsung oleh KPUD yang relatif independen dan netral dari negara dan kekuatan politik, dengan sejumlah kecil pengecualian, telah mematahkan pemahaman *stereo-typing* mengenai ketidak-becusan kekuatan non-negara dalam mengelola politik. Kisah sukses KPU/D telah mengembalikan kepercayaan publik atas kualitas politik dan teknokratik yang dimiliki kekuatan non-negara dalam mengelola politik. Sekalipun demikian, sebagaimana diungkapkan oleh berbagai kasus, termasuk dan terutama yang menimpa KPU, pergulatan untuk menegakan kepercayaan ini masih membutuhkan perjalanan mendaki dan berliku. Usaha-usaha sistematis menafikan bahkan mendiskreditkan kekuatan non-negara, terutama dari sudut moralitas politiknya, masih terus bergulir hingga hari ini.⁷

Terlepas dari berbagai prestasi dan implikasi positif yang ditimbulkan dari adanya perubahan mendasar proses pemilihan yang diekspresikan melalui proses Pilkada langsung, pemantauan yang dilakukan oleh Program S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah (S2 PLOD) UGM, Yogyakarta, sebagaimana yang akan didiskusikan dalam bagian-bagian selanjutnya, mengungkapkan masih terdapat sejumlah persoalan yang bersifat "teknis" yang apabila diperbaiki secara terus menerus, akan bermuara pada semakin meningkatnya kualitas proses Pilkada langsung secara keseluruhan.

C. Pendalaman Demokrasi

Dalam proses penyusunan regulasi mengenai pemilihan kepala daerah, fenomena paling menonjol adalah kuatnya diskursus publik yang menempatkan Pilkada langsung disetali-tiga-uangkan dengan demokrasi. Pemahaman semacam ini tidaklah keliru. *Pertama*, karena aktivitas Pilkada Langsung merupakan tindak lanjut realisasi prinsip-prinsip demokrasi secara normatif yakni jaminan atas bekerjanya prinsip kebebasan individu (*freedom*) dan persamaan (*equality*) dalam politik. *Kedua*, hal di atas semakin absah jika Pilkada langsung dikontraskan dengan konteks politik lokal di Indonesia selama Orba. Pemilihan kepala

⁷ Sebab-sebab dibalikinya masih sangat sulit diduga. Akan tetapi boleh jadi hal ini merupakan kelanjutan dari sebuah perang memperebutkan legitimasi antara birokrasi dan kekuatan non-negara yang masih terus berlanjut.

daerah selama Orba hanya berfungsi sebagai perluasan kehendak politik nasional yang bercorak sentralistik dan seragam. Pilkada adalah ritual demokrasi untuk mengukuhkan Orba tanpa adanya implikasi yang berarti bagi demokrasi. Pilkada Orba, misalnya, sama sekali terbebas sebagai momentum pengujian legitimasi oleh publik atas penguasa lokal dan semata-mata menjadi urusan dari beberapa struktur politik di tingkat nasional, Presiden, Mendagri, Panglima ABRI atau paling jauh, Direktorat Jenderal Sosial dan Politik.

Hanya saja, ideologisasi Pilkada langsung yang direduksi sebagai kata lain yang dipertukarkan dengan demokrasi bisa menyesatkan karena dua alasan penting: *pertama*, ideologisasi semacam ini mengandaikan kealpaan demokrasi dalam sistem pemilihan kepala daerah tidak langsung. Hal ini bertabrakan secara diametral dengan pengalaman banyak negara yang demokrasinya sudah stabil yang mengungkapkan, tidak adanya perbedaan yang signifikan dalam hal bobot demokrasi antara model pemilihan langsung ataupun tidak langsung. Dalam penetapan pejabat politik tertinggi di tingkat lokal, seorang Mayor misalnya, di AS, ditemukan variasi metode. Perbedaan metode pemilihan ini kemudian menjadi dasar bagi pembedaan tipologi "mayor", mulai dari model *Weak Mayor* hingga *Strong Mayor* Amerika bukan satu-satunya pengecualian.⁸ Pengalaman dari Eropa, Noerwegia, misalnya, juga mengungkapkan hal yang sama.

Pengalaman-pengalaman sejumlah negara di atas mengkonfirmasi kealpaan relasi positif antara metode penyelenggaraan pilkada dengan derajat demokratisasi sebuah sistem politik lokal. Baik Pilkada langsung maupun tidak langsung adalah instrumen-instrumen yang sah dari sebuah sistem yang demokratis. Letak perbedaannya, harus ditemukan pada hal lain, bukan pada sifat langsung atau tidak langsung dari proses tersebut. Pengalaman pilkada di sejumlah negara tersebut juga mengungkapkan banyaknya variasi metode yang dipraktikkan dalam Pilkada di tingkat lokal -- sebagiannya merupakan fungsi dari sejarah perkembangan politik dan kelembagaan politik di lokal masing-masing. Sebuah kemungkinan yang belum terpikirkan di Indonesia dimana Pilkada dilakukan melalui metode tunggal – tidak langsung selama Orba dan langsung selama era

⁸ Chritensen, Terry, 1994, *Local Politic: Governing at The Grassroots*, Wadsworth Publishing Company, United State.

Reformasi – yang mengabaikan dimensi sejarah pertumbuhan politik dan kelembagaan politik masing-masing lokal di Indonesia.

Kedua, ideologisasi Pilkada langsung sebagai kata lain dari demokrasi mengandaikan pemilihan pemimpin, terutama di tingkat lokal melalui mekanisme pemilihan langsung adalah peristiwa tanpa preseden. Hal ini bertabrakan dengan pengalaman di tingkat desa – atau dengan aneka sebutan lainnya – yang sudah memiliki akar sejarah yang panjang. Kesaksian dikutip Lombard dalam bukunya mengenai proses pemilihan kepala desa di Jawa Timur memastikan pemilihan secara langsung sudah lama dalam tradisi pedesaan Indonesia.⁹ Hal ini dipertegas oleh informasi dari berbagai kawasan yang memastikan, warga desa di hampir kebanyakan wilayah Indonesia telah memiliki tradisi kuat memilih pimpinan secara langsung.

Sudah tentu harus ditegaskan bahwa pemilihan presiden secara langsung yang diikuti pemilihan kepala daerah di tingkat propinsi dan kabupaten/ kota berbeda dengan pemilihan langsung kepala desa dari segi skala dan tingkatan wilayah. Akan tetapi, esensi bahwa rakyat secara langsung terlibat dalam menentukan penguasa politik tertingginya tetap tak terbantahkan. Demikian pula, berbeda dengan pemilihan pada aras politik nasional, propinsi, kabupaten dan kota yang merupakan bagian dari rekayasa kelembagaan negara yang bersifat modern, pemilihan kepala desa langsung merupakan kontinuitas dari proses pelebagaan politik di tingkat masyarakat yang terpisah dari proses membangun kelembagaan negara modern.¹⁰

Karena alasan-alasan di atas, signifikansi dari Pilkada langsung bagi politik Indonesia, terutama di tingkat lokal, harus ditemukan penjelasan pada argumen yang lain. Bagi kami, Pilkada langsung bukan hanya dibaca

⁹ Sebuah catatan anthropologis yang dilakukan oleh Chailey Bert dalam sebuah prosesi pemilihan kepala desa di Ponorogo tahun 1900, sebagaimana dikutip oleh Denys Lombard, 2000, *Nusa Jawa Silang Budaya* (jilid 3); *Warisan Kerajaan Konsentris*, Gramedia Pustaka, Jakarta, halaman 63.

¹⁰ Konstitusi Indonesia dan aturan-aturan pada tingkat berikutnya dengan jelas memperlakukan “desa” dengan aneka sebutan (sebelum dan pasca UU 5/1979) dimengerti sebagai sebuah locus kultural yang bersifat khusus yang tidak dimaksudkan sebagai bagian dari seluruh proses design kelembagaan politik negara secara keseluruhan. Hal ini sangat berbeda dengan pengorganisasian politik di atasnya, seumpama kecamatan, kabupaten/ kota maupun propinsi.

sebatas sebagai pesta demokrasi lokal, melainkan merupakan instrumen bagi proses pendalaman demokrasi (*deepening democracy*).¹¹ Dalam makna ini, Pilkada langsung menjadi sangat penting pertama-tama dan terutama karena ia merupakan bagian fundamental dari sebuah proses pendalaman demokrasi. Hanya saja, argumen yang dipakai sama sekali berbeda dengan argumen yang *inherent* dalam gagasan-gagasan partisipasi politik, baik yang bersifat klasik menurut tradisi modernisasi, maupun dalam raut barunya sebagaimana diekspresikan melalui pelabelan baru seperti *participatory budgeting*, ataupun *pro-poor participatory planing and budgeting* dalam pengalaman kota seumpama Blitar.

Sebagai instrumen dan proses *deepening democracy*, Pilkada Langsung di satu sisi merupakan kelanjutan pelaksanaan pemilihan presiden langsung 2004, tetapi di sisi lain merupakan persiapan bagi tahapan berikutnya dari perkembangan politik lokal, yakni penciptaan *effective governance* pasca terpilihnya pemimpin daerah yang baru.

Pilkada langsung sebagai bagian mendasar dari proses pendalaman demokrasi dapat dimaknai sebagai proses ganda yang berlangsung di sisi negara dan di sisi masyarakat. Dari sisi negara, *deepening democracy* adalah pengembangan tiga hal, *pertama*, pelebagaan mekanisme (*institutional design*) penciptaan kepercayaan semua aktor politik di daerah yakni masyarakat sipil, masyarakat politik (partai politik), termasuk *state apparatuses* (birokrasi, alat keamanan negara).¹² *Kedua*, penguatan kapasitas administratif-teknokratik pemerintah daerah yang mengiringi pelebagaan yang telah diciptakan. *Ketiga*, Pilkada langsung telah memaksa terjadinya pelunakan watak koersi (yang diungkapkan melalui penekanan pada fungsi pengaturan dan pengendalian) negara di tingkat lokal ke arah watak lebih lunak (melalui penekanan baru pada fungsi distributif dan pelayanan publik negara). Hal ini tidak dapat dihindari, terutama jika Pilkada langsung dipahami dalam kerangka ekonomi sebagai proses transaksional yang mengharuskan terjadinya negosiasi berkelanjutan, bukan saja atas kebijakan, program dan proyek, serta prosedur-prosedur yang melekat di dalamnya, tetapi bahkan atas

¹¹ Diamond, Larry (1996), *Developing Democracy toward Consolidation*. London: The John Hopkins University Press.

¹² Lihat Archon Fung dan Erik Olin Wright, 2003, *Deepening Democracy; Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, Verso, London.

arah dan tujuan-tujuan utama yang ingin diraih bersama di aras politik lokal.

Dari sisi masyarakat, *deepening democracy* merujuk pada pelebagaan penguatan daya penetrasi masyarakat ke dalam ranah dan aktivitas politik formal di tingkat lokal. Pilkada Langsung menjadi awal bagi penguatan peran masyarakat, yang berlangsung secara terus menerus atau dalam pemerintahan terpilih lima tahun berikutnya. Dengan cara ini keterlibatan masyarakat dalam aktivitas rutin pemerintahan dapat terselenggara, dengan berbagai isu dan mekanisme. Hal ini sangat fundamental dalam mengubah politik di tingkat lokal. Alasannya sangat jelas: proses pelebagaan peningkatan kapasitas penetratif warga negara ke dalam wilayah pengambilan keputusan politik ini berlangsung pada sebuah *locus* yang selama sekian lama sangat kenyal dan imun terhadap penetrasi. Pengalaman panjang sejarah Indonesia, bahkan sejak jaman Hindia Belanda mengungkapkan, di antara level-level politik yang tersedia, nasional, lokal (propinsi, kaputaten dan kota) serta *grass-root* (desa), level lokal merupakan kawasan yang paling steril dari keterlibatan publik. Propinsi, kabupaten dan kota adalah kawasan yang paling solid, baik karena proteksi politik nasional – dalam pengalaman Kolonialisme dan Orba – maupun karena alasan-alasan kultural dari penetrasi publik. Kawasan ini dengannya, merupakan penggambaran yang sempurna dari sebuah negara otonom, terutama jika pengaturan politik pada level lokal ini dipahami dalam kerangka Marxian sebagai "*local state*". Hal di atas berjalan dalam logika sebaliknya yang mengandaikan pengorganisasian politik di tingkat lokal ini merupakan ranah yang sangat terbuka bagi penetrasi, bahkan kontestasi kekuatan di tingkat lokal sebagaimana banyak diargumentasikan oleh kaum pluralist dan kulturalist, justru karena watak fragmentasi dan keunikan, serta esensi dari politik itu sendiri yang pada ghalibnya bersifat lokal. Pilkada langsung, membuka jalan baru bagi warga negara untuk memasuki sebuah kawasan politik – propinsi, kabupaten dan kota – yang selama sekian lama tertutup bagi publik. Dan dengannya, memfasilitasi berlangsungnya proses pendalaman demokrasi yang lebih luas.

Lebih dari sebatas fenomena *deepeing democracy*, Pilkada langsung juga dapat dimengerti sebagai fungsi dari penciptaan *effective Governance*: ketatapemerintahan yang pelaksanaan perannya sepenuhnya ditujukan pada penguatan kapasitas diri dan masyarakatnya. Mengikuti argumen

Migdal, hal ini menyangkut kapabilitas negara untuk melakukan penetrasi pada masyarakatnya, mengatur relasi sosial (*social control*), mengambil sumber daya (*extracting*) dan mengelola sumber daya (*appropriating*).¹³ Pemaknaan kapabilitas negara ini dalam bayangan Migdal menyangkut peran kontrol sosial negara yakni peran yang membuat warganya melakukan apa yang sebetulnya tidak ingin mereka lakukan. Berlangsung atau tidaknya fungsi kontrol sosial ini akan mempengaruhi eksekusi dua peran negara yang lainnya. Negara yang kuat adalah yang mampu melakukan tiga fungsi dasar ini. Pilkada langsung, menjadi instrumen baru dalam memfasilitasi publik untuk terlibat dalam negosiasi permanen mengenai bagaimana dan dengan sumber-daya apa politik lokal harus diatur dan kemana politik lokal harus dibawa. Sebuah bentuk kontrak sosial atau *societal corporatism* yang banyak digunakan dalam menjelaskan stabilitas dan kontinuitas sistem demokrasi dan terbentuknya ketata-pemerintahan yang efektif dalam jangka panjang.

Pertemuan di antara dua dimensi pendalaman demokrasi di ataslah yang membuat Pilkada langsung kali ini sedemikian pentingnya untuk dipahami. Dalam konteks seperti ini, Pilkada langsung dapat dibaca sebagai tahapan sejarah baru dalam tradisi politik daerah. Sebuah tahapan baru yang hanya bisa dimengerti dalam kesatuannya dengan perubahan politik di tingkat nasional menyusul jatuhnya Soeharto. Karenanya, keseluruhan proses dan aspek penyelenggaraan Pilkada Langsung seperti tahapan-tahapan (*electoral processes*); kinerja lembaga penyelenggara, lembaga pengawas dan pemantau; penelusuran struktur sosial ekonomi setempat menjelang dan sesudah pelaksanaan Pilkada Langsung; serta performa pemerintahan hasil Pilkada Langsung menjadi sangat penting dipelajari, bahkan dievaluasi.

Urgensi untuk mempelajari dan bahkan mengevaluasi Pilkada langsung bisa dilihat dari dua sudut kepentingan, akademis dan praktis. Dari sisi praktis, karena pelaksanaan Pilkada berlangsung dalam waktu dan periode yang berbeda-beda, identifikasi kelemahan dasar dan peluang penguatannya dapat menjadi *lesson learnt* bagi daerah lain yang akan menyelenggarakan Pilkada Langsung. Hal ini penting untuk membiasakan tradisi "berbagi pengalaman" dan "belajar bersama" – *horizontal learning*

¹³ Lihat Joel S. Migdal, 2001, *State in Society; Studying How State and Societies Transform and Constitute One Another*, Cambridge University Press.

– antara satu daerah dengan daerah lain. Untuk kabupaten/ kota yang berada dalam wilayah propinsi yang sama, aktivitas berbagi pengalaman ini menjadi semakin signifikan, sehingga persoalan-persoalan yang pernah terjadi di wilayah yang telah melaksanakan Pilkada Langsung sebelumnya dapat diantisipasi.

Dari sisi akademik, pasca pelaksanaan Pilkada Langsung, lanskap kepolitikan lokal semakin dinamis dan menantang untuk dikaji. Pasca Pilkada Langsung, peta kepolitikan daerah berubah secara total. Partai politik besar di daerah tidak selalu menjadi mayoritas di daerahnya, sebaliknya gabungan partai politik kecil justru bisa menjadi pemenang. Kelahiran pemimpin sebagai aktor politik lokal terjadi di banyak tempat, bahkan ada di antara mereka yang berasal dari etnis Tionghoa yang sejarah keterlibatan politiknya selama pemerintahan Orba amat terbatas (atau memang ditiadakan). Situasi ini mempengaruhi format relasi politik nasional dengan daerah menjadi amat dinamis sementara kepolitikan di daerah semakin plural. Hal terakhir ini menjadi sangat krusial, karena fungsional dalam mematahkan “garis komando” politik nasional yang selama Orba telah mengawetkan dominasi Jakarta atas lokal, mempertegas sentralisasi, serta melanggengkan penyeragaman. Ilustrasi ini hanya untuk menyebut beberapa dari perubahan lanskap kepolitikan yang akan menentukan warna-warni Indonesia masa depan.

Demikian pula, kealpaan atau ketidak-jelasan pola politik di tingkat lokal yang konsisten dengan pemahaman klasik pembacaan politik Indonesia di tingkat nasional, menarik untuk dilihat. Hal ini berguna bagi kepentingan membangun teori atau menguji teori-teori klasik mengenai politik Indonesia. Sebagai contoh, pemahaman tradisional mengenai pembilahan ke dalam aliran-aliran (ideologi) politik baik dalam konfigurasi kepartaian maupun daerah dalam memahami politik nasional sudah sangat stabil di antara para akademisi. Implikasinya sangat jelas: jika hal ini berlaku bagi daerah, bisa dipastikan akan tergambar dari adanya kejelasan pola koalisi di tingkat lokal. Pilkada langsung, hingga pada Mei 2006 mengungkapkan kealpaan berbagai pola yang menggambarkan bekerjanya argumen-argumen standar di atas. Hal ini terungkap misalnya, lewat kasus pencalonan gubernur Papua oleh dua kekuatan politik yang secara ideologis sulit dibayangkan dalam kerangka politik aliran, yakni Partai Keadilan Sejahtera dan Partai Damai Sejahtera. Kasus ini, dengan sangat jelas mengungkap keterbatasan dari model eksplanasi

berbasis ideologi atas politik Indonesia yang selama sekian lama dibaca melalui Jakarta. Demikian pula, kemenangan calon PDI Perjuangan (dan PBR) dalam kontestasi ke jabatan gubernur Sumatera Barat, dapat diperlakukan sebagai "anomali" dari analisis politik nasional Indonesia. Sulit dibayangkan dalam kerangka pemahaman lama mengenai geopolitik nasional Indonesia yang dibagi menurut garis-garis pembilahan aliran, PDI Perjuangan akan memenangkan pertarungan di Sumbar. Sebaliknya, kekuatan-kekuatan representasi politik Islam modernis, seumpama PAN justru menemukan kekalahan di kawasan yang secara tradisional dipahami sebagai basis sosial utama berdasarkan basis pembilahan ideologi. Dua kasus sederhana di atas mengkonfirmasi bahwa pada level teoritik, Pilkada langsung telah memberikan kemungkinan yang sangat besar bagi kemunculan dan pengembangan teorisasi baru dalam menjelaskan politik Indonesia yang menyimpang dari cara pemahaman lama. Lebih lagi, Pilkada Langsung telah menyediakan alasan baru untuk memahami Indonesia, tidak lagi lewat kaca-mata Jakarta, tetapi daerah.

Pola pembilahan politik di tingkat nasional sebagaimana digambarkan melalui pembangunan blok-blok politik (di parlemen) nasional, juga tidak menemukan repetisinya dalam proses Pilkada langsung. Pola koalisi parpol, bergerak dalam pola acak yang sangat beragam. Fakta dari banyak daerah mengungkapkan kekuatan politik seumpama PDI Perjuangan dan Partai Demokrat yang behadap-hadapan di tingkat nasional, justru berkoalisi dalam pertarungan politik di tingkat lokal. Demikian pula dengan partai-partai lain.

Pola distribusi suara dalam proses Pilkada langsung, juga mengalami penyimpangan luar biasa dari pola distribusi suara Pemilu legislatif. Hal ini terungkap dengan sangat jelas mengenai kekalahan partai-partai pemenang pemilu legislatif di tingkat lokal dalam Pilkada langsung dan sebaliknya, berjaya parpol-parpol kecil. Demikian pula, penjelasan berbasis etno-nasionalisme mengenai watak politik lokal Indonesia telah memiliki akar yang sangat panjang. Fakta yang terungkap melalui Pilkada langsung menunjukkan ketidak-konsistenan atau adanya pola random yang ditandai oleh munculnya sembarang tokoh sebagai pemenang dalam pertarungan politik lokal yang terbebas dari jeratan etno-nasionalisme. Sekalipun tak bisa disangkal, dalam sejumlah kasus, penguatan etno-nasionalisme menjadi fenomena yang menonjol. Pemahaman politik berbasis kultural – gagasan-gagasan

patrimonialisme misalnya -- yang mengandaikan sentralitas peran patron dalam menentukan perilaku client dalam statusnya sebagai pemilih, juga gagal menemukan penjelasan melalui kasus Pilkada langsung. Struktur oligarkhi lokal ataupun peran orang kuat di tingkat lokal, dapat ditemukan dalam sejumlah kasus, tetapi tidak menjadi pola yang teratur. Kuatnya dominasi pria dalam ranah politik Indonesia sebagaimana diargumentasikan dalam perspektif jender, juga tidak dikonfirmasi secara penuh melalui pengalaman Pilkada langsung kali ini. Di sejumlah daerah yang secara apriori dapat dipahami sebagai daerah tempat operasionalisasi kultur patriakal dan machoisme masih sangat kental, Banyuwangi, misalnya, yang memenangkan pertarungan dalam Pilkada langsung justru kandidat perempuan.

D. Persoalan-Persoalan yang Tersisa

Secara umum, sebagaimana didiskusikan di atas, Pilkada langsung menampakkan raut indahnyanya sebagai instrumen *deepening democracy*. Hanya saja, boleh jadi karena merupakan pengalaman pertama, sejumlah cacat terutama pada dimensi teknis dan teknokratik, termasuk regulasi, mencuat tanpa bisa disembunyikan. Berikut ini akan didiskusikan sejumlah issue, persoalan, berikut jalan keluarnya. Diskusi ini menjadi penting, karena sekalipun persoalan-persoalan yang muncul lebih bercorak teknokratik dan bahkan sangat teknis, implikasinya pada proses pendalaman demokrasi dan bangunan politik dan demokrasi yang lebih abstrak sangat serius.

1. Penyelenggara

Dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah langsung KPUD merupakan aktor sentral. Pengaturan UU 32 Tahun 2004 menempatkan lembaga ini tidak lagi berada di bawah hirarki langsung KPU nasional. Akan tetapi, UU juga membatasi perannya sebatas pelaksana teknis seluruh tahapan penyelenggaraan pilkada. Ada dua pokok persoalan utama yang terkait dengan KPUD yaitu sekuritas KPUD sebagai penyelenggara Pilkada dan sekuritas Pilkada dari ketidaknetralan KPUD. Keduanya memiliki peluang yang sama besar dalam menodai proses pendalaman demokrasi.

(1) Sekuritas Penyelenggaraan KPUD

Di daerah dengan dinamika kepolitikan tinggi, masalah keamanan lembaga penyelenggara pilkada, yakni menyangkut keamanan anggota KPUD dan keluarganya amat sentral. Ancaman, baik yang bersifat fisik dan psikologis, silih berganti dihadapi anggota KPUD, sementara, pengaturan tentang jaminan keamanan amat terbatas. Kurangnya jaminan keamanan ini, termasuk atas berbagai keputusan yang dikeluarkan. KPUD juga bekerja dalam suasana psikologis tidak menguntungkan sebagai imbas langsung dari kasus-kasus korupsi dan kesalahan manajemen di KPU Nasional dan di beberapa KPUD seperti di DKI Jakarta, Tangerang, Jawa Timur, Kutai Kertanegara, Klungkung, Palembang, Banyumas, dll. Di mata publik, posisi penyelenggara Pilkada pun diragukan. Akibatnya legitimasinya sebagai penyelenggara Pilkada berada dalam ujian serius publik.

Jaminan keamanan, termasuk terhadap lembaga penyelenggara pemilu merupakan salah satu aspek dasar dalam teori demokrasi agar prinsip "*free*", "*fair*", dan "*non-violence*" sebagai kriteria-kriteria kualitatif demokrasi bisa terpenuhi. Ini mengharuskan semua aktor yang terlibat, baik penyelenggara maupun warga negara biasa dapat terlindungi dan terhindarkan dari rasa takut yang ditimbulkan oleh berbagai sebab, misalnya ancaman, teror, intimidasi dan sebagainya.

Pengalaman Pilkada – dan juga penyelenggaraan Pemilu legislatif yang lalu – mengungkapkan dengan jelas bahwa ancaman terhadap pelaksanaan hak dan kewajiban warga negara, tidak menjadi persoalan serius. Intimidasi, pemaksaan, dan berbagai tindakan sejenisnya terhadap warga negara yang meluas selama periode pemilu Orba sangat langka ditemukan. Akan tetapi, ancaman yang ditujukan pada penyelenggara pilkada mengalami perluasan luar biasa. Hampir tidak ada daerah yang terbebas dari persoalan ini. Kasus dari berbagai daerah mengungkapkan, di satu sisi keamanan dan kebebasan warga negara dalam menjalankan hak memilihnya dapat berlangsung dengan sangat baik, tetapi di sisi lain, keamanan dan kebebasan yang sama pentingnya yang harus juga dinikmati KPUD sebagai lembaga penyelenggara, masih dihadapkan pada banyak persoalan serius. Ancaman keamanan terhadap KPUD dapat dibedakan sebagai berikut:

1. Gangguan berupa ancaman terhadap keselamatan KPUD dan

keluarga, baik langsung maupun tidak langsung.

- Modus: Demonstrasi disertai intimidasi, teror melalui telpon dan SMS, pemakian dan penghujatan, ancaman pembunuhan serta ancaman bom.
2. Gangguan berupa kekerasan dan tindakan fisik yang menyebabkan terancamnya keselamatan jiwa dan terganggunya aktivitas KPUD.
 - Modus: Pelemparan, pemukulan, tabrak lari, penyiraman air lombok, penyegelan kantor, pengrusakan peralatan kantor dan pembakaran kantor.

Isu keamanan yang menerpa penyelenggara pilkada merupakan konsekuensi dari rentetan persoalan teknis yang sudah diduga sebelumnya seperti pendanaan, persoalan politis, proses hukum serta lemahnya posisi KPUD. Beragam persoalan tersebut mengemuka di banyak daerah di antaranya sebagai berikut

1. Persoalan Pendanaan Pilkada yang menyebabkan terhambatnya kinerja KPUD.
 - Modus: Kerumitan administrasi pengalokasian dana, minimnya anggaran, keterlambatan pencairan dana, pemangkasan anggaran, keterlambatan pembayaran honorarium penyelenggara, pemotongan honorarium penyelenggara.
2. Persoalan hukum terkait dengan gugatan atas KPUD oleh kandidat dan partai.
 - Modus: Tuduhan pemalsuan keterangan, ketidakpuasan terhadap hasil verifikasi calon, mengesahkan calon yang tidak direkomendasi DPP, pengembalian berkas dinilai tidak beralasan, pengguguran pasangan calon
3. Gangguan politis yang menyebabkan terhambat atau tertundanya penyelenggaraan Pilkada serta berkurangnya independensi KPUD.

- Modus : Keterlambatan regulasi, intervensi elit partai nasional, intervensi DPRD, intervensi etnisitas, dualisme dukungan partai, ketidaksiapan daerah pemekaran, konflik perbatasan di daerah pemekaran, serta ketidakjelasan regulasi daerah khusus.

Persoalan-persoalan di atas perlu ditangani serius. Kasus yang terkait dengan gangguan pendanaan misalnya, telah berakibat sangat serius, dimana KPUD dipaksa untuk mensiasatinya melalui berbagai cara, mulai dari penggadaian SK dan mobil dinas milik KPUD, hingga mencari dana talangan dari pihak lain untuk membiayai operasional rutin KPUD. Gerilya mencari dana talangan ini memiliki potensi melahirkan persoalan administratif, karena tidak sesuai dengan sistem administrasi standar yang dipakai. Situasi ini pada gilirannya berpotensi menggiring KPUD ke dalam tindak pelanggaran administratif. Penggadaian SK dan mobil dinas, misalnya, boleh jadi akan melahirkan persoalan hukum di kemudian hari.

Demikian pula dengan jaminan legitimasi keputusan KPUD. Sebagai institusi yang mendapatkan mandat dari UU, keputusan KPUD pada kenyataannya tidak cukup *powerful* untuk dapat menghalangi berbagai intervensi luar. Jika kita sepakat bahwa salah satu kebutuhan jangka panjang pelaksanaan Pilkada Langsung adalah meletakkan fondasi bagi berlangsungnya proses pelembagaan politik penyelenggaraan pemilu, maka pengalaman kebanyakan KPUD dalam proses kali ini, masih jauh dari harapan. Keputusan-keputusan yang dihasilkan, dalam kenyataannya, masih dapat dengan mudah dibatalkan atau paling tidak menjadi tidak efektif. Di sejumlah kawasan, terutama di timur Indonesia, intervensi lebih serius lagi, karena bersumber dari basis sosial yang sangat kenyal dan bersifat hitam-putih, yakni kesukuan. Berbagai kasus pementahan keputusan KPUD baik yang melalui prosedur hukum formal maupun tekanan-tekanan informal marak ditemui di berbagai daerah.

Dari sisi keamanan atas keselamatan jiwa dan harta benda, sejauh ini peran perangkat keamanan khususnya kepolisian masih amat terbatas. Tindakan yang diambil umumnya lebih bersifat penanggulangan setelah tindak kriminal berlangsung. Sebagai aktor sentral dalam pelaksanaan Pilkada, perlu ada jaminan keamanan bagi para anggota KPUD, anggota Panwasda, dan keluarganya yang telah mengalami tekanan fisik, non-

fisik. Sekaligus perlunya penataan kembali batas-batas kewenangan diskresional yang dimiliki KPUD sebagai sebuah institusi. Hal ini menjadi penting untuk menegakkan prinsip bebas dan adil, serta nir kekerasan sebagai inti penting dari proses pemilu, sekaligus untuk meletakkan fondasi yang kuat bagi proses institusionalisasi politik yang diperlukan untuk menopang bangunan demokrasi yang stabil dan langgeng.

(2) Akuntabilitas dan Netralitas KPUD

Pasca ditemukannya "penyelewengan" KPU, rentetan penyelewengan senada ditemukan juga di daerah. Akan tetapi persoalan internal KPU di daerah ini bukan hanya mencakup praktek penyelewengan anggaran tetapi juga berwujud praktek *partisanship* atau ketidaknetralan anggota KPUD. Bentuk ketidaknetralan penyelenggara pilkada ini bekerja dalam tahapan-tahapan pilkada dan melibatkan penyelenggara mulai dari tingkat tertinggi (propinsi dan kabupaten/ kota) sampai pada Panitia Pemungutan Suara (PPS).

Proses pemilihan umum mengandalkan diri sepenuhnya pada aktivitas yang bersifat administratif dan amat rentan terhadap manipulasi oleh mereka yang memiliki akses terhadapnya. Kasus terhambatnya proses pencalonan kepala daerah kemudian tidak hanya terletak pada aspek yang bersifat politis (ada atau tidak adanya dukungan dari partai, ada atau tidaknya pemilih) melainkan juga menyangkut ada atau tidaknya dokumen tertentu, sudah atau belumnya dokumen tersebut disahkan dan sebagainya. Pada titik ini, KPUD, dari pengalaman sejumlah daerah dapat tergelincir ke arah *partisanship*.

Proses administratif yang sepenuhnya bersandarkan pada aktivitas tulis menulis ini membutuhkan kriteria tertentu bagi petugas pemungutan suara. Kelompok masyarakat yang memiliki kriteria ini adalah birokrasi dan guru. Mereka adalah Pegawai Negeri Sipil, yang oleh UU diwajibkan netral dalam peristiwa politik semacam Pilkada. Untuk menggambarkan hal-hal di atas, 2 tabel berikut ini dapat dipakai sebagai ilustrasi:

Dugaan Kasus Korupsi oleh KPUD Pada Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden 2004

KPUD	KASUS	Sumber Berita
Prov. DKI	Kasus korupsi di KPUD DKI sebesar 25 persen dari Rp 168,8 miliar	<i>Koran Tempo</i> , 31 Mei 05
Prov. Jatim	Dugaan penyimpangan dana Rp 2 M.	<i>Koran Tempo</i> , 18 Jan 05
Tangerang	Indikasi korupsi 4,6 M di KPUD Tangerang	<i>Republika</i> , 28 Juni 05
Palembang	Penjualan 150 ton eks kertas suara Pemilu 2004	<i>Media Indonesia</i> , 14 Apr 05
Kebumen	Dugaan mark-up pengadaan barang (kertas suara)	<i>Kompas</i> , 25 Mei 05

Dugaan Keberpihakan KPUD Pada Pilkada 2005

KPUD	KASUS	Sumber Berita
Badung	Tuduhan manipulasi akte otentik untuk jegal calon	<i>Bali Post</i> , 19 April 05
Klungkung	Tertangkap basah di arena Kongres Partai	<i>Bali Post</i> , 30 Maret 05
Tabanan	Ketua PPS menjadi anggota Tim Sukses	<i>Bali Post</i> , 28 April 05
Sukabumi	Menghadiri forum bersama dengan salah satu calon	<i>Republika</i> , 11 Maret 05
Bandar Lampung	Campuri urusan internal partai	lampungpos.com , 25 April 05

Sejauh ini pengaturan UU belum sampai pada isu pengembangan sistem sanksi bagi penyelenggara pilkada yang terbukti melanggar perannya yakni tidak netral dan menjadi bagian dari salah satu kubu yang bertarung dalam Pilkada.

2. Electoral Process

(1) Pendataan Pemilih

Masalah kedua yang menonjol dalam proses Pilkada Langsung tahap pertama adalah aktivitas pendataan pemilih. Persoalan yang tampaknya sepele ini sangat penting untuk dua alasan utama. *Pertama*, pendataan pemilih dan penjaminan bahwa semua orang telah terdaftar sebagai pemilih merupakan hak esensial warga negara sesuai prinsip fundamental *one person, one voice, one vote* dalam setiap sistem politik demokratis. *Kedua*, kelemahan pada tahapan ini membawa implikasi pada legitimasi hasil pilkada apabila ternyata jumlah pemilih amat rendah yang disebabkan karena pemilih tidak terdaftar. Setiap pengaturan, manajemen dan teknisitas proses pemilu harus diarahkan untuk menopang terwujudnya prinsip di atas dan menghindari illegitimasi hasil akhir pemilihan. Hasil monitoring mengungkapkan, banyaknya warga negara gagal merealisasikan hak memilihnya justru karena pengaturan, manajemen, dan administrasi teknis yang menyangkut data pemilih tidak berjalan efektif.

Setidaknya ada tiga fenomena utama terkait dengan data pemilih. *Pertama*, adanya margin yang cukup besar antara jumlah warga yang memiliki hak pilih di satu daerah dengan jumlah warga yang terdaftar sebagai pemilih. *Kedua*, adanya margin (sekali pun kecil) antara jumlah warga yang terdaftar dengan total warga yang mendapatkan kartu pemilih. *Ketiga*, adanya penambahan dan pengurangan jumlah pemilih secara signifikan di sejumlah daerah dalam perbandingannya dengan jumlah pemilih baik Pemilu legislatif, maupun Pemilu Presiden Putaran I dan II.

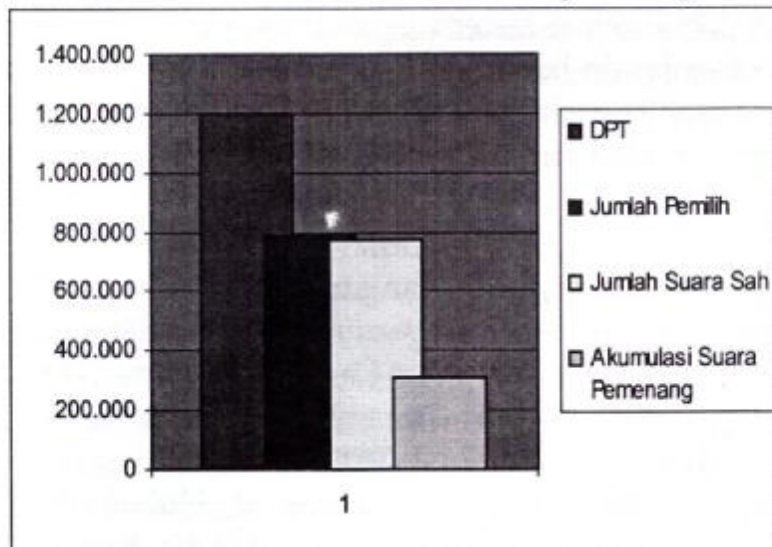
Ketiga persoalan di atas merupakan akibat ketidaksiapan dalam melakukan aktivitas pemutakhiran data dan terbatasnya waktu. Di banyak daerah aktivitas ini ditangani Dinas Kependudukan (Disdenduk) dan atau Kantor Catatan Sipil berkoordinasi dengan BPS. Ketidaksiapan teknis, keterlambatan dana, buruknya koordinasi, dan minimnya waktu merupakan beberapa masalah besar yang menyebabkan aktivitas pemutakhiran data pemilih menjadi amat bermasalah sebagaimana yang terjadi di provinsi Kalimantan Tengah. Permasalahan dalam pemutakhiran ini berimplikasi pada pendaftaran pemilih. Penggelembungan pemilih

di tahap pendaftaran oleh petugas berasal dari tahapan ini. Situasi ini rawan khususnya di daerah dengan selisih suara yang sedikit antar calon dan dapat mengakibatkan masalah legitimasi pemenang sebagaimana yang terjadi di Kota Cilegon dan Kota Depok.

Selain ketidaksiapan birokrasi di tahap paling awal dari Pilkada, terdapat *trend* umum rendahnya jumlah pemilih pada Pilkada selama bulan Juni. Hal ini terkait dengan *pertama*, sistem pendaftaran pemilihan bersifat aktif yang mengharuskan warga yang memiliki hak pilih mendaftarkan diri untuk memperoleh kartu pemilih. Sistem ini membuat ada kelompok masyarakat yang tidak mendaftarkan diri. *Kedua*, kurangnya sosialisasi tentang Pilkada secara umum, khususnya proses pendaftaran sehingga masyarakat kurang memperoleh informasi.

Rendahnya partisipasi warga yang antara lain tergambar dari ilustrasi perbandingan antara akumulasi suara pemenang dengan jumlah pemegang hak pilih pada pilkada langsung di Kabupaten Banyuwangi 20 Juni lalu sebagaimana tergambar dalam diagram berikut.

Diagram 1.
Data Hasil Pilkada Kab. Banyuwangi



Sumber: KPUD Kab. Banyuwangi 2005 (data diolah)

Diagram di atas memastikan hanya sekitar 66% warga Banyuwangi yang terdaftar. Jumlah ini masih dikurangi lagi dengan kertas suara yang dinyatakan tidak sah. Jumlah suara yang diperoleh oleh pasangan

pemenang jauh lebih kecil lagi, yaitu hanya sekitar 310 ribu suara. Jumlah ini memang lebih dari cukup jika kita mengacu pada standar pemenang sebagaimana diatur dalam PP 6 tahun 2005 pasal 95 yang menentukan pasangan calon dengan akumulasi suara 25%+1 sudah bisa memenangkan Pilkada. Namun jika dibandingkan dengan jumlah warga yang terdaftar sebagai pemilih, angka tersebut sangat kecil. Dengan 310 ribu suara pendukung, Bupati dan Wakil Bupati Banyuwangi terpilih sebenarnya hanya didukung oleh 26% warga.

Ilustrasi di atas adalah gambaran dari banyak kasus. Ia mengisyaratkan bahwa meskipun secara yuridis legalitas pasangan calon terpilih cukup kuat, legitimasi politis yang dimiliki lemah. Posisi semacam ini kemungkinan besar akan memiliki implikasi yang jauh lebih serius jika terjadi di daerah dengan tingkat fragmentasi sosial masyarakat yang tinggi atau daerah yang memiliki akar konflik kuat seperti Ketapang, Sambas, Poso, Ambon dan daerah lainnya.

Perbaikan atas kondisi ini tentunya tidak dapat dilakukan dengan cara *shortcut*, melainkan lebih mendasar, seperti pendidikan politik bagi warga, mengembangkan organisasi-organisasi berbasis masyarakat sipil, serta terus menerus menumbuhkan *political engagement* masyarakat. Hal lainnya adalah inovasi sistem pemilihan yang lebih meningkatkan partisipasi dan menjamin bahwa setiap suara akan memiliki arti. Tetapi, yang lebih mendasar, solusi teknis melalui pengembangan sistem tunggal identitas warga negara yang mengabaikan wilayah dapat menjadi solusi jangka panjang.

(2) Pendaftaran dan Penetapan Pasangan Calon

Beberapa kasus yang mengemuka pada tahap ini, antara lain kasus tes kesehatan (Bengkayang dan Lampung), persoalan kelengkapan berkas administrasi (Sumenep, Tana Toraja, Badung, Indagiri Hulu dan Solok), memunculkan situasi yang berlarut-larut dalam proses pendaftaran dan penetapan calon kepala daerah. Hal ini disebabkan tidak adanya kategori persyaratan esensial (wajib) dan tambahan (suplemen). Sistem kategori persyaratan ini perlu dilakukan untuk lebih memfasilitasi keberlangsungan pilkada.

Dari variasi persoalan yang terjadi pada tahapan ini, ada beberapa pola dasar yang mengemuka. *Pertama*, peran partai dalam pencalonan. Partai diasumsikan mampu menyelesaikan berbagai variasi kepentingan

yang ada dalam penjangkaran calon kepala daerah. Asumsi ini, dalam kenyataannya tidak dapat dilakukan oleh banyak partai. Sebagian partai terlibat konflik internal akibat variasi kepentingan yang tidak dapat diserasikan. Akibatnya konflik internal ini terbawa dalam proses formal pencalonan yang dilakukan oleh KPUD.

Peran partai pun tidak hanya di tingkat lokal yakni provinsi dan kabupaten/ kota, melainkan juga menyangkut dewan pimpinan pusat masing-masing. Peran DPP Parpol mewujud dalam intervensi internal. KPUD yang semestinya telah menerima hasil akhir dari proses pencalonan melalui partai ini, justru menjadi bagian dari pertengkaran internal tersebut. Pada titik ini KPUD di banyak daerah menjadi bulan-bulanan kubu-kubu partai yang berseteru. Kondisi semacam ini di beberapa daerah seperti di Situbondo, Banyuwangi, Ketapang, Gowa, Pangkajene Kepulauan, Solok, Manggarai dan beberapa daerah lainnya cukup berlarut-larut bahkan menimbulkan ketegangan akibat tidak lolosnya pasangan calon dari salah satu kubu.

(3) Kampanye

Dalam tahapan kampanye banyak juga persoalan muncul. Pengaturan periode kampanye merupakan salah satu yang paling krusial. Pengaturan kampanye memunculkan berbagai persoalan di lapangan.

Di antara persoalan yang paling sering ditemui adalah "curi start" kampanye, kampanye terselubung, penggunaan politik uang, pemanfaatan fasilitas negara, serta keterlibatan PNS. Untuk kasus terakhir ini, sangat meluas ditemukan di kawasan Papua. Salah satu penjelesan penting adalah bahwa PNS merupakan satu-satunya kelompok elit terdidik yang merepresentasikan "komunitas suku" masing-masing. Oleh karena itu, Pilkada Langsung sekaligus merupakan bagian dari kontestasi antar suku di kawasan ini, keterlibatannya praktis menjadi hukum wajib yang secara sosial harus dikerjakan. Di beberapa daerah muncul pula kasus penggunaan simbol-simbol agama, seperti kasus foto bergambar pasangan calon pada sampul kitab suci. Persoalan lainnya adalah terkait dengan calon yang merupakan *the incumbent* atau pejabat periode sebelumnya yang kembali mencalonkan diri. Pada kasus ini kampanye sang *incumbent* telah berlangsung selama periode kepemimpinannya.

Munculnya beragam persoalan pada tahapan ini dipengaruhi oleh kenafian regulasi. Dalam PP No 6 2005 misalnya, disebutkan bahwa

kampanye dilaksanakan selama 14 hari dan berakhir 3 hari sebelum hari dan tanggal pemungutan suara yang disebut sebagai masa tenang (Pasal 65 no 1 & 2). Waktu yang sedemikian sempit tentunya memicu para kandidat menempuh berbagai siasat dalam menggalang dukungan, termasuk dengan melakukan kampanye lebih awal (*curi start*), kampanye di luar jadwal, maupun kampanye-kampanye terselubung dalam bentuk tatap muka, temu kader, sosialisasi, dan sebagainya. Belum lagi pemasangan berbagai media kampanye secara serampangan yang tidak hanya mengganggu keindahan kota tetapi juga berpotensi merugikan pendapatan daerah dengan berkurangnya pajak reklame.

Sangat sulit mengharapkan Panwas mampu bersikap tegas dalam menindak pelanggaran-pelanggaran tersebut mengingat terbatasnya sumber daya yang dimiliki dibandingkan dengan luasnya persoalan yang dihadapi. Berbagai laporan warga mengenai tindak pelanggaran kampanye pun sangat jarang memperoleh tindak lanjut serius. Ujung-ujungnya berbagai pelanggaran itu seolah merupakan hal biasa, bisa ditolerir dan akhirnya diputihkan ketika masa kampanye usai.

Pengaturan yang paling realistis adalah mengenai "masa tenang" dan bukan mengenai "masa kampanye". Di luar periode yang diatur sebagai "masa tenang" dibebaskan sebagai masa kampanye. Dengan cara ini, kandidat boleh berkampanye di sepanjang masa antara dua pemilu, kecuali pada masa yang ditetapkan sebagai masa tenang. Hal ini akan dapat memangkas banyak persoalan di sekitar kampanye.

(4) Penghitungan Suara & Penetapan Hasil Akhir

Tahapan penghitungan dan penetapan hasil akhir merupakan salah satu tahapan paling krusial. Pada tahap ini persoalan-persoalan di tahap sebelumnya seringkali muncul kembali dan menjadi isu penting, misalnya isu pendataan jumlah pemilih dan verifikasi calon. Persoalan validitas data pemilih menjadi lebih krusial ketika selisih suara antara pasangan calon rendah, seperti yang terjadi di Kota Cilegon, Kota Depok dan Karang Anyar. Di Kota Cilegon selisih akumulasi suara antara pasangan pemenang dengan pasangan kedua hanya sekitar 15 ribu suara, sementara terdapat 59 ribu warga yang tidak memperoleh kartu pemilih. Pihak yang merasa dirugikan kemudian memperkarakan ke Mahkamah Agung dan PN Serang. Kasus serupa terjadi di Kota Depok yang kita

sudah sama tahu hasilnya. Hal yang sama terjadi Karang Anyar, dan banyak daerah lainnya.

Berbagai kasus sengketa pasca pilkada sebagaimana diilustrasikan di atas menuntut perhatian serius pembuat regulasi dan pemerintah. Kasus-kasus semacam ini bukan saja menghambat jalannya roda pemerintahan tetapi berpeluang memunculkan konflik lebih luas dalam masyarakat. Situasi ini memerlukan pengembangan sistem penalti bagi pasangan calon yang tidak lolos baik melalui penjurian partai maupun dari KPUD. Dari segi prosedur formal pengaturan di KPUD tidak memberi peluang bagi penarikan calon dari Partai ketika finalisasi telah selesai dilakukan. Padahal dari sisi standar publik, misalnya, hal ini akan berhadapan dengan syarat standar lain, misalnya bersih dan akuntabel. Dari standar ini, calon yang terdakwa korupsi tidak memenuhi kepastian publik ini, sebagaimana yang terjadi di Kabupaten Gunung Kidul.

3. Lembaga Pengawas dan Pemantau

Aktivitas pengawas Pilkada merupakan mata rantai yang paling lemah. Di banyak daerah, lembaga pengawas pilkada atau Panwasda merupakan lembaga yang paling akhir dibentuk, bahkan ketika proses pilkadanya sendiri telah berlangsung. Keterlambatan ini mengakibatkan tahapan pilkada yang membutuhkan pengawasan luput dan praktek kecurangan dalam *electoral process* tidak dapat terdeteksi secara dini, apalagi ditindaklanjuti.

Partisipasi masyarakat sipil dalam aktivitas pemantauan pilkada amat lemah. Berbeda dengan pemilu di tingkat nasional yang ramai oleh peranserta masyarakat sipil baik berupa aktivitas pemantauan maupun dalam aktivitas *voters education* atau pendidikan para pemilih dalam pilkada, situasinya sepi dari aktivitas tersebut. Boleh jadi, buat kebanyakan kekuatan *civil society* yang terorganisasi Pilkada langsung bukan prioritas kegiatan, atau boleh jadi karena terbatasnya sumber-daya yang dimiliki.

(1) Lembaga Pengawas Daerah

Ada lima fungsi lembaga pengawas Pilkada sebagaimana diatur dalam PP No 6 tahun 2005 yakni *pertama*, mengawasi semua tahapan penyelenggaraan pemilihan; *kedua*, menerima laporan pelanggaran

peraturan perundang-undangan; *ketiga* menyelesaikan sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan pemilihan; *keempat* meneruskan temuan dan laporan yang tidak dapat diselesaikan kepada instansi berwenang; *kelima* mengatur hubungan koordinasi antara panitia pengawas di semua tingkatan. Panwasda dipilih dan bertanggung jawab kepada DPRD dengan total anggota lima orang dan komposisi keanggotaan tiga dari unsur masyarakat, satu dari kepolisian dan satu anggota dari kejaksaan.

Kapasitas Panwasda dalam menjalankan perannya amat terbatas dilihat dari awal terbentuknya sampai pada bagian eksekusi pelanggaran. *Pertama* proses pembentukan Panwasda. Sebagaimana telah dipaparkan di atas, di banyak daerah Panwasda terbentuk setelah proses tahapan pilkada telah berlangsung. Padahal kalau mengikuti aturan hukum lembaga ini sudah harus dibentuk sebelum proses pendaftaran pilkada. Keterlambatan ini berakibat pada ketidak-mampuan dalam menjalankan fungsi-fungsi dasarnya. Persoalan di awal ini diiringi dengan keterbatasan dana. Alokasi anggaran bagi lembaga ini rata-rata kurang dari 10% dari total anggaran KPUD. Di beberapa daerah bahkan lebih kecil dari itu, padahal arena dan aspek pengawasan yang harus diawasi amat banyak dan pelik.

Kedua dalam tingkatan pelaksanaan tugas, yakni dalam proses pemantauan. Praktek pelanggaran dalam pilkada sebagaimana yang terjadi dalam pemilu legislatif dan pemilihan presiden dan wakil presiden, amat canggih dan menyamarkan kategori manipulasi. Ini menciptakan kesulitan dalam eksekusi. Selain itu, kategori pelanggaran yang digunakan dalam peraturan bersifat formalistik: hanya mendasari diri pada proses formal Pilkada yang terangkai dalam *electoral process*. Pelanggaran yang berada di luar tahapan ini tapi terkait langsung dengan proses kemenangan satu pasangan calon berada di luar kategori pelanggaran. Para *incumbent*, yakni calon yang pernah menjabat sebagai pejabat dalam periode kepemimpinan sebelumnya misalnya, telah memobilisasi semua sumberdayanya selama lima tahun menjabat yang difungsikan untuk menanam dukungan yang akan dipanennya pada masa pemilihan kepala daerah.

Kesulitan ketiga yang dihadapi Panwasda adalah eksekusi temuan. Sebagaimana dalam Pemilu nasional proses eksekusi pelanggaran melibatkan tahapan-tahapan hukum yang amat rumit, yakni dengan pembuktian yang kuat dan kehadiran saksi, tetapi dengan batas waktu

sempit yang ketat. Mekanismennya-pun berbelit-belit yang berujung pada keengganan yang luas untuk memproses temuan pelanggaran.

(2) Kinerja Lembaga Pemantau

Berbeda dengan aktivitas pemantauan dalam pemilu nasional sebelumnya, yang penuh hiruk-pikuk dan heroisme, dalam Pilkada situasi ini tidak ditemukan di banyak daerah kecuali di kota-kota besar seperti Depok yang Pilkadaanya ditemani oleh tujuh lembaga pemantau pemilu yang merupakan inisiatif masyarakat. Keberhasilan pemilu di tingkat nasional sebagian besarnya dipengaruhi oleh masifnya keterlibatan *civil society* baik yang berupa aktivitas pemantauan maupun aktivitas pendidikan politik atau *voters education*. Rendahnya *voters turn-out* di banyak daerah selain karena persoalan administrasi KPUD dan sistem pemilihan yang menggunakan stelsel aktif, dapat juga diduga disebabkan karena minimnya peran aktor di luar negara dalam penyelenggaraan Pilkada ini. Kegiatan pendidikan politik yang dilakukan dalam pemilu nasional sebagaimana tercantum dalam naskah-naskah laporan penyelenggaranya telah turut memberi kontribusi bagi pengetahuan dan pemahaman tentang aktivitas pemilihan umum di tingkat nasional. Hal ini sangat jarang ditemukan dalam pengalaman Pilkada.

E. Dinamika Politik Lokal

Penyelenggaraan pilkada selain menyangkut aspek formal-prosedural yakni *electoral process* dalam rangka memilih pemimpin politik di daerah, perlu pula dipahami sebagai instrumen bagi fasilitasi proses pendalaman demokrasi secara substantif. Lebih jauh lagi, proses formal pilkada berada dalam sebuah konteks kemasyarakatan yang khas, dengan karakteristik masyarakat di masing-masing lokal. Pengaturan formal pilkada bekerja pada ranah kemasyarakatan yang bervariasi tersebut. Kedua elemen ini (pengaturan formal dan bangunan sosial politik setempat) ketika bertemu dalam momentum pilkada akan menghasilkan dua kemungkinan yang saling bertolak belakang. *Pertama*, Pilkada bisa berujung pada pengandaian yang kita ketahui secara normatif yakni konsolidasi demokrasi dan di sisi ekstrim lainnya, *kedua*, Pilkada dapat menjadi instrumen baru pendalaman perselisihan dan perpecahan antara masyarakat setempat.

Bagian ini akan memaparkan dinamika kepolitikan di tingkat lokal sebagai hasil dari bekerjanya proses formal Pilkada.

Proses kandidasi internal parpol

Salah satu fungsi parpol yang diterima secara luas adalah manajemen konflik. Karenanya, salah satu ukuran penting dari sebuah sistem politik yang demokratis juga dikaitkan dengan kapasitas parpol sebagai lembaga pengatur dan pengelola konflik.

Banyak persoalan pencalonan (kandidasi) dalam tubuh partai politik. Persoalan ini diperparah dengan berlarut-larutnya konflik internal yang dialami oleh hampir semua partai besar pasca pemilu 2004, sebut saja misalnya dualisme kepemimpinan dalam tubuh PKB, perpecahan dalam tubuh PDIP, Partai Demokrat, PPP. Belum lagi persoalan internal partai di tingkat lokal pada level DPD, DPC dan DPAC. Kondisi internal partai yang terfragmentasi menjadi akar kuat bagi berkembangnya pencalonan kepala daerah.

Sekalipun semakin menurun dibandingkan periode-periode sebelumnya, di banyak daerah, partai masih gagal memainkan peran dalam mengkonsolidasikan berbagai perbedaan internal seputar pencalonan kepala daerah. Yang terjadi justru konsolidasi perbedaan yang berujung pada konflik, baik terbuka maupun terselubung. Imbasnya pun kemana-mana yakni ke lembaga yang terkait langsung dalam penyelenggaraan Pilkada seperti KPUD, kepolisian, dan sistem sosial secara keseluruhan. Berdasarkan hasil pemantauan, variasi persoalan yang dihadapi oleh internal partai dalam proses penjangkaran calon atau kandidasi di antaranya adalah:

- 1) Dualisme pencalonan akibat perpecahan partai. Dalam hal ini kedua kubu yang bertikai sama-sama mengajukan calon, seperti pada kasus: Sidoarjo (PKB), Banyuwangi (PKB), Gowa (Partai Patriot), Kota Surabaya (PKB).
- 2) Perbedaan dukungan antara Dewan Pimpinan Pusat (DPP) Partai dengan pimpinan partai dan massa di tingkatan lokal. Dalam hal ini calon yang direkomendasi oleh Pusat (DPP) berbeda dengan calon yang diajukan lokal, diantaranya pada kasus: Boyolali (PDIP), Banyuwangi (PDIP), Sleman (PKPB), Ketapang (PDIP).
- 3) Persoalan administratif internal parpol menghambat proses

pencalonan. Dalam hal terdapat kevakuman kepemimpinan di tingkat lokal sehingga persyaratan administratif tidak bisa dipenuhi calon. Misalnya kasus di Kota Solok, menurut aturan berkas pencalonan harus ditandatangani oleh Ketua dan Sekretaris. Akibat posisi sekretaris DPC PAN Kota Solok sedang kosong, berkas kemudian ditandatangani wakil sekretaris, hal ini dipersoalkan oleh KPUD dan berakibat pada ditolaknya kandidat dari PAN.

Akibat lanjutan dari persoalan internal partai politik ini tidak hanya pada lembaga terkait dengan penyelenggara Pilkada, melainkan juga kemunculan aktivitas kepolitikan primitif yakni *mob-politics*. Jenis aktivitas politik ini eksis sebelum proses demokrasi disepakati sebagai pemecahan perbedaan. *Mob-politics* merefleksikan buntunya saluran-saluran aspirasi formal dan non formal dan lemahnya kapasitas lembaga penyalur aspirasi. Maraknya *mob-politics* menjadi momentum instabilitas tanpa akhir.

Implikasi kedua dari persoalan internal partai politik ini adalah terhalangnya kemunculan calon pemimpin dari partai-partai yang justru memiliki kekuatan mayoritas di daerah yang bersangkutan. Sebagai kekuatan politik yang mayoritas, adalah hak dan peluang bagi kekuatan politik ini untuk dapat mencalonkan pemimpin dari partainya sendiri. Perselisihan yang terjadi dalam partai menyebabkan putra/putri terbaiknya menggunakan kendaraan partai lain yang ironisnya bukan kekuatan dominan. Konflik internal ini telah menyebabkan peluang partai besar mencalonkan diri hilang. Situasi ini terjadi di Kabupaten Manggarai. PDI P sebagai kekuatan politik terbesar justru tidak memiliki calon. Demikian juga dengan Partai Golkar di Flores Timur, dan partai-partai politik mayoritas di masing-masing basisnya.*****

Daftar Pustaka:

- Chritensen, Terry, (1994). *Local Politic: Governing at The Grassroots*. Boston: Wadsworth Publishing Company.
- Diamond, Larry (1996). *Developing Democracy toward Consolidation*. London: The John Hopkins University Press.
- Fung, Archon, dan Erik Olin Wright, (2003). *Deepening Democracy; Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London: Verso.
- Jackson, Karl D., (1980). Bureaucratic Polity: A Theoretical Framework for Analysis of Power and Communications in Indonesia, dalam Karl D. Jackson and Lucian W. Pye (eds.), *Political Power and Communications in Indonesia*, UCP.
- Lombard, Denys, (2000). *Nusa Jawa Silang Budaya (jilid 3); Warisan Kerajaan Konsentris*, Jakarta: Gramedia Pustaka.
- Migdal, Joel S., (2001). *State in Society; Studying How State and Societies Transform and Constitute One Another*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schumpeter, Joseph A., (1972). *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper.