

# Berkibarnya Para Petahana

Kompas, Jogja

Kamis, 27 Mei 2010 | 16:44 WIB

Oleh **WAHYUDI KUMOROTOMO**

Perhelatan akbar demokrasi baru saja digelar di Sleman, Bantul, dan Gunung Kidul, DIY. Tanpa bermaksud mendahului hasil perhitungan final yang akan diumumkan oleh KPUD, hasil *quick count* dan perhitungan sementara menunjukkan, pola pilihan masyarakat di ketiga kabupaten ini mirip dengan pola pilkada nasional.

Pola yang dimaksud adalah kecenderungan para petahana (*incumbent*) memenangi pilkada. Di Sleman, pasangan Sri Purnomo-Yuni mengantongi 35,27 persen suara, sedangkan pesaing terdekatnya pasangan Sukamto-Suhardono memperoleh 21,04 persen suara. Di Bantul, pasangan Sri Suryawidati-Sumarno bahkan sudah memperoleh 69,02 persen, jauh meninggalkan pesaingnya yang hanya mendapat 26,86 persen. Di Gunung Kidul, pasangan pejabat petahana Suharto-Arif Gunadi hanya berada di urutan kedua dengan 31,86 persen suara, sedangkan pasangan Sumpeno-Badingah sudah mengantongi 36,03 persen suara.

Memang tidak semua pasangan sedang menjabat secara resmi atau tidak benar-benar berposisi sebagai petahana, kecuali Suharto. Akan tetapi, jelas mereka yang berpeluang menang adalah yang sudah dekat dengan kedudukan sebagai bupati. Sri Purnomo adalah wakil bupati yang kini berkedudukan sebagai pejabat sementara bupati. Sri Suryawidati adalah istri Idham Samawi, Bupati Bantul, yang tidak mungkin mencalonkan diri lagi karena sudah dua periode. Sebaliknya, di Gunung Kidul, pasangan yang memperoleh suara terbanyak juga bukan

pendatang baru. Badingah adalah wakil bupati yang mencalonkan diri dengan pasangan baru.

Berdasarkan argumentasi kebijakan publik, kemenangan para pejabat petahana ini mungkin akan memberi arti positif karena dalam lima tahun ke depan para pimpinan daerah itu bisa meneruskan kebijakan-kebijakan yang selama ini dianggap berhasil.

Akan tetapi, dari segi format demokrasi yang terbangun serta pola persaingan di antara para calon bupati, kecenderungan tersebut berpotensi membawa persoalan cukup serius.

Kelemahan ini pula yang telah ditengarai dalam beberapa studi mutakhir tentang pilkada di Indonesia. Sebuah kumpulan studi yang dihimpun Erb dan Sulistiyanto berjudul "Deepening Democracy in Indonesia?" (2009) menyimpulkan beberapa hal yang perlu dicermati.

Pertama, kendati Mahkamah Konstitusi telah mengesahkan dimungkinkannya calon independen, peran dukungan partai masih sangat penting. Kedua, biaya untuk pilkada yang harus dikeluarkan pasangan calon cenderung sangat besar meskipun data konkret mengenai hal ini tidak pernah diketahui terbuka. Ketiga, kecenderungan kemenangan para pejabat petahana menunjukkan garis kebijakan yang diambil para kepala daerah itu cenderung bersifat populis dan kurang memecahkan tantangan pembangunan daerah.

Beberapa kesimpulan itu tentu masih terbuka untuk diperdebatkan. Namun, dengan mengamati proses pilkada langsung selama beberapa periode, ada sejumlah fakta yang memang terbukti atau setidaknya dirasakan masyarakat. Soal biaya pilkada yang begitu tinggi dapat diketahui dari berbagai rumor atau pengakuan pasangan calon itu sendiri.

Perkiraan menunjukkan bahwa jumlahnya berkisar Rp 1,8 miliar-Rp 16 miliar untuk calon bupati dan antara Rp 50 miliar-Rp 100 miliar untuk calon gubernur. Dari jumlah ini, 20 persen di antaranya adalah untuk memperoleh dukungan partai politik. (Rinakit, 2006). Selebihnya adalah untuk biaya administrasi, membuat baliho, publikasi, sumbangan, dan bentuk-bentuk kampanye lainnya.

Pertanyaan yang mengemuka adalah: Mengapa para pejabat petahana selalu memiliki peluang menang? Dengan asumsi yang mudah tentu bisa dijawab karena mereka relatif sudah dikenal dan program-program yang telah dijalankan sebelumnya sudah dapat dirasakan rakyat. Namun, untuk menciptakan sistem demokrasi yang bersih, terbuka, dan adil, kiranya perlu dilacak apakah akses para pejabat petahana kepada anggaran publik (APBD) bukan justru merupakan faktor yang paling menentukan. Seperti sering dikeluhkan para calon pasangan baru, ajang persaingan dalam pilkada memang masih menyisakan lubang peraturan yang menganga. Ketika petahana mencalonkan diri kembali dan mulai berkampanye bupati, ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 maupun Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tidak ada yang menggariskan pembedaan tegas antara status bupati dan sekaligus calon.

Maka, bagi upaya menjaga netralitas birokrasi di dalam proses pilkada, redefinisi hubungan yang sehat antara pejabat petahana dan aparat birokrasi sangat mendesak dilakukan. Peraturan perundangan memang telah menggariskan, pegawai negeri sipil dilarang ikut kampanye dalam masa pemilu maupun pilkada. Akan tetapi, dalam hal penggunaan anggaran oleh pejabat petahana, belum ada garis pemisah. Bukan rahasia lagi bahwa beberapa pos alokasi belanja APBD memang masih tergantung kepada diskresi gubernur atau bupati. Alokasi dana yang dimaksud termasuk pos belanja bantuan sosial atau belanja tak terduga. Sebagian aparat memasukkan pos belanja itu sebagai dana taktis kepala daerah.

Inilah yang sering dikeluhkan calon baru sehingga ada yang mengibaratkan, "calon baru hanya kampanye selama sebulan, calon petahana kampanye sepanjang tahun". Dana insidentil APBD yang rentan terhadap nuansa kampanye adalah adalah alokasi dana desa (ADD), dana RT/RW, dan berbagai bentuk sumbangan di tingkat desa.

Kekosongan peraturan dalam menciptakan pilkada yang adil bagi semua calon mengakibatkan dua hal yang mencederai legitimasi hasil pilkada. Pertama, para pemenang dari kalangan petahana akan tetap merasa kurang mantap dengan hasil akhir pemungutan suara karena selalu digelayuti beban kemenangannya itu karena berbagai fasilitas dana publik yang telah didapatnya semasa menjabat. Kedua, minat para kontestan dari pasangan baru terutama calon independen akan makin turun karena kebanyakan skeptis.

Kelemahan sistem ini memang tidak hanya terjadi di Indonesia tetapi juga di banyak negara yang demokrasinya tengah berkembang. Dalam sebuah artikel berjudul "Electoral Politics and Bureaucratic Discretion", Claudio Ferraz (2007) menguraikan, kelemahan ketentuan mengenai pejabat petahana juga terjadi di Brasil dan India.

Akhirnya, hasil apa pun dari pilkada harus dihormati untuk menjamin terlembaganya demokrasi yang sehat di Tanah Air. Kepada para calon yang menang kita perlu mengucapkan selamat sekaligus mengingatkan komitmen mereka terhadap kesejahteraan rakyat.

*WAHYUDI KUMOROTOMO Dosen Jurusan Administrasi Negara  
Fisipol UGM Yogyakarta*