

## AGENDA PILKADA SERENTAK 2020 DALAM MENINGKATKAN KUALITAS DEMOKRASI LOKAL

25

Prayudi

### Abstrak

*Dimulainya tahapan penyelenggaraan pilkada 2020 menandai adanya langkah lanjutan dalam upaya meningkatkan kualitas demokrasi lokal. Tulisan ini mengkaji pilkada di tingkat pencalonan dan bangunan pemerintahan daerah hasil pilkada yang rentan korupsi. Di tingkat pencalonan masih terbentur kepentingan elitis dan basis kepartaian yang belum dapat sepenuhnya diandalkan guna melahirkan kader sebagai calon pemimpin negara. Meskipun sangat terbatas, ketidakandalan jalur partai telah menimbulkan "perlawanan" melalui jalur perseorangan. Untuk itu, perlu dilakukan pembenahan proses pencalonan pilkada guna mempersiapkan kader-kader lokal yang potensial melalui konvensi partai secara terbuka dan partisipatif. Bagi DPR RI, agenda penataan sistem politik nasional melalui rencana omnibus law paket politik juga merupakan pekerjaan besar demi tercapainya pilkada yang signifikan terhadap peningkatan kualitas demokrasi lokal.*

### Pendahuluan

Agenda pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat (Pilkada) di tahun 2020 yang dilakukan secara serentak di 270 daerah penting untuk menilai kualitas demokrasi lokal yang dihasilkan. Kualitas demokrasi lokal sangat menentukan pencapaian tujuan konstitusional sesuai Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Ketentuan ini substansinya sejalan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota yang diselenggarakan berdasarkan prinsip kedaulatan rakyat. Pilkada

serentak 2020 direncanakan meliputi 224 pemilihan bupati, 37 pemilihan wali kota, dan 9 pemilihan gubernur. Ada dua provinsi yang seluruh kabupaten/kotanya tidak melaksanakan pilkada ditahun 2020, yaitu Aceh dan DKI Jakarta.

Pilkada serentak 2020 akan dilaksanakan pada Rabu, 23 September 2020. Ini adalah pilkada serentak ke-4 setelah pilkada 2015, pilkada 2017 dan pilkada 2018. Pengalaman pilkada menunjukkan, sikap kritis terhadap pilkada terkait kualitas demokrasi lokal tidak berada dalam ruang kosong yang terlepas dari dinamika di



tingkat nasional. Bahkan, Mendagri Tito Karnavian menyatakan perlunya evaluasi pilkada langsung selama ini (*Kompas*, 18 Nov 2019), dengan beberapa pertimbangan, di antaranya lahirnya potensi polarisasi di tengah masyarakat akibat persaingan pilkada dan beban biaya kandidasi yang rentan penyalahgunaan kekuasaan. Ada dua pertanyaan penting yaitu: 1) Bagaimana proses pencalonan yang menjadi fundamental persaingan antar pasangan calon (paslon) dalam pilkada? 2) Bagaimana pemerintahan hasil pilkada sebagai legitimasi pilihan rakyat menjalankan mandat yang diperolehnya?

### **Paradoks Demokrasi**

Kritik terhadap eksekusi pelaksanaan pilkada merupakan bentuk paradoks demokrasi. John Dewey mencatat paradoks ini pada pembelaannya terhadap teori demokrasi partisipasi. Dengan dilandaskan pada nilai-nilai persamaan, kebebasan dan partisipasi, maka peran setiap orang dalam memilih pemimpinnya dan kebijakan yang akan diambil pemerintahan adalah sangat positif untuk membawa pada prinsip keutamaan publik dan kebaikan bersama. Ini dianggapnya merupakan antitesis terhadap model atau gagasan demokrasi elitis (Varma, 1987, hal. 219-221)

Sikap kritis yang menguat di akhir 2019 untuk melakukan evaluasi pilkada menjadi elemen paradoks demokrasi, karena awalnya pilkada justru dianggap sebagai antitesis untuk menjawab kelemahan atas pemilihan pemimpin daerah yang dilakukan melalui DPRD. Djohermansyah Djohan menyebutkan, sejarah awal pilkada

merupakan alternatif untuk menjawab hiruk pikuk, gaduh, kisruh dan jeleknya proses atau hasil Pilkada secara tidak langsung melalui DPRD sebagaimana diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Pemda) (Djohan, 2005, hal. 32-33).

Langkah reformasi pemilihan kepala daerah sejalan dengan bentuk pemerintahan di mana formulasi kebijakan sangat ditentukan oleh suara mayoritas warga masyarakat yang memiliki hak suara melalui wadah pemilihan. Pemilihan pemimpin secara demokratis harus mampu menampilkan dua hal mendasar atas bangunan pemerintahan yang dibentuk, yaitu: 1) cerminan kehendak rakyat; 2) mampu memberikan kebaikan bersama. (Leo Agustino, 2014, hal. 122-123).

### **Pencalonan Bersifat Elitis dan Dugaan Politik Uang**

Keperluan evaluasi pilkada adalah hal yang wajar. Dari pelaksanaan pilkada simetris sejak penerapan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, tim Peneliti LIPI mengajukan kritik yang dibangun dengan asumsi, secara *de facto*, setiap provinsi memiliki kesiapan sumber daya manusia (sosial ekonomi dan kognitif), kelembagaan (kemampuan keuangan daerah) dan pertimbangan sosial budaya yang beragam, di mana perbedaan tersebut menentukan kualitas proses dan hasil Pilkada. Saat itu Tim Peneliti LIPI menawarkan pelaksanaan Pilkada asimetris dengan membuat 6 kategori peringkat daerah. Daerah level 1-4 direkomendasikan pilkada langsung dengan beberapa catatan perbaikan.

Sedangkan daerah dengan level 5-6 direkomendasikan melewati masa transisi. Masa transisi diharapkan dapat menjadi periode daerah meningkatkan kesiapannya untuk menyelenggarakan pilkada di mana ada celah waktu yang diharapkan terjadi kenaikan angka Indeks Pembangunan Manusia (IPM) nya dan perkembangan positif kelembagaan beserta sosio kulturalnya. Menurut Pandu Yuhsina Adaba, di masa transisi pilkada tetap dilakukan secara langsung, namun dengan pendampingan khusus (Kurniawati et.al, 2016, hal.167-168)

Perbaikan desain pilkada mengacu pada proses pencalonan yang melibatkan partisipasi pada akar rumput dan pemenuhan pemerintahan lokal yang baik. Menurut Anggota Komisi II DPR, Zulfikar Arse Sadikin, saat ini demokrasi di Indonesia semakin memastikan rakyat berkuasa atas dirinya. Praktek demokrasi sejak reformasi dinilai semakin maju. Proses demokrasi ini sebaiknya tidak dihentikan tetapi justru perlu dimantapkan (*Kompas*, 10 Nov 2019). Wacana mengembalikan proses pilkada menjadi tidak langsung atau dipilih DPRD terkesan merampas kembali hak rakyat yang telah mulai berdaulat. Padahal yang harus difokuskan adalah mengatasi dampak negatif akibat penyelenggaraan pilkada langsung.

Partai dalam mencalonkan mudah terjebak pada kepentingan oligarki elit yang bertentangan dengan aspirasi jenjang struktural partai yang beranjak dari bawah. Itu sebabnya awal penjangaran bakal calon pasangan yang akan diusung bisa berbeda pada saat restu elit menentukan pilihannya.

Meskipun proses penjangaran aspirasi bisa melalui mekanisme yang terbuka seperti halnya antara lain melalui survei untuk melihat popularitas calon bersangkutan, namun keputusan akhir elit partai adalah yang menentukan paslon yang diajukan. Jalan panjang dari argumentasi proses kandidasi dalam kerangka uji publik rancangan kebijakan yang diusung oleh partai, mudah dipinggirkan oleh pertimbangan kepentingan pragmatis partai atau gabungan partai. Ini sejalan dengan kuatnya pertalian antara bisnis dan politik sebagai konsekuensi kebutuhan tinggi sumber daya partai. Praktek penggalangan dukungan yang berbasis pada pola klientelistik elit partai dengan para calon bisa menempatkan bangunan pemerintahan terjebak pada praktek kolusif (Aspinall & Berenschot, 2019, hal. 303-323).

Ketidakpuasan terhadap jalur partai dicoba dijawab melalui lahirnya jalur perseorangan. KPU memperkirakan Pilkada serentak 2020, khususnya pilkada gubernur/wakil gubernur (Pilgub), berpotensi adanya paslon perseorangan, setelah melihat paslon mengambil *username* dan *password* untuk menggunakan aplikasi Sistem Informasi Pencalonan (Silon) (*Republika*, 17 Februari 2020). Meskipun terkesan ada "perlawanan" atas keterbatasan pencalonan melalui jalur kepartaian, tetapi solusi atas kuatnya cengkeraman kepentingan oligarki elit masih belum dapat diatasi. Pencalonan jalur peseorangan tidak mudah, di Pilkada Serentak 2020 banyak yang tidak mampu memenuhi syarat minimal. Ketika syarat dukungan minimal terpenuhi, kandidat masih dibebani oleh

kewajiban menggunggah berkasnya ke sistem KPU. Di samping proses pencalonan yang tidak mudah di jalur perseorangan dan masih bermasalah di jalur partai, sejumlah persoalan lain yang dihadapi pilkada serentak masih menghadang hingga saat ini. Peraturan perundangan yang ada kurang mampu mengakomodasi. Diberlakukannya UU No. 1 Tahun 2015 yang menggantikan regulasi pilkada di UU No. 32 Tahun 2004 ternyata belum memberikan hasil signifikan bagi kualitas demokrasi lokal.

### **Bangunan Pemerintahan dan Agenda Omnibus Law Politik**

Gelombang Ke-1 pilkada serentak 2015 melibatkan 9 provinsi, 36 kota dan 224 kabupaten (yang berakhir masa jabatannya di tahun 2015 dan semester pertama tahun 2016). Gelombang ke-2 pilkada serentak dilaksanakan pada 15 Februari 2017, yang diikuti 101 daerah, meliputi 7 provinsi, 76 kabupaten dan 18 kota. Gelombang ke-3 pilkada serentak pada 27 Juni 2018 (untuk yang akhir masa jabatannya tahun 2018 dan akhir masa jabatan 2019). Gelombang ke-4 pilkada serentak 2020, berlaku bagi pemilihan terhadap daerah yang kepala daerah dan wakil kepala daerahnya hasil pilkada serentak tahun 2015. Kepala daerah dan wakil kepala daerah hasil pilkada serentak tahun 2020 menjabat sampai tahun 2024 (Zaman, 2016, hal. 16-17).

Sesudah gelombang ke-5 pilkada serentak 2022 dan gelombang ke-6 di tahun 2023, agenda pilkada serentak nasional yang sejalan pemilu serentak nasional di tahun 2027 masih harus melihat perkembangan lebih lanjut, saat evaluasi UU No. 7 Tahun 2017

tentang Pemilihan Umum (Pemilu) dilakukan sebagai bagian dari desain sistem politik nasional atau melalui konsep *Omnibus Law* Politik. DPR RI diperkirakan akan menginisiasi upaya kodifikasi regulasi pemilu dan pilkada sebagai bagian dari penataan sistem politik nasional. Bahkan, juga akan berlanjut hingga penataan di tingkat pemerintahan daerah dan desa. Sejumlah masyarakat pernah menyampaikan beberapa saran terkait substansi perbaikan pemilu, kepartaian dan sistem pemerintahan kepada pemerintah melalui Kemendagri, beberapa waktu lalu (<https://sindonews.com>, 24 Feb 2020). Bahkan materi muatan *Omnibus Law* politik diharapkan juga menata lebih lanjut hingga ke tingkat pemerintahan daerah dan persoalan desa.

Khusus penataan pilkada dan pemilu serentak harus mencermati beban penyelenggaraan yang harus ditanggung, konsekuensi sosial politik dan soal kebutuhan anggarannya. Pilkada dikritik belum dapat menghasilkan pemerintahan yang efektif yang ditunjukkan kemampuannya dalam menciptakan sistem dan manajemen yang efektif dan efisien. Dampak pilkada terhadap keberadaan DPRD dinilai telah menurunkan peran dan fungsi DPRD (Zuhro, 2013, hal. 55-63). Awalnya di saat penerapan UU No. 22 Tahun 1999 yang relatif memberikan DPRD peran dan fungsinya yang cukup dominan, justru ketika dimulainya UU No. 32 Tahun 2004 hingga UU No. 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintahan Pengganti UU No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi UU, membuat



peran DPRD cenderung berkurang.

Sebenarnya baik DPRD maupun eksekutif daerah, kualitas demokrasi lokal hasil pilkada masih belum lepas dari jeratan penyalahgunaan kekuasaan. Dari pembiayaan pencalonan yang mahal, banyak dari para kandidat pilkada yang mengandalkan bantuan atau urunan dari donatur atau sponsor. Hasil kajian Litbang Kemendagri menunjukkan bahwa untuk menjadi Walikota/Bupati dibutuhkan biaya mencapai R 20-30 miliar, sementara untuk menjadi Gubernur mencapai Rp20-100 miliar. UU telah mengatur tata cara pelaporan dana kampanye, penerimaan sumbangan dana kampanye, dan pengeluaran dana kampanye. Aturan yang ada juga melarang terhadap biaya mahar dan pembatasan dana kampanye. Namun peraturan ini tidak efektif, bahkan sumbangan pencalonan pilkada mengarah pada praktek suap. Selain itu, tambahan dana pilkada juga bisa menggunakan dana hibah dan bantuan sosial (bansos). Biaya mahal kandidasi mudah menjerumuskan kepala daerah hasil pilkada justru terjebak pada tindak pidana korupsi. Ada hubungan kausal antara pencalonan pilkada yang mahal guna meraih rekomendasi partai dengan lemahnya kualitas demokrasi lokal dari bangunan pemerintahan yang dihasilkan.

### Penutup

Pilkada serentak 2020 harus belajar dari pengalaman yang dicapai dari gelombang pilkada serentak sebelumnya, yaitu di tahun 2015, 2017, dan 2018. Ini menjadi masukan untuk perbaikan berkelanjutan untuk gelombang pilkada serentak mendatang, yaitu

sesudah pilkada serentak tahun 2020, demikian seterusnya. Titik *crusial* di tingkat pencalonan dan tantangan pemerintahan di tingkat hasil pilkada perlu dilakukan pembenahan secara mendasar. Khusus bagi pencalonan melalui jalur kepartaian, konvensi pemilihan secara berjenjang dapat memperkuat keterbukaan dan partisipasi pilkada.

Penguatan demokrasi partisipatoris di tingkat pencalonan dan bangunan pemerintahan yang dihasilkan pilkada, harus dipandang sebagai momentum keseriusan DPR RI dalam mengajukan inisiatif desain penataan sistem politik nasional. Langkah *omnibus law* paket undang-undang politik, mulai dari tingkat partai politik, pilkada, pemilu, dan khususnya menyangkut daerah adalah penataan terhadap UU tentang DPRD dan pemerintahan daerah. Reformasi sistem politik nasional yang juga menargetkan pembenahan sistem politik di tingkat lokal, bagi pilkada serentak nasional nantinya menjadi modal bagi peningkatan kualitas demokrasi lokal. DPR RI dapat mengajukan inisiatif draft RUU *Omnibus Law* bidang politik sejalan tahapan pilkada 2020, sehingga, RUU tersebut akan dapat dibahas menjadi bahan revisi paket politik yang antara lain mereformasi Pilkada.

### Referensi

- Agustino, Leo. 2014. *Politik Lokal dan Otonomi Daerah*. Bandung: Penerbit Alfabeta.
- Aspinall, Edward & Ward Berenschot. 2019. *Democracy For Sale: Pemilu, Klientelisme, dan Negara di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.

- “Datang ke Kemendagri, LSM dan Peneliti Beri Masukan Soal UU Politik”, <https://sindonews.com>, diakses 24 Februari 2020.
- Dewi, Kurniawati Hastuti, et.al. 2016. *Gagasan Pemilihan Umum Kepala Daerah Asimetris: Menuju Tata Kelola Pemerintahan Daerah Demokratis, Akuntabel, dan Berkelanjutan*. Jakarta: Calpulis & LIPI.
- Djohan, Djohermansyah & Suwandi, Made. 2005. *Pilkada Langsung: Pemikiran dan Peraturan*. Jakarta: IIP Press.
- Kamarul Zaman, Rambe. 2016. *Perjalanan Panjang Pilkada Serentak*. Bandung: Expose.
- “Lima Paslon Perseorangan Diprediksi Muncul”, *Republika*, 17 Februari 2020, hal. 3.
- “Perbaiki Ekses Negatif”, *Kompas*, 10 November 2019, hal. 2.
- “Perlu Dievaluasi, Bukan Diwakilkan DPRD”, *Kompas*, 18 November 2019, hal. 3.
- Santoso, Purwo, et.al., Ed. 2018. *Local Regime in Indonesia: Enhancing Democratisation in Indonesia*. Jakarta: Pustaka Obor & PolGov Fisipol UGM.
- Tjenreng, MB Zubakhrum. 2016. *Pilkada Serentak: Penguatan Demokrasi Indonesia*. Depok: Pustaka Kemang.
- Varma, S.P. 1987. *Teori Politik Modern*. Jakarta: Rajawali Press.
- Zuhro, Siti. 2012. “Relasi Antara DPRD dan Kepala Daerah Era Pilkada”. *Jurnal Ilmu Pemerintahan, Masyarakat Ilmu Pemerintahan*, Jakarta.



Prayudi  
prayudi@dpr.go.id

Drs. Prayudi, M.Si., menyelesaikan pendidikan S1 Ilmu Politik Universitas Nasional Jakarta pada tahun 1989, pendidikan S2 Ilmu Politik Program Pasca Sarjana Universitas Indonesia pada tahun 2004. Saat ini menjabat sebagai Peneliti Utama Bidang Politik Pemerintahan Indonesia pada Pusat Penelitian-Badan Keahlian DPR RI. Beberapa karya tulis ilmiah yang telah dipublikasikan melalui jurnal dan buku antara lain: “Posisi Birokrasi Dalam Persaingan Politik Pemilukada” (2013), “Media Penyiaran, Dinamika Pemerintahan Daerah dan Politik Kekuasaan” (2014), dan “Politik Binwas Provinsi terhadap Kabupaten/Kota (Kasus Bangka Belitung dan Sulawesi Selatan)” (2015).

### Info Singkat

© 2009, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI  
<http://puslit.dpr.go.id>  
ISSN 2088-2351

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi tulisan ini tanpa izin penerbit.