

KONFLIK ELIT POLITIK LOKAL DALAM PROSES PILKADA KABUPATEN BANYUWANGI

Irtanto

ABSTRAK

Penelitian ini bersifat kualitatif dengan metode pengumpulan data "indepth interview". Tujuan penelitian adalah ingin mengetahui faktor-faktor menonjol yang menyebabkan terjadinya konflik dan implikasinya terhadap kinerja pemerintah. Hasil penelitian memperlihatkan bahwa konflik disebabkan oleh faktor maturitas elit politik rendah dan hanya cenderung mementingkan kepentingan ekonomi politik. Konflik elit politik lokal menyebabkan terganggunya kinerja birokrasi, APBD berlalu-lurut, terjadi politisasi birokrasi, dan pelayanan terhadap publik terganggu.

Kata kunci : Konflik, elit politik, Pilkada

PENDAHULUAN

Secara teoritis sumber-sumber kekuasaan yang terbatas akan terus menjadi rebutan, walaupun memerlukan biaya yang mahal, dan dimungkinkan akan memunculkan konflik. Kekuasaan menjadi perhatian utama para elit politik. Untuk "memperebutkannya" seringkali harus menaruhkan segala-galanya. Oleh karena itu untuk menjadi calon kepala daerah mereka rela mengorbankan harta benda yang tidak sedikit jumlahnya. Demikian pula sebaliknya, jika ia masih berkuasa dengan segala cara untuk mempertahankan *status quonya*, seperti kasus di Banyuwangi mantan Bupati Syamsul Hadi yang ingin mempertahankan kekuasaan dengan ikut mencalonkan sebagai kandidat.

Dalam konteks pergantian kekuasaan sebagai akibat tuntutan demokrasi dari rezim lama kepada rezim baru, ternyata di beberapa daerah menimbulkan persoalan.

Tajamnya perebutan dan kepentingan politik antar kekuatan politik maupun intra kekuatan politik, mengakibatkan konflik yang seringkali tidak terhindarkan dalam perebutan jabatan-jabatan politik. Rivalitas politik, kadang-kadang bukanlah semata-mata sebagai akibat dari perbedaan persepsi, melainkan perbedaan kepentingan antar kekuatan politik dalam memperebutkan sumber-sumber kekuasaan di tingkat lokal. Selain itu, konflik yang terjadi mencerminkan sikap dan perilaku politik kekuatan politik lokal yang relatif masih "belum matang". Hal ini dicerminkan belum "bakunya" infrastruktur pemilihan pejabat publik yang seringkali kontroversial, dipersoalkan oleh partai politik dan aktor politik serta kadang-kadang ditolak oleh masyarakat, bahkan oleh partai politik maupun anggota legislatif yang partainya kalah dalam pemilihan jabatan politik lokal (Mashad dkk, 2005:2).

Secara teknis proses politik tentang pemilihan jabatan politik tingkat lokal telah diatur dalam UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menekankan bahwa pemilihan kepala daerah baik gubernur, bupati dan walikota dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (Pasal 56 ayat (1) serta melalui partai politik. Kewenangan partai politik untuk mengusulkan calon kepala daerah secara jelas teruang pada Pasal 59 terutama pada ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6) dan ayat (7) UU No. 32/2004.

Namun realitasnya, walaupun pasangan calon terpilih oleh rakyat, sebagai proses politik lokal belumlah secara otomatis dapat ditetapkan sebagai proses yang final, masih menunggu pengesahan dari pihak pemerintah pusat, gubernur terpilih oleh presiden, bupati dan wakil bupati atau walikota dan wakil walikota terpilih dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri (pasal 109 UU No 32/2004). Dan apabila pengesahan dari proses politik lokal tersebut masih ada perbedaan interpretasi dan kepentingan, maka hasil proses politik lokal akan menuai persoalan. Seperti kasus pemilihan Bupati Banyuwangi pada 11 Juli 2005 dimenangkan oleh pasangan Ratna-Yusuf Noris dicalonkan oleh gabungan partai "gurem" (kecil) yang tidak mempunyai dukungan politik di legislatif. Kemenangan Ratna masih dipersoalkan oleh berbagai pihak terutama elit politik atau legislatif, yang kalah. Tarik-menarik dalam persoalan pemilihan Bupati Banyuwangi tidak lepas dari kepentingan elit politik lokal, dan

dimungkinkan pula kepentingan elit nasional.

Konflik lokal seringkali disebabkan oleh aktor-aktor politik pusat terutama para pemimpin partai politik yang memaksakan kehendak dengan mendrop calonnya dari pusat atau paling tidak harus mendapat persetujuan dari pusat partainya. Bukan saja mendrop calon kepala daerah, kadang-kadang mereka mengamankan calonnya agar terpilih. Hal semacam ini menguatkan asumsi bahwa pemimpin elit politik di Jakarta telah memaksakan proses politik tingkat lokal. Dan tidak mengherankan kalau sampai calon dari partainya tidak terpilih, mengganjal dengan berbagai cara dan argumen untuk menggagalkan calon terpilih yang seringkali membawa persoalan isu primordialisme, isu agama, ras, kultural ke arena politik lokal. Persoalan seperti itu sering menjadi argumen politik lokal yang jauh dari rasionalitas politik demokrasi, seperti terjadi di Banyuwangi.

Perkembangan politik lokal, sebenarnya cukup menarik karena selama masa pemerintahan otoriter di bawah rezim orde baru dan orde reformasi pemilihan kepala daerah selalu saja dikuasai dan ditentukan oleh sekelompok elit di Jakarta maupun oleh sekelompok elit yang duduk di parlemen daerah. Era otonomi daerah dengan menggunakan instrumen politik UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah berlangsung proses suksesi kekuasaan serara langsung dipilih oleh rakyatnya. Walaupun dalam impiementasinya tak jarang masih memunculkan konflik politik. Namun yang jelas pilkada langsung telah terjadi

interaksi politik antara elit politik dengan rakyat. Bahkan rakyat kadang-kadang dapat melakukan tekanan-tekanan yang bersifat kritis atas berbagai calon yang diusulkannya. Pergantian elit lokal, kadang-kadang menyebabkan terjadinya konflik, apalagi rakyat yang kehilangan identitas dan adanya ketidakadilan struktural akar: mudah dimobilisasi kearah konflik.

Konflik mengandung pengertian "benturan", seperti perbedaan pendapat, persaingan, dan pertentangan antar individu dan individu, kelompok dan kelompok, individu dan kelompok, dan antara individu atau kelompok dengan pemerintah. Konflik terjadi antar kelompok yang memperebutkan hal yang sama (Surbakti, 1992:145). Ada berbagai teori penyebab konflik, misalnya teori hubungan masyarakat menganggap bahwa konflik disebabkan oleh polarisasi yang terus terjadi, ketidakpercayaan dan permusuhan di antara kelompok yang berbeda dalam suatu masyarakat. Sedangkan teori negosiasi prinsip menganggap bahwa konflik disebabkan oleh posisi-posisi yang tidak selaras dan perbedaan-perbedaan pandangan tentang konflik oleh pihak-pihak yang mengalami konflik (Kartika, 2000:8). Sedangkan teori elit memandang bahwa setiap masyarakat terbagi dalam dua kategori: (a) sekelompok kecil manusia yang berkemampuan dan karenanya menduduki posisi untuk memerintah; dan (b) sejumlah besar massa yang ditakdirkan untuk diperintah. Mosca dan Pareto membagi stratifikasi masyarakat dalam tiga kategori yaitu elit yang memerintah (*governing elite*), elit yang tidak memerintah (*non-governing*

elite) dan massa umum (*non-elite*) (Varma, 1987:199).

Nurhasim (dalam *ibid*, 12-14) membagi elit ke dalam dua kategori yaitu elit politik lokal dan elit non-politik lokal. Elit politik lokal merupakan seseorang yang menduduki jabatan-jabatan politik (kekuasaan) di eksekutif dan legislatif yang dipilih melalui pemilihan umum dan dipilih dalam proses politik yang demokratis di tingkat lokal. Mereka menduduki jabatan politik tinggi di tingkat lokal yang membuat dan menjalankan kebijakan politik. Contoh Elit politik: gubernur, bupati, walikota, Ketua DPRD, anggota DPRD, dan pemimpin-pemimpin partai politik. Elit non politik adalah seseorang yang menduduki jabatan-jabatan strategis dan mempunyai pengaruh untuk memerintah orang lain dalam lingkup masyarakat. Elit non politik ini seperti: elit keagamaan, elit organisasi kemasyarakatan, kepemudaan, protes dan lain sebagainya.

Konflik biasanya merujuk pada keadaan dimana seseorang atau suatu kelompok dengan identitas yang jelas, terlibat pertentangan secara sadar dengan satu atau lebih kelompok lain karena kelompok-kelompok ini mengejar atau berusaha mencapai tujuan. Pertentangan tersebut polanya dapat hanya sebatas pertentangan nilai, atau menyangkut klaim terhadap status (jabatan politik), kekuasaan, dan atau sumberdaya-sumberdaya yang terbatas; serta dalam prosesnya seringkali ditandai oleh adanya upaya dari masing-masing pihak untuk saling menetralisasi, menyederai, hingga mengeliminasi posisi/eksistensi rival/tawannya (Cosser, 1956:3).

Konflik akan merupakan suatu pertumbukan antara dua atau lebih dari dua pihak, yang masing-masing mencoba menyingkirkan pihak lawannya dari arena kehidupan bersama, atau setidaknya tidaknya menaklukkannya dan mendegradasikan lawannya ke posisi yang lebih ter subordinasi (Wignyo subroto, 2006:2).

Untuk melihat faktor penyebab, motif dan kepentingan politiknya, konflik elit politik dapat dipahami dari berbagai dimensi, yaitu: dari pengertian konflik diartikan sebagai pertentangan yang terbuka antar kekuatan-kekuatan politik yang memperebutkan kekuasaan. Pengertian konflik di sini merujuk pada hubungan antar kekuatan politik (kelompok dan individu) yang memiliki, atau yang merasa memiliki, sasaran-sasaran yang tidak sejalan (Nurhasim, 2000:14). Selain itu ada faktor struktur masyarakat yang mengandung deprivasi relatif yang belum menopang upaya pengembangan kohesi dan integrasi sosial (Maliki, 2006:2).

Dari sisi sirkulasi elit. Sirkulasi elit konflik bisa muncul dari dalam kelompok itu sendiri maupun antar kelompok yang berbeda serta antara kelompok penguasa dengan kelompok tandingan. Sirkulasi elit menurut Pareto terjadi dalam dua kategori yaitu: *pertama*, pergantian terjadi di antara kelompok-kelompok yang memerintah sendiri; dan *kedua*, pergantian terjadi di antara elit dengan penduduk lainnya. Sementara Mosca melihat bahwa pergantian elit terjadi apabila elit yang memerintah dianggap kehilangan kemampuannya dan orang luar di kelas tersebut menunjukkan

kemampuan yang lebih baik, maka terdapat segala kemungkinan bahwa kelas penguasa yang baru (Op.cit, 275-309). Atas dasar dua model sirkulasi tersebut, persaingan dan konflik bisa terjadi antar kelompok yang memerintah maupun antar kelompok pemerintah dengan kelompok tandingan yang ingin berkuasa. Duverger menjelaskan bahwa dalam konflik-konflik politik sejumlah alat digunakan seperti: organisasi dan jumlah uang (kekayaan), sistem, militer, kekerasan fisik, dan lain sebagainya (ibid.).

Dari segi tata cara dan mekanisme sirkulasi elit akan sangat menentukan sejauhmana sistem politik memberikan kerangka bagi terwujudnya pergantian kekuasaan. Dalam konteks pergantian seperti itu, kenyataannya prosesnya tidak selalu mulus, apalagi dalam konteks politik transisional yang menunjukkan sifat-sifat ketidaknormalan. Meskipun ada tata cara umum sebagaimana diatur dalam UU No.32/2004, tata cara pengajuan seseorang calon apakah itu gubernur, walikota, maupun bupati harus melalui parpol.

Dalam memahami konstelasi dan rivalitas politik elit, perlu juga dipahami tentang fenomena dan perilaku massa. Untuk memetakan perubahan politik di masyarakat antar waktu misalnya, kita bisa meminjam kategori teoritik dari Etzioni (1961) yang membagi masyarakat atau massa politik ke dalam tiga kategori besar. (1) massa moral; (2) massa kalkulatif; dan (3) massa alternatif. Massa moral adalah massa yang potensial terikat secara politik pada satu Orsospol karena loyalitas normatif yang dimilikinya. Massa moral bersifat tradisional, cenderung

kurang atau tidak kritis terhadap krisis-krisis empirik. Massa kalkulatif adalah massa yang memiliki sifat-sifat yang amat peduli dan kritis terhadap krisis-krisis empirik yang dihadapi oleh masyarakat di sekelilingnya. Massa ini akrab dengan modernitas, sebagian besar menempati lapisan tengah masyarakat, memiliki sifat kosmopolit (berpandangan mendunia) dan punya perhitungan (kalkulasi) terhadap berbagai interaksi. Massa alienatif adalah massa yang teralienasi (terasingkan) dan pasrah pada mobilisasi politik (op.cit, 18). Dalam konteks konflik elit, peran massa kadang-kadang dimanipulasi untuk tujuan-tujuan tertentu berdasarkan kepentingan elit politiknya. Tak jarang mereka juga mempunyai motif, kepentingan dan tujuan yang berbeda.

Bagaimanapun karakteristik konfliknya, kecenderungan untuk terjadinya "integrasi" dalam rangka untuk mengakhiri konflik pasti terjadi. Gagasan pendekatan baru bahwa sistem politik demokrasi dapat digunakan sebagai upaya penyelesaian konflik dapat digunakan sebagai pisau analisis (Hariris dan Reiley, 2000:141-148). Sistem politik yang menerapkan pembagian kekuasaan, mengidealkan keputusan politik bila terjadi suatu akan mengarah pada berbagai tipe kompromi dan koalisi politik untuk mengakhiri pertentangan dengan cara mekanisme pembagian kekuasaan itu dijalankan, apakah menggunakan model koalisi atau kompromi politik. Proses ini penting dengan asumsi bahwa sistem politik multipartai akan cenderung menciptakan instabilitas politik dalam proses politiknya

maupun dalam proses menentukan kekuasaan (siapa yang harus memerintah) (Held, 1987:125).

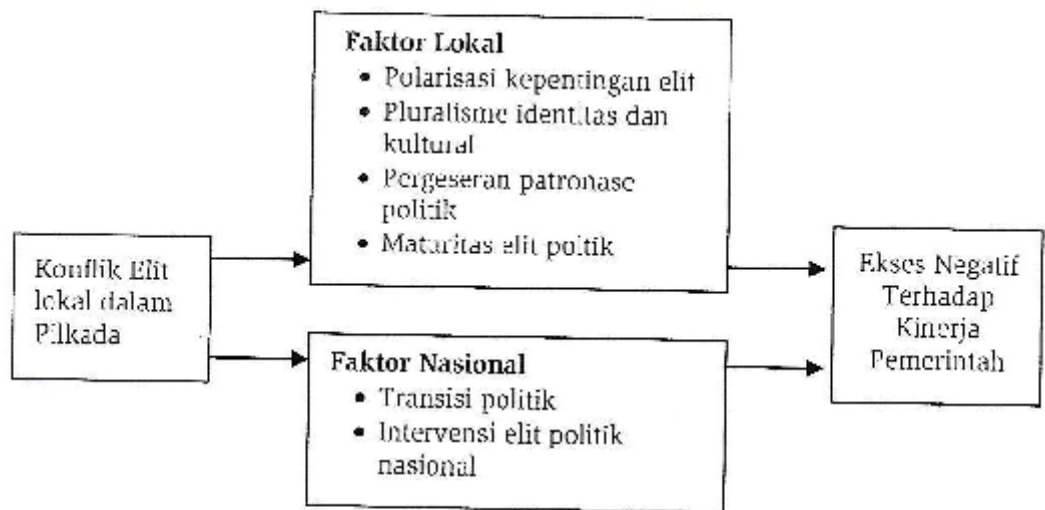
Titik rawan konflik dalam tahap-tahap Pilkada meliputi; pertama, tahap pengajuan pasangan calon oleh parpol/gabungan parpol. Hal itu karena terbatasnya peluang bagi bakal calon untuk lolos dalam proses seleksi yang dilakukan oleh parpol/gabungan parpol. Kedua, dalam tahapan verifikasi persyaratan calon oleh KPUD oleh intervensi pemerintah dan elite politik lokal. Ketiga, pada saat kampanye. Keempat, pada saat penghitungan dan penetapan pasangan calon terpilih (Najib, 2005:416-418).

Sumber konflik berasal dari ketidaksiapan elit politik dalam berkompetisi secara sehat maupun ketidaksiapan elit untuk dapat menerima kekalahan (cahyono, 2005:19). Konflik sering berpusat pada usaha untuk memperoleh kekuasaan yang lebih besar, atau kekhawatiran akan kehilangan kekuasaan. Kekuasaan memiliki beberapa pengertian: kekuatan, legitimasi, otoritas, atau kemampuan untuk memaksa (Op.cit., 38).

Dari berbagai sumber di atas, kerangka analisis dikembangkan dengan model berikut:

Persoalan yang hendak diteliti adalah 1) Faktor-faktor dominan apa saja yang menyebabkan konflik dalam pemilihan kepala daerah? 2) Bagaimana implikasi konflik Pilkada tersebut terhadap kinerja pemerintah daerah?

Tujuan penelitian adalah ingin mengetahui faktor dominan yang menyebabkan konflik Pilkada Banyuwangi



dan ingin mengetahui implikasi konflik Pilkada tersebut terhadap kinerja pemerintah daerah.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Telaah pengumpulan data melalui wawancara mendalam (*indepth interview*) dan studi dokumentasi.

Informan dalam penelitian ini adalah pihak yang berkonflik diantaranya konstituen dan pengurus dari beberapa partai politik.

Fokus dalam penelitian ini meliputi faktor-faktor penyebab konflik dan dampaknya pada proses pilkada yang lalu.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Faktor lokal Penyebab Konflik.

1. Polarisasi Kepentingan Elit Politik.

Para ahli memprediksi pemilihan kepala daerah langsung bahwa sejak awal mengandung muatan konflik yang tinggi

karena pilkada terkait dengan pertarungan dan pertarungan ambisi politik yang bermuara pada kekuasaan, yang cenderung diiringi dengan rangkaian gesekan kepentingan. Pertarungan politik tidak lepas dari perebutan sumber-sumber politik yang langka.

Pemilihan Bupati Banyuwangi yang diselenggarakan tanggal 11 Juli 2004 dimenangkan oleh pasangan Ratna -Yusuf Nuris calon dari partai gurem dengan memperoleh sebanyak 311.653 suara (39%). Sedangkan lawan politiknya Achmad Wahyudi-Eko Sukartono yang dicalonkan oleh PKB partai pemenang Pemilu legislatif 2004 hanya memperoleh 120.865 suara (15%), pasangan Masduki Suud-Syafi'i Asyarai yang dicalonkan oleh PPP berkoalisi dengan Partai Demokrat (PD) memperoleh dukungan 114.677 suara (14%). Pasangan Soesanto Suwandi-Abdul Kadir dicalonkan oleh Partai Golkar hanya memperoleh

dukungan 50.829 suara (20%), dan yang mendapat dukungan paling sedikit adalah pasangan Ali Sa'roni-Yusuf Widyatmoko yang dicalonkan oleh PDIP, partai besar kedua pemenang Pemilu legislatif 2004 hanya memperoleh dukungan 94.454 suara atau hanya sekitar 12%.

Setelah penghitungan suara seharusnya tidak terjadi konflik, karena mandat politik diberikan langsung oleh rakyat dan tidak lagi oleh sekelompok elit politik. Namun anehnya pasca pemilihan "konflik" politik masih terjadi. Konflik pilkada terjadi sebagai akibat kekalahan para kandidat yang berasal dari partai besar. Menurut informan bahwa konflik terjadi sejak awal pemilihan bakal calon bupati seperti calon *incumbent* Syamsul Hadi yang dicalonkan oleh PKB versi Gus Dur, sedangkan versi PKB Alwi Shihab mencalonkan Ahmad Wahyudi-Eko Sokartono. Namun dalam perjalanannya secara hukum yang dianggap syah oleh pengadilan adalah calon versi PKB Alwi Shihab yaitu Ahmad Wahyudi yang mempunyai posisi sebagai ketua DPRD. Dari pertarungan dua versi PKB tersebut dianggapnya sebagai embrio konflik politik di Banyuwangi, sehingga pihak yang kalah dalam proses pencalonan bakal calon tersebut memberikan dukungannya secara penuh kepada Bupati terpilih (Wawancara dengan tokoh pada tanggal 2 Mei 2006).

Menurut informasi bahwa konflik terjadi dipicu oleh bupati terpilih Ratna tidak konsisten pada janji-janjinya terutama terhadap para tokoh agama yang memberikan

dukungan sepenuhnya pada saat pilkada berlangsung. Situasi demikian ini dimanfaatkan oleh lawan-lawan politiknya terutama ketua DPRD Ahmad Wahyudi yang kalah (Wawancara dengan anggota legislatif, 3 Mei 2006). Ahmad Wahyudi mencalonkan diri dari pintu PKB yang merupakan partai pemenang pemilu legislatif 2004. Dalam konflik Pilkada Banyuwangi lebih bernuansa kapitalis, artinya mereka yang kalah tidak terima dengan kekealahannya dikarenakan sudah menghabiskan biaya banyak dan ingin mengembalikan uangnya dengan cara-cara tidak fair. Kondisi seperti ini dalam persepsi Bahtiar Efendi disebutnya kapitalisme pilkada (dalam Amirudin, 2005:59). Kapitalisme ini menimbulkan banyak konsekuensi yang buruk dalam praktik pemerintahan, seperti hasrat bagi calon yang terpilih untuk mengembalikan modal yang sudah dikeluarkan, adanya polarisasi loyalitas penguasa kepada penyumbang dana, dan kurangnya perhatian terhadap kepentingan rakyat banyak (Wawancara dengan anggota legislatif, 3 Mei 2006).

Kebijakan bupati yang dipersoalkan oleh elit politik, mencopot kepala sekolah karena memungut uang sekolah diluar ketentuan yang berlaku, padahal di Banyuwangi sekolah untuk SD, SMP, SMTA gratis. Kebijakan tersebut menurut elit politik yang menjadi lawan politik bupati terpilih tidak populis dan sangat merugikan karier kepala sekolah (Wawancara dengan tokoh pendidikan, 5 Mei 2006). Padahal kebijakan untuk mencopot kepala sekolah adalah hak prerogatif bupati, bukan berada pada legislatif. Namun elit politik selalu saja

mencari-cari alasan untuk menggoyang posisi bupati terpilih.

Kepentingan pragmatisme elit politik lebih mengedepan dalam konflik tersebut seperti PDIP yang mencalonkan Ali Saroni kalah dalam pilkada. Namun akhir-akhir ini kalangan PDIP terutama mereka yang menduduki kursi legislatif berbalik memberikan dukungan kepada Bupati terpilih Ratna (Informasi dari tokoh politik, 6 Mei 2006). Bukti lain bahwa Fraksi PDIP sekarang berpihak pada bupati terpilih Ratna, ketidakhadiran Fraksi PDIP pada waktu demonstrasi besar-besaran 4 Mei 2006 dipimpin oleh para kiai yang diikuti massa lebih kurang 7 ribu orang. Padahal pada waktu itu banyak fraksi yang hadir dan menandatangani rekomendasi agar bupati terpilih dicopot (Wawancara dengan elit politik Banyuwangi, 9 Mei 2006). Awalnya, realitasnya konflik pilkada di Banyuwangi dipicu oleh ketidakpuasan elit politik yang berada di legislatif tidak rela atas kekalahan calonnya. Mereka yang menjadi lawan bupati terpilih mencoba melebarkan konfliknya dengan isu pendalangan yang tidak syah, misalnya banyaknya pemilih dari luar daerah atau membengkaknya jumlah pemilih (Wawancara dengan tokoh pendukung bupati terpilih, 7 Mei 2006). Kondisi pilkada di Banyuwangi ini relevan dengan pendapat Cahyono (2005:25) bahwa peluang konflik semakin terbuka manakala pihak parpol memaksakan diri dalam memajukan kandidat, padahal calon bersangkutan mungkin tidak lagi memiliki "nilai jual".

Konflik Pilkada di Banyuwangi memperlihatkan bahwa yang terjadi semata-

malta konflik kepentingan untuk memperebutkan kekuasaan politik walaupun dengan mencoba untuk membangkitkan fanatisme agama. Walaupun kalangan santri terdapat kepatuhan yang kuat terhadap figur kiai dengan ikut demonstrasi, namun masyarakat Banyuwangi nampak memahami bahwa mereka hanyalah dijadikan alat dari kepentingan elit elit politik. Mereka yang "bertikai" adalah para elit politik, bukan rakyat, termasuk para kiai yang dijadikan alat politik oleh mereka yang kalah Pilkada (Wawancara dengan tokoh masyarakat 5 Mei 2006). Nampak bahwa perseteruan elit politik dalam konflik pilkada Banyuwangi lebih banyak dilandasi oleh kepentingan pragmatis politis semata, yaitu kepentingan ekonomi politik. Kepentingan pragmatis terlihat dengan jelas bahwa akhir-akhir ini konflik mulai mengaiami pergeseran, yaitu yang dulunya berada di pihak lawan bupati terpilih Ratna, mereka memosisikan diri saat ini justru mendukung bupati terpilih, seperti PDIP dulu menolak hasil pilkada sekarang justru *membackup* bupati terpilih (Wawancara elit politik, 2 Juni 2006).

Konflik pilkada Banyuwangi, kesetiaan kelompok dan golongan dicoba diangkat elit politik untuk mengikat kesetiaan konstituen. Namun ikatan ideologis tidak lagi efektif. Perilaku massa yang berdemo kebanyakan berkait erat dengan perilaku elit partai. Selama ini elit politik lebih banyak berminat dalam wilayah ekonomi politik. Partai tidak lagi dilihat sebagai 'mesin ideologi' melainkan 'mesin ekonomi politik.' Akibatnya massa pun melihat konflik atau integrasi partai bukan

lagi ditentukan kesamaan warna kultural dan ideologis, melainkan oleh kepentingan pragmatis ekonomi politik (Maliki, 2006:3).

2. Pluralisme Identitas dan Kultural.

Isu-isu politik sebagai strategi untuk menjatuhkan lawannya selalu saja berubah, semula isu gender. Isu gender ternyata tidak efektif, berubah ke isu sara seperti soal agama yang dianut oleh bupati terpilih Ratna yang diragukan agamanya, Ratna dituduh bukan seorang muslim. Demikian pula pada awal konflik terjadi, para kiai mempersoalkan bupati terpilih Ratna seorang perempuan, dan dianggapnya seorang perempuan tidak layak untuk memimpin dan bertentangan dengan agama Islam (wawancara dengan tokoh LSM, 7 Mei 2006). Namun akhir-akhir ini isu gender hilang dengan sendirinya, tidak lagi dijadikan isu politik. Isu gender ini nampak tidak dapat untuk menggerakkan massa, dan terlihat bahwa masyarakat Banyuwangi lebih kosmopolit dan rasional.

Isu sara dan gender bergeser, dikembangkan pada persoalan kultural seperti yang terjadi di salah satu acara memperingati Maulud Nabi Bulan April 2006 di Desa Macan Putih di Kecamatan Kabat. Salah satu acara peringatan Maulud Nabi tersebut mengarak sebuah patung berbentuk manusia yang disebut ogoh-ogoh dengan pakaian kotak-kotak berwarna hitam putih, ala Bali. Dalam acara tersebut bupati terpilih ikut hadir, hingga diprotes oleh para Kyai. Mereka beralasan bahwa arak arakan ogoh-ogoh bertentangan dengan budaya setempat dan bertentangan dengan nilai-nilai agama Islam, apalagi ogoh-ogoh tersebut

dilambungkan seorang wanita (Jawa Pos, 12 April 2006). Isu sara lain yang mereka coba untuk diangkat dalam konflik pilkada ini adalah persoalan harga daging babi yang dicantumkan pada Surat Keputusan Bupati Banyuwangi tahun 2006.

Berbagai kebijakan bupati, isu sara, dan alasan tidak kondusifnya pemerintahan Banyuwangi dipakai sebagai alasan oleh elit politik dan non elit politik untuk menggerakkan para santri dan massa lainnya untuk berdemo secara besar-besaran 4 Mei 2006 yang menuntut DPRD Banyuwangi agar Bupati terpilih dicopot. Tuntutan demo tersebut berujung dengan rekomendasi DPRD kepada pihak-pihak yang berwenang untuk mencopot bupati terpilih. Ada pengakuan dari seorang tokoh agama bahwa konflik pilkada yang berujung pada demonstrasi tersebut sengaja diciptakan oleh orang-orang yang mempunyai pengaruh dibidang agama dan mempunyai akses di legislatif. Sebagai gambaran bahwa konflik Pilkada Banyuwangi ini nampak sekali isu sara maupun kebijakan Bupati dijadikan sebagai argumen para elit politik lokal untuk menjatuhkan Bupati Ratna.

Dalam pemilihan bupati Banyuwangi nampak bahwa ada kecenderungan mencainya ideologis politik. Rakyat tidak membatasi diri dengan ikatan-ikatan primordial dan kesetiaan ideologi yang diyakininya, tetapi sudah kearah semakin kosmopolit. Hal ini nampak sekali kewenangan Ratna menjadi Bupati Banyuwangi yang didukung oleh masyarakat yang berbeda dengan pemilihan legislatif tahun 2004. Logika para pemilih berideologi

politik maka yang menang dalam pilkada tersebut dapat dipastikan kemenangan pemilu legislatif 2004 atau paling tidak partai-partai besar. Kondisi seperti ini sama seperti apa yang diungkapkan oleh Maliki (2006) selama ini elit politik lebih banyak bermain dalam wilayah ekonomi politik. Partai tidak lagi dilihat sebagai 'mesin ideologi' melainkan 'mesin ekonomi politik'. Akibatnya massa pun melihat konflik bukan lagi ditentukan oleh kesamaan warna kultural dan ideologis, melainkan oleh kepentingan ekonomi politik. Kondisi konflik di Banyuwangi ini lebih banyak diwarnai oleh karena kepentingan ekonomi politik. Pertentangan ideologis dalam konflik pilkada ini tidak nampak kelihatan, kepentingan ideologi politik partai-partai tidak menonjol dan ditinggalkannya, misalnya saja PDIP yang berideologi nasionalis yang semula menentang bupati terpilih sekarang justru dalam konflik ini berbalik memihaknya (wawancara dengan elit politik yang pro bupati terpilih, 9 Mei 2006).

Argumen para lawan politik Bupati Ratna tidak memiliki akar kultural dan ideologis yang sama dengan mayoritas pemilih di Kabupaten Banyuwangi, tidaklah relevan. Banyuwangi menurut hasil penelitian Santoso (2006:2) guru besar Universitas Kristen Petra Surabaya termasuk daerah tapal kuda (Pasuruan, Probolinggo, Situbondo, Jember) yang sering terjadi konflik horizontal. Dalam penelusuran sejarah tampak daerah tapal kuda merupakan ajang konflik horizontal. Selama berabad-abad daerah tapal kuda (Pasuruan, Panarukan, Situbondo) tercatat dalam sejarah

menjadi ajang konflik horizontal. Masyarakat tapal kuda adalah komunitas yang sangat fanatik terhadap agama yang dianutnya. Konflik horizontal begitu menyebarkan dan mengakar dalam kehidupan masyarakat daerah tapal kuda (Ibid). Walaupun Banyuwangi termasuk daerah dekat tapal kuda, namun dalam konflik Pilkada ini nampak intensitasnya sangat rendah, karena tidak menyangkut ideologi yang diyakininya, hanya persoalan kepentingan elit politik semata. Hal tersebut dibenarkan oleh seorang elit politik yang berada di legislatif yang pada awalnya lawan politik bupati terpilih Ratna, tetapi pada akhir-akhir ini membelot mendukung bupati terpilih. Menurutnya konflik Pilkada tidak berhasil untuk menyeret *grassroot* ke dalam konflik, walaupun memakai argumen kultural, sara, dan gender sekalipun (wawancara dengan elit politik, 8 Mei 2006).

Ideologi politik, agama, kultural, dan pluralisme identitas dicoba dibangun untuk dijadikan isu dalam konflik pilkada. Namun realitasnya isu-isu tersebut tidak begitu efektif untuk menggerakkan massa yang benar-benar militan dan yang tampak adalah kepentingan pragmatis elit politik lokal, yaitu kepentingan ekonomi politik. Iktatan-ikatan dan basis ideologis ternyata bisa dipatahkan dengan tawaran-tawaran praktis dan pragmatis yang bernilai ekonomi dan politis. Hal ini terbukti, seperti pendidikan atau sekolah gratis, Puskesmas gratis yang menjadi tema kampanye Bupati Ratna lebih menarik masyarakat pemilih daripada kampanye kandidat lawan politik Ratna dalam bentuk materi lainnya.

3. Pergeseran Patronase Politik

Pemerintah daerah era UU No. 5/1974 bercorak sentralistik, dekonsentrasi administratif, untuk menciptakan efisiensi dan efektivitas pembangunan, pemilihan dan penentuan jabatan kepala daerah harus memperoleh persetujuan presiden, karena DPRD I dan II waktu itu diberi porsi kewenangan sangat jauh dari seimbang dengan kendali pemerintah pusat. Patronase politik era orde baru terutama berlakunya UU No. 5/1974 berada di pusat pemerintahan yaitu Jakarta. Setelah reformasi bergulir, patronase politik lokal di Banyuwangi mengalami pergeseran. Pergeseran tersebut disebabkan oleh berubahnya instrumen politik dari UU No. 22/1999 menjadi UU No 32 tahun 2004. Pada era UU 22 Tahun 1999 patronase politik berada di sekitar legislatif, namun pada era UU 32 Tahun 2004 patronase politik berada di elite lokal, terutama di Banyuwangi, dalam level informal yang lebih banyak berpusat pada:

a. Elit kultural terutama pada tokoh agama yaitu pada para ulama (kiai). Para kiai merupakan tokoh sentral dengan pengikut-pengikutnya yang fanatik, terutama kalangan santri. Apalagi penduduk Banyuwangi merupakan mayoritas muslim dan banyak berdiri pondok pesantren. Pondok pesantren bagi kiai merupakan aset religius sekaligus merupakan aset politik yang luar biasa besarnya dan dapat "dimainkan" dalam urusan-urusan politik. Para elit kultural sangat efektif dijadikan "mesin politik" untuk

mempengaruhi opini publik. Seperti konflik pilkada yang terjadi di Banyuwangi, para kiai dapat menggerakkan lebih kurang 7 ribu massa dengan cepat pada saat demo 4 Mei 2006 untuk menentang Bupati terpilih Ratna. Demo besar-besaran yang dipelopori para kiai tersebut "bekerjasama" dengan elit politik yang berada di DPRD Banyuwangi, yang kemudian membuat rekomendasi kepada pihak-pihak yang berwenang agar bupati terpilih dicopot dari jabatannya (wawancara dengan anggota legislatif, 6 Mei 2006). Tidak dipungkiri bahwa salah satu penyebab konflik pilkada di Banyuwangi adalah bupati terpilih tidak menguasai komunikasi politik. Namun dalam perkembangan terakhir beberapa kiai yang semula menjadi lawan politik bupati terpilih berbalik mendukungnya dan yang terjadi "kiai lawan kiai" (wawancara dengan anggota legislatif, 7 Mei 2006).

b. Elit intelektual terdiri dari para tokoh yang memiliki pengaruh intelektual kuat di masyarakat, karena kiprah mereka di dunia perguruan tinggi sehingga konsep-konsep dan pemikirannya banyak dijadikan panutan masyarakat setempat. Posisi strategis demikian ini menjadikan elit intelektual banyak didekati partai politik, terutama dalam event-event politik lokal untuk ikut bergabung dalam barisan partai yang bersangkutan. Di Banyuwangi ada beberapa perguruan tinggi yang mempunyai cukup andil dalam pilkada,

kalangan akademisi setempat menjadi perhatian pula dalam persoalan politik lokal. Demikian pula elit intelektual dari parpol dalam konflik pilkada ini menjadi pemain utama, terutama partainya yang memperoleh suara yang cukup signifikan dalam pemilu legislatif 2004, namun dalam pemilihan kepala daerah 2005 kalah dalam persaingan, seperti calon dari PKB yang mencalonkan ketua DPRD Ahmad Wahyudi.

Pergeseran patronase yang sekarang lebih bertumpu pada para kiai dapat berakibat melebarkan konflik, yang semula konflik tersebut berada pada elit politik yaitu antara DPRD dengan bupati terpilih. Kemudian elit politik tersebut memanfaatkan elit agama untuk menggeser peta konflik yang seolah-olah konflik tersebut antar bupati terpilih dengan masyarakat. Demikian pula sebaliknya di pihak bupati terpilih Ratna juga memanfaatkan para kiai sebagai konter terhadap lawan-lawan politiknya (Wawancara dengan tokoh agama yang cukup karismatis, 5 Mei 2006). Kondisi seperti ini membenarkan teori politik yang menyebutkan bahwa sumber-sumber kekuasaan yang terbatas akan terus menjadi rebutan, walaupun memerlukan biaya yang mahal, dan memungkinkan sumber-sumber yang menjadi rebutan tersebut memunculkan konflik.

4. Maturitas Elit Politik

Konflik bisa muncul apabila elite politik tidak siap berkompetisi secara sehat, cenderung memanipulasi aspek

primordialisme dan keberagaman dalam masyarakat (seperti asal usul kelompok, golongan, strata sosial, etnik, ras, agama, dll) serta bilamana elite politik tidak siap untuk menerima kekalahan (Op.Cit.19). Dalam konflik Banyuwangi ini yang menonjol disebabkan tingkat kedewasaan elit lokal yang belum matang, baik elit politik maupun non elit politik, dalam arti bahwa para elit politik kebanyakan hanya berkepentingan terhadap kekuasaan semata. Hal ini terlihat jelas ketika pencalonan bakal calon oleh masing-masing partai politik, terutama pasangan calon Rama-Yusuf Nuris yang dicalonkan oleh partai non parlemen tidak ada persoalan. Namun ketika terpilih menjadi bupati, kemudian muncullah persoalan dengan argumen yang beranekaragam.

Faktor yang menonjol dalam konflik pilkada Banyuwangi lebih banyak disebabkan oleh maturitas elite politik yang masih rendah (tidak dewasa), mereka tidak menerima kekalahannya yang hanya memperebutkan kekuasaan. Di lain pihak masyarakat lebih kosmopolit dan berorientasi pragmatis. Hal ini terbukti dalam pilkada rakyat memilih calon yang bukan partai-partai besar pemenang pemilu legislatif 2004 melainkan memilih calon dari partai-partai kecil yang tidak punya dukungan politik di parlemen (DPRD). Atau dengan lain perkataan bahwa mungkin saja tingkat kepercayaan rakyat terhadap partai-partai politik besar semakin menurun. Ternyata rakyat dalam pilkada tidak memandang ideologi sang calon kepala daerah. Kondisi seperti ini relatif sama apa

yang diungkapkan oleh Maliki (2006:4) ada kecenderungan mencairnya ideologi politik, masyarakat tidak membatasi diri dengan ikatan-ikatan primordial dan kesetiaan ideologis yang diyakininya, hal seperti itu menggambarkan perubahan kultur.

Kondisi konflik Pilkada ini membenarkan pendapat Cahyono (2006) bahwa sumber konflik berasal dari ketidaksiapan elit politik dalam berkompetisi secara sehat maupun ketidaksiapan elit untuk dapat menerima kekalahan. Konflik pilkada tersebut hanya dipicu oleh ketidakpuasan elit politik saja yang maturitasnya rendah yang hanya mempersoalkan alasan sejumlah kebijakan Bupati Ratna tidak berkenan di hati elit politik. Elit politik tidak memahami mekanisme hukum yang berlaku, terutama pasal 29 UU 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, seorang kepala daerah, dapat diberhentikan dari jabatannya jika dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan atau tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah. Memang ada klausul yang menyangkut krisis kepercayaan. Dalam pasal 32 UU No.32 Tahun 2004 menyebutkan dalam hal kepala daerah menghadapi krisis kepercayaan publik yang meluas karena dugaan melakukan tindak pidana yang melibatkan tanggung jawabnya, DPRD dapat menggunakan hak angket atau hak penyidikan. Namun, penyelesaian hasil angket tetap dilakukan setelah ada keputusan lembaga peradilan yang menyatakan bahwa kepala daerah terbukti melakukan tindak pidana.

Sebagian warga Banyuwangi yang tergabung dalam Forum Banyuwangi Bersatu

dan Forum Ulama Banyuwangi melakukan demonstrasi menuntut Bupati Banyuwangi terpilih meletakkan jabatannya. Kemudian DPRD mengapresiasi atas tuntutan tersebut dengan menggelar sidang paripurna istimewa dan menghasilkan putusan usul pemberhentian Bupati Ratna, tidak sesuai dengan prosedur hukum yang berlaku. Hal ini membuktikan bahwa prosedur hukum yang berlaku tidak dipahami oleh elit politik,

Elit politik tidak mampu untuk menyeret *grassroot* disebabkan konflik tersebut bukan kebutuhan rakyat melainkan hanya dipakai konsumsi oleh para elit politik, dan akar permasalahannya hanya pada persoalan ketidakdewasaan elit untuk menerima realitas politik yang sebenarnya. Konflik Pilkada bukan pula karena faktor pluralisme identitas dan bukan pula karena faktor kultur yang berkembang di dalam masyarakat, seperti persoalan adat istiadat, agama, suku dan lain sebagainya. Melainkan konflik Pilkada tersebut lebih banyak ditentukan oleh karena faktor maturitas (ketidakdewasaan) elit politik lokal yang rendah yang hanya berorientasi pada kepentingan ekonomi politik atau memperebutkan sumber kekuasaan. Kondisi konflik Pilkada seperti ini sependapat dengan Cahyono (2006:19) bahwa sumber konflik berasal dari ketidaksiapan elit politik dalam berkompetisi secara sehat maupun ketidaksiapan elit untuk dapat menerima kekalahan.

Faktor Nasional

1. Transisi Politik

Pilkada sepenuhnya dilaksanakan oleh KPUD, tetapi pertanggungjawabannya harus disampaikan kepada DPRD. Dalam hal ini, kerja KPUD berpotensi diintervensi parpol yang mempunyai kekuatan di DPRD. Sebab, sejalan dengan kewenangan yang besar dalam proses-proses politik lokal, partai berpotensi membajak fungsi DPRD, jika kerja KPUD dianggap tidak menguntungkan. Kerancuan peran DPRD dalam pilkada memicu konflik Banyuwangi, hasil kerja keras KPUD tidak diterima oleh DPRD yang notabene ketuanya Ahmad Wahyudi salah satu calon Bupati dari PKB yang merupakan partai besar pemegang pemilu legislatif 2004 yang kalah dalam Pilkada. Ahmad Wahyudi sebagai ketua legislatif secara leluasa dapat memainkan kekuasaannya untuk mengganjal bupati terpilih dengan dalih karena kewenangan yang dimilikinya. Demikian pula partai besar lainnya yang menguasai legislatif juga bermain karena calonnya kalah. Kerancuan peran DPRD juga terlihat dalam pasal 82 UU No 32/2004 yang mengatakan bahwa pasangan calon dan atau tim kampanye yang terbukti mengajukan atau memberikan uang dan atau materi untuk mempengaruhi pemilih berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, dikenai sanksi pembatalan pasangan calon oleh DPRD. Peran besar dari legislatif lokal ini jelas menjadi faktor distartif terhadap pilkada langsung.

DPRD menurut UU 32 tahun 2004 tidak memiliki tugas dan wewenang untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah. Perubahan peta politik yang dramatis sebagai akibat transisi politik lokal yang lebih direkankan kedaulatan politik pada rakyat. DPRD memaksa masing-masing pihak yang bersaing untuk membuat kalkulasi-kalkulasi politik baru, diantaranya demi tujuan strategi politik untuk menjangkau suara dari pemilih, maka dimungkinkan untuk menjalin koalisi dengan pihak-pihak yang sebelumnya merupakan pihak lawan politik. Logika semacam inilah yang dapat digunakan untuk menjelaskan kondisi politik di Banyuwangi menjelang pilkada langsung.

Nilai-nilai demokrasi yang diyakini oleh rakyat Banyuwangi jelas ikut andil dalam konflik pilkada dan sebagian besar masyarakat menilai bahwa makna demokrasi adalah mayoritas dimana eksistensi mayoritas harus diakui dan diikutinya. Penilaian seperti ini sangat subyektif dapat memunculkan kekerasan massa sekalipun diikutinya sebagai efek berdemokrasi. Selain itu pergeseran wewenang untuk memilih kepala daerah dari legislatif (UU No.22/1999) ketangan rakyat secara langsung (UU No 32/2004) memberi kontribusi bagi munculnya konflik yang melibatkan massa, karena ketidakepuasannya terhadap kandidatnya yang kalah. Menurut Fatah (2005) konflik politik pilkada potensial hadir dalam intensitas yang tinggi. Sebab, masyarakat berpotensi memiliki keterikatan emosional dengan isu-isu dan pihak-pihak yang terlibat dalam konflik. Konflik pilkada potensial menjadi konflik mereka sendiri.

bukan milik orang atau pihak lain (<http://www.tempointeraktif.com/hg/nasional>). Dalam perspektif sosiologis, kekerasan dan kekerasan adalah sebagai bentuk dan perilaku sosial. Artinya, sebagai produk dan stimulan perilaku-perilaku orang lain. Individu yang melakukan kekerasan bukanlah untuk memenuhi kepuasan diri sendiri, melainkan dalam kepuasan kolektif (<http://www.suarakarya-online.com>). Konflik pilkada Banyuwangi disebabkan pula oleh hubungan kedekatan antara kandidat dengan rakyat, di lain pihak kandidat dekat dengan para tokoh agama yang mampu menggerakkan massanya (Wawancara dengan tokoh agama, 8 Mei 2006).

Selain transisi demokrasi itu sendiri, UU No. 32 Tahun 2004 memberi andil bagi lahirnya konflik dalam pilkada, terutama pasal 59 ayat (1) menyebutkan bahwa peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah pasangan calon yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik (<http://www.kompas.com>). Artinya semua calon harus melalui pintu parpol dan tidak dimungkinkan calon independen, walaupun calon tersebut mendapat dukungan kuat dari rakyat. Transisi politik lokal yang demikian ini secara jelas memunculkan potensi konflik dalam setiap pilkada. Seperti kasus unjuk rasa KODEBA (Konsorsium Demokrasi Banyuwangi) di Kantor KPUD Banyuwangi yang terjadi tanggal 31 Maret 2005, dengan tuntutan untuk membubarkan KPUD Banyuwangi karena ketidakpuasan massa pendukung kandidat yang kalah dalam proses pencalonan bakal calon Bupati

Banyuwangi 2005, massa yang tergabung dalam KODEBA tersebut adalah pendukung *incumbent* Bupati Syamsul Hadi yang dicalonkan oleh PKB versi Gus Dur. Dalam proses pencalonan bakal calon bupati Syamsul Hadi kalah dalam pengadilan sehingga memunculkan konflik internal di tubuh PKB. Akibat kekalahan PKB versi Gus Dur tersebut pencalonan Syamsul Hadi ditolak oleh KPUD Banyuwangi, oleh karena itu massa pendukung Syamsul Hadi kecewa dan emosional terhadap KPUD. Konflik internal PKB tersebut dapat saja sebagai salah satu penyebab konflik pilkada. Haris berpendapat konflik yang bersumber dari premanisme politik dan pemaksaan kehendak, saat massa pendukung calon memprotes keputusan KPUD karena calon tidak memenuhi persyaratan administratif yang ditentukan UU (<http://www.kompas.com>). Menurut Gurr (dalam Mujiran, 2006) kekerasan muncul karena adanya deprivasi relatif yang dialami masyarakat sebagai perasaan kesenjangan antara nilai harapan (*value expectation*) dengan kapabilitas nilai (*value capabilities*) yang dimiliki seseorang.

2. Intervensi Elit Politik Nasional

Sejak awal penjarangan bakal calon bupati di Banyuwangi menghadapi banyak masalah terutama bakal calon harus mendapat restu dari induk organisasi politiknya. Nuansa intervensi elit politik nasional masih mengemuka seperti layaknya pilkada era UU No. 22/1999. Persyaratan bakal calon yang harus mendapat restu dari induk organisasi yang berada di pusat menandakan masih lemah pemberdayaan

politik lokal dan masih rentan terhadap konflik kepentingan antara elit politik nasional dengan elit lokal. Sejak awal pencalonan bakal calon ditubuh PKB mengalami konflik politik internal. Di satu pihak PKB versi Gus Dur mencalonkan *incumbent* Syamsul Hadi dan di lain pihak PKB versi Alwi Sihab mencalonkan Achmad Wahyudi yang dalam posisi politik lokal sekarang menjadi ketua DPRD Kabupaten Banyuwangi. Dalam pengadilan bakal calon versi Gus Dur dinyatakan tidak syah (Sumber KPUD Banyuwangi). Akibat pemaksaan ataupun calon harus mendapat pengakuan/ ijin dari induk partainya menyebabkan ketidakpuasan masyarakat serempak, apalagi calonnya tidak mendapat restu dari induk organisasinya. Perasaan emosional dari calonnya yang tidak mendapat restu dari induk organisasi akan melahirkan konflik, dan mereka akan melampiaskan kemarahannya seperti yang terjadi pada pilkada Banyuwangi ini pihak-pihak yang merasa calonnya tidak direstui menjadi marah (Wawancara dengan elit Politik lokal, 9 Mei 2006).

Sebagai akibat intervensi elit politik nasional, politik lokal mengalami ketergantungan dari pusat. Siapapun yang direstui oleh induk organisasinya harus diperjuangkannya, terlepas dari kualitas tidaknya calon, dan diterima tidaknya mereka oleh rakyat lokal yang memiliki kedaulatan politik. Sebagai akibat calon yang harus disetujui oleh pusat menandakan masih elitisme parpol dalam proses pilkada langsung ini, dan dapat berakibat tidak berkualitas serta tidak diterimanya oleh

rakyat (Wawancara dengan akademisi, 8 Mei 2006). Namun intervensi elit politik nasional dalam konflik Pilkada ini bukan satu-satu faktor dominan yang dapat menyebabkannya, dalam tataran untuk level pemilihan bakal calon oleh masing-masing partai memang ikut berpengaruh, namun dalam Pilkada tidak demikian karena dalam era UU 32 tahun 2004 ini seorang calon kepala daerah dipilih oleh rakyat secara langsung.

Ekses Negatif Terhadap Kinerja Pemerintah.

PKB sebagai partai besar yang memenangkan pemilu legislatif 2004, percaya diri dengan mencalonkan Ahmad Wahyudi. Ternyata Ahmad Wahyudi dalam pertarungan pilkada tersebut dikalahkan oleh Ratna Ani Lestari yang nota bene dari partai gurem yang tidak mempunyai dukungan politik di legislatif. Kemenangan Ratna sebagai yang terpilih secara demokratis berpengaruh terhadap sebuah peta kekuatan politik baru, di satu pihak kekuatan politik berada di tangan Ratna sebagai eksekutif dan di pihak lain harus berhadapan dengan kekuatan politik yang namanya legislatif yang nota bene diketuai Ahmad Wahyudi. Ahmad Wahyudi merupakan lawan politik Ratna dicalonkan oleh PKB merupakan partai besar, secara otomatis menguasai parlemen.

Sebagai akibat minimnya dukungan politik, Ratna di legislatif selalu saja di goyang oleh elit politik legislatif, dan kasus yang paling besar adalah demo 4 Mei 2006 diperkirakan berjumlah lebih kurang 7 (tujuh) ribu orang menuntut agar DPRD mencopot Bupati Ratna yang terpilih.

Kemudian DPRD mengkabulkan tuntutan para demonstran tersebut. Demonstrasi sengaja "dimainkan" oleh para elite politik yang berada di legislatif dan memanfaatkan para tokoh agama tertentu (Wawancara 7 Mei 2005 dengan tokoh parpol, 5 Mei 2006). Sebagai akibat konflik pilkada yang cukup berlarut-larut ini sangat berpengaruh terhadap jalannya pemerintahan di Banyuwangi. Hasil wawancara dengan berapa pejabat, salah satunya seorang pejabat eselon III di jajaran Pemda Banyuwangi menginformasikan bahwa konflik pilkada berdampak pada kinerja mereka. Sesama pejabat saling curiga, siapa yang mendukung bupati terpilih dan siapa-siapa saja yang menentang bupati terpilih. Akibatnya antar pejabat sendiri saling curiga dan saling menjatuhkan. Dan lebih parah lagi, pejabat yang memihak elite politik yang berada di legislatif pasti dimutasi di tempat yang "tidak enak", bahkan segala fasilitasnya harus dikembalikan. Demikian pula sebaliknya pejabat yang berada di pihak Bupati mendapat fasilitas dan jabatan (wawancara dengan pejabat birokrasi, 6 Mei 2006).

Konflik pilkada saling berhadapan antara bupati (eksekutif) terpilih di satu pihak dengan DPRD (legislatif) di pihak lain. Konflik semakin berkepanjangan disebabkan oleh pihak-pihak yang berkonflik mempunyai posisi dan power politik yang sama sama kuatnya. Peran legislatif dalam UU 32 tahun 2004 sangat mencutkan seperti pasal 19 ayat (2) yang menyebutkan bahwa penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD. Pasal 40 UU

No. 32 tahun 2004 DPRD merupakan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah, demikian juga pada pasal 41 DPRD memiliki fungsi: legislasi, anggaran, dan pengawasan.

Pihak yang berkonflik awalnya legislatif berhadapan dengan bupati terpilih dan sekarang melebar dengan melibatkan para kiai dan para pendukungnya, maka mau tidak mau sangat berpengaruh terhadap kinerja birokrasi, karena segala sesuatunya harus "lewat" legislatif terutama soal anggaran. Dalam mengajukan anggaran eksekutif ataupun birokrasi harus mendapat persetujuan legislatif. Akibat konflik tersebut pengesahan APBD tahun 2006 menjadi molor, berlarut-larut. Menurut penuturan bupati terpilih Ratna, APBD baru disahkan Maret 2006 dan baru efektif April 2006 setelah proses verifikasi oleh gubernur (Jawa Pos tanggal 7 September 2006). Dan akibat konflik, penyerapan anggaran oleh dinas/badan/kantor/lembaga sampai bulan September 2006 masih sangat kecil, tidak kurang dari 40% dan belum lagi pembahasan PAK 2006 yang sangat kecil kemungkinan untuk dibahasnya (Wawancara dengan pejabat eselon II di lingkungan Pemerintah Banyuwangi, 6 Mei 2006). Hal ini mengganggu penyelenggaraan pemerintahan daerah, dan berdampak menurunnya produktivitas pemerintah. Dan yang memprihatinkan terganggunya terhadap pelayanan publik, seperti misalnya anggaran untuk Puskesmas, akibat berlarut-larut dan tidak segera disahkannya APBD tahun 2006, salah seorang kepala Puskesmas yang berada di wilayah

Banyuwangi Selatan sampai mengebarkan uang pribadi untuk menalangnya (Wawancara dengan salah satu Kepala Puskesmas, 7 Mei 2006).

Belum lagi sebagai akibat himbuan para Kiai kepada masyarakat Banyuwangi agar tidak menuruti pemerintah Banyuwangi, untuk membayar pajak. Kalau scandainya himbuan tersebut efektif, maka dapat dibayangkan terganggunya APBD dan pembangunan. Macetnya kegiatan pembangunan jelas merugikan publik, padahal yang berkonflik pada tataran elit politik, bukannya pada tataran *grassroot*, walaupun *grassroot* sampai ikut berkonflik hanya terbawa-bawa oleh elit politik. Bahkan konflik tersebut merugikan masyarakat, karena pembangunan fisik dan pembangunan fasilitas umum terbeukelai. Ada pengakuan dari pihak-pihak yang berkonflik bahwa tujuan dari konflik pilkada ini sengaja untuk membuat roda pemerintahan tidak jalan, bahkan lumpuh sama sekali, setelah lumpuh kepercayaan masyarakat terhadap Bupati Ratna menurun dan targetnya akan lebih gampang untuk menurunkan Bupati Ratna (Wawancara dengan pihak-pihak yang kontra dengan Bupati Ratna terutama dari kalangan birokrasi, 26 Mei 2006)..

Konflik pilkada Banyuwangi yang melibatkan banyak pihak telah menyebabkan polarisasi politik antara yang pro dengan bupati terpilih Ratna dengan pihak yang berkonflik. Demikian juga konflik pilkada telah melibatkan para tokoh agama dalam hal ini para Kiai. Dalam persoalan konflik pilkada eksistensi Kiai yang dulunya netral, sekarang ini terseret ke dalam konflik, dan

terbelah memihak kekuatan politik tertentu yang berada di legislatif. Yang tragis kekuatan politik yang melibatkan tokoh agama tersebut saling mengancam, belum lagi para pengikut pengikutnya yang secara emosional dapat memunculkan konflik baru yang bersifat horizontal (Wawancara dengan tokoh agama, 26 Mei 2006). Konflik pilkada membawa dampak terhadap politisasi birokrasi, dan netralitas sebagai birokrat terganggu, demikian pula jalannya pemerintahan tidak efektif. Namun demikian dapat dipahami bahwa, dari pengalaman sejarah birokrasi Indonesia (apakah atas nama personal maupun atas nama institusi) memang tidak berpolitik tetapi karena kekuasaannya mampu mengatur dan menguasai setiap proses-proses politik (Surbakti, 1997:25). Masoed (dalam Abdul Rohman, 2005:43) sampai menegaskan bahwa kondisi birokrasi memang tidak bergerak dalam *vacuum* politik, ruang lingkungannya tidak steril dari "rembesan-rembesan" politik yang tidak mungkin dihindari. Pengalaman itulah akhirnya membawa birokrasi menjalankan fungsi-fungsi politik, karena birokrasi memang tidak pernah lepas dari konfigurasi politik yang melingkupinya (Ibid.)

SIMPULAN DAN SARAN

Simpulan

Konflik pilkada Banyuwangi terjadi disebabkan oleh beberapa faktor antara lain terjadinya polarisasi kepentingan elit politik. Dimana elit politik yang berada di legislatif berkepentingan untuk memperebutkan kekuasaan sebagai akibat kekalahan.

Apalagi ketua legislatif berasal dari partai besar (PKB) sebagai pemenang pemilu legislatif 2004 dikalahkan oleh calon dari partai gurem. Di lain pihak bupati terpilih mempunyai legitimasi politik yang kuat dari rakyat.

Pergeseran patronase politik ikut berpengaruh terhadap terjadinya konflik, sebagai akibat perubahan UU 22 tahun 1999 ke UU 32 tahun 2004. Era UU 22 Tahun 1999 patronase politik lebih banyak dikisaran legislatif, kini patronase politik pemilih menyebar ke berbagai clemen masyarakat. Faktor identitas dan kultur setempat tidak menonjol dalam konflik ini. Konflik pilkada sebenarnya lebih menonjol pada persoalan maturitas (*maturity*) elit politik lokal yang rendah, tidak menerima realitas kekalahan. Mereka yang terlibat dalam konflik pilkada bersumber dari kalangan legislatif yang calonnya kalah dalam pilkada.

Semua calon dari partai besar dikalahkan oleh calon dari partai gurem. Persoalan konflik pilkada berlarut-larut karena bupati terpilih tidak mempunyai dukungan politik sama sekali di legislatif. Kalau seandainya maturitas (*maturity*) memadai, konflik tidak akan terjadi, karena bupati dipilih langsung oleh rakyat dan tidak melanggar seperti yang dipersyaratkan oleh pasal 29 UU 32 tahun 2004, menyangkut prosedur pemberhentian kepala daerah, dan pasal 32 UU 32 Tahun 2004, menyangkut krisis kepercayaan publik yang meluas karena dugaan melakukan tindak pidana. Faktor eksternal dalam konflik pilkada Banyuwangi seperti transisi politik dan intervensi elit politik nasional tidak begitu

menonjol. Faktor eksternal, seperti transisi politik memang ikut berpengaruh pula, namun intensitasnya sangat kecil. Intervensi elit politik nasional tidak begitu nampak dalam konflik pilkada, hanya sebatas pada persetujuan bakal calon oleh pengurus pusat dari partai masing-masing.

Akibat dari konflik politik di Banyuwangi yang berkepanjangan, menyebabkan kinerja birokrasi terganggu. Hal ini disebabkan yang terlibat konflik elit politik adalah legislatif dengan bupati terpilih. APBD Kabupaten Banyuwangi harus mendapat persetujuan dari legislatif. Oleh karena berlarut-larutnya persetujuan APBD oleh DPRD, menyebabkan pelayanan publik terganggu.

Saran

Konflik politik di Banyuwangi berasal dari elit politik sendiri, yang *maturitasnya* rendah. Oleh karenanya, pendidikan politik kepada elit politik perlu dilakukan baik dari kalangan akademisi maupun kalangan pers. Demikian pula agar konflik politik tidak melebar kepada masyarakat, diperlukan sosialisasi yang terus-menerus. Sosialisasi yang terpenting adalah mendewasakan demokrasi bukan hanya pada tataran pengetahuannya namun yang terpenting pada tingkahlaku politiknya.

DAFTAR PUSTAKA

- Amirudin & Bisri A. Zaini, 2005, *Pilkada Langsung Problem dan Prospek*, Pustaka Pelajar, Jakarta,
- Cahyono, Heru, 2005, *Konflik dan Pelanggaran pada Pilkada Langsung 2005: Elite Politik Hendak Kemana*,

- dalam *Year Book 2005 Politik BBM*, Jakarta, Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.
- Coser, Lewis A., 1956, *The Functions of Social Conflict*, New York, Free Press.
- Dahrendorf, Ralf, 1969, *Conflict Group, Group Conflict, and Social Change*, dalam Peter dan Sonya Orleans, eds. *Social Structure and Social Process: An Introductory Readers*, Boston: Allyn and Bacon.
- Elzioni, Amitai, 1961, *A Comparative Analysis of Complex Organization*, New York, Free Press.
- Harris, Peter, dan Reilly, Ben, (ed.), 2000, *Demokrasi dan Konflik yang Mengakar: Sejumlah Pilihan untuk Negosiator*, Jakarta, International IDEA.
- Held, David, 1987, *Models of Democracy*, California, Stanford University Press.
- Mäliki, Zainuddin, 2006, *Peta dan Ancaman Konflik di Jawa Timur*, 'Makalah disampaikan dalam Diskusi 'Pengelolaan dan Antisipasi Ancaman Konflik di Jawa Timur', yang diselenggarakan Dewan Pakar Propinsi Jawa Timur, tanggal 14 Juni 2006 di Balitbang Propinsi Jawa Timur.
- Mujiran, Paulus, 2006, *Konflik Pilkada Ujian Demokrasi Lokal*, <http://www.suarakarya-online.com>
- Najib, Mohamad, 2005, *Agama dan Resolusi Konflik dalam Pilkada*, dalam *Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial*, Unisia No. 58/XXVIII/IV/2005, Yogyakarta, UII.
- Nurhasim, Moch, (Editor), 2005, *Konflik Antar Elit Politik Lokal dalam Pemilihan Kepala Daerah*, Jakarta, Pustaka Pelajar.
- Pruitt, Dean C dan Rubin, Jeffrey Z, 2004, *Teori Konflik Sosial*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.
- Rohman, Abdul dkk, 2005, *Sjahrazad Masdar: Meluruskan Peran Birokrasi dalam Pilkada; Langkah-langkah Sjahrazad Masdar Menegakkan Netralitas Birokrasi dalam Pelaksanaan Pilkada Jember*, Surabaya: Public Policy Institute Kompyawisa JATIM.
- Santoso, Thomas, 2006, *Konflik Horizontal di Jawa Timur*, Makalah disampaikan dalam diskusi, *Pengelolaan dan Antisipasi Ancaman Konflik di Jawa Timur*, yang diselenggarakan Dewan Pakar Propinsi Jawa Timur, tanggal 14 Juni 2006 di Balitbang Propinsi Jawa Timur.
- S.N. Kartikasari (Penyunting), 2000, *Mengelola Konflik: Ketrampilan & Strategi Untuk bertindak*, Jakarta, The British Council.
- Soetrisno, Lukman, 2003, *Konflik Sosial Studi Kasus Indonesia*, Yogyakarta, Tajidu Press
- S.P. Varma, 1987, *Teori Politik Modern*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Surbakti, Ramelan, 1992, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta, Gramedia Widiasarana Indonesia.
- , 1997, *Reformasi Kekuasaan*, Jakarta: Grasindo.
- Wignjosebrototo, Soetandyo, 2006, *Konflik: Masalah, Fungsi dan Pengelolaannya*, 'Makalah disampaikan dalam Diskusi 'Pengelolaan dan Antisipasi Ancaman Konflik di Jawa Timur', yang diselenggarakan Dewan Pakar Propinsi Jawa Timur, tanggal 14 Juni 2006 di Balitbang Propinsi Jawa Timur.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.