

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Konsep–konsep Dasar kampanye

Kampanye merupakan metode dan teknis komunikasi politik dalam rangka menyampaikan visi dan misi meraih dukungan dalam sebuah pilihan. Tujuannya untuk mempengaruhi sikap politik publik agar dapat menjatuhkan pilihan politiknya pada yang bersangkutan secara rasional dan obyektif. Dalam sebuah pemilihan sudah tentu bahwa kampanye adalah kebutuhan pasangan calon untuk mensosialisasikan program politiknya agar dapat mempengaruhi public dalam menentukan pilihan politiknya. Kampanye yang berhasil akan sukses menarik suara dari pemilih sebaliknya kampanye yang gagal jelas tidak akan mampu mencapai tujuan yaitu untuk menghasilkan suara yang maksimal dalam sebuah pemilihan.

Rogers dan storey (1987) yang dikutip oleh Antara Venus (2007:7) mendefinisikan kampanye sebagai “serangkaian tindakan komunikasi yang terancam dengan tujuan menciptakan efek tertentu pada sejumlah besar khalayak yang dilakukan secara berkelanjutan pada kurun waktu tertentu”.

Merujuk pada defenisi ini maka setiap aktifitas kampanye komunikasi setidaknya harus mengandung empat hal yakni (1) tindakan kampanye yang ditunjukkan untuk menciptakan efek atau dampak tertentu (2) jumlah khalayak sasaran yang

besar (3) biasanya dipusatkan dalam kurun waktu tertentu dan (4) melalui serangkaian tindakan komunikasi yang terorganisir.

Disamping keempat ciri pokok diatas, kampanye juga memiliki karakteristik yang lain yaitu sumber yang jelas, yang menjadi penggagas, perancang, penyampaian sekaligus penanggung jawab suatu produk kampanye (*campaign makers*), sehingga setiap individu yang menerima pesan kampanye dapat mengidentifikasi bahkan mengevaluasi kredibilitas sumber pesan tersebut setiap saat.

Dalam tulisan kampanye yang dimaksud adalah jenis kampanye *Candidate-oriented campaign* atau kampanye yang berorientasi pada kandidat umumnya dimotivasi oleh hasrat untuk meraih kekuasaan politik. Karena itu jenis kampanye ini dapat pula disebut sebagai *political campaign* (kampanye politik). Tujuannya antara lain adalah untuk memenangkan dukungan masyarakat terhadap kandidat-kandidat yang diajukan partai politik agar dapat menduduki jabatan-jabatan politik yang diperebutkan lewat proses pemilihan umum.

1. Kegagalan Kampanye

Dari analisis yang dilakukan Hyman dan Sheatsley (Antara Venus,2007:130) terhadap kegagalan kampanye tersebut disimpulkan bahwa :

- a. Pada kenyataannya memang selalu ada sekelompok khalayak yang “tidak akan tahu” tentang pesan-pesan kampanye yang ditunjukkan pada mereka. Ketidak tahuan tersebut bisa disebabkan berbagai faktor, melalui dari ketidak seriusan memperhatikan pesan hingga ketidak mampuan memahami isi pesan.
- b. Kemungkinan individu memberikan tanggapan pada pesan-pesan kampanye akan meningkat bila ketertarikan dan keterlibatan mereka terhadap isu yang diangkat juga meningkat. Ini artinya jika sedikit orang yang tertarik maka

akan sedikit pula yang memberikan respons. Implikasinya, bila konstruksi pesan kampanye yang dibuat tidak cukup mampu menarik perhatian maka dapat diramalkan program tersebut akan gagal dalam mencapai tujuan pertama setiap kampanye yakni “mencuri” perhatian khalayak.

- c. Orang akan membaca dan mempersepsi informasi yang mereka terima berdasarkan nilai-nilai dan kepercayaan yang dimiliki. Ini artinya orang akan memberikan respons yang berbeda terhadap pesan-pesan yang sama. Implikasinya, agar program kampanye terhindar dari kegagalan maka karakteristik khalayak harus diperhatikan sehingga pesan-pesan kampanye dapat dirancang sesuai segmen khalayak sasaran yang dituju.
- d. Kemungkinan individu untuk menerima informasi atau gagasan baru akan meningkat bila informasi tersebut sejalan dengan sikap yang telah ada. Dengan kata lain orang akan cenderung menghindari informasi yang tidak sesuai dengan apa yang telah diyakini.

Disamping kedua tokoh tersebut diatas, Kotler dan Roberto (1989) juga memberikan pendapat mereka tentang faktor-faktor yang menyebabkan sebuah program kampanye mengalami kegagalan. Menurut mereka, ketidak berhasilan pada sebagian besar umumnya dikarenakan :

- a. Program-program kampanye tersebut tidak menempatkan khalayak sasarannya secara tepat. Mereka menyelamatkan kampanye tersebut kepada semua orang. Hasil kampanye tersebut menjadi tidak terfokus dan tidak efektif karena pesan-pesan tidak dapat dikonstruksi sesuai dengan karakteristik khalayak.

- b. Pesan-pesan pada kampanye yang gagal umumnya juga tidak cukup mampu memotivasi khalayak untuk menerima dan menerapkan gagasan yang diterima.
- c. Lebih dari itu pesan-pesan tersebut juga tidak memberikan semacam ‘petunjuk’ bagaimana khalayak untuk menerima dan menerapkan gagasan yang diterima.
- d. Lebih dari itu pesan-pesan tersebut juga tidak memberikan semacam ‘petunjuk’ bagaimana khalayak harus mengambil tindakan yang diperlukan.
- e. Akhirnya dengan ringan Kotler dan Robert menyatakan bahwa sebuah kampanye dapat gagal mungkin karena anggaran untuk membiayai program tersebut tidak memadai sehingga pelaku kampanye tidak bisa berbuat secara total.

2. Popularitas dan Ketokohan Calon dalam Kampanye

A Zaini Bisri (2006) menyebutkan bahwa fakta perilaku pemilih baik di Negara-negara demokrasi barat seperti di AS dan Eropa maupun di Indonesia menunjukkan, pada umumnya mereka sangat sensitif terhadap keperibadian kandidat. Referensi pemilih pada berbagai survei di AS, Eropa maupun Indonesia membuktikan bahwa faktor personality calon selalu menduduki urutan teratas dalam faktor-faktor yang mempengaruhi pilihan pemilih.

Dalam kilas balik Pemilihan Presiden, Koirudin (2007;268) menyebutkan bahwa mendongkrak personal adalah salah satu cara yang dilakukan oleh para capres cawapres untuk menggaet simpati masa pemilih. Popularitas personal tersebut dapat diraih dengan mengefektifkan berita, isu dan opini mengenai figure yang bersangkutan. Di sinilah letak pentingnya media massa dalam membantu

kampanye pencitraan diri agar berita, isu dan opini yang telah terukur dapat dicerna baik oleh massa, yang selanjutnya akan mempengaruhi pilihan politik mereka.

Fenomena munculnya Partai Demokrat (PD) pada pemilu Legislatif 2004 memang mengesankan. Sebagai mana dikemukakan William Liddle pengamat politik dari Ohio University (Koirudin,2007:268) perolehan partai demokrat ini tidak terlepas dari popularitas yang dimiliki SBY sebagai sosok yang dinilai masyarakat sabar, kalem, berwibawa. Ia dipandang sebagai figur priyayi Jawa. Yasrat Amir Piliang (Koirudin, 2004:269) menambahkan bahwa meroketnya suara partai demokrat diakibatkan gelembung sabun (buble) politik. Artinya partai itu dipilih karena figur dan citra SBY yang mempertemukan kebutuhan publik akan sosok pemimpin dan kekecewaan rakyat terhadap partai lama, bukan karena program partai tersebut. (Kompas,10/04/2004)

Sejak sebelum gendering pilpres ditabuh, SBY telah menuai hasil dari politik pencitraan diri yakni ketika dirinya diopiniikan sebagai “korban” ambisi politik Megawati untuk menjabat kembali sebagai presiden RI. Dalam kasus tersebut, opini yang muncul adalah “ketertindasan” yang dialami SBY dan “ketidakadilan” dan ketidakdewasaan” yang dilakukan oleh Megawati. (Koirudin,2004)

Selain itu SBY juga dengan sukses berhasil menceritakan dirinya sebagai sosok yang berwibawa, cerdas, tidak emosional dan karakter-karakter individu lainnya yang semakin membuat massa pemilihan tertarik padanya. Melalui siaran pers, wawancara di televisi, peliputan berita dan sebagainya, citra tersebut diproduksi dan diulang-ulang. Hasilnya dapat dilihat Pemilu Anggota Legislatif dan DPD, serta Pilpres putaran pertama. Partai Demokrat yang dirintis oleh SBY melejit

besar partai politik yang mendapatkan suara terbanyak di parlemen. Dalam Pilpres putaran pertama pun perolehan SBY tak terkejar keempat rival politiknya.

Lain halnya dengan Megawati, kemerosotan citra akibat kasusnya dengan SBY tidak membuatnya surut untuk berusaha meningkatkan popularitas dirinya. Seperti biasa, Megawati lantas membangkitkan kenangan bangsa Indonesia kepada sosok ayahnya, dengan jargon-jargon yang mengingatkan masyarakat terhadap Soekarno. Alhasil, meskipun mendapat penurunan perolehan suara yang signifikan, namun Megawati masi mampu menumpulkan suara yang cukup berpengaruh. Lain pula dengan Hamzah Haz, wakil presiden dalam pemerintahan Megawati ini tidak meniru sang atasan untuk mengklaim keberhasilan pemerintah untuk mendongkrak popularitasnya. Hamzah Haz justru ingin menceritakan dirinya sebagai sosok yang jujur dan relative sepi dari masalah. Hamza Haz menawarkan impian tentang masa depan. Namun tawaran tersebut tidak mampu mengumpulkan lebih banyak dukungan untuknya, bahkan tidak mampu mengumpulkan kembali suara yang pernah diperolehnya dalam pemilu legislatif sebelumnya. Hamzah Haz kurang mampu menarik perhatian masyarakat jika dibandingkan dengan SBY dan Megawati, mereka lebih mempunyai popularitas yang lebih baik dimata masyarakat seperti halnya Megawati yang lebih condong mengangkat popularitas Soekarno yang sangat dikagumi masyarakat dalam menarik suara masyarakat. (Koirudin,2004:272)

Dari pemaparan diatas dapat diambil kesimpulan bahwa popularitas ketokohan dalam diri calon pada sebuah pemilihan umumnya sangat berpengaruh dalam menarik suara masyarakat. Tokoh yang sangat populer akan sangat berpeluang dalam menarik perhatian dan suara masyarakat dalam sebuah pemilihan,

sebaliknya tokoh yang kurang populer dan kurang dikenal masyarakat akan kecil kemungkinan mendapatkan suara yang maksimal dari masyarakat.

3. Strategi Perekrutan calon oleh partai politik

Dalam hubungannya dengan strategi partai dalam menjalin massa, popularitas calon atau menggunakan mekanisme pencalonan calon dengan menampilkan sosok populis menjadi strategi yang cukup menjanjikan. Namun disamping itu, jika kita mencermati fenomena kemenangan dan juga kekalahan beberapa parpol dalam pemilu legislative 2004, maka kita bisa melihatnya lebih dalam dari caleg dan capres yang diunggulkan. Pemunculan caleg ini sangat penting karena paling tidak kita bisa melihat kualitas dan solidaritas partai. Kemudian pemunculan wacana capres dalam pemilu legislatif juga bisa memberikan gambaran kepada kita tentang apa yang sebenarnya menjadi motif atau tujuan partai politik. Dari sanalah juga kita bisa mencermati kesungguhan partai politik dalam kerangka fungsi sebenarnya dan juga kita bisa mencermati fungsi partai yang hanya dipakai sebagai mesin politik orang untuk bisa berkuasa.

Dari persoalan tersebut, kita bisa membagi dua pengertian yang bisa dipakai sebagai pisau analisisnya. Yang pertama adalah apa yang disebut dengan ‘kader oportunist’. Kader oportunist lebih mengarah ke persoalan pencalonan hanya karena kedekatan dengan salah seorang pengurus atau diperkirakan memiliki basis massa yang kuat dan bukan tempaan dari dalam. Kemudian yang kedua adalah ‘kader nominatif’ yang lebih bermakna ‘positif’ karena penentuan caleg capres atau calon Kepala Daerah.

Oportunis atau poligarkhi di dalam tubuh partai memiliki potensi yang signifikan terhadap perolehan suara. Sebab bagaimanapun juga, apa yang diperkirakan oleh elit (pengurus) tidaklah sama dengan apa yang dirasakan oleh kader atau massa. Jelas, kader yang kecewa akan bisa berubah menjadi *swing voter* atau *undecided voters* jika calon mereka tidak berada dalam posisi yang diharapkan. Dari situlah masyarakat akan menilai solidaritas partai. (Litbang Kompas:2004)

Sejalan dengan faktor-faktor yang sudah dijelaskan diatas, apabila kita melihat pemilihan presiden di AS ada beberapa faktor yang menyebabkan pemilih memilih seorang kandidat dari pada kandidat yang lain. Michael S. Lewis Beck dan W. rice (1992:25) menyebutkan bahwa ada beberapa faktor yang mempengaruhi seorang pemilih memilih seorang kandidat dari pada kandidat lain.

Why does a particular voters choose one presidential candidate over another? Political scientist have been, and continue to be, actively engaged in answering this question. Hundreds, not to say thousand, of studies have been published. Most of the work is based on academic surveys, which were first seriously presented in the classic "The American voters", by Angus Campbell, Philip Comverse, Warren Miller and Donal Stokes (1960). From all these efforts, we now have a firmer idea why a voter select one candidate over the other. One picture that emerges shows that three leading forces shape vote choice in American presidential elections: issues, party indentifications, and candidate attributes (see Fiorina(1988) and asher (1988) for good discussions of the vote choise research).

Michael S. lewis-beck dan Tom W. Rice menyimpulkan bahwa ada tiga faktor yang menyebabkan pemilih memilih seorang kandidat presiden dalam sebuah pemilihan presiden, yaitu: *issues, party indentifications and candidate attributes.*

1. *Issues*

Faktor issue yang dimaksudkan dalam hal ini adalah bagaimana seorang kandidat mengangkat *issue* yang tepat dalam menarik pilihan massa. Ketepatan dalam mengangkat issue pada golongan-golongan dan kelompok sasaran kampanye dari seorang kandidat sangat mempengaruhi kuantitas perolehan dukungan.

2. *Party Indetifications*

Loyalitas kepartaian seorang pemilih umum. Apabila seorang pemilih sangat loyal terhadap partai yang didukungnya maka akan tetap memilih calon yang diangkat oleh partainya, namun banyak juga pemilih yang memilih calon lain dari pada calon usangan partainya. Pemilih seperti ini adalah pemilih yang tidak kuat akan loyalitasnya terhadap partainya.

3. *Candidate Attributes*

Faktor ini lebih menekankan tentang sejauh mana kandidat dikenal masyarakat hal ini sangat signifikan dalam mempengaruhi pilihan masyarakat. Kandidat yang sangat dikenal masyarakat lebih berpeluang memperoleh suara yang banyak dibandingkan dengan kandidat yang kurang populis. Kandidat sangat dikenal massa oleh berbagai faktor dari karier politik, citra, bahkan tentang profilnya.

Dari pemaparan diatas peneliti mengidentifikasi bahwa penyebab kekalahan seorang calon dalam sebuah pemilihan umum yang dalam penelitian ini adalah kekalahan calon Walikota dalam Pilkada dapat disebabkan oleh faktor-faktor sebagai berikut :

a. Faktor Kegagalan Kampanye:

1. Penyampaian pesan (*issue*) yang tidak tepat sasaran.
2. Penyampaian pesan oleh tim kampanye yang tidak menarik.
3. Kegagalan masyarakat dalam memahami pesan kampanye.

4. Program-program kampanye tersebut tidak menetapkan khalayak sasarannya secara tepat.
5. Pesan-pesan pada kampanye yang gagal umumnya juga tidak cukup mampu memotivasi khalayak untuk menerima dan menerapkan gagasan yang diterima.
6. Lebih dari itu pesan-pesan tersebut juga tidak memberikan semacam 'petunjuk' bagaimana khalayak untuk menerima dan menerapkan gagasan yang diterima, serta mengambil tindakan yang diperlukan.
7. Dan yang sangat menentukan bahwa sebuah kampanye dapat gagal mungkin karena anggaran untuk membiayai program tersebut tidak memadai sehingga pelaku kampanye tidak bisa secara total.

b. Faktor Popularitas dan Ketokohan Calon:

1. Citra kandidat di mata masyarakat
2. Karir dan pengalaman politik kandidat.
3. Sifat dan karakter kandidat di mata masyarakat
4. Faktor penampilan fisik dari kandidat

c. Faktor Strategi Perekrutan calon oleh partai politik

Kader oportunistik lebih mengarah ke persoalan pencalonan hanya karena kedekatan dengan salah seorang pengurus atau diperkirakan memiliki basis massa yang kuat, dan bukan tempaan dari dalam akan mengakibatkan kader akan kecewa dan bisa berubah menjadi *swing voter* atau *undecided voters* jika calon mereka tidak berada dalam posisi yang diharapkan.

d. Faktor loyalitas pemilih terhadap partai (*party identification*)

B. Pilkada Langsung

1. Pengertian Pilkada Langsung

Pada dasarnya tidak ada perbedaan antara pemilu dan pilkada, karena pilkada jelas merupakan bagian dari pemilu itu sendiri. Praktis hanya fungsinya saja yang membedakan. Karena pemilu dapat ditafsirkan secara umum sebagai suatu mekanisme untuk mendapatkan wakil-wakil rakyat baik itu dilegislatif ataupun dieksekutif. Sedangkan pilkada merupakan turunan dari pemilu, yang dilaksanakan atau diselenggarakan pada level daerah. Mengenai pemilu itu sendiri, M. Rusli Karim berpendapat bahwa :

"Esensi Pemilihan Umum adalah sarana demokrasi untuk membentuk suatu sistem kekuasaan negara yang pada dasarnya lahir dari menurut kehendak rakyat, sehingga terbentuk kekuasaan negara yang benar-benar memancarkan kebawaah sebagai suatu kewibawaan sesuai dengan keinginan rakyat, oleh rakyat, menurut siste permusyawaratan perwakilan".

Pendapat M. Rusli Karim di atas menjelaskan bahwa pada dasarnya pemilu adalah alas bagi penegakan demokratisasi itu sendiri. Karena pada perinsipnya pemilu sangat mengedepankan partisipasi rakyat sebagai subjek politik. Sehingga partisipasi tidak terkesan hanya ikut-ikutan tetapi dimaknai lebih mendalam yakni keterlibatan yang dilandasi oleh kesadaran Berta kecerdasan dalam melakukan pilihan politik. Kemudian Rusli Karim menambahkan bahwa suatu pemilu dianggap demokratis bila memenuhi unsur-unsur :

1. Sebagai aktualisasi dari prinsip keterwakilan politik.
2. Aturan main yang fair.
3. Dihargainya nilai-nilai kebebasan.
4. Diselenggarakan oleh lembaga netral atau mencerminkan

berbagai kekuatan politik secara professional.

5. Tidak adanya intimidasi.
6. Adanya dasar hukum pemilu.
7. Mekanisme dan prosedur pelaporan hasilnya dapat dipertanggungjawabkan secara moral.

Pilkada merupakan bagian terpenting dari pengembangan demokrasi yang ada di Indonesia disamping pemilu legislatif dan pemilu presidens. Pilkada merupakan tonggak dari cita-cita demokrasi yang ingin dicapai. Maka perubahan yang terjadi pada mekanisme pelaksanaan untuk melahirkan pemimpin-pemimpin baru dalam pilkada langsung merupakan suatu hal yang mesti dikaji kembali akan prospek dan permasalahan-permasalahan yang muncul dalam sistem pemilihan baru tersebut.

Seperti yang diungkapkan oleh Abdul A. Harahap, mengatakan bahwa :

"Pilkada langsung merupakan tonggak demokrasi terpenting di daerah, tidak hanya terbatas pada mekanisme pemilihannya yang lebih demokratis dan berbeda dengan sebelumnya, tetapi merupakan ajang pembelajaran politik terbaik dan wujud dari kedaulatan rakyat. Melalui pilkada langsung rakyat semakin berdaulat, dibandingkan dengan mekanisme sebelumnya dimana kepala daerah ditentukan oleh sejumlah anggota DPRD. Sekarang seluruh rakyat yang memiliki hak pilih dapat menggunakan hak suaranya secara langsung dan terbuka untuk memilih kepala daerah sendiri. Inilah esensi dari demokrasi dimana kedaulatan sepenuhnya ada ditangan rakyat, sehingga berbagai distorsi demokrasi dapat ditekan seminimal mungkin".

Dari pendapat yang dikemukakan diatas, maka pada hakikatnya Pilkada Langsung merupakan suatu *moment* yang tidaklah pantas untuk dianggap sebagai peristiwa politik yang biasa saja dalam menciptakan perubahan berarti di pemerintahan daerah. Karena itu, esensi dari demokrasi yang melekat pada

pilkada langsung hendaknya dipahami dengan baik oleh masyarakat daerah dalam menentukan pilihan politiknya. Karena bisa jadi, moment politik ini tidak lebih hanya merupakan suatu *event ceremonial* belaka yang tidak melahirkan perubahan apapun dari *out put* pelaksanaannya. Terutama bagaimana menciptakan pemimpin yang benar-benar diinginkan oleh rakyat, berdasarkan pada pilihan politik yang rasional tentunya. Cermat dan jeli untuk berhati-hati memberikan pilihan, hendaknya menjadi suatu bentuk kesadaran politik yang harus dimiliki oleh masyarakat daerah melalui pilkada langsung ini.

Demokrasi dalam pelaksanaannya itulah yang banyak dipersoalkan oleh banyak pihak, karena terjadinya berbagai penyimpangan dari tujuan dasarnya. Dilaksanakannya pilkada secara langsung tidak otomatis proses demokrasi akan berjalan lancar dan damai dengan melahirkan sosok kepala daerah yang mumpuni, jujur, dan berkualitas. Bisa jadi proses demokrasi yang berlangsung selama pilkada akan melahirkan pemimpin yang rendah kualitasnya, karena pengaruh politik uang dan terjadi dalam situasi yang penuh tekanan. Bentuk dari "Tekanan" bermacam-macam dan dilakukan dengan alasan-alasan yang beragam pula.

Pilkada langsung seperti yang diatur dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 pada pasal 56 di ayat-ayatnya berbunyi :

1. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.
2. Pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan oleh

partai politik atau gabungan partai politik.

Proses pelaksanaannya pemilihan kepala daerah menjadi tanggungjawab KPUD (Komisi pemilihan Umum Daerah) dalam penyelenggaraannya dan bertanggungjawab kepada DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) yang diatur dalam UU No 32 Tahun 2004 Pasal 57 ayat 1. Kemudian warga negara Republik Indonesia yang pada hari pemungutan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah sudah berumur 17 tahun atau sudah pernah kawin mempunyai hak memilih. Disebut sebagai pemilihan, seperti yang diatur dalam UU No 32 Tahun 2004 pasal 68, tetapi pemilih haruslah memenuhi ketentuan atau syarat, seperti yang diatur dalam UU No.32 Tahun 2004 Pasal 69 yang ayat-ayatnya berbunyi

1. Untuk dapat menggunakan hak memilih, warga negara Indonesia harus terdaftar sebagai pemilih
2. Untuk dapat didaftarkan sebagai pemilih, warga negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud ayat (1) harus memenuhi syarat :
 - a. Nyata-nyata tidak sedang terganggu jiwa atau ingatannya
 - b. Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan keputusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.
3. Seseorang warga negara Republik Indonesia yang telah terdaftar dalam daftar pemilih ternyata tidak lagi menemui syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak dapat menggunakan hak pilihnya.

2. Tujuan Pilkada Langsung

Salah satu tujuan terpenting dalam pilkada langsung adalah memilih pemimpin yang berkualitas, kualitas pemimpin itu dapat diukur oleh berbagai *instrument* seperti tingkat pendidikan dan kompetensi. Namun, sebagai pejabat politik kepala daerah terpilih haruslah orang yang dapat diterima secara umum sehingga dukungan yang lugs dapat diperoleh, tidak hanya dukungan secara horizontal, tetapi vertikal dari elit politik yang ada di tingkat nasional dan pemerintah pusat. Bila dalam pilkada langsung ini dapat berjalan baik, maka proses pemaparan demokrasi di Indonesia semakin kuat dan sulit untuk digoyahkan lagi, tapi sebaliknya jika gagal, maka bangunan demokrasi yang sudah dibangun akan sangat rapuh dan mudah runtuh kembali ke sistem otoritarian. Kesuksesan pilkada ini tidak hanya ditentukan oleh keberhasilan penyelenggaraannya tetapi juga oleh makna hakikat demokrasi yang mengedepankan prinsip kejujuran dan keadilan. Tanga hal tersebut, maka pilkada tidak lebih dari sebuah *event ceremonial* demokrasi semua yang dihadiahi kepada rakyat. Karena pada akhirnya kegagalan pilkada sangatlah berpotensi atas bermunculnya para pemimpin yang tidak konsisten terhadap keinginan rakyat yang memilihnya, apabila aspek kejujuran dan keadilan telah dicerai oleh ambisi kekuasaan yang cenderung menghalalkan segala cara dalam pencapaiannya.

Seperti yang dikemukakan oleh Abdul Asri Harahap bahwa :

"Pilkada adalah pintu awal yang sangat penting bagi daerah untuk memilih sang pemimpin yang berkualitas, jujur, dan amanah dalam memenuhi dan melayani kepentingan publik terutama yang berkaitan dengan jasa dan pelayanan publik. Dalam konteks ini, pemilih tidak perlu berfikir sempit yang mengacu pada kriteria primordialisme dan SARA, karena akan mengaburkan tolak ukur yang objektif dan rasional dalam memilih

pemimpin di daerah. Pilihan-pilihan yang lebih mendasarkan pertimbangan primordial dan SARA tidak hanya akan menurunkan kualitas demokrasi, tetapi juga rawan konflik kekerasan. Meskipun Preferensi pemilih berdasarkan aspek-aspek primordial dan SARA tidak bisa dihilangkan, namun hal itu hendaknya bersifat sekunder dari pada tolak ukur primer".

Tujuan pilkada langsung, seperti yang diungkapkan oleh Abdullah A. Harahap diatas, tentunya menempatkan aspek-aspek primordial dan SARA dalam suatu bentuk opsi yang bersifat sekunder. Lebih jelasnya dapat dikatakan bahwa, walaupun *sentiment* ini akan selalu muncul dalam setiap *moment* pilkada, namun hendaknya pilihan-pilihan tersebut telah diolah dan dikaji sedemikian rupa. Sehingga kualitas pilkada yang diharapkan dapat benar-benar terwujud. Memilih secara objektif dan rasional adalah sebuah opsi yang tidak bisa ditawar-tawar lagi, Terutama diperuntukan bagi masyarakat yang dalam hal ini berposisi sebagai penentu perubahan. Karena kesalahan terbesar dalam prinsip demokrasi yang mengedepankan suara mayoritas pada akhirnya akan dapat menjadi bumerang pada kemudian hari, apabila suara mayoritas tersebut merupakan penjelmaan dari pilihan-pilihan politik yang tradisional serta jangka pendek.

Setidaknya pilkada langsungpun masih menyisakan kekhawatiran banyak kalangan, dikarenakan kondisi yang mewarnai pilkada tidaklah ditunjang dengan kondusifitas serta mentalitas politik yang baik. Aspek budaya masyarakat, keluasan wilayah serta SDM (Sumber Daya Manusia) yang ada belum memungkinkan model pemilihan ini dilaksanakan, seperti yang dikatakan oleh M. Thalhan, berpendapat bahwa :

"Partisipasi rakyat secara langsung bukan jaminan dapat memilih seorang kepala daerah yang bersih dan *accountable* mengingat kelembagaan masyarakat kita masih sangat kental dengan warnas paternalistik, nepotisme,

dan bersifat primordial. Bahkan ada kekhawatiran justru akan terjadi *chaos* dan *anarki* di beberapa daerah yang belum siap.

Secara tidak langsung pendapat M. Thalhah di atas, mengingatkan kita bagaimana iklim pilkada sangatlah dipengaruhi oleh masyarakat yang kental akan warna paternalistik, nepotisme, dan bersifat primordial. Sehingga garansi akan *output* pilkada yang diharapkan tidak serta merta dapat terwujud. Pendapat M. Thalhah mungkin Baja bisa menjadi sebuah cermin pada pilkada hari ini, dimana perubahan yang dimulai dari kepemimpinan yang dilahirkan oleh pemilihan langsung akan menjadi permasalahan krusial dikemudian hari.

Apabila masyarakat masih sangat permisif dengan wacana *money politics* dalam pilkada, ditambah lagi dengan wacana *sentiment* primordial yang jelas sangat mempengaruhi akan kualitas dari pada pilkada itu sendiri. Mau tidak mau pada akhirnya sistem pemilihan langsung ini menimbulkan sisi yang dilematis pada pelaksananya, dilihat dari aspek kesiapan penyelenggaraan maupun masyarakat yang menjadi objek pelaksanaannya.

C. Kepala Daerah

Dalam Undang-Undang No 32 Tahun 2004 BAB IV Penyelenggaraan Pemerintahan Bagian Keempat tentang Pemerintah Daerah Paragraf Kesatu, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Pasal 24 :

- 1) Setiap daerah dipimpin oleh Kepala Pemerintah daerah yang disebut Kepala Daerah
- 2) Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat 1 untuk provinsi disebut Gubernur, untuk Kabupaten disebut Bupati, dan untuk kota

disebut Walikota

- 3) Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dibantu oleh satu orang Wakil Kepala Daerah
- 4) Wakil Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat 3 provinsi disebut Wakil Gubernur, untuk Kabupaten disebut Wakil Bupati, dan untuk kota disebut Wakil Walikota
- 5) Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat 2 dan 3 dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan. Perubahan

Pada ayat 5 pasal 24 UU No. 32 Tahun 2004 inilah yang menjadi sorotan tajam oleh berbagai kalangan dari demokrasi perwakilan, yaitu pemilihan kepala daerah dipilih oleh anggota DPRD dan menjadi demokrasi langsung yaitu rakyat secara langsung ikut memilih dan menentukan siapa yang akan menjadi kepala daerah melalui pesta demokrasi tersebut. Kalau mengacu pada pengalaman berbagai negara, praktek penyelenggaraan pemerintahan lokal pada umumnya memang memilih 3 opsi yaitu dipilih secara langsung oleh masyarakat, dipilih oleh dewan/council, ataupun diangkat oleh pemerintah pusat. Sebenarnya dibanyak negara terutama negara yang sudah relatif maju seperti Hongaria, Norwegia, atau Amerika tiga model mekanisme tersebut tidak banyak menjadi sorotan perdebatan, karena bagi mereka apapun sistem yang dianut, sepanjang fungsi-fungsi pemerintah di daerah (*protective, public service, and development*) dapat dilaksanakan secara optimal dan dirasakan hasilnya oleh masyarakat, maka sistem apapun yang dipilih sama saja. Dengan singkat kata pengisian kepala daerah hanyalah masalah "Cara" bukan "Substansi", prinsipnya rakyat harus

menjadi subyek pemerataan keadilan dalam berbagai hal.

Pada pasal 25 UU 32 Tahun 2004 Tentang Tugas dan Wewenang Kepala Daerah :

- a. Memimpin penyelenggaraan pemerintah daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD
- b. Mengajukan rancangan Perda;
- c. Menetapkan Perda yang telah mendapatkan persetujuan bersama DPRD;
- d. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama;
- e. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah;
- f. Mewakili daerahnya didalam dan diluar pengadilan, dan dapat menunjukan kuasa hokum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- g. Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Seiring dengan cepatnya perubahan sosial diberbagai aspek kehidupan, maka pemilihan langsungpun seperti Tinier mengiringi pemahaman kits tentang konstalasi politik, hukum dan globalisasi. Karena itu pemahaman ini dapat dianggap sebagai paradigms baru yang layak menjadi pegangan dalam perumusan otonomi daerah kedepan, seperti dikatakan Osborn dan Gebler :

"pemerintah dihadapkan pada bergesernya sistem pemerintah yang digerakkan oleh misi, selain itu pemerintah dituntut untuk memahami dan memusatkan perhatian pada keluaran (*output*) yang efisien dan bukan pada masukan (semata-mata pada kenaikan anggaran per tahun) yang dapat mengarah kepada maksimalisasi masukan (*input*) dibanding maksimalisasi keluaran (*output*). Lebih lanjut Osborn dan Gebler berpendapat bahwa pemerintah hendaknya berperilaku seperti *enterpreneyrship* perusahaan yang melihat masyarakat sebagai pelanggan yang harus dilayani sebaik mungkin. Selama itu pemerintah lebih tepat berorientasi pada mekanisme kerja partisipatif dari tim kerja daripada mekanisme kerja hirarkis. Paradigms baru pemerintah menuntut kegiatan nyata Kepala Daerah yang diarahkan pada kegiatan-kegiatan yang kreatif (*creative*), inovatif (*innovetive*), dan perintisan (*avantgard*), orientasi pelanggan/masyarakat (*service and empowermwnt-oriented*). Konsep yang dem Man itu menuntut kualitas Kepala Daerah sebagai pemimpin organisasi pemerintah daerah makin tinggi pula, dimana seorang pemimpin tidak cukup hanya mengandalkan intuisi atau dukungan politis partai semata, tetapi harus didukung oleh kemampuan intelektual dan kompetensi yang memadai, ketajaman visi serta kemampuan etika, moral yang beradab."

Dari hasil pengamatan Seskoad (Bandung, 1993) di Kabupaten, Jawa Barat dan beberapa penelitian ditemukan bahwa kualitas kepemimpinan di daerah khususnya Kabupaten belum memuaskan, dan bahkan masih jauh dari harapan ideal, temuan tersebut antarlain adalah :

- ✓ Masih banyak kasus ditemukan Kepala Daerah cenderung bersikap sebagai penguasa dibanding sebagai pelayan masyarakat (abdi masyarakat) hal ini nampak pada sikapnya apabila berkunjung kewilayah (yang ingin diistimewakan) serta masih banyak keluhan yang ingin disampaikan oleh masyarakat tentang kualitas pelayanan yang diberikan oleh aparat pemerintah pada umumnya.
- ✓ Kepemimpinan yang kurang peka dan tidak tanggap terhadap aspirasi masyarakat bawah serta kurang kreasi dalam mencari terobosan untuk memajukan dan menyejahterakan daerahnya.

- ✓ Kepemimpinan yang dipengaruhi budaya *sungkan* dan *ewuhpakewuh* serta kemampuan manajerial yang tidak memadai, baik dalam perencanaan, menggerakkan dan menggugah semangat masyarakat maupun dalam pengawasan dan pengendalian.
- ✓ Masih ditemukan diberbagai daerah sentralisasi birokrasi serta lambannya pelayanan terhadap masyarakat yang sebetulnya sudah harus ditinggalkan.

Dari hasil temuan tersebut dapat disimpulkan bahwa tidak menutup kemungkinan hal seperti ini juga terjadi pada daerah atau kabupaten lainnya di Indonesia. Dalam hal penerapan kekuasaan, kepala daerah cenderung menggunakan kekuasaan dan paksaan dalam memimpin organisasi administrasi pemerintah daerah. Bahkan kepemimpinan kepala daerah dianggap masih jauh dari harapan masyarakat terutama dalam melepaskan diri dari kungkungan birokrasi, kemiskinan, keterbelakangan pendidikan dan lain-lain. Padahal Kepala daerah yang dihasilkan dari pemilihan langsung sudah semestinya memiliki tanggung jawab yang besar untuk mensejahterakan konstituennya, pemilihan kepala daerah secara langsung ini untuk mencapai demokratisasi, transparansi, menghindari politik uang (*money politic*) dan agar terwujud *sense of public accountability* (moral) dengan kata lain pemilihan langsung ini memberikan legitimasi kepemimpinan Kepala Daerah menjadi kuat karena yang menentukan adalah rakyat secara langsung sehingga DPRD akan sulit menggoyang mandat langsung (pilihan) rakyat itu, dari pemilihan langsung ini pula akan teradi keseimbangan antara lembaga eksekutif (pemerintah) dan lembaga legislatif (DPRD) namun bukan berarti Kepala Daerah tidak bisa diturunkan, kepala daerah masih sangat mungkin dilengserkan

jika nyata-nyata berbuat kriminal atau melakukan hal-hal luar biasa yang bertentangan dengan hukum dan tidak aspiratif terhadap konstituennya .

Pasal 28 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang larangan bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah yaitu :

- a. Membuat keputusan yang secara khusus memberikan keuntungan bagi diri, anggota keluarga, kroni, golongan tertentu, atau kelompok politiknya yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, merugikan kepentingan umum, dan meresahkan sekelompok masyarakat, atau mendiskriminasikan warga negara dan/atau golongan masyarakat lainnya;
- b. Turut Berta dalam suatu perusahaan, baik milik swasta maupun milik negara/daerah, atau dalam yayasan bidang apapun;
- c. Melakukan pekerjaan lain yang memberikan keuntungan bagi dirinya baik secara langsung maupun tidak langsung, yang berhubungan dengan daerah yang bersangkutan;
- d. Melakukan korupsi, kolusi, nepotisme dan menerima uang, barang dan/atau jasa dari pihak lain yang mempengaruhi keputusan atau tindakan dilakukannya;
- e. Menjadi advokat atau kuasa hukum dalam suatu perkara dipengadilan selain yang dimaksud dalam pasal 25 huruf,
- f. Menyalahgunakan wewenang dan melanggar sumpah/janji jabatannya;
- g. Merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya, sebagai anggota DPRD sebagaimana ditetapkan dalam peraturan perundang-undang.

D. Incumbent dan Pilkada

"Kepala Daerah yang tengah memerintah (*incumbent*) masih mempunyai peluang lebih besar dalam memenangkan Pilkada. Dari pelaksanaan Pilkada hingga Desember 2006, sebanyak 62.2% kepala daerah *incumbent* yang maju dalam Pilkada berhasil menang." (Jurnal LSI Juni 2007)

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 memperkenalkan diri kepada masyarakat. Upaya membuat Pilkada lebih *fair* dan calon yang bertarung bisa berkompetisi secara lebih berimbang, selama ini kurang menyentuh hal-hal yang substansial-seperti larangan berkampanye bagi pejabat pemerintah atau keharusan untuk cuti selama *incumbent* mencalonkan diri sebagai kepala daerah. Upaya yang dilakukan seharusnya lebih substansial. Misalnya dengan memberi ruang sebesar-besarnya bagi setiap orang agar mempunyai kesempatan bertarung dalam Pilkada.

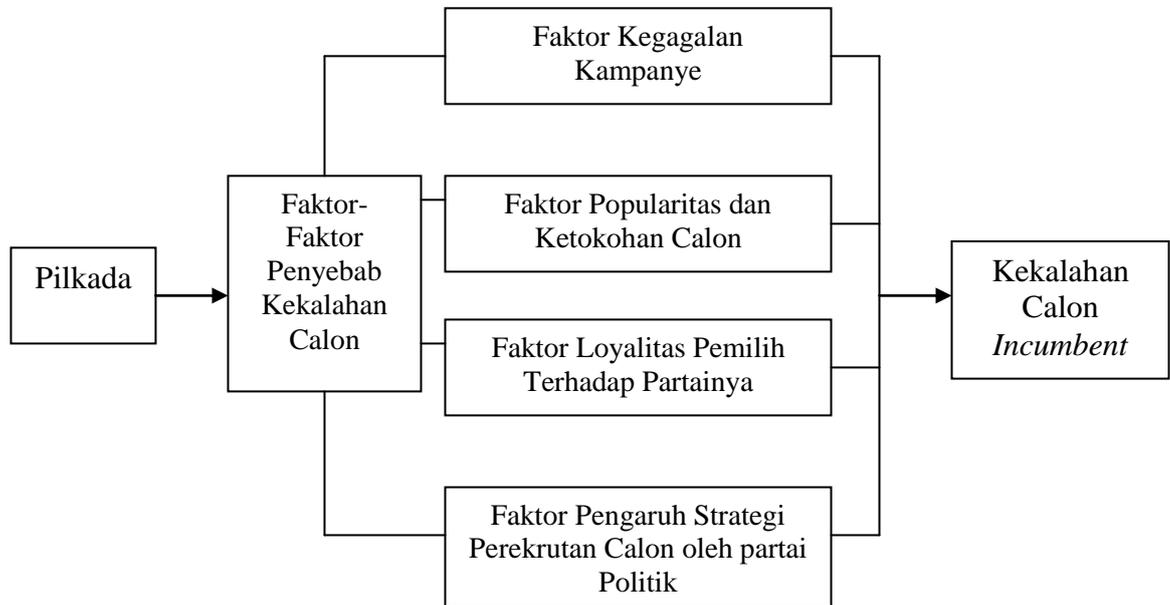
E. Kerangka Pikir

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah pada tahun 2010 yang dilaksanakan pemilihan secara langsung di kota Bandar Lampung. Pilkada langsung ini merupakan sarana untuk melakukan pergantian kekuasaan pada tingkat daerah sebagai syarat untuk meneruskan estafet pemerintahan. Dengan model pemilihan langsung, rakyat dapat lebih leluasa untuk memilih pemimpin yang disukai dengan hati nuraninya tanpa ada paksaan dari siapapun, sehingga ukuran demokratis akan menjadi lebih terlihat dengan model pemilihan tersebut.

Dalam suatu pilkada langsung masyarakat dihadapkan kepada pilihan-pilihan calon pemimpin yang disukainya, dengan demikian kompetensi diantara masing-masing calon pemimpin sangat kuat terjadi di pilkada. Selanjutnya upaya-upaya untuk memenangkan kompetisi tersebut menjadi hal yang sangat signifikan dalam penentuan kemenangan bagi kandidat yang bertarung dalam arena politik tersebut.

Keikutsertaan *incumbent* pada pemilihan secara langsung menjadi hal yang fenomenal, yang menghasilkan sebuah kemenangan atau kekalahan bagi *incumbent* tersebut. Untuk meraih simpati agar mendapatkan suara terbanyak maka diperlukan pemikiran cerdas dan acara yang elegan oleh *incumbent*. Kekalahan dapat terjadi karena berbagai faktor, apa yang menyebabkan kekalahan bagi *incumbent* tersebut, untuk memudahkan dalam menentukan variable dan menganalisis data dalam menunjukkan faktor-faktor kekalahan tersebut.

Dari pemaparan diatas peneliti meneliti faktor-faktor penyebab kekalahan petahanan Edy Sutrisno pada pilkada Bandar Lampung tahun 2010 dengan kerangka pikir seperti pada bagan sebagai berikut.



Gambar 1. Kerangka Pikir