FAKTOR-FAKTOR KEMENANGAN CALON *INCUMBENT* DALAM PILKADA

Iwan Satriawan

&

Andi Saputra

Abstract

Regional election (PILKADA) is a mean to evaluate the head of government performance in carrying out mandate from the people who have chosen him or her. In other words, regional election is the appropriate way for the people to punish the heads of government who have failed to perform their leadership in fulfilling the people wishes. The punishment is in the form of not re-electing the incumbent candidates when there are proven failures in their leadership. On the other hand, regional election may become a mean to give reward for the head districts that have proven to be successful in their leadership in the previous period. This can be in the form of re-elect them in the next regional election. In this case, the highest decision makers are in the people hand. This research showed that the incumbents had bigger opportunity to win the election. Some factors that determined the incumbents' win in the head district elections were, first, the incumbents were more popular in the community; second, they had better facilities and infrastructures to win the election as well as the people pragmatic attitude in determining their choice.

Keywords: winning factors, incumbent, regional election (pilkada)

I. PENDAHULUAN

Perubahan mendasar pasca reformasi tahun 1998 adalah pergeseran pembangunan dari pemerintah pusat ke daerah. Perubahan ini ditandai dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan sekarang diperbaharui lagi dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008. Undang-undang ini memberikan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri termasuk dalam hal pemilihan kepala daerah.[1]

Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, Kepala Daerah merupakan ujung tombak pelaksanaan otonomi daerah sebagai bagian dari penyelenggaraan pemerintahan pusat yang ada di daerah dan sebagai penanggung jawab atas kemampuan daerah dalam menyelenggarakan pemerintahannya dan mengatur rumah tangganya sendiri sesuai dengan asas desentralisasi sebagai konsekuensi dari sistem presidensiil.

Desentralisasi tersebut menimbulkan implikasi dalam berbagai bidang. Dalam bidang politik misalnya, kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat. Sebagaimana yang diatur di dalam pasal 24 ayat (5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menyebutkan bahwa" kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, dan adil".[2]

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pasal 58 tentang syarat-syarat calon kepala daerah dan wakil kepala daerah pada poin O, menyebutkan bahwa *"belum pernah menjabat sebagai kepala daerah selama 2(dua)kali dalam masa jabatan*

1 *Lihat UU Nomor 12 tahun 2008*
2 *Lihat UU Nomor 32 tahun 2004*

yang sama"; dan poin P, "*tidak dalam status sebagai penjabat kepala daerah*". Itu artinya undang-undang memberikan ruang bagi calon incumbent untuk maju kembali dalam pemilihan untuk kedua kalinya.

Namun yang menarik adalah selama pelaksanaan pilkada di Indonesia, hampir sebagian besar diikuti oleh calon Incumbent. Seperti survei yang dilakukan oleh Lembaga Survei Indonesia(LSI), selama pelaksanaan pilkada di berbagai wilayah di Indonesia hingga 2006, sebanyak 230 (78,77%) kepala daerah Incumbent maju kembali dalam pilkada dari 296 pilkada yang berlangsung 62.17% dimenangi oleh calon Incumbent[3]

Dari fenomena banyaknya calon incumbent dalam pilkada di Indonesia dan mayoritas pilkada dimenangi oleh calon incumbent, maka yang menarik untuk diteliti adalah:

1. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi keinginan incumbent untuk maju kembali dalam pilkada?
2. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi kemenangan calon incumbent dalam pilkada ?

II. PEMBAHASAN

A. Pengertian Pilkada

Pilkada ialah pemilihan kepala daerah secara langsung oleh masyarakat daerah tersebut untuk memilih kepala daerahnya yang baru atau Pemilihan Kepala Daerah baik untuk tingkatan Gubernur, Bupati, Walikota serta para wakilnya ditentukan oleh adanya pemilihan secara langsung oleh rakyat yang berasaskan pada langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Sedangkan menurut PP Nomor 6 Tahun 2005, Pilkada adalah pemilihan kepala daerah dan

3 Menurut Depertemen Dalam Negeri (www.depdagri.go.id), Juni 2005 - Desember 2006

wakil kepala daerah adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah propinsi dan/atau kabupaten/kota berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah.

1. Pilkada di Indonesia

Salah satu perubahan yang sangat signifikan sebagi akibat dari perubahan UUD 1945 (1999-2002) adalah bahwa cara pengisian jabatan dalam lembaga legislatif dan eksekutif baik ditataran pusat maupun lokal, harus dilakukan dengan cara pemilihan, tentunya dengan asumsi akan lebih demokratis.

Untuk pemilihan kepala daerah (Pilkada), baik propinsi maupun kabupaten/kota, melalui ketentuan pasal 18 ayat (4) UUD 1945 dinyatakan bahwa" Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara langsung dengan demokratis".

Pada pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, rakyat diberi kebebasan untuk memilih sesuai dengan hati nuraninya tanpa ada paksaan. Sehingga rakyatlah yang akan menentukan nasib dan masa depan daerahnya karena yang menentukan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah rakyat sendiri secara langsung. Indonesia pertama kali dalam melaksanakan Pemilu pada akhir 1955 yang diikuti oleh banyak partai ataupun perseorangan. Pada tahun 2004 telah dilaksanakan pemilu secara langsung untuk memilih wakil-wakil rakyat serta presiden dan wakilnya. Sejak bulan Juni 2005 telah dilaksanakan Pemilihan Kepala Daerah atau sering disebut pilkada langsung. Pilkada ini merupakan sarana perwujudan kedaulatan rakyat.

Ada lima pertimbangan penting penyelenggaraan pilkada langsung bagi perkembangan demokrasi di Indonesia.

a. Pilkada langsung merupakan jawaban atas tuntutan aspirasi rakyat karena pemilihan presiden dan wakil presiden, DPR, DPD, bahkan kepada desa selama ini telah dilakukan secara langsung.

b. Pilkada langsung merupakan perwujudan konstitusi dan UUD 1945. Seperti telah diamanatkan pasal 18 Ayat (4) UUD 1945, Gubenur, Bupati dan Walikota, masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Hal ini telah diatur dalam UU No. 32 Tahun 2005 tentang pemilihan, pengesahan, pengangkatan, dan pemberhentian Kepala Daerah dan wakil kepala daerah.

c. Pilkada langsung sebagai sarana pembelajaran demokrasi (politik) bagi rakyat (*civic education*). Ia menjadi media pembelajaran praktik berdemokrasi bagi rakyat yang diharapkan dapat membentuk kesadaran kolektif segenap unsur bangsa tentang pentingnya memilih pemimpin yang benar sesuai hati nuraninya.

d. Pilkada langsung sebagai sarana untuk memperkuat otonomi daerah. Keberhasilan otonomi daerah salah satunya juga ditentukan oleh pemimpin lokal. Semakin baik pemimpin lokal dihasilkan dalam pilkada, maka komitmen pemimpin lokal dalam mewujudkan tujuan otonomi daerah, antara lain untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi masyarakat akan dapat diwujudkan.

e. Pilkada langsung merupakan sarana penting bagi proses kaderisasi kepemimpinan nasional. Disadari atau tidak, stock kepemimpinan nasional amat terbatas. Dari jumlah penduduk yang lebih dari 230 juta, jumlah pemimpin yang kita miliki hanya beberapa, sehingga pilkada ini sebenarnya adalah bagian dari proses pencarian calon-calon pemimpin untuk masa yang akan datang.

2. Sejarah Pilkada Di Indonesia.

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Indonesia dilaksanakan sejak masa kolonial Belanda. Perkembangan Pilkada mengalami pasang surut sejak masa kolonial sampai masa reformasi. Perkembangan Pilkada dari segi waktu dibagi dalam lima masa, yaitu (a) masa penjajahan Kolonial Belanda; (b) penjajahan Jepang; (c) Orde Lama ;(D) Orde Baru; (e) Orde Reformasi.

a. Masa Penjajahan Kolonial Belanda.

Pengaturan pemerintahan daerah pada masa itu berada dalam *Decentralisatie Wet* 1903. Secara sederhana pengaturan tentang pemerintahan di daerah dibedakan antara daerah Jawa dan Madura dengan daerah luar Jawa dan Madura. Pengisian semua jabatan menurut *Decentralisatie Wet* 1903 dilakukan dengan sistem penunjukan dan/pengangkatan oleh penguasa kolonial atau Gubernur Jenderal, dengan kewajiban pribumi yang menduduki jabatan memberikan kompensasi ekonomi (upeti) dan politik. Rekrutmen pejabat kepala daerah pada saat itu sedemikian tertutup, sehingga mekanisme pemilihan sarat dengan korupsi, kolusi dan nepotisme. Salah satu bentuk pengisian jabatan yang dilakukan penguasa kolonial

Belanda adalah menunjuk Kepala-kepala Daerah dari kalangan raja-raja atau keluarga kerajaan untuk jabatan yang dialokasikan bagi pribumi.

b. Masa Penjajahan Japang.

Pemerintah Jepang mengganti jabatan-jabatan yang semula dijabat oleh Belanda diganti dengan orang-orang Jepang, sedangkan orang pribumi hanya diberi kesempatan sedikit mungkin. Pengisian jabatan tersebut dilakukan dengan sistem pengangkatan dan/atau penunjukan oleh Penguasa Jepang. Sistem Pengangkatan dan/atau penunjukkan bisa pula dilakukan dengan cara memotong hirarkinya.

c. Masa Orde Lama.

Produk Hukum yang dikeluarkan oleh Orde Lama untuk mengatur pelaksanaan Pilkada antara lain: (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945; (2) Undang-Undang Nomor 22 tahun 1948; (3) Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957; (4) Undang-Undang Nomor 18 tahun 1965.

d. Masa Orde Baru

Peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah Orde Baru untuk melaksanakan Pilkada antara lain: (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, dan (2) Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999.

e. Masa Reformasi

Satu-Satunya undang-undang yang mengatur mengenai Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah pada masa reformasi yaitu Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004. Hal in dijelaskan dalam pasal 56 ayat (1), yaitu "kepala daerah dan wakil kepala

daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil". Dengan kata lain, menggunakan sistem pemilihan langsung oleh rakyat.

Pemilihan umum hampir-hampir tidak mungkin dilaksanakan tanpa kehadiran partai-partai politik di tengah masyarakat. Keberadaan partai juga merupakan salah satu wujud nyata pelaksanaan asas kedaulatan rakyat. Sebab dengan partai-partai politik itulah segala aspirasi rakyat yang kedaulatan berada di tangan rakyat, maka kekuasaan harus dibangun dari bawah. Konsekuensinya, kepada rakyat harus diberikan kebebasan untuk mendirikan partai-partai politik[4]. Meskipun Mahkamah Konstitusi telah membolehkan calon perseorangan, namun hampir setiap pilkada partai politik masih memegang peranan penting, karena masing-masing partai mempunyai basis masa yang loyal yang siap digerakkan oleh partai politik.

Pasal 28 UUD 1945 dengan tegas menyatakan "Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan fikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dalam UU". Maksudnya, disana dinyatakan bahwa Pasal 28 ini serta pasal-pasal lain yang mengenai penduduk dan warga negara hasrat bangsa Indonesia untuk membangun negara yang bersifat berperikemanusiaan. Jadi yang diperlukan untuk merinci ketentuan Pasal 28 ini adalah sebuah Undang-undang yang mengatur tentang "Kebebasan Berserikat" warga negaranya. Bukan sebuah Undang-undang yang justru akan membatasi warga negaranya untuk menyampaikan aspirasi suaranya.

4 Antulian, Rifa'i. DR. S.H, M.Hum, 2004, *Politik Uang Jalan Pemilihan Kepala Daerah*, Jakarta, Ghalia Indonesia.

3. Sistem Pilkada

Berdasarkan Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan pasal 4 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 2005 tentang Pemilihan,Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah, maka Pilkada dilakukan secara:

1. Langsung

   Rakyat sebagai pemilih mempunyai hak untuk memberikan suaranya langsung sesuai dengan kehendak nuraninya tanpa perantara.

2. Umum

   Semua warga negara yang memenuhi persyaratan sesuai dengan ini berhak mengikuti pemilihan Kepala Daerah. Pemilihan yang umum mengandung makna menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara, tanpa diskriminasi berdasarkan suku, agama, ras, antar golongan, jenis kelamin dan status sosial.

3. Bebas

   Setiap warga negara yang mempunyai hak pilih, bebas menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan dari siapapun dan dijamin keamanannya sehingga dapat memilih sesuai dengan hati nuraninya.

4. Rahasia

   Dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak manapun dan dengan jalan apapun.

5. Jujur

   Dalam penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah, setiap penyelenggara Pemilihan Kepala Daerah,

aparat pemerintah, pasangan calon, partai politik, pengawas pemilu, pemantau pemilu, serta semua pihak terkait harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

6. Adil

Dalam penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah, baik penyelenggara Pilkada dalam hal ini KPUD, dan pihak-pihak terkait lainnya harus bertindak dan berlaku adil kepada semua pasangan calon.

4. Urgensi Pilkada

Baik pilkada maupun pemilu adalah suatu sarana perwujudan kedaulatan rakyat untuk menyalurkan hak asasinya yaitu untuk menentukan wakilnya untuk memimpinnya sebagai agregasi kepentingan-kepentingannya. Demikian halnya pendapat Prof. DR Jimly Asshiddiqie,SH bahwa kegiatan pemilihan umum(*general election*) juga merupakan salah satu sarana penyaluran hak asasi warga negara yang sangat prinsipil. Oleh karena itu, dalam rangka pelaksanaan hak asasi warga negara adalah keharusan bagi pemerintah untuk menjamin terlaksananya penyelenggaraan pemilihan umum sesuai dengan jadwal ketatanegaraan yang telah ditentukan. Sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat di mana rakyatlah yang berdaulat, semua aspek penyelenggaraan pemilihan umum itu sendiri pun harus juga dikembalikan kepada rakyat untuk menentukannya.[5]

Dalam sistem demokrasi modern, legalitas dan legitimasi pemerintahan merupakan faktor yang sangat penting. Di satu pihak, suatu pemerintahan haruslah terbentuk berdasarkan ketentuan hukum dan konstitusi

5 Jimly Asshiddiqie, 2009, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, PT Raja Grafindo Persada*, Jakarta

sehingga dapat dikatakan memiliki legalitas. Di lain pihak, pemerintah itu juga harus *legitimate*, dalam arti selain legal ia juga harus dipercaya yang diwujudkan dengan adanya pemilihan langsung dari rakyat.

B. Incumbent

Incumbent adalah posisi seseorang yang sedang menjabat (penguasa) dan akan mencalonkan kembali dalam pemilihan. Secara harfiah incumbent berasal dari bahasa latin yang bermakna "bukti". Maksud dari bukti ini apakah calon *incumbent* ini adalah calon yang sedikit banyak telah membuktikan kemampuannya dalam memimpin atau bahkan sebaliknya, *incumbent* telah membuktikan kegagalannya dalam memimpin. Sehingga semua akan kembali kepada rakyat yang akan menentukannnya.

Sampai sekarang ini masih banyak pro dan kontra terkait pencalonan *incumbent* dalam pemilihan khususnya pemilihan kepala daerah (pilkada). Banyak pihak beranggapan bahwa demi menjaga stabilitas demokrasi yang sedang berkembang di negara ini, maka sudah selayaknya *incumbent* tidak boleh mencalonkan diri kembali, karena akan membuat demokrasi menjadi tidak sehat karena kompetisi yang tidak seimbang dimana posisi *incumbent* selalu lebih diuntungkan dari pada pasangan calon lainnya. Sedang pihak yang masih setuju adalah bahwa memang secara yuridis, *incumbent* memang dibolehkan mencalonkan diri kembali dalam pemilihan untuk kedua kalinya. Kemudian alasan lain adalah jika program-program seorang kepala daerah yang belum sempat terselesaikan pada periode pertama, maka akan dapat dilanjutkan dan diselesaikan pada periode berikutnya jika nanti terpilih kembali.

1. Kenapa Selalu Ada Incumbent dalam Pilkada?

Seperti data yang disajikan oleh Lembaga Survei Indonesia(LSI), selama pelaksanaan pilkada di berbagai wilayah di Indonesia hingga 2006, sebanyak 230 (78,77%) kepala daerah *incumbent* maju kembali dalam pilkada dari 296 pilkada yang berlangsung 62.17% dimenangi oleh calon *incumbent* dan yang tidak maju lagi dalam pilkada periode berikutnya sebagian besar disebabkan oleh karena masanya sudah habis, yakni sudah dua periode berturut-turut menjabat sebagai kepala daerah, atau karena akan mengikuti pemilihan yang lebih tinggi lagi. Yang menarik sebenarnya kenapa kemudian para *incumbent* ini maju lagi, apakah murni karena keinginan rakyat, atau merasa masih banyak program-program pemerintahan yang belum terlaksana, atau bahkan karena belum balik modal. Saya kira alasan yang ketiga inilah yang paling relevan untuk kondisi saat ini dimana kita tahu bahwa biaya untuk menjadi kepala daerah tidaklah sedikit. Mulai dari pasang baliho, hingga biaya iklan di media masa, bantuan kepada masyarakat, membuat baju, stiker dan sebagainya. Belum lagi untuk tim sukses, membeli suara partai politik, organisasi kemasyarakatan dan banyak lagi. Biaya yang pasti dikeluarkan adalah biaya untuk membayar saksi di setiap TPS-TPS, misalkan satu saksi upahnya 50 ribu, tinggal mengalikan saja uang yang harus dikeluarkan hanya untuk membayar saksi saja.

2. Faktor Kemenangan Incumbent

2.1. Kampanye Permanen

Fenomena terpilihnya kembali pejabat yang tengah memerintah untuk periode berikutnya, bukan hanya khas Indonesia. Di Amerika misalnya, tingkat

keberhasilan pejabat yang tengah memerintah untuk terpilih kembali juga sangat tinggi. Misalnya untuk legislator. Rata-rata Sekitar 90% anggota dewan (*house of representatives*) dan 80% senator terpilih kembali untuk periode berikutnya[6]

Sama dengan di Indonesia, pejabat yang tengah memerintah mempunyai keuntungan lebih yang tidak dipunyai oleh orang baru. Pertama, keuntungan finansial. Sejumlah keperluan (seperti biaya komunikasi dengan konstituen, perjalanan, biaya kantor dsb) bisa ditutupi dengan memakai anggaran yang telah disediakan oleh negara sebagai kepala daerah. Calon yang tengah menjabat (*incumbent*) ini juga bisa mendayagunakan fasilitas yang dipunyai seperti staf ahli, administrasi, dan fasilitas penunjang kantor lain. Dengan kemudahan dalam hal finansial dan perlengkapan itu, calon yang tengah memerintah punya kesempatan melakukan kampanye secara terus menerus sepanjang waktu.

Posisi *incumbent*, menguntungkan bagi kandidat. Besarnya peluang kepala daerah terpilih kembali ini tidak bisa dilepaskan dari keuntungan yang didapat oleh kepala daerah, baik keuntungan langsung maupun tidak langsung. Keuntungan langsung yang didapat oleh kepala daerah yang tengah menjabat adalah dalam bentuk popularitas. Kepala daerah kemungkinan adalah orang yang paling dikenal oleh pemilih. Sementara keuntungan tidak langsung didapat oleh kepala daerah *incumbent* dari aktivitasnya sebagai kepala daerah. Kunjungan ke daerah, mengunjungi rumah masyarakat hingga meresmikan sebuah proyek pembangunan dapat dibungkus sebagai kampanye untuk untuk

6 Lihat Wayne P. Steger, 2001

mengenalkan diri kepada masyarakat. Seorang *incumbent* tentu saja sudah banyak dikenal oleh masyarakat di daerahnya karena kedudukannya sebagai orang nomor satu di daerahnya. Dengan demikian ia lebih populer dibandingkan dengan yang lain. Dengan popularitas yang dimiliki tersebut merupakan modal sosial bagi *incumbent* untuk mendapat dukungan masyarakat di daerah. Selain itu, *incumbent* dapat menguasai opini publik di daerahnya. Melalui kemampuan *incumbent* menaikkan citra dirinya, mereka dapat "menguasai" media massa. Selama masa kampanye, misalnya, mereka dapat menciptakan isu yang menarik perhatian media, sehingga publikasi kampanyenya luas. Melalui jaringan birokrasi, *incumbent* dapat memobilisasi mesin birokrasi untuk memobilisasi massa. Sebagai kepala daerah yang sedang berkuasa, ia dapat memanfaatkan program-program dan anggaran pemerintah (baik dari pusat maupun daerah) untuk mengapitalisasi popularitasnya. Bentuk kunjungan-kunjungan kedinasan secara tidak langsung juga dapat menjadi "fasilitas gratis" untuk menanam simpati dan menarik simpati massa. Kucuran bantuan yang nota bene dari pemerintah, secara psikologis dapat kian merekatkan hubungan emosional.

Bukan hanya itu hampir partai-partai yang mempunyai suara mayoritas di dewan, cenderung lebih memilih untuk mendukung calon dari *incumbent,* karena dinilai kesempatan menang sangat tinggi. Alasan lain misalnya adalah karena banyaknya modal *incumbent,* sehingga bisa membeli suara dari partai politik karena sekali lagi secara teknis di lapangan partai politik telah mempuyai

kepengurusan sampai tingkat kecamatan, bahkan di partai politik tertentu ada yang mempunyai kepengurusan hingga tingkat desa (Depra). Contoh pembelian suara partai ini seperti yang dilakukan oleh calon *incumbent* di Rembang jawa tengah. Calon *incumbent* tersebut yang masih menjabat sebagai bupati Rembang, dengan jujur mengatakan telah memberi uang senilai 500 juta kepada salah satu partai politik pendukungnya dan bahkan isu ynag berkembang bukan hanya 500 juta melainkan 2 milyar rupiah. Hal ini dilakukan dengan dalih untuk uang operasional kader di bawah. Apapun alasannya dalam hal ini partai selalu mengambil keuntungan dari calon *incumbent*.

Fenomena ini sebenarnya suatu "kewajaran" dalam pilkada. Dalam teori dasarnya menyebutkan bahwa terdapat perbedaan antara Pemilihan Kepala Daerah dengan pemilihan legislatif. Karena pilkada khususnya untuk kabupaten/kota dianggap sebagai pesta demokrasi rakyat yang secara langsung rakyat sebagi pelaku sekaligus yang akan merasakan secara langsung hasil dari pesta demokrasi itu, karena sekali lagi rakyatlah yang akan bersentuhan langsung dengan setiap kebijakan yang diambil oleh para penguasa nantinya. Sedangkan dalam pemilihan legislatif, mereka hanya memilih wakil mereka untuk menyampaikan aspirasinya, sedangkan mereka tidak mempunyai kebijakan yang langsung dapat dinikmati oleh rakyat.

Di Indonesia, fenomena *incumbent* dalam Pilkada ini juga banyak digugat dan dipertanyakan. Banyak ahli yang menyatakan, adanya *incumbent* membuat kompetisi pemilihan kepala daerah berlangsung secara tidak imbang dan tidak *fair*. Sayangnya,

berbagai upaya untuk membuat pemilihan kepala daerah yang lebih *fair,* lebih berimbang, selama ini masih berkutat pada hal yang kurang substansial. Sebut misalnya, soal larangan berkampanye bagi pejabat pemerintah atau keharusan untuk cuti selama *incumbent* mencalonkan diri sebagai kepala daerah. [7]Larangan ini memang bertujuan agar pemilihan kepala daerah bisa berlangsung secara adil. Masing-masing kandidat mendapat perlakuan yang sama. Tetapi seperti disinggung di depan, kampanye *incumbent* pada dasarnya bersifat permanen *(the permanent campaign).*

2.1. Fenomena dan Budaya Masyarakat

Suatu yang ironi dalam masyarakat rasional dimana jatuhnya pilihan lebih didominasi faktor figur ketimbang isu atau program. Sejatinya isu atau program yang berisi tentang *need and hope* (kebutuhan dan harapan) dari masyarakat yang kemudian diformulasikan oleh kandidat mestinya menjadi faktor dominan bagi pemilih dalam menentukan pilihannya. Karena pada saat sudah menjadi "penguasa", maka dengan mudah masyarakat untuk memberi penilaian dan justitifikasi dalam menjalankan roda pemerintahan kandidat yang terpilih.

Fenomena masyarakat kita yang seperti ini yang hanya mementingkan figur, atau bahkan ekstrimnya siapa yang berani mengasih uang lebih banyak atau bantuan-bantuan fisik lain yang diperlukan masyarakat, misalnya bantuan untuk membuat selokan, mengaspalkan jalan warga dan permintaan-permintaan materi lainnya maka dialah yang akan

7 *Sumber dari kajian Lingkar Survei Indonesia* (LSI) 02 Juni 2007

dipilih. Pilihan-pilihan pragmatis seperti ini hampir menjadi hal yang lumrah dalam masyarakat kita. Sehingga wajar untuk menjadi calon bupati saja harus mempunyai uang milyaran rupiah agar bisa terpilih. Hal ini juga tidak terlepas dari rendahnya kesadaran politik masyarakat kita yang tidak mencoba melihat sisi-sisi yang lain seperti dengan melihat visi-misi dan program calon yang sifatnya lebih memberikan keuntungan bagi daerah untuk jangka panjang.

Secara teoritis, sebenarnya perilaku pemilih diurai dalam tiga pendekatan utama yakni pendekatan sosiologis, psikologis dan *rational choice* (pilihan rasional). Pendekatan sosiologis atau dikenal dengan Maszhab Colombia, yang diprakarsai Paul Lazarsfeld (1994) menjelaskan bahwa, karakteristik dan pengelompokan sosial seperti umur, jenis kelamin, agama dan lainnya sebagai faktor yang membentuk perilaku pemilih. Pendekatan psikologis (Mazhab Colombia) yang pertama kali diperkenalkan oleh Campbell, Miller dan Stokes (1948) mengembangkan konsep psikologi khususnya konsep sikap dan sosialisasi dalam menjelaskan perilaku pemilih. Namun kedua pendekatan tersebut mendapat kritik dari pendekatan *rational choice*.

Asumsi yang dibangun dalam pendekatan *rational choice* bahwa pemilih bukannya wayang yang tidak memiliki kehendak bebas dari kemauan dari dalangnya. Pendekatan ini dipelopori oleh Anthoni Down (1957) yang melihat orientasi pemilih dalam menentukan sikapnya dipengaruhi oleh dua hal, yakni orientasi isu dan kandidat (figur). Orientasi isu berpusat pada pertanyaan apa yang seharusnya dan sebaiknya dilakukan untuk memecahkan persoalan-persoalan yang dihadapi oleh masyarakat.

Sedangkan orientasi kandidat mengacu pada sikap seseorang terhadap pribadi kandidat (figur) tanpa mempedulikan label partainya. Disinilah pemilih menentukan pilhan berdasarkan pertimbangan rasional.

Namun dalam konteks masyarakat Indonesia figur masih menjadi hal yang utama ketimbang isu atau program. Hal ini tidak terlepas dari budaya politik kita yang masih cenderung bersifat patrimonial dengan ikatan primordial yang kental. Ikatan ini ditandai dengan besarnya pengaruh "patron" terhadap masyarakat dan kuatnya sentiman kedaerahan, suku, agama, ras dan sebagainya dalam penentuan pilihan (pendekatan sosiologis). Selain itu budaya politik kita masih lebih cenderung kalau tidak mau dikatakan lebih kuat budaya parokhial dan kaula ketimbang partisipan. Dalam masyarakat parokhial dan kaula, terjadi keterbatasan diferensiasi pada masyarakat dalam peranan politik dan memposisikan diri sebagai masyarakat "pasif". Sementara dalam masyarakat partisipan sudah dapat menilai dengan penuh kesadaran baik sistem sebagai totalitas, input dan output maupun posisi dirinya (Gabriel Almond, 1978), sehingga keterlibatan dalam politik bukan hanya pada saat rutinitas lima tahunan (pemilu dan pilkada) tetapi sampai pada proses perencanaan, pengambilan dan evaluasi kebijakan pemeran politik/pemerintah (pendekatan *rational choice*)[8]

8 www.jurnalnasional.com

C. KESIMPULAN

Dari fenomena banyaknya *incumbent* yang maju dalam pilkada di Indonesia menunjukkan bahwa sebenarnya *incumbent* adalah menjadi posisi yang menarik untuk diperjuangkan oleh para pihak yang mempunyai kepentingan kepada *incumbent* tersebut untuk menjadi kepala daerah lagi. Baik itu untuk kepentingan calon sendiri karena belum kembalinya modal untuk menduduki kursi kepala daerah pada periode sebelumnya. Atau kita melihat dengan banyaknya partai-partai yang mendukung pasangan calon yang ada *incumbent*-nya pertama dari sisi politis menunjukkan bahwa sebenarnya partai tindak ingin jauh-jauh dari kekuasaan, karena memang kesempatan menangnya *incumbent* cukup tinggi dengan diuntungkannya dari banyak hal dibandingkan dengan calon yang lain. Atau bisa jadi pertimbangannya adalah pragmatis seperti banyaknya uang yang digelontorkan oleh *incumbent* kepada partai politik.

Banyaknya kemenangan yang diraih calon *incumbent* dalam pilkada dikarenakan calon *incumbent* selalu diuntungkan dari sisi mana pun dibandingkan dengan pasangan calon yang lain. Misalnya dari segi kepopuleran, ketersediaan sarana prasarana, dan sikap pragmatisme masyarakat. Calon *incumbent* pasti lebih dikenal oleh masyarakat, kemudian dari segi sarana dan prasarana yang mungkin bisa dimanfaatkan oleh calon *incumbent*. Belum lagi masalah kampanye, jika calon lain baru boleh memulai kampanye ketika waktu kampanye telah ditentukan oleh KPU, sedangkan calon *incumbent* ini bisa kampanye setiap hari, karena masih menjabat sebagai pejabat daerah yang memang harus banyak berinteraksi dengan masyarakat, seperti kunjungan ke desa-desa, memberikan bantuan kepada korban bencana, dan menghadiri peresmian-peresmian dan banyak undangan-uandangan lain oleh warga lainya.

Fenomena pragmatisme masyarakat yang cukup tinggi terhadap penyikapan pilkada juga justru menguntungkan buat *incumbent*, semisal masyarakat tahu bahwa pejabat yang sedang memimpin sekarang ini akan maju lagi dalam pilkada yang akan datang, sehingga masyarakat memanfaatkannya dengan membuat banyak proposal kegiatan maupun bantuan kepada pemerintah daerah. Tentu dengan dalih untuk mensejahterakan rakyat dan bukti cinta pejabat (*incumbent*) kepada daerah, maka proposal-proposal itu pun akan diterima dan akan segera dicairkan uangnya. Dalam hal ini calon *incumbent* tersebut pasti akan menggunakan ABPD dan tidak mungkin mengeluarkan uang pribadi. Berbeda halnya dengan calon-calon lain yang harus mengeluarkan uang pribadi atau uang pendukung untuk bisa memberi bantuan kepada masyarakat. Itupun tentu masih akan mengikuti mekanisme yang mengaturnya. Belum lagi *incumbent* mempunyai birokrasi di bawahnya yang bisa saja dimanfaatkan untuk menggalang suara untuk memenangkan pilkada.

Apapun kondisinya yang terpenting adalah esensi dari Pilkada sendiri yaitu sebagai wujud pelaksanaan otonomi daerah dalam bidang politik dan pemerintahan. Karena Kesuksesan pilkada akan sangat berpengaruh terhadap perkembangan otonomi daerah dalam segala bidang termasuk bidang politik maupun pelaksanaan demokrasi sebagai instrumen untuk mewujudkan kesejahteraan umum.

Daftar Pustaka

Antulian, Rifa'i, 2004. *Politik Uang Jalan Pemilihan Kepala Daerah.* Jakarta: Ghalia Indonesia

Donald, Parulian. 1997. *Menggugat PEMILU.* Jakarta: Pustaka Sinar Harapan

Hidayat, Komaruddin dan Ignas Kleden. 2004. *Pergulatan Partai Politik di Indonesia,* PT. Rajawali Perss, Jakarta

Jimly Assiddiqie,2009, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara,PT Raja Grafindo Persada,* Jakarta

Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 22 tahun 1948

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957

Undang-Undang Nomor 18 tahun 1965

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974

Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah

Artikel

*indipress.wordpress.com/2008/.../melacak-makna-**incumbent***

Jakartapress.com,2008, *Tiga Bupati Incumbent Menangi Pilkada*

www.jurnalnasional.com