

MASALAH DAN POTENSI KONFLIK PILKADA LANGSUNG¹

Oleh : Drs. Syamsuddin Haris, M.Si

Pengantar

Sepanjang bulan Juni 2005 mendatang sekitar 181 kabupaten, kota, dan propinsi di Indonesia² akan menyelenggarakan pemilihan kepala daerah (pilkada) secara langsung oleh rakyat. Hiruk-pikuk politik diperkirakan akan berlangsung di tingkat lokal pada momentum penyelenggaraan pilkada langsung gelombang pertama tersebut. Apalagi, seperti diwartakan berbagai media, ternyata belum semua daerah benar-benar siap (dari berbagai aspek) untuk menyelenggarakan pilkada.

Meskipun berbagai aturan main penyelenggaraan pilkada telah diterbitkan, mulai dari UU No. 32 tahun 2004, Perpu No. 3 tahun

2005, PP No. 6 dan No. 17 tahun 2005, Inpres, Perpres, Kepres, dan berbagai Kepmendagri, namun sebenarnya masih banyak persoalan yang bisa mengancam berlangsungnya pilkada yang aman, damai, bebas, dan demokratis. Persoalan-persoalan tersebut secara umum dibedakan atas dua kelompok masalah, yaitu *pertama*, masalah kesiapan dari segi instrumen (kebijakan, logistik, dsbnya) proses penyelenggaraan pilkada; dan *kedua*, masalah potensi konflik yang muncul di balik berbagai kesibukan pemerintah pusat dan daerah menyelenggarakan pilkada.

Dalam kaitan itu, makalah pendek ini akan berusaha mengidentifikasi berbagai masalah di balik antusiasme berbagai pihak menyongsong berlangsungnya

¹ Makalah ini pernah disampaikan sebagai pengantar diskusi dalam seminar yang diselenggarakan oleh Forum Komunikasi Alumni Institut Ilmu Pemerintahan, tanggal 6 Mei 2005 di Jakarta.

² Yang menarik, tidak pernah ada data yang benar-benar akurat, termasuk dari Depdagri, berapa sebenarnya jumlah kabupaten, kota, dan propinsi yang benar-benar "harus" menyelenggarakan pilkada gelombang pertama pada Juni 2005. Jumlah 181 daerah adalah angka yang paling sering disebut dibandingkan yang lain.

pilkada langsung oleh rakyat gelombang pertama pada Juni 2005 yang akan datang. Namun sebelum itu, akan diuraikan terlebih dahulu harapan masyarakat dan konteks kebutuhan bangsa kita akan suatu pilkada langsung.

Mengapa Pilkada Langsung

Pada mulanya antusiasme masyarakat menyongsong penyelenggaraan pilkada langsung tampak begitu tinggi dalam beberapa waktu terakhir. Antusiasme itu tak hanya berkaitan dengan terbukanya kesempatan bagi masyarakat untuk memilih dan menentukan secara langsung kepala daerahnya, melainkan juga berkenaan dengan begitu harapan atau ekspektasi terhadap para kepala daerah hasil pilkada langsung. Akumulasi kekecewaan terhadap praktik pemerintahan lokal selama sekitar lima tahun terakhir tampaknya menjadi faktor penting di balik harapan besar masyarakat tersebut.

Hasil jajak pendapat yang dilakukan, misalnya, oleh Harian *Kompas* terhadap sekitar 1000

responden di Jawa, Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, dan Papua pada Februari 2005 memperlihatkan tingginya harapan masyarakat akan munculnya kepala daerah yang lebih berkualitas dalam pilkada langsung mendatang. Tingkat keyakinan itu bahkan mencapai 90,9 persen di Kalimantan, 84,1 persen di Sumatera, 82,9 persen di Sulawesi, 71,1 persen di Jawa, dan 64,3 persen di Papua³. Menarik bahwa dalam jajak pendapat yang dilakukan koran yang sama hampir dua bulan kemudian (April 2005), antusiasme itu cenderung makin berkurang atau menurun, bahkan dengan persentase cukup drastis. Tingkat keyakinan masyarakat terhadap kemampuan kepala daerah hasil pilkada langsung merosot menjadi tinggal 49,1 persen. Sebagian masyarakat lainnya, dalam persentase hampir berimbang (43,4 persen), memberikan penilaian “tidak yakin” bahwa kepala daerah hasil pilkada mendatang mampu memperbaiki kehidupan berdemokrasi di daerah⁴.

³ Lihat, “Pilkada di Bawah Bayangan Primordialisme”, dalam *Kompas*, 14 Februari 2005, hal. 7.

⁴ Lihat, “Kualitas Calon Pemimpin Daerah Diragukan”, dalam *Kompas*, 9 April 2005, hal. 8.

Meskipun hasil jajak pendapat tersebut mengindikasikan menurunnya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap kepala-kepala daerah produk pilkada langsung—mungkin berkaitan dengan kekecewaan banyak pihak terhadap format pilkada—namun terdapat sejumlah argumen dan asumsi mengapa pilkada langsung perlu diagendakan. *Pertama*, pemilihan secara langsung diperlukan untuk memutus mata-rantai oligarki partai yang harus diakui cenderung mewarnai kehidupan partai-partai kita di DPRD dewasa ini. Kepentingan partai-partai dan bahkan kepentingan segelintir elite partai acapkali dimanipulasi sebagai kepentingan kolektif masyarakat⁵. Dengan demikian pemilihan secara langsung bagi kepala daerah diperlukan untuk memutus mata-

rantai politisasi atas aspirasi publik yang cenderung dilakukan partai-partai dan para politisi partai jika kepala daerah dipilih oleh elite politik di DPRD⁶.

Kedua, pemilihan secara langsung bagi kepala daerah diperlukan untuk meningkatkan kualitas akuntabilitas para elite politik lokal, termasuk kepala-kepala daerah. Mekanisme pemilihan kepala daerah yang berlaku dewasa ini cenderung menciptakan ketergantungan berlebihan kepala-kepala daerah terhadap DPRD. Akibatnya, kepala-kepala daerah lebih bertanggung jawab kepada DPRD ketimbang kepada masyarakat. Dampak lebih jauh dari kecenderungan ini adalah munculnya fenomena korupsi, kolusi dan politik uang (*money politics*) antara para calon dan anggota

BHAKTI - DHARMA - WASPADA

⁵ Tentang kecenderungan munculnya oligarki partai dalam kehidupan politik lokal era reformasi, lihat misalnya, Moch. Nurhasim, ed., *Kualitas Keterwakilan Politik: Kasus Sumbar, Jateng, Jatim dan Sulsel*, Jakarta: Pusat Penelitian Politik LIPI, 2001.

⁶ Konflik antara pimpinan pusat (DPP) dan DPD atau DPW serta DPC suatu partai tentang kandidat dalam pemilihan gubernur ataupun bupati dan walikota acapkali terjadi karena begitu kentalnya kepentingan pribadi dan kelompok dalam pemilihan kepala daerah melalui DPRD. Dalam konteks PDI Perjuangan, hal ini bisa dilihat dalam kasus-kasus pilkada di Propinsi Lampung, DKI Jakarta, Jawa Tengah, Bali, dan Kalimantan Timur. Dengan contoh Golkar konflik yang sama terjadi dalam pemilihan gubernur NTB. Sedangkan untuk konteks PKB terjadi dalam pemilihan gubernur Jatim. Selanjutnya lihat, *Kompas*, 3 Agustus 2003; juga Moch. Nurhasim, ed., *Konflik Antarelite Politik Lokal dalam Pemilihan Kepala Daerah*, Jakarta: Pusat Penelitian Politik LIPI, 2003).

⁷ Dalam catatan Indonesian Corruption Watch (ICW), DPRD dan Pemda merupakan salah satu aktor utama korupsi di Indonesia. Lihat, "DPRD dan Pemda Aktor Utama Korupsi di Indonesia", dalam *Kompas*, 18 Februari 2005.

DPRD di balik proses pemilihan kepala-kepala daerah⁷. Fenomena yang sama bisa dilihat pula dalam pemberian laporan pertanggungjawaban kepala daerah kepada DPRD yang tak jarang dijadikan semacam “proyek” yang relatif “basah” oleh para anggota Dewan.

Ketiga, pemilihan langsung kepala daerah diperlukan untuk menciptakan stabilitas politik dan efektifitas pemerintahan di tingkat lokal. Pemberhentian atau pencopotan kepala daerah di tengah masa jabatannya yang acapkali berdampak pada munculnya gejala politik lokal, dapat dihindari. Melalui pemilihan secara langsung atas kepala-kepala daerah diharapkan bahwa gubernur, bupati, dan walikota yang terpilih dapat menunaikan masa jabatannya secara penuh selama lima tahun.

Keempat, pemilihan langsung kepala daerah akan memperkuat dan meningkatkan kualitas seleksi kepemimpinan nasional karena makin terbuka peluang bagi munculnya pemimpin-pemimpin nasional yang berasal dari bawah

dan/atau daerah. Kecenderungan tidak sehat yang berlangsung selama ini adalah bahwa para elite politik nasional hanya berasal dari dan “beredar” di Jakarta saja. Hampir tidak ada peluang bagi elite politik lokal untuk mengembangkan kariernya menjadi elite politik nasional, sehingga seolah-olah kita tidak mempunyai banyak pilihan ketika memutuskan siapa yang pantas menjadi elite politik nasional. Padahal salah satu tujuan desentralisasi dan otonomi daerah, seperti misalnya yang dikemukakan oleh Smith, adalah dalam rangka pelatihan dan kepemimpinan nasional⁸.

Kelima, pemilihan secara langsung oleh rakyat jelas lebih meningkatkan kualitas partisipasi serta kedaulatan rakyat di satu pihak dan keterwakilan (*representativeness*) elite di pihak lain, karena masyarakat dapat menentukan sendiri siapa yang dianggap pantas dan layak yang akan menjadi pemimpinnya di tingkat lokal. Seperti diketahui, harapan dan optimisme terhadap pilkada langsung dewasa

⁸ B. Smith, *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*, London: George Allen & Unwin, 1985.

ini berkembang pesat di tengah masyarakat.

Apabila disepakati bahwa hakikat otonomi daerah pada dasarnya adalah otonomi masyarakat dalam tata-pemerintahan lokal, maka pilkada langsung merupakan suatu keniscayaan politik bagi bangsa kita. Begitu pula, jika agenda desentralisasi dan otonomi daerah dilihat dalam kerangka besar demokratisasi kehidupan bangsa kita, maka pilkada langsung semestinya memberikan kontribusi yang juga besar terhadap hal itu⁹. Hanya saja persoalannya kemudian adalah, apakah format pilkada langsung yang diagendakan mulai Juni 2005 memenuhi tuntutan praktik demokrasi yang lebih substansial di satu pihak, dan desentralisasi serta otonomi daerah yang lebih berkualitas di pihak lain, tetap merupakan pertanyaan besar.

Aneka Masalah Pilkada

Problematik UU No. 32/2004, Perpu No. 3/2005, PP No. 6/2005, dan PP No. 17/2005 yang menjadi dasar hukum bagi format

pilkada langsung sebenarnya sudah muncul sejak kebijakan tentang pemerintahan daerah dan aturan main penyelenggaraan pilkada itu sendiri terbit dan disahkan oleh otoritas politik. Tidak mengherankan jika banyak kritik, gugatan, dan bahkan upaya *judicial review* melalui Mahkamah Konstitusi dilakukan terhadap UU No. 32 tahun 2004 karena dianggap bertentangan dengan konstitusi dan UU pemilu legislatif serta UU pemilu presiden. Dalam konteks UU No. 32/2004 yang merupakan revisi atas UU No. 22/1999, problematik itu tak hanya berkaitan dengan persoalan esensi dan regulasi pilkada, melainkan juga esensi desentralisasi dan otonomi daerah yang banyak berubah dibandingkan masa sebelumnya. Dalam konteks pilkada langsung, problematik serupa muncul pula dan bahkan cenderung makin distortif di dalam PP No. 6/2005 yang ditandatangani Presiden Yudhoyono pada 11 Februari 2005 yang lalu. Sejumlah problematik pilkada langsung versi UU No. 32

⁹ Cara pandang otonomi daerah sebagai otonomi masyarakat dalam tata-pemerintahan lokal, dan juga desentralisasi sebagai bagian agenda demokratisasi, selanjutnya lihat, Syamsuddin Haris, ed., *Paradigma Baru Otonomi Daerah*, Jakarta: Pusat Penelitian Politik LIPI, 2000.

tahun 2004 dan PP No. 6/2005 di antaranya adalah problem esensi pilkada, regulasi dan kelembagaan, legitimasi, peranan sentral pemerintah melalui Depdagri, dan problem legitimasi.

1. Problem Esensi: Pilkada bukan Pemilu?

Salah satu persoalan mendasar pengaturan pilkada di dalam UU No. 32/2004 adalah penolakan pemerintah dan DPR untuk mengakui pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat sebagai suatu pemilihan umum. Padahal jelas sifat pilkada yang diagendakan itu melalui UU tersebut adalah langsung, umum, bebas dan rahasia sebagaimana lazimnya sebuah pemilihan umum¹⁰. Dampak dari pemahaman distortif terhadap hakikat pilkada tersebut adalah disisihkannya Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai satu-satunya badan penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri sebagaimana telah diamanatkan oleh konstitusi. Namun demikian

di sisi lain, para perumus UU justru menjadikan komisi-komisi pemilihan umum daerah (KPUD) –yang notabene menjadi bagian tak terpisahkan dari dan dibentuk oleh KPU—sebagai penyelenggara pilkada. Jadi, di satu pihak para perumus UU (pemerintah dan DPR) menolak mengakui pilkada sebagai pemilu, tetapi di pihak lain memanfaatkan KPUD, bagian dari organ penyelenggara pemilu, sebagai badan penyelenggara pilkada. Ironisnya, Mahkamah Konstitusi pun akhirnya terperangkap ke dalam distorsi yang sama sehingga tidak mengakui pilkada langsung sebagai pemilihan umum.

Cara pandang distortif ini bisa jadi bertolak dari *mindset* para politisi dan birokrat warisan Orde Baru yang mengharamkan entitas politik otonom yang bersifat lokal seperti pemilu lokal dan partai politik lokal. Padahal, pemilihan kepala daerah secara langsung sangat jelas merupakan pemilu lokal yang diikuti oleh partai-partai

¹⁰ Pasal 56 ayat (1) UU No. 32 tahun 2004 berbunyi: "Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil". Hakikat pilkada sebagai pemilu, juga ditegaskan Wakil Ketua KPU Ramlan Surbakti dalam tulisannya, "Pilkadal adalah Pemilu", dalam *Kompas*, 4 Februari 2005.

lokal pula meskipun partai-partai tersebut merupakan cabang dari partai-partai yang bersifat terpusat di tingkat nasional.

Terlepas dari benar atau tidaknya latar belakang cara pandang distortif di atas, pemerintah dan partai-partai di DPR selaku penyusun UU No. 32 tahun 2004 tampaknya memiliki agenda lain di balik pengaturan pilkada yang demikian. Hal ini tampak dari materi UU tersebut yang secara umum lebih memberi ruang bagi "resentralisasi" ketimbang penguatan desentralisasi dan otonomi daerah. Perluasan peranan pemerintah melalui fungsi pengawasan dan pembinaan, sebagaimana diamanatkan UU Pemerintahan Daerah yang baru, jelas mencerminkan kecenderungan tersebut¹¹. Melalui mekanisme pengawasan dan pembinaan yang menjadi kewenangannya, pemerintah pusat (melalui gubernur) kini secara leluasa kembali mengontrol setiap produk kebijakan lokal, terutama yang dihasilkan bersama oleh kepala daerah dan DPRD di

tingkat kabupaten dan kota. Sebuah rancangan peraturan daerah (Perda), termasuk Perda tentang APBD, kini harus dikonsultasikan terlebih dahulu ke gubernur sebelum disahkan oleh DPRD bersama kepala daerah.

Di satu pihak agenda pilkada langsung adalah suatu tahap baru dalam perkembangan demokrasi, tetapi di pihak lain, kepala-kepala daerah produk pilkada kelak dihadapkan pada tata-pemerintahan lokal yang dikontrol secara kuat oleh pemerintah pusat dibandingkan era otonomi daerah di bawah UU No. 22 tahun 1999. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa penolakan pengakuan terhadap pilkada sebagai pemilu bukanlah sesuatu yang berdiri sendiri. Pengaturan pilkada versi DPR dan pemerintah seperti tercermin dalam UU Pemerintahan Daerah tersebut tampaknya didesain dalam rangka demokrasi yang lebih "terpimpin" dan terkendali, sehingga harapan akan terjadinya penguatan demokrasi

¹¹ Syamsuddin Haris, "Otonomi Daerah: Menuju Resentralisasi?", dalam *Media Indonesia*, 22 Desember 2004.

lokal bisa jadi tak akan pernah terwujud pasca-pilkada langsung.

2. Masalah Regulasi dan Kelembagaan

Ditinjau dari aspek kewenangan regulasi, revisi atas UU No. 22/1999 mestinya melibatkan lembaga Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang telah dihasilkan melalui Pemilu 2004 yang lalu. Seperti diketahui, DPD merupakan salah satu “kamar” dari parlemen dua-kamar—selain DPR—produk amandemen konstitusi yang tugas pokoknya mengusulkan kebijakan otonomi daerah. Sebagai wakil-wakil daerah yang memiliki legitimasi sangat kuat karena dipilih melalui pemilihan Langsung oleh rakyat, mestinya revisi kebijakan otonomi daerah melibatkan lembaga DPD. Pertanyaannya kemudian, lalu apa kerja DPD hasil Pemilu 2004 kalau wewenangnya telah “diambil-alih” oleh DPR hasil Pemilu 1999?

Mahkamah Konstitusi yang memiliki wewenang uji materi segenap produk perundangan, dalam keputusannya atas per-

mohonan *judicial review* UU No. 32/1999 yang diajukan Cetro, ICW, dan 15 KPUD, justru memperkuat kontroversi tersebut dengan tetap menolak hakikat pilkada langsung sebagai pemilihan umum. Mahkamah tertinggi tersebut juga memutuskan untuk meniadakan pertanggungjawaban penyelenggaraan KPUD kepada DPRD dalam penyelenggaraan pilkada, namun tidak pula memutuskan, ke mana KPUD harus bertanggung jawab jika tidak ke DPRD¹².

Realitas politik tersebut merupakan “penggembosan” terhadap peranan DPD oleh para politisi partai yang tak mau disaingi oleh lembaga baru yang mewakili aspirasi daerah tersebut. Ironisnya, penggembosan peranan DPD dalam revisi UU Pemerintahan Daerah ini merupakan yang ketiga dilakukan oleh kalangan partai. Pertama kalinya, DPD diciptakan namun hak dan wewenangnya dibatasi sedemikian rupa melalui perubahan atau amandemen terhadap UUD 1945. Penggembosan berikutnya dilakukan melalui pembatasan peran yang sama di

¹² Lihat, “MK: Pertanggungjawaban KPUD Bukan ke DPRD”, dalam *Kompas*, tanggal 23 Maret 2004.

dalam UU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Hal ini barangkali merupakan salah satu implikasi dari ketidakjelasan posisi DPD, yakni antara obsesi menjadikannya semacam lembaga Senat (seperti di Amerika Serikat) di satu pihak, dan modifikasi atas fraksi "utusan daerah" ala Orde Baru di lain pihak. Namun marginalisasi peranan DPD jelas berdampak tidak hanya pada nasib dan kelangsungan UU No. 32/2004 yang mungkin akan direvisi kembali dalam waktu tidak terlalu lama, melainkan juga pada nasib dan kelangsungan lembaga DPD itu sendiri.

Sementara itu dalam konteks mekanisme kelembagaan penyelenggaraan pilkada, yang menjadi pertanyaan besar adalah mekanisme pertanggungjawaban KPUD pasca-keputusan MK, bukan ke KPU dan bukan pula ke DPRD¹³. Meskipun demikian KPUD tetap harus memberi laporan penyelenggaraan pilkada kepada DPRD. Persoalan lain adalah posisi partai sebagai satu-satunya "pintu masuk" dalam pencalonan pasangan

kepala daerah dan wakil kepala daerah diperkirakan bisa mengancam berlangsungnya proses pilkada yang *fair* dan demokratis jika kepentingan partai-partai lebih dominan ketimbang kepentingan masyarakat. Kekhawatiran terhadap peran distortif DPRD, Pemda, dan juga partai-partai dalam proses pilkada ini menjadi lebih besar lagi jika potensi kekuatan-kekuatan masyarakat seperti pers, LSM, ormas, dan kelompok-kelompok serta asosiasi sukarela di tingkat lokal cenderung terkooptasi oleh birokrasi setempat.

3. Distorsi Peranan Pemerintah

Problematik UU Pemerintahan Daerah yang baru sebenarnya sudah terlihat sejak sebelum kelahirannya. Kebijakan politik yang merupakan revisi atas UU No. 22/1999 tersebut, mestinya didahului dengan sosialisasi materi naskah RUU dalam waktu cukup lama untuk memperoleh respons dan masukan publik serta juga berbagai pihak yang berkepentingan di dalamnya. Seperti

¹³ Yang menarik, dalam naskah rencana perubahan terhadap PP No. 6/2005 yang disiapkan pemerintah pasca-keputusan MK disebutkan bahwa KPUD bertanggung jawab kepada publik.

diketahui, materi naskah revisi atas UU No. 22/1999 hampir tak pernah diketahui publik karena draft naskah yang selalu berubah-ubah tersebut dikategorikan sebagai dokumen "rahasia" yang dilarang untuk disebarluaskan. Dilema lain dalam konteks revisi UU produk pemerintahan Habibie tersebut adalah bahwa pemerintah telanjur membiarkan Departemen Dalam Negeri (Depdagri) mendefinisikan dirinya sendiri sebagai instansi yang paling berhak dan berkepentingan terhadap agenda desentralisasi dan otonomi daerah pada umumnya, dan penyelenggaraan pilkada pada khususnya. Seolah-olah segala permasalahan otonomi daerah dan pemerintahan lokal merupakan "milik" sekaligus wilayah sektoral Depdagri saja. Padahal jelas agenda desentralisasi dan otonomi daerah bersifat lintas-sektoral, dan peranan Depdagri mestinya sama dengan instansi atau departemen pemerintah yang lainnya, yakni dalam konteks fasilitasi dan supervisi.

Perluasan peranan pemerintah pusat dalam pembinaan dan pengawasan terhadap daerah jelas mendistorsikan hakikat otonomi

daerah itu sendiri. Dampak lebih jauh dari realitas ini adalah bahwa agenda otonomi daerah yang merupakan salah satu tuntutan reformasi akhirnya didistorsikan tak lebih dari mekanisme kontrol bagi pemerintah untuk menciptakan loyalitas sempit daerah-daerah kepada pemerintah pusat. Ironisnya, dalam praktik, fungsi pengawasan dan pembinaan pemerintah pusat terhadap daerah itu kelak hanya akan menjadi "proyek" para birokrat dan pejabat pemerintah pusat –khususnya Depdagri. Kecenderungan ini sudah mulai tampak ketika DPRD-DPRD kabupaten dan kota hasil Pemilu 2004 memulai masa bhakti pasca-pelantikan pada akhir Agustus dan awal September 2004. Para anggota DPRD secara bergelombang dan bergantian datang ke Jakarta memenuhi undangan kegiatan "sosialisasi" PP No. 24 dan PP No. 25 tahun 2004 yang dilakukan oleh Depdagri, suatu kegiatan yang pada hakikatnya merupakan pengarahannya dalam rangka penyeragaman format politik lokal.

Pengambilan-alihan fungsi pengaturan tahap-tahap proses dan

mekanisme pilkada dari KPU oleh pemerintah seperti tercermin dalam UU No. 32/2004 dan PP No. 6 tahun 2005 tak hanya bertentangan dengan konstitusi serta UU pemilu legislatif dan UU pemilu presiden—karena bagaimana pun hakikat pilkada langsung adalah pemilu—melainkan juga distortif dari aspek posisi pemerintah sendiri selaku fasilitator penyelenggaraan pemilu. Perubahan kedudukan pemerintah dari fasilitator menjadi regulator aturan pelaksanaan pilkada jelas merupakan langkah mundur dibandingkan pemilu legislatif dan pemilu presiden 2004 yang diselenggarakan oleh KPU sebagai komisi independen yang relatif mandiri serta bebas dari intervensi birokrasi.

4. Problem Legitimasi

Pilkada langsung versi pemerintah dan partai-partai di DPR ini, seperti diuraikan di atas, jelas menyimpan problematik legitimasi yang kompleks. *Pertama*, legitimasi KPUD selaku penyelenggara pilkada yang bertanggung jawab kepada, bukan DPRD dan bukan pula KPU. Apabila pilkada versi pemerintah, partai-partai di DPR,

dan juga versi MK ini tetap dilangsungkan maka pemerintah, DPR, dan MK sesungguhnya telah secara sengaja menginterpretasikan konstitusi secara sepihak dan cenderung bertentangan hakikat KPUD sebagai bagian dari institusi penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.

Kedua, legitimasi lembaga panitia pengawas pilkada yang dibentuk oleh DPRD. Pengalaman pemilu-pemilu Orde Baru dan juga pengalaman Pemilu 1999 telah menjadi pelajaran yang baik bagi sukses pemilu legislatif dan pemilu presiden 2004. Karena itu agak mengherankan bahwa dalam agenda pilkada langsung pada 2005, pemerintah dan DPR memilih langkah mundur dalam proses demokrasi lokal era pilkada langsung. Kewenangan DPRD membentuk lembaga-lembaga pengawas pilkada di daerah jelas sangat rancu dan lagi-lagi distortif karena kentalnya kepentingan politik kelompok dan golongan yang melekat dalam institusi DPRD yang berisi partai-partai politik.

Ketiga, legitimasi pasangan kepala-kepala daerah dan wakil kepala daerah hasil pilkada

langsung dengan kemenangan hanya 25 persen plus satu (lebih dari 25 persen), jelas patut dipersoalkan karena total suara pasangan calon yang kalah mencapai 74 persen. Kualitas legitimasi kepala daerah dengan tingkat dukungan 25 persen plus satu tersebut jelas terlalu rendah jika dihubungkan dengan kebutuhan akan suatu pemerintahan lokal yang lebih stabil dan efektif dibandingkan era pilkada tidak langsung. Persoalannya tidak hanya berkaitan dengan kemungkinan munculnya gugatan massa pendukung yang kalah (yang mencakup sekitar 74 persen), melainkan juga efektifitas pemerintahan karena setiap kebijakan politik lokal harus memperoleh persetujuan DPRD setempat.

Masalah berikut berkaitan dengan format pilkada versi UU No. 32/2004 ini adalah tertutupnya peluang bagi munculnya calon

perseorangan di luar partai politik. Secara formal partai politik memang hanya menjadi wadah sekaligus “pintu masuk” bagi siapa pun, termasuk calon independen, untuk bersaing dan menjadi kandikat kepala daerah melalui pilkada langsung. Namun demikian sudah menjadi rahasia umum, tak mudah—kalau bukan hampir mustahil—bagi para calon independen untuk maju melalui pintu partai politik jika visi politiknya tidak sesuai dengan partai atau gabungan partai yang mencalonkannya. Selain itu, persoalannya tidak hanya berkaitan dengan kecenderungan partai-partai untuk “menjual” tiket masuk bagi para pasangan calon dengan nilai rupiah yang begitu mahal¹⁴, melainkan juga keharusan bagi para kandidat untuk tunduk pada prosedur internal partai-partai.¹⁵

Format pencalonan pilkada seperti ini jelas cenderung membatasi peluang bagi tokoh-tokoh masya-

¹⁴ Seorang pimpinan partai lokal di Sumba Barat (NTT)—kabupaten yang relatif miskin—yang tak mau disebut namanya mengemukakan bahwa partai yang dipimpinnya akan memasang tarif atau “tiket masuk” sebesar Rp 3 hingga Rp 6 milyar bagi para kandidat yang mau ikut pilkada. Harga tersebut, menurutnya, untuk dana operasional dan biaya tim kampanye. Selanjutnya lihat, “Pilkada di Sumbar: Parpol Pasang Tarif Rp 3 Milyar”, dalam *Pos Kupang*, tanggal 1 Februari 2005.

¹⁵ Lihat juga tentang hal ini, Saldi Isra, “Menuju Pilkada yang Demokratis”, dalam *Kompas*, 21 Februari 2005.

rakat yang potensial di daerah untuk bersaing secara terbuka dalam pilkada langsung, karena mereka harus memiliki dana yang besar untuk membeli tiket masuknya. Pengalaman pemilu legislatif memperlihatkan bahwa meskipun partai-partai membuka diri terhadap masuknya para caleg dari luar partai, sebahagian besar caleg, bahkan hingga 80-90 persen, berasal dari para pengurus partai itu sendiri¹⁶.

Dengan demikian kualitas kepala-kepala daerah produk pilkada langsung tampaknya tetap merupakan persoalan serius yang akan dihadapi masyarakat lokal di tengah membubungnya harapan dan optimisme mereka akan hal itu. Contoh kasus Kabupaten Sumba Barat di atas, di mana pimpinan sebuah partai memasang tarif Rp 3 milyar hingga Rp 6 milyar bagi para kandidat kepala daerah, menjadi pertanda awal bahwa kepala-kepala daerah hasil pilkada langsung hanya sibuk "mengembalikan modal" atau melayani penyandang dana mereka ketimbang melayani rakyatnya.

5. Problem Kesiapan Daerah

Di samping persoalan substantif di atas, penyelenggaraan pilkada langsung juga mengundang kontroversi berkaitan dengan empat persoalan berikut: *pertama*, kesiapan daerah dari segi waktu penyelenggaraan pilkada gelombang pertama pada bulan Juni 2005, padahal terdapat sekitar 181 kabupaten, kota, dan propinsi yang akan menyelenggarakan pilkada secara hampir bersamaan karena masa jabatan kepala daerah telah dan akan berakhir. *Kedua*, kesiapan daerah dari segi dana penyelenggaraan pilkada, bukan hanya karena tidak jelasnya proporsi beban antara APBN dan APBD, tetapi juga karena kemampuan keuangan daerah yang amat beragam. *Ketiga*, terbatas serta masih minimnya pengetahuan dan pemahaman masyarakat tentang proses penyelenggaraan pilkada, sehingga membuka peluang bagi penyalahgunaannya oleh elite politik lokal.

Masalah Potensi Konflik Pilkada

Konflik dalam pengertian longgar,

¹⁶ Lihat Laporan Penelitian "Proses Pencalonan Legislatif Lokal dalam Pemilu 2004 di Indonesia", (akan diterbitkan), Jakarta: Pusat Penelitian Politik LIPI, 2004.

yakni adanya perbedaan sosio-kultural, politik, dan ideologis di antara berbagai kelompok masyarakat, pada dasarnya tak bisa dipisahkan dari hakikat keberadaan manusia di dalam kehidupan kolektif. Apalagi bagi bangsa kita yang dianugerahi Tuhan keanekaragaman sosio-kultural yang luar biasa dan bahkan acapkali saling tumpang tindih satu sama lain. Oleh karena itu wajar saja apabila bangsa kita yang amat heterogen menyimpan potensi konflik yang tinggi. Persoalannya kemudian bukanlah saling menyalahkan lantaran perbedaan asal usul yang dianugerahkan Tuhan, melainkan bagaimana mengelola perbedaan-perbedaan tersebut secara arif sehingga bisa menjadi modal sosio-kultural yang makin memperkokoh ikatan kebangsaan di satu pihak, dan tata-pemerintahan serta sistem demokratis di pihak lain.

Setelah “lulus” dalam ujian pemilihan presiden secara langsung pada 2004, dalam beberapa waktu mendatang bangsa kita kembali diuji, apakah bisa menyelenggarakan pilkada langsung secara damai dan demokratis pula. Sebab jika pilkada langsung terselenggara

dalam situasi konflik dan gejolak politik sudah tentu tidak memberikan kontribusi apa pun bagi kehidupan bangsa kita. Alih-alih meningkatkan kehidupan demokrasi dan menghasilkan kepala daerah yang berkualitas, pilkada yang bergejolak justru bisa menjadi perangkat bagi dendam sosial-politik tak berkesudahan di antara berbagai kelompok masyarakat itu sendiri.

Oleh karena itu, dalam konteks pilkada yang damai dan demokratis, tugas negara dan pemerintah bukanlah sekadar menerbitkan dan melengkapi perangkat aturan main dan perundang-undangan. Namun yang jauh lebih penting adalah bagaimana negara dan pemerintah bisa memberikan jaminan bahwa aturan main yang diterbitkan itu bisa menjadi dasar bagi pengelolaan konflik antarmasyarakat secara arif, sehingga berbagai potensi gejolak politik bisa dieliminir sebelumnya.

Potensi Konflik

Dalam kaitan tersebut, paling kurang ada lima sumber konflik potensial, baik menjelang, pada saat penyelenggaraan, maupun

pada saat pengumuman hasil pilkada.

Pertama, konflik yang bersumber dari mobilisasi politik atas nama etnik, agama, daerah, dan darah. Mobilisasi politik atas nama etnik dan agama, baik secara bersama-sama maupun terpisah, potensial muncul di wilayah-wilayah di mana ketegangan etnis cenderung tinggi seperti halnya di Kalimantan, Sulawesi, dan Maluku, serta juga daerah-daerah di mana proporsi penduduk secara etnik dan/atau agama relatif berimbang. Sementara itu, konflik yang bersumber dari mobilisasi politik atas nama daerah asal (asli-pendatang) mungkin potensial muncul di hampir semua daerah yang menyelenggarakan pilkada. Sementara itu, konflik yang bersumber dari mobilisasi politik atas nama “golongan darah” (bangsawan atau bukan), potensial muncul di daerah-daerah bekas kerajaan dan atau kesultanan di masa lalu, dan juga daerah-daerah di mana relasi politik atas dasar kelas sosial masih cukup dominan.

Kedua, konflik yang bersumber dari kampanye negatif antar-pasangan calon kepala daerah.

Berbeda dengan pemilu presiden di mana para kandidat hanya dikenal melalui media cetak dan elektronik, para calon kepala daerah adalah tokoh-tokoh yang hampir setiap saat bisa ditemukan secara fisik di daerah. Sebagian besar masyarakat bahkan mungkin mengenal pribadi dan asal-usul setiap pasangan calon. Karena itu kampanye negatif yang mengarah pada munculnya fitnah mengenai integritas para kandidat bisa mengundang gesekan antar-massa pendukung dalam kampanye pilkada.

Ketiga, konflik yang bersumber dari premanisme politik dan pemaksaan kehendak. Gejala ini bahkan sudah mulai muncul di beberapa daerah, yakni ketika massa pendukung pasangan calon memprotes keputusan KPUD karena pasangan calon tidak memenuhi persyaratan administratif yang ditentukan UU. Premanisme politik dan pemaksaan kehendak bisa muncul pula setelah pilkada usai dan hasilnya diumumkan oleh KPUD jika para elite yang menjadi kandidat kepala daerah “tidak siap” menerima kekalahan dan memprovokasi massa pendukungnya.

Keempat, konflik yang bersumber dari manipulasi dan kecurangan penghitungan suara hasil pilkada. Konflik jenis ini terutama berpeluang muncul di daerah-daerah di mana kepala daerahnya maju kembali sebagai kandidat untuk masa jabatan kedua. Netralitas panitia pilkada di tingkat kecamatan (PPK) dan desa/keurahan (PPS) sangat menentukan di sini. Potensi konflik juga bisa muncul jika aparat birokrasi (PNS, TNI, dan Polri) cenderung memobilisasi dukungan bagi para kandidat yang berasal dari unsur PNS, TNI, dan Polri.

Kelima, konflik yang bersumber dari perbedaan penafsiran terhadap aturan main penyelenggaraan pilkada. Sejumlah ketentuan pilkada yang diatur dalam UU No. 32 tahun 2004, PP No. 6 tahun 2005, dan aturan main lain seperti Inpres, Kepres, Perpres, dan Kepmendagri, potensial mengundang konflik jika ditafsirkan secara berbeda oleh peserta (kandidat berikut partainya), penyelenggara pilkada (KPUD), dan Pemda serta DPRD.

Strategi dan Solusi

Lalu, apakah memang pilkada langsung begitu menakutkan?

Sebenarnya tidak juga. Semuanya tergantung pada ada atau tidaknya kemauan politik pemerintah (pusat) –terutama Departemen Dalam Negeri, pemerintah daerah, KPUD, DPRD, Panwas, dan segenap pemangku kepentingan (*stake holders*) di daerah untuk melembagakan pilkada yang damai dan demokratis.

Diakui atau tidak, segenap aturan main pilkada yang sudah diterbitkan kurang mengantisipasi kemungkinan munculnya konflik yang dibicarakan di atas. Semua aturan main tersebut didesain di atas asumsi bahwa para politisi partai, pejabat, panitia, para kandidat, dan tim suksesnya adalah orang-orang “baik” yang jujur, yang mendahulukan kepentingan kolektif di atas kepentingan pribadi dan kelompok. Padahal, realitasnya tidak demikian.

Oleh karena itu, dalam rangka mengelola potensi konflik pilkada, maka, *pertama*, segenap pihak berkepentingan di daerah perlu membangun kesepakatan-kesepakatan atau konsensus lokal dalam rangka mengantisipasi munculnya konflik dan gejolak. Konsensus lokal tersebut tidak hanya melibatkan KPUD, Pemda,

DPRD, partai-partai, para kandidat, Panwas, Polri, TNI, dan Kejaksaan, melainkan juga tokoh-tokoh LSM, ormas, pers, dan akademisi setempat. Melalui kosepakatan lokal itu diharapkan dapat dihasilkan, misalnya, kode etik penyelenggaraan pilkada, kode etik kampanye, komitmen siap kalah, dan seterusnya. *Kedua*, pemerintah daerah dan DPRD perlu membatasi diri sebagai fasilitator saja—termasuk memfasilitasi kesepakatan lokal—sehingga campur tangan berlebihan

dalam penyelenggaraan pilkada agar “bias” dan distorsi yang bisa menjadi sumber kecurigaan masyarakat bisa dihindari.

Jadi, kata kuncinya adalah membangun kerjasama dan ke-mitraan antarpihak berkepentingan tanpa harus membeda-bedakan, apakah yang satu berbaju dinas dan bersafari, atau tidak. Toh, pilkada langsung bukan milik pemerintah, partai, DPRD, atau para kandidat saja, melainkan juga milik dan kepentingan masyarakat.***

Daftar Pustaka

- Moch. Nurhasim, ed., *Kualitas Keterwakilan Politik: Kasus Sumbang, Jateng, Jatim dan Sulsel*, Jakarta: Pusat Penelitian Politik LIPI, 2001.
- , ed., *Konflik Antarelite Politik Lokal dalam Pemilihan Kepala Daerah*, Jakarta: Pusat Penelitian Politik LIPI, 2003.
- B. Smith, *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*, London: George Allen & Unwin, 1985.
- Saldi Isra, “Menuju Pilkada yang Demokratis”, dalam *Kompas*, 21 Februari 2005.
- Syamsuddin Haris, ed., *Paradigma Baru Otonomi Daerah*, Jakarta: Pusat Penelitian Politik LIPI, 2000.
- , “Otonomi Daerah: Menuju Resentralisasi?”, dalam *Media Indonesia*, 22 Desember 2004.
- LIPI, “Proses Pencalonan Legislatif Lokal dalam Pemilu 2004 di Indonesia”, *Laporan Penelitian*, Jakarta: Pusat Penelitian Politik LIPI, 2004.
