Demokrasi di Indonesia Melalui PILKADA SERENTAK

DR. M. Zubakhrum B. Tjenreng

DEMOKRASI DI INDONESIA MELALUI PILKADA SERENTAK

Dr. Drs. M. Zubakhrum B. Tjenreng, M.Si

DEMOKRASI DI INDONESIA MELALUI PILKADA SERENTAK

Papas Sinar Sinanti
Depok, 2020

Perpustakaan Nasional RI. Katalog dalam Terbitan (KDT)

Zubakhrum B. Tjenreng, M

Demokrasi di Indonesia melalui pilkada serentak / M. Zubakhrum B. Tjenreng ; editor, Bien Pasaribu, Abdul Harris. -- Depok : Papas Sinar Sinanti, 2020.

142 hlm. ; 21 cm.

ISBN 978-602-1374-52-8

1. Pemilihan umum -- Indonesia. I. Judul. II. Pasaribu, Bien. III. Abdul Harris.

324.959 8

DEMOKRASI DI INDONESIA MELALUI PILKADA SERENTAK

Pol. 007 Pss. 082020

Penulis : Dr. Drs. M. Zubakhrum B. Tjenreng, M.Si

Penata letak : Sidik dan diddy S.

Desain sampul : Sidik

Hak cipta dilindungi undang-undang.

Diterbitkan oleh Penerbit Papas Sinar Sinanti, anggota Ikapi Jakarta

Cetakan pertama, 2020

Penerbit Papas Sinar Sinanti
Jl. Jamuju Raya No. 13
Sukmajaya - Depok 16412
Telp. 021-7705228
email: papassinar@yahoo.com

Buku ini saya dedikasikan
untuk istri dan anak tercinta:
Pratiwi Nurhascaryani
Fitriah Ady Utami ZB. Tjenreng

KATA PENGANTAR

Buku ini diterbitkan Kembali sehubungan adanya keinginan para pembaca untuk ikut serta memantau perkembangan pesta demokrasi setiap lima tahun dilaksanakan melalui PILKADA SERENTAK diseluruh Indonesia. Buku ini pernah diterbitkan dengan judul: Pilkada Serentak, Penguatan Demokrasi di Indonesia oleh Penerbit Papas Sinar Sinanti. Sekarang kembali diterbitkan dengan judul: Demokrasi di Indonesia Melalui Pilkada Serentak. Dalam buku ini ada tambahan data baru sehingga isi buku ini lebih baik dari buku sebelumnya.

Pilkada serentak merupakan salah satu perwujudan instrumen demokrasi dalam rangka menciptakan pemerintahan lokal yang lebih demokratis. Dengan pilkada serentak maka harapan terwujudnya kedaulatan rakyat dalam sistem pemerintahan, serta terwujudnya stabilitas politik dan tujuan pembangunan nasional yang diyakini dapat terealisasi secara menyeluruh, mengingat sistem demokrasi di Indonesia merupakan perintah langsung UUD 1945. Dalam perjalanannya, sistem demokrasi yang dianut bangsa Indonesia tidak terlepas dari berbagai bentuk rintangan yang tidak jarang menimbulkan sikap apatis masyarakat.

Fakta demikian tidaklah elegan dijadikan sebagai patokan dan ukuran dalam menilai berhasil tidaknya pelaksanaan demokrasi di Indonesia. Justru situasi dan kondisi tersebut harus dipahami sebagai bagian dari demokrasi yang terus tumbuh dan berkembang dalam transisi politik yang mengalami tahap pendewasaan perilaku politik negara dan rakyatnya. Kompleksitas persoalan pilkada harus dipandang sebagai bagian dari proses pendewasaan politik menuju kondisi perpolitikan yang lebih ideal. Sejatinya proses demokrasi akan terus menuntut perubahan secara menyeluruh. Sedemokratis apapun pemerintahan dijalankan dan setinggi apapun komitmen

perwujudan kedaulatan rakyat, proses demokrasi tidak akan pernah berhenti pada titik kesempurnaan.

Buku ini terbit sebagai saripati dari penulisan Kertas Karya Perorangan (Taskap), yakni tugas akhir Program Pendidikan Singkat Angkatan (PPSA) ke-XX tahun 2015 pada Lembaga Ketahanan Nasional Republik Indonesia (Lemhannas). Penulis adalah salah seorang peserta PPSA ke-XX tahun 2015, dengan judul tulisan akhir: "Penguatan Sistem Demokrasi Melalui Pelaksanaan Pilkada Serentak Guna Meningkatkan Stabilitas Politik dalam Rangka Pembangunan Nasional."

Pilkada Serentak yang dielaborasi dalam buku ini mendapat relevansinya yang kuat ketika pada Desember 2015 bangsa Indonesia akan melaksanakan pesta demokrasi yang cukup monumental, yakni pelaksanaan pilkada serentak gelombang pertama. Pilkada serentak gelombang 1 tahun 2015, pilkada serentak gelombang 2 tahun 2017 dan pilkada serentak gelombang 3 tahun 2018. Sedangkan pilkada serentak gelombang 4 tahun 2020 adalah pengulangan pilkada serentak 2015 yang semuanya AMJ (akhir masa jabatannya) sudah berakhir di tahun 2020. Pilkada serentak gelombang 2 tahun 2017 dan gelombang 3 tahun 2018 akan berakhir masa jabatannya pada 2022 dan 2023, kemudian akan diangkat pejabat gubernur/wakil gubernur, pejabat bupati/wakil bupati dan pejabat walikota dan wakil walikota sampai tahun 2024. Hasil pilkada tahun 2020 hanya akan menjabat sampai dengan 2024. Di tahun 2024 akan diadakan pilkada serentak untuk semua kepala daerah pada bulan november 2024. Ini sesuai dengan UU NO 10 TAHUN 2016 TENTANG PERUBAHAN KEDUA ATAS UU NO 1 THN 2015 TENTANG PEMILIHAN GUBERNUR ..... etc. Pada pasal 201. Penulis tentunya akan sangat berbahagia, apabila buku ini dapat memberikan secercah sinar pencerahan bagi segenap komponen bangsa dalam upaya bersama menguatkan sistem demokrasi yang lebih berkualitas dan bermartabat.

Tiada gading yang tak retak. Penulis menyadari bahwa substansi buku ini masih jauh dari kesempurnaan. Karena itu, kritik

dan saran konstruktif dari semua pihak tentunya akan bermanfaat bagi penyempurnaan tulisan ini. Kiranya kajian tentang pilkada serentak dapat memberikan kontribusi dalam upaya kolektif bangsa menguatkan sistem demokrasi guna meningkatkan stabilitas politik dan pada gilirannya menjamin keberlangsungan pembangunan nasional.

Jakarta, Agustus 2020

Dr. Drs. M. Zubakhrum B. Tjenreng, M.Si

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR VII
DAFTAR SINGKATAN XIII

BAB I. CATATAN AWAL: URGENSI PILKADA SERENTAK DAN PARADIGMA NASIONAL 1
A. URGENSI PILKADA SERENTAK 1
B. PARADIGMA NASIONAL 8
1. Pancasila sebagai Landasan Idiil 8
2. UUD 1945 sebagai Landasan Konstitusional 9
3. Wawasan Nusantara sebagai Landasan Visional 11
4. Ketahanan Nasional sebagai Landasan Konseptual 12

BAB II. KERANGKA KONSEPTUAL PILKADA SERENTAK 15
A. LANDASAN YURIDIS PILKADA SERENTAK 15
1. Kilas Balik Lahirnya Undang-Undang No.1/2015 16
2. Kelemahan atau Kekurangan UU No.1/2015 22
3. Isu Penting UU tentang Pilkada (UU No.1/2015 juncto UU No.8/2015) 24
B. LANDASAN TEORETIS PILKADA SERENTAK 27
1. Demokrasi pada Umumnya 28
2. Korelasi Demokrasi dan Pemilihan Umum 32
3. Pemilu/Pilkada Secara Serentak 36

BAB III. SISTEM DEMOKRASI MELALUI PILKADA SERENTAK 41
A. KONDISI SISTEM DEMOKRASI DI INDONESIA 43
1. Problematik Sistem Demokrasi Presidensial 44
2. Rela si Eksekutif-Legislatif dan Efektivitas Pemerintahan 47
3. Praktek Pemilu di Indonesia 49
B. IMPLIKASI SISTEM DEMOKRASI MELALUI PILKADA SERENTAK 54
1. Implikasi Sistem Demokrasi melalui Pilkada Serentak Terhadap Stabilitas Politik 54

2. Implikasi Peningkatan Stabilitas Politik terhadap Pembangunan Nasional 58
C. PERMASALAHAN YANG DITEMUKAN 61
1. Peraturan Perundangan Kurang Mampu 61
Mengakomodasi Permasalahan Pilkada 66
2. Lemahnya Kualitas Sumber Daya Penyelenggara Pilkada 64
3. Kaderisasi Partai Politik Kurang Berjalan Optimal 66
4. Masih Kurangnya Pendidikan Politik 68

BAB IV. PERKEMBANGAN LINGKUNGAN STRATEGIS 71
A. PERKEMBANGAN LINGKUNGAN GLOBAL 72
B. PERKEMBANGAN LINGKUNGAN REGIONAL 76
C. PERKEMBANGAN LINGKUNGAN NASIONAL 80
1. Rapuhnya Koalisi Partai Politik 80
2. Korupsi dan Politik Transaksional 82
3. Lingkungan Strategis Nasional dari Pendekatan Astagatra 84
D. PELUANG DAN KENDALA 86
1. Peluang 86
2. Kendala 88

BAB V. KONDISI SISTEM DEMOKRASI MELALUI PILKADA SERENTAK YANG DIHARAPKAN 91
A. KONDISI YANG DIHARAPKAN 92
1. Menuju Pemilu Nasional dan Daerah Serentak Tahun 2027 92
2. Sistem Pemerintahan Semakin Efektif 95
3. Penyederhanaan Partai Politik 97
4. Ruang Partisipasi Politik Masyarakat 98

B. KONTRIBUSI SISTEM DEMOKRASI MELALUI PILKADA SERENTAK 100
1. Terbangunnya Sinergi Pemerintah Pusat dan Daerah 100
2. Terwujudnya Efisiensi dan Efektivitas Pemilu 101
3. Terwujudnya Kedewasaan Masyarakat Berdemokrasi 102

C. INDIKASI KEBERHASILAN 104
1. Tersedianya Payung Hukum Pemilu Serentak yang Terintegrasi 104
2. Kesiapan Penyelenggara Pilkada Serentak 106
3. Penyediaan Anggaran Pilkada Serentak 107

BAB VI. KONSEPSI PENGUATAN DEMOKRASI MELALUI PILKADA SERENTAK 109
A. KEBIJAKAN 110
B. STRATEGI 112
C. UPAYA 115

BAB VII. CATATAN AKHIR: KESIMPULAN DAN SARAN 121
A. KESIMPULAN 121
B. SARAN 124

DAFTAR PUSTAKA 127

LAMPIRAN 132
1. DAFTAR PROVINSI DAN KABUPATEN/KOTA YANG MELAKSANAKAN PILKADA SERENTAK GELOMBANG II (15 FEBRUARI 2017) 132
2 DAFTAR PROVINSI DAN KABUPATEN/KOTA YANG MELAKSANAKAN PILKADA SERENTAK GELOMBANG III (27 JUNI 2018) 136
3. DAFTAR PROVINSI DAN KABUPATEN/KOTA YANG MELAKSANAKAN PILKADA SERENTAK GELOMBANG IV (DESEMBER 2020) 142
4. TENTANG PENULIS 151

DAFTAR SINGKATAN

AMJ	:	Akhir Masa Jabatan
APBD	:	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APBN	:	Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional
BPP	:	Bilangan Pembagi Pemilihan
Bawaslu	:	Badan Pengawas Pemilihan Umum
BPK	:	Badan Pemeriksa Keuangan
Dapil	:	Daerah Pemilihan
DCS	:	Daftar Calon Sementara
DIM RUU	:	Daftar Isian Masalah Rancangan Undang-Undang
DCT	:	Daftar Calon Tetap
DPS	:	Daftar Pemilih Sementara
DPT	:	Daftar Pemilih Tetap
DP4	:	Data Penduduk Potensial Pemilih Pemilu
DPD	:	Dewan Perwakilan Daerah
DPR	:	Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	:	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
DKPP	:	Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu
FPD	:	Fraksi Partai Demokrat
FPKB	:	Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa
FPPP	:	Fraksi Partai Persatuan Pembangunan
FPG	:	Fraksi Partai Golkar
FPDIP	:	Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan
FPKS	:	Fraksi Partai Keadilan Sejahtera
FPAN	:	Fraksi Partai Amanat Nasional
FNC	:	Federal National Council
Hankam	:	Pertahanan dan Keamanan
HPS	:	Hasil Penghitungan Suara
ICW	:	Indonesia Corruption Watch
IKP	:	Indeks Kerawanan Pemilu
IPS	:	Indonesian Parliamentary Center
JPPR	:	Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat
KPU	:	Komisi Pemilihan Umum
KPUD	:	Komisi Pemilihan Umum Daerah
KMP	:	Koalisi Merah Putih
KIH	:	Koalisi Indonesia Hebat
KKN	:	Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme
KPPS	:	Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara
LIPI	:	Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia

LP3ES	:	Lembaga Penelitian Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial
LSM	:	Lembaga Swadaya Masyarakat
MA	:	Mahkamah Agung
MK	:	Mahkamah Konstitusi
MPR	:	Majelis Permusyawaratan Rakyat
NKRI	:	Negara Kesatuan Republik Indonesia
Panwas	:	Panitia Pengawas Pemilihan Umum
Parpol	:	Partai Politik
Pemilu	:	Pemilihan Umum
Perppu	:	Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
Perludem	:	Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi
PP	:	Peraturan Pemerintah
PPS	:	Panitia Pemungutan Suara
PPK	:	Panitia Pemilihan Kecamatan
Pilkada	:	Pemilihan Kepala Daerah
PKPU	:	Peraturan Komisi Pemilihan Umum
Puskapol	:	Pusat Kajian Politik
PPUA Penca	:	Pusat Pemilu Akses Penyandang Cacat
Polri	:	Kepolisian Republik Indonesia
PNS	:	Pegawai Negeri Sipil
RUU	:	Rancangan Undang-Undang
SARA	:	Suku, Agama, Ras, Antar Golongan
SKA	:	Sumber Kekayaan Alam
SBY	:	Susilo Bambang Yudhoyono
TPS	:	Tempat Pemungutan Suara
TNI	:	Tentara Nasional Indonesia
UU	:	Undang-Undang
UEA	:	Uni Emirat Arab
WNI	:	Warga Negara Indonesia

BAB I
CATATAN AWAL: URGENSI PILKADA SERENTAK DAN PARADIGMA NASIONAL

A. URGENSI PILKADA SERENTAK

Perubahan politik Indonesia pasca berakhirnya kekuasaan Orde Baru selama 32 tahun (1967-1998) antara lain ditandai dengan reformasi konstitusi yang mengatur sistem ketatanegaraan Indonesia. Konstitusi Indonesia, yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang ditetapkan pada 18 Agustus 1945 telah diubah sebanyak empat kali. Dua instrumen politik penting yang menjadi kebijakan, yakni pemilihan umum yang demokratis dan kebijakan otonomi daerah atau desentralisasi *(decentralisation)*, di mana salah satu langkah fundamental dalam kebijakan desentralisasi adalah pelaksanaan pemilihan umum lokal untuk memilih kepala daerah. Penyelenggaraan pemilu nasional dan pemilu lokal atau pilkada adalah salah satu indikator keberhasilan demokrasi dari sebuah negara transisi seperti Indonesia.

Keberhasilan Indonesia menyelenggarakan pemilu nasional (sejak tahun 1999) dan pilkada (sejak tahun 2005) oleh *Henk Schulte Nordholt* disebut sebagai *the consolidation of electoral democracy*, karena berlangsungnya pemilu yang secara luar biasa di tingkat kebupaten/kota, provinsi dan nasional.[1] Pemilihan kepala daerah (Pilkada) langsung dengan demikian merupakan proses politik yang tidak saja merupakan mekanisme politik untuk mengisi jabatan demokratis (melalui pilkada), tetapi juga sebuah implementasi pelaksanaan otonomi daerah atau desentralisasi politik yang sesungguhnya.

[1] Henk Schulte Nordholt & Ireen Hoogenboom, *Indonesian in Transition,* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), hlm. 1

Untuk menjamin pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara demokratis sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945, maka kedaulatan rakyat serta demokrasi dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat harus dihormati sebagai syarat utama pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Tetapi realitas dan dinamika politik Indonesia penuh dengan lika liku tantangan berupa berbagai upaya memberangus kedaulatan rakyat dan menggerogoti prinsip-prinsip dasar demokrasi. Terkait pemilihan kepala daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) periode 2014-2019 dengan berbagai alasan telah menetapkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang mengatur mekanisme pemilihan kepala daerah secara tidak langsung melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Undang-undang tersebut telah mendapatkan penolakan sangat luas dari rakyat, dan proses pengambilan keputusannya dinilai tidak mencerminkan prinsip demokrasi.

Menimbang kegentingan politik dan hukum serta penolakan yang meluas di kalangan masyarakat pasca ditetapkannya UU No. 22/2014 tersebut, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) pada masa akhir jabatannya menandatangani Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, yang pada intinya mengembalikan kedaulatan rakyat dalam pemilihan kepala daerah secara langsung, bukan melalui DPRD. Dalam pidatonya, Presiden SBY menyatakan: "*Saya menghormati keputusan DPR soal UU Pilkada namun izinkan saya berikhtiar untuk tegaknya demokrasi dari rakyat, oleh rakyat, untuk rakyat. Pilkada langsung adalah buah dari perjuangan reformasi. Saya jadi Presiden melalui pemilu langsung oleh rakyat pada 2004 dan 2009*". [2]

Indonesia memang tengah berupaya menuju negara demokrasi sebagaimana diamanatkan konstitusi, di mana demokrasi yang dijunjung adalah demokrasi Pancasila. Salah satu praktek

[2] Lihat *http://www.konfrontasi.com/content/nasional/untuk anulir pilkada tak langsung sby keluarkan* perppu, diakses pada tanggal 1 Agustus 2015

demokrasi adalah pemilihan umum yang menjadi momentum peralihan kepemimpinan baik di tingkat pusat maupun tingkat daerah. Penerapan desentralisasi dalam bidang politik telah membawa perubahan dan dinamika politik tersendiri di daerah. Para pemimpin nasional dan daerah kini tidak lagi dipilih dan ditetapkan oleh kekuasaan eksekutif dan legislatif yang bersifat sentralistik, tetapi dipilih langsung oleh rakyat sebagai pemegang otoritas tertinggi dalam sebuah negara demokratis.

Kebijakan desentralisasi yang berkembang di tengah liberalisasi politik telah memungkinkan proses rekrutmen politik di daerah yang semakin terbuka bagi partisipasi masyarakat. Liberalisasi politik telah menempatkan partai politik memainkan peran sentral dalam proses rekrutmen politik. Ironisnya, desentralisasi politik justru diikuti oleh menguatnya sistem kepartaian yang sentralistik, yang membuka peluang bagi intervensi pusat terhadap daerah. Bahkan, desentralisasi politik tidak didukung oleh kapasitas politik lokal yang kuat. Partai yang memainkan peran strategis dalam memperkuat demokrasi justru telah gagal membawa aspirasi konstituen, sebagaimana tercermin dari maraknya fenomena praktek korupsi politik di daerah. Pelaksanaan pilkada yang berlangsung sejak diterapkannya sistem desentralisasi dalam wujud otonomi daerah telah membawa dinamika tersendiri bagi stabilitas politik secara nasional dan lokal, yang kemudian tentunya berpengaruh pada pencapaian tujuan pembangunan nasional.

Dibandingkan dengan negara-negara maju (Amerika Serikat misalnya), Indonesia baru saja menerapkan atau mengimplementasikan prinsip-prinsip demokrasi melalui pemilu baik tingkat nasional maupun tingkat lokal. Pilkada langsung pertama terjadi pada 2005 pasca pengesahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Selama satu dekade pelaksanaan pilkada tersebut tentunya terdapat banyak kisah sukses dan gagal yang telah mewarnai perjalanan implementasi demokrasi. Pilkada telah menghasilkan wajah ganda dalam konteks demokrasi. Pada satu sisi, pilkada langsung telah menjawab tuntutan pemenuhan

kedaulatan rakyat, namun pada sisi lainnya, pilkada langsung juga menyisahkan sejumlah problematika yang harus dicarikan solusinya. Terdapat beberapa kelemahan yang disangkakan melekat pada pilkada langsung, yakni (1) biaya pilkada langsung mahal yang tidak hanya menjadi beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tetapi juga beban bagi kandidat, (2) intensitas konflik horisontal pilkada langsung cukup tinggi bahkan merusak tatanan kekeluargaan dan kekerabatan di tingkat masyarakat, (3) pilkada langsung belum tentu menjamin terpilihnya pemimpin daerah yang berkualitas.

Pelaksanaan pilkada langsung merupakan pergeseran dari pemilihan pemimpin dari model yang sifatnya elitis ke model yang bersifat populis. Pilkada langsung yang berkaitan erat dengan implementasi otonomi daerah menjadi warna tersendiri dalam pembangunan demokrasi di Indonesia dan rakyat diharapkan bisa berpartisipasi aktif. Pilkada langsung diharapkan menjadi katalis menuju konsolidasi demokrasi dan pemberdayaan politik lokal. Sayangnya, tujuan ini masih jauh pangggang dari api. Pilkada langsung belum sepenuhnya menjadi sarana untuk demokrasi partisipatoris. Elite politik menggesernya menjadi *patronagedemocracy* dengan menggunakan isu agama, etnis, keluarga, dan kelompok sebagai instrumen hegemoninya.[3] Alhasil, pilkada langsung pun bukan jadi pesta rakyat, tapi pesta elite dan patron-patronnya.

Pilkada langsung juga mengandung paradoks dari tujuan awal desentralisasi. Dalam pilkada, partai politik mempunyai peran sangat penting dalam mengusung calon pemimpin di daerah meski saat ini memungkinkan adanya calon independen. Ironisnya, desentralisasi dalam pengelolaan pemerintahan daerah di bidang politik berjalan diametral dengan peran partai politik. Partai politik cenderung sentralistis karena besarnya kekuasaan dan intervensi elite politik di tingkat pusat dalam rekrutmen calon pemimpin daerah.

[3] Henk Schulte Nordholt & Gerry van Klinken, *Politik Lokal di Indonesia* (Jakarta: Yayasan Obor, 2009), hlm. 10

Celah dalam pilkada langsung ini harus segera diperbaiki guna meminimalkan distorsi demokrasi. Jika tidak kunjung diperbaiki, sistem ini akan terus dijalankan dan tetap memberikan peluang bagi elite politik untuk terus menghegemoni politik lokal.

Selain itu, fenomena lain yang patut diperhatikan dalam carut marut praktek peralihan kepemimpinan daerah yang paling mengganggu adalah suburnya praktek politik dinasti. Selama ini di beberapa daerah telah terbukti menjalankan praktek dinasti politik dalam setiap pilkada. Suami, istri, anak, menantu, besan dan hubungan kekerabatan lainnya dipersiapkan untuk menopang atau menggantikan kepala daerah yang akan menyelesaikan masa tugasnya, dengan mengandalkan jaringan kekuasaan, dukungan finansial, dan praktek manipulatif tanpa dibarengi oleh kapasitas, kredibilitas, dan kompetensi calon pemimpin. Hal ini diperparah oleh minimnya kaderisasi oleh partai politik, lemahnya pengawasan, dan belum adanya sistem evaluasi dan kebijakan yang mengatur politik dinasti tersebut. Alih-alih menerapkan etika politik menuju stabilitas politik melalui pilkada yang fair, yang ada malahan tumbuhnya sentimen negatif yang merusak tatanan demokrasi. Rakyat hanya dijadikan obyek penderita, pelengkap pesta demokrasi dan akan ditinggalkan setelah sang calon terpilih. Praktek seperti inilah yang kemudian menumbuhkan sikap dan perilaku pragmatis serta timbulnya mental peminta-minta atau "tangan di bawah" setiap kali menjelang pilkada.

Politik uang *(money politic)* juga telah menjadi fenomena dan realitas tersendiri dalam pilkada. Politik uang menjadi begitu lumrah dan mutlak jika sang calon ingin maju pada pilkada, yang dimulai dari calon ke partai, calon ke rakyat dan calon ke penyelenggara pilkada. Praktek politik uang tersebut telah memuluskan jalan bagi calon kepala daerah yang memiliki modal besar atau calon yang mendapat dukungan finansial dari pemodal besar untuk menang dalam kompetisi pemilukada, sementara calon yang memiliki pundi pas-pasan berpeluang kalah dalam pertarungan. Praktek politik uang

akan mengakibatkan munculnya "politik rente", di mana kepala daerah yang menang dalam pilkada harus mengembalikan uang yang dipinjamnya dari pemodal, atau harus mengembalikan modalnya sendiri yang telah digelontorkan selama proses pilkada. Rangkaian politik rente ini akhirnya akan membentuk "jaringan kejahatan korupsi" demi mengembalikan modal besar pribadi, sponsor, maupun partai politik yang mengusungnya menjadi kepala daerah.

Berangkat dari carut marut pilkada sejak dilaksanakan tahun 2005, muncul gagasan untuk melaksanakan PILKADA SERENTAK dalam beberapa tahapan atau gelombang. Dua alasan penting mengapa pilkada serentak menjadi solusi terbaik untuk menjawab berbagai problematika pelaksanaan pilkada, yakni (1) alasan efektivitas pelaksanaan pilkada dalam rangka terwujudnya pilkada yang lebih berkualitas dan bermartabat baik dari aspek proses maupun hasil pilkada; (2) alasan efisiensi pilkada, terutama dari aspek efisiensi anggaran yang harus dikeluarkan negara untuk membiayai proses pilkada.[4] Pemerintah melalui Kementerian Dalam Negeri dan Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai lembaga penyelenggara pilkada telah meresmikan dan menetapkan pelaksanaan pilkada serentak gelombang pertama pada tanggal 9 Desember 2015.[5]

Menurut Ketua KPU, Husni Kamil Manik, pilkada serentak penting dan strategis serta merupakan momentum bersejarah bagi bangsa Indonesia untuk memilih kepala daerah secara masif yang terorganisir dan terstruktur. Pilkada serentak ini bahkan merupakan model pemilihan serentak yang pertama di dunia. Indonesia harus dicatat dalam sejarah dunia karena menyelenggarakan pilkada serentak gelombang pertama, yang terdiri atas 9 provinsi,

[4] Indra Pahlevi, "Pilkada Serentak dalam RUU Pilkada", (Buletin INFO Singkat Kemendagri, Vol. VI. No.2/II/P3DI/Januari/2014), hlm. 19-20.

[5] Siaran Pers KPU tentang peresmian pilkada serentak di Kantor KPU Pusat, Menteng, Jakarta Pusat pada tanggal 17 April 2015, sebagaimana disiarkan berbagai media elektronik nasional, antara lain Liputan6 SCTV. Lihat, http://www/liputan6.com, diakses tanggal 10 Agustus 2015

224 kabupaten, 36 kota. Artinya, sekitar 53 persen dari total 537 jumlah provinsi dan kabupaten/kota di Indonesia akan melaksanakan pilkada serentak gelombang pertama. Pilkada serentak gelombang pertama ditujukan untuk daerah yang kepala dan wakil kepala daerahnya memasuki Akhir Masa Jabatan (AMJ) tahun 2015 dan semester pertama tahun 2016. Kemudian pilkada serentak gelombang kedua akan dilaksanakan pada tahun 2017 untuk AMJ semester kedua tahun 2016 dan seluruh daerah yang AMJ jatuh pada tahun 2017. Sedangkan pilkada serentak gelombang ketiga akan dilaksanakan pada tahun 2018 untuk daerah yang AMJ jatuh pada tahun 2018 dan tahun 2019.[6] Dalam perkembangan selanjutnya, pilkada serentak berlanjut ke gelombang keempat tahun 2020, gelombang kelima tahun 2022, dan gelombang keenam tahun 2023.

Pelaksanaan pilkada serentak merupakan salah satu solusi terbaik yang patut direalisasikan untuk meminimalisasikan berbagai problematika pelaksanaan pilkada selama ini. Meskipun pilkada serentak gelombang pertama baru akan dilaksanakan pada 9 Desember 2015, namun berbagai langkah persiapan baik dari aspek perangkat kebijakan maupun teknis operasional sudah dilakukan saat ini. Sebagaimana diketahui pelaksanaan pilkada serentak berdiri di atas pijakan perundang-undangan yang legitim, yakni Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu No.1/2015) yang kemudian diundangkan menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Meski juga harus diakui bahwa eksistensi UU No.1/2015 tersebut masih menyisahkan banyak kelemahan dan kekurangan baik dari sisi redaksional, sistematika, maupun substansi. Karena itulah kemudian UU No.1/2015 disempurnakan kembali melalui penetapan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan

6 Pidato Ketua KPU Husni Kamil Manik pada launching penetapan tahapan pilkada serentak di Kantor KPU Jakarta Pusat, tanggal 17 April 2015.

Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

B. PARADIGMA NASIONAL

Pelaksanaan pilkada serentak merupakan bagian dari langkah mewujudkan agenda demokrasi secara menyeluruh, atau salah satu perwujudan komitmen negara demokrasi sebagaimana telah digariskan konstitusi. Dengan proses demokrasi di tingkat lokal, diharapkan keterpilihan para pemimpin di daerah juga mencerminkan aspirasi rakyat sebagai pemegang kedaulatan sesungguhnya.

Sudah menjadi konsensus kolektif kita sebagai bangsa dan negara berdaulat bahwa setiap aspek pembangunan nasional, termasuk pembangunan bidang politik harus seiring-sejalan dengan paradigma nasional, yakni Pancasila sebagai landasan idiil, UUD 1945 sebagai landasan konstitusional, Wawasan Nusantara sebagai landasan visional, Ketahanan Nasional sebagai landasan konseptual.

1. Pancasila sebagai Landasan Idiil

Sebagai pandangan hidup, Pancasila mengandung wawasan tentang hakikat, asal, tujuan dan arti dunia seisinya, khususnya manusia dan kehidupannya, baik secara perorangan maupun sosial. Falsafah hidup bangsa mencerminkan konsepsi menyeluruh dengan menempatkan harkat dan martabat manusia sebagai faktor sentral dalam kedudukannya yang fungsional terhadap segala sesuatu yang ada. Kelima nilai dasar Pancasila merupakan inti hidup, bahkan menjadi ukuran dasar seluruh peri kehidupan bangsa. Dengan kata lain, Pancasila merupakan cita-cita moral bangsa Indonesia yang mengikat seluruh warga masyarakat,

baik perseorangan maupun kesatuan bangsa.[7]

Telah final diakui bahwa Pancasila adalah falsafah, ideologi, dan dasar negara. Sebagai dasar kehidupan berbangsa dan bernegara, Pancasila menjadi landasan idiil bagi pelaksanaan pemilu baik tingkat nasional maupun tingkat daerah. Nilai dan filosofi Pancasila equivalen atau sejalan dengan prinsip-prinsip universal demokrasi, antara lain prinsip kebebasan yang berkeseimbangan, penegakan keadilan dan hak asasi manusia. Karena itu, demokrasi yang dianut bangsa Indonesia adalah demokrasi Pancasila, yaitu sistem demokrasi yang diselaraskan dengan nilai-nilai Pancasila sebagai dasar negara dan pandangan hidup bangsa.

2. UUD 1945 sebagai Landasan Konstitusional

UUD 1945 meski telah diamandemen sebanyak empat kali harus menjadi landasan konstitusional setiap aspek kehidupan berbangsa dan bernegara. Amandemen UUD 1945 jelas tidak dimaksudkan untuk meredusir nilai dan makna substantif UUD 1945 yang telah dihasilkan oleh para Pendiri Bangsa (Founding Fathers), tetapi semata-mata bertujuan untuk lebih menyesuaikan diri dengan perkembangan zaman dan dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara.[8] Konstitusi sebagaimana dikenal dalam berbagai literatur dapat diartikan secara sempit maupun secara luas. Secara sempit konstitusi dipahami sebagai dokumen hukum saja, sedangkan secara luas konstitusi tidak hanya menyangkut "dokumen hukum" *(legal document)* melainkan juga aspek "non hukum". Pengertian konstitusi dalam arti luas sebagaimana diajukan *Bolingkroke: "by constitutions, we mean, whenever we speak with propriety and exactness, that assemblage of*

[7] Modul Bidang Studi Pancasila dan Perkembangannya, Lembaga Ketahanan Nasional, PPSA XX Tahun 2015

[8] Modul Bidang Studi Pancasila dan UUD NRI 1945, Lembaga Ketahanan Nasional, PPSA XX, Tahun 2015

laws, institutions and customs, derived from certain fixed principles of reason, that compose the general system, according to which the community had agreed to be governed".[9]

Berdasarkan pengertian tersebut Bolingkroke menegaskan konstitusi sebagai suatu bentuk pengaturan tentang berbagai aspek yang bersifat mendasar dalam sebuah negara, baik aspek hukum maupun aspek lainnya yang merupakan kesepakatan masyarakat untuk diatur. Aspek lain dalam pemahaman Bolingkroke dapat berupa aspek sosial maupun aspek filosofis. Dimensi fleksibilitas konstitusi yang ditunjukkan Bolingkroke tersebut sejalan dengan pemahaman tentang konstitusi dalam arti statik dan dinamik. Konstitusi dalam arti statik terkait dengan wujudnya sebagai ketentuan konstitusional yang bersifat normatif dan berkualifikasi sebagai konsep sebagaimana diinginkan suatu bangsa untuk diwujudkan sebagai perjanjian sosial *(social contract)*.[10] Sedangkan konstitusi dalam arti dinamik dikaitkan dengan asumsi bahwa konstitusi hendaknya tidak sekedar rumusan yuridik-normatif, melainkan harus bersifat praktikal serta menunjukkan adanya interaksi antar komponen bangsa.

Dengan demikian konstitusi diartikan sebagai dokumen hukum *(legal document)* dan dokumen sosial politik *(social and political document)* resmi yang kedudukannya sangat istimewa *(a special legal sanctity)* dan luhur dalam sistem hukum suatu negara, yang terdiri atas peraturan-peraturan dasar *(basic law)* tentang prinsip-prinsip pokok kekuasaan negara, maksud dan tujuan negara, organisasi kekuasaan negara, fungsi dan kewenangan serta tanggung jawab, pembatasan terhadap kekuasaan negara, pengaturan hubungan antara lembaga tinggi negara. Albert Blaustin menggambarkan kedudukan dan sifat konstitusi dalam

---

[9] Sebagaimana dikutip K.C. Wheare, dalam *Modern Constitutions*, (London: Oxford University Press, 1976), hlm. 3

[10] Dennis C. Mueller, *Constitutional Democracy,* (London: Oxford University Press, 1998), hlm. 61. Dalam buku ini Dennis juga mengajukan peringatan bahwa pengertian konstitusi sebagai kontrak sosial secara potensial mengandung kemungkinan untuk terjadinya oportunisme di kemudian hari.

suatu negara sebagai *"The queen of legal"*[11] yakni sebagai sumber hukum tertinggi, kuat dan tidak dapat dikalahkan oleh peraturan hukum lainnya.

Mengikuti pandangan Blaustin maka semua peraturan perundang-undangan yang terkait pilkada serentak harus merujuk pada sumber hukum tertinggi yakni UUD 1945. Peraturan perundang-undangan terkait pilkada antara lain adalah UU No. 22/2014, Perppu No. 1/2014, UU No. 1/2015, dan UU No. 8/2015 secara substantif harus selaras dengan UUD 1945. Ketika semua peraturan perundangan tersebut bertentangan dengan spirit UUD 1945 maka hal itu tidak saja mengkhianati sumber hukum tertinggi negara Indonesia, melainkan juga akan merusak tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara.

3. Wawasan Nusantara sebagai Landasan Visional

Terdapat enam konsep dasar yang menjadi batu bangun *(building blocks)* wawasan nasional Indonesia. Konsep-konsep tersebut diangkat dari khazanah bangsa yang diintegrasikan dengan kepentingan bangsa Indonesia, dan menjadi acuan kehidupan bangsa Indonesia saat ini dan yang akan datang. Konsep dasar tersebut adalah bhineka tunggal ika, yakni konsep untuk mengintegrasikan keanekaragaman komponen bangsa; persatuan dan kesatuan, yakni konsep untuk mengakumulasi kekuatan nasional; kebangsaan, yakni konsep untuk mewujudkan keinginan untuk hidup bersama; geopolitik, yakni konsep untuk mewujudkan kedaulatan bangsa atas tanah airnya; negara kebangsaan, yakni konsep untuk menjadikan negara sebagai sarana perjuangan mewujudkan cita-cita bangsa; dan negara kepulauan, yakni konsep untuk mempertahankan keutuhan wilayah nasional.[12]

---

[11] Albert Blaustin sebagaimana dikutip Tjipta Lesmana dalam "On Composins", Work Paper 15th Bennial Conference on the Law of the World, (Barcelona-Spain: World Jurist Association, 1991)

[12] Modul Bidang Studi Geopolitik dan Wawasan Nusantara, Lembaga Ketahanan Nasional, PPSA XX, Tahun 2015

Dalam konteks pelaksanaan pilkada serentak tentunya batu bangun wawasan nusantara harus menjadi landasan visional baik dalam tataran pembuatan kebijakan maupun dalam implementasi demokrasi melalui pilkada serentak.Pelaksanan pilkada serentak harus dapat menghargai kebhinekaan bangsa, menjunjung persatuan dan kesatuan, mempertahankan rasa kebangsaan, mencerminkan kedaulatan rakyat yang sesungguhnya, memperjuangkan cita-cita bersama sebagai satu entitas bangsa dan negara, serta mempertahankan keutuhan NKRI. Dengan menjadikan wawasan nusantara sebagai landasan visional dalam pelaksanaan pilkada serentak, maka segala bentuk pelaksanaan demokrasi yang tidak konstitusional harus disingkirkan. Demikian pun segala bentuk intimidasi, upaya pemecah belahan, sentimen kedaerahan dan primordialisme, dan tindakan manipulasi demokrasi, harus dilihat sebagai perusak batu bangun wawasan nasional Indonesia.

4. Ketahanan Nasional sebagai Landasan Konseptual

Ketahanan nasional sebagai kondisi dinamik bangsa merupakan keluaran resultan *(output resultant)* dari segenap upaya nasional pada saat tertentu dalam rangka mewujudkan tujuan nasional dan cita-cita nasional. Problem kebangsaan dapat dipecahkan dengan menggunakan pendekatan delapan aspek kehidupan nasional, yaitu astagatra yang terdiri atas tiga aspek alamiah, yaitu geografi, demografi, dan sumber kekayaaan alam, serta lima aspek sosial yaitu ideologi, politik, ekonomi, sosialbudaya, dan hankam. Dari aspek gatra-gatra tersebut, satu sama lain memiliki interaksi secara utuh, menyeluruh, serta dapat dinilai untuk mengetahui tingkat kondisi ketahanan nasional saat ini dan perkiraan tingkat kondisi ketahanan nasional pada masa mendatang. Untuk mengetahui tingkat ketahanan nasional diperlukan data kualitatif dan kuantitatif yang ada di dalam aspek astagatra. Selanjutnya data-data tersebut diperoleh secara objektif dan dinilai secara jujur agar mendapatkan hasil tingkat

ketahanan nasional yang dapat dipertanggungjawabkan.[13]

Salah satu elemen yang dapat mendukung ketahanan nasional adalah penguatan sistem demokrasi melalui pelaksanaan pilkada serentak. Apabila bangsa Indonesia berhasil melaksanakan pilkada serentak secara teratur, damai dan demokratis, maka hal itu merupakan salah satu tonggak penting dalam memperkokoh ketahanan nasional, minimal dalam aspek gatra politik. Pelaksanaan pilkada serentak sebagai cermin perwujudan demokrasi Pancasila harus diakui mengandung banyak kerawanan sosial baik secara vertikal maupun horisontal yang dapat mengganggu kestabilan politik dan pembangunan nasional. Karena itu diperlukan sikap waspada dan antisipasi semua komponen bangsa agar setiap kerawanan yang timbul dalam pelaksanaan pilkada serentak dapat diminimalisir atau dihilangkan sama sekali. Pelaksanaan demokrasi melalui pilkada serentak harus dapat mengantarkan bangsa Indonesia ke taraf kehidupan yang lebih baik, bukan sebaliknya menciptakan keterpurukan kehidupan berbangsa dan bernegara.

13Modul Bidang Studi Geostrategi dan Ketahanan Nasional, Lembaga Ketahanan Nasional, PPSA XX, Tahun 2015

BAB II
KERANGKA KONSEPTUAL PILKADA SERENTAK

A. LANDASAN YURIDIS PILKADA SERENTAK

Peraturan perundang-undangan yang terkait langsung dengan pilkada serentak antara lain: UU No.22/2014, Perppu No.1/2014; UU No.1/2015, dan UU No.8/2015. Selain itu, peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah perlu disebutkan juga karena pelaksanaan pilkada serentak terkait erat dengan pelaksanaan otonomi dan sistem pemerintahan di tingkat lokal. Adapun peraturan perundangan tentang pemerintahan daerah yang paling relevan saat ini adalah UU No.23/2014 tentang Pemerintahan Daerah, Perppu No.2/2014 tentang Perubahan Atas UU No.23/2014, dan terakhir UU No.9/2015 tentang Perubahan Kedua Atas UU No.23/2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Demikian pun berbagai Peraturan Pelaksanaan terkait pilkada serentak yang dikeluarkan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) dapat menjadi landasan yuridis, antara lain (1) PKPU No.2/2015 tentang Tahapan, Program dan Jadwal Pilkada Serentak; (2) PKPU No.3/2015 tentang Tata Kerja Pilkada Serentak, Pembentukan dan Tata Kerja Panitia Pemilihan Kecamatan, Panitia Pemungutan Suara dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara; (3) PKPU No.4/2015 tentang Pemutakhiran Data dan Daftar Pemilih; (4) PKPU No.5/2015 tentang Sosialisasi dan Partisipasi Masyarakat; (5) PKPU No.6/2015 tentang Norma, Standar, Prosedur Kebutuhan Pengadaan dan Pendistribusian Perlengkapan Penyelenggaraan Pilkada Serentak; (6) PKPU No.7/2015 tentang Kampanye Pilakda Serentak; (7) PKPU No.8/2015 tentang Dana Kampanye; (8) PKPU No.9/2015 tentang Pencalonan Kepala Daerah; (8) PKPU No.10/2015 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara; dan (9) PKPU No.11/2015 tentang Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara dan Penetapan Hasil Pemilihan.

1. Kilas Balik Lahirnya Undang-Undang No.1/2015

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota memiliki catatan tersendiri dalam sejarah hukum dan politik nasional.[14] Inilah undang-undang yang materi pokoknya begitu lama diperdebatkan, sempat dicampakkan DPR dan pemerintah, lalu diprotes rakyat dengan berbagai cara di semua daerah, sehingga Presiden Susilo Bambang Yudhoyono terpaksa mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (Perppu No.1/2014). UU No.1/2015 adalah bentuk lain dari Perppu No.1/2014 setelahDPR menerima peraturan tersebut untuk ditetapkan menjadi undang-undang pada 20 Januari 2015.

UU No.1/2015 lahir penuh lika-liku dan drama, serta sempat menjadi bahan tawar menawar politik secara kasat mata setelah terjadi perubahan peta politik nasional hasil Pemilu 2014. Karena itu perlu digambarkan di sini bagaimana undang-undang yang mengatur pilkada tersebut dibahas dan diputuskan dalam arus politik yang berbalikkan arah, antara sebelum dengan sesudah Pemilu 2014. Dengan melihat kembali gerak perjalanan zigzag undang-undang pilkada tersebut, kita akan lebih bisa "memaklumi" mengapa materi muatan UU No.1/2015 begitu banyak kelemahan dan kekurangan sehingga mau tidak mau harus direvisi agar bisa diimplementasikan untuk penyelenggaraan pilkada langsung oleh rakyat.

Gagasan membuat undang-undang pemilukada yang terpisah dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah muncul setelah evaluasi penyelenggaraan gelombang pertama pilkada sepanjang 2005-2008. Gagasan ini

[14] Kajian komprehensif mengenai kelemahan dan kekurangan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 dapat dilihat dalam kajian yang dilakukan oleh Koalisi Masyarakat Sipil Untuk Revisi Undang-Undang Pilkada, sebagaimana mereka terbitkan dalam buku, Menuju Pilkada Serentak Nasional 2021: Substansi dan Strategi Perubahan UU No.1/2015, (Jakarta: Yayasan Perludem, 2015)

sejalan dengan keinginan pemerintahan SBY-Boediono untuk memecah UU No.32/2004 menjadi tiga undang-undang, yakni undang-undang pemerintahan daerah, undang-undang pilkada, dan undang-undang desa. Pemerintah butuh waktu dua tahun untuk menyiapkan RUU Pilkada, hingga Presiden SBY menyerahkan kepada DPR pada pertengahan Desember 2011. Untuk membahas RUU tersebut, DPR membentuk Pansus RUU Pilkada, sedangkan Presiden menugaskan Mendagri untuk mewakili pemerintah. Pembahasan RUU Pilkada dimulai pada masa sidang 2012.

Naskah Akademik RUU Pilkada menyebut dua masalah pokok penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pilkada sebagaimana diatur dalam UU No.32/2004: pertama, posisi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah menimbulkan komplikasi pemerintahan jika dipilih langsung oleh rakyat; kedua, posisi wakil kepala daerah menimbulkan masalah dalam pemerintahan daerah sehari-hari ketika mereka dipilih dalam satu paket dengan kepala daerah. Karena itu dalam RUU Pilkada pemerintah ingin agar gubernur tidak lagi dipilih oleh rakyat, melainkan dipilih oleh DPRD; sedangkan bupati/walikota tetap dipilih oleh rakyat. Pemerintah juga ingin pemilihan gubernur dan bupati/walikota tidak lagi dilakukan dalam satu paket, melainkan secara tunggal (calon gubernur, calon bupati, atau calon walikota dipilih terlebih dahulu, baru setelah terpilih, mereka memilih wakilnya).

Usulan pemerintah tersebut disambut pro dan kontra anggota Pansus RUU Pilkada. Sebagian fraksi, seperti FPD, FPKB, dan FPPP menyatakan setuju dengan usulan pemerintah; tetapi sebagian besar yang lain, seperti FPG, FPDIP, FPKS, FPAN, Fraksi Partai Gerindra, dan Fraksi Partai Hanura menyatakan menolak. Sepanjang 2012, perdebatan atas usulan pemerintah tersebut mewarnai rapat pansus. Perdebatan ini juga diramaikan oleh organisasi-organisasi masyarakat sipil yang berkeras agar pilkada gubernur dan bupati/walikota tetap dilakukan

secara langsung oleh rakyat. Dalam penyelenggaraan pilkada memang banyak masalah, tetapi cara menyelesaikannya bukan dengan mengubah pemilihan kepala daerah oleh DPRD.Untuk menghindari kemacetan pembahasan RUU Pilkada, pansus dan pemerintah sepakat membahas RUU Pilkada berdasarkan cluster isu. Dalam hal ini disepakati tujuh isu: (1) mekanisme pemilihan (langsung atau tidak langsung); (2) model pengajuan calon (satu paket atau tunggal); (3) pencegahan politik dinasti (membatasi calon berasal dari garis keturunan petahana, atau tidak); (4) tugas dan wewenang wakil kepala daerah (ada rincian tugas dan wewenang atau sekadar membantu kepala daerah); (5) penyelesaian sengketa hasil pilkada (melalui MK atau MA); (6) pilkada serentak (jadwal pelaksanaan); dan (7) dana penyelenggaraan pilkada (APBD atau APBN).

Dengan pembahasan berdasarkan tujuh isu tersebut, maka DIM RUU Pilkada yang disusun oleh masing-masing fraksi, sementara tidak disentuh. Sebab Pansus meyakini, perbedaan pendapat sebagaimana terdapat dalam DIM RUU Pilkada akan mudah diselesaikan jika pembahasan tujuh isu tuntas terlebih dahulu. Dalam skenario mereka, setelah terdapat kesepakatan pada tujuh isu RUU Pilkada, maka DIM RUU Pilkada masing-masing fraksi tinggal dicocokkan. Selanjutnya pembahasan bisa dilakukan pasal per pasal, yang merupakan penjabaran dari kesepakatan tujuh isu RUU Pilkada.Kenyataannya pembahasan tujuh isu memakan waktu berbulan-bulan, sehingga sampai berakhirnya 2012 belum terdapat kesepakatan. Dalam proses ini pemerintah berubah sikap: sebelumnya ingin agar gubernur dipilih DPRD sedang bupati/walikota dipilih oleh rakyat; kini ingin gubernur dipilih rakyat, sedang bupati/walikota dipilih oleh DPRD. Tetapi perubahan sikap pemerintah ini tidak mengubah sikap sebagian besar fraksi yang ingin agar gubernur dan bupati/walikota sama-sama dipilih oleh rakyat. Demikian juga keinginan pemerintah bahwa pilkada hanya memilih kepala daerah tanpa wakil kepala daerah, tetap ditentang oleh

fraksi-fraksi yang menghendaki kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu paket.

Memasuki paruh kedua 2013, fraksi-fraksi mulai mencapai lima kesepakatan: (1) pencegahan politik dinasti dilakukan dengan melarang garis keturunan petahana ke atas ke bawah dan ke samping untuk mencalonkan; (2) tugas dan wewenang wakil kepala daerah diatur dalam undang-undang pemerintah daerah; (3) penyelesaian sengketa hasil pilkada diserahkan ke MA; (4) penyelenggaraan pilkada serentak dilakukan dua tahap, 2015 dan 2018; dan (5) penyelenggaraan pilkada dibebankan kepada APBN. Meski demikian, pemerintah dan fraksi-fraksi belum sepakat tentang mekanisme pemilihan (langsung oleh rakyat atau oleh DPRD) dan model pencalonan (satu paket atau calon tunggal). Perbedaan pandangan ini terus menggantung sampai 2013 berakhir. RUU Pilkada akhirnya tidak mungkin segera diselesaikan, mengingat memasuki 2014 partai politik dan anggota DPR sibuk mengikuti Pemilu 2014.

Pasca Pemilu 2014 pembahasan RUU Pemilu dilanjutkan. Rupanya hasil pemilu mengubah pandangan fraksi-fraksi. Mereka yang sebelumnya menghendaki agar gubernur dan bupati/walikota dipilih oleh rakyat, berubah haluan agar gubernur dan bupati/walikota dipilih oleh DPRD. Fraksi-fraksi yang berubah sikap adalah FPG, FPKS, FPAN, Fraksi Partai Gerindra, yang berarti mendukung sikap FPD dan FPPP. Sedangkan FPDIP, FPKB, dan Fraksi Partai Hanura berada dalam posisi berseberangan, tetap menghendaki agar gubernur dan bupati/walikota dipilih oleh rakyat. Perubahan sikap fraksi-fraksi tersebut merupakan dampak hasil pemilu. Dalam Pemilu Presiden 2014, Partai Golkar, Partai Gerindra, PKS, PAN, dan PPP bergabung dalam Koalisi Merah Putih (KMP) mencalonkan Prabowo Subianto dan Hatta Rajasa (Prabowo-Hatta); sedangkan PDIP, PKB, Partai Hanura, ditambah partai baru Partai Nasdem bergabung dalam Koalisi Indonesia Hebat (KIH) mengajukan Joko Widodo dan Jusuf Kalla (Jokowi-JK). Kekalahan Prabowo-

Hatta dalam pemilu presiden tidak menjadikan KMP tercerai berai, justru sebaliknya mereka kian solid. Soliditas KMP ini bersumber pada imajinasi bahwa mereka bisa mendominasi perpolitikan nasional dalam menghadapi pemerintahan Jokowi-JK karena mereka menguasai hampir separuh kursi DPR. Untuk menunjukkan dominasinya, dalam pembahasan RUU Pilkada KMP menggandeng PD yang sedari awal ingin kepala daerah dipilih oleh DPRD.

Perubahan sikap mayoritas partai atau fraksi di DPR atas RUU Pilkada itu mendapat kecaman publik. Organisasi-organisasi masyarakat sipil menggalang opini menentang rencana pilkada oleh DPR yang diusulkan oleh KMP dan PD. Tetapi protes masyarakat yang disuarakan dengan keras oleh media massa tidak menyurutkan langkah mereka. Bahkan ketika pemerintah berubah sikap menolak pilkada oleh DPRD dan menyokong pilkada oleh rakyat, KMP dan PD tetap tidak peduli. Publik berharap Presiden SBY menghentikan pembahasan RUU Pilkada dengan cara menarik Mendagri dari pembahasan RUU Pilkada. Jika itu dilakukan DPR tidak bisa mengesahkan RUU tersebut menjadi undang-undang, karena menurut konstitusi setiap undang-undang harus dibahas bersama Presiden dan DPR. Namun Presiden SBY yang sedang dalam kunjungan luar negeri tidak mengambil sikap tersebut. Sebagai Ketua Umum PD, SBY meyakinkan bahwa PD akan menolak pilkada oleh DPRD, sama dengan sikap KIH.

Rapat paripurna DPR untuk mengesahkan RUU Pilkada oleh DPRD akhirnya digelar pada 26 hingga dini hari 27 September 2014. Harapan masyarakat bahwa FPD akan menolak pengesahan RUU Pilkada musnah ketika fraksi ini memilih walk out. Langkah ini memuluskan KMP untuk mengesahkan RUU Pilkada, karena jumlah kursi mereka lebih banyak daripada kursi KIH. Pengesahan RUU Pilkada oleh DPRD mengundang amarah publik, bukan hanya kepada DPR tetapi juga Presiden SBY. Sebab, presiden sebetulnya punya dua kali kesempatan

untuk membatalkan RUU Pilkada melalui DPRD: menarik diri dari pembahasan bersama DPR dan memerintahkan FPD menolak pengesahan RUU Pilkada. Namun dua kesempatan itu tidak digunakan.

Protes rakyat terhadap SBY berlangsung masif melalui media sosial. Aksi di media sosial ditopang oleh aksi-aksi nyata di berbagai kota, termasuk kota-kota besar di dunia yang ditinggali WNI. Rakyat mengecam SBY dengan segala macam predikat buruk hingga menjadi berita internasional. Presiden SBY yang berada di luar negeri pun mempercepat kunjungan, pulang ke Tanah Air. Dalam menghadapi gencarnya protes publik, Presiden SBY mengambil langkah politik berikut: pertama, menyetujui pengesahan RUU Pilkada dan mengumumkannya menjadi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota; lalu kedua, membatalkan undang-undang itu dengan diterbitkannya Perppu No.1/2014.

Presiden SBY bukan tidak khawatir bahwa Perppu tersebut akan ditolak oleh DPR baru nanti. Namun dengan posisi PD yang tidak bergabung dalam KMP maupun KIH, SBY bisa melakukan tawar menawar politik. Dan itulah yang terjadi, PD menyokong KMP dalam memperebutkan kursi pimpinan DPR/MPR, dan sebagai imbalannya KMP bersedia menerima Perppu No.1/2014 menjadi undang-undang. Itu terlihat dari putusan sidang paripurna DPR pada 20 Januari 2015. Presiden Joko Widodo kemudian tinggal mengundangkan penetapan perppu itu menjadi UU No.1/2015.

Demikianlah jalan panjang nan berliku untuk mempertahankan pilkada langsung oleh rakyat. Lika-liku pembahasan dan pengesahan undang-undang pilkada, menyadarkan kita bahwa kedaulatan rakyat tidak bisa dimain-mainkan. Usaha elit partai politik mengelabui rakyat dengan alasan bahwa "pilkada oleh DPRD juga demokratis, karena DPRD adalah wakil rakyat" jelas-jelas menutup mata terhadap praktek politik DPRD yang terbiasa memanipulasi suara rakyat. Karena itu, rakyat yang melihat dan

merasakan tindak tanduk politik tak terpuji itu menolak hak memilih kepala daerahnya dicabut. Rakyat melawan dengan berbagai cara hingga kedaulatan tetap dalam genggaman rakyat itu sendiri.

Namun harus tetap diingat bahwa pengesahan Perppu No.1/2014 menjadi UU No.1/2015 baru memberikan jaminan hukum dan politik bahwa pilkada dilakukan secara langsung oleh rakyat. Undang-undang ini belum menjamin pelaksanaan pilkada yang bebas dan adil, mengingat banyaknya ketentuan di dalamnya yang tidak jelas, multitafsir, dan kontradiksi sehingga menimbulkan masalah jika diimplementasikan. Banyak pasal yang membuka perdebatan, bahkan berpotensi digugat ke Mahkamah Konstitusi. Hal ini bisa dipahami karena perppu yang telah berubah menjadi undang-undang ini dibuat dalam waktu singkat tanpa melalui telaah banyak pihak.

2. Kelemahan atau Kekurangan UU No.1/2015

Koalisi Masyarakat Sipil untuk Revisi Undang-Undang Pilkada (terdiri atas Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi-Perludem, *Indonesian Parliamentary Center*-IPS, Lembaga Penelitian Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial-LP3ES, Pusat Kajian Politik (Puskapol) FISIP UI, Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat-JPPR, Indonesia Corruption Watch-ICW, dan Pusat Pemilu Akses Penyandang Cacat- PPUA Penca) dinilai banyak memberikan kontribusi pemikiran yang paling signifikan terkait usulan revisi atau rekomendasi perbaikan atas UU No.1/2015. Menurut Koalisi tersebut, materi muatan UU No.1/2015 mengandung kelemahan dan kekurangan, baik dari sisi redaksional, sistematika, maupun substansi.[15] Pada bagian akhir buku yang diterbitkan Koalisi tersebut, dipaparkan sejumlah rekomendasi untuk penyempurnaan UU No.1/2015, sebagai berikut:

[15]Koalisi Masyarakat Sipil untuk Revisi Undang-Undang Pilkada, *Menuju Pilkada Serentak Nasional 2021*.... op.cit., hlm. 17-33.

Redaksional: semua salah ketik harus dihilangkan; penggunaan nomenklatur harus tepat dan konsisten sehingga dapat menghilangkan pengertian-pengertian yang membingungkan, seperti pencampuradukan istilah "penyelenggaraan" dan "pelaksanaan". Dari sisi sistematika: (1) undang-undang ini perlu disusun secara logis demi memudahkan pemahaman atas pengaturan pilkada yang memang kompleks; (2) memastikan bahwa hal-hal yang penting bisa dihimpun dalam satu bab pengaturan, sedangkan hal-hal yang tidak penting tidak perlu disatukan dalam satu bab pengaturan; (3) cara termudah adalah meniru dan menyempurnakan sistematika yang terdapat dalam undang-undang pemilu legislatif dan undang-undang pemilu presiden.

Dari sisi substansi: (1) pengaturan tentang penyelenggara dan bakal calon harus diperbaiki; (2) pengaturan tentang metode pencalonan dan formula pasangan calon terpilih perlu diubah demi menghindari politik transaksional, menyederhanakan sistem kepartaian di DPRD, sekaligus menekan biaya penyelenggaraan. (3) pengaturan tahapan pelaksanaan pilkada harus dibuat urut mulai dari pendaftaran pemilih, pendaftaran pasangan calon, kampanye, pemungutan dan penghitungan suara, penetapan pasangan calon terpilih, dan pelantikan. (4) pengaturan tentang penyelesaian sengketa penetapan calon dan penyelesaian sengketa hasil pilkada harus diubah agar penyelenggaraan pilkada tidak berpanjang-panjang dan menciptakan kepastian hukum.

UU No.1/2015 memuat ketentuan pembatasan dana kampanye. Ini hal baru yang berdampak positif terhadap penggunaan dan pengelolaan dana kampanye. Hanya saja ketentuan ini tidak jelas dan terukur sehingga cenderung menyulitkan KPU dalam membuat peraturan pelaksanaannya. Oleh karena itu pembatasan dana kampanye harus diperjelas ruang lingkupnya, juga dipertegas sanksinya apabila terjadi pelanggaran. Selain pembatasan dana kampanye, undang-undang ini mestinya mulai melakukan

pembatasan terhadap transaksi tunai, misalnya dengan membuat ketentuan bahwa setiap transaksi di atas Rp. 5 juta harus dilakukan melalui rekening.UU No.1/2015 tidak membuat batas-batas tegas dalam mengatur politik uang. Termasuk pengertian politik uang di sini adalah pembelian pencalonan kepada partai politik, pembelian suara kepada pemilih, penyogokan kepada penyelenggara untuk mengubah hasil penghitungan suara. Pembatasan ruang lingkup politik uang, seperti "memberikan dan atau menjanjikan uang atau barang pada masa kampanye" jelas-jelas mengabaikan kenyataan bahwa jual beli suara tidak hanya terjadi pada masa kampanye. Selain itu, sanksi terhadap pelaku politik uang harus tegas agar memberikan efek jera sekaligus mempermudah penyelesaian jika terjadi sengketa hasil pilkada.

UU No.1/2015 menyerahkan penyelesaian sengketa hasil pilkada ke MA. Hal ini menimbulkan masalah, karena MA sedari awal sudah menyatakan tidak sanggup menangani sengketa hasil pilkada mengingat tanggungan perkaranya masih sangat banyak. Selain itu MA tidak punya pengalaman menyelesaikan sengketa hasil pilkada, sementara putusan MK masih membuka peluang untuk menyelesaikan sengketa hasil pilkada di MK selama badan khusus penyelesaian sengketa hasil pilkada belum terbentuk. Karena itu sebaiknya penyelesaian sengketa tetap di MK karena lembaga ini yang memiliki pengalaman, sambil menunggu terbentuknya badan khusus penyelesaian sengketa hasil pilkada.

3. Isu Penting UU tentang Pilkada (UU No.1/2015 juncto UU No.8/2015)

Setelah menempuh perjalanan panjang penuh lika-liku dan dramatis, UU No.1/2015 akhirnya dapat menjadi landasan hukum bagi pelaksanaan pilkada serentak, meskipun harus diakui bahwa eksistensi undang-undang tersebut masih mengandung sejumlah kelemahan atau kekurangan baik dari sisi redaksional, sistematika, dan substansi. Minimal UU No.1/2015 telah memenuhi tuntutan

rakyat bahwa pemegang kedaulatan tetap berada di tangan mereka, bukan pada segelintir elit politik yang memiliki agenda politik tersendiri. Merespon berbagai usul dan rekomendasi dari berbagai organisasi masyarakat sipil bagi penyempurnaan UU No.1/2015, maka kemudian lahir Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa landasan yuridis pelaksanaan pilkada serentak adalah UU No.1/2015 juncto UU No.8/2015.

Djohermansyah Djohan (Direktur Jenderal Otonomi Daerah Kemendagri 2010-2014, pernah menjadi Ketua Tim Pemerintah untuk Penyusunan RUU Pilkada) dalam bukunya, Menata Pilkada (2015), memaparkan tujuh isu penting UU Pilkada (UU No.1/2015 juncto UU No.8/2015),[16] sebagai berikut: *Pertama*, adanya pola pelaksanaan pilkada serentak sehingga biaya demokrasi lokal bisa lebih murah. Sementara itu dirancang pula pilkada serentak nasional yang akan digelar tahun 2027. Untuk sampai ke tahap pilkada serentak secara nasional tersebut dilakukan pilkada serentak secara bertahap. *Kedua*, penetapan calon terpilih tidak lagi dengan metode 30% suara sah, tetapi dengan cara simple majority atau suara terbanyak. Dengan begitu, tidak diperlukan lagi pilkada putaran kedua, sehingga bisa menekan biaya, kejenuhan pemilih, dan rendahnya *voter turn-out.*

Ketiga, untuk menghukum partai politik yang menerima imbalan dalam proses pencalonan kepala daerah yang lazim disebut "uang mahar" atau "sewa perahu" dicantumkan sanksi bahwa parpol yang melakukannya dilarang mengajukan calon pada periode berikutnya di daerah tersebut. Bila terbukti parpol melakukan pelanggaran maka parpol tersebut dikenakan denda 10 kali lipat dari nilai imbalan yang diterima. Keempat, untuk membatasi politik dinasti, calon tidak boleh memiliki hubungan

[16]Djohermansyah Djohan, Menata Pilkada, (Jakarta: Yayasan Bhakti Otonomi Daerah, 2015), hlm. 130-133

darah, ikatan perkawinan dan/atau garis keturunan satu tingkat lurus ke atas, ke bawah, ke samping dengan petahana; kecuali telah melewati jeda satu kali masa jabatan. Ke depan sebaiknya pengertian petahana diperluas termasuk mereka yang mengundurkan diri sebelum berakhir masa jabatannya.

Kelima, persyaratan calon diperketat. Beberapa anomali pada peraturan pilkada yang lama diperbaiki, seperti mereka yang sudah dua periode menjabat kepala daerah (orang nomor satu) tidak bisa lagi maju sebagai wakil kepala daerah (orang nomor dua), karena dalam persyaratan calon dinyatakan "calon belum pernah menjabat sebagai kepala daerah untuk calon wakil kepala daerah". Begitu pula mereka yang sedang menjabat kepala daerah/wakil kepala daerah di suatu daerah, bila ingin mencalonkan diri di daerah lain tidak boleh lagi cuti tetapi harus berhenti dari jabatannya. Untuk menjaga netralitas dan mencegah penyalahgunaan wewenang, calon kepala daerah/ wakil kepala daerah yang berasal dari TNI/Polri dan PNS tidak hanya berhenti dari jabatannya tetapi harus mengundurkan diri sebagai TNI/Polri dan PNS.

Keenam, persyaratan parpol atau gabungan parpol untuk mengusung calon kepala daerah/wakil kepala daerah diperberat dari semula memiliki paling sedikit 15% dari jumlah kursi DPRD atau 20% dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilu, naik menjadi memiliki paling sedikit 20% kursi atau 25% suara sah. Demikian pula bagi calon independen, untuk maju harus memiliki syarat dukungan paling sedikit 6,5% dari jumlah penduduk bagi daerah yang berpenduduk besar dan paling sedikit 10% bagi daerah yang berpenduduk kecil. Jadi jumlah calon yang mengikuti pilkada bisa lebih sedikit, tidak seperti ketentuan lama dimana jumlah kandidat sangat banyak bahkan bisa mencapai 12 pasangan. Ketujuh, sengketa hasil pilkada sementara waktu tetap ditangani Mahkamah Konstitusi (MK) sampai terbentuknya Badan Peradilan Khusus. Yang menarik, gugatan hanya bisa diajukan penggugat bila selisih kekalahan

tipis *(close to call)* paling banyak 0,5% sampai dengan 2% dari jumlah penduduk, tidak seperti sekarang selisih suara puluhan persen pun tetap menggugat.

B. LANDASAN TEORETIS PILKADA SERENTAK

Dari sudut pandang teori, pemilihan umum adalah sarana sekaligus instrumen terpenting demokratisasi. Bagaimanapun, perwujudan demokrasi akan dapat dirasakan secara riil ketika proses pemilihan umum diselenggarakan dalam rangka menentukan kandidat pemimpin yang layak memegang tampuk kekuasaan. Tanpa langkah itu, maka kebenaran demokrasi sebagai sarana dalam mewujudkan kedaulatan rakyat masih akan mengundang sejumlah persoalan tersendiri yang kemudian membuka ruang bagi kemunculan gugatan legitimasi pemerintahan yang berkuasa.Keyakinan akan pemilu sebagai instrumen terpenting bagi demokratisasi memperoleh legitimasi yang kuat dari Samuel P. Huntington dalam bukunya, *The Third Wave of Democratization in the Late Twentieth Century (1993)*. Huntington mendefinisikan demokrasi dengan merujuk pada pendapat Joseph A. Schumpeter. Dalam buku *Capitalism, Socialism, and Democracy,* Schumpeter mendefinisikan demokrasi secara prosedural dengan pemilu sebagai esensi demokrasi. Akan tetapi Huntington segera menambahkan bahwa sistem demokrasi tidak cukup hanya dengan pemilu. Pemilu yang bebas, jujur, dan kompetitif hanya dimungkinkan bila terdapat kebebasan berpendapat, berkumpul, dan pers, serta jika kandidat dan partai oposisi dapat memberikan kritik terhadap penguasa tanpa ketakutan akan terjadinya pembalasan.[17]

Harus diakui bahwa kajian tentang sistem demokrasi dan pemilu mencakup spektrum yang sangat luas, karena itu perlu

[17] Huntington dalam Aidul Fitriciada Azhari, "Reformasi Pemilu dan Agenda Konsolidasi Demokrasi, Perspektif Ketatanegaraan," *Jurisprudence*, Vol. I. No.2, September 2004, hlm. 180.

dilakukan pemilahan atau klasifikasi isu yang tegas agar kajian ini memiliki landasan teoretis yang terarah dan dapat dipertanggungjawabkan. Penulis mengklasifikasikan isu dimaksud dalam tiga kategori landasan teoretis, yakni (1) demokrasi pada umumnya; (2) korelasi demokrasi dan pemilihan umum; (3) pemilihan umum/pemilihan kepala daerah secara serentak.

1. Demokrasi pada Umumnya

Untuk memahami arti demokrasi, langkah pertama yang harus dilakukan adalah tinjauan bahasa (etimologis) dan tinjauan istilah (terminologis) demokrasi. Secara etimologis, demokrasi terdiri dari dua kata bahasa Yunani yaitu "demos" berarti rakyat atau penduduk suatu tempat, dan "cratein" atau "cratos" yang berarti kekuasaan atau kedaulatan. Jadi secara etimologis, arti demokrasi adalah keadaan negara dimana dalam sistem pemerintahannya kedaulatan berada di tangan rakyat, kekuasaan tertinggi berada dalam keputusan bersama rakyat, rakyat berkuasa, pemerintahan rakyat dan kekuasaan oleh rakyat.

Sedangkan secara terminologis, arti demokrasi sebagaimana diungkapkan sejumlah ahli, antara lain: (1) Joseph A. Schumpeter mengungkapkan bahwa demokrasi merupakan suatu perencanaan institusional untuk mencapai keputusan politik dimana individu-individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan cara perjuangan kompetitif atas suara rakyat.[18] (2) Sidney Hook berpendapat bahwa demokrasi adalah bentuk pemerintahan di mana keputusan-keputusan pemerintah yang penting secara langsung atau tidak langsung didasarkan pada kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa.[19] (3) Philippe C. Schmitter dan Terry Lynn Karl menyatakan bahwa demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan dimana

[18] Joseph A. Schumpeter (terj.), *Capitalism Socialisme & Democracy*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2012), hlm. 239.
[19] Diambil dari http://ekonomi-ucy.blogspot.com/, diakses tanggal 15 Agustus 2015.

pemerintah dimintai tanggung jawab atas tindakan-tindakan mereka di wilayah publik oleh warga negara, yang bertindak secara tidak langsung melaluikompetisi dan kerjasama dengan para wakil mereka yang telah terpilih.[20]

Sementara itu, (4) Henry B. Mayo menyatakan bahwa demokrasi sebagai sistem politik yang menunjukkan bahwa kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.[21] (5) Affan Gaffar memaknai demokrasi dalam dua bentuk, yaitu pemaknaan secara normatif dan empirik. Demokrasi normatif adalah demokrasi yang secara ideal hendak dilakukan oleh sebuah negara. Sedangkan demokrasi empirik adalah demokrasi yang perwujudannya telah ada pada dunia politik praktis. Demokrasi empirik dianggap diterima oleh masyarakat karena dirasakan sesuai dengan norma-norma yang ada dalam masyarakat.[22]

Masih banyak ahli dan tokoh yang mendefinisikan demokrasi dengan perspektifnya masing-masing. Sebut saja misalnya para filsuf Yunani kuno (Plato, Aristoteles, Sokrates, Solon) yang memperkenalkan ajaran demokrasi; para pemikir zaman Renaisance hingga Abraham Lincoln (mantan Presiden Amerika Serikat, pejuang demokrasi dengan mengesahkan undang-undang anti perbudakan) yang mempopulerkan demokrasi sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat *(government of the people, by the people, and for the people)*. Demokrasi kemudian dianggap sebagai paham ideal yang harus dianut suatu negara, sehingga sebagian besar

---

[20] Sebagaimana dikutip A. Ubaedillah & Abdul Rozak, *Pendidikan Kewarganegaraan: Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani,* (Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah, 2006), hlm. 132.

[21] Henry B. Mayo, *Mewujudkan Demokrasi Bermakna: Masalah dan Pilihan Indonesia,* (Jakarta: Demos, 2005), hlm. 12

[22] Affan Gafar, Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004), hlm. 7-9)

negara di dunia menamakan dirinya negara demokrasi, bahkan negara-negara yang dianggap tidak menjalankan prinsip-prinsip demokrasi.

Perjalanan panjang demokrasi juga telah melahirkan mazhab atau aliran demokrasi, yang dapat diklasifikasikan ke dalam mazhab demokrasi klasik, mazhab civic virtue, mazhab social contract, dan mazhab trias politica.[23] Mazhab demokrasi klasik muncul pada abad ke-5 SM di Yunani. Ketika itu pelaksanaan demokrasi dilakukan secara langsung, rakyat berkumpul pada suatu tempat tertentu dalam rangka membahas berbagai permasalahan bersama. Penganut aliran ini adalah Plato, Aristoteles, Polybus dan Thomas Aquino. Pada intinya, prinsip dasar demokrasi klasik adalah penduduk harus menikmati persamaan politik agar mereka bebas mengatur atau memimpin dan dipimpin secara bergiliran.

Mazhab civic virtue dengan tokoh sentral Pericles (negarawan Athena) mengembangkan prinsip-prinsip demokrasi, yakni kesetaraan warga negara, kemerdekaan, penghormatan terhadap hukum dan keadilan, dan kebajikan bersama. Prinsip kebajikan bersama menuntut setiap warga negara untuk mengabdikan diri sepenuhnya untuk negara, menempatkan kepentingan republik dan kepentingan bersama di atas kepentingan diri dan keluarga. Yang spesifik pada mazhab ini adalah penerapan demokrasi langsung *(direct democracy),* yang ketika itu sangat mungkin diterapkan karena jumlah penduduk negara kota masih terbatas, wilayah kecil, dan struktur sosial masyarakat yang sederhana.

Mazhab social contract berkembang dan dipengaruhi oleh pemikiran zaman pencerahan yang ditandai oleh rasionalisme, realisme, dan humanisme dengan menempatkan manusia sebagai pusat gerak dunia. Penganut aliran ini adalah Hobbes, Locke, Rousseau, dalam analisis politik memulainya dari konsep

[23] Ahmad Suhelmi, *Pemikiran Politik Barat,* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2001), hlm. 10-20.

kodrat manusia, kemudian konsep kondisi alamiah, hak alamiah dan hukum alamiah. Untuk menghindari kondisi intoleran dan instabilitas, maka masyarakat mengadakan kontrak sosial, yang dibentuk oleh kehendak bebas dari semua untuk memantapkan keadilan dan pemenuhan moralitas tertinggi.

Mazhab trias politica dengan tokoh sentralnya Louis Montesquieu menghendaki adanya pemisahan kekuasaan agar kekuasaan itu tidak terpusat pada tangan seorang raja atau penguasa tunggal. Montesquieu membagi kekuasaan negara dalam tiga kategori, yakni kekuasaan legislatif untuk membentuk undang-undang, kekuasaan eksekutif untuk menjalankan undang-undang, dan kekuasaan yudikatif untuk mengawasi pelaksanaan undang-undang. Pemisahan kekuasaan tersebut dimaksudkan untuk memelihara kebebasan politik dan mencegah adanya dominasi satu kekuasaan terhadap kekuasaan lainnya.

Pada abad ke-20, demokrasi sudah digunakan dalam sistem politik, dimana menurut Huntington, pemilihan umum merupakan *entry point* demokratisasi[24] yang memungkinkan para calon secara bebas bersaing untuk memperoleh suara dan semua penduduk dewasa berhak memberikan suara. Dengan demikian demokrasi mengandung dua dimensi yakni dimensi kompetisi dan partisipasi, yang menurut Robert A. Dahl merupakan hal paling menentukan bagi demokrasi. Selain kedua dimensi tersebut, George Sorensen menambahkan dimensi kebebasan politik dan sipil.[25] Kompetisi dimaksudkan adanya kesempatan yang sama bagi individu atau kelompok untuk saling bersaing dalam menempati posisi atau memperoleh akses terhadap kekuasaan melalui proses yang teratur dan tanpa kekerasan. Partisipasi dimaksudkan sebagai pelibatan sebanyak mungkin individu atau kelompok dalam pemilihan pemimpin

[24]Samuel P. Huntington (terj.), *Gelombang Demokratisasi Ketiga,* (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1997), hlm. 5.
[25]George Sorensen, Demokrasi dan Demokratisasi: *Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia yang Sedang Berubah,* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003), hlm. 15.

dan penentuan kebijakan, yang dilakukan secara teratur serta tanpa menyingkirkan kelompok sosial utama. Kebebasan sosial dan sipil merupakan jaminan terhadap kompetisi dan partisipasi, yang meliputi kebebasan untuk berpendapat, kebebasan pers, dan kebebasan untuk membentuk dan menjadi anggota organisasi.

Dari sejumlah pendapat ahli tentang demokrasi sebagaimana dikutip di atas, tampaklah bahwa demokrasi sejauh ini dipandang sebagai sistem bermasyarakat dan bernegara serta pemerintahan yang memberikan penekanan pada keberadaan kekuasaan di tangan rakyat, baik dalam penyelenggaraan negara maupun pemerintahan. Dengan mengamini pandangan Abraham Lincoln, akhirnya kekuasaan pemerintahan berada di tangan rakyat mengandung tiga pengertian, yakni pemerintahan dari rakyat *(government of the people),* pemerintahan oleh rakyat *(government by the people)*, dan pemerintahan untuk rakyat *(government for the people)*.

Lebih detail Robert A. Dahl dalam bukunya, *On Democracy,* memaparkan keuntungan suatu negara menjalankan prinsip demokrasi demi menjamin kehidupan masyarakat yang lebih berkualitas.[26] Menurutnya, paling kurang terdapat sepuluh manfaat demokrasi: mencegah timbulnya otokrat yang kejam dan licik; menjamin tegaknya hak asasi setiap warga negara; memberikan jaminan terhadap kebebasan pribadi yang lebih luas; membantu rakyat melindungi kebutuhan dasarnya; memberikan jaminan kebebasan terhadap setiap warga negara untuk menentukan nasibnya sendiri; memberikan kesempatan untuk menjalankan tanggung jawab moral; memberikan jaminan mengembangkan potensi diri warga negara; menjunjung tinggi persamaan politik setiap warga negara; mencegah perang antara negara; dan memberikan jaminan kemakmuran bagi masyarakat.

[26]Robert A. Dahl, *On Democracy,* (Yale: University Press, 1999), hlm. 20-25.

2. Korelasi Demokrasi dan Pemilihan Umum

Pendapat Huntington dalam tesisnya "gelombang ketiga demokratisasi" yang menyatakan pemilihan umum sebagai pintu masuk *(entry point)* demokratisasi merupakan pandangan yang paling banyak dirujuk dalam mengkaji korelasi antara demokrasi dan pemilihan umum. Pemilu merupakan mekanisme yang memungkinkan terjadinya rotasi kekuasaan berbasis pilihan publik, pelembagaan perebutan kekuasaan secara damai, dan pada akhirnya memungkinkan rakyat melakukan kontrol terhadap kebijakan publik. Sistem politik yang demokratis memungkinkan hak-hak konstitusional warga dilindungi dan dijamin oleh negara, kebijakan publik berbasis kepentingan rakyat, dan kekuasaan tidak berjalan di luar kewenangannya. Lebih jauh Huntington menegaskan, pemilu yang dimaksudkan bukan hanya bersifat formal prosedural, tetapi sebagai instrumen yang menanamkan prinsip-prinsip kebebasan dalam berkompetisi dan berpartisipasi untuk memilih dan dipilih.

Dalam perspektif Huntington, pemilu bukan hanya memungkinkan demokrasi menjadi operasional di akar rumput yakni memungkinkan rakyat memilih sesuai preferensi politiknya, melainkan juga berjalannya kepemerintahan suatu negara secara legitimatif, meskipun secara teoretis kontribusi pemilu dalam penegakan demokrasi masih sebatas dalam wilayah prosedural. Salah satu syarat terpenuhinya demokrasi prosedural-minimalis adalah jabatan politik dipilih melalui pemilihan, adanya pemilu yang jujur dan adil, serta rotasi kekuasaan secara damai melalui kebebasan dan kontestasi publik yang fair, pelibatan substansial setiap individu dalam penyelenggaraan kekuasaan dan adanya jaminan memadai terhadap hak-hak sosial dan ekonomi rakyat. Hal tersebut sejalan dengan apa yang dikonsepsikan Held sebagai otonomi demokrasi *(democratic autonomy)*.[27]

[27] David Held, *Model of Democracy,* (Cambridge: Polity Press, 1987), hlm. 10

Dalam sistem politik demokrasi, kehadiran pemilu yang bebas dan adil *(free and fair)*adalah suatu keniscayaan. Bahkan negara manapun sering menjadikan pemilihan umum sebagai klaim demokrasi atas sistem politik yang dibangunnya. Di negara-negara berkembang pemilu seringkali tidak dapat dijadikan parameter yang akurat dalam mengukur demokrasi atau tidaknya suatu sistem politik, karena dalam praksisnya pemilu tidak dijalankan dengan menggunakan prinsip-prinsip demokrasi. Dalam konteks ini kita perlu mendalami pandangan Jeff Haynes yang membedakan demokrasi dalam 3 tataran, yakni demokrasi formal *(formal democracy),* demokrasi permukaan *(facade democracy)*, dan demokrasi substantif *(substantive democracy)*.[28]

Menurut Jeff Haynes, dalam demokrasi formal memang pemilu dijalankan secara teratur, bebas dan adil, namun hasil pemilu tidak berdampak pada peningkatan kesejahteraan masyarakat yang ditandai oleh stabilitas ekonomi dan stabilitas politik. Demokrasi permukaan yaitu demokrasi seperti yang tampak dari luarnya memang demokrasi, tetapi sesungguhnya sama sekali tidak memiliki substansi demokrasi. Demokrasi model ini kemungkinan lebih tepat jika dianalogikan dengan situasi dan kondisi demokrasi pada masa Orde Baru. Sedangkan demokrasi substantif yaitu demokrasi yang memberikan ruang lebih luas bagi masyarakat, misalnya terbukanya ruang bagi masyarakat untuk mendapatkan akses informasi akurat dalam setiap pengambilan keputusan penting oleh penguasa. Keleluasaan yang dinamis itu tidak hanya dalam tataran demokrasi politik, tetapi demokrasi sosial dan demokrasi ekonomi. Model demokrasi substantif ini merupakan konsep yang menjamin terwujudnya perbaikan kondisi ekonomi dan sosial masyarakat. Jika demokrasi substantif bisa diwujudkan, maka dapat dikatakan sebagai demokrasi yang berkualitas karena mampu menyentuh kebutuhan dasar masyarakat.

[28] Jeff Hayness (terj.), *Demokrasi dan Masyarakat Sipil di Dunia Ketiga,* (Jakarta: Obor, 2000), hlm. 25-30.

Demokrasi substantif dicirikan oleh jaminan hak sipil dan politik serta hak ekonomi, sosial, dan budaya dalam konstitusi, parpol yang fasilitatif terhadap partisipasi publik, birokrasi yang terpercaya dan berwatak melayani warga, masyarakat sipil yang aktif, serta pemerintahan yang responsif dan mampu mengelola kebutuhan masyarakat. Terwujudnya demokrasi substantif memang tidak mutlak tercapai dengan dilaksanakannya pemilu yang jurdil, namun tanpa pemilu yang jurdil, mustahil terwujud demokrasi substantif. Dalam pengertian itu, pemilu merupakan fondasi sekaligus tahapan awal krusial dalam upaya mewujudkan demokrasi substantif. Pemilu yang jujur dan adil memungkinkan terpilihnya representasi rakyat (baik legislatif maupun eksekutif) yang amanah, jujur, memahami problem masyarakat, aspiratif, populis, demokratis.

Penetapan pemilu sebagai salah satu sistem demokrasi merupakan keputusan kelembagaan yang penting bagi negara-negara untuk menegakkan keberadaban dan kualitas sistem politik. Karena sistem pemilihan umum akan menghasilkan logika-logika politik, berjalannya birokrasi, hingga tumbuh dan berkembangnya civil society di dalam sistem itu.Menjadi jelas bahwa pemilu merupakan instrumen penting demokrasi yang sangat menentukan derajat kualitas demokrasi yang dijalankan dan ditentukan oleh para wakil rakyat (legislatif dan eksekutif). Pemilu yang berkualitas akan menghasilkan mekanisme demokrasi subtantif dan para pemimpin berkualitas pula, yang pada gilirannya akan menghasilkan produk kebijakan berkualitas. Sebaliknya, pemilu yang penuh kecurangan, tidak adil, tidak jujur, hanya melahirkan para pemimpin yang berwatak transaksional yang menjadikan pemilu sebagai sarana untuk menguasai dan mengakumulasi modal dan kekuasaan secara korup.

3. Pemilu/Pilkada Secara Serentak

Pemilu serentak *(concurrent elections)* secara sederhana dapat didefinisikan sebagai sistem pemilu yang melangsungkan beberapa pemilihan pada satu waktu secara bersamaan.[29] Jenis-jenis pemilihan tersebut mencakup pemilihan eksekutif dan legislatif di beragam tingkat, yang terentang dari tingkat nasional, regional hingga pemilihan tingkat lokal. Di negara-negara Uni Eropa, pemilu serentak bahkan termasuk pemilu untuk tingkat supra-nasional, yakni pemilihan anggota parlemen Eropa secara berbarengan dengan pemilu nasional, regional atau lokal. Dengan adanya beragam faktor yang mempengaruhi penyelenggaraan pemilu serentak, maka terdapat beberapa varian yang sebagian sudah diterapkan dan beberapa lagi masih sifatnya hipotetis.

Sejumlah bukti menunjukkan bahwa penggunaan sistem pemilu serentak memiliki pengaruh besar terhadap perilaku pemilih beserta hasil keluaran suatu pemilu. Terkait perilaku pemilih, banyak sarjana ilmu politik menaruh perhatian pada pengaruh pemilu serentak pada partisipasi pemilih. Penerapan sistem pemilu serentak diperkirakan akan meningkatkan tingkat kehadiran pemilih di kotak suara. *Ekspektasi* ini didasarkan pada dua argumen utama, (1) meningkatnya jumlah kompetisi akibat digabungkannya beberapa pemilu secara serentak akan meningkatkan pemberitaan media dan berdampak pada peningkatan kesadaran dan pengetahuan pemilih tentang pelaksanaan pemilu; (2) karena "biaya" yang harus ditanggung pemilih untuk pergi ke kotak suara bersifat tetap, terlepas dari berapapun jumlah pemilihan yang diselenggarakan.

Pada sisi lain terhadap tingkat pengetahuan pemilih, Andersen menemukan bahwa pemilu serentak juga memiliki pengaruh negatif terhadap pengetahuan pemilih terhadap calon yang akan mereka pilih. Keterbatasan kemampuan individu untuk

[29] Benny Geys, "Explaining Voter Turnout: a Review of Aggregate-Level Research" dalam *Electoral Studies 25,* tahun 2006, hlm. 652.

mengolah informasi dalam jumlah yang besar membuat pemilih tidak mampu mencari atau memahami setiap informasi yang diperlukan untuk menentukan pilihan yang baik pada setiap jenis pemilihan. Akibatnya, pemilih cenderung akan membuat prioritas dalam menentukan pilihan.[30] Berdasarkan data longitudinal selama 20 tahun di AS, Andersen menemukan bahwa pemilih akan cenderung memusatkan perhatian pada kandidat di tingkat nasional dibandingkan dengan kandidat di tingkat negara bagian jika kedua pemilihan tersebut dilakukan pada waktu bersamaan.

Pemilu serentak juga diyakni memiliki efek samping terhadap kandidat lain di dalam pemilihan legislatif. Pemilu serentak memiliki pengaruh yang berbeda terhadap tingkat keterpilihan anggota legislatif di tingkat daerah dan nasional. Berdasarkan hasil pemilihan di Brazil, Samuels menemukan bahwa sementara gubernur yang populer akan cenderung meningkatkan tingkat keterpilihan anggota parlemen dari satu partai atau partai pendukungnya, efek tersebut tidak ditemukan dalam pemilu presiden.[31] Ini disebabkan karena sumber daya yang dimiliki (bisa dimobilisir) oleh seorang calon gubernur akan dapat membantu menaikkan popularitas calon yang berafiliasi. Namun tidak demikian halnya dengan pemilihan di tingkat nasional. Seorang calon presiden tidak akan mampu menggerakkan sumber daya yang cukup untuk mendongkrak tingkat keterpilihan calon anggota legislatif yang satu partai dengannya di tingkat nasional.

Variasi pemilu serentak dapat dibedakan berdasarkan waktu pelaksanaan dan tingkatan pemerintahan yang dapat mempengaruhi persepsi pemilih mengenai seberapa penting pemilihan tersebut. Secara teoretik, penyelenggaraan pemilu

[30] David J. Andersen, *Pushing the Limits of Democracy: Concurrent Elections and Cognitive Limitations of Voters,* (New Jersey: The State University of New Jersey, 2011), PhD Dissertation.
[31] David Samuels, "Concurrent Elections, Discordant Result: Presidentialism, Federalism, and Governance in Brazil", dalam *Comparative Political Studies 33* (1), hlm. 1-20.

yang waktunya bersamaan antara berbagai pemilihan, seperti pemilihan legislatif dengan pemilihan presiden, biasanya terkait erat dengan *electoral cycle*, *utilitas mechanical effect* dari pemilu, rejim pemerintahan, dan juga model kepartaian yang ada.

Menurut LIPI, untuk konteks Indonesia dengan mendasarkan pada varian secara empirik maupun hipotetis, terdapat setidaknya enam model pemilu serentak.[32] Pertama, pemilu serentak satu kali dalam lima tahun untuk semua posisi publik di tingkat nasional hingga kabupaten/kota. Pemilu ini meliputi pemilihan legislatif (DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kab/kota), pemilihan presiden, serta pilkada. Ini seringkali disebut dengan pemilihan tujuh kotak atau pemilu borongan. Kedua, pemilu serentak hanya untuk seluruh jabatan legislatif (pusat dan daerah) dan kemudian disusul dengan pemilu serentak untuk jabatan eksekutif (pusat dan daerah). Dalam metode *clustered concurrent election* ini, pemilu untuk DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kab/Kota dilaksanakan seperti selama ini dilakukan bersamaan sesuai waktunya, dan kemudian diikuti pemilu presiden, gubernur dan bupati/walikota beberapa bulan kemudian.

Ketiga, pemilu serentak dengan pemilu sela berdasarkan tingkatan pemerintahan, dimana dibedakan waktunya untuk pemilu nasional dan pemilu daerah/lokal *(concurrent election with mid-term election)*. Dalam model ini, pemilu presiden dan pemilu legislatif untuk DPR dan DPD dilakukan bersamaan waktunya. Kemudian pada tahun kedua diadakan pemilu serentak tingkat lokal untuk memilih DPRD provinsi dan DPRD kab/kota serta pemilihan gubernur dan bupati/walikota berdasarkan pengelompokan region atau wilayah kepulauan tertentu. Misalnya tahun kedua khusus untuk wilayah Sumatera, kemudian disusul tahun ketiga wilayah Pulau Jawa, dan tahun

[32] Kajian komprehensif mengenai varian pemilu serentak di Indonesia dapat ditemukan dalam *"Position Paper, Pemilu Nasional Serentak 2019"* yang disusun oleh Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) tahun 2014.

keempat untuk wilayah Bali dan Kalimantan, dan tahun kelima untuk wilayah sisanya. Dengan model ini maka setiap tahun masing-masing partai akan selalu bekerja untuk mendapatkan dukungan dari pemilih, dan pemerintah serta partai politik dapat selalu dievaluasi secara tahunan oleh pemilih.

Keempat, pemilu serentak tingkat nasional yang kemudian diikuti dengan pemilu serentak di masing-masing provinsi berdasarkan kesepakatan waktu atau siklus pemilu lokal di setiap provinsi. Dengan model ini maka pemilihan presiden dibarengkan dengan pemilihan legislatif untuk DPR dan DPD. Kemudian setelahnya tergantung dari siklus maupun jadwal pemilu lokal yang telah disepakati bersama diadakan pemilu serentak tingkat lokal untuk memilih gubernur, bupati/walikota serta memilih anggota DPRD provinsi dan kabupaten/kota di suatu provinsi, dan kemudian diikuti dengan pemilu serentak lokal yang sama di provinsi-provinsi lainnya sehingga bisa jadi setahun ada beberapa pemilu serentak lokal di sejumlah provinsi.Kelima, pemilu serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD serta presiden dan wakil presiden dan kemudian diikuti setelah selang waktu tertentu dengan pemilu eksekutif bersamaan untuk satu provinsi. Dalam pemilu ini, pemilu serentak tingkat lokal hanyalah untuk memilih gubernur, bupati/walikota secara bersamaan di suatu provinsi, dan jadwalnya tergantung dari siklus pemilu lokal di masing-masing provinsi yang telah disepakati.

Dari kelima model varian pemilu serentak hasil kajian LIPI tersebut di atas, pilihan pemilu serentak yang akan dilaksanakan lebih mendekati model varian kelima, dengan cakupan pilkada serentak yang diperluas yakni pilkada serentak dalam 6 tahapan mencakup sejumlah provinsi dan kabupaten/kota.

BAB III
SISTEM DEMOKRASI MELALUI PILKADA SERENTAK

Dapat dikatakan peristiwa paling dramatis bangsa Indonesia di akhir abad 20 adalah pergerakan menuju demokratisasi. Indonesia mengalami perubahan dan transisi dalam proses demokratisasi, ditandai keterbukaan politik yang berlangsung sejak tahun 1998 dengan capaian penting, antara lain adanya pertumbuhan civil society, kebebasan media, dan tuntutan akuntabilitas pemerintahan. Sejak pilkada langsung dilaksanakan pertama kali tahun 2005, sekarang demokrasi di tingkat lokal mengalami dinamika yang cukup signifikan. Pilkada langsung telah menyita perhatian publik, parpol, dan para kontestan dengan menyedot triliunan rupiah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Diperkirakan lebih dari ratusan triliun rupiah uang dari APBD tingkat provinsi, kabupaten/kota telah digelontorkan untuk pilkada sejak tahun 2005.[33]

Pilkada langsung (dan serentak) merupakan salah satu terobosan politik yang signifikan dalam mewujudkan demokratisasi di tingkat lokal. Tidak sedikit praktisi yang mengatakan bahwa pada dasarnya semua politik itu lokal, artinya, demokrasi di tingkat nasional akan tumbuh dan berkembang secara baik bila didukung oleh mantapnya nilai-nilai demokrasi lokal. Pilkada adalah bagian dari proses pendalaman dan penguatan demokrasi *(deepening and strengthening democracry)* serta upaya mewujudkan tata pemerintahan yang efektif. Idealnya dua gagasan utama tersebut (demokrasi lokal dan nasional) berjalan secara simultan agar proses perubahan politik yang berlangsung saat ini lebih terarah dan memiliki tujuan yang jelas. Bila tidak, hal tersebut juga akan mengancam keberhasilan konsolidasi demokrasi atau

[33] Wakil Presiden Jusuf Kalla memperkirakan besaran anggaran negara yang digelontorkan untuk kepentingan penyelenggaraan pilkada setiap tahun menghabiskan 200 triliun. Pernyataan tersebut sebagaimana dikutip Djohermansyah Djohan dalam buku, *Menata Pilkada*... op.cit., hlm. 78.

pelembagaan politik.

Pelaksanaan pilkada langsung pada dasarnya merupakan tindak lanjut realisasi prinsip-prinsip demokrasi yang meliputi jaminan atas prinsip-prinsip kebebasan individu dan persamaan khususnya dalam hak politik. Dalam konteks ini, pilkada langsung dapat dikategorikan sebagai proses demokrasi formal yang merupakan tindak lanjut jaminan terhadap hak-hak politik masyarakat, karenanya pilkada tidak hanya sebatas pesta demokrasi lokal, melainkan juga sebagai instrumen proses pendalaman demokrasi di tingkat lokal. Sebagai instrumen pendalaman demokrasi, pada satu sisi pilkada merupakan kelanjutan realisasi pemilihan presiden secara langsung, dan pada sisi lain merupakan persiapan bagi tahapan berikutnya, yakni penciptaan pemerintahan efektif pasca pilkada.

Penguatan demokrasi juga dapat dipandang sebagai upaya untuk merealisasikan pemerintahan efektif. Menurut Migdal, negara dan masyarakat seharusnya saling bersinergi sehingga bisa saling memperkuat perannya masing-masing. Dengan kapasitasnya negara diharapkan mampu melakukan penetrasi ke dalam masyarakat, mengatur relasi sosial, mengambil sumber daya dan mengelolanya. Selanjutnya, negara mampu melakukan peran kontrol sosial sehingga warga negara mau melakukan apa yang sebenarnya tidak ingin dilakukan. Berhasil tidaknya kontrol sosial ini akan mencerminkan kuat tidaknya peran negara. Negara yang kuat adalah negara yang mampu melakukan tiga fungsi tersebut.[34]

Urgensi diterapkannya sistem pilkada langsung secara teoretis juga terkait erat dengan upaya mewujudkan tujuan penting kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah, yaitu menciptakan pemerintahan daerah yang demokratis dan terwujudnya kesejahteraan rakyat. Meskipun di tataran konseptual masalah

[34] Joel S. Migdal, *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World,* (Princeton: Princeton University Press, 1988), hlm. 10

keterkaitan antara kebijakan desentralisasi dan upaya untuk merealisasikan demokratisasi dan kesejahteraan rakyat lokal masih banyak diperdebatkan, tidak sedikit intelektual yang berpendapat bahwa pelaksanaan pilkada langsung merupakan suatu keniscayaan bagi terwujudnya pemerintahan daerah yang partisipatif, akomodatif, transparan, dan akuntabel.

Salah seorang intelektual yang melihat korelasi positif antara kebijakan desentralisasi dan demokratisasi adalah B.C. Smith yang mengatakan bahwa pilkada langsung merupakan salah satu syarat utama terwujudnya pemerintahan daerah yang akuntabel, akomodatif dan responsif, dan memungkinkan adanya persamaan hak politik di tingkat lokal.[35] Meskipun di tataran praksis tidak semua kepala daerah yang dipilih secara langsung akan lebih akuntabel, akomodatif dan responsif ketimbang kepala daerah yang ditunjuk, setidaknya sistem pemilihan kepala daerah secara langsung diharapkan lebih baik dari sistem penunjukan. Argumen Smith tersebut dapat terwujud apabila nilai-nilai demokrasi telah mendasari perilaku, baik elit maupun masyarakat. Untuk itu, pemilih terlebih dahulu perlu memiliki kesadaran dan kematangan politik. Dengan begitu masyarakat diasumsikan memiliki kapasitas untuk melakukan pilihan dan mengambil keputusan atas pilihan tersebut berdasarkan rasionalitas politik.

A. KONDISI SISTEM DEMOKRASI DI INDONESIA

Untuk mendapatkan gambaran tentang penguatan sistem demokrasi di tingkat lokal melalui pilkada serentak, maka perlu terlebih dahulu kita memahami gambaran pelaksanaan demokrasi terkait pemilihan umum di tingkat nasional, dengan

[35] Smith, B.C., *Decentralization, the Territorial Dimension of the State,* (George Allen Uhwin, 1985), hlm. 3

asumsi bahwa terjadi hubungan korelatif antara pelaksanaan demokrasi di tingkat nasional dan tingkat lokal.

1. Problematik Sistem Demokrasi Presidensial

Bangsa Indonesia telah menetapkan sistem demokrasi presidensial sebagai pilihan politik terutama setelah berakhirnya rejim otoriter Orde Baru pada tahun 1998. Pilihan politik itu disepakati oleh MPR hasil Pemilu 1999 dan akhirnya dilembagakan melalui konstitusi hasil perubahan (amandemen) empat tahap sejak 1999 hingga 2002. Meskipun secara umum substansi konstitusi hasil amandemen itu sendiri cenderung "tambal sulam", tetapi jelas semangat yang melatarbelakanginya adalah upaya memperkuat sekaligus "memurnikan" skema demokrasi presidensial.

Paling kurang terdapat empat substansi perubahan yang memastikan konstitusi hasil amandemen mengarah pada penguatan sistem presidensial. Pertama, pemilihan presiden dan wakil presiden dilakukan secara langsung oleh rakyat. Kedua, pelembagaan masa jabatan presiden dan wapres menjadi bersifat tetap, dalam hal ini selama lima tahun dan maksimal dua periode. Ketiga, pengalihan locus fungsi legislasi dari titik berat sebagai kewenangan Presiden (dengan persetujuan DPR) menjadi otoritas DPR (kendati tetap dibahas bersama dan mendapat persetujuan Presiden). Keempat, likuidasi kedudukan dan peran MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Perubahan yang disebut terakhir tidak hanya memastikan peralihan locus kedaulatan politik yang semula berada di tangan MPR menjadi kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut konstitusi, tetapi juga likuidasi otoritas Majelis dalam memilih presiden dan wapres serta penetapan garis-garis besar haluan negara.

Menurut Arend Lijphart, sebenarnya hanya ada tiga elemen pokok dari sistem presidensial, yakni (1) presiden atau kepala pemerintahan dipilih untuk masa jabatan yang bersifat tetap *(fixed term);* (2) presiden dipilih secara langsung oleh rakyat

ataupun melalui dewan pemilih *(electoral collage)* seperti di Amerika Serikat; dan (3) presiden merupakan kepala eksekutif yang bersifat tunggal.[36] Para ahli yang mendalami studi perbandingan politik sebenarnya sudah menyadari berbagai problematik yang melekat pada sistem presidensial sebagaimana dipraktekkan di Amerika Serikat dan diadopsi di negara-negara Amerika Latin. Stabilitas eksekutif yang disebabkan oleh masa jabatan presiden yang bersifat tetap, legitimasi dan mandat politik presiden yang dipilih secara langsung oleh rakyat, dan pemisahan kekuasaan yang relatif tegas di antara cabang-cabang kekuasaan pemerintahan, terutama eksekutif-legislatif, adalah tiga di antara sejumlah kelebihan utama sistem presidensial.

Di samping kelebihannya dibandingkan sistem parlementer, sistem presidensial memiliki tiga kelemahan pokok, yakni *pertama*, kemungkinan munculnya kelumpuhan ataupun jalan buntu politik *(deadlock)* akibat konflik eksekutif-legislatif. Potensi jalan buntu itu semakin besar lagi apabila sistem presidensial dikombinasikan dengan sistem multipartai seperti dikhawatirkan Mainwaring.[37] *Kedua*, kekakuan sistemik yang melekat pada presidensialisme akibat masa jabatan eksekutif yang bersifat tetap, sehingga tidak ada peluang mengganti presiden di tengah jalan jika kinerjanya tidak memuaskan publik. Ketiga, prinsip "pemenang mengambil semua" *(the winner takes all)* yang inheren di dalam sistem presidensial yang menggunakan sistem pemilihan mayoritas dua putaran, sehingga memberi peluang bagi presiden untuk mengklaim pilihan-pilihan kebijakannya atas nama rakyat, dibandingkan

[36] Arend Lijphart, "Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoritical Observations," dalam Juan J. Linz dan Arturo Valenzuela, ed., *The Failure of Presidential Democracy*, Vol.I, (Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1994), hlm. 91-105.

[37] Scott Mainwaring, "Presidentialism, Multipartism and Democracy: The Difficult Combination", dalam *Comparative Political Studies,* Vol.26/2, tahun 1993, hlm. 198-228

lembaga parlemen yang didominasi kepentingan partisan dari partai-partai politik. Juan Linz bahkan mengatakan bahwa pemisahan kekuasaan antara lembaga eksekutif dan legislatif di dalam sistem presidensial cenderung menimbulkan polarisasi dan instabilitas politik, sehingga dianggap tidak begitu cocok di adopsi di negara-negara demokrasi baru.[38]

Terlepas dari posisi teoretis Linz selaku penganjur dan pendukung sistem parlementer, pengalaman negara-negara Amerika Latin sendiri memperlihatkan bahwa praktek sistem presidensial pun bervariasi begitu pula institusi pendukungnya, sehingga ia bukanlah suatu sistem pemerintahan yang homogen. Berbagai variasi institusi dan praktek sistem presidensial itu di antaranya ditentukan oleh format presidensialisme, apakah "murni" sebagaimana dipraktekkan di Amerika Serikat, cakupan kekuasaan eksekutif yang dimiliki presiden, sistem kepartaian dan fragmentasinya, serta disiplin partai di parlemen. Oleh karena itu, desain institusional berkenaan dengan kekuasaan presiden dan lembaga legislatif, sistem kepartaian, dan kemampuan presiden mengimplementasikan agenda-agendanya menjadi faktor-faktor penting yang turut menentukan stabilitas demokrasi presidensial.

Pemisahan kekuasaan antara lembaga eksekutif dan legislatif misalnya, di satu pihak dipandang sebagai kelebihan presidensialisme dibandingkan parlementarianisme, namun di pihak lain juga membuka peluang terbentuknya "pemerintahan yang terbelah" *(divided government)*, di mana presiden dan parlemen dikuasai atau dikontrol oleh partai yang berbeda. Pengalaman demokrasi presidensial di AS memperlihatkan bahwa lembaga kepresidenan dan Kongres seringkali dikontrol oleh dua partai yang berbeda. Partai Republik dan Partai Demokrat AS di bawah kepemimpinan Barack Obama (Demokrat) misalnya juga mengalami fenomena "pemerintahan terbelah" ketika Kongres

[38] Juan J. Linz, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference," dalam Linz & Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy*...., op.cit.,

dikuasai oleh Partai Republik. Pemerintah AS pada Oktober 2013 bahkan sempat mengalami "kelumpuhan" *(shutdown)* karena parlemen menolak memberikan persetujuan atas rencana anggaran, khususnya penambahan utang baru, yang diajukan Obama. Hanya saja sistem presidensial AS memiliki mekanisme institusi yang melekat pada dirinya, termasuk mekanisme checks and balance dan sistem dua partai, selain pengalaman ratusan tahun mempraktekkan sistem presidensial, sehingga fenomena "pemerintahan terbelah" tidak mengancam stabilitas demokrasi. Karena itu persoalan menjadi lain jika desain presidensialisme tersebut tidak memiliki mekanisme internal untuk mengatasi fenomena "pemerintahan terbelah" sehingga tidak mengancam deadlock dalam relasi eksekutif-legislatif ataupun terjadinya proses pemakzulan atas presiden oleh parlemen.

Problematik sistem presidensial pada umumnya terjadi ketika ia dikombinasikan dengan sistem multipartai, apalagi dengan tingkat fragmentasi partai dan polarisasi ideologis yang relatif tinggi. Paling kurang ada tiga alasan mengapa kombinasi presidensial-multipartai bermasalah. Pertama, sistem presidensial berbasis multipartai cenderung menghasilkan kelumpuhan akibat kebuntuan eksekutif-legislatif, dan kebuntuan itu berujung pada instabilitas demokrasi. Kedua, sistem multipartai menghasilkan polarisasi ideologis ketimbang sistem dua partai, sehingga seringkali menimbulkan problem komplikasi ketika dipadukan dengan presidensialisme. Ketiga, kombinasi presidensial dan multipartai berkomplikasi pada kesulitan membangun koalisi antarpartai dalam demokrasi presidensial, sehingga berimplikasi pada rusaknya stabilitas demokrasi.[39]

2. Relasi Eksekutif-Legislatif dan Efektivitas Pemerintahan

Berbeda dengan sistem parlementer dimana lembaga eksekutif dan legislatif pada dasarnya merupakan satu kesatuan, bahkan dapat dikatakan satu tubuh, maka di dalam sistem presidensial,

[39]Scott Mainwaring, op.cit., hlm. 198

eksekutif dan legislatif terpisah satu sama lain. Secara umum, desain institusi dan realitas relasi eksekutif-legislatif dalam konteks sistem demokrasi diwarnai dua kecenderungan utama, yakni pola relasi yang bersifat dominasi satu lembaga atas yang lain, baik dominasi eksekutif atas legislatif maupun sebaliknya; dan pola relasi yang didasarkan pada keseimbangan kekuasaan di antara eksekutif dan legislatif. Sejauhmana kecenderungan pola relasi antara eksekutif dan legislatif dalam realitas sistem presidensial, apakah pola pertama, pola kedua, atau fluktuatif di antara kedua pola tersebut, tidak hanya ditentukan oleh desain institusi yang dibangun dan dilembagakan, melainkan juga variabel-variabel lain yang bersifat kondisional suatu negara demokrasi.

Pengalaman dua periode pemerintahan Presiden SBY memperlihatkan bahwa koalisi besar pendukung pemerintah yang terbentuk pasca pilpres bukan hanya tidak menjamin stabilitas dukungan parpol terhadap eksekutif, melainkan juga tidak pernah bisa menjamin terbentuknya pemerintahan hasil pemilu yang efektif. Sekitar 70 persen kekuatan parpol di DPR bergabung ke dalam koalisi politik pendukung pemerintah. Dalam realitasnya, koalisi besar pendukung pemerintah justru lebih merupakan beban bagi Presiden SBY ketimbang menjadi solusi bagi efektivitas pemerintahan. Selama pemerintahan SBY periode pertama (2004-2009) bahkan terbentuk pola relasi Presiden-DPR yang cenderung konfliktual. Hal itu tercermin dari maraknya usulan penggunaan hak interpelasi dan hak angket yang diajukan DPR kepada pemerintah terkait berbagai kebijakan yang diambil SBY. Ironisnya, sebagian usulan penggunaan hak interpelasi dan hak angket ini justru turut diajukan oleh parpol yang tergabung dalam koalisi pendukung pemerintah. Sementara itu selama periode kedua pemerintahan SBY (2009-2014), ketika koalisi politik pendukung pemerintah mencakup lebih dari 75 persen kekuatan di DPR, intensitas usulan penggunaan hak interpelasi dan hak angket oleh DPR

memang berkurang, namun hal itu tidak kunjung meningkatkan efektivitas pemerintahan hasil Pemilu 2009. Selama dua periode pemerintahan Presiden SBY bahkan cenderung terpenjara oleh koalisi besar yang dibentuknya.

Dalam prakteknya di Indonesia, dukungan koalisi besar tidak sepenuhnya menjamin efektivitas pemerintahan. Banyak faktor yang turut menentukan seperti desain institusi presidensial Indonesia yang tidak sepenuhnya memisahkan lembaga Presiden dan Parlemen (DPR), karena dalam pembentukan UU misalnya, Presiden turut serta menyepakati secara bersama dengan DPR. Begitu pula dalam pengangkatan pejabat publik, tidak sepenuhnya menjadi otoritas Presiden karena turut diputuskan oleh parlemen melalui mekanisme pertimbangan dan persetujuan yang dimilikinya. Di luar faktor kepemimpinan Presiden, faktor lain yang turut menentukan adalah lemahnya disiplin parpol sebagai akibat dari sifat koalisi yang lebih berbasis kepentingan jangka pendek ketimbang ideologi, visi, dan platform politik jangka panjang, serta faktor pemilu yang belum didesain untuk meningkatkan efektivitas pemerintahan.

3. Praktek Pemilu di Indonesia

Problem kontemporer Indonesia tidak hanya berkaitan dengan pilihan politik atas sistem presidensial yang dikombinasikan dengan sistem multipartai, melainkan juga karena ketidaksungguhan elite politik dalam melembagakannya, sehingga muncul "gap" antara obsesi presidensialisme di satu pihak, dan prakteknya yang cenderung bersifat parlementer di pihak lain. Kesemuanya berimplikasi pada praktek demokrasi presidensial yang secara populer disebut sebagai presidensial "setengah hati", presidensial "bernuansa parlementer", atau sebutan lain yang menggambarkan inkonsistensi pelembagaan skema presidensial dalam kehidupan politik bangsa Indonesia.

Ketidakseriusan dan inkonsistensi dalam pelembagaan sistem demokrasi presidensial itu tidak hanya terekam dalam materi atau substansi perundang-undangan yang seringkali tumpang tindih satu sama lain, melainkan juga terlihat dari skema penyelenggaraan pemilu, terutama sejak 2004, yakni ketika amanat konstitusi hasil amandemen terkait pemilihan presiden secara langsung oleh rakyat mulai diimplementasikan. Seperti diketahui, penyelenggaraan pemilu legislatif pada 2004, 2009, dan 2014 mendahului pemilu presiden (dan wakil presiden), padahal arah konstitusi hasil amandemen adalah penguatan sistem presidensial. Sebagai konsekuensi logis dari pilihan atas sistem demokrasi presidensial, seharusnya penyelenggaraan pemilu presiden mendahului pelaksanaan pemilu legislatif. Jika pun tidak, penyelenggaraan pemilu presiden sekurang-kurangnya dilakukan secara simultan dengan pelaksanaan pemilu legislatif terutama pemilihan anggota legislatif di tingkat nasional.

Konsekuensi logis dari pemilu legislatif yang mendahului pemilu presiden adalah terciptanya ketergantungan partai-partai politik terhadap hasil Pemilu DPR dalam mempersiapkan pencalonan presiden dan wakilnya. Ketergantungan itu bahkan kemudian dilembagakan melalui prasyarat mekanisme ambang batas pencalonan presiden (presidential threshold). Sebagaimana diamanatkan oleh UU Pemilu Presiden 2004 dan 2009, parpol dan/atau gabungan parpol harus memperoleh total perolehan suara atau kursi tertentu secara nasional di DPR sebagai syarat mengajukan pasangan capres dan cawapres. Persyaratan mekanisme ambang batas pencalonan presiden ini tidak hanya menjadi "penjara" bagi kalangan parpol sendiri, melainkan juga merefleksikan praktek presidensial yang bernuansa parlementer. Padahal, sesuai skema sistem presidensial, lembaga presiden dan DPR merupakan dua institusi terpisah yang memiliki basis legitimasi politik berbeda, serta tidak saling tergantung satu sama lain, sehingga tidak seharusnya pencalonan presiden "didikte" atau ditentukan oleh formasi politik parlemen

nasional hasil pemilu legislatif. Selain itu, presiden (dan wapres) yang dihasilkan oleh pilpres dan DPR yang dihasilkan oleh pileg memiliki mandat politik berbeda dan tidak bisa dicampuradukkan satu sama lain.

Hasil pemilu legislatif menjadi dasar bagi parpol untuk berkoalisi, baik dalam pengusungan pasangan capres-cawapres maupun dalam pemerintahan hasil pemilu jika kelak pasangan calon tersebut memenangkan pilpres. Skema pemilu seperti ini jelas merupakan anomali dalam upaya memperkuat presidensialisme sebagaimana obsesi besar di balik konstitusi hasil amandemen. Persoalannya, presiden terpilih menjadi begitu tergantung pada formasi kekuatan politik di DPR. Sebagai konsekuensi praktek sistem presidensial berbasis multipartai, pemilu presiden dengan sistem dua putaran di satu pihak menghasilkan presiden yang memiliki legitimasi politik sangat kuat, namun di pihak lain dalam berhadapan dengan parlemen sang presiden tidak lebih dari "presiden minoritas", yakni presiden dengan dukungan atau basis politik minimum di DPR. Namun demikian, realitas basis politik minimum seorang presiden terpilih dalam skema presidensial berbasis multipartai semestinya tidak diartikan sebagai keniscayaan bagi presiden untuk sepenuhnya bergantung pada dukungan mayoritas DPR.

Memang benar, efektivitas kebijakan pemerintah sangat tergantung pada dukungan politik parlemen, namun tidak sepenuhnya benar bahwa pemerintah tidak bisa bekerja tanpa dukungan parpol di DPR. Bagaimanapun, presiden terpilih memiliki basis legitimasi dan dukungan politik yang jauh lebih besar dibandingkan dukungan fragmentatif yang dimiliki parpol di parlemen. Karena itu masalahnya terpulang kepada presiden terpilih, apakah mampu secara cerdas mengelola, mengkapitalisasi, dan memanfaatkan legitimasi dan mandat politik rakyat yang dimilikinya atau tidak. Jika tidak, maka presiden terpilih selamanya akan terpenjara oleh kepentingan politik beragam dari parpol di DPR.

Penyempurnaan presidensialisme memerlukan peninjauan kembali format sistem perwakilan, skema penyelenggaraan dan sistem pemilu, serta sistem kepartaian. Dalam konteks pemilu, penataan tidak hanya terkait urgensi perubahan sistem pemilu, khususnya sistem pileg, melainkan juga penataan skema penyelenggaraannya ke arah pemilu secara simultan antara pemilu legislatif dan pemilu presiden. Penataan tersebut mengarah pada dua skema pemilu, yakni pemilu nasional serentak (untuk memilih Presiden/Wapres, DPR dan DPD), dan pemilu lokal serentak (untuk memilih anggota DPRD dan kepala-kepala daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota) dengan jeda waktu 2,5 tahun didahului pemilu nasional.

Melalui keserentakan pemilu nasional yang terpisah dari pemilu lokal diharapkan tidak hanya tercapai tujuan efisiensi anggaran dan waktu, tetapi juga dapat diwujudkan beberapa perubahan sekaligus. Pertama, peningkatan efektivitas pemerintahan karena diasumsikan pemerintahan yang dihasilkan melalui keserentakan pemilu presiden dan pemilu legislatif lebih stabil sebagai akibat coattail effect, yakni keterpilihan calon presiden dari parpol atau koalisi parpol tertentu akan mempengaruhi keterpilihan anggota legislatif dari parpol atau koalisi parpol tertentu pula. Dengan demikian konflik eksekutif-legislatif, instabilitas, dan bahkan jalan buntu politik sebagai komplikasi skema sistem presidensial berbasis multipartai seperti kekhawatiran Juan Linz dan Scott Mainwaring diharapkan tidak menjadi kenyataan. Artinya, penyelenggaraan pemilu serentak berpotensi memperbesar dukungan politik DPR terhadap Presiden terpilih.

Kedua, pembentukan koalisi politik yang mau tidak mau harus dilakukan sebelum pemilu legislatif diharapkan dapat "memaksa" parpol mengubah orientasi koalisi dari yang bersifat jangka pendek dan cenderung oportunistik menjadi koalisi berbasis kesamaan ideologi, visi, dan platform politik. Efek berikutnya adalah tegaknya disiplin parpol, sehingga orientasi para politisi parpol pun diharapkan bisa berubah dari perburuan

kekuasaan *(office seeking)* menjadi perjuangan mewujudkan kebijakan *(policy seeking)*. Ketiga, pemisahan pemilu nasional serentak dan pemilu lokal serentak diharapkan berdampak positif pada tiga hal: (1) ada jeda waktu bagi rakyat menilai kinerja pemerintahan hasil pemilu serentak nasional; (2) terbuka peluang yang besar bagi terangkatnya isu lokal ke tingkat nasional yang selama ini cenderung "tenggelam" oleh isu nasional; (3) semakin besarnya peluang elite politik lokal yang kepemimpinannya berhasil untuk bersaing menjadi elite politik di tingkat nasional.

Keempat, secara tidak langsung diharapkan terjadi penyederhanaan sistem kepartaian menuju sistem multipartai sederhana (moderat). Sebagai akibat terpilihnya parpol atau gabungan parpol yang sama dalam pemilu presiden dan pemilu DPR, fragmentasi parpol di parlemen berkurang dan pada akhirnya diharapkan berujung pada terbentuknya sistem multipartai moderat.Kelima, pemilu serentak nasional yang terpisah dari pemilu serentak lokal diharapkan dapat mengurangi potensi politik transaksional sebagai akibat melembaganya oportunisme politik seperti berlangsung selama ini. Transaksi atas dasar kepentingan jangka pendek bisa dikurangi jika fondasi koalisi politik berbasiskan kesamaan visi dan platform politik.Keenam, pemilu serentak nasional yang dipisahkan dari pemilu serentak lokal diharapkan dapat meningkatkan kualitas hasil pilihan masyarakat karena perhatian pemilih tidak harus terpecah pada pilihan yang terlampau banyak sekaligus di saat yang sangat terbatas dalam bilik suara. Karena jumlah surat suara relatif terbatas dalam masing-masing pemilu serentak, nasional dan lokal, maka para pemilih memiliki waktu yang sedikit lebih luang untuk memutuskan pilihan secara matang sebelum mencoblos atau menandai pilihan tersebut.

B. IMPLIKASI SISTEM DEMOKRASI MELALUI PILKADA SERENTAK

Paling kurang terdapat dua pokok penting yang akan diuraikan pada bagian ini, yakni implikasi sistem demokrasi melalui pilkada serentak terhadap stabilitas politik, dan selanjutnya implikasi stabilitas politik terhadap pembangunan nasional.

1. Implikasi Sistem Demokrasi melalui Pilkada Serentak terhadap Stabilitas Politik

Tujuan setiap pemilu adalah memilih wakil-wakil rakyat untuk menduduki jabatan-jabatan politik di lembaga legislatif dan eksekutif baik pada tingkat nasional maupun tingkat lokal. Namun sebagai alat demokrasi, pemilu juga digunakan sebagai sarana memperkuat stabilitas politik nasional dan menciptakan pemerintahan yang efektif.[40] Tujuan keterwakilan politik berarti menempatkan pemilu sebagai sarana memilih wakil-wakil dari kelompok masyarakat yang berbeda-beda (misalnya ideologi, orientasi politik, suku ras agama, daerah), sehingga lembaga legislatif dan eksekutif benar-benar mencerminkan kondisi masyarakatnya. Tujuan stabilitas nasional berarti pemilu merupakan sarana menyalurkan perbedaan-perbedaan kepentingan yang ada dalam masyarakat, sehingga potensi konflik dapat diredam dan diselesaikan secara efektif lewat lembaga-lembaga perwakilan rakyat. Sedangkan tujuan membentuk pemerintahan efektif *(governability)* berarti pemilu adalah sarana membentuk pemerintahan efektif karena para pejabat terpilih mendapat dukungan *(legitimasi)* dari masyarakat.[41]

Terdapat banyak varian atau pilihan untuk menyerentakkan

[40] Aurel Croissant, Gabriele Bruns, dan Marie John (ed), *Politik Pemilu di Asia Tenggara dan Asia Timur,* (Jakarta: Pensil-324 & Friedrich Ebert-Stiftung, 2003), hlm. 5-6.
[41] Mark Payne, et.all., Democracies in Development: *Politics and Reform ini America Latin,* (Washington DC: Inter-American Bank, The International IDEA, The Jhon Hopkins University Press, 1999), hlm. 65-82.

waktu pemilu. Hasil simulasi Badan Pekerja MPR memperlihatkan bahwa jika pemilu DPR, DPD, DPRD (provinsi dan kabupaten/kota), pilkada (provinsi dan kabupaten/kota), serta pemilu presiden dilakukan secara serentak pada hari yang sama (pemilu borongan) secara teknis sulit dilakukan.[42] Dari sisi teknis, para penyelenggara pemilu tidak mungkin bisa menjalankan "pemilu borongan" karena jenis pekerjaan sangat banyak dan volume sangat besar. Sementara dari sisi pemilih, mereka harus menghadapi begitu banyak parpol, para calon anggota legislatif, serta calon kepala daerah. Dalam situasi demikian, pemilih tidak mungkin bersikap rasional. Sedangkan dari sisi parpol, mereka menghadapi situasi yang tidak terkendali karena harus mengajukan sekian banyak calon anggota legislatif dan calon kepala daerah dalam waktu bersamaan.

Selain kompleksitas penyelenggaraan, baik dilihat dari sisi pemilih, penyelenggara maupun peserta pemilu, pemilihan dengan sistem "borongan" juga berdampak pada kinerja parpol dan pemerintahan hasil pemilu. Pertama, pengajuan calon secara bersamaan mengakibatkan parpol tidak selektif dalam mengajukan calon anggota legislatif dan eksekutif. Akibatnya, parpol akan bersikap praktis dan pragmatis dengan memilih calon yang peluang terpilihnya besar dan/atau menjual berkas pencalonan pada mereka yang bisa membayar mahal atau yang lebih dikenal dengan istilah "jual putus". Dalam situasi demikian jarang sekali mesin parpol akan berjalan untuk mendukung proses pencalonan seorang kandidat anggota legislatif atau kepala daerah, apalagi jika calonnya bukan kader parpol. Para kandidat tersebut harus berjuang sendiri, melakukan kampanye agar mereka menang. Akibatnya, ketika mereka menang, kepala daerah atau anggota legislatif terpilih akan menjalankan kebijakannya sendiri melalui politik transaksional. Ideologi, misi, dan program parpol tidak menjadi pertimbangan dalam

[42] Parthnership, Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu: *Pemilu Nasional dan Pemilu Lokal,* (Jakarta: Parthership, 2011), hlm. 5-8.

perumusan kebijakan, khususnya pada kepala daerah terpilih. Parpol bukan lagi faktor yang harus dipertimbangkan dalam pengambilan keputusan karena perannya sudah selesai pada saat pencalonan.

Sementara itu, penyelenggaraan pemilu serentak melalui pemisahan pemilu nasional dan pemilu lokal, dapat memberikan jeda waktu bagi penyelenggara pemilu (KPU, KPUD) untuk melakukan tugasnya. Pemberian jeda waktu tersebut dengan sendirinya akan mengurangi beban dan volume pekerjaan penyelenggara pemilu. Pada sisi pemilih, pemisahan pemilu lokal dan nasional akan memberikan kesempatan bagi mereka untuk mencari informasi sebanyak mungkin atas kandidat partai yang akan dipilihnya, dengan demikian mereka akan lebih bersikap rasional.

Kedua, pemisahan pemilu lokal dan nasional akan mengurangi terjadinya konflik internal. Pemilu nasional akan mengkanalisasi konflik pencalonan anggota DPR serta pencalonan presiden dan wakil presiden dalam satu waktu; demikian pun dengan pemilu lokal akan mengkanalisasi pencalonan DPRD serta pencalonan kepala daerah. Jadi dalam kurun lima tahun momentum terjadinya konflik yang sebelumnya tersebar sepanjang tahun (pilkada) dapat dikurangi hanya dalam dua momentum, yakni pada pemilu nasional dan pemilu daerah. Dengan demikian, parpol mempunyai banyak waktu untuk mengurusi anggota dan konstituennya.

Ketiga, pemisahan pemilu nasional dan pemilu serentak lokal menjadikan durasi antar pemilu menjadi lebih pendek, yang semula sekali dalam lima tahun menjadi dua kali dalam lima tahun dengan tenggang waktu dua sampai tiga tahun. Hal ini tidak saja memudahkan pemilih bersikap rasional, tetapi juga memudahkan pemilih untuk menghukum parpol yang kinerjanya buruk. Jika parpol hasil pemilu nasional kinerjanya buruk, mereka akan dihukum pemilih pada saat pemilu daerah. Demikian juga sebaliknya, parpol atau kepala daerah hasil

pemilu daerah yang kinerjanya buruk akan dihukum dalam pemilu nasional.

Salah satu fenomena sekaligus fakta konkret kompleksitas pemilu (termasuk pilkada) yang dapat diangkat ke permukaan terkait stabilitas politik nasional adalah kisruh atau konflik internal partai politik. Pada Pemilu 2004, dengan sistem proporsional "daftar setengah terbuka", parpol harus mulai memikirkan popularitas calonnya untuk ditawarkan kepada pemilih. Terlebih pada Pemilu 2009, setelah Putusan Mahkamah Konstitusi membenarkan formula calon terpilih ditetapkan berdasar suara terbanyak,[43] sistem pemilu nyaris mendekati proporsional daftar terbuka murni. Hal ini semakin menjadikan parpol mempertimbangkan daya aseptabilitas calon untuk ditawarkan kepada pemilih.

Secara umum di tingkat nasional, konflik internal parpol yang disebabkan oleh pencalonan pasangan presiden dan wakil presiden dapat diakhiri oleh kongres atau musyawarah nasional parpol yang digelar sekitar satu tahun setelah Pemilu Presiden. Forum kekuasaan tertinggi parpol merupakan arena terakhir pertarungan antar faksi, sekaligus wahana konsolidasi parpol setelah babak belur dilanda perbedaan pandangan dan konflik di antara para kader parpol. Namun setelah konsolidasi tingkat nasional selesai, bukan berarti parpol tenang bekerja mengurusi anggotanya. Pengurus pusat parpol hasil kongres atau munas harus bersiap menghadapi konflik internal parpol di tingkat daerah sebagai dampak dari penyelenggaraan pilkada.

Pilkada yang diselenggarakan satu tahun setelah pemilu presiden bagaikan memindahkan arena konflik internal parpol di kepengurusan pusat ke kepengurusan daerah. Sumber konfliknya hampir sama, yakni pengajuan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Berbeda dengan pemilu legislatif yang menyediakan kursi sangat banyak untuk diperebutkan para

[43] Putusan MK No.22-24/PUU/VI/2008, tertanggal 19 Desember 2008.

kader parpol, kursi yang diperebutkan dalam pilkada hanya sepasang, yaitu kursi kepala daerah dan wakil kepala daerah. Sementara banyak kader parpol dan nonkader parpol yang bertekad memperebutkan sepasang kursi tersebut. Persaingan dalam pencalonan itulah yang membawa kepengurusan parpol di tingkat daerah dilanda konflik. Pertama, perebutan tiket pencalonan tidak hanya terjadi antarkader, tetapi juga diwarnai oleh tampilnya tokoh-tokoh nonkader yang didukung oleh modal kuat. Kedua, tidak adanya kriteria yang baku untuk menyaring para calon (jika pun ada tapi tidak dilakukan secara konsisten) menambah persaingan dan konflik sulit dicari jalan keluarnya, karena masing-masing merasa paling memenuhi kriteria untuk menjadi calon. Ketiga, konflik menjadi tidak terkendali karena pengurus parpol tingkat pusat juga terlibat konflik sehingga tidak mampu memberikan putusan yang adil bagi para pihak.

2. Implikasi Peningkatan Stabilitas Politik terhadap Pembangunan Nasional

Secara umum dapat dikatakan bahwa adanya stabilitas politik akan menjamin terlaksananya pembangunan nasional. Stabilitas politik (dan keamanan) merupakan syarat kemutlakan dan necessary condition bagi pembangunan nasional. Pengalaman di sejumlah negara akhir-akhir ini seperti Mesir, Libya, Tunisia, dan Suriah menunjukkan instabilitas politik menurunkan pertumbuhan ekonomi, meningkatkan pengangguran dan gelombang PHK, tidak terkendalinya inflasi, dan peningkatan angka kemiskinan. Krisis politik di sejumlah negara tersebut telah memukul perekonomian nasional. Misalnya, krisis politik Tunisia tahun 2011 telah menyebabkan pertumbuhan ekonomi negara tersebut mencapai minus 7,8 persen. Krisis Suriah menyebabkan pertumbuhan ekonominya mencapai minus 2,5 persen. Krisis politik di Mesir menyebabkan angka kemiskinan meningkat menjadi 70 persen.

Indonesia juga pernah mengalami krisis multidimensi tahun

1997-1998 yang menyebabkan pertumbuhan ekonomi Indonesia tahun 1998 mencapai minus 13 persen, inflasi mencapai angka 77 persen, gelombang PHK dimana-mana, pengangguran meningkat dan melonjaknya angka kemiskinan. Untungnya, Indonesia cepat bangkit dari keterpurukan ekonomi yang tercipta melalui reformasi menyeluruh, termasuk reformasi bidang politik yang ditandai oleh semakin kondusifnya pelaksanaan demokrasi di Indonesia selama lebih satu dekade terakahir. Pasca reformasi 1998, Indonesia telah berhasil dan menjadi contoh dunia bagaimana transisi demokrasi dapat dilakukan dengan baik dan konstitusional. Jadi, dapat dikatakan stabilitis politik menentukan berjalan-tidaknya pembangunan nasional.

Namun demikian, perlu dicatat pula tesis Samuel Huntington yang mengatakan bahwa pembangunan ekonomi dan kestabilan politik merupakan dua sasaran yang satu sama lain berdiri sendiri, dan kemajuan yang diarahkan untuk mencapai salah satu sasaran tidak selamanya berkaitan dengan kemajuan untuk mencapai sasaran yang lain.[44] Meningkatnya kesejahteraan ekonomi, menurut Huntington, bisa memicu terciptanya stabilitas politik atau bisa juga menjadi penyebab kekacauan yang menciptakan instabilitas politik, demikian pula sebaliknya, stabilitas politik dapat memicu stabilitas ekonomi bisa pula menjadi penyebab instabilitas ekonomi.

Dijelaskannya, sebuah negara yang pembangunan ekonominya baik dan kesejahteraan masyarakatnya tercipta secara merata akan membuat masyarakat hidup dalam ketenteraman, sehingga bentuk-bentuk protes terhadap negara kemungkinan akan lebih kecil terjadi. Partai oposisi yang kerap memobilisasi massa sebagai instrumen melakukan serangan politik kepada partai berkuasa akan sulit melakukan konsolidasi terhadap elemen masyarakat (petani atau buruh misalnya) kalau ternyata kondisi masyarakat berada dalam kesejahteraan hidup yang baik. Hal sebaliknya

[44]Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga,* (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1997), hlm. 26-35.

juga dapat terjadi, pembangunan ekonomi yang tumbuh baik dan pesat akan mengubah kondisi masyarakat yang sebelumnya sangat apatis terhadap politik karena yang mereka pikirkan hanyalah "bagaimana mencari makan" untuk bertahan hidup di tengah himpitan ekonomi. Pembangunan ekonomi dapat pula merubah pola pikir masyarakat menjadi lebih berpendidikan dan semakin cerdas. Meningkatnya kecerdasan masyarakat terutama dalam hal pengetahuan politik, akan membuat masyarakat merasa perlu untuk masuk ke dalam ranah politik. Partisipasi politik yang timbul secara besar-besaran di tengah masyarakat yang tingkat intelektualnya terus meningkat tidak serta merta akan berdampak positif, hal itu justru dapat menambah intensitas konflik politik baik secara kualitatif maupun kuantitatif.

Demikian pula halnya dengan terciptanya stabilitas politik dapat juga berpengaruh pada terciptanya kestabilan ekonomi atau bahkan justru sebaliknya. Kondisi politik yang stabil membuat pemerintah selaku pengelola negara bisa berkonsentrasi pada cita-cita untuk mewujudkan kesejahteraan ekonomi masyarakat. Sedangkan sebaliknya, situasi politik yang kacau membuat pemerintah terlebih dahulu harus memprioritaskan terciptanya situasi kondusif sebelum melakukan pembangunan. Karena pembangunan yang dilangsungkan dalam sebuah daerah konflik misalnya, akan membuat pembangunan tersebut tidak akan mudah berjalan dengan lancar, atau bisa saja akan menemui jalan buntu. Huntington meyakini bahwa dalam beberapa hal tertentu pembaruan memang dapat mengurangi ketegangan dan mendorong terciptanya perdamaian, dan perubahan itu tidak terjadi dengan kekerasan. Sebaliknya, pembaruan dalam beberapa hal pula malah membuka peluang bagi terciptanya ketegangan atau kekerasan yang bisa memicu terciptanya instabilitas politik.

Apa yang dimaksudkan Huntington tersebut diatas sesungguhnya hendak menunjukkan bahwa upaya mempertahankan dan meningkatkan kestabilan baik politik maupun ekonomi

merupakan dua aspek yang harus sama-sama diperhatikan, seiring sejalan, demi tercapai cita-cita pembangunan nasional. Pembangunan politik harus seiring dengan pembangunan ekonomi, tidak bisa hanya menekankan pada satu aspek saja.

C. PERMASALAHAN YANG DITEMUKAN

Pilkada serentak gelombang pertama sudah ditetapkan pelaksanaannya pada 9 Desember 2015, di mana tahapan-tahapannya sudah dimulai sejak Juni 2015. Selain masalah konflik vertikal dan horisontal yang dikhawatirkan bakal terjadi dalam pilkada serentak, sebetulnya terdapat banyak permasalahan lainnya yang diprediksi muncul ke permukaan, yang disebabkan sejumlah faktor sebagai berikut:

1. Peraturan Perundangan Kurang Mampu Mengakomodasi Permasalahan Pilkada

UU No.1/2015 yang digunakan sebagai legitimasi yuridis pelaksanaan pilkada serentak masih mengandung sejumlah permasalahan, yang oleh Koalisi Masyarakat Sipil Untuk Revisi Undang-Undang Pilkada diklasifikasikan permasalahannya dalam tiga kategori, yakni redaksional, sistematika, dan substansi. Jika dibandingkan dengan UU No.32/2004 yang mengatur pilkada, UU No.1/2015 mengatur tujuh substansi baru dalam pilkada, yakni (1) pencalonan tunggal, (2) pencegahan politik dinasti, (3) uji publik, (4) pembatasan dana kampanye, (5) pemungutan dan penghitungan suara elektronik, (6) penyelesaian sengketa hasil pemilihan ke MA, dan (7) pilkada serentak. Tujuh substansi ini memang mempengaruhi penataan sistem pemilihan, tahapan pelaksanaan, dan penegakan hukum, namun pengaruhnya tidak berkorelasi positif dengan kualitas proses maupun hasil pilkada. Justru sebaliknya, pelaksanaan tahapan pilkada jadi berpanjang-panjang, sedang sistem pemilihan belum

tentu berhasil menyaring kepala daerah berkualitas.

UU No.1/2015 menggunakan model calon tunggal (calon kepala daerah tanpa wakil). Model ini menafikkan fungsi representasi dalam pencalonan pilkada, sehingga jabatan itu seakan hanya bisa dimiliki oleh satu kelompok mayoritas. Model calon tunggal juga bisa menimbulkan konflik sosial, baik pada masa penyelenggaraan pilkada maupun pemerintahan pasca pilkada. Karena itu, model paket (pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah) menjadi pilihan terbaik. Apabila model pasangan calon membuat kepala daerah tidak kompak, maka tata cara pencalonannya dilakukan sebagai berikut: (1) partai politik atau gabungan parpol atau calon independen menetapkan bakal calon kepala daerah; (2) bakal calon kepala daerah mengangkat bakal calon wakil kepala daerah; (3) pasangan bakal calon kepala daerah dan wakil kepala daerah mendaftarkan diri ke KPU.

Pengaturan syarat calon dalam UU No.1/2015, khususnya yang bertujuan membatasi politik kekerabatan, sebaiknya langsung diletakkan pada pasal, tidak lagi diletakkan dalam penjelasan. Demikian pun soal metode pencalonan, dimana parpol atau gabungan parpol yang memiliki jumlah kursi tertentu di DPRD mendorong terjadinya politik transaksional dalam proses pencalonan. Karena itu metodenya perlu disederhanakan: setiap parpol yang punya kursi di DPRD bisa mengajukan pasangan calon. Metode ini tidak akan menghasilkan pasangan calon banyak asal formula perolehan calon terpilihnya juga diubah: dari pasangan calon peraih suara terbanyak di atas 30% suara menjadi pasangan calon peraih suara terbanyak saja.

UU No.1/2015 tidak menjadikan pendaftaran pemilih sebagai salah satu tahapan pelaksanaan pilkada. Padahal pemilu di manapun, pendaftaran pemilih selalu jadi tahapan pertama dan utama, karena menyangkut hak politik setiap warga negera. Pendaftaran pemilih menjadi tahapan pertama, tetapi prosesnya berjalan linier sampai ditetapkannya daftar pemilih tetap. Atas dasar daftar pemilih tetap inilah KPU mencetak surat suara,

karena surat suara harus dicetak sesuai dengan jumlah pemilih ditambah cadangan.

UU No.1/2015 mengintroduksi uji publik. Kegiatan ini dianggap penting sehingga masuk dalam kategori prinsip dan diatur dalam bab tersendiri. Padahal jika dicermati ketentuan yang mengaturnya, uji publik sesungguhnya hanyalah bagian dari penjaringan calon yang dilakukan oleh parpol. Meskipun disebutkan bahwa uji publik dimaksudkan menguji integritas dan kompetensi bakal calon, namun kegiatan ini hanya seremonial belaka. Jika memang itu yang dimaksud, pengenalan calon sebaiknya diselenggarakan oleh parpol saja atau oleh bakal calon indenpenden itu sendiri, sementara tugas KPU hanya memverifikasi apakah pelaksanaan uji publik tersebut sesuai dengan ketentuan atau tidak.

UU No.1/2015 membuat ketentuan pembatasan dana kampanye. Ini hal baru yang akan berdampak positif terhadap penggunaan dan pengelolaan dana kampanye. Hanya saja ketentuan ini tidak jelas dan terukur sehingga cenderung menyulitkan KPU dalam membuat peraturan pelaksanaannya. Karena itu pembatasan dana kampanye harus diperjelas ruang lingkupnya, juga dipertegas sanksinya apabila terjadi pelanggaran.

Sementara itu, lahirnya UU No.8/2015 boleh dikatakan merupakan undang-undang yang mengakomodir sejumlah kelemahan yang terdapat pada UU No.1/2015. Pada Lembar Penjelasan UU No.8/2015 disebutkan sejumlah penyempurnaan, antara lain (1) penyelenggara pemilihan adalah KPU, badan pengawas pemilihan umum beserta jajarannya, dewan kehormatan penyelenggara pemilihan yang masing-masing diberi tugas menyelenggarakan, mengawasi, dan menegakkan kode etik sebagai satu kesatuan fungsi dalam penyelenggaraan pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota secara berpasangan; (2) tahapan penyelenggaraan pemilihan, dimana tahapan pendaftaran calon dan tahapan uji publik dipersingkat agar terjadi efisiensi anggaran dan efisiensi waktu tanpa harus mengorbankan asas

pemilihan yang demokratis; (3) pasangan calon dilakukan secara berpasangan atau paket; (4) persyaratan calon perseorangan yang benar-benar mempresentasikan dukungan riil masyarakat; (5) penetapan calon terpilih berdasarkan perolehan suara terbanyak; dan (6) pemungutan suara secara serentak dengan memformulasikan ulang tahapan menuju pemilu serentak nasional tahun 2019.

2. Lemahnya Kualitas Sumber Daya Penyelenggara Pilkada

Harus diakui bahwa kinerja penyelenggara pemilu pasca reformasi 1998 telah menunjukkan performa menggembirakan, terbukti dengan suksesnya penyelenggaraan pemilu baik tingkat nasional maupun lokal. Namun demikian, tentu saja capaian kinerja penyelenggara pemilu tersebut harus diikuti oleh evaluasi kontinu agar kualitas penyelenggaraan pemilu semakin baik dari waktu ke waktu, termasuk kualitas pelaksanaan pilkada. Bagaimana pun aspek peningkatan kualitas sumberdaya penyelenggara pemilu (KPU di tingkat pusat dan KPUD di tingkat daerah, Badan Pengawas, Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu) harus tetap menjadi fokus perhatian bersama. Yang paling mendesak adalah peningkatan kapasitas pengetahuan penyelenggara pilkada terkait penguasaan peraturan perundang-undangan dan hal-hal teknis penyelenggaraan pilkada.

Sejauh ini, pelanggaran yang dilakukan penyelenggara pemilu berasal dari penyelenggara tingkat daerah, yang hampir semuanya berkisar pada masalah netralitas penyelenggara mulai dari tahap pencalonan, penghitungan dan rekapitulasi hasil pemilihan. Demikian pun pelanggaran yang dilakukan Panwas Pemilu di daerah berkisar pada masalah keberpihakan Panwas pada salah satu pasangan calon kepala daerah. Terkait profesionalitas dan independensi penyelenggara pilkada, patut kita lihat data terakhir (2014) Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) yang telah menyidangkan 113 perkara pilkada. Dari

jumlah tersebut, sebanyak 97 perkara telah diputus dengan berbagai macam konsekuensi hukum, termasuk pemecatan 84 komisioner KPU di daerah.[45] Pelanggaran yang dilakukan KPUD antara lain pada verifikasi bakal calon dimana calon yang seharusnya tidak dapat lolos sebagai bakal calon diloloskan lantaran telah menerima "upeti" atau janji tertentu, atau meloloskan bakal calon yang sebetulnya secara administratif tidak memenuhi persyaratan dengan tujuan memecah perolehan suara pasangan calon tertentu.

Dalam konteks menegakkan kedisiplinan dan profesionalitas penyelenggara pemilu, peran DKPP di tingkat pusat dan Panwas di tingkat daerah menjadi sangat strategis. Jimly Asshiddiqie dalam bukunya, Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu (2013) mengatakan bahwa konsolidasi sistem pemilu akan turut mempengaruhi sistem demokrasi yang lebih sehat dan kredibel di masa depan, yang tidak hanya bertumpu pada prinsip-prinsip demokrasi dan rule of law, tetapi juga berintegritas karena didasarkan atas prinsip-prinsip *rule of ethics* yang efektif.[46] Sementara itu, untuk mengantisipasi potensi pelanggaran pada pilkada serentak gelombang pertama 9 Desember 2015, Bawaslu telah membuat sistem pengawasan dini yang disebut Indeks Kerawanan Pemilu (IKP), yang meliputi 5 variabel, yakni (1) profesionalitas penyelenggara dengan indikator ketersediaan dana, netralitas penyelenggara, kualitas DPT dan kemudahan akses informasi; (2) politik uang dengan indikator angka kemiskinan, alokasi bansos, laporan politik uang; (3) akses pengawasan dengan indikator kondisi geografis, fasilitas listrik, fasilitas alat komunikasi dan akses transportasi; (4) partisipasi masyarakat dengan salah satu indikatornya pemantau di daerah; dan (5) keamanan dengan indikator intimidasi kepada penyelenggara dan kekerasan dari data selama pileg dan pilpres 2014.

[45] http://www.dkpp.go.id/ diakses tanggal 20 September 2015.
[46] Jimly Asshiddiqie, *Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu,* (Jakarta: Rajawali Press, 2013), hlm. 15.

3. Kaderisasi Partai Politik Kurang Berjalan Optimal

Dalam berbagai survey terhadap masyarakat yang dilakukan oleh lembaga-lembaga survey nasional, parpol ditempatkan pada posisi yang sangat buruk. Parpol tidak lagi dipandang sebagai penunjang harapan rakyat. Parpol dilihat sebagai sumber masalah, karena selalu kisruh internal partai (paling anyar adalah konflik internal Partai Golkar dan PPP), membuat kegaduhan politik, menggangu kepentingan umum, tidak berfungsi, tidak simpatik, tidak memikirkan rakyat, identik dengan korupsi, dan seterusnya. Parpol dianggap tidak mampu memberikan optimisme bernegara, tidak mampu menampilkan figur-figur calon pemimpin yang berkarakter negarawan. Parpol dianggap tidak membuka harapan hidup lebih baik untuk rakyat.

Dalam konteks rekrutmen (kaderisasi) politik, terdapat sejumlah gejala yang tidak kondusif bagi proses membangun demokrasi,[47] sebagai berikut: Pertama, sistem pemilihan umum proporsional telah mengabadikan dominasi oligarki dalam proses rekrutmen. Elite partai di daerah sangat berkuasa penuh terhadap proses rekrutmen, yang menentukan siapa yang bakal menduduki "nomor topi" dan siapa yang sengsara menduduki "nomor sepatu". Bagaimanapun pola oligarki elite itu tidak demokratis, melainkan cenderung memelihara praktek-praktrk KKN yang sangat tertutup.

Kedua, proses rekrutmen tidak berlangsung secara terbuka dan partisipatif. Pihak kandidat sama sekali tidak mempunyai sense terhadap konstituen yang menjadi basisnya karena dia hanya "mewakili" daerah administratif (bukan konstituen yang sebenarnya), sehingga pembelajaran untuk membangun akuntabilitas dan responsivitas menjadi sangat lemah. Sebaliknya masyarakat juga tidak tahu siapa kandidat yang bakal mewakilinya, yang kelak akan membawa dan mempertanggungjawabkan

[47] Firmansyah, *Mengelola Partai Politik, Komunikasi dan Positioning Ideologi Politik di Era Demokrasi,* (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor, 2011), hlm. 35.

mandat. Publik sering mengatakan bahwa masyarakat hanya bisa "membeli kucing dalam karung". Masyarakat juga tidak bisa menyampaikan aspirasi untuk mempengaruhi kandidat-kandidat yang duduk dalam daftar calon, karena hal ini merupakan otoritas penuh partai politik. Proses dialog yang terbuka antara partai dengan masyarakat hampir tidak ada, sehingga tidak ada kontrak sosial dimana masyarakat bisa memberikan mandat kepada partai. Masyarakat hanya memberikan "cek kosong" kepada partai yang kemudian partai bisa mengisi seenaknya sendiri terhadap "cek kosong" itu.

Ketiga, dalam proses rekrutmen tidak dibangun relasi *(linkage)* yang baik antara partai dan masyarakat sipil. Masyarakat sipil hanya dipandang secara numerik sebagai angka, bukan sebagai konstituen yang harus dihormati dan diperjuangkan. Berbagai organisasi masyarakat hanya ditempatkan sebagai underbow, sebuah mesin politik yang memobilisasi massa, bukan sebagai basis perjuangan politik partai. Sebaliknya, pihak aktivis organisasi masyarakat tidak memandang partai politik sebagai bagian dari gerakan sosial *(social movement)* untuk mempengaruhi kebijakan dan mengontrol negara, melainkan hanya sebagai "kendaraan politik" untuk meraih kekuasaan. Akibatnya, para pemimpin hanya berorientasi pada kekuasaan dan kekayaan, bukan pada misi perjuangan politik yang berguna bagi masyarakat.

Keempat, dalam proses rekrutmen partai politik sering menerapkan pendekatan "asal comot" terhadap kandidat yang dipandang sebagai "mesin politik". Pendekatan ini cenderung mengabaikan aspek legitimasi, komitmen, kapasitas, dan misi perjuangan. Para mantan pejabat diambil bukan karena mempunyai visi-misi, melainkan karena mereka mempunyai sisa-sisa jaringan kekuasaan. Para pengusaha dicomot karena mempunyai duit banyak yang bisa digunakan secara efektif untuk dana mobilisasi hingga money politics. Para selebritis diambil karena mereka mempunyai banyak penggemar. Para

ulama (yang selama ini menjadi penjaga moral) juga diambil karena mempunyai pengikut masa tradisional. Partai politik secara mudah (dengan iming-iming tertentu) mengambil tokoh ormas, intelektual, atau akademisi di kampus yang haus akan kekuasaan dan ingin menjadikan partai sebagai jalan untuk mobilitas vertikal. Sementara para aktivis, intelektual maupun akademisi yang konsisten pada misi perjuangannya tidak mau bergabung atau sulit diajak bergabung ke partai politik, sebab dalam partai politik tidak terjadi dialektika untuk memperjuangkan idealisme. Sekarang pendekatan "asal comot" yang dilakukan partai semakin kentara ketika undang-undang mewajibkan kuota 30% kursi untuk kaum perempuan.

Kelima, proses kampanye (sebagai bagian dari mekanisme rekrutmen) tidak diisi dengan pengembangan ruang publik yang demokratis, dialog yang terbuka dan sebagai arena untuk kontrak sosial untuk membangun visi bersama, melainkan hanya sebagai ajang show of force, banter-banteran knalpot, dan obral janji. Bagi para pendukung partai, kampanye menjadi ajang pesta dan arena untuk menyalurkan ekspresi identitas yang kurang beradab. Mereka bisa memperoleh keuntungan dalam bentuk jaket, topi, kaos, atribut-atribut partai lain secara gratis, menerima sembako atau sekadar uang bensin. Ketika kampanye digelar, yang hadir hanyalah fungsionaris partai dan para pendukungnya, bukan *stakeholders* yang luas untuk menyampaikan mandat dari masyarakat.

4. Masih Kurangnya Pendidikan Politik

Pilkada serentak mesti dijadikan sebagai tonggak sejarah penting bagi pematangan demokrasi. Karena itu, pilkada bukan saja merupakan momentum politik biasa (dalam konteks siklus demokrasi) melainkan momentum sejarah untuk Indonesia naik kelas menjadi negara demokrasi yang lebih stabil yang dibangun dari kekayaan dan keragaman potensi daerah. Semua

pihak harus memastikan pilkada serentak dapat berjalan dengan baik dan menghasilkan para pemimpin yang mampu mewujudkan kehendak rakyat, terutama dalam membangun daerahnya. Hal tersebut akan terwujud manakala pemerintah, penyelenggara pemilu, parpol, para calon, pemilih, civil society, mampu menjalankan perannya secara maksimal dan bertanggung jawab.

Agar pilkada serentak tidak menghasilkan prahara baru dalam kehidupan demokrasi, maka perlu diperhatikan beberapa hal berikut. Pertama, mengembangkan mentalitas berpolitik untuk melayani kepentingan masyarakat, bukan kelompoknya semata. Kesadaran atas sikap ini perlu dibangun dan disosialisasikan secara masif agar tujuan dasar melahirkan kepemimpinan politik yang amanah dan berpihak kepada rakyat dapat tercapai. Revolusi mental yang dicanangkan pemerintahan baru harus dimulai dari kepemimpinan nasional dan daerah sehingga rakyat mendapatkan keteladanan yang baik dan mengikutinya penuh kemauan, kesadaran dan ketulusan hati.

Kedua, para politisi perlu membangun kedewasaan dalam kompetisi politik dengan sikap siap menang dan siap kalah. Selama ini, munculnya kerusuhan sosial pasca pilkada disebabkan sikap kurang legowo calon yang kalah. Ketidakpuasan atas hasil akhir ditampilkan dengan menghalalkan segala cara yang tidak konstitusional dalam menjegal pemenang pilkada mencapai puncak kekuasaannya. Dampaknya sangat fatal karena menyulut emosi publik dan seringkali berakhir dengan konflik yang berkecamuk hebat di masyarakat luas. Konflik yang tidak terlokalisir membuat pembangunan terhambat sehingga merugikan kehidupan ekonomi, mengganggu stabilitas sosial dan ketertiban politik di masyarakat.

Ketiga, gagasan pilkada serentak dilahirkan dengan argumentasi untuk menekan tingginya biaya dalam sebuah kontestasi politik. Untuk itu, sebuah kewajiban bersama agar menghentikan permainan politik uang yang merusak kesucian pilkada sebagai

perwujudan demokrasi. Jangan terus-menerus mendidik rakyat memilih seorang calon kepala daerah dengan bujukan uang sehingga mengabaikan kompetensi kepemimpinan, integritas dan kesungguhannya bekerja untuk publik. Bagaimanapun pemimpin politik yang bertumpu politik uang kelak hanya menghasilkan pemimpin yang sibuk korupsi untuk mengembalikan biaya politiknya dalam kampanye.

Pilkada serentak sejatinya adalah momentum terbaik untuk memperkaya khazanah kebangsaan yang diselimuti berbagai gagasan positif seluruh elemen bangsa, di samping untuk memilih pemimpin terbaik yang mampu mengamini kehendak rakyat dan menstimulus rakyat hingga level bawah agar mengambil bagian dalam proses pembangunan. Jika itu yang terjadi, maka terwujudlah apa yang dikatakan JW Gardner[48] bahwa peran penting pemimpin yaitu menciptakan *"state of mind"* atau situasi psikologis di dalam masyarakatnya dengan cara melahirkan dan mengartikulasikan tujuan yang menggerakkan orang dari kepentingan mereka sendiri menuju kepentingan bersama yang lebih tinggi.

[48]J.W. Gardner, *On Leadership,* (New York: The Free Press, 1990), hlm. 10

BAB IV
PERKEMBANGAN LINGKUNGAN STRATEGIS

Lingkungan strategis didefinisikan sebagai faktor-faktor yang potensial dapat menjadi sumber dinamika perubahan keadaan, yang secara strategis atau dalam jangka panjang dapat mempengaruhi, mengganggu atau mengubah arah, tujuan atau pencapaian sasaran kepentingan nasional. Dinamika lingkungan strategis internasional selalu membawa implikasi baik positif maupun negatif secara bersamaan, yang secara langsung maupun tidak langsung mempengaruhi perkembangan nasional. Implikasi positif membawa manfaat dalam mendukung cita-cita, tujuan dan kepentingan nasional, sedangkan implikasi negatif menyebabkan meningkatnya potensi ancaman bagi kelangsungan hidup negara.

Situasi dan kecenderungan lingkungan strategis pada awal abad 21 sangat jauh berbeda bila dibandingkan dengan periode satu dekade terakhir dalam abad 20. Situasi politik internasional saat ini selain masih diwarnai oleh permasalahan lama yang belum berhasil diatasi, dan semakin bertambah kompleks dengan hadirnya serangkaian masalah baru. Di samping itu, kecenderungan lingkungan strategis semakin sulit diprediksi karena ketidakteraturan dan ketidakstabilan semakin menjadi corak dominan.

Dinamika politik dan keamanan internasional semakin intens karena di bawah pengaruh globalisasi berikut berbagai implikasinya, pada satu sisi negara-negara di dunia dituntut untuk saling bekerjasama, namun pada sisi lain persaingan antar negara dalam melindungi kepentingan nasional juga semakin meningkat. Interdependensi antar negara semakin menguat, tetapi pada saat yang sama kesenjangan power ekonomi dan militer semakin melebar karena agenda dan isu internasional masih dominan dipengaruhi oleh agenda dan kebijakan negara-

negara maju. Akibatnya, negara-negara berkembang yang memiliki sumberdaya terbatas, harus lebih hati-hati mengatasi permasalahan yang dihadapinya, lebih aktif memperkuat ketahanan nasional di berbagai bidang dalam rangka melindungi kepentingan nasionalnya.

Dalam konteks penulisan buku ini, lingkungan strategis yang dimaksudkan lebih pada upaya meneropong praktek-praktek pelaksanaan pemilihan umum di negara-negara lain, baik pada skala global maupun regional, sebagai komparasi dalam pelaksanaan pemilu dalam skala nasional. Dengan mengetahui ragam pelaksanaan demokrasi (pemilu) di negara-negara lain, kita bisa melihat peluang dan tantangan pelaksanaan demokrasi di Indonesia, secara khusus pelaksanaan pilkada serentak.

A. PERKEMBANGAN LINGKUNGAN GLOBAL

Sistem pemilu serentak sudah diterapkan di banyak negara demokrasi. Sistem ini ditemukan tidak hanya di negara-negara yang telah lama menerapkan sistem demokrasi seperti Amerika Serikat dan negara-negara di kawasan Eropa Barat, melainkan juga ditemukan di banyak negara demokrasi yang relatif lebih muda seperti negara-negara demokrasi di kawasan Amerika Latin,[49] dan Eropa Timur. Namun di Asia Tenggara, sistem pemilu serentak belum banyak dikenal. Dari lima negara yang menerapkan pemilu, meski tidak sepenuhnya demokratis, hanya Filipina yang menerapkan sistem pemilu serentak dalam memilih presiden dan anggota legislatif, sementara Indonesia, Malaysia, Singapura dan Thailand belum menggunakan sistem pemilu serentak.[50]

[49] David Samuels, "Concurrent Elections, Discordant Result: Presidentialism, Federalism, and Governance in Brazil", dalam *Comparative Political Studies,* Vol. 33, hlm. 1-20

[50] Scott Schraufnagel, Michael Buehler, Maureen Lowry-Firtz, "Voter Turnout in Democratizing Southeast Asia: A Comparative Analysis of Electoral Participation in Five Countries", dalam *Taiwan Journal of Democracy,* Vol. 10, 2014, hlm. 1-22

Dalam penggunaan sistem pemilu serentak, praktek umum yang banyak diterapkan adalah menggabungkan pemilihan eksekutif dengan pemilihan anggota legislatif. Di Amerika Latin, Jones (1995) mencatat bahwa pemilihan presiden dan anggota legislatif dilakukan secara serentak di Bolivia, Columbia, Costa Rica, Guatemala, Guyana, Honduras, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, Uruguay, Venezuela. Bukan hanya untuk tingkat nasional, di beberapa negara pemilu serentak juga dilakukan dengan menggabungkan pelaksanaan pemilu nasional dan pemilu regional atau lokal. Misalnya di Amerika Serikat, di beberapa negara bagian pemilu menggabungkan bukan hanya pemilihan presiden dan anggota Kongres serta Senat di tingkat pusat, melainkan pada waktu yang bersamaan menyelenggarakan juga pemilihan gubernur dan legislator di tingkat negara bagian.[51] Di Amerika Latin, Brazil juga menerapkan model serupa, pemilu dilakukan serentak dengan menggabungkan pemilihan presiden dan anggota parlemen di tingkat nasional, dan pemilihan gubernur dan legislator di tingkat lokal.

Pelaksanaan demokrasi pemilihan di Amerika Serikat banyak dijadikan rujukan dalam studi banding implementasi pemilu di berbagai negara, termasuk Indonesia. Amerika Serikat merupakan sebuah republik federal terdiri dari 50 negara bagian, yang tersusun dalam tiga peringkat yaitu nasional, negara bagian dan pemerintahan lokal yang memiliki badan legislatif dan eksekutif dengan bidang kuasa masing-masing. Negara pusat berkuasa terhadap pencetakan mata uang Amerika, kebijakan luar negeri dan kebijakan pertahanan. Pemilu di Amerika Serikat dikenal sebagai regularly scheduled elections, karena waktu pemilihan dilakukan pada waktu yang sama, terjadwal dan teratur dalam kalender pemilihan yang tetap.[52]

---

[51]Scott Schraufnagel, Michael Buehler, Maureen Lowry-Firtz, "Voter Turnout in Democratizing Southeast Asia: A Comparative Analysis of Electoral Participation in Five Countries", dalam *Taiwan Journal of Democracy,* Vol. 10, 2014, hlm. 1-22

[52]Deskripsi cukup luas terkait pelaksanaan demokrasi pemilihan di Amerika Serikat dapat dilihat dalam buku Marthen Napang, *Pemilihan Presiden Amerika Serikat,* (Makassar,

Pelaksanaan pemilu di AS memakan waktu sekitar dua tahun. Pada tahap awal, masing-masing calon membentuk komite khusus, yang bertugas mempelajari peta perpolitikan AS dan menggalang dana. Kemudian diadakan pemilihan pendahuluan *(primary election)* untuk memilih salah satu calon presiden yang akan diusung partai dalam pemilu nasional. Selain melalui primary election, juga diadakan kaukus yakni semacam pertemuan di daerah pemilihan yang berisi debat tentang isu-isu kampanye. Primary dan kaukus sama-sama bertujuan memilih kandidat. Bedanya, primary diadakan pemerintah, sedangkan kaukus diadakan kelompok sipil seperti kelompok media dan LSM.

Setelah masa ini selesai digelarlah konvensi partai, yang bertujuan menetapkan calon presiden. Biasanya calon presiden yang paling banyak mendapat dukungan partai akan terpilih sebagai kandidat presiden, untuk selanjutnya kandidat masing-masing partai bertarung di kancah nasional. Presiden AS sebetulnya tidak dipilih langsung oleh rakyat, tetapi oleh dewan pemilih yang disebut electoral collage yang dipilih rakyat dalam pemilu AS. Dengan demikian pada hari pemilihan rakyat akan memilih dua kali, pertama, memilih calon presiden, dan kedua memilih anggota dewan pemilih. Meski rakyat memilih gambar presiden favoritnya, namun hasil pilihannya tidak menentukan siapa yang menjadi presiden, karena yang menentukan adalah anggota electoral collage, yang berjumlah 538 orang mewakili 50 negara bagian. Untuk menjadi presiden AS, seorang kandidat harus memenangkan minimal 270 suara anggota electoral collage.

Terkait masa jabatan pejabat publik, AS menggunakan prinsip fixed and staggered terms,[53] yakni pemilihan diselenggarakan untuk memilih pejabat publik yang akan mengisi jabatan-jabatan tetap maupun tidak tetap. Masa jabatan tetap meliputi DPR *(the*

Yusticia Press, 2008).

[53] Sri Soemantri Martosoewignjo, *Pengantar Perbandingan Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali, 1981), hlm. 77.

representative house) selama dua tahun, presiden selama empat tahun dan senat selama enam tahun. Dalam pemilihan umum *(general election)* dilakukan pemilihan presiden bersamaan dengan seluruh anggota DPR dan sepertiga anggota senat.

Pada tahun 2012, tim peneliti LIPI meneliti praktek demokrasi dan pemilu di sembilan negara di berbagai kawasan: Asia Tenggara (Malaysia, Filipina, Timor Leste), Asia Timur (Jepang, Korea Selatan), Asia Selatan (India), Timur Tengah (Mesir), dan Eropa (Turki dan Yunani).[54] Praktek demokrasi dan sistem pemilu dianalisa berdasarkan kriteria electoral system design, baik di negara yang menganut sistem presidensial maupun parlementer. Dari penelitian tersebut disimpulkan bahwa sistem pemilu bersifat kontekstual. Analisa perbandingan di sembilan negara menunjukkan tingginya variasi dalam implementasi demokrasi, terutama di dalam sistem pemilu dan kepartaian. Keberhasilan pelaksanaan pemilu cenderung diukur berdasarkan perolehan suara terbanyak dan pemenang pemilu, sementara proses politik untuk menentukan kualitas pemerintahan pasca pemilu tidak diperhitungkan.

Satu kesalahan yang sering dilakukan dalam menilai keberhasilan praktek demokrasi dan pemilu adalah hanya mengukur perolehan suara terbanyak yang menjadi pemenang pemilu. Sedangkan distorsi di dalam proses demokrasi dan pelaksanaan pemilu cenderung diabaikan. Akibatnya, sebagian praktek demokrasi tidak sungguh-sungguh (semu). Pengalaman demokrasi setiap negara menjadi pembelajaran bagi Indonesia, sebagai pengetahuan untuk memahami pilihan-piihan rasional dalam berdemokrasi maupun melaksanakan pemilu sesuai dengan konteks politik, sistem dan pertumbuhan ekonomi, jumlah penduduk, dan kondisi geografis.

Hal lain yang menjadi kesimpulan tim peneliti LIPI bahwa

[54]Tim Peneliti LIPI: Adriana Elisabeth (koordinator), Agus R. Rahman, Awani Irewati, Dhuroruddin Mashad, Ganewati Wuryandari, Hamdan Masyar, Indriana Kartini, Lidya Christin Sinaga, Rana Shofi Inayatti, Riza Sihbudi.

peran militer di dalam politik berdampak buruk di banyak negara. Untuk itu keterlibatan militer secara politik harus dihapuskan, hanya berfungsi menjaga keamanan negara terhadap ancaman dari luar. Namun demikian, faktor budaya politik sangat menentukan keterlibatan peran militer di dalam politik, seperti di Turki dimana militer bukan hanya menjadi aktor politik dalam melakukan kudeta, melainkan juga sebagai penyeimbang yang sangat menentukan kemenangan atau kekalahan seorang calon politisi, khususnya di dalam pemilihan presiden. Akhirnya, demokratisasi di banyak negara harus terus-menerus diperbaiki, khususnya dengan menghentikan kekerasan politik yang dilakukan aparat negara maupun masyarakat sipil. Dalam mengatasi politik uang, peraturan pemilu harus mencakup ketentuan yang tegas mengenai hubungan segitiga antara politisi-birokrat-pengusaha, terutama untuk menghindari marjinalisasi kepentingan masyarakat.

B. PERKEMBANGAN LINGKUNGAN REGIONAL

Filipina merupakan contoh negara di Asia Tenggara yang mengintroduksi sistem pemilu serentak eksekutif dan legislatif pada saat bersamaan *(syncronized elections)*, kecuali untuk jabatan eksekutif terendah di tingkat perkotaan *(urban neighbourhood)* dan pedesaan *(rural villages)*.[55] Sistem pemilu Filipina mulai diterapkan sejak diberlakukannya Konstitusi 1987 setelah digulingkannya Presiden Marcos pada 1986. Menurut konstitusi Filipina, presiden dan wakil presiden dipilih enam tahun sekali melalui pemilihan umum nasional dan tidak boleh dipilih kembali setelah masa jabatannya selesai.

Lembaga legislatif Filipina terdiri atas dua kamar *(bicameral)*, yaitu DPR beranggotakan 200 orang dan Senat yang beranggotakan 24 orang mewakili provinsi yang ada di Filipina. Anggota DPR

[55] Joel Rocamora, "*Philippine Political Parties, Electoral System and Political Reform*", diakses dari http://www.philsol.nl/1998, tanggal 25 Agustus 2015.

dipilih melalui sistem distrik *(single member district)* dengan masa jabatan tiga tahun ditambah dengan wakil-wakil sektoral yang diangkat oleh presiden. Senat memiliki masa jabatan enam tahun secara nasional, separuh anggota senat dipilih setiap tiga tahun berbarengan dengan pemilihan presiden. Para anggota DPR hanya dapat memangku jabatannya untuk tiga periode, sedangkan senat dua periode.

Para pejabat eksekutif lokal (gubernur, dewan provinsi, *municipal and city mayors, municipal and city councils)* dipilih untuk masa jabatan tiga tahun dan dibatasi hanya untuk tiga kali masa jabatan. Para anggota Senator dan Kongres dan pejabat pemerintah daerah dipilih pada pemilihan paruh waktu, namun pada pemilu presiden semua dipilih pada saat yang bersamaan. Pada pemilu serentak *(syncronized elections)* ini lebih dari 17.000 posisi diisi. Semua pejabat eksekutif dan legislatif dipilih dengan sistem "*the first past the post*", siapa pun yang memperoleh suara terbanyak, dialah yang menang. Para pemilih harus memilih nama kandidat perorangan dan bukan lambang partai. Dengan begitu, mereka mengalami problem karena harus menulis antara 33 sampai 44 nama di kertas suara. Kesulitan lain dari sistem pemilu serentak ini adalah penghitungan suara dan pengumuman pemenang pemilu. Selain itu, meskipun Komisi Pemilihan Umum Filipina *(Comelec)* bersifat independen, namun tidak jarang mereka pro kepada penguasa, dan para politisi nasional dan lokal pun beradaptasi dengan proses pemilu yang penuh dengan manipulasi politik.

Perbedaan dan keragaman praktek demokrasi dan sistem pemilu membuktikan bahwa tidak ada sistem demokrasi yang ideal. Berdasarkan hasil kajian tim peneliti LIPI tahun 2012 terhadap 9 negara di berbagai kawasan yang sama-sama menerapkan multipartai, rasionalitas pilihan sistem pemilu ternyata sangat ditentukan oleh konteks setiap negara dan interpretasinya atas prinsip demokrasi. Tim peneliti juga menemukan banyak kendala dalam melaksanakan pemilu yang

demokratis.

Persoalan usia pemilih *(voting age)* misalnya masih menunjukkan keragaman praktek demokrasi. Umumnya usia pemilih berpatokan pada kriteria usia "dewasa", sementara ketentuan kedewasaan pemilih di setiap negara berbeda-beda, yakni dari usia 16, 17, 18, 19, 20, 21 tahun, dan usia berapa pun asal sudah menikah. Batasan usia pemilih yang paling banyak dianut saat ini adalah 18 tahun, sebagaimana misalnya di Australia, AS, Jerman, Inggris, Bolivia, Perancis, China. Sementara di Austria, Brazil, Malta, Kuba dan Nikaragua, penduduk berusia 16 tahun dianggap sudah dewasa dan bisa mendaftarkan diri sebagai pemilih. Negara yang masih memberlakukan batasan usia 21 tahun untuk memilih, antara lain Kamerun, Kuwait, Malaysia, Libanon, Oman, Samoa, Singapura, dan Kepulauan Solomon. Yang tak kalah uniknya di Uni Emirat Arab (UEA) yang berbentuk negara persatuan dari 7 penguasa (emirat), batasan usia tidak sama karena masing-masing emirat menetapkan sendiri batasan usia minimal pemilih dan juga proporsinya untuk memilih *Federal National Council* (FNC). Sesungguhnya hanya 12 persen rakyat UEA yang diberi hak memilih dan alasan siapa yang berhak memilih tidak dipublikasikan.

Meskipun prinsip dasar demokrasi memberikan kebebasan kepada setiap warga negara untuk bersuara dan menentukan pilihan, praktek demokrasi dan sistem pemilu di berbagai negara tidak sepenuhnya demikian, bahkan sebagian bertolak belakang dengan prinsip demokrasi. Di beberapa negara, anggota militer dan polisi tidak memiliki hak pilih. Negara-negara yang menerapkan aturan ini, antara lain Indonesia dan Republik Dominika. Di Guatemala, anggota militer aktif bahkan dilarang keluar barak pada hari pemilihan.

Selain usia, gender, dan profesi, sesungguhnya masih banyak batasan bagi seseorang untuk memilih. Sejarah menunjukkan bahwa bahkan negara yang mengklaim dirinya kampiun demokrasi seperti AS, Inggris, dan Swedia, pernah melarang wanita ikut

pemilu pada era 1860-an. Di Republik Maladewa sebelum 2011, bahkan hanya penduduk Muslim yang berhak memilih. Dewasa ini persyaratan seseorang warga negara untuk ikut memilih (atau dipilih) masih tergolong ketat dan berbeda-beda di berbagai negara. Umumnya mereka yang menjalani atau pernah menjalani hukuman akan kehilangan hak pilih atau dipilih. Ada pula syarat ketat berupa tempat kelahiran. Di Nikaragua, Peru, dan Filipina, hanya warga negara asli, dalam pengertian lahir di negara mereka, yang boleh dipilij sebagai wakil rakyat, sementara warga negara naturalisasi hanya berhak memilih.

Demikian pula terdapat banyak perbedaan dalam memberikan suara pada pemilu. Kebanyakan negara menggunakan tinta yang sulit dihapus bagi pemilih yang sudah selesai memberikan suara. Negara-negara yang menerapkannya antara lain Afghanistan, Irak, India, Mesir, Zimbabwe, Peru. Sekitar 40 negara yang menggunakan tinta, dan di kawasan Asia Tenggara hanya Indonesia, Malaysia, dan Filipina. Kertas suara umumnya digunakan di semua negara, tetapi tidak semua menggunakan tulisan. Di beberapa negara yang tingkat melek hurufnya rendah, kandidat diwakili dengan foto, lambang, dan warna. Ada juga yang tidak menggunakan kertas suara, seperti di Gambia. Di negeri ini pemilih memasukkan gundu ke gentong pilihan. Sementara di negara lain, pemilih memberikan cap jempol di sisi lambang partai atau kandidat pilihannya.

Perkembangan lingkungan strategis lainnya yang diperhatikan adalah penggunaan sistem teknologi dalam pemilu, seperti penggunaan e-voting atau memilih secara virtual, sebagaimana telah dilakukan sejumlah negara, seperti India, Estonia, Swiss, Spanyol, Brasil, Australia. Sekitar empat macam mesin pilih yang umum digunakan dalam pemilu, yaitu Direct Recording Electronic (DRE) di Brazil, Open-source Software di Australia, Internet Voting di Estonia dengan menggunakan digital IDCard,

dan Crypto Voting di Spanyol.[56]

C. PERKEMBANGAN LINGKUNGAN NASIONAL

Pada skala nasional, perkembangan lingkungan strategis yang dapat dikemukakan antara lain: (1) menyangkut rapuhnya koalisi partai politik, dan (2) menyangkut korupsi dan politik transaksional.

1. Rapuhnya Koalisi Partai Politik

Keterbelahan sosial *(social cleavage)* masyarakat Indonesia berpengaruh terhadap terbentuknya sistem multipartai. Itu sebabnya upaya-upaya membentuk satu parpol, seperti digagas Presiden Soekarno pada awal kemerdekaan, gagal total. Demikian juga langkah rezim militer Orde Baru untuk membentuk sistem dwipartai, tidak mencapai hasil. Usulan untuk membangun sistem kepartaian yang sederhana, jika tidak sistem dua partai, melalui pemilu mayoritarian pada awal masa reformasi, juga ditentang banyak kalangan, baik oleh kekuatan lama, maupun oleh kekuatan baru. Karena itu, sistem multipartai yang ditunjang oleh sistem pemilu proporsional seakan sudah given, sesuai dengan kondisi sosiokultural masyarakat Indonesia.

Sementara itu, tesis Mainwaring menyatakan bahwa sistem multipartai tidak cocok dengan sistem presidensial sehingga menimbulkan instabilitas politik. Kombinasi dua sistem itu menghasilkan pemerintahan terpecah *(divided government)*, dimana presiden berasal dari parpol berbeda yang menguasai parlemen. Dalam situasi seperti itu, pemerintahan tidak berjalan efektif karena kebijakan presiden dihambat oleh parlemen. Jika pun kebijakan berhasil diputuskan, prosesnya membutuhkan waktu lama dan memeras banyak tenaga karena presiden harus melobi elite banyak parpol lain.

Mengapa hal itu terjadi? Jawaban atas pertanyaan tersebut

[56] Lihat http://www.mensobsession.com/article/detail/perbedaan-sistem-pemilu-di-beberapa-negara, diakses tanggal 25 September 2015.

harus dilihat dari proses pembentukan koalisi. Dalam hal ini, jadwal penyelenggaraan pemilu yang dimulai dari pemilu legislatif lalu disusul pemilu presiden, atau penempatan pemilu legislatif sebagai pemilu mayor dan pemilu presiden sebagai pemilu minor, punya pengaruh signifikan atas kerapuhan koalisi. Pembentukan koalisi ditentukan oleh dua faktor pendorong.[57] Faktor pertama adalah kesamaan ideologi atau jarak ideologi yang tidak terlalu jauh antarparpol *(ideologically connected coalition)*. Di sini parpol-parpol bersepakat merebut kekuasaan demi merealisasi ideologinya dalam kehidupan bernegara. Faktor kedua adalah keharusan untuk memenangkan pertarungan politik *(minimal winning coalition)*. Di sini pemilihan mitra koalisi ditentukan berdasarkan (kemungkinan) perolehan suara atau jumlah kursi di parlemen. Parpol akan berhenti mencari mitra ketika sudah mencapai kemenangan minimal 50 persen plus 1. Koalisi jenis ini sering rentan masalah karena tidak ada ikatan ideologis, namun untuk mengatasinya mereka membuat platform politik bersama.

Masalah ini akan terus berulang ke depan jika format pemilu tidak diubah agar memungkinkan parpol membangun koalisi berdasarkan platform politik. Parpol-parpol harus mendapatkan waktu yang cukup untuk saling menjajaki, saling berdiskusi, dan bernegosiasi, dalam rangka membangun koalisi yang kuat. Di sinilah pentingnya jadwal pemilu diatur sedemikian rupa sehingga parpol memiliki keleluasaan untuk membangun koalisi. Jadi, masalah ini tidak ada kaitannya dengan sistem multipartai dengan pemilu proporsional yang tidak kompatibel dengan pemerintahan presidensial, tetapi lebih pada format pemilu, khususnya pada penyusunan jadwal pemilu, yang dalam konteks lokal dapat dikatakan sebagai penyusunan atau pengaturan jadwal pilkada serentak.

[57] Lihat Michael Gallanger, Michael Laver dan Peter Mair, Representative Government in Modern Europe, (New York: McGraw-Hill, 1992), hlm. 35-40.

2. Korupsi dan Politik Transaksional

Pilkada telah melahirkan beberapa kepala daerah berprestasi, seperti Bupati Lamongan Masfuk, Walikota Solo Joko Widodo. Prestasi mereka tidak hanya tercermin dari naiknya indeks statistik ekonomi, tetapi terasa langsung masyarakat. Rakyat merasakan manfaat kebijakan yang diambil pemerintah. Itulah sebabnya tanpa berkampanye berlebihan, mereka terpilih kembali dalam pilkada berikutnya. Namun pilkada periode pertama 2005-2008 ternyata lebih banyak menghasilkan kepala daerah yang rendah kinerja. Mereka yang terpilih sebagian besar tidak memiliki kemampuan cukup untuk memimpin dan mengelola pemerintahan sehingga kehadiran kepala daerah pilihan rakyat tidak berdampak apapun terhadap kesejahteraan rakyat.

Lebih dari sekedar kinerja rendah, banyak kepala daerah hasil pilkada justru terjerat masalah korupsi. Pilkada pertama kali digelar di Kabupaten Kutai Kartanegara, Kalimantan Timur, menghasilkan Syaukani Hasan Rais sebagai bupati terpilih. Namun sebelum masa kerjanya habis, Syaukani harus masuk penjara karena kasus korupsi. Setelah itu, sejumlah kepala daerah menyusul menjadi tersangka dan terpidana. Hingga Desember 2010 terdapat 17 gubernur yang jadi tersangka kasus korupsi. Sementara, dari 497 kabupaten/kota di Indonesia, terdapat 138 bupati/walikota yang terjerat kasus korupsi.[58] Untuk berkompetisi, seorang calon gubernur membutuhkan dana sekitar Rp 60-100 miliar, padahal gaji gubernur tertinggi, yakni Gubernur DKI Jakarta, hanya Rp.90 juta/bulan, yang berarti total gaji selama lima tahun sama dengan Rp. 6 miliar. Sementara untuk berkompetisi dalam pilkada kabupaten/kota, calon terpilih bisa menghabiskan dana Rp. 10-50 miliar. Padahal gaji tertinggi bupati/walikota tidak lebih dari Rp. 25 juta/bulan.[59] Lantas dari mana para kepala daerah itu harus mengembalikan

[58] Harian Umum Kompas, 17 Januari 2011.
[59] Harian Umum Kompas, 26 Juli 2010

dana yang telah dihabiskan untuk pilkada? Sebagian besar dari mereka memanfaatkan dan menyalahgunakan dana APBD. Hal ini yang menjadi penyebab banyak kepala daerah terjerat kasus korupsi.

Banyaknya kasus penyalahgunaan dana APBD oleh kepala daerah sebetulnya tidak lepas dari rendahnya pengawasan atas pengelolaan APBD oleh DPRD. Adapun rendahnya pengawasan tersebut merupakan konsekuensi logis dari pemerintahan terlepas *(uncontrolled government),* sebuah konsep lanjutan dari pemerintahan terbelah *(divided government).* Jika di tingkat nasional terjadinya pemerintahan terbelah ditandai oleh rendahnya dukungan parlemen terhadap presiden, pemerintahan terlepas di tingkat lokal ditandai oleh rendahnya atau tiadanya hubungan politik antara mereka yang menduduki parlemen dengan pemegang jabatan kepala daerah. Akibatnya hubungan kerja antara DPRD dan kepala daerah semata-mata bersifat normatif berjalan sesuai prosedur formal.

Jual-beli kursi pencalonan merupakan tahap awal terjadinya pemerintahan terlepas. Setelah membayar "uang jadi" pencalonan, para calon harus berkampanye sendiri karena tim kampanye resmi yang dibentuk parpol tidak bekerja. Kader-kader parpol juga merasa tidak harus bekerja memenangkan calon partainya karena calon bukanlah orang parpol. Situasi ini berdampak pada pascapilkada karena ketika calon terpilih dan dilantik, mereka mereka tidak punya hubungan apapun dengan parpol yang mengajukannya. Mereka telah "beli putus" berkas pencalonan sehingga segala macam kebijakan yang akan dijalankannya tidak harus dikonsultasikan dengan parpol.

Jika situasi tersebut terus berlangsung, sulit mengharapkan tampilnya kepala daerah yang benar-benar mampu mengemban kepentingan rakyat. Di satu pihak, kepala daerah terpilih sudah terjerat dengan politik uang, baik untuk membayar putus berkas pencalonan maupun untuk membeli suara, sehingga ia harus mencari dana untuk mengembalikan uang yang telah

dibelanjakan dalam proses pilkada, pada saat ia menjabat. Di lain pihak, parpol yang tidak punya ikatan ideologis dan program dengan kepala daerah, cenderung untuk menghambat semua rencana kebijakan, sehingga mau tidak mau kepala daerah harus melakukan politik transaksional.

3. Lingkungan Strategis Nasional dari Pendekatan Astagatra

Selain kedua isu tersebut di atas, perkembangan lingkungan strategis dalam skala nasional dapat pula ditilik dari pendekatan astagatra. Secara geografis, luasnya wilayah Indonesia dengan 17.504 pulau dan terbagi dalam wilayah administratif pemerintahan 34 provinsi, 403 kabupaten, dan 98 kota merupakan tantangan tersendiri dalam melaksanakan pilkada serentak. Mengingat luasnya wilayah Indonesia dan berdasarkan pertimbangan Akhir Masa Jabatan (AMJ) setiap kepala daerah yang berbeda-beda, maka pelaksanaan pilkada serentak dilakukan secara bertahap, yakni sebanyak 6 tahapan dalam kurun waktu 2015-2023.

Dari pendekatan demografis, permasalahan yang selalu mengemuka setiap dilakukan pemilu adalah soal Daftar Pemilih Tetap (DPT) yang dinilai sejumlah kalangan bahwa DPT belum tertata baik dan belum didukung oleh sistem pendataan modern. Kekisruhan dalam pemungutan dan penghitungan suara banyak bersumber dari munculnya "suara siluman" yakni pemilih yang sengaja dimobilisir oleh pasangan calon tertentu untuk memenangkan kontestasi pilkada. Selain itu, masalah minimnya partisipasi pemilih yang tercermin dalam fenomena golput juga menjadi tantangan tersendiri. Dewasa ini sebagian besar rakyat Indonesia masih merupakan silent majority, yang tenang, apatis (masa bodoh) dan tidak kritis dalam menghadapi proses politik.

Ditilik dari aspek Sumber Kekayaan Alam (SKA), munculnya banyak calon petahana *(incumbent)* banyak dilatari oleh nafsu berkuasa dan ingin menjadi "raja-raja kecil" di daerah dengan

motivasi tetap menguasai pengelolaan sumber kekayaan alam daerah yang dapat meningkatkan pundi-pundi kapitalnya melalui praktek politik transaksional antara pengusaha SKA dan penguasa daerah. Permasalahan kemudian muncul ketika calon petahana ternyata tidak berhasil menunjukkan kinerja dan performa kepemimpinan yang baik selama ia berkuasa, tetapi tetap memaksakan diri untuk maju kembali dalam pilkada berikutnya dengan menggunakan cara-cara manipulatif dan koruptif.

Secara ideologis, praktek klientisme, jual-beli kursi pencalonan, dan berbagai isu kepemimpinan daerah yang dikaitkan dengan aspek SARA (Suku, Agama, Ras, Antar Golongan), selain mempersempit ruang bagi munculnya calon kepala daerah potensial di daerah, juga bertentangan dengan Pancasila sebagai ideologi dan filosofi bangsa Indonesia serta memunggungi prinsip-prinsip demokrasi. Akan halnya dengan politik dinasti yang menjadi trend di sejumlah daerah, bagi penulis, politik dinasti tetap menjadi preseden buruk bagi terciptanya *good and clean governance* di tingkat lokal, meskipun oleh MK politik dinasti tetap dimungkinkan sepanjang kandidat memiliki kapasitas, kompetensi, dan kapabilitas di mata publik.

Secara politis, penyelenggaraan pemilu selama ini yang dimulai dari pemilu legislatif lalu disusul pemilu presiden, atau penempatan pemilu legislatif sebagai pemilu mayor dan pemilu presiden sebagai pemilu minor, ternyata berpengaruh signifikan atas kerapuhan koalisi parpol. Secara ekonomis, pilkada telah melahirkan beberapa kepala daerah berprestasi yang tidak hanya tercermin dari naiknya indeks statistik ekonomi, tetapi masyarakat merasakan manfaat kebijakan yang diambil pemerintah. Namun pilkada periode pertama 2005-2008 ternyata lebih banyak menghasilkan kepala daerah yang rendah kinerja. Mereka yang terpilih sebagian besar tidak memiliki kemampuan cukup untuk memimpin dan mengelola pemerintahan sehingga kehadiran kepala daerah pilihan rakyat tidak berdampak apapun terhadap kesejahteraan rakyat.

Ditilik dari pendekatan sosio-budaya, banyak kepala daerah hasil pilkada justru terjerat masalah korupsi. Untuk berkompetisi dalam pilkada kabupaten/kota, calon terpilih bisa menghabiskan dana Rp. 10-50 miliar. Padahal gaji tertinggi bupati/walikota tidak lebih dari Rp. 25 juta/bulan. Lantas dari mana para kepala daerah itu harus mengembalikan dana yang telah dihabiskan untuk pilkada? Sebagian besar dari mereka memanfaatkan dan menyalahgunakan dana APBD. Hal ini yang menjadi penyebab banyak kepala daerah terjerat kasus korupsi.

Terakhir dari pendekatan pertahanan dan keamanan (Hankam), pilkada serentak sebagai model baru dalam pemilihan kepala daerah memang dikhawatirkan rawan konflik dalam skala luas, yang jika tidak diantisipasi dan dikelola dengan baik akan menimbulkan instabilitas politik dan gangguan keamanan nasional. Karena itu, peran aparat keamanan (khususnya kepolisian) sangat penting dan strategis dalam rangka mengawal dan menjamin terlaksananya pilkada serentak yang aman dan damai.

D. PELUANG DAN KENDALA

Dari uraian perkembangan lingkungan strategis di atas, selanjutnya dirumuskan peluang dan kendala pelaksanaan pilkada serentak.

1. Peluang

Dinamika pilkada selama rentang waktu 2005-sekarang menunjukkan bahwa tantangan yang dihadapi daerah dalam melaksanakan pilkada cukup berat. Meskipun demikian, masyarakat daerah tetap antusias melanjutkan pilkada langsung. Di tengah-tengah proses learning by doing dalam melaksanakan demokrasi, kekuatan-kekuatan sosial *(societal forces)* dalam masyarakat tidak hanya mendorong reformasi partai, tetapi juga menuntut calon perseorangan bisa mengikuti pilkada. Tuntutan tersebut cukup berhasil dengan lahirnya pimpinan daerah yang bisa jadi tidak terpresentasikan aspirasinya melalui parpol atau

gabungan parpol. Keikutsertaan calon perseorangan di pilkada sekurang-kurangnya bisa menjadi jembatan *(bridging)* macetnya fungsi representasi yang sejauh ini belum dilakukan parpol secara memadai. Selain itu, hal tersebut juga berpengaruh positif terhadap proses pencerahan atau pembelajaran politik kepada masyarakat. Bahkan, bagi parpol merupakan sebuah tantangan berbenah diri untuk menjadi pilar demokrasi.

Demokrasi dalam konteks daerah bisa dipandang sebagai proses pembelajaran yang berkesinambungan. Dari perspektif ini, masa depan demokrasi daerah akan diwarnai oleh upaya pembelajaran dan perbaikan demokrasi tiada henti, dimana elemen-elemen demokrasi yang muncul dan berkembang dalam berbagai tingkatan dan tahapan memiliki tingkat kecepatan yang berbeda-beda di setiap daerah. Masing-masing daerah dengan kekhasan dan karakteristiknya melaksanakan pilkada dengan hasilnya yang variatif juga. Banyaknya tantangan yang dihadapi daerah bisa jadi mendorong daerah-daerah untuk memperbaiki pelaksanaan pilkada dan membuatnya berkualitas.

Karena itu, ke depan diperlukan soliditas civil society dalam mendorong demokrasi lokal. Pengalaman empirik menunjukkan bahwa pilkada memerlukan peran civil society yang lebih riil melalui *pressure* mereka terhadap para elit dan aktor dari berbagai latar belakang, terutama partai politik. Dengan itu diharapkan terciptanya pilkada yang *free* and *fair*, yang tidak didominasi politik transaksional serta politisasi isu-isu sensitif (seperti SARA). Pengalaman daerah-daerah menunjukkan bahwa perubahan menuju demokrasi tidaklah mudah. Bercokolnya nilai-nilai lama yang kurang kompatibel dengan demokrasi telah menghambat demokratisasi. Nilai-nilai seperti patronase, feodalisme dan senioritas menjadi kendala serius demokrasi di daerah. Demokrasi akan sulit diperjuangkan bila nilai-nilai budaya lokal, peran elit dan aktornya kurang mendukung

demokrasi.[60]

Meningkatnya jumlah media (cetak, elektronik, dan media sosial), intelektual dan lembaga swadaya masyarakat (LSM) diharapkan mampu memberikan pressure yang signifikan terhadap *stakeholders* terkait pilkada untuk melakukan perubahan. Perbaikan kualitas pilkada tidak hanya tergantung payung hukum *(legal framework)*, tetapi juga tergantung pada kekuatan infrastruktur politik (parpol, media, mahasiswa, intelektual, LSM) yang diharapkan menjadi harapan baru perbaikan kualitas pilkada serentak.

Semakin nyaring suara *civil society* meneriakkan pentingnya pilkada untuk memperbaiki kualitas pemerintahan dan memberdayakan masyarakat daerah akan semakin besar pula pressure yang diterima lembaga terkait pilkada (KPUD, Panwaslu, Birokrasi dan Parpol) agar membuat mereka mau mendengarkan tuntutan rakyat. Pilkada akan lebih bermakna bila mampu melibatkan semaksimal mungkin rakyat dalam setiap tahapannya. Distorsi pilkada bisa jadi menurun seiring dengan pengawasan langsung yang dilakukan rakyat.

2. Kendala

Dalam proses *learning by doing,* daerah-daerah melaksanakan demokrasi melalui pilkada dengan tingkat yang variatif. Sejumlah daerah relatif berhasil melaksanakan pilkada secara damai dan demokratis, sementara beberapa daerah lainnya mengalami konflik dan bahkan kekerasan pasca pilkada. Fragmentasi yang ada dalam masyarakat, baik kekuatan politik maupun partai politik berkontribusi signifikan terhadap kehidupan politik yang menghasilkan dinamika politik lokal yang khas. Terjadinya fragmentasi kekuatan politik elit dan massa di tingkat lokal bukanlah hal yang mudah untuk dikelola, apalagi di era pilkada serentak sekarang ini. Kecenderungan koalisi

[60]R. Siti Zuhro, et.all., *Model Demokrasi Lokal,* (Jakarta: THC Mandiri, 2011), hlm. 40-44.

partai yang didasarkan atas kepentingan sesaat, yang sifatnya spontan dan bahkan terkadang terkesan agak dipaksakan, justru tidak berkontribusi positif terhadap munculnya pemimpin yang amanah. Silang pendapat mengenai calon yang mengikuti pilkada telah mendorong konflik internal partai atau gabungan partai. Tidak jarang pola koalisi antara elit partai di tingkat DPW/DPD/DPC tidak sama dengan calon yang diusulkan oleh DPP. Perebutan kekuasaan di era pilkada acapkali disertai oleh kekecewaan elit yang melibatkan massa dan berbuntut pada tindakan-tindakan anarkhis yang dapat memicu konflik, baik pada tingkat internal partai maupun eksternal partai.

Konflik dalam pilkada antara lain dipicu oleh beberapa masalah, yaitu akibat mobilisasi politik atas nama etnik, agama, dan daerah; akibat materi kampanye negatif yang menjelekkan pasangan lain; akibat adanya premanisme politik dan pemaksaan kehendak; akibat manipulasi dan kecurangan dalam perhitungan suara; akibat perbedaan penafsiran terhadap aturan main penyelenggaraan pilkada.[61]

Kendala berikutnya adalah terkait anggaran pilkada serentak. Ketentuan pasal 166 ayat (1) UU No.8/2015 mengatur pendanaan pilkada bersumber dari APBD dan dapat didukung oleh APBN, dan ayat selanjutnya disebutkan dukungan pendanaan dari APBN akan diatur dengan Peraturan Pemerintah. Di sisi lain dalam Perppu Pilkada mengatur sebaliknya, yaitu pendanaan pilkada bersumber dari APBN dengan dukungan pendanaan dari APBD. Perubahan skema penganggaran inilah yang membuat daerah luput untuk mengalokasikan anggaran pilkada dalam pembahasan APBD-nya atau bisa jadi daerah berasumsi bahwa ketentuan penganggaran ini tidak akan berubah seperti yang diatur dalam Perppu, dengan begitu daerah hanya mempersiapkan dana dukungan pilkada. Selain

[61] R. Siti Zuhro, "*Amuk Massa Pasca Pilkada Tuban:* Masalah, Penyebab dan Implikasinya", dalam M. Nurhasin (ed)., Konflik Pilkada Langsung 2005-2008, (Jakarta: LIPI Press, 2008), hlm. 30-35.

itu, UU No.8/2015 disahkan pada 18 Maret 2015 pada saat APBD sudah disahkan, sehingga beberapa daerah cukup kesulitan melakukan revisi APBD yang berdampak pada terhambatnya tahapan pilkada yang seharusnya sudah berjalan.

Hal terakhir yang dapat menjadi kendala adalah validitas data pemilih dan penggunaan Sistem Informasi Pendaftaran Pemilih (Sidalih). Penggunaan Sidalih mestinya bisa diintegrasikan dengan sistem yang dimiliki Pemda, sehingga dapat dipantau secara terintegrasi semua data pemilih. Penggunaan Sidalih akan mempermudah petugas KPUD dalam memasukkan dan mengolah data pemilih secara cepat, terbuka, akurat dan dapat dipertanggungjawabkan. Yang menjadi persoalan, sistem Sidalih belum tentu bisa diaplikasikan di semua daerah karena keterbatasan jaringan. Untuk itu diharapkan adanya kerjasama antara KPUD dengan Pemda dalam menyiapkan Sidalih.

BAB V
KONDISI SISTEM DEMOKRASI MELALUI PILKADA SERENTAK YANG DIHARAPKAN

Perubahan fundamental dan fenomenal telah terjadi pada sistem pemerintahan daerah di Indonesia yang ditandai dengan bergulirnya mekanisme pemilihan kepala daerah (pilkada) langsung sejak 1 Juni 2005. Dapat dikatakan pilkada langsung merupakan buah dari reformasi yang diperjuangkan segenap komponen bangsa. Sebelumnya, reformasi juga telah membuahkan pemilihan presiden-wakil presiden secara langsung pada 2004. Dengan pilkada langsung, harapan pemilihan langsung itu tidak hanya bergulir pada level nasional, tetapi juga kini dilakukan hingga level daerah di seluruh Indonesia.

Tuntutan masyarakat untuk melaksanakan pilkada langsung disebabkan karena pemilihan kepala daerah melalui sistem perwakilan sebelumnya dianggap tidak demokratis, yakni hanya dipilih oleh puluhan anggota DPRD. Padahal, dalam proses rekrutmen pemimpin yang demokratis, setiap individu mempunyai hak otonom dalam menentukan pemimpinnya sendiri. Pemilihan kepala daerah dengan cara "menggadaikan" suara rakyat kepada anggota DPRD, selain dianggap tidak mempunyai legitimasi sosial secara kolektif (dukungan mayoritas masyarakat), proses pemilihannya pun senantiasa diwarnai praktek-praktek politik uang (*money politics*), dan pada akhirnya menghasilkan para pemimpin bermental korup. Kini saatnya publik memilih sendiri pemimpinnya, bukan pemimpin yang lahir dari hasil rekayasa petualang-petualang politik.

Di berbagai negara di dunia, terutama dalam praktek penyelenggaraan pemerintah lokal, domain kepala daerah sebenarnya dapat dipilih secara langsung oleh masyarakat, juga dapat dipilih oleh dewan *(council)* atau bisa pula diangkat oleh

Pemerintah Pusat.[62] Di banyak negara, mekanisme seperti itu jarang dijadikan topik-topik perdebatan, karena apapun sistem yang dianut sepanjang fungsi-fungsi pemerintahan daerah (*protective, public service,* dan *development*) dapat dilaksanakan secara optimal dan dirasakan manfaatnya oleh masyarakat luas, maka sistem pengisian jabatan kepala daerah bukanlah menjadi isu utama.Namun jauh berbeda dengan Indonesia. Pemilihan kepala daerah langsung di negara ini justru menjadi diskursus menarik dan menyedot banyak perhatian masyarakat dalam ruang publik. Pilkada langsung merupakan bentuk demokrasi lokal yang merupakan bagian dari subsistem politik negara yang derajat pengaruhnya dalam kehidupan berbangsa sangat signifikan. Demokrasi lokal di Indonesia merupakan peluang *(opportunity)* bagi pemerintahan daerah untuk mengembangkan hubungan sinergis dengan rakyatnya sebagai pemegang kedaulatan tertinggi dalam menciptakan kehidupan politik yang lebih berkualitas.

A. KONDISI YANG DIHARAPKAN

Pilkada serentak gelombang pertama pada Desember 2015 diyakini merupakan langkah awal yang menentukan bagi pembangunan demokrasi dan politik tingkat nasional maupun daerah. Melalui pilkada serentak diharapkan ke depan akan tercapai suatu tatanan kehidupan politik dan demokrasi yang lebih beradab dan berkualitas. Berikut diuraikan beberapa harapan ideal yang hendak dicapai melalui pelaksanaan pilkada serentak.

1. Menuju Pemilu Nasional dan Daerah Serentak Tahun 2027

Skenario pilkada serentak yang terdapat pada UU No.8/2015 dimulai dengan tahap pertama bulan Desember 2015 bagi daerah yang masa jabatan kepala daerahnya berakhir tahun 2015

[62] Abdul Gafar Karim, Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003), hlm. 15

dan semester pertama tahun 2016. Tahap kedua dilaksanakan pada Februari 2017 untuk daerah yang masa jabatan kepala daerahnya berakhir pada semester dua tahun 2016 dan tahun 2017. Bagi daerah yang masa jabatan kepala daerahnya berakhir pada 2018 dan 2019, pelaksanaan pilkada serentak terjadi pada Juni 2018. Kemudian pada tahun 2019 ditetapkan sebagai tahun pelaksanaan pemilu nasional serentak, di mana pemilu legislatif dan pemilu presiden dan wakil presiden dilaksanakan serentak. Selanjutnya pilkada serentak akan kembali digulirkan pada tahun 2020, menyusul tahun 2022, dan tahap terakhir tahun 2023. Pada akhirnya pilkada serentak secara nasional akan terwujud pada tahun 2027. Setelah tahun 2027 hanya akan ada dua kali pemilu, yaitu pemilu nasional yang terdiri dari pemilu legislatif dan pemilu presiden serta pemilihan kepala daerah.[63]

Desain pemilu di atas diperlukan berdasarkan tiga pertimbangan, yaitu pertama, berdasarkan pengalaman pelaksanaan pilkada selama ini sedemikian berserakannya jadwal pilkada selama kurun waktu 2005 hingga 2014. Pada periode tersebut dalam setiap tahunnya selalu ada daerah yang melaksanakan pilkada, hal ini memunculkan kelelahan penyelenggaraan yang tidak jarang diwarnai kegaduhan dan konflik di tingkat lokal yang kadang merembet menjadi konflik nasional. Kedua, gagasan pilkada serentak pada prinsipnya merupakan keinginan memberikan efektivitas pada semua, dan membangun demokrasi lokal yang lebih ramah baik bagi parpol, pasangan calon, penyelenggara, dan pemilih. Ketiga, pilkada serentak juga bisa menjadi alat penguatan sistem pemerintahan yang ditandai dengan siklus pemilu yang lebih tertata rapi.

Terkait penataan siklus pemilu yang lebih rapi, idealnya pemilu serentak itu dilaksanakan dalam dua tingkatan, yaitu pemilu serentak nasional yang terdiri dari pemilu anggota DPR, DPD, presiden dan wakil presiden, serta pemilu serentak daerah

[63] Abdul Gafar Karim, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah,* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003), hlm. 15

yang terdiri dari pemilu DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, gubernur dan wakil gubernur, bupati/walikota dan wakil bupati/walikota. Dengan adanya dua tingkatan pemilu serentak tersebut pengisian jabatan di legislatif maupun eksekutif selalu akan diawali dari tingkat nasional baru kemudian tingkat daerah. Selain memiliki pijakan konstitusional, pemilu nasional (legislatif dan eksekutif) secara serentak dan pemilu lokal (DPRD dan kepala daerah) serentak juga memiliki alasan yang cukup mendasar.

Pertama, penggabungan pemilu eksekutif dan legislatif tingkat nasional mempunyai posisi yang sangat korelatif. Di satu sisi, capres niscaya mencerminkan basis ideologi parpol pendukung. Di sisi lain, ia juga harus mengkonstruksi visi dan misi sesuai keinginan rakyat. Pada posisi ini, terdapat manfaat langsung antara kepentingan rakyat, capres dan partai pengusungnya. Kedua, akan terbangun relasi antara komitmen partai politik, calon anggota legislatif dan capres. Visi, misi dan program dari capres, parpol dan calon anggota legislatif akan berada dalam rancang bangun yang seirama. Antar komponen tersebut akan saling menopang dan saling mengkampanyekan dalam proses pemilu. Dari sudut pandang inilah, maka akan terjadi korelasi preferensi pilihan rakyat antara parpol dan presiden.

Ketiga, bila dilaksanakan serentak, akan memperlihatkan hubungan antara hasil pemilu legislatif dan pemilu eksekutif. Proses dalam pemilu legislatif juga akan mewarnai pemilu eksekutif, begitu sebaliknya. Oleh karena itu, akan sangat berpeluang terjadi pemenang pemilu eksekutif juga adalah orang yang diusung oleh partai yang memenangkan pemilu legislatif. Dari sudut pandang ketatanegaraan, kondisi yang demikian akan memperkuat sistem presidensial yang diterapkan. Sebab, pemenang pemilu presiden didukung oleh partai yang memenangkan pemilu legislatif. Dalam kondisi demikian, akan terjalin hubungan konstruktif antara parlemen dan pemerintah.

Keempat, akan dapat mengatasi persoalan kejenuhan rakyat yang dihadapkan pada bermacam ragam pemilu yang tiap sebentar dilaksanakan. Patut juga diwaspadai jangan sampai rakyat justru menilai pemilu merupakan agenda yang mengganggu karena terlalu sering dan beragamnya waktu pelaksanaan, sementara hasil pemilu tidak dirasakan punya korelasi dengan pemenuhan kebutuhan dasar mereka.

Didik Supriyanto mencatat delapan kelebihan dan dua kelemahan bila pemilu nasional dipisah dengan pemilu lokal.[64] Kelebihannya adalah penyelenggaraan lebih sederhana, pemilih lebih muda bersikap rasional, penyelenggara pemilu bisa disederhanakan, partai politik lebih bisa dikontrol, konfigurasi politik lebih sederhana, bloking politik mudah terjadi, memperkecil politik transaksional, pemerintahan bisa lebih efektif. Sedangkan kelemahannya, kodifikasi peraturan butuh waktu, partai dan pemilih belum terbiasa.

2. Sistem Pemerintahan Semakin Efektif

Masyarakat berharap, memilih pemimpin dengan sistem pemilihan langsung tentunya dapat menjawab berbagai persoalan yang dihadapi dari produk pemilihan kepala daerah dengan sistem perwakilan. Artinya, kepala daerah terpilih sebagai produk pilkada langsung, diharapkan bisa memberikan perubahan dalam pengelolaan pemerintahan di daerah yang mengarah pada prakatek-praktek pemerintahan dengan tata kelola yang baik *(good government)*, dan diharapkan mampu mengatasi berbagai persoalan mendasar yang dihadapi masyarakat dalam hal pelayanan publik, seperti pendidikan, kesehatan, akses pada sumber-sumber ekonomi, serta keamanan dan ketenteram hidup.

Pemilihan kepala daerah langsung sangat berbeda dimensi

[64] http://www.rumahpemilu.org/in/read/4679/treshold-dalam wacana pemilu oleh Didik Supriyanto, diakses tanggal 25 September 2015.

praksisnya dengan pemilihan kepala daerah sebelumnya. Menurut Awang Faroek, pemilihan kepala daerah secara langsung diharapkan akan membawa banyak manfaat terhadap perkembangan demokrasi, tatanan pemerintahan daerah, dan kinerja institusi yang ada di daerah.[65] Menurutnya, tiga harapan mendasar masyarakat dengan terpilihnya kepala daerah secara langsung, yakni, (1) menghidupkan demokrasi di aras lokal di mana diharapkan aspirasi dan kesejahteraan rakyat langsung tertangani dengan baik oleh kepala daerah terpilih. Ini berbeda dengan pemilihan kepala daerah masa lalu di mana kepala daerah justru lebih loyal kepada partai politik. (2) Pengelolaan dan penataan pemerintahan daerah (*local democratic governance*) semakin baik dan sejalan dengan aspirasi dan kepentingan rakyat banyak, yang berbeda dengan pemilihan kepala daerah masa lalu di mana keinginan rakyat mendapatkan pemerintahan yang bersih telah terdistorsi. (3) Mendorong bekerjanya institusi-institusi lokal, sebab melalui pemilihan kepala daerah langsung diharapkan institusi politik lokal dapat menjalankan tugasnya sesuai dengan harapan rakyat.

Terkait hubungan antara kepala daerah dengan DPRD, perlu dirujuk konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*) sebagaimana terlihat dalam UU No.22/1999 juncto UU No.32/2004, meskipun pemisahan dimaksud masih pada tataran formal. Dengan mengembalikan fungsi kepala daerah sebagai pelaksana produk legislatif dan fungsi administratif, maka diharapkan kepala daerah dan DPRD memiliki kedudukan yang sama sejajar dalam struktur pemerintahan daerah, di mana DPRD berkedudukan sebagai lembaga legislatif dan kepala daerah berkedudukan sebagai lembaga eksekutif. Akan tetapi, jika dilihat dari sisi tugas dan wewenang yang dimiliki keduanya, maka ungkapan "sama"tidaklah tepat untuk digunakan. Yang lebih tepat adalah ungkapan "seimbang", karena seimbang tidaklah harus berarti sama. Jadi, kepala daerah dan DPRD

[65] Awang Faroek, "Visi Misi dan Strategi KALTIM Bangkit", 2008

memiliki wewenang yang seimbang, tetapi tidak berarti sama karena memang tugas dan tanggung jawab masing-masing berbeda.

3. Penyederhanaan Partai Politik

Pada tingkat nasional, apabila pilihan pemilih untuk calon legislatif dipengaruhi oleh pasangan calon presiden dan wakil presiden yang dipilih (*coattail effect*) itu benar, maka parpol atau gabungan parpol yang mengajukan calon presiden dan wakil presiden yang kurang baik di mata pemilih (kurang laku dijual) cenderung akan mendapatkan suara dalam jumlah kecil. Apabila ambang batas perwakilan (*parliamentary threshold*) sebesar 3,5% masih diberlakukan, maka kemungkinan besar partai atau gabungan parpol tersebut tidak akan mampu melewati ambang batas perwakilan tersebut. Karena itu, konsekuensi berikutnya pemilu nasional serentak (dalam alur yang sama, pilkada serentak) adalah penyederhanaan jumlah partai politik.

Belajar dari pengalaman pemilu legislatif 2014 yang ternyata tidak mampu mengurangi jumlah parpol di DPR melainkan justru menambah jumlah partai dari 9 menjadi 10 partai, maka ambang batas perwakilan saja tidak cukup mampu menyederhanakan jumlah parpol di DPR. Diperlukan sejumlah desain sistem pemilihan umum yang juga bertujuan sama, yaitu menyederhanakan jumlah parpol di lembaga legislatif. Desain sistem pemilu yang paling efektif mengurangi jumlah parpol adalah besaran daerah pemilihan (dapil). Makin kecil besaran dapil, makin sulit bagi parpol untuk mendapatkan kursi. Karena itu, tujuan penyederhanaan jumlah parpol perlu dicapai tidak saja dengan pemilu nasional serentak, tetapi juga besaran dapil yang diperkecil. Apabila besaran dapil (*district magnitude*) anggota DPR diturunkan dari tingkat sedang (3-10 kursi) sekarang ini menjadi tingkat kecil (3-6 kursi), maka jumlah parpol yang mampu memenuhi ambang batas perwakilan niscaya akan berkurang dari jumlah sekarang.

Pemerintahan presidensial akan berlangsung efektif apabila tidak disertai sistem kepartaian pluralisme ekstrem melainkan ditopang oleh sistem kepartaian pluralisme sederhana (moderat). Apabila desain sistem pemilu tersebut berhasil menyederhanakan jumlah parpol, maka sistem kepartaian yang akan muncul adalah pluralisme moderat, yang ditandai dua karakteristik: (1) jumlah kemungkinan pihak yang dapat membentuk pemerintahan terdiri atas dua kutub (dua koalisi), dan (2) jarak ideologi antar kutub partai tidak terlalu jauh sehingga keduanya masih mampu mencapai kesepakatan.[66]

4. Ruang Partisipasi Politik Masyarakat

Penyelenggaraan pilkada serentak diyakini pula akan memberikan ruang semakin luas bagi masyarakat untuk menyatakan kedaulatannya. Tingkat partisipasi pemilih dalam pemilu merupakan salah satu faktor untuk menilai sejauh mana kualitas pemilu itu diselenggarakan. Partisipasi tidak sekadar persoalan seberapa tinggi tingkat pemilih menggunakan hak pilihnya di bilik suara, tetapi juga sejauh mana penggunaan hak pilihnya dilakukan atas kesadaran sebagai pemilih.

Pilkada serentak memungkinkan proses yang lebih partisipatif di tingkat "akar rumput" karena masyarakat dituntut untuk benar-benar memilih dan menentukan pimpinannya yang memiliki kapasitas dan komitmen kuat untuk memajukan daerah. Angka partisipasi pemilih, setidaknya akan menggambarkan sejauh mana partisipasi politik warga dalam kontestasi pemilu. Jika ingin dilihat dari sisi lain, angka partisipasi pemilih juga akan menjelaskan kekuatan legitimasi dari orang yang terpilih melalui proses pemilu yang dilakukan. Karena pada hakikatnya, proses pemilu adalah bentuk penyerahan mandat dari pemilih kepada yang dipilih, untuk mewujudkan kesejahteraan bersama.

[66] LIPI, "Position Paper: Pemilu Nasional Serentak 2019" (Jakarta, 2014), hlm. 61-63.

Berangkat dari itu, tingkat partisipasi pemilih mestinya menjadi entitas penting yang harus dijaga dan ditingkatkan di dalam penyelenggaraan pemilu. Kecenderungan menurunnya tingkat partisipasi pemilih, khususnya dalam empat pemilu terakhir pasca reformasi merupakan pekerjaan besar bagi demokrasi di Indonesia. Kecenderungan tersebut tentu berdampak secara politik pada legitimasi hasil pemilu, meskipun tidak menjadi problem dalam prosedural demokrasi. Dalam Indeks Demokrasi Indonesia, aspek hak-hak politik (hak memilih dan dipilih) cenderung menurun dibandingkan dengan dua aspek lainnya, yakni kebebasan sipil dan lembaga demokrasi. Indeks Demokrasi pada 2013 misalnya, nilai kebebasan sipil tercatat 79,00, naik dari tahun 2012 yang hanya 77,94. Sedangkan nilai indeks hak politik turun menjadi 46,26 jika dibandingkan tahun 2012 yang mencapai 46,33. Dan untuk aspek lembaga demokrasi, terjadi peningkatan dari 69,28 menjadi 72,11 di tahun 2013.[67] Data terakhir angka partisipasi pemilih pada pemilu legislatif 2014 menyentuh angka 75,11 persen, sedangkan pada pemilu presiden 2014 jumlah partisipasi pemilih ada di angka 70 persen. Angka golput pun rata-rata mencapai 25-30 persen. Dengan fakta itu, diharapkan tingkat partisipasi pemilih beranjak naik, melalui sosialisasi dan pendidikan politik yang semakin intens terkait pelaksanaan pilkada serentak.

[67]Lihat Indeks Demokrasi Indonesia yang diterbitkan atas kerjasama Bappenas, Kementerian Dalam Negeri, BPS, dan UNDP, 2013.

B. KONTRIBUSI SISTEM DEMOKRASI MELALUI PILKADA SERENTAK

1. Terbangunnya Sinergi Pemerintah Pusat dan Daerah

Apabila pemilu lokal serentak diselenggarakan terpisah dalam selang waktu 30 bulan (dua setengah tahun) dari pemilu nasional serentak, maka sinergi pemerintahan nasional dengan pemerintahan daerah dalam rangka Negara Kesatuan akan dapat diciptakan. Sinergi dimaksud terjadi pada dua aras: mitra koalisi partai pada tingkat nasional cenderung sama dengan mitra koalisi partai pada tingkat daerah, dan visi, misi dan program pembangunan pada tingkat daerah akan cenderung sama atau merupakan penjabaran dari misi, visi dan program pembangunan nasional.

Sinergi tersebut dapat terjadi karena beberapa hal. Pertama, baik pemilu nasional serentak maupun pemilu lokal serentak dipersiapkan secara seksama sekitar satu sampai dua tahun sebelum pemilu. Setiap partai akan berupaya menjajagi dan mencari partai politik menjadi mitra koalisi berdasarkan kedekatan ideologik dan berdasarkan persamaan atau kedekatan kriteria pasangan calon presiden dan wakil presiden. Apabila koalisi pada tingkat nasional terbentuk, maka agenda politik yang menjadi materi kampanye pemilu nasional serentak akan sama, baik untuk pemilu presiden-wapres maupun pemilu anggota DPR. Kedua, pemilu nasional serentak diselenggarakan lebih dahulu daripada pemilu lokal serentak sehingga apa yang sudah disepakati bersama pada tingkat nasional akan dapat dilaksanakan di daerah pada waktu pemilu lokal serentak.

Sinergi pemerintahan nasional dengan pemerintahan daerah akan dapat terjadi apabila setiap parpol melaksanakan dua fungsi utama parpol dalam demokrasi perwakilan. Pertama, parpol menyiapkan calon pemimpin dan menawarkan calon pemimpin kepada rakyat pada masa kampanye pemilu. Untuk fungsi ini, parpol melakukan rekrutmen warga negara menjadi

anggota partai, melakukan kaderisasi secara sistematis terhadap anggota, dan menominasikan kader menjadi calon anggota DPR, DPRD, presiden, wakil presiden, kepala daerah dan wakil kepala daerah pada pemilu. Dan fungsi kedua, menyiapkan rancangan kebijakan publik dan menawarkannya kepada rakyat pada masa kampanye pemilu. Untuk fungsi ini, parpol harus mendengarkan dan merumuskan aspirasi konstituen, dan menjabarkan ideologi parpol menjadi pola dan arah kebijakan publik dalam berbagai bidang berdasarkan aspirasi konstituen. Sebaliknya, apabila parpol lebih berorientasi pragmatis baik dalam wujud "mencari dan mempertahankan kekuasaan" yang terlepas dari fungsi menyiapkan calon pemimpin dan dalam wujud rente politik, maka pemilu nasional serentak yang terpisah dari pemilu lokal serentak tidak akan dapat menciptakan sinergi pemerintahan.

2. Terwujudnya Efisiensi Dan Efektivitas Pemilu

Pemilu nasional dan pemilu lokal serentak juga akan menciptakan efisiensi dan efektivitas pada tiga hal. Pertama, perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian proses penyelenggaraan tahapan pemilu akan dapat dilakukan secara efisien tidak hanya karena pemilu nasional dipisahkan dari pemilu lokal tetapi juga karena hasil evaluasi atas kelemahan penyelenggaraan pemilu nasional dapat digunakan untuk memperbaiki penyelenggaraan pemilu lokal. Demikian pula sebaliknya. Kedua, biaya penyelenggaraan pemilu, khususnya honorarium panitia pelaksana lokal akan dapat dihemat secara signifikan. Penghematan dapat dilakukan karena dua hal yakni (1) karena jumlah petugas KPPS, PPS dan PPK seluruh Indonesia mencapai lebih dari 4 juta orang; (2) karena honorarium petugas sebelum pemilu nasional dipisahkan dari pemilu lokal dibayar untuk tiga kali pemilu (pemilu anggota DPRD, pemilu bupati/walikota, dan pemilu gubernur) dan akan menjadi satu kali pemilu (pilkada serentak) setelah pemilu nasional dipisahkan dari pemilu lokal.

Dari sekian banyak jenis biaya pemilu, komponen honor petugas pemilu menyerap 65 persen biaya pemilu. Itu berarti semakin banyak pemilu diselenggarakan, semakin banyak anggaran yang dikeluarkan untuk membayar petugas karena honor petugas dihitung berdasar jumlah kegiatan penyelenggaraan pemilu, bukan berdasarkan beban pekerjaan setiap pemilu. Artinya, kalau dua atau tiga pemilu disatukan penyelenggaraannya, honor petugas tetap dibayar satu kegiatan penyelenggaraan pemilu. Dengan demikian, kalau saja penyelenggaraan pemilu legislatif, pemilu presiden, pemilu gubernur, serta pemilu bupati atau walikota, disatukan menjadi dua kali pemilu saja, akan terjadi penghematan dana luar biasa. Dalam hitungan KPU, penghematan dana itu mencapai Rp 15 triliun dalam kurun lima tahun anggaran.[68] Hitungan ini masuk akal sebab dengan menyatukan lima sampai tujuh pemilu menjadi hanya dua pemilu, yakni pemilu nasional dan pemilu daerah, anggaran yang dikeluarkan untuk membayar petugas pemilu hanya dua kali kegiatan.

Dan efisiensi ketiga dapat dilakukan pada pendayagunaan personel secara penuh selama lima tahun baik anggota KPU, KPUD provinsi, dan KPUD kabupaten/kota maupun staf sekretariat jenderal KPU tingkat pusat, provinsi dan kabupaten/kota. Sebelum pemilu nasional dipisahkan dari pemilu lokal, baik anggota maupun staf sekretariat jenderal KPU hanya bekerja efektif tiga tahun dari lima tahun masa kerja. Dengan pemisahan pemilu nasional dari pemilu lokal, maka anggota dan staf sekretariat jenderal KPU akan bekerja sepanjang tahun.

3. Terwujudnya Kedewasaan Masyarakat Berdemokrasi

Penyelenggaraan hanya dua kali pemilu (pemilu nasional serentak dan pemilu daerah serentak) akan menjamin sekurang-

[68] Perkiraan penghematan biaya ini disampaikan anggota KPU I Gusti Putu Artha dalam berbagai kesempatan.

kurangnya dua kali akses bagi rakyat untuk menyatakan kedaulatannya. Dua hal perlu dijelaskan dari pernyataan ini.

Pertama, apabila pemilu lokal serentak diselenggarakan setelah penyelenggara negara hasil pemilu nasional serentak bekerja sekurang-kurangnya selama dua tahun, maka para pemilih sudah dapat menilai kinerja penyelenggara negara hasil pemilu nasional. Apakah pola dan arah kebijakan publik yang dijanjikan pada pemilu nasional sudah dilaksanakan atau tidak.

Kedua, pada pemilu lokal serentak para pemilih akan memberikan suara tidak hanya berdasarkan penilaian atas kinerja partai dan calon pada pemilu lokal tetapi juga berdasarkan hasil penilaian mereka terhadap kinerja penyelenggara negara hasil pemilu nasional dari parpol yang sama. Demikian pun sebaliknya. Dalam lima tahun seorang pemilih dengan efektif dapat menyatakan hasil penilaiannya terhadap kinerja parpol atau calon berdasarkan prinsip punishment and reward: memilih lagi partai atau calon tersebut bila kinerja sesuai dengan yang dijanjikan (reward), dan meninggalkan partai atau calon tersebut bila kinerjanya tidak sesuai dengan yang dijanjikan *(punishment)*.

Konsekuensi ini akan semakin nyata apabila dilakukan serangkaian pendidikan politik untuk membangkitkan kesadaran pemilih akan peluang menyatakan kedaulatannya. Perilaku memilih diperkirakan akan lebih rasional setidaknya karena tiga alasan: (1) Pasangan calon dan partai yang harus dipertimbangkan dan dipilih akan terpisah untuk tingkat nasional dan tingkat lokal. Dengan demikian para pemilih dapat membuat pilihan cerdas dengan membandingkan sejumlah pasangan calon dan partai dengan daftar calonnya pada tingkat yang sama, baik pada pemilu nasional maupun pemilu lokal. (2) Isu kebijakan publik yang ditawarkan juga memisahkan isu nasional dan isu lokal. Dengan demikian tidak saja isu yang dipertimbangkan pemilih tidak campur aduk tetapi juga para pemilih dapat membandingkan isu kebijakan publik tingkat yang sama baik pada pemilu nasional maupun pemilu lokal. (3) Pemilih tidak

hanya memiliki sekurang-kurangnya dua kesempatan untuk menyatakan kedaulatan tetapi juga dapat menuntut akuntabilitas partai secara efektif. Dengan demikian, pilihan cerdas pemilih akan memiliki dampak yang jelas.

C. INDIKASI KEBERHASILAN

Indikasi keberhasilan pelaksanaan pilkada serentak yang dimaksud adalah faktor-faktor penting yang menandai penyelenggaraan pilkada serentak bakal berjalan sukses sesuai desain penyelenggaraan pemilu yang telah ditetapkan. Berikut diuraikan tiga indikasi atau faktor kunci yang menentukan keberhasilan penyelenggaraan pilkada serentak.

1. Tersedianya Payung Hukum Pemilu Serentak yang Terintegrasi

Adanya putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 mengenai pemilu legislatif dan eksekutif dilaksanakan secara bersamaan pada 2019, semakin menguatkan pentingnya kodifikasi UU pemilu. Dalam sudut pandang hukum, Anke Freckmann dan Thomas Wegerich menjelaskan kodifikasi sebagai ide untuk menstrukturkan hukum-hukum yang ada dan menampilkan sebagai suatu yang utuh dalam satu perangkat undang-undang.[69] Kodifikasi UU pemilu merupakan cara untuk menstrukturkan berbagai kontradiksi UU pemilu yang ada agar penyelenggaraan pemilu lebih efektif dan efisien, serta kembali menata sistem pemilu yang mampu menciptakan sistem pemerintahan presidensial yang efektif.

Selama ini pemilu di Indonesia diatur dalam empat UU yang berbeda yakni UU No.42/2008 untuk pemilu presiden dan wakil presiden, UU No.8/2012 untuk pemilu anggota legislatif, UU No.15/2011 mengenai penyelenggaraan pemilu, dan terakhir

[69] Anke Freckmann & Thomas Wegerich, *The German Legal System,* (London: Sweet & Maxwell, 1999), hlm. 10-15.

UU No.8/2015 mengenai pemilihan kepala daerah. Keempat pengaturan pemilu yang berbeda ini menimbulkan dua persoalan mendasar pada dua dimensi berbeda, yakni dimensi proses pemilu berkaitan dengan pelaksanaan tahapan pemilu, dan dimensi hasil pemilu terkait pemerintahan produk pemilu. Kebutuhan akan adanya undang-undang pemilu serentak yang terintegrasi seharusnya sedini mungkin diupayakan dan menjadi pekerjaan besar DPR dan Pemerintah sekarang ini. Tidak seperti penyelenggaraan pemilu 2009 di mana waktu disahkannya undang-undang dengan masa berlangsungnya tahapan sangat singkat sehingga penyelenggara tidak mempunyai waktu cukup untuk melakukan persiapan penyelenggaraan tahapan, misalnya penyiapan peraturan, petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis.

Kodifikasi UU pemilu tidak hanya menyatukan berbagai UU ke dalam satu naskah, tetapi kembali menyesuaikan dan mengkaji ulang UU pemilu yang ada dari level teknis sampai substansi. Terdapat dua manfaat besar yang dapat diambil dari kodifikasi UU pemilu. Pertama, dari segi teknis keberadaan kodifikasi UU pemilu menjadi sumber regulasi utama dapat mempermudah kerja-kerja penyelenggara pemilu. Dalam hal ini para penyelenggara pemilu tidak lagi dibingungkan dengan bercecernya pengaturan pemilu yang dapat menimbulkan mutitafsir. Selain itu, kodifikasi UU pemilu dapat meminimalisir tradisi lima tahunan sekali untuk merevisi UU pemilu yang dalam proses pengesahannya berdekatan dengan tahapan pemilu. Kodifikasi UU pemilu membuat penyelenggara pemilu dapat menyiapkan pelaksanaan pemilu lebih matang.

Kedua, dari segi substansi karena sistem pemilu tidak hanya sebatas mengkonversi suara pemilih menjadi kursi, melainkan sistem pemilu berkorelasi secara langsung dengan sistem kepartaian dan sistem pemerintahan yang tentunya berdampak pada stabilitas politik. Untuk itu kodifikasi UU pemilu dapat dijadikan sebagai political engeneering untuk menyelesaikan

persoalan klasik antara sistem kepartaian ekstrem yang menyebabkan tingginya fragmentasi politik, dengan sistem pemerintahan presidensial sebagai single chief executive. Salah satu caranya dengan merubah variabel-variabel teknis dalam sistem pemilu seperti besaran alokasi kursi, ambang batas, formula penghitungan suara, sampai pada pemisahan jadwal pemilu nasional dengan pemilu lokal.

2. Kesiapan Penyelenggara Pilkada Serentak

Setelah melewati dinamika cukup panjang akhirnya KPU memastikan bahwa pilkada serentak tahap pertama pada 9 Desember 2015 dapat dilaksanakan, meski terdapat sejumlah kalangan yang meragukan kesiapan KPU beserta jajarannya di tingkat daerah. Belajar dari pengalaman penyelenggaraan pemilu-pemilu sebelumnya, KPU tetap optimis bahwa pilkada serentak tahap pertama dapat diselenggarakan dengan kualitas yang semakin baik. Hal ini terwujud karena adanya political will pemerintah yang kuat dan kerjasama berbagai stakeholders dalam pelaksanaan pilkada serentak.

Pada awal tahun 2015 KPU memang sempat diragukan kesiapannya terkait hasil audit Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang menemukan indikasi kerugian keuangan negara sebesar Rp. 334 miliar pada pelaksanaan pemilu tahun 2013 dan 2014. Merespon hasil audit BPK tersebut, DPR RI meminta BPK melakukan audit atas kesiapan KPU untuk menyelenggarakan pilkada serentak 2015. Selanjutnya BPK pun mengumumkan hasil auditnya dengan 10 temuan yang mengisyaratkan bahwa KPU belum siap melaksanakan pilkada serentak 2015. Dalam perkembangannya, muncul sikap pro-kontra terhadap hasil audit BPK tersebut. Kalangan legislatif, antara lain melalui Wakil Ketua DPR Taufik Kurniawan menyatakan besarnya indikasi kerugian keuangan negara hasil temuan BPK pada anggaran pemilu di KPU tahun 2013 dan 2014 berdampak besar

terhadap penyelenggaraan pilkada serentak 2015. Sementara dari kalangan pemerintah tetap optimis pilkada serentak 2015 dapat dilaksanakan, sambil menindaklanjuti berbagai persoalan sebagaimana dibeberkan BPK. KPU sendiri menyatakan bahwa pihaknya sudah menindaklanjuti hasil audit BPK, setidaknya 70 persen temuan tersebut sudah berhasil ditindaklanjuti.

Secara normatif, pilkada serentak pada 9 Desember 2015 perlu dilaksanakan karena banyak daerah yang memasuki Akhir masa jabatan kepala daerahnya pada tahun 2015 dan semester pertama tahun 2016. Potensi resiko lain, penundaan pilkada serentak 2015 akan membuat daerah-daerah tersebut hanya memiliki pejabat sementara yang tidak dapat membuat kebijakan strategis bagi masyarakatnya. Karena itu, untuk tetap melaksanakan pilkada 2015 diperlukan kerjasama yang baik dari seluruh pihak: pemerintah, pemerintah daerah, KPU, aparat keamanan, partai politik.

3. Penyediaan Anggaran Pilkada Serentak

Pemerintah telah menetapkan bahwa anggaran pilkada serentak 2015 yang mencapai Rp, 7,1 triliun seluruhnya menjadi tanggungan Anggaran Penerimaan dan Belanja Daerah (APBD) dari setiap daerah yang akan menyelenggarakan pilkada. Hal tersebut sesuai dengan UU No.8/2015 yang mengatur pendanaan pilkada dibebankan kepada APBD dan dapat didukung oleh APBN. Pemerintah pusat hanya akan menambah biaya yang tidak bisa didanai oleh APBD, antara lain terkait biaya pengamanan pilkada oleh kepolisian. Anggaran sebesar Rp. 7,1 triliun tersebut digunakan untuk penyelenggaraan, pengawasan dan pengamanan pilkada. Direktur Jenderal Otonomi Daerah (Dirjen Otda) Kemendagri, Sumarsono, menegaskan bahwa anggaran pilkada serentak tahun 2015 sudah teratasi semuanya, jadi tidak ada alasan untuk menunda pilkada serentak 2015.

BAB VI
KONSEPSI PENGUATAN DEMOKRASI MELALUI PILKADA SERENTAK

Pemilihan kepala daerah secara langsung dan serentak menjadi bagian tidak terpisahkan dalam pembangunan demokrasi di Indonesia. Konsolidasi demokrasi di tingkat lokal diyakini menjadi bagian krusial dalam mewujudkan konsolidasi tingkat nasional secara lebih kokoh dan demokratis. Dan pasca dimasukkannya pilkada sebagai bagian dari rezim pemilu, yang selanjutnya dikenal dengan pilkada, kembali menguatkan peran dan fungsinya sebagai bagian pokok proses demokratisasi di Indonesia. Pemilihan kepala daerah pun semakin baik kualitasnya setelah Mahkamah Konstitusi memutus bahwa kesertaan calon perseorangan merupakan suatu keniscayaan, yang mana putusan ini lalu dikuatkan dengan terbitnya UU No.12/2008 tentang Perubahan Kedua atas UU No.32/2004.

Meskipun demikian, harus diakui masih banyak permasalahan dalam pilkada sejak pertama kali dilaksanakan pada 2005. Titi Anggraini (Direktur Eksekutif PERLUDEM) mengidentifikasi permasalahan pilkada selama ini dalam lima hal,[70] yakni (1) permasalahan dari kerangka hukum yang masih menyisakan berbagai kesimpangsiuran maupun ketidakjelasan bagi penyelenggara, peserta, maupun pemilih dalam pemaknaannya, yang tak jarang berakibat pada konflik dan gangguan keamanan; (2) Masalah sistem pemilihan dan metode pencalonan; (3) Masalah dalam penyelenggaraan tahapan yang diakibatkan oleh ketidaksiapan penyelenggara, kematangan kandidat, maupun akseptabilitas pemilih atas proses penyelenggaraan tahapan yang ada; (4) Masalah penegakan hukum dan penanganan pelanggaran; dan (5) tersebarnya

[70] Titi Anggraini, "Kata Pengantar" dalam buku *Menata Kembali Pengaturan Pemilukada,* (Jakarta: Perludem, 2011), hlm. i-xii.

waktu penyelenggaraan pilkada melahirkan kompleksitas dalam pelaksanaannya yang berujung pada pembengkakan dan pemborosan anggaran.

Dengan dipilih dan dilaksanakannya model pemilihan kepala daerah secara serentak, di mana tahap/gelombang pertama dimulai pada Desember 2015, diharapkan permasalahan-permasalahan pilkada dapat dihilangkan (atau sekurang-kurangnya diminimalkan), hingga pada saatnya bangsa ini mencapai kematangan berdemokrasi yang lebih berkualitas dan beradab.

A. KEBIJAKAN

Perjalanan panjang penuh liku dan dinamika telah dilalui sepanjang tahun 2014-2015 sebelum sampai pada kesepakatan bersama melaksanakan pilkada serentak, di mana tahap pertama pilkada serentak dimulai pada Desember 2015, dan kemudian dilanjutkan hingga tahap terakhir tahun 2023. Pada pertengahan periode pelaksanaan pilkada serentak (2015-2023), pada tahun 2019 disepakati untuk melaksanakan pemilihan nasional pertama yakni pemilihan presiden, wakil presiden, dan anggota legislatif secara serentak. Akhirnya, pada tahun 2027 bangsa Indonesia hanya mengalami dua kali pemilihan yakni pemilihan nasional serentak dan pemilihan kepala daerah serentak.

Lika-liku perwujudan pilkada serentak mulai terasa ketika DPR hasil Pemilu 2014 terfragmentasi dalam dua kutub kekuatan (antara koalisi KMP dan KIH) dengan agenda politik yang saling bertabrakan satu sama lain pada saat melanjutkan pembahasan RUU Pilkada. Kutub yang satu menghendaki agar pilkada kembali kepada mekanisme lama yakni kepala daerah dipilih oleh DPRD, sedangkan kutub lainnya memperjuangkan pilkada dilakukan secara langsung oleh rakyat yang sejatinya empunya kedaulatan. Dinamika tersebut semakin krusial ketika terjadi gelombang protes besar-besaran yang dilakukan

segenap komponen bangsa ketika produk perundangan yang dihasilkan dari lembaga legislatif ternyata undang-undang yang dinilai sebagai "kemunduran demokrasi" karena undang-undang tersebut (UU No.22/2014) mengembalikan mekanisme pemilihan kepala daerah kepada DPRD.

Merespon kondisi krusial tersebut, Presiden SBY pada detik-detik terakhir masa jabatannya mengeluarkan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 yang pada esensinya membatalkan UU No.22/2014 atau mengembalikan pilkada dilakukan secara langsung oleh rakyat. Pada masa pemerintahan Joko Widodo-Jusuf Kalla, Perppu No.1/2014 kemudian diundangkan menjadi UU No.1/2015. Mengingat terdapat sejumlah kelemahan dan kekurangan baik redaksional, sistematika, maupun substansi UU No.1/2015 (maklum Perppu No.1/2014 dihasilkan dalam waktu singkat tanpa melalui telaah banyak pihak), maka kemudian lahirlah UU No.8/2015 yang pada intinya merupakan penyempurnaan atas berbagai kelemahan dan kekurangan UU No.1/2015. Dengan demikian, landasan yuridis pelaksanaan pilkada adalah UU No.1/2015 juncto UU No.8/2015.

Pada tanggal 17 Maret 2015 DPR RI secara aklamasi menyetujui UU No.8/2015 tentang Perubahan Atas UU No.1/2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dan UU No.9/2015 tentang Pemerintahan Daerah. Kedua UU tersebut kemudian disahkan dan ditandatangani Presiden Joko Widodo pada tanggal 18 Maret 2015. UU No.8/2015 inilah yang secara rinci mengatur pelaksanaan pilkada serentak. Misalnya, Pasal 2 ayat (1) UU No.8/2015 mengatur tahapan pilkada serentak meliputi tahapan persiapan dan tahapan penyelenggaraan.

Tahapan persiapan meliputi: perencanaan program dan anggaran; penyusunan peraturan penyelenggaraan pemilihan; perencanaan penyelenggaraan meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan pelaksanaan pemilihan; pembentukan PPK, PPS, KPPS, Panwas Kabupaten/Kota, Panwas Kecamatan, PPL, dan Pengawas TPS; pemberitahuan dan pendaftaran pemantau

pemilihan; penyerahan daftar penduduk potensial pemilih; pemutakhiran dan penyusunan daftar pemilih. Sedangkan tahapan penyelenggaraan meliputi: pengumuman pendaftaran pasangan calon peserta pilkada dari tingkat gubernur, bupati, dan walikota; pendaftaran pasangan calon peserta pilkada; penetapan persyaratan calon peserta pilkada; penetapan pasangan calon peserta pilkada.

Penyempurnaan penting atas UU No.1/2015 sebagaimana terdapat dalam UU No.8/2015, antara lain menyangkut (1) Penyelenggara pemilihan adalah KPU, Badan Pengawas, Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan; (2) Tahapan penyelenggaraan pemilihan; (3) Pasangan calon dilakukan secara berpasangan atau paket; (4) Persyaratan calon perseorangan; (5) Penetapan calon terpilih berdasarkan perolehan suara terbanyak; dan (6) Pemungutan suara secara serentak.

Berdasarkan deskripsi kualitatif tentang lika-liku dan perjalanan panjang perwujudan pilkada serentak, maka dapat dirumuskan kebijakan pemecahan persoalan sebagai berikut: Pilkada serentak merupakan pilihan tepat bangsa Indonesia untuk menguatkan sistem demokrasi, yang pada gilirannya dapat meningkatkan stabilitas politik dan menjamin pembangunan nasional.

B. STRATEGI

Dari kebijakan yang telah dirumuskan di atas dapat disusun sejumlah strategi sebagai berikut:

Strategi 1: Menata siklus pemilu serentak yang permanen, melalui penetapan peraturan perundang-undangan yang mengikat semua komponen bangsa, demi menjamin keberlangsungan pelaksanaan pemilu nasional dan pemilu lokal serentak dan menjamin tercapainya tujuan efisiensi dan efektivitas pemilu.

Strategi ini dimaksudkan agar pilkada serentak yang telah

menjadi kesepakatan kolektif bangsa untuk menguatkan sistem demokrasi tidak mudah "diobrak-abrik" oleh kelompok elite politik tertentu lantaran ingin "memuaskan" tujuan politik sesaat dan bersifat jangka pendek. Tujuan mulia pilkada serentak untuk semakin mematangkan kualitas demokrasi, yang pada gilirannya menjamin stabilitas politik dan pembangunan nasional, tidak boleh dinodai oleh berbagai upaya yang mencederai demokrasi atau menafikkan kedaulatan rakyat. Bangsa ini harus belajar dari pengalaman sejarah pada era Orde Baru yang dengan sengaja merancang desain politik mengisolasi masyarakat di tingkat grass-root, atau fakta politik yang belum lama ini kita saksikan di gedung Senayan di mana kedaulatan rakyat untuk memilih langsung pemimpinnya hendak dikembalikan lagi ke mekanisme lama dipilih oleh lembaga legislatif. Selain itu, pentingnya menata siklus pilkada yang permanen untuk menjamin tujuan efisiensi penyelenggaraan pemilu, yang selama ini ternyata lebih banyak membebani anggaran negara (bukan sebaliknya anggaran untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat). Demikian pun dengan tujuan efektivitas penyelenggaraan pemilu dalam memperkuat sistem pemerintahan presidensial sebagaimana diamanatkan UUD 1945.

Strategi 2: Meningkatkan kualitas sumberdaya penyelenggara pilkada, melalui berbagai upaya peningkatan profesionalitas terkait tugas dan fungsi masing-masing lembaga penyelenggara pilkada, demi meningkatkan kepercayaan publik dan menjamin pelaksanaan pilkada yang lebih berkualitas dan bermartabat.

Strategi ini dimaksudkan untuk menjawab semua keraguan dan tuduhan kalangan tertentu bahwa penyelenggara pemilu (KPU, KPUD tingkat provinsi, KPUD tingkat kabupaten/kota, Badan Pengawas Pemilu beserta jajarannya, DKPP) selama ini tidak profesional dalam menjalankan tugas mereka masing-masing. Memang harus tetap diakui bahwa beberapa kasus di lapangan menunjukkan bahwa penyelenggara pemilu

melakukan pelanggaran administratif dan pelanggaran kode etik, tetapi fakta tersebut tidak bisa dijadikan kesimpulan akhir bahwa pelaksanaan demokrasi melalui pemilu langsung harus dikembalikan kepada mekanisme lama, dipilih secara tidak langsung oleh lembaga legislatif. Kinerja dan profesionalitas lembaga penyelenggara pemilu setidaknya telah terbukti dengan berjalan suksesnya pelaksanaan berbagai pemilu pasca reformasi. Yang dibutuhkan saat ini adalah upaya meningkatkan kualitas sumberdaya penyelenggara pemilu, agar ke depan semakin profesional dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

Strategi 3: Meningkatkan kaderisasi dalam parpol, melalui mekanisme rekrutmen kader partai yang lebih partisipatif dan profesional, demi memperkokoh peran dan fungsi parpol sebagai salah satu pilar demokrasi.

Strategi ini dimaksudkan untuk mendorong partai politik sebagai salah satu tiang penyangga demokrasi untuk lebih fokus melakukan kaderisasi yang lebih bermartabat dan berkualitas, antara lain melalui proses rekrutmen kader parpol berdasarkan prinsip penataan partai yang profesional dan modern. Hal tersebut diperlukan agar fenomena parpol "kekurangan" atau bahkan "ketiadaan" kader berkualitas tidak lagi terulang sebagaimana saat ini diperagakan sejumlah partai yang terpaksa mengambil jalan pintas "menyewakan perahu" partai kepada calon pemimpin yang memiliki modal kapital besar. Kehadiran kader non partai senyatanya telah menjadi pemicu timbulnya konflik internal parpol, dan lebih parahnya lagi telah menyuburkan praktek-praktek korupsi dan politik transaksional.

Strategi 4: Meningkatkan kualitas pendidikan politik bagi masyarakat, melalui sosialisasi intensif tentang pilkada serentak dan optimalisasi peran media massa, demi terwujudnya pemilih yang semakin rasional dalam memilih pemimpin di tingkat lokal.

Strategi ini dimaksudkan untuk meningkatkan kesadaran

masyarakat bahwa kedaulatan untuk memilih dan menentukan pemimpinnya berada di tangan mereka sendiri. Mereka pula yang secara langsung memberikan reward kepada pemimpin yang memiliki kinerja baik dan berhasil memajukan kesejahteraan rakyat, dengan cara memilih kembali pemimpinnya pada pilkada. Atau sebaliknya, rakyat secara langsung melalui pilkada memberikan *punishment* kepada pemimpin berkinerja buruk dan tidak menepati janji-janjinya, dengan tidak memilihnya kembali pada pilkada. Selama ini proses pemilu masih berada dalam konteks "massa mengambang" yang kurang terdidik dan kritis. Masyarakat belum secara optimal memperoleh pendidikan politik secara sehat sehingga menghasilkan jutaan pemilih tradisional yang sangat rentan dengan praktek-prakter mobilisasi. Sampai saat ini sebagian besar bangsa Indonesia adalah *silent majority,* yang tenang, apatis, dan tidak kritis dalam menghadapi proses politik. Akibatnya, budaya politik partisipatif *(civic culture)* belum terbangun.

C. UPAYA

Berangkat dari keempat strategi yang dirumuskan di atas, disusun pula upaya-upaya yang harus dilakukan untuk memecahkan sejumlah persoalan.

Upaya Strategi 1: Menata siklus pemilu serentak yang permanen, melalui penetapan peraturan perundang-undangan yang mengikat semua komponen bangsa, demi menjamin keberlangsungan pelaksanaan pemilu nasional dan pemilu lokal serentak dan menjamin tercapainya tujuan efisiensi dan efektivitas pemilu.

Upaya-upaya yang dilakukan adalah:

1) DPR bersama Pemerintah (Kemenkumham, Kemendagri) segera melakukan kodifikasi UU Pemilu, yang tidak hanya menyatukan berbagai UU Pemilu ke dalam satu naskah saja,

tetapi kembali menyesuaikan dan mengkaji ulang UU Pemilu yang ada dari level teknis sampai substansi. Perubahan variabel-variabel teknis dalam sistem pemilu misalnya terkait besaran alokasi kursi, ambang batas, formula penghitungan suara, sampai pada pemisahan jadwal pemilu nasional dengan pemilu lokal.

2) DPR dan Pemerintah (Kemenkumham, Kemendagri) segera memproses UU yang secara khusus mengatur keserentakan pemilihan umum baik tingkat nasional maupun tingkat daerah sebagai landasan yuridis dan *political engeneering* yang menjamin keberlanjutan pelaksanaan pilkada serentak dan terwujudnya pemilu nasional serentak tahun 2019. Adanya kepastian hukum tersebut akan memudahkan lembaga penyelenggara pemilu (KPU/D, Badan Pengawas, DKPP) untuk menjabarkan peraturan-peraturan teknis pelaksanaan pemilu serentak.

3) Pemerintah (Kemendagri), Pemerintah Daerah yang akan melaksanakan pilkada serentak tahap berikutnya, dan Penyelenggara Pilkada (KPU, Badan Pengawas, DKPP), sudah menyiapkan perencanaan anggaran pelaksanaan pilkada serentak jauh hari sebelum pilkada serentak berikutnya. Lobby-lobby dengan DPR untuk mendapatkan persetujuan penganggaran (fiatering) harus dilakukan sejak awal, sehingga tidak terulang lagi masalah tersendatnya anggaran sebagaimana terjadi pada persiapan pilkada serentak tahap pertama.

4) KPU dan KPUD sudah menyiapkan dan menata secara profesional logistik pilkada serentak, mulai dari perkiraan kuantittas, jenis, spesifikasi material pilkada, pertimbangan warna, metode pelipatan, bentuk surat suara sampai pada soal distribusi logistik pilkada.

5) Pemerintah (Kemendagri, Kementerian Kependudukan) dan Pemerintah Daerah secara konsisten menyediakan dan mensinkronkan data kependudukan, berupa agregat kependudukan per kecamatan dan data penduduk potensial pemilih pemilu (DP4) yang akan dipakai penyelenggara pilkada, sehingga tidak timbul lagi kekisruhan seputar masalah data pemilih.

Upaya Strategi 2: Meningkatkan kualitas sumberdaya penyelenggara pilkada, melalui berbagai upaya peningkatan profesionalitas terkait tugas dan fungsi masing-masing lembaga penyelenggara pilkada, demi meningkatkan kepercayaan publik dan menjamin pelaksanaan pilkada yang lebih berkualitas dan bermartabat.

Upaya-upaya yang dilakukan adalah:

1) KPUD harus terus menguatkan kapasitas dan meningkatkan profesionalitasnya dalam menyelenggarakan pilkada, melalui berbagai pelatihan dan bimbingan teknis, misalnya meningkatkan pemahaman tentang legal framework pilkada, juklak dan juknis pilkada, penguasaan sistem informasi teknologi pelaksanaan pilkada terkait penerapan sistem e-voting dan e-counting pilkada.
2) Bawaslu dan Panwaslu harus terus meningkatkan pengawasan pelaksanaan pilkada untuk menjamin penegakan prinsip netralitas dan independensi penyelenggara pilkada, sehingga dapat meminimalkan bahkan menghilangkan pelanggaran seperti keberpihakan penyelenggara pilkada kepada kelompok atau pasangan calon tertentu.
3) DKPP beserta jajarannya di daerah lebih tegas lagi dalam menegakkan kode etik penyelenggara pilkada, melalui penerapan sanksi dan punishment kepada penyelenggara pilkada yang terbukti melakukan pelanggaran menurut tingkatan pelanggaran yang dilakukan.

Upaya Strategi 3: Meningkatkan kaderisasi dalam parpol, melalui mekanisme rekrutmen kader partai yang lebih partisipatif dan profesional, demi memperkokoh peran dan fungsi parpol sebagai salah satu pilar demokrasi.

Upaya-upaya yang dilakukan adalah:

1) Parpol harus mengutamakan munculnya kader internal dalam proses kontestasi pilkada, dalam rangka meminimalkan konflik internal partai, menghindarkan munculnya praktek "politik rente" dan menghentikan praktek politik transaksional dengan "menyewakan perahu partai" dengan sejumlah "mahar politik".
2) Parpol secara kontinyu meningkatkan kualitas anggota dan performa partai melalui peningkatan wawasan dan keterampilan tata kelola partai, menjaga soliditas partai, dan berupaya menepati janji-janjinya kepada konstituen, sehingga parpol tersebut tetap menjadi pilihan rakyat pada momentum pilkada.
3) Parpol melakukan proses rekrutmen kader secara terbuka dan partisipatif, bukan melalui pendekatan "asal comot" dengan mengabaikan aspek legitimasi, komitmen, kapasitas, dan misi perjuangan partai.
4) Parpol harus dapat membangun relasi (linkage) yang baik antara partai dan masyarakat, dengan memperlakukan masyarakat sebagai konstituen yang harus dihormati dan diperjuangkan. Selain itu, parpol harus membangun kedewasaan dalam kompetisi politik dengan sikap siap menang dan siap kalah, sehingga dapat meminimalkan kerusuhan sosial pasca pilkada yang disebabkan sikap kurang legowo calon yang kalah.
5) Parpol menjagokan calon kepala daerah yang memiliki kapasitas dan kompetensi, dekat dan familiar dengan masyarakat,

bukan sebaliknya mengedepankan calon berdasarkan patronase, klientisme, dan senioritas tanpa dibarengi oleh kapasitas dan kompetensi.

Upaya Strategi 4: Meningkatkan kualitas pendidikan politik bagi masyarakat, melalui sosialisasi intensif tentang pilkada serentak dan optimalisasi peran media massa, demi terwujudnya pemilih yang semakin rasional dalam memilih pemimpin di tingkat lokal.

Upaya-upaya yang dilakukan adalah:

1) Penyelenggara pilkada (KPU/D, Badan Pengawas, DKPP), partai politik, Pemerintah (Kemendagri) dan Pemerintah Daerah, dan stakeholders terkait lainnya melakukan sosialisasi intensif mengenai pelaksanaan pilkada serentak, melalui berbagai bentuk penyuluhan dan bimbingan teknis pilkada serentak.
2) Kalangan media massa (cetak, elektonik), kalangan intelektual, pemuka masyarakat dan tokoh adat, serta LSM lebih optimal lagi dalam mengadvokasi dan memberdayakan masyarakat daerah sehingga masyarakat dapat juga melakukan pressure dan pengawasan terhadap pelaksanaan pilkada serentak.
3) KPU, KPUD, Parpol, Pasangan Calon Kepala Daerah menyediakan materi kampanye, atribut, spanduk, serta media promosi lainnya yang bersifat edukatif, bukan sebaliknya berisi fitnah dan bersifat manipulatif yang dapat menyulut emosi masyarakat, dan akhirnya justru merusak tatanan kekeluargaan dan kekerabatan di tengah masyarakat.

BAB VII
CATATAN AKHIR:
KESIMPULAN DAN SARAN

A. KESIMPULAN

Pilkada langsung sejak pertama kali dilaksanakan pada 2005 dilihat dari sudut demokrasi prosedur ala Schumpeterian, ternyata telah berhasil mencapai tujuan-tujuan dasarnya, yakni pertama, menghasilkan pemimpin daerah melalui mekanisme pemilihan yang demokratis. Kedua, pilkada langsung merupakan kelanjutan dari praktek pemilihan sebelumnya, tetapi sekaligus telah meletakkan dasar baru bagi sebuah mekanisme pertukaran elit politik daerah secara reguler. Pilkada langsung menjadi tradisi baru, karena telah terjadi perubahan metode dari pemilihan tidak langsung oleh DPRD ke arah pemilihan langsung oleh setiap warga dalam sebuah daerah. Perubahan ini memiliki dampak serius pada berbagai aspek politik lokal dan sekaligus dapat dibaca sebagai investasi politik sangat penting dalam kerangka penguatan sistem demokrasi. Hal terakhir ini terkait erat dengan terjadinya proses institusionalisasi politik (demokrasi) dalam makna Huntingtonian yang diasumsikan sebagai tulang punggung dari terbentuknya stabilitas dan keberlanjutan pembangunan. Ketiga, pilkada langsung telah meletakkan fondasi baru bagi berlangsungnya proses pendidikan politik warga secara lebih luas, terutama ajang pendidikan politik mengenai "kontestasi" dan kenormalan "kalah" dan "menang" dalam sebuah proses demokrasi yang jujur dan adil.

Keberhasilan penyelenggaraan pilkada langsung oleh KPUD yang relatif independen dan netral dari negara dan kekuatan politik, dengan sejumlah kecil pengecualian, telah mematahkan pemahaman strereo-typing mengenai ketidakbecusan kekuatan

non-negara dalam mengelola politik. Sekalipun demikian, sebagaimana diungkapkan oleh berbagai kasus termasuk yang menimpa KPU, pergulatan untuk menegakkan kepercayaan publik masih membutuhkan perjalanan mendaki dan berliku. Usaha-usaha sistematis menafikkan bahkan mendiskreditkan kekuataan non-negara, terutama dari sudut moralitas politiknya masih terus bergulir hingga hari ini.

Signifikansi pilkada langsung bagi politik Indonesia, terutama di tingkat lokal, bukan hanya dibaca sebatas sebagai pesta demokrasi lokal, melainkan merupakan instrumen bagi proses penguatan atau pendalaman demokrasi (deepening democracy). Sebagai instrumen dan proses deepening democracy, pilkada langsung di satu sisi merupakan kelanjutan pemilu nasional, tapi di sisi lain merupakan persiapan bagi tahapan berikutnya dari perkembangan politik lokal, yakni penciptaan *effective governance* pasca terpilihnya pemimpin daerah yang baru. Pilkada langsung sebagai bagian mendasar penguatan atau pendalaman demokrasi dapat dimaknai sebagai proses ganda yang berlangsung di sisi negara dan di sisi masyarakat.

Dari sisi negara, penguatan demokrasi adalah pengembangan tiga hal, yakni (1) pelembagaan mekanisme (institutional design) penciptaan kepercayaan semua aktor politik di daerah meliputi masyarakat sipil, masyarakat politik (parpol), termasuk state apparatuses (birokrasi, alat keamanan negara); (2) Penguatan kapasitas administratif-teknokratik pemerintah daerah yang mengiringi pelembagaan yang telah diciptakan; dan (3) pilkada langsung telah memaksa terjadinya pelunakan watak koersi (yang diungkapkan melalui penekanan pada fungsi pengaturan dan pengendalian) negara di tingkat lokal ke arah watak lebih lunak (melalui penekanan baru pada fungsi distributif dan pelayanan publik negara).

Dari sisi masyarakat, penguatan demokrasi merujuk pada pelembagaan dan penguatan daya penetrasi masyarakat ke dalam ranah dan aktivitas politik formal di tingkat lokal. Hal

ini sangat fundamental dalam merubah politik di tingkat lokal. Alasannya jelas, proses pelembagaan peningkatan kapasitas penetratif warga negara ke dalam wilayah pengambilan keputusan politik berlangsung pada sebuah locus yang selama sekian lama sangat kenyal dan imun terhadap penetrasi. Pilkada telah menjadi instrumen baru dalam memfasilitasi publik untuk terlibat dalam negosiasi permanen mengenai bagaimana dan dengan sumber daya apa politik lokal harus diatur dan kemana politik lokal harus dibawa.

Selanjutnya pilkada serentak yang dimulai tahap pertamanya pada Desember 2015 merupakan pilihan kebijakan politik baru yang diyakini akan semakin menguatkan sistem demokrasi Indonesia, dan pada gilirannya akan menciptakan kestabilan politik dan menjamin keberlangsungan pembangunan nasional. Pilihan model keserentakan pilkada (local concurrent elections) diyakini menjadi solusi terbaik untuk menjawab problematika yang masih tersisa dalam pelaksanaan pilkada selama ini, terutama pada dua alasan penting yakni (1) efektivitas pelaksanaan pilkada dalam rangka terwujudnya pilkada yang lebih berkualitas dan bermartabat baik dari aspek proses maupun hasil pilkada; dan (2) efisiensi pilkada terutama dari aspek efisiensi anggaran yang harus dikeluarkan negara untuk membiayai proses pilkada.

Dalam perkembangannya, desain pilkada serentak kemudian mengerucut pada kehendak dan harapan kolektif bahwa nantinya (pada tahun 2027) bangsa Indonesia hanya mengenal dua macam pemilu yakni pemilu serentak nasional untuk memilih anggota legislatif, presiden, dan wakil presiden, dan pemilu daerah serentak untuk memilih gubernur, bupati, dan walikota di seluruh Indonesia. Kehendak dan harapan tersebut bukannya impian kosong atau utopia, tetapi bangsa ini telah mulai merintisnya dari tahun 2015 dengan pelaksanaan pilkada serentak tahap pertama, dengan dukungan legal

framework yang memadai, anggaran APBD dan APBN, kapasitas dan kualitas penyelenggara pilkada serentak yang semakin baik, dan terutama dukungan kehendak kolektif segenap komponen bangsa untuk mensukseskan pelaksanaan pilkada serentak sebagai pintu masuk *(entry point*) mewujudkan demokrasi yang lebih berkualitas dan bermartabat.

B. SARAN

1) Proses penyiapan Undang-Undang Pemilu serentak nasional dan Undang-Undang Pemilu serentak daerah harus sudah dilakukan mulai sekarang, agar ke depan tidak lagi terjadi keraguan terhadap kesiapan penyelenggaraan pemilu serentak baik nasional maupun daerah. Pembuatan undang-undang tersebut dapat dimulai dengan tahap kodifikasi semua peraturan perundangan terkait pemilu yang sudah ada saat ini.

2) Proses penegakan hukum dalam pilkada serentak harus lebih baik dengan belajar dari evaluasi penegakan hukum pada penyelenggaraan pemilu-pemilu sebelumnya, sehingga prinsi *electoral justice* dapat terjaga dengan baik. Untuk itu peran DKPP harus ditingkatkan agar kualitas dan profesionalitas penyelenggara pilkada semakin baik. Demikian pun, sambil menunggu terbentuknya lembaga peradilan khusus pemilu sebagaimana diamanatkan UU No.8/2015, peran dan fungsi Mahkamah Konstitusi sebagai institusi yang diberi wewenang menangani perkara pilkada harus didukung semua pihak.

3) Pengawasan pelaksanaan pilkada serentak juga menjadi fokus perhatian untuk menjamin terwujudnya pilkada serentak yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Karena itu, peran Badan Pengawas Pemilu beserta jajarannya di tingkat daerah harus dioptimalkan.

4) Tuntutan akan meningkatnya kinerja, profesionalitas, dan independensi KPU di tingkat pusat dan KPUD di tingkat daerah harus pula dibarengi oleh reward memadai dari negara, misalnya dengan peningkatan gaji seluruh personel KPU/D sebagai apresiasi terhadap capaian kinerja yang ditunjukkan selama ini.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU-BUKU

Abdul Gafar Karim, 2003, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah,* Yogyakarta: Pustaka Pelajar

Affan Gafar, 2004, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi,* Yogyakarta: Pustaka Pelajar

Ahmad Suhelmi, 2001, *Pemikiran Politik Barat,* Jakarta: Gramedia Pustaka Utama

Anke Freckmann & Thomas Wegerich, 1999, *The German Legal System,* London: Sweet & Maxwell

Arend Lijphart, "Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoritical Observations," dalam Juan J. Linz dan Arturo Valenzuela, ed., 1994, *The Failure of Presidential Democracy,* Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press

Aurel Croissant, Gabriele Bruns, dan Marie John (ed), 2003, *Politik Pemilu di Asia Tenggara dan Asia Timur,* Jakarta: Pensil-324 & Friedrich Ebert-Stiftung

Benny Geys, "Explaining Voter Turnout: a Review of Aggregate-Level Research" *dalam Electoral Studies 25*, tahun 2006

B.C. Smith, 1985, *Decentralization, the Territorial Dimension of the State,* George Allen Uhwin

David Held, 1987, *Model of Democracy,* Cambridge: Polity Press

David J. Andersen, 2011, *Pushing the Limits of Democracy: Concurrent Elections and Cognitive Limitations of Voters*, New Jersey: The State University of New Jersey

Dennis C. Mueller, 1988, *Constitutional Democracy,* London: Oxford University Press

Djohermansyah Djohan, 2015, *Menata Pilkada,* Jakarta: Yayasan

Bhakti Otonomi Daerah

Firmansyah, 2011, *Mengelola Partai Politik, Komunikasi dan Positioning Ideologi Politik di Era Demokrasi,* Jakarta: Yayasan Pustaka Obor

George Sorensen, 2003, *Demokrasi dan Demokratisasi: Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia yang Sedang Berubah,* Yogyakarta: Pustaka Pelajar

Henry B. Mayo, 2005, *Mewujudkan Demokrasi Bermakna: Masalah dan Pilihan Indonesia,* Jakarta: Demos

Henk Schulte Nordholt & Ireen Hoogenboom, 2006, *Indonesian in Transition,* Yogyakarta: Pustaka Pelajar

Henk Schulte Nordholt & Gerry van Klinken, 2009, Politik Lokal di Indonesia, Jakarta:Yayasan Obor

Huntington dalam Aidul Fitriciada Azhari, "Reformasi Pemilu dan Agenda Konsolidasi Demokrasi, Perspektif Ketatanegaraan," *Jurisprudence,* Vol. I. No.2, September 2004

Indra Pahlevi, "Pilkada Serentak dalam RUU Pilkada", Buletin INFO Singkat Kemendagri, Vol. VI. No.2/II/P3DI/Januari/2014

Jeff Hayness, 2000, *Demokrasi dan Masyarakat Sipil di Dunia Ketiga,* Jakarta: Obor

Jimly Asshiddiqie, 2013, *Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu,* Jakarta: Rajawali Press

Joseph A. Schumpeter, 2012, *Capitalism Socialisme & Democracy,* Yogyakarta: Pustaka Pelajar

Joel S. Migdal, 1988, *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World,* Princeton: Princeton University Press

J.W. Gardner, 1990, *On Leadership,* New York: The Free Press

K.C. Wheare, 1976, *Modern Constitutions,* London: Oxford University Press

Koalisi Masyarakat Sipil Untuk Revisi Undang-Undang Pilkada, 2015, Menuju Pilkada Serentak Nasional 2021: *Substansi dan Strategi Perubahan UU No.1/2015,* Jakarta: Yayasan Perludem

LIPI, 2014, *Position Paper, Pemilu Nasional Serentak 2019*, Jakarta

Marthen Napang, 2008, *Pemilihan Presiden Amerika Serikat,* Makassar, Yusticia Press

Mark Payne, et.all., 1999, *Democracies in Development: Politics and Reform ini America Latin,* Washington DC: Inter-American Bank, The International IDEA, The Jhon Hopkins University Press

Michael Gallanger, Michael Laver dan Peter Mair, 1992, *Representative Government in Modern Europe,* New York: McGraw-Hill

Muchtar Buchori, 2005, Indonesia Mencari Demokrasi, Yogyakarta: INSISPress

Modul Bidang Studi Pancasila dan Perkembangannya, Lembaga Ketahanan Nasional, PPSA XX Tahun 2015

Modul Bidang Studi Pancasila dan UUD NRI 1945, Lembaga Ketahanan Nasional, PPSA XX, Tahun 2015

Modul Bidang Studi Geopolitik dan Wawasan Nusantara, Lembaga Ketahanan Nasional, PPSA XX, Tahun 2015

Modul Bidang Studi Geostrategi dan Ketahanan Nasional, Lembaga Ketahanan Nasional, PPSA XX, Tahun 2015

Parthnership, 2011, *Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu: Pemilu Nasional dan Pemilu Lokal,* Jakarta: Parthership

Robert A. Dahl, 1982, *Dilema Demokrasi Pluralis,* Jakarta: Rajawali

....., 1999, *On Democracy,* Yale: University Press

R. Siti Zuhro, "Amuk Massa Pasca Pilkada Tuban: Masalah, Penyebab dan Implikasinya", dalam M. Nurhasin (ed)., 2008, *Konflik Pilkada Langsung 2005-2008,* Jakarta: LIPI Press

R. Siti Zuhro, et.all., 2011, *Model Demokrasi Lokal,* Jakarta: THC Mandiri

Samuel P. Huntington, 1997, *Gelombang Demokratisasi Ketiga,* Jakarta: Pustaka Utama Grafiti

Scott Mainwaring, "Presidentialism, Multipartism and Democracy: The Difficult Combination", dalam *Comparative Political Studies,* Vol.26/2, tahun 1993

Scott Schraufnagel, Michael Buehler, Maureen Lowry-Firtz, "Voter Turnout in Democratizing Southeast Asia: A Comparative Analysis of Electoral Participation in Five Countries", dalam *Taiwan Journal of Democracy,* Vol. 10, Tahun 2014

Sri Soemantri Martosoewignjo, 1981, *Pengantar Perbandingan Hukum Tata Negara,* Jakarta: Rajawali

Titi Anggraini, "Kata Pengantar" dalam buku Menata Kembali Pengaturan Pemilukada, 2011, Jakarta: Perludem

Ubaedillah A. & Abdul Rozak, 2006, *Pendidikan Kewarganegaraan: Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani,* Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan

Perppu Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah

Putusan MK No.22-24/PUU/VI/2008, tertanggal 19 Desember 2008.

MEDIA MASSA (CETAK DAN ELEKTRONIK)

Harian Umum Kompas, 26 Juli 2010

Harian Umum Kompas, 17 Januari 2011

Didik Supriyanto, diambil dari http://www.rumahpemilu.org/in/read/4679/treshold-dalam wacana pemilu, akses tanggal 25 September 2015.

Joel Rocamora, "Philippine Political Parties, Electoral System and Political Reform", diambil dari http://www.philsol.nl/1998, akses tanggal 25 Agustus 2015.

http://www.konfrontasi.com/content/nasional/untuk anulir pilkada tak langsung sby keluarkan perppu, akses tanggal 1 Agustus 2015

http://www.kpu.go.id/, akses tanggal 27 September 2015.

http://www.mensobsession.com/article/detail/perbedaan-sistem-pemilu-di-beberapa-negara, akses tanggal 25 September 2015.

http://www.hamdanzoelva.wordpress.com, akses tanggal 15 Agustus 2015.

http://ekonomi-ucy.blogspot.com, akses tanggal 15 Agustus 2015.

LAMPIRAN

DAFTAR PROVINSI DAN KAB/KOTA YANG MELAKSANAKAN PILKADA SERENTAK GELOMBANG II (15 Februari 2017)

DAFTAR AMJ PROVINSI GELOMBANG II

PROVINSI		
NO	**NAMA PROVINSI**	**AMJ**
1	PROVINSI BANTEN	01/11/2017
2	PROVINSI DI YOGYAKARTA	10/10/2017
3	PROVINSI DKI JAKARTA	10/15/2017
4	PROVINSI GORONTALO	01/16/2017
5	PROVINSI KEPULAUAN BANGKA BELITUNG	05/07/2017
6	PROVINSI NAD	06/25/2017
7	PROVINSI PAPUA BARAT	01/17/2017
8	PROVINSI SULAWESI BARAT	12/14/2016

KOTA			
NO	**NAMA PROVINSI**	**KOTA**	**AMJ**
1	DI YOGYAKARTA	KOTA YOGYAKARTA	12/20/2016
2	JAWA BARAT	KOTA CIMAHI	10/19/2017
3	JAWA BARAT	KOTA TASIKMALAYA	11/14/2017
4	JAWA TENGAH	KOTA SALATIGA	07/11/2016
5	JAWA TIMUR	KOTA BATU	12/26/2017
6	KALIMANTAN BARAT	KOTA SINGKAWANG	12/17/2017
7	MALUKU	KOTA AMBON	08/04/2016
8	NAD	KOTA BANDA ACEH	07/04/2017
9	NAD	KOTA LHOKSEUMAWE	07/05/2017
10	NAD	KOTA LANGSA	08/27/2017
11	NAD	KOTA SABANG	09/17/2017
12	NUSA TENGGARA TIMUR	KOTA KUPANG	08/01/2017
13	PAPUA	KOTA JAYAPURA	07/21/2016

14	PAPUA BARAT	KOTA SORONG	06/11/2017
15	RIAU	KOTA PEKANBARU	01/26/2017
16	SULAWESI TENGGARA	KOTA KENDARI	10/08/2017
17	SUMATERA BARAT	KOTA PAYAKUMBUH	09/23/2017
18	SUMATERA UTARA	KOTA TEBINGTINGGI	08/05/2016

KABUPATEN			
NO	**NAMA PROVINSI**	**KABUPATEN/KOTA**	**AMJ**
1	BALI	KAB. BULELENG	07/24/2017
2	BENGKULU	KAB. BENGKULU TENGAH	04/17/2017
3	DI YOGYAKARTA	KAB. KULON PROGO	08/24/2016
4	GORONTALO	KAB. BOALEMO	02/01/2017
5	JAMBI	KAB. SAROLANGUN	07/19/2016
6	JAMBI	KAB. TEBO	07/31/2016
7	JAMBI	KAB. BEKASI	09/08/2016
8	JAWA BARAT	KAB. MUKOMUKO	05/14/2017
9	JAWA TENGAH	KAB. BANJARNEGARA	10/18/2016
10	JAWA TENGAH	KAB. BATANG	02/13/2017
11	JAWA TENGAH	KAB. JEPARA	04/10/2017
12	JAWA TENGAH	KAB. PATI	08/07/2017
13	JAWA TENGAH	KAB. CILACAP	11/19/2017
14	JAWA TENGAH	KAB. BREBES	12/04/2017
15	KALIMANTAN BARAT	KAB. LANDAK	09/06/2016
16	KALIMANTAN SELATAN	KAB. HULU SUNGAI UTARA	10/09/2017
17	KALIMANTAN SELATAN	KAB. BARITO KUALA	11/04/2017
18	KALIMANTAN TENGAH	KAB. BARITO SELATAN	09/19/2016
19	ALIMANTAN TENGAH	KAB. KOTAWARINGIN BARAT	12/30/2016
20	LAMPUNG	KAB. TULANG BAWANG BARAT	11/14/2016
21	LAMPUNG	KAB. PRINGSEWU	11/23/2016
22	LAMPUNG	KAB. MESUJI	04/13/2017
23	LAMPUNG	KAB. LAMPUNG BARAT	12/10/2017
24	LAMPUNG	KAB. TULANG BAWANG	12/17/2017
25	MALUKU	KAB. SERAM BAGIAN BARAT	09/13/2016

26	MALUKU	KAB. BURU	02/02/2017
27	MALUKU	KAB. MALUKU TENGGARA BARAT	04/16/2017
28	MALUKU	KAB. MALUKU TENGAH	09/08/2017
29	MALUKU UTARA	KAB. PULAU MOROTAI	09/08/2016
30	MALUKU UTARA	KAB. HALMAHERA TENGAH	12/23/2017
31	NAD	KAB. ACEH BESAR	07/03/2017
32	NAD	KAB. ACEH UTARA	07/05/2017
33	NAD	KAB. ACEH TIMUR	07/06/2017
34	NAD	KAB. ACEH JAYA	07/09/2017
35	NAD	KAB. BENER MERIAH	07/11/2017
36	NAD	KAB. PIDIE	07/12/2017
37	NAD	KAB. SIMEULUE	07/16/2017
38	NAD	KAB. ACEH SINGKIL	07/17/2017
39	NAD	KAB. BIREUEN	08/06/2017
40	NAD	KAB. ACEH BRT DAYA	08/13/2017
41	NAD	KAB. ACEH TENGGARA	09/24/2017
42	NAD	KAB. GAYO LUES	09/25/2017
43	NAD	KAB. ACEH BARAT	10/08/2017
44	NAD	KAB. NAGAN RAYA	10/08/2017
45	NAD	KAB. ACEH TENGAH	12/27/2017
46	NAD	KAB. ACEH TAMIANG	12/28/2017
47	NUSA TENGGARA TIMUR	KAB. FLORES TIMUR	07/26/2016
48	NUSA TENGGARA TIMUR	KAB. LEMBATA	08/25/2016
49	PAPUA	KAB. NDUGA	09/30/2016
50	PAPUA	KAB. LANNY JAYA	10/25/2016
51	PAPUA	KAB. SARMI	12/28/2016
52	PAPUA	KAB. MAPPI	20/09/2017
53	PAPUA	KAB. TOLIKARA	07/10/2017
54	PAPUA	KAB. KEP. YAPEN	09/07/2017
55	PAPUA	KAB. JAYAPURA	10/06/2017

56	PAPUA	KAB. INTAN JAYA	11/22/2017
57	PAPUA	KAB. PUNCAK JAYA	12/08/2017
58	PAPUA	KAB. DOGIYAI	12/18/2017
59	PAPUA BARAT	KAB. TAMBRAUW	10/29/2016
60	PAPUA BARAT	KAB. MAYBRAT	11/21/2016
61	PAPUA BARAT	KAB. SORONG	06/12/2017
62	RIAU	KAB. KAMPAR	12/11/2016
63	SULAWESI SELATAN	KAB. TAKALAR	12/21/2017
64	SULAWESI TENGAH	KAB. BANGGAI KEP.	09/29/2016
65	SULAWESI TENGAH	KAB. BUOL	10/10/2017
66	SULAWESI TENGGARA	KAB. BOMBANA	08/02/2016
67	SULAWESI TENGGARA	KAB. KOLAKA UTARA	06/18/2017
68	SULAWESI TENGGARA	KAB. BUTON	08/18/2017
69	SULAWESI TENGGARA	KAB. MUNA BARAT	DOB
70	SULAWESI TENGGARA	KAB. BUTON SELATAN	DOB
71	SULAWESI TENGGARA	KAB. BUTON TENGAH	DOB
72	SULAWESI UTARA	KAB. BOLAANG MONGONDOW	07/16/2016
73	SULAWESI UTARA	KAB. KEP. SANGIHE	11/01/2016
74	SUMATERA BARAT	KAB. KEP. MENTAWAI	12/05/2016
75	SUMATERA SELATAN	KAB. MUSI BANYUASIN	01/16/2017
76	SUMATERA UTARA	KAB. TPNULI TENGAH	08/09/2016

LAMPIRAN

DAFTAR PROVINSI DAN KAB/KOTA YANG MELAKSANAKAN PILKADA SERENTAK GELOMBANG III (27 JUNI 2018)

PROVINSI		
NO	**NAMA PROVINSI**	**AMJ**
1	PROVINSI BALI	08/29/2018
2	PROVINSI JAWA BARAT	06/13/2018
3	PROVINSI JAWA TENGAH	08/23/2018
4	PROVINSI JAWA TIMUR	02/12/2019
5	PROVINSI KALIMANTAN BARAT	01/14/2018
6	PROVINSI KALIMANTAN TIMUR	12/17/2018
7	PROVINSI LAMPUNG	06/02/2019
8	PROVINSI MALUKU	03/10/2019
9	PROVINSI MALUKU UTARA	05/05/2019
10	PROVINSI NUSA TENGGARA BARAT	09/17/2018
11	PROVINSI NUSA TENGGARA TIMUR	07/16/2018
12	PROVINSI PAPUA	04/09/2018
13	PROVINSI RIAU	02/19/2019
14	PROVINSI SULAWESI SELATAN	04/08/2018
15	PROVINSI SULAWESI TENGGARA	02/18/2018
16	PROVINSI SUMATERA SELATAN	11/07/2018
17	PROVINSI SUMATERA UTARA	06/17/2018

KOTA			
NO	**NAMA PROVINSI**	**KOTA**	**AMJ**
1	BANTEN	KOTA SERANG	12/05/2018
2	BANTEN	KOTA TANGERANG	12/24/2018
3	BENGKULU	KOTA BENGKULU	01/21/2018

4	GORONTALO	KOTA GORONTALO	06/02/2019
5	JAMBI	KOTA JAMBI	10/31/2018
6	JAWA BARAT	KOTA BEKASI	03/10/2018
7	JAWA BARAT	KOTA CIREBON	04/16/2018
8	JAWA BARAT	KOTA SUKABUMI	05/13/2018
9	JAWA BARAT	KOTA BANDUNG	07/05/2018
10	JAWA BARAT	KOTA BANJAR	12/04/2018
11	JAWA BARAT	KOTA BOGOR	04/07/2019
12	JAWA TENGAH	KOTA TEGAL	03/23/2019
13	JAWA TIMUR	KOTA MALANG	09/13/2018
14	JAWA TIMUR	KOTA MOJOKERTO	12/08/2018
15	JAWA TIMUR	KOTA PROBOLINGGO	01/28/2019
16	JAWA TIMUR	KOTA KEDIRI	04/02/2019
17	JAWA TIMUR	KOTA MADIUN	04/29/2019
18	KALIMANTAN BARAT	KOTA PONTIANAK	12/23/2018
19	KALIMANTAN TENGAH	KOTA PALANGKARAYA	09/23/2018
20	KALIMANTAN UTARA	KOTA TARAKAN	03/01/2019
21	KEP. BANGKA BELITUNG	KOTA PANGKAL PINANG	11/14/2018
22	KEP. RIAU	KOTA TNJ. PINANG	01/16/2018
23	MALUKU	KOTA TUAL	10/31/2018
24	NAD	KOTA SUBULUSSALAM	05/05/2019
25	NUSA TENGGARA BARAT	KOTA BIMA	07/24/2018
26	SULAWESI SELATAN	KOTA PALOPO	07/06/2018
27	SULAWESI SELATAN	KOTA PAREPARE	10/30/2018
28	SULAWESI SELATAN	KOTA MAKASSAR	05/08/2019
29	SULAWESI TENGGARA	KOTA BAU-BAU	01/30/2018
30	SULAWESI UTARA	KOTA KOTAMOBAGU	09/22/2018
31	SUMATERA BARAT	KOTA SAWAHLUNTO	06/25/2018
32	SUMATERA BARAT	KOTA PDG PANJANG	10/01/2018
33	SUMATERA BARAT	KOTA PARIAMAN	10/09/2018
34	SUMATERA BARAT	KOTA PADANG	05/13/2019
35	SUMATERA SELATAN	KOTA LUBUKLINGGAU	02/24/2018
36	SUMATERA SELATAN	KOTA PAGAR ALAM	04/23/2018

37	SUMATERA SELATAN	KOTA PRABUMULIH	05/13/2018
38	SUMATERA SELATAN	KOTA PALEMBANG	07/21/2018
39	SUMATERA UTARA	KOTA PD. SIDEMPUAN	01/04/2018

KABUPATEN			
NO	**NAMA PROVINSI**	**KABUPATEN/KOTA**	**AMJ**
1	BALI	KAB. GIANYAR	02/21/2018
2	BALI	KAB. KLUNGKUNG	12/16/2018
3	BANTEN	KAB. TANGERANG	03/22/2018
4	BANTEN	KAB. LEBAK	01/15/2019
5	GORONTALO	KAB. GORONTALO UTARA	12/06/2018
6	JAMBI	KAB. MERANGIN	08/06/2018
7	JAMBI	KAB. KERINCI	03/04/2019
8	JAWA BARAT	KAB. PURWAKARTA	03/13/2018
9	JAWA BARAT	KAB. BANDUNG BARAT	07/17/2018
10	JAWA BARAT	KAB. SUMEDANG	09/16/2018
11	JAWA BARAT	KAB. KUNINGAN	12/04/2018
12	JAWA BARAT	KAB. MAJALENGKA	12/12/2018
13	JAWA BARAT	KAB. SUBANG	12/19/2018
14	JAWA BARAT	KAB. BOGOR	12/30/2018
15	JAWA BARAT	KAB. GARUT	01/23/2019
16	JAWA BARAT	KAB. CIREBON	03/19/2019
17	JAWA BARAT	KAB. CIAMIS	04/06/2019
18	JAWA TENGAH	KAB. BANYUMAS	04/11/2018
19	JAWA TENGAH	KAB. TEMANGGUNG	07/29/2018
20	JAWA TENGAH	KAB. KUDUS	08/13/2018
21	JAWA TENGAH	KAB. KARANGANYAR	12/15/2018
22	JAWA TENGAH	KAB. TEGAL	01/08/2019
23	JAWA TENGAH	KAB. MAGELANG	01/29/2019
24	JAWA TIMUR	KAB. PROBOLINGGO	02/20/2018
25	JAWA TIMUR	KAB. SAMPANG	02/26/2018
26	JAWA TIMUR	KAB. BANGKALAN	03/04/2018

27	JAWA TIMUR	KAB. BOJONEGORO	03/13/2018
28	JAWA TIMUR	KAB. NGANJUK	04/16/2018
29	JAWA TIMUR	KAB. PAMEKASAN	04/22/2018
30	JAWA TIMUR	KAB. TULUNGAGUNG	04/30/2018
31	JAWA TIMUR	KAB. PASURUAN	07/09/2018
32	JAWA TIMUR	KAB. MAGETAN	07/23/2018
33	JAWA TIMUR	KAB. MADIUN	08/03/2018
34	JAWA TIMUR	KAB. LUMAJANG	08/26/2018
35	JAWA TIMUR	KAB. BONDOWOSO	09/16/2018
36	JAWA TIMUR	KAB. JOMBANG	09/24/2018
37	KALIMANTAN BARAT	KAB. KAYONG UTARA	06/25/2018
38	KALIMANTAN BARAT	KAB. SANGGAU	02/05/2019
39	KALIMANTAN BARAT	KAB. KUBU RAYA	02/17/2019
40	KALIMANTAN BARAT	KAB. PONTIANAK	04/14/2019
41	KALIMANTAN SELATAN	KAB. TAPIN	02/19/2018
42	KALIMANTAN SELATAN	KAB. HULU SUNGAI SELATAN	06/17/2018
43	KALIMANTAN SELATAN	KAB. TANAH LAUT	07/24/2018
44	KALIMANTAN SELATAN	KAB. TABALONG	03/17/2019
45	KALIMANTAN TENGAH	KAB. KAPUAS	04/25/2018
46	KALIMANTAN TENGAH	KAB. SUKAMARA	07/22/2018
47	KALIMANTAN TENGAH	KAB. LAMANDAU	07/22/2018
48	KALIMANTAN TENGAH	KAB. SERUYAN	07/23/2018
49	KALIMANTAN TENGAH	KAB. KATINGAN	07/24/2018
50	KALIMANTAN TENGAH	KAB. PULANG PISAU	07/24/2018
51	KALIMANTAN TENGAH	KAB. MURUNG RAYA	07/26/2018
52	KALIMANTAN TENGAH	KAB. BARITO TIMUR	07/26/2018
53	KALIMANTAN TENGAH	KAB. BARITO UTARA	09/23/2018
54	KALIMANTAN TENGAH	KAB. GUNUNG MAS	05/28/2019
55	KALIMANTAN TIMUR	KAB. PANAJAM PASUT	07/31/2018
56	KEP. BANGKA BELITUNG	KAB. BANGKA	09/25/2018

57	KEP. BANGKA BELITUNG	KAB. BELITUNG	12/31/2018
58	LAMPUNG	KAB. TANGGAMUS	02/15/2018
59	LAMPUNG	KAB. LAMPUNG UTARA	03/25/2019
60	MALUKU	KAB. MALUKU TENGGARA	10/31/2018
61	NAD	KAB. ACEH SELATAN	04/15/2018
62	NAD	KAB. PIDIE JAYA	02/03/2019
63	NUSA TENGGARA BARAT	KAB. LOMBOK TIMUR	08/30/2018
64	NUSA TENGGARA BARAT	KAB. LOMBOK BARAT	04/23/2019
65	NUSA TENGGARA TIMUR	KAB. SIKKA	07/06/2018
66	NUSA TENGGARA TIMUR	KAB. SUMBA TENGAH	11/02/2018
67	NUSA TENGGARA TIMUR	KAB. NAGEKEO	12/23/2018
68	NUSA TENGGARA TIMUR	KAB ROTE NDAO	02/08/2019
69	NUSA TENGGARA TIMUR	KAB. MANGGARAI TIMUR	02/14/2019
70	NUSA TENGGARA TIMUR	KAB. TIMOR TENGAH SELATAN	03/06/2019
71	NUSA TENGGARA TIMUR	KAB. ALOR	03/17/2019
72	NUSA TENGGARA TIMUR	KAB. KUPANG	03/25/2019
73	NUSA TENGGARA TIMUR	KAB. ENDE	04/07/2019
74	NUSA TENGGARA TIMUR	KAB. SUMBA BARAT DAYA	09/08/2019
75	PAPUA	KAB. MEMBRAMO TENGAH	03/15/2018
76	PAPUA	KAB. PANIAI	04/16/2018
77	PAPUA	KAB. PUNCAK	04/25/2018
78	PAPUA	KAB. DEIYAI	08/20/2018
79	PAPUA	KAB. JAYAWIJAYA	12/18/2018
80	PAPUA	KAB. BIAK NUMFOR	03/13/2019
81	PAPUA	KAB. MIMIKA	09/06/2019
82	RIAU	KAB. INDRAGIRI HILIR	11/22/2018
83	SULAWESI BARAT	KAB. MAMASA	09/18/2018
84	SULAWESI BARAT	KAB. POLEWALI MANDAR	01/07/2019
85	SULAWESI SELATAN	KAB. BONE	04/18/2018
86	SULAWESI SELATAN	KAB. SINJAI	07/28/2018

87	SULAWESI SELATAN	KAB. BANTAENG	08/15/2018
88	SULAWESI SELATAN	KAB. ENREKANG	10/16/2018
89	SULAWESI SELATAN	KAB. SIDERENG RAPPANG	12/18/2018
90	SULAWESI SELATAN	KAB. JENEPONTO	12/30/2018
91	SULAWESI SELATAN	KAB. WAJO	02/10/2019
92	SULAWESI SELATAN	KAB. LUWU	02/15/2019
93	SULAWESI SELATAN	KAB. PINRANG	04/24/2019
94	SULAWESI TENGAH	KAB. MOROWALI	05/25/2018
95	SULAWESI TENGAH	KAB. PARIGI MOUTONG	10/09/2018
96	SULAWESI TENGAH	KAB. DONGGALA	01/15/2019
97	SULAWESI TENGGARA	KAB. KONAWE	06/17/2018
98	SULAWESI TENGGARA	KAB. KOLAKA	01/15/2019
99	SULAWESI UTARA	KAB. MINAHASA	03/17/2018
100	SULAWESI UTARA	KAB. BOLMONG UTARA	09/05/2018
101	SULAWESI UTARA	KAB. SITARO	09/08/2018
102	SULAWESI UTARA	KAB. MINAHASA TENGGARA	09/24/2018
103	SULAWESI UTARA	KAB. KEP. TALAUD	07/21/2019
104	SUMATERA SELATAN	KAB. MUARA ENIM	06/20/2018
105	SUMATERA SELATAN	KAB. EMPAT LAWANG	08/26/2018
106	SUMATERA SELATAN	KAB. BANYUASIN	09/09/2018
107	SUMATERA SELATAN	KAB. LAHAT	12/09/2018
108	SUMATERA SELATAN	KAB. OGAN KOMERING ILIR	01/15/2019
109	SUMATERA UTARA	KAB. PADANG LAWAS UTARA	11/27/2018
110	SUMATERA UTARA	KAB. BATU BARA	12/24/2018
111	SUMATERA UTARA	KAB. PADANG LAWAS	02/10/2019
112	SUMATERA UTARA	KAB. LANGKAT	02/20/2019
113	SUMATERA UTARA	KAB. DELI SERDANG	04/14/2019
114	SUMATERA UTARA	KAB. TAPANULI UTARA	04/16/2019
115	SUMATERA UTARA	KAB. DAIRI	04/22/2019

LAMPIRAN

DAFTAR PROVINSI DAN KABUPATEN/KOTA YANG MELAKSANAKAN PILKADA SERENTAK GELOMBANG IV (DESEMBER 2020)

PROVINSI		
NO	**NAMA PROVINSI**	**AMJ**
1	PROVINSI BENGKULU	Desember 2020
2	PROVINSI JAMBI	Desember 2020
3	PROVINSI KALIMANTAN SELATAN	Desember 2020
4	PROVINSI KALIMANTAN TENGAH	Desember 2020
5	PROVINSI KALIMANTAN UTARA	Desember 2020
6	PROVINSI KEPULAUAN RIAU	Desember 2020
7	PROVINSI SULAWESI TENGAH	Desember 2020
8	PROVINSI SULAWESI UTARA	Desember 2020
9	PROVINSI SUMATERA BARAT	Desember 2020

KOTA			
NO	**NAMA PROVINSI**	**KOTA**	**AMJ**
1	BALI	KOTA DENPASAR	Desember 2020
2	BANTEN	KOTA CILEGON	Desember 2020
3	BANTEN	KOTA TANGERANG SELATAN	Desember 2020
4	JAMBI	KOTA SUNGAI PENUH	Desember 2020
5	JAWA BARAT	KOTA DEPOK	Desember 2020
6	JAWA TENGAH	KOTA SEMARANG	Desember 2020
7	JAWA TENGAH	KOTA SURAKARTA	Desember 2020
8	JAWA TENGAH	KOTA PEKALONGAN	Desember 2020
9	JAWA TENGAH	KOTA MAGELANG	Desember 2020
10	JAWA TIMUR	KOTA BLITAR	Desember 2020
11	JAWA TIMUR	KOTA SURABAYA	Desember 2020
12	JAWA TIMUR	KOTA PASURUAN	Desember 2020

13	KALIMANTAN SELATAN	KOTA BANJARMASIN	Desember 2020
14	KALIMANTAN TIMUR	KOTA SAMARINDA	Desember 2020
15	KALIMANTAN TIMUR	KOTA BONTANG	Desember 2020
16	KALIMANTAN TIMUR	KOTA BALIKPAPAN	Desember 2020
17	KEPRI	KOTA BATAM	Desember 2020
18	LAMPUNG	KOTA METRO	Desember 2020
19	LAMPUNG	KOTA BANDAR LAMPUNG	Desember 2020
20	MALUKU UTARA	KOTA TERNATE	Desember 2020
21	MALUKU UTARA	KOTA TIDORE KEPULAUAN	Desember 2020
22	NTB	KOTA MATARAM	Desember 2020
23	RIAU	KOTA DUMAI	Desember 2020
24	SULAWESI TENGAH	KOTA PALU	Desember 2020
25	SULAWESI UTARA	KOTA MANADO	Desember 2020
26	SULAWESI UTARA	KOTA TOMOHON	Desember 2020
27	SULAWESI UTARA	KOTA BITUNG	Desember 2020
28	SUMATERA BARAT	KOTA BUKITTINGGI	Desember 2020
29	SUMATERA BARAT	KOTA SOLOK	Desember 2020
30	SUMATERA UTARA	KOTA MEDAN	Desember 2020
31	SUMATERA UTARA	KOTA BINJAI	Desember 2020
32	SUMATERA UTARA	KOTA SIBOLGA	Desember 2020
33	SUMATERA UTARA	KOTA PEMATANG SIANTAR	Desember 2020
34	SUMATERA UTARA	KOTA TANJUNG BALAI	Desember 2020
35	SUMATERA UTARA	KOTA GUNUNG SITOLI	Desember 2020

KABUPATEN			
NO	**NAMA PROVINSI**	**KABUPATEN**	**AMJ**
1	BALI	KAB. KARANG ASEM	Desember 2020
2	BALI	KAB. BADUNG	Desember 2020
3	BALI	KAB. BANGLI	Desember 2020
4	BALI	KAB. TABANAN	Desember 2020
5	BALI	KAB. JEMBRANA	Desember 2020
6	BANTEN	KAB. SERANG	Desember 2020
7	BANTEN	KAB. PANDEGLANG	Desember 2020
8	BENGKULU	KAB. MUKOMUKO	Desember 2020
9	BENGKULU	KAB. SELUMA	Desember 2020

10	BENGKULU	KAB. KEPAHIANG	Desember 2020
11	BENGKULU	KAB. LEBONG	Desember 2020
12	BENGKULU	KAB. BENGKULU SELATAN	Desember 2020
13	BENGKULU	KAB. REJANG LEBONG	Desember 2020
14	BENGKULU	KAB. BENGKULU UTARA	Desember 2020
15	BENGKULU	KAB. KAUR	Desember 2020
16	DIY	KAB. BANTUL	Desember 2020
17	DIY	KAB. GUNUNG KIDUL	Desember 2020
18	DIY	KAB. SLEMAN	Desember 2020
19	GORONTALO	KAB. GORONTALO	Desember 2020
20	GORONTALO	KAB. BONE BOLANGO	Desember 2020
21	GORONTALO	KAB. ROHUWATO	Desember 2020
22	JAMBI	KAB. TANJUNG JBNG BARAT	Desember 2020
23	JAMBI	KAB. BATANGHARI	Desember 2020
24	JAMBI	KAB. TANJUNG JBNG TIMUR	Desember 2020
25	JAMBI	KAB. BUNGO	Desember 2020
26	JAWA BARAT	KAB. PANGANDARAN	Desember 2020
27	JAWA BARAT	KAB. SUKABUMI	Desember 2020
28	JAWA BARAT	KAB. INDRAMAYU	Desember 2020
29	JAWA BARAT	KAB. BANDUNG	Desember 2020
30	JAWA BARAT	KAB. KARAWANG	Desember 2020
31	JAWA BARAT	KAB. TASIKMALAYA	Desember 2020
32	JAWA BARAT	KAB. CIANJUR	Desember 2020
33	JAWA TENGAH	KAB. REMBANG	Desember 2020
34	JAWA TENGAH	KAB. KEBUMEN	Desember 2020
35	JAWA TENGAH	KAB. PURBALINGGA	Desember 2020
36	JAWA TENGAH	KAB. BOYOLALI	Desember 2020
37	JAWA TENGAH	KAB. BLORA	Desember 2020
38	JAWA TENGAH	KAB. KENDAL	Desember 2020
39	JAWA TENGAH	KAB. SUKOHARJO	Desember 2020
40	JAWA TENGAH	KAB. SEMARANG	Desember 2020
41	JAWA TENGAH	KAB. WONOSOBO	Desember 2020
42	JAWA TENGAH	KAB. PURWOREJO	Desember 2020
43	JAWA TENGAH	KAB. WONOGIRI	Desember 2020
44	JAWA TENGAH	KAB. KLATEN	Desember 2020

45	JAWA TENGAH	KAB. PEMALANG	Desember 2020
46	JAWA TENGAH	KAB. GROBOGAN	Desember 2020
47	JAWA TENGAH	KAB. DEMAK	Desember 2020
48	JAWA TENGAH	KAB. SRAGEN	Desember 2020
49	JAWA TENGAH	KAB. PEKALONGAN	Desember 2020
50	JAWA TIMUR	KAB. NGAWI	Desember 2020
51	JAWA TIMUR	KAB. LAMONGAN	Desember 2020
52	JAWA TIMUR	KAB. JEMBER	Desember 2020
53	JAWA TIMUR	KAB. PONOROGO	Desember 2020
54	JAWA TIMUR	KAB. KEDIRI	Desember 2020
55	JAWA TIMUR	KAB. SITUBONDO	Desember 2020
56	JAWA TIMUR	KAB. GRESIK	Desember 2020
57	JAWA TIMUR	KAB. TRENGGALEK	Desember 2020
58	JAWA TIMUR	KAB. MOJOKERTO	Desember 2020
59	JAWA TIMUR	KAB. SUMENEP	Desember 2020
60	JAWA TIMUR	KAB. BANYUWANGI	Desember 2020
61	JAWA TIMUR	KAB. MALANG	Desember 2020
62	JAWA TIMUR	KAB. SIDOARJO	Desember 2020
63	JAWA TIMUR	KAB. BLITAR	Desember 2020
64	JAWA TIMUR	KAB. PACITAN	Desember 2020
65	JAWA TIMUR	KAB. TUBAN	Desember 2020
66	KALIMANTAN BARAT	KAB. KAPUAS HULU	Desember 2020
67	KALIMANTAN BARAT	KAB. BENGKAYANG	Desember 2020
68	KALIMANTAN BARAT	KAB. SEKADAU	Desember 2020
69	KALIMANTAN BARAT	KAB.MELAWI	Desember 2020
70	KALIMANTAN BARAT	KAB. SINTANG	Desember 2020
71	KALIMANTAN BARAT	KAB. KETAPANG	Desember 2020
72	KALIMANTAN BARAT	KAB. SAMBAS	Desember 2020
73	KALIMANTAN SELATAN	KAB. BANJAR	Desember 2020
74	KALIMANTAN SELATAN	KAB. KOTABARU	Desember 2020
75	KALIMANTAN SELATAN	KAB. BALANGAN	Desember 2020
76	KALIMANTAN SELATAN	KAB. HULU SUNGAI TENGAH	Desember 2020
77	KALIMANTAN SELATAN	KAB. TANAH BUMBU	Desember 2020
78	KALIMANTAN TENGAH	KAB. KOTAWARINGIN TIMUR	Desember 2020
79	KALIMANTAN TIMUR	KAB. MAHAKAM ULU	Desember 2020

80	KALIMANTAN TIMUR	KAB. KUTAI KARTANEGARA	Desember 2020
81	KALIMANTAN TIMUR	KAB. PASER	Desember 2020
82	KALIMANTAN TIMUR	KAB. BERAU	Desember 2020
83	KALIMANTAN TIMUR	KAB. KUTAI TIMUR	Desember 2020
84	KALIMANTAN TIMUR	KAB. KUTAI BARAT	Desember 2020
85	KALIMANTAN UTARA	KAB. TANA TIDUNG	Desember 2020
86	KALIMANTAN UTARA	KAB. BULUNGAN	Desember 2020
87	KALIMANTAN UTARA	KAB. MALINAU	Desember 2020
88	KALIMANTAN UTARA	KAB. NUNUKAN	Desember 2020
89	BANGKA BELITUNG	KAB. BANGKA SELATAN	Desember 2020
90	BANGKA BELITUNG	KAB. BELITUNG TIMUR	Desember 2020
91	BANGKA BELITUNG	KAB. BANGKA TENGAH	Desember 2020
92	BANGKA BELITUNG	KAB. BANGKA BARAT	Desember 2020
93	KEPULAUAN RIAU	KAB. KEP. ANAMBAS	Desember 2020
94	KEPULAUAN RIAU	KAB. BINTAN	Desember 2020
95	KEPULAUAN RIAU	KAB. LINGGA	Desember 2020
96	KEPULAUAN RIAU	KAB. KARIMUN	Desember 2020
97	KEPULAUAN RIAU	KAB. NATUNA	Desember 2020
98	LAMPUNG	KAB. PESISIR BARAT	Desember 2020
99	LAMPUNG	KAB. LAMPUNG SELATAN	Desember 2020
100	LAMPUNG	KAB. WAY KANAN	Desember 2020
101	LAMPUNG	KAB. LAMPUNG TIMUR	Desember 2020
102	LAMPUNG	KAB. PESAWARAN	Desember 2020
103	LAMPUNG	KAB. LAMPUNG TENGAH	Desember 2020
104	MALUKU	KAB. KEP. ARU	Desember 2020
105	MALUKU	KAB. SERAM TIMUR	Desember 2020
106	MALUKU	KAB. MALUKU BARAT DAYA	Desember 2020
107	MALUKU	KAB. BURU SELATAN	Desember 2020
108	MALUKU UTARA	KAB. PULAU TALIABU	Desember 2020
109	MALUKU UTARA	KAB. HALMAHERA TIMUR	Desember 2020
110	MALUKU UTARA	KAB. KEPULAUAN SULA	Desember 2020
111	MALUKU UTARA	KAB. HALMAHERA UTARA	Desember 2020
112	MALUKU UTARA	KAB. HALMAHERA SELATAN	Desember 2020
113	MALUKU UTARA	KAB. HALMAHERA BARAT	Desember 2020
114	NTB	KAB. LOMBOK UTARA	Desember 2020

115	NTB	KAB. BIMA	Desember 2020
116	NTB	KAB. SUMBAWA BARAT	Desember 2020
117	NTB	KAB. DOMPU	Desember 2020
118	NTB	KAB. LOMBOK TENGAH	Desember 2020
119	NTB	KAB. SUMBAWA	Desember 2020
120	NTT	KAB. BELU	Desember 2020
121	NTT	KAB. MALAKA	Desember 2020
122	NTT	KAB. MANGGARAI BARAT	Desember 2020
123	NTT	KAB. SUMBA TIMUR	Desember 2020
124	NTT	KAB. MANGGARAI	Desember 2020
125	NTT	KAB. NGADA	Desember 2020
126	NTT	KAB. SUMBA BARAT	Desember 2020
127	NTT	KAB. TIMOR TENGAH UTARA	Desember 2020
128	NTT	KAB. SABU RAIJUA	Desember 2020
129	PAPUA	KAB. NABIRE	Desember 2020
130	PAPUA	KAB. ASMAT	Desember 2020
131	PAPUA	KAB. KEEROM	Desember 2020
132	PAPUA	KAB. WAROPEN	Desember 2020
133	PAPUA	KAB. MERAUKE	Desember 2020
134	PAPUA	KAB. MEMBRAMO RAYA	Desember 2020
135	PAPUA	KAB. PEGUNUNGAN BINTANG	Desember 2020
136	PAPUA	KAB. BOVEN DIGOEL	Desember 2020
137	PAPUA	KAB. YAHUKIMO	Desember 2020
138	PAPUA	KAB. SUPIORI	Desember 2020
139	PAPUA	KAB. YALIMO	Desember 2020
140	PAPUA BARAT	KAB. PEGUNUNGAN ARFAK	Desember 2020
141	PAPUA BARAT	KAB. MANOKWARI SELATAN	Desember 2020
142	PAPUA BARAT	KAB. SORONG SELATAN	Desember 2020
143	PAPUA BARAT	KAB. RAJA AMPAT	Desember 2020
144	PAPUA BARAT	KAB. KAIMANA	Desember 2020
145	PAPUA BARAT	KAB. TELUK BINTUNI	Desember 2020
146	PAPUA BARAT	KAB. FAKFAK	Desember 2020
147	PAPUA BARAT	KAB. TELUK WONDAMA	Desember 2020
148	PAPUA BARAT	KAB. MANOKWARI	Desember 2020
149	RIAU	KAB. KEP. MERANTI	Desember 2020

150	RIAU	KAB. INDRAGIRI HULU	Desember 2020
151	RIAU	KAB. BENGKALIS	Desember 2020
152	RIAU	KAB. PELALAWAN	Desember 2020
153	RIAU	KAB. ROKAN HULU	Desember 2020
154	RIAU	KAB. KIJATAN SINGINGI	Desember 2020
155	RIAU	KAB. ROKAN HILIR	Desember 2020
156	RIAU	KAB. SIAK	Desember 2020
157	SULAWESI BARAT	KAB. MAMUJU TENGAH	Desember 2020
158	SULAWESI BARAT	KAB. MAMUJU UTARA	Desember 2020
159	SULAWESI BARAT	KAB. MAMUJU	Desember 2020
160	SULAWESI BARAT	KAB. MAJENE	Desember 2020
161	SULAWESI SELATAN	KAB. PANGKAJENE KEP.	Desember 2020
162	SULAWESI SELATAN	KAB. BARRU	Desember 2020
163	SULAWESI SELATAN	KAB. GOWA	Desember 2020
164	SULAWESI SELATAN	KAB. MAROS	Desember 2020
165	SULAWESI SELATAN	KAB.LUWU TIMUR	Desember 2020
166	SULAWESI SELATAN	KAB. TANAH TORAJA	Desember 2020
167	SULAWESI SELATAN	KAB. KEP. SELAYAR	Desember 2020
168	SULAWESI SELATAN	KAB. SOPENG	Desember 2020
169	SULAWESI SELATAN	KAB. LUWU UTARA	Desember 2020
170	SULAWESI SELATAN	KAB. BULUKUMBA	Desember 2020
171	SULAWESI SELATAN	KAB. TORAJA UTARA	Desember 2020
172	SULAWESI TENGAH	KAB. BANGGAI LAUT	Desember 2020
173	SULAWESI TENGAH	KAB. TOJO UNA UNA	Desember 2020
174	SULAWESI TENGAH	KAB. POSO	Desember 2020
175	SULAWESI TENGAH	KAB. TOLI TOLI	Desember 2020
176	SULAWESI TENGAH	KAB. MOROWALI UTARA	Desember 2020
177	SULAWESI TENGAH	KAB. SIGI	Desember 2020
178	SULAWESI TENGAH	KAB. BANGGAI	Desember 2020
179	SULAWESI TENGGARA	KAB. KOLAKA TIMUR	Desember 2020
180	SULAWESI TENGGARA	KAB. BUTON UTARA	Desember 2020
181	SULAWESI TENGGARA	KAB. KONAWE SELATAN	Desember 2020
182	SULAWESI TENGGARA	KAB. MUNA	Desember 2020
183	SULAWESI TENGGARA	KAB. KONAWE KEP.	Desember 2020
184	SULAWESI TENGGARA	KAB. KONAWE UTARA	Desember 2020

185	SULAWESI TENGGARA	KAB. WAKATOBI	Desember 2020
186	SULAWESI UTARA	KAB. BOLMONG TIMUR	Desember 2020
187	SULAWESI UTARA	KAB. MINAHASA UTARA	Desember 2020
188	SULAWESI UTARA	KAB. MINAHASA SELATAN	Desember 2020
189	SULAWESI UTARA	KAB. BOLMONG SELATAN	Desember 2020
190	SUMATERA BARAT	KAB. SOLOK	Desember 2020
191	SUMATERA BARAT	KAB. DHARMASRAYA	Desember 2020
192	SUMATERA BARAT	KAB. SOLOK SELATAN	Desember 2020
193	SUMATERA BARAT	KAB. PASAMAN BARAT	Desember 2020
194	SUMATERA BARAT	KAB. PASAMAN	Desember 2020
195	SUMATERA BARAT	KAB. PESISIR SELATAN	Desember 2020
196	SUMATERA BARAT	KAB. SIJUNJUNG	Desember 2020
197	SUMATERA BARAT	KAB. TANAH DATAR	Desember 2020
198	SUMATERA BARAT	KAB. PADANG PARIAMAN	Desember 2020
199	SUMATERA BARAT	KAB. AGAM	Desember 2020
200	SUMATERA BARAT	KAB. LIMA PULUH KOTA	Desember 2020
201	SUMATERA SELATAN	KAB. MUSIRAWAS UTARA	Desember 2020
202	SUMATERA SELATAN	KAB. PENUNGKAL ABAB...	Desember 2020
203	SUMATERA SELATAN	KAB. OGAN KOMERING HULU	Desember 2020
204	SUMATERA SELATAN	KAB. OGAN ILIR	Desember 2020
205	SUMATERA SELATAN	KAB. OKU SELATAN	Desember 2020
206	SUMATERA SELATAN	KAB. OKU TIMUR	Desember 2020
207	SUMATERA SELATAN	KAB. MUSIRAWAS	Desember 2020
208	SUMATERA UTARA	KAB. SERDANG BEDAGAI	Desember 2020
209	SUMATERA UTARA	KAB. TAPANULI SELATAN	Desember 2020
210	SUMATERA UTARA	KAB. TOBA SAMOSIR	Desember 2020
211	SUMATERA UTARA	KAB. LABUHAN BATU	Desember 2020
212	SUMATERA UTARA	KAB. ASAHAN	Desember 2020
213	SUMATERA UTARA	KAB. PAKPAK BARAT	Desember 2020
214	SUMATERA UTARA	KAB. HUMBANG HASUN DTN	Desember 2020
215	SUMATERA UTARA	KAB. SAMOSIR	Desember 2020
216	SUMATERA UTARA	KAB. SIMANLUNGUN	Desember 2020
217	SUMATERA UTARA	KAB. LABUHAN BATU UTARA	Desember 2020
218	SUMATERA UTARA	KAB. LABUHAN BATU SELATAN	Desember 2020
219	SUMATERA UTARA	KAB. KARO	Desember 2020

220	SUMATERA UTARA	KAB. NIAS SELATAN	Desember 2020
221	SUMATERA UTARA	KAB. NIAS UTARA	Desember 2020
222	SUMATERA UTARA	KAB. NIAS BARAT	Desember 2020
223	SUMATERA UTARA	KAB. NIAS	Desember 2020
224	SUMATERA UTARA	KAB. MANDAILING NATAL	Desember 2020

TENTANG PENULIS

Muhammad Zubakhrum Baharuddin Tjenreng, lahir di Makassar 15 Januari 1962, dari pasangan Prof. DR. H. Baharuddin Tjenreng, MS dan Hj. Sitti Zubaedah. Berstatus kawin dengan menikahi Dra. Pratiwi Nurhascaryani, M.Si, saat ini dikaruniai seorang putri semata wayang Fitriah Ady Utami ZB. Tjenreng, S.Kom dengan latar belakang keluarga yang akrab dengan iklim birokrasi pemerintahan, M Zubakhrum B Tjenreng mengikuti jejak sang ayah meniti karir di birokrasi pemerintahan sejak tahun 1984. Mulai dari pangkat Pengatur Muda (II/a) di Pemerintahan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan, jenjang kepangkatannya sebagai Pegawai Negeri Sipil terus beranjak naik, hingga terakhir mencapai jenjang kepangkatan tertinggi sebagai Pembina Utama/IV/e.

Pengalaman karir sebagai PNS pun cukup lengkap, mulai dari lingkup lokal Staf di Pemda Provinsi Sulsel (1984-1992), Kasie pada Bappeda Kota Makkasar (1992-1998), Kasie PU pada Subdit Bina Otda Lingkup PU & Direktorat Bina Pemda Ditjen PUOD DEPDAGRI s.d. Analis Kebijakan pada Asdep Urusan Manajemen Pengembangan Potensi Daerah Kantor Meneg Otda (1998-2000), Kasubbid Analisis Evaluasi Kinerja Kelembagaan Non Departemen s.d. Kabid Analisis Kebutuhan Kelembagaan Non Departemen pada KEMENPAN (2000-2004), dan Asdep Kelembagaan Kewira-usahaan Pemuda, Asdep Keserasian Kebijakan Pemuda, Asdep Pengembangan Manajemen Industri Olahraga, Deputi Bidang Pengembangan Pemuda, Staf Ahli Bidang Revitalisasi Gerakan

Pramuka pada KEMENPORA (2005-2016), dan kini Dosen tetap di IPDN (2017-sekarang).

Pendidikan Dasar dan Menengah Pertama diselesaikannya di Makassar, Menengah Atas di Bandung, Sarjana Muda (BA) bidang pemerintahan diperoleh dari APDN Makassar, Sarjana bidang politik (Drs) dari IIP Jakarta, Pasca Sarjana bidang administrasi publik (M.Si) dari Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, dan Doktoral (Dr) bidang ilmu pemerintahan dari Universitas Padjadjaran Bandung.

Berbagai diklat jabatan, diklat struktural, pelatihan teknis, kursus dalam negeri dan luar negeri pernah diikuti, yakni Kursus Latihan Prajabatan Tingkat II (Pemda Kota Makassar, 1984), Penataran P-4 (Depdagri, 1997), ADUMLA (Depdagri Wilayah IV Makassar, 1997),Training Course in Policy of Local Government (Jepang, 2000), SPAMA (Depdagri Otda Jakarta, 2001),Saemaul Undong Policy for Indonesian Officials (Korea Selatan, 2003), DIKLATPIM II (LAN Jakarta, 2007), Kunjungan Kerja ke India (2007), Kunjungan Kerja dan Studi Banding ke Aljazair (2015), Program Pendidikan Singkat Angkatan (PPSA) ke-XX (2015).

Atas karya dan pengabdian sebagai Pegawai Negeri Sipil, berbagai tanda jasa dan penghargaan pernah diraih, yakni Piagam Tanda Kehormatan Satya Lancana Karya Satya 10 Tahun (2000), Piagam Tanda Kehormatan Satya Lancana Karya Satya 20 Tahun (2006), Piagam Tanda Kehormatan Satya Lancana Karya Satya 30 Tahun (2015).

Pilkada serentak penting dan strategis bagi bangsa Indonesia untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah yang kompeten kredibel dan berintegrasi. Paling tidak terdapat tiga alasan penting mengapa pilkada serentak harus dilaksanakan, yakni memperkuat efektivitas sistem pemerintahan presidensil *(efektive government)*; efisiensi pembiayaan penyelenggaraan pilkada *(efficient government)*; dan penataan siklus penyelenggaraan pemilu secara nasional *(election cycle management)*.

Pilkada serentak di Indonesia telah dilakukan dalam tiga gelombang. Gelombang pertama terdiri atas 9 provinsi, 224 kabupaten, 36 kota. Namun dalam pelaksanaannya hanya diikuti oleh 8 privinsi, 222 kabupaten dan 34 kota. Pelaksanaan di lima daerah ditunda karena adanya putusan pengadilan tinggi tata usaha Negara (PT TUN) yang mempengaruhi komposisi pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Gelombang kedua diikuti daerah yang masa jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerahnya berakhir pada Juli-Desember 2016 dan 2017. Pemungutan suara digelar pada Februari 2017. Daerah yang mengikuti gelombang kedua terdiri dari 8 provinsi dan 94 kabupaten/kota. Gelombang ketiga diikuti daerah yang masa jabatan kepala daerahnya berakhir 2018 dan 2019, terdiri dari 17 provinsi dan 154 kabupaten/kota.

Selanjutnya pilkada serentak akan dilaksanakan tahun 2020, menyusul tahun 2022, dan tahap terakhir tahun 2023. Pada akhirnya pada tahun 2027, bangsa Indonesi hanya akan mengenal dua pemilu yakni pemilu nasional serentak (memilih legislatif, presiden dan wakil presiden) dan pemilihan kepala daerah (pilkada) serentak. Pilkada langsung (dan serentak) merupakan salah satu terobosan politik yang signifikan dalam mewujudkan demokratisasi di tingkat lokal. Pilkada adalah bagian dari proses pendalaman da penguatan demokrasi *(deepening and stengthening democracry)* serta upaya mewujudkan tata pemerintah yang efektif.

Buku ini hadir tepat waktu dan layak dibaca oleh setiap komponen bangsa agar lebih memahami apa itu pilkada langsung dan serentak. Dari segi substansi, buku ini cukup proporsional: berisi kritikan yang disertai data faktual, juga memberikan solusi konstruktif dalam rangka membangun sistem demokrasi dan pelaksanaan pilkada yang lebih berkualitas dan bermartabat.

Papas Sinar Sinanti
Jl. Jamuju Raya Blok XX No. 13
Depok Timur
Telp. : 021-7705228
Email: papassinar@yahoo.com

Politik U+15
ISBN 978-602-1374-52-8
9 786021 374528
Harga P.Jawa Rp.60.000,-