

DINAMIKA POLITIK  
PILKADA SERENTAK

Editor:  
**Syamsuddin Haris**

**Judul:**

Dinamika Politik  
Pilkada Serentak

**Perpustakaan Nasional:**

Katalog Dalam Terbitan (KDT)  
xii+118 hlm.; 16 x 24 cm

**ISBN: 978-602-5562-05-1**

Cetakan Pertama, 2017

**Penulis:**

Prayudi  
Ahmad Budiman  
Aryojati Ardipandanto

**Editor:**

Syamsuddin Haris

**Penyelia Aksara:**

Indra Maliara

**Desain Sampul:**

Dino Sanggrha Irnanda

**Tata Letak:**

Nur Saadah

**Diterbitkan oleh:**

Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI  
Sekretariat Jenderal DPR Republik Indonesia  
Gedung Nusantara I Lt. 2  
Jl. Jenderal Gatot Subroto Jakarta Pusat 10270  
Telp. (021) 5715409 Fax. (021) 5715245

**Bekerjasama dengan:**

Inteligensia Intrans Publishing, Anggota IKAPI Jatim  
Jl. Joyosuko Metro 42 Malang, Jatim  
Telp. 0341- 573650 Fax. 0341-588010  
[www.intranspublishing.com](http://www.intranspublishing.com)

## PENGANTAR EDITOR

---

### PROBLEM DEMOKRASI PILKADA

Oleh: **Syamsuddin Haris**

Sejak Juni 2005 untuk pertama kalinya dalam sejarah bangsa Indonesia menyelenggarakan pemilihan kepala daerah (Pilkada) secara langsung oleh rakyat. Sebelumnya, di bawah UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan di Daerah, pemilihan gubernur, bupati, dan walikota beserta wakil-wakil mereka dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sesuai tingkatnya masing-masing. Pada era Orde Baru, calon-calon kepala daerah (gubernur, bupati, walikota) bahkan didrop dari atas. DPRD secara formal memilih calon-calon kepala daerah yang sudah “direstui” sebelumnya oleh rejim Soeharto, sehingga dikenal istilah “calon jadi” dan “calon penggembira”. Mereka yang menjadi calon-calon kepala daerah pada era Soeharto pada umumnya adalah para perwira militer aktif yang dikaryakan, yakni tentara setingkat letnan kolonel atau sekurang-kurangnya mayor untuk posisi bupati dan walikota, serta mayor jenderal atau sekurang-kurangnya brigadir jenderal untuk posisi gubernur, kecuali untuk Gubernur DKI Jakarta dengan pangkat letnan jenderal.

Melalui UU No. 32 Tahun 2004, mekanisme pemilihan kepala daerah oleh DPRD yang dianut UU No. 22 Tahun 1999 diubah secara drastis menjadi pemilihan secara langsung oleh rakyat. Meskipun pilkada melalui DPRD di bawah UU No. 22 Tahun 1999 sudah lebih maju dari era Soeharto, karena tidak ada lagi istilah “calon jadi”, “calon penggembira”, dan drop-drop dari atas, namun tampaknya dianggap belum merefleksikan tegaknya kedaulatan rakyat, sehingga mulai 2005 diselenggarakan pilkada secara langsung oleh rakyat.

Sepuluh tahun kemudian, yakni pada 2015, diselenggarakan pula pilkada langsung secara serentak yang berlangsung di 269 wilayah yang mencakup sembilan provinsi, 224 kabupaten, dan 36 kota di Indonesia. Pilkada serentak 2015 adalah pilkada serentak “transisional” tahap pertama dari tiga tahap pilkada serentak “transisional” sebelum pilkada serentak secara nasional yang direncanakan berlangsung pada 2024. Dua tahap pilkada serentak “transisional” berikutnya adalah Pilkada serentak 2017 yang berlangsung di 101 wilayah, yakni tujuh provinsi, 76 kabupaten, dan 18 kota; dan Pilkada serentak 2018 yang diselenggarakan di 171 wilayah yang mencakup 17 provinsi, 115 kabupaten, dan 39 kota.

Pertanyaannya, mengapa pilkada “harus” secara langsung, dan juga mengapa pula pilkada langsung “harus” pula serentak? Apa saja insentif yang diperoleh publik, baik dari pilkada langsung maupun pilkada langsung yang bersifat serentak?

\*\*\*

Penyelenggaraan pilkada secara langsung oleh rakyat tidak bisa dipisahkan dari upaya bangsa Indonesia meningkatkan kualitas demokrasi lokal dan pemerintahan daerah menyusul bergulirnya agenda demokratisasi pasca-Orde Baru. Seperti diketahui, era reformasi yang ditandai oleh lengsernya Presiden Soeharto pada 21 Mei 1998 tidak hanya membuka peluang bagi bangsa Indonesia untuk meninggalkan sistem otoriter dan membangun sistem demokrasi, tetapi juga menjadi momentum emas bagi implementasi agenda desentralisasi dan otonomi luas bagi daerah.

Ada anggapan umum bahwa kebijakan desentralisasi dan otonomi luas bagi daerah menjadi “tidak lengkap” atau “tidak sempurna” apabila kepala-kepala daerah masih dipilih oleh DPRD. Apalagi di tingkat nasional, sesuai amanat konstitusi hasil amandemen, pemilihan presiden dan wakil presiden dilakukan secara langsung oleh rakyat.

Terdapat sejumlah argumen mengapa pilkada harus dilakukan secara langsung oleh rakyat. *Pertama*, pilkada secara langsung diperlukan untuk memutus mata-rantai oligarki pimpinan partai dalam menentukan pasangan kepala dan wakil kepala daerah yang dipilih oleh DPRD. Selain itu, pemilihan oleh segelintir anggota DPRD pun cenderung oligarkis karena berpotensi sekadar memperjuangkan kepentingan para elite politik belaka. *Kedua*, pilkada langsung diharapkan dapat meningkatkan kualitas kedaulatan dan partisipasi rakyat karena secara langsung rakyat dapat menentukan dan memilih pasangan calon yang dianggap terbaik dalam memperjuangkan kepentingan mereka. *Ketiga*, pilkada langsung bagaimana pun mewisuda proses seleksi kepemimpinan secara *bottom-up*, dan sebaliknya meminimalkan lahirnya kepemimpinan yang didrop dari atas atau bersifat *top-down*. *Keempat*, pilkada langsung diharapkan dapat meminimalkan politik uang yang umumnya terjadi secara transaksional ketika pemilihan dilakukan oleh DPRD. Karena diasumsikan relatif bebas dari politik uang, pimpinan daerah produk pilkada langsung diharapkan dapat melembagakan tata kelola pemerintahan yang baik, dan menegakkan pemerintah daerah yang bersih. *Kelima*, pilkada langsung diharapkan meningkatkan kualitas legitimasi politik eksekutif daerah, sehingga dapat mendorong stabilisasi politik dan efektifitas pemerintahan lokal.

Sementara itu pilkada langsung yang diselenggarakan secara serentak sejak 2015 dimaksudkan untuk meminimalkan *cost*, baik sosial, politik, maupun ekonomi, yang ditimbulkan oleh demokrasi pilkada. Hampir setiap pekan berlangsung pilkada di daerah atau wilayah yang berbeda-beda, baik di provinsi, maupun kabupaten dan kota. Dinamika politik pilkada, betapa pun itu bersifat lokal, potensial bergejolak dan dipicu banyak faktor. Dalam rangka meminimalkan potensi konflik sosial dan gejolak politik tersebut maka pemerintah dan DPR bersepakat menyelenggarakan pilkada langsung secara serentak secara bertahap sebelum akhirnya pilkada serentak secara nasional yang diharapkan bisa terselenggara pada 2024 mendatang.

Di samping sebagai upaya meminimalkan *cost* sosial, politik, dan ekonomi, pilkada langsung secara serentak diharapkan lebih efisien dari segi waktu dan biaya. Walaupun pilkada berlangsung di daerah, segenap dinamika yang menyertainya menyita perhatian dan energi, sehingga melalui pilkada serentak, segenap dinamika yang menyertai pilkada di satuwaktukan agar perhatian dan energi bangsa selebihnya tercurah untuk pembangunan. Efisiensi yang sama diharapkan dapat dilakukan dalam pembiayaan pilkada. Sudah

menjadi rahasia umum, pada saat menjelang pilkada, apalagi jika petahana maju untuk bersaing lagi dalam periode berikutnya, APBD tersedot untuk segenap keperluan atas nama keberhasilan pilkada. Melalui pilkada serentak yang sebagian pembiayaannya menjadi beban APBN, diharapkan terjadi efisiensi anggaran terkait pengeluaran untuk pesta demokrasi lokal tersebut.

\*\*\*

Persoalannya kemudian, setelah berlangsung selama lebih dari satu dekade, berbagai harapan dan ekspektasi atas pilkada secara langsung oleh seperti diuraikan sebelumnya, ternyata tidak terjadi dalam kenyataan. Oligarki parpol dalam menentukan pasangan calon misalnya, hampir tidak pernah berubah. Hampir tidak ada mekanisme seleksi pasangan calon yang dilakukan secara terbuka, demokratis, dan akuntabel. Pada umumnya pasangan calon yang diusung ataupun didukung dalam pilkada diputuskan secara terbatas oleh segelintir elite partai. Ironisnya, pilihan terhadap pasangan calon tidak semata-mata atas dasar integritas dan kapasitas atau kapabilitas, melainkan juga ditentukan oleh “isi tas”, baik dalam arti kemampuan memberikan atau menyediakan “mahar” maupun kemampuan finansial secara umum. Tak heran jika parpol lebih sibuk mencari figur pasangan calon yang populer dan memiliki sumberdaya finansial memadai, ketimbang figur paslon yang memiliki program dan *platform* politik yang jelas bagi kemajuan daerah.

Dampak lebih jauh dari realitas di atas adalah munculnya ketergantungan pasangan calon yang ingin bersaing dalam pilkada pada sumber pendanaan pihak ketiga, entah pengusaha, pemodal, dan seterusnya. Masalahnya, dukungan pendanaan pihak ketiga ini tentu saja tidak bersifat gratis. Kepala dan wakil kepala daerah terpilih harus mengkompensasi dukungan pendanaan tersebut dengan memprioritaskan proyek-proyek pembangunan di daerah kepada sang pemodal. Dampak berikutnya sudah bisa diduga. Terjadi praktik suap dan korupsi yang melibatkan kepala daerah dan pengusaha. Akibatnya, menurut catatan Kemendagri, sekitar 77 orang kepala daerah terjaring operasi tangkap tangan (OTT) oleh KPK dan lebih dari 300 kepala daerah lainnya terkena masalah hukum.<sup>1</sup> Jadi, pilkada secara langsung oleh rakyat relative belum memberi insentif apa pun bagi melembaganya tata kelola pemerintahan yang baik dan tegaknya pemerintah yang bersih di daerah.

---

<sup>1</sup> Lihat antara lain, “Mendagri: 77 kepala daerah kena OTT, kami apresiasi KPK”, dalam <https://news.detik.com/berita/d-3647661/mendagri-77-kepala-daerah-kena-ott-kami-apresiasi-kpk>

Problematik lain di balik perayaan kolektif atas demokrasi pilkada adalah fakta bahwa koalisi banyak parpol yang terjadi dalam pilkada ternyata tidak menjamin stabilitas dan efektifitas pemerintahan daerah hasil pilkada. Selain sering terjadi “pecah kongsi” antara kepala daerah dan wakilnya, sifat koalisi parpol yang cenderung semu dan berorientasi jangka pendek berdampak pada melembaganya konflik kepentingan antarpol yang tidak produktif bagi efektifitas pemerintahan daerah.

Lalu, apa kontribusi dan insentif pilkada serentak bagi peningkatan kualitas demokrasi lokal dan efektifitas pemerintahan daerah?

Di luar obsesi efisiensi waktu dan dana, jika hal ini pun tercapai, sebenarnya hampir tidak ada insentif keserentakan pilkada baik bagi peningkatan kualitas demokrasi dan pemerintahan hasil pilkada maupun bagi peningkatan kualitas akuntabilitas kepala-kepala daerah produk pilkada. Hal ini terjadi antara lain karena partai-partai politik tidak pernah serius memikirkan sistem rekrutmen politik dan pencalonan pilkada yang dapat menjamin terpilihnya para kandidat kepala daerah yang benar-benar kompeten, kapabel, berintegritas, dan bertanggung jawab. Fokus dan perhatian partai lebih pada kemenangan pasangan calon ketimbang benar-benar menyiapkan para kandidat yang layak, bersih, dan memiliki kualifikasi yang diperlukan sebagai pemimpin daerah.

Persoalan lain yang hampir tidak pernah disentuh oleh partai politik dalam perdebatan tentang pilkada adalah, sejauh mana sesungguhnya skema pilkada langsung secara serentak dapat turut mendorong penguatan dan efektifitas sistem presidensial pada tingkat nasional. Padahal, pemilu dan pilkada tidak ada artinya jika tidak memberikan insentif bagi penguatan dan efektifitas sistem presidensial serta sistem pemerintahan daerah itu sendiri. Dalam kaitan ini, penyelenggaraan pilkada serentak semestinya tidak terpisah dari penyelenggaraan pemilu serentak. Pilkada yang esensinya juga pemilu, seharusnya menjadi bagian dari pemilu serentak lokal yang diselenggarakan terpisah dengan jeda waktu dua setengah tahun sesudah pemilu serentak nasional. Jika pemilu serentak nasional memilih presiden/wakil presiden, anggota DPR, dan anggota DPD, maka pemilu serentak lokal diselenggarakan untuk memilih kepala-kepala daerah dan wakilnya serta anggota DPRD, baik provinsi maupun kabupaten dan kota<sup>2</sup>. Skema pilkada serentak yang menjadi bagian dari pemilu serentak

---

<sup>2</sup> Syamsuddin Haris, editor, *Pemilu Serentak Nasional 2019*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2016.

lokal ini lebih menjanjikan penguatan dan peningkatan efektifitas sistem presidensial serta sistem pemerintahan daerah ketimbang sekadar skema pilkada serentak seperti sekarang yang hanya bertujuan efisiensi waktu dan dana belaka.

Di atas segalanya, demokrasi pilkada, kendati sudah bersifat langsung dan bahkan serentak, bukan hanya belum menjadi faktor signifikan perubahan budaya politik elite lokal, tetapi juga cenderung memfasilitasi menguatnya kembali politik identitas berbasis sentimen primordial, baik atas nama suku, agama, ras, maupun antargolongan (SARA). Fenomena Pilkada Jakarta 2017 adalah pelajaran amat berharga bagi bangsa Indonesia karena mobilisasi massa pendukung berbasis SARA lebih dominan ketimbang kompetisi berbasis gagasan, baik berupa tawaran program maupun isu kebijakan publik terbaik bagi perbaikan kualitas kehidupan kolektif.

\*\*\*

Buku kecil berjudul *Dinamika Politik Pilkada Serentak* ini mewakili sebagian masalah di balik praktik demokrasi pilkada langsung secara serentak. Naskah yang berasal dari hasil riset para peneliti di Pusat Penelitian Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat ini tidak hanya memberi sebagian gambaran mengenai aneka persoalan dalam dinamika politik pilkada, melainkan juga sekaligus bisa menjadi pembelajaran bagi upaya perbaikan skema pilkada ke depan. Bagian pertama buku yang ditulis oleh Aryojati Ardipandanto, memberi gambaran umum tentang berbagai persoalan dan tantangan pilkada serentak yang ditemukan oleh penulis di lapangan, kemudian diakhiri dengan sejumlah rekomendasi untuk perbaikannya ke depan. Pada bagian kedua, fokus perhatian Prayudi yang menulisnya lebih pada menguatnya pragmatisme partai-partai politik di balik pencalonan pilkada, sehingga antara lain berdampak pada cukup maraknya fenomena kotak kosong. Penulis melihat bahwa fenomena kotak kosong yang harus dihadapi oleh satu-satunya pasangan calon antara lain munculnya karena menguatnya pragmatisme politik di kalangan parpol. Sementara itu bagian ketiga yang ditulis oleh Ahmad Budiman memusatkan perhatiannya pada pola komunikasi politik yang berkembang dalam kampanye pilkada, termasuk efektifitas gaya berkomunikasi pasangan calon dalam berbagai bentuk kampanye pilkada.

Peribahasa mengatakan “tidak ada gading yang tidak retak”. Begitu pula dengan tulisan tiga orang peneliti di Puslit BKD DPR RI ini. Namun

demikian, terlepas berbagai kekurangannya, buku ini memberi kontribusi yang tidak kecil bagi perluasan pemahaman kita akan kompleksitas problematik demokrasi pilkada saat ini, yang tidak lagi sekadar bersifat langsung oleh rakyat, tetapi juga diselenggarakan secara serentak.

Oleh karena itu, buku *Dinamika Politik Pilkada Serentak* ini tidak hanya turut memperkaya referensi kita mengenai pilkada, melainkan juga bisa menjadi pengalaman sekaligus pelajaran untuk membenahinya ke depan. Tidak berlebihan jika dikatakan bahwa para peminat studi tentang pilkada sebaiknya membaca buku ini, sekurang-kurangnya sebagai bahan komparasi untuk memperluas wawasan kita mengenai problematik demokrasi pilkada.

Jakarta, November 2017.



# Daftar Isi

Pengantar Editor .....	iii
Daftar Isi .....	v
Prolog.....	1

## **BAGIAN PERTAMA: TANTANGAN DAN PROSPEK**

<b>PILKADA SERENTAK (Aryojati Ardipandanto) .....</b>	<b>7</b>
A. Sekilas tentang Pilkada .....	8
B. Pilkada Serentak 2015 dan 2017 .....	10
C. Temuan-Temuan Menarik dalam Pilkada Serentak .....	12
D. Tantangan Pelaksanaan Pilkada Serentak .....	16
E. Prospek Pilkada Serentak .....	20
F. Rekomendasi untuk Kemajuan Pilkada Serentak .....	25
Daftar Pustaka.....	28

## **BAGIAN KEDUA: PRAGMATISME PARTAI TERHADAP MUNCULNYA PASANGAN CALON TUNGGAL PILKADA**

<b>(Prayudi) .....</b>	<b>31</b>
A. Latar Belakang Masalah .....	32
B. Tinjauan Beberapa Substansi Kajian Akademis .....	38
C. Pembahasan .....	45
D. Penutup .....	72
Daftar Pustaka.....	75

**BAGIAN KETIGA: PEMETAAN MOTIF KOMUNIKASI  
POLITIK CALON KEPALA DAERAH PADA**

<b>KAMPANYE PILKADA (Ahmad Budiman) .....</b>	<b>78</b>
A. Kampanye Ideal .....	79
B. Komunikasi Politik pada Kampanye Pilkada .....	82
C. Peta Motif Komunikasi Paslon .....	87
D. Efektivitas Pemetaan Motif Komunikasi .....	95
E. Penutup .....	105
Daftar Pustaka .....	107
<b>Epilog .....</b>	<b>110</b>
<b>Indeks .....</b>	<b>113</b>
<b>Profil Penulis .....</b>	<b>117</b>

---

## PROLOG

---

---

## PROLOG

# EFEKTIVITAS PELAKSANAAN PILKADA SERENTAK

### A. Pilkada dan Demokrasi

Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di daerah. Ini merupakan perkembangan dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Dalam pemerintahan Indonesia, salah satu prinsip yang dikenal adalah prinsip otonomi, yang artinya adanya keleluasaan bagi Pemerintah Daerah untuk mengatur daerahnya sendiri. Pilkada merupakan sarana untuk memilih kepala daerah dan wakil-wakil rakyat di DPRD, dimana mereka dipilih langsung oleh masyarakat di daerahnya. Dengan demikian, legitimasi kedudukan Kepala Daerah dan Anggota DPRD menjadi lebih representatif, bila Pilkada ini dilaksanakan secara demokratis dan sesuai dengan prosedur yang berlaku berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Dengan adanya Pilkada yang substansial, setelah mendapatkan legitimasi dari rakyat sebagai hasil pemilu, maka Kepala Daerah dan Anggota DPRD terpilih sudah seharusnya mempertanggungjawabkan kepercayaan rakyat yang diberikan kepada mereka dalam bentuk menjalankan pemerintahan yang pro rakyat. Pro rakyat artinya terus mendengarkan suara rakyat, baik itu berupa keluhan, kritik, maupun saran yang kemudian diwujudkan dalam bentuk kebijakan, program, dan keputusan-keputusan politik. Suara rakyat adalah suara yang harus terus didengarkan dan dihargai, tidak hanya saat pemilu saja, untuk kemudian diartikulasikan oleh pemimpin daerah yang terpilih. Suara rakyat

adalah beban yang harus dipikul, tanggung jawab yang harus diemban oleh setiap orang yang mendapatkan suara mayoritas. Di sinilah makna demokrasi yang sesungguhnya. Dan itu salah satunya hanya dapat dicapai melalui Pemilu, termasuk Pilkada yang demokratis pula.

Pilkada yang demokratis senantiasa diupayakan agar pelaksanaannya efektif, efisien, dan menghasilkan pemimpin-pemimpin di daerah yang representatif bagi kepentingan rakyat di daerah yang dipimpinnya. Salah satu upaya untuk meningkatkan kualitas pelaksanaan Pilkada adalah dengan menerapkan sistem Pilkada Serentak.

Indonesia telah dan akan melaksanakan Pilkada akan dilakukan secara serentak. Diresmikan oleh KPU pada April 2015, Pilkada serentak akan dilakukan dalam tiga gelombang. Gelombang pertama, 9 Desember 2015, ditujukan bagi kepala daerah yang memasuki akhir masa jabatan 2015 dan semester pertama 2016. Gelombang kedua dijadwalkan pada Februari 2016 untuk kepala daerah yang masa jabatannya berakhir pada semester kedua 2016 dan tahun 2017. Sementara gelombang ketiga akan dilaksanakan pada Juni 2018, ditujukan bagi kepala daerah yang akhir masa jabatannya jatuh pada 2018 dan 2019. Pilkada serentak gelombang keempat akan dilaksanakan pada 2020 untuk memilih kembali kepala daerah hasil pemilihan tahun 2015. Gelombang kelima Pilkada adalah tahun 2022 untuk kepala daerah hasil pemilihan 2017. Gelombang keenam akan dilaksanakan pada 2023 untuk kepala daerah hasil pemilihan tahun 2018. Berdasarkan tahapan ini, skenarionya ke depan, Pilkada serentak secara nasional diharapkan dapat dilaksanakan pada 2027.

Pilkada Serentak yang dilaksanakan secara terencana ini adalah yang pertama kali dalam sejarah Indonesia – bahkan dunia – , dimana model pemilihan secara serentak diberlakukan secara komprehensif. Contohnya, dalam gelombang pertama Pilkada Serentak, ada 269 Pilkada (terdiri atas 9 provinsi, 36 kota dan 224 kabupaten) atau sekitar 53% dari total 537 jumlah provinsi dan kabupaten/kota di Indonesia yang secara bersama-sama memilih kepala daerah pada Desember 2015. Pekerjaan yang luar biasa ini menuntut tingkat profesionalitas yang tinggi dari Penyelenggara Pemilu. Tentu saja berbagai tantangan bermunculan dalam prakteknya di lapangan.

Kredibilitas KPU Pusat dan KPU di daerah jelas sangat diuji. Disamping harus *memperkuat netralitasnya dari pengaruh partai-partai politik pengusung kandidat kepala daerah*, secara teknis, KPU Pusat dan KPU di daerah juga

harus menyiapkan berbagai perangkat Pilkada yang kompleks, mulai dari peraturan teknis hingga persiapan logistik yang meliputi seluruh tahapan Pilkada. Sudah pasti bahwa Pilkada serentak ini jauh lebih rumit daripada Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden karena Pilkada serentak melibatkan 269 daerah. Belum lagi menghadapi fakta bahwa tiap-tiap daerah yang menyelenggarakan Pilkada itu masing-masing bervariasi, setidaknya variasi dalam jumlah kandidat yang bersaing dan partai/koalisi partai yang mengusungnya.

Selanjutnya, dari sisi demokratisasi, meskipun secara teknis Pilkada serentak ini menjadi penanda majunya demokrasi elektoral di Indonesia, namun dari segi substansi, kualitas demokrasi tentu masih perlu dipertanyakan. Sebagai praktik terbaru dalam demokrasi lokal di Indonesia, pelaksanaan Pilkada serentak sudah seharusnya membuka peluang untuk meningkatkan kualitas demokrasi di tingkat lokal, yang pada akhirnya menyumbang kualitas demokrasi Indonesia secara keseluruhan. Jika Pilkada dapat berlangsung demokratis, jujur dan adil sebagai hasil dari kinerja penyelenggaranya yang independen dan profesional, maka ini akan menyumbang kontribusi terhadap demokratisasi di provinsi, kabupaten/kota yang bersangkutan (yang menyelenggarakan Pilkada). Sebaliknya, jika pelaksanaan Pilkada penuh dengan kecurangan, sengketa, dan memunculkan bibit-bibit konflik sosial, maka kualitas demokrasinya berarti belum mencapai “ruh” demokrasi yang substansial, hanya berupa demokrasi prosedural belaka.

Pilkada serentak bisa menjadi pintu masuk membangun demokrasi yang berkualitas. Memang, ini pekerjaan berat dan kompleks. Tak hanya KPU Pusat dan KPU di daerah sebagai penyelenggara dan lembaga pengawas Pemilu yang bertanggungjawab untuk mewujudkan demokrasi yang berkualitas. Para kandidat, partai politik pengusung, dan masyarakat juga memiliki andil untuk mewujudkan Pilkada yang demokratis, jujur dan adil, yang mampu menghasilkan figur-figur kepala daerah yang bersih dan memiliki kecakapan untuk memimpin serta membangun daerah ke depan.

Jadi, untuk mewujudkan Pilkada Serentak yang berkualitas, kesiapan tak hanya diwajibkan kepada KPU dan KPU Daerah sebagai penyelenggara. Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) juga mesti lebih cermat mengawasi pilkada kali ini. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) mesti lebih responsif menyelesaikan berbagai perselisihan pilkada. Di samping itu, Parpol juga mesti siap, dalam arti diuji kualitas sumber

daya kadernya. Bila Parpol tak punya kader yang layak dicalonkan dalam pilkada serentak ini, semestinya bisa menjadi otokritik. Apakah selama ini proses kaderisasinya sudah benar? Dengan begitu munculnya calon tunggal dalam pilkada, ke depan tak terjadi lagi. Sesuai Undang-undang, parpol mempunyai fungsi menghasilkan pemimpin bangsa.

## B. Efektivitas Pilkada Serentak

Mengukur efektivitas pelaksanaan pilkada serentak memang perlu dilakukan secara cermat dari berbagai aspek yang melingkupinya. Buku ini telah berusaha menyajikan beberapa aspek, meskipun belum memenuhi kesemua unsur dimaksud. Namun demikian akan sangat menarik, bila kita membaca buku ini karena isinya benar-benar menyajikan berbagai ukuran terdekat dalam usaha menyatakan efektivitas pelaksanaan pilkada serentak.

Tulisan pertama mengungkapkan secara normatif koseptual mengenal **Tantangan Dan Prospek Pilkada Serentak**. Untuk mewujudkan sistem politik demokrasi yang ideal, perlu dilaksanakan pemilu, termasuk Pilkada. Hal ini juga mengacu pada konsep yang dinyatakan Alfian dalam Surbakti (1999), bahwa sistem politik demokrasi secara ideal adalah sistem politik yang memelihara keseimbangan antara konflik dengan konsensus. Artinya, demokrasi memungkinkan perbedaan pendapat, persaingan, dan pertentangan diantara individu, diantara berbagai kelompok, diantara individu dan kelompok, individu dengan pemerintah, bahkan diantara lembaga-lembaga pemerintah. Akan tetapi, demokrasi hanya mentolelir konflik yang tidak menghancurkan sistem. Untuk itu sistem politik demokrasi menyediakan konflik sampai pada “penyelesaian” dalam bentuk kesepakatan (konsensus).

Tulisan kedua mengungkap masalah **Pragmatisme Partai Terhadap Munculnya Pasangan Calon Tunggal Pilkada**. Gejala berulangnya pilkada paslon tunggal dianggap menjadi cermin atas memudarnya ideologi kepartaian dan sebaliknya menguatnya sikap politik pragmatis partai di Indonesia. Seperti diketahui, pada waktu pilkada serentak tahun 2015, fenomena politik pilkada juga sudah berkembang, yang saat itu terjadi di tiga daerah, yaitu Blitar (Jatim), Timor Tengah Utara (NTT), dan Tasikmalaya (Jabar). Pilkada paslon tunggal telah menyebabkan tertundanya daerah-daerah yang mengalaminya untuk ditunda pelaksanaannya ditahun 2016, dari semula mengikuti jadwal pilkada serentak ditahun 2015. Berbeda dengan paslon tunggal pilkada serentak 2017, di pilkada serentak 2015, belum terjadi aksi “memborong dukungan koalisi”

dari partai-partai pemilik kursi DPR secara utuh, karena masih terdapat ruang bagi munculnya koalisi lain mengajukan paslon tandingan.

Tulisan ketiga mengungkap masalah **Pemetaan Motif Komunikasi Politik Calon Kepala Daerah Pada Kampanye Pilkada**. Hal terpenting dalam aktivitas kampanye agar segala motif komunikasi pasangan calon (paslon) dapat diketahui oleh pemilihnya, yaitu dihasilkannya bahan kampanye dari paslon. Ada banyak kondisi yang mungkin saja dapat terjadi saat kampanye. Dan semuanya mengharuskan paslon untuk menyusun strategi dan menyusun materi kampanye yang paling efektif sesuai dengan kebutuhan masyarakat pemilihnya. Tidak ada cara lain bagi paslon untuk benar-benar memastikan, bahwa motif komunikasi yang dimilikinya adalah sesuai dengan apa yang menjadi kebutuhan riil masyarakat.

Meski disadari ada banyak faktor yang dapat menjadikan indikator dari terpenuhinya pelaksanaan pilkada serentak yang efektif, namun buku ini sudah mulai membedahnya dari perspektif sebagaimana dikemukakan terdahulu. Menjadi bagian penting dari kita semua untuk memahami buku ini dengan cermat, sambil menambahkan formulasi lainnya yang dapat melengkapi upaya untuk mengukur efektivitas pelaksanaan pilkada serentak. Selamat membaca.

Editor

---

## EPILOG

---

---

## EPILOG

Pilkada serentak memang masih perlu disempurnakan sejalan dengan kebutuhan dan tantangan yang menyertainya. Berbagai pihak yang terkait dengan pelaksanaan pilkada serentak perlu terus berbenah diri, termasuk di dalamnya regulasi di bidang pemilihan. Untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pilkada, perlu penegasan kembali peran pemerintah daerah, KPU, Bawaslu terhadap Pilkada, misalnya mengenai peran untuk melakukan pendidikan politik kepada masyarakat. Panwaslu perlu diberikan wewenang eksekusi karena selama ini tugas dan wewenang Panwaslu belum efektif untuk menangani kasus-kasus pelanggaran Pilkada.

Perlu ada aturan yang jelas dan tegas sehubungan dengan sanksi yang dapat diberikan kepada calon kepala daerah, khususnya petahana yang melakukan politisasi dan mobilisasi dukungan kepada PNS, kepala desa dan perangkatnya. Desain Pilkada Serentak hendaknya menggabungkan pemilihan kepala daerah (gubernur, bupati/walikota) dan pemilihan anggota DPRD, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. perlu dicari format yang tepat mengenai pemilihan kepala daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Apakah konstruksi Pilkada langsung dan/atau Pilkada Serentak kompatibel dengan sistem NKRI yang terdesentralisasi. Selain itu penting pula mempertimbangkan pelaksanaan Pilkada asimetris.

Jebakan pragmatis kekuasaan bagi partai menjadi ironis, karena dengan ideologi yang diusungnya, partai semakin memiliki identitas yang jelas. Corak partai yang satu dapat dibedakan dari partai lainnya. Masyarakat sebagai subjek

demokrasi, tidak mengalami kebingungan untuk menentukan preferensi politiknya saat pemilu atau pilkada, dengan landasan ideologi partai yang jelas. Bagi partai politik, dengan basis ideologinya yang jelas maka akan memudahkan bagi dirinya untuk memperoleh massa pendukung. Karakter pragmatisme politik partai tidak akan mampu menerjemahkan pilihan politik dukungan pemilih yang jelas identitas ideologinya, sebagaimana dicerminkan saat pilkada paslon tunggal pilkada.

Fungsi rekrutmen partai diabaikan dan elit partai justru berusaha mempertahankan oligarki kekuasaannya. Ironisnya, pragmatisme partai telah berhadapan dengan kasus hukum yang dihadapi calon yang didukungnya dan perlawanan balik berupa aksi teror terhadap masyarakat yang menentang paslon tunggal pilkada. Identitas ideologi partai semakin kabur, ditengah penerapan politik pragmatisme partai.

Keberhasilan kampanye akan sangat tergantung kepada kesiapan paslon mempersiapkan materi kampanye yang disusun dalam pendekatan komunikasi persuasif. Tidak ada cara lain bagi paslon untuk benar-benar memastikan, bahwa motif komunikasi yang dimilikinya adalah sesuai dengan apa yang menjadi kebutuhan riil masyarakat. Materi kampanye yang efektif tidak akan mengenal apakah pilkada diselenggarakan melawan kotak kosong, hanya ada dua paslon yang bertanding, atau diikuti lebih dari dua paslon baik satu putaran ataupun dua putaran penyelenggaraan pilkada.

Pilihan media komunikasi juga sangat tergantung dari seberapa efektif pesan tersebut dapat diterima oleh masyarakat pemilih. Bahwa komunikasi yang efektif dalam penyajian materi kampanye pilkada, tidak pernah mengenal siapa paslon dimaksud, apakah ia inkumben atau ia pesaing. Pesan kampanye yang efektif adalah yang benar-benar dapat meyakini pengetahuan dan keputusan masyarakat untuk memilih paslon dimaksud.

Pelaksanaan pilkada serentak memang harus terus disempurnakan, tentunya dengan memperhatikan berbagai aspek penyempurnaannya sebagaimana ditawarkan dalam buku ini. Upaya semua pihak untuk menyempurnakan regulasi dan implementasi pilkada serentak, sesungguhnya menjadi tanggung jawab kita semua dalam rangka meningkatkan kehidupan demokrasi di tanah air. Semoga.

**Editor**

# Indeks

## A

Alan Ware 38, 39

APBD 11, 12, 13, 14, 19, 20, 21, 48

ASN 15, 16, 17, 48, 49

## B

Baliho 78

Bawaslu 4, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 19, 21, 26, 27, 29, 35, 42, 44, 48, 49,  
74, 96

Bupati 8, 21, 26, 45, 47, 57, 59, 64, 75, 97

## C

Calon tunggal 5, 11, 13, 15, 20, 21, 27, 32, 34, 50, 51, 54, 58, 73, 81, 82

Central route 72, 83, 84, 88, 91

## D

Demokrasi 3, 4, 5, 8, 9, 13, 14, 24, 26, 28, 34, 36, 40, 42, 44, 45, 55, 56, 94

Dewan 4, 7, 10, 12, 13, 17, 31, 48, 52, 63

DKPP 4, 11, 12, 35

doktrin 38

DPR RI 7, 15, 20, 31, 37, 63, 68, 93, 99

DPRD 2, 10, 13, 21, 22, 23, 26, 32, 43, 44, 47, 48, 50, 52, 54, 56, 57, 61,  
73, 97

DPT 16, 42

## E

E-Vote 27

Elaboration likelihood 72

Emotional appeal 83, 85, 92

## F

Fear appeal 70

Fenomena 5, 10, 20, 33, 35, 37, 38, 44, 53, 54, 58

Formal 35, 67

## G

Gubernur 65, 94

## H

Ham 43, 62, 87

Hotelling Analisi 39

Humorous appeal 82, 85

## I

Individu 5, 9, 68, 69, 71, 82, 85, 86

Inkumben. 84, 88, 91

Instan 27, 35, 37, 38

Internet 62, 71

IT 1, 3, 27, 63, 65

## K

Kabupaten 3, 4, 10, 13, 14, 23, 25, 26, 44, 48, 49, 59, 65, 97

Kampanye 6, 9, 57, 64, 65, 66, 67, 71, 73, 74, 76, 79, 80, 81, 82, 87, 89,  
90, 93, 94, 96

Kampanye hitam 66, 79, 81, 88, 89

Kemendagri 14, 27

Kepentingan politik 21, 38, 60, 69

Khalayak 67, 68, 69, 70, 71, 72, 83, 86, 87

KIP Aceh 34, 65

Kota 10, 13, 14, 20, 21, 26, 32, 34, 36, 43, 44, 51, 57, 59, 61, 65, 73, 80, 94

KPU 3, 4, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 24, 26, 27, 29, 34, 35, 42, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 58, 59, 60, 65, 66, 73, 74, 76, 80, 87, 94, 96

KPUD 11, 12, 13, 21, 74

L

Legalitas 35

Looking glass self 69, 82

M

Masyarakat 9, 35, 36, 38, 40, 41, 52, 53, 56, 57, 58, 62, 73, 83, 84, 85, 87, 89, 91, 92, 97, 99

Materi kampanye 6, 60, 65, 66, 67, 72, 80, 81, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 97

Medsos 66, 76, 78, 86, 87, 92, 96

Message sidedness 68

Misi 11, 15, 16, 17, 20, 37, 39, 42, 43, 44, 64, 65, 67, 73, 74, 94

MK 10, 13, 18, 20, 21, 22, 27, 34, 35, 37, 42, 44, 50, 52, 59, 60, 99

Motif Komunikasi 6, 68, 73, 81, 93

Motivational appeal 82, 85

N

Noken 27

P

Parpol 5, 11, 15, 17, 21, 26, 73, 81

Partai 5, 37, 38, 39, 44, 45, 46, 47, 48, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 60, 62, 67, 68, 93

Paslon 36, 45, 46, 49, 52, 56, 66, 73, 74, 76, 80, 81, 82, 83, 88, 90, 94, 96

Peripheral route 72, 84, 88, 92

Persuasif 69, 70, 72, 73, 82, 84, 85, 87, 88, 91, 92, 97

Pilkada 1, 3, 7, 9

Politik dinasti 10, 13, 21

Politik uang 11, 15, 16, 22, 23, 40, 42, 57, 61

Politisasi anggaran 14, 15, 23

- Pragmatis 5, 33, 35, 36, 37, 38, 40, 43, 44, 54, 60, 61, 97  
Program 49, 74, 85, 94  
Provinsi 10, 13, 14, 23, 26, 34, 35, 36, 44, 51, 53, 58, 59, 65, 76  
PTUN 10, 13, 22  
R  
Reward appeal 82, 85  
S  
Sara 2, 9, 11, 22, 24, 26, 28, 29, 55, 61, 67, 68, 71, 80, 81, 84, 86, 92  
Spatial representation 39  
T  
Timses 73, 82  
Tradisi Marxis 41  
V  
Visi 17, 39, 42, 61, 64, 65, 67, 73, 74, 75, 84, 99  
W  
Walikota 8, 28, 52, 64, 65, 80, 81, 94, 96

# Profil Penulis

**Ahmad Budiman**, Lahir di Jakarta, 22 April 1969. Memperoleh gelar sarjana bidang komunikasi dari Institut Ilmu Sosial Ilmu Politik (IISIP) Jakarta tahun 1993 dan Magister Penelitian dan Evaluasi Pendidikan dari Universitas Muhammadiyah Prof. DR. HAMKA (2004). Jabatan saat ini adalah Peneliti Madya IV/b untuk bidang kepakaran komunikasi politik. Menjadi tim asistensi untuk pembahasan RUU tentang Keterbukaan Informasi Publik, RUU Rahasia Negara, RUU Intelijen Negara, RUU Penyiaran, RUU Hukum Disiplin Militer dan RUU Radio Televisi Republik Indonesia. Tulisan yang telah di bukukan diantaranya berjudul: “Bunga Rampai Keterbukaan Informasi Publik”, dan “Aspirasi Masyarakat dan Respons DPR RI”. Tulisan dalam bagian dari buku diantaranya “Peningkatan Citra Bangsa melalui Kemandirian Industri Pertahanan”, “Optimalisasi Pengelolaan Keterbukaan Informasi Publik di DPR RI”, “Kesiapan Lembaga Penyiaran Melaksanakan Digitalisasi Penyiaran”, “Tata Kelola Keterbukaan Informasi di Era Pemerintahan Elektronik”, dan “Urgensi Sistem Keamanan Telekomunikasi Bagi Peningkatan Kualitas Komunikasi Organisasi Pemerintah Daerah”. Juga tulisan dalam jurnal ilmiah diataranya berjudul “Pola Komunikasi Pembangunan Pada Daerah Pemekaran” dan “Mekanisme Pengaduan Masyarakat ke DPR RI”.

**Email:** a.budiman69@gmail.com

**Aryojati Ardipandanto**, menyelesaikan pendidikan sarjana Ilmu Pemerintahan dari Universitas Langlangbuana (Yayasan Bhrata Bhakti Polri) Bandung pada tahun 2003. Penelitian-penelitian yang dilakukannya terkait dengan masalah-masalah pemerintahan, politik, dan industri pertahanan. Ia pernah menjadi Tim Asistensi Penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Industri Pertahanan, yang sudah disahkan menjadi UU No.16 Tahun 2012 tentang Industri Pertahanan. Selain itu, penulis adalah anggota tim Pidato Sekretariat Jenderal DPR RI sejak tahun 2011 hingga sekarang. Ia terlibat pula sebagai anggota Tim Buku Kinerja Tahunan DPR RI.

**Email:** aryojati.ardipandanto@gmail.com