



KONSOLIDASI DEMOKRASI MELALUI PILKADA DAN PEMILU SERENTAK

Prayudi*)

Abstrak

Pilkada 2018 dan Pemilu 2019 yang penyelenggaraannya akan dilaksanakan secara serentak memiliki makna konsolidasi demokrasi. Sebelumnya, transisi relasi demokrasi perwakilan dan kepemimpinan pemerintahan sudah dipilih langsung oleh rakyat, namun masih dilakukan secara terpisah. Transisi pemerintahan perwakilan yang demikian telah meletakkan proses konsolidasi demokrasi berkembang dalam ruang yang lebih luas. Ruang tersebut tidak lagi sekedar dalam konteks kesesuaian antara politik perwakilan parlemen dan eksekutif yang bersifat koheren dan terintegrasi bagi agenda pemerintahan, tetapi juga pada konteks menciptakan sistem politik yang stabil. Tulisan ini bertujuan mengidentifikasi hambatan yang dihadapi dalam pelaksanaan pilkada dan pemilu serentak. Tulisan ini merekomendasikan bahwa untuk memperkuat konsolidasi demokrasi Indonesia ke depan, penting untuk memperkuat proses pilkada dan pemilu serentak.

Pendahuluan

Menjelang akhir tahun 2017, bangsa Indonesia menghadapi agenda pemilihan kepala daerah (pilkada) serentak 2018 dan pemilihan umum (pemilu) 2019. Pilkada 2018 yang dilaksanakan secara serentak merupakan gelombang lanjutan dari pilkada serentak yang telah diselenggarakan sebelumnya pada tahun 2015 dan tahun 2017. Pilkada 2018 direncanakan akan diselenggarakan di 171 daerah, yang meliputi 17 provinsi, 39 kota, dan 115 kabupaten.

Pilkada dan pemilu serentak diharapkan tidak hanya mempertegas kesejajaran pilihan antara legislatif dan eksekutif terpilih di pusat dan daerah yang terpilih (*coattail effect*) yang

positif bagi penguatan sistem presidensial. Tetapi lebih dari itu, pilkada dan pemilu serentak diharapkan bisa menjadi modal mendasar bagi harapan menuju konsolidasi demokrasi yang menuntaskan transisi dengan penuh ketidakpastian atau mudah mengalami guncangan stabilitas. Tulisan ini bertujuan untuk mengidentifikasi masalah yang dihadapi dalam upaya menuju konsolidasi demokrasi di Indonesia melalui pilkada dan pemilu serentak.

Konsolidasi Demokrasi

Konsepsi pemungutan suara serentak menuju pilkada serentak secara nasional awalnya

*) Peneliti Utama Politik dan Pemerintahan Indonesia pada Bidang Politik Dalam Negeri, Pusat Penelitian, Badan Keahlian DPR RI.
Email: prayudi_pr@yahoo.com



Tabel 1. Indikator-Indikator Konsolidasi Demokrasi

Level	Norma dan Kepercayaan	Perilaku
Elite	Kebanyakan pemimpin yang signifikan dari organisasi-organisasi opini, kultur, bisnis, dan sosial percaya pada legitimasi demokrasi.	Para pemimpin pemerintahan, lembaga-lembaga negara, partai-partai politik dan kelompok-kelompok kepentingan yang signifikan, saling menghargai hak satu sama lain untuk bersaing.
Organisasi	Semua partai, kelompok kepentingan, dan gerakan sosial yang signifikan secara politik, mendukung (atau minimal tidak menolak) legitimasi demokrasi.	Tidak ada partai, kelompok kepentingan, gerakan atau lembaga yang signifikan secara politik, yang berusaha menggulingkan demokrasi.
Massa	Lebih dari 70 persen publik secara konsisten percaya bahwa demokrasi lebih baik daripada segala bentuk pemerintahan lainnya.	Tidak ada gerakan partai, atau organisasi anti demokrasi yang mendapat pengikut massa yang signifikan.

Sumber: Larry Diamond, (2003: 87).

diatur dalam peraturan pemerintah pengganti undang-undang (perppu) yang kemudian dianggap perlu disempurnakan, mengingat akan terjadi pemotongan periode masa jabatan yang sangat lama dan masa jabatan penjabat menjadi terlalu lama. Di samping itu, kesiapan penyelenggara pilkada dan pemilu, keserentakan ini juga memperhatikan proses penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, dan Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

Secara teoritis, agenda Pilkada 2018 dan Pemilu 2019 yang dilaksanakan secara serentak diharapkan semakin memperkuat kelembagaan negara dan infrastruktur politik, sebagai bentuk konsolidasi demokrasi. Kenneth Newton dan Jan W. Van Deth (2016) menilai, konsolidasi demokrasi merupakan proses pematangan stabilitas sistem politik baru dengan memperkuat dan memformalkan tatanan dasarnya.

Larry Diamond (2003) menguraikan beberapa indikator konsolidasi demokrasi, sebagaimana ditampilkan pada Tabel 1.

Bagi penciptaan konsolidasi demokrasi, Larry Diamond (2003) menganggap bahwa salah satu tugas untuk menciptakan norma dan kepercayaan di satu pihak, dan perilaku semacam itu di lain pihak, adalah terkait pelembagaan politik mengenai demokrasi elektoral, demokrasi perwakilan dan pemerintahan yang mampu bersifat koheren, mudah beradaptasi dan saling mengikat. Pada konteks demikian, pemilu merupakan wujud dari kelembagaan dimaksud, meskipun Pippa Norris (2004: 4) menyebutkan bahwa pemilu tidak cukup untuk menciptakan demokrasi perwakilan, dalam arti apapun, tetapi ini merupakan persyaratan minimal yang dibutuhkan.

Uraian di atas menunjukkan bahwa derivasi proses pilkada dan pemilu jauh lebih luas dari sekedar penggerak dukungan partai pada saat Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden 2019 yang didahului Pilkada 2018, agar dapat menjadi bonus suara tersendiri bagi partai pendukung figur bersangkutan. Meskipun tidak berlaku secara otomatis, korelasi kausal demikian tampak pada saat sejumlah partai yang mulai menyatakan keinginan untuk menjadikan kader mereka sebagai calon wakil presiden yang akan mendampingi Presiden Jokowi. Tingginya elektabilitas dan dukungan partai terhadap Jokowi menyebabkan Pemilu Presiden 2019 dinilai hanya mengulang persaingan di Pemilu 2014, yaitu antara Jokowi dan Prabowo. Posisi wakil presiden (wapres) yang menentukan raihan dukungan pemilih mendorong persaingan di tingkat kandidat wapres menjadi lebih tinggi dibandingkan di tingkat antar kandidat presiden.

Dinamika politik dalam setiap fase menuju pemerintahan demokratis tadi, menjadi ujian pada saat agenda Pilkada 2018 dan menuju Pemilu 2019 terjadi justru di tengah kepercayaan publik terhadap kelembagaan suprastruktur dan infrastruktur politik masih menjadi titik rawan. Ini belum menghitung perangkat kelembagaan itu sendiri dalam menopang sistem politik yang bisa goyah, yaitu mengenai sistem pemilu proporsional bagi pemilu legislatif yang bisa memperkuat fragmentasi antarpolitical. Sedangkan di tingkat lokal, Kacung Marijan (2010) menyatakan fase menuju konsolidasi demokrasi masih ditandai oleh kerancuan penyerahan kewenangan desentralistik bagi pusat-daerah. Rentang lama penguasaan sistem politik berciri sentralistik, menjadi rintangan bagi fase kematangan politik demokrasi di

daerah. Pilkada serentak sejak 2015, 2017, nanti di tahun 2018, belum menjadi jaminan bagi perubahan barisan elite lama di tingkat lokal yang masih bertahan, sebagaimana masih menguatnya isu dinasti politik dan kasus-kasus penyimpangan di DPRD dan kepala daerah.

Tantangan dan Peluang

Pilkada 2018 dan Pemilu 2019 serentak, otomatis membuat beban negara menjadi lebih berat. Beban itu sudah pasti dari biaya ekonomi yang perlu dikeluarkan. Di tingkat Pilkada 2018 saja, pelaksanaannya secara serentak membutuhkan biaya Rp15,16 triliun. Biaya demikian, belum menghitungantisipasi terhadap kemungkinan inefisiensi anggaran pilkada dari pos APBD yang sulit dipertanggungjawabkan pada pos alokasi di luar masalah logistik. Sedangkan di tingkat regulasi pemilu, misalnya aturan turunannya, sebagaimana pada kasus Sistem Informasi Partai Politik (Sipol) masih menjadi perdebatan, meskipun Bawaslu sudah memutuskan Sipol melanggar Pasal 176 dan 177 UU No. 7 Tahun 2017. KPU diminta oleh Bawaslu agar memeriksa ulang berkas 9 partai peserta pemilu. Menyikapi putusan Bawaslu ini, KPU tetap komitmen memfungsikan Sipol sesuai dengan aturan yang masih berlaku pada rangkaian tahapan pendaftaran hingga penetapan parpol peserta pemilu 2019. Tanpa Sipol, KPU tidak mampu memeriksa ribuan, bahkan jutaan data parpol.

Pelembagaan parpol yang masih belum mapan sepenuhnya terkait keorganisasian, termasuk keanggotaan, tanpa berhitung faktor dukungan anggaran sekalipun, bukan hanya sukar secara teknis bagi pendataan KPU. Meskipun di pilkada, jalur perseorangan dimungkinkan, sementara di pemilu menetapkan secara penuh menjadi domain partai, atau

khusus di pilpres, melibatkan gabungan partai, tetapi figur pasangan tadi tetap menjadi faktor determinan. Pintu bagi munculnya pasangan calon pilkada dari jalur perseorangan sudah dibuka oleh UU Pilkada, namun beratnya persyaratan membuat pintu itu masih sangat terbatas dimanfaatkan bakal calon kepala daerah dalam pilkada, termasuk Pilkada 2018. Calon perseorangan pilkada dapat mengalami kesulitan kalau ingin maju di daerah yang merupakan lumbung suara pemilu, seperti halnya Jawa Barat. Sebab, semakin banyak jumlah penduduk, maka semakin besar pula jumlah dukungan yang harus dipenuhi sesuai persentase yang dipersyaratkan.

Pilkada masih kuat menjadi domain partai, sehingga keserentakan pilkada dan berlanjut dengan pemilu, jelas sangat ditentukan oleh perilaku partai-partai. J. Mark Payne, et.al. (2002) menyatakan, pemilu yang dilaksanakan terpisah antara legislatif dan presiden/eksekutif dinilai mendorong fragmentasi partai. Relasi antara eksekutif dan legislatif baik di pusat maupun daerah di masing-masing kelembagaan berpeluang menjadi solid dalam konteks *check and balances*, melalui pilkada dan pemilu serentak.

Perhitungan awal atas pilkada dan pemilu serentak suatu daerah telah menjadikannya sebagai faktor penentu dalam melihat dampak masing-masing domain instrumen eksekusi kedaulatan rakyat. Itu sebabnya, misalnya, dalam Pilkada 2018 dianggap sebagai pilkada di Jabar, Jatim, dan Jateng, yang merupakan penentu bagi upaya pemenangan berikut di Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden 2019. Dengan lumbung suara 48 persen pemilih berada di ketiga provinsi itu, maka setiap partai disibukkan menyusun strategi pengamanan upaya pemenangan masing-masing. Tabel 2 berikut menggambarkan posisi penentuan pemenangan Pilkada 2018 dan Pemilu 2019, beranjak dari kasus Pemilu 2014.

Tabel 2. Tiga Provinsi Lumbung Suara Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden 2014

Daerah	Jumlah Dapil	Jumlah Kursi di DPR	Jumlah DPT	Partai Pemenang dan Jumlah Suara
Jabar	11	91	32.711.732	PDI P (4.159.411) Golkar (3.540.629)
Jateng	10	77	27.220.415	PDIP (4.295.605) Golkar (2.497.282)
Jatim	11	87	30.511.828	PDIP (3.580.945) PKB (3.533.902)
Total 3 Provinsi	32 (41 %)	255 (45%)	90.443.975 (48%)	-
Total Indonesia	77 (100%)	561 (100%)	186.569.233 (100%)	PDI P (23.539.344) Golkar (18.184.052)

Sumber: Kompas, 21 November 2017, hlm.1.

Relasi perhitungan pilkada dan pemilu dianggap penting, meskipun sebenarnya secara luas bukan bersifat determinan bagi finalisasi upaya pemenangan. Kasus Pilkada 2008 Jatim misalnya dinilai ada kepentingan Partai Demokrat untuk merebut suara pada Pemilu Legislatif 2009, berhadapan dengan dua partai berbasis kuat di Jatim, yaitu PDIP dan PKB. Karakteristik persaingan mengamankan suara pemilu legislatif demikian, di saat Pilkada 2018 mulai tercermin. Ini salah satunya dilihat dari sikap Partai Demokrat yang mengusung Khofifah berhadapan dengan PDIP dan PKB yang mengusung Syaifulah Yusuf. Pertimbangan kasuistik tadi menjadi catatan, karena perkuatan basis suara di saat pilkada dan pemilu legislatif belum tentu beririsan langsung dengan pemilu presiden secara nasional.

Masalahnya adalah tidak semua faktor penentu dari relasi kelembagaan pemerintahan hanya sebatas format hasil pemilu, tetapi juga berhitung pada faktor politik keamanan di lapangan. Bawaslu merilis Indeks Kerawanan Pemilu (IKP) Pilkada 2018. Dari rilis data kerawannya, Bawaslu mencatat 5 provinsi yang tergolong tinggi. Kelimanya adalah Sumatera Utara (2,86), Maluku (3,25), Kalimantan Barat (3,04), Sulawesi Tenggara (2,86), dan Papua (3,41). Pemetaan potensi kerawanan ini didasarkan asumsi maraknya politik identitas, penggunaan isu SARA, dan politisasi birokrasi. Sedangkan IKP kabupaten/kota terdapat 6 daerah, di mana 4 di antaranya berada di Papua. Keenam kabupaten/kota ini adalah Kabupaten Mimika (3,43), Kabupaten Jayawijaya (3,40), Kabupaten Puncak (3,28), Kabupaten Paniai (3,41), Kabupaten Konawe (3,07), dan Kabupaten Timor Tengah Selatan (3,05). Secara umum, tingginya tantangan demikian menyebabkan Panglima TNI, Gatot Nurmantyo mengutarakan netralitas dan kekompakan TNI dan Polri menjadi penting, karena potensi konflik yang tinggi di kurun waktu tahun politik itu.

Faktor keamanan terkait pilkada dan pemilu serentak menjadi rawan, karena efek yang ditimbulkan bisa berkembang dalam kurun waktu lama, melampaui tahapan formal proses penyelenggaraannya. Hal ini sebagaimana tampak dalam Pilkada di DKI Jakarta 2017 dan Pilpres 2014.

Penutup

Pilkada 2018 dan Pemilu 2019 yang dijalankan secara serentak diharapkan mampu mewujudkan landasan sistem politik Indonesia

menuju konsolidasi demokrasi. Masalahnya adalah perhitungan atas harapan itu masih berhadapan dengan kesiapan penyelenggaraan dan pesertanya yang belum kuat secara kelembagaan.

Sehubungan dengan rangkaian masalah ini, maka agenda pilkada dan pemilu serentak dalam kerangka konsolidasi demokrasi, penting diperkuat di tataran proses pelaksanaannya (*electoral process*). Tataran proses pemilu dimaksud adalah sinergi dan netralitas antara aparat di pusat dan daerah. Di samping itu, perilaku partai-partai dan elite yang bersaing harus mampu berlangsung secara *fair* dan demokratis.

Referensi

- Diamond, Larry. (2003). *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Yogyakarta: IRE Press.
- Gun Gun Heryanto, "Jokowi and Political rivalries ahead of 2019", *The Jakarta Post*, 29 November 2017, hlm. 4.
- Kumolo, Tjahjo. (2015). *Politik Hukum Pilkada Serentak*. Bandung: Expose.
- Marijan, Kacung. (2010). *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*. Jakarta: Kencana.
- Newton, Kenneth, et.al. (2016). *Perbandingan Sistem Politik: Teori dan Fakta*. Bandung: Nusa Media.
- "Papua Paling Rawan", *Republika*, 29 November, 2017, hlm. 2.
- "Partai Membidik Calon Wakil Presiden", *Koran Tempo*, 4 Desember 2017, hlm. 9.
- Payne, J. Mark, et.al. (2002). *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*. Washington: The Johns Hopkins University Press.
- Pippa Noris. (2004). *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. New York: Cambridge University Press.
- "Sipol Tetap Difungsikan Sesuai Aturan", *Kompas*, 17 November 2017, hlm. 2.
- "Tiga Provinsi Amat Menentukan", *Kompas*, 21 November 2017, hlm. 1.
- "TNI-Polri Penengah Pilkada", *Republika* 21 November 2017, hlm. 2.