



Perdamaian dan Demokrasi Patronase

FOTO: CHAIDEER MAHYUDDIN —ACEHKINI

www.conflictanddevelopment.org



Conflict and Development Program

Hanya berselang 16 bulan setelah penandatanganan Nota Kesepahaman Damai (*Memorandum of Understanding/MoU*) di Helsinki, Finlandia, yang mengakhiri 30 tahun konflik antara Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM), rakyat Aceh menggelar pemilihan kepala daerah (pilkada) langsung untuk memilih gubernur, serta 19 bupati dan walikota.

Tim Konflik dan Pengembangan (*Conflict and Development Team*), Bank Dunia Indonesia, coba menangkap agenda politik ini dalam satu hasil penelitian yang berjudul "*Peaceful Pilkada, Dubious Democracy: Aceh's Post-Conflict Elections and their Implications*". Kehadiran penelitian ini sepertinya berada pada momentum tepat, karena selain bermanfaat bagi mereka yang ingin merancang program-program atau kebijakan-kebijakan pembangunan efektif di Aceh, juga beberapa temuannya memiliki relevansi terhadap persiapan pemilu 2009.

Sebagai peneliti utama, Samuel Clark dan Blair Palmer —dibantu sejumlah anggota tim— mengumpulkan berbagai data untuk kepentingan penelitian melalui penelitian lapangan kualitatif mendalam yang dilaksanakan di delapan kabupaten: Aceh Timur, Bireuen, Pidie, Aceh Tenggara, Aceh Barat, Aceh Barat Daya, Nagan Raya, Aceh Jaya. Sedangkan data lain diperoleh lewat pemantauan surat kabar terhadap semua konflik terkait pilkada —baik yang melibatkan kekerasan maupun yang tidak. Kegiatan penelitian mulai dilakukan sejak awal masa persiapan pilkada (September 2006) hingga periode pascapilkada (November 2007). Meskipun penelitian ini meliputi pilkada di tingkat provinsi (pilgub) maupun tingkat kabupaten/kota (pilbup/pilwali), tapi sebagian besar analisa terfokus pada tingkat kabupaten/kota.



Dari hasil penelitian terlihat bahwa selain tujuan jangka pendek untuk memperbolehkan keterlibatan mantan kombatan GAM dalam kegiatan politik lokal —yang merupakan langkah penting dalam proses perdamaian— pilkada ini juga berpotensi memiliki dua peran kunci dalam membangun perdamaian untuk jangka panjang, yakni: memperkuat cara-cara persaingan politik yang sehat antar-elit lokal Aceh, dan membangun landasan bagi tata pemerintahan yang baik (*good governance*) serta pengembangan kebijakan yang efektif di Aceh. Penelitian ini mengkaji sejauh mana pilkada Aceh mampu memenuhi peran-peran tersebut, dan mempertimbangkan dampak jangka pendek dan panjang dari praktik politik yang terjadi selama masa pilkada berlangsung.

Lalu, sejauh mana pilkada pascakonflik di Aceh mampu memperkuat persaingan politik yang sehat serta pemerintahan yang bersih? Penelitian ini menggunakan pendekatan analitik yang lebih luas —dan tidak hanya terfokus kepada apakah pilkada berjalan 'bebas dan adil' saja— untuk menjawab pertanyaan tersebut. Khususnya, pengamatan mendalam mengenai: (i) pelaksanaan pilkada secara institusional; (ii) strategi kampanye dan mobilisasi oleh para kandidat; dan (iii) perilaku pemilih. Dalam penelitian ini, temuan dari ketiga faktor itu dielaborasi dan dikaitkan dengan berbagai dinamika politik yang muncul pascapilkada.

Kendati pengalaman di tempat lain menunjukkan bahwa pemilihan pascakonflik jarang dapat segera menghadirkan tata pemerintahan yang baik, analisa praktik pilkada dan dampaknya pada tahun pertama pascapilkada terhadap kedua hal tersebut bisa membantu dalam mengembangkan pendekatan-pendekatan yang bisa memperkuat demokrasi damai di Aceh.

CHAIDEER MAHYUDDIN —ACEHKINI





HASBI AZHAR —ACEHKINI

Meninjau Lebih dari Sekadar 'Bebas dan Adil'

Penelitian ini mengungkapkan, meski pilkada pascakonflik telah berlangsung sukses —dalam arti pilkada berlangsung bebas, adil dan damai— pelaksanaan pilkada juga memperlihatkan praktik politik yang cenderung tidak memperkuat manajemen persaingan politik antar-elit lokal dan kurang membantu terbentuknya pemerintahan akuntabel, bertanggung jawab dan responsif pada jangka menengah dan panjang.

Pelaksanaan Institusional

Tingkat kekerasan yang terjadi pada pilkada Aceh dapat dikatakan rendah. Kalau mengingat Aceh yang baru damai setelah 30 tahun dilanda konflik kekerasan, pencapaian ini patut dihargai. Meski demikian, konflik dan sengketa terkait pilkada sering terjadi walaupun jarang disertai kekerasan. Pada konflik tanpa kekerasan ini, tingkat keterlibatan institusi pemerintahan dapat dikatakan tinggi, baik sebagai pihak yang bertikai maupun pelaku pelanggaran pilkada.

Pengamatan terhadap masalah ini memperlihatkan beberapa kelemahan yang signifikan pada pelaksanaan pilkada secara institusional: pengawasan pilkada masih rendah; penyelidikan atas sengketa dan pelanggaran pilkada tidak efektif; terdapat indikasi adanya petugas pilkada yang kurang netral; dan beberapa prosedur penting ternyata tidak dilaksanakan, misalnya prosedur pengawasan keuangan dana kampanye.

Di satu sisi, kelemahan ini akan berdampak pada cara-cara

penanganan konflik politik di kemudian hari serta upaya membangun *good governance* di Aceh. Meskipun tidak terjadi manipulasi yang meluas, namun banyaknya pelanggaran dan gagalnya lembaga-lembaga resmi menyelesaikan berbagai masalah secara efektif telah menimbulkan kekecewaan di antara fraksi-fraksi elit, dan telah mengurangi legitimasi para kandidat yang menang. Di sisi lain, karena buruknya pelaksanaan peraturan dana kampanye, masyarakat dan komponen masyarakat sipil (*civil society*) kehilangan instrumen penting dalam menuntut akuntabilitas pemerintah di masa mendatang. Hal ini mungkin akan berdampak buruk terhadap upaya-upaya membangun pemerintahan yang bersih dan pembuatan kebijakan yang efektif.

Strategi Kampanye dan Mobilisasi oleh para Kandidat

Partai-partai dan rencana kebijakannya tak secara signifikan membentuk strategi kampanye kandidat pada pilkada Aceh. Justru strategi lain lebih menonjol dalam kegiatan kampanye dan cara memobilisasi pendukung seperti pembentukan aliansi pragmatis melalui tim sukses, serta menyebarkan 'patronase' dan janji-janji. Para kandidat bersaing untuk mendapatkan dukungan dari tokoh-tokoh masyarakat, dan mempekerjakan para broker politik yang menjual jasa mobilisasinya pada kandidat yang membayar paling tinggi. Khususnya di antara kandidat yang berafiliasi dengan GAM, mereka menggunakan jaringan luas yang dimiliki pada era konflik.

Melalui strategi kampanye seperti ini, banyak kandidat tingkat provinsi maupun kabupaten/kota terlibat utang, baik politik maupun finansial, yang harus dilunasi di masa mendatang. Para kandidat yang menang akan menghadapi tekanan kuat untuk membayar utangnya melalui jasa-jasa politik yang cenderung mengompromikan prinsip-prinsip *good governance*. Hal ini berlaku untuk kandidat yang berafiliasi dengan GAM maupun yang lain. Sebaliknya, kalau kandidat yang menang enggan melunasi utang politik dengan cara tersebut, diperkirakan dapat menimbulkan konflik politik antara elit-lokal saat pendukung kecewa karena tidak menerima balasan dan akhirnya justru menyerang balik kandidat tersebut.

Perilaku Pemilih

Perilaku pemilih jarang ditentukan karena kesamaan pandangan antara pemilih dan kandidat terhadap rencana kebijakan yang ditawarkan. Pemilih justru memilih kandidat berdasarkan faktor lain. Pertama, masyarakat memilih kandidat yang sudah memiliki hubungan khusus dengan desa mereka. Cara ini (diharapkan) dapat memfasilitasi akses mereka terhadap sumberdaya negara. Kedua, bila tidak ada hubungan khusus, pemilih kadang berusaha untuk menghubungkan dirinya dengan seorang kandidat yang cenderung akan menang, dengan tujuan dukungan itu bisa membawa keuntungan khusus di kemudian hari. Ketiga, pemilihan di Aceh seringkali bersifat komunal. Pemimpin desa seringkali berpengaruh dalam menentukan pilihan warganya, dan dia dapat mempengaruhi sebagian besar warga desanya untuk memilih kandidat tertentu. Terakhir, beberapa kasus intimidasi terjadi di daerah yang masih didominasi GAM, meski tak sebanyak yang diperkirakan terjadi di daerah pascakonflik.

Pola perilaku pemilih seperti ini menunjukkan, warga sangat tidak yakin bahwa pemerintah bisa melaksanakan pembangunan dan melakukan reformasi kebijakan, tapi di saat yang sama warga juga sepertinya berharap mendapatkan keuntungan yang disalurkan melalui jaringan patronase dan hubungan pribadi. Adanya dua faktor itu, kekecewaan terhadap negara dan harapan mendapat keuntungan khusus, berpotensi menjadi landasan munculnya sengketa dan mobilisasi massa di kemudian hari, yang dapat meningkatkan kemungkinan pecahnya kekerasan yang lebih luas.

Dampak Awal terhadap Persaingan Politik dan Pemerintahan



HASBI AZHAR—ACEHKN

Pada periode pascapilkada, terdapat tanda-tanda awal bahwa praktik politik yang digambarkan di atas memang telah berakibat buruk pada manajemen persaingan politik dan penetapan landasan yang kuat bagi tata pemerintahan yang baik dan pembuatan kebijakan. Terdapat empat perkembangan penting yang telah timbul pada awal periode pascapilkada.

Pertama, kelemahan pada pelaksanaan pilkada sehingga berujung pada sengketa pascapilkada dan kekecewaan yang berlanjut. Hal ini menunjukkan di beberapa kabupaten, pilkada gagal menetapkan pemenang yang diterima khalayak, dan di banyak tempat telah meningkatkan persaingan politik yang tidak sehat antar elit-elit. Persaingan tidak sehat ini sempat menghentikan roda pemerintahan di satu kabupaten (Aceh Tenggara). Di tempat lain, sengketa berujung pada perjanjian-perjanjian terselubung untuk meredakan ketegangan antara kedua belah pihak yang bersengketa.

Kedua, metode kampanye dan mobilisasi telah membangun atau memperkuat hubungan 'patronase' yang mendorong penyaluran kekuasaan dan sumberdaya pemerintah melalui jalur tidak resmi. Sehingga semakin mengukuhkan siklus pemerintahan yang korup. Fenomena ini sudah memunculkan konflik di antara para elit lokal yang saling berebut dukungan, dan menurut sejumlah indikasi yang ada sekarang, situasi ini terus mempersempit peluang untuk memperbaiki pemerintahan di Aceh.

Ketiga, hasil pilkada yang sebagian dimenangkan oleh kandidat yang berafiliasi dengan GAM, telah meningkatkan tekanan terhadap pemenang yang berafiliasi dengan GAM itu untuk menyalurkan sumberdaya pemerintah kepada kelompok-kelompok mantan GAM. Tekanan ini berdampak buruk terhadap pemerintahan, dan juga telah menyebabkan keretakan baru, dan memperparah keretakan lama, di tubuh GAM sendiri. Karena masih belum jelas sejauh mana kepemimpinan GAM akan mampu menangani keretakan-keretakan ini, maka perpecahan di dalam tubuh GAM masih tetap berpotensi sebagai sumber konflik menjelang pemilu 2009.

Terakhir, terdapat beberapa tanda awal bahwa jaringan 'patronase' yang dikembangkan selama pilkada akan dimanfaatkan

kan untuk memobilisasi kekecewaan di tingkat desa. Mobilisasi seperti ini dapat digunakan untuk meraih kepentingan politik desa, namun juga bisa dimanipulasi dan dimanfaatkan oleh para elit sehingga memperparah konflik politik tingkat kabupaten.

Praktik politik dan kelemahan pelaksanaan pilkada yang digambarkan di atas memiliki banyak kesamaan dengan apa yang telah digambarkan oleh pengamat pemilu dan peneliti mengenai situasi di berbagai daerah di Indonesia pada umumnya. Bila tantangan utama dalam menegakkan demokrasi di Aceh mirip dengan tantangan yang dihadapi di daerah lain, maka ini bisa dianggap sebuah pencapaian yang signifikan. Namun demikian, Aceh menghadapi tantangan lebih berat dan lebih beragam dibandingkan daerah lain di negeri ini, seperti adanya sejarah konflik, masyarakat yang telah mengalami banyak trauma, munculnya dinamika unik di mana mantan pemberontak kini jadi pimpinan pemerintahan, tingginya tingkat kemiskinan dan korupsi, ketegangan antar etnis, serta gerakan-gerakan untuk memekarkan provinsi baru.

Kondisi perpolitikan dalam konteks Aceh cenderung memiliki resiko untuk terjadinya praktik politik negatif. Keadaan yang digambarkan di atas menunjukkan kekecewaan mengenai pemanfaatan sumberdaya dan kinerja pemerintah, yang pada masa lalu melatarbelakangi konflik separatistis, akan tetap ada.

Walaupun kekerasan skala luas telah berhenti dengan adanya MoU Helsinki, konflik politik antara elit lokal tetap sering terjadi. Apabila pemerintah daerah gagal menepati janji-janji dari kampanye pilkada, konflik dan kekecewaan ini bisa semakin parah. Memang komitmen politik terhadap proses perdamaian masih tetap kuat dapat kedua pihak. Namun, bila politik lokal terus berjalan melalui sistem patronase, maka hanya sebagian kecil masyarakat saja yang akan merasakan peningkatan kesejahteraan. Dengan demikian, kekecewaan dapat menjadi dasar mobilisasi dan juga insentif bagi elit untuk memobilisasi massa masih tetap ada. Hal ini menunjukkan bahwa ada kebutuhan mendesak bagi Aceh untuk terus memperkuat dasar-dasar sistem demokrasi, agar perdamaian bertahan sampai jangka panjang.

Rekomendasi

Jangka Pendek: Memperbaiki Pelaksanaan Pemilu 2009

Tujuan rekomendasi-rekomendasi ini, untuk menguatkan pelaksanaan pemilu secara institusional dan untuk mengurangi potensi terjadinya kekerasan.

Untuk menghadapi berbagai tantangan, dibutuhkan sudut pandang baik jangka pendek maupun jangka panjang. Intervensi jangka pendek dapat memperbaiki masalah-masalah berkaitan dengan pelaksanaan pemilihan, dan merupakan sesuatu yang penting saat pemilu 2009. Selain itu, intervensi jangka panjang juga perlu dilakukan.

Jangka Panjang: Memperkuat Demokrasi

Tujuan rekomendasi-rekomendasi ini, untuk mengupayakan tercapainya syarat-syarat dasar yang dapat menumbuhkan demokrasi yang sehat di masa depan.

Menghilangkan ketergantungan Komisi Independen Pemilihan (KIP) terhadap DPRD.

1

Melakukan penelitian lanjutan untuk memahami cara penyebaran patronase yang digunakan pimpinan politik.

Memperjelas wewenang dan hubungan antara institusi pelaksana pemilihan di tingkat nasional, provinsi dan kabupaten/kota.

2

Membentuk organisasi yang mengawasi kontrak-kontrak dan tender-tender pemerintah (*contract watch*).

Menambah wewenang Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) terhadap Komisi Independen Pemilihan (KIP).

3

Memfasilitasi transparansi lebih kuat, dan pemantauan ketat terhadap proses di mana patronase sering disebarkan.

Memperbaiki mekanisme penyelesaian sengketa dengan meningkatkan transparansi pada kasus-kasus yang dilaporkan dan memperjelas sanksi kalau ada kasus yang tidak dilanjutkan tanpa kejelasan apapun.

4

Memfasilitasi pemantauan terhadap jaringan patronase oleh masyarakat sipil.

Memperbaiki kelemahan aturan pendanaan kampanye, serta menciptakan prosedur yang lebih efektif untuk mengawasi dana kampanye.

5

Memperluas penyebaran media informasi dan komunikasi.

Membangun kapasitas masyarakat sipil untuk ikut memantau pendanaan kampanye.

6

Mendukung jurnalisme investigatif yang independen.

Memperjelas definisi 'politik uang' dan menyosialisasikannya ke masyarakat.

7

Memfasilitasi diskusi-diskusi yang aktif tentang isu-isu pemerintahan, serta mewajibkan konsultasi publik dalam pengembangan kebijakan dan prioritas pemerintahan lokal.

Memantau netralitas pejabat pemerintahan secara lebih ketat, serta memberlakukan sanksi bagi orang yang melanggar kode etik netralitas itu.

8

Memperkuat kapasitas teknis partai lokal dan nasional dalam mengembangkan dan mengkomunikasikan kebijakan sosial dan ekonomi.

Memperbanyak diskusi mengenai rencana-rencana kebijakan selama periode kampanye.

9

Membuat peraturan yang memungkinkan pemimpin baru untuk mempertahankan tim sukses mereka sebagai penasihat kebijakan jika diinginkan.

Memfasilitasi penilaian mendalam terhadap rekam jejak (*track-records*) masing-masing kandidat.

10

Mengorganisir kegiatan yang dapat digunakan para kandidat untuk membuat pernyataan-pernyataan tentang rencana kebijakan masing-masing partai, dan kontrak sosial untuk tata kelola pemerintahan yang baik.

11

Mengutamakan program-program untuk mengatasi pengangguran para bekas kombatan dan pemuda secara umum.

12

HASBI AZHAR —ACEHKINI





SELAMI ACEH LEBIH DALAM

ACEHKINI
cerdas mengulas