



RAPID EVALUATION PILKADA 2005

FINAL REPORT

EVALUASI **DAN** REKOMENDASI PENYELENGGARAAN PILKADA 2005



PLOD
PROGRAM S2 POLITIK LOKAL DAN OTONOMI DAERAH
UNIVERSITAS GADJAH MADA



DEPARTEMEN DALAM NEGERI
REPUBLIK INDONESIA

FINAL REPORT

Rapid Evaluation Pilkada 2005

**Evaluasi Dan Rekomendasi
Penyelenggaraan Pilkada 2005**



RINGKASAN EKSEKUTIF

Final Report Rapid Evaluation Pilkada 2005

FINAL REPORT

Rapid Evaluation Pilkada 2005

Evaluasi Dan Rekomendasi Penyelenggaraan Pilkada 2005

Penyusun:

TIM RISET S2 PLOD

Prof. Dr. Riswandha Imawan, MA

Dr. Pratikno, M.Soc.Sc.

Dr. I Ketut Putera Erawan, MA

Drs. Cornelis Lay, MA

Drs. Haryanto, MA

Drs. Bambang Purwoko, MA

Amalinda Savirani, MA

Arie Ruhyanto, SIP

Amiruddin, SIP

Penerbit:

Program Pascasarjana Politik Lokal dan Otonomi Daerah

Universitas Gadjah Mada

Gedung PAU UGM Lantai III Sayap Timur

Jl. Teknika Utara Pogung Yogyakarta 55281

Telp./Fax: (0274) 552212

E-mail: s2plod@ugm.ac.id Website: www.plod.ugm.ac.id

Cetakan I, Maret 2006

ISBN:

Pemilihan Kepala Daerah (pilkada) secara langsung gelombang pertama sampai 30 Juni 2005 telah diselenggarakan di 186 daerah yang meliputi 7 propinsi dan 179 kabupaten/kota di seluruh Indonesia. Sebagai proses formal-prosedural demokrasi, penyelenggaraan Pilkada ini telah menghasilkan pemimpin daerah yang akan memimpin daerahnya masing-masing lima tahun ke depan

Momentum penyelenggaraan Pilkada perlu juga dibaca sebagai instrumen pendalaman bekerjanya demokrasi (deepening democracy). Salah satu instrumen penting deepening democracy adalah penciptaan trust dan pengaturan dan pelembagaan teknis bekerjanya demokrasi. Pilkada sebagai instrumen bekerjanya demokrasi di tingkat lokal terkait dengan tujuan utama yakni menciptakan kepercayaan masyarakat pada pemerintah lokal, kepercayaan masyarakat kepada sistem politik, kepercayaan kepada political society khususnya partai politik sebagai pintu masuk proses pencalonan kepala daerah, kepercayaan masyarakat kepada sesama warga masyarakat setempat; dan yang tak kalah pentingnya Pilkada menjadi instrumen penciptaan kepercayaan sesama aktor kepolitikan di daerah dalam mengusung agenda-agenda pemerintah lokal ke depan. Produk akhir dari proses saling percaya ini adalah bahwa Pilkada menjadi momentum awal bagi bekerjanya pemerintah di tingkat propinsi, kabupaten/kota, sekaligus menjadi rintisan awal bagi terciptanya kepercayaan masyarakat pada pemerintahnya.

Dari aspek formal-prosedural, momentum Pilkada langsung telah memfasilitasi konsolidasi perbedaan di tingkat masyarakat dalam menjaring putra/putri terbaiknya. Kekhawatiran bahwa Pilkada menjadi awal bagi perpecahan, tidak menemukan bentuk konkritnya, kecuali di beberapa daerah diantaranya Kota Depok, Kabupaten Cilegon (Jawa Barat), Kabupaten Seram Bagian Barat (Maluku); Kabupaten Bengkayang (Kalbar); dan Kabupaten Pangkep Kepulauan (Sulawesi Selatan).

Dari hasil seri penelitian dan monitoring media, isu-isu krusial yang muncul dalam pelaksanaan Pilkada ini menyangkut electoral Process atau tahapan-tahapan pilkada. Temuan kuat penelitian ini adalah bahwa tahapan pemilu merupakan hal yang krusial, dan karenanya tidak dapat diperlakukan sebagai persoalan teknis belaka. Tahapan pemilu juga terkait dengan persoalan yang berlangsung di wilayah lain, misalnya sistem pencatatan kependudukan. Tiadanya Sistem pencatatan kependudukan yang computerized dan bersifat integratif, serta berlaku tunggal di seluruh negeri, membawa dampak pada tahapan pencatatan pendataan pemilu. Perbaikan kualitas tahapan pemilu akan sangat terkait dengan tuntasnya kebijakan dasar di bidang kependudukan ini.

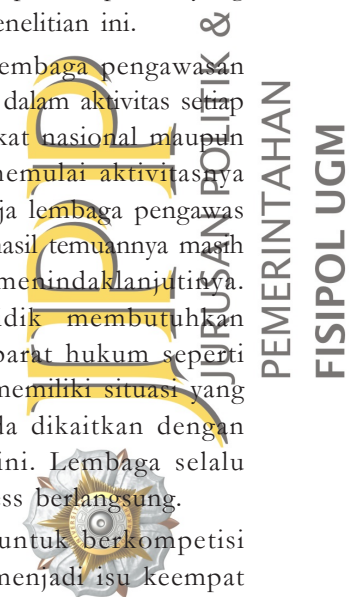
Sistem pendaftaran yang bersifat aktif (stelsel aktif) dan minimnya sosialisasi yang dilakukan Akibat dari situasi ini adalah tertutupnya peluang ribuan warga negara untuk memilih dalam Pilkada. Di Kabupaten Banyuwangi, Sumenep, Bangka Tengah, Serang, Kota Solo, Pekalongan dll, jumlah pemilih yang tidak memilih lebih tinggi dari akumulasi suara pemenang Pilkada. Sementara di kabupaten Gunung Kidul dan Kota Denpasar misalnya, jumlah warganegara yang tidak memilih menduduki posisi kedua setelah pasangan calon yang menang.

Isu krusial kedua menyangkut kredibilitas lembaga penyelenggara (KPUD) dan pengawas Pilkada (Panwasda). KPUD di beberapa daerah menjadi bulan-bulanan dari dari berbagai ancaman teror akibat ketidakpuasan keputusan-keputusan yang

telah dihasilkannya. Ada dua ketrampilan mendasar yang harus dimiliki KPUD yakni ketrampilan teknokratik dan ketrampilan politik. Proses rekrutmen anggota KPUD tampaknya hanya berkonsentrasi pada yang pertama. Ketrampilan politik KPUD bisa dicapai melalui keanggotaan KPUD yang merupakan tokoh lokal setempat yang menjadi jembatan bagi banyak kelompok yang berbeda. Lemahnya posisi KPUD di beberapa tempat yang rawan konflik salah satunya disebabkan karena kesulitan merekrut anggota KPUD yang memiliki kapasitas politik yang memadai. Inilah salah satu rekomendasi penelitian ini.

Isu ketiga menyangkut aktivitas dan lembaga pengawasan pilkada. Inilah lembaga yang paling marginal dalam aktivitas setiap kali penyelenggaraan Pemilu, baik di tingkat nasional maupun lokal. Kebanyakan lembaga pengawas memulai aktivitasnya setelah tahapan pemilu berlangsung. Kinerja lembaga pengawas juga makin sulit ketika pengaturan tentang hasil temuannya masih belum tuntas, seperti pengadilan yang menindaklanjuti. Posisinya sebagai.. dan bukan penyidik membutuhkan koordinasi yang sangat tinggi dengan aparat hukum seperti kepolisian dan pengadilan. Hal ini disebabkan memiliki situasi yang kurang lebih serupa meski tetap berbeda dikaitkan dengan lemahnya perhatian terhadap aktivitas ini. Lembaga selalu muncul belakangan setelah electoral process berlangsung.

Peran aktor strategis dalam Pilkada untuk berkompetisi memperebutkan posisi pemimpin lokal menjadi isu keempat dalam laporan ini. Dalam semua sistem demokrasi, selalu ada aktor-aktor strategis yang memiliki sumber daya dan dapat berperan besar. Pembahasan berikut dalam laporan ini adalah tentang aktor strategis ini yakni PNS, Militer, Caretaker di wilayah hasil pemekaran. Pengaturan undang-undang belum menuntaskan secara tegas peran yang dapat dilakukan oleh ketiga aktor strategis ini dalam peristiwa Pilkada. Pengaturan tentang PNS yang mencalonkan menjadi calon kepala daerah dan kalah dalam kompetisi, tidak jelas. Pengaturan tentang caretaker di



wilayah pemekaran yang akan mencalonkan diri dalam pilkada tidak jelas. Yang terjadi kemudian adalah sang caretaker menyiapkan seluruh infrastruktur teknis dan politis yang amat menyumbang bagi kesuksesannya. Pengaturan yang tegas tentang situasi ini amat diperlukan.

Substansi laporan akhir ini mengalir dan tersistematika sesuai dengan identifikasi keempat isu di atas. Laporan akan ditutup dengan catatan-catatan penting yang terkait langsung dengan laporan penelitian tahap berikut, dan terkait tidak langsung dengan peta politik Indonesia paska Pilkada gelombang pertama.

Laporan akhir penyelenggaraan Pilkada tahap pertama selama bulan Juni 2005 dengan menggunakan metode evaluasi cepat (rapid appraisal) ini bersumberkan pada data primer dan sekunder. Data primer bersumber pada laporan akhir seri penelitian Pilkada 8 daerah, 1 propinsi dan 7 Kabupaten, yakni di Kab Belitung Timur, Kabupaten Bantul, Kabupaten Sleman, Kabupaten Gunungkidul, Kabupaten Kotawaringin Barat, Kabupaten Kotawaringin Timur, Propinsi Kalimantan Tengah, Kabupaten Boven Digul dan Kabupaten Jembrana. Sementara data sekunder berdasarkan pada monitoring Pilkada yang dilakukan melalui media lokal di hampir seluruh wilayah Indonesia.

DAFTAR ISI

Ringkasan Eksekutif__iii

Daftar Isi__vii

BAB I PENDAHULUAN__1

- A. Pengantar: Urgensi Evaluasi__2
- B. Kerangka Pikir__4
 - 1. *Deepening Democracy* dan *Developing Effective Governance*__4
 - 2. Prinsip Penyelenggaraan Pilkada Langsung__6
- C. Kerangka Pelaporan__7

BAB II ELECTORAL PROCESS__9

- A. Pengantar__10
- B. Tahap Persiapan__11
 - 1. Aktivasi dan Pembentukan KPUD__12
 - 2. Pembentukan Panwasda__14
 - 3. Pengalokasian Anggaran__15
 - 4. Persiapan Logistik__16
- C. Pendataan Pemilih__17
 - 1. Problema Pendataan Penduduk__17
 - 2. Problema Hubungan Antar Lembaga Dalam Pendataan Penduduk__18
 - 3. Problema Mobilitas Penduduk__18
- D. Pendaftaran dan Penetapan Pasangan Calon__20
 - 1. Persoalan Konflik internal partai__21
 - 2. Persoalan Tekanan Terhadap Independensi KPUD__22
 - 3. Persoalan Ketidaknetralan KPUD__23
 - 4. Persoalan Persyaratan Administrasi__25



- E. Kampanye__26
 - 1. Money Politics dalam Kampanye__27
 - 2. Pemanfaatan Fasilitas Negara dan Pemobilisasian Birokrasi__27
 - 3. Kampanye Negatif__28
 - 4. Pelanggaran Etika dalam Kampanye__29
 - 5. Curi Start Kampanye, Kampanye Terselubung dan Kampanye di luar Waktu yang Telah Ditetapkan.__30
- F. Pemungutan Suara__31
 - 1. Rendahnya Voting turn out__31
 - 2. Indikasi Kecurangan dalam Proses Pemungutan Suara__32
- G. Penghitungan Suara dan Penetapan Hasil Akhir__33
 - 1. Konflik terhadap hasil penghitungan suara__33
 - 2. Konflik Mekanisme Penetapan Pemenang__34
 - 3. Konflik Penolakan Hasil Oleh DPRD__35
 - 4. Mekanisme Penyelesaian Konflik__35
- H. Penutup__36

BAB III KINERJA KPUD__39

- A. Pengantar__40
- B. Insekuritas KPUD__41
 - 1. Tingginya tingkat ancaman dan gangguan keamanan fisik terhadap KPUD__41
 - 2. Persoalan Anggaran__42
- C. Kapasitas KPUD__44
 - 1. Lemahnya Kapasitas Teknokratik__44
 - 2. Lemahnya Kapasitas Politis__45
- D. Akuntabilitas dan Netralitas KPUD__46
 - 1. Keterlibatan KPUD dalam Praktek Penyelewengan Dana__46
 - 2. Ketidaknetralan Anggota KPUD__47

- 3. Ketidakjelasan Mekanisme Pertanggungjawaban KPUD__48

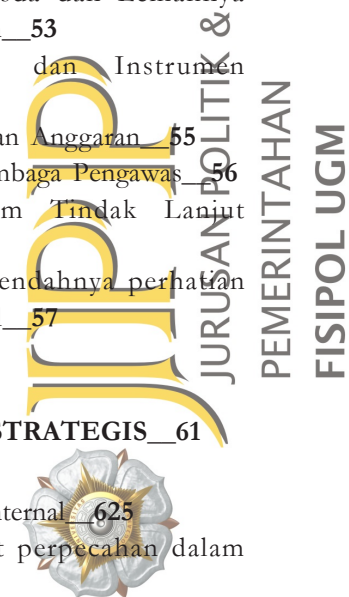
- E. Penutup__49

BAB IV KINERJA PENGAWAS DAN PEMANTAU__51

- A. Pengantar__52
- B. Kinerja Lembaga Pengawas__53
 - 1. Persoalan Kapasitas Panwasda dan Lemahnya Backup dari Lembaga Pengirim__53
 - 2. Keterbatasan Sumberdaya dan Instrumen Pendukung__54
 - 3. Keterbatasan dan Keterlambatan Anggaran__55
 - 4. Keterbatasan Kewenangan Lembaga Pengawas__56
 - 5. Rumitnya Prosedur Hukum Tindak Lanjut Pengawasan__57
- C. Kinerja Lembaga Pemantau: Rendahnya perhatian lembaga nasional dan internasional__57
- D. Penutup__59

BAB V KESIAPAN AKTOR-AKTOR STRATEGIS__61

- A. Pengantar__62
- B. Parpol dan Persoalan Kandidasi Internal__62
 - 1. Dualisme Pencalonan akibat perpecahan dalam organisasi partai.__63
 - 2. Perbedaan dukungan antar level organisasi partai.__64
 - 3. Persoalan Kriteria dan Proses Seleksi Internal Partai__65
- C. PNS, TNI, POLRI dan Pejabat Politik: Netralitas Tiga Aktor Strategis__66
 - 1. Intervensi Pejabat Negara__67
 - 2. Ketidaknetralan PNS/TNI-POLRI/Pejabat Politik__68



3. Pelanggaran Ketentuan Masa Cuti__69
4. Ketidakjelasan peraturan mengenai kondisi pasca pemilihan bagi calon yang berasal dari kalangan birokrat__70
5. Manuver politik Incumbent untuk Menjegal Lawan Politik__71
6. Caretaker yang memanfaatkan posisi untuk memenangkan Pilkada__72
- D. Lembaga Legislatif dan Eksekutif Daerah__72
 1. Problema Penentuan, Penetapan dan Posting Anggaran__74
 2. Problema Keterlambatan Penerbitan SK KPUD__75
 3. Problema Keterlambatan Pengangkatan Panitia Pengawas Daerah (Panwasda)__75
- E. Penutup__76

BAB VI REKOMENDASI__77

- A. Rekomendasi Umum__78
- B. Rekomendasi Khusus__79

DAFTAR PUSTAKA



B A B I

PENDAHULUAN



JIP
JURUSAN POLITIK &
Pemerintahan
FISIPOL UGM

A. Pengantar: Urgensi Evaluasi

Sampai dengan 30 Juni 2005, telah berlangsung gelombang pertama Pemilihan Kepala Daerah secara langsung di 7 Propinsi dan di 179 Kabupaten/Kota seluruh Indonesia. Sejarah baru memilih secara langsung pimpinan daerah oleh warga negara yang tinggal di daerah telah diletakkan, menyusul proses pemilihan kepala negara secara langsung pada 2004 silam. Dilihat dari aspek prosedur-formal demokrasi, Pilkada Langsung telah berhasil mencapai tujuannya yakni menghasilkan pimpinan daerah (Propinsi dan Kabupaten/Kota) melalui sebuah pemilihan yang bebas, adil dan nir kekerasan. Dari 186 penyelenggaraan Pilkada Langsung, tidak ditemukan adanya kasus serius yang dapat menciderai apalagi menghilangkan demokrasi sebagai inti pokok dari Pilkada Langsung.

Kecemasan akan terjadinya kekerasan ataupun konflik horisontal yang dimunculkan oleh berbagai kalangan sebelum berlangsungnya Pilkada Langsung, tidak terbukti. Bahkan di daerah seperti Kutai Kartanegara, Kalimantan Timur, yang sempat berada dalam situasi tegang selama berminggu-minggu sebelum hari H akibat kontroversi penempatan pejabat Bupati, penyelenggaraan Pilkada Langsung berjalan lancar, tanpa kekerasan. Persoalan yang muncul sangat minor, yakni adanya indikasi manipulasi suara di sejumlah Tempat Pemungutan Suara (TPS). Demikian pula, dilihat dari sudut menejemen, sejauh ini

proses berjalan lancar, kecuali di beberapa daerah diantaranya Kota Cilegon, Kota Depok, Kabupaten Pangkajene Kepulauan, Kabupaten Sintang, Kabupaten Ketapang dan Kabupaten Melawi. Sekalipun demikian, monitoring yang dilakukan oleh Program S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah (S2 PLOD) Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, mengungkapkan masih terdapat sejumlah persoalan yang bersifat "teknis" yang apabila tidak diperbaiki di masa yang akan datang akan menurunkan kualitas proses Pilkada langsung secara keseluruhan.

Tradisi memilih pemimpin secara langsung sendiri bukan sesuatu yang sama sekali baru dalam tradisi politik Indonesia. Warga desa di hampir semua wilayah di Indonesia telah memiliki tradisi kuat memilih pimpinan desa secara langsung. Pemilihan kepala negara secara langsung tahun 2004 lalu yang diikuti oleh pemilihan kepala daerah di tingkat propinsi dan kabupaten/kota berbeda dengan pemilihan langsung kepala desa dari segi tingkatan wilayah yuridiksi/administratif, dan tentu saja skala kepolitikannya di masing-masing tingkatan.

Sebagai tahapan sejarah baru dalam tradisi politik di daerah, amat penting untuk melakukan evaluasi dari keseluruhan aspek penyelenggaraan Pilkada Langsung seperti tahapan-tahapan Pilkada Langsung (electoral processes); kinerja lembaga penyelenggara, lembaga pengawas dan pemantau; penelusuran struktur sosial ekonomi setempat menjelang dan sesudah pelaksanaan Pilkada Langsung; serta performa pemerintahan di daerah hasil Pilkada Langsung. Urgensi ini bisa dilihat dari sisi 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, demi menciptakan tradisi "berbagi pengalaman" dan "belajar bersama" 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 terantisipasi.

Dari sisi akademik, paska pelaksanaan Pilkada Langsung, lanskap kepolitikan lokal semakin dinamis dan menantang untuk dikaji. Paska 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 Orde Baru amat terbatas. Situasi ini mempengaruhi format relasi politik nasional dengan daerah menjadi amat dinamis kepolitikan di daerah makin plural. Ilustrasi ini hanya untuk menyebut beberapa dari perubahan lanskap kepolitikan yang akan menentukan warnawarni Indonesia masa depan.

B. Kerangka Pikir

1. *Deepening Democracy dan Developing Effective Governance*

Aktivitas Pilkada Langsung sebagai momentum politik sesungguhnya merupakan tindak lanjut realisasi prinsip-prinsip demokrasi secara normatif yakni jaminan atas bekerjanya prinsip kebebasan individu (*freedom*) dan persamaan (*equality*) khususnya dalam hak politik. Dua prinsip hak politik ini relatif telah dapat dijamin realisasinya dalam situasi politik Indonesia ini. Pilkada Langsung sebagai proses demokrasi formal merupakan tindak lanjut jaminan terhadap hak-hak politik tersebut. Oleh karena itulah Pilkada dalam kerangka pikir laporan ini dilihat bukan hanya sebatas pesta demokrasi lokal, melainkan merupakan instrumen bagi proses pendalaman demokrasi (*deepening democracy*), khususnya di tingkat lokal (Propinsi, kabupaten/Kota).

Sebagai instrumen *deepening democracy*, Pilkada Langsung di satu sisi merupakan kelanjutan pelaksanaan pemilihan presiden langsung pada 2004 di tingkat nasional; dan di sisi lain merupakan persiapan bagi tahapan berikutnya yakni penciptaan *effective governance* paska terpilihnya pemimpin daerah. Hanya dengan melihatnya sebagai mata rantai aktivitas pra dan paska Pilkada, dan dengan kerangka pendalaman demokrasi, maka aktivitas Pilkada Langsung memakan biaya besar akan bermakna.

Makna terminologi penguatan demokrasi (*deepening democracy*) yang dimaksud di sini adalah dapat perlu berlangsung dari dua sisi: sisi negara dan sisi masyarakat. Dari sisi negara, *deepening democracy* adalah pengembangan dua hal, pertama, pelembagaan mekanisme (*institutional design*) (Fung and Wright, 2003: 5) penciptaan kepercayaan semua aktor politik di daerah yakni masyarakat sipil, masyarakat politik (partai politik) dan tentu saja negara atau *state apparatuses* (birokrasi, alat keamanan negara). Kedua, pengembangan penguatan kapasitas administratif-teknokratik yang mengiringi pelembagaan yang telah diciptakan. Dari sisi masyarakat, *deepening democracy* merujuk pada pelembagaan penguatan daya penetrasi masyarakat terhadap aktivitas politik formal di tingkat negara lokal (*local state*). Pilkada Langsung sebagai ajang memilih kepala daerah menjadi awal bagi penguatan peran masyarakat, yang harus terus berlangsung secara terus menerus atau dalam pemerintahan terpilih lima tahun berikutnya. Dengan cara ini peran masyarakat terhadap aktivitas rutin pemerintahan dapat terselenggara, dengan berbagai isu dan mekanisme

Deepening Democracy harus dilihat sebagai fungsi dari penciptaan *effective Governance*. Yang dimaksud dengan *effective governance* ini adalah ketatapemerintahan yang pelaksanaan perannya sepenuhnya ditujukan pada penguatan kapasitas dirinya dan masyarakatnya. Mengikuti

definisi Migdal (1988:4) isu ini menyangkut "kapabilitas negara" yang didefinisikannya sebagai kapasitas negara untuk melakukan penetrasi pada masyarakatnya, mengatur relasi sosial (social control), mengambil sumber daya (extracting) dan mengelola sumber daya (approproating). 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.

2. Prinsip Penyelenggaraan Pilkada Langsung

Prinsip normatif pilkada, sebagaimana sebuah praktek demokrasi, adalah menjamin hak politik individu warganegara dalam berpartisipasi untuk memilih wakil-wakil dan pemimpinnya. Penyelenggaran Pilkada langsung juga merupakan tahap selanjutnya bekerjanya demokrasi di tingkat lokal (deepening democracy). Ada dua hal yang penting dalam gagasan pendalaman demokrasi yakni pelebagaan proses demokrasi dengan berbagai instrumennya, dan kedua pelebagaan ini bertujuan menciptakan *trust* atau kepercayaan dari masyarakat terhadap sistem politiknya dan kepercayaan sesama masyarakat.

Prinsip yang harus mengiringi bekerjanya gagasan demokrasi adalah praktek yang mendasari diri pada anti konflik/kekerasan, keterlibatan politik warganegara yang kuat dalam proses ini (political engagement), penyelenggaraan Pilkada yang mendasari diri pada prinsip efisiensi yakni Pilkada yang murah. Selain itu para penyelenggara pilkada harusnya memiliki kredibilitas yang menciptakan kepercayaan masyarakat. Tingkat kredibilitas yang tinggi ini hanya

dapat tercapai apabila rekrutmen lembaga penyelenggara dan lembaga pengawas yang dilakukan telah melalui proses berlandaskan prinsip transparan dan akuntabel. Selain itu juga mempertimbangkan kapasitas teknis dan administratif sekaligus.

C. Kerangka Pelaporan

Kerangka pikir yang digunakan dalam laporan akhir ini terfokus pada Pilkada Langsung sebagai instrumen pendalaman demokrasi (deepening democracy) untuk penyelenggaraan Pilkada Langsung gelombang pertama.

Dokumen ini merupakan Evaluasi Cepat tahap pertama sampai dengan 30 Juni 2005 pelaksanaan Pilkada Langsung di 186 Kabupaten/Kota dan Propinsi. Evaluasi didasarkan pada hasil monitoring S2 PLOD UGM terhadap penyelenggaraan Pilkada Langsung dengan memanfaatkan informasi yang disebarkan oleh media lokal, media nasional, hasil-hasil jajak pendapat yang dipublikasikan, 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 yang diselenggarakan oleh 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 langsung melalui telepon dengan sejumlah informan/tokoh kunci di daerah-daerah yang dimonitor.

Ada tiga pengelompokan isu menonjol yang berhasil direkam selama proses monitoring, masing-masing yang terkit dengan, pertama, masalah di sekitar *electoral process*, kedua, penyelenggara Pilkada yakni KPUD, ketiga masalah-masalah yang terkait dengan lembaga pengawasan dan pemantau. Keempat, kesiapan

aktor strategis Pilkada yakni Partai Politik dan Birokrasi, yang berpengaruh penting dalam proses pemilu secara keseluruhan. Laporan akan ditutup dengan rekomendasi-rekomendasi hasil dari identifikasi terhadap isu-isu krusial yang perlu mendapat perhatian para pengambil kebijakan.

B A B I I

ELECTORAL PROCESS



A. Pengantar

Proses Pemilu atau electoral process bagi sebagian besar pihak dianggap sebagai tahapan yang bersifat teknis-administratif, dan diasumsikan berlangsung tanpa masalah. Karenanya tahapan ini tidak memerlukan perhatian. Situasinya tidak lah sesederhana itu, karena dua alasan, pertama, elemen paling krusial dalam bekerjanya gagasan demokrasi adalah justru dalam tahapan pelaksanaannya. Ia menyangkut rangkaian sistem administrasi yang sangat panjang dan melelahkan, yang antara satu tahapan dengan tahapan berikutnya saling terkait, yang ketika satu masalah muncul dalam satu tahapan akan mempengaruhi tahapan berikutnya, dan akhirnya ia akan memberi kualitas pada produk akhir Pilkada. Kedua, pengaturan yang berlangsung dalam electoral process adalah pengaturan tentang para pelaku utama politik di daerah. Para pelaku politik ini adalah mereka yang sedang "menjadi", yang sedang berjuang keras untuk dapat melembagakan diri. Persoalan internal mereka kemudian berimbas pada tahapan pemilu. Akibatnya, sekali lagi, tahapan pemilu adalah bukan semata-mata persoalan administratif.

Sepintas kita melihat bahwa berbagai persoalan yang muncul dalam Pilkada gelombang pertama ini sebagian besar disebabkan "hanya" soal pendataan yang tidak berlangsung secara tuntas, atau "hanya" soal waktu pelaksanaan pendataan yang sangat

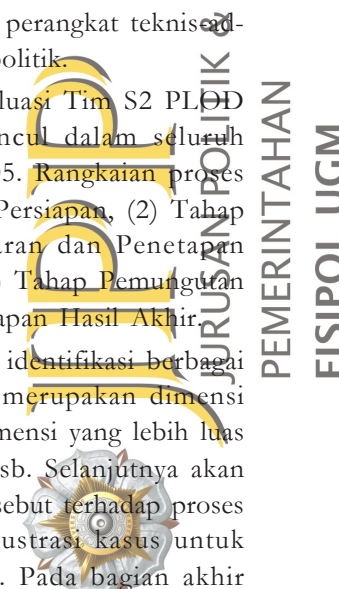
sempit. Kedua persoalan "hanya" ini di Kota Depok menghasilkan kisruh berkepanjangan dan sampai ke tingkat pengadilan. Di Kota Cilegon, KPUD dipidanakan oleh calon akibat diduga telah memanipulasi data jumlah pemilih. Sempitnya waktu juga telah membuat KPUD bekerja dalam suasana ketergesaan yang berakibat pada tidak optimalnya persiapan KPUD misalnya dalam proses sosialisasi dan pendaftaran organisasi pemantau, serta rekrutmen dan pelatihan bagi panitia penyelenggara pilkada (PPK/PPS/KPPS). Basis asumsi bab ini adalah bahwa tahapan pemilu dan seluruh perangkat teknis-administratif di dalamnya adalah persoalan politik.

Bab ini akan mengemukakan hasil evaluasi Tim S2 PLDD terhadap persoalan-persoalan yang muncul dalam seluruh rangkaian proses pelaksanaan Pilkada 2005. Rangkaian proses tersebut dibedakan ke dalam: (1) Tahap Persiapan, (2) Tahap Pendataan Pemilih, (3) Tahap Pendaftaran dan Penetapan Pasangan Calon, (4) Tahap Kampanye, (5) Tahap Pemungutan Suara, (6) Tahap Penghitungan dan Penetapan Hasil Akhir.

Pada masing-masing tahapan dilakukan identifikasi berbagai persoalan yang muncul, tidak saja yang merupakan dimensi teknis pelaksanaan melainkan juga dimensi yang lebih luas seperti dimensi politis, hukum, konflik, dsb. Selanjutnya akan dianalisa apa akibat persoalan-persoalan tersebut terhadap proses pelaksanaan Pilkada disertai beberapa ilustrasi kasus untuk menggambarkan persoalan yang muncul. Pada bagian akhir kemudian diajukan rekomendasi khusus terkait dengan hasil evaluasi.

B. Tahap Persiapan

Persoalan-persoalan yang muncul pada tahap persiapan sebagian besar bersumber pada keterlambatan keluarnya peraturan pemerintah mengenai pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Hal ini berimbas pada keterlambatan pembentukan dan aktivasi



KPUD yang pada ujungnya berakibat terganggunya seluruh rangkaian proses penyelenggaraan pilkada.

1. Aktivasi dan Pembentukan KPUD

Terdapat beberapa persoalan pada tahap awal persiapan pelaksanaan Pilkada terkait dengan kesiapan lembaga penyelenggara (KPUD), diantaranya yang paling menonjol adalah:

- Keterlambatan aktivasi KPUD sebagai akibat dari keterlambatan peraturan perundangan.
- Lambatnya proses penurunan SK KPUD dari DPRD
- Belum terbentuknya KPUD di beberapa daerah pemekaran

Implikasi:

Keterlambatan penetapan KPUD berdampak pada keterbatasan waktu bagi KPUD untuk menyusun kerangka pelaksanaan Pilkada. Disamping itu KPUD memiliki waktu yang sangat terbatas untuk melakukan berbagai aktivitas persiapan Pilkada seperti:

- Sosialisasi untuk keperluan merekrut penyelenggara Pilkada (PPK/PPS/KPPS) maupun sosialisasi Pilkada secara keseluruhan.
- Rekrutmen PPK/PPS/KPPS
- Pelatihan bagi PPK/PPS/KPPS.
- Sosialisasi dan pendaftaran pemantau Pilkada
- Verifikasi data pemilih dan pengumuman daftar pemilih tetap (DPT)
- Tender pengadaan logistik (kartu pemilih, surat suara dan formulir)
- Produksi dan distribusi logistik

Terbatasnya waktu bagi pelaksanaan aktivitas-aktivitas di atas berdampak pada:

- Rendahnya animo masyarakat untuk menjadi anggota PPK/PPS/KPPS.
- Tidak optimalnya pelatihan bagi PPK/PPS/KPPS.
- Rendahnya animo masyarakat untuk menjadi tim pemantau Pilkada
- Proses pengadaan logistik Pilkada tidak melalui mekanisme tender sebagaimana ketentuan yang berlaku.

Ilustrasi:

Meski pelaksanaan pemilihan kepala daerah di enam kabupaten di Kalimantan Barat tinggal dua bulan, Komisi Pemilihan Umum Daerah belum juga menetapkan daftar pemilih tetap. Hal ini terjadi karena kegiatan pemutakhiran data pemilih di enam kabupaten tersebut belum selesai. Bahkan di beberapa kabupaten, pembentukan Panitia Pemungutan Suara belum terbentuk sehingga pemutakhiran data pemilih belum bisa dilakukan.

Rekomendasi

- Perlu penyelesaian seluruh regulasi dan tahapan politik yang berkaitan aktivasi KPUD sebagai penyelenggara Pilkada.
- Perlu institusionalisasi (mempermanenkan) KPUD sebagai penyelenggara Pilkada sehingga aktivitas persiapan Pilkada dapat lebih terencana.
- Penyelenggara Pilkada sebaiknya merupakan bagian dari penyelenggara pemilu (rezim pemilu) sehingga aspek-aspek persiapan dan pelaksanaan dapat berjalan dengan lebih baik.

2. Pembentukan Panwasda

Persoalan utama yang dialami adalah keterlambatan pembentukan Panwasda. Panwasda baru dibentuk setelah sebagian proses Pilkada yang memerlukan pengawasan sudah berlangsung. Kondisi ini diperparah lagi dengan rendahnya kepedulian institusi-institusi yang menjadi bagian dari keanggotaan panwasda.

Implikasi:

Panwasda tidak dapat menjalankan fungsinya secara optimal dan tidak mendapatkan dukungan yang diperlukan dari lembaga-lembaga pendukung.

Ilustrasi:

Massa yang mengatasnamakan Aliansi Mahasiswa dan Masyarakat Bersatu ini, secara tegas minta KPUD Kepri untuk menunda Pilkada yang akan digelar besok. Pasalnya, menurut mereka, banyak diantara warga yang belum terdata dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT), kartu pemilih yang belum tersebar ke semua pemilih, hingga pembentukan Panwasda yang terlambat.

Rekomendasi

- a. Perlu dipikirkan kemungkinan untuk pembentukan lembaga pengawas yang bersifat nasional tetap dan permanen sebagaimana KPU, sehingga panwas dapat bekerja sedini mungkin dalam proses Pilkada.
- b. Perlu dirumuskan standar rekrutmen tim pengawas yang menekankan pada kompetensi dan kredibilitas, misalnya dengan menetapkan standar kompetensi minimal bagi seorang pengawas.

3. Pengalokasian Anggaran

Persoalan-persoalan dalam hal pengalokasian anggaran antara lain disebabkan oleh dua hal berikut:

- a. Tidak adanya standarisasi penganggaran yang bersifat nasional yang menjamin kecukupan dan efisiensi pembiayaan pelaksanaan Pilkada.
- b. Terjadinya pembiayaan ganda bagi kepentingan pengamanan Pilkada sebagai akibat dari adanya pemisahan antara pos anggaran pengamanan Pilkada dengan penyelenggaraan Pilkada secara keseluruhan.

Implikasi:

- a. Terjadinya ketimpangan pembiayaan Pilkada antara daerah yang satu dengan lainnya.
- b. Terjadinya pemborosan anggaran untuk pembiayaan Pilkada.
- c. Kecenderungan di daerah dengan APBD besar untuk mengalokasikan anggaran yang jauh di atas kebutuhan.

Rekomendasi

Perlu ditetapkan standarisasi biaya Pilkada yang mencakup:

1. Biaya tetap yang berlaku seragam secara nasional
2. Biaya variabel yang mencerminkan variasi tambahan biaya antar daerah yang meliputi:
 - a. Tingkat inflasi daerah
 - b. Kesulitan orbitasi sebagai akibat dari karakter geografi
 - c. Besaran wilayah
3. Pengintegrasian sumber-sumber pembiayaan bagi kepentingan pengamanan Pilkada ke dalam pos anggaran Pilkada secara keseluruhan.

4. Persiapan Logistik

Tidak tersedianya infrastruktur yang menopang penyediaan logistik di tingkat lokal merupakan persoalan utama yang dihadapi penyelenggara di daerah, misalnya tidak adanya percetakan.

Implikasi:

Terjadi keterlambatan distribusi, banyak terjadi kekliruan dalam kertas suara, tidak terpenuhinya ketentuan-ketentuan administratif yang mendukung prinsip akutabilitas, seperti keharusan pengadaan melalui tender (meskipun amandemen aturan ini kemudian memutuskan bahwa pengadaan logistik pilkada adalah melalui penunjukan langsung.

Ilustrasi:

- # *Lelang logistik pemilihan kepala daerah (pilkada) Kebumen, gagal mendapatkan pemenang. Tak ada satupun rekanan peserta lelang yang lolos seleksi administrasi. Akibatnya, lelang harus diulang agar bisa mendapatkan pemenang.*
- # *Beberapa daerah di NTB dan NTT terpaksa mencetak kertas suara di Surabaya akibat tidak adanya perusahaan percetakan lokal yang sanggup mengerjakan.*
- # *Sebanyak 991 lembar surat suara yang dipergunakan untuk pemilihan langsung kepala daerah (Pilkada) di Kabupaten Kediri, Jawa Timur pada 27 Juni mendatang dinyatakan rusak.*

Rekomendasi

Perlu pengorganisasian sistem pengadaan logistik yang bisa menjamin efisiensi, efektivitas, dan terpenuhinya persyaratan administratif, misalnya melalui sistem pengadaan logistik yang terpusat pada tingkat provinsi/regional.

C. Pendataan Pemilih

Tahap pendataan pemilih merupakan salah satu tahap yang paling krusial dalam penyelenggaraan Pilkada 2005. Berbagai persoalan dalam tahap pendaftaran pemilih tidak saja berakibat pada hilangnya hak-hak politik warga negara namun persoalan ini juga dapat mengakibatkan konflik dalam penetapan pemenang maupun persoalan legitimasi pemenang. Persoalan dalam tahap pendataan pemilih antara lain adalah sebagai berikut:

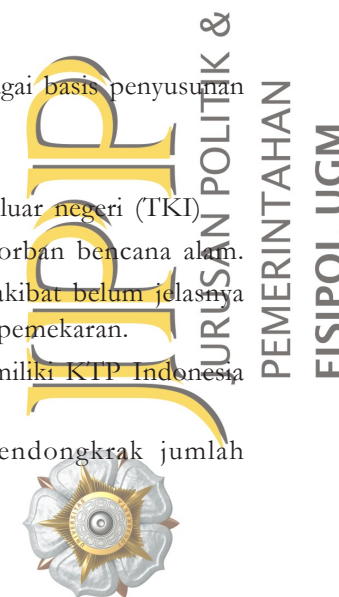
1. Problema Pendataan Penduduk

Problema pendataan kependudukan sebagai basis penyusunan daftar pemilih diantaranya adalah:

- a. Warga tidak memiliki KTP
- b. Warga yang bekerja di luar daerah / luar negeri (TKI)
- c. Warga yang merupakan pengungsi korban bencana alam.
- d. Belum ada kejelasan kependudukan akibat belum jelasnya tapal batas baru terutama di daerah pemekaran.
- e. Adanya warga negara asing yang memiliki KTP Indonesia dan terdaftar sebagai pemilih
- f. Pemberian KTP massal untuk mendongkrak jumlah pemilih.

Implikasi:

- a. Warga tidak terdaftar sebagai pemilih
- b. Warga terdaftar sebagai pemilih namun tidak memperoleh kartu pemilih.
- c. Warga tidak memiliki hak pilih namun terdaftar sebagai pemilih
- d. Adanya penambahan atau pengurangan jumlah secara signifikan dibandingkan dengan data terakhir yang ada, yaitu data jumlah pemilih pada Pemilu Presiden Putaran II.



Ilustrasi:

- # Di Padang, dari 2,98 juta penduduk yang seharusnya memilih, hanya 1,7 juta yang dapat menggunakan hak pilihnya. Hal tersebut disebabkan banyak warga tidak memperoleh kartu pemilih, tidak terdaftar sebagai pemilih, atau pun tidak mendapat surat panggilan pemilih.
- # Di Cianjur 200 ribu TKI asal Cianjur terancam kehilangan hak pilih.
- # Di Banjarmasin, Kendari dan Muna, ratusan anggota TNI/POLRI aktif menerima kartu pemilih.

Rekomendasi

Untuk mengantisipasi persoalan tersebut, langkah yang bisa dilakukan antara lain adalah:

- a. Menegaskan penggunaan stelsel pasif sebagai satu-satunya metode pendaftaran pemilih.
- b. Optimalisasi struktur/perangkat birokrasi di tingkat desa dan kecamatan dalam proses pendataan dan pendaftaran pemilih serta pendistribusian kartu pemilih disertai aturan main yang jelas.
- c. Aktivasi dan percepatan realisasi rencana pengembangan Sismenduk (Single Identity Card).

2. Problema Hubungan Antar Lembaga Dalam Pendataan Penduduk

Tidak ada koordinasi antara Dispenduk yang melakukan pendataan pemilih dengan KPUD yang telah memiliki database pemilih Pilpres II. Proses pemutakhiran data tidak mengacu pada data yang telah tersedia di KPUD tetapi dimulai dari awal lagi oleh Dispenduk dengan tingkat akurasi yang sangat buruk.

Implikasi:

- a. Proses pemutakhiran data pemilih berlangsung lambat, karena harus mengulang dari awal.
- b. Terdapat banyak kekeliruan akibat mekanisme pendataan yang tidak cermat.
- c. Beberapa KPUD terpaksa mengundurkan batas waktu pendaftaran pemilih karena banyak komplain dari kelompok masyarakat yang tidak terdaftar.
- d. Inefisiensi dana Pilkada (biaya pemutakhiran data DP4 mencapai 500 juta perkabupaten).

Ilustrasi:

- # Di beberapa daerah terjadi perbedaan data pemilih, antara data hasil pemutakhiran data pemilih yang dilakukan oleh Dispenduk/Capil dengan data pemilih dari Daftar Pemilih Penduduk Potensi Pilkada (DP4) yang dikeluarkan Departemen Dalam Negeri (Depdagri), seperti yang terjadi Belitung Timur, Kota Solo, Kota Pematang Siantar, Kota Cilegon.

Rekomendasi

1. Kriteria pemilih Pilkada hendaknya sama dengan kriteria pemilih Pilpres.
2. Pemutakhiran data pemilih untuk Pilkada hendaknya berbasis pada data terakhir, yaitu data pemilih pada Pilpres II.
3. Percepatan pemberlakuan sistem pendataan penduduk terpadu (Single Identity Card).

3. Problema Mobilitas Penduduk

Problema mobilitas penduduk muncul di daerah-daerah perkotaan/aglomerasi tinggi dan daerah-daerah pemekaran yang masih menghadapi persoalan penentuan tapal batas wilayah dan administrasi kependudukan. Persoalan yang mengemuka terutama terkait dengan adanya identitas ganda.

Implikasi:

Terjadi mobilisasi pemilih dari daerah-daerah bertetangga yang melahirkan antara lain gugatan terhadap kredibilitas dari seluruh proses Pilkada.

Rekomendasi

Pemberlakuan sistem administrasi kependudukan yang bersifat nasional dan tunggal dan penyelesaian sesegera mungkin persoalan tapal batas wilayah dari daerah-daerah pemekaran.

D. Pendaftaran dan Penetapan Pasangan Calon

Tahap pendaftaran dan penetapan pasangan calon tercatat merupakan tahapan yang memiliki ketegangan paling tinggi. Di berbagai daerah terjadi aksi-aksi penolakan, protes, tuntutan bahkan aksi-aksi lain yang anarkhis terkait dengan penolakan pasangan dan penetapan pasangan calon. Aksi-aksi itu sebagian besar dilakukan oleh kubu calon yang merasa dirugikan oleh keputusan KPUD.

Tingginya tensi politik serta kerumitan konflik pada tahap pendaftaran dan penetapan pasangan calon ini sangat terkait dengan persoalan konflik internal partai politik sebagai satu-

satunya pintu masuk dalam bagi pasangan calon. Hal lain yang juga sering menyulut persoalan adalah penetapan calon oleh KPUD yang bertentangan dengan regulasi, politisasi persyaratan administrasi, serta pemihakan KPUD terhadap calon tertentu.

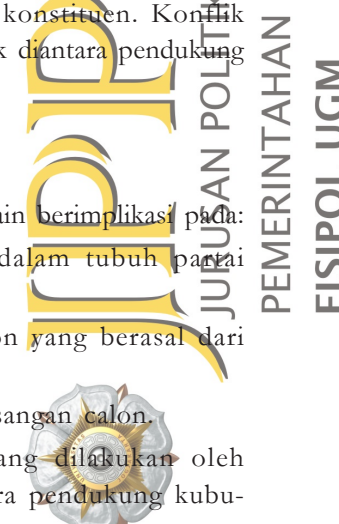
1. Persoalan Akibat Konflik internal partai

Konflik internal partai yang terjadi dapat berdimensi horizontal dan vertikal. Konflik vertikal ditandai dengan adanya ketidakselarasan di antara pengurus partai pada tingkat yang lebih tinggi dengan pengurus partai di tingkat yang lebih rendah atau antara elit partai dengan konstituen. Konflik horizontal ditandai dengan adanya konflik diantara pendukung atau diantara elit partai.

Implikasi:

Persoalan internal partai di atas antara lain berimplikasi pada:

- Munculnya dualisme pencalonan dalam tubuh partai politik
- Perseteruan antara kubu-kubu calon yang berasal dari partai yang sama
- Terhambatnya proses penetapan pasangan calon.
- Tekanan terhadap KPUD baik yang dilakukan oleh pengurus partai politik maupun para pendukung kubu-kubu yang bersaing.
- Adanya calon dari partai-partai yang memenuhi syarat terutama partai-partai yang memiliki basis kuat di daerah yang gagal didaftar. Akibat lebih lanjut, partai politik maupun konstituen kehilangan kesempatan untuk mendapatkan kepala daerah yang merupakan preferensi mereka.



Ilustrasi:

- # Beberapa kasus dimana partai-partai pemenang pemilu legislatif gagal untuk mengajukan calonnya, seperti Golkar di Flores Timur, PDI Perjuangan di Manggarai, dll.
- # Perseteruan antara Kubu Wahyudi (DPC PKB Banyuwangi versi Alwi-Saifullah) dengan kubu Samsul Hadi (DPC PKB Banyuwangi versi Gus Dur).
- # Pemecatan terhadap kader partai akibat berbeda pendapat dengan DPP, seperti yang menimpa 19 ketua DPAC Partai Demokrat Kota Surabaya, Ketua DPC PDIP Kab. Sintang, dan Ketua DPD PAN Sumbar.

Rekomendasi

- a. Mendorong konsolidasi internal partai dalam rangka Pilkada.
- b. Perlu dicari mekanisme konsultasi antara pemerintah (KPUD) dengan partai politik.

2. Persoalan Tekanan Terhadap Independensi KPUD

Di beberapa daerah KPUD "terpaksa" menetapkan calon meskipun calon tersebut tidak memenuhi persyaratan administratif, misalnya tidak dapat menunjukkan ijazah, masih terdaftar sebagai anggota TNI/POLRI, tersangkut perkara hukum, dan lain-lain yang bertentangan dengan regulasi yang ada. Sebagian besar keputusan tersebut dilakukan oleh KPUD akibat tekanan eksternal terhadap independensi KPUD. Tekanan-tekanan tersebut umumnya berasal dari massa pendukung, pimpinan partai politik maupun pejabat-pejabat politik di tingkat pusat.

Implikasi:

Keputusan-keputusan yang diambil oleh KPUD dibawah tekanan, dapat menimbulkan persoalan politik dan hukum yang lebih serius dimasa yang akan datang.

Ilustrasi:

Akibat terus menerus memperoleh tekanan massa, KPUD Situbondo akhirnya menyerah dan terpaksa mengembalikan berkas salah satu pasangan calon untuk diganti dengan pasangan calon lainnya meskipun pencabutan pasangan calon pada tahap pendaftaran tidak dibenarkan oleh UU.

Dipaksa meloloskan calon, KPUD Seram bagian barat diteror. Pemaksaan untuk meloloskan calon juga terjadi di Kabupaten Ketapang dan Sintang, Kalimantan Barat

Rekomendasi

- a. Merumuskan aturan main yang lebih jelas dan tegas yang melindungi KPUD dari tekanan eksternal.
- b. Pengembangan sistem rekrutmen anggota KPUD yang dapat mencegah sikap partisanship dan pengembangan sanksi bagi penyelenggara Pilkada yang tidak netral.

3. Persoalan Ketidaknetralan KPUD

Terganggunya independensi KPUD dalam penetapan calon juga dipengaruhi oleh faktor internal KPUD sendiri, yaitu netralitas personil KPUD. Di beberapa daerah terdapat indikasi subyektivitas (keberpihakan) KPUD dalam menerima/menolak persyaratan administrasi pasangan calon. Ketidaknetralan KPUD dalam hal ini lebih disebabkan oleh orientasi politik (afiliasi partai/ideologi) maupun orientasi ekonomi (politik uang) serta ikatan kekerabatan.

Implikasi:

Keputusan-keputusan subyektif yang diambil oleh KPUD dapat menimbulkan persoalan politik dan hukum yang lebih serius dimasa yang akan datang.

Persoalan-persoalan pada level masyarakat tertransformasikan ke dalam KPUD, misalnya, sengketa antar kerabat atau suku dalam masyarakat berubah menjadi persoalan dalam KPUD. Akibat lebih lanjut terjadi proses pendalaman konflik dan penyelesaian formal, justru melahirkan masalah lanjutan yang lebih kompleks.

Ilustrasi:

- # *Koalisi Masyarakat untuk Pilkada Bersih, yang mengatasmakan 48 tokoh masyarakat Kabupaten Tana Toraja, Sulawesi Selatan, menggugat Komisi Pemilihan Umum Tana Toraja. KPU Tana Toraja dianggap menyalahi sejumlah prosedur Pilkada dengan memihak kepada salah satu pasangan calon. Kesalahan itu terjadi sejak masa penetapan nama pasangan calon bupati/wakil bupati April lalu.*
- # *Kubu Cawali Magelang duduki KPUD menuntut klarifikasi karena merasa digagalkan sebelum diverifikasi.*
- # *KPUD diduga meloloskan kandidat dengan ijabah bermasalah, terjadi antara lain di: Konawe Selatan, Ogan Komering Ulu Selatan, Dompu, Semarang, Sumenep, dan Ungaran.*

Rekomendasi

- a. Pengembangan sistem rekrutmen anggota KPUD yang dapat mencegah sikap partisanship dan pengembangan sanksi bagi penyelenggara Pilkada yang tidak netral.
- b. Pengembangan mekanisme konsultasi antara KPUD dan Parpol

4. Persoalan Persyaratan Administrasi

Pelolosan atau pengguguran pasangan calon oleh KPUD terutama terkait dengan terpenuhi atau tidaknya persyaratan administratif sebagaimana ditentukan dalam regulasi Pilkada. Persoalan yang muncul dalam tahap ini umumnya terbagi kedalam tiga kategori yaitu, pertama persoalan yang muncul dari sisi pasangan calon, misalnya manipulasi persyaratan administratif. Kedua, persoalan yang bersumber dari adanya beda penafsiran antara KPUD, Panwas dan pihak calon, terhadap ketentuan-ketentuan persyaratan administratif. Kategori ketiga adalah persoalan yang muncul akibat ketentuan-ketentuan administratif yang tidak cukup antisipatif terhadap variasi-variasi persoalan di lapangan, khususnya yang dihadapi partai sebagai satu-satunya pintu masuk pencalonan.

Implikasi:

- a. Lolosnya bakal calon bermasalah
- b. Aksi protes dan demonstrasi massa
- c. Konflik antara calon dan massa pendukung calon dengan KPUD
- d. Konflik antara KPUD, Partai Politik dan Panwas

Ilustrasi

- # *Berbagai aksi demonstrasi, protes, teror dan tindak kekerasan terhadap KPUD akibat ketidakpuasan terhadap hasil verifikasi dan penetapan calon antara lain terjadi di: Ketapang, Seram Bagian Barat, Seram Bagian Timur, Halmahera Barat, Gowa, Pangkajene Kepulauan dan Solok.*
- # *Tuduhan diskriminasi terhadap partai kecil, 16 Parpol Gurem memprotes KPUD Kebumen.*



KPUD dianggap tidak melaksanakan putusan PTUN, massa duduki kantor KPUD Banyuwangi.

Rekomendasi

- a. Dalam memverifikasi persyaratan administratif hendaknya KPUD bekerjasama dengan instansi terkait, misalnya dalam hal persyaratan ijazah bekerjasama dengan Depdiknas.
- b. Perlu difikirkan penyertaan persyaratan-persyaratan administrasi untuk mengantisipasi keadaan darurat, misalnya: Ketua/sekretaris partai berhalangan tetap.

E. Kampanye

Selama penyelenggaraan Pilkada gelombang pertama 2005 tahapan kampanye di sebagian besar daerah dapat dilalui dengan aman. Meskipun demikian berbagai pelanggaran terhadap peraturan-peraturan kampanye terjadi di seluruh daerah. Di antara pelanggaran-pelanggaran tersebut yang paling menonjol adalah persoalan money politics, pemanfaatan fasilitas negara untuk kampanye, pemobilisasian aparat birokrasi dalam kampanye, praktek kampanye hitam, kampanye terselubung, kampanye yang melanggar etika, curi start kampanye serta kampanye di luar jadwal.

1. Money Politics dalam Kampanye

Persoalan money politics merupakan persoalan akut yang masih sangat mewarnai tahapan kampanye serta proses Pilkada lainnya. Money politics dalam kampanye ini merupakan cara ilegal dalam mempengaruhi perilaku pemilih sehingga bersedia memberikan dukungan terhadap calon tertentu. Dalam masa kampanye Pilkada, praktek money

politics ini muncul dalam berbagai selubung, seperti pembagian sembako, pemberian uang kehadiran/uang transport, dsb.

Implikasi:

- a. Mendistorsi preferensi afiliasi pemilih.
- b. Merusak rasionalitas pemilih yang mungkin dicapai melalui Pilkada sebagai proses pendidikan politik.
- c. Politik biaya tinggi
- d. Mendeligitimasi Pilkada (selalu dijadikan alasan penolakan atas hasil Pilkada).

Ilustrasi:

Di Depok, pada acara bertema Peringatan Maulid Nabi Muhammad SAW, diberikan uang bagi hadirin senilai Rp 4 ribu per orang disertai imbauan untuk memilih calon wali kota/wakil dari status quo yang juga hadir pada saat itu untuk berkampanye.

Rekomendasi

Penegakan aturan main secara tegas (law enforcement) melalui pembentukan sistem paradilan khusus bagi pelanggaran Pilkada.

2. Pemanfaatan Fasilitas Negara dan Pemobilisasian Birokrasi

Kecenderungan incumbent atau caretaker untuk menggunakan fasilitas negara dan memobilisasi birokrasi untuk memenangkan Pilkada atau mendukung salah satu kandidat.

Penyingkiran birokrat yang dianggap sebagai pendukung dari kandidat pesaing melalui mekanisme mutasi jabatan.

Implikasi

- Hilangnya unsur fairness sebagai fondasi dari pemilu yang demokratis
- Hilangnya meritokrasi sebagai dasar dalam rekrutmen, mutasi dan promosi bagi jabatan dalam birokrasi.
- Hancurnya etika dasar birokrasi yang harus bertindak netral dan imparial.
- Pemaksaan penyelesaian proyek atau program dari schedule awal dengan mengorbankan standard teknis yang disyaratkan.

Ilustrasi

Pemberian label partai/calon tertentu pada karung beras subsidi pemerintah (raskin) seperti yang terjadi di Kutai, Banyuwangi, dan Sukabumi.

Rekomendasi

Penegasan aturan main disertai sanksi bagi kontestan yang memanfaatkan fasilitas negara untuk kepentingan kampanye.

3. Kampanye Negatif

Meskipun tidak terlalu massif, persoalan kampanye negatif pada beberapa kasus cukup menimbulkan keresahan. Dalam hal ini kampanye negatif merupakan strategi kampanye yang bertujuan mendeskreditkan pesaing.

Implikasi

- Dapat menciptakan ketegangan dalam hubungan antara suku ras, agama dalam masyarakat.
- Menimbulkan konflik antar kubu-kubu yang bersaing
- Mempertinggi rasa saling curiga dan tidak percaya antar kelompok dalam masyarakat yang mengakibatkan hancurnya modal sosial bagi proses pendalaman demokrasi.

Ilustrasi

- # Di Kediri, beredar selebaran gelap yang berisi dugaan korupsi yang melibatkan salah satu calon bupati.
- # Di Sintang (Kalbar) beredar selebaran gelap yang berusaha mendeskreditkan salah satu calon dengan menggunakan isu agama.

Rekomendasi

- Penegasan aturan main dan perumusan strategi aktivasi berbagai aturan, mekanisme kontrol dan sanksi yang menyangkut pemanfaatan fasilitas dan aparat birokrasi.
- Penggunaan yurisprudensi sebagai dasar penyelesaian kasus-kasus serupa.

4. Pelanggaran Etika dalam Kampanye

Pemanfaatan simbol-simbol agama, ras, suku, maupun negara bagi kepentingan pemenangan Pilkada.

Implikasi

Melahirkan keresahan sosial di masyarakat yang potensial memicu konflik.

Ilustrasi:

Di beberapa daerah seperti Indramayu, Pemalang, Ponorogo, Jambi dan Padang, beredar foto pasangan calon yang dipasang pada sampul Kitab Suci. Hal ini sempat menimbulkan keresahan di masyarakat.

Rekomendasi

Merumuskan aturan yang lebih tegas mengenai etika berkampanye dan merumuskan mekanisme untuk penegakkan aturan main secara tegas.

5. Curi Start Kampanye, Kampanye Terselubung dan Kampanye di luar Waktu yang Telah Ditetapkan

Salah satu jenis pelanggaran terbanyak selama Pilkada adalah yang berkaitan dengan penjadwalan kampanye seperti curi start, kampanye terselubung ataupun kampanye diluar jadwal. Meskipun dari segi jumlah kasus, pelanggaran-pelanggaran administratif seperti ini merupakan salah satu yang terbanyak namun sanksi atas pelanggaran jenis ini termasuk yang paling sedikit.

Implikasi

Unfairness terutama bagi penantang.

Ilustrasi

Meskipun jadwal kampanye belum ditetapkan para kandidat telah mulai berkampanye dengan berbagai cara, seperti memasang atribut kampanye di tempat strategis, membagikan kalender, bakti sosial, dsb. Fenomena seperti ini terjadi hampir di seluruh daerah.

Menjelang pelaksanaan Pilkada, di berbagai daerah marak kegiatan berbau kampanye seperti sosialisasi, temu kader, kunjungan masyarakat, safari ramadhan, dsb. Kampanye terselubung seperti ini diantaranya terjadi di Klaten, Solo, Purbalingga, Jember, Sumenep, dan Banjar.

Rekomendasi

Menetapkan seluruh periode di antara dua pemilu sebagai waktu kampanye, kecuali masa tenang.

F. Pemungutan Suara**1. Rendahnya Voting turn out**

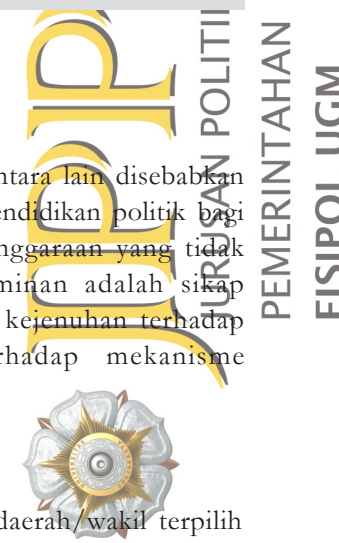
Persoalan rendahnya Voting turn out antara lain disebabkan oleh kurangnya sosialisasi, kurangnya pendidikan politik bagi masyarakat, pemilihan waktu penyelenggaraan yang tidak tepat dan mungkin yang paling dominan adalah sikap apatisisme masyarakat terhadap politik, kejenuhan terhadap pemilu serta ketidakpercayaan terhadap mekanisme demokrasi perwakilan.

Implikasi

- Rendahnya legitimasi politis kepala daerah/wakil terpilih
- Menyulut konflik penetapan pemenang ketika margin perolehan suara antar calon sedikit.

Ilustrasi

Konflik pasca pemungutan suara yang disebabkan oleh tipisnya margin diantara para calon antara lain terjadi di Kota Depok, Banyuwangi, dan Kota Cilegon.



Rekomendasi

- a. Pemisahan jadwal pemilu berdasarkan level pemerintahan ke dalam tiga level yang disebarkan dalam rentang waktu 5 tahun.
- b. Mempanjang masa sosialisasi dengan strategi yang efektif
- c. Mengintensifikasi sosialisasi Pilkada yang sekaligus merupakan arena pendidikan kewarganegaraan bagi masyarakat.
- d. Perlu pengkajian ulang terhadap sistem yang diterapkan dalam Pilkada.

2. Indikasi Kecurangan dalam Proses Pemungutan Suara

Kecurangan dalam proses pemungutan suara antara lain terjadi melalui:

- a. Kartu suara fiktif (ghost voter)
- b. Mobilisasi warga daerah lain untuk memilih
- c. Warga yang tidak berhak memilih namun ikut memilih (misalnya: warga asing, warga dibawah usia, anggota TNI/ POLRI)

Implikasi:

- a. Pemungutan suara ulang
- b. Terhambatnya proses Pilkada
- c. Sengketa

Ilustrasi:

Kasus semacam ini antara lain terjadi di Kota Bitung di mana terdapat sejumlah warga negara asing yang memiliki kartu tanda penduduk dan terdaftar sebagai pemilih dalam Pilkada.

Di beberapa daerah juga dijumpai terdapat anggota TNI/ POLRI yang memperoleh kartu pemilih.

Rekomendasi

- ~ Meningkatkan peran pemantau dan pengawas independen
- ~ Melibatkan media massa dalam proses pengawasan dan pemantauan
- ~ Menciptakan mekanisme yang tegas untuk mengontrol kinerja KPUD

G. Penghitungan Suara dan Penetapan Hasil Akhir

1. Konflik terhadap hasil penghitungan suara

Konflik terhadap hasil penghitungan suara yang dipicu dari keraguan terhadap:

- a. Tahapan pendaftaran calon.
- b. Pendataan pemilih.

Implikasi:

- a. Berlarutnya proses penetapan kepala daerah
- b. Ketegangan antar kelompok pendukung yang dapat berujung pada aksi kekerasan.

Ilustrasi:

Kasus konflik akibat persoalan dalam tahap penghitungan suara antara lain terjadi di Kota Depok, Kota Bitung, Gowa, Tana Toraja, Padang Pariaman, Sukoharjo dan Banyuwangi.



Rekomendasi

- Mengidentifikasi ketentuan-ketentuan administratif yang problematik.
- Memperbaiki sistem pendataan pemilih melalui penggunaan stelsel pasif secara penuh dan pemanfaatan struktur pemerintahan yang tersedia baik dalam pendataan maupun pendistribusian kartu pemilih.

2. Konflik Penetapan Pemenang

Persoalan pada kategori ini misalnya disebabkan karena KPUD dipandang terburu-buru dalam menetapkan hasil Pilkada sementara validitasnya masih dipertanyakan.

Implikasi

- KPUD menuai protes dari masyarakat
- Konflik antara kubu pasangan calon

Ilustrasi

Konsorsium Masyarakat Pemilih kota Depok (KOMPAK) menggugat KPUD karena mengumumkan hasil Pilkada tanpa basis data yang jelas dan akurat serta tanpa keterangan dari hasil pleno PPK.

Rekomendasi

Penegasan peraturan-peraturan mengenai mekanisme penetapan pemenang dan mensosialisasikan peraturan tersebut kepada masyarakat luas.

3. Konflik Penolakan Hasil Oleh DPRD

Penolakan DPRD untuk menetapkan hasil Pilkada, misalnya disebabkan oleh kecurigaan terhadap praktek kecurangan.

Implikasi:

Meskipun tidak membawa implikasi secara yuridis terhadap hasil Pilkada, hal ini dapat menimbulkan persoalan politis antara kepala daerah dan DPRD.

Ilustrasi:

Konflik akibat penolakan hasil oleh DPRD antara lain terjadi di Tana Toraja, Padang Pariaman, Sukoharjo dan Banyuwangi.

Rekomendasi

Merumuskan aturan yang menegaskan bahwa DPRD tidak dalam posisi sebagai institusi yang perlu diberi laporan mengenai Pilkada. DDN tidak perlu meminta clearance dari DPRD tentang permasalahan dalam proses Pilkada yang akan dijadikan pijakan dalam melantik kandidat terpilih.

4. Mekanisme Penyelesaian Konflik

Regulasi yang ada saat ini menempatkan sengketa Pilkada sebagai bagian dari urusan pengadilan umum karena Pilkada dipandang berbeda dengan pemilu. Pengadilan umum dipandang tidak memiliki kapasitas yang tepat untuk menangani persoalan-persoalan Pilkada. Disamping itu persoalan kredibilitas pengadilan umum juga menjadi pertanyaan, apakah pengadilan umum dapat menyelesaikan sengketa atau justru memperuncing sengketa.

Implikasi:

Sengketa tidak ditangani oleh para hakim yang benar-benar memahami persoalan hukum tata negara dan sensitivitas terhadap isu politik. Disamping itu kredibilitas pengadilan umum juga sangat diragukan. Akibat lebih lanjutnya adalah keputusan yang diambil justru dapat menyebabkan persoalan yang lebih kompleks di masa depan.

Ilustrasi:

Kasus gugatan terhadap keputusan KPUD antara lain terjadi di Kota Depok, Kota Bitung, Banyuwangi, Kota Cilegon, Kutai Kertanegara, Ketapang, Sintang, Melawi, Pangkajene Kepulauan, Solok, dll.

Rekomendasi

Sengketa Pilkada hendaknya ditangani oleh pengadilan ad hoc yang khusus menangani persoalan-persoalan pemilu dan Pilkada.

H. Penutup

Tahapan pemilu atau *electoral process* mengatur hal yang berada dalam kondisi transisional, dengan seluruh pergulatan di dalamnya. Akibatnya tahapan pemilu menjadi arena perluasan proses pergulatan aktor politik utama Pilkada, seperti Partai Politik, Negara dan Masyarakat. Poin-poin rekomendasi yang diberikan di sini meletakkan diri pada asumsi bahwa bagaimanapun, tertib administrasi merupakan proses institusionalisasi pemilu yang mau tidak mau harus dilakukan. Tertib administrasi adalah bagian dari instrumen pendalaman demokrasi yang harus

ditempuh dengan mengawal dan mengantar perwujudan gagasan dasar demokrasi.

Bagian berikutnya dari laporan ini menyangkut pelaksana Pilkada yakni KPUD. Ada beberapa identifikasi isu yang mungkin tak terhindarkan saling tumpang tindih dengan bab sebelumnya. Hal ini memperlihatkan kesalingterkaitan dan kompleksitas antara satu isu dengan isu yang lain dalam penyelenggaraan Pilkada.



B A B I I I

K P U D



B. Insekuritas KPUD

1. Tingginya tingkat ancaman dan gangguan keamanan fisik terhadap KPUD

Di beberapa daerah dengan dinamika kepolitikan yang tinggi, masalah keamanan lembaga penyelenggara Pilkada amat sentral, yakni menyangkut keamanan anggota KPUD dan keluarganya. Di daerah dengan karakteristik sosial politik seperti ini, realisasi tahapan Pilkada berada di bawah perhatian mata dan telinga kelompok masyarakat yang terkait langsung dengan proses pencalonan calon kepala daerah. Akibatnya, ancaman terhadap anggota KPU dan keluarga mereka terus menerus baik yang bersifat fisik dan psikologis. Sejah ini, pengaturan tentang jaminan keamanan bagi penyelenggara Pilkada amat terbatas, termasuk jaminan keamanan terhadap berbagai keputusan yang dikeluarkan oleh KPUD.

Implikasi:

- Terhambatnya seluruh proses penyelenggaraan Pilkada
- KPUD bekerja dalam suasana psikologis yang buruk sehingga kinerjanya akan terganggu.
- Penyelenggaraan Pilkada yang free, fair and nonviolence terganggu.



Ilustrasi:

Berbagai kasus kekerasan terjadi di hampir seluruh KPUD, diantaranya:

- # Pelemparan dan pemukulan oleh kader partai terhadap anggota KPUD Banyuwangi karena KPUD dituduh tidak melaksanakan keputusan PTUN yang memenangkan tuntutan mereka.
- # Ancaman teror dan tabrak lari yang dialami oleh anggota KPUD Kab. Kediri dengan tuntutan penundaan Pilkada.

A. Pengantar

Dalam bab sebelumnya telah dipaparkan identifikasi persoalan yang muncul secara kuat dalam tahapan-tahapan Pilkada atau Electoral Process. Mata rantai tahapan pilkada ini menyangkut isu-isu penting, yang memang masih menjadi persoalan utama Indonesia kebijakan tentang kependudukan, keterbatasan kapasitas pemerintah daerah dalam memerankan fungsi dasarnya. Tahapan pilkada pada gilirannya, tak terhindarkan, harus bersentuhan dengan persoalan ini.

Aspek lain dalam pelaksanaan Pilkada adalah pentingnya peran penyelenggara, yakni KPUD. Pengaturan undang-undang 32 Tahun 2004 menempatkan lembaga ini tidak lagi berada di bawah hirarki langsung KPU nasional. Undang-undang juga mengatur bahwa KPUD sebatas pelaksana teknis dalam seluruh tahapan penyelenggaraan Pilkada Langsung termasuk tahap penyusunan jadwal, pendaftaran pemilih sampai pada penetapan calon.

Ada dua pokok persoalan utama yang terkait dengan KPUD yaitu sekuritas KPUD sebagai penyelenggara Pilkada Langsung dan sekuritas Pilkada Langsung dari ketidaknetralan KPUD. Kedua pokok persoalan ini memiliki peluang yang sama besar dalam menodai proses demokrasi.

Penyerangan terhadap kantor KPUD di Bengkayang akibat KPUD tidak meloloskan calon.

Rekomendasi

- a. KPUD ditempatkan sebagai bagian dari KPU sehingga memiliki back-up politis yang kuat.
- b. Perlunya peningkatan institusionalisasi jaminan keamanan secara hukum bagi KPUD dan keluarganya baik perlindungan fisik maupun ekonomi.

2. Persoalan Anggaran Pilkada

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. Persoalan pada aspek anggaran terutama disebabkan oleh buruknya komitmen pendanaan Pilkada, baik yang berasal dari pemerintah daerah melalui APBD maupun dari pemerintah pusat melalui APBN. Hingga saat terakhir, tidak jelas alokasi dan proporsi beban APBD dan APBN. Persiapan pilkada bertambah buruk karena dana pilkada di tangan pemda, tetapi potensi penyalahgunaannya bisa dialamatkan ke KPUD. Disamping itu tidak adanya standarisasi dalam penganggaran Pilkada sehingga terdapat pemborosan di daerah tertentu sementara di daerah lain mengalami kekurangan anggaran.

Implikasi:

- a. KPUD bekerja dibawah ketidakpastian pencairan dana.
- b. KPUD terpaksa berimprovisasi misalnya dengan pengadaan fasilitas KPUD, SK, dll.
- c. Terhambatnya kelancaran pelaksanaan tugas KPUD.

Bab III KPUD

- d. Terhambatnya tahapan-tahapan persiapan dan pelaksanaan Pilkada, tertundanya jadwal pelaksanaan, pengadaan logistik, dsb.
- e. KPUD terpaksa mensiasati ketelambatan pencairan dana dengan cara-cara yang bisa merugikan diri sendiri ataupun menimbulkan persoalan dikemudian hari, misalnya dengan menggadaikan fasilitas negara, menggadaikan SK, mengajukan dana talangan dsb.

Ilustrasi:

- # Di sebagian besar daerah, anggaran Pilkada mengalami keterlambatan pencairan.
- # Akibat keterlambatan pencairan dana, seluruh anggota KPUD Bantul dan KPUD Sidoarjo terpaksa menggadaikan SK, KPUD Gresik menggadaikan kendaraan dinas, KPUD Ayam dan KPUD Jambi mengajukan pinjaman dana talangan.
- # Di beberapa daerah, anggota KPUD sempat tidak menerima gaji hingga 4 bulan, seperti di Cianjur, Kota Dumai, Kota Solo, dan Kota Jayapura.

Rekomendasi

- a. Perlu pola penempatan anggaran yang memungkinkan KPUD dapat secara langsung menggunakannya melalui pembuatan perda.
- b. Perlu dikembangkan sistem administrasi keuangan yang menjamin kewenangan KPUD sekaligus menjamin efisiensi dan akuntabilitas penggunaan anggaran.
- c. Perlu dikaji formula penganggaran yang efisien dalam pembiayaan Pilkada yang terstandarisasi.



C. Kapasitas KPUD

Di berbagai daerah KPUD menghadapi persoalan terkait dengan kapasitas anggota-anggota KPUD, baik yang terkait dengan kemampuan politis maupun kemampuan teknokratik. Kapasitas politis merupakan kemampuan dalam mengelola dinamika politik antara KPUD dengan calon, partai politik, massa, DPRD, birokrat, dsb. Kapasitas ini misalnya berupa kharisma, kredibilitas, maupun keterampilan komunikasi dan negosiasi. Sedangkan kapasitas teknokratik lebih terkait dengan kemampuan pengelolaan hal-hal yang bersifat praktikal seperti pemahaman terhadap peraturan-peraturan Pilkada, kemampuan dalam merumuskan peraturan pelaksanaan, kemampuan mengelola keuangan, keterampilan dalam hal procurement, dsb.

Kombinasi kapasitas politis dan kapasitas teknokratik dalam tubuh KPUD menjadi semakin relevan dalam konteks Pilkada, ketika secara struktural tidak adalagi relasi antar level KPUD dengan KPU nasional. Pada aspek teknokratik KPUD dituntut untuk mampu secara mandiri menyelenggarakan pilkada di semua tahapan prosesnya. Pada saat yang sama KPUD juga dituntut untuk mampu mengelola aspek politis dari persoalan-persoalan yang menyertai seluruh proses dan tahapan Pilkada. Lemahnya kedua kapasitas inilah yang menjadi problema utama kapasitas personil KPUD.

1. Lemahnya Kapasitas Teknokratik

Lemahnya kapasitas teknokratik misalnya tampak pada banyaknya SK KPUD yang rancu, persoalan dalam pengelolaan keuangan, persoalan dalam penetapan daftar pemilih tetap (DPT), dll.

Implikasi:

- ~ Munculnya persoalan yang terkait dengan akutabilitas penggunaan dana

- ~ Persoalan terkait dengan jumlah pemilih
- ~ Konflik antara KPUD dengan kontestan dan massa pendukung

Rekomendasi

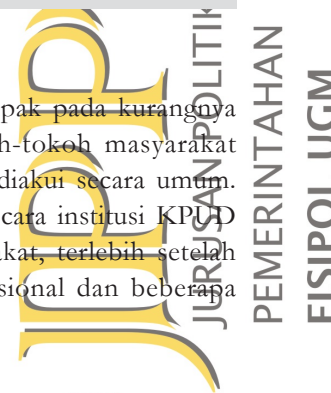
Rekrutmen anggota KPUD hendaknya juga memper-timbangkan kapasitas teknokratik, tidak semata-mata didasarkan pada logika representasi politis dari elemen-elemen tertentu.

2. Lemahnya Kapasitas Politis

Lemahnya kapasitas politis misalnya tampak pada kurangnya anggota KPUD yang berasal dari tokoh-tokoh masyarakat yang cukup disegani dengan kredibilitas diakui secara umum. Hal ini menimbulkan persoalan bahwa secara institusi KPUD dipandang kurang kredibel oleh masyarakat, terlebih setelah terungkapnya kasus korupsi di KPU nasional dan beberapa KPU daerah.

Implikasi

- a. KPUD sering secara otomatis menjadi sasaran atas berbagai persoalan dalam proses tahapan Pilkada, meskipun kesalahan belum tentu berada di pihak KPUD, misalnya dalam kasus kerancuan pendataan pemilih di berbagai daerah.
- b. KPUD menjadi sasaran tekanan dari pihak-pihak yang
- c. KPUD dibanyak daerah sering kali tidak mampu mengatasi tekanan-tekanan politis dari berbagai pihak.



Ilustrasi

Diberbagai daerah seperti di Banyuwangi, Pangkajene Kepulauan, Situbondo, Jember, Ketapang, Seram Barat, Gowa, dan banyak daerah lainnya, KPUD memperoleh tekanan luar biasa dari massa, baik dalam bentuk ancaman berupa pemakian, penghujatan, ancaman pembunuhan melalui telpon, sms, maupun kekerasan fisik seperti pemukulan, tabrak lari, merusakkan kantor, dsb.

Rekomendasi

Dalam rekrutmen anggota KPUD perlu dipertimbangkan untuk memasukan figur-figur yang dikenal luas dan disegani oleh masyarakat setempat sehingga

D. Akuntabilitas dan Netralitas

Pada isu akuntabilitas dan netralitas KPUD, setidaknya terdapat dua hal utama yaitu soal banyaknya anggota KPUD yang tersangkut persoalan penyimpangan dana serta praktek-praktek keberpihakan anggota KPUD terhadap partai/pihak tertentu.

1. Keterlibatan KPUD dalam Praktek Penyelewengan Dana

Kasus penyelewengan dana yang terjadi di KPU pusat juga terjadi di beberapa daerah lain di Indonesia. Sebagian besar praktek korupsi terjadi dalam hal pengadaan dan pemanfaatan logistik. Hal ini dimungkinkan karena tidak ada pemisahan antara fungsi kebijakan dengan pelaksana teknis serta lemahnya aspek pengawasan terhadap institusi KPUD.

Implikasi:

- Kredibilitas KPUD dipertanyakan
- Kepercayaan masyarakat terhadap KPUD menurun

Ilustrasi:

- # Dugaan penyimpangan dana sebesar 2 Milyar oleh KPUD Prov. Jatim pada pemilu legislatif dan pemilu presiden 2004 lalu.
- # Kasus korupsi di KPUD DKI sebesar 25% dari 168,8 Milyar.
- # Penjualan 150 ton eks kertas suara pemilu 2004 oleh KPUD Palembang.

Rekomendasi

- Perlu dikembangkan sistem admin keuangan yang menjamin kewenangan KPUD sekaligus menjamin efisiensi dan akuntabilitas penggunaan anggaran.
- Perlu pengembangan strategi aktivasi upaya-upaya hukum yang selama ini telah dilakukan.
- Perlu pengembangan sistem rekrutmen yang bebas dari intervensi politik dan lebih memanfaatkan kemajuan ilmu dan teknologi.

2. Ketidaknetralan Anggota KPUD

Persoalan yang muncul terkait dengan ketidaknetralan KPUD antara lain terjadi dalam bentuk upaya penjejalan calon tertentu, secara terang-terangan mendukung dan atau melakukan aktivitas mendukung calon tertentu.

Implikasi:

- a. Hilangnya unsur fairness sebagai fondasi dari pemilu yang demokratis.
- b. Memunculkan persoalan hukum terkait dengan legalitas calon.

Ilustrasi:

- # Di Kota Cilegon, Banten, PKS menemukan dugaan kecurangan dilakukan oleh oknum KPUD dalam penghitungan suara Pilkada, 5 Juni lalu. Penghitungan suara dilakukan tertutup dalam kamar sebuah hotel, bersebelahan dengan kamar berisi tim pasangan calon dari partai tertentu.
- # Salah satu calon di daerah itu juga sudah berstatus tersangka tindak pidana korupsi tetapi tetap maju dalam Pilkada.
- # PKS juga mengadukan kecurangan penghilangan suara dalam tahap pendataan pemilih di Cilegon pada Desk Pusat Pilkada di Departemen Dalam Negeri. Sekitar 56.208 suara atau 24,3 persen dari jumlah pemilih tidak dapat memberikan suara karena tidak tercantum dalam daftar pemilih tetap walaupun mereka menyoblos dalam Pemilu 2004 lalu.

Rekomendasi

Pengembangan sistem rekrutmen anggota KPUD yang dapat mencegah sikap partisan dan penerapan sanksi bagi penyelenggara Pilkada yang tidak netral.

3. Ketidakjelasan Mekanisme Pertanggungjawaban KPUD

Keputusan MK atas Peninjauan Kembali terhadap UU Pemda dan PP Pilkada akhirnya menetapkan bahwa KPUD tidak bertanggungjawab kepada DPRD. Di satu sisi hal itu

Bab III KPUD

merupakan langkah tepat untuk menghindari terjadinya deadlock atau di internal DPRD maupun antara DPRD dengan KPUD. Namun demikian keputusan ini menyisakan persoalan lain, yaitu mengenai pertanggungjawaban KPUD. Dalam keputusan MK tersebut dinyatakan bahwa KPUD mempertanggungjawabkan penyelenggaraan Pilkada kepada publik. Namun mekanisme pertanggungjawaban tidak dirumuskan dengan jelas.

Implikasi:

Tidak ada kontrol terhadap akuntabilitas KPUD.

Rekomendasi

Perlu dirumuskan dengan jelas mekanisme pertanggungjawaban KPUD

E. Penutup

Lembaga penyelenggara pemilu di daerah adalah aktor strategis yang turut berperan dalam mewarnai politik setempat di masa datang. Karenanya untuk memastikan produk politik yang memiliki legitimasi di daerah, eksistensi dan kerja lembaga ini perlu dikawal, mulai dari rekrutmen, jaminan keamanan sampai dengan kejelasan mekanisme pertanggungjawaban. Begitu strategis lembaga penyelenggara ini, isu rekrutmen keanggotaan merupakan satu hal yang sangat penting. Banyaknya temuan yang memperlihatkan persoalan kredibilitas KPUD, bisa ditengahi dengan pengaturan bahwa ia haruslah beranggotakan tokoh lokal yang disegani dan dapat menjadi jembatan antara para aktor di tingkat lokal. Ketokohan merupakan instrumen efektif yang dapat menjembatani berbagai kepentingan.

B A B I V

**KINERJA PENGAWAS
DAN PEMANTAU**



A. Pengantar

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 oleh Panwasda, apalagi tereksekusi dan ditindaklanjuti sampai tahap berikutnya.

Partisipasi masyarakat sipil pun dalam aktivitas pemantauan Pilkada amat lemah. Berbeda dengan dinamika dalam 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. Dengan segala keterbatasan awal yang dimiliki oleh aktivitas pengawasan Pilkada ini, bab ini akan menaksir kinerja lembaga pengawas formal yakni Panwasda, dan lembaga pemantauan yang telah melakukan aktivitasnya

B. Kinerja Lembaga Pengawas

Dari hasil monitoring media dan penelitian lapangan diperoleh informasi bahwa kapasitas Panwasda dalam menjalankan perannya amat terbatas di lihat dari awal terbentuknya sampai pada bagian eksekusi pelanggaran. Keterbatasan tersebut antara lain dipengaruhi oleh keterlambatan pembentukan dan pencairan anggaran, lemahnya sistem rekrutmen, keterbatasan kewenangan lembaga pengawas, rumitnya prosedur hukum, serta keterbatasan sumberdaya dan instrumen pendukung lembaga pengawas.

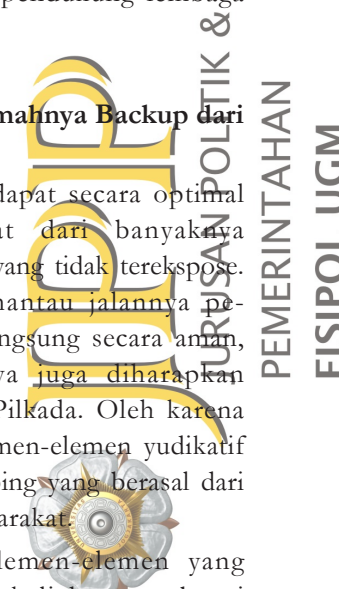
1. Persoalan Kapasitas Panwasda dan Lemahnya Backup dari Lembaga Pengirim

Di berbagai daerah Panwasda belum dapat secara optimal menjalankan fungsinya, ini terlihat dari banyaknya pelanggaran-pelanggaran selama Pilkada yang tidak terekspose. Sebagai lembaga yang bertugas memantau jalannya pelaksanaan Pilkada sehingga dapat berlangsung secara aman, jujur dan adil, Panwasda sebenarnya juga diharapkan menjalankan peran "yudikatif" dalam Pilkada. Oleh karena itu keanggotaan Panwasda meliputi elemen-elemen yudikatif seperti kepolisian dan kejaksaan, disamping yang berasal dari perguruan tinggi, pers dan tokoh masyarakat.

Persoalannya kemudian adalah elemen-elemen yang tergabung dalam Panwasda ini seringkali hanya sebagai "korban penugasan", penunjukannya oleh institusi pengirim tidak melalui kriteria yang jelas. Hal ini diperburuk lagi dengan tidak adanya backup dari lembaga pengirim.

Implikasi:

- Kurangnya pemahaman anggota Panwas mengenai tugas-tugas kepengawasan.
- Lemahnya kemampuan menegakan aturan main.



Ilustrasi:

Lembaga Independen Pemantau Pemilu (LIPP) mengecam kinerja Panitia Pengawas (Panwas) Pilkada dan Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kota Depok karena hingga saat ini belum melakukan tindakan apapun terhadap calon walikota dan wakil walikota Depok yang melakukan pelanggaran baik itu kampanye terselubung maupun politik uang.

Rekomendasi

- a. Merumuskan standar rekrutmen tim pengawas yang menekankan pada kompetensi dan kredibilitas, misalnya dengan menetapkan standar kompetensi minimal bagi seorang pengawas.
- b. Merumuskan mekanisme yang menjamin adanya backup penuh dari lembaga-lembaga elemen Panwasda.
- c. Mempertegas aturan main dengan sanksi-sanksi yang jelas.

2. Keterbatasan Sumberdaya dan Instrumen Pendukung

Dalam regulasi diatur bahwa anggota Panwas untuk tingkat Kabupaten/Kota hanya 5 orang, sementara di tingkat kecamatan hanya 3 orang tanpa ada aturan lebih detil tentang instrumen-instrumen pendukung, misalnya membentuk sekretariat.

Implikasi:

Institusi pengawas tidak dapat berperan optimal, terlebih di daerah-daerah dengan kondisi geografis yang sulit.

Rekomendasi

Perlu dipikirkan strategi untuk lebih melibatkan jaringan organisasi-organisasi masyarakat, organisasi kepemudaan atau organisasi-organisasi mahasiswa dalam proses pengawasan dengan tetap mengedepankan unsur netralitas dan profesionalisme.

3. Keterbatasan dan Keterlambatan Anggaran

Dibanyak daerah Panwasda dihadapkan pada keterbatasan dan keterlambatan pencairan anggaran.

Implikasi:

Terhambatnya aktivitas pengawasan

Ilustrasi:

Di beberapa daerah aktivitas Panwasda belum dapat dimulai karena anggaran untuk dana operasionalisasi belum turun.

Rekomendasi

- a. Identifikasi persoalan-persoalan yang menghambat proses penganggaran dan pencairan dana bagi pengawasan Pilkada.
- b. Perlu dikaji pola penempatan anggaran yang memungkinkan lembaga pengawas dapat secara langsung menggunakannya dengan tetap mengedepankan unsur efisiensi dan akuntabilitas penggunaan dana.

4. Keterbatasan Kewenangan Lembaga Pengawas

Sebagai lembaga yang bertugas menjamin terselenggaranya Pilkada secara aman, jujur dan adil, kewenangan yang dimiliki oleh Panwada tidak cukup mendukungnya untuk menjalankan tugas tersebut. Kewenangan yang dimiliki masih terbatas pada aktivitas monitoring, tidak memiliki kewenangan untuk secara langsung memproses tindak pelanggaran.

Implikasi:

- Banyak laporan dan temuan-temuan pelanggaran oleh Panwasda yang mentah kembali karena proses tindak lanjutnya melibatkan institusi-institusi lain yang menyebabkan proses menjadi rumit dan berbelit-belit.
- Upaya pengawasan dan tindaklanjut hasil pengawasan dilakukan setengah hati karena tidak ada jaminan laporan atau temuan pelanggaran akan ditindaklanjuti.

Ilustrasi:

Di berbagai daerah para kontestan dan massa pendukungnya masih dapat dengan leluasa melanggar prinsip-prinsip dan aturan main, misalnya dalam bentuk moneypolitics, blackcampaign, bahkan intimidasi terhadap KPUD.

Rekomendasi

- Mengkaji ulang regulasi terkait dengan kewenangan lembaga pengawas Pilkada.
- Perlu dirumuskan secara jelas dan tegas kewenangan lembaga pengawas serta mekanisme yang menjamin efektivitas fungsi pengawasan.
- Perlu dirumuskan diskresi kewenangan Panwasda untuk memberikan sanksi untuk jenis-jenis pelanggaran tertentu.

5. Rumitnya Prosedur Hukum Tindak Lanjut Pengawasan

Mekanisme tindaklanjut yang rumit dan berbelit-elit menyebabkan banyak temuan-temuan Panwas yang tidak memperoleh tindaklanjut.

Implikasi:

Upaya tindak lanjut hasil pengawasan di lapangan menjadi terhambat

Rekomendasi

- Mengkaji ulang prosedur penindaklanjutan hasil pengawasan
- Perlu dirumuskan prosedur yang lebih singkat dengan tetap memperhatikan kaidah-kaidah hukum. Disisi lain perlu dipikirkan strategi alternatif yang tidak bertentangan dengan asas hukum untuk menindaklanjuti hasil pengawasan.

C. Kinerja Lembaga Pemantau

Berbeda dengan aktivitas pemantauan dalam pemilu nasional setahun silam yang amat besar, dalam Pilkada situasi ini tidak ditemukan di banyak daerah kecuali di kota-kota besar seperti Depok yang Pilkadanya ditemani oleh tujuh lembaga pemantau pemilu yang merupakan inisiatif masyarakat. Rendahnya antusiasme untuk melakukan pemantauan proses Pilkada dibandingkan dengan pemilu nasional antara lain disebabkan oleh, Pertama, rendahnya perhatian lembaga nasional dan internasional untuk melakukan pemantauan. Kedua, rumitnya prosedur pendaftaran lembaga pemantau. Ketiga, keterbatasan upaya penindaklanjutan hasil pemantauan.

Rendahnya perhatian Publik Nasional dan Internasional

Dibandingkan dengan pelaksanaan pemilihan umum di tingkat nasional, perhatian lembaga-lembaga internasional sangat minim. Bentuk perhatian lembaga-lembaga internasional dalam pelaksanaan pemilu di Indonesia berwujud aktivitas pendidikan para pemilih atau voters educations dan lembaga pemantauan. Menjelang pemilu nasional 1999 dan 2004, kegiatan voters education dilakukan di hampir semua Lembaga Swadaya Masyarakat di seluruh Indonesia. Waktu itu tak kurang mantan Presiden AS, Jimmy Carter yang pendiri dan pemilik Yayasan Carter datang ke Indonesia untuk ikut memantau aktivitas pemilihan umum pada tahun 1999 dan 2004. Tidak hanya dari Amerika Serikat melalui lembaga dana utamanya, melainkan juga dari Eropa melalui Komisi Eropa, Australia, Canada, Jepang dan semua negara-negara maju lainnya. Kehadiran lembaga-lembaga ini menunjukkan harapan atas momentum demokrasi pertama dalam sejarah Indonesia setelah 1955.

Situasi yang sangat berkebalikan yang terjadi dalam momentum pemilu lokal. Pilkada tampaknya memiliki nilai yang berbeda di mata lembaga-lembaga internasional ini. Pendidikan para pemilih amat terbatas dengan jangkauan yang juga terbatas. Yang biasanya mengiringi aktivitas lembaga internasional ini adalah luasnya pemberitaan media massa. Ini kemudian menarik perhatian publik. Sementara itu yang berlangsung pada Pilkada adalah minimnya perhatian lembaga dana internasional ini kemudian berdampak lanjut pada minimnya perhatian publik setidaknya di media massa. Pemberitaan tentang Pilkada lebih sering berwarna negatif, seperti Pilkada di daerah konflik, ketaksiapan KPUD, dll.

Implikasi:

Sepinya aktivitas yang dilakukan lembaga-lembaga internasional berdampak minimnya pada perhatian publik

D. Penutup

Aktivitas pengawasan dan pemantauan selalu menjadi aktivitas yang tertinggal di belakang menyangkut pendirian dan pelaksanaan pilkada. Situasi ini bukan khas terjadi pada pilkada melainkan juga dalam pemilu nasional. Temuan umum di semua daerah di Indonesia, rendahnya kapasitas lembaga pengawasan. Sulit ditemukan aktivitas pengawasan yang berlangsung sejak proses pemilu berlangsung. Aktivitas pengawasan berlangsung di tengah-tengah, atau menjelang akhir pelaksanaan pilkada. Pentingnya pengawasan terkait dengan legitimasi penyelenggaraan dan hasil pilkada, karena itu rekomendasi yang dipaparkan di atas mendasari diri pada asumsi bahwa aktivitas pengawasan merupakan bagian penting dalam upaya memastikan legitimasi berlangsung dan karenanya dapat menjamin kelancaran proses paska pilkada, yakni pembentukan pemerintahan setempat.



B A B V

KESIAPAN AKTOR-AKTOR STRATEGIS



A. Pengantar

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 bekerjanya 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 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.

B. Parpol dan Persoalan Kandidasi Internal

Salah satu fungsi parpol yang diterima secara luas adalah menejemen konflik. Karenanya, salah satu ukuran penting dari sebuah sistem politik yang demokratis juga dikaitkan dengan

kapasitas parpol sebagai lembaga pengatur dan pengelola konflik.

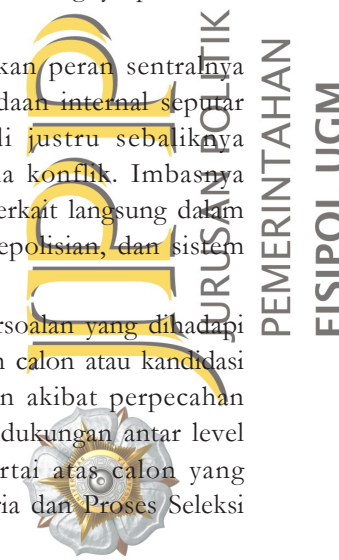
Hasil monitoring mengungkapkan banyaknya persoalan pencalonan (kandidasi) dalam tubuh partai politik. Persoalan ini diperparah dengan berlarut-larutnya konflik internal yang dialami oleh hampir semua partai besar pasca pemilu 2004, sebut saja misalnya dualisme kepemimpinan dalam tubuh PKB, perpecahan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

Di banyak daerah partai gagal memainkan peran sentralnya dalam mengkonsolidasikan berbagai perbedaan internal seperti pencalonan kepala daerah. Yang terjadi justru sebaliknya konsolidasi perbedaan yang berujung pada konflik. Imbasnya pun kemana-mana yakni ke lembaga yang terkait langsung dalam penyelenggaraan Pilkada seperti KPUD, kepolisian, dan sistem sosial secara keseluruhan.

Berdasarkan hasil monitoring, variasi persoalan yang dihadapi oleh internal partai dalam proses penjurangan calon atau kandidasi di antaranya, pertama, dualisme pencalonan akibat perpecahan dalam organisasi partai. Kedua, perbedaan dukungan antar level organisasi partai. Ketiga, persetujuan partai atas calon yang memicu konflik. Keempat, Persoalan Kriteria dan Proses Seleksi Internal Partai.

1. Dualisme Pencalonan akibat perpecahan dalam organisasi partai

Salah satu persoalan yang cukup dominan dalam proses kandidasi internal parpol adalah adanya pasangan calon ganda yang berasal dari partai yang sama. Hal ini disebabkan sebelumnya telah terjadi perpecahan internal partai yang menyebabkan dualisme kepemimpinan.



Implikasi:

- Konflik antara dua kubu partai pada level elit semakin meruncing yang bisa menyebabkan konflik horizontal pada level massa.
- KPUD menjadi bulan-bulanan tekanan dari kedua belah pihak
- Hilangnya kesempatan bagi masyarakat untuk memperoleh pemimpin yang sesuai dengan aspirasinya.

Ilustrasi:

Kasus perpecahan dalam tubuh PKB yang kemudian melahirkan dualisme pencalonan dalam pilkada misalnya terjadi di Banyuwangi dan Situbondo.

Rekomendasi

- Mendorong konsolidasi internal partai dalam rangka Pilkada.
- Menyusun kerangka regulasi yang lebih rinci yang dapat mendorong terjadinya demokratisasi dan konsolidasi internal partai.

2. Perbedaan dukungan antar level organisasi partai.

Dalam hal ini terjadi konflik internal partai akibat perbedaan dukungan, bisa dalam bentuk calon yang diusung oleh partai di tingkat lokal berbeda dengan calon yang dikehendaki oleh elit partai di tingkat pusat.

Implikasi:

- Konflik internal dalam kubu partai politik dapat mengarah pada perpecahan partai.

- KPUD menjadi bulan-bulanan tekanan dari kedua belah pihak
- Hilangnya kesempatan bagi masyarakat untuk memperoleh pemimpin yang sesuai dengan aspirasinya.
- Rusaknya asas free and fairness sebagai pilar penyangga pemilu yang demokrasi.

Ilustrasi:

Konflik antar dukungan antar level partai misalnya terjadi di Banyuwangi (PDIP), Kota Depok (Partai Demokrat), Kota Surabaya (Partai Demokrat), Sukabumi (Partai Golkar), Sumatera Barat (PAN), Bangka Barat (PAN), Slaman (PKB), Jawa Timur (PKB)

Rekomendasi

- Mendorong demokratisasi internal partai
- Menyusun kerangka regulasi yang lebih rinci yang dapat mendorong terjadinya demokratisasi dan konsolidasi internal partai.

3. Persoalan Kriteria dan Proses Seleksi Internal Partai

Partai politik merupakan satu-satunya pintu masuk bagi pencalonan Pilkada, sehingga siapapun pemenangnya, kualitas kepala daerah terpilih sangat ditentukan oleh proses kandidasi internal partai. Kriteria dan proses seleksi kemudian menjadi faktor yang menentukan bagi kualitas calon maupun kualitas proses pencalonan itu sendiri. Persoalannya kriteria yang ditetapkan oleh sebagian besar partai politik masih belum menyentuh hal-hal yang secara substantif dapat menjamin kualitas calon. Di sisi lain proses seleksi masih sangat eksklusif

dan tidak mengundang keterlibatan masyarakat sebagai calon pemilih, meskipun di sebagian kecil partai telah melakukannya melalui mekanisme konvensi.

Implikasi:

- Rakyat pemilih tidak memiliki peluang untuk terlibat dalam penentuan calon.
- Kapasitas dan kredibilitas calon seringkali tidak menjadi alasan utama pencalonan karena faktor modal kemudian lebih menentukan.

Ilustrasi:

Beberapa partai mematok harga 6-9 Milyar bagi seorang kandidat untuk bisa dicalonkan.

Rekomendasi

- Mendorong terselenggaranya proses kandidasi internal partai yang mampu menghasilkan kandidat berkualitas
- Mengembangkan mekanisme yang mendorong keterlibatan publik dalam proses penentuan kandidat di masing-masing partai untuk mengkompensasi kesulitan dalam menentukan tingkat kompetensi calon.

C. PNS/TNI-POLRI/Pejabat Politik: Netralitas Tiga Aktor Strategis

Di hampir semua daerah, terdapat kasus kontroversial menyangkut pelibatan tiga aktor strategis dalam bursa pencalonan Pilkada yakni Birokrasi, Tentara dan Pejabat Politik (anggota DPR/D, DPD, dll). Persoalan yang mengemuka dari

Bab V Kesiapan Aktor-Aktor Strategis

ketiga aktor strategis ini terutama berkaitan dengan netralitas mereka dalam momen Pilkada. Disamping itu kelemahan-kelemahan dalam aspek regulasi turut melahirkan persoalan yang melibatkan ketiga aktor tersebut.

Persoalan yang melibatkan aktor-aktor strategis di atas yang cukup mengemuka diantaranya adalah pertama, intervensi pejabat negara terhadap proses Pilkada. Kedua, ketidaknetralan PNS/TNI-POLRI/Pejabat Politik dalam proses Pilkada. Ketiga, Pelanggaran oleh kandidat yang berasal dari PNS/TNI-POLRI/Pejabat Politik. Keempat, Tidak ada aturan mengenai kondisi pasca pencalonan seorang PNS/TNI/Pjbt Politik terutama bila ybs kalah. Kelima, manuver politik incumbent untuk menjegal lawan politik. Keenam, Caretaker yang memanfaatkan posisinya untuk memenangkan Pilkada.

1. Intervensi Pejabat Negara

Selama pelaksanaan Pilkada 2005 masih banyak ditemui kasus-kasus intervensi oleh para pejabat negara dalam proses Pilkada, baik dengan kapasitasnya sebagai elit partai maupun pejabat publik. Beberapa diantaranya terjadi dalam bentuk:

- Tekanan terhadap KPUD untuk menunda proses Pilkada akibat belum tercapai kesepakatan internal partai partainya mengenai pencalonan.
- Tekanan terhadap KPUD untuk meloloskan calon yang jelas-jelas tidak memenuhi persyaratan administratif.
- Melakukan pelarangan terhadap PNS untuk terlibat dalam kepanitiaan Pilkada

Implikasi:

Terganggunya independensi KPUD, independensi Pilkada dan kelancaran proses Pilkada.

Ilustrasi:

- # Wapres yang juga ketua umum Partai Golkar meminta Pilkada di Rejang Lebong ditunda karena calon dari partai Golkar gugur.
- # Panglima TNI menerbitkan Surat Telegram Rahasia untuk meminta diloloskannya calon yang masih berstatus TNI aktif.
- # Meneg PAN mengeluarkan Surat Edaran Nomor 08/MPan/3/2005 tentang pelarangan bagi PNS untuk terlibat dalam Pilkada menjadi PPS, KPPS dan PPK.

Rekomendasi

- a. Menegaskan kembali aturan yang menempatkan posisi independensi proses Pilkada dari intervensi pihak manapun.
- b. Merumuskan aturan yang lebih jelas mengenai keterlibatan PNS, TNI, POLRI maupun Pejabat Politik dalam bursa Pilkada.

2. Ketidaknetralan PNS/TNI-POLRI/Pejabat Politik

Dalam penyelenggaraan Pilkada 2005 masih ditemui berbagai bentuk ketidaknetralan yang dilakukan oleh PNS/TNI-POLRI/Pejabat Politik. Ketidaknetralan ini misalnya dalam bentuk pemobilisasian aparat, penggunaan fasilitas negara, melakukan tindakan yang mendukung kontestan tertentu, bahkan melakukan tekanan terhadap KPUD untuk dalam rangka mendukung kontestan tertentu.

Implikasi:

Hilangnya unsur free and fairness sebagai prinsip dasar Pilkada demokratis

Ilustrasi:

- # Panwas Pilbup menilai sedikitnya sudah ada sekitar enam orang PNS (1 pejabat eselon dua, 2 orang pejabat eselon tiga dan 3 lainnya PNS tanpa eselon) di lingkungan Kabupaten Sukabumi diindikasikan terlibat dalam tim sukses calon Bupati.
- # Oknum pegawai negeri sipil di beberapa daerah yang menggelar Pilkada di Provinsi Nusa Tenggara Timur diduga aktif mendukung paket calon tertentu. Bahkan di Sumba Timur dilaporkan, ada banyak PNS dan kepala desa yang memprakarsai sosialisasi salah satu calon dalam Pilkada.

Rekomendasi

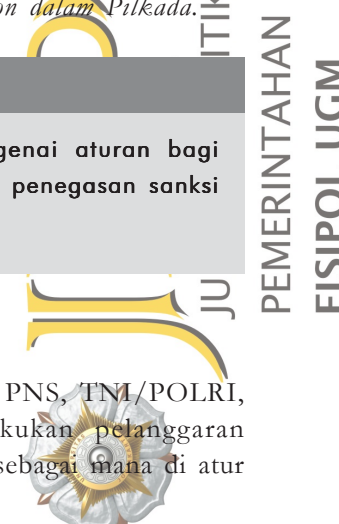
Perlu dirumuskan secara jelas mengenai aturan bagi keterlibatan PNS dalam Pilkada serta penegasan sanksi atas pelanggaran aturan tersebut.

3. Pelanggaran Ketentuan Masa Cuti

Masih banyak kandidat dari kalangan PNS, TNI/POLRI, maupun pejabat politik yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan tentang masa cuti sebagai mana di atur dalam regulasi.

Implikasi:

- a. Pelanggaran terhadap legalitas pencalonan.
- b. Pelanggaran terhadap asas free and fairness.
- c. Kemungkinan pemanfaatan fasilitas negara dan pemobilisasian birokrat oleh kontestan.



Rekomendasi

- a. Mengevaluasi kerangka regulasi terkait dengan pencalonan dan pasca pencalonan PNS, Pejabat, anggota kepolisian dan anggota TNI dalam Pilkada.
- b. Bagi kandidat yang berstatus PNS perlu peraturan tegas tentang masa cuti (lihat militer dan polisi) dan atau pengunduran diri, misalnya ketika akan mendaftarkan diri atau sudah ditetapkan sebagai calon.

4. Ketidakjelasan peraturan mengenai kondisi pasca pemilihan bagi calon yang berasal dari kalangan birokrat

Dari hasil monitoring Tim S2 PLOD sebagian besar kontestan Pilkada 2005 berasal dari kalangan birokrat baik yang merupakan incumbent maupun birokrat aktif yang kemudian mencalonkan diri dalam pilkada. Persoalan yang muncul kemudian adalah tidak ada ketentuan yang tegas mengenai posisi birokrat tersebut ketika yang bersangkutan tidak terpilih dalam Pilkada. Apakah kemudian bisa kembali menempati posisinya semula atau tidak.

Implikasi:

Dapat mempengaruhi pada relasi profesional antara kepala daerah terpilih dengan kandidat tidak terpilih yang berasal dari kalangan birokrat.

Ilustrasi:

Banyak kandidat yang berasal dari birokrat, seperti Sekretaris Daerah, dan pejabat-pejabat tingkat Kabupaten/Kota lainnya yang mencalonkan diri sebagai Bupati/Walikota maupun wakil Bupati/Walikota. Hal yang sama terjadi pula pada tingkat provinsi.

Rekomendasi

- a. Mengevaluasi kerangka regulasi terkait dengan pencalonan dan pasca pencalonan PNS, Pejabat, anggota kepolisian dan anggota TNI dalam Pilkada.
- b. Perlu dipikirkan pengaturan yang berbeda satu sama lain mengenai keterlibatan keempat aktor strategis ini dalam Pilkada baik dalam proses pencalonan maupun pasca pencalonan.

5. Manuver Politik Incumbent untuk Menjegal Lawan Politik

Dibeberapa daerah ada indikasi kepala daerah pada akhir masa jabatannya melakukan pembersihan dengan skenario "mutasi" terhadap kalangan birokrat yang menjadi lawan politiknya.

Implikasi:

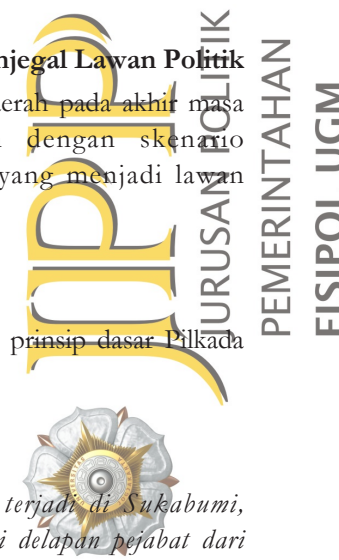
Hilangnya unsur free and fairness sebagai prinsip dasar Pilkada demokratis

Ilustrasi:

Indikasi kasus semacam ini misalnya terjadi di Sukabumi, ketika sebelum lengser Bupati memutasi delapan pejabat dari lingkungan eselon II.

Rekomendasi

- Perlu dirumuskan larangan bagi incumbent untuk mengambil kebijakan-kebijakan strategis menjelang proses Pilkada.



6. Caretaker yang memanfaatkan posisi untuk memenangkan Pilkada

Pilkada juga berlangsung di daerah pemekaran. Daerah pemekaran yang belum memiliki pemimpin daerah, pemerintahan sehari-hari dikelola oleh caretaker, yang biasanya pejabat utusan dari Departemen Dalam Negeri. Di banyak daerah pemekaran, yang berlangsung adalah bahwa caretaker kemudian mencalonkan diri juga sebagai calon kepala daerah. Hal ini bermasalah secara etik, karena bagaimana pun caretaker lah yang terlibat dan memfasilitasi persiapan institusi strategis dalam penyelenggaraan pilkada, seperti KPUD, Panwasda. Caretaker juga memiliki akses terhadap sumber daya utama daerah pemekaran. Dengan sumber daya ini, caretaker dapat memobilisasi dukungan dari semua pihak. Ketika ia mencalonkan diri, akan sulit untuk tidak menduga bahwa seluruh sistem yang telah disiapkan akan mengalami kesulitan untuk tidak tunduk kepadanya. Ini juga akan menyulitkan kandidat lain yang memang memulai dari nol.

Rekomendasi

Perlu audit keseluruhan untuk caretaker yang mencalonkan diri sebagai Pilkada.

D. Lembaga Legislatif dan Eksekutif Daerah

Kewenangan DPRD dan Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan Pilkada bersifat terbatas. Hal ini disebabkan dengan tujuan menjamin terlaksananya prinsip-prinsip free and fairness sebagai fondasi bagi pilkada yang demokratis. Di sisi lain, kapasitas kedua lembaga strategis di daerah ini justru menjadi kunci penting

Bab V Kesiapan Aktor-Aktor Strategis

dalam kelancaran pelaksanaan Pilkada. Hal ini disebabkan karena eksekutif di daerah merupakan sumber utama sekaligus saluran pembiayaan pilkada. Berbicara eksekutif tidak bisa dilepaskan dari legislatif sebagai partner pemerintahan di daerah. Karena itu, efektivitas kedua institusi ini dalam menjalankan perannya amat mempengaruhi kelancaran pelaksanaan Pilkada.

Salah peran paling krusial yang berada di tangan kedua institusi ini adalah fungsi penentuan anggaran pilkada dan pengaturan atau mekanisme pencairan dana. Berbagai kasus di daerah menunjukkan adanya variasi penempatan dana Pilkada, ada yang dipegang bagian keuangan Sekda dan ada pula yang dititipkan di Kantor Kesbanglinmas. Keduanya memiliki pengaruh para proses pencairan dana. Apapun lembaga atau unit yang menjadi tempat pengelolaan keuangan Pilkada, sejauh ada kejelasan tentang mekanisme penurunan, tidak akan menjadi persoalan. Namun, justru di situ persoalannya. Fungsi koordinasi dalam tata pemerintahan di daerah amat terbatas. Salah satu peran pemerintah yakni melakukan koordinasi adalah fungsi manajemen yang paling lemah yang diperankan negara. Pengelolaan dana Pilkada ini menjadi jendela keterbatasan peran ini. Situasi yang sama juga berlangsung dalam tubuh lembaga legislatif.

Berdasarkan hasil monitoring dan evaluasi Tim S2 PLOD UGM berbagai persoalan yang muncul dalam proses persiapan maupun tahapan-tahapan pelaksanaan pilkada bersumber dari proses-proses yang menjadi tanggung jawab DPRD dan Pemda. Persoalan-persoalan tersebut diantaranya adalah (1) Berlarut-larutnya penetapan anggaran Pilkada oleh dan DPRD (2) Kerumitan mekanisme pencairan dana Pilkada (3) Keterlambatan penerbitan surat keputusan (SK) dari DPRD yang menugaskan KPUD sebagai pelaksana Pilkada, (4) Keterlambatan pembentukan Panitia Pengawas Daerah (Panwasda) oleh DPRD.

1. Problema Penentuan, Penetapan dan Posting Anggaran

Persoalan utama yang mengemuka terkait dengan penentuan besaran dan penetapan anggaran, antara lain adalah persoalan keterbatasan kemampuan finansial daerah serta berlarut-larutnya proses penetapan anggaran. Keterbatasan dan kelambatan pengalokasian dana ini ditambah lagi dengan persoalan rumitnya prosedur pencairan dana oleh KPUD.

Implikasi:

- a. Pelaksanaan Pilkada terancam tertunda akibat belum teralokasikannya dana
- b. Proses persiapan Pilkada terganggu akibat belum tersedianya dana sehingga KPUD dipaksa untuk berimprovisasi untuk memperoleh dana operasional talangan.
- c. Anggaran yang ditetapkan jauh lebih sedikit dari yang diajukan sehingga berpengaruh pada pemangkasan dana bagi kelancaran pilkada, misalnya dana sosialisasi dan pемotongan honorarium KPUD.
- d. KPUD bekerja dibawah ketidakpastian dana operasional termasuk honorarium sehingga kinerja KPUD menjadi tidak optimal.
- e. KPUD dihadapkan pada prosedur pencairan dana yang rumit dan berbelit belit sehingga beberapa operasional kerap terhambat.

Ilustrasi:

- # Pelaksanaan Pilkada di beberapa daerah sempat terancam tertunda, diantaranya di Solo, Kendal, Sukoharjo, Sumatera Selatan, dan Asahan.
- # KPUD di beberapa daerah selama beberapa bulan tidak menerima honorarium, diantaranya di Cianjur, Kota Solo, Kota Dumai, Ciamis, dan Surakarta.

Lantaran tidak mempunyai dana yang cukup, KPUD Kabupaten Ogan Ilir kesulitan melakukan verifikasi terhadap para bakal calon (balon) bupati yang akan mengikuti pemilihan kepala daerah (pilkada) secara langsung.

Rekomendasi

- a. Perlu pola penempatan anggaran yang memungkinkan KPUD dapat secara langsung menggunakannya melalui pembuatan perda.
- b. Perlu dikembangkan sistem administrasi keuangan yang menjamin kewenangan KPUD sekaligus menjamin efisiensi dan akuntabilitas penggunaan anggaran.
- c. Perlu dikaji formula penganggaran yang efisien dalam pembiayaan Pilkada yang terstandarisasi.

2. Problema Keterlambatan Penerbitan SK KPUD

Dalam regulasi diatur bahwa DPRD menugaskan KPUD untuk menyelenggarakan Pilkada selambatnya 6 bulan terhitung sejak pengangkatan Pejabat Kepala Daerah. Aktivasi KPUD selanjutnya dilakukan melalui penerbitan SK oleh DPRD. Menjadi persoalan ketika SK penetapan ketua dan anggota-anggota KPUD diturunkan dalam waktu yang sangat mendesak dengan tanggal pelaksanaan. Di sisi lain KPUD tidak bisa bergerak sebelum SK mereka turun. (Persoalan-persoalan dan implikasi akibat keterlambatan penerbitan SK KPUD ada di Bab 1 dan Bab 2 laporan ini yaitu tentang persiapan dan evaluasi KPUD).

3. Problema Keterlambatan Pengangkatan Panitia Pengawas Daerah (Panwasda)

Serupa dengan penerbitan SK bagi KPUD, pengangkatan Panwasda oleh DPRD juga mengalami keterlambatan.

Keterlambatan ini antara lain disebabkan karena proses-proses persiapan Pilkada yang terjadi di DPRD tidak berlangsung secara serentak tetapi sekuensial sehingga jika terjadi keterlambatan di satu proses, maka proses berikutnya otomatis juga akan terlambat. Dalam hal ini berlarut-larutnya proses penetapan anggaran di DPRD kemudian menyebabkan pembentukan Panwasda pun terlambat. (Persoalan-persoalan dan implikasi akibat keterlambatan pembentukan Panwasda ada di Bab 1 dan Bab 3 laporan ini yaitu tentang persiapan dan evaluasi Panwasda).

E. Penutup

Dalam sebuah sistem demokrasi, menjadi sebuah keniscayaan berlangsungnya dominasi sekelompok aktor strategis yakni mereka yang memiliki akses terhadap sumberdaya, pengetahuan dan informasi. Sistem demokrasi bagaimanapun juga adalah sebuah sistem yang membutuhkan tiga jenis sumberdaya ini. Tentara, birokrasi, politisi lokal adalah kelompok orang yang kurang lebih memiliki ketiga sumber daya tersebut, dan karenanya merupakan aktor strategis. Dari data yang telah dipaparkan di atas, muncul kuat keperluan untuk menegaskan pengaturan tentang aktor-aktor strategis ini.

Kedua, sebagaimana pemaparan di bagian sebelumnya, peristiwa Pilkada tidak berdiri sendiri dan hanya terkait pada lembaga penyelenggara semata. Pilkada menjadi jendela tentang kekuatan dan kelemahan sebuah sistem pemerintahan. Kelemahan pelaksanaan peran yang seharusnya diperankan oleh sebuah sistem pemerintahan akan tercermin dalam penyelenggaraan Pilkada (misalnya pemerintahan daerah). Absennya sebuah sistem yang paling elementer dari sebuah negara modern seperti sistem kependudukan akan memberi warna bagi sebuah penyelenggaraan Pilkada.

B A B V I

REKOMENDASI



A. Rekomendasi Umum

Berdasarkan temuan penelitian yang tersistematiskan dalam uraian lima bab sebelum, berikut adalah butir-butir rekomendasi menyangkut segala dua aspek yakni yang terkait langsung dengan pelaksanaan Pilkada, dan yang tidak terkait langsung tapi mempengaruhi penyelenggaraan Pilkada secara signifikan. Sebelum masuk pada poin rekomendasi hal yang perlu diargumentasikan adalah bahwa penyelenggaraan pilkada merupakan tahapan lanjut bagi bekerjanya demokrasi (*deepening democracy*). Keseluruhan karakter dasar penyelenggaraan Pilkada bersifat dua sekaligus yakni teknis-administratif dan politis. Pilkada bersifat teknis-administratif dan politis sekaligus terkait dengan seluruh tahapan penyelenggaraan (*electoral process*). Tercerminnya sebuah lembar berita acara akan mengancam legitimasi hasil perolehan suara. Yang teknis adalah sesuatu yang politis. Dua dimensi ini yang berupaya dilembagakan melalui momentum Pilkada. Kedua, Pilkada menjadi jendela tentang kekuatan dan kelemahan sebuah sistem pemerintahan. Kelemahan pelaksanaan peran yang seharusnya diperankan oleh sebuah sistem pemerintahan akan tercermin dalam penyelenggaraan Pilkada (misalnya pemerintahan daerah).

B. Rekomendasi Khusus

Pertama, tentang sistem pendataan penduduk yang terkait dengan aktivitas proses politik. Temuan lapangan menunjukkan keperluan membuat sistem pencatatan kependudukan yang tunggal, computerized dan terintegrasi di seluruh Indonesia, yang kemudian dapat mendukung kelancaran kegiatan pendataan penduduk. Problema utama *electoral process* yakni pendataan pemilih, bukan hanya menyangkut pendeknya waktu, minimnya ketersediaan sumber daya manusia yang terbatas dalam melakukan pendataan, atau rebutan pekerjaan yang berlangsung antara dinas terkait dan lintas level seperti BPS dan DP4 Departemen, Dinas Kependudukan, Catatan Sipil. Lebih dari itu, persoalan ini menyangkut hal yang paling elementer yakni pendataan dan sistem kependudukan Indonesia yang memang belum terbangun kuat. Penguatan aspek ini, akan menyelesaikan sebagian besar persoalan dalam proses pilkada yakni pada tahapan pendataan pemilih/pemutakhiran data.

Persoalan ini amat mendasar dan sekali lagi bukan semata persoalan teknis belaka. Sebagaimana yang ditunjukkan dalam data lapangan, kegagapan dalam tahapan paling awal dari proses pilkada ini membawa dampak panjang, yang bersifat politis, dan bahkan mempengaruhi nasib daerah paska Pilkada. Kegagalan yang berlangsung dalam tahapan ini sesungguhnya adalah kegagalan penjaminan hak politik warga negara untuk memilih dan dipilih. Lebih jauh lagi ia merupakan sebuah pelanggaran prinsip *residential*, yakni kesempatan ikut pilkada bagi warga negara yang memiliki tanda bukti kependudukan yang sah. Prasyarat perwujudan prinsip ini penyelenggaraan pemilu adalah pemilihan data kependudukan yang tunggal.

Kedua, tentang keterbatasan penerapan stelsel pasif. Isu ini masih terkait dengan aktivitas pendataan, diperlukannya sistem stelsel aktif dalam proses pendaftaran pemilih. Sistem stelsel yang saat ini diberlakukan adalah stelsel pasif, yakni warga negara yang mendatangi petugas pendaftaran. Bangunan logika di balik

penerapan sistem ini adalah pendefinisian bahwa melakukan hak pilih merupakan sebuah hak dan bukan kewajiban. Implikasi dari sini adalah bahwa hanya warganegara yang merasa bahwa mengikuti Pilkada sebagai sebuah hak, yang akan mendaftar. Dalam konteks kepolitikan seperti Indonesia, bangunan logika ini membawa konsekuensi yakni pada rendahnya tingkat partisipasi rata-rata di daerah yang menyelenggarakan Pilkada. Kalau membandingkan dengan negara yang memiliki tradisi politik dan demokrasi yang kuat, tentu saja situasi rendahnya voters turn-out sebagai sebuah keniscayaan masyarakat yang makin rasional. Kerasionalan masyarakat ini diikuti dengan tingginya kepercayaan pada kerja pemerintah, tanpa perlu mengikuti pemilihan umum. Artinya, legitimasi negara tidak terganggu dengan rendahnya partisipasi. Situasi berbeda yang berlangsung di Indonesia. Rendahnya partisipasi tidak memiliki kaitan langsung dengan rasionalitas masyarakat dan tingkat kepercayaan yang stabil pada pemerintah. Akibatnya, legitimasi terancam. Rendahnya partisipasi dan diikuti oleh perolehan suara pemenang Pilkada akan mengganggu legitimasi. Konsekuensi seperti ini perlu menjadi pertimbangan demi menyelamatkan proses pemilihan pemimpin di daerah dalam jangka panjang.

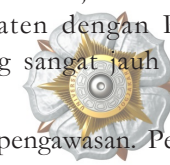
Ketiga, tentang periode kampanye. Perlunya mempertimbangkan untuk tidak membatasi periode kampanye dalam Pilkada. Pengaturan yang saat ini berlaku adalah bahwa kampanye dilakukan selama dua minggu dalam tahapan pilkada. Hal ini suatu yang amat sulit bahkan tidak mungkin untuk dilakukan. Karena itu, pembatasan kampanye lebih baik dilakukan sepanjang lima tahun atau menjelang tahapan pemilu.

Keempat, tentang penyelenggara Pilkada (KPUD). Perlunya memastikan penyelenggara pilkada bekerja dengan prinsip otonomi, akuntabilitas penyelenggaraan pilkada. Untuk bisa menyampaikannya, penyelenggara pilkada yakni KPUD memiliki dua hal sekaligus yakni kapasitas teknokratik dan kapasitas politik. Pemilikan kedua kapasitas ini akan menjamin

terselenggaranya Pilkada yang memang sebagian besarnya memang menyangkut persoalan administratif. Kenyataan yang paling penting adalah bahwa bagaimanapun, tertib administrasi merupakan proses institusionalisasi pemilu yang mau tak terhindarkan dan memang harus dilakukan. Tertib administrasi merupakan bagian dari instrumen pendalaman demokrasi yang harus ditempuh demi mengawal dan mengantar perwujudan gagasan dasar demokrasi.

Kelima, tentang pengelompokan sistem pemilu. Perlu didorong pembagian pelaksanaan pemilu berdasarkan tingkatan sistem pemerintahan bukan berdasarkan jenis pemilu. Saat ini Indonesia menggunakan pembagian berdasarkan jenis pemilu yakni pemilu eksekutif, baik eksekutif di tingkat nasional maupun di tingkat lokal (gubernur dan bupati/walikota); dan pemilu legislatif. (anggota DPR dan DPRD Kabupaten/Kota). Untuk mewujudkan prinsip pemilu murah, maka lebih relevan membagi pemilu dengan dasar tingkatan, yakni pemilu nasional dan pemilu lokal. Penyelenggaraan pemilu lokal dapat dilakukan bersama antara pemilu Propinsi dan pemilu di tingkat Kabupaten Kota. Dari pengalaman penelitian lapangan di Kalimantan Tengah, ditemukan "political distance", atau keterjarakan politik antara penduduk yang tinggal di kabupaten dengan Politik propinsi, akibat posisi fisik-geografis yang sangat jauh antara propinsi dan kabupaten.

Keenam, tentang tindak lanjut aktivitas pengawasan. Perlunya pembentukan pengadilan khusus pelanggaran pilkada. Pelaksanaan pengawasan perlu melibatkan lebih banyak unsur masyarakat yang diwakili oleh tokoh masyarakat, tokoh adat, tokoh agama, aktivis lembaga swadaya masyarakat, perwakilan media massa, dan perwakilan perguruan tinggi. Perwakilan Kepolisian dan Kejaksaan harus lebih difungsikan sebagai unsur lembaga pengawas yang memiliki otoritas formal dalam tindak lanjut laporan pelanggaran. Lembaga pengawas juga harus dilengkapi dengan struktur organisasi dan distribusi kewenangan



yang jelas, dan fasilitas pengawasan (sarana transportasi dan komunikasi) yang memadai.

Ketujuh, keperluan kodifikasi peraturan-peraturan yang terkait satu sama lain dalam momentum Pilkada. Menyangkut aktor strategis seperti Tentara dan PNS misalnya, pengaturan tentang keduanya tersebar di berbagai peraturan perundangan. Seringkali perdebatan publik berlangsung dalam keterbatasan pemahaman dan multi tafsir terhadap sebuah aturan. Bukan hanya itu, pembuatan peraturan tidak berlandaskan pemahaman yang komprehensif. Kasus Surat Edaran Menpan tentang pelarangan PNS untuk terlibat dalam Pilkada membawa dampak pada sulitnya proses perekrutan dalam petugas-petugas panitia pemungutan suara di tingkat bawah seperti kelompok pelaksana pemungutan suara (KPPS). Multitafsir tentang bupati incumbent berlangsung di banyak daerah yang kebetulan pemimpin daerah yang lama baik itu gubernur dan bupati masih menjabat.

* * *



**PROGRAM S2 POLITIK LOKAL
DAN OTONOMI DAERAH
UNIVERSITAS GADJAH MADA**

"Center of excellence dalam pendidikan, penelitian, analisis dan advokasi kebijakan di bidang politik dan pemerintahan"

Sebagai lembaga pendidikan pascasarjana, PLOD tidak hanya merupakan *center of excellence* di bidang pendidikan, namun juga berperan menonjol dalam penelitian dan advokasi dalam bidang politik lokal dan otonomi daerah. Pendidikan dirancang untuk para birokrat tingkat daerah dan nasional, akademisi, kader partai politik, serta para aktivis *civil society* yang mengambil bagian dalam pelaksanaan dan pengembangan pemerintahan dan perpolitikan di daerah. Materi pendidikan diperkuat melalui akumulasi pengetahuan yang dihasilkan dari penelitian dan dipraktekkan dalam berbagai advokasi. Lembaga ini aktif berperan dalam rangka *deepening democracy and developing effective governance*.

Keseluruhan program dan aktivitas ini dikelola oleh para akademisi yang memiliki kompetensi tinggi dalam bidang politik dan pemerintahan, yang didukung oleh para peneliti serta tim asistensi yang memiliki pengalaman penelitian sesuai dengan disiplin ilmunya, serta didukung penuh oleh komunitas akademik Universitas Gadjah Mada yang terpercaya.**



**JURUSAN ILMU PEMERINTAHAN
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS GADJAH MADA**

"Science for humanity"

Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL UGM merupakan lembaga tertua di Indonesia yang khusus mendalami ilmu politik dan ilmu pemerintahan. Lembaga ini menawarkan pendidikan melalui pembelajaran aktif berbasis pada riset pada jenjang Strata-1. Lembaga ini memiliki komitmen tinggi untuk mengembangkan pendidikan secara inovatif melalui fasilitasi berbagai kegiatan mahasiswa dalam wadah Laboratorium Ilmu Pemerintahan. Dalam proses pembelajarannya, mahasiswa diajak untuk berpikir, ilmiah, kritis, memihak, serta menjunjung kebenaran dan kejujuran sebagai inti dari kaidah-kaidah ilmu pengetahuan. Lulusan program ini diharapkan memiliki tanggung jawab akademik dan sosial yang kuat.

Kegiatan akademis di Jurusan Ilmu Pemerintahan diselenggarakan oleh tim pengajar dan asisten yang menguasai berbagai spesialisasi dalam rumpun kajian ilmu politik dan pemerintahan.

JURUSAN POLITIK & PEMERINTAHAN

PEMERINTAHAN
FISIPOL UGM

Buku-buku bermutu terbitan sebelumnya



Karim, Abdul Gaffar, **Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia**, xxxvi + 402 hlm, 14,5 x 21,5 cm, Rp 55.000,- (hard cover), Rp 45.000,- (biasa)

Seluruh isi buku ini didedikasikan untuk menyoroti pasang-surut politik yang kadang-kadang bekerja dalam logika yang sangat kompleks dan spesifik. Sama dengan pengalaman-pengalaman sejarah sebelumnya, politik seperti ini merupakan bentuk eksperimen Indonesia dalam proses konsolidasi menuju sebuah negara-bangsa modern. Mungkin bisa juga kita pahami, proses ini merupakan proses pencarian jati diri bangsa Indonesia. Tentu saja dengan harapan, bangsa ini segera belajar bahwa setiap permasalahan yang sering dihadapinya seringkali harus

menemukan solusi di tingkat lokal. Eksperimen yang selama ini berjalan senantiasa menjadikan Jakarta sebagai ruang pencarian solusi bagi segala persoalan, dalam selama itu pulalah kita senantiasa gagal menemukan solusi yang utuh dan komprehensif. Kalau untuk seluruh semangat tulisan dalam buku ini perlu dirumuskan sebuah kalimat yang sederhana, frase ini mungkin mewakili: *all politics is local*.



Santoso, Purwo, **Pembaharuan Desa Secara Partisipatif**, xii + 136 hlm, 14,5 x 21,5 cm, Rp 17.500,00- (hard cover), Rp 22.500,- (biasa)

Advokasi tentang penyelenggaraan pemerintahan desa yang baik sangatlah mendesak untuk dilakukan. Sungguhpun demikian, urgensinya sangat jarang dikomunikasikan di arena publik. Wacana yang dominan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah banyak terserap oleh otonomi pemerintah daerah (baik dalam level kabupaten ataupun propinsi). Dalam konteks ini kita tahu bahwa perhatian publik di negeri ini banyak tercurah pada penyelenggaraan pemerintahan pada level kabupaten/kota. Perhatian terhadap desa, walaupun ada, bersifat marginal. Padahal, justru pada level desa inilah *interface* atau

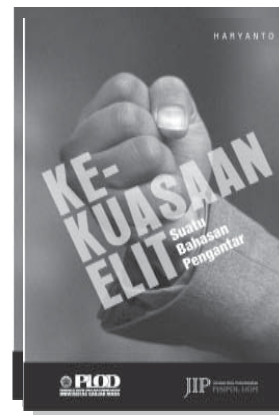
sentuhan negara-rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan banyak terjadi. Ruang publik yang paling dekat untuk diakses masyarakat justru ada dan perlu diperluas pada level desa.



Jim Schiller, **Jalan Terjal Reformasi Lokal: Dinamika Politik di Indonesia**, xiv + 406 hlm, 15 x 21 cm, Rp 65.000,-

Berbeda dengan buku tentang reformasi lainnya yang dewasa ini sudah banyak dipublikasikan dan sebagian besar memotret dinamika sosial-ekonomi-politik yang berlangsung di pusat (Jakarta), buku ini hendak mengajak pembaca untuk lebih banyak menyoroti dan mengungkap dinamika reformasi yang terjadi di tingkat lokal. Jika di tingkat nasional reformasi rasa-rasanya terlalu banyak berkait dengan persoalan rotasi kekuasaan dan reformulasi lusinan regulasi negara, maka reformasi di tingkat lokal terasa seperti pembalikan secara mendasar sebagian besar pola-pola relasi kekuasaan intra negara, negara dan masyarakat, serta intra masyarakat.

Repotnya, negara di tingkat lokal seolah bukan saja kalah cepat, tapi juga kerap tersimak kalah lihai dibandingkan masyarakat. Dalam banyak hal, kasus reformasi menunjukkan tipikalitas taktik kaum lemah dalam menghadapi kekuasaan otoriter, yakni pemanfaatan ruang pemaknaan di pinggiran pentas-pentas politik, ketika negara di tingkat lokal masih sibuk dalam membenahan diri yang seolah tak pernah akan usai.



Haryanto, **Kekuasaan Elit: Suatu Bahasan Pengantar**, xii + 190 hlm, 14,5 x 20 cm, Rp 30.000,-

Buku ini menekankan pada pembahasan kekuasaan menurut pandangan model elitis. Model elitis yang memunculkan dua kelompok di masyarakat, yakni sejumlah kecil anggota masyarakat yang memiliki kekuasaan dalam jumlah besar yang dikenal dengan sebutan elit; dan anggota masyarakat dalam jumlah yang banyak tetapi tidak mempunyai kekuasaan. Dengan demikian model elitis menciptakan adanya stratifikasi di masyarakat. Stratifikasi yang digambarkan sebagai piramida melukiskan bahwa individu yang berada di puncak piramida berjumlah sedikit tetapi memiliki kekuasaan yang besar, dan semakin ke arah bawah piramida jumlah individu

semakin banyak namun kekuasaan semakin mengecil.



Cornelis Lay, **INVOLUSI POLITIK: Esai-esai Transisi Indonesia**, xiv + 308 hlm, 15 x 22 cm, Rp 48.000,- (Januari 2006)

Buku ini adalah buku tentang keterjebakan, tentang keterpenjaraan, tentang involusi indonesia dalam tahun-tahun pertama Reformasi. Pada fase inilah, penulis teringat pada gambaran Geertz yang suram mengenai petani Jawa dan Bali yang terjebak dalam involusi tanpa kesudahan. Pengalaman tahun-tahun awal transisi kita mengungkapkan, lebih luas dari yang digambarkan Geertz, Indonesia sedang menghadapi involusi di sembarang sektor dan di sembarang ruang di republik ini. dan hasilnya pun sangat nyata, “kemiskinan” dan “distribusi kemiskinan” di berbagai sektor. Di ranah politik, ia menjadi kemiskinan politik. Namun apakah

keterjebakan ini akan berlangsung terus selamanya? sebab sebagaimana dituturkan dalam kisah Pandora: “Open, open, and I will heal your wounds! Please let me out!”



Bambang Purwoko, **DEMOKRASI MENCAIRI BENTUK: Analisis Politik Indonesia Kontemporer**, xvii + 264 hlm, 15 x 23 cm, Rp,- (Januari 2006)

Buku ini merupakan kumpulan tulisan yang dimuat di surat kabar Kedaulatan Rakyat Yogyakarta antara tahun 2002-2005. Semua tulisan analisis ini adalah refleksi dari kompleksitas persoalan yang terjadi di tengah masyarakat dalam upayanya mewujudkan gagasan demokrasi. Heterogenitas dan diversitas pemahaman terhadap makna substantif demokrasi adalah sebuah keniscayaan yang sekaligus menjadi faktor penjelas terjadinya ketegangan, ketersinggungan dan bahkan benturan antar kelompok yang berbeda

paandangan. Bentuk ideal demokrasi yang akomodatif terhadap tuntutan dan kepentingan semua lapisan masyarakat mungkin akan sulit diwujudkan. Tetapi penulis sangat yakin bahwa dari benturan-benturan yang terjadi selama proses pencarian bentuk inilah pada akhirnya kita akan sampai pada kedewasaan pemahaman dan sikap politik yang pada akhirnya akan memudahkan jalan ke arah terbentuknya demokrasi.

