

***MENELUSURI KEBERPIHAKAN POLITIK MELALUI ARSIP
(STUDI KASUS:
PAN DALAM PILKADA BANYUMAS TAHUN 2008)
TRACING PARTIALITY THROUGH ARCHIVE
(CASE STUDY:
PAN IN BANYUMAS REGIONAL HEAD ELECTION 2008)***

Fauzan Anyasfika

Penulis

Arsip Nasional Republik Indonesia

Email: anyasfika@yahoo.com

Abstract

Partiality political, political party in Regional Head Election is hard to proven. Political party tends to hide consideration political choice against candidates regent supported. This phenomenon happened to Partai Amanat Nasional (PAN) when Regional Head Election in Banyumas 2008. Archive , as of information made and is accepted as evidence activity organization , has strategic role to track partiality political. The qualitative study it tries to know partiality political by tracing files pertaining to the factors that influence policy National Mandate Party in the determination of certification regent. The results of research based on archives of the investigation has revealed the fact that factors matter and proximity party elite with financier campaign into consideration of a party in determine a candidate the regent who will be surmounted . Archive answering over partiality political.

Keywords: Political Party, Direct Local Leader Election, and Archive

Abstrak

Keberpihakan politik partai politik dalam pemilihan kepala daerah (pilkada) sering kali sulit untuk dibuktikan. Partai politik cenderung menyembunyikan pertimbangan pilihan politik mereka terhadap calon bupati yang diusung. Fenomena ini terjadi pada Partai Amanat Nasional (PAN) saat Pilkada Banyumas 2008. Arsip, sebagai informasi yang dibuat dan diterima sebagai bukti aktifitas organisasi, memiliki peran strategis dalam menelusuri keberpihakan politik. Penelitian kualitatif ini berupaya mengetahui keberpihakan politik dengan menelusuri arsip-arsip yang berkaitan dengan faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan PAN dalam penetapan calon bupati. Hasil penelitian yang didasarkan atas penelusuran arsip telah mengungkapkan kenyataan bahwa faktor materi dan kedekatan elit partai dengan penyandang dana kampanye menjadi pertimbangan partai dalam menentukan calon bupati yang akan diusung. Arsip memberi jawaban atas keberpihakan politik.

Kata kunci: Partai politik, Pilkada, dan Arsip.

PENDAHULUAN

“Politik bukanlah tentang sesuatu yang tersurat, melainkan tersirat”, begitu ungkapan terkenal dari seorang jurnalis Asia Times (2007), Pepe Escobar, mengenai politik. Baginya, politik penuh dengan kompleksitas, ketersembunyian, dan samar-samar, sehingga ia tidak bisa dilihat dengan mudah. Politik dihuni oleh beragam aktor, dimensi, dan kepentingan. Tidak hanya itu, di dalam praktiknya, politik diwarnai oleh relasi dalam berbagai bentuk aksi-reaksi yang terjadi di dalamnya. Pada akhirnya, kita akan sulit untuk menentukan siapa aktor yang terlibat, dimensi apa yang hendak dimainkan, dan kepentingan apa yang akan dituju, serta pihak mana saja yang akan dilibat dan melibatkan diri? Dengan sifatnya yang kompleks, menyembunyi, dan samar itu, maka pembuktian politik menjadi sesuatu hal yang sulit. Kesulitan itu kiranya disebabkan oleh sifatnya yang serba tersirat. Tidak tertulis, tidak terekam.

Akan tetapi isotopi –istilah dalam konsep semantik-- (Zaimar, 1991) tersurat dan tersirat yang terdapat dalam pernyataan Pepe Escobar tersebut membawa serta pemahaman bahwa tersurat dan tersirat adalah dua hal yang saling berhadapan namun saling melengkapi. Keduanya juga saling memperjelas kedudukan satu sama lain. Berdiri mendekati relasi kausalitas dan resiprokalitas. Tersurat adalah tertulis dan tersirat adalah terkandung, tersembunyi (di dalamnya) (KBBI edisi Keempat, 2008). Tersurat dibutuhkan

untuk memperjelas apa yang tersirat. Tertulis dibutuhkan untuk menjelaskan apa yang tersembunyi. Tertulis merupakan bagian dari kegiatan tulis-menulis dan oleh karenanya akan menghasilkan suatu tulisan atau dokumen yang dituangkan dalam berbagai bentuk media. Bilamana tulisan atau dokumen yang dibuat atau tercipta itu memiliki informasi dan merupakan instrumen dari aktifitas yang ada, maka ia sejatinya adalah arsip. Karena arsip adalah rekaman kegiatan atau peristiwa, ia sering disebut naskah atau informasi tetapi bukan sembarang informasi. Ia merupakan informasi yang direkam/terekam yang autentisitas, kredibilitas, legalitas, dan integritasnya bisa diandalkan. Ia memiliki struktur, isi, dan konteks (Utomo, 2012). Maka dalam konteks politik, arsip yang tercipta haruslah mengandung informasi politik yang menjelaskan mengenai proses dan aktifitas politik yang ada. Dengan begitu, arsip akan mampu menjawab persoalan mengenai pembuktian politik dalam berbagai kegiatan atau aktifitas politik, semisal keberpihakan partai politik saat menentukan calon kepala daerah dalam pemilihan kepala daerah secara langsung.

Dalam pemilihan kepala daerah (pilkada), kerap kali masyarakat disuguhi oleh beberapa pilihan calon atau kandidat kepala daerah. Masing-masing calon diusung dan didukung oleh satu partai politik atau gabungan dari beberapa partai politik (koalisi). Biasanya, beberapa waktu menjelang pilkada, masing-masing partai

politik akan melakukan penjaringan calon kepala daerah, bentuknya bisa dengan mekanisme (i) membuka kesempatan kepada berbagai individu untuk mendaftarkan diri kepada partai politik (konvensi) atau (ii) partai politik-lah yang akan memilih dan meminta kesediaan seseorang untuk dijadikan calon kepala daerah. Baik mekanisme (i) maupun (ii), keduanya menempatkan partai politik sebagai aktor penting dalam proses penentuan calon kepala daerah. Dari alternatif pilihan calon yang ada, masing-masing partai politik dan/atau gabungan partai politik harus memilih satu orang (kader atau bukan kader) untuk diusung sebagai calon kepala daerah. Proses penentuan calon kepala daerah yang dilakukan di internal tubuh partai politik biasanya berlangsung sangat dinamis, bahkan tak jarang berujung pada konflik perpecahan. Konflik terjadi karena ada faksi (kelompok dalam tubuh partai politik) yang tidak sepakat atas calon yang ditetapkan dan mempersoalkan tata cara penetapan calon. Persoalan efektifitas rekrutmen partai politik juga menjadi masalah yang sering muncul ke permukaan. Sementara bagi masyarakat, sering dijumpai gumaman (karena sulit untuk membuktikan) apa alasan dan mengapa Partai Politik A mengusung calon B, bukannya calon C? Persoalan-persoalan ini terefleksikan seperti dalam realitas politik PAN Banyumas (PAN), partai politik peserta Pemilihan Kepala Daerah Banyumas Periode 2008-2013.

Sebagai sebuah partai, PAN memiliki mekanisme rekrutmen kader sebagaimana partai politik lain. Namun, pada Pemilihan Bupati Banyumas periode 2008-2013, PAN tidak mencalonkan kader partainya sebagai calon Bupati maupun Wakil Bupati Banyumas. Padahal, PAN memiliki kesempatan mengajukan calon melalui koalisi dengan partai politik lain. Selain PAN, partai politik peserta pilkada yang lain juga tidak mengajukan kader partainya sebagai calon bupati. Mereka mengajukan calon yang berlatar belakang sebagai birokrat dan pengusaha. Fenomena ini ternyata juga terjadi disemua partai politik peserta Pilkada Banyumas periode 2008-2013.

Berdasarkan kerangka berpikir diatas, kebijakan PAN dalam memilih calon bupati dan faktor yang mempengaruhi kebijakan penetapan calon, menarik untuk diteliti. Penelusuran terhadap arsip yang tercipta selama proses pilkada dan penetapan calon diharapkan mampu memberikan pembuktian politik terhadap keberpihakan PAN terhadap calon yang ditetapkan beserta faktor yang mempengaruhi kebijakannya. Penelitian ini diharapkan ikut memberi jawaban atas fenomena keberpihakan partai politik lain pada calon kepala daerah tertentu dalam pilkada di berbagai daerah.

METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian kualitatif dengan tujuan untuk mengetahui kebijakan PAN melalui

arsip yang dikeluarkan oleh DPD PAN periode 2006-2010, Badan Pemenangan Pemilu (Bappilu), dan Tim Lima Pilkada dalam proses pemilihan kepala daerah di Banyumas. Peneliti menggunakan teknik pengumpulan data berupa observasi, wawancara, dan dokumentasi. Sumber data di dapat melalui sumber data primer dan sekunder. Lokasi penelitian dilakukan di Banyumas, mencakup Sekretariat Dewan Pimpinan Daerah (DPD), Dewan Pimpinan Cabang (DPC), dan Dewan Pimpinan Ranting (DPRt) PAN. Penelitian ini fokus pada arsip yang berisikan tentang faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan PAN dalam memilih calon Bupati Banyumas periode 2008-2013. Adapun mekanisme rekrutmen dan proses koalisi menjadi subfokus dari penelitian ini.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Partai Politik, Rekrutmen, dan Pilkada

Dua unsur penting yang berkaitan dalam negara modern yang demokratis adalah partai politik dan pemilihan umum yang dilaksanakan secara berkala. Demokrasi sendiri mengandung prinsip bahwa penguasa harus dipilih dan diganti melalui proses kompetisi yang dilakukan secara berkala serta adil dan aman. Penguasa yang duduk di pemerintahan merupakan wakil rakyat yang nantinya akan bertanggung jawab kepada rakyat.

Partai politik dalam negara yang demokratis merupakan bentuk ekspresi kehidupan berserikat, berkumpul, dan berpendapat atas kesamaan pandangan dan cita-cita setiap warga negara. Munculnya partai politik mencerminkan ketiadaan tirani atau diktator, karena ada atau tidaknya partai politik dalam sebuah negara menjadi ukuran suatu negara dianggap demokratis atau tidak (Budiman, 2000:48).

Partai politik memiliki pengertian sekelompok orang yang terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai dan cita-cita sama yang bertujuan memperoleh kekuasaan dan merebut kedudukan politik dengan cara konstitusional untuk melaksanakan kebijaksanaan mereka (Budiarjo, 1993:95). Pengertiannya kemudian berkembang, partai politik diartikan sebagai suatu kelompok yang mengajukan calon-calon bagi jabatan publik untuk dipilih rakyat sehingga dapat mengontrol atau mempengaruhi tindakan-tindakan pemerintah (Amal, 1988:5). Undang-Undang RI Nomor 2/2011 Tentang Partai Politik menyebutkan partai politik sebagai organisasi politik bersifat nasional dan dibentuk sekelompok warga negara Republik Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita, memperjuangkan dan memelihara kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa, dan negara serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Berdasar pada tiga pengertian partai politik di atas, ada beberapa hal yang bersifat pokok, yakni (i) partai politik memiliki tujuan memperoleh kekuasaan politik dengan mendudukkan kader-kadernya di berbagai jabatan politik dan (ii) semakin banyak partai politik menempatkan kadernya pada jabatan politik strategis atau pengambil keputusan, maka semakin luas pula kesempatan mereka mewujudkan setiap kepentingan dan kebijaksanaannya. Dalam proses penempatan kader pada jabatan politik, ada mekanisme untuk menentukan siapa-siapa yang berhak dan pantas untuk ditempatkan pada jabatan tersebut. Proses ini dikenal dengan rekrutmen politik yang menjadi salah satu fungsi dari partai politik. Rekrutmen atau disebut juga pengkaderan adalah fungsi partai yang akan menentukan eksistensi atau keberlangsungan partai politik itu sendiri.

Rekrutmen merupakan hal substantif yang melekat pada sebuah organisasi tak terkecuali partai politik. Karena rekrutmen mengandung dua unsur sekaligus, yakni bagian dari proses integral pendidikan politik dan bagian tak terputus dari usaha untuk mempertahankan eksistensi partai. Rekrutmen politik adalah pemilihan atau seleksi dan pengangkatan seseorang atau sekelompok orang untuk melaksanakan sejumlah peranan dalam sistem politik pada umumnya dan pemerintahan pada khususnya (Surbakti, 1992:118). Senada dengan itu, Miriam Budiarjo memberi pengertian bahwa

rekrutmen dalam partai politik merupakan sesuatu yang amat penting, yaitu salah satu cara untuk menyeleksi anggota-anggota sebagai kader partai untuk masa yang akan datang yang dipersiapkan menjadi pemimpin. Baik sebagai pengurus partai, maupun pemimpin negara bila partainya mendapat suara terbanyak dalam pemilihan umum (Budiarjo, 1993:112). Rekrutmen merupakan proses penyeleksian individu untuk menduduki jabatan politik dan pemerintahan (Kusumanegara, 2000). Dalam politik kekinian, berdasarkan konteks waktu, rekrutmen politik dibagi menjadi dua kategori umum dan khusus. Rekrutmen umum bersifat terbuka dan tidak dibatasi waktu. Sementara rekrutmen khusus biasanya dilakukan berdasarkan waktu-waktu tertentu, semisal menjelang pilkada.

Pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan fenomena baru bagi politik kontemporer di Indonesia. Bila fenomena ini dikelola dengan baik, niscaya akan terwujud kemungkinan penguatan demokrasi di pelbagai tingkat. Mulai dari tingkat daerah hingga nasional. Karena, dalam sebuah teori politik, keberadaan dan kemapanan demokrasi di tingkat nasional akan sangat ditentukan oleh keberadaan dan kemapanan demokrasi di tingkat lokal. Bahkan lebih jauh Tip O'Neill (dalam Sahdan, 2005) mengatakan bahwa "all politics is local", yang dimaknai bahwa demokrasi di tingkat nasional akan tumbuh berkembang dengan mapan

Tabel 1. Daftar Pasangan Bupati dan Wakil Bupati Peserta Pilkada Banyumas 2008

No	Pasangan Cabup dan Cawabup	Partai Pengusung
1	Mardjoko- Achmad Husien	PKB
2	Singgih Wiranto - Laily Sofiyah	Partai Golkar, PAN
3	Bambang Priyono-Tossy Aryanto	PPP, Demokrat, PKS
4	Aris Wahyudi-Asroru Maulana	PDIP

Sumber: Arsip KPUD Banyumas

dan dewasa apabila pada tingkat lokal nilai-nilai demokrasi berakar dengan baik terlebih dahulu. Logikanya, demokrasi di tingkat nasional akan bergerak ke arah yang lebih baik bila tatanan, instrumen, dan konfigurasi kearifan serta kesantunan politik lokal lebih dahulu terbentuk.

Pilkada Banyumas 2008 diikuti oleh empat pasang calon bupati dan wakil bupati, yakni (i) Drs. Mardjoko, MBA - Ir. Achmad Husien yang diusung oleh PKB, (ii) Singgih Wiranto - Laily Sofiyah yang diusung oleh Partai Golkar dan PAN, (iii) Bambang Priyono -Tossy Aryanto yang diusung oleh Koalisi PPP, Partai Demokrat, dan PKS. (iv) Aris Wahyudi - Asroru Maulana yang diusung oleh PDIP. Keempat pasangan calon bupati dan wakil bupati tersebut didukung oleh partai politik, baik yang dilakukan oleh satu partai maupun gabungan partai politik atau lazim disebut dengan koalisi.

Pilkada Banyumas sebagai bagian dari sebuah proses penguatan demokrasi di tingkat lokal, secara prosedural dinilai berjalan baik. Indikasinya bisa dilihat dari

(i) tingkat partisipasi, dimana voters turn out atau jumlah masyarakat yang menuju TPS (Tempat Pemilihan Suara) mencapai 75%, (ii) tidak adanya kerusuhan yang berakibat pada konflik horizontal akibat ketidakpuasan hasil perhitungan suara, (iii) protes yang dilakukan kepada pihak penyelenggara (KPUD Banyumas) terkait penyelenggaraan relatif sedikit dan bisa terselesaikan, (iv) dan sikap masing-masing peserta pilkada (partai politik) menerima hasil pilkada dengan legawa.

2. Keberpihakan Politik

Proses Koalisi

Berdasarkan Pasal 36 ayat (2) PP Nomor 6/2005 Tentang Pendaftaran dan Penentuan Pasangan Calon Kepala Daerah, PAN tidak bisa mengajukan nama calon bupati dan wakil bupati sendiri, karena tidak memenuhi syarat 15% kursi DPRD (minimal 7 kursi) atau 15% dari jumlah suara sah. PAN hanya memiliki 5 kursi di DPRD atau hanya 8,79% dari jumlah suara sah. Dengan demikian PAN memiliki dua pilihan, yakni melakukan koalisi dengan partai lain atau memberikan dukungan

kepada partai yang telah memenuhi syarat untuk mencalonkan calon bupati. Bila PAN memilih pilihan yang kedua, maka PAN disebut sebagai partai pendukung.

PAN sempat mewacanakan beberapa nama kader untuk diajukan menjadi calon wakil bupati. Ada dua alasan yang melatarbelakanginya, yakni (i) untuk menampung aspirasi pengurus internal dan (ii) meningkatkan posisi tawar partai. Hal demikian tercermin dalam arsip notulen atau arsip Rapat Pengurus Harian dengan Tim Pilkada PAN tanggal 14 September 2006 dan tanggal 3 Maret 2007. Arsip rapat tersebut membenarkan bahwa sempat ada usulan untuk mengusung kader partai sendiri, walaupun target pencalonan bukan untuk posisi bupati, melainkan untuk posisi wakil bupati. Namun seiring berjalannya proses menuju pilkada, wacana pengajuan kader tersebut menghilang dengan alasan (i) kapabilitas, elektabilitas, dan popularitas kader dinilai masih rendah dan (ii) pandangan internal partai terhadap kemampuan keuangan

kader-kader partai yang masih belum kuat. Dalam pendekatan efektifitas rekrutmen, PAN belum dapat menjalankan fungsi rekrutmen politik dengan baik, sehingga tujuan dari rekrutmen itu pun masih jauh dari apa yang diharapkan, yakni mencetak calon pemimpin untuk jabatan-jabatan politik.

PAN tidak mencalonkan kader partainya sebagai salah satu calon bupati atau calon wakil bupati adalah bukan semata karena PAN tidak memenuhi persyaratan 15% jumlah kursi DPRD atau 15% jumlah suara sah, dalam hal seperti ini, masih bisa disiasati dengan melakukan koalisi. Dalam arsip rapat atau notulen PAN tanggal 13 Maret 2007 disepakati bahwa PAN dan PPP akan berkoalisi dan berhak menentukan calon bupati dan wakil bupati. Bilamana ada partai kecil pendukung koalisi (non fraksi), mereka hanya “makmum” saja. Artinya, kesempatan untuk PAN memaksimalkan kepentingannya dengan mengajukan kadernya sebagai calon bupati sangat terbuka karena PAN menyumbang 5 dari 8

Tabel 2. Perolehan Kursi DPRD Banyumas 2004-2009

No	Partai Politik	Perolehan Suara	Persen	Kursi
1	PDIP	311.540	36,56 %	16
2	Partai Golkar	147.430	17,30 %	8
3	PKB	128.733	15,10 %	8
4	PAN	74.893	8,79 %	5
5	Partai Demokrat	55.908	6,64 %	4
6	PPP	37.934	4,20 %	3
7	PKS	30.724	3,60 %	1

Sumber: Arsip KPUD Banyumas

kursi koalisi. Di sinilah letak agenda koalisi menjadi penting untuk diamati sebagai bagian dari proses untuk menjelaskan secara utuh pertimbangan yang diambil PAN dalam menentukan calon bupati.

Berdasarkan pada arsip rapat atau notulen PAN tanggal 6 dan 27 Desember 2006, dapat ditelusuri bahwa selama proses penjajakan koalisi dengan partai lain, PAN melalui Tim Lima yang bertugas sebagai mediator dan pelobi, cenderung ingin berkoalisi dengan PPP daripada dengan PKS atau Partai Demokrat. Hal demikian berangkat dari asumsi jumlah kursi yang dimiliki oleh PPP Banyumas yang berjumlah 3 kursi, sementara Partai Demokrat 4 kursi, dan PKS 1 kursi.

Bergabungnya PAN dan PPP dalam satu koalisi menjadikan keduanya berhak mengajukan nama calon bupati dan wakil bupati karena telah memenuhi syarat minimal 7 kursi pencalonan. Selain itu, bila koalisi dengan komposisi partai yang bergabung di dalamnya tidak terlalu banyak tetapi sudah memenuhi syarat aturan main, tentu akan memudahkan proses pembagian “kue” kekuasaan di antara keduanya. Koalisi keduanya di deklarasikan pada tanggal 15 Mei 2007 dan diberi nama Koalisi AMPERA atau Koalisi Amanat Perjuangan Rakyat.

Namun jalannya proses koalisi diantara keduanya tidak berjalan dengan baik. Benih-benih perselisihan yang berujung pada konflik kepentingan sebenarnya bisa ditelusuri dalam arsip rapat

atau notulen PAN tanggal 2 November 2006, 6 dan 27 Desember 2006. Pada catatan tersebut didapat informasi bahwa PAN menghendaki koalisi yang terbangun adalah hanya dengan PPP. Tetapi PPP berkeinginan menggandeng PKS masuk dalam koalisi tersebut. Namun di sisi lain, PAN dan PKS terkesan saling menjaga jarak satu sama lain, bahkan cenderung berseberangan.

*“Diperjalanan PPP sudah mulai ditarik-tarik sama PKS dan Demokrat”
(Ketua Majelis Pertimbangan PAN)*

Munculnya kebuntuan politik tersebut membawa dampak kepada masing-masing internal partai. PAN mengambil kebijakan meminta pendapat Dewan Pimpinan Cabang untuk mengusulkan nama-nama calon bupati yang ingin diusulkan. Menindaklanjuti kebijakan tersebut, Pengurus Harian dan Badan Pemenangan Pemilu/Bappilu beserta Tim Lima PAN merumuskan tata cara penjaringan nama-nama calon bupati yang mana mekanismenya adalah memberikan masing-masing Dewan Pimpinan Cabang hak untuk mengusulkan tiga nama calon bupati melalui surat instruksi (PAN/No33.02/A/K-S/093/IX/2007). Hasil dari seleksi tersebut nantinya akan dibawa ke rapat koalisi. Berdasarkan arsip Rapat PAN tanggal 17 September 2007, ada tiga nama yang diusulkan oleh Dewan Pimpinan Cabang.

Tabel 3. Hasil Seleksi Calon Bupati oleh DPC PAN.

No	Nama Calon Bupati	Perolehan Suara
1	Mardjoko	27 suara
2	Aris Wahyudi	18 suara
3	Singgih Wiranto	16 suara

Sumber: Arsip Rapat DPD PAN

Hasil seleksi calon bupati yang diusulkan masing-masing Dewan Pimpinan Cabang ini kemudian dibawa ke dalam rapat koalisi dengan PPP. Namun berdasarkan arsip rapat PAN tanggal 18 dan 19 September 2007 diketahui bahwa PPP telah bersepakat untuk mengusung Bambang Priyono sebagai calon bupati. Di PAN sendiri nama Bambang Priyono tidak masuk dalam usulan untuk diusung sebagai calon bupati oleh Dewan Pimpinan Cabang. Inilah yang menjadi puncak dari konflik di antara keduanya.

Sebenarnya, bila merujuk pada hasil rapat tentang nama calon bupati yang diusulkan Dewan Pimpinan Cabang, seharusnya Mardjoko-lah yang bisa terus diperjuangkan sebagai calon bupati kendati sudah tidak berkoalisi lagi dengan PPP. Selain itu, Mardjoko sebenarnya lebih dipilih oleh DPP PAN untuk dicalonkan. Namun mekanisme yang ada di PAN dalam masalah penentuan calon bupati (kepala daerah) sepenuhnya menjadi hak DPD, sementara DPP hanya memberikan masukan yang sifatnya sunnah atau tidak

wajib. Namun, masih ada Aris Wahyudi sebagai pilihan kedua yang didukung oleh Dewan Pimpinan Cabang, tetapi sekali lagi, nama ini pun tidak dibahas. Pilihan jatuh kepada Singgih Wiranto, yang berdasarkan konvensi atau usulan dari cabang berada di nomor urut paling bawah.

Perbedaan dalam mengusung bakal calon bupati antara yang diusulkan oleh PAN dengan PPP pada akhirnya tidak menemui titik temu. Oleh sebab itu, mekanisme yang diambil PAN yaitu bilamana mekanisme pengusulan tiga nama calon dari Dewan Pimpinan Cabang tidak mampu disepakati oleh partai koalisi, maka pengambilan keputusan akan diserahkan kepada pengurus harian DPD PAN. Hal ini menunjukkan bahwa pihak yang berperan besar sebagai pengambil keputusan adalah pengurus harian beserta ketua departemen atau bidang di struktural Dewan Pimpinan Daerah (arsip rapat PAN 18 September 2007).

Sebagaimana tertulis dalam arsip rapat PAN tanggal 10 Oktober 2007, maka PAN memutuskan untuk mengakhiri

koalisi dengan PPP. Pasca pecahnya koalisi PAN dengan PPP menjadi babak baru bagi masing-masing partai. PPP kemudian mengalihkan kekuatannya untuk bergabung dengan Partai Demokrat dan PKS untuk mengusung Bambang Priyono sebagai calon bupati. Sementara PAN bergabung dengan Partai Golkar untuk mengusung Singgih Wiranto.

Konflik terjadi antar kelompok yang sedang memperebutkan hal yang sama, sehingga terjadi “benturan”, tetapi sebenarnya konflik akan menuju ke arah kesepakatan atau konsensus. Konflik politik bisa diartikan secara longgar sebagai perbedaan pendapat, persaingan, dan pertentangan di antara sejumlah individu maupun kelompok atau organisasi dalam upaya mendapatkan dan/atau mempertahankan sumber-sumber dari keputusan yang dibuat dan dilaksanakan (Surbakti, 1992:151).

Istilah konflik dalam ilmu politik kerap dikaitkan dengan kekerasan atau kegiatan yang bersifat negatif. Namun sesungguhnya bila ditelaah secara seksama konflik mempunyai fungsi integratif dan sebagai sumber perubahan (Dahrendrof, 1986). Fungsi integratif ini setidaknya berlaku di internal PAN ketika menghadapi perbedaan dengan PPP dalam hal siapa calon bupati yang akan diusung bersama. Pasca berakhirnya koalisi, kelompok-kelompok di tubuh PAN kemudian menyatukan berbagai pandangan untuk bulat mengusung Singgih Wiranto.

Konflik yang terjadi pada koalisi PAN dan PPP lebih tepat dilihat sebagai konflik menang-kalah. Dari jumlah komposisi kursi dalam koalisi, PAN lebih banyak ketimbang PPP, itu artinya PAN bisa lebih dominan dalam proses pengambilan keputusan dalam koalisi. Secara implisit itu juga bisa dilihat dari nama koalisi yakni Amanat Perjuangan Rakyat. Kata “Amanat” diletakkan di bagian depan kata “Perjuangan”. PPP Banyumas memutuskan mengusung Bambang Priyono sebagai calon bupati dari mereka, sedang PAN tidak mencantumkan Bambang Priyono sebagai calon bupati hasil konvensi selain masalah komunikasi yang terbangun dengan Bambang Priyono tidak lancar. Kepentingan PPP tentu akan maksimal bila calon bupati yang jadi diusung adalah calon pilihan mereka, begitupun sebaliknya. Ini masalah yang menyangkut pembagian distribusi kekuasaan. Disini sepertinya “koalisi kepentingan” sulit terjadi. Distribusi kekayaan, pengetahuan, dan kekuasaan yang pincang merupakan penyebab utama timbulnya konflik politik. Pecahnya koalisi tersebut juga bisa dilihat sebagai tujuan dari konflik itu sendiri, yakni masing-masing pihak berusaha untuk sama-sama menyelamatkan kepentingannya maupun mendapatkan sumber-sumber kekuasaan yang diinginkannya.

Menurut Paul Conn (dalam Dahrendrof, 1986), situasi konflik pada dasarnya dibedakan menjadi konflik menang-kalah (zero-sum conflict) dan

konflik menang-menang (non zero-sum conflict). Konflik menang-kalah ialah situasi konflik yang bersifat antagonistik sehingga tidak memungkinkan tercapainya suatu kompromi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam konflik. Ciri struktur konflik ini adalah tak mungkin mengadakan kerjasama, hasil kompetisi akan dinikmati oleh pemenang saja (pihak yang menang akan mendapatkan semuanya, sedang pihak yang kalah akan kehilangan semuanya). Konflik menang-kalah ialah suatu situasi konflik dimana pihak-pihak yang terlibat dalam konflik masih mungkin untuk mengadakan kompromi dan kerjasama sehingga semua pihak akan mendapatkan bagian dari konflik tersebut.

Pertimbangan Mengusung Calon

Bupati

Setelah pecahnya koalisi PAN dengan PPP, mekanisme pengambilan keputusan untuk menentukan calon bupati dan calon wakil bupati yang akan diusung dikembalikan kepada Dewan Pimpinan Daerah. Pada tahap ini, perlu diperhatikan adanya faktor-faktor atau pertimbangan-pertimbangan yang digunakan PAN dalam mengambil keputusan menentukan calon bupati yang akan diusung, yang diketahui berasal dari luar anggota atau kader partai. Berikut jawaban para informan:

“Kalau kita seh paling melihat kesamaan visi...itu normatiflah ya... terus komunikasi kita dengan calon baik, agar kepentingan kita bisa

tersalurkan, punya pengalaman, dan punya elektabilitas tinggi” (Ketua DPD PAN)

“Embuh (entah) karena ngga ada kader atau karena duit..ha...ha...ha” (Ketua Tim Pilkada PAN)

“Sebenarnya komunikasi kita dengan PPP itu baik, karena kita sadar koalisi kita sangat strategis. Tapi susahnyanya kita ini sudah diikat oleh SH. Sudah hilang idealisme jadinya bila kekuatan uang yang bicara. Ya begitulah politik, uang memang berperan penting saat ini” (Ketua Majelis Pertimbangan PAN)

“Yang kuat waktu itu kan Singgih (Wiranto) dengan Bambang (Priyono), sekalipun yang jadi Mardjoko, itu mungkin permainan politik kelas tinggilah ya...Jadi pertimbangannya karena Singgih memang calon yang potensial, populer, dan tingkat elektabilitasnya cukup tinggi” (Ketua Bappilu PAN)

Jawaban para informan di atas menjelaskan ada dua pendapat besar. Pertama, Ketua DPD PAN dan Ketua Bappilu PAN yang mengatakan bahwa alasan atau pertimbangan PAN memilih (calon bupati dari luar anggota partai)

Singgih Wiranto adalah karena faktor kesamaan visi, komunikasi yang baik, popularitas, serta elektabilitas. Kedua, Ketua Majelis Pertimbangan Partai dan Ketua Tim Pilkada mengatakan alasan atau pertimbangannya adalah karena faktor materi, dalam hal ini uang dan jabatan. Akan tetapi saat dilakukan “pengejaran” atas pertanyaan yang sama mengenai faktor-faktor atau pertimbangan PAN memilih calon bupati yang bukan kader partai (dalam hal ini adalah Singgih Wiranto), didapat jawaban sebagai berikut:

”Saya kira di Singgih itu juga ada kader kita (PAN), beliau selaku pihak yang mendanai segala hal tentang Singgih. Karena politik bicara kekuasaan, kita juga berhitung, mana yang sekiranya bisa mendatangkan manfaat besar buat PAN. Ada kesepakatan tertentu yang diambil antara PAN dengan Singgih waktu itu, misal kita dijatah untuk kursi dinas-dinas. Semua diarahkan agar kepentingan kita bisa terealisasi dalam pemerintahan. Bagi PAN, yang sangat mungkin mewujudkan itu ya bergabung dengan Singgih” (Ketua Bappilu PAN)

Jawaban lanjutan Ketua Bappilu ini ternyata memberikan penguatan terhadap jawaban dua informan, yakni Ketua Tim Pilkada dan Ketua Majelis Pertimbangan, bahwa faktor yang mempengaruhi PAN dalam menentukan calon bupati adalah

karena materi berupa uang. Kalimat awal dari jawaban Ketua Bappilu diatas ternyata sekaligus memberi jawaban atas keberadaan seseorang yang disebutkan oleh Ketua Majelis Pertimbangan Partai, yakni adanya pihak yang menjadi penyokong dana untuk Singgih Wiranto yang dinyatakan juga sebagai kader PAN. Saat pertanyaan yang mengarah kepada masalah siapa pihak yang mendanai Singgih Wiranto, maka ditemukan jawaban yang sangat jelas dan secara gamblang disampaikan oleh informan, bahwa pihak yang dimaksud sebagai penyokong dana adalah SH, seseorang yang dikenal dekat dengan PAN dan Menteri Pendidikan Nasional periode 2004-2009. Jawaban Ketua DPD dan Ketua Majelis Pertimbangan Partai menguatkan hal ini:

“Pak SH sebagai pendonor dana itu sebagai orang PAN. Jadi ya ga mungkin ngebohongi, orang dia juga didanai oleh PAN..ha..ha..ha.. Pak SH juga terhitung loyal dengan PAN, ya mungkin karena dia juga berhubungan kuat dengan Mendiknas (Menteri Pendidikan Nasional) yang juga orang PAN” (Ketua DPD)

“Sebenarnya komunikasi kita dengan PPP itu baik, karena kita sadar koalisi sangat strategis. Tapi susah nya kita ini sudah diikat oleh SH. Sudah hilang idealisme jadinya bila kekuatan uang

yang bicara. Ya begitulah politik, uang memang berperan penting saat ini. Skenario kita saat pilkada coba mengincar kursi dinas-dinas dan mungkin sekda. Tapi ada faktor lain seperti fasilitas untuk partai dan tentu uang. Narto sudah membeli PAN dengan uang dan fasilitas. Secara tidak langsung, dia sudah mematikan PAN secara ideologi” (Ketua Majelis Pertimbangan Partai)

Merujuk atas semua jawaban para informan di atas, jelas bahwa pertimbangan yang diambil oleh PAN dalam menentukan calon bupati, selain karena faktor kesamaan visi, popularitas, elektabilitas, dan kapabilitas, ternyata ada faktor materi, dalam hal ini berupa uang dan posisi atau jabatan. Penelusuran terhadap catatan rapat PAN pada akhirnya menemukan membenaran atas hal itu. Arsip rapat PAN tanggal 18 dan 28 September 2007, serta 7 Oktober 2007 mencatat bahwa ada dua kompensasi yang akan diberikan kepada PAN atas dukungannya kepada Singgih Wiranto. Pertama, berupa materi uang sebanyak 1 milyar rupiah dan kendaraan roda empat merk Carnival atau Avanza. Kedua, posisi Sekretaris Daerah, Kepala Dinas Pendidikan, dan Kepala Dinas Pekerjaan Umum.

John Ellswart dalam *Politics And Political System: Introduce To Political Science* mengatakan bahwa secara umum terdapat sejumlah faktor yang diperkirakan

akan mempengaruhi corak atau arah suatu keputusan atau kebijakan. Faktor-faktor yang dimaksud ialah ideologi dan konstitusi, latar belakang pembuat keputusan atau kebijakan, informasi yang tersedia, golongan atau kelompok pendukung pembuat kebijakan, dan keputusan yang sudah ada sebelumnya (dalam Surbakti, 1992: 194).

Bila ditelaah sejumlah faktor yang mempengaruhi corak atau arah suatu kebijakan dalam konteks penelitian ini, maka bisa dijelaskan sebagai berikut. Pada prinsipnya, tidak ada perbedaan ideologi antara PAN dengan Partai Golkar sebagai partai mitra koalisi. Jadi faktor ideologi sebenarnya memiliki kekuatan tersendiri untuk diambil sebagai sebuah pertimbangan untuk melakukan koalisi. Namun berdasarkan jawaban para informan dan catatan rapat yang didapat, faktor kesamaan ideologi sama sekali tidak disinggung.

Faktor latar belakang pembuat keputusan atau kebijakan dalam hal ini bisa berupa asal suku, tingkat pendidikan, pekerjaan, status sosial dan ekonomi, harapan dan kekhawatiran hingga pengalaman masa lalu. Seluruh anggota partai politik adalah individu yang memiliki pekerjaan di luar institusi (birokrasi) pemerintahan. Jadi hampir seluruh anggota partai politik merupakan pelaku ekonomi atau usaha di sektor swasta. Kenyataan yang ada menunjukkan bahwa kebanyakan elit partai politik adalah berprofesi sebagai pengusaha, sedangkan anggota maupun

simpatisannya yang berada di struktur paling bawah sebagian besar adalah sebagai wiraswasta dengan usaha kecil, bahkan banyak yang tidak memiliki pekerjaan tetap.

Mekanisme pengambilan keputusan untuk menentukan calon bupati yang akan diusung pada akhirnya dilakukan oleh pengurus harian, ini juga berarti menempatkan elit partai sebagai pihak yang membuat keputusan. Seluruh informan dalam penelitian ini merupakan elit partai. Mereka berprofesi sebagai pengusaha, wiraswasta, kepala sekolah swasta, dan notaris. Latar belakang pendidikan mereka pun terbilang tinggi, yakni S2, S1, dan D3. Konstruksi berpikir yang dibangun oleh kebanyakan pengusaha adalah logika untung-rugi, peluang, dan kesempatan. Oleh karena itu pola pikir pengusaha sulit dilepaskan dari unsur pragmatisme. Bila berdasarkan pada jawaban para informan serta catatan rapat mengenai pertimbangan untuk mengusung Singgih Wiranto sebagai calon bupati yang mana motif ekonomi berupa materi dan pembagian kursi jabatan menjadi faktor dominan, maka ada korelasi positif antara latar belakang status ekonomi para elit partai dengan keputusan atau kebijakan yang diambil.

SH sebagai penyandang dana, dalam kajian mengenai elit politik (Surbakti, 1992:202), diposisikan sebagai orang yang berpengaruh. Artinya, orang yang karena memiliki sumber kekuasaan, seperti kekayaan, ilmu pengetahuan dan

teknologi, senjata, dan massa, yang mampu mempengaruhi elit formal, sehingga elit formal ini mau membuat keputusan sesuai dengan kemauan dari orang yang berpengaruh tadi. Sedang WR diposisikan sebagai elit formal, karena memiliki kewenangan yang berdasarkan suatu surat keputusan, yakni sebagai Ketua DPD PAN.

Dalam analisis keputusan, yang mana merupakan suatu metode untuk mengetahui elit politik dengan cara meneliti siapa yang ikut dalam proses pembuatan keputusan, "orang berpengaruh", dalam hal ini tidak perlu terlibat secara langsung dalam arena politik, tetapi cukup dengan melakukan komunikasi yang intim dengan elit formal yang dikendalikannya. Elit formal dengan kekuatan wewenangnya kemudian bisa memasukkan kepentingan dari orang yang berpengaruh tadi kepada pihak atau bagian yang berada di wilayah kewenangannya. Teori ini yang memberikan gambaran lain mengenai proses pengambilan keputusan yang dilakukan PAN dalam hal menentukan calon bupati yakni ada faktor kedekatan antara penyandang dana dengan elit PAN.

3. Arsip Menjelaskan Apa Adanya

Perlu ditegaskan bahwa seluruh notulen, risalah, hasil rapat, surat keputusan/ ketetapan PAN, dalam hal ini yang berkaitan dengan keseluruhan proses pilkada, adalah arsip. Namun yang dimaksudkan dengan arsip adalah yang asli. Asli karena arsip merekam sebuah kegiatan atau peristiwa (UU Nomor 43/2009 Tentang Kearsipan)

oleh karenanya arsip memiliki relasi dengan aktifitas penciptanya dan dibuat dalam rangka pelaksanaan kegiatan.

Signifikansi arsip dalam proses PAN menetapkan calon bupati pada Pilkada Banyumas terletak pada cirinya sebagai *information by-product of social and organisational activity*. Dengan kata lain, nilai utama arsip dalam proses ini didefinisikan oleh karakter *transactionality* dan *contextuality*-nya. Ciri transaksional dan kontekstual melekat pada arsip oleh karena masyarakat dan organisasi menciptakan dan menggunakan arsip selama dalam proses kegiatan mereka yang menciptakan relasi-relasi transaksional.

Dengannya, arsip menyediakan bukti atas aktivitas-aktivitas yang membentuk jaringan hubungan dan informasi. Atribut-atribut utama (*key attributes*) dari arsip bukti aktivitas sosial dan organisasional adalah *links*-nya kepada pencipta (*creator*), aktifitas (*activity*) itu sendiri, dan arsip lainnya (*other records*) yang terakumulasi sebagai bagian dari aktivitas itu.

Serangkaian proses yang terjadi selama PAN merumuskan dan menetapkan calon bupati yang akan disusung, direkam/terekam di dalam arsip. Informasi yang terkandung di dalam arsip itu adalah bukti atas aktifitas yang terjadi selama pilkada. Ia memberi jawaban atas pertanyaan-pertanyaan mengenai keberpihakan politik PAN dalam Pilkada Banyumas 2008. Melalui penelusuran arsip, diketahui banyak

hal mengenai keberpihakan politik PAN, faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan penetapan, dan konflik kepentingan, serta dinamika lain yang terjadi di internal PAN selama proses pilkada. Arsip mencitrakan dirinya sebagai instrumen yang bernilai guna, jujur dan apa adanya. Maka untuk menjaga nilai-nilai itu, arsip harus dijaga dari kejahatan arsip seperti pengrusakan, pengubahan, pemalsuan, korupsi, dan penghapusan.

KESIMPULAN

Pada Pilkada Banyumas 2008, PAN tidak mengajukan kadernya sebagai calon bupati maupun calon wakil bupati dengan pertimbangan (i) Faktor yuridis, yakni Pasal 36 ayat (2) PP Nomor 6/2005 Tentang Pendaftaran dan Penentuan Pasangan Calon Kepala Daerah. PAN tidak memenuhi syarat minimal pengajuan calon kepala daerah. (ii) Faktor materi yang berupa uang sejumlah Rp 1 milyar dan sebuah kendaraan roda empat. Selain itu, PAN juga dijanjikan untuk mendapat jatah kursi Sekretaris Daerah, Kepala Dinas Pendidikan, dan Kepala Dinas Pekerjaan Umum. (iii) Faktor kedekatan elit partai dengan pihak penyandang dana kampanye.

Melalui penelusuran arsip yang tercipta selama proses pemilihan Pilkada Banyumas, telah dibuktikan bahwa keberpihakan politik PAN telah dirancang dalam sebuah strategi oleh elite PAN itu

sendiri. Langkah dari politik ke strategi merupakan peralihan dari “ucapan” ke “perbuatan” (Joesoef, 2014). Dalam konteks itu, “perbuatan” ini bisa diartikan sebagai arsip. Melalui arsip pula, faktor-faktor yang mempengaruhi arah kebijakan PAN dalam penentuan calon kepala daerah, bisa diketahui. Tidak hanya itu, arsip juga merekam konflik dan tarik ulur kepentingan politik yang terjadi selama proses pilkada. Pada akhirnya, arsip telah menjawab apa yang sebelumnya tersirat.

DAFTAR PUSTAKA

- Amal, Ichlasul. 1988. *Teori-Teori Mutakhir Partai Politik*. Tiara Wacana Yogya: Yogyakarta
- Budiman, Arif. 2000. *Negara, Hegemoni, Legitimasi, dan Kekuasaan*. Gramedia Pustaka Pelajar: Jakarta.
- Budiardjo, Miriam. 2014. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Gramedia Pustaka Pelajar: Jakarta.
- Dahrendrof, Ralf. 1986. *Konflik dan Konflik Dalam Masyarakat Industri : Sebuah Analisis Kritis*. CV Rajawali: Jakarta
- Sahdan, Gregorius, 2005. *Pilkada dan Prospek Demokrasi Lokal*. Jurnal Politik Analisis Centre for Strategic and International Studies volume 34 No 1.
- Surbakti, Ramlan. 1992. *Memahami Ilmu Politik*. PT.Gramedia: Jakarta.
- Utomo, Djoko, 2011. “*Arsip Terjaga: Penjaga Keutuhan dan Kedaulatan NKRI*”. Jurnal Kearsipan Vol. 6: ANRI
- Kusumanegara, Solahudin. 2004. *“Demokratisasi di Tingkat Lokal, Studi kasus Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Banyumas”*. Swara Politika Vol. 3: Fisip Unsoed.
- Kusumanegara, Solahudin. 2005. *“Perspektif Teoritik Pilkada Langsung”*. Swara Politika Vol. 5: Fisip Unsoed.
- Zaimar, Okke K.S. 1991. *Menelusuri Makna Ziarah Karya Iwan Simatupang*. Intermasa: Jakarta
- Sumber Lain:
- Undang-Undang No 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik
- Undang-Undang No 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum
- PP No 6/2005 Tentang Pendaftaran dan Penentuan Pasangan Calon Kepala Daerah