

PENYELENGGARAAN PILKADA DAN LEMAHNYA SIRKULASI ELIT POLITIK LOKAL

THE EXECUTION OF REGIONAL HEAD ELECTIONS AND THE WEAKNESS OF LOCAL ELITE'S CIRCULATION

Prayudi

(Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, Nusantara II, Lantai 2, DPR RI,
Jl. Jend. Gatot Subroto, Senayan, Jakarta 10270, Indonesia;
email: prayudi_pr@yahoo.com)

Naskah Diterima: 2 November 2016, direvisi: 30 November 2016,
disetujui: 2 Desember 2016

Abstract

The implementation of regional election doesn't push yet a democratically political elite circulations. Research of the author were used of qualitative methods with case study approach in two area studies, that is in Jambi and North Sulawesi when concurrent election's 2015, showed that tendencies. Theoretically, political elites circulation become an important in democracy, which isn't only be pertaining to institutional nomination of candidate either through parties or individually channels. These substances also determine by the organizer of election, that is KPU's and the supervision of election. The field research found that yet the optimum circulation of elite's cause of an impact of the less-conducive relations among KPU's and local committees of supervision's, domination of pragmatism nomination channel of parties, an emotional networking of kinship dynasties, deliveran election wasn't to create regional leadership democratically. The status quo still shadowed the circulation of elites in the mid of high expectation toward an accountability of the governance toward people needs.

Keywords: *political elite, concurrent elections, organizer, regional governances, political dynasty, individually channel of elections.*

Abstrak

Penyelenggaraan Pilkada belum mendorong sirkulasi elit politik lokal secara demokratis. Hasil penelitian penulis dengan menggunakan metode kualitatif pendekatan studi kasus terhadap dua daerah, yaitu Jambi dan Sulut saat Pilkada serentak 2015, menunjukkan gejala tersebut. Secara teoritis, sirkulasi elit politik merupakan substansi penting demokrasi yang tidak saja terkait lembaga politik pencalonannya, baik melalui jalur partai atau jalur perseorangan. Tetapi substansi ini juga ditentukan dari sudut penyelenggaranya, yaitu dari KPU dan pengawas pilkada. Temuan lapangan belum optimalnya instrumen sirkulasi elit melalui pilkada adalah diakibatkan oleh hubungan yang kurang kondusif antara KPU dan Panwas setempat, dominasi pragmatisme jalur pencalonan melalui partai, kuatnya oligarki elit pusat campur tangan terhadap politik lokal, dan ikatan emosional dinasti kerabat, menempatkan pilkada belum mampu menghasilkan regenerasi kepemimpinan pemda yang demokratis. *Status quo* masih membayangi sirkulasi elit di tengah harapan tinggi bagi adanya tanggungjawab pemerintahan daerah terhadap kebutuhan masyarakatnya.

Kata kunci: elit politik, pilkada serentak, pemerintahan daerah, penyelenggara, dinasti politik, jalur partai, jalur perseorangan pilkada.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pilkada serentak 2015 telah diselenggarakan belum lama berselang di 264 daerah, yang terdiri atas 8 provinsi dan 256 kabupaten/kota.¹ Hal yang *crusial* dari substansi penyelenggaraan pilkada serentak 2015 adalah posisinya sebagai instrumen demokrasi guna melahirkan kepemimpinan di daerah. Konstruksinya bukan hanya berdimensi prosedural agar dapat lebih hemat anggaran, tetapi juga secara substansi kapasitasnya bagi sirkulasi elit politik lokal. Besarnya

tanggungjawab proses seleksi dan mengusung pasangan calon (paslon), menempatkan pilkada menjadi strategis untuk kontestasi antar elit. Siti Zuhro mengingatkan, partai politik bertanggungjawab untuk mengajukan calon terbaik dalam pilkada. Mengusung calon yang tidak layak berarti membohongi rakyat.²

Akses sirkulasi elit tidak lagi berjalan alamiah, diawal sejarahnya selalu dibarengi oleh tuntutan atau "paksaan" untuk terbuka bagi akses dimaksud. Ketika diawal politik etis Belanda sebelum kemerdekaan misalnya, mereka yang masuk kelas priyayi rendahan tidak menerima begitu saja atas terbukanya akses pendidikan yang sebelumnya sudah dinikmati oleh kelas priyayi lebih tinggi.³ Sedangkan setelah

¹ Seharusnya, Pilkada serentak 2015 diselenggarakan pada jumlah keseluruhan 269 daerah, yaitu di 9 provinsi dan 260 kabupaten/kota. Namun karena persoalan sengketa di tahapan pencalonannya, terdapat 5 daerah harus ditunda pelaksanaannya. Kelima daerah dimaksud meliputi Provinsi Kalimantan Tengah, Kabupaten Fakfak, Kabupaten Simalungun, Kota Manado, dan Kota Pematangsiantar.

² "Stop Bohongi Publik di Pilkada", *Media Indonesia*, 15 Februari 2016.

³ Robert van Niel, *Munculnya Elit Modern Indonesia*, Jakarta: Pustaka Jaya, 1984, hlm. 248-253.

kemerdekaan, baik sebelum dan sesudah Orde Baru 1998, aksi massa yang brutal mewarnai sporadis penggantian kepala daerah tertentu, bahkan hingga aparatnya di kecamatan dan beberapa kepala desa.⁴ Belajar dari sejarah akses mobilitas kelas ke tingkat elit itu, pilkada menjadi penting sebagai instrumen sirkulasi elit politik, agar dapat berjalan damai dan demokratis. Partai politik harus “didorong agar proses seleksi paslonnya dapat berjalan fair dan terbuka bagi akses publik. Bahkan, pengaturan ini tidak saja penting bagi pembentukan penyelenggaraan pilkada yang demokratis, tetapi juga mampu menghasilkan kepemimpinan yang berintegritas dan kapabel .

Catatan di atas menjadi bermakna pada saat terdapat gejala sejumlah kepala daerah yang terpilih ditetapkan oleh Kejagung dan KPK sebagai tersangka. Dikhawatirkan hal tersebut akan menghambat jalannya roda pemerintahan daerah. Gejala demikian menuntut proses seleksi internal yang lebih ketat.⁵ Mayoritas kepala daerah yang terpilih pada pilkada serentak 2015 merupakan pemimpin tergolong baru. di tengah alokasi dana pusat ke daerah naik signifikan. Data dari postur APBN 2016, jumlah transfer ke daerah dan dana desa mencapai Rp 770 triliun lebih. Dibandingkan dengan 2015, di tahun 2016 terjadi peningkatan dana transfer Rp 105,5 triliun. Sirkulasi elit politik lokal menjadi bermakna strategis bagi hubungan elit-massa, dan sekaligus dinamika pemerintahan daerah.⁶

Pilkada serentak 2015 dalam konteks sirkulasi elit politik, memunculkan potensi ganda, di satu sisi bagi lahirnya kepemimpinan yang memiliki kapasitas di panggung politik tidak saja secara lokal dan bahkan untuk tampil di tingkat nasional. Tetapi, di sisi lain juga potensi *crusial*-nya, ketika persyaratan

⁴ Mengutip data dari Munafrizal Manan (2005), misalnya Max Lane menguraikan beberapa daerah setelah kerusuhan Mei 1998, seperti halnya di Langkat, Banten, Maros, Banyuwangi, Klaten, Palembang, Jember, Gresik, dan lain-lain yang mengalami tuntutan mundur kepala daerahnya melalui aksi massa dan pendudukan tanah milik usaha perkebunan swasta, hingga protes menuntut mundur kepala desanya. Aksi ini di tengah relatif tidak terkendalinya kontrol negara terhadap masyarakat. Lihat Max Lane, *Unfinished Nation*, Yogyakarta: Penerbit Djaman Baroe, 2014, hlm.319- 331.

⁵ “Perketat Seleksi Kepala Daerah”, *Media Indonesia* 25 Januari 2016.

⁶ Tiga hari menjelang pelantikan secara serentak bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota, yaitu pada 17 Februari 2016, usulan surat keputusan (SK) penetapan calon kepala daerah/wakil kepala daerah terpilih di 27 daerah belum selesai diproses. Penyebabnya adalah usulan di beberapa daerah tertentu diduga terganjal di tangan gubernur. Dari 202 paslon yang akan dilantik pada 17 Februari 2016, menunjukkan 27 paslon yang justru belum tuntas prosesnya. “Usulan SK Pelantikan Diganjal”, *Kompas* 15 Februari 2016.

calon terlampau longgar. Kasus di Provinsi Jambi, dengan pola sirkulasi yang diwarnai kombinasi rekam jejak kapasitas figur dan unsur dinasti politik. Ini sebagaimana tampak di pilkada Gubernurnya dan pilkada bupatinya di Kabupaten Batang Hari. Sedangkan, di Provinsi Sulut dengan kontroversi status hukum salah satu bakal calonnya, sebagai mantan terpidana yang belum bebas murni akibat perbuatan korupsi yang diputuskan pengadilan. Kasus di Provinsi Sulut, terjadi tidak saja di tingkat pilkada gubernurnya, tetapi juga di tingkat pilkada walikotanya, yaitu di Kota Manado. Sedangkan di Kota Bitung, pencalonan melalui jalur perseorangan yang tumbuh ternyata masih tidak berdaya berhadapan dengan dominasi partai atau gabungan partai. Bahkan, terjadi relasi yang tidak sinergis antara KPU nya dengan Panwas setempat.

Di samping dari sudut penyelenggara, dominasi partai juga berkontribusi bagi lemahnya proses sirkulasi elit lokal. Partai hanya sekedar berusaha memenuhi keinginannya untuk meraih kepentingan ekonomi. Partai politik memahami bahwa birokrasi pemda merupakan sumber keuangan bagi dirinya.⁷ Keberadaan partai yang bermakna penting dalam pencalonan pilkada, sekaligus menjadi penanda kriteria pilkada yang tidak saja harus bersifat demokratis, tetapi juga efisien untuk penyelenggaraannya. Ini sekaligus merupakan peringatan agar peluang besar partisipasi rakyat untuk memilih pimpinannya, tidak dikorbkan oleh perilaku partai yang transaksional saat pencalonan paslonnya.⁸ Sejak sebelum penyelenggaraan Pilkada 2015 dan sesudah Pilkada serentak 2015, kasus dinasti politik, masih lemahnya jalur perseorangan, dan munculnya calon bermasalah status hukumnya, tidak terlepas dari perilaku partai politik yang transaksional atau sekedar pragmatis.

B. Permasalahan dan Pertanyaan Penelitian

Pengalaman pelaksanaan Pilkada serentak 2015 tidak saja bermuatan pada kelangsungan elit yang berkuasa untuk tetap tampil dominan, tetapi juga kekhawatiran adanya kelemahan mendasar bagi pembentukan pemda yang kredibel. Ironisnya, pilkada serentak justru memiliki harapan substansi terhadap sirkulasi elit politik lokal yang demokratis. Harapan demikian menjadi tantangan pada saat oligarki partai dan dinasti keluarga secara kasuistik masih mencengkeram sirkulasi elit politik. Jalur

⁷ Hamka Hendra Noer, *Ketidaknetralan Birokrasi Indonesia: Studi Zaman Orde Baru Sampai Orde Reformasi*, Jakarta: Penerbit Kompas Gramedia, 2014, hlm.302-303.

⁸ Hyronimus Rowa, “Perimbangan Demokrasi dan Efisiensi Dalam Pilkada”, *Jurnal Pamong Praja*, Edisi 14, 2009, hlm. 52-53.

pencalonan melalui partai dan perseorangan menjadi hal yang lemah, di tengah peluang intervensi kekuasaan terhadap pihak penyelenggara pilkada. Artinya, ada dua hal penting bagi sirkulasi elit lokal. Pertama, pada lembaga penyelenggara pilkada itu sendiri, yaitu KPU, Bawaslu, dan Panwas. Kedua, adalah perlakuan partai atau gabungan partai di tengah persaingannya dengan jalur perseorangan terhadap paslon yang didukungnya.

Sehubungan fenomena dua sisi pilkada di atas, maka rumusan masalahnya adalah:

“Bagaimana penyelenggaraan pilkada dalam mendorong sirkulasi elit politik lokal?”

Rumusan tersebut mengandung dua pertanyaan penelitian:

- Pertama, bagaimana pihak penyelenggara memperlakukan terhadap paslon di tahapan pencalonan oleh KPU dan Bawaslu/Panwas?
- Kedua, bagaimana partai atau gabungan partai politik menempuh langkah-langkah untuk meloloskan bakal paslon yang didukungnya sebagai paslon yang definitif dalam pilkada?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan bagi:

- 1) Mengidentifikasi posisi pilkada serentak 2015, yaitu dalam konteks sirkulasi elit di tahapan pencalonan pilkada;
- 2) Menjawab persoalan langkah-langkah yang tempuh oleh partai politik terhadap nominasi paslon yang didukungnya dan kebijakan KPU, Bawaslu dan Panwas terhadap paslon dalam memenuhi persyaratan sebagai peserta pilkada.

Penelitian ini diharapkan memiliki kegunaan bagi pemahaman tahapan pencalonan pilkada, guna langkah penelitian lebih lanjut atas peluang sirkulasi elit politik melalui pilkada. Ini sekaligus menjadi masukan bagi fungsi pengawasan DPR, melalui Panja Komisi II terkait pengalaman pelaksanaan UU No. 8 Tahun 2015.

D. Kerangka Pemikiran

1. Sirkulasi Elit Politik

Robert D Putnam mengajukan tiga model analisa untuk melihat siapa yang berkuasa dalam sistem politik, yang dianggapnya sebagai elit politik. Pertama, adalah dari analisa posisi yang menganggap bahwa lembaga-lembaga pemerintahan formal merupakan peta hubungan kekuasaan yang dapat digunakan, dan pejabat-pejabat yang menduduki

posisi-posisi tinggi di lembaga-lembaga tersebut adalah berkuasa. Kedua, analisa reputasi yang mendasarkan pada kepemilikan kekuasaan secara informal. Ketiga, adalah analisa keputusan yang melihat pada bagaimana keputusan itu dibuat, siapa yang terlibat aktif, siapa yang mengajukan inisiatif dan siapa yang menjadi penentangannya.⁹

Beberapa teoritis ilmu politik menilai bahwa keberadaan sekelompok kecil orang yang berkuasa dalam politik tidak dapat dihindarkan. Meskipun dalam politik modern, terjadi perluasan akses masyarakat terhadap proses pengambilan kebijakan dan persaingan antar fihak yang berminat terhadap jabatan-jabatan politik. Hal ini dapat menimbulkan pertentangan antara demokrasi partisipatif dan demokrasi elitis yang menyangkut derajat keterlibatan dan ruang lingkup fihak-fihak yang terlibat dalam pengelolaan aset-aset strategis secara politik.¹⁰ Kontinuitas birokrasi dan kelembagaan DPR/ DPRD pada awal sejarah politik sebelum dan sesudah Orde Baru, diwarnai oleh ikatan emosional tertentu, termasuk yang bersifat keluarga, dengan segala variasi peran ikatan emosional tersebut, apakah mengenai kekerabatan, asal institusi (birokrasi pegawai sipil dan unsur militer), hingga keagamaan.¹¹ Ini menunjukkan sirkulasi elit dapat menjadi lambat, meskipun lalu sekat-sekat yang menghambat sirkulasi elit dikikis. Pilkada serentak 2015 mencoba menghidupkan kontestasi antara peserta, meskipun dalam batas tertentu masih ditemui kasus-kasus lokal kuatnya patronase politik dinasti kekerabatan.

Menurut Suzanne Keller, kelemahan bagi elit, merupakan hal utama yang dapat menjadi penyebab perubahan elit.¹² Pertama, adalah konservatisme, meskipun dalam batas tertentu dapat dijadikan sebagai model, simbol-simbol kolektif, tetapi perlakuan yang berlebihan atas konservatisme justru dapat menjadi jarak sosial yang mengasingkannya. Tradisi yang dimainkan oleh elit untuk menjadi sumber keabsahan dirinya, menjadi jebakan feodalisme terhadap alienasi elit terhadap massa..

Kedua, mirip dengan konservatisme, adalah rutinisasi dalam penggunaan atributnya. Sikap elit yang kurang mampu beradaptasi dengan

⁹ Robert D Putnam (1976) dalam Mochtar Mas' oed & Collin Mac Andrews, *Perbandingan Sistem Politik*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2011, hlm.112-115.

¹⁰ Dahl, CB Machperson, John Dewey, adalah beberapa di antara teoritis dimaksud. Lihat SP Varma, *Teori Politik Modern*, Jakarta: Rajawali Press, 2003, hlm. 218-225.

¹¹ Lihat Donald K Emerson, *Indonesia's Elite: Political Culture and Culture Politics*, New York: Cornell University Press, 1976, hlm. 127-147.

¹² Suzanne Keller, *Penguasa dan Kelompok Elit: Peranan Elit-elit Penentu dalam Masyarakat Modern*, Jakarta: Rajawali Press, 1995, hlm. 337-339.

perkembangan sekitar, tetapi dengan ditambah oleh penggunaan paksaan untuk mempertahankan kekuasaannya. Meskipun tidak bersifat kekerasan, pemaksaan ini menempatkan penggunaan atribut elit menjadi ironis pada saat dirinya tidak lagi memiliki kemampuan adaptasi. Pemaksaan elit untuk bertahan berdampak pada organisasi pemerintahan yang tidak efektif.

Ketiga, terjadinya kehilangan kepercayaan masyarakat atas elit yang berkuasa. Kondisi demikian dapat memicu terjadinya pergantian kekuasaan dan elit yang berkuasa. Suzanne Keller, mengemukakan istilah "moral yang tidak menentu" pada saat elit mengalami kepanikan terhadap terkikisnya kepercayaan massa terhadap elit. Betapapun langkah artifisial yang diambil oleh elit, kalau krisis kepercayaan semakin meluas, maka kejatuhannya tidak terhindarkan.

Keempat, adalah sebagai konsekuensi terputusnya generasi. Istilah demikian menunjukkan bahwa elit dapat bertahan ketika terjadi alih generasi, tetapi elit justru tidak dapat bertahan pada saat menghadapi kondisi terputusnya generasi. Terputusnya generasi dari elit dianggap merupakan konsekuensi atas tahap yang dilalui oleh kapitalisme. Mengutip tesis Pirenne, kelas kapitalis justru memproduksi inovasi yang memicu langkah untuk melestarikan setiap tahapan kapitalisme itu sendiri. Pada konteks ini generasi elit terputus dan berbeda dengan generasi dilahirkannya kemudian.¹³

2. Peran Partai Politik dan Teori Pilihan Rasional

Partai politik merupakan perangkat yang berguna untuk merekrut kepemimpinan dibandingkan dengan kelompok masyarakat lainnya. Sejalan dinamika waktu, sumber daya partai dikerahkan untuk kemenangan calon agar tampil sebagai elit politik partainya yang terbebas dari emosionalitas dukungan yang tidak produktif. Ketika kompetisi partai menjadi mapan, partai dapat memperoleh saluran yang stabil untuk menominasikan individu yang dianggap sejalan dengan gagasan perjuangan ideologi politiknya. Kompetisi partai dan seleksi calon untuk nominasi kepemimpinan tidak lagi terjebak pada transaksi jangka pendek. Pemilihan pendahuluan menjadi alternatif munculnya kader partai yang dinominasikan sebagai elit memimpin pemerintahan.¹⁴ Tetapi sebaliknya, ketika kompetisi partai tidak mapan, maka seleksi kader menjadi lemah atau bahkan penuh pertimbangan

transaksional. Kompetisi antar partai memegang peranan penting bagi konsolidasi demokrasi. Jalur partai dalam pilkada di Indonesia tampaknya masih kurang memberikan dukungan bagi nominasi calon melalui proses kaderisasi yang matang secara kompetitif. Seleksi bakal calon dan calon elit politik pilkada rawan bagi transaksi tertentu.

Berbeda dengan kompetisi partai yang berada dalam sistem kepartaian kompetitif, maka di sisi lain dapat muncul pula politik kartel dalam sistem kepartaian. Politik kartel merupakan lawan dari sistem kepartaian yang kompetitif. Kuskrido Ambardi mendefinisikan politik kartel merupakan situasi di mana partai politik melepaskan berbagai perbedaan ideologis dan programatis mereka demi sesuatu yang lain. Dengan mengutip pada apa yang disebut oleh Katz dan Mair (1995: 5), situasi semacam ini dimungkinkan, karena semua partai besar memiliki kepentingan yang sama, yaitu memelihara kelangsungan hidup kolektif mereka. Batas ideologis di antara partai-partai menjadi kabur, dan ideologi tidak lagi menjadi penentu perilaku partai. Akibatnya, oposisi tidak bisa dikenali lagi.¹⁵

Guna memperkuat kompetisi sistem kepartaian, maka pelembagaan partai memiliki arti fundamental. Pelembagaan partai politik, mengutip pendapat Firman Noor (2016), mencakup keberadaan demokrasi internal, identitas partai atau transmisi nilai yang terkait erat dengan ideologi partai, hubungan yang solid di antara anggota partai, otonomi keuangan, kaderisasi yang sistematis, dan hubungan yang baik dengan publik. Dalam konteks ideologi partai, mencakup berbagai masalah, seperti halnya keberadaan *platform* politik, pemahaman atas sikap partai, komitmen terhadap tujuan politik, dan keberadaan *sense of togetherness*.¹⁶ Pelembagaan partai yang kondusif dapat mendorong persaingan antar paslon menuju proses sirkulasi elit lokal yang demokratis. Sebaliknya, pelembagaan partai atau gabungannya yang lemah tidak akan mampu mendorong sirkulasi elit secara damai dan demokratis. Bahayanya adalah, pilkada di tengah jalur kepartaian yang tidak solid dan jalur perseorangan yang belum kondusif dapat melahirkan konflik lokal berkepanjangan dan bukan tidak mungkin akan menjalar ke tingkat nasional.

Undang-Undang (UU) No. 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, di Pasal 1 angka

¹³ *Ibid.*, hlm. 356-365.

¹⁴ Marjorie Randon Hersey, "Partai Politik Sebagai Mekanisme Pilihan Sosial", dalam Richard S. Katz dan William Crotty, *Hand Book Partai Politik*, Bandung: Penerbit Nusa Media, 2015, hlm.131-141.

¹⁵ Kuskridho Ambardi, *Mengungkap Politik Kartel: Studi tentang Sistem Kepartaian di Indonesia Era Reformasi*, Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2009, hlm.19.

¹⁶ Muchlis (ed). dalam Firman Noer *Perpecahan & Soliditas Partai Islam di Indonesia: Kasus PKB dan PKS di Dekade Awal Reformasi*, Jakarta: LIPI Press, 2015, hlm. 40-41.

2 mendefinisikan partai merupakan organisasi yang dibentuk oleh sekelompok warga negara yang secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggotanya, masyarakat, bangsa dan negaranya. Di Penjelasan Umum pada UU tersebut mengamanatkan adanya sistem pengkaderan dan kepemimpinan politik yang kuat dalam setiap partai. Ini dalam rangka pelaksanaan fungsi-fungsinya mengenai pendidikan politik dan proses kaderisasi, rekrutmen guna menghasikan calon-calon pemimpin yang memiliki kemampuan di bidang politik.

Munculnya jalur perseorangan yang menjadi alternatif persoalan partai dalam paslon yang diajukannya, dapat dilihat tidak saja dari sisi figur elit yang ingin mencalonkan, tetapi juga dari sisi pemilih yang semakin rasional menjerumuskan elit calon pemimpinnya. Pilihan rasional pemilih tidak lepas dari karakteristiknya yaitu: individualisme, rasionalisme, dan formalisme.¹⁷ Meskipun masih terbatas cakupannya, jalur perseorangan dari pilihan rasional merupakan asumsi rasional yang mampu membuat urutan dari pilihannya secara koheren, serta mau dan mampu melakukan apapun dalam batas-batas tertentu untuk memenuhi tujuan atas pilihannya. Pilkada 2015 yang lebih dominan diisi oleh jalur partai atau gabungan partai dalam pengajuan paslon dibandingkan jalur perseorangan, menunjukkan pilihan rasional masih lemah dalam sirkulasi elit lokal. Itu sebabnya, ikatan emosional seperti halnya dinasti dan figur yang bermasalah dapat berpeluang tampil di tahapan pencalonan melalui jalur partai.

E. Metodologi Penelitian

1. Metode Penelitian

Metode penelitian kualitatif digunakan sebagai upaya menjawab arah sirkulasi elit politik lokal dalam Pilkada. Hal ini berguna untuk menelaah lebih lanjut hal-hal yang menjadi muatan objek penelitian tersebut, yaitu baik yang terkait dukungan rekam jejak kapasitas figur dan jaringan patronase di satu pihak dan lolosnya status hukum calon yang masih bermasalah di sisi lainnya, ditahapan pencalonan. Pilihan metode penelitian yang digunakan bukan saja terkait subjek permasalahan dari objek yang akan diteliti, tetapi juga sebenarnya merupakan cermin dari titik pandang si peneliti itu sendiri¹⁸, secara subjektif. Melalui metode penelitian kualitatif diharapkan akan

mampu memahami makna yang sesungguhnya dari informasi yang tampak di permukaan.¹⁹ Sehubungan keinginan untuk memperdalam substansi yang tergolong “unik” dari fokus persoalan yang ingin diteliti, maka strategi penelitian yang digunakan adalah melalui studi kasus. Adapun desain studi kasus yang digunakan, adalah multi kasus, meskipun dalam fokus penelitian ini hanya mencakup dua hal, yaitu tentang dinasti politik dan status hukum calon ditahapan pencalonan. Sehingga, digunakan logika “replika” yang berbeda dengan logika sampel, yaitu mengingat adanya unsur kesamaan, kejadian berulang, tetapi juga kemungkinan terhadap adanya keterbatasan tertentu yang tidak dijumpai pada kasus lainnya.²⁰

2. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan melakukan wawancara terhadap beberapa informan penelitian secara sengaja (*purposive*), yang berperan sebagai narasumber terkait hal-hal yang menjadi objek penelitian untuk ditanyakan di lapangan. Di samping wawancara secara tidak terstruktur dengan mengingat permasalahan yang akan diteliti di lapangan, juga dilakukan observasi secara terbatas dari peneliti dengan memelihara jarak dari kasus-kasus objek penelitiannya. Observasi ini adalah dilakukan tidak berstruktur, yaitu menggunakan *guide*, mengandalkan pengamatannya atas objek yang diteliti. Ini berbeda dengan observasi partisipan, di mana dalam metode tidak terstruktur memang penguasaan teoritisnya tidak diharuskan secara mendalam, karena penguasaan secara umum dianggap membantu pengamatannya.²¹ Pengumpulan data juga dilakukan dengan mengandalkan catatan lapangan, mengingat lokasi dan subjek penelitian yang dituju adalah baru pertama kali dilakukan. Catatan lapangan sangat penting bagi mengisi keterbatasan waktu pengumpulan data.. Catatan lapangan dapat memperluas substansinya, karena memasukkan unsur gagasan, strategi, refleksi, dugaan, serta pola-pola yang muncul.²² Hal ini agar data-data terkumpul dapat lebih memperoleh pijakan substansi yang rinci, dan menempatkannya sebagai refleksi studi kualitatif.

¹⁷ H. Donald Forbes, “Teori Politik Positif”, dalam Gerald E. Gaus dan Chandran Kukathas, *Hand Book Teori Politik*, Bandung: Nusa Media, 2013, hlm. 127.

¹⁸ Sulisty Basuki, *Metode Penelitian*, Jakarta: Penerbit Wedatama Widya Sastra, 2006, hlm.94.

¹⁹ Burhan Bungin, “Metodologi Penelitian Sosial: Sejarah dan Format Kualitatif-Mix Methods”, bahan disampaikan dalam Workshop Metodologi Penelitian P3DI Setjen DPR RI, 27 Oktober 2015.

²⁰ Robert K. Yin, *Studi Kasus: Desain & Metode*, Jakarta: Rajawali Press, 2014, hlm. 56-58.

²¹ Burhan Bungin, *Penelitian Kualitatif: Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik, dan Ilmu Sosial Lainnya*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2007, hlm. 116-117.

²² Emzir, *Metodologi Penelitian Kualitatif: Analisis Data*, Jakarta: Rajawali Press, 2014, hlm. 66.

3. Waktu dan Lokasi Penelitian:

Penelitian dilaksanakan pada bulan Mei sampai dengan Agustus 2016. Lokasi penelitian dilakukan di dua provinsi, yakni Jambi dan Sulawesi Utara. Adapun penelitian di Provinsi Jambi dilaksanakan pada tanggal 6 sampai dengan 15 Juni 2016, sementara penelitian di Sulawesi Utara dilaksanakan pada tanggal 25 Juli sampai dengan 3 Agustus 2016.

II. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Temuan Penelitian di Jambi

Di Provinsi Jambi terdapat beberapa kabupaten/kota yang merupakan hasil kebijakan pembentukan daerah otonom baru (DOB). Ini meliputi:

1. Kabupaten Muaro Jambi, pemekaran dari Kabupaten Batang Hari (4 Oktober 1999);
2. Kabupaten Sarolangun, pemekaran Sarolangun, pemekaran dari Kabupaten Sarolangun Bangka (4 Oktober 1999);
3. Kabupaten Tanjung Jabung Timur, pemekaran dari Kabupaten Tanjung Jabung (4 Oktober 1999);
4. Kabupaten Tebo, pemekaran dari Kabupaten Bungo Tebo (4 Oktober 1999);
5. Kota Sungai Penuh, pemekaran dari Kabupaten Kerinci (24 Juni 2008).

Kabupaten Sarolangun Bangka telah berubah nama menjadi Kabupaten Merangin. Kabupaten Tanjung Jabung telah berubah nama Tanjung Jabung Barat. Kabupaten Bungo Tebo telah berubah menjadi Kabupaten Bungo.²³

Perjalanan politik dinasti dalam mengukuhkan kekuasaan elitnya di Jambi bisa mengacu pada relasi antara negara dengan masyarakat sejak penjajahan. Ini merupakan konsekuensi masih kuatnya etnisitas berdasarkan kerajaan yang ditransformasikan pada masa penguasaan sejak koloni Hindia Belanda. Pada kategori relasi semacam ini, Jambi tergolong pada wilayah yang terikat dengan perjanjian persekutuan atau pengakuan, dan terdapat penempatan pejabat. Meskipun ini kemudian dihilangkan secara bertahap antar wilayah oleh kekuasaan represi kolonial Belanda sejak 1945, namun catatan mengenai eksistensi kerajaan-kerajaan lokal menunjukkan bahwa dinasti etnisitas lokal yang bervariasi perkembangannya, Jambi menjadi sampel penting bagi dinasti politik berkuasa menentukan sirkulasi elit lokal setempat.²⁴

Keberadaan dinasti politik, yang konotasinya buruk, kalau memang dilarang, bagi kerabat

petahana mencalonkan diri, dapat dianggap meyalahi hak konstitusional orang. Tidak logis pula dan dipertanyakan, mengapa orang bersangkutan dilarang untuk mencalonkan diri dalam pilkada? Artinya, mencalonkan diri dalam pemilu dan pilkada, harus *equal*, yang berlaku sama untuk semua orang. Asalkan orang tersebut memenuhi persyaratan, yaitu yang biasanya mengenai usia dan kewarganegaraan. Di samping syarat utama itu, memang ada syarat "bonus", seperti halnya pendidikan, yang padahal baik di Indonesia maupun di negara lain, syarat demikian belum tentu ada. Bahkan, sebenarnya syarat warganegara pun belum tentu pula tercantum di undang-undang pemilu, seperti halnya di negara-negara kawasan Eropa, seperti halnya di kalangan *European Parliament (EU)*. Sehingga, misalnya orang berkebangsaan Jerman di Inggris, dapat juga menggunakan hak pilih domisilinya di Inggris untuk memilih parlemen Inggris, meskipun dirinya warga negara Jerman, karena dirinya sekaligus merupakan warga negara Eropa.²⁵

Realitas politik di Jambi sebelum Pilkada Gubernur 2010 cenderung dominan dikuasai oleh dua dinasti saja, yaitu dinasti Manapiah dan dinasti Nurdiniah.²⁶ Dinasti Manapiah dan Nurdiniah telah melahirkan "dinasti" dengan cara membangun basis kekuatan bisnis, partai politik dan kekerabatan. Dinasti Manapiah didirikan oleh Abdul Manap yang merupakan tokoh Jambi pertama yang menjadi gubernur setempat pada tahun 1967. Kekuasaannya kemudian diwariskan pada Zoerman Manap yang merupakan anak sulung Abdul Manap, figur yang berlatarbelakang sebagai pengusaha di samping menjadi Ketua Dewan Pimpinan Daerah (DPD) Tingkat I Partai Golkar dan merangkap pula sebagai Ketua DPRD Provinsi Jambi periode 2004-2009. Di samping itu, Zoerman Manap, dinasti Manapiah juga menempatkan Arifin Manap (adik Zoerman Manap) sebagai Ketua DPD II Partai Golkar Kota Jambi dan mantan Walikota Jambi periode 1999-2008, yaitu selama dua periode masa jabatan.

Sementara itu Dinasti Nurdiniah didirikan oleh Nurdin Hamzah (seorang pengusaha besar) yang berkuasa di Jambi pada akhir tahun 1980-an. Zulkifli Nurdin (anak sulung Nurdin Hamzah) merupakan tokoh penting di Jambi dan sekaligus figur penerus ayahnya karena pernah menduduki posisi Ketua DPW Partai Amanat Nasional (PAN) Jambi yang sekaligus pula sebagai Gubernur Jambi selama dua periode

²³ Mexsasai Indra, *Menyelesaikan Sengketa Batas Daerah*, Yogyakarta: Genta Publishing, hlm. 2015.

²⁴ Oto Syamsuddin Ishak, "Keindonesiaan: Persatuan Yang Terhenti Kesatuan Yang Asimetris", *Prisma* Vol. 30, No. 2, 2011, hlm.6.

²⁵ Refly Harun, "Pilkadadan Beberapa Point Permasalahannya", bahan disampaikan dalam FGD Proposal Penelitian Individu, Pusat Penelitian, Badan Keahlian DPR RI, Jakarta, 15 April 2016.

²⁶ Leo Agustino, *Politik Lokal dan Otonomi Daerah*, Bandung: Penerbit Alfa Beta, 2014, hlm. 184-191.

(2001-2010). Selain nama besar Zulkifli Nurdin, terdapat nama Hazrin Nudin (adik Zulkifli Nurdin) yang berperan besar di dunia ekonomi Jambi. Saat itu Hazrin Nurdin menjabat sebagai Ketua DPW PAN Jambi.

Pada saat Pilkada 2010, kekuatan dua dinasti tampaknya telah digeser oleh nama-nama di luar keluarga ini. Setidaknya empat pasangan yang turut meramaikan pesta demokrasi lokal di negeri "Sepucuk Jambi Sembilan Lurah". Nama-nama calon tersebut (mengikuti nomor urut Pilkada Jambi 2010) adalah Zulfikar Ahmad-Ami Taher, Hasan Basri Agus (HBA) -Fahrori Umar (FU), Madjid Mu'az-Abdullah Hich dan Safrial-Agus Setyonegoro. Keseluruhan nama yang mengajukan diri sebagai calon gubernur dalam Pilkada 2010, merupakan penguasa di daerahnya masing-masing dan masih memiliki jabatan aktif dalam struktur pemerintahan *incumbent*. Zulfikar Ahmad misalnya, adalah orang nomor satu di Kabupaten Bungo, Hasan Basri Agus (yang dikenal dengan sebutan HBA) adalah tokoh politik terkenal di Kabupaten Sarolangun yang juga menjabat sebagai Bupati Sarolangun, pasangan Madjid Mu'az-Abdullah Hich (nomor urut 3) yang keduanya adalah Bupati Tebo dan Bupati Tanjung Jabung Timur, demikian halnya dengan Safrial yang menjabat Bupati Tanjung Jabung Barat saat itu.

Kemenangan selebriti dalam Pilkada serentak 2015 yang juga putera kandung gubernur Jambi sebelumnya, Zulkifli Nurdin yang menjabat 1999-2004 dan 2005-2010, yaitu Zumi Zola, menjadi menarik. Ha ini dianggap kombinasi antara pertimbangan kapasitas dan popularitas yang dimilikinya saat menjabat Bupati Tanjung Jabung Timur 2011-2015, dengan unsur nepotisme. Zumi Zola berpasangan dengan Fahrori Umar yang berhasil mengungguli pasangan Hasan Basri Agus dan Edi Purwanto, yaitu 60,23 persen terhadap 39,77 persen.²⁷

Tabel 1. Perolehan Suara Paslon di Pilkada Gubernur Jambi 2015

No.	Kabupaten/Kota	Paslon HBA	Paslon ZZ/FU	Jumlah Suara
1.	Batang Hari	13.245	85.292	138.537
2.	Bungo	49.488	114.158	163.746
3.	Kerinci	63.554	54.586	118.140
4.	Kota Jambi	96.304	175.796	272.073
5.	Kota Sungai Penuh	24.234	25.483	49.817
6.	Merangin	96.261	45.080	361.341
7.	Muaro Jambi	47.090	129.884	176.974
8.	Sarolangun	86.766	36.774	123.540

²⁷ Hasil Quick Count Pilgub Jambi 2015, (*online*), (<http://www.quick-count-pilkada.blogspot.co.id>), diunduh 9 Februari 2015).

No.	Kabupaten/Kota	Paslon HBA	Paslon ZZ/FU	Jumlah Suara
9.	Tanjab. Barat	46.354	94.934	141.288
10.	Tanjab. Timur	31.419	89.963	121.382
11.	Tebo	44.160	96.574	140.734

Sumber: Bawaslu (2016).

Fenomena politik dinasti cukup kuat di Jambi, di samping Pilgubnya, juga untuk pilkada bupati/walikota. Misalnya, Ridwan Ibrahim di Kabupaten Bungo, dirinya merupakan ipar dari Wagub Jambi, Fahrori Umar. Kemudian juga Hazrin Nurdin yang merupakan paman dari Zumi Zola. Sofia Fattah, yang istri Abdul Fatah, Bupati Batang Hari 2001-2006 dan 2011-2016, berpasangan dengan Syahirsah, Bupati Batang Hari 2006-2011. Di samping itu, di Batang Hari, juga terdapat nama Camelia Puji Astuti, anak dari Bupati Batang Hari 1980-1991, Hasip Kalimuddin Syam yang berhadapan dengan Ardian Faisal, anak Bupati Batang Hari, 1991-2001, Saman Chatib.

1. Perlakuan Penyelenggara terhadap Peserta

Sampai dengan akhir waktu pencalonan Gubernur Jambi hanya terdapat 2 orang calon yang memenuhi persyaratan dari 3 bakal calon. Semula, nama-nama3 bakal calon dimaksud adalah:

- Hasan Basri Agus/ Edi Purwanto
- Zumi Zola/ Fahrori Umar
- Linda Astuti.

Kota/kabupaten di seluruh Jambi, dominan atau setidaknya cukup kuat pendukung politik ZZ/FU beserta jaringannya. Kalaupun Kerinci dan Sarolangun dikecualikan dari dominasi itu, kemenangan paslon HBA/EP masih terbatas dibandingkan ZZ/FU. Pilkada 2015 di Provinsi Jambi merupakan bagian dari pilkada serentak nasional yang diikuti oleh 5 daerah, baik Provinsi maupun Kabupaten/Kotanya. Dari sisi calon, rata-rata ada petahana yang maju lagi, kecuali bagi mereka yang sudah habis masa jabatannya. Dari sisi kekerabatan, terdapat anak mantan petahana atau anak petahana yang maju lagi. Koalisi partai politik berkembang dalam proses pengusungan dan pemenangan masing-masing paslon, dan saat itu tidak ditemui dari jalur perseorangan. Kekerabatan dalam proses penjaringan memiliki ikatan yang kuat di internal mereka. Tetapi secara keseluruhan, rata-rata bersifat minimalis, dan ini terlihat dari daerah yang melaksanakan pilkada, misalnya Tanjung Jabung Barat dengan 4 pasangan calon, Tanjung Jabung Timur dengan 3 paslon, Tanjung Jabung Barat dengan 2 paslon, Bungo dengan 3 paslon, Kerinci dengan 3 paslon, Sorolangun dengan 3 paslon.²⁸

²⁸ Wawancara dengan seorang Anggota KPU Provinsi Jambi, Kota Jambi, 7 Juni 2016.

Ada beberapa tahapan yang terkait pencalonan pasangan calon ketika pilkada serentak 2015 di Jambi, yang penting dicatat:²⁹

- 1) Seleksi internal di partai, yang cenderung tertutup dan publik memiliki keterbatasan akses dengan proses yang dilakukannya;
- 2) KPU sendiri menggunakan sistem *Liason Officer (LO)* dari paslon di tengah struktur resmi koalisi partai pendukung yang mendukungnya. Meskipun disadari bahwa paslon juga memiliki tim kampanye yang tidak resmi yang justru berperan besar sebagai tim sukses bagi upayanya untuk memenangkan pilkada.

Pada konteks tim yang struktur formal dibentuk partai, maka publik dapat mengaksesnya secara penuh terkait data dan informasi dari struktur kepengurusan partai dalam koalisi pemenangannya. Pada konteks tim kampanye tidak resmi, publik tidak terlalu luas dapat mengaksesnya, dan dikalangan internal, kampanye tidak resmi demikian, ada beberapa kerabat atau ikatan keluarga yang terlibat di dalamnya. KPU tidak mengelola urusan yang dijalankan tim kampanye tidak resmi ini, tetapi KPU hanya menjalankan regulasi pilkada semata.

Tidak terdapat perlakuan khusus atau hal yang mendasar substansi berbeda pada kalangan kerabat dalam seleksi sebagai bakal calon secara administratif yang dilakukan oleh KPU. Bahkan, isu politik uang tidak muncul sebagai hal signifikan dalam persaingan antar pasangan calon. Sedangkan sengketa antar pasangan calon dan antara pasangan calon terhadap penyelenggara adalah terkait selisih hasil dan penghitungan suara ulang di TPS-TPS tertentu. Namun dalam persidangan MK, tidak dapat dibuktikan dugaan selisih suara yang diajukan.

Persoalan figur lebih berperan penting dalam pilkada, ini juga berkorelasi dengan tidak terlalu rendahnya partisipasi pemilih menggunakan hak suaranya. Berbeda dengan pemilu anggota legislatif yang lebih berperan adalah partai dan sesudahnya baru tampil sosok partai atau gabungan partai pendukung. Dari hanya dua paslon Pilkada Gubernur Jambi 2015, merupakan figur yang menjadi ketua umum DPD partai asal masing-masing, yaitu HBA sebagai ketua umum DPD Partai Demokrat dan Zummy Zola yang menjadi Ketua Umum DPD PAN. Menariknya, adalah di pihak petahana yang maju lagi di pencalonan, pihak lawan berpasangan dengan wakil sang *incumbent* yang di pilkada justru menjadi calon wakil kepala daerah pasangan di pilkada. Wakil dari pasangan calon kubu Zummy Zola adalah yang menjadi wakil kepala daerah dimasa kepemimpinan periode HBA semasa masih sebagai

Gubernur Jambi. Sehingga, pecah kongsi di petahana terjadi menghadapi pilkada dan dari sisi administrasi pencalonan, kedua paslon sudah memenuhi persyaratan sesuai peraturan perundang-undangan. Ini mulai dari pemenuhan syarat menyangkut tingkat pendidikan, partai atau gabungan partai, dan syarat-syarat lain. Tetapi memang untuk calon perseorangan di provinsi Jambi, memang tidak ada.³⁰

Untuk Pilkada kota/kabupaten, pencalonan dilakukan sama sebagaimana di provinsi, tidak ada hal-hal yang *crusial*, syarat-syarat mereka terpenuhi, demikian halnya syarat dukungan partai atau gabungan partai pendukungnya, tetapi yang menjadi persoalan pada saat pencalonan adalah terkait dengan masa kampanye yang tergolong cukup lama. Ini menyebabkan masyarakat menjadi terkotak-kotak secara politik. Di provinsi misalnya dengan peserta pilkada gubernur yang hanya dua pasangan, kampanye di media massa seperti halnya melalui *facebook*, *twitter*, dan sebagainya, kondisi yang terkotak-kotak secara politik demikian memang terlihat sekali saling berhadap-hadapan satu sama lain. Ini memang berpotensi bentrokan antara masing-masing pendukung di lapangan, atau di dunia maya, termasuk pada kasus perusakan alat peraga, Walaupun secara keseluruhan, tidak ada hal bersifat destruktif secara riil dalam persaingan ketat antar mereka.

Kabupaten Batang Hari yang melaksanakan pilkada bupatinya dan sekaligus pilkada gubernur sebagai bagian dari pilkada serentak 2015, juga sempat ditandai kekhawatiran di atas. Tetapi ada pula yang memandangnya sebagai gejolak massa pilkada menjadi dinamika yang biasa dalam demokrasi. Bagi KPU setempat, yang awal dilakukan sebagaimana tahapan biasanya, yaitu mengajukan anggaran, meskipun sempat terjadi perdebatan dengan pusat, tetapi sesuai kesepakatan dengan Pemda, akhirnya anggaran dapat dialokasikan melalui APBD. Untuk pencalonan, adalah keseluruhan paslon melalui jalur partai yang memiliki kursi di DPRD. Kalau dikalkulasi, seharusnya maksimal 6 paslon, tetapi ternyata yang mendaftar hanya 4 paslon. Hitungan 6 paslon, karena KPU berhitung kemungkinan adanya 4 paslon dari partai yang memiliki kursi di DPRD dan terdapat dua paslon dari jalur perseorangan. Dengan kenyataan 2 perseorangan yang tidak ada, maka Pilkada Bupati Batang Hari 2015 diikuti 4 paslon yang keseluruhannya berasal dari jalur partai politik. Ketiadaan paslon jalur perseorangan, bagi KPU menjadi catatan, karena pihaknya sudah melakukan sosialisasi pendaftaran para kandidat bakal paslon.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Wawancara dengan Komisioner Bawaslu Provinsi Jambi, 8 Juni 2016.

Bahkan, ada yang menyatakan ke KPU akan mencoba jalur perseorangan, tetapi pada kenyataannya tidak ada yang mendaftar.³¹

Selama ini sifat penjaringan di partai politik adalah tertutup, meskipun sebagian besar menggunakan jasa survei untuk menentukan kandidat. Tetapi kenyataannya hasil survei itu tidak pernah dipublikasikan, sehingga kuat dugaan bahwa hasil akhir keputusan terhadap siapa calon atau paslon yang diusung lebih didasarkan pada politik transaksional.³² Ini jelas rentan bagi terjadinya politik uang, sebagaimana diistilahkan sebagai "mahar politik" dengan label yang beragam, tetapi untuk pembuktiannya adalah sangat sulit. Hal lain adalah elit DPP dengan legalitas UU dan aturan yang ada leluasa campur tangan dan menentukan keputusan akhir siapa yang dicalonkan. Peranan DPP yang dominan dan usulan calon pengurus partai di daerah yang lebih subordinat semakin mengukuhkan partai menjadi "perahu" bagi kepentingan oligarki elitnya. Partai dominan memilih figur yang sudah "jadi", mengandalkan popularitas, tetapi kurang memperhitungkan kapabilitas kepemimpinannya.

Partai pengusung akan berusaha mengajukan paslonnya, ketika *chemistry* kepentingan dan relasi antara calon kepala daerah dan wakilnya dianggap dapat membangun kerjasama pemerintahan dan politik kepartaian yang baik. Peran partai demikian, sejalan dengan yang disampaikan oleh Wakil Walikota Jambi, Abdullah Sani, yang pada intinya, bahwa komunikasi pematangan pencalonan saat pilkada tidak saja didasarkan pada kecocokannya dari sudut kepentingan partai pendukung. Tetapi juga pada kemampuan calon secara berpasangan untuk bekerjasama menjalankan roda pemerintahan yang baik.³³

2. Langkah-langkah partai atau gabungan partai untuk paslon dukungannya

Pilkada di Kota Jambi tingkat partisipasi penggunaan hak pilihnya rata-rata 69-70 an persen mulai dari Pilkada Walikota 2008, Pileg 2009, Pilkada Walikota 2013, pemilu 2014. Mengenai soal simpul-simpul politik ada tiga kecenderungan dari partai politik dan *local strong man* mengarah pada fenomena tertentu. Untuk fenomena partai politik, di Jambi terdapat 4 partai politik yang tergolong besar perolehan suaranya mulai pemilu 1999 hingga 2014.

Partai Demokrat, PAN, Golkar, dan PDI P. Selebihnya untuk posisi kelima biasanya dapat terjadi pergantian posisi yaitu PPP, PKS, Hanura, dan Gerindra.³⁴

Simpul *local strong man* yang juga berkembang di Jambi, yaitu dicerminkan oleh figur Zulkifli Nurdin, yang pada tahun 1999 menjadi Gubernur Jambi melalui Pilkada oleh DPRD Provinsi. Kemudian pada Pilkada 2005 secara langsung oleh rakyat, ketika PAN berkembang sebagai partai yang kuat atau bahkan dengan hegemoni di tingkat tertentu, figur Zulkifli Nurdin melembaga menjadi parpol. Ini diperkuat oleh posisi ketua DPRD Jambi yang dijabat oleh kerabatnya pula, yaitu adiknya yang menikah dengan adiknya Zurman Manaf, ketua DPRD Jambi saat itu. Artinya, figur Zulkifli Nurdin memang membangun jaringan politik berdasarkan ikatan campuran kekerabatan dengan partaitersebut. Demikian halnya ketika pemilu 2009, pada kekuatan politik lainnya, pola dinastipolitik itu juga berkembang yaitu disaat Partai Demokrat berkuasa, yaitu melalui HBA yang menjadi Ketua Umum DPD nya Jambi. Jalur-jalur birokrasi, pengusaha-penguasa dikuasai oleh dinasti ini, hingga HBA secara personal mencapai transformasi secara kelembagaan di Partai Demokrat. Ini memberikan pengaruh dukungan tersendiri bagi pemilih, sebagaimana berkembang di Kota Jambi.³⁵

Tidak ada pergantian pejabat atau aparat menjelang dan sesudah pilkada serentak 2015. Di tingkat provinsi tidak dilakukan langkah seperti itu dan dibuat surat edaran agar PNS netral selama pilkada. Tidak ada sanksi yang diberikan pada PNS yang melanggar netralita atau tidak ada pendekatan tokoh calon dan partai terhadap birokrasi untuk kemenangan dirinya. Pencairan anggaran pilkada tidak terjadi kerawanan terkait tahapan penyelenggaraan pilkada.³⁶ Walaupun disadari bahwa anggaran Pilkada yang dibiayai oleh APBD menjadi beban bagi Jambi, karena banyak anggaran pembangunan bagi publik yang terserap untuk membiayai pilkada. Untuk itu, yang penting adanya standar biaya pilkada secara nasional agar dapat diterapkan di daerah sesuai dengan kebutuhan daerah yang beragam.

Memang pada awalnya tidak terlihat calon yang lain yang bagi Partai Demokrat, waktu itu hanya satu penantang yaitu Bupati Tanjung Jabung Timur, sehingga petahana yaitu HBA berhadapan dengan ZZ. Dengan hanya dua nama itu partai terbelah secara otomatis atau terbagi dua kubu, Demokrat, Gerindra dan PDI P, serta PKB, adapun PPP dan

³¹ Wawancara dengan Ketua KPU Batang Hari, Muara Bulian 9 Juni 2016.

³² Mochammad Farisi, "Pilkada Sebagai Instrumen Sirkulasi Elit Lokal", makalah dalam FGD d FISIP Universitas Jambi, Kota Jambi 13 Juni 2016.

³³ Wawancara dengan Wakil Walikota Jambi, Abdullah Sani, Jambi, 14 Juni 2016.

³⁴ Wawancara dengan Komisioner KPU Kota Jambi, Jambi 9 Juni 2016.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Wawancara dengan Asisten 1 Pemprov Jambi, Jambi 7 Juni 2016.

Golkar yang sedang pecah konflik terbagi. Ini sampai kemudian terjadi pertarungan politik *head to head*. Sehingga proses nominasi paslon yang jumlahnya sedikit saat itu tidak berjalan rumit. Perjalanan di lapangan relatif mulus, sampai kemudian petahana hasilnya mengalami kekalahan di Pilkada Gubernur Jambi 2015.

Setiap partai memiliki masing-masing mekanismenya dalam menjaring para bakal calon, menseleksi lebih lanjut dan menetapkan paslon definitif. Misalnya di Partai Demokrat, dibentuk tim penjaringan yang terdiri dari dua orang dari pusat, dua dari provinsi, dan dua orang pengurusnya yang berasal dari kabupaten. Proses ini memulai pendaftaran dari daerah kabupaten yang kemudian diteruskan ke provinsi, dan provinsi menyampaikannya ke pusat partai. Mengenai keputusan memang berada di tim penjaringan ini yang berdasarkan hasil telaah pengujian dari survei yang dilakukan sampai kemudian diumumkan ke publik dan didaftarkan resmi ke KPU. Peranan DPP memang sangat menentukan keputusan akhir siapa pasangan calon yang didukung partai dan didaftarkan resmi ke KPU. Dominannya posisi DPP terlihat dari rekomendasi tentang siapa yang didukung dan dicalonkan partai adalah berasal dari DPP.³⁷

Kabupaten Batang Hari sebagai daerah yang bersamaan dengan Pilkada Gubernur Jambi secara serentak Desember 2015, yaitu Pilkada Bupati nya. Pilkada Bupati tersebut berjalan lancar, walaupun ada pengajuan gugatan keberatannya terhadap hasil Pilkada nya ke MK. Ini berbeda dengan sengketa di Pilkada Gubernurnya. Ada beberapa daerah di Provinsi Jambi yang meliputi 6 Kabupaten. Pilkada Jambi 2015 tidak ada yang menempuh jalur perseorangan, ini di berbeda dengan Provinsi tetangga Jambi, yaitu Provinsi Bengkulu misalnya, yang justru memiliki pasangan calonnya yang berasal dari jalur perseorangan. Di Kabupaten Batanghari, dari 10 partai yang memiliki kursi di DPRD nya, semuanya memiliki dukungan terhadap paslon, sehingga ada 4 paslon yang ada, semuanya didukung oleh partai, tidak ada yang maju dari jalur perseorangan. Dari keempat paslon itu ada yang didukung oleh dua partai, tiga partai, hingga ada paslon yang didukung oleh 4 partai politik. Memang ada beberapa polemik menyangkut dukungan paslon dari partai, yaitu terutama bagi PPP yang sedang dilanda konflik internal.³⁸ Polemik partai tersebut karena PPP belum bisa memberikan dukungan akibat konflik internalnya yang berakibat pada adanya

anggapan belum sahnya secara penuh dukungan yang diberikan bagi paslon. Dari fenomena pengajuan paslon pilkada, dukungan partai lebih terbatas pada sekedar mendukung ditahapan pencalonannya saja, tetapi di tingkat upaya pemenangan suara pemilih, partai justru tidak bergerak maksimal.

Untuk mencapai tujuan pencalonan dari tahap awal KPU Kabupaten Batang Hari telah mengumumkan jadwal penyerahan dokumen dukungan bakal calon perseorangan pada saat Pilkada Bupati Batanghari Tahun 2015. Langkah ini dilaksanakan melalui manual di papan pengumuman atau melalui media massa cetak dan elektronik. KPU Kabupaten Batanghari telah membuka *helpdesk* untuk penerimaan berkas dokumen dukungan Pasangan Calon Pilkada Bupati setempat tahun 2015 selama 5 hari. Kurun waktu tersebut sejak tanggal 11 sampai dengan 15 Juni 2015, sampai dengan tanggal 15 Juni 2015. Kurun waktu tadi sekaligus juga merupakan batas akhir penyampaian dokumen dukungan calon perseorangan. Tetapi, ternyata tidak ada satupun pasangan calon perseorangan yang menyampaikan dokumen itu. Hal ini artinya Pilkada Bupati Kabupaten Batanghari 2015 tidak diikuti oleh calon perseorangan.³⁹

Seleksi bakal calon dari partai politik harus diatur secara umum agar partai politik dapat mengikuti aturannya. Ini agar proses pengajuan calon atau paslon pilkada, hanya tergantung ke segelintir elitnya atau justru sekedar partai bertransaksi dengan partai yang akan diajak koalisinya. Aturan ini penting juga dengan kesadaran ketika diberlakukan semacam *threshold* persentase syarat pengajuan paslon, maka untuk partai-partai yang tergolong kecil persentase perolehan kursi atau suaranya di pileg, mereka tidak dapat mengajukan paslon. Fakta diinternal partai dalam proses penjaringan, seleksi hingga penetapan paslon definitif, adalah dipastikan bersifat transaksional. Pengaturan soal ini agar hasil seleksi partai terhadap bakal calon untuk muncul sebagai paslon justru dibahasakan normatif menyangkut kepemimpinan di daerah dan sudah tentu memiliki implikasi tertentu bagi bangsa.⁴⁰ Penekanan soal ini karena ketika partai atau gabungan partai hanya “menyuguhkan” calon atau paslon yang kurang kredibel, maka dapat menjadi malapetaka bagi daerah bersangkutan. Sebagai akibat pola transaksional pragmatis dalam penentuan paslon di partai atau koalisi partai, maka

³⁷ Wawancara dengan Ketua DPRD Provinsi Jambi, Kota Jambi 8 Juni 2016.

³⁸ Wawancara dengan Ketua DPRD Kabupaten Batanghari, Kota Muara Bulian, 9 Juni 2016.

³⁹ Laporan KPU Kabupaten Batanghari (2016), Pencalonan/Pendaftaran dan Penetapan Pasangan Calon Pemilihan Bupati/Wakil Bupati Batang Hari Tahun 2015, Muara Bulian, Jambi.

⁴⁰ Wawancara dengan Ketua DPRD Kota Jambi (F-Partai Demokrat), 13 Juni 2016.

ukuran untuk penyaringan calon pemimpin daerah hanya mengenai materi atau uang. Masyarakat cenderung hanya mengukur pada bagi-bagi materi oleh calon untuk dipilih sebagai pemimpinnya, tetapi mereka justru mengabaikan rekam jejak calon itu dalam pilkada.

Pilkada serentak 2015 di Provinsi Jambi, relatif berjalan cukup baik, meskipun ada juga persoalan karena jumlah pasangan calon Pilkada Gubernur hanya dua pasangan calon. Sehingga, masyarakat memiliki pilihan atas pasangan calon yang terbatas jumlahnya. Mengenai soal dinasti, seperti hanya Zumi Zola yang merupakan putera dari mantan Gubernur Jambi 2 periode, Tengku Zulkifli Nurdin, sedangkan Hassan Basri Agus yang merupakan petahana adalah mantan Bupati Sorolangun sebelumnya, kalau kemudian berkembang hanya terbatas dua pasangan calon peserta pilkada waktu itu memang soal lain. Tetapi memang media massa mengawal dan sekaligus mengawasi penyelenggaraan pilkada dan menjaga netralitas atau tidak berpihak. Ini bahkan tidak saja saat Pilkada Gubernur yang hampir disetiap pesta demokrasi seperti halnya pilkada selalu muncul soal-soal yang didorong oleh pihak atau kepentingan tertentu.⁴¹ Misalnya, diangkat kasus pribadi terkait skandal tertentu, media *Tribun Jambi* menghindarkan untuk ikut-ikutan mengangkatnya ke publik. Logikanya, adalah mengapa kasus yang sudah lama muncul kalau memang benar adanya, pertanyaannya justru di waktu menjelang pilkada dimunculkan? Pilgub misalnya, soal amoral terkait kandidat dalam rekam jejaknya.

Pilkada di Jambi, memang aspek kekerabatan yang menjadi tim kampanye tidak resmi atau tim sukses yang tidak tercatat di KPU, tetapi berperan besar dalam upaya pemenangan kandidat yang didukungnya, sudah menjadi jamak fenomenanya. Bahkan, polarisasi birokrasi di antara pejabat di tingkat dinas atau badan berpeluang untuk berkembang sebagai akibat munculnya fenomena tim sukses yang melibatkan kekerabatan dari paslon. Pilkada di tingkat Bupati/Walikota terkait isu politisasi birokrasi yaitu menyangkut pergeseran pejabat yang berlatarbelakang kepentingan politik, adalah lebih dominan fenomenanya dibandingkan di Pilgub. Misalnya, di Kabupaten Batang Hari, posisi Bupati, Sinwan saat belum definitif mencalonkan diri kembali, karena dirinya adalah awalnya Plt. Bupati yang menjadi Bupati definitif. Saat itu di Kabupaten Batang Hari, memang ada pergantian kepala dinas yang secara aturan hukumnya memang sah-sah saja atau dirinya tidak berbuat pelanggaran terkait

kewenangannya. Tetapi dengan upaya penggeseran pejabat di birokrasi menjelang pilkada, maka nuansa politiknya sangat kuat. Apalagi, Kabupaten Batang Hari, juga Sungai Penuh, tergolong unik, karena salah seorang kandidatnya, Adrian Faisal adalah figur yang pernah menjabat sebagai Wakil Bupati 2006-2011 berpasangan dengan Sahirsah, kandidat lainnya, Sahirsah adalah Bupati periode 2006 yang sebelumnya adalah Wakil Bupati yang berpasangan dengan Abdul Fatah sebagai hasil pilkada melalui DPRD. Artinya, antara Bupati dan Wakil Bupati terjadi pecah kongsi. Sementara paslon Sahirsah adalah Sofia Abdul Fatah yang notabene adalah istri dari Abdul Fatah, di mana Sahirsah dengan Abdul Fatah berseteru selama 10 tahun yang meliputi dua periode Bupati. Adapun kandidat lain adalah pasangannya Abdul Fatah melawan Sahirsah saat Pilkada 2011. Sedangkan kandidat berikut yang merupakan pendatang baru, Camelia Puji Astuti yang berpasangan dengan anggota DPRD dari F PKS. Camelia memang pendatang baru, tetapi ayahnya adalah Bupati Kabupaten Batang Hari dua periode. Sehingga konflik antara pendukung paslon di Pilkada Batang Hari sangat tinggi dan sekaligus unik.

Sirkulasi elit di tingkat legislatif cenderung berjalan, tetapi memang secara umum di Jambi pelaksanaan Pilkada belum maksimal mendorong sirkulasi elit lokal. Meskipun harus ada catatan, kasus di Kabupaten Muaro Bungo yaitu terpilihnya Dwi Aprianto dilakukan secara demokratis. Figur ini memiliki elektabilitas, rekam jejak, popularitas, dengan pengalaman pemerintahan yang relatif memadai, yaitu pernah menjadi anggota DPRD setempat. Bahkan, bisa disebut figur ini berasal dari partai yang mengandalkan pengkaderan, yaitu melalui PKS. Tetapi secara umum partai memang menghadapi soal pengkaderan yang lambat, walaupun ada survey dan seleksi mekanisme ini hanya sekedar formal dan tidak menjadi dasar keputusan akhir siapa pasangan yang diajukannya. Partai seharusnya memiliki semacam Litbang atau kalau memang sudah ada harus riil dimanfaatkan. Ini untuk menyelaraskan terhadap apa yang dibutuhkan masyarakat terhadap karakteristik calon pilkada yang harus disampaikan partai dalam pilkada.⁴² Artinya, sekedar survei calon yang diajukan partai untuk dilihat responnya oleh masyarakat adalah tidak tepat.

Gejala partai yang biasa menggunakan unsur dominan kekerabatan justru mengabaikan fungsi kaderisasi partai secara kelembagaan dan

⁴¹ Wawancara dengan Koordinator Liputan Harian *Tribun Jambi*, Kota Jambi, 14 Juni 2016.

⁴² Laporan Singkat FGD Penelitian Individu "Pilkada Sebagai Instrumen Sirkulasi Elit Politik Lokal" di FISIP Universitas Jambi, Kota Jambi 13 Juni 2016, hlm. 2.

mendorong tidak mandiri. Bahkan, disayangkan bahwa pilihan kekerabatan justru melekat dengan soal “amunisi”, dan ini menjadi potensi politik uang atau transaksional. Anak tokoh partai itu misalnya, ketika masuk bergabung dan menjadi anggota partai, sangat berpeluang untuk ditempatkan langsung di jajaran elit inti partai, atau bahkan menjadi ketua DPD, ketua DPC, bukan merangkak karier jenjang struktur partai dari bawah. Hal yang mengkhawatirkan adalah ketika partai tergolong baru didirikan dalam merekrut anggotanya adalah asal jadi saja, tanpa melihat latar belakang, rekam jejak orang bersangkutan. Ketika partai ini mulai berkembang dalam perjalanan justru dikuasai proses pengkaderannya melalui kekuasaan oligarki partai bersangkutan. Di Jambi misalnya, ada dua dinasti yang sempat akan mengarah menjadi tiga dinasti, yaitu yang mapan adalah klan dari Zulkifli Nurdin dan klan dari Manaf, sempat muncul yang terakhir klan Hassan Basri Agus, tetapi yang terakhir ini gagal.

B. Temuan Penelitian di Sulawesi Utara

Pilkada Sulut masih mengalami persoalan penyelenggaraannya yang belum berkualitas dan sekaligus menegakkan pemerintahan yang baik. Partai politik dapat terjebak pada godaan politik uang di antara pasangan kandidat yang bersaing dan memancing sikap skeptis masyarakat terhadap iklim demokrasi yang berkembang melalui penyelenggaraan pilkada.⁴³ Dalam konteks pilkada serentak secara nasional kasus di Sulut tahun 2015, munculnya Jimmy Rimba Rogi yang berstatus tersangka sebagai calon Walikota Manado, diwarnai oleh silang pendapat tentang peran KPU provinsi Sulut dengan KPU Kota Manado dalam proses seleksi pasangan calon yang dilakukan oleh partai politik atau gabungan partai. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) sendiri sudah memberhentikan ketua dan dua komisioner Panwaslu Kota Manado. Panwaslu Kota Manado dinilai tidak menjalankan keputusan Bawaslu Provinsi Sulut terkait kepesertaan calon berstatus bebas bersyarat dalam pilkada. Ketua Panwaslu Kota Manado, Sjane F. Walanagrei dan dua komisioner Panwaslu setempat, yaitu Roy Jusuf Laya dan Stanley Walandou, dilaporkan ke DKPP oleh Bawaslu Provinsi Sulut. Mereka sebelumnya menolak menerbitkan rekomendasi agar KPU Kota Manado menyatakan tidak memenuhi syarat atas Jimmy Rimba Rogi, calon walikota berstatus bebas bersyarat. Hal ini membuat Bawaslu di tingkat pusat memerintahkan Bawaslu

Provinsi Sulut, mengambil alih kasus tersebut.⁴⁴ Pilkada kota Manado sebagaimana halnya Pilkada Gubernur Sulut juga diwarnai oleh fenomena kuatnya jaringan antar dinasti politik dalam memenangkan persaingan pilkada.

1. Perlakuan Penyelenggara terhadap Peserta

Pilkada Bitung sebagai salah satu dari 369 Pilkada serentak di Indonesia tahun 2015, yang di Sulut ada 8 dan salah satunya di Kota Bitung. Yang unik dari Pilkada Kota Bitung saat itu adalah ditahapan pencalonan di mana sesuai UU No 8 Tahun 2015, terdapat peserta yang berjumlah cukup banyak, yaitu 7 pasangan calon, yang terdiri 4 pasangan yang berasal dari jalur perseorangan, dan 3 pasangan yang berasal dari partai politik atau gabungan partai politik. Ditahapan pencalonan, KPU Bitung dimulai dari penerimaan dan verifikasi dokumen di perseorangan, baik verifikasi administrasi maupun verifikasi faktualnya. Sebenarnya, ada 5 pasangan calon yang awalnya mendaftar tetapi kemudian yang benar-benar berlanjut sampai tahapan penetapan pasangan calon secara definitif dari jalur perseorangan adalah 4 pasangan calon. Verifikasi dilakukan terhadap syarat administrasi dan persentase atau jumlah dukungan secara faktual. Di sini ada dua tahapan, ketika ada kekuranglengkapan berkas, mereka ada yang melengkapi dukungan yang masih kurang tersebut. Sehingga dari 4 pasangan calon dari perseorangan dan 3 pasangan calon jalur partai atau gabungan partai yang lolos verifikasi, secara keseluruhan ada 7 pasangan calon peserta pilkada Kota Bitung tahun 2015.⁴⁵

Berdasarkan Peraturan KPU Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota, KPU Kota Bitung melanjutkan tahapan dengan melakukan pengumuman pendaftaran Pasangan Calon yang berasal dari Partai Politik/Gabungan Partai Politik dan Perseorangan mulai tanggal 14 sampai dengan 25 Juli 2015. Terkait persiapan pendaftaran, tanggal 25 Juli 2015 KPU Kota Bitung mengundang Petugas Penghubung Pasangan Calon yang berasal dari Partai Politik/Gabungan Partai Politik dan Perseorangan untuk mendapatkan penjelasan terkait keluarnya Surat Edaran Ketua KPU RI Nomor 396/KPU/VII/2015 tanggal 22 Juli 2015 Perihal Penjelasan Beberapa ketentuan dalam PKPU Nomor 12 Tahun 2015 dan surat KPU RI Nomor 402/KPU/VII/2015 tertanggal 24 Juli 2015 Perihal Pendaftaran Pasangan Calon

⁴³ Marcus Mietzner, “Indonesia and pitfalls of low quality democracy: A case study of the gubernatorial elections in North Sulawesi”, dalam Marco Bunte and Andreas Ufen, *Democratization in Post Suharto*, New York: Routledge Contemporary Asia Series, 2009, hlm. 143-147.

⁴⁴ “Panwaslu Diberhentikan”, *Kompas* 27 Januari 2016.

⁴⁵ Wawancara dengan Ketua dan Komisioner KPU Kota Bitung, Bitung, Sulut, 28 Juli 2016.

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sekaligus menyerahkan Surat Edaran tersebut kepada Petugas Penghubung Pasangan Calon. Pilkada Bitung 2015 diikuti oleh 7 pasangan calon, yaitu:

Tabel 2. Peserta Pilkada Kota Bitung dan Jalur Politik

No.	Pasangan Calon	Jalur Politik
1.	Stefanus Bonifasius Pasuma dan Jan Karundeng	Perseorangan
2.	Linna Utiarachman dan Petrus Karel Singale	Perseorangan
3.	Ridwan Lahiya dan Max Millan Hendrik Willem Purukan	Perseorangan
4.	Michael Remizaldy Jacobus dan Paulus Ibrahim Kumentas	Perseorangan
5.	Aryanthi Baramuli Putridan Santy Gerald Johanes Luntungan	Gabungan Partai Politik (Partai Golkar, Hanura, PAN dan PPP)
6.	Maxmilian Jonas Lomban dan Maurits Mantiri	Gabungan Partai Politik (Partai Nasdem dan PDI P)
7.	Hengky Honandar dan Fabian Kaloh	Gabungan Partai Politik (Partai Demokrat, PKPI dan Partai Gerindra)

Sumber: Laporan pelaksanaan Tahapan Pilkada Walikota dan Wakil Walikota Bitung 2015, KPU Kota Bitung, Januari 2015

Dari tahapan verifikasi dan berlanjut ke tahapan pasangan calon definitif ternyata yang lolos adalah 6 pasangan calon definitif, 3 paslon dari jalur partai dan 3 paslon dari jalur perseorangan. Ada satu paslon jalur perseorangan harus digugurkan sebagai peserta, karena ketiadaan pemenuhan syarat laporan awal dana kampanye, berkas LHKPN dan pajak. Kemudian, paslon yang digugurkan kepesertaannya ini mengajukan gugatan hukum melalui Bawaslu. Dalam sidang mediasi di tingkat Panwas Kota Bitung, disepakati bahwa mereka dapat tidak dieleminasi kepesertaannya. Tetapi KPU tetap berpandangan paslon ini harus mengajukan berkas kelengkapan laporan awal dana kampanyenya. KPU Bitung memiliki pengalaman komunikasi yang kurang kondusif dengan Panwaslu setempat, mengingat Panwaslu bertindak seolah sebagai "atasan" pemutus rekomendasi perkara.⁴⁶

Untuk soal paslon yang berasal dari jalur partai, memang ada 1 paslon yang bermasalah yaitu yang berasal dari Partai Golkar, karena partai ini memang sedang konflik internal, partai yang mendukung paslon ini harus berdasarkan rekomendasi dukungan dari DPP dan DPD, ternyata ada 1 pengurus di DPD Partai Golkar yang tidak mau tandatangan, karena ketua DPD Golkar Kota Bitung ternyata ikut sebagai calon peserta yaitu yang berasal melalui jalur

perseorangan. KPU Kota Bitung memberikan waktu pada Partai Golkar untuk menyelesaikan masalah ini agar kedua kubu di internal pengurus partai ini memberikan tandatangan persetujuan kepesertaan paslon dukungannya. Ini dapat diselesaikan oleh kedua kubu Partai Golkar yang berkonflik saat itu, sehingga berkas pencalonan dapat diajukan secara lengkap dan dinyatakan sah kepesertaan Pilkadanya oleh KPU Kota Bitung.

Adapun untuk kasus Pilkada Walikota Manado dan Pilgub Sulut memang cukup kompleks pelaksanaan pilkada serentaknya di tahun 2015, yang sempat tertunda sampai kemudian dilaksanakan di tahun 2016. Penundaaan terkait persoalan status hukum narapidana dan mantan narapidana salah satu calon. Dalam proses penetapan ini, dua mantan narapidana yang menjalani proses bebas bersyarat. Untuk Pilgub, ada calon Elly Lasut dari Golkar, sedangkan untuk Pilwalikota, ada calon Jimmy Rimba Rogi. Di awal penetapannya, KPU Kota Manado, melalui konsultasi dengan KPU Provinsi Sulut mengenai status tersebut. Dari konsultasi ini, menjelang hari "h" diambil keputusan yang menegaskan bahwa untuk calon gubernur/wagub dan calon walikota/wakilnya, yang masih berstatus mantan narapidana adalah merujuk pada tanggal bebas akhir. Dari kunjungan ke Lapas, diperoleh dokumen surat tanggal bebas akhir Jimmy Rimba Rogi, adalah 2014. Kemudian ini salinan surat ini disandingkan dengan tanggal bebas akhirnya Elly Lasut yaitu tertera tahun 2016, Mengingat berpedoman pada ketentuan KPU, KPU Provinsi membatalkan pencalonan Elly Lasut, dengan alasan tanggal bebas akhirnya adalah 2016. Hal ini juga berlaku bagi KPU Kota Manado, mengingat surat bebas akhirnya, ditahun 2014.⁴⁷

Pasca penetapan peserta pilkada, Bawaslu RI mempunyai pendapat yang lain bagi status mantan terpidana. Bawaslu RI menilai, calon yang masih berstatus bebas bersyarat adalah belum termasuk sebagai mantan terpidana, karena masih dalam proses rehabilitasi yang berarti hukumnya belum dilakukan secara penuh dijalani. Keluar rekomendasi Bawaslu RI untuk membatalkan pencalonan Jimmy Rimba Rogi. Setelah keluarnya surat Bawaslu pusat yang merekomendasikan kepada Bawaslu Provinsi dan Panwas Manado untuk membatalkan pencalonan Jimmy Rimba Rogi, justru keluar surat Panwas Manado. Surat Panwas Manado ini menilai bahwa langkah yang diambil KPU Manado dianggap sudah sesuai aturan. Mengingat KPU Manado hanya menunggu rekomendasi, maka Panwas Manado diambil alih Bawaslu Provinsi Sulut dan Panwas

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Wawancara dengan Komisioner Divisi Sosialisasi KPU Kota Manado, Manado 26 Juli 2016.

Manado disidang DKPP yang putusannya mereka dinonaktifkan. Tiga komisioner Panwas Kota Manado diberhentikan. Ini yang kemudian dalam proses berjalan terus sampai akhirnya melalui rekomendasi Bawaslu Provinsi membatalkan pencalonan Jimmy Rimba Rogi.

Dalam pasca pembatalan pencalonan ini, masih di tahun 2015 terjadi gelombang demonstrasi massa cukup tinggi dan sempat membuat komisioner dan staf KPU Manado terkurung di gedung KPU. Aksi protes juga diwarnai tuduhan saat itu terhadap Ketua KPU Manado melalui demonstrasi yang menginginkan kepastian terkait status salah satu calon, Bobby Daud yang nota bene tidak bermasalah. Para demonstran meminta KPU untuk bersama para pendemo ke Bawaslu Provinsi guna menanyakan persoalan status kepesertaan Bobby Daud. Tetapi, dalam perjalanan skenario eks demonstrasi tersebut menjadi lain, yang semula seharusnya KPU yang mendampingi pendemo ke Bawaslu, diubah pengaturannya oleh Ketua KPU Kota Manado saat itu yang (kemudian diberhentikan), dengan mendesain Berita Acara guna meloloskan kembali pencalonan Jimmy Rimba Rogi. Hal ini membuat suasana yang tidak sesuai dengan keinginan pendemo. Usaha mengubah skenario demonstrasi dan desain berita acara sudah diakui oleh Ketua KPU Kota Manado saat itu dalam sidang DKPP. Berita acara yang didesain itu sempat dibacakan oleh Ketua KPU Kota Manado di hadapan para pendemo.⁴⁸

Pada tanggal 9 Desember 2015, karena terjadi gugatan di PTUN yang kemudian KPU Kota Manado melakukan kasasi ke MA, sampai akhirnya keluar Putusan MA pada Januari 2016. Berdasarkan ini kemudian juga keluar surat Kemendagri untuk segera melaksanakan Pilkada Kota Manado ditahun 2016. Sehingga Pilkada Kota Manado tidak lagi dilaksanakan secara serentak. Saat Desember ditahun 2015 Pilkada yang diselenggarakan adalah hanya Pilgub Sulut di Kota Manado. Sedangkan Pilkada Walikota Manado dilaksanakan tgl 17 Januari 2016. Hal-hal yang sudah dipersiapkan untuk pembayaran tenaga *ad hoc* yaitu operasionalnya yang seharusnya sudah terbayar tanggal 9 Desember 2015, yaitu melalui satu kali kegiatan, justru kondisi keuangan menjadi minus. Ketika tanggal 17 Februari 2016 terdapat tunggakan miliaran rupiah untuk membayar tenaga *ad hoc* dan ini artinya pelaksanaan Pilkada Walikota Manado di tengah kondisi keuangan yang minus. Biaya honor *ad hoc* sudah dibayar sebelum awal Juli 2016 atau dua hari sebelum tanggal 6 Juli 2016.

Pilkada Walikota Manado memang ada permintaan pemerintah provinsi dan Muspida kota

Manado, terkait agar tidak dilaksanakan di tanggal 17 Februari 2016. Waktunya disarankan digeser, padahal persiapan pelaksanaannya sudah dilakukan oleh KPU Kota Manado dan sudah dilaporkan pada KPU provinsi dan KPU di tingkat pusat. Ketika itu, KPU Kota Manado tetap menunggu apalagi kemudian diterima surat dari Kapolda Sulut, Kapolres Manado, pihak pejabat Walikota, yang kesemuanya pada intinya meminta penundaan pelaksanaan waktu pilkada. KPU tetap menunggu keputusan dari KPU provinsi dan KPU pusat, mengingat sifat hirarkis struktur organisasi KPU. Kemudian, dua komisioner KPU Pusat, yaitu Arief Budiman dan Ferry Kurnia Rizkiansyah, juga ketua Bawaslu RI, Muhammad datang ke Manado yang secara khusus meninjau langsung kesiapan pelaksanaan Pilkada Kota Manado 17 Februari 2016.⁴⁹ Keputusannya adalah KPU melaksanakan Pilkada 17 Februari 2016. Kedatangan mereka juga melakukan supervisi sampai ketinggian TPS menjelang pelaksanaan dan di hari "h" pelaksanaan Pilkada. Catatannya adalah kalau tidak dapat dilaksanakan, seharusnya tetap tidak bisa dilaksanakan terkait status bakal calon yang masih bebas bersyarat artinya masih menyanggah status narapidana. Tetapi kemudian keluar putusan MA yang memungkinkan mantan narapidana bisa sebagai peserta pilkada, dan ini menimbulkan penafsiran lain di lapangan terkait status kepesertaan calon, Jimmy Rimba Rogi.⁵⁰

Jimmy Rimba Rogi pernah mengikuti Pilkada Kota Manado pada tanggal 21 Juli 2005 dan memenangkannya. Pilkada ini diikuti oleh 6 pasangan kandidat, di mana Jimmy Rimba Rogi berpasangan dengan Abdi W. Buchari, yang didukung oleh Partai Golkar. Ketika itu, pasangan Rimba Rogi dan Abdi W. Buchari mengalahkan petahana yang mencalonkan diri kembali, Wimpie Frederick yang berpasangan dengan Jeremia JS Damongilala yang didukung oleh PDI P. Setelah menjalankan pemerintahan, ternyata Jimmy Rimba Rogi tidak dapat menyelesaikan masa jabatannya sebagai Walikota Manado, karena tersandung kasus korupsi yang kemudian posisinya diisi oleh wakilnya, Abdi W. Buchari sebagai Plt. Walikota Manado. Tetapi ternyata, seperti halnya Jimmy Rimba Rogi, Andi W. Buchari pun tidak menyelesaikan secara penuh posisinya sebagai Plt. Walikota Manado karena terlibat dalam kasus korupsi lainnya.⁵¹ Setelah mengalami kekosongan

⁴⁹ Wawancara dengan salah satu Komisioner KPU Provinsi Sulut, Manado, 3 Agustus 2016.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Stefanus Sampe, *Political Parties and Voter Mobilisation in Local Government Elections in Indonesia: the case of Manado City, Thesis*, The University of Canberra, 2015, hlm. 119.

⁴⁸ *Ibid.*

kekuasaan di pemerintahan Kota Manado sepeninggal Buchori, Gubernur Sulut, Sinyo Harry Sarundajang yang merangkap sebagai Walikota sementara. Dalam perkembangan berikut, sejalan dengan persaingan menuju Pilgub Provinsi Sulawesi Utara, Sinyo Harry Sarundajang meninggalkan posisinya sebagai Gubernur dan Walikota sekaligus dan diserahkan pada Sekda Provinsi Sulut, Roby Mamuaja. Sarundajang tidak meninggalkan posisinya sebagai Wakil Gubernur Sulut karena saat itu terjadi kekosongan jabatan yang ditinggalkan oleh Harry Sualang akibat tuntutan korupsi yang melibatkannya pada kasus penjualan Hotel Manado Beach. Robby Mamuaja menjalankan pemerintahan provinsi Sulut dan kota Manado sampai terpilihnya pejabat hasil Pilkada yang dilantik ditahun 2010.

Belajar pengalaman, persyaratan bakal calon terkait status hukumnya adalah sangat penting dicermati. Peraturan KPU yang memungkinkan mantan narapidana untuk maju dalam pilkada menjadi bermasalah. Di samping soal status hukum bakal calon, saat Pilkada Manado juga muncul dugaan adanya keterlibatan orang-orang yang bukan pemilih justru ikut menjadi pemilih. Misalnya, pekerja atau komunitas asing asal Filipina yang dikenal "Philipina Sangir (Pisang)" menggunakan kesempatan terlibat menjadi pemilih di Pilkada Manado.⁵² Integritas oknum penyelenggara di KPU yang bermasalah harus diberhentikan dan kota Manado waktu mengalami kekosongan kekuasaan yang hanya dijalankan plt., bahkan disaat inipun setelah kepemimpinan politik pemda hasil pilkada bisa dibentuk, pada kenyataannya tidak maksimal kinerjanya. Ini bisa dilihat pada kualitas pelayanan publik di Kota Manado sendiri, bahkan pada sentra kegiatan publik tertentu, misalnya di operasi pasar, dikuasai kalangan tertentu dan diduga ada *deal* politik dengan tim sukses atau pendukungnya. Di Minahasa Selatan, ada pasangan calon tunggal di Pilkada serentak 2015 yang kemudian dicoba dipaksakan ada paslon penantangannya. Diperkirakan ini akibat persoalan finansial pencalonan pilkada yang mahal dan berakibat kurang bergairahnya calon-calon yang dianggap potensial untuk maju dalam persaingan Pilkada. Dari sudut pencalonan jalur perseorangan yang masih lemah pada kebanyakan pilkada, meskipun ada kasus pengecualian di daerah tertentu, sebagaimana halnya Pilkada Kota Bitung 2015. Fenomena politik yang umum terjadi adalah dominasi partai politik. Jalur non partai atau perseorangan masih sulit persyaratannya dan kurang

menarik, sebaliknya partai masih menggunakan kebiasaan mencari calon yang sekedar populer, ini bisa dilihat saat pilkada Kota Manado, Minahasa Utara serta bahkan Kota Bitung itu sendiri.

Pilkada Sulut 2015 ada dua hal yang krusial ditahapan pencalonan: yaitu terhadap jalur perseorangan karena memasuki sengketa dan pencalonan pasangan calon yang putusannya juga memasuki sengketa. Tetapi bagi Bawaslu dalam pelaksanaan Pilgub berada dalam koordinasi maupun peraturan Bawaslu maupun surat edaran yang mengacu sosialisasi dari Bawaslu RI yang berusaha memperkuat jaringan Bawaslu. Bawaslu Provinsi memiliki tiga divisi yaitu adminitrasi dan umum, divisi pencegahan dan hubungan antar lembaga, dan divisi hukum dan penindakan pelanggaran. Dalam konteks pekerjaan itu, dipersiapkan seluruh SDM termasuk pembentukan Panwaslu Kabupaten/Kota yang ketika itu bersamaan dengan pelaksanaan pilkada ditujukan kabupaten/kota. Pilkada Manado, Bitung, Tomohon, Bolaang Mangandow Selatan, Bolaang Mongondow Timur, dan Pilkada Minahasa Utara dan Minahasa Selatan. Proses rekrutmen tenaga Panwas di 7 daerah tersebut dimulai sejak April 2015. Bersamaan itu, dilakukan perekrutan pula terhadap 8 kabupaten/kota lainnya yang dalam konteks Pilgub. Untuk Panwas di 7 kabupaten/kota ini menyelenggarakan dua tugas pokoknya, yaitu Pilkada Bupati/Walikota, juga memperoleh SK yang sama untuk pelaksanaan Pilgub. Sehingga *outputnya* Panwaslu ada dua. Sedangkan yang delapan Panwas, *outputnya* hanya pada pelaksanaan Pilgub.⁵³

2. Langkah-langkah partai atau gabungan partai untuk paslon dukungannya

Secara kepartaian, memang cukup sulit untuk melaksanakan pilkada serentak. Kesulitannya adalah dalam hal pengorganisasiannya. Sebagaimana halnya partai politik di Indonesia, yang diukur dari konsolidasi organisasi, untuk menghadapi hajatan politik besar seperti halnya pilkada. Perlu strategi partai yang tepat terhadap intensitas pilkada yang diselenggarakan simultan. Misalnya di PDI P, ditanamkan asas gotong royong, ketika 15 kabupaten/kota di Sulut ada 8 yang melakukan pilkada serentak ditambah cakupan Provinsinya yang menyelenggarakan Pilgub. Intensitas semacam ini mendorong partai menjadi terkonsentrasi masing-masing di daerahnya yang menjadi kewilayahan pengurusnya.⁵⁴ Di masa lampau, dilakukan bergiliran

⁵² Laporan Singkat dari hasil Focus Group Discussion (FGD), "Pilkada Sebagai Instrumen Sirkulasi Elit Politik Lokal", Gedung FISIP Universitas Sam Ratulangi, Manado, 1 Agustus 2016.

⁵³ Wawancara dengan Ketua Bawaslu Sulut, Manado 3 Agustus 2016.

⁵⁴ Wawancara dengan Wakil Ketua DPRD Kota Manado, Richard Sualang (F-PDI PPDI dan Ketua DPC PDI P Kota Manado), Manado 27 Juli 2016.

seperti halnya melakukan pilkada, pengurus partai konsentrasi sumber daya partai di daerah pemilihan bisa terjun membantu partai di tingkat lokalnya. Tetapi di tahun 2015 karena diselenggarakan serentak, menyebabkan strategi pemenangan partai terpaksa ada target yang dilepas atau dikurangi sedikit yang nantinya akan diperjuangkan untuk dicapai dan diperkirakan dapat memenangkannya secara lokal.

Kuatnya cengkeraman oligarki di partai, dikembalikan pada kultur politik di partai itu sendiri. Misalnya, PDI Perjuangan ketika Pilgub Sulut 2015 mencalonkan 2 orang sebagai paslonnya yang murni merupakan kader partai. Secara pengkaderan partai, dua orang ini dianggap yang terbaik atau merupakan figur yang berada di top partai di Sulut. Di samping itu, juga dianggap mampu untuk di tempatkan dalam rangka menjalankan tugas-tugas dan kewenangan eksekutif. Sehingga, berbagai fihak di partai sangat mendukungnya dan secara internal sama sekali tidak terjadi perbedaan pandangan atau konflik terkait figur yang dicalonkan dalam pilkada Gubernur Sulut.⁵⁵ Adapun untuk Pilkada Walikota Manado tahun 2015, di PDI Perjuangan berdasarkan aturan yang ada termasuk AD/ART partai berpegang pada aspek normatif saja. Artinya, partai membuka pendaftaran pada siapapun berminat baik dari fihak luar atau berasal dari internal partai, kemudian partai melakukan *fit and proper test* dengan dirangkai kegiatan berupa Rakerda untuk mengusulkan nama, dengan namanya yang diusulkan dikirimkan ke DPP untuk finalisasi mengeluarkan SK nya. Komunikasi partai dengan paslon setelah terpilih, memang karena kebetulan adalah merupakan pengurus partai. Walikota adalah Ketua DPC Kota Manado, dan Wakil Walikota adalah bendahara partai. Apalagi walikota dan wakil walikota adalah berasal dari daerah yang sama dan didukung oleh partai itu, yaitu Partai Demokrat. Sehingga, paslon tidak merasa terbebani oleh partai, yang memang sudah menjadi kewajiban bersama untuk membesarkan partai, karena berdua adalah pengurus partai.⁵⁶ Muncul anggapan berbeda bahwa ketentuan agar kepala daerah *incumbent* tidak boleh melakukan pergeseran di birokrasi pemda, sebelum dan sesudah terpilih pilkada, sebaiknya diubah. Alasan anggapan kontradiksi ini, adalah ketika *incumbent* tidak boleh melakukan pergeseran pada saat menjelang pilkada, dirinya digantikan oleh Plt. yang justru Plt. berwenang untuk melakukan pergeseran aparat birokrasi. Masalahnya kalau kebetulan Plt, ini kebetulan memihak pada salah satu

calon, maka Plt tersebut menjadi alat kekuasaan dari paslon yang didukungnya di pilkada.⁵⁷

Bercermin dari kasus masalah pencalonan di Pilkada Bitung 2015, yaitu mengenai laporan dana kampanye yang tidak dimasukkan dalam berkas paslon untuk memenuhi persyaratan. Akibatnya, satu paslon harus dibatalkan keikutsertaan pilkadanya. Untuk Pilgub Sulut, *crusial* tahapan pencalonannya di bulan Agustus. Tentang pencalonan jalur perseorangan yang dibatalkan tidak terlalu rawan gugatan, karena tidak memenuhi syarat persentase dukungan sesuai ketentuan.⁵⁸ Kasus PKPI waktu Pilkada Kota Bitung 2015, partai politik membuka ruang pendaftaran bagi bakal pasangan calon, DPD Kota Bitung harus melaporkan ke DPD Provinsi Sulut, dibicarakan lebih lanjut dari 6 bakal calon yang masuk dan mengerucut pada 3 pasangan calon. Dari nama-nama ini kemudian dikonsultasikan ke pusat yaitu DPP atau DPN Dewan Pimpinan Nasional partai, di sini diputuskan pasangan calon definitif yang diajukan dan dikeluarkan SK tentang siapa yang terpilih. Mengenai anggapan kuatnya peran oligarki elit partai, memang pengurus partai yang diutamakan karena sudah mengenal baik kadernya yang nantinya memperhatikan kepentingan partai daripada calon yang di luar kader partai.⁵⁹ Kredibilitas partai lebih diutamakan, meskipun ironisnya secara tertutup politik uang untuk pencalonan dari partai atau gabungan partai sangat mungkin pula dilakukan. Partai justru bersikap kontradiktif terhadap paslon yang diusung oleh jalur perseorangan. Bagi kalangan partai, kalau untuk jalur perseorangan, banyak KTP yang diambil dari kumpulan itu bukan berasal dari orang bersangkutan, tetapi melalui jalur perusahaan tertentu, misalnya *dealer* kendaraan yang memberikan cicilan untuk membeli kendaraan, pembeli tidak mengetahui KTP nya digunakan untuk kepentingan politik. Keabsahan dukungan KTP pasangan calon perseorangan bisa dipertanyakan keabsahan cara pengumpulan dukungannya.

Partai cenderung mempersiapkan kandidatnya dari kader sendiri guna mengantisipasi kemungkinan yang terjadi tidak saja ketika Pilkada dilakukan, tetapi juga pada saat pemerintahan hasil Pilkada sudah berjalan. Konstelasi nasional menjadi referensi atas kemungkinan yang terjadi dan perlu diantisipasi partai. Gubernur Olly Dondon Kambey pada saat Presiden Jokowi sibuk mempersiapkan *reshuffle* kabinet, sempat diisukan masukan salah satu nama

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Wawancara dengan Wakil Walikota Manado, Manado 2 Agustus 2016.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Wawancara dengan Ketua Bawaslu Sulut, Manado 3 Agustus 2016.

⁵⁹ Wawancara dengan Ketua DPRD Kota Bitung yang juga merupakan Ketua DPD Partai Keadilan Persatuan (PKP) setempat, Kota Bitung 28 Agustus 2016.

yang akan ikut dalam mengisi jajaran kabinet kerja. Ini menjadi penting ketika dipencalonan Paslon dari Wagubnya yaitu Steven Kandow adalah sama-sama berasal dari PDI P, maknanya bukan saja pada kepemilikan kursi PDI P sebagai pemegang kursi terbanyak di DPRD, yang mengusung secara tunggal atau tanpa koalisi. Tetapi ini juga bermakna bagi kalau memang nantinya Olly jadi mengisi kursi kabinet hasil *reshuffle*, maka jatah kursi gubernur tetap jatuh ketangan kader PDIP sendiri, bukan diisi oleh kader dari partai lainnya.⁶⁰

Dikalangan partai politik, seperti halnya yang dilakukan oleh PDI Perjuangan memiliki mekanisme dan aturan yang selalu dikomunikasikan dengan DPP terkait proses pencalonan paslon yang akan didukung ketika menghadapi pilkada dan rapat koordinasi, laporan dan dilanjutkan sampai pengambilan keputusan oleh DPP atas usul DPD/DPC. Jika kader partai memiliki kualitas dan kemampuan serta memenuhi persyaratan untuk ditampilkan saat pilkada diupayakan untuk diprioritaskan. Bagi PDI Perjuangan misalnya, sebagai partai *modern* dan terbuka mengupayakan agar bersikap terbuka atau bahkan dapat mengakomodir kandidat calon partai kalau memang memenuhi syarat dan dianggap memiliki komitmen dengan membesarkan partai selain untuk kepentingan masyarakat umum. Selain itu, kandidat tersebut dituntut untuk mampu menjalankan ideologi partai pengusungnya melalui program-program yang akan dijalankannya ketika menjabat sebagai kepala daerah dan bahkan ikut menjadi siswa sekolah partai untuk persiapan sebagai calon kepala daerah. Pertimbangan partai dalam mendukung pasangan calon dalam pilkada adalah didasarkan pada kapasitas yang bersangkutan, serta kredibilitas di mata publik.⁶¹ Artinya, paslon ini teruji memiliki kemampuan berjuang bersama rakyat dan moralitas tidak tercela di mata publik. Nilai jual pasangan calon di tengah-tengah masyarakat sangat menentukan. Calon memiliki kredit *point* kemungkinan besar terpilih dan kalau terpilih mampu melaksanakan tugasnya dengan baik.

Untuk menentukan calon atau paslon yang akan didukungnya, maka partai melakukan *fit and proper test* termasuk melakukan wawancara dengan ketua umum dan petinggi DPP Partai. Terdapat rambu-rambu yang ditetapkan partai ketika pasangan kandidat ini terpilih dan saat memimpin mampu menjalankannya sesuai amanat partai demi kepentingan masyarakat, serta bersih dan berwibawa untuk tidak melakukan kebijakan-

kebijakan koruptif, sebab ini sangat ditentang oleh partai. Partai tidak menutup kemungkinan terhadap adanya figur lain kendati bukan pengurus/kader partai untuk ditampilkan jika memperoleh dukungan kuat dari masyarakat. Sehingga, sejak proses seleksi penjaringan pasangan calon pilkada dilakukan melalui mekanisme aturan dan survei terhadap masyarakat. Di internal partai tidak selalu berlaku istilah "mahar politik", ini sudah dipraktekkan oleh PDI P. Tetapi sebagai seorang calon tentu diisyaratkan memiliki kemampuan dana selain kapabilitas dan kredibilitas dalam menjalankan kewenangan dan tugasnya serta jiwa pengabdian terhadap rakyat. Untuk menyikapi pola transaksional yang masih berkembang di tengah masyarakat saat menghadapi pilkada, partai dituntut memaksimalkan mesin politik partai, baik sebagai pengurus, kader dan simpatisan untuk berjuang terhadap kemenangan calon yang sudah ditetapkan untuk didukung oleh partai. Partai dituntut untuk terbuka dalam membangun koalisi jika setelah mempertimbangkan peluang untuk menang dalam pilkada sangat kecil. Langkah-langkah koalisi pun akan dilakukan dengan berbagai pertimbangan yang akan dianalisis oleh pengurus di daerah yang akan melaksanakan pilkada dengan DPP partai.⁶²

Kandidat dituntut untuk mampu menjalankan ideologi partai pengusungnya melalui program-program yang akan dijalankannya ketika menjabat sebagai kepala daerah dan bahkan ikut menjadi siswa sekolah untuk persiapan sebagai calon kepala daerah. Pertimbangan partai dalam mendukung pasangan calon dalam pilkada adalah didasarkan pada kapasitas yang bersangkutan serta kredibilitas dimata publik. Artinya, pasangan calon ini teruji memiliki kemampuan berjuang bersama rakyat dan moralitas tidak tercela dimata publik. Nilai jual pasangan calon di tengah-tengah masyarakat sangat menentukan. Calon memiliki kredit *point* kemungkinan besar terpilih dan kalau terpilih mampu melaksanakan tugasnya dengan baik. Untuk menentukan calon atau paslon yang akan didukungnya, maka partai melakukan *fit and proper test* termasuk melakukan wawancara dengan ketua umum dan petinggi DPP Partai.

Perlakuan KPU/Bawaslu/Panwas terhadap paslon dan partai atau gabungan partai pengusung, masih diwarnai kecurigaan subjektifitas kepentingan di antara mereka di antara tantangan profesional bagi penyelenggara terhadap tugas dan kewenangannya. Bahkan, dugaan politik uang dapat muncul pada saat "orang kuat lokal" atau bahkan intervensi dari pusat politik partai terhadap penyelenggara pilkada bisa saja muncul ke atas permukaan. Kecurigaan semacam

⁶⁰ "Teku Teku Reshuffle dan Posisi Gubernur Sulut", *Manado Post*, 26 Juli 2016.

⁶¹ Wawancara dengan Ketua DPRD Provinsi Sulut yang juga Ketua DPD PDI P, Manado, 28 Juli 2016.

⁶² *Ibid.*

ini tidak kondusif bagi kemampuan pilkada dalam mendorong sirkulasi elit lokal secara demokratis dan bahkan mengundang potensi gangguan keamanan setempat.

C. Analisis Temuan Penelitian

1. Tantangan bagi pihak penyelenggara

Pilkada serentak 2015 sebagaimana ditunjukkan pada kasus di Jambi dan Sulut, perlakuan KPU daerah terhadap proses pencalonan pasangan kandidat, menjadi tantangan bagi kemandirian KPU daerah. Elit politik ikatan konservatisme komunal berdasarkan kekerabatan dan lingkup organisasi dipimpinya, tidak saja berlandaskan pada kepemilikan akses terhadap keputusan dan posisi formal yang disandangnya, tetapi juga pada reputasi yang dimiliki bakal calon. Reputasi ini bisa berkonotasi negatif saat dirinya merupakan figur berpengaruh, justru bermasalah status hukumnya, atau didasarkan ikatan kerabat dinasti politik. Birokrasi pemda relatif dapat memfasilitasi pelaksanaan tugas-tugas dan kewenangan KPU. Tetapi dengan kuatnya akses jaringan sosial politik dan ekonomi calon dan pasangannya, kadangkala diakui menjadi tekanan tersendiri bagi komisioner KPU nya agar tidak ragu atau bahkan bahaya kolusi berhadapan dengan ketidakmaksimalan calon untuk diloloskan dalam pasangan pilkada yang memenuhi persyaratan sesuai ketentuan. Catatan ini penting meskipun konstitusi menegaskan posisi strategis KPU di konstitusi telah ditegaskan di Pasal 22 E ayat 5 UUD 1945.

Kemandirian KPU kabupaten/kota dan Panwas menjadi posisi yang dapat rawan terhadap *fairness* perlakuan penyelenggara pilkada terhadap paslon. Dalam kasus Jambi, baik Pilkada Gubernur maupun Pilkada Bupati Batang Hari, unsur *fairness* ini masih dipertanyakan secara terbatas. Tetapi pada kasus Sulut, terutama saat Pilkada Manado atau Pilkada Bitung, tantangan penyelenggara berujung pada diberhentikannya ketua KPU setempat atau sekedar keluhan relasi yang kurang sinergis antara KPU dan Panwaslu-nya. Panwaslu dan KPU dapat terjadi saling klaim kewenangan yang menentukan bagi lolos atau tidaknya pasangan calon pilkada yang dilatari oleh ego sektoral masing-masing. Komisioner KPU dan Bawaslu di tingkat provinsi menjadi titik awal bagi harapan penyelesaian benturan kewenangan antara ego sektoral KPU dengan Panwas di tingkat kabupaten/kota. Bahkan, keterlibatan pusat dimungkinkan ketika acuan dari instansi berwenang, seperti halnya Kemenkumham melalui Ditjen Kemasyarakatan, dapat saling berbeda tentang status hukum pasangan calon, campur tangan ini juga melibatkan KPU di tingkat pusat.

Paslon yang dominan dari jaringan keluarga dan oligarki elit menjadi tantangan tersendiri bagi KPU dan Bawaslu/Panwas dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya secara profesional. Karakter lokal yang masih bersifat paternalistik membuat sensitifitas atas pemenuhan persyaratan paslon dapat menjadi taruhan bagi KPU. Ketika KPU menilai persyaratan tidak dapat dipenuhi oleh calon, maka biasanya dapat memicu aksi penolakan secara masal berupa demonstrasi terhadap kinerja KPU. Reaksi bagi perlakuan penyelenggara pilkada terhadap paslon peserta sangat dipengaruhi oleh karakteristik kewilayahan lokal setempat, yang artinya bukan semata dilihat pada pemenuhan ketentuan legal formal aturan UU pilkada dan peraturan KPU. Pada kasus di Jambi dan Sulut, baik Pilgub dan Pilbup/Pilwalinya, dinamika relasi KPU terhadap paslon dan masyarakat setempat dapat dikendalikan dinamika politiknya. Pilkada Manado yang ditunda pelaksanaannya di tahun 2015, dinamika politik relasi antar pemangku kepentingannya relatif tidak menimbulkan gejolak yang berarti. Kasus inipun tidak menyebabkan sirkulasi elit politik melalui mekanisme pilkada terganggu, meskipun jalur kepartaian masih lebih dominan dibandingkan paslon yang muncul dari jalur perseorangan. Demikian halnya di Jambi, perlakuan KPU terhadap paslon berjalan relatif kondusif, dan dari sudut sirkulasi elit tidak saja kuat dipengaruhi partai atau gabungan partai, tetapi juga oleh jaringan keluarga dinasti politik. Jaringan dinasti ini sudah berakar sejak lama perkembangannya dan masyarakat terkesan menilai para elit yang muncul telah memberikan kontribusi positif bagi daerahnya.

Aspek emosional sangat kuat dalam pilkada Jambi, tidak saja bagi pendukung terhadap kandidat, tetapi juga relasi personal dengan keluarganya, apakah istri, anak, kakak atau adik kandung, menentu, dan sebagainya. Ini juga menjadi penentu kekalahan dari petahana di Pilgub Jambi, meskipun kinerja pemerintahan masih relatif baik. Ini merupakan konsekuensi atas kuatnya peran dinasti politik dalam memenangkan pilkada Jambi. Sukar bagi orang di luar jaringan dinasti politik untuk muncul sebagai peserta dan apalagi sebagai pemenang pilkada. Kalaupun dirinya dapat hadir di tengah pilkada, maka orang itu harus menjadi "orang nomor dua" paslon dinasti politik, yang berimplikasi masih kuatnya kendali jaringan dinasti politik terhadap pemerintahan daerah. Implikasi lainnya, adalah sukar berharap adanya figur baru dalam kepemimpinan hasil pilkada. Meskipun dinasti politik tetap membuka ruang bagi adanya figur yang memberikan inovasi pemerintahan daerah bagi pelayanan publik. Pengecualian ini bisa terjadi meskipun KPU sukar mengesampingkan figur yang memberikan darah segar dalam pemerintahan

dapat bertahan ditahapan pencalonan. Ini terbukti dari sangat minimnya jalur perseorangan dalam pilkada yang dapat lolos di tingkat persyaratan administratif dan verifikasi dukungan calon.

Perlakuan KPU terhadap paslon menjadi rawan bagi subjektivitas, karena di daerah kedekatan antara politisi dengan komisioner sangat mudah terjadi. Meskipun rambu-rambu hukum netralitas dituntut dijalankan secara professional, hubungan personal antara mereka dapat menjadi taruhan bagi KPU menjalankan tugas dan kewenangannya. Di tahapan pencalonan, tidak terjadi gejolak yang berarti bagi keamanan setempat, kualitas demokrasi pilkada dapat menurun akibat dari kedekatan personal antar para pihak tadi. Pola politik dinasti dalam kepemimpinan pemda semakin memperkuat unsur kedekatan personal dalam perlakuan KPU/Panwas lokal terhadap proses pencalonan paslon. Meskipun birokrasi pemda mengakui tidak adanya pergeseran aparat untuk mendukung atau sebaliknya oposisi terhadap petahana, kesan unsur kedekatan ini penting dicatat dalam konteks langkah-langkah yang diambil KPU dan Bawaslu/Panwas. Pelaksanaan pilkada sesuai jadwal dan aturan tidak mengesampingkan potensi subjektivitas KPU dan Bawaslu/Panwas di tengah ketidakjelasan kebijakan pusat, melalui Kemendagri dan Kemenkumham, terhadap polemik status hukum kandidat yang menjadi bebas bersyarat atau sebagai tersangka.

2. Dominasi Politik Jalur Partai

Kasus Jambi dan Sulut masih menunjukkan dominasi politik partai dibandingkan jalur perseorangan dalam proses sirkulasi elit lokal. Fungsi rekrutmen dan kaderisasi internal partai masih belum berstandar pada merit sistem, yang membuat unsur emosional dinasti keluarga elit menjadi penentu sirkulasi. Potensi kepemimpinan lokal menjadi terbatas sumber untuk rekrutmen politiknya dan partai justru memanfaatkan untuk kepentingan elektoralnya melalui kepemilikan aset dan jaringan dari elit yang didukungnya. Kalaupun keinginan personal tertentu mencoba jalur perseorangan, pada kenyataannya di tingkat seleksi persyaratan administrasi dan faktual dukungannya, gagal mencapai sebagaimana dipersyaratkan UU Pilkada.

Koneksi calon dengan partai memudahkan dinasti politik mengikat proses seleksi paslon yang akan diajukan ke KPU. Ini mendukung lancarnya verifikasi yang dilakukan KPU terhadap kelengkapan berkas persyaratan paslon. Partai politik cenderung tertutup dalam kemungkinan mahar dikenakan bagi paslon, dengan segala dalihnya, meskipun di atas permukaan dugaan ini dibantah. Sebaliknya, koalisi partai cenderung cair dalam mengusung paslon, tidak

ada relasi koalisi di tingkat nasional dengan gabungan partai yang dibangun terhadap kepentingan paslonnya. Meskipun ada kekhasan politik kultural dalam gabungan antar partai, mesin partai cukup aktif memobilisasi dukungan bagi pemenangan paslonnya. Konteks relasi simboisis mutualisme antara partai atau gabungan partai dengan paslon terkait dinasti politik, menjadi antitesis bagi sirkulasi elit lokal yang lebih terbuka. Ini diperkuat oleh tidak terjadi krisis kepercayaan masyarakat terhadap elit yang *establish* dan gugatan bagi unsur feodalisme.

Dominasi partai berusaha bergerak secara tunggal dalam pemenangan paslonnya, agar pergeseran kepemimpinan pemerintahan tidak jatuh ke tangan kader yang bukan berasal dari partainya. Ini terjadi di Jambi dan Sulut, yang menempatkan posisi Wakil Kepala Daerah menjadi bernilai sangat strategis bagi partai pengusung. Bahkan, bukan saja di lingkup lokal, tetapi pertimbangan atas politik nasional juga menjadi muatan nilai strategis partai, sebagaimana saat terjadi pergeseran beberapa pos menteri di Kabinet Kerja pemerintahan Jokowi-Kalla yang diperhitungkan bagi posisi gubernur Sulut. Subjektivitas partai menempatkan politik lokal terkukung dalam demokrasi elitis dinasti beserta jaringannya, meskipun sikap antusias ditunjukkan publik setempat terhadap pilkada, terutama saat menggunakan hak pilihnya. Saluran pencalonan elit bakal calon dan calon definitif tidak lepas dari kompromi elit partai. Dominasi partai tetap kuat, meskipun jalur perseorangan dan tim sukses di luar struktur formal partai, yaitu melalui jaringan kerabat bagi paslon memiliki peran tertentu untuk mendukungnya. Ini dibuktikan oleh pegangan KPU lebih didasarkan pada laporan tim sukses yang berasal dari struktur partai atau gabungan partai dibandingkan jaringan informal pendukung paslon.

Rangkaian ikatan kerabat baik dari paslon petahana maupun paslon non petahana, tidak mengurangi kesemarak jumlah paslon yang muncul dalam pilkada. Konflik bisa mengiringi antara unsur dinasti politik yang berkuasa atau mantan berkuasa, yang berakibat ruang persaingan menjadi terbuka bagi bakal paslon yang mencoba mendaftar. Ini menjadi ironis, pada saat hasil akhir ruang kompetisi itu justru tetap tidak mampu keluar dari jebakan sempitnya peluang sirkulasi elit lokal dalam pilkada. Sejarah yang mengakar jaringan dinasti politik pilkada juga tidak lepas dari pengaruh senior, terutama dari kakek atau ayah kandung terhadap keturunannya, dari jalur partai yang dibangun di basis lokal. Ini memiliki gengsi tersendiri bagi paslon yang nantinya bersaing agar mampu tampil sebagai pemenangnya. Meskipun bukan berarti dapat diterjemahkan sebagai "dendam sejarah" yang berpotensi sebagai

konflik, tetapi gengsi yang muncul dari dinasti politik dalam pilkada memiliki makna politik signifikan untuk mempertahankan atau bahkan untuk memperluas basis pemilihnya.

III. KESIMPULAN

Penyelenggaraan pilkada masih lemah dalam mendorong terjadinya sirkulasi elit lokal secara demokratis. Pada konteks tahapan pencalonan paslon pilkada, ada beberapa substansi yang perlu dicatat:

Pertama, secara normatif, KPU/Bawaslu/Panwas dalam penyelenggaraan pilkada berpedoman pada ketentuan perundang-undangan. Secara empiris, pedoman legal formal ini masih dapat menemui hambatan tertentu terhadap keputusan verifikasi paslon pilkada. Bahkan, hambatan ini bisa saja berasal dari kuatnya jaringan elit yang mencalonkan diri atau justru dari akibat kebijakan pusat yang tidak seragam terhadap kasus pencalonan di pilkada. Hambatan bukan saja dapat berbentuk kepastian hukum bagi KPU/Bawaslu, Panwas, tetapi juga menjadi godaan bagi kemungkinan adanya petugas lapangan atau bahkan komisioner KPU daerah sendiri untuk ikut bermain atas ketidakseragaman kebijakan pusat dimaksud.

Kedua, posisi politik kandidat secara kultural dan struktural kemasyarakatan menjadi tekanan tersendiri bagi KPU daerah setempat untuk meloloskan atau tidak meloloskan calon dan pasangannya. Tekanan ini mencerminkan kuatnya jaringan oligarki elit lokal yang mempersempit proses penyegaran bagi sirkulasi elit politik melalui instrumen Pilkada.

Ketiga, seleksi partai bersifat tertutup dan komunikasi antara KPU dengan paslon dan partai pendukung, adalah melalui LO dari pihak partai bersangkutan. Dominasi partai melalui koalisi yang dibangunnya menjadi faktor penentu lain dari arah sirkulasi elit lokal melalui mekanisme Pilkada. Jalur perseorangan masih sulit untuk ditembus, meskipun variasi lokal bisa saja terjadi dalam soal ini. Kasus di Jambi sebagaimana di Kota Jambi dan Batanghari, baik Pilgub dan Pilwako dan Pilbup nya, atau demikian halnya di Sulut, sebagaimana di Kota Manado dan Bitung, menunjukkan variasi kasus lokal dimaksud. Jalur perseorangan justru muncul di tengah perpecahan di tingkat elit partai, meskipun tokoh yang mencoba "peruntungan" melalui jalur perseorangan, sangat sadar sukarnya persyaratan dukungan yang harus dipenuhi.

Keempat, sirkulasi elit lokal melalui pilkada masih sangat terbatas, merupakan kombinasi antara kekuasaan oligarki partai dan jaringan dinasti politik

yang memiliki akar panjang di daerah. Sehingga, kesan "pewarisan kekuasaan" atau diistilahkannya oleh Suzanne Keller, "terputusnya generasi" tidak terjadi dan krisis kepercayaan tidak signifikan dinamikanya. Konservatisme lebih mengemuka dibandingkan perluasan basis para kader di tingkat bawah secara berjenjang untuk matang bersaing di tingkat pemerintahan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Agustino, Leo. (2014). *Politik Lokal dan Otonomi Daerah*, Bandung: Penerbit Alfa Beta
- Basuki, Sulistyono. (2006). *Metode Penelitian*, Jakarta: Penerbit Wedatama Widya Sastra
- Bungin, H.M. Burhan. (2007). *Penelitian Kualitatif: Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik, dan Ilmu Sosial Lainnya*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group
- Bunte, Marco, et.al. (2007). *Democratization in Post Suharto*, New York: Routledge Contemporary Asia Series
- Emerson, Donald K. (1976). *Indonesia's Elite: Political Culture and Culture Politics*, New York: Cornell University Press
- Emzir. (2014). *Metodologi Penelitian Kualitatif: Analisis Data*, Jakarta: Rajawali Press
- Gaus, Gerald E., et.al. (2013). *Hand Book Teori Politik*, Bandung: Nusa Media
- Indra, Mexsasai. (2015). *Menyelesaikan Sengketa Batas Daerah*, Yogyakarta: Genta Publishing
- Kaloh, J. (2007). *Mencari Bentuk Otonomi Daerah: Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*, Jakarta: Penerbit Rineka Cipta
- Katz, Richard S., et.al. (2015). *Hand Book Partai Politik*, Bandung: Penerbit Nusa Media
- Keller, Suzanne. (1995). *Penguasa dan Kelompok Elit: Peranan Elit-elit Penentu dalam Masyarakat Modern*, Jakarta: Rajawali Press
- Lane, Max. (2014). *Unfinished Nation*, Yogyakarta: Penerbit Djaman Baroe

Mas'ood, Mochtar, et al (editor). (2011). *Perbandingan Sistem Politik*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press

Niel, Robert van. (1984). *Munculnya Elit Modern Indonesia*, Jakarta: Pustaka Jaya

Noer, Firman. (2015). *Perpecahan & Soliditas Partai Islam di Indonesia: Kasus PKB dan PKS di Dekade Awal Reformasi*, Jakarta: LIPI Press

Noer, Hamka Hendra. (2014). *Ketidaknetralan Birokrasi Indonesia: Studi Zaman Orde Baru Sampai Orde Reformasi*, Jakarta: Penerbit Kompas Gramedia

Varma, SP. (2003). *Teori Politik Modern*, Jakarta: Rajawali Press

Yin, Robert K. (2014), *Studi Kasus: Desain & Metode*. Jakarta: Rajawali Press

Jurnal dan Thesis

Ishak, Oto Syamsuddin. (2011). Keindonesiaan: Persatuan Yang Terhenti Kesatuan Yang Asimetris, *Prisma* Vol. 30, No. 2, *Prisma* Vol. 30, No. 2.

Rowa, Hyronimus. (2009). Perimbangan Demokrasi dan Efisiensi Dalam Pilkada, *Jurnal Pamong Praja*, Edisi 14.

Sampe, Stefanus. (2015). Political Parties and Voter Mobilisation in Local Government Elections in Indonesia: the case of Manado City, *Thesis*, The University of Canberra.

Koran

Stop Bohongi Publik di Pilkada, *Media Indonesia*, 15 Februari 2016

Perketat Seleksi Kepala Daerah, *Media Indonesia* 25 Januari 2016

Usulan SK Pelantikan Diganjal, *Kompas* 15 Februari 2016

Panwaslu Diberhentikan, *Kompas* 27 Januari 2016

Teka Teki Reshuffle dan Posisi Gubernur Sulut, *Manado Post*, 26 Juli 2016

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang No. 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

Makalah

Bungin, Burhan, "Metodologi Penelitian Sosial: Sejarah dan Format Kualitatif-Mix Methods", bahan disampaikan dalam Workshop Metodologi Penelitian P3DI Setjen DPR RI, 27 Oktober 2015.

Farisi, Mochammad, "Pilkada Sebagai Instrumen Sirkulasi Elit Lokal", makalah dalam FGD d FISIP Universitas Jambi, Kota Jambi 13 Juni 2016.

Harun, Refly, "Pilkada dan Beberapa Point Permasalahannya", bahan disampaikan dalam FGD Proposal Penelitian Individu, Pusat Penelitian, Badan Keahlian DPR RI, Jakarta, 15 April 2016

Wawancara

Wawancara dengan Ketua KPU Kabupaten Batang Hari, Muara Bulian 9 Juni 2016.

Wawancara dengan Komisioner KPU Provinsi Jambi, Kota Jambi, 7 Juni 2016.

Wawancara dengan Wakil Walikota Jambi, Jambi, 14 Juni 2016.

Wawancara dengan Komisioner Bawaslu Provinsi Jambi, 8 Juni 2016.

Wawancara dengan Asisten 1 Pemprov Jambi, Jambi 7 Juni 2016.

Wawancara dengan Ketua DPRD Provinsi Jambi, Kota Jambi 8 Juni 2016.

Wawancara dengan Ketua DPRD Kota Jambi, 13 Juni 2016.

Wawancara dengan Wartawan *Tribun Jambi*, Kota Jambi, 14 Juni 2016.

Wawancara dengan Ketua dan Komisioner KPU Kota Bitung, Bitung, Sulut, 28 Juli 2016.

Wawancara dengan Komisioner Divisi Sosialisasi KPU Kota Manado, Manado 26 Juli 2016.

Wawancara dengan Komisioner KPU Provinsi Sulut, Manado, 3 Agustus 2016.

Wawancara dengan Ketua DPRD Provinsi Sulut yang juga Ketua DPD PDI P, Manado, 28 Juli 2016.

Wawancara dengan Wakil Ketua DPRD Kota Manado/ Ketua DPC PDI P Kota Manado.

Wawancara dengan Ketua Bawaslu Sulut, Manado 3 Agustus 2016.

Wawancara dengan Wakil Walikota Manado, Manado 2 Agustus 2016.

Wawancara dengan Ketua DPRD Kota Bitung, Bitung 28 Agustus 2016.

Dokumen/Laporan

Laporan Singkat FGD Penelitian Individu "Pilkada Sebagai Instrumen Sirkulasi Elit Politik Lokal" di FISIP Universitas Jambi, Kota Jambi 13 Juni 2016.

Laporan Singkat FGD "Pilkada Sebagai Instrumen Sirkulasi Elit Politik Lokal", FISIP Universitas Sam Ratulangi, Kota Manado, 1 Agustus 2016.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang No. 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

Undang-Undang No. 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Situs Internet

Hasil Quick Count Pilgub Jambi 2015, (*online*), (<http://www.Quick-count-pilkada.blogspot.co.id>., diunduh 9 Februari 2015)