

## RESOLUSI KONFLIK PEMILIHAN KEPALA DAERAH SECARA LANGSUNG

Arif Kuncoro Dwi Putranto

### **Abstract**

*Crash the direct election of regional heads (elections) is highly expected by many to encourage or support the process of democratization, among others, by these elections would return sovereignty to the people, not created gap between the aspirations of the people and elected representatives. With this election the elected local leaders will have a high legitimacy, the process is more transparent, accountable, and participatory. Elections are also expected to effectively reduce money politics to allow the creation of control mechanisms among government agencies at the local level. This is a response to the needs of the political dynamics at the local level. In fact, in this election the people only politicized and even sacrificed for the benefit of the elite. It affects the gap between the community and the creation of a wider conflict horizontal than vertical conflict, especially after the election and after the determination of winners, as many leaders of the losing candidates refused to accept defeat. In the governance principles of the dominant role of the government as a single actor in any resolution of conflicts that arise in the community is no longer appropriate. In conflict elections, the government should encourage public role in resolving conflicts that occur elections in the region, so the resolution of conflict elections can walk in peace and dignity.*

**Keywords:** *Conflict resolution, Local election, Local politics.*

### **Latar Belakang**

Tumbangnya rezim Orde Baru pada Mei 1998 merupakan babak baru dalam sejarah pemerintahan sekaligus perpolitikan di Indonesia. Hal ini dilandai dengan terbukanya keran kebebasan yang telah tersumbat selama 32 tahun di bawah kepemimpinan Soeharto yang cenderung otoriter. Rakyat memperoleh kembali hak-haknya, seperti kebebasan

mengeluarkan pendapat, kebebasan berserikat, dan kebebasan pers yang tidak pernah didapatkan sebelumnya.

Sejumlah perubahan politik besar terjadi setelah era Reformasi. Pemilihan umum lebih demokratis dibanding saat Soeharto berkuasa sudah berlangsung tiga kali yakni pada 1999, 2004, dan 2009. Revisi Undang Undang Politik yang dilanjutkan dengan pelaksanaan Pemilu 1999 menandai titik awal peran parlemen yang kuat dan memiliki legitimasi tinggi dari rakyat. Partai-partai politik tumbuh bak jamur di musim penghujan.

Amandemen UUD 1945 merupakan sebuah lompatan besar dalam era Reformasi sebagai upaya menghadirkan pemerintahan yang lebih demokratis. Dari amandemen UUD 1945 itulah untuk pertama kalinya rakyat melakukan pemilihan presiden secara langsung pada 2004 yang diikuti oleh pemilihan kepala daerah (pilkada) secara langsung di seluruh Indonesia. Pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat yang menjadi esensi demokrasi mulai menemukan jati dirinya di Indonesia.

Pemilihan kepala daerah secara langsung atau sering disebut Pilkada merupakan salah satu bentuk demokrasi yang tampil di hadapan kita sejak tahun 2005 lalu. Pilkada merupakan mekanisme pemilihan langsung pemimpin eksekutif di daerah, mulai dari walikota, bupati, hingga gubernur. Keterlibatan warga dalam pemilihan kepala daerah mereka masing-masing sudah barang tentu memberikan kebermanfaatannya bagi daerah. Dengan asumsi bahwa mereka yang dipilih merupakan representasi dari mereka-mereka yang memilih. Oleh karena itu, kesejahteraan yang diidamkan oleh warga di suatu daerah dapat terwujud apabila mereka memilih calon kepala daerah yang memang memprogramkan kesejahteraan daerah, bukan yang lainnya.

Pilkada menyediakan ruang luas dan waktu panjang bagi warga memilih calon-calon kepala daerah melalui kedekatan geografis dan historis dengan sang calon. Jejak rekam negatif yang dimiliki seorang calon misalnya, tentu akan menyulitkan dirinya dipilih oleh warga, kecuali bagi pemilih yang tidak rasional atau pemilih yang benar-benar tidak tahu. Sebagai proses dari transformasi politik, makna pilkada selain merupakan bagian dari penataan struktur kekuasaan makro agar lebih menjamin

berfungsinya mekanisme *checks and balance* di antara lembaga-lembaga politik dari tingkat pusat sampai daerah, masyarakat mengharapkan pula agar pilkada dapat menghasilkan kepala daerah yang lebih akuntabel, berkualitas, lejitimit, aspiratif dan peka terhadap kepentingan masyarakat.

Namun setelah Pilkada diselenggarakan semenjak tahun 2005, menurut J. Kristiadi dalam Aminudin dan A. Zaini Bisri (2006: xi-xiv), Pilkada menampilkan dua wajah yang sama sekali berbeda. *Wajah pertama* menunjukkan sisi gelap Pilkada. Dari sisi ini Pilkada di mata masyarakat hanya dijadikan ajang perebutan kekuasaan segelintir elite partai politik untuk mendapatkan kekuasaan di lembaga eksekutif daerah. Partai politik seharusnya sekadar instrumen yang menyajikan calon paling baik bagi masyarakat, cenderung lebih mementingkan calon-calon yang loyal kepada atasan daripada calon di luar partai, mungkin dianggap oleh masyarakat lebih berkualitas dan pantas menjadi kepala daerah. Penguasaan partai politik terhadap kepala daerah nampaknya akan dijadikan target atau pemanasan bagi pertarungan politik pada Pemilu 2009, baik pemilu legislatif maupun pemilihan presiden.

Dengan demikian pemilihan kepala daerah hanya menjadi bagian dari ambisi elite partai guna memupuk kekuasaan guna merebut posisi-posisi yang lebih strategis. Akibatnya, dengan menguasai lembaga tersebut tanpa peduli kepada pemegang sejati kedaulatan rakyat, yaitu rakyat itu sendiri, partai politik yang pada dasarnya sebagian besar masih feodalistik dan pragmatis akan semakin kehilangan roh dan relevansinya bagi perkembangan demokrasi. Diperkirakan kalau tidak dilakukan reformasi terhadap partai politik perjalanan kehidupan politik bangsa hanya akan berputar-putar di sekitar para elite yang memanipulasi kedaulatan rakyat untuk kepentingan mereka. Oleh sebab itu, reformasi terhadap partai politik merupakan keharusan untuk masa depan.

Sementara itu, wajah kedua Pilkada memberikan secercah harapan bagi perkembangan demokrasi ke depan. Sikap optimis tersebut cukup mempunyai alasan yang kuat mengingat bagi suatu bangsa yang telah sekian lama dalam congkongan kekuasaan yang sangat otoritarian dan kemudian berhasil melepaskan diri dari dominasi sistem tersebut, namun masih diancam berbagai korusuhan karena penyalahgunaan

sentimen primordial beberapa kalangan untuk mencapai tujuan-tujuan sempit, telah berhasil melakukan proses pemilihan elite politik yang dilakukan secara demokratis tanpa menimbulkan akibat-akibat yang lebih eksesif. Lebih-labih pemilihan tersebut dilakukan secara maraton, selama hampir setahun masyarakat Indonesia melakukan proses kompetisi politik memperebutkan kekuasaan di lembaga perwakilan dan kepresidenan, dilanjutkan dengan pemilihan kepala daerah secara langsung mulai tahun 2005.

Dari uraian di atas penulis tertarik mengkaji pemilihan kepala daerah di Indonesia. Pemilihan kepala daerah secara langsung diselenggarakan mulai tahun 2005 menimbulkan konflik di beberapa daerah tidak hanya melibatkan kubu calon kepala daerah akan tetapi juga melibatkan unsur-unsur masyarakat. Sebagai contoh konflik Pilkada di kota Depok mendapat sorotan secara luas dikarenakan merupakan konflik Pilkada yang pertama mencuat dan memakan waktu yang cukup lama untuk menyelesaikannya, demikian pula melibatkan partai-partai besar yang berkompetisi di daerah tersebut. Adapun yang menjadi permasalahan dalam tulisan ini adalah resolusi konflik bagaimanakah yang diterapkan di Indonesia dalam rangka menyelesaikan konflik Pilkada secara langsung?

## **Pembahasan**

### **Pentingnya Pilkada Secara Langsung**

Dengan digulirkannya Pilkada langsung, seperti halnya pemilihan presiden dan wakil presiden, diharapkan demokrasi di Indonesia dapat berjalan dengan baik. Terlebih demokratisasi di tingkat lokal amat dibutuhkan dalam mewujudkan demokratisasi di tingkat nasional. Dalam kaitan penguatan demokratisasi di tingkat lokal, Lili Romli (Republika, 24 Oktober 2012) melihatnya dalam tiga hal. *Pertama*, esensi demokrasi adalah partisipasi politik. Penentuan pejabat politik merupakan bagian dari partisipasi politik. Keterlibatan masyarakat secara langsung dalam proses pemilihan kepala daerah pada gilirannya nanti akan memperkuat legitimasi daerah. *Kedua*, pilkada langsung membuat rakyat di daerah bisa menentukan siapa calon pemimpin mereka yang dianggap mampu menyelesaikan persoalan di daerahnya. *Ketiga*, dengan pilkada langsung

rakyat ikut terlibat secara langsung dalam memilih pemimpinnya. Keterlibatan rakyat secara langsung ini pada gilirannya meningkatkan demokratisasi di tingkat lokal, di mana rakyat benar-benar memiliki kedaulatannya.

Syamsudin Haris memberikan sejumlah argumen mengapa pilkada langsung merupakan agenda politik yang mendesak dalam rangka memperbaiki kualitas demokrasi bangsa kita. *Pertama*, pemilihan secara langsung kepala daerah diperlukan guna memutus mata rantai oligarki politik partai yang harus diakui cenderung mewarnai kehidupan partai-partai kita di DPRD dewasa ini. *Kedua*, pemilihan secara langsung bagi kepala daerah diperlukan untuk meningkatkan kualitas akuntabilitas para elite politik lokal, termasuk kepala daerah. *Ketiga*, pemilihan secara langsung kepala daerah diperlukan guna menciptakan stabilitas politik dan pemerintahan di tingkat lokal. *Keempat*, pemilihan langsung kepala daerah akan memperkuat dan meningkatkan kualitas seleksi kepemimpinan nasional karena makin terbuka peluang bagi munculnya pemimpin-pemimpin nasional berasal dari bawah atau daerah. *Kelima*, pemilihan secara langsung kepala daerah oleh rakyat jelas lebih meningkatkan kualitas keterwakilan elite karena masyarakat dapat menentukan sendiri siapa yang dianggap pantas dan layak yang akan menjadi pemimpinnya di tingkat lokal (Republika, 24 Oktober 2012).

### **Pilkada Bukan Rezim Pemilu**

Pilkada sebagai bagian dari transformasi politik dilahirkan dengan cacat bawaan berupa putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa Pilkada, dalam kerangka pelaksanaan UUD 1945, bukan kategori pemilu tetapi rezim pemerintahan daerah. Suatu putusan yang tidak hanya sulit dicerna masyarakat tetapi juga menunjukkan kerancuan dalam melakukan perubahan UUD 1945 sehingga mengandung implikasi politik bagi penyelenggaraan Pilkada.

Menurut J. Kristiadi dalam Aminudin dan A. Zaini Bisri (2006: xiv-xvi) keputusan Mahkamah Konstitusi tersebut bersumber kepada proses amandemen UUD 1945 yang tidak komprehensif. Dalam kasus Pilkada, ketentuan mengatur hal itu berkaitan dengan pasal 18 ayat (4), Bab IV,

UUD 1945 merupakan perubahan UUD 1945 kedua pada tahun 2000, berbunyi: "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis". Sementara itu UUD 1945 di dalam Bab VII B mengatur tentang Pemilihan Umum merupakan perubahan ketiga dari Konstitusi (tahun 2001).

Dalam pasal 22 E ayat (1) dinyatakan: "Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali". Kemudian ayat (2) menyatakan: "Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah". Sementara itu sebagai pelaksanaannya disebutkan dalam ayat (5): "Pemilihan Umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri".

Dengan demikian karena perubahan pasal 18 UUD 1945 merupakan perubahan kedua, sedangkan pasal 22 E UUD 1945 merupakan perubahan ketiga, seharusnya secara hukum hal itu mempunyai makna bahwa pelaksanaan pasal 18 khususnya dalam pemilihan kepala daerah harus merujuk pada pasal 22 E. Sebab logika hukumnya pembuat konstitusi menganggap pasal 18 bertentangan dengan pasal 22 E, maka dapat dipastikan perubahan ketiga pasal 18 akan disesuaikan dengan pasal 22 E. Namun ternyata pasal tersebut tidak pernah berubah sehingga sampai saat ini yang berlaku tetap pasal 18 merupakan hasil perubahan kedua UUD 1945. Sehingga, seharusnya pengertian dipilih secara demokratis dalam Pilkada harus ditafsirkan sama dengan tatacara pelaksanaan pemilihan yang dilakukan terhadap Presiden, seperti tercantum dalam Bab VII B tentang Pemilihan Umum pasal 22 E UUD 1945. Karena itu, hal tersebut sebenarnya tidak bertentangan dengan kehendak pembentuk konstitusi jika dinyatakan Pemilihan Kepala Daerah termasuk dalam pengertian Pemilihan Umum, mengingat asas dan pelaksanaan Pilkada dan Pilpres adalah sama.

Putusan Mahkamah konstitusi tersebut menimbulkan konsekuensi bukan saja KPU sebagai lembaga penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap dan mandiri tidak mempunyai peran menyelenggarakan Pilkada; tetapi juga mempunyai implikasi mengaburkan wewenang antara

KPUD, Pemerintah Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Kekosongan peran tersebut diambil over Departemen Dalam Negeri dengan membentuk Desk Pilkada dari tingkat pusat sampai daerah. Alasan utama pembentukan unit tersebut untuk memberikan fasilitas sekiranya KPUD memerlukan koordinasi baik diantara KPUD maupun dengan lembaga-lembaga lainnya. Namun banyak kalangan merasa unit tersebut dikawatirkan akan menjadi instrumen mempengaruhi atau melakukan intervensi proses penyelenggaraan Pilkada sebagaimana pernah dilakukan pada masa Orde baru. Oleh karena itu agar tidak terjadi kerancuan aturan yang mengakibatkan tumpang tindih peran lembaga-lembaga pemerintahan dengan lembaga-lembaga penyelenggara Pilkada, di masa depan ketentuan-ketentuan mengenai Pilkada seharusnya berada dalam rezim Pemilihan Umum.

#### **Permasalahan-Permasalahan Dalam Pilkada**

Pilkada mestinya dipahami sebagai satu kegiatan politik yang terjadi di ruang yang cukup dinamis, di situ ada kondisi masyarakat yang sangat heterogen, ada kepentingan yang bervariasi. Dalam peraturan perundang-undangannya, Pilkada bisa menjadi instrumen demokrasi, perwujudan demokrasi yang ideal. Tetapi karena Pilkada berada di ruang yang heterogen, bukan di ruang hampa, maka sering kali Pilkada tidak bisa berjalan seperti diharapkan.

Ada banyak masalah yang bisa diidentifikasi selama proses Pilkada, tidak hanya berlangsung pada tahap persiapan, namun juga terjadi pada tahap pelaksanaan Pilkada. Menurut Agustino (2009: 121-125) permasalahan-permasalahan dalam Pilkada meliputi:

*Pertama*, tidak akuratnya penetapan data pemilih. Masalah data pemilih merupakan masalah mendasar dan hampir seluruh Pilkada mengalami ketidakakuratan data pemilih dan hal ini di sebagian daerah menimbulkan gelombang protes dan demonstrasi dari masyarakat.

*Kedua*, persyaratan calon tidak lengkap. Dalam memenuhi persyaratan calon, terutama yang menyangkut ijazah sering tidak memenuhi persyaratan. Kurang telitnya KPUD dalam melakukan verifikasi berkas administrasi calon dan adanya pengaduan masyarakat

terhadap dugaan ijazah palsu atau pernah dijatuhi hukuman sengkang kurang mendapat tanggapan.

*Ketiga*, pengusulan calon dari partai politik. Berbagai kejadian di daerah, permasalahan internal partai politik dalam menentukan pasangan calon membuat pelaksanaan Pilkada terhambat, seperti adanya pengurus parpol kembar, adanya proses seleksi calon yang tidak transparan dan sebagainya.

*Keempat*, KPUD tidak netral. Kelidaknetralan KPUD dalam penyelenggaraan Pilkada disebabkan faktor jangkauan wilayah Pilkada hanya se-provinsi atau kabupaten/ kota. Faktor kedekatan atau kekerabatan antara penyelenggara Pilkada dengan pasangan calon mempengaruhi tingkat kenetralan penyelenggara.

*Kelima*, Panwas Pilkada terlambat dibentuk. Terlambatnya pembentukan panitia pengawas (Panwas) Pilkada oleh DPRD, sehingga tidak dapat mengawasi seluruh tahapan Pilkada, terutama tahapan persiapan Pilkada, karena Panwas pada umumnya ditetapkan menjelang masa kampanye.

*Keenam*, *money politics*. *Money politics* yang paling menonjol adalah pasangan calon memberikan sejumlah uang kepada parpol untuk dapat dicalonkan sebagai pasangan calon parpol dalam pelaksanaan Pilkada. Dalam pelaksanaan Pilkada mengindikasikan terjadi politik uang (*money politics*) dalam pengerahan massa maupun memberi sejumlah barang atau sembako yang dapat dinilai dengan uang kepada masyarakat.

*Ketujuh*, dana kampanye. Sumbangan dana kampanye pasangan calon sering tidak transparan dan hasil auditnya terutama sumbangan perorangan dan perusahaan tidak diumumkan kepada masyarakat luas.

*Kedelapan*, mencuri start kampanye. Banyak pasangan calon yang belum memasuki tahapan pelaksanaan Pilkada pada masa kampanye telah memasang iklan di media massa cetak dan elektronik, spanduk, poster, baliho, membagi stiker kepada masyarakat, namun tidak mendapat tindakan tegas dari KPUD.

*Kesembilan*, dukungan Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang tidak netral. Dalam berbagai kampanye masih ditemukan PNS yang memihak salah satu pasangan calon dalam kampanye dan banyak memberi

dukungan kepada kepala daerah yang mengikuti kembali Pilkada (*incumbent*).

*Keseputuh*, pelanggaran kampanye. Dalam pengerahan massa kampanye pelanggaran yang paling menonjol adalah pelanggaran lalu lintas, terutama penggunaan sepeda motor, penggunaan kendaraan dinas, mengerahkan massa anak-anak dan melakukan kampanye hitam (*black campaign*).

*Kesebelas*, intervensi DPRD. Pada umumnya terjadi apabila DPRD tidak menyetujui pasangan calon kepala daerah yang terpilih dengan berbagai alasan, sehingga berkas hasil pemilihan yang dikirim oleh KPUD tidak diteruskan kepada Gubernur atau Menteri Dalam Negeri sehingga proses pengesahan kepala daerah menjadi berlarut-larut, maupun DPRD tidak mau melakukan sidang panpurna istimewa untuk acara pelantikan kepala daerah.

Sedangkan menurut A. Zaini Bisri dalam Romli (2007: 347), pada umumnya ragam konflik Pilkada bersumber pada tiga penyebab, yakni masalah politik uang, persoalan administrasi pencalonan, dan sengketa penghitungan suara.

Lebih lanjut menurut Aminudin dan A. Zaini Bisri (2006: 178), penyelesaian sengketa Pilkada yang menyangkut politik uang dan persoalan administrasi pencalonan tidak menyebabkan dibatalkannya hasil Pilkada. Namun sengketa penghitungan suara dapat mengubah hasil Pilkada, karena berdasarkan pasal 3 ayat (1) Permendagri No. 01 tahun 2005, keberatan atas hasil Pilkada yang dapat diajukan ke pengadilan hanyalah yang berkaitan dengan hasil penghitungan suara.

Pencalonan pasangan kepala daerah dalam proses penyelenggaraan pilkada, menurut Veri Junaidi setidaknya terdapat tiga masalah. *Pertama*, terjadi politik uang dalam bentuk "ongkos perahu" yang diberikan pasangan calon kepada partai politik yang memang berhak untuk mencalonkan. Inilah politik uang pertama sekaligus kentara dalam pilkada sekalipun besarnya "ongkos perahu" tidak sebanding dengan dukungan parpol dalam kampanye. *Kedua*, terjadi ketegangan dan bahkan perpecahan internal parpol akibat ketidaksepakatan pengurus parpol dalam mengajukan pasangan calon. Akibatnya, parpol menjadi lemah

sehingga mereka gagal memperjuangkan kepentingan anggota. Ketiga, pencalonan yang hanya mempertimbangkan "ongkos perahu" mengecewakan masyarakat karena calon yang diinginkan tidak masuk daftar calon. Di satu pihak, hal ini menyebabkan masyarakat apatis terhadap pilkada sehingga partisipasi pemilih menurun. Di pihak lain, hal itu menyebabkan masyarakat marah sehingga bisa menimbulkan konflik terbuka (Kompas, 3 September 2012).

### **Sumber-sumber konflik**

Dalam interaksi kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia dimana masyarakatnya heterogen, konflik selalu akan muncul dan tidak dapat dihindari. Selama masa Orde Baru yang otoritarian, masyarakat dikelang dalam menyampaikan aspirasinya, namun setelah munculnya masa reformasi, pintu demokrasi terbuka luas sehingga masyarakat bebas menyampaikan aspirasinya. Dalam alam demokrasi tentu perbedaan pendapat merupakan hal yang biasa, akan tetapi apabila masyarakat tidak siap menerima perbedaan yang ada maka tentu hal ini akan menimbulkan konflik di dalam masyarakat. Dalam ilmu-ilmu sosial dikenal dua pendekatan yang saling bertentangan untuk memandang masyarakat (Surbakti, 2007: 149). Kedua pendekatan ini meliputi pendekatan struktural-fungsional (konsensus) dan pendekatan struktural konflik. Pendekatan konsensus berasumsi masyarakat mencakup bagian-bagian yang berbeda fungsi tetapi saling berhubungan satu sama lain secara fungsional. Kecuali itu, masyarakat terintegrasi atas dasar suatu nilai yang disepakati bersama sehingga masyarakat selalu dalam keseimbangan dan harmonis. Lalu pendekatan konflik berasumsi masyarakat mencakup berbagai bagian yang memiliki kepentingan yang saling bertentangan. Kecuali itu, masyarakat terintegrasi dengan suatu paksaan dari kelompok dominan sehingga masyarakat selalu dalam keadaan konflik. Kedua pendekatan ini mengandung kebenaran tetapi tidak lengkap.

Konflik terjadi antar kelompok yang memperebutkan hal yang sama, tetapi konflik akan selalu menuju ke arah kesepakatan (konsensus). Selain itu, masyarakat tidak mungkin terintegrasi secara permanen dengan mengandalkan kekuasaan paksaan dari kelompok yang dominan.

Sebaliknya, masyarakat yang terintegrasi atas dasar konsensus sekalipun, tidak mungkin bertahan secara permanen tanpa adanya kekuasaan paksaan. Jadi konflik dan konsensus merupakan gejala-gejala yang tidak terelakkan dalam masyarakat.

Menurut Pasolong (2008: 172), istilah konflik memiliki berbagai pengertian, setiap ahli mengemukakan definisi yang berbeda. Akan tetapi dari beberapa pendapat tentang konflik terdapat dua hal yang esensial, yaitu: (1) Adanya perbedaan, dan (2) Ketidaksesuaian. Perbedaan-perbedaan dan ketidaksesuaian dapat terjadi karena adanya perbedaan pandangan, hasrat (keinginan), persepsi, nilai maupun tujuan, baik antara individu dengan individu, individu dengan kelompok, maupun kelompok dengan kelompok. Konflik adalah salah satu hal yang tidak dapat dihindarkan, terjadi dalam setiap organisasi, setiap orang mempunyai perasaan bertentangan dengan apa yang diharapkannya.

Sedangkan menurut Winardi (1994: 1), konflik berarti adanya oposisi atau pertentangan pendapat antara orang-orang, kelompok-kelompok atau organisasi-organisasi. Lebih lanjut Winardi mengemukakan bahwa apabila orang-orang bekerja sama erat satu sama lain dan khususnya dalam rangka upaya mengejar sasaran-sasaran umum, maka cukup beralasan untuk mengasumsikan bahwa dengan berlangsungnya waktu yang cukup lama, pasti akan timbul perbedaan-perbedaan pendapat antara mereka.

Selanjutnya menurut Woxly dan Yulk dalam Pasolong (2008: 173), mengatakan bahwa konflik adalah suatu perselisihan atau perjuangan diantara dua atau lebih pihak yang ditandai dengan menunjukkan permusuhan secara terbuka dan atau mengganggu dengan sengaja pencapaian tujuan pihak yang menjadi lawannya. Gangguan dapat berupa usaha-usaha aktif untuk merintangi pencapaian tujuan seseorang atau penolakan secara pasif seperti menolak untuk memberikan pengadaaan bahwa dan informasi yang diperlukan oleh pihak lain.

Konflik dapat disimpulkan sebagai sebuah perwujudan dari adanya perselisihan atau perbedaan kepentingan muncul di antara dua pihak atau lebih, baik sifatnya pribadi ataupun kelompok, dapat menimbulkan adanya perpecahan antara kedua belah pihak yang berkonflik. Sumber-sumber

konflik akan sangat bervariasi, hal ini sangat tergantung dari karakteristik internal dan eksternal masyarakat. Para ahli dalam hal-hal tertentu menunjukkan kesamaan pendapat, namun titik penekanan penyebab konflik akan berbeda tergantung dari persepsi dan penafsiran terhadap lingkungannya.

Menurut Arikunto dalam Pasolong (2008: 174), menyimpulkan dari hasil-hasil penelitian bahwa terjadinya konflik adalah: (1) adanya kesalahpahaman (kegagalan komunikasi), (2) keadaan pribadi individu-individu yang saling berkonflik, (3) perbedaan nilai, pandangan dan tujuan, (4) perbedaan standar penampilan (*performance*), (5) perbedaan-perbedaan berkenaan dengan cara, (6) hal-hal yang menyangkut pertanggungjawaban, (7) kurangnya kemampuan dalam unsur-unsur berkomunikasi, (8) hal-hal berkenaan dengan kekuasaan, (9) adanya frustrasi dan kejengkelan, (10) adanya kompetisi karena memperebutkan sumber terbatas, dan (11) tidak menyetujui butir-butir dalam peraturan dan kebijakan dalam organisasi.

Dengan diketahuinya sebab-sebab terjadinya konflik tersebut dapat dipakai sebagai bahan pertimbangan dalam pengendalian konflik. Pemahaman terhadap faktor-faktor tersebut lebih memudahkan tugas-tugas dalam hal menyelesaikan konflik-konflik yang terjadi dan menyalurkan ke arah perkembangan positif. Apabila konflik-konflik dapat dikelola dengan baik, maka konflik akan sangat bermanfaat dalam hal memajukan kreatifitas dan inovasi dalam organisasi/ masyarakat. Dengan kata lain, konflik tidak selalu merugikan dalam kehidupan organisasi/ masyarakat, akan tetapi konflik sering diperlukan dan diakui eksistensinya.

Sedangkan menurut Tani Handoko dalam Pasolong (2008: 174), menyimpulkan bahwa sumber-sumber konflik dalam suatu organisasi adalah: (1) manusia dan perilakunya, (2) struktur organisasi, dan (3) komunikasi. Selanjutnya, manusia dan perilakunya dikatakan sebagai salah satu sumber konflik, sebab manusia dengan latar belakang pendidikan, sifat-sifat pribadi, berbagai naluri (*instinct*), baik secara perseorangan maupun kelompok, tidak dapat melepaskan diri dari berbagai gejala kepentingan, seperti: (a) berbagai atribut yang bertalian dengan pangkat dan kedudukan, (b) sistem nilai yang tidak sama di antara

sesama bawahan maupun antara atasan dengan bawahan, (c) adanya bermacam-macam harapan (*expectations*), (d) gaya kepemimpinan, (e) berbagai sifat atau kepribadian, serta (f) semangat dan ambisi.

Konflik, dalam kenyataan menunjukkan perbedaan kepentingan karena kemajemukan horisontal dan vertikal tidak dengan sendirinya menimbulkan konflik. Hal ini disebabkan adanya fakta terdapat sejumlah masyarakat yang menerima perbedaan-perbedaan tersebut. Perbedaan-perbedaan masyarakat ini baru menimbulkan konflik, apabila kelompok tersebut memperebutkan sumber-sumber yang sama, seperti kekuasaan, kekayaan, kesempatan, dan kehormatan. Konflik terjadi manakala terdapat benturan kepentingan. Dalam rumusan lain dapat dikemukakan konflik terjadi jika ada pihak yang merasa diperlakukan tidak adil atau manakala pihak berperilaku menyentuh "titik komarahan" pihak lain.

### **Resolusi Konflik Pilkada**

Konflik Pilkada yang marak terjadi di berbagai daerah mengusik persatuan dan kesatuan dalam masyarakat. Aktivitas sosial, ekonomi dan politik terganggu dengan munculnya konflik Pilkada di berbagai daerah. Penyelesaian konflik Pilkada sesuai dengan aturan yang berlaku diharapkan dapat diselesaikan dengan cepat, murah dan damai. Akan tetapi dalam kenyataannya konflik Pilkada tidak mudah diselesaikan, bahkan ada yang disertai dengan tindak anarkhis/ tindak kekerasan.

Menurut Huck Miall dalam Putra (2009: 15), pada hakekatnya resolusi konflik dapat diartikan sebagai istilah komprehensif yang mengimplikasikan bahwa sumber konflik yang dalam berakar akan diperhatikan dan diselesaikan. Sedangkan menurut Askandar dalam Putra (2009: 15), menyatakan, resolusi konflik dijalankan untuk memberikan penyelesaian yang dapat diterima oleh semua pihak, meskipun akhirnya dalam mekanisme yang dijalankan ada pihak yang mengalah atau dikalahkan. Lebih lanjut pendapat neo marxist dan pemikiran radikal lainnya melihat resolusi konflik sebagai upaya mendamaikan benturan kepentingan yang sebenarnya tidak dapat direkonsiliasikan, gagal dalam menjelaskan pertikaian yang tidak seimbang dan tidak adil, karena dianggap tidak mempunyai analisis memadai dalam perspektif kultur

budaya dan nilai lokal yang ada.

Dengan demikian resolusi konflik akan memberikan jalan keluar dengan cara penyelesaian konflik yang seadil-adilnya dengan memperhatikan semua akar permasalahan sehingga semua pihak berkonflik akan merasa puas. Dalam kasus Pilkada di berbagai daerah, resolusi konflik perlu lebih dikedepankan dibandingkan dengan penyelesaian secara formal belaka, yang kadang masih menyisakan dendam diantara yang berkonflik, yang sewaktu-waktu konflik tersebut dapat mencuat ke permukaan kembali.

Menurut John Galtung dalam Putra (2009: 16), menawarkan beberapa model yang dapat dipakai sebagai proses resolusi konflik, diantaranya:

1. *Peace keeping* atau operasi keamanan yang melibatkan aparat keamanan dan militer. Hal ini perlu diterapkan guna meredam konflik dan menghindarkan penularan konflik terhadap kelompok lain.
2. *Peace making*, yakni upaya negosiasi antara kelompok-kelompok yang memiliki kepentingan.
3. *Peace building*, yakni strategi atau upaya yang mencoba mengembalikan keadaan destruktif akibat kekerasan yang terjadi dalam konflik dengan cara membangun jembatan komunikasi antar pihak yang terlibat konflik. *Peace building* lebih menekankan pada kualitas interaksi daripada kuantitas.

Sedangkan menurut Dahrendorf dalam Putra (2009: 17), menyebutkan ada tiga bentuk pengaturan konflik yang bisa digunakan sebagai resolusi konflik, yakni:

1. *Konsiliasi*, di mana semua pihak berdiskusi dan berdebat secara terbuka untuk mencapai kesepakatan tanpa pihak-pihak yang memonopoli pembicaraan atau memaksakan kehendak.
2. *Mediasi*, ketika kedua pihak sepakat mencari nasehat dari pihak ketiga (berupa tokoh, ahli atau lembaga tertentu yang dipandang memiliki pengetahuan dan keahlian yang mendalam tentang subyek yang dipertentangkan). Nasehat yang dibenkan oleh mediator tidak mengikat kedua pihak yang bertikai.

3. Arbitrasi, kedua belah pihak sepakat untuk mendapat keputusan akhir yang bersifat legal dari arbitor sebagai jalan keluar konflik.

Setelah mencermati pendapat para ahli di atas dan beberapa kasus konflik Pilkada secara langsung yang terjadi di Indonesia maka penulis mengemukakan pendapat bahwa resolusi konflik Pilkada hendaknya lebih mengedepankan nilai-nilai kearifan lokal (*local wisdom*), antara lain:

*Pertama*, sikap "siap menang siap kalah". Sebagai langkah awal guna meminimalkan terjadinya konflik Pilkada, pelaksanaan Pilkada diawali dengan pernyataan bersama peserta Pilkada untuk "siap menang siap kalah". Pernyataan "siap menang siap kalah" tersebut perlu terus dipupuk dan dikembangkan diantara peserta Pilkada, tim sukses maupun para pendukungnya, sehingga tidak hanya sekedar seremonial belaka namun betul-betul akan lebih mengedepankan sifat demokratis.

*Kedua*, sikap "menang tanpa ngasorake" kurang lebih bermakna bahwa apabila menang dalam Pilkada jangan sampai menjadikan lawan politiknya merasa direndahkan martabatnya, hal ini akan dapat memicu terjadinya konflik Pilkada. Pada era perkembangan demokrasi saat ini, penghitungan suara dengan cepat (*quick count*) telah lazim dilakukan oleh beberapa lembaga survei yang kredibel. Apabila dalam penghitungan cepat peserta Pilkada dinyatakan menang maka hendaknya menggunakan waktu yang ada sambil menunggu penghitungan resmi secara manual oleh KPUD, dapat melakukan silaturahmi kepada peserta Pilkada yang kalah menurut versi penghitungan cepat. Silaturahmi tersebut untuk mengajak semua peserta Pilkada guna bersama-sama membangun daerah tersebut. Perlu dinyatakan secara tegas oleh peserta Pilkada yang menang bahwa peserta Pilkada lain (yang kalah) adalah lebih senior dan lebih banyak pengalaman dalam pemerintahan maupun dalam membangun masyarakat, adapun peserta Pilkada yang menang merasa masih junior dan perlu banyak menimba ilmu dari para senionya.

*Ketiga*, sikap "ngemong roso" yang bermakna harus bisa menahan diri, memahami perasaan serta kondisi pihak lawan, dengan tidak melakukan euforia kemenangan. Merasa sudah menang baik dalam versi

penghitungan cepat maupun penghitungan secara manual kemudian melakukan *show of force* mengerahkan tim sukses dan para pendukungnya, tentu akan menimbulkan gesekan dengan pendukung peserta Pilkada yang tidak puas terhadap hasil Pilkada.

Keempat, apabila konflik mulai muncul secara terbuka hendaknya ada mediasi dengan melibatkan tokoh-tokoh masyarakat daerah, tokoh-tokoh agama, maupun tokoh-tokoh nasional yang berasal dari daerah tersebut. Tokoh-tokoh tersebut diakui mempunyai pengaruh dan kharisma di daerah tersebut, sehingga disegani dan dihormati peserta Pilkada yang berkonflik. Dengan demikian konflik Pilkada akan diselesaikan secara informal, bermartabat dan diterima semua pihak. Peran tokoh-tokoh seperti tersebut di atas dalam penyelesaian konflik horisontal di beberapa daerah telah terbukti dapat diterima semua pihak, seperti konflik Ambon dan Poso.

Dari uraian tersebut di atas, konflik Pilkada yang terjadi tidak akan berant- larut apabila kedua kubu berkonflik mau duduk bersama untuk membicarakan hal-hal yang dipertikaikan. Masing-masing kubu menyampaikan tuntutananya dalam forum komunikasi tersebut kemudian dibicarakan bersama. Permasalahan akan lebih mudah diselesaikan apabila dilakukan secara informal, dengan lebih mengedepankan kebersamaan dan mencari resolusi secara damai.

Dalam era demokrasi, prinsip *governance* akan terus dikembangkan. Semula pemerintah memegang kendali semua urusan/ kepentingan publik, termasuk dalam penyelesaian konflik pemerintah menjadi aktor utama. Akan tetapi dalam era *governance* maka peran pemerintah mulai dikurangi, diimbangi dengan peran masyarakat dan swasta. Sehingga dalam penyelesaian konflik Pilkada, pemerintah hanyalah sebagai fasilitator, bukan lagi sebagai aktor utama penyelesai konflik.

Dalam era demokrasi yang sudah bergulir semenjak reformasi, maka nilai-nilai kearifan lokal tetap harus dikedepankan dalam setiap penyelesaian konflik, dibandingkan dengan penyelesaian konflik dengan mengedepankan formalitas. Dengan nilai-nilai kearifan lokal yang masih hidup dan dijunjung tinggi di masyarakat maka penyelesaian konflik akan

lebih mudah diterima oleh pihak-pihak bertikai. Sehingga konflik dapat diselesaikan dengan lebih bermartabat, damai dan aman.

### **Kesimpulan**

1. Pilkada sebagai upaya mewujudkan dan meningkatkan demokratisasi lokal semenjak awal sudah membawa cacat bawaan. Putusan Mahkamah konstitusi menimbulkan konsekuensi bukan saja KPU sebagai lembaga penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap dan mandiri tidak mempunyai peran menyelenggarakan Pilkada; tetapi juga mempunyai implikasi yang mengaburkan wewenang antara KPUD, Pemerintah Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
2. Konflik Pilkada pada umumnya ditangani secara formal dengan lebih menonjolkan pada segi keamanan, sehingga pemerintah bertindak sebagai aktor utama yang sangat dominan dan kurang memberi peran pada masyarakat lokal.

### **Rekomendasi**

Setelah mencermati konflik Pilkada maka rekomendasi yang dapat diberikan adalah:

1. Pemilihan kepala daerah (Pilkada) hendaknya termasuk kedalam rezim Pemilu, bukan masuk kedalam rezim Pemerintah Daerah. Sehingga akan menghilangkan tumpang tindih lembaga-lembaga penyelenggara Pilkada.
2. Sengketa Pilkada yang menyangkut politik uang dan persoalan administrasi pencalonan hendaknya dapat menyebabkan dibatalkannya hasil Pilkada, sehingga pelaksanaan Pilkada akan semakin demokratis dan berkualitas.
3. Konflik Pilkada yang marak muncul di berbagai daerah, hendaknya diselesaikan dengan memberi peran yang lebih banyak kepada masyarakat dengan lebih mengedepankan nilai-nilai kearifan lokal, dibandingkan dengan menggunakan cara-cara formal yang mengedepankan segi keamanan. Sehingga dalam konflik Pilkada pemerintah lebih berperan sebagai fasilitator dari pada sebagai aktor utama yang dominan dan menonjol.

## DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, Leo. 2009. *Pilkada dan Dinamika Politik Lokal*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Aminudin dan A. Zaini Bisri. 2008. *Pilkada Langsung Problem dan Prospek*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Pasolong, Harbani. 2008. *Kepemimpinan Birokrasi*. Bandung: Alfabeta.
- Putra, Gde Febri Purnama. 2009. *Meretas Perdamaian Dalam Konflik Pilkada Langsung*. Yogyakarta: Gava Media.
- Romli, Lili. 2007. *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Surbakti, Ramlan. 2007. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Grasindo.
- Winardi. 1994. *Manajemen Konflik (Konflik Perubahan dan Pengembangan)* Bandung: MandarMaju.
- Surat Kabar Harian:
- Kompas. 2012. "*Pilkada Serentak untuk Efisiensi Anggaran*". 3 September.
- Republika. 2012. "*Masa Depan Politik Lokal*". 24 Oktober.