



## PILKADA SERENTAK MENUJU DEMOKRASI SUBSTANSI

Prayudi\*)

Abstrak

*Pilkada serentak sebagai agenda politik nasional menuju demokrasi substansi memiliki makna yang penting bagi masa depan sistem politik Indonesia. Pengalaman Pilkada serentak 2015 masih memunculkan persoalan bagi terciptanya kehidupan politik demokratis yang substansi. Langkah perbaikan yang perlu dilakukan antara lain mengenai pencalonan, penganggaran, sosialisasi, peran Bawaslu, dan penyelesaian sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara. Meskipun bersifat parsial, pembenahan Pilkada menyangkut beberapa tahapan tertentu, baik sebelum, selama, dan sesudah pelaksanaan pemungutan suara hingga proses penanganan sengketa, kiranya dapat memberikan kontribusi penting bagi keinginan menciptakan peranan strategis kelembagaan Pilkada dimaksud.*

### Pendahuluan

Sesudah pilkada serentak 2015, pilkada serentak kedua direncanakan pada Februari 2017 untuk kepala daerah yang masa jabatannya berakhir pada semester kedua 2016 dan yang berakhir pada 2017. Demikian seterusnya pilkada serentak dilaksanakan secara bertahap dalam beberapa gelombang, ketiga Juni 2018, dan berikutnya tahun 2020, 2022, dan 2023 hingga pilkada serentak nasional pada tahun 2027 yang meliputi seluruh wilayah Indonesia. Pilkada secara rutin menjadi agenda nasional yang dilakukan dalam kurun waktu 5 tahun sekali.

Dari penyelenggaraan pilkada serentak 2015, masih ditemui adanya kendala secara kelembagaan, meskipun pada skala parsial lokal. Hal tersebut memungkinkan terjadinya

celah bias tertentu bagi terwujudnya prinsip kedaulatan rakyat sebagai pemegang hak pilih dan sekaligus *fairness* di antara peserta yang saling berkompetisi.

Komisi Pemilihan Umum (KPU) telah menetapkan tanggal pemungutan suara pilkada serentak gelombang II tahun 2017, yaitu 15 Februari 2017. KPU berharap revisi UU Pilkada dapat dituntaskan pada awal atau setidaknya paling lambat akhir April 2016. Alasannya, tenggat waktu ini memungkinkan KPU menyesuaikan Peraturan KPU (PKPU) sejalan dengan UU Pilkada yang telah direvisi. Proses penyusunan PKPU direncanakan berlangsung hingga akhir April 2016. Apabila revisi UU Pilkada dapat diselesaikan sesuai jadwal, maka penyesuaian PKPU yang sejalan dengan UU

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



Pilkada sebanding dengan tahapan pilkada serentak 2017. Masalahnya, bagaimana pilkada serentak sebagai agenda politik nasional menuju demokratisasi dapat berjalan secara substansi dan tidak sekedar ritual prosedur semata?

## Demokrasi Substansi

Menurut Afan Gaffar (2000), dikenal dua pemahaman tentang demokrasi, yaitu secara normatif atau yang dikenal sebagai demokrasi prosedural dan secara empirik atau yang dikenal sebagai demokrasi substansi. Secara normatif prosedural, yaitu mengenai prinsip kedaulatan rakyat di UUD 1945 dan tujuan dari pilkada secara langsung oleh rakyat (UU No. 8 Tahun 2015 di Pasal 1 ayat (1)). Adapun demokrasi substansi jauh dari sekedar melampaui prosedural rutinitas, karena mengenai hal-hal yang sangat mendasar. Rumusan tersebut meliputi apakah dalam sistem politik memberikan ruang yang cukup bagi warga masyarakat untuk berpartisipasi politik melalui kelembagaan yang ada? Kemudian, sejauh mana kompetisi antara pemimpin dilakukan secara *fair* dan terbuka (*fair and open in regular base*) untuk mengisi jabatan politik yang ada?

Pembenahan kelembagaan pilkada harus mampu mewadahi tidak sekedar rutinitas penggunaan hak suara rakyat dan persaingan antarelit semata. Konteks pembenahan dimaksud adalah upaya menuju demokrasi yang substansi. DPR menjanjikan untuk membahas revisi UU Pilkada paling lambat memakan waktu satu bulan, sehingga Pemerintah perlu segera mengajukan RUU Pilkada ke DPR paling lambat akhir Februari 2016. Apabila kurun waktu pengajuan itu dapat dipenuhi, maka diperkirakan pembahasan di Tingkat I dapat dimulai pada Masa Persidangan IV Tahun Sidang 2015-2016 yang dimulai awal April 2016. Berdasarkan *draft* yang disusun, pemerintah menargetkan 15 pasal yang akan direvisi, yaitu Pasal 1, 11, 13, 41, 54, 71, 85, 153, 157, 162, 163, 165, 166, 200, dan 201.

Pilkada serentak 2017 akan diselenggarakan di 7 provinsi, 18 kota, dan 76 kabupaten atau khusus bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah yang akan mengakhiri masa jabatannya pada Juli 2016-Desember 2017. Ketujuh provinsi itu adalah Aceh, Kepulauan Bangka Belitung, DKI Jakarta, Banten, Gorontalo, Sulawesi Barat, dan Papua Barat. Sementara ke-94 kabupaten dan kota yang akan menyelenggarakan pilkada serentak gelombang II tersebar di 28 provinsi. Dalam rangka proses penyiapan PKPU tentang jadwal

tahapan pilkada serentak 2017, KPU sejak awal 2016 telah melakukan proses penyempurnaan sejumlah PKPU. KPU memiliki rencana untuk menyusun PKPU khusus untuk daerah-daerah yang pilkadanya diatur dalam UU yang bersifat khusus, seperti halnya Aceh, DKI Jakarta, Yogyakarta, Papua, dan Papua Barat.

Beberapa hal substansi dapat dipetik dari pengalaman pelaksanaan pilkada serentak 2015. Dari rangkaian persoalan di lapangan yang muncul, setidaknya dapat dikelompokkan tiga tataran guna membangun demokrasi yang substansi. *Pertama*, di tataran sebelum pemungutan suara. Tataran ini munculnya persoalan mengenai pencalonan, birokrasi penganggaran, dan batasan dukungan partai politik. Di tingkat pencalonan, penetapan pasangan calon bagi yang berasal dari unsur PNS, TNI/Polri, anggota DPR, DPD, dan DPRD, sebaiknya wajib mundur sejak ditetapkan sebagai pemenang terpilih. Artinya, bukan pada saat penetapan pasangan calon oleh KPU setempat. Hal ini untuk mencegah munculnya calon tunggal sehingga peserta dari unsur tersebut terdorong berani maju mencalonkan dirinya.

Dari tahapan penganggaran, dana penyelenggaraan pilkada sebaiknya disediakan melalui APBN, bukan APBD, alasannya adalah untuk menghindari 'permainan' anggaran akibat benturan kepentingan (*conflict of interest*) yang sering mengakibatkan keterlambatan disahkannya RAPBD menjadi APBD atau dari APBD menjadi APBD P (Perubahan). Keterlambatan pengesahan anggaran pilkada jelas menghambat proses penyelenggaraan tahapan pilkada.

Dalam tataran ini pula, ketiadaan batas atas dukungan partai politik untuk proses pencalonan telah membuka peluang bagi kandidat untuk memborong dukungan partai politik dalam proses pencalonan. Peluang ini mendorong, pada kasus tertentu, lahirnya daerah yang bercalon tunggal.

Politik uang dalam tahapan pencalonan ataupun ketika di tahapan pemungutan suara masih berkembang. UU Pilkada belum dapat digunakan untuk menjerat pelaku politik uang. Sanksi pidana bagi pelaku politik uang sulit diimplementasikan. UU Pilkada memang cenderung sangat progresif, tetapi ironisnya justru kurang operasional. Meskipun pada saat pilkada serentak 2015, akhirnya muncul nama tersangka akibat dugaan politik uang, sebagaimana terjadi pada pilkada Kabupaten Halmahera Timur.

*Kedua*, di tataran proses pemungutan suara, pilkada serentak 2015 ditandai oleh rendahnya partisipasi politik masyarakat untuk menggunakan hak pilihnya. Kurangnya sosialisasi pilkada yang dilakukan oleh KPU menjadi faktor rendahnya partisipasi politik. Di sisi lain, berkembang pula kesan oligarki partai telah menyebabkan keterbatasan pilihan terhadap calon dan pasangannya menjadi penyebab rendahnya partisipasi. Padahal peran partai sendiri bukan faktor penting bagi pilihan politik masyarakat dalam pilkada, karena faktor personal figur lebih berperan. Pengalaman atas kepemimpinan *incumbent*, baik yang tergolong buruk seperti halnya terlibat kasus korupsi, maupun sukses menjalankan kinerja pemerintahannya, dapat menjadi anti klimaks terhadap partisipasi pemilih.

Alternatif calon yang terbatas menurunkan minat masyarakat untuk menggunakan hak pilihnya. Meskipun kuantitas persentase penggunaan hak pilih dalam pilkada bukan indikator tunggal demokrasi substansi, tetapi partisipasi politik ketika pilkada menjadi salah satu indikator penting terhadap perkembangan sistem politik suatu negara. Partisipasi politik yang kontras dalam penggunaan hak pilih antara daerah yang satu dengan daerah lainnya, menunjukkan pentingnya pembenahan kelembagaan pilkada terkait sebelum dan sesudah pemungutan suara.

Tabel: Partisipasi Politik Pemilih Yang Kontras di Pilkada 2015

Partisipasi Tinggi	Partisipasi Rendah
Kabupaten Mamuju Tengah, Sulbar (92,17 %)	Kota Medan, Sumut (26,86 %)
Kabupaten Sorong Selatan, Papua Barat (89,92 %)	Kabupaten Serang, Banten (50,84 %)
Bolaang Mongondow Timur, Sulawesi Utara (88,83 %)	Kota Surabaya, Jatim (52,18 %)
Kota Tomohon, Sulawesi Utara (88,47 %)	Kabupaten Jember, Jatim (52,19 %)
Konawe Utara, Sulawesi Tenggara (88,24 %)	Kabupaten Tuban, Jatim (52,15 %)

Sumber: Kompas, 12 Desember 2015.

Sedangkan pada masalah pelantikan, pada kenyataannya tidak dapat dilakukan secara serentak. Hal ini berkaitan dengan masa jabatan kepala daerah yang sedang menjabat dan konsekuensi bagi memperpanjang masa jabatan bagi daerah yang dijabat oleh Pelaksana Tugas (Plt). Di tingkat pelantikan pula, masih adanya kasus keterlambatan usulan dari gubernur kepada Pusat melalui Mendagri terkait SK

penetapan calon terpilih. Akibatnya, tujuan pilkada serentak untuk menyatukan akhir masa jabatan kepala daerah guna menuju pilkada serentak secara nasional harus dilakukan secara bertahap. Kemudian juga terdapat kontroversi atas pelantikan bagi kepala daerah/wakil kepala daerah yang berstatus hukum tertentu, terutama yang berstatus tersangka.

*Ketiga*, dari kasus-kasusnya yang muncul, gugatan sengketa hasil, putusan PTUN yang berlanjut dengan kasasi di tingkat MA memakan waktu lama. Kurun waktu penyelesaian sengketa pilkada yang lama tersebut, telah berakibat pada tertundanya pilkada serentak di lima daerah atau gagal dilaksanakan.

Pasca putusan MK, muncul desakan agar desain perselisihan hasil pilkada harus lebih jelas dan tegas. MK telah menegaskan posisinya hanya sebagai institusi korektif untuk hasil pemilihan yang memenuhi ambang batas selisih suara yang ditentukan UU No. 8 Tahun 2015. Dari total 148 perkara, sebanyak 135 di antaranya tidak diterima karena tidak memenuhi syarat ambang batas selisih suara, yaitu 0,5-2 persen dari peraih suara mayoritas. Hanya satu perkara yang diputus MK untuk dilakukan pemungutan suara ulang, yaitu Kabupaten Halmahera Selatan, Maluku Utara.

## Langkah Perbaikan Substansi

Sehubungan dengan pengalaman penyelenggaraan pilkada serentak 2015, penting kiranya dilakukan beberapa langkah untuk memperkuat demokrasi substansi sistem pemerintahan nasional dan daerah. *Pertama*, di tingkat pencalonan, penganggaran pilkada, batasan dukungan pencalonan dari jalur partai politik harus direvisi agar nantinya masyarakat semakin memperoleh alternatif pilihan politik lebih longgar. Pada tataran ini sekaligus dibarengi oleh tanggungjawab Pusat dan dukungan birokrasi pemerintah daerah yang menegaskan pilkada sebagai agenda nasional dan memperkuat otonomi daerah. Biaya penyelenggaraan pilkada yang sebelumnya berasal dari APBD dengan didukung APBN, sebaiknya dibalik posisinya menjadi bersumber dari APBN dengan didukung oleh APBD. Hal ini berarti kembali ke aturan yang tertuang pada Pasal 166 UU No. 1 Tahun 2015 sebelum kemudian direvisi menjadi UU No. 8 Tahun 2015. Pada tataran ini pula, proses penyelenggaraannya menjadi penting bagi keterlibatan Pusat untuk memastikan administrasi pelantikan pasangan calon terpilih tidak terhambat yang dapat menjadi kendala

substansi penyelenggaraan pemerintahan daerah nantinya.

*Kedua*, perlunya dukungan sosialisasi pilkada bagi KPU daerah agar partisipasi politik pemilih saat pemungutan suara bisa berjalan signifikan. Di samping itu, persyaratan status hukum tersangka bagi calon sebaiknya tidak lagi digunakan, agar semangat pemilih untuk menggunakan hak pilihnya tetap tinggi. Hal ini juga berkorelasi dengan proses pelantikan calon terpilih agar komitmen pembentukan pemerintahan daerah yang baik dapat terjaga. Ini mengingat di satu sisi, mayoritas kepala daerah yang terpilih pada pilkada serentak Desember 2015 merupakan pemimpin tergolong baru. Padahal di sisi lain, dana dari pemerintah pusat ke daerah cenderung naik signifikan. Data dari postur APBN 2016, jumlah transfer ke daerah dan dana desa mencapai Rp770 triliun lebih. Dibandingkan 2015, di tahun 2016 terjadi peningkatan dana transfer Rp105,5 triliun.

*Ketiga*, peranan Bawaslu perlu didetailkan dari berbagai tahapan, mulai dari kampanye hingga pasca-pilkada, dengan membuat dua klasifikasi penanganannya., yaitu:

1. Klasifikasi tindak pidana yang dapat berpengaruh secara tidak langsung bagi hasil pilkada. Untuk penanganannya, Bawaslu harus menyelesaikan kasusnya sebelum KPU mengumumkan hasil pemungutan suara pilkada. Alternatif bagi langkah penyelesaian klasifikasi pelanggaran ini, perkara politik uang dapat ditempatkan solusi penanganannya melalui administrasi saja, dibandingkan secara administrasi dan pidana sebagaimana dipraktekkan selama ini; dan
2. Klasifikasi tindak pidana yang secara langsung berpengaruh terhadap hasil pilkada. Pada klasifikasi tindak pidana semacam ini, Bawaslu harus segera memprosesnya dengan bekerjasama Bareskrim Polri dan penuntutannya oleh Kejaksaan Agung.

*Keempat*, dalam hal penyelesaian sengketa proses penyelenggaraan pilkada di PTUN, sebaiknya diberikan batasan waktu, misalnya mengacu pada ketentuan batasan waktu penyelesaian sengketa hasil pemilu di MK yaitu selama maksimal 45 hari. Sedangkan mengenai gugatan sengketa hasil pilkada yang diajukan ke MK, ketentuan berupa syarat selisih tipis kisaran 0,5 persen s.d. 2 persen sebaiknya tetap dipertahankan. Alasannya, ketentuan tersebut sangat signifikan untuk mengurangi jumlah gugatan yang masuk dan harus ditangani MK. Meskipun

demikian, tampaknya UU Pilkada perlu pula mempertimbangkan kemungkinan pembentukan peradilan khusus bagi penyelesaian sengketa pilkada/pemilu, agar penanganan kasus sengketa yang bermuatan pelanggaran yang bersifat sistematis dan masif dapat ditangani secara memadai. Hal tersebut berarti perlunya desain kelembagaan penyelenggara dan penegakan hukum yang mampu bekerja optimal. Sekaligus pula Ini menjadi masukan penting nantinya bagi penyusunan kodifikasi dan pembahasan Kitab Hukum Pemilu.

## Penutup

Pilkada serentak merupakan agenda politik nasional strategis dan memiliki aspek pemerintahan dan kemasyarakatan yang luas dengan segala konsekuensinya bagi masa depan sistem politik Indonesia. Bukan hanya mengejar target keserentakan pencalonan, dinamika kampanye, dan pelantikannya, tetapi juga kesejalanannya dinamika di daerah dengan agenda pembangunan yang dicanangkan Pusat agar dapat mencapai sasaran dengan hasil maksimal. Konstruksi politik beroperasinya sistem presidensial yang tidak terpenjar masing-masing kegiatannya di tingkat lokal sebagai akibat latar belakang politik kepala daerahnya yang beragam dengan pemerintah koalisi di Pusat, adalah sintesa besar dari pembahasan substansi penting dari demokrasi pilkada sebagai agenda nasional.

## Referensi

- “Harmonisasi RUU Pilkada Selesai Hari Ini”, *Kompas*, 16 Februari 2016.
- “Kepala Daerah Baru Butuh Pendampingan”, *Kompas*, 15 Februari 2016.
- “Revisi UU Diharapkan Cepat”, *Kompas*, 16 Februari 2016.
- “RUU Pilkada Dibahas Paling Lambat Sebulan”, *Kompas*, 17 Februari 2016.
- “Simalungun Tunggu Kajian Kemendagri”, *Media Indonesia*, 19 Februari 2016.
- “Sosialisasi Kurang, Partisipasi Rendah”, *Kompas*, 12 Desember 2015.
- Afan Gaffar. 2000. *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Tjahjo Kumolo. 2015. *Politik Hukum Pilkada Serentak*, Bandung: Penerbit Expose.
- Undang-Undang No. 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota Menjadi Undang-Undang.