



JURNAL MAJELIS

Media Aspirasi Konstitusi

PELAKSANAAN PEMILU SERENTAK DI INDONESIA

Badan Pengkajian MPR RI

2017

Susunan Dewan Redaksi

Penasehat : DR. (H.C.) Zulkifli Hasan, SE., M.M.
Mahyudin, S.T., M.M.
E.E. Mangindaan, S.IP.
Dr. Hidayat Nur Wahid, M.A.
Dr. (H.C.) Oesman Sapta Odang

Pengarah : Dr. Bambang Sadono, S.H., M.H.
Dr. Tb. Hasanuddin, S.E., M.M.
Rambe Kamarul Zaman, M.Sc., M.M.
Martin Hutabarat, S.H.
Tb. Soenmandjaja

Penanggung Jawab : Ma'ruf Cahyono, S.H., M.H.
Wakil Penanggung Jawab : Dra. Selfi Zaini
Pemimpin Redaksi : Drs. Yana Indrawan, M.Si.
Redaktur Pelaksana : Tommy Andana, S.IP, M.AP.
Agip Munandar, S.H., M.H.
Drs. Joni Jondriman

Editor : Siti Aminah; Muhammad Reza; Pradita Devis Dukarno; Otto Trengginas Setiawan

Pengumpul Bahan : M. Haris Purwa Priyambada; Riswandi; Endang Ita; Rindra Budi Priyatmo; Dian Kartika Sari; Bayu Nugroho; Widhi Aditia Putra; Kartika Lestari Sianipar; Elias Petege; Rina Dianti; Wafistrietman Corris; Rani Kemala Sari; Wasinton Saragih; Ramos Siregar; Rio Reinaldo; Vanessa Meir Ayuningtyas; Encep Sunjaya

Alamat Redaksi

Biro Pengkajian, Sekretariat Jenderal MPR RI
Gedung Bharana Graha, Lantai 3,
Jl. Jend. Gatot Subroto No. 6 Jakarta 10270
Telp. (021) 57895421, Fax: (021) 57895420
E-mail : biro.pengkajian@setjen.mpr.go.id / biro.pengkajian@gmail.com

DAFTAR ISI

	Hal
Daftar Isi	I
Kata Pengantar Pimpinan Redaksi	III
Sambutan Sekretaris Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia	XI
Sambutan Pimpinan Badan Pengkajian Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia	XV
Peningkatan Demokrasi Substansial Dalam Pemilu Serentak - Martin Hutabarat	1
Pemilu Serentak Di Indonesia: Kajian Sejarah dan Original Intent Pembentuk UUD - Bayu Dwi Anggono	13
Pemilu, Demokrasi, dan Kebudayaan - Hajriyanto Y. Thohari	25
Optimalisasi Peran Komunikasi Politik dalam Pelaksanaan Pilkada Serentak - Gun Gun Heryanto	45
Kajian Kritis Politik Dinasti dalam Alam Demokrasi Indonesia - Gautama Budi Arundhati	67
Formulasi Ideal Pemilu Kepala Daerah Sebagai Sarana Penguatan Sistem Demokrasi dan Otonomi Daerah di Indonesia - AA G Oka Wisnumurti	79
Pemilukada Serentak dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia - Ngesti D. Prasetyo	89
Telaah Isi Substansial dan Implikasi pada UU Sistem Pemilihan Umum Kepala Daerah Langsung Terhadap Penguatan Demokrasi dan Otonomi Daerah di Indonesia dalam Perspektif Politik dan Administrasi Publik - Rudi Salam Sinaga	105



Pengantar Redaksi

Dengan memanjatkan puji dan syukur kehadiran *Allah Subhanahu Wa Ta'ala*, Tuhan Yang Maha Esa, penyusunan Jurnal Majelis dengan pokok bahasan "*Pelaksanaan Pemilihan Umum Serentak di Indonesia*" dapat diselesaikan. Jurnal ini berisikan artikel yang ditulis oleh beberapa pakar dan akademisi dari berbagai kalangan yang merupakan salah satu bentuk upaya dalam rangka memasyarakatkan sekaligus pengkajian sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya yang dilakukan oleh Alat Kelengkapan MPR yakni Badan Pengkajian MPR.

Pemuatan artikel dengan tema "*Pelaksanaan Pemilihan Umum Serentak di Indonesia*" merupakan salah satu varian tema yang tentunya tidak dapat dilepaskan dalam rangka mengemban amanah tugas MPR sebagaimana tertuang dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, yaitu (a) memasyarakatkan Ketetapan MPR, (b) memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika, (c) mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya, dan (d) menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sebagai syarat utama dari terciptanya sebuah tatanan demokrasi secara universal, pemilihan umum adalah lembaga sekaligus praktik politik yang memungkinkan terbentuknya sebuah pemerintahan perwakilan (*representative government*). Karena dengan pemilihan umum, masyarakat secara individu memiliki hak dipilih sebagai pemimpin atau wakil rakyat maupun memilih pemimpin dan wakilnya. Terkait dengan pentingnya pemilu dalam proses demokratisasi di suatu negara, maka penting upaya untuk mewujudkan pemilu yang benar-benar mengarah pada nilai-nilai demokrasi dan mendukung demokrasi itu sendiri. Penyelenggaraan pemilu merupakan salah satu unsur yang harus ada di dalam pemerintahan demokrasi. Pemilihan umum di negara demokrasi dapat dipandang sebagai awal dari paradigma demokrasi yang menghendaki suatu kehidupan berbangsa dan bernegara secara kuat dan berimbang. Pemilihan umum pun menjadi salah satu syarat terwujudnya sistem pemerintahan yang mampu mengakomodir aspirasi-aspirasi rakyat baik

melalui partai politik sebagai representasi politik ataupun melalui keterwakilan daerah.

Dalam jurnal ini memuat pendapat dan pemikiran dari:

Pertama, **Martin Hutabarat**, dengan judul tulisan "*Peningkatan Demokrasi Substansial Dalam Pemilu Serentak*". Penulis berpendapat bahwa akan sampai sejauh mana peningkatan demokrasi substansial dalam pemilu serentak, berdasar putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013? Penulis beragumen bahwa pemilu serentak tidak akan memberikan jaminan kuat terpenuhnya hakekat demokrasi substansial di Indonesia yakni keadilan sosial dan kesejahteraan rakyat, perikemanusiaan, integrasi nasional dan memutus rantai segregasi identitas dalam politik elektoral, serta partisipasi kritis warga negara dalam proses pemilu dan setelah pemilu apabila tidak berdasarkan pada pilar kebangsaan yakni Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, Bhineka Tunggal Ika, dan NKRI. Pendapat yang lain adalah pemilu serentak dalam sistem presidensialisme dan sistem multi partai tidak menjamin terbangunnya demokrasi yang stabil dan tanpa gejolak politik apabila kekuasaan sipil yang terpilih dalam pemilu serentak tersebut tidak menjalankan pemerintahannya dengan baik dan bersih, serta berkolaborasi dan rekonsiliatif.

Kedua,, **Bayu Dwi Anggono**, dengan judul tulisan "*Pemilu Serentak di Indonesia: Kajian Sejarah dan Original Intent Pembentuk UUD*". Penulis menjelaskan bahwa sejak telah dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 membawa implikasi penyelenggaraan Pemilihan Legislatif dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden pada tahun 2019 dan Pemilu selanjutnya dilaksanakan secara bersamaan (serentak). Dalam Pemilu masa Orde Lama, Orde Baru dan Era Reformasi (sebelum 2019) istilah serentak dalam Pemilu telah ditemukan namun dengan pengertian yang berbeda dengan istilah serentak dalam putusan MK. Pemilu serentak adalah Pemilu yang paling sesuai dengan kehendak awal (*original intent*) para pengubah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Para pengubah UUD 1945 ketika membicarakan mengenai pelaksanaan Pileg dan Pilpres telah mencapai satu kesepakatan bahwa yang dimaksud pemilu itu adalah pemilu untuk DPR, pemilu untuk DPD, pemilu untuk presiden dan wakil presiden, dan DPRD. Untuk itu menarik membahas sejarah munculnya Pemilu serentak di Indonesia untuk pertama kalinya. Sekaligus juga membahas kehendak awal (*original intent*) para pengubah UUD saat merumuskan ketentuan tentang Pemilu dalam perubahan UUD 1945.

Ketiga, **Hajriyanto Y. Thohari**, dengan judul tulisan "*Pemilu, Demokrasi, dan Kebudayaan*", menuturkan bahwa pemilihan umum (pemilu), meski merupakan salah satu unsur yang sangat penting dalam kehidupan demokrasi, bukan lah segalanya. Diselenggarakannya pemilu bukanlah jaminan suatu negara telah menjadi demokrasi. Pemilu bukan hanya mutlak harus dilaksanakan

secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, melainkan juga haruslah menjamin terbentuknya pemerintahan yang efektif, dan sekaligus menjamin adanya pemisahan kekuasaan yang tegas, tegaknya hak asasi manusia, kebebasan berserikat, berkumpul, dan menyatakan pendapat. Pasalnya itulah nilai-nilai demokrasi yang sangat sentral dan penting. Pemilu semacam itu hanya bisa terwujud manakala didukung oleh faktor sosial, basis budaya demokrasi, dan watak bangsa. Bagaimana strategi mewujudkan demokrasi dan pemilu yang seperti itu menjadi bahan diskusi yang sangat penting dan perlu terus dilakukan.

Keempat, **Gun Gun Heryanto**, dengan judul tulisan "*Optimalisasi Peran Komunikasi Politik, dalam Pelaksanaan Pilkada Serentak*", menjelaskan bahwa Pilkada serentak merupakan agenda penting dalam proses konsolidasi demokrasi. Penyelenggaraan pilkada serentak di tahun 2015 dan 2017 menjadi tonggak menentukan proses penguatan, pemulaan, dan pelembagaan politik baik dalam konteks prosedural maupun substansial demokrasi elektoral. Tidak mudah, mengemuka sejumlah problematika dalam penyelenggaraannya. Dalam mengurai kompleksnya persoalan pilkada serentak ini, komunikasi politik tentu memiliki peran yang sangat signifikan. Tulisan ini memuat pemetaan problematika komunikasi politik dalam sejumlah isu yakni proses kandidasi, potensi konflik di pilkada, dinamika politik di media massa dan media sosial, dilema survei opini publik, dan performa komunikatif pasangan calon dalam proses dialektika relasional baik dengan sesama kandidat maupun dengan warga.

Kelima, **Gautama Budi Arundhati**, dengan judul tulisan "*Kajian Kritis Politik Dinasti dalam Alam Demokrasi Indonesia*", di dalam tulisannya mencoba mengangkat persoalan potensi dan kekhawatiran penyimpangan dalam fenomena politik dinasti di Indonesia. Pemerintah dan DPR menurutnya telah mengantisipasi secara sistemik melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5678) terutama dalam pasal 7 huruf r yang berkaitan dengan masalah konflik kepentingan dengan petahana beserta penjelasannya, namun demikian Mahkamah Konstitusi melalui amar putusannya pada Putusan Nomor 33/PUU-XIII/2015, menyatakan bahwa Pasal 7 huruf r Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tersebut beserta Penjelasannya bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan oleh karenanya dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Mahkamah Konstitusi ini menurutnya menyatakan bahwa terdapat hak konstitusional warga negara yang dilanggar. Disamping itu, penting kiranya untuk menyadari apakah benar politik dinasti adalah ancaman bagi demokrasi di Indonesia, mengingat kondisi masyarakat Indonesia saat ini berada di alam

demokrasi, alam yang memungkinkan untuk mempertahankan hak-hak asasi manusia warga negara Indonesia. Kebebasan semacam ini harus pula dimaknai sebagai alat pengendali yang natural yang berpijak pada alam demokrasi saat ini.

Keenam, **AA G Oka Wisnumurti**, dengan judul artikel *“Formulasi Ideal Pemilu Kepala Daerah sebagai Sarana Penguatan Sistem Demokrasi dan Otonomi Daerah di Indonesia”*, mencoba mengangkat permasalahan dengan uraian bahwa terjadinya pro dan kontra dalam penyelenggaraan pilkada langsung tidak hanya menjadi persoalan politik an-sich, akan tetapi dapat merambah pada persoalan ekonomi menyangkut ongkos politik yang sangat relatif tinggi dan persoalan sosial budaya menyangkut sikap dan perilaku politik masyarakat. Kesenjangan antara harapan dan kenyataan dalam penyelenggaraan pilkada langsung tidak semata-mata menjadi metapora politik, di dalamnya terkandung metapora ekonomi, hukum dan sosial budaya, sehingga cenderung multidimensional. Oleh karena itu, cara pandang dalam melihat persoalan dinamika politik lokal dalam pilkada langsung tidak semata-mata dapat didekati hanya dari pendekatan politik an-sich, akan tetapi perlu dilakukan secara komprehensif melalui pendekatan budaya yang bersifat transpolitika.

Ketujuh, **Ngesti D. Prasetyo**, dalam artikelnya berjudul *“Pemilukada Serentak dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”*, menguraikan bahwa pemilihan umum Kepala Daerah secara serentak merupakan salah satu pilar penting dalam konsep negara hukum dan konsep negara yang menganut negara demokrasi. Pemilu dimaknai sebagai pertarungan konstitusional adalah karena mekanisme perubahan rezim kekuasaan yang diatur dalam konstitusi yang berfungsi sebagai pertanggungjawaban dan kontrol kekuasaan. Pemilihan umum merupakan momentum strategis hak-hak pemilih yang tidak hanya bersifat pasif tetapi sangat menentukan arah kebijakan suatu negara yang mendasarkan pada sistem politik yang dilandasi oleh hukum. Oleh karenanya, harus dipahami dengan konsep dipilih secara demokratis harus juga sejalan dengan tata cara pemilihan Presiden nantinya. Dengan demikian, sebagai penjabaran atas asas kerakyatan, UUD NRI Tahun 1945 hasil perubahan menghendaki setiap pejabat negara baik di lembaga eksekutif atau legislatif di tingkat nasional maupun lokal dipilih secara langsung melalui suatu Pemilu.

Kedelapan, **Rudi Salam Sinaga**, dengan judul tulisan *“Telaah Isi Substansial dan Implikasi pada UU Sistem Pemilihan Umum Kepala Daerah Langsung Terhadap Penguatan Demokrasi dan Otonomi Daerah di Indonesia dalam Perspektif Politik dan Administrasi Politik”*, menguraikan bahwa pemilukada secara langsung sebagai cerminan demokrasi yang baik dimana kesertaan warga dalam menentukan pemimpin di level lokal amat dihormati oleh konstitusi Indonesia. Sementara di sisi lain aktor-aktor politik menyebabkan distorsi dalam praktek demokratisasi di level lokal (pemilukada). Pemilukada sejatinya bertujuan untuk mencapai transformasi ke arah yang lebih baik namun persepsi penulis bahwa malah saat

ini berjalan mundur dari hakekatnya semula sehingga menimbulkan ketidakpercayaan publik terhadap para kontestan ataupun aktor politik di pemilukada. Hal ini lebih dikarenakan tidak terealisasinya visi misi kontestan yang terpilih di pemilukada lalu sehingga membawa dampak timbulnya ketidakpercayaan publik terhadap momen pemilukada selanjutnya. Sikap apatis warga kemudian dapat “dibeli” melalui pendekatan transaksional sehingga membengkakkan keuangan para kontestan di pemilukada di samping juga besarnya keuangan yang di alokasikan pada pengadaan iklan politik atau alat peraga. Penulis juga menyampaikan saran-saran atas fenomena pilkada di level lokal untuk pembuat Undang-Undang, untuk partai politik, dan KPU, serta untuk Bawaslu/Panwaslu.

Atas segala kekurangan yang hadir dalam penyusunan jurnal ini, kami mengucapkan terima kasih kepada para penulis atas partisipasi dan kesediaannya menyampaikan tulisan serta memberikan izin untuk dimuat dalam Jurnal Majelis. Harapan kami, semoga buku ini dapat bermanfaat dan menjadi referensi bagi seluruh lapisan masyarakat, khususnya Anggota MPR, kalangan akademisi dan kalangan cendekiawan.

PEMIMPIN REDAKSI,

t.t.d.

YANA INDRAWAN



Sambutan Sekretaris Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia

Pada tahun 2014, dalam Sidang Akhir Masa Jabatan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia periode 2009-2014, telah diputuskan keputusan MPR Nomor 4/MPR/2014 tentang rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia periode 2009-2014. Muatan rekomendasi MPR masa jabatan 2009-2014 adalah: (1) Melaksanakan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan tetap berdasarkan pada nilai-nilai Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara dan Kesepakatan Dasar untuk tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tetap mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, mempertegas sistem pemerintahan presidensial serta melakukan perubahan dengan cara adendum, (2) Melakukan reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional dengan model GBHN sebagai haluan penyelenggaraan negara, (3) Melakukan revitalisasi nilai-nilai Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika secara melembaga melalui semua tingkatan pendidikan nasional dalam rangka pembangunan karakter bangsa, (4) Membentuk lembaga kajian yang secara fungsional bertugas mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan Bhinneka Tunggal Ika serta implementasinya, (5) Mewujudkan akuntabilitas publik lembaga negara dalam melaksanakan tugas konstitusional yang diamanatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 melalui laporan kinerja pelaksanaan tugas dalam Sidang Tahunan MPR, (6) Melakukan penataan sistem peraturan perundang-undangan dengan berdasarkan Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara, dan (7) Memperkuat status hukum Ketetapan MPRS dan MPR dalam sistem hukum Indonesia.

Rekomendasi tersebut menjadi pertimbangan dalam pelaksanaan wewenang dan tugas MPR sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 *juncto* Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang

MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Dalam rangka melaksanakan wewenang dan tugasnya, dibentuk alat kelengkapan MPR yaitu Badan Sosialisasi, Badan Pengkajian, dan Badan Penganggaran MPR. Selain alat kelengkapan MPR yang beranggotakan Anggota MPR, MPR juga telah membentuk Lembaga Pengkajian yang keanggotaannya berasal dari pakar ketatanegaraan, anggota MPR yang pernah terlibat langsung secara aktif dalam proses perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sosialisasi Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika, serta Ketetapan MPR maupun kajian sistem ketatanegaraan.

Sesuai dengan sifat wewenang dan tugas, wewenang MPR adalah insidental dan dilaksanakan pada waktu tertentu sesuai dengan siklus ketatanegaraan, seperti pelaksanaan sidang untuk pelantikan Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilihan umum. Wewenang lain menunggu mengikuti mekanisme ketatanegaraan apabila hal tersebut terjadi, seperti mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar atau apabila dalam hal melaksanakan tugas dalam rangka proses pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden ataupun dalam hal pemilihan Presiden dan/atau Wakil Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Peran MPR lebih lanjut pada pelaksanaan tugas sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, yaitu (a) memasyarakatkan Ketetapan MPR, (b) memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika, (c) mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya, dan (d) menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam rangka pelaksanaan tugas tersebut, MPR dengan dukungan Sekretariat Jenderal MPR menyusun dan menetapkan program serta rencana kerja untuk menjadikan MPR sebagai Rumah Kebangsaan, Pengawal Ideologi Pancasila, dan Kedaulatan Rakyat. MPR menetapkan program dan kegiatan dengan fokus pada bidang tugas MPR, baik untuk pelaksanaan pemasyarakatan, pengkajian, maupun penyerapan aspirasi masyarakat. Penerbitan buku Jurnal Majelis yang berisi tentang artikel yang ditulis oleh beberapa pakar dan akademisi dari berbagai kalangan ini merupakan salah satu bentuk upaya dalam rangka memasyarakatkan sekaligus pengkajian sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya yang dilakukan oleh Alat Kelengkapan MPR yakni Badan Pengkajian MPR.

Artikel dalam bentuk jurnal yang disusun ini memuat tentang bahasan mengenai *"Pelaksanaan Pemilihan Umum Serentak di Indonesia"*. Dalam buku ini dibahas antara lain mengenai *Peningkatan Demokrasi Substansial Dalam Pemilu Serentak*", *"Pemilu Serentak di Indonesia: Kajian Sejarah dan Original Intent*

Pembentuk UUD”, “Pemilu, Demokrasi dan Kebudayaan”, “Optimalisasi Peran Komunikasi Politik dalam Pelaksanaan Pilkada Serentak”, “Kajian Kritis Politik Dinasti dalam Alam Demokrasi Indonesia”, “Formulasi Ideal Pemilu Kepala Daerah Sebagai Sarana Penguatan Sistem Demokrasi dan Otonomi Daerah di Indonesia”, “Pemilukada Serentak dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”, “Telaah Isi Substansial dan Implikasi pada UU Sistem Pemilihan Umum Kepala Daerah Langsung Terhadap Penguatan Demokrasi dan Otonomi Daerah di Indonesia dalam Perspektif Politik dan Administrasi Politik”.

Penyusunan jurnal ini didasari dengan semangat untuk memberikan informasi yang mendalam sekaligus membangun pemahaman mengenai materi pentingnya pemilihan umum dalam proses demokratisasi di negara Indonesia. Artikel yang dimuat berisi tentang informasi dan kajian yang khusus sehingga pembaca dapat memperoleh pandangan yang komprehensif mengenai pokok bahasan yang disampaikan. Dengan penerbitan jurnal ini, diharapkan dapat memberikan kemudahan kepada masyarakat yang hendak mengetahui dan melakukan kajian tentang pemilihan umum. Dengan pengetahuan yang mendalam, seluruh warga masyarakat dapat senantiasa memberikan sumbangsih pemikiran untuk mewujudkan sistem ketatanegaraan yang ideal. Melalui jurnal ini juga, diharapkan dapat memberikan informasi serta menjadi rujukan yang berharga bagi Anggota MPR dan pihak yang berkepentingan dalam rangka membangun pendapat yang menyeluruh tentang pemilihan umum dalam kerangka Sistem Ketatanegaraan Indonesia.

SEKRETARIS JENDERAL MPR,

t.t.d.

MA'RUF CAHYONO



Sambutan Pimpinan Badan Pengkajian Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang pertama kali ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 1945 dan telah diubah pada tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002 adalah landasan bagi berjalannya sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Berbagai muatan materi yang terkandung di dalamnya telah mengalami perubahan sehingga mengubah praktek penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara. Dinamika perubahan yang telah terjadi menegaskan bahwa kedaulatan hukum di Indonesia tidak menentang terhadap adanya perubahan konstitusi, tetapi sepanjang untuk kepentingan negara dan penyesuaian perkembangan zaman, perubahan terhadap konstitusi bukanlah sesuatu yang dilarang.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah perubahan memberikan nuansa yang sangat berbeda pada tataran muatan yang terkandung di dalamnya. Banyak muatan yang secara politik, ekonomi, sosial, budaya, dan hukum mengalami perubahan yang mendasar. Setiap perubahan yang terjadi tidak dapat dipisahkan dari paham Indonesia sebagai negara hukum. Paham konstitusionalisme merupakan upaya pembatasan dan pengaturan kekuasaan negara, sehingga setiap perubahan yang terjadi harus mencerminkan sikap warga negara yang menjunjung tinggi kedaulatan hukum sebagai pelaksanaan ketatanegaraan dan kehidupan sehari-hari. Oleh karenanya, muatan-muatan yang terkandung di dalam konstitusi seharusnya dapat langsung dirasakan bagi masyarakat Indonesia agar tercipta keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang telah diubah tersebut dalam beberapa tahun terakhir ini banyak mendapat tanggapan dari masyarakat dan daerah. Dalam Laporan Kinerja Pimpinan MPR Masa Jabatan 2009-2014, antara lain disampaikan bahwa terdapat aspirasi masyarakat dan daerah yang menghendaki adanya penataan sistem ketatanegaraan Indonesia melalui Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, antara lain tentang paham kedaulatan rakyat, konsepsi negara hukum, kekuasaan pemerintah, otonomi daerah sistem perwakilan, pemilihan umum, Mahkamah Konstitusi, Forum Previligiatum,

Hak Asasi Manusia, Perekonomian Nasional, dan Pasal 37 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sistem ketatanegaraan yang diatur dalam Undang-Undang Dasar, idealnya mampu menampung berbagai dimensi strategis dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara, baik di bidang ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya, dan hukum serta pertahanan dan keamanan. Aspirasi masyarakat menghendaki adanya kejelasan, kepastian, ketertiban, dan keadilan dalam kehidupannya melalui sistem ketatanegaraan yang presisi, akuntabel, dan terukur demi terciptanya kesejahteraan masyarakat Indonesia. Sistem ketatanegaraan Indonesia sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah produk politik sebagai *resultante* dari berbagai kepentingan politik masyarakat dan daerah, yang niscaya akan terus berkembang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Penataan sistem ketatanegaraan sangat penting untuk lebih membangun sistem ketatanegaraan yang sesuai dengan kebutuhan dan tantangan zaman. Perubahan merupakan sesuatu yang pasti untuk sebuah produk peraturan, termasuk Undang-Undang Dasar.

Proses reformasi yang sangat luas dan fundamental pada tahun 1998, telah dilalui oleh bangsa Indonesia. Indonesia yang merupakan negara kepulauan yang besar dan majemuk, yang terdiri dari 300 lebih suku bangsa, besar dan kecil, dengan 500 lebih bahasa dan dialek, yang berdiam di 17.000-an pulau, dengan sejarah panjang kerajaan-kerajaan Nusantara masing-masing, berhasil menjalaninya dengan utuh tidak terpecah-belah, terhindar dari kekerasan dan perpecahan. Selesainya perubahan-perubahan itu bermakna bahwa sistem politik berdasar desain UUD NRI Tahun 1945 telah dikonsolidasikan untuk mampu menerima dan mengarahkan beban dinamika politik seraya terus melandasi proses demokratisasi dan reformasi berkelanjutan tanpa harus terjerumus ke dalam situasi yang kacau (*chaos*).

Indonesia sekarang adalah negara demokrasi yang besar. Kebebasan berpendapat, Hak Asasi Manusia, supremasi hukum, dan sistem politik *checks and balances*, telah diatur dalam Undang-Undang Dasar. Walaupun prosedur berdemokrasi telah dibangun, di hadapan kita terbentang tugas yang besar dan penting untuk mengkonsolidasikannya, menjadikannya demokrasi substansial, sebagai tata cara kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, tidak sekedar demokrasi prosedural-formal belaka. Membangun demokrasi substansial-prosedural seperti itu seyogyanya senantiasa menjadi tujuan kita karena dengan itulah kesejahteraan dalam kualitasnya yang paling dalam akan dapat diwujudkan.

Pada tahun 2014, pada Sidang Akhir Masa Jabatan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia periode 2009-2014, terjadi momentum penting yaitu telah diputuskannya Keputusan MPR Nomor 4/MPR/2014 tentang Rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik

Indonesia Masa Jabatan Tahun 2009-2014. Dalam Rekomendasi tersebut antara lain disebutkan sebagai berikut:

1. Melaksanakan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan tetap berdasarkan pada nilai-nilai Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara dan Kesepakatan Dasar untuk tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tetap mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, mempertegas sistem pemerintahan presidensial serta melakukan perubahan dengan cara adendum;
2. Melakukan reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional dengan model GBHN sebagai haluan penyelenggaraan negara;
3. Melakukan revitalisasi nilai-nilai Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan *Bhinneka Tunggal Ika* secara melembaga melalui semua tingkatan pendidikan nasional dalam rangka pembangunan karakter bangsa;
4. Membentuk lembaga kajian yang secara fungsional bertugas mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan *Bhinneka Tunggal Ika* serta implementasinya;
5. Mewujudkan akuntabilitas publik lembaga negara dalam melaksanakan tugas konstitusional yang diamanatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 melalui laporan kinerja pelaksanaan tugas dalam Sidang Tahunan MPR RI;
6. Melakukan penataan sistem peraturan perundang-undangan dengan berdasarkan Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara;
7. Memperkuat status hukum Ketetapan MPRS dan MPR dalam sistem hukum Indonesia.

Berkembangnya aspirasi masyarakat yang dihimpun MPR periode 2009-2014 tentang perlunya penataan sistem ketatanegaraan melalui perubahan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah produk legal yang dalam perjalanan dari waktu ke waktu tidak dapat dipungkiri bahwa ada bagian-bagian yang tidak sesuai lagi dengan kenyataan yang berlaku. Penyesuaian dan penyempurnaan Undang-Undang Dasar dimungkinkan sepanjang memenuhi persyaratan yang ditentukan. Pasal 5 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 juncto Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, dan DPD, dan DPRD menetapkan tugas MPR adalah memasyarakatkan Ketetapan MPR, UUD NRI Tahun 1945, NKRI, dan *Bhinneka Tunggal Ika* serta mengkaji sistem ketatanegaraan dan menyerap

aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan dilandasi oleh tugas tersebut, MPR telah menetapkan berbagai program kegiatan berupa kegiatan sosialisasi, kajian, dan penyelenggaraan aspirasi masyarakat.

Dalam rangka menindaklanjuti rekomendasi MPR sebagaimana terdapat pada Keputusan MPR Nomor 4/MPR/2014, MPR melakukan berbagai kegiatan yang membuka ruang untuk penjangkaran aspirasi yang seluas-luasnya dari berbagai kalangan dan berbagai bidang baik yang dilakukan secara langsung maupun tidak langsung. Kajian tentang 7 (tujuh) rekomendasi yang terdapat pada keputusan MPR tersebut dilakukan dengan cara menghimpun pandangan dan pendapat dari masyarakat, daerah, dan lembaga negara. Komunikasi yang mendalam dan komprehensif terus dilakukan kepada seluruh kelompok masyarakat, terutama kalangan penyelenggara negara dan akademisi untuk memberikan masukan dan pendapat kepada MPR. Dari serapan aspirasi masyarakat yang telah dilakukan oleh MPR dengan masyarakat, akademisi, lembaga negara, ternyata ada aspirasi untuk membahas juga persoalan mengenai pelaksanaan pemilihan umum serentak untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, Anggota DPR, Anggota DPD, dan Anggota DPRD sebagai implementasi pelaksanaan sistem demokrasi Pancasila dalam konstruksi hukum Indonesia. Dimana dalam amar Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 membawa implikasi bahwa penyelenggaraan Pemilihan Legislatif dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden pada tahun 2019 dan Pemilu selanjutnya dilaksanakan secara bersamaan (serentak).

Penyusunan Jurnal Majelis tentang "*Pelaksanaan Pemilihan Umum Serentak di Indonesia*" berisikan artikel dari berbagai kalangan yang memuat gagasan dan pemikiran mengenai seputar problematika pemilu serentak di Indonesia. Terkait dengan pentingnya pemilu dalam proses demokratisasi di suatu negara, maka penting upaya untuk mewujudkan pemilu yang benar-benar mengarah pada nilai-nilai demokrasi dan mendukung demokrasi itu sendiri. Penyelenggaraan pemilu merupakan salah satu unsur yang harus ada di dalam pemerintahan demokrasi.

Pasal 22E UUD NRI tahun 1945, menyatakan bahwa kedaulatan rakyat dilaksanakan melalui pemilihan umum. Pemilihan umum dilaksanakan untuk memilih hampir semua jabatan di level eksekutif dan legislatif. Di mana, pemilihan umum dilakukan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, anggota DPR, anggota DPD dan anggota DPRD.

Oleh karenanya, artikel maupun penelitian yang membahas mengenai "*Pelaksanaan Pemilihan Umum Serentak di Indonesia*" yang terangkum dalam jurnal ini merupakan aspirasi yang berkembang dan berhasil dihimpun dari kalangan masyarakat maupun akademisi. Himpunan artikel maupun penelitian yang berhasil dihimpun ini berisikan gagasan untuk melakukan pengelompokkan

permasalahan dan situasi agar desain ketatanegaraan Indonesia terutama di sektor pemilihan umum yang ideal dapat terselenggara dengan baik di dalam sistem pemerintahan Indonesia yang kita cintai.

BADAN PENGKAJIAN
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA,

Ketua,

t.t.d

Dr. BAMBANG SADONO, S.H., M.H.

PENINGKATAN DEMOKRASI SUBSTANSIAL DALAM PEMILU SERENTAK

Martin Hutabarat ¹

Abstrak

Pemilu serentak nasional akan dilaksanakan tahun 2019, berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013. Sejauhmana peningkatan demokrasi substansial dalam pemilu serentak? Kajian ini menemukan pemilu serentak tidak akan memberikan jaminan kuat terpenuhinya hakekat demokrasi substansial di Indonesia yakni keadilan sosial dan kesejahteraan rakyat, perikemanusiaan, integrasi nasional dan memutus rantai segregasi identitas dalam politik elektoral, serta partisipasi kritis warga negara dalam proses pemilu dan setelah pemilu apabila tidak berdasarkan pada pilar kebangsaan yakni Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, Bhinneka Tunggal Ika, dan NKRI. Temuan yang lain adalah pemilu serentak dalam sistem presidensialisme dan sistem multi partai tidak menjamin terbangunnya demokrasi yang stabil dan tanpa gejolak politik apabila kekuasaan sipil yang terpilih dalam pemilu serentak tersebut tidak menjalankan pemerintahannya dengan baik dan bersih, serta berkolaborasi dan rekonsiliatif.

Kata Kunci: Mahkamah Konstitusi, Pancasila, Keadilan Sosial, Rekonsiliasi

¹⁾ Penulis adalah Pimpinan Badan Pengkajian MPR RI; Anggota Badan Legislati dan Komisi I DPR RI.

PENDAHULUAN

Sejak pemilu 2004 hingga pemilu 2014 rakyat tidak hanya memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, tetapi juga memilih Presiden dan wakil Presiden dengan asas-asas yang sama. Akan tetapi waktu pelaksanaan kedua pemilu tersebut masih terpisah. Mengapa terpisah? Karena pembentuk undang-undang (DPR dan Presiden) membuat pengaturan bahwa Pemilu Presiden dan wakil Presiden (Pilpres) harus dilaksanakan secara terpisah dengan Pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD,² dan calon Presiden dan wakil Presiden diusulkan oleh Partai Politik atau gabungan Partai Politik setelah pelaksanaan pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD berlangsung dengan ketentuan ambang batas (*presidential threshold*) tertentu.³

Pengaturan pemilu anggota DPR, DPD, DPRD yang diselenggarakan secara terpisah dengan Pilpres dianggap tidak sesuai dengan UUD 1945 hasil amandemen sehingga dilakukan uji materi (*judicial review*)

di Mahkamah Konstitusi (MK).⁴ MK memutuskan bahwa Pasal 3 ayat (5), Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 176, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4924) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan tidak lagi memiliki kekuatan hukum tetap. Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD dengan Pilpres harus dilaksanakan secara serentak pada 2019.⁵ Implikasi dari putusan MK tersebut mewajibkan pembuat undang-undang melakukan perubahan pengaturan kepiluan sehingga dapat digunakan pada tahapan pemilu serentak tahun 2019. Sekarang ini proses perubahan undang-undang penyelenggaraan pemilu sedang dikerjakan oleh pemerintah dan DPR.

HAKEKAT DEMOKRASI SUBSTANSIAL

Demokrasi dan pemilu terus mengalami perkembangan kearah yang lebih rasional. Walaupun

² Pasal 3 ayat (5) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden, menyatakan "Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan setelah pelaksanaan pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD".

³ Pasal 9 UU Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Tentang Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden, menyatakan: "Pasangan Calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik peserta pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah nasional dalam Pemilu anggota DPR, sebelum pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden". Selain pasal 3 ayat (5) dan pasal 9, pasal-pasal dalam UU 42 Tahun 2008 adalah Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112 UU Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.

⁴ Pemohon pengujian adalah Efendy Gazali, seorang pakar komunikasi politik dari Universitas Indonesia. Sebenarnya kritik terhadap pemilu terpisah itu tidak sesuai dengan UUD 1945 sudah sering dilayangkan masyarakat termasuk oleh para anggota PAH I dan PAH III Badan Pekerja MPR yang melakukan amandemen UUD 1945.

⁵ Lihat, Putusan MK Nomor 14/PUUXI/2013.

demikian, pemahaman dan praktek demokrasi akan selalu berada di sekitar tata kelola pemerintahan dan sistem politik yakni: “kekuasaan dikelola oleh sebuah mayoritas secara temporer sejalan dengan prosedur tertentu”; atau “pemangku kuasa politik harus sedapat mungkin menghargai kebebasan dan penentuan diri sendiri dari para warga”. Demokrasi merupakan perpaduan antara “gagasan mengenai kuasa dari rakyat dan gagasan mengenai hak-hak individual yang di jamin secara hukum”.⁶ Itulah sebabnya demokrasi selalu memiliki prosedur untuk menciptakan pemerintahan yang sah dan dipilih melalui pemilu.⁷ Prosedur demokrasi tidak dapat menjadikan instalasi demokrasi menjadi lebih baik apabila nilai demokrasi yang substansial tidak diterapkan. Masyarakat sipil harus bebas dan mandiri, serta memiliki kebebasan asosiasi dan komunikasi. Selain itu, masyarakat politik relatif mandiri dan bermakna, bebas dan kontestasi elektoral. Birokrasi harus melayani dan penegakan hukum tidak tebang pilih. Regulasi harus bernilai sehingga dapat menjadi jembatan antara negara dan pasar.⁸ Prosedur demokrasi hendaknya mengatasi sumbatan yang menghalangi peningkatan demokrasi substansial dalam pemilu serentak. Ini berarti, demokrasi substansial merupakan kolaborasi diantara semua elemen demokrasi yang berbeda-

beda untuk mengatasi dilema-dilema dalam penerapan demokrasi prosedural menuju terciptanya keadilan sosial, perikemanusiaan dan kesejahteraan bersama. Bahasa lainnya adalah gotong royong. Presiden Sukarno mengatakan, gotong royong merupakan inti dari Pancasila. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa hakekat demokrasi substansial dalam konteks Indonesia adalah Pancasila.

Sekarang ini pemilu tidak hanya secara prosedur menjadi sarana perwujudan kedaulatan rakyat sebagaimana di masa lalu, dimana akses terhadap kekuasaan sering tidak berkeadilan sosial dan partisipasi politik warga terbatas dengan mendatangi tempat pemungutan suara pada saat hari pemilihan dilaksanakan, atau hanya dalam konteks kewajiban membayar pajak. Tetapi lebih dari pada itu, pemilu telah menjadi media bagi rakyat untuk terlibat dalam mekanisme pergantian kekuasaan atau sirkulasi elit dengan lebih bermakna sehingga mereka mampu memanfaatkan dan mengelola legitimasi politik yang diberikan kepada wakilnya, dan aktif mengevaluasi proses perwakilan dan representasi politik sepanjang waktu. Dengan begitu rakyat akan memiliki kemampuan kolektif untuk mengatasi para pembajak demokrasi yang berasal dari kalangan yang gemar melakukan pendekatan sektarian, serta dapat meminimalisir dominasi para orang

⁶ Crick, Bernard, (1998). *A Meditation on Democracy*, dalam Danujaya, Budiarto, (2012), “*Demokrasi Disensus, Politik Dalam Paradoks*”, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, h. xiv-xv.

⁷ Band, Juan J.Linz & Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation, Southern Europe, South America and Post Communist Europa*, (Baltimore & London: The Johns Hopkins University Press, 1996), p.1.

⁸ Band, Juan J.Linz & Alfred Stepan, *Ibid*, p. 7-15.

berpunya yang mengandalkan iklan politik dan instrumen politik uang dalam setiap kontestasi pemilu. Hakekat demokrasi substansial juga harus dilihat seberapa jauh kualitas masyarakat terlibat secara kritis dalam kontestasi elektoral dan terlibat secara bermakna dalam proses-proses politik pasca pemilu. Selain itu selalu berada dalam konteks pemenuhan hak perempuan baik dipilih maupun memilih, dan menghilangkan politik segregasi karena mengeksploitasi dimensi identitas terutama warna kulit dan keagamaan.

BEBERAPA PERSPEKTIF SUBSTANSIAL

Dalam konsiderannya MK memberikan alasan yang cukup lengkap mengenai putusan pemilu serentak.¹⁰ Apakah alasan tersebut akan meningkatkan demokrasi substansial dalam pemilu serentak? Dalam konteks mengembalikan *original intent* dari pembentuk UUD 1945 dan efisiensi penyelenggaraan nampaknya telah memberikan gambaran logis bahwa sistem pemilu nasional legislatif dan pilpres memang harus diubah, dari terpisah menjadi serentak.

Akan tetapi, alasan MK mengenai keterkaitan pemilu serentak dengan

penguatan sistem presidensial, efektifitas penyelenggaraan dan terpenuhinya hak-hak warga untuk memilih secara cerdas perlu diberikan perspektif lain. Pemilu serentak sebaiknya diuji keterkaitannya dengan pemenuhan keadilan sosial dan penguatan integrasi nasional dalam konteks ideologi Pancasila dan semangat Bhineka Tunggal Ika. Hal ini karena pemilu serentak memiliki implikasi terhadap aspek-aspek yang memunculkan konflik sumber daya, serta segregasi sosial dan ideologi politik berbasis suku, agama, ras, dan antar golongan.

Pertama, diskursus pemilu serentak akan selalu berkaitan dengan sistem politik, dalam konteks kajian ini adalah presidensialisme dan multi partai. Tidak bisa terbantahkan bahwa sistem presidensial sudah menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam perjalanan ketatanegaraan Indonesia. Walau mengalami berbagai masalah penerapan tetapi sistem ini tetap dianggap paling tepat sehingga harus dipertahankan dengan beberapa penyempurnaan sebagaimana tergambar dari proses dan hasil amandemen UUD 1945 pada awal era Reformasi. Setidaknya, negeri ini telah memenuhi tiga elemen pokok sistem presidensial seperti yang disyaratkan Lijphart yakni:¹¹ (1) presiden atau

⁹⁾ Band, Adian, Gahral, Donny, *Demokrasi Substansial: Risalah Kebangkrutan Liberalisme*, Depok: Penerbit Koekoesan, 2010.

¹⁰⁾ Tiga pertimbangan umum sehingga MK memutuskan pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD dengan Pilpres secara prosedural diubah dari terpisah menjadi serentak yakni: (1) agar terdapat kaitan antara sistem pemilihan dan pilihan sistem pemerintahan presidensial; (2) konsisten dengan *original intent* dari pembentuk UUD 1945, adanya efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemilihan umum; dan (3) terpenuhinya hak warga negara untuk memilih secara cerdas. Lihat, Risalah Sidang Perkara No 14/PUUXI/2013 Mahkamah Konstitusi, http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/public/content/persidangan/risalah/risalah_sidang_5954_Putusan.pdf, diakses 7 Februari 2017

¹¹⁾ Lijphart, Arend, *Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations*, dalam Electoral Research Institute - Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, *Draf Ringkasan Eksekutif Position Paper Pemilu Nasional Serentak 2019*, http://www.rumahpemilu.com/public/doc/2015_02_03_08_18_33_POSITION%20PAPER%20PEMILU%20SERENTAK%202019.pdf, diakses 8 Februari 2017.

kepala pemerintahan dipilih untuk masa jabatan yang bersifat tetap (*fixed term*)¹²; (2) presiden dipilih secara langsung oleh rakyat ataupun melalui dewan pemilih (*electoral college*) seperti di Amerika Serikat;¹³ dan (3) presiden merupakan kepala eksekutif yang bersifat tunggal.¹⁴

Ketiga elemen pokok sebagaimana telah diatur dalam pasal 7, pasal 6a, dan pasal 4 UUD 1945 hasil amandemen telah menunjukkan kekuatan pokok dari sistem presidensial di Indonesia. Presiden dapat menyelenggarakan pemerintahannya berdasarkan legitimasi kedaulatan rakyat yang kuat tetapi berjangka waktu yang terukur. Namun demikian, sistem presidensial ternyata memiliki kelemahan apabila diikuti penerapan sistem multi partai seperti dapat memunculkan instabilitas pemerintahan. Adanya kesulitan dalam membangun koalisi berakibat pada terjadinya kebuntuan politik diantara eksekutif dan legislatif. Kondisi tersebut banyak terjadi di negara-negara Amerika Latin yang banyak menganut kombinasi presidensialisme dengan sistem multi partai. Satu-satunya negara dikawasan itu yang pernah cukup sukses menerapkan gabungan sistem presidensial dan multi partai di Amerika Latin adalah Chile, sebelum

pemerintahan sipil pimpinan Presiden Salvador Allende dikudeta oleh militer yang dipimpin oleh Jenderal Augusto Pinochet pada 1973. Ungkap Mainwaring,

*“the combination of a multiparty system and presidentialism is especially inimical to stable democracy. None of the world’s 31 stable (defined as those that have existed for at least 25 consecutive years) democracies has this institutional configuration, and only one historical example – Chile from 1933 to 1973 – did so”.*¹⁵

Namun demikian, memasuki dekade 1990-an Chile (dan banyak negara di Amerika Latin) menjadi bagian dari gelombang besar demokrasi. Keberhasilan Chile mengkombinasikan sistem presidensial dan sistem multi partai dalam waktu yang sangat lama menjadi pelajaran baik. Terdapat tiga alasan sehingga penerapan kombinasi presidensialisme dan sistem multi partai mengalami masalah sebagaimana disebutkan Mainwaring yaitu:

“First, multiparty presidentialism is especially likely to produce immobilizing executive/legislative deadlock, and such deadlock can destabilize democracy. Second, multipartism is more likely than bipartism to produce ideological polarization,

¹²) Pasal 7 UUD 1945 hasil amandemen telah membatasi jabatan presiden dan wakil presiden hanya dua periode saja, “Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan”.

¹³) Pasal 6A ayat (1) UUD 1945 hasil amandemen telah menegaskan bahwa “Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat”.

¹⁴) Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 hasil amandemen menyatakan “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.

¹⁵) Mainwaring, Scott, *Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination*, dalam *Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 2, July 1993:198.

*thereby complicating problems often associated with presidentialism. Finally, the combination of presidentialism and multipartism is complicated by the difficulties of interparty coalition building in presidential democracies, with deleterious consequences for democratic stability".*¹⁶

Kedua, pemilu serentak bukanlah khas Indonesia. Walaupun menjadi negara demokrasi terbesar ketiga tetapi pelaksanaan pemilu serentak sudah lebih dulu dilaksanakan oleh banyak negara demokrasi, baik negara demokrasi yang sudah mapan seperti Amerika Serikat dan negara-negara di kawasan Eropa Barat maupun negara demokrasi yang relatif lebih muda seperti negara-negara di Eropa Timur dan Eropa Timur. Bahkan di kawasan Amerika Latin, selain pemilu serentak legislatif dan presiden ada beberapa negara yang menggabungkan pemilu serentak nasional (legislatif dan presiden) dengan pemilu regional atau lokal, antara lain, Brasil. Adapun negara-negara di Amerika Latin yang melaksanakan pemilu serentak legislatif dan presiden adalah Bolivia, Columbia, Costa Rica, Guatemala, Guyana, Honduras, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, Uruguay, Venezuela.¹⁷ Sedangkan di Asia Tenggara, hanya Filipina yang menerapkan sistem pemilu serentak dalam memilih presiden dan anggota legislatif.¹⁸ Ada beberapa bentuk pemilu serentak:

"1) pemilu serentak eksekutif-legislatif tingkat pusat dan lokal (pemilu borongan); 2) pemilu serentak legislatif dari pusat sampai daerah disusul pemilu serentak eksekutif pusat dan daerah (clustered concurrent elections); 3) pemilu serentak yang setiap pertengahan masa jabatan legislatif dan eksekutif ada pemilu lagi (concurrent election with mid-term election) apakah pada tingkatan legislatif pusat atau antara pemilu eksekutif pusat dan eksekutif daerah; 4) pemilu serentak nasional yang diberi jeda dengan pemilu serentak lokal (concurrent election with regional-based concurrent elections); dan 5) pemilu serentak tingkat nasional yang kemudian diikuti dengan pemilu serentak di tiap-tiap provinsi berdasarkan kesepakatan waktu atau siklus pemilu lokal di tiap-tiap provinsi itu".

Dalam prakteknya, pemilu serentak dapat dilihat dalam dua perpektif: (1) negara-negara yang berhasil menerapkan pemilu serentak, dalam arti sistem presidensial mereka tetap kokoh seperti terlihat di negara-negara yang demokrasinya sudah mapan, antara lain Amerika Serikat. Sayangnya, Amerika Serikat memiliki sistem dua partai (*dual party system*) yang berbeda dengan Indonesia yang multi partai. (2) banyak negara dengan kombinasi sistem presidensial dengan multi partai yang melaksanakan pemilu serentak justru mengalami persoalan serius dengan stabilitas demokrasi sebagaimana terjadi pada dekade 1970-an seperti Chile dan

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Lihat*, Electoral Research Institute – Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, *Op Cit.*

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Lihat*, Ikrar Nusa Bhakti, *Memilih Model Sistem Pemilu Serentak*, <http://indonesian.irib.ir/editorial/>, diakses pada tanggal 17 Februari 2017.

negara-negara Amerika Latin lainnya. Situasi itu terjadi lagi saat mereka meninggalkan rezim militer dan kembali ke sistem politik demokratis sejak dekade 1990-an.

Bahkan sekarang ini di Amerika Latin, beberapa negara yang presidennya terpilih dalam pemilu serentak dan demokratis dijatuhkan oleh parlemen yang juga terpilih dalam pemilu yang sama, seperti yang terjadi di Honduras, Paraguay dan Brasil. Contoh sukses pemilu serentak di Brasil yang dianggap berhasil menstabilkan dan mengefektifkan pemerintahan sehingga lebih dari satu dekade menjadi kekuatan ekonomi dunia ternyata belum dapat dianggap sukses mengkonsolidasikan demokrasi dengan baik. Lihat saja, pada 2016 Presiden Dilma Rousseff dimakzulkan oleh parlemen dan ekonominya menjadi carut marut. Upaya yang sama sedang dilakukan parlemen terhadap Presiden Venezuela, Bolivia, Ekuador, Uruguay, dan Nikaragua. Kondisi seperti itu membuat kekhawatiran Mainwaring terhadap kombinasi presidensialisme dan sistem multi partai dengan pemilu serentak menjadi relevan dan mendapatkan tempatnya kembali di Amerika Latin.

Dimensi masalah yang berbeda terlihat di Filipina. Presiden Rodrigo Duterte yang berkuasa melalui sistem pemilu serentak sejak tahun 2016 telah membuat banyak kalangan baik dalam negeri Filipina maupun dunia internasional khawatir dengan

kebijakan pembunuhan ekstra yudisial terhadap para terduga pengedar narkoba. Laporan Amnesty Internasional, hingga Januari 2017 lebih dari 7.000 orang tewas setelah Presiden Duterte meluncurkan “perang” melawan perdagangan narkoba sejak Juli 2016.²⁰

Selain mengalami turbulensi politik yang berimplikasi pada jatuhnya kekuasaan presiden yang terpilih dalam pemilu serentak, beberapa negara yang menerapkan kombinasi presidensialisme dan multi partai dengan pemilu serentak mengalami masalah serius dengan stabilitas ekonomi, kesenjangan pendapatan, dan segregasi sosial kemasyarakatan.

Perubahan prosedur dari pemilu terpisah menjadi pemilu serentak tidak memberikan jaminan bulat terselenggaranya sistem presidensial secara efektif dan tanpa gejolak politik. Kemungkinan terjadinya konflik politik yang serius antara presiden dan parlemen hingga berakhir dengan proses delegitimasi kekuasaan tetap saja terbuka lebar. Konflik politik antar presiden dan parlemen, serta ketidakmampuan otoritas sipil menjalankan pemerintahan yang bersih menjadi instrumen yang mendorong militer “tergoda” mengambil alih kekuasaan. Jika itu terjadi maka pemilu serentak yang demokratis tidak lagi bermakna apa-apa. Itulah sebabnya, keberhasilan pemilu serentak tidak bergantung pada penyelenggara pemilu tetapi

²⁰) Amnesty Internasional: Polisi Filipina Lakukan Kejahatan Kemanusiaan”, <http://internasional.kompas.com/read/2017/02/01/17241231/>, diakses 9 Februari 2017.

semua elemen-elemen demokrasi, baik selama tahapan penyelenggaraan maupun setelah pemilu serentak dilaksanakan.

Ketiga, efektifitas penyelenggaraan dan terpenuhinya hak-hak warga untuk memilih secara cerdas menjadi hal yang patut dipertanyakan karena terkait dengan seberapa baik penyelenggara melaksanakan pemilu serentak. Apakah semua jajaran penyelenggara dapat menjalankan pemilu serentak berdasarkan asas mandiri jujur, adil, kepastian hukum, tertib, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi, dan efektivitas. Lebih jelasnya, bisakah menemukan orang-orang yang profesional dan nonpartisan untuk menjadi penyelenggara pemilu serentak ditengah konstruksi masyarakat yang tengah terjebak dalam segregasi sosial dan politik identitas yang cukup mengkhawatirkan? Itulah sebabnya, rekrutmen penyelenggara pemilu seharusnya mengedepankan sistem terbuka dan memperhatikan aspek kenegarawanan. Substansi pengaturan pemilu serentak di Indonesia harus memperhatikan aspek legitimasi yang efektif dan meminimalisir berkembangnya politik segregasi yang mengeksploitasi secara elektoral perbedaan identitas.

Dalam kaitan ini pasti tidak mudah karena secara tradisional, demokrasi dan pemilu selalu beriringan dengan paradigma mayoritas - minoritas, dan kontestasi menang-kalah. Oleh karena itu instrumen penegakan hukum pemilu harus lebih komprehensi dan dilaksanakan dengan tegas dan berkeadilan oleh penyelenggara pemilu dan *stakeholders* lainnya yang diatur oleh perundang-undangan.

Keempat, pemilu serentak harus dapat memberikan kepastian bahwa Presiden yang terpilih mendapatkan dukungan rakyat dan parlemen yang kuat, terhindar dari perilaku kekuasaan yang menjurus pada penyalagunaan kekuasaan (*abuse of power*) dan tidak bersikap diskriminatif dalam memproduksi kebijakan publik. Dalam konteks tersebut, pilihan sistem *Majority Runoff* (MRO) seperti digunakan pada pilpres sebelumnya masih lebih relevan digunakan dalam pemilu serentak 2019 dibandingkan dengan sistem *Plurality* karena MRO lebih mengakomodasi keragaman politik yang kompleks di Indonesia. Belajar dari pemilu sebelumnya, perbaikan lebih kepada meminimalisir kampanye hitam, atau kampanye negatif yang dapat membahayakan kehidupan kebhinekaan Indonesia dan integrasi nasional kita.

Tabel: Sistem Pemilu dan dukungan legislatif: Dua Dimensi Utama

Formula Pemilihan Presiden	Pemilu Serentak (<i>Concurrent</i>)	Pemilu Terpisah (<i>Non---Concurrent</i>)
<i>Plurality</i>	Tingkat multipartai rendah. Keterkaitan yang tinggi antara pilpres dan pileg	Tinggi multipartai. Tak ada kaitan pilpres dan pileg
<i>Majority Runoff (MRO)</i>	Tingkat multipartai moderat Hingga tinggi. Keterkaitan yang tinggi antara pilpres dan pileg	Sangat tinggi multipartai. Tak ada kaitan pilpres dan pileg

Sumber: Jones (1995), dalam Djayadi Hanan Ph.D, *Memperkuat Presidensialisme Multipartai Di Indonesia: Pemilu Serentak, Sistem Pemilu, dan Sistem Kepartaian*, <http://www.puskapol.ui.ac.id/wp-content/uploads/2015/02/Makalah-Djayadi-Hanan.pdf>

Sejalan dengan itu pilihan MRO tersebut, sebaiknya pembuat undang-undang mempertahankan pengaturan ambang batas parlemen (*parlemen threshold*) 3,5 persen dan sistem pemilu tetap terbuka sebagaimana pemilu 2014. Pembangunan sistem multi partai terbatas atau penyederhanaan partai politik harus dilakukan secara konsolidatif dari bawah melalui politik elektoral. Dengan demikian masyarakat dapat terlibat secara substansial dan menjadi subyek dalam upaya pembangunan sistem kepartaian tersebut. Masyarakat yang harus memutuskan partai politik mana yang dianggap mereka tidak aspiratif dan memunculkan disharmoni sosial, serta menjauh dari cita-cita negara proklamasi 17 Agustus 1945.

Kelima, itulah sebabnya, pemilu serentak harus dapat memperkuat integrasi nasional sehingga demokrasi tetap *compatible* dengan NKRI. Bukan rahasia lagi, banyak daerah atau negara yang terancam integrasi nasionalnya karena tidak mampu mengelola perbedaan identitas warga negaranya secara berkeadilan. Bahkan, beberapa diantaranya mengalami konflik parah dan disintegrasi bangsa karena pihak yang kalah tidak menerima hasil pemilihan umum. Menggembirakan bagi Indonesia, karena sejak Indonesia merdeka, politik identitas dapat dikelola dengan cukup baik. Tidak heran, sebagian besar masyarakat Indonesia tidak lagi mempertimbangan aspek politik identitas dalam politik elektoral. Misalkan saja masyarakat di Kabupaten Sula Maluku Utara yang

mayoritas Muslim memilih Bupati yang beridentitas Tionghoa-Protestan, atau di NTT yang mayoritas Katolik dan Protestan memiliki Ketua DPRD NTT dari politisi yang beragama Muslim. Sebelumnya di Sulawesi Utara yang penduduknya mayoritas Kristen dipimpin oleh Ketua DPRD (periode 1999-2004) yang berasal dari Muslim. Politik elektoral di Sula, NTT, dan Sulut tersebut dapat menjadi *Best Practice* peningkatan demokrasi substansial sehingga pemilu serentak 2019 dapat terlaksana dalam semangat Bhineka Tunggal Ika dan keutuhan NKRI. Beberapa masalah politik identitas sejak Pilpres dan Pilkada dilaksanakan secara langsung nampaknya dapat dikendalikan oleh komunikasi politik dan rekonsiliasi di level elit. Kerjasama atau koalisi politik yang tidak permanen baik di setiap penyelenggaraan Pilpres maupun di Pilkada-Pilkada, tanpa disadari telah menjadi variabel politik rekonsilatif.

Selain itu, negeri ini memiliki kekuatan sejarah rekonsiliasi politik dalam bingkai ideologi Pancasila yang dapat diandalkan. Pengalaman panjang dalam mengatasi perbedaan yang sifatnya horisontal ataupun vertikal menjadi modal politik yang harus terus dipertahankan. Sejarah telah membuktikan bangsa ini memiliki kemampuan menyelesaikan konflik bersenjata yang berlatarbelakang ketidakpuasan pada pemerintah nasional sebagaimana terjadi pada masa awal Indonesia merdeka hingga dekade 1960an. Kemampuan bangsa ini menyelesaikan masalah politik identitas dan konflik horisontal yang

di berbagai daerah pada awal era Reformasi telah membuktikan bahwa masyarakat Indonesia lebih mencintai perdamaian daripada perpecahan.

Jatuhnya rezim pemerintahan Presiden Sukarno (1967), Presiden Suharto (1998) dan Presiden Abdurrahman Wahid (2001) secara tidak normal telah memunculkan komitmen nasional dari semua elemen kekuatan politik untuk tidak mengulangi sejarah kelam tersebut. Komitmen untuk memberikan kesempatan kepada setiap presiden yang terpilih secara demokratis menyelesaikan pemerintahannya sampai periode berakhir, merupakan kekuatan yang harus dipertahankan sebagai sebuah modal politik nasional dalam upaya penguatan sistem presidensial. Terbukti, komitmen tersebut konsisten dilaksanakan sehingga Presiden Susilo Bambang Yudhoyono yang terpilih dalam pilpres langsung dapat menyelesaikan pemerintahannya selama dua periode, walaupun pada periode pertamanya memiliki dukungan parlemen yang lebih kecil.

Keenam, terdapat faktor-faktor diluar sistem pemilu yang perlu diperhatikan untuk meningkatkan demokrasi substansial dalam pemilu serentak. Misalkan, pemerintahan yang terpilih dalam pemilu serentak sebaiknya menjalankan kekuasaannya dengan menggunakan prinsip pemerintahan yang baik dan bersih, serta berkolaborasi dan rekonsiliatif. Dalam hal ini pemerintahan harus dijalankan transparan dan akuntabel, masyarakat harus terlibat mengawasi

pelayanan publik serta berpartisipasi intensif dalam penyusunan rencana pembangunan dan pengawasan anggaran negara. Hal yang sama juga berlaku bagio DPR dan DPD. Dengan begitu legitimasi politik rakyat tetap terjaga. Menghindari terjadinya sumbatan komunikasi politik diantara presiden dan legislatif merupakan variabel yang tidak bisa diremehkan setelah pelaksanaan pemilu serentak. Banyak contoh penyelesaian konflik politik melalui komunikasi politik atau diplomasi sehingga perbedaan antar lembaga negara, dan konflik dalam antara masyarakat politik tidak sampai memunculkan gejolak atau ketegangan politik yang berarti. Pertemuan periodik antar pimpinan lembaga negara merupakan model komunikasi kenegaraan yang baik, dan sebaiknya tetap dilaksanakan secara terus menerus oleh setiap presiden yang terpilih dalam pemilu serentak.

PENUTUP

Penerapan pemilu serentak mengatasi masalah-masalah dalam partisipasi politik dan dapat menekan belanja negara. Akan tetapi pemilu serentak ternyata tidak menjadi jaminan bulat bahwa kombinasi presidensialisme dengan sistem multi partai akan membuat demokrasi tetap stabil, serta efektif untuk terpenuhinya hakekat dari demokrasi substansial di Indonesia yakni keadilan sosial dan kesejahteraan rakyat, perikemanusiaan, integrasi nasional dan memutus rantai segregasi identitas dalam politik elektoral,

serta partisipasi kritis warga negara dalam proses pemilu dan setelah itu. Walaupun demikian bukan tidak mungkin terimplementasi dengan baik karena Indonesia memiliki modal sejarah dan pilar kebangsaan yang kokoh: Pancasila, UUD 1945, Bhineka Tunggal Ika dan NKRI.

Meningkatkan kualitas demokrasi substansial melalui pemilu serentak akan terlaksana apabila aspek prosedural tidak membatasi nilai-nilai yang terkandung dalam demokrasi itu sendiri. Oleh karena itu, substansi pengaturan pemilu serentak sebaiknya tetap menggunakan sistem *Majority Runoff* (MRO) dalam pilpres dan

sistem terbuka dalam pileg. Ambang batas parlemen tidak terlalu mendesak untuk dinaikkan lebih dari 3,5 persen. Terdapat faktor-faktor diluar sistem pemilu yang dapat meningkatkan kualitas demokrasi substansial dalam pemilu serentak yakni presiden yang terpilih dalam pemilu serentak harus menjalankan pemerintahan secara baik dan bersih, dan berkolaborasi dan rekonsiliasi. Demikian halnya dengan parlemen, baik DPR maupun DPD. Dengan demikian legitimasi politik terhadap Presiden, DPR dan DPD akan tetap terjaga hingga pemilu serentak berikutnya dilaksanakan.

Daftar Pustaka

Adian, Gahril, Donny, *Demokrasi Substansial: Risalah Kebangkrutan Liberalisme*, Depok: Penerbit Koekoesan, 2010.

Bakti, Nusa, Ikrar, *Memilih Model Sistem Pemilu Serentak*, <http://indonesian.tribe.ir/editorial/>, diakses pada tanggal 17 Februari 2017.

Danujaya, Budiarto, (2012), *“Demokrasi Disensus, Politik Dalam Paradoks”*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.

Electoral Research Institute - Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, *Draf Ringkasan Eksekutif Position Paper Pemilu Nasional Serentak 2019*, http://www.rumahpemilu.com/public/doc/2015_02_03_08_18_33_POSITION%20PAPER%20PEMILU%20SERENTAK%202019.pdf, diakses 8 Februari 2017.

Hanan, Djayadi, *Memperkuat Presidensialisme Multipartai Di Indonesia: Pemilu Serentak, Sistem Pemilu, dan Sistem Kepartaian*, <http://www.puskapol.ui.ac.id/wp-content/uploads/2015/02/Makalah-Djayadi-Hanan.pdf>.

Kompas.com. *“Amnesti Internasional: Polisi Filipina Lakukan Kejahatan Kemanusiaan”*, <http://internasional.kompas.com/read/2017/02/01/17241231/>, diakses 9 Februari 2017.

Linz, J, Juan, & Stephan, Alferd, *Problems of Democratic Transition and Consolidation, Southren Europe, South Amerika and Post Communist Europa*, (Baltimore & London: The Jhons Hopkins University Press, 1996.

Mainwaring, Scott, *Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination*, dalam *Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 2, July 1993.

Risalah Sidang Perkara No 14/PUUXI/2013 Mahkamah Konstitusi, http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/public/content/persidangan/risalah/risalah_sidang_5954_Putusan.pdf, diakses 7 Februari 2017.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

**PEMILU SERENTAK DI INDONESIA:
KAJIAN SEJARAH DAN *ORIGINAL INTENT* PEMBENTUK
UNDANG-UNDANG DASAR**

Bayu Dwi Anggono¹

Abstrak

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 membawa implikasi penyelenggaraan Pemilihan Legislatif dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden pada tahun 2019 dan Pemilu selanjutnya dilaksanakan secara bersamaan (serentak). Dalam Pemilu masa Orde Lama, Orde Baru dan Era Reformasi (sebelum 2019) istilah serentak dalam Pemilu telah ditemukan namun dengan pengertian yang berbeda dengan istilah serentak dalam putusan MK. Pemilu serentak adalah Pemilu yang paling sesuai dengan kehendak awal (*original intent*) para pengubah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Para pengubah UUD 1945 ketika membicarakan mengenai pelaksanaan Pileg dan Pilpres telah mencapai satu kesepakatan bahwa yang dimaksud pemilu itu adalah pemilu untuk DPR, pemilu untuk DPD, pemilu untuk presiden dan wakil presiden, dan DPRD.

Kata Kunci: Pemilu, Sejarah, *Original Intent*

¹ Direktur Pusat Pengkajian Pancasila dan Konstitusi (Puskapsi) Fakultas Hukum Universitas Jember

A. PENDAHULUAN

Untuk pertama kalinya setelah dilakukannya perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) pada tahun 1999 sampai dengan 2002, Indonesia akan melaksanakan Pemilu secara serentak pada tahun 2019. Hal ini sebagai akibat adanya putusan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut MK) Nomor 14/PUU-XI/2013 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (selanjutnya disebut UU Pilpres) terhadap UUD 1945.²

Melalui putusnya, MK menyatakan Pasal 3 ayat (5) UU Pilpres yang mengatur mengenai penyelenggaraan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (selanjutnya disebut Pilpres) dilakukan setelah penyelenggaraan Pemilihan Umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut Pileg) bertentangan dengan UUD 1945 dan oleh karenanya tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Dalam putusnya MK juga menyatakan putusan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat tersebut berlaku bukan untuk Pemilu 2014 melainkan untuk penyelenggaraan pemilihan umum tahun 2019 dan pemilihan

umum seterusnya.

Pemilu serentak pada 2019 nanti yang memiliki pengertian Penyelenggaraan Pilpres dan Pileg dalam waktu yang bersamaan ditinjau dari aspek sejarah ketatanegaraan merupakan hal yang pertama kali terjadi di Indonesia. Sejak Pemilu diselenggarakan pertama kali pada tahun 1955 belum pernah dilakukan Pemilu serentak.

Pemilu 1955 pemungutan suara dilakukan 2 (dua) kali, yaitu untuk memilih anggota DPR pada 29 September 1955 dan untuk memilih anggota Dewan Konstituante pada 15 Desember 1955.³ Sedangkan Pemilu pada masa Orde Baru (1971-1997) juga dilakukan hanya untuk memilih anggota DPR dan DPRD. Sementara pada masa reformasi (1999-2014) Pemilu juga belum dilakukan serentak mengingat Pileg masih terpisah dengan Pilpres. Untuk itu menarik membahas sejarah munculnya Pemilu serentak di Indonesia untuk pertama kalinya. Sekaligus membahas kehendak awal (original intent) para pembuat UUD saat merumuskan ketentuan tentang Pemilu dalam perubahan UUD 1945.

B. PEMBAHASAN

1. Pemilu Pada Masa Orde Lama

Keberadaan Pemilu menjadi penting bagi setiap negara mengingat kebutuhan akan adanya pemerintahan

² Putusan dibacakan pada tanggal 23 Januari 2014

³ Pemilu 1955 ini dikenal sebagai pemilu yang lancar, tertib, aman, dan tidak menimbulkan korban di tengah-tengah persaingan politik yang ketat di antara belasan partai politik peserta pemilu. Pemilu 1955 juga tercatat sebagai pemilu yang sangat demokratis dan *fair* mengingat sedikitnya kasus kecurangan dan pelanggaran terhadap peraturan pemilu. Perlundem, *Efektivitas Panwas, Evaluasi Pengawasan Pemilu 2004*, Jakarta: Perlundem, 2006, h.7

demokratis. Keberadaan Pemilu juga penting jika dikaitkan dengan prinsip-prinsip demokrasi salah satunya bahwa semua manusia diciptakan sama/setara dan semua manusia dikaruniai hak-hak atau kebebasan tertentu yang tidak dapat disingkirkan (*unalienable rights*). Salah satu dari kebebasan yang paling mendasar adalah hak untuk memilih mereka yang dipercaya untuk menduduki posisi yang memiliki kekuasaan melaksanakan kedaulatan rakyat (contohnya pejabat publik).⁴

Keberadaan Pemilu juga dibutuhkan oleh masyarakat dalam rangka pengalihan suatu kekuasaan dari satu penguasa ke penguasa selanjutnya dilaksanakan secara damai. Mengingat masyarakat demokratis membutuhkan suatu sistem yang memungkinkan perubahan kekuasaan secara teratur (secara periodik) dan damai yaitu melalui Pemilu.⁵

UUD 1945 sebelum perubahan tidak mengatur pengisian jabatan lembaga negara melalui mekanisme Pemilu. Namun, dalam praktiknya, anggota DPR, MPR dan anggota DPRD sebelum perubahan UUD 1945 dipilih melalui Pemilu. Sementara itu, Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh MPR.

Pembentukan lembaga legislatif di masa awal kemerdekaan diselenggarakan melalui amanat Pasal

IV Aturan Peralihan UUD 1945 yang berbunyi sebagai berikut: *Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk menurut Undang-Undang Dasar ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah komite nasional.* Berdasarkan amanat Konstitusi tersebut, dibentuklah Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP). Pada awalnya KNIP bekerja sebagai pembantu presiden dan selanjutnya, atas dasar Maklumat Wakil Presiden Nomor X tanggal 16 Oktober 1945, KNIP menjadi lembaga legislatif yang ikut menetapkan GBHN.⁶

Untuk memilih wakil-wakil rakyat yang akan menjadi anggota KNIP, berdasarkan Maklumat Pemerintah 3 Nopember 1945, pemerintah merencanakan untuk menyelenggarakan Pemilu pada Januari 1946. Namun, rencana tersebut tidak dapat terlaksana. Pada Juli 1946, KNIP mengesahkan RUU tentang Pembaharuan Susunan Komite Nasional Indonesia Pusat menjadi undang-undang, yakni UU Nomor 12 Tahun 1946. Dalam undang-undang ini disebutkan bahwa badan penyelenggara pemilihan dari pusat sampai daerah akan dibentuk. Badan ini akan bertugas menyelenggarakan pemilihan untuk memilih 110 orang anggota KNIP.⁷

⁴ International Foundation for Electoral System (IFES), *Pedoman Untuk Memahami, Menangani, dan Menyelesaikan Sengketa Pemilu*, Washington: IFES, 2011, h. xix

⁵ *Ibid.*, h. xxi

⁶ Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI (Setjen dan Kepaniteraan MKRI), *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses dan Hasil Perubahan 1999-2002, Buku V Pemilihan Umum*, Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MKRI, 2010, h.7

⁷ *Ibid.*, h.8

Perkembangan selanjutnya, diberlakukan UU Nomor 27 tahun 1948 tentang Penyusunan Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemilihan anggota-anggotanya. Undang-Undang ini menyebutkan bahwa anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum dari tingkat pusat sampai daerah. Hingga Belanda menyerahkan kedaulatan kepada Indonesia pada 27 Desember 1949, pemilihan umum belum dapat dijalankan. Sebagai konsekuensi diterimanya hasil Konferensi Meja Bundar (KMB), diadakan perubahan bentuk negara kesatuan RI menjadi negara serikat. Perubahan ini dituangkan dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS).⁸

Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) Konstitusi RIS badan legislatif secara resmi dibagi menjadi 2 (dua) kamar yaitu Senat dan Dewan Perwakilan Rakyat. Senat mewakili daerah-daerah bagian. Anggota-anggota Senat ditunjuk oleh pemerintah daerah-daerah bagian, dari daftar yang disampaikan oleh masing-masing perwakilan rakyat dan yang memuat tiga calon untuk tiap-tiap kursi.⁹

Untuk Anggota DPR yang pertama setelah berlakunya konstitusi RIS mengenai pengisiannya diserahkan kepada daerah bagian. Apabila daerah bagian untuk mengirim anggota DPR tidak dapat melaksanakan pemilihan umum, maka untuk memilih anggota DPR dapat dilakukan dengan jalan

penunjukkan anggota DPR oleh perwakilan rakyat di daerah.¹⁰

Konstitusi RIS Pasal 111 ayat (1) juga memberikan perintah bahwa dalam tempo satu tahun sesudah konstitusi RIS mulai berlaku maka diseluruh Indonesia akan diselenggarakan Pemilu yang bebas dan rahasia untuk menyusun DPR yang dipilih secara umum. Pasal 112 Konstitusi RIS juga menentukan secepat mungkin setelah Pemilu yang dimaksud Pasal 111 terselenggara maka DPR pertama dibubarkan dan diganti dengan DPR hasil Pemilu.

Pada masa Konstitusi RIS Pemilu untuk memilih anggota DPR tidak sempat terlaksana mengingat dalam perkembangannya pada 19 Mei 1950 ditandatangani Piagam Persetujuan antara Republik Indonesia Serikat dan Republik Indonesia untuk kembali ke bentuk negara kesatuan. Dalam sidang yang diselenggarakan pada 14 Agustus 1950, DPR dan Senat RIS menyetujui perubahan Konstitusi RIS menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia.¹¹

Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 35 UUDS 1950 terdapat dasar hukum bagi pelaksanaan pemilihan umum. Pemilihan umum tersebut dilaksanakan untuk memilih anggota DPR sesuai bunyi Pasal 57. Selain itu karena UUD masih bersifat sementara, maka Pasal 134 memerintahkan adanya badan konstituante yang

⁸⁾ *Ibid*, h.10

⁹⁾ Pasal 81 ayat (1) Konstitusi RIS

¹⁰⁾ Pasal 110 ayat (1) dan ayat (2) Konstitusi RIS

¹¹⁾ Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI (Setjen dan Kepaniteraan MKRI). *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses dan Hasil Perubahan 1999-2002, Buku I*, Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MKRI, 2010, h. 53

akan menyusun Undang-Undang Dasar tetap. Oleh karena itu Pemilu menurut UUDS 1950 adalah untuk memilih anggota DPR dan anggota konstituante. Dalam rangka pelaksanaan ketentuan Pasal-Pasal tersebut, maka pada tanggal 4 April 1953 Rancangan Undang-Undang Pemilihan Umum diundangkan menjadi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953.¹²

Pada akhirnya setelah 10 (sepuluh) tahun merdeka akhirnya Indonesia berhasil menyelenggarakan Pemilu untuk pertama kalinya. Pemilu dilaksanakan pada tanggal 29 September 1955 untuk anggota DPR dan DPRD, serta pada 15 Desember 1955 untuk memilih anggota Konstituante. Pemilu anggota DPR diikuti 118 peserta yang terdiri dari 36 partai politik, 34 organisasi kemasyarakatan, dan 48 perorangan, sedangkan untuk Pemilu anggota Konstituante diikuti 91 peserta yang terdiri dari 39 partai politik, 23 organisasi kemasyarakatan, dan 29 perorangan.¹³

Pada Pemilu 1955 ini sebanyak 37.875.299 atau 87,65 persen dari 43.104.464 orang yang terdaftar sebagai pemilih setahun sebelumnya memberikan suara yang sah. Namun karena kesulitan komunikasi dan administrasi serta persoalan-persoalan khusus di daerah yang mengalami gangguan keamanan maka pemungutan suara tidak dapat diselenggarakan pada hari yang

sama di seluruh Indonesia. Namun demikian untuk pemilihan anggota DPR pada 8 Oktober 1955 sudah bisa terlihat gambaran tentang hasil keseluruhan Pemilu.¹⁴

Pada Pemilu 1955 mulai muncul istilah serentak, namun makna serentak disini adalah beberapa tempat pemungutan suara yang bersamaan melaksanakan pemungutan suara. Sebagaimana diatur dalam Pasal 23 ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 yang menyebutkan: *Apabila pemungutan suara dalam suatu daerah-pemungutan suara atau di suatu negeri di luar Indonesia dilakukan pada beberapa tempat serentak, maka Panitia Pemilihan Kabupaten atau buat di luar Indonesia, Kepala Perwakilan Republik Indonesia, menambah jumlah anggota Panitia Pemungutan Suara atau Panitia Pemilihan Luar Negeri, sehingga pemungutan suara dilakukan dengan sah.*

2. Pemilu Pada Masa Orde Baru

Pada masa Orde Baru Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara membuat Ketetapan Nomor XI/MPRS/1966 tentang Pemilihan Umum. Dalam Pasal 1 TAP MPRS tersebut disebutkan Pemilihan Umum yang bersifat langsung, umum, bebas dan rahasia diselenggarakan dengan pungutan suara selambat-lambatnya pada tanggal 5 Juli 1968. TAP MPRS tersebut di Pasal 2 nya juga menyebutkan Undang-undang Pemilihan Umum dan Undang-

¹²) Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia, Pasca Reformasi*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007, h. 774

¹³) Komisi Pemilihan Umum (KPU), *Modul 1: Pemilu Untuk Pemula*, Jakarta: KPU RI, 2010, h. 6

¹⁴) Sekretariat Jenderal MPR RI, *Konstitusi dan MPR Dalam Dinamika Sejarah*, Jakarta: Setjen MPR, 2014, h. 126

undang susunan MPR, DPR dan DPRD sudah harus selesai diundangkan selambat-lambatnya dalam jangka waktu 6 (enam) bulan sejak tanggal penetapan ketetapan ini.¹⁵

Dalam perjalanannya mengingat Undang-Undang Pemilihan Umum tidak dapat diselesaikan sesuai batas waktu yang diberikan maka MPRS menetapkan Ketetapan Nomor XLII/MPRS/1968 tentang Perubahan TAP MPRS Nomor XI/MPRS/1966 Tentang Pemilihan Umum. Inti TAP MPRS Nomor XLII/MPRS/1968 adalah menetapkan Pemilihan Umum yang bersifat langsung, umum, bebas dan rahasia diselenggarakan dengan pungutan suara selambat-lambatnya pada 5 Juli 1971.

Pada akhirnya Pemilu pada masa orde baru ini dapat dilaksanakan pada 5 Juli 1971. Sesuai dengan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 Tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/ Perwakilan Rakyat disebutkan Pemilu 5 Juli 1971 dilakukan untuk memilih Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat I dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat II.

Tercatat peserta Pemilu 1971 ada 10 yaitu: Partai Nahdlatul Ulama, Partai Muslim Indonesia, Partai Serikat Islam Indonesia, Persatuan Tarbiyah Islamiyah, Partai Nasionalis Indonesia, Partai Kristen Indonesia, Partai Katholik, Partai Ikatan

Pendukung Kemerdekaan Indonesia, Partai Murba, Sekber Golongan Karya. Pada Pemilu 1971 ini pula lah dikenal kombinasi anggota DPR yaitu 100 Anggota dari 460 anggota DPR (utamanya dari Angkatan Bersenjata Republik Indonesia) tidak dipilih melainkan diangkat.¹⁶

Pemilu berikutnya pada masa Orde Baru berturut-turut dilaksanakan pada tahun 1977, tahun 1982, tahun 1987, 1992, dan 1997. Kaitannya dengan Pemilu serentak maka pada masa Orde Baru ini mulai muncul istilah Pemilu serentak, walaupun sifat serentak yang dimaksud adalah dilaksanakan bersamaan di seluruh wilayah negara RI tanpa terkecuali. Pasal 1 ayat (3) Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1988 tentang Pemilihan Umum menyebutkan *Pemungutan suara yang dimaksud dalam Ayat (2) Pasal ini dilaksanakan serentak di seluruh wilayah Negara Republik Indonesia.*

3 Pemilu Pada Era Reformasi

Era reformasi yang ditandai dengan pengunduran diri Presiden Soeharto pada tanggal 21 Mei 1998 juga memiliki agenda untuk segera menyelenggarakan Pemilu. Untuk Keperluan tersebut maka dibentuk 2 (dua) Ketetapan MPR yaitu Ketetapan Nomor X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara dan Ketetapan

¹⁵⁾ TAP MPRS ini ditetapkan tanggal 5 Juli 1955

¹⁶⁾ Lihat Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan Dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Nomor XIV/MPR/1998 tentang Perubahan dan Tambahan atas Ketetapan Nomor III/MPR/1988 tentang Pemilihan Umum.

Kedua Ketetapan MPR tersebut pada intinya memuat garis besar: Pertama, Melaksanakan pemilihan umum yang jujur, adil, langsung, umum, bebas dan rahasia pada bulan Mei atau selambat-lambatnya bulan Juni 1999.¹⁷ Kedua, Pemilihan Umum yang dimaksud dalam Ketetapan ini diikuti oleh partai-partai politik yang telah memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta mempunyai kedudukan, hak dan kewajiban yang sama.¹⁸

Atas dasar perintah Ketetapan MPR tersebut maka Pemilu pertama pada masa reformasi dilaksanakan pada tanggal 7 Juni 1999 secara serentak di seluruh wilayah Indonesia dengan diikuti oleh 48 (empat puluh delapan) partai politik. Makna serentak pada Pemilu 1999 sudah mulai mengalami pergeseran dibandingkan pada masa Orde Lama maupun Orde Baru yaitu menjadi pada hari yang sama. Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum menyebutkan pengertian serentak

yang dimaksud yaitu *Pemilihan Umum dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali pada hari libur atau hari yang diliburkan secara serentak di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.*

Pasca pemilu 1999 dilaksanakan beberapa kali Pemilu yaitu 2004, 2009 dan 2014. Pemilu setelah tahun 1999 memiliki basis hukum yang lebih kuat karena diperintahkan langsung oleh UUD 1945 setelah perubahan yaitu pada Pasal 22E. Pasal 22E ayat (1) menyebutkan *Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.* Pasal 22E ayat (2) menyebutkan *Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.*¹⁹

Pemilu pada tahun 2004 dan seterusnya memiliki perbedaan dengan Pemilu-pemilu sebelumnya, hal ini dikarenakan rakyat selain memilih langsung wakil mereka untuk duduk di DPR, DPD, dan DPRD juga memilih langsung Presiden dan Wakil Presiden. Amanat Pilpres secara langsung merupakan perintah Pasal 6A ayat (1) UUD 1945

¹⁷) Lampiran Ketetapan MPR Nomor X/MPR/1998

¹⁸) Pasal 1 angka 5 Nomor XIV/MPR/1998

¹⁹) Adanya ketentuan mengenai pemilihan umum (pemilu) dalam perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dimaksudkan untuk memberikan landasan hukum yang kuat bagi pemilu sebagai salah satu wahana pelaksanaan kedaulatan rakyat, yang sesuai dengan bunyi Pasal 1 ayat (2) yang menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Dengan adanya ketentuan ini di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maka lebih menjamin waktu penyelenggaraan pemilu secara teratur per lima tahun ataupun menjamin proses dan mekanisme serta kualitas penyelenggaraan pemilu yaitu langsung, umum, bebas, rahasia (luber) serta jujur dan adil (jurdil). Sekretariat Jenderal MPR RI, Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Jakarta: Setjen MPR, 2007, h.104

setelah perubahan yang menyebutkan *Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat*.²⁰

Sebelum putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 pelaksanaan Pileg dan Pilpres selalu terpisah. Sebagai contoh pada Pemilu 2004 untuk memilih 550 Anggota DPR, 128 Anggota DPD, serta Anggota DPRD (DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota) se-Indonesia periode 2004-2009 dilaksanakan pada tanggal 5 April 2004, sementara untuk memilih presiden dan wakil presiden untuk masa bakti 2004-2009 diselenggarakan pada tanggal 5 Juli 2004 (putaran I) dan 20 September 2004 (putaran II). Menurut MK dalam pertimbangan hukum Putusan Nomor 14/PUU-XI/2013 penyelenggaraan Apabila diteliti lebih lanjut makna asli (original intent) yang dikehendaki oleh para perumus perubahan UUD 1945 bahwa penyelenggaraan Pilpres adalah dilakukan serentak (diselenggarakan secara bersamaan) dengan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan. Para anggota MPR yang bertugas membahas perubahan UUD 1945 ketika membicarakan mengenai permasalahan pelaksanaan Pileg dan Pilpres ini telah mencapai satu kesepakatan bahwa yang dimaksud pemilu itu adalah pemilu untuk DPR, pemilu untuk DPD, pemilu untuk presiden dan wakil presiden, dan

DPRD. Jadi, diletakkan dalam satu rezim pemilu. Secara teknis bahwa gambaran pelaksanaan Pemilu nantinya akan terdapat 5 (lima) kotak, yaitu Kotak 1 adalah kotak DPR, kotak 2 adalah kotak DPD, kotak 3 adalah presiden dan wakil presiden, dan kotak 4 adalah DPRD provinsi, kotak 5 adalah DPRD kabupaten/kota.²¹

Dengan demikian, dari sudut pandang original intent dari penyusun perubahan UUD 1945 telah terdapat gambaran visioner mengenai mekanisme penyelenggaraan Pilpres, bahwa Pilpres diselenggarakan secara bersamaan dengan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan. Berdasarkan pemahaman yang demikian, UUD 1945 memang tidak memisahkan penyelenggaraan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan dan Pilpres. Terkait dengan hal tersebut, pemilihan umum yang dimaksud frasa “sebelum pelaksanaan pemilihan umum” dalam Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 yang selengkapnya menyatakan, “Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum” adalah pemilihan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E ayat (2) UUD 1945.²²

Atas dasar putusan MK ini maka setelah Tahun 2014 yaitu Pemilu Tahun 2019 dan pemilu selanjutnya

²⁰ Perubahan ketentuan mengenai pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang semula dilakukan oleh MPR dan sekarang dilakukan rakyat secara langsung juga didasarkan pemikiran untuk mengejawantahkan paham kedaulatan rakyat. Di samping itu, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat, menjadikan Presiden dan Wakil Presiden terpilih mempunyai legitimasi yang lebih kuat. Jadi, adanya ketentuan tersebut berarti memperkuat sistem pemerintahan presidensial yang dianut. *Ibid*, h. 62

²¹ Putusan Nomor 14/PUU-XI/2013, h. 82

²² *Ibid*, h. 83

penyelenggaraan Pilpres dan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan harus didasarkan pada putusan MK dan tidak dapat lagi diselenggarakan Pilpres dan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan secara terpisah. Untuk itu diperlukan upaya membuat aturan baru dalam bentuk Undang-Undang sebagai dasar hukum untuk melaksanakan Pilpres dan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan secara serentak mengingat Berdasarkan Pasal 22E ayat (6) UUD 1945, ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum haruslah diatur dengan Undang-Undang.

C. KESIMPULAN

1. Simpulan

a. Pemilu serentak pada 2019 nanti yang memiliki pengertian Penyelenggaraan Pilpres dan Pileg dalam waktu yang bersamaan ditinjau dari aspek sejarah ketatanegaraan merupakan hal yang pertama kali terjadi. Pada Pemilu masa Orde Lama, Orde Baru, dan Era Reformasi telah muncul istilah “serentak” namun dalam pengertian berbeda. Pada Pemilu 1955 istilah serentak menunjuk pada adalah beberapa tempat pemungutan suara yang bersamaan melaksanakan pemungutan suara. Pada masa Orde Baru istilah serentak yang dimaksud adalah dilaksanakan bersamaan di seluruh wilayah negara RI tanpa terkecuali. Sedangkan pada Era Reformasi

(sebelum putusan MK) istilah serentak dimaknai pada hari yang sama.

b. Melalui sudut pandang *original intent* dari penyusun perubahan UUD 1945 telah terdapat kesepakatan bahwa Pilpres diselenggarakan secara bersamaan dengan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan. Secara teknis bahwa gambaran pelaksanaan Pemilu nantinya akan terdapat 5 (lima) kotak, yaitu Kotak 1 adalah kotak DPR, kotak 2 adalah kotak DPD, kotak 3 adalah presiden dan wakil presiden, dan kotak 4 adalah DPRD provinsi, kotak 5 adalah DPRD kabupaten/kota.

2. Saran

1. Diperlukan upaya membuat aturan baru dalam bentuk Undang-Undang sebagai dasar hukum untuk melaksanakan Pilpres dan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan secara serentak dengan mengarahkan kepada pembiayaan yang lebih efisien, sehingga lebih menghemat uang negara.

2. Penyusunan Undang-Undang sebagai Dasar Pemilu serentak harus diarahkan kepada upaya mengatur koalisi strategis partai politik dalam mengajukan calon Presiden dan Wakil Presiden sehingga memungkinkan bagi penggabungan partai politik secara alamiah serta mendukung efektivitas pelaksanaan kebijakan pemerintahan oleh Presiden.

Daftar Pustaka

Asshiddiqie, Jimly, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia, Pasca Reformasi*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer.

International Foundation for Electoral System (IFES), 2011, *Pedoman Untuk Memahami, Menangani, dan Menyelesaikan Sengketa Pemilu*, Washington: IFES.

Komisi Pemilihan Umum (KPU), 2010, *Modul I: Pemilu Untuk Pemula*, Jakarta: KPU RI.

Perludem, 2006, *Efektivitas Panwas, Evaluasi Pengawasan Pemilu 2004*, Jakarta: Perludem.

Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI (Setjen dan Kepaniteraan MKRI), 2010, *Naskah Komperehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses dan Hasil Perubahan 1999-2002, Buku V Pemilihan Umum*, Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MKRI.

Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI (Setjen dan Kepaniteraan MKRI), 2010, *Naskah Komperehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses dan Hasil Perubahan 1999-2002, Buku I*, Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MKRI.

Sekretariat Jenderal MPR RI, 2007, *Panduan Pemasayarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Setjen MPR.

Sekretariat Jenderal MPR RI, 2007, *Konstitusi dan MPR Dalam Dinamika Sejarah, 2014*, Jakarta: Setjen MPR.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949

Undang- Undang Dasar Sementara Republik Indonesia Tahun 1950.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante Dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 Tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/ Perwakilan Rakyat.

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan Dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.

Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Ketetapan MPRS Nomor XI/MPRS/1966 tentang Pemilihan Umum.

Ketetapan MPRS Nomor XLII/MPRS/1968 tentang Perubahan Ketetapan MPRS Nomor XI/MPRS/1966 Tentang Pemilihan Umum.

Ketetapan MPR Nomor X/MPR/1998 tentang Pokok- Pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara.

Ketetapan MPR Nomor XIV/MPR/1998 tentang Perubahan dan Tambahan atas Ketetapan Nomor III/MPR/1988 tentang Pemilihan Umum.

Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1988 tentang Pemilihan Umum.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013.

PEMILU, DEMOKRASI, DAN KEBUDAYAAN

Hajriyanto Y. Thohari

Abstrak

Pemilihan umum (pemilu), meski merupakan salah satu unsur yang sangat penting dalam kehidupan demokrasi, bukan lah segalanya. Diselenggarakannya pemilu bukanlah jaminan suatu negara telah menjadi demokrasi. Pemilu bukan hanya mutlak harus dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, melainkan juga haruslah menjamin terbentuknya pemerintahan yang efektif, dan sekaligus menjamin adanya pemisahan kekuasaan yang tegas, tegaknya hak asasi manusia, kebebasan berserikat, berkumpul, dan menyatakan pendapat. Peralnya itulah nilai-nilai demokrasi yang sangat sentral dan penting. Pemilu semacam itu hanya bisa terwujud manakala didukung oleh faktor sosial, basis budaya demokrasi, dan watak bangsa. Bagaimana strategi mewujudkan demokrasi dan pemilu yang seperti itu menjadi bahan diskusi yang sangat penting dan perlu terus dilakukan.

BANYAK orang beranggapan bahwa Pemilihan Umum (Pemilu) sama dan sebangun dengan demokrasi. Jika sebuah negara sudah menyelenggarakan pemilihan umum untuk memilih seluruh anggota parlemen, presiden, dan kepala daerah, baik lokal maupun nasional, maka dengan sendirinya sebuah negara sudah dianggap demokratis, atau demokrasi sudah ditegakkan di negara tersebut. Pandangan yang demikian adalah anggapan belaka, bahkan ketika serangkaian pemilu tersebut dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil sekalipun! Memang benar sebuah negara dikatakan demokratis jika berhasil melaksanakan pemilu secara periodik seperti itu, tetapi itu sebenarnya adalah dan hanyalah demokrasi prosedural atau demokrasi elektoral belaka. Jika pemilu tidak menghasilkan pemerintahan dan *governance* yang baik (*good government* atau *good governance*), tidak menjamin pemisahan kekuasaan, menjamin persamaan, kebebasan berkumpul, berpendapat, dan tegaknya hak asasi manusia, maka itu bukan demokrasi. Demokrasi tidak lah identik dengan pemilu. Walhasil, dalam perspektif demokrasi pemilu bukanlah segalanya.

Apalagi dalam masyarakat Barat, tempat di mana demokrasi berasal dan berkembang. Bagi masyarakat di Barat, demokrasi adalah "demokrasi yang liberal", yaitu, meminjam penjelasan Fareed Zakaria,¹ suatu

sistem politik yang ditandai tidak hanya oleh pemilihan umum yang bebas dan jujur tetapi juga oleh aturan hukum, pemisahan kekuasaan, dan jaminan terhadap kebebasan berbicara, berserikat, berpendapat, kebebasan beragama, dan memiliki harta kekayaan. Dalam perspektif seperti ini maka bahkan di Barat sekalipun demokrasi belum tegak sebagaimana yang diharapkan. Kasus terpilihnya Adolf Hitler sebagai konselir Jerman melalui sebuah pemilihan umum yang bebas menunjukkan anakronisme ini. Demikian juga dengan pemilihan umum di negara-negara Arab *pasca-Arab Spring* itu, bahkan mungkin juga di negara-negara Amerika Latin dan Asia, seperti Filipina, Malaysia, dan Indonesia. Belum lagi jika pemilihan umum itu meski langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, tetapi dikotori dengan politik uang.

Tentu praktek demokrasi di Barat (baca: Eropa Barat dan Amerika Utara) relatif lebih baik daripada di Timur. Ini bisa dimengerti oleh karena bagaimanapun juga demokrasi memiliki akar budaya yang panjang, lama dan kuat di sana. Meski bagi sebagian orang demokrasi memang baru dimulai sejak sekitar 200 tahun yang lalu di Amerika Serikat, tetapi, seperti kata Robert A. Dahl,² bagi sebagian yang lain asal usulnya adalah di Yunani atau Romawi Kuno telah dimulai pada sekitar 2.500 tahun yang lalu. Demokrasi secara berangsur-angsur menerobos keluar dari sejarah

¹) Fareed Zakaria, *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*, W.W. Norton&Company, New York-London, 2003.

²) Lihat Robert A. Dahl, *On Democracy* (Yale University Press, 1999).

awal mulanya sampai tersebar luas dalam bentuk perkembangannya sekarang ini. Dengan demikian, konsep demokrasi itu pasti juga telah didiskusikan sejak dan berproses lebih kurang selama 2.500 tahun juga. Sungguh perkembangan yang sangat panjang. Walhasil, demokrasi bukanlah *state of being*. Demokrasi, seperti juga kata Robert A. Dahl, adalah demokratisasi yang berproses terus menerus (*process of becoming*), tumbuh dan berkembang, bahkan kadang-kadang harus melalui *trial and error*, yang dalam pertumbuhan dan perkembangannya itu dipengaruhi dan diperkaya dengan mengadopsi nilai-nilai demokrasi universal serta pengalaman praktik-praktik demokrasi di berbagai tempat di dunia ini,³ termasuk di Indonesia.

Demokrasi dan pemilu di Indonesia

Di Indonesia demokrasi dalam pengertian Barat belum terlalu lama. Memang jika merujuk pada pendapat Mohammad Hatta tentang demokrasi asli yang dipraktekkan di desa-desa, seperti yang ditunjukkan dalam pemilihan kepala desa (*lurah*) secara langsung, tradisi musyawarah, dan *rembug desa*, demokrasi sudah ada dan berkembang sejak lama. Tetapi dalam pengertian Barat, demokrasi belum lama berkembang di negeri ini. Itupun dengan beberapa kali interupsi terhadap praktik demokrasi. Perkembangan demokrasi di Indonesia mengalami pasang surut dan dinamika

yang sangat menarik. Indonesia sejak reformasi (1998) telah memilih demokrasi sebagai aturan main yang disepakati bersama (*the only game in the town*). Dengan memilih demokrasi, Indonesia berkomitmen berubah diri dan berusaha memperbaiki diri dalam kehidupan bernegara. Bagaimana perkembangan demokrasi di Indonesia dapat kita saksikan dan rasakan seperti sekarang ini: pasca reformasi, secara internasional, Indonesia sering dipuji sebagai negara demokrasi terbesar ketiga di dunia dan negara Muslim demokrasi terbesar di dunia (*the world's first Muslim and democratic country*).

Tetapi di dalam negeri sendiri setidaknya ada dua pendapat besar yang mewakili pandangan umum tentang perjalanan demokrasi di Indonesia. Pendapat pertama diwakili oleh kalangan yang optimis (*optimistic point of view*) terhadap demokrasi. Menurut kelompok ini, demokrasi telah membawa perubahan besar pada bangsa ini. Kebebasan berpolitik, berpendapat, dan berekspresi, serta kebebasan pers di negeri ini menjadi lebih maju dan mampu bersaing dengan bangsa lain. Pemilihan Presiden dan kepala daerah secara langsung, Pemilu legislatif yang kompetitif, kebebasan pers, pembentukan Mahkamah Konstitusi (MK), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), serta pembentukan komisi-komisi independen lainnya, menunjukkan bahwa sistem politik Indonesia berjalan maju dibandingkan

³) Robert A. Dahl, *On Democracy* (Yale University Press, 1999), hal. 29.

era sebelumnya. Rakyat pun punya akses yang besar untuk memperoleh fasilitas publik dan mengkritik kebijakan pemerintah. Secara umum mayoritas pemilih Indonesia pun setuju atau sangat setuju dengan pandangan bahwa demokrasi adalah sistem pemerintahan terbaik untuk Indonesia. Dan pandangan ini cenderung menguat dalam sepuluh tahun terakhir. Adapun yang punya pandangan sebaliknya jauh di bawah mayoritas dan cenderung semakin menurun jumlahnya.⁴

Namun, pandangan ini disanggah oleh kalangan yang pesimis terhadap perjalanan demokrasi di Indonesia (*pessimistic point of view*). Bagi kelompok ini, demokrasi di Indonesia sekarang ini hanyalah bersifat prosedural, elektoral, transaksional, dan bersifat semu belaka. Hal itu terlihat dari fenomena maraknya politik uang, politik dinasti, korupsi di berbagai level negara yang tidak kunjung berkurang, bahkan makin meraja lela, tidak seriusnya pemerintah dalam melayani rakyatnya, semakin mahalnya biaya berpolitik,⁵ serta masih lemahnya perlindungan negara terhadap kaum minoritas, terutama minoritas aliran atau madzhab agama. Mereka menganggap, Indonesia masih mengalami paradoks-paradoks politik yang berpangkal pada menguatnya oligarki partai dan politisasi media yang mestinya sebagai salah satu pilar demokrasi harus netral. Pemisahan

kekuasaan secara *de jure* memang sudah ada: legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Tetapi *de facto* tidak lah demikian: institusi kepresidenan masih sangat mendominasi jalannya kekuasaan. *Dus*, pemisahan kekuasaan belum berjalan sebagaimana yang dicita-citakan oleh demokrasi: dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Yang lebih mengkhawatirkan lagi, demikian kalangan yang pesimis ini menyatakan, bahwa jika dibiarkan terus menerus seperti ini, Indonesia bisa menuju negara gagal (*failed state*) karena ketidakseriusan negara dalam melindungi rakyat sesuai dengan amanat para Pendiri Bangsa sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945.

Demokrasi Indonesia, seperti juga dipidatokan oleh Asep Warlan Yusuf,⁶ kini benar-benar tengah mengalami kondisi yang sangat memprihatinkan. Indikasinya sangat banyak: Pemilihan umum Presiden (Pilpres), pemilihan umum anggota legislatif (Pileg), dan pemilihan umum kepala daerah (Pemilukada) prosedurnya memusingkan, menghamburkan uang, dan berpotensi konflik, tetapi hasilnya sebagian besar tidak memuaskan. Semua itu terjadi karena partai politik sebagai tulang punggung atau lokomotif demokrasi telah melalaikan fungsinya yang sangat penting dari kehidupan demokrasi, yakni fungsi kaderisasi untuk menyiapkan sumber daya kader

⁴) Lihat Saiful Mujani, R. William Liddle, dan Kuskrindo Ambardi, *Kuasa Rakyat: Analisis tentang Perilaku Memilih dalam Pemilihan Legislatif dan Presiden Indonesia Pasca-Orde Baru* (Mizan, 2012), hal 46.

⁵) Pidato Dies Natalis Ke-58 Fakultas Hukum, Universitas Parahyangan, Jumat tanggal 16 September 2016.

⁶) *Ibid.*

yang kompeten, jujur dan amanah. Akibatnya kerja-kerja demokrasi dilaksanakan oleh orang-orang yang oportunistik, hipokrit, serakah, tidak kompeten, tidak berintegritas dan tidak punya komitmen membela rakyat. Bukti lain dari indikasi bahwa demokrasi Indonesia belum berkualitas, lanjut Asep Warlan Yusuf, adalah setiap Pemilu atau Pemilukada selalu ditandai dengan adanya politik uang, konflik horizontal, hingga kecurangan, serta penyalahgunaan fasilitas negara dan pemerintah. Partai politik digadaikan untuk kendaraan bagi calon yang mempunyai uang. Selain itu fenomena tidak netralnya Pegawai Negeri Sipil (PNS/Birokrasi) dan keberpihakan penyelenggara pemilu kepada salah satu kandidat ikut menandai masih buruknya demokrasi di Indonesia.

Pengamatan partisipatif dari lapangan pemilihan umum di Indonesia yang penulis lakukan mengonfirmasi penilaian tersebut di atas. Sistem Pemilu Legislatif, Pemilu Presiden, dan Pemilukada secara langsung dan berdasarkan suara terbanyak sungguh sangat besar eksese negatifnya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Para kandidat dalam ketiga jenis pemilu itu tidak jarang mengalami metamorfose berubah bentuk menjadi pemburu kekuasaan yang sangat individualistik dan egoistik. Semangat kekeluargaan, gotong royong, dan musyawarah yang menjadi ciri khas manusia Indonesia bukan hanya tidak tampak (manifest) sama sekali, melainkan

hilang terbawa angin, *gone with the wind*. Dalam pemilu seakan-akan semua cara dihalalkan: dari kampanye hitam (*black campaign*) dan fitnah sampai membeli suara kepada para pemilih dan membeli penyelenggara pemilu untuk memanipulasi suara bagi kemenangan dirinya.

Para kandidat cenderung untuk mengerahkan segala daya upaya dan menghalalkan segala cara, bahkan kalau perlu mengorbankan semua harta milik keluarga atau berhutang kepada para *tauke* atau bandar uang demi ambisinya terhadap kekuasaan itu. Politik uang telah menjadi rencana para kandidat sejak awal (baca: sistematis). Mereka tidak jarang melacurkan dirinya kepada para *tauke* penyandang dana atau bandar untuk memenuhi kebutuhannya memenangkan pertarungan politik dalam pemilu langsung yang berbeaya tinggi (*high political cost*) itu. Akibatnya adalah ketika akhirnya mereka menang dalam pemilu dan berkuasa, baik di legislatif maupun eksekutif, mereka bukan hanya korupsi melainkan juga tidak independen lagi sebagai manusia pemimpin. Pasalnya mereka harus membalas budi atau membayar hutang dalam jumlah yang sangat besar (dalam ukuran pendapatan pejabat politik Indonesia) kepada para bandar dan penyandang dana politik tadi dengan korupsi. Tidak tahu siapa yang memulai kebiasaan buruk yang sudah mulai menjadi kebiasaan politik (*political habit*) alias mentradisi ini: kandidat atau rakyat. Mungkin interplay antara keduanya bersifat dialektis belaka, alias *setali tiga uang*

saja: yang satu memberi, yang lainnya menerima; atau bahkan yang satu meminta yang lainnya memberi yang (dianggap) mirip dalam teori memberi seperti yang diteorikan oleh Marcel Mauss dalam bukunya *The Gift*⁷ dalam kajian ilmu antropologi itu. Yang pasti momentum pemilu digunakan untuk memberi dan meminta sumbangan ini dan itu kepada para caleg atau kandidat, sesuatu yang mirip sebagai politik gentong babi (*pork barrel politic*) seperti dalam praktek demokrasi di Barat pada satu abad yang lalu. Caleg dan kandidat yang tidak mampu “menyumbang” dalam dialektika hubungan seperti itu pasti akan tersingkir atau dicemooh sebagai caleg tidak bermodal, atau bahkan hanya bermodal *dengkul*.

Sampai di sini, setidaknya untuk sementara, dapat disimpulkan bahwa nilai-nilai luhur yang terkandung dalam Pancasila dan yang tercantum dalam UUD 1945 tidak menjiwai sistem dan praktik pemilu di Indonesia. Secara legal formal dan eksplisit nilai-nilai yang luhur dan adiluhung itu memang disebut dalam undang-undang pemilu dan peraturan perundangan lainnya yang terkait, tetapi secara substansial tidak lah menjiwainya. Ada kesenjangan yang sangat lebar di sana antara nilai dan kenyataan, antara *das solen* dan *das sain*, atau dengan kata lain ada kesenjangan antara Pancasila dalam teori dan Pancasila dalam praktek kehidupan berbangsa dan bernegara, utamanya pemilu. Walhasil, pemilu

secara langsung dan sistem suara terbanyak seperti yang kita terapkan sekarang ini tidak sesuai dan sejalan dengan budaya dan watak bangsa. Sistem pemilu yang membuka ruang terjadinya kompetisi (internal dan eksternal parpol) yang terlalu personal dan vulgar ini niscaya tidak parallel dengan budaya bangsa yang pada sejatinya berkecenderungan impersonal. Pancasila mengajarkan nilai-nilai kekeluargaan, kolektivisme, perwakilan, musyawarah mufakat, dan gotong royong, tetapi kehidupan politik yang dikembangkan dan dipraktikkan sangatlah individualistik dan liberal: politik pasar bebas, materialistik, persaingan terbuka (*tanpa tedeng aling-aling*), dan anti semangat kekeluargaan atau gotong royong.

Dalam perpolitikan kita sekarang ini nyata-nyata ada fenomena individualisme dan liberalisme yang sangat menonjol. Bukan mementingkan nilai-nilai demokrasi yang berkeadaban, melainkan suara terbanyak dan kemenangan. Di sana juga kental dengan fenomena politik dinastik yang nepotism, di samping juga fenomena politik plutokratik yang materialistic: di mana yang dihargai adalah orang-orang yang berkemampuan memobilisasi logistik tinggi. Prinsip kekeluargaan, tenggang rasa, dan musyawarah mufakat cuma ada dalam pidato yang memang indah serta memesona, tetapi kehidupan politik senyatanya sangat liberal, mengutamakan suara terbanyak, dan

⁷) Lihat Marcel Mauss, *The Gift: Forms and Functions of Exchange in Archaic Societies*, The Norton Library, New York, 1967.

membuka kompetisi yang terlalu terbuka bahkan vulgar. Sebuah sistem dan praktik pemilu yang memiliki ekkses yang sangat ekksesif secara etika dan moral.

Demokrasi dalam gerutuan

Ekses-ekses praktik pemilu yang ekksesif seperti itu lah yang mendorong kerasnya kritik-kritik terhadap pelaksanaan demokrasi akhir-akhir ini. Presiden Joko Widodo, tanpa *introduction* yang cukup bahkan menilai demokrasi Indonesia sebagai *kebablasan*. Dalam kenyataannya di negeri yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 ini demokrasi memang masih terus diperdebatkan oleh berbagai kalangan baik mengenai relevansinya dan aktualisasinya maupun keterkaitan organisasinya dengan budaya dan watak bangsa. Tak heran jika sampai hari ini pun di negeri ini benar atau salah masih cukup banyak kalangan yang menerima demokrasi dengan terpaksa atau setidaknya dengan gerutuan, panjang seperti suara kalangan yang pesimis (*pessimistic point of view*) tadi. Dalam berbagai forum kita banyak sekali mendengar begitu banyak tokoh dan orang biasa yang risau, resah dan gelisah terhadap kehidupan politik nasional paska reformasi: negeri ini terlalu bebas dan liberal, oligarkis, nepotism, plutokratis, terlalu menekankan pada mayoritarianisme berdasarkan suara terbanyak, dan *last but not least* bertentangan dengan prinsip kekeluargaan, gotong royong, musyawarah, dan nilai-nilai luhur

lainnya.

Sekali didorong oleh fakta bahwa demokrasi dan pemilu itu secara budaya merupakan barang asing, dan dimantapkan oleh kenyataan banyak ekkses-ekses dari pemilu dalam system demokrasi yang liberal tersebut, maka orang membuat kesimpulan yang sebenarnya secara silogis sedikit melompat (*jump to conclusion*), yaitu bahwa sistem musyawarah lah yang lebih cocok dengan budaya bangsa dan lebih sejalan (*parallel*) dengan watak bangsa Indonesia. Dibandingkan dengan demokrasi yang liberal seperti yang dipraktekkan selama ini, sistem musyawarah lebih original, otentik, dan berakar pada budaya bangsa. Bahkan juga dalam perspektif UUD 1945 lebih konstitusional daripada demokrasi!

Kata demokrasi alih-alih ditemukan dalam Pembukaan UUD 1945 yang *nota bene* diyakini sebagai tolok ukur, haluan, dan rujukan utama (*al-mashadir al-afdhaliyyah*) dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Di dalam Pembukaan UUD 1945 yang berisi diktum-diktum penting dan mendasar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara itu tidak ada kata demokrasi, melainkan “Kedaulatan Rakyat” dan “Permusyawaratan”. Walhasil terminologi per-musyawaratan secara tekstual dan skriptural lebih konstitusional, dan karena itu secara substansial setidaknya lebih dekat dengan konstitusi, dari pada demokrasi. Benar kata demokrasi memang sudah masuk dalam UUD 1945 (hasil perubahan), tetapi hanya

dalam bentuk kata sifat, seperti yang terbaca dalam Pasal 18 Ayat (4): “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”. Singkatnya, demikian menurut kalangan yang menerima demokrasi dengan menggerutu itu, Pembukaan UUD 1945 sebenarnya lebih memilih permusyawaratan daripada demokrasi.

Tetapi, terus terang saja, dalam wacana seperti di atas memang terasa agak aneh juga: jika memang musyawarah untuk mufakat lebih ditekankan dalam Pembukaan UUD 1945, mengapa dalam UUD 1945 (yang asli, *dus* sebelum Perubahan UUD) bisa muncul Pasal 2 Ayat (3) yang berbunyi “Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak”? Ayat ini pada kenyataannya juga tidak mengalami perubahan ketika dilakukan perubahan UUD 1945 (tahun 1999-2002). Walhasil, dapat disimpulkan bahwa rumusan ayat ini sangat kuat, dan dipandang sebagai tidak bertentangan dengan prinsip permusyawaratan dan kedaulatan rakyat sebagaimana tersebut dalam Pembukaan UUD 1945. Artinya, proses pengambilan keputusan berdasarkan suara terbanyak (*voting*) secara eksplisit dan tekstual dipandang sebagai tidak ada masalah dalam sistem yang menjunjung tinggi permusyawaratan.

Dalam perspektif substantif jelas sekali bahwa dalam UUD 1945 setelah Perubahan prinsip-prinsip atau nilai-nilai demokrasi sangat lah dominan

daripada nilai-nilai musyawarah atau permusyawaratan. Berbeda dengan sebelum amandemen UUD, kata *pemilihan umum*, bukan hanya sudah masuk secara eksplisit ke dalam UUD dengan segala derivasinya, bahkan frasa “Pemilihan Umum” menjadi judul sebuah bab (Bab VIIB, Pasal 22E, yang terdiri dari enam ayat) dalam UUD 1945. Kecenderungan baru konstitusi UUD 1945 untuk mengambil keputusan dengan serba melalui pemungutan suara berdasarkan suara terbanyak itulah yang mungkin menjadi titik tolak kritik keras bahwa UUD 1945 hasil amandemen telah mengakibatkan liberalisasi politik yang *nota bene* jauh dari prinsip-prinsip musyawarah, apalagi musyawarah mufakat, dan lebih dekat dengan demokrasi liberal ala Barat.

Perlu basis budaya

Baiklah perdebatan itu kita tinggalkan saja. Saya hanya ingin mengatakan bahwa persoalan proses pengambilan keputusan melalui musyawarah (mufakat) *vis a vis* pemungutan suara (*voting*) dalam UUD 1945 sendiri penafsirannya masih kontroversial. Apalagi ketika persoalan musyawarah atau *voting* ini ditarik ke semesta pembicaraan yang lebih luas dan besar: demokrasi yang menjadi salah satu cita-cita reformasi yang terpenting yang hendak kita kembangkan

Dalam berbagai forum saya menyaksikan banyak orang risau, resah dan gelisah, bahkan gundah

gulana, terhadap kehidupan politik nasional akhir-akhir ini: mereka kecewa negeri ini menjadi terlalu demokratis dan liberal! Mungkin kata “terlalu demokratis” ini agak terkesan baru sehingga terdengar tidak biasa. Tetapi sebenarnya kata *terlalu demokratis* pernah digunakan oleh Mohammad Hatta, salah seorang *founding fathers* terkemuka, negarawan paripurna, dan demokrat tulen, sekian puluh tahun yang lalu dalam bukunya yang sangat terkenal dan fenomenal, *Demokrasi Kita* (1960). Dalam buku tersebut, ia menulis:

“Sesudah pemilu 1955 jumlah partai politik itu tidak berkurang, malahan bertambah sampai duapuluh delapan. Ini disebabkan oleh sistem pemilihan yang *terlalu demokratis*”.

Pada alinea berikutnya Hatta menyampaikan kritik yang sangat tajam:

“Kalau di negeri-negeri yang sudah lama menjalankan demokrasi saja masih terdapat perbuatan menyalahgunakan kekuasaan, apalagi dalam negeri yang masih muda seperti Indonesia. Bagi beberapa golongan, menjadi partai pemerintah berarti “membagi rejeki”. Golongan sendiri dikemukakan, masyarakat dilupakan. Seorang menteri memperoleh tugas dari partainya untuk melakukan tindakan-

tindakan yang memberikan keuntungan bagi partainya... Keperluan untuk beaya pemilihan umum menjadi sebab kecurangan itu”.

Demokrasi yang kita praktekkan sekarang ini tampaknya memang seperti yang dituliskan oleh Hatta itu tadi: terlalu demokratis. Apa yang terjadi selama hampir dua dasawarsa reformasi ini sungguh merupakan repetisi pengalaman lama dan replika masa lalu *in optima forma*. Persis, sama dan sebangun! Ibaratnya tidak meleset satu inci pun dengan apa yang digambarkan Hatta setengah abad yang lalu di akhir masa demokrasi liberal di dasawarsa lima puluhan itu! Walhasil, bangsa ini dalam konteks etika demokrasi tidak mengalami kemajuan yang berarti: sebuah tautologi yang paripurna. Partai politik yang dimaksudkan sebagai pilar demokrasi dan tulang punggung kekuatan masyarakat justru terjebak dalam oligarki⁸ yang semakin bersemangat plutokratis.

Agaknya reformasi politik di Indonesia dilakukan dengan terlalu bersemangat sehingga melupakan kenyataan bahwa demokrasi itu banyak variasinya. Atas nama reformasi kita cenderung meniru demokrasi dan liberalisasi yang dipraktikkan bangsa-bangsa lain. Tak heran segala sesuatunya ingin didemokrasikan, termasuk UUD 1945. Meski tetap absah, amandemen mestinya dilakukan sejauh nilai-nilai

8) Lihat Mohamad Hatta, *Demokrasi Kita*, Penerbit Negara Kesatuan republik Indonesia, 2004, hal. 28-29.

dasar tidak lagi memenuhi kebutuhan masa kini. Tetapi saat hal-hal itu belum diperiksa dengan baik (karena begitu mendadak dan tidak ber-preseden), amandemen UUD 1945 dilakukan dengan begitu saja sampai tidak disadari melonggar dari peradaban atau budaya bangsa. Lepas dari jiwa dan ruh sebagaimana ketika para pendiri Republik, termasuk Hatta, merumuskan pilar-pilar politis dan ideologis bagi negara kita, Indonesia.

Indonesia mungkin kini menjadi negara paling liberal tanpa memiliki modal sosial yang dibutuhkan. Munculnya banyak partai, pasar bebas dalam semua segi kehidupan, pragmatisme politik, dan orientasi pada kekuasaan bukan pemerintahan (*want to rule but not to govern*), telah memperburuk situasi. Demokrasi macam apa kalau orang boleh bertindak semau-maunya sendiri seperti sekarang ini? Seorang presiden, gubernur, atau bupati mengajukan isteri, anak, atau menantunya untuk running dalam pemilu dan mereka nyatanya menang. Demokrasi jenis apa ketika suara rakyat ada "harga"-nya dihitung per-gundul dalam politik transaksional dan plutokratis ini?

Padahal, demikian penegasan seorang tokoh Angkatan 1945, R. Soeprapto⁹:

Sistem politik yang dianut bangsa Indonesia", bukan sistem liberal, tetapi sistem politik berdasarkan Pancasila. Demokrasi bukan

berarti kebebasan tanpa batas. Demokrasi berdasarkan nilai-nilai Pancasila adalah demokrasi yang menjunjung tinggi asas kekeluargaan dan kebersamaan, demokrasi yang dipimpin atau dibimbing oleh hikmat dan kebijaksanaan, demokrasi yang dijalankan melalui cara musyawarah untuk mencapai kemufakatan (bukan diktator atau dominasi mayoritas atas minoritas), demokrasi yang mengutamakan persatuan dan kesatuan nasional, demokrasi yang menjunjung tinggi harkat dan martabat kemanusiaan, serta demokrasi yang mengutamakan keadilan, kebenaran, dan kejujuran... Bangsa yang kehilangan jati dirinya akan menjadi bangsa yang limbung, tak punya pijakan dan pegangan hidup, hanyut terbawa ganasnya arus deras globalisasi yang melanda dunia".

Sekarang saya menjadi tidak heran mengapa Bung Hatta dulu menegaskan bahwa demokrasi kita "haruslah suatu perkembangan daripada demokrasi asli Indonesia. Demokrasi Barat apriori ditolak. Demokrasi Barat,"¹⁰ kata Hatta tegas sekali, "tidak sesuai dengan cita-cita perjuangan Indonesia untuk menciptakan terlaksananya perikemanusiaan, persamaan, dan keadilan sosial". Demokrasi kita, meskipun boleh saja mengadopsi nilai-nilai demokrasi universal yang berlaku

⁹ R. Soeprapto, *Pancasila Menjawab Globalisasi: Menuju Dunia Damai, Aman, dan Sejahtera*, Yayasan Taman Pustaka, Jakarta, 2004, hal. 100.

¹⁰ Mohamad Hatta, *Demokrasi Kita*, hal. 28-29.

umum sebagaimana dianut oleh berbagai negara di dunia, tetaplah harus merupakan perkembangan (baca: dikembangkan!) dari demokrasi asli Indonesia.

Nah, dalam episode perubahan yang terjadi di awal era reformasi 1998, tampaknya peta jalan peradaban Nusantara ini terputus. Mungkin pada saat itu kita terlalu bersemangat dalam menerapkan demokrasi sehingga kita bernafsu sekali untuk mendemokrasi seluruh aspek kehidupan secara langsung tanpa memperhatikan aspek sosial dan budaya yang hidup dalam masyarakat. Kita membangun demokrasi tanpa strategi kebudayaan. Tak heran jika infrastruktur hukum dan politik sudah berubah, tetapi perubahan itu tidak dikawal dengan strategi kebudayaan yang berakar pada peradaban bangsa. Akibatnya bukan hanya tidak ada lagi hubungan yang organis antara struktur politik dengan peradaban bangsa yang sangat kaya, melainkan juga cenderung instan dan tidak berkesinambungan. Padahal ikatan atau hubungan organis antara demokrasi (sistem pemilu) dan budaya bangsa, seperti musyawarah, gotong royong, dan kekeluargaan itu harus dirajut dengan sebaik-baiknya. Caranya antara lain adalah dengan meletakkan segala sesuatu yang bukan asli Indonesia dalam konteks kebudayaan bangsa. Agenda pribumisasi demokrasi atau indigenisasi demokrasi, sangatlah perlu dilakukan.

Tetapi, ini tidak mudah. Kerja ini mengharuskan instrumen yang

memadai dan persiapan yang matang serta serius. Dalam konteks inilah usulan untuk memperkuat prinsip musyawarah dalam demokrasi layak dipertimbangkan dengan sungguh-sungguh: sebuah demokrasi yang menjunjung tinggi permusyawaratan. Bukan demokrasi “setengah tambah satu” yang terjebak dalam mayoritarianisme seperti yang terjadi sekarang ini. Tentu, yang dimaksudkan di sini juga bukan demokrasi yang sama sekali antivoting. Voting adalah jalan terakhir manakala musyawarah seperti yang diajarkan Pancasila dan Pembukaan UUD 1945 tidak bisa membawa kepada permufakatan (bulat). Inilah demokrasi yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan-perwakilan. Pasalnya, pada sejatinya rumusan ideologis dan politis yang luhur seperti itu sudah tercermin secara sangat baik dalam Pancasila dan UUD 1945. Perdebatan panjang para *founding fathers* ketika merumuskan dua dokumen penting tersebut merefleksikan keharusan diadopsinya nilai-nilai substansial budaya tersebut, yaitu nilai-nilai musyawarah, kekeluargaan, gotong royong, kesediaan untuk menempatkan kepentingan publik atas individu, tidak berorientasi pada individualisme, dan lain-lainnya. Sementara itu keterkaitannya dengan nilai-nilai universal, seperti hak asasi manusia, persamaan (egalitarianisme), keadilan (*justice*), dan sebagainya, bisa saja diambil dari sumber-sumber lain. Sebagaimana makanan yang paling cocok bagi suatu suku bangsa yang

berdiam di suatu kawasan adalah makanan yang berada di sekitar lingkungan suku bangsa itu sendiri – karena memang demikianlah Tuhan memberikan rezeki makanan pada kita-- maka demikianlah kira-kira sistem demokrasi yang paling cocok bagi kita bangsa Indonesia: demokrasi yang berakar pada budaya bangsa itu sendiri. Mohammad Hatta, salah seorang *founding fathers* terkemuka yang dikenal sebagai seorang negarawan paripurna dan demokrat tulen yang *nota bene* berpendidikan Barat moderen, berpandangan demikian juga: bahwa demokrasi kita “haruslah suatu perkembangan daripada demokrasi asli. Demokrasi Barat *apriori* ditolak”.¹¹

Tentu yang dimaksudkan Hatta bukanlah menerapkan demokrasi asli itu begitu saja sebagai sebuah replika masa lalu untuk diterapkan di masa kini, melainkan sebuah demokrasi yang kita kembangkan dan karena itu berasal dari demokrasi asli Indonesia. Demokrasi bukanlah *state of being*, melainkan *process of becoming* yang terus tumbuh dan berkembang, bahkan kadang-kadang harus melalui *trial and error*, yang dalam pertumbuhan dan perkembangannya itu dipengaruhi dan diperkaya dengan mengadopsi nilai-nilai demokrasi universal serta pengalaman praktik-praktik

demokrasi di tempat lain di dunia ini. Yang penting demokrasi tersebut adalah merupakan perkembangan dari demokrasi asli Indonesia.

Pertanyaannya adalah mengapa demokrasi asli menjadi sangat penting dalam pembangunan demokrasi di Indonesia? Atau dengan kalimat lain, mengapa demokrasi yang kita kembangkan --meskipun mengadopsi nilai-nilai demokrasi universal-- haruslah merupakan perkembangan daripada demokrasi asli sebagai jalan menuju peradaban nusantara? Jawabnya adalah bahwa demokrasi itu untuk berhasil memerlukan sejumlah variabel atau faktor.¹² Menurut banyak ahli, misalnya Samuel Huntington, setidaknya ada duapuluh tujuh variabel yang menentukan keberhasilan demokrasi, antara lain, pendapatan perkapita yang cukup tinggi,¹³ kelas borjuis yang kuat, kelas menengah yang kuat dalam jumlah yang memadai, tingkat pendidikan rakyat, pluralisme sosial, komitmen para pemimpin terhadap demokrasi, tradisi toleransi dan kompromi, tradisi menghormati hukum dan hak individu, dan lain-lainnya.

Oleh karena demokrasi juga harus dipandang sebagai *way of life* maka faktor budaya juga sangat menentukan keberhasilan suatu

¹¹) lihat Mohamad Hatta, *Demokrasi Kita*, hal. 28-29.

¹²) Sejumlah studi menunjukkan bahwa tingkat kemajuan ekonomi merupakan faktor penentu bagi keberhasilan demokrasi. Lihat Boediono, *Ekonomi Indonesia Mau Ke mana?: Kumpulan Esai Ekonomi*, Gramedia, Jakarta, Edisi ke-3, 2010, hal 5-6.

¹³) Beberapa studi, berdasarkan pengalaman empiris selama 1950-1990, menyimpulkan bahwa rezim demokrasi di negara-negara dengan penghasilan per kapita 1.500 dollar AS (dihitung berdasarkan *purchasing power parity*) demokrasi mempunyai harapan bertahan rata-rata hanya 8 tahun. Pada tingkat penghasilan per kapita 1.500-3.000 dollar AS, demokrasi dapat bertahan rata-rata 18 tahun. Dan pada penghasilan per kapita di atas 6.000 dollar AS, daya hidup sistem demokrasi jauh lebih besar dan probabilitas kegagalannya hanya 1/500. Posisi Indonesia diperkirakan penghasilan per kapita sekarang sekitar 4.000-4.500 dollar AS, sedangkan batas kritis bagi demokrasi sekitar 6.600 dollar AS. Artinya, Indonesia belum 2/3 jalan menuju batas aman bagi demokrasi. Dikutip dari Boediono, *Ekonomi Indonesia Mau Ke mana?: Kumpulan Esai Ekonomi*, hal 5-6.

bangsa dalam menerapkan demokrasi. Dalam studinya terhadap Partai Masyumi, Remy Madinier, juga menyatakan “lemahnya landasan sosial budaya demokrasi Indonesia” sebagai salah satu penyebab gagalnya demokrasi di Indonesia pada 1950-an.¹⁴ Bangsa-bangsa yang mempunyai kecenderungan toleran, bisa berbeda pendapat secara beradab (*civilized*), anti kekerasan, rasional, dan lain-lainnya, biasanya lebih berhasil membangun demokrasi. Demokrasi yang akan hidup di Indonesia adalah demokrasi yang berakar pada budaya dan tradisi yang hidup dalam diri bangsa Indonesia.

Namun demikian harus diakui tidak lah mudah menerjemahkan apa yang disebut dengan demokras asli ini dalam kebijakan-kebijakan yang lebih kongkrit dan praktis. Dalam pandangan yang positif sebenarnya para pemimpin Indonesia sejak kemerdekaan telah berusaha menerjemahkan dan menerapkan demokrasi yang semacam itu: demokrasi asli yang berakar pada nilai-nilai budaya bangsa. Dikatakan tidak mudah karena terbukti seringnya terjadi diskordinasi di dalam sepanjang sejarah perpolitikan Indonesia ketika setiap rezim berusaha meletakkan paham politik moderen dengan budaya nusantara.

Dalam konteks dan perspektif ini saya berpendapat bahwa masih ada persoalan budaya dalam praktek demokrasi di Indonesia, termasuk di dalamnya dalam pelaksanaan pemilu.

Memang benar rakyat sudah terbiasa dengan pemilu, terutama setelah reformasi. Pemilu secara langsung bahkan sudah dipandang oleh rakyat sebagai satu-satunya prosedur dan mekanisme memilih pemimpin dan wakil-wakilnya. Dan oleh karena begitu banyaknya frekuensi pemilu (*pileg*, *pilpres*, *pemilukada*) setelah reformasi, pemilu juga telah menjadi sedemikian memasyarakat dan sangat populer di tengah masyarakat. Rakyat sudah menjadi sangat terbiasa dengan pemilu. Tetapi lagi-lagi itu baru bersifat prosedural dan elektoral belaka. Sistem politik Indonesia formatnya memang sudah demokrasi, yakni demokrasi pemilu (demokrasi dalam format pemilu). Tetapi substansinya masih perlu dipertanyakan. Artinya belum ada paralelisme antara format dan substansi. Saya rasa ada persoalan budaya di sini, dan karena itu memerlukan sebuah strategi kebudayaan.

Strategi kebudayaan: sebuah solusi

Sebagai bangsa yang sebageaian terbesar menganut agama Islam, secara sosial budaya sebenarnya bangsa ini memiliki basis budaya yang kuat bagi berkembangnya demokrasi dan pemilu yang berhasil guna dan berdaya guna. Pasalnya, nilai-nilai demokrasi selama ini telah dipandang oleh umat Islam sebagai sejalan dengan prinsip musyawarah (*syura*). Dan justru, sebagaimana juga diyakini oleh Nurcholish Madjid,¹⁵ berkat

¹⁴ Remy Madinier, *Partai Masjumi: Antara Godaan Demokrasi dan Islam Integral*, Terj. Tonny Pasuhuk (Mizan, 2013), hal. 118.
¹⁵ Nurcholish Madjid, *Cita-Cita Politik Kita di Era Reformasi* (Paramadina, Jakarta, 1999: 85).

prinsip musyawarah yang begitu fundamental dalam Islam (Q.S. 42:38) lah maka penerimaan umat Islam akan demokrasi modern berlangsung sangat alami. Mungkin oleh karena itu pula maka diskursus mengenai demokrasi (*democracy*) dan musyawarah (*syura*) baik yang mengidentikkan keduanya atau menyajikannya (*juxtaposition*) di kalangan umat Islam Indonesia dilakukan atau berlangsung dengan sangat rileks (*relax*) sekali.

Umat Islam, apalagi kalangan intelektualnya, menerima demokrasi dan pemilu. Setidaknya di kalangan umat Islam Indonesia tidak ada penolakan yang cukup berarti terhadap demokrasi¹⁶ kecuali oleh sebagian sangat kecil umat yang jumlahnya hanya segelintir saja sehingga tidak signifikan. Barangkali resistensi terhadap demokrasi di Indonesia malah lebih keras disuarakan kalangan nasionalis, terutama kalangan tua. Penerimaan terhadap demokrasi di kalangan umat Islam diperkuat oleh pendapat para ulama. Syaikh Muhammad al-Ghazali, seorang ulama, intelektual, penulis, dan aktivis Mesir (lahir 1917, wafat 1996), dalam buku *Miatu Sual 'An Al-Islam* (Nahdlah Misr, Cairo), mengatakan bahwa sistem demokrasi atau pemilihan tidak menjadi cela atau *aib* untuk ditiru umat Islam untuk diterapkan di negeri muslim hanya dikarenakan bangsa asing nonmuslim telah mendahului kita dalam mendapatkan solusi untuk mencegah

timbulnya tirani politik. Al-Ghazali malah mengatakan bahwa ciri utama negara Islam yang paling pertama adalah asas permusyawaratan, meminta nasehat kepada yang ahli, tunduk kepada kebenaran, dan menciptakan kondisi sedemikian rupa sehingga yang hak dikatakan hak dan yang salah dikatakan salah. Permusyawaratan merupakan akhlak manusia yang tinggi dan terpuji, dan telah dikenal dalam sistem pemerintahan sejak dahulu.¹⁷

Syeikh Qardhawi malah menyebut demokrasi adalah barang hilangnya umat Islam. Demokrasi adalah instrumen (*wasilah*) untuk mewujudkan tujuan-tujuan umat yang terhormat. Yang penting, dalam demokrasi rakyat dapat memilih pemimpinnya sesuai dengan yang mereka kehendaki. Bahkan rakyat bisa meminta pertanggungjawaban atas segala tindakan pemimpinnya, bisa menolak perintah-perintahnya jika bertentangan dengan keyakinan umat –yang dalam terminologi Islamnya: berhak menentang apabila diperintah untuk berbuat maksiyat–, bahkan dalam demokrasi rakyat berhak memecat (*impeachment*) pemimpinnya manakala menyimpang, menyeleweng, dan tidak lagi mengindahkan nasihat-nasihat atau peringatan-peringatan rakyat yang benar. Bagi Qardhawi agenda demokrasi seperti pemilihan umum atau pemungutan suara dalam pandangan Islam dapat diartikan

¹⁶ Lihat Masykuri Abdullah, *Demokrasi di Persimpangan Makna: Respons Intelektual Muslim Indonesia Terhadap Konsep Demokrasi (1966-1993)*, Tiara Wacana, Yogyakarta, 1999

¹⁷ Muhammad Ghazali, *Menjawab 100 Soal Keislaman*, Terj. Abdullah Abbas (Lentera Hati, Jakarta, 2012, hal 446.

sebagai pemberian kesaksian terhadap kelayakan para kandidat untuk menduduki jabatan-jabatan politik yang strategis. Pemilu dipandang oleh Qardhawi sebagai aturan Islami meskipun asalnya dipungut dari luar. Fahmi Huwaydi, kolumnis kenamaan Mesir yang banyak merujuk pada sikap-sikap dan pemikiran-pemikiran Qardhawi, ketika memberikan penjelasan pada ayat Al-Quran (Q.S. Asy-Syura: 38) yang berbunyi "Wa amruhum syura bainahum" mengatakan bahwa ayat tersebut di atas mempunyai pengertian yang cukup jelas: kata "bainahum" (di antara mereka) menunjukkan pada masyarakat secara keseluruhan, baik laki-laki maupun perempuan, baik muslim maupun non muslim. Dan, ini yang penting, representasi masyarakat dalam Majelis Permusyawaratan atau Dewan Perwakilan Rakyat tidak ada jalan lain pembentukannya kecuali melalui pemilihan (umum).¹⁸

Tentu, adanya pemilihan umum tidak lantas berarti demokrasi sudah berjalan dengan baik. Sebab esensi demokrasi adalah kebebasan, terutama kebebasan yang dijamin konstitusi atau, meminjam istilah Fareed Zakaria, ahli politik yang mantan *Chief Editor International* majalah *Newsweek*, liberalisme konstitusional.¹⁹ Meski ketiadaan pemilu tidak lantas sebuah rezim bisa disebut tirani dengan begitu saja, tetapi tetap saja tidak adanya pemilu yang bebas dan demokratis harus dipandang sebagai salah satu

kekurangan demokrasi di suatu negara. Sebab, seperti kata Fareed Zakaria sendiri, meskipun bukan satu-satunya karakteristik, pemilu adalah suatu karakteristik yang baik dari pemerintahan demokrasi. Ketiadaan pemilu di suatu negara menjadikan kita sulit mengatakan demokrasi telah berjalan di sana. Pasalnya, pemilu adalah penutup dari segalanya.

Menurut al-Ghazali berubah-ubahnya sistem pemilihan empat khalifah dalam masa Khulafaurrasyidin menunjukkan akan bolehnya setiap sistem pemilihan dipraktikkan asalkan mampu mencegah tampilnya tirani individu, meskipun bentuknya berbeda-beda. Oleh karena tidak ada nash yang melarang sistem pemilihan khalifah atau kepala negara/pemerintahan secara langsung dan untuk masa jabatan yang terbatas, maka jika hal itu memang mendatangkan kemaslahatan, menjamin kebebasan, menjauhkan penyalahgunaan kekuasaan, dan lebih mampu membuat kerendahan hati para penguasa, maka tidak ada salahnya bila hal itu diterapkan. Bahkan unjuk rasa atau demonstrasi sebagai gerakan protes kepada kebijakan penguasa dibenarkan oleh Al-Ghazali sejauh dalam koridor permusyawaratan, mencari kebenaran, dan menghormati hak mayoritas rakyat. Negara harus berdiri di atas asas kebebasan berpendapat, dan musyawarah merupakan keniscayaan bagi

¹⁸) Fahmi Huwaydi, *Al-Islam wa Al-Dimuqratiyah* (1993)

¹⁹) Fareed Zakaria, *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*, W.W. Norton&Company, New York-London, 2003.

pemegang kekuasaan. Instrumen permusyawaratan yang tertata rapi dan dihormati lah yang akan bisa menjaga batasan-batasan Tuhan.

Lantas jika memang secara doktrinal dan budaya, demokrasi memiliki dasar-dasar penerimaan yang kuat dalam masyarakat yang dipengaruhi ajaran Islam seperti Indonesia, lantas apa solusinya untuk membenahi praktek-praktek demokrasi dan pemilihan umum sebagaimana terurai di atas? *Pertama*, Indonesia harus meluruskan kiblat nasionalnya di bidang politik. Di bidang politik kita perlu melakukan pribumisasi demokrasi: kita perlu demokrasi yang sejalan dan *compatible* dengan watak bangsa. Demokrasi memang suatu keharusan, bahkan suatu keniscayaan. Tetapi bukan demokrasi liberal yang oligarkis dan plutokratis serta melahirkan politik biaya tinggi seperti ini. Kita perlu demokrasi yang paralel dengan budaya nusantara yang menjunjung tinggi nilai-nilai musyawarah, kekeluargaan, dan kearifan lokal lainnya.

Kedua, sistem pemilu harus dikembalikan seperti yang diamanatkan dalam UUD 1945 Pasal 22E ayat 3, bahwa peserta pemilihan umum legislatif adalah partai politik, bukan caleg. Bukan kandidat. Sekarang ini *de jure* peserta pemilu adalah parpol, tetapi *de facto* peserta pemilu adalah caleg. Dulu rakyat memilih parpol, sekarang caleg. Partai politik pastilah impersonal, diwakili dengan tanda gambar, sementara caleg adalah personal. Sistem pemilu

dimana rakyat memilih gambar (impersonal) menjadikan pemilu di negeri ini tidak terlalu personal. Sistem memilih parpol juga jauh lebih relevan dengan sistem dan kinerja di parlemen nantinya. Bukankah di parlemen nanti para anggota legislatif yang terpilih tetap saja harus mengikuti disiplin fraksi dan partainya? Bukankah para kepala daerah, dan juga presiden, yang terpilih tetap harus mengikuti kebijakan-kebijakan partai yang menominasikannya? Lantas mengapa para kandidat itu harus maju secara individual dengan segala visi dan misi yang individual pula?

Adalah sangat urgen usaha menerjemahkan diktum-diktum penting dan mendasar dalam Pembukaan UUD 1945 itu dilakukan lagi. Pasalnya, sejak awal reformasi (1998) sampai sekarang ini tidak ada lagi pihak yang memikirkan sistem demokrasi dan pemilu yang seperti apa yang tepat diterapkan di Indonesia yang sesuai dengan watak bangsa. Mungkin krisis multidimensional yang sangat parah di awal reformasi telah menyita hampir seluruh energi kepemimpinan nasional sehingga ijthad untuk memikirkannya agak terabaikan. Kini setelah kita keluar dari krisis tibalah saatnya untuk memikirkan kembali persoalan yang sangat elementer tapi fundamental ini: mengembangkan demokrasi dan pemilu yang pas dan cocok (*fit and proper*) dengan watak bangsa yang karena itu harus berakar pada demokrasi asli sehingga benar-benar dapat bertahan dan hidup terus (*viable*) dalam kehidupan berbangsa dan bernegar.

Dalam konteks dan perspektif ini, Indonesia harus optimis bisa mengembangkan demokrasi yang berbasis budaya sendiri. Pasalnya, Indonesia memiliki sumber demokrasi, yaitu demokrasi asli itu tadi. Bung Hatta, setelah menegaskan bahwa demokrasi yang di-impor dari Barat itu tidak sesuai dengan cita-cita perjuangan Indonesia untuk menciptakan terlaksananya dasar-dasar perikemanusiaan dan keadilan sosial, serta menegaskan keharusan demokrasi ekonomi agar cita-cita keadilan dilaksanakan di dalam praktik hidup nasional, menyatakan bahwa Indonesia memiliki tiga sumber yang menghidupkan cita-cita demokrasi sosial di dalam kalbu pemimpin-pemimpin Indonesia waktu itu: *Pertama*, paham sosialis Barat; *kedua*, Islam; dan *ketiga*, corak sistem masyarakat Indonesia berdasarkan kolektivisme”.²⁰

Berdasarkan ketiga sumber tersebut maka apa yang disebut dengan musyawarah atau permusyawaratan di sini pada sejatinya adalah tradisi musyawarah yang dibentuk atau dipengaruhi oleh ajaran Islam yang dianut oleh sebagian besar rakyat Indonesia dan sosialisme Barat yang dibawa oleh para cendekiawan yang belajar di negara-negara Barat. Jadi musyawarah yang dibentuk oleh Nusantara, Islam, dan Barat. Maka prinsip musyawarah di sini bukanlah musyawarah yang secara sinis dikatakan oleh Niels Mulder sebagai “*Diskusi tanpa akhir untuk menyingkirkan*

semua pertentangan untuk mencapai mufakat, karena pada akhirnya sang tuan besarlah yang meaksanakan keinginannya”.²¹ Dan juga, meskipun kata musyawarah itu berasal dari bahasa Arab (*syura*) yang dibawa oleh Islam, bukan prinsip musyawarah dalam konsep Islam seutuhnya, atau *syura an sich*, melainkan musyawarah yang telah memiliki dan diperkaya oleh elemen-elemen Nusantara dan Barat sekaligus. Seiring dengan perkembangan Islam di Nusantara maka kemudian kata musyawarah yang dibawa Islam menjadi indigenous Indonesia.

Maka demokrasi Indonesia agar memiliki fondasi atau basis kultural yang kuat haruslah demokrasi yang menjunjung tinggi musyawarah, yakni demokrasi yang dipimpin atau dibimbing oleh hikmat dan kebijaksanaan, demokrasi yang dijalankan melalui cara musyawarah untuk mencapai kemufakatan. Di sinilah letak pentingnya penjabaran Pancasila dilakukan secara kreatif, seperti yang pernah ditekankan oleh Nurcholish Madjid. “Penjabaran Pancasila harus dilakukan secara kreatif. Jangan hanya terpaku pada kata-kata yang ada pada Pancasila, tetapisebaliknyaharusmemperhatikan perkembangan masyarakat. Misalnya saja tentang Sila Keempat: kini perlu diperjelas demokrasi seperti apa? Apakah demokrasi tidak langsung seperti dulu, atautkah demokrasi secara langsung seperti yang ditunjukkan dalam Pemilu dan Pemilukada yang sekarang sedang dicoba ini? Karena

²⁰) Lihat Mohamad Hatta, *Demokrasi Kita*, hal. 28-29.

²¹) Niels Mulder, Di Jawa: *Petualangan Seorang Antropolog* (Kanisius, Yogyakarta, Cet ke-5, tahun 2011), hal 178..

meskipun bentuknya berbeda, tetapi keduanya masih dalam ruang penjabaran Pancasila".²²

Jika dulu Afan Gaffar pernah mengajukan proposal yang agak terdengar aneh di telinga: yaitu apa yang disebut dengan "demokrasi yang tidak lumrah" (*uncommon democracy*),²³ maka rasanya konsep demokrasi asli itu layak juga dipertimbangkan: pertama tentu saja secara akademis, baru kemudian secara politis. Demokrasi asli lah yang mungkin *workable* diterapkan di Indonesia. Suatu *genre* demokrasi yang dapat berfungsi dengan baik karena menekankan musyawarah untuk mufakat yang menjamin stabilitas politik, terpeliharanya kesatuan dan persatuan bangsa yang *nota bene* sangat majemuk dan tersegmentasi (*segmented and fragmented pluralism*), memungkinkan pemerintah mampu menjalankan fungsinya secara efektif untuk memberikan pelayanan dan perlindungan yang maksimal kepada masyarakat. Dan lebih dari pada itu demokrasi yang kondusif bagi upaya mewujudkan kesejahteraan rakyat. Bukan demokrasi yang gaduh dan hiruk pikuk seperti sekarang ini.

Dalam konteks dan perspektif ini rasanya memang ada perbedaan penekanan dalam sistem demokrasi dan musyawarah itu. Jika dalam demokrasi, apalagi "*demokrasi setengah tambah satu*", musyawarah kurang mendapatkan tempat karena yang diutamakan adalah pemilu dan pengambilan keputusan melalui pemungutan suara atau voting, maka dalam musyawarah (*syura*) seringkali suara rakyat (*demos*) kurang proporsional atau direduksi oleh elite atau pimpinan partai politik sehingga menjadi Partaikrasi yang kebanyakan berwatak oligarki. Rakyat tidak diberi hak untuk bermusyawarah dengan elite.

Tantangan untuk mengembangkan demokrasi Pancasila dengan demikian adalah bagaimana menerapkan demokrasi dengan muatan musyawarah yang memadai dalam praktik demokrasi. Ini tidak mudah oleh karena demokrasi liberal telah begitu merasuk dalam sistem pemilu dan pemilukada kontemporer di Indonesia. Apapun jalan yang ditempuh, sebuah strategi kebudayaan tetap merupakan keharusan. Semoga!

²² Nurcholish Madjid, "Jadikan Pancasila Sebagai Ideologi Terbuka", Kata Pengantar untuk buku R. Soeprapto, *Pancasila Menjawab Globalisasi: Menuju Dunia Damai, Aman, dan Sejahtera*, Yayasan Taman Pustaka, Jakarta, 2004.

²³ Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, (Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1999).

Daftar Pustaka

Fareed Zakaria, *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*, W.W. Norton&Company, New York-London, 2003.

Robert A. Dahl, *On Democracy* (Yale University Press, 1999).

Saiful Mujani, R. William Liddle, dan Kuskrido Ambardi, *Kuasa Rakyat: Analisis tentang Perilaku Memilih dalam Pemilihan Legislatif dan Presiden Indonesia Pasca-Orde Baru* (Mizan, 2012).

Asp Warlan Yusuf, Pidato Dies Natalis Ke-58 Fakultas Hukum, Universitas Parahyangan, Jumat tanggal 16 September 2016.

Marcel Mauss, *The Gift: Forms and Functions of Exchange in Archaic Societies*, The Norton Library, New York, 1967.

Mohamad Hatta, *Demokrasi Kita*, Penerbit Negara Kesatuan republik Indonesia, 2004.

R. Soeprapto, *Pancasila Menjawab Globalisasi: Menuju Dunia Damai, Aman, dan Sejahtera*, Yayasan Taman Pustaka, Jakarta, 2004.

Boediono, *Ekonomi Indonesia Mau Ke mana?: Kumpulan Esai Ekonomi*, Gramedia, Jakarta, Edisi ke-3, 2010.

Remy Madinier, *Partai Masjumi: Antara Godaan Demokrasi dan Islam Integral*, Terj. Tonny Pasuhuk (Mizan, 2013).

Nurcholish Madjid, *Cita-Cita Politik Kita di Era Reformasi* (Paramadina, Jakarta, 1999).

Masykuri Abdullah, *Demokrasi di Persimpangan Makna: Respons Intelektual Muslim Indonesia Terhadap Konsep Demokrasi (1966-1993)*, Tiara Wacana, Yogyakarta, 1999.

Muhammad Ghazali, *Menjawab 100 Soal Keislaman*, Terj. Abdullah Abbas (Lentera Hati, Jakarta, 2012, hal 446).

Fahmi Huwaydi, *Al-Islam wa Al-Dimuqratiyah* (1993)

Niels Mulder, *Di Jawa: Petualangan Seorang Antropolog* (Kanisius, Yogyakarta, Cet ke-5, tahun 2011).

Nurcholish Madjid, "Jadikan Pancasila Sebagai Ideologi Terbuka", Kata Pengantar untuk buku R. Soeprapto, *Pancasila Menjawab Globalisasi: Menuju Dunia Damai, Aman, dan Sejahtera*, Yayasan Taman Pustaka, Jakarta, 2004.

Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, (Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1999).

OPTIMALISASI PERAN KOMUNIKASI POLITIK DALAM PELAKSANAAN PILKADA SERENTAK

Gun Gun Heryanto ¹

Abstrak

Pilkada serentak merupakan agenda penting dalam proses konsolidasi demokrasi. Penyelenggaraan pilkada serentak di tahun 2015 dan 2017 menjadi tonggak menentukan proses penguatan, pemolaan, dan pelembagaan politik baik dalam konteks prosedural maupun substansial demokrasi elektoral. Tidak mudah, mengemuka sejumlah problematika dalam penyelenggaraannya. Dalam mengurai kompleksnya persoalan pilkada serentak ini, komunikasi politik tentu memiliki peran yang sangat signifikan. Makalah ini memetakan problematika komunikasi politik dalam sejumlah isu yakni proses kandidasi, potensi konflik di pilkada, dinamika politik di media massa dan media sosial, dilema survei opini publik, dan performa komunikatif pasangan calon dalam proses dialektika relasional baik dengan sesama kandidat maupun dengan warga.

Key words: Pilkada Serentak, Komunikasi Politik dan Konsolidasi Demokrasi

¹ Penulis adalah Dosen Komunikasi Politik di UIN Jakarta dan Paramadina Graduate School of Communication, Direktur Eksekutif *The Political Literacy Institute* serta Presidium Asosiasi Ilmun Komunikasi Politik Indonesia (AIKPI). Email. gun.heryanto@uinjka.ca.id

PENDAHULUAN

Salah satu catatan penting dan bersejarah dalam proses demokrasi Indonesia di tahun ini adalah penyelenggaraan pemilihan kepala daerah (pilkada) serentak. Pilkada serentak tahun ini sangat penting, karena menjadi fase transisional dari proses panjang mewujudkan pilkada serentak nasional. Pilkada serentak sudah digelar dua kali yakni Desember 2015 dan pada Februari 2017, selanjutnya akan digelar Juni 2018, 2020, 2022, dan 2023 dan konsolidasi ini diharapkan matang dengan penyelenggaraan pilkada serentak nasional pada 2027. Oleh karenanya, transisi pilkada serentak di tahun 2015 dan 2017 menarik dicermati untuk membangun optimisme konsolidasi demokrasi ke depan. Mengutip Larry Diamond (1999), konsolidasi demokrasi itu soal bagaimana kita merawat stabilitas dan persistensi demokrasi.

Inilah ujian kesejarahan praktik demokrasi di Indonesia, karena untuk kedua kalinya penyelenggaraan Pilkada dilaksanakan secara masif di banyak daerah dalam waktu bersamaan. Pilkada serentak yang sudah dilalui menjadi fase menentukan untuk memberi gambaran daya tahan penyelenggaraan demokrasi elektoral serentak di tahun-tahun berikutnya. Oleh karenanya, penting untuk memberi sejumlah catatan, agar penyelenggaraan Pilkada ini tak hanya sukses dari sudut prosedural tetapi juga substansial.

Pilkada serentak sejatinya

merupakan ikhtiar bangsa ini untuk melakukan transformasi kesejarahan melalui konsolidasi demokrasi yang berlangsung tak hanya di pusat melainkan juga di daerah. Oleh karenanya, Pilkada seharusnya menghadirkan partisipasi politik warga dalam setiap prosesnya. R.A Dahl (1982), memberi penekanan bahwa demokrasi melibatkan dua variabel yakni kontestasi dan partisipasi. Dengan demikian, kualitas demokrasi di Pilkada serentak tak hanya ditentukan oleh pasangan calon yang bertarung melainkan juga partisipasi masyarakat.

Dari dua kali penyelenggaraan pilkada serentak, penting untuk kita identifikasi problematika yang mengemuka terutama untuk mengantisipasi masalah dan mengoptimalkan peran komunikasi politik dalam perhelatan Pilkada di masa mendatang.

PEMBAHASAN

1. Problematika Kandidasi

Problem yang masih nampak mengemuka dalam penyelenggaraan Pilkada serentak 2015 dan 2017 adalah komunikasi politik dalam kandidasi yang masih lemah di banyak daerah. Fenomena pasangan calon tunggal di 9 daerah pada pilkada serentak 2017 dan 3 daerah di pilkada serentak 2015 menjadi gambaran komunikasi politik di internal partai politik belum optimal terutama dalam menghadirkan kader-kader terbaik mereka untuk berkontestasi dalam

situasi pilkada yang kompetitif. Selain juga ada fenomena dinasti politik, dan kandidat bayangan atau boneka.

1.1. Pasangan Calon Tunggal: Sebuah Ironi Demokrasi

Data Komisi Pemilihan Umum (KPU) menunjukkan ada sembilan daerah yang menggelar Pilkada Serentak 2017 dengan pasangan calon tunggal. Kesembilan daerah tersebut adalah Kabupaten Buton, Kota Tebing Tinggi, Kabupaten Tulang Bawang Barat, Kabupaten Pati, Kabupaten Landak, Kabupaten Tambrauw, Kota Sorong, Kota Jayapura dan Kota Maluku Tengah.

Artinya, pasangan calon tunggal di sembilan daerah tersebut melawan kotak kosong pada 15 Februari 2017. KPU berhak menetapkan pasangan calon terpilih, bila pasangan calon tunggal mendapatkan suara lebih dari 50 persen suara sah. Hal ini sesuai dengan UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-undang.

Fenomena pasangan calon tunggal juga sesungguhnya pernah terjadi di Pilkada serentak 2015. Ada tiga daerah yang memiliki calon tunggal. Daerah itu adalah Kabupaten Blitar (Rijanto-Marhaenis Urip Widodo), Kabupaten Tasikmalaya (Uu Ruzanul Ulum-Ade Sugianto), dan Kabupaten Timor Tengah

Utara di Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT) yang mengusung Raymindus Sau Fernandez- Aloysius Kobes.. Mahkamah Konstitusi (MK) mengabulkan permohonan uji materi soal calon tunggal dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Wali Kota. MK membolehkan daerah dengan calon tunggal untuk melaksanakan Pilkada serentak periode pertama pada Desember 2015.

Dalam pertimbangannya, MK menyebut perumusan norma UU Nomor 8 tahun 2015, yang mengharuskan adanya lebih dari satu pasangan calon tidak memberikan solusi. Hal ini, dapat menyebabkan kekosongan hukum. Dapat berakibat pada tidak bisa diselenggarakannya Pilkada. Jadi, syarat mengenai jumlah pasangan calon dianggap berpotensi mengancam kedaulatan dan hak rakyat untuk memilih. Permohonan ke MK saat itu diajukan oleh Effendi Gazali dan Yayan Sakti Suryandaru. Mereka mengajukan uji materi Pasal 49 ayat (8) dan ayat (9), Pasal 50 ayat (8) dan ayat (9), Pasal 51 ayat (2), Pasal 52 ayat (2), Pasal 54 ayat (4), ayat (5), dan ayat (6) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Wali Kota.

Di luar sisi hukum yang kini membolehkan pasangan calon tunggal, ada ironi demokrasi yang mengemuka dari fenomena ini yakni masih abainya peran partai politik dalam menyediakan kanal yang kompetitif dalam pemilihan kepala daerah. Coba perhatikan, di sembilan daerah yang kini hanya diisi pasangan

calon tunggal, rata-rata penyebabnya adalah hanya ada satu pasangan calon yang memborong dukungan dari mayoritas partai dan tidak menyisakan dukungan untuk yang lainnya. Di Kabupaten Pati misalnya, pasangan Haryanto-Saiful Arifin memborong dukungan partai setara 46 kursi DPRD dari 50 kursi yang ada. Praktis hanya tersisa 4 kursi, sehingga tidak bisa mengajukan pasangan lainnya.

Ironisnya adalah meskipun secara hukum dan prosedural calon tunggal bisa tetap dipilih meski lawan kotak kosong, tetapi secara substansial ada ruang penyelenggaraan pemilihan yang sangat tidak kompetitif. Dalam jangka panjang, fenomena ini harusnya dievaluasi oleh seluruh partai yang ada di Indonesia. Pilkada tidak semata-mata urusan prosedural dan instrumental melainkan juga harus menguatkan aspek substansialnya. Pasangan lebih dari satu membuat adu konsep, adu gagasan, ruang dialektika, dan juga akan menghadirkan banyak sekali panggung yang menguji kapasitas dan kapabilitas calon pemimpin daerah.

Kehadiran calon tunggal di Pilkada serentak 2017 juga harus diberi catatan kritis untuk penyelenggaraan pemerintahan yang akan dipimpin mereka ke depan. Borongan dukungan dari mayoritas partai politik punya potensi menghadirkan kekuasaan yang dikendalikan oleh segelintir orang jika calon tunggal ini

menang lawan kotak kosong. Hutang budi pada mayoritas partai yang mendukung, dan ketiadaan kekuatan efektif yang menjadi pengontrol bisa meneguhkan politik kartel di daerah tersebut.

Politik dikuasai oleh segelintir elite sehingga melahirkan monopoli untuk mengamankan agenda-agenda terbuka maupun tersembunyi dari elite-elite yang berada di puncak hierarki koalisi besar tersebut. Menurut Dan Slater (2004), Indonesia kerap terjebak dalam politik kartel yang melahirkan situasi demokrasi kolusif. Bisa jadi tulisan Dan Slater tersebut menggambarkan politik kartel dalam menjelaskan konstelasi politik di level nasional dengan kecenderungan praktik kolusif dalam kekuasaan. Tetapi, politik kartel juga bisa digunakan untuk memotret fenomena monopoli kekuasaan di daerah. Seperti politik dinasti yang protektif di kabupaten Klaten dan juga Dinasti Ratu Atut Chosiyah di Banten. Praktik kartel ini juga terbukti terjadi di banyak daerah di Indonesia.

Penguasaan jangkar kekuasaan di infrastruktur politik mulai dari tokoh, media massa, partai politik, LSM, organisasi massa dan keagamaan hingga kekuasaan di suprastruktur politik seperti legislatif, eksekutif dan yudikatif. Fenomena kumulasi dukungan dan ketiadaan kekuatan penantang seringkali membuat pasangan calon tergodha pada habitus

⁴⁾ Lihat Saiful Mujani, R. William Liddle, dan Kuskrindo Ambardi, *Kuasa Rakyat: Analisis tentang Perilaku Memilih dalam Pemilihan Legislatif dan Presiden Indonesia Pasca-Orde Baru* (Mizan, 2012), hal 46.

⁵⁾ Pidato Dies Natalis Ke-58 Fakultas Hukum, Universitas Parahyangan, Jumat tanggal 16 September 2016.

⁶⁾ *Ibid.*

korupsi yakni menjadikan birokrasi sebagai inkubator yang nyaman bagi penyalagunaan kekuasaan. Dalam situasi seperti ini, birokrasi seringkali mengubah praktik demokrasi menjadi kleptokrasi.

Istilah kleptokrasi dipopulerkan oleh Stanislav Andreski (1968), yang menggarisbawahi peran penguasa atau pejabat tinggi yang tujuan utamanya adalah memperkaya diri dan kelompoknya. Mereka memiliki kekuatan untuk memperoleh kekayaan pribadi tersebut sambil memegang jabatan publiknya. Tentu tak semua calon tunggal yang melawan kotak kosong itu buruk, tetapi ke depan proses demokrasi elektoral kita harus lebih diperkuat. Pilkada serentak harus kompetitif seiring dengan peran dan fungsi partai yang lebih baik. Ada niat baik dan niat politik partai untuk menjadikan momentum pemilihan pemimpin di daerah itu sebagai upaya untuk menguatkan kapasitas dan kapabilitas kelembagaan politiknya. Jika partai tidak mau berubah, maka sangat wajar jika partai-partai tersebut ditinggalkan konstituennya.

1.2. Politik Dinasti dan Pola *Patron-Client*

Politik dinasti yang masih kuat mengakar di sejumlah daerah. Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) yang mengabulkan permohonan uji materi terhadap Pasal 7 huruf r UU No.8/2015 tentang Pemilihan Kepala Daerah menuai kontroversi. MK menilai aturan pembatasan calon kepala daerah yang memiliki

hubungan dengan petahana melanggar konstitusi. Dalam konteks politik dinasti ini, kita harus membahas dua hal pokok yakni soal moralitas politik dan konstitusionalitas.

Dalam putusannya, MK fokus pada aspek konstitusionalitas terutama saat meletakkan aturan UU Pilkada dengan semangat Undang-Undang Dasar 1945. Sementara problem utama politik dinasti terletak pada moralitas politik para politisi saat berburu kekuasaan di banyak daerah.

Jika ditelisik sejak reformasi hingga sekarang banyak sekali kepala daerah yang dipertukarkan dari, oleh dan untuk keluarga kepala daerah petahana. Melihat gejala ini, UU Pilkada secara progresif mengatur soal pelarangan keluarga kepala daerah petahana mencalonkan diri. Caranya, dengan mengatur keluarga petahana baru boleh mencalonkan diri setelah terhalang satu periode jabatan atau 5 tahun. Spiritnya bagus, menghadirkan proses pilkada yang lebih demokratis, menimbang banyaknya praktik politik dinasti yang tidak sehat dan merusak.

Dalam praktik politik dinasti di Indonesia, menunjukkan preseden buruk bagi regenerasi kepemimpinan di daerah. Secara faktual telah menciptakan sistem feodal, bersifat *patron-client* dan membentuk hirarki kekuasaan berbasis struktur sosial-tradisional. Dampaknya, integrasi vertikal ke kekuasaan menjadi sangat terbatas aksesnya. Warga kerap dipaksa masuk ke dalam pilihan politik yang terbatas karena akses dikendalikan sedikit elite yang membentuk sistem protektif oleh

keluarga, kerabat dan teman dekat. Hal yang sangat menciderai moralitas politik adalah saat politik dinasti menyuburkan birokrasi oligarki. Menurut Adam Przeworski (1995), birokrasi oligarki membentuk kartel yang berkewajiban menentang para pesaingnya sekaligus membatasi kompetisi, menghalangi akses, dan mendistribusikan keuntungan kekuasaan politik di antara sesama anggota kartel. Bahaya birokrasi kartel adalah kekuasaan menjadi proyek individual para elite keluarga yang mengendalikan parpol beserta asosiasi-asosiasi korporatisnya. Dinasti politik juga kerap menjadi 'penjaga setia' kekuasaan korup sebelumnya. Artinya penguasa daerah yang korup bisa menyelamatkan jejak kekuasaannya yang buruk lewat pengendalian orang-orang yang berkuasa setelah turun dari jabatannya.

Politik berbasis kekerabatan secara prinsip sulit diamputasi, karena hasrat berpartisipasi dalam politik melekat pada tiap individu. Seorang anak atau kerabat kepala daerah yang memiliki kapasitas dan kapabilitas sebagai kepala daerah tentu tidak bisa dilarang untuk berjuang meraih hasrat politiknya. Kekeliruan yang menyebabkan kegundahan pilkada di banyak daerah sekarang ini, lebih disebabkan banyaknya keluarga inti yang menjadi kandidat karbitan! Oleh karenanya, mekanisme yang mendesak diperbaiki dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum (KPU) tentang kandidat di Pilkada adalah pengetatan dan penguatan bobot

syarat-syarat pencalonan menyangkut kapasitas, kapabilitas dan rekam jejak calon kepala daerah. Jangan sampai hanya karena seseorang anak, ipar, besan, mertua, atau pun kerabat dekat lainnya dari petahana bisa melenggang dengan mudah menjadi kandidat.

1.3. Penstrukturan Adaptif sebagai Solusi

Problem yang kerap muncul dalam kandidasi adalah jarak komunikasi (communication gap) antara elite partai dengan suara arus bawah baik di internal maupun eksternal. Dalam proses kandidasi banyak partai yang abai dengan pelemagaan politik di institusinya. Tantangannya adalah modernisasi partai, antarlain mekanisme yang jelas dan terstruktur dalam proses regenerasi serta distribusi dan alokasi kader dalam mengisi sejumlah jabatan publik baik di eksekutif, legislatif maupun struktur organisasi internal mereka.

Sistem dan aturan main harus menjadi pemandu ruang gerak dan wacana publik seluruh kader dan elite partai. Dalam terminologi Anthony Giddens (dalam West dan Turner, 2008) penstrukturan adaptif ialah bagaimana institusi sosial seperti organisasi partai politik diproduksi, direproduksi dan ditransformasikan melalui penggunaan aturan-aturan yang akan berfungsi sebagai perilaku para anggotanya. Dengan demikian, struktur diciptakan dan dipertahankan sekaligus juga dapat diubah dengan mengadaptasi atau menciptakan

aturan baru. Artinya, partai politik harusnya memperkuat sistem organisasi yang ditaati semua warga partai, bukan sebaliknya menyuburkan feodalisasi, politik patron-client yang menyebabkan organisasi di bawah subordinasi satu atau beberapa orang saja. Jika mekanisme penstrukturan adaptif ini berjalan, mestinya partai tak akan mengalami kesulitan dalam proses kandidasi termasuk di Pilkada serentak.

Sayangnya hal ini kerap dirusak dengan dominannya perspektif elite yang oleh struktur peluang (*opportunity structure*). Saat membangun koalisi dalam memajukan kandidat, partai politik kerap kali terlalu nyaman dengan perspektif elite bukan dalam kesadaran penguatan dan konsolidasi demokrasi. Dalam utak-atik koalisi parpol perspektif elite, yang menjadi pertimbangan prospek mengusung kandidat biasanya adalah strategic entry yang lazim dikenal dengan istilah struktur peluang. Meminjam analisis Gary W Cox (2001), biasanya dihitung tiga pertimbangan penting kalkulasi politik. biaya memasuki arena (*cost of entry*), keuntungan-keuntungan yang didapat jika duduk di kekuasaan (*benefits of office*) dan adanya kemungkinan-kemungkinan perolehan dukungan dari para pemilih (*probably of receiving electoral support*). Saat membangun koalisi dalam memajukan kandidat, partai politik kerap kali terlalu nyaman dengan perspektif elite bukan dalam kesadaran penguatan dan konsolidasi demokrasi. Sebagai contoh, PAN, PPP, PKB yang berkoalisi mendukung

pasangan nomor urut 1 (Agus Harimurti Yudhoyono-Sylviana Murni) tetapi basis pemilih mereka terekam dalam exit poll justru mayoritas memilih pasangan nomor urut 3. Ini bisa kita maknai jarak komunikasi yang lebar antara putusan elite dengan konstituennya.

Beberapa elite parpol dengan ringan berargumentasi, mereka tak ingin mengambil resiko memajukan kandidat yang berpeluang kalah. Logika ini, tentu saja dangkal. Bukankah sedari awal harusnya parpol mencari dan menyeleksi sejumlah orang di dalam maupun di luar parpol yang memiliki basis dukungan nyata di masyarakat. Tak mudah memang, tetapi sejatinya parpol punya waktu sangat panjang dan leluasa untuk mengidentifikasi sejumlah orang yang memiliki kapasitas, rekam jejak dan memenuhi prasyarat perhelatan demokrasi elektoral seperti disukai, diterima, populer dan memiliki tingkat keterpilihan yang tinggi.

2. Problematika Kampanye

Dalam perspektif komunikasi politik, hal yang nyaris tak mungkin terpisahkan keberadaannya adalah kampanye. Dalam praktiknya, ada kampanye positif (*positive campaign*) dan kampanye menyerang (*attacking campaign*). Kampanye positif fokusnya pada upaya memengaruhi pemilih dengan mengaitkan persepsi dan emosi khalayak pada hal-hal positif yang terhubung dengan kandidat. Tujuannya, tentu untuk menaikan tingkat popularitas, keterpilihan,

kesukaan dan penerimaan pemilih.

Menurut Pfau dan Parrot (1993), kampanye didefinisikan sebagai proses yang dirancang secara sadar, bertahap dan berkelanjutan dan dilaksanakan pada rentang waktu tertentu dengan tujuan memengaruhi khalayak sasaran yang telah ditetapkan. Hal senada juga dikemukakan oleh Roger dan Storey (1987) yang juga mendefinisikan kampanye sebagai serangkaian tindakan komunikasi terencana yang bertujuan menciptakan efek tertentu pada sejumlah besar khalayak yang dilakukan secara berkelanjutan pada kurun waktu tertentu.

Dengan demikian, inti kegiatan kampanye tentu saja adalah persuasi. Berbagai hal biasanya dilakukan oleh para kandidat mulai dari iklan di media lini atas (*above the line media*), media lini bawah (*below the line media*), hingga loby dan negosiasi yang langsung penetratif ke simpul-simpul pemilih. Kampanye yang baik, tentu saja adalah kampanye berkonsep dan tepat pada target yang dibidik. Kampanye modern yang positif tersebut lebih banyak menyosialisasikan sekaligus membuka ruang pertarungan gagasan dan program.

Kampanye menyerang, merupakan varian strategi yang fokus untuk melemahkan lawan. Ada dua jenis kampanye menyerang yang sangat biasa digunakan yakni kampanye negatif dan kampanye hitam. Kampanye negatif menyerang pihak lain dengan data atau fakta yang bisa diverifikasi. Artinya, seluruh data atau fakta yang diangkat ke

permukaan untuk mendelegitimasi lawan, memungkinkan untuk diperdebatkan, dikritisi, dikoreksi bahkan dipersoalkan di wilayah hukum. Misalnya saja beragam serangan pada kandidat lawan.

Sementara kampanye hitam menyerang pihak lain dengan gosip atau rumor yang tak bisa dipertanggungjawabkan. Sumber penyebar pesan kampanye tidak jelas, samar bahkan seringkali secara sengaja bergerak dalam operasi gelap dan tak tersentuh proses dialektika. Beberapa teknik kampanye hitam yang sering dipakai dalam perang opini di masyarakat, lazimnya menggunakan teknik-teknik propaganda. Pertama, teknik *name calling* artinya pemberian label buruk pada lawan. Misalnya melabeli ketiga kandidat dengan sebutan dan stigma sangat buruk. Kedua, teknik *card stacking* yakni dengan mengeluarkan pernyataan yang memiliki efek domino di masyarakat. Misalnya, pernyataan seputar bahayanya jika memilih pasangan kandidat dengan model menyebar rumor. Gosip yang dikonstruksi biasanya sensitif seperti agama atau ras dan cenderung mengipas-ngipasi kebencian terhadap salah satu kandidat. Ketiga teknik *transfer*, yakni menyebarkan kampanye hitam lewat lambang-lambang otoritatif. Misalnya menyodorkan ayat suci, lambang-lambang adat, etnis, agama, politik yang diberi penafsiran berbeda dengan konteks sesungguhnya. Keempat, teknik *testimonial* dengan cara mengutip dan menyebarkan

pernyataan orang-orang yang dikenal luas oleh khalayak. Kerap kali pernyataan tokoh tersebut juga sudah diberi polesan menyesatkan dengan tujuan membangun persepsi buruk.

2.1. Hoax dan Pertarungan Informasi di Media Sosial

Dalam penyelenggaraan kampanye di pilkada serentak 2015 dan 2017, sejumlah persoalan mengemuka dan perlu mendapatkan perbaikan di masa mendatang, yakni persoalan *hoax* atau kabar bohong, dan keberpihakan media massa arus utama pada salah satu pasangan yang bertarung di pilkada serentak. Tentu ada hal yang sudah bisa diapresiasi misalnya pemasangan alat peraga yang tidak separah kampanye pemilu-pemilu sebelumnya. Zonasi mulai dibatasi dan pemanfaatan kampanye terbuka yang lebih diatur. Kampanye di media sosial dan media mainstream yang ke depan harus lebih diperhatikan lagi. Mengingat perkembangannya yang kian canggih dan masif.

Saat ini, meminjam istilah John Keane (1998), bisa kita sebut sebagai era keberlimpahan komunikasi (*communicative abundance*). Hal ini, ditandai dengan melimpahnya informasi melalui beragam kanal komunikasi yang dimiliki warga. Tidak hanya bergantung kepada media arus utama (*mainstream media*) seperti televisi, koran dan radio melainkan juga media sosial.

Media sosial penetratif ke ruang-ruang personal nyaris tanpa batas. Blumler dan Kavanagh (dalam

Ward & Cahill, 2007) menyadari era kemunculan komunikasi dimana media cetak dan penyiaran mulai kehilangan tempatnya sebagai saluran utama komunikasi politik di era melimpahnya informasi. Ide, informasi dan berita politik disebar luaskan melalui media online. Demokrasi siber (*cyberdemocracy*) banyak memindahkan tradisi bercerita dan bertukar gosip serta rumor dari mulut ke mulut menjadi tautan informasi yang menyesaki linimasa media sosial. Tak dimungkiri, meminjam istilah Walter Fisher, sebagaimana dikutip Julia T Wood, (2004), manusia adalah homo narrans alias makhluk pencerita. Tentu sebagai pencerita, makna dan peristiwa dipertukarkan di antara sesama warga. Hak konstitusional ini, dilindungi di negara demokrasi sebagai bentuk kebebasan berpendapat dan berekspresi. Kebanyakan orang, sadar akan haknya tersebut dan selalu menuntut jika kebebasannya dikebiri. Tetapi, banyak yang abai bahwa ada kewajiban untuk menghormati dan menghargai kebebasan orang lain. Pencerita yang punya tanggungjawab sosial adalah yang mempraktikkan manajemen privasi komunikasi. Sandra Petronio (2002) menyebutkan, komunikator harus mengatur mana yang perlu dan tak perlu disampaikan. Pertimbangan substansialnya, pesan mana yang membangun keadaban publik berlandaskan pemahaman hukum dan etika, dan pesan mana yang merusak harus dipilah berdasarkan pertimbangan kewarasan nalar.

Fenomena di dunia maya dan di dunia nyata menunjukkan

banyak orang yang “sakit” dalam proses berkomunikasi akibat keterbelahan dukungan politik dan sektarianisme. Cara berkomunikasi yang diarahkan oleh mental “bigot”. Istilah bigot sendiri merujuk pada orang yang memiliki dasar pemikiran bahwa siapapun yang tak memiliki kepercayaan yang sama dengan dirinya adalah orang atau kelompok yang salah. Sektarianisme merupakan bentuk “bigotry” yang mewujud dalam sentimen emosional penuh kebencian dan intoleran. Berpikiran negatif terhadap orang atau kelompok berbeda terutama suku, agama, dan ras. Hubungan komunikasinya sangat berjarak, akibat pola superioritas dan inferioritas yang dijadikan acuan.

Secara faktual, dalam beragam kasus pilkada banyak pihak tergoda membawa isu SARA ke tengah gelanggang pertarungan. Isu ini memang mudah “membakar” massa terutama di level persepsi pemilih sosiologis yang biasanya menentukan pilihannya karena pertimbangan kesamaan agama, suku, ras dan golongan. Biasanya untuk menghidupkan isu ini, banyak fitnah, hoax, ujaran kebencian yang diproduksi dan didistribusikan melalui kanal-kanal warga seperti media sosial.

Fenomena yang harus mendapat catatan kritis adalah mengemukanya hoax yang diproduksi, direproduksi, didistribusikan dan dikonsumsi khalayak banyak melalui kanal-kanal warga. Dalam Cambridge Dictionary (2017), disebutkan bahwa *hoax* adalah rencana untuk menipu sekelompok

besar orang; bisa juga diterjemahkan sebuah tipuan. Intinya hoax adalah informasi yang tidak berdasarkan fakta atau data, melainkan tipuan dengan tujuan memperdaya masyarakat dengan model penyebarannya yang masif.

Kata hoax jika ditelusuri dari sejarah asal katanya pertamakali populer digunakan pada pertengahan hingga akhir abad ke-18. Berasal dari kata yang kerap digunakan oleh para pesulap yakni “*hocus pocus*”. Istilah *hocus pocus* sendiri pertamakali muncul awal Abad ke-17. Kata tersebut, diambil dari nama pesulap yang kerap menyebut sendiri namanya dengan julukan ‘*The King Majesty most excellent Hocus Pocus*’ karena dalam setiap penampilannya menggunakan beragam trik sulap, dia selalu melafalkan ucapan atau mantra “*hocus pocus, tontus talontus, vade celeriter jubeo*”. Pesulap yang terkenal berikutnya menggunakan frase “*Hax pax max deus adimax*”. Frase yang digunakan para pesulap ini sesungguhnya tiruan (atau sebenarnya ejekan) dari frasa yang digunakan oleh para imam dari Gereja Roma dalam prosesi transubstansiasi “*hoc est corpus*” (www.hoaxes.org). Menurut Richard A. Nicholas (2005), transubstansiasi dalam bahasa Inggris *transubstantiation*, bahasa Latin *transsubstantiatio*, adalah perubahan dimana menurut ajaran Gereja Katolik, roti (atau *hosti*) dan anggur yang digunakan dalam Sakramen Ekaristi, bukan hanya sebuah tanda atau simbol, tetapi juga merupakan tubuh dan darah Yesus Kristus dalam kenyataan yang sebenarnya.

Kata kunci dalam memahami hoax ini adalah penipuan ke publik. Maksudnya, pembeda *hoax* dengan penipuan lainnya adalah pada karakteristiknya yang menjangkau khalayak luas, populer dan masif. Sehingga, biasanya ada jejaring yang kerap menghubungkan hoax baik melalui media massa maupun media lainnya. Salah satu penyebab, hoax saat ini mewabah adalah teknologi media sosial dan *smart phone*, karena banyak kanal perbincangan warga difasilitasi oleh keduanya. Di media sosial misalnya ada Facebook, Twitter, Instagram dll. Sementara di *smart phone* ada group Whatsapp (WA) dan Blackberry Messenger (BBM). Terlebih saat ada momentum dimana warga terpolarisasi sedemikian rupa, seperti saat Pilkada, biasanya hoax merajalela sebagai cara menipu, menghasut dan menyebarkan rumor dan fitnah.

Secara faktual, dalam beragam kasus pilkada banyak pihak tergoda membawa isu SARA ke tengah gelanggang pertarungan. Isu ini memang mudah “membakar” massa terutama di level persepsi pemilih sosiologis yang biasanya menentukan pilihannya karena pertimbangan kesamaan agama, suku, ras dan golongan. Biasanya untuk menghidupkan isu ini, banyak fitnah, hoax, ujaran kebencian yang diproduksi dan didistribusikan melalui kanal-kanal warga seperti media sosial.

Dalam realitasnya, *hoax* yang beredar di media sosial banyak yang mengarah ke ujaran kebencian. Dalam literatur akademis, misalnya di buku

Kent Greenawalt (1996), didefinisikan bahwa ujaran kebencian adalah ucapan dan atau tulisan yang dibuat seseorang di muka umum untuk tujuan menyebar atau menyulut kebencian sebuah kelompok terhadap kelompok lain yang berbeda baik karena ras, agama keyakinan, gender, etnisitas, kecacatan, dan orientasi seksual. Banyak berita hoax yang isinya menebar kebencian, stimulasi konflik horisontal maupun vertikal.

James Stanyer (2007), menyarankan agar ada rekonseptualisasi hubungan antar warga dan beradaptasi dengan perubahan. Hubungan antar warga di dunia maya harus diletakkan dalam koridornya yang tepat, mana informasi dan mana propaganda, mana yang “sampah” dan mana yang “nutrisi”. Adaptasi dengan perubahan terutama dalam berbincang politik di media digital harus memastikan informasi yang diterima verifikatif bukan hoax.

Coba kita tengok beragam kanal media sosial, cacik maki dan provokasi menjadi menu harian. Kebencian diproduksi, direproduksi, didistribusikan serta dikonsumsi secara masif dan eksekusif. Di saat seperti inilah, imunitas nalar masyarakat awam kerap melemah dan mudah terjangkit oleh gejala kedengkian dan hasutan yang mewabah di kanal komunikasi mereka. Oleh karenanya, inokulasi dibutuhkan setiap saat dalam berkomunikasi.

2.2. Pertarungan Opini di Media Massa

Salah satu aktor politik penting

sekaligus pilar demokrasi modern adalah media massa. Dalam konteks perjalanan demokrasi Indonesia kekinian, media tak hanya sekedar kanal informasi, melainkan telah menjelma menjadi kekuatan bisnis dan politik. Struktur pasar media di Indonesia meminjam istilah Robert Pickard (1989), merupakan struktur oligopolistik. Hal ini, ditandai dengan bisnis media yang konsolidatif dan terintegrasi ke grup-grup besar, sehingga "pemain" bisnis media mengerucut ke beberapa grup saja. Kondisi ini kerap melahirkan banyak dilema dalam penyelenggaraannya terutama saat media dihadapkan pada realitas kepentingan pemilik yang berafiliasi ke salah satu partai atau kandidat dalam penyelenggaraan pilkada. Muncul sejumlah paradoks antara tuntutan kerja jurnalistik dan pragmatism politik pemberitaan yang turut memenangkan salah satu pasangan.

Sebagai kekuatan ke empat (*the fourth estat*) di sebuah negara, pers diharapkan bisa menjadi alat kontrol yang efektif dalam sistem demokrasi, termasuk di tingkatan lokal sekalipun. Dengan reportasenya, pers diharapkan menceritakan berbagai hal menyangkut Pilkada kepada khalayak. Jika konstruksi realitas yang dibangun pers mewakili jati dirinya sebagai public sphere yang menyokong demokratisasi di daerah-daerah penyelenggara Pilkada, maka pengharapan akan munculnya kepala daerah melalui cara-cara demokratis pun akan semakin menemukan momentumnya.

Kita tak menyangkal salah satu kekuatan media massa adalah membentuk realitas sosial. Gebner (dalam Boyd-Barret,1995) memperkenalkan konsep resonansi. Hal ini terjadi saat media massa dan realitas sebenarnya menghasilkan koherensi yang *powerful* dimana pesan media mengkultivasi secara signifikan. Ketika realitas media mirip dengan realitas sosial yang terjadi di lingkungannya, proses resonansi itu berlaku. Dalam konteks kekuataannya inilah, maka media menjadi alat ampuh dalam pembentukan opini publik. Dalam kajian komunikasi politik, operasi opini publik pada khalayak sama dahsyatnya seperti operasi militer. Dengan caranya yang halus, informasi merembes perlahan dalam kesadaran khalayak. Bahkan media sangat mungkin menjadi alat ampuh manipulasi keadaan serta pengendalian.

Ilmuan John Hartley (1992), menegaskan televisi, koran, majalah, dan media lainnya merupakan domain publik, tempat dimana publik sering diciptakan, oleh karenanya mengandung pemahaman public sphere. Saat media lebih mengedepankan kepentingan politik pemilik, maka faktanya urusan dan harapan publik terpinggirkan dengan sendirinya. Faktanya, jika menelaah ragam berita dan perbincangan media massa, nampak jelas politik pengemasan banyak media yang berpihak. Hirarki pengaruh nyata adanya dalam liputan pilkada. Pamela J Shoemaker dan Stephen D. Reese (1991), menyebutkan ada lima

faktor yang biasanya membentuk hirarki pengaruh dalam media yakni individu pekerja media, rutinitas media, level organisasional yakni ownership dan terakhir ideologi. Jika kita perhatikan seksama, saat pilkada berlangsung kepemilikan media adalah yang paling signifikan mempengaruhi pemberitaan media.

Bahaya peran ganda media sebagai jurnalis sekaligus corong salah satu kekuatan sebenarnya terprediksi jauh-jauh hari. Pertama, struktur pasar media kita memang sudah memasuki struktur oligopolistik. Media lebih banyak berafiliasi ke grup-grup besar sehingga para pebisnis yang menguasai banyak media di tanah air sudah bisa dihitung jari. Struktur pasar media ini bertemu dengan politik oligarki parpol. Sehingga, pengendalian politik sempurna dilakukan oleh para pengusaha-politisi yang menjadi aktor-aktor menentukan dalam pertarungan pilkada. Kualitas pemberitaan kerap kali harus tunduk pada agenda politik para politisi-pengusaha media yang menjadi tim pemenangan capres. Sehingga, sering kita menemukan kekacauan kerja jurnalistik dalam muatan pemberitaan isi media yang tersaji dan menjadi asupan bagi khalayak luas.

Hal lain yang paradoks dengan nilai fundamental media sebagai ruang publik adalah pergeseran peran jurnalis menjadi propagandis. Dari profesionalitas kerja mengabarkan menjadi mengaburkan data atau fakta. Ketidakadilan penggunaan media kerap mendistorsi informasi yang diterima publik. Kondisi ini, dengan

mudah memosisikan media dalam pelanggaran seperti pernah diingatkan Paul Jhonson (1997), tentang *Seven Deadly Sins*. Di antara pelanggaran tersebut, adalah penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of the power*) dan dramatisasi fakta palsu. Media menyalahgunakan kekuatannya untuk memengaruhi opini publik dalam praktik pembohongan massa.

2.3. Solusi: Inokulasi Komunikasi di Media Sosial dan Media Massa

Istilah inokulasi komunikasi dikenalkan oleh William J. McGuire (dalam Pfau, 1997). Menganalogikan proses ini seperti di dunia medis. Orang harus diberi "vaksin" untuk merangsang mekanisme daya tahan tubuhnya. Seseorang yang memiliki daya tahan tubuh kuat, tentu tak akan mudah terserang penyakit. Pun demikian dalam proses berkomunikasi. Banyaknya orang yang terpersuasi pada mental "bigot" dan menjadi homo narans yang gampang terbawa arus penyebaran virus kebencian adalah orang yang kerap abai dengan keberbedaan argumentasi (*counter arguments*), verifikasi sumber informasi dan jarang mengkomparasikan antara satu informasi dengan sumber informasi lainnya.

Literasi media dan literasi politik merupakan solusi mendasar dalam kerja melawan hoax. Dalam Konferensi Kepemimpinan Nasional Literasi Media (*Nasional Leadership Conference of Media Literacy*) di AS tahun 1992, literasi media didefinisikan sebagai:

“kemampuan untuk mengakses, menganalisis, mengevaluasi dan mengkomunikasikan pesan” (KPI, 2011). Sementara literasi politik menurut pendapat Bernard Crick (2000), adalah upaya memahami seputar isu utama politik, apa keyakinan utama para kontestan, bagaimana kecenderungan mereka mempengaruhi warga. Singkatnya literasi politik merupakan senyawa dari pengetahuan, keterampilan dan sikap. Crick menegaskan literasi politik lebih luas dari hanya sekedar pengetahuan politik, melainkan cara “membuat diri menjadi efektif dalam kehidupan publik” dan dorongan untuk “menjadi aktif, partisipatif dalam melaksanakan hak dan kewajiban baik dalam keadaan resmi maupun di arena publik yang sifatnya suka rela”.

Selain literasi media dan politik, untuk mengatasi hoax sesungguhnya banyak tindakan yang bisa dilakukan. Pertama, pihak pemerintah dan Dewan Pers. Harus secara konsisten dan berkelanjutan bekerjasama dengan banyak pihak untuk menggerakkan partisipasi semua pihak dalam memerangi hoax. Misalnya yang sudah ditempuh oleh pemerintah Jokowi sudah cukup bagus, bekerjasama dengan *google* dan *Facebook* untuk mengidentifikasi beragam informasi *hoax*. Dewan Pers juga sudah memverifikasi media massa dengan QR code. Polri membuat stempel hoax pada beragam pemberitaan yang terbukti memang *hoax*. Langkah ini, tentu saja belum cukup. Misalnya pemerintah

melalui Kementerian Komunikasi dan Informatika yang beberapa waktu memblokir situs penyebar hoax dan fitnah. Ini hanyalah cara yang sifatnya sporadis dan tidak menyelesaikan persoalan dalam jangka panjang. Sebagai contoh Kominfo memblokir domain www.posmetro.com tidak berselang lama muncul www.posmetro.info.

Jadi apa yang masih bisa dilakukan? Pertama, *hoax buster*. Tindakan ini dengan cara membuat *counter* narasi. Sulit untuk melawan *hoax* dengan hanya memblokir, harus ada gerakan yang tumbuh secara bersama-sama dari masyarakat untuk membuat *counter* narasi agar penyebaran isunya tidak masif. Ada sumber informasi yang bisa menjadi bahan untuk publik mengkonfirmasi atau mengkomparasikannya. Jika isu *hoax* tidak ada *counter* maka dengan mudah akan memengaruhi khalayak. Kedua, bisa dibuat riset yang reguler dengan pendekatan SNA (Social Network Analysis). SNA menurut Ismail Fahmi dari Media Kernels Indonesia dalam salah satu diskusi tentang hoax di Sekjen DPR-RI (9/2/2017) menjelaskan bahwa *Social Network Analysis* adalah pemetaan terhadap relasi orang, organisasi, topik, lokasi, dan entitas informasi lainnya. Node atau titik di dalam jaringan menggambarkan pergerakan garis sambung yang menjelaskan hubungannya kemana saja.

Ketiga, warga harus membiasakan diri untuk melakukan *cross check* atau mengecek keakuratan informasi. Caranya memanfaatkan sejumlah

tool yang saat ini bisa digunakan untuk mengecek apakah sebuah informasi itu hoax atau bukan. Misalnya *crowdtangle* ini merupakan tool yang bisa membantu dengan cepat monitoring konten sosial yang terhubung dengan pemilu. Ada *Spike*, yang bisa mendeteksi post sosial dan banyak kejadian yang menjadi viral apakah hoax atau bukan. *Google Trends*, yakni tool tentang kandidat yang menyajikan klaim-klaim kampanye dari banyak kandidat secara real time dari banyak negara. *Hearken's Engagement Management System*, yang mengumpulkan dan merespons pertanyaan dari publik. *Meedan's Check*, yang merupakan platform verifikasi yang bersifat kolaboratif. *SAM's Social Media*, merupakan alat untuk mendeteksi alur kerja dan newswire sosial yang akan datang. *Le Monde's Le DeCodex*, database yang berkembang dari sekitar 600-an lebih website berita yang sudah diidentifikasi dengan label "satire", "real", "fake" dll. Di Indonesia sendiri saat ini sudah ada situs yang bisa untuk cross check, yakni di www.turnbackhoax.id. Dengan banyaknya tool yang bisa digunakan sebenarnya bisa mengurangi tingkat penyebaran hoax yang masif termasuk saat penyelenggaraan Pilkada.

Keempat, membentuk komunitas-komunitas yang secara berjejaring melakukan gerakan melawan *hoax*. Misalnya Masyarakat Anti-Hoax yang melalui jaringannya bisa saling memberi informasi, melaporkan link, situs, berita yang perlu verifikasi. Membuat data base berita-berita

hoax, juga bisa secara bersama-sama melakukan cross check bila ada berita atau informasi yang terindikasi hoax. Komunitas masyarakat anti-hoax tentu akan menjadi kampanye sosial yang menarik dalam menumbuhkan semangat dan pengetahuan dalam memerangi hoax secara bersama-sama.

Dalam situasi seperti ini, peran tanggungjawab sosial penyuntik "vaksin" informasi menjadi signifikan. Pertama, institusi pendidikan, organisasi massa dan organisasi keagamaan harus terus memperkuat literasi media dan literasi politik sehingga senyawa pengetahuan, skill dan sikap warga yang lebih berdaya muncul dan memberi daya tahan dalam proses komunikasi warga yang multikanal. Bukan sebaliknya, institusi-institusi ini justru menjadi "inkubator" mental tak toleran dan sektarian.

Kedua, institusi media massa. Di tengah himpitan kepentingan ekonomi politiknya, media dituntut untuk memberi kontribusi pada penguatan argumentasi yang sehat di tengah warga. Data hasil survei Litbang Kompas di DKI, 7-15 Desember 2016 dengan 800 responden menunjukkan televisi masih menjadi media yang paling banyak digunakan orang untuk memperoleh beragam informasi tentang Pilkada DKI. 92,6 persen responden menyatakan televisi masih menjadi referensi utamanya. Sebanyak 36,6 persen responden mendapatkan informasi dari media sosial. Sementara responden yang menjadikan media daring sebagai referensi informasi ada

31,3 persen dan surat kabar 26,3 persen (KOMPAS, 24/12/2016). Artinya, media massa baik televisi, koran maupun media daring bisa berperan dalam “menyuntikan” vaksin informasi yang baik dan argumentasi yang memperkuat nalar kritis warga. Bukan sebaliknya, media massa terjerat dalam “dosa-dosa mematikan” bagi peran dan fungsi pers. Seperti melakukan distorsi informasi, dramatisasi fakta, penyalahgunaan kekuasaan, dan lain-lain. Ketiga, peran para tokoh baik elite politik, agamawan, para kandidat di pilkada, kaum intelektual yang kerap menjadi pembuat opini. Cara mereka bertutur dan bersikap akan sangat berperan penting dalam inokulasi komunikasi.

3. Komunikasi Politik Aktor

3.1. Akar Konflik:

Perspektif Komunikasi Politik

Banyak hal bisa menstimulasi konflik. Salah satunya adalah problem komunikasi yang kerap dilakukan oleh para aktor yang bertarung sebagai kandidat, elite di sekitar kandidat juga para penyelenggaraan pilkada. Jika dibuat catatan, beberapa penyebab konflik yang bersumber dari komunikasi aktor adalah:

Pertama, sifat agresi yang dominan dari elit politik. Meminjam pendekatan teoritik dari Dominic Ifanta (1996), terdapat dua sifat agresi yang dominan yakni kesukaan berdebat dan keagresifan verbal. Berdebat tentunya bukan sesuatu yang salah, karena untuk mempertajam visi dan misi

kandidat misalnya, maka dibutuhkan sebuah perdebatan kritis untuk menguji kredibilitas calon pemimpin. Hanya saja kesukaan berdebat dalam perspektif Dominic yakni kesukaan berdebat tentang isu-isu yang sensitif dan kontroversial. Sementara keagresifan verbal berhubungan dengan kebiasaan menyerang ide, keyakinan, ego atau konsep diri dimana argumen bernalar. Agresi verbal ini juga menyertakan taktik penghinaan, kata-kata ancaman dan ledakan emosional yang menghasilkan kemarahan, keadaan memalukan, meyakini perasaan dan reaksi negatif lainnya.

Pada saat kampanye, atau debat kandidat biasanya muncul keinginan kandidat satu menjatuhkan legitimasi kandidat lain. Sebagian dari mereka melakukan upaya-upaya yang tidak etis misalnya menjelek-jelekan, black campaign, propaganda politik yang langsung menyerang kehormatan serta konsep diri orang lain. Hal ini bisa muncul misalnya dari apa yang Roderick P Hart (1972) sebut sebagai tipe diri *noble selve*. tipe yang mengagungkan ideal personal tanpa variasi dan adaptasi. Komunikator politik tipe ini dapat kita temukan pada diri para pemimpin yang otoritarian. Mereka selalu menganggap dirinya superior sehingga tidak perlu melakukan adaptasi dengan pihak atau orang lain.

Kedua, di level *informations roles* konflik bisa muncul karena ketidakpercayaan atas peran yang dimainkan oleh penyelenggara pemilu dalam hal ini ketidakpercayaan terhadap

KPU dan Bawaslu. Akan banyak kecurigaan bahwa KPU memihak pemenangan kandidat tertentu. Pola alur informasi yang berjalan antara KPU dengan para kandidat kerap didera banyak masalah. Misalnya, ketidakjelasan alur informasi dalam hal distribusi logistik pemilu, jadwal rekapitulasi data hasil pemilihan, pengawasan saat pencoblosan dan hal-hal teknis lainnya. Informasi menjadi vital karena luasnya bentang bumi nusantara dan rumitnya menghindari noise (gangguan) di setiap tahapan pelaporan.

Tidak relevannya *equivocal Communication* (dalam Janet Beavin Bavelas, 1990). Istilah ini memiliki pengertian pengemasan pesan yang sengaja dibuat tidak jelas, tidak langsung dan tidak lugas. Hal ini bisa saja dalam kondisi tertentu, terutama jika berbicara pesan politik yang krusial sah-sah saja dilakukan. Akan tetapi jika *equivocal communication* itu terjadi dalam hal-hal yang sangat membutuhkan informasi yang jelas, maka akan dapat menimbulkan perselisihan. Misalnya, dalam proses penyampaian aturan main, tata kelola pilkada, tuduhan kecurangan, dan juga hasil pilkada. Sosialisasi aturan harus mengorientasikan pesan secara jelas, dan menimbulkan kepastian sehingga Pemilu dapat berjalan sesuai kesepakatan bersama.

3.2. Membangun Pemahaman: Sebuah Solusi

Akar persoalan penyulut konflik kerap kali bermula dari

kesalahpahaman. Oleh karenanya, solusi untuk problematika itu adalah membangun kesepahaman (*mutual understanding*). Elit politik harus menjaga diri untuk tidak terlampaui agresif menyerang kandidat lain, apalagi dalam konteks menjatuhkan martabat dan kehormatan mereka dengan cara-cara yang tidak etis. Tipe *noble selves* seharusnya dapat tergantikan dengan *rhetorically sensitive*. Yakni tipe yang memoderatkan titik ekstrim dirinya dengan titik ekstrim lawan. Sensitif retorik mewujudkan kepentingan sendiri, orang lain dan sikap situasional. Sebagai individu tentu seorang pemimpin mempunyai kepentingan, tetapi dia juga mendengar dan menerima input dari masyarakat. Dengan kepekaan terhadap situasi dan kondisi inilah, dia akan menuju kearah pemahaman yang lebih efektif dan akseptansi ide-ide secara meluas.

Guna mereduksi masalah *information roles*, mesti tampilnya penyelenggara pilkada yang independen, profesional dan bermartabat. Peranan ini sangat penting dimiliki oleh para penyelenggara guna menghindari lemahnya kredibilitas kelembagaan. Sebagai penyelenggara paling tidak ada dua kunci utama kinerja. Pertama, penyelenggara pilkada mesti memainkan diri sebagai orang yang terjun menangani masalah (*disturb handler*). Dalam tugasnya ini, penyelenggara harus memiliki legitimasi dan dukungan finansial serta moral. Kedua, dalam konteks sebagai penyelenggara, mereka juga harus piawai memainkan peran

sebagai *resource allocator*. Seluruh potensi baik internal maupun eksternal harus ditempati oleh sumber daya manusia yang tepat dan memiliki kemampuan.

Seyogianya penyelenggara pilkada menggunakan strategi *equivocal communications* (EC) secara tepat. Oleh karena pilkada terkait dengan sebuah mekanisme kerja yang sarat aturan teknis, maka jenis-jenis EC tidaklah tepat jika dilakukan dominan dalam prosesnya. Informasi yang rinci, jelas, terarah dan transparan lebih dibutuhkan oleh para anggota KPU, Pemerintah juga DPR. Misalnya kejelasan informasi dibutuhkan pada saat menyosialisasikan aturan main pemilu yang harus disepakati dan dipahami bersama. Namun demikian, EC juga sekali-kali dibutuhkan untuk suatu isu-isu tertentu yang belum jelas dan butuh komunikasi yang diplomatis untuk menghindarkan dari resiko yang lebih besar.

4. Simpulan dan Saran

4.1. Simpulan

Pilkada serentak merupakan ikhtiar bangsa Indonesia untuk menguatkan konsolidasi demokrasi. Dalam praktiknya, membutuhkan peran serta semua pihak untuk meminimalisir segala potensi yang bisa menyebabkan kegagalan penyelenggaraanya. Demokrasi senantiasa membutuhkan partisipasi masyarakat agar daya tahan demokrasi sendiri tidak artifisial dan elitis. R.A Dahl (1982), telah mengingatkan

bahwa demokrasi memang senantiasa melibatkan dua variabel yakni kontestasi dan partisipasi. Keduanya bisa menjadi ukuran bagaimana kualitas demokrasi elektoral diselenggarakan. Jika masyarakat merasa menjadi bagian dalam laju perubahan maka sudah barang tentu bisa menjadi modal sosial dan modal politik yang signifikan. Partai harus melibatkan konstituen dalam proses kandidasi, jangan biarkan pilkada selalu dikelola dengan cara elitis seperti politik dinasti dan pola politik patronase yang abai dengan proses pelibatan publik dalam setiap tahapannya.

Daya tahan membutuhkan kemampuan seluruh aktor elite untuk akrab dengan proses dialektika relasional. Leslie Baxter dan Barbara Montgomery (1996) menggambarkan dialektika relasional sebagai situasi yang dicirikan oleh ketegangan-ketegangan yang berkelanjutan antara impuls-impuls yang kontradiktif. Berbagai isu bergulir dan menjadi dinamika sekaligus indikator untuk mengukur performa pihak lawan. Tetapi dialektika yang dilakukan para kandidat, tim sukses, relawan dan para pendukung harus menghormati etika, hukum dan keadaban publik. Bukan sebaliknya destruktif dan memecahbelah kebhinekaan. Hoax dan propaganda di media sosial dan media massa menjadi contoh nyata, pertarungan opini dan informasi kerap menjurus pada kerusakan bukan menguatkan daya tahan demokrasi. Oleh karenanya, para kandidat, tim sukses, relawan, para penyelenggara

Pilkada dan juga warga harus memiliki daya tahan memadai dalam menyikapi ragam komunikasi dan informasi yang beredar sepanjang penyelenggaraan pilkada.

4.2. Saran

Semua pihak baiknya tak sekedar memosisikan komunikasi hanya dalam peran instrumentalnya. Sekedar “pemadam kebakaran” di saat cacimaki, rumor, gosip, berita palsu dan ujaran kebencian berhamburan di kanal-kanal komunikasi warga. Hanya menjadi alat dalam loby, negosiasi, safari politik, unjuk rasa atau pun unjuk kekuatan. Komunikasi memiliki makna substansial yang sedari awal

harusnya dipahami dan diposisikan sebagai prioritas dalam bekerjanya keseluruhan fungsi-fungsi politik.

Komunikasi mengembangkan niat baik, pemahaman bersama yang harus dikelola secara berkelanjutan. Faktanya, realitas demokrasi selalu berisik dan menghadirkan perbedaan sebagai keniscayaan. Komunikasi membuka ruang untuk bersepakat (*zone of possible agreement*) yang memungkinkan setiap kepentingan dan perbedaan bisa bertemu, berdialog, berdialektika bahkan menjadi konsensus bersama. Syaratnya, tatakelola komunikasi harus diperkuat dan menjadi agenda prioritas bersama.***

Daftar Pustaka

- Adam Przeworski. 1995. *Sustainable Democracy*. Chicago: Univerity of Chicago
- Andreski, Stanislav . 1968. Kleptocracy or Corruption as a System of Government. In Stanislav Andreski. *The African Predicament: A Study of Pathology of Modernism*. New York: Artherton
- Boyd Barret, Oliver and Chris New Bold. 1995. *Approach to Media A Reader*. New York : Maryin's press Inc.
- Bavelas, Janet Beavin, Nicole Chovil and Jennifer Mullett. 1990. *Equivocal Communications*. Newbury Park, CA: Sage
- Baxter, Leslie and Montgomery, Barbara. 1996. *Relating Dialogues and Dialectics*. New York: Guilford Press
- Cox, Gary W. 1997. *Making votes count*. Cambridge Cambridge University Press.
- Crick, Bernard. 2000. *Essays on Citizenship*. London and New York: Continuum
- Greenawalt, Kent. 1996. *Fighting Words: Individuals, Communities, and Liberties of Speech*. Princeton Univeristy Press
- Hartley, John. 1992. *Politics of Picture : The Creation of the Public in the Age of Popular Media*. New York: Routladge
- Larson, Charles U. *Persuasion : Reception and Responsibility*, California : Wardsworth Publishing Company, 1992
- McNair, Brian. 2011. *An Introduction to Political Communication*. New York: Routledge
- Petronio, Sandra. 2002. *Boundaries of Privacy: Dialectics of Disclosure*. USA: State Of University New York Press
- Pfau, Michael & Roxanne Parrot, *Persuasive Communication Campaign*, Massachussets: Allyn and Bacon, 1993
- Pfau, M. (1997). The inoculation model of resistance to influence. In G. A. Barnett & F. J. Boster (Eds.), *Progress in communication sciences: Advances in persuasion*. Greenwich, CT: Ablex.
- Pickard, Robert G. 1989. *Media Economic Concept and Issues*. California: Sage Publications, Inc
- Roger, EM & Storey J.D, *Communication Campaign*. dalam C.R. Berger & S.H Chaffee (eds.), *Handbook of Communications Science*, New Burry Park, CA : Sage, 1987
- Nicholas, Richard A. 2005. *The Eucharist as the Center of Theology*. USA: American University Studies

Shoemaker, Pamela J and Stephen D. Reese. 1996. *Mediating The Messages Theories of Influences on Mass Media Content*, New York, Longman

Stanyer, James. 2007. *Modern Political Communication*. Cambridge: Polity Press

Slater, Dan. *Indonesia's Accountability Trap: Party Cartel and Presidential Power after Democratic Transition*. In Shouteast Asia Program Publications at Cornell University. No.78 (Oct., 2004)

West, Richard and Turner, Lynn H.2008. *Pengantar Teori Komunikasi: Analisis dan Aplikasi*. Jakarta: Salemba Humanika

Ward, Ian and Cahill, James. 2009. *Old and New Media: Blogs in The Third Age of Political Communication*. AUS: The University of Queensland

Wood, Julia T. 2004. *Communication Theories in Action*. Australia: Thomson

Sumber online:

<http://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/hoax>

Jhonson, Paul. 1997. *"What is Wrong with the Media and How to Put it Right"*. Diakses dari www.aei.org

Sumber lainnya:

Barnett (Eds.). *Progress in communication sciences*. (Vol. 13, pp. 133-171). Norwood, NJ: Ablex

Data Survei Litbang KOMPAS di DKI, 7-15 Desember 2016

Hart, Roderick and Don M. Burks.1972. *"Rhetorical Sensitivity and Social Interaction,"* Speech Monographs 39

Ismail Fahmi. Makalah Seminar. *Memerangi Hoax Melalui Situs Kolaborasi Cross Check*. Di Sekjen DPR-RI (9/2/2017)

Ifanta, Dominic, Teresa A. Chandler and Jill E.Rudd. 1989. *"Test of an Argumentative Skill Deficiency Model of Interposual Violence,"* Communication Monographs 26

Komisi Penyiaran Indonesia (KPI). 2011. *Panduan Sosialisasi Literasi Media Televisi*.

Keane, John. 1998. *"The Humbling of the Intellectual, Public life in the Era of Communicative Abundance"* dalam *Times Literary Supplement*.28 Agustus

KAJIAN KRITIS POLITIK DINASTI DALAM ALAM DEMOKRASI INDONESIA

Gautama Budi Arundhati ¹

Abstrak

Menanggapi potensi dan kekhawatiran penyimpangan dalam fenomena politik dinasti di Indonesia, Pemerintah dan DPR telah mengantisipasi secara sistemik melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5678) terutama dalam pasal 7 huruf r yang berkaitan dengan masalah konflik kepentingan dengan petahana beserta penjelasannya, namun demikian Mahkamah Konstitusi melalui amar putusannya pada Putusan Nomor 33/PUU-XIII/2015, menyatakan bahwa Pasal 7 huruf r Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tersebut beserta Penjelasannya bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan oleh karenanya dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Mahkamah Konstitusi ini pada dasarnya menyatakan bahwa terdapat hak konstitusional warga negara yang dilanggar. Disamping itu, penting kiranya untuk menyadari apakah benar politik dinasti adalah ancaman bagi demokrasi di Indonesia, mengingat kondisi masyarakat Indonesia saat ini berada di alam demokrasi, alam yang memungkinkan untuk mempertahankan hak-hak asasi manusia warga negara Indonesia. Kebebasan semacam ini harus pula dimaknai sebagai alat pengendali yang natural yang berpijak pada alam demokrasi saat ini.

Kata Kunci: Demokrasi, Masyarakat, HAM

¹) Dosen Fakultas Hukum Universitas Jember, Peneliti di Pusat Pengkajian Pancasila dan Konstitusi (Puskapsi) Fakultas Hukum Universitas Jember, SH (Universitas Jember), LL.M. (Radboud Universiteit Nijmegen)

A. PENDAHULUAN

Kasus korupsi yang bernuansa politik dinasti kembali menjadi bahasan yang cukup hangat akhir-akhir ini, bermula pada operasi tangkap tangan terhadap Bupati Klaten Sri Hartini oleh KPK pada tanggal 30 Desember 2016 yang lalu. Sri Hartini dan Sri Mulyani terpilih dalam Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Klaten Jawa Tengah, pada tanggal 9 Desember 2015 lalu. Sri Hartini notabene adalah istri almarhum Haryanto Wibowo, Bupati Klaten periode 2000-2005. Sebelum menjabat sebagai Bupati Klaten, Sri Hartini menjabat wakil bupati mendampingi Sunarna, suami Sri Mulyani pada periode 2010-2015.² atau kasus sebelumnya yang cukup mencuat, yaitu kasus korupsi yang juga bernuansa politik dinasti di Banten,³ yang melibatkan Ratu Atut Chosiyah sebagai Gubernur Banten dan ditengarai memiliki pertalian keluarga dengan Walikota Tangerang Selatan, Airin Rachmi Diany sebagai adik ipar. Sementara Andika Hazrumy sebagai anggota DPR RI adalah anak sulung Ratu Atut Chosiyah. Wali Kota Serang Tubagus Haerul Jaman merupakan adik tiri Ratu Atut Chosiyah. Selanjutnya, adik Ratu Atut Chosiyah, Ratu Tatu Chasanah sebagai Bupati Serang. Menantu Ratu Atut Chosiyah, Tanto Warsono Arban,

menjabat Wakil Bupati Pandeglang. Deskripsi tersebut seakan memberikan gambaran mengenai korelasi antara korupsi dan kekuasaan pemerintahan yang bertalian dengan hubungan darah. Fakta diatas cukup mengejutkan masyarakat, namun negara, dalam hal ini Pemerintah dan DPR pada hakikatnya telah mengantisipasi hal tersebut secara sistemik melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang,⁴ terutama dalam pasal 7 huruf r yang berkaitan dengan masalah konflik kepentingan dengan petahana.

Pasal 7 huruf r Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tersebut menyatakan bahwa "Warga negara Indonesia yang dapat menjadi Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota adalah yang memenuhi persyaratan sebagai berikut:" selanjutnya pada huruf r pasal ini menyatakan bahwa "tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana", selanjutnya Penjelasan Pasal 7 huruf r Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 berbunyi bahwa yang dimaksud dengan "tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana" adalah tidak

²) <http://regional.kompas.com/read/2017/01/06/13190091/klaten.dalam.pusaran.dinasti.politik?page=all> diakses tanggal 9 Maret 2017

³) <http://nasional.kompas.com/read/2017/01/04/06420791/politik.dinasti.di.banten.dinilai.masih.kuat> diakses tanggal 9 Maret 2017

⁴) Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5656

memiliki hubungan darah, hubungan perkawinan dan/atau garis keturunan 1 (satu) tingkat lurus ke atas, ke bawah, ke samping dengan petahana yaitu, ayah, ibu, mertua, paman, bibi, kakak, adik, ipar, anak, menantu kecuali telah melewati jeda 1 (satu) kali masa jabatan”.

Berselang waktu kemudian, Pasal tersebut dimohonkan untuk diujikan dan dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum kepada Mahkamah Konstitusi, selanjutnya Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 33/PUU-XIII/2015 melalui amar putusannya,⁵ menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan uji material Pemohon untuk sebagian, yaitu diantaranya adalah Pasal 7 huruf r beserta Penjelasan Pasal 7 huruf r Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5678) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan oleh karenanya dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Hal ini dapat dipahami sebagai dinamika antara dua sisi kepentingan

yang secara implementatif saling bertentangan satu sama lain, disatu sisi Pemerintah dan DPR melalui Undang-Undang ini menginginkan suatu mekanisme yang bersifat antisipatif terhadap ekkses politik dinasti, namun disisi lain Mahkamah Konstitusi menitik beratkan pada Hak Asasi Manusia (HAM) yang bersumber pada Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selanjutnya, dari latar belakang diatas secara umum dapat ditarik pertanyaan apakah benar politik dinasti adalah ancaman bagi demokrasi di Indonesia, sementara masyarakat tidak benar-benar menganggapnya sebagai ancaman, dengan asumsi bahwa politik dinasti semacam ini masih dipraktekkan.

B. PEMBAHASAN

Relatifitas Korelasi antara Politik Dinasti dan Korupsi

Arti kata dinasti pada dasarnya dari kata dalam bahasa Inggris, *dynasty*. *Dynasty* menurut kamus daring Cambridge adalah *a series of rulers or leaders who are all from the same family, or a period when a country is ruled by them*.⁶ atau keturunan raja-raja yang memerintah, semuanya berasal dari satu keluarga menurut Kamus besar Bahasa Indonesia daring.⁷ Apabila istilah dinasti digunakan sesuai dengan konteks tulisan ini, maka

5) Tanggal 8 Juli 2015

6) <http://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/dynasty> diakses tanggal 10 Maret 2017

7) <http://kbbi.web.id/dinasti> diakses tanggal 10 Maret 2017

kamus Cambridge tampak lebih tepat untuk digunakan.

Dinasti pada dasarnya merupakan mekanisme kekuasaan yang jamak dalam bentuk pemerintahan monarki, itupun terbatas pada monarki hanya sebagai kepala negara di negara-negara demokrasi melalui sistem pemerintahan parlementernya, seperti halnya di Belanda, Inggris dan sebagainya. Maka dapat dilogikakan bahwa dinasti yang demikian itu tidak memiliki kekuasaan terhadap kebijakan, disamping itu mereka memiliki legitimasi yang kuat untuk mempertahankan dan melanjutkan mekanisme dinasti monarkial tersebut. Berbeda dengan politik dinasti dalam suatu republik yang jelas-jelas menganut faham demokrasi seperti halnya di Indonesia. Dinasti yang demikian ini merupakan dinasti bentukan suatu pemegang kekuasaan yang ingin melanggengkan kekuasaannya, namun bukan berarti politik dinasti tersebut selalu berkorelasi dengan tindakan korup.

Seperti halnya dicontohkan dalam latar belakang politik dinasti ala Klaten atau Banten yang ter-korelasikan dengan kasus korupsi, maka pengalaman di Amerika Serikat dapat dijadikan contoh bagaimana 'politik dinasti' tidak ter-korelasikan dengan korupsi. Pengalaman di tingkat federal di Amerika Serikat adalah dalam hal pengisian jabatan kepresidenan,

Presiden John Adams, Jr. (1735- 1826), Presiden Amerika Serikat kedua pada periode 1797 sampai dengan 1801⁸ merupakan ayah dari John Quincy Adams (1767-1848), Presiden Amerika Serikat yang ke-6 periode 1825- 1829.⁹ Serupa pula dengan George H. W. Bush,¹¹ Presiden ke 41 Amerika Serikat periode 1989-1993,¹⁰ dan George W. Bush, Presiden ke 43 Amerika Serikat Periode 2001-2009, atau dapat pula dibandingkan dengan keluarga Kennedy, John Fitzgerald Kennedy, Presiden Amerika ke 35 (1961-1963) berhubungan saudara dengan Robert Francis "Bobby" Kennedy (1925-1968), sebagai Jaksa Agung dalam pemerintahan John F. Kennedy.¹² Pembandingan pertama, antara John Adams, Jr. Dan John Quincy Adams maupun George H.W. Bush dan George W. Bush memang tidak dapat disamakan secara seimbang, namun untuk kasus John F. Kennedy dan Robert Francis Kennedy terlihat lebih mendekati karena mereka berada dalam satu periode yang bersamaan. Contoh yang sederhana ini mungkin tidak akan mewakili secara komprehensif relasi antara 'politik dinasti' dan korupsi, namun lebih dari itu semua, terdapat berbagai hal yang harus dipertimbangkan dalam menentukan pembenaran dari pencalonan keluarga petahana diluar dari dari putusan Mahkamah Konstitusi diatas yang menekankan

8) <https://www.whitehouse.gov/1600/presidents/johnadams> diakses tanggal 10 Maret 2017

9) <https://www.whitehouse.gov/1600/presidents/johnquincyadams> diakses tanggal 10 Maret 2017

10) <https://www.whitehouse.gov/1600/presidents/georgehwobush> diakses tanggal 10 Maret 2017

11) <https://www.whitehouse.gov/1600/presidents/georgewobush> diakses tanggal 10 Maret 2017

12) <https://www2.gwu.edu/~erpapers/mep/displaydoc.cfm?docid=erpn-rfk> diakses tanggal 10 Maret 2017

pada hak konstitusional berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Korupsi dalam politik dinasti di negara demokrasi memang menjadi sangat potensial untuk melakukan tindakan koruptif, akan tetapi kedua hal ini menjadi sangat relatif apabila eksistensinya berada dalam negara demokratis, berbeda pula dengan kondisi negara-negara komunis, Korea Utara misalkan yang dipimpin oleh dinasti Kim, yaitu mulai dari Kim Il Sung, dilanjutkan oleh Kim Jong Il dan saat ini Kim Jong Un. Kasus Korea Utara ini memang sangat beralasan mengingat sistem dan struktur ketatanegaraan serta ideologi negara Korea Utara memang memungkinkan untuk suatu regime melakukan korupsi secara masif dan terstruktur, karena selain struktur elite mempertahankannya, masyarakatnya juga memberi dukungan, terlepas karena kesadarannya atau ancaman dan tekanan yang diterimanya.

Mekanisme Alamiah dalam Demokrasi

Keberadaan HAM di Indonesia sebagai wacana pada mulanya menjadi suatu perdebatan, terdapat wacana pro dan kontra di dalamnya. Sebagaimana dari yang kontra berasumsi bahwa HAM tidak sesuai dengan

kepribadian bangsa Indonesia karena berakar dari budaya barat. Namun demikian HAM ketika dituangkan dalam ketetapan MPR, yaitu TAP MPR No.XVII/MPR/1998¹³ sebagai lembaga tertinggi negara pada saat itu, maka perdebatan tersebut mereda dan memposisikan HAM sejak saat itu memiliki landasan hukum dalam sistem hukum di Indonesia.¹⁴ Setelahnya secara berturut-turut ada tindak lanjut dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia,¹⁵ Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 Tentang Pengadilan HAM¹⁶ dan berpuncak pada perubahan kedua Undang-Undang Dasar 1945 yang memasukkan pasal-pasal mengenai HAM. Sejak saat itu hak konstitusional warga negara Indonesia telah secara eksplisit di akui dan dilindungi oleh Undang-Undang Dasarnya. Hal ini membawa dampak yang positif dan signifikan dalam proses demokratisasi di Indonesia. Kehidupan masyarakat menjadi semakin demokratis, terbukti dengan perubahan sistem kepartaian maupun pemilihan umum, baik pemilihan umum eksekutif maupun legislatif, baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah. Demokrasi dapat dipahami sebagai bagian mekanime yang tak terpisahkan dari implementasi hak sipil masyarakat Indonesia, Namun demikian

¹³ Ditetapkan di Jakarta Pada tanggal 13 November 1998

¹⁴ Harjono, *Transformasi Demokrasi*, Jakarta: Sekjen dan Kepaniteraan MKRI, 2006. h. 190-197

¹⁵ Disahkan di Jakarta pada tanggal 23 September 1999 oleh Presiden Republik Indonesia, Bacharuddin Jusuf Habibie dan Diundangkan di Jakarta Pada tanggal 23 September 1999 melalui Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3886

¹⁶ Disahkan di Jakarta pada tanggal 23 Nopember 2000 oleh Presiden Republik Indonesia, Abdurrahman Wahid, Diundangkan di Jakarta pada tanggal 23 Nopember 2000 melalui Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 208 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4026

nuansa demokratisasi agak berubah tatkala muncul penyimpangan-penyimpangan model baru yang berawal dari struktur politik model dinasti yang sebagian darinya berujung pada kasus korupsi.

Alhasil, dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota Menjadi Undang-Undang diundangkan, terutama pada Pasal 7 huruf r Undang-Undang tersebut beserta penjelasannya menjadi potensi malapetaka HAM baru, karena didalamnya terkandung pengabaian HAM, diantaranya adalah: Pertama pengabaian hak yang bersifat individual, terutama pada individu yang kehilangan haknya untuk dipilih. Merujuk pada pertimbangan Mahkamah Konstitusi bahwa Mahkamah tidak menafikan kenyataan di mana kepala daerah petahana memiliki berbagai keuntungan, sehingga karenanya penting untuk dirumuskan pembatasan-pembatasan agar kekuasaannya tersebut tidak disalahgunakan oleh kepala daerah petahana untuk kepentingan dirinya dan anggota keluarganya maupun kerabatnya. Namun demikian Mahkamah, berpendapat bahwa pembatasan haruslah ditujukan

kepada kepala daerah petahana tersebut, bukan kepada keluarganya maupun kerabatnya tersebut.¹⁷ Ditekankan pula oleh Mahkamah, bahwa Pasal 7 huruf r dan Penjelasan Pasal 7 huruf r UU 8/2015 telah membuat pembatasan yang bersifat menghalangi hak konstitusional warga negara dari kelompok tertentu, yaitu warga negara yang terlahir dari maupun mempunyai ikatan kekerabatan dengan keluarga kepala daerah petahana karena perkawinan. Mahkamah menjelaskan pula bahwa pembatasan terhadap hak konstitusional warga negara adalah dimungkinkan menurut UUD 1945, namun demikian tidak boleh sampai mengabaikan persyaratan sebagaimana yang telah ditentukan oleh Pasal 28J ayat (2) UUD 1945¹⁸ sehingga di dalam pertimbangannya Mahkamah beranggapan bahwa pembatasan pada pasal tersebut tidak melalui filter yang ketat (*narrow interpretation*) seperti halnya yang dimaksud oleh Pasal 28J ayat (2) UUD 1945.¹⁹ Mahkamah menyadari bahwa tidak setiap pembedaan serta-merta berarti menjadi suatu diskriminasi. Namun demikian, dalam kasus tersebut, tampak nyata bahwa pembedaan tersebut dibuat semata-mata didasari oleh maksud untuk mencegah kelompok orang tertentu untuk menggunakan hak konstitusionalnya, yaitu hak

¹⁷) Putusan Nomor 33/PUU-XIII/2015 Para. [3.16.6]

¹⁸) Pasal 28 J Ayat (2) menyatakan "Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis."

¹⁹) Putusan Nomor 33/PUU-XIII/2015 Para. [3.16.1]

untuk dipilih maupun hak untuk mencalonkan diri.²⁰

Kedua adalah pengabaian hak kolektif masyarakat dalam memilih wakilnya yang duduk di pemerintahan. Sementara, hak kolektif ini dalam terminologi Hukum HAM hanya terdapat secara spesifik dalam United Nations Declaration on the Right to Development,²¹ terutama dalam Pasal 1 dan 2 deklarasi ini yang menyatakan bahwa hak untuk pembangunan adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dicabut berdasarkan mana setiap pribadi manusia dan seluruh masyarakat berhak untuk berpartisipasi di dalam, berkontribusi, dan menikmati pembangunan ekonomi, sosial, budaya dan politik dan hak manusia untuk pembangunan juga menyiratkan realisasi penuh hak masyarakat untuk menentukan nasib sendiri. Menurut Theo van Boven hak kolektif ini pada dasarnya merujuk pada *Universal Declaration on Human Rights* serta *International Covenant on Civil and Political Rights/ICCPR*²² dan *International Covenant on Economic Social and Cultural Rights/ICESCR*²³ yang menekankan pada persamaan derajat manusia, penghargaan dan keunikan setiap orang yang tentu saja kembali pada hak yang bersifat individual.²⁴ Jadi pada dasarnya

terdapat hubungan yang erat antara hak individu dan masyarakat, namun demikian ketika individu-individu tersebut berada dalam entitas yang bernama masyarakat, yang notabene terjadi interaksi didalamnya, maka individu-individu tersebut dapat dinyatakan sebagai suatu kesatuan masyarakat yang memiliki hak pilih dalam suatu wilayah tertentu, sehingga penting kiranya digarisbawahi bahwa terdapat transformasi bentuk hak individu pada hak politik komunal.

Ketiga, memberikan kesan bahwa masyarakat tidak cukup cerdas memilih siapa siapa yang pantas untuk dipilihnya, merujuk pada apa yang dikemukakan oleh Padmo Wahjono dalam pidato peringatan Dies Natalis Universitas Indonesia ke 33 menyatakan bahwa terdapat mitos-mitos dalam masyarakat, mitos-mitos ini berasal dari kesalahpahaman masyarakat yang lambat laun dianggap sebagai kebenaran tanpa ada kajian lebih lanjut. Salah satu mitos tersebut adalah mitos yang mengasumsikan bahwa masyarakat pada umumnya berkesadaran hukum rendah, akan tetapi mitos tersebut tidaklah benar adanya karena bangsa Indonesia berkesadaran hukum tinggi, akan tetapi mungkin tidak memahami peraturan perundang-undangan dan

²⁰) Ibid Para. [3.16.2]

²¹) GA Res 41/128 pada 4 Desember 1986

²²) Ditandatangani di New York, Tanggal 16 Desember 1966, 3 Januari 1976 (Pasal 27 ICCPR) Ratifikasi Sudah Dilakukan melalui Undang-Undang No. 11 Tahun 2005 Tanggal 28 Oktober 2005 Lembaran Negara No.118 Tambahan Lembaran Negara No.4557, Piagam Akses dari Indonesia tertanggal 6 Februari 2006 dan tercatat pada Website Depository tanggal 23 Februari 2006, Mulai Berlaku di Indonesia tanggal 23 Februari 2006

²³) Ditandatangani di New York pada tanggal 16 Desember 1966 mulai berlaku tanggal 23 Maret 1976 (ICESCR Pasal 49) Ratifikasi Sudah Dilakukan melalui Undang-Undang No. 12 Tahun 2005 Tanggal 28 Oktober 2005 Lembaran Negara No.119 Tambahan Lembaran Negara No.4558 Piagam Akses dari Indonesia tercatat pada Website Depository tanggal 23 Februari 2006 dan Mulai Berlaku di Indonesia tanggal 23 Februari 2006

²⁴) Daniel Moeckli dkk[Ed], *International Human Rights Law*, New York: OUP, 2010. h. 176

sarana-sarana hukum.²⁵ Menjadi sangat disayangkan ketika hukum yang seakan-akan melindungi masyarakat, namun pada kenyataannya hanya merupakan produk dari mitos-mitos tersebut, yang berumber pada ketidakpercayaan pada kapabilitas masyarakat Indonesia dalam menilai baik-buruk, atau benar-salah dan sebagainya.

Menyerahkan mekanisme preferensi kepada masyarakat adalah pilihan yang tepat, karena tiap-tiap individu dalam masyarakat memiliki akal budi, untuk menalarakan realita-realita yang ada. Adanya akal budi dan nurani menjadikan terbentuknya nilai-nilai dalam kesadaran manusia, sehingga mampu untuk menilai, memahami dan membedakan pengertian, antara baik dan buruk, salah dan benar, bermoral dan tidak bermoral dan seterusnya.²⁶ Andaikata masalah keadilan yang dijadikan dasar alasan, maka hal itu juga tidaklah sepenuhnya tepat, kembali merujuk pada pendapat Padmo Wahjono, bahwa seringkali dianggap sebagai *conditio sine qua non* bahwa syarat eksistensi keadilan haruslah ada hukum, tanpa ada hukum berarti tidak ada keadilan. Padahal keadilan adalah masalah hidup dalam kaitannya dengan orang lain atau masalah hidup berkelompok.²⁷ Artinya bahwa keadilan tersebut tidak mungkin dilepaskan dari hubungan

sosial, bukan lagi dalam konteks individu. Relasi antara keadilan dan demokrasi yang juga mensyaratkan kuantitas orang. Menurut Soetandyo Wignjosoebroto, demokrasi adalah kehidupan yang mementingkan orang banyak atau publik, jadi demokrasi bukan bertumpu pada kepentingan individu maupun segelintir orang yang hanya karena posisinya adalah sebagai elite yang mengklaim dirinya sebagai representasi dari masyarakat,²⁸ maupun bertumpu hanya pada hukum semata.

Pertimbangan pada ketiga kutub ini adalah sangat penting, disatu sisi merupakan penghormatan pada siapapun yang memiliki hak dipilih secara individual dan siapapun yang memiliki hak untuk memilih yang notabene dapat direlasikan dengan hak masyarakat pemilih serta keinsyafan akan penghormatan terhadap masyarakat sebagai pemegang kedaulatan rakyat yang memiliki pertimbangan-pertimbangan berdasarkan akal budinya untuk melaksanakan preferensi politiknya.

Permasalahan juga terdapat pada tensi antara kekuasaan dan hak, yaitu bagaimana mengelola kekuasaan tanpa harus membatasi hak politik masyarakat. Yap Thiam Hien mengatakan bahwa rakyat adalah yang segala-galanya, yang primer dan terakhir, hal inilah yang menjustifikasi eksistensi kedaulatan rakyat,

²⁵) Padmo Wahjono, *Sistem Hukum Nasional Dalam Negara Hukum Pancasila*, Jakarta: Rajawali, 1983. h. 24-25

²⁶) Bernard arief Sidharta, *Ilmu Hukum Indonesia, Upaya Pengembangan Ilmu hukum Sistematis Yang Responsif Terhadap Perubahan masyarakat*. Bandung: Genta Publishing, 2013. h. 2

²⁷) Padmo Wahjono, *Pembangunan Hukum di Indonesia*, IN-DHILL-CO, Jakarta, 1989. Hlm. 74

²⁸) Ifdhal Kasim dkk [Ed], *70 tahun Prof. Soetandyo Wignjosoebroto, Hukum-Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta: ELSAM dan HUMA, 2002, h. 508

sedangkan hubungan antara rakyat dan pemerintah adalah pemerintah diadakan oleh rakyat untuk mengurus kehidupan dan penghidupan rakyat, oleh karenanya pemerintah harus bertanggungjawab kepada rakyat, dan apabila rakyat tidak puas maka rakyat akan mengajukan mosi tidak percaya kepada pemerintah.²⁹ Hal ini menunjukkan pada kita bahwa pada dasarnya masyarakat memiliki mekanisme natural untuk mengoreksi pemerintah yang telah dipilihnya sendiri.

Selanjutnya, menurut Sudargo Gautama, HAM telah lama diperjuangkan oleh manusia, dalam konteks kekuasaan, penguasa selalu berusaha agar kekuasaannya semakin besar dengan konsekuensinya adalah penguasa akan menjadi tiran, namun demikian tindakan sewenang-wenang tersebut selalu menimbulkan perlawanan dari rakyat.³⁰ Digambarkan pula oleh Horowitz, bahwa sikap permisif terhadap penyimpangan atau korupsi memang tidak dapat ditolerir, namun demikian pada kenyataannya korupsi dapat membantu mengatasi perpecahan di kalangan elite penguasa, atau sebaliknya. (Joseph S. Nye 1967) dan di Indonesia korupsi semacam ini masih saja berlaku untuk memperlancar berbagai hal.³¹ Dinamika tersebut pada dasarnya merupakan dinamika yang berada di wilayah elite kekuasaan, bukan merupakan dinamika yang berada

di wilayah masyarakat, sehingga kemauan untuk mengubah kondisi ini lebih pada kemauan *elite* daripada masyarakat. Secara esensial dapat dikatakan terdapat adanya hubungan antara kesadaran masyarakat, hak dan hukum yang kesemuanya berujung pada sistem yang secara natural terbentuk dalam masyarakat.

Secara lebih lugas dapat dikatakan bahwa politik dinasti dalam negara demokrasi semacam Indonesia merupakan kondisi faktual anomali. Akan tetapi hal ini juga tidak akan mengurangi optimisme, karena dapat dianalogikan bahwa politik dinasti yang bersifat anomalistik tersebut akan dihadapkan suatu mekanisme alamiah dan proses evolusi, sehingga segala bentuk ekseks dari adanya politik dinasti semacam ini akan terkoreksi dengan sendirinya melalui mekanisme pemilihan umum.

C. PENUTUP

Popularitas politik dinasti dapat dipastikan akan mengalami penurunan, karena pada dasarnya masyarakat Indonesia sebagai masyarakat yang hidup dalam struktur negara yang demokratis yang secara alamiah menggunakan kesadarannya untuk mengolah pengalaman empiriknya mengenai politik dinasti selama ini yang pada akhirnya mewujudkan pada nilai-nilai yang bermanfaat untuk menentukan baik atau buruk, benar atau salah,

²⁹) Yap Thiam Hien, Negara, HAM dan Demokrasi, Jakarta: YLBHI 1998, h. 31-32

³⁰) Sudargo Gautama, Pengertian Tentang Negara Hukum, Bandung: Penerbit Alumni, 1983. h. 41

³¹) Donald L. Horowitz, Perubahan Konstitusi dan demokrasi di Indonesia, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014, h. 397

layak atau tidak layak, yang akan secara serta merta 'menyeleksi' para calon yang maju dalam pemilihan kepala daerah selanjutnya. Dengan kalimat lain, pengaturan mengenai pembatasan hak warga negara yang berhubungan dengan petahana memang benar-benar tidak diperlukan, selain untuk memberikan keadilan bagi setiap warga negara tanpa kecuali

dan tanpa harus mencegah kelompok orang tertentu yang berhubungan keluarga dengan petahana untuk menggunakan hak konstitusionalnya, yakni hak untuk dipilih maupun hak untuk mencalonkan diri dan disisi lain memberikan penghormatan terhadap masyarakat Indonesia untuk menentukan pilihan-pilihan rasionalnya.

Daftar Pustaka

Peraturan Perundang-Undangan

1. UUD NRI Tahun 1945
2. TAP MPR No.XVII/MPR/1999
3. UU Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia,
4. UU no.26 Tahun 2000 Tentang Pengadilan HAM
5. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang,

Putusan Pengadilan

Putusan Nomor 33/PUU-XIII/2015

Buku

1. Gautama, Sudargo, 1983, *Pengertian Tentang Negara Hukum*, Bandung: Penerbit Alumni
2. Harjono, 2006, *Transformasi Demokrasi*, Jakarta: Sekjen dan Kepaniteraan MKRI.
3. Horowitz, Donald L., 2014, *Perubahan Konstitusi dan demokrasi di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar K
4. Kasim, Ifdhal dkk [Ed], 2002. *70 tahun Prof. Soetandyo Wignjosoebroto, Hukum-Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta: ELSAM dan HUMA
5. Moeckli, Daniel dkk, 2010. *International Human Rights Law*, New York: OUP.
6. Sidharta, Bernard Arief, , 2013. *Ilmu Hukum Indonesia, Upaya Pengembangan Ilmu hukum Sistematis Yang Responsif Terhadap Perubahan masyarakat*. Bandung: Genta Publishing
7. Wahjono, Padmo, 1983. *Sistem Hukum Nasional Dalam Negara Hukum Pancasila*, Jakarta: Rajawali
8. Wahjono, Padmo, 1989, *Pembangunan Hukum di Indonesia*, Jakarta: IN-DHILL-CO
9. Yap Thiam Hien, 1998, *Negara, HAM dan Demokrasi*, Jakarta: YLBHI

Internet

1. <http://regional.kompas.com/read/2017/01/06/13190091/klaten.dalam.pusaran.dinasti.politik?page=all> diakses tanggal 9 Maret 2017
2. <http://nasional.kompas.com/read/2017/01/04/06420791/politik.dinasti.di.banten.dinilai.masih.kuat> diakses tanggal 9 Maret 2017
3. <http://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/dynasty> diakses tanggal 10 Maret 2017

4. <http://kbbi.web.id/dinasti> diakses tanggal 10 Maret 2017
5. <https://www.whitehouse.gov/1600/presidents/johnadams> diakses tanggal 10 Maret 2017
6. <https://www.whitehouse.gov/1600/presidents/johnquincyadams> diakses tanggal 10 Maret 2017
7. <https://www.whitehouse.gov/1600/presidents/georgehwobush> diakses tanggal 10 Maret 2017
8. <https://www.whitehouse.gov/1600/presidents/georgewobush> diakses tanggal 10 Maret 2017
9. <https://www2.gwu.edu/~erpapers/mep/displaydoc.cfm?docid=erpn-rfk> diakses tanggal 10 Maret 2017

**FORMULASI IDEAL PEMILU KEPALA DAERAH
SEBAGAI SARANA PENGUATAN SISTEM DEMOKRASI DAN
OTONOMI DAERAH DI INDONESIA**

AA G Oka Wisnumurti ¹

¹) Dr. Drs. AA G Oka Wisnumurti, M.Si, Dosen Jurusan Ilmu Administrasi, FISIPOL Universitas Warmadewa, Denpasar.

A. PENDAHULUAN

Dasar konstitusional penyelenggaraan PemiluKada mengacu pada pasal 18 ayat (4) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa "Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Awalnya kata demokratis dalam pasal tersebut sempat menimbulkan perdebatan apakah dipilih secara langsung atau dengan sistem perwakilan (tidak langsung). Persoalan ini kemudian "dijawab" dengan keluarnya UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, khususnya pada pasal 56 Ayat (1) dan (2) yang menyatakan bahwa: "kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dimana pasangan calon tersebut diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik". Tidak hanya itu, pasangan calon juga dapat diusung dari independen dengan memenuhi persyaratan tertentu sesuai UU.

Praktis, sejak diundangkan UU tersebut Pilkada yang awalnya dipilih oleh DPRD (tidak langsung) berubah menjadi dipilih secara langsung. Mulai bulan juni 2005 rakyat di daerah memilih secara langsung Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah untuk 33 Gubernur, 349 Bupati dan 91 Walikota di berbagai provinsi,

kabupaten dan kota di seluruh Indonesia.

Pelaksanaan pemiluKada sebagai "proyek' lanjutan modernitas dibidang politik, diilhami oleh "sukses" pelaksanaan pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung pada tahun 2004. Transformasi politik ini terjadi sebagai rangkaian perubahan menata kehidupan politik yang lebih demokratis sebagaimana tuntutan globalisasi dan gerakan reformasi.

Dalam hal ini tentu terdapat selaksa persoalan penyangkut pemiluKada yang sudah berlangsung hampir 7 tahun sejak dilaksanakan pertamakali tahun 2005. Persoalan tersebut dapat berupa; (1) mengulang kembali perdebatan awal apakah dipilih secara demokratis itu, harus dipilih secara langsung ? atau apakah pemilihan secara tidak langsung itu tidak demokratis ? apakah pelaksanaan pemiluKada langsung saat ini sudah dapat dikatakan demokratis ? (2) menyangkut aspek hukum, aspek politis, aspek sosiologis serta aspek teknis penyelenggaraan pilkada langsung apakah sudah sesuai dengan harapan substantifnya ?. Pertanyaan-pertanyaan tersebut akan diuraikan dalam kajian singkat makalah ini.

B. ARUS GLOBALISASI DAN KECENDRONGAN DEMOKRATISASI

Harus diakui, format politik nasional dan lokal yang tengah berlangsung tidak dapat dipisahkan dengan kecendrungan pengaruh

globalisasi di bidang politik yang mengarah pada proses demokratisasi. Penelitian *Institute of Development Studies University of Sussex-Inggris* (2002) menunjukkan hasil sementara bahwa, "dalam 10 tahun terakhir ini setidaknya ada 63 negara berkembang di seluruh dunia yang menunjukkan gelombang perubahan formasi kekuasaan dari bentuk-bentuk pemerintahan sentralistik menuju pemerintahan yang melibatkan kekuasaan warganya" (Nierres dalam Thamrin, 2004: 12).

Sedangkan hasil Survei Freedom House, *Freedom in the World : The Annual Survey of Political Right and Civil Liberties, 1974 - 1995*, menyebutkan jumlah negara yang menerapkan sistem demokrasi semakin meningkat, dari 27,5 % pada tahun 1974 menjadi 61,3 % pada tahun 1995. (Eko, 2003: 1).

Indonesia sebagai bagian dari masyarakat dunia, tidak luput dari fenomena globalisasi. Gerakan reformasi politik yang digulirkan sejak 21 Mei 1998 dengan kejatuhan rezim Soeharto, merupakan tonggak awal gerakan demokrasi di Indonesia (Philpott, 2003: 1). Tuntutan reformasi menghendaki adanya perubahan yang mendasar terhadap tatanan kehidupan sosial-politik yang demokratis. Upaya ini diantaranya dilakukan melalui perubahan rekrutmen politik dari sistem demokrasi perwakilan (model tertutup) ke model pemilihan secara langsung (model yang terbuka). Model yang terbuka, semua warga negara yang memenuhi persyaratan mempunyai peluang sama mengisi

jabatan politik. Model tertutup pengisian jabatan politik hanya melibatkan sekelompok kecil kalangan elit (Prihatmoko, 2005; 71). Pada tataran konseptual, menunjukkan perdebatan tentang konsep demokrasi yang berlangsung secara dikotomis antara demokrasi Schumpeterian dengan pengkritiknya seperti Robert Dahl (dalam Dwipayana, 2004: 1). Para penganjur demokrasi Schumpeterian merumuskan demokrasi sebagai prosedur kelembagaan untuk mencapai keputusan-keputusan dimana individu-individu mendapatkan kekuasaan memutuskan melalui pertarungan kompetitif memperoleh suara rakyat. Prinsip-prinsip demokrasi ini tidak hanya diyakini secara kuat dikalangan dunia akademik, melainkan sudah menjadi rujukan utama dalam praktik politik dan pemerintahan di Indonesia (Dwipayana, 2004: 2).

Pendekatan demokrasi Schumpeterian yang hanya menekankan pada dimensi *electoral* dan lembaga perwakilan, mendapatkan sanggahan dari berbagai kalangan utamanya bagi kaum liberal. Bagi kaum liberal, di samping dimensi *electoral*, perlu memperhitungkan secara serius dimensi *non-electoral* seperti kebebasan sipil. Menurut Dahl, secara instrumental demokrasi mendorong kebebasan melalui tiga cara :

"Pertama, pemilihan umum yang bebas dan adil yang secara inheren mensyaratkan hak-hak politik tertentu untuk mengekspresikan pendapat, berorganisasi,

oposisi, serta hak-hak politik mendasar semacam ini tidak mungkin hadir tanpa pengakuan terhadap kebebasan sipil yang lebih luas. Kedua, demokrasi memaksimalkan peluang bagi penentuan nasib sendiri (*self determination*), dimana setiap individu hidup dibawah aturan hukum yang dibuatnya sendiri. Ketiga, demokrasi mendorong otonomi moral, yakni kemampuan setiap warga negara membuat pilihan-pilihan normatif, dan karenanya pada tingkat yang paling mendalam, demokrasi mendorong kemampuan untuk memerintah sendiri (*self governing*)” (Dwipayana, 2004: 5).

Pilkada langsung yang bebas dan adil merupakan instrumen penting dalam proses demokratisasi di tingkat lokal, memilih secara demokratis seorang pejabat eksekutif yang berkualitas dan mampu mengelola pemerintahan secara lebih efektif, efisien dan produktif (Harahap, 2005: 1). Demokrasi langsung yang dilaksanakan tidak hanya bersifat prosedural, akan tetapi secara substantif memilih dan menghasilkan pemimpin di daerah yang memiliki kapabilitas, konstituensi, akuntabilitas, dan integritas (Kleden, 2004). Pada titik ini, secara filosofis dan akademis, pemilihan langsung dianggap cenderung lebih demokratis kalau dibandingkan dengan pemilihan secara tidak langsung.

C. PEMILUKADA: DARI TIDAK LANGSUNG KE PEMILIHAN LANGSUNG

Kalau ditelusuri secara yuridis melalui dinamika perubahan peraturan perundang-undangan yang mengatur pemerintahan Daerah, ada perubahan berkelanjutan yang menarik dari pilihan sistem politik lokal. Menurut Prihatmoko (2005; 72-75), sejak UU No. 1 tahun 1945 sampai dengan UU No. 22 Tahun 1999, sistem pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara tidak langsung dengan ciri dan karakter masing-masing. UU No. 1 tahun 1945, UU No. 22 tahun 1948 dan UU No. 18 tahun 1965, kepala daerah melalui penunjukan dan/atau pengangkat Pemerintah/Pejabat Pusat. UU No. 4 tahun 1975 menggunakan sistem pemilihan semu, mekanisme atau sistem pilkada yang seolah-olah dilakukan oleh DPRD namun penentu sesungguhnya adalah pusat. UU No. 22 tahun 1999, pemilihan oleh DPRD dengan sistem perwakilan. Sedangkan UU No. 32 tahun 2004 menggunakan sistem pemilihan langsung. Argumen yang dibangun dalam pelaksanaan Pemilukada tidak lain adalah untuk melakukan perubahan terhadap praktik politik pilkada sebelumnya (tidak langsung) yang cenderung mengalami distorsi atau defisit demokrasi (Erawan, 2009).

Praktik pilkada sebelumnya mengandung banyak kelemahan, diantaranya; menutup partisipasi dan pendidikan politik bagi masyarakat. Kepekaan kepala daerah terhadap kebutuhan rakyat menjadi kurang.

Ti adanya mekanisme pemilihan kompetitif, jujur dan adil. Menutup kepemimpinan daerah, tidak bisa menjadi training ground membuka kesempatan tampilnya tokoh-tokoh daerah, mengabaikan kesetaraan politik dan lemahnya akuntabilitas publik (Prihatmoko, 2005: 76-77).

Disamping itu, distorsi demokrasi sistem pemilihan tidak langsung atau tertutup menurut Asri Harahap (2005: 5) diwarnai manipulasi politik "dagang sapi" antar elit. Mereka yang mengklaim mewakili rakyat disinyalir telah melakukan berbagai bentuk penyimpangan dan distorsi dalam melaksanakan pemilihan. Akibatnya kualitas pemimpin yang dihasilkan tidak sesuai harapan masyarakat. Mekanisme pemilihan tidak langsung menimbulkan kecaman dan kekecewaan rakyat karena lazim mereduksi kedaulatan rakyat, dan menyuburkan praktik money politics. Penerapan demokrasi perwakilan dengan model pilihan tidak langsung yang selama ini dilaksanakan telah melahirkan rezim pemerintahan sentralistik-otoriterian yang mengabaikan hak dan kedaulatan rakyat, sehingga menimbulkan jarak yang sangat lebar antara pemimpin yang dipilih dengan rakyat. Kualitas pemimpin yang dihasilkan cenderung tidak sesuai dengan harapan masyarakat. Melalui gerakan reformasi rakyat menghendaki adanya perubahan total terhadap sistem politik yang oligarkhis dengan dikembalikannya kedaulatan rakyat yang telah lama terpasung. Melalui mekanisme pemilihan langsung diharapkan dapat

mengembalikan kedaulatan rakyat, memperkuat hak dan kewajiban politik rakyat memilih pemimpin yang memiliki kapabilitas, konstituensi, dan legitimasi serta integritas (Kleden, 2004).

Perubahan format politik lokal dapat diduga membawa perubahan dan mendorong terjadinya dinamika politik lokal. Terlaksananya proses pemilihan kepala daerah dengan melibatkan seluas-luasnya partisipasi politik rakyat, ti adanya tekanan-tekanan politik dan kecurangan-kecurang yang mendistorsi demokrasi melalui perhelatan politik yang *free* dan *fair*, tumbuhnya iklim kompetisi dengan asas keadilan dan kesetaraan, dan yang terpenting terlahirnya pemimpin yang kredibel, akseptabel dengan mendapat legitimasi dari rakyat sehingga memudahkan pimpinan menjalankan program bagi kepentingan rakyat (Prihatmoko, 2005).

Pada titik ini baik secara yuridis maupun sosiologis, pemilukada memberikan ruang partisipasi yang lebih luas dan cenderung lebih demokratis kalau dibandingkan dengan pemilukada tidak langsung.

D. FORMULASI IDEAL PEMILU-KADA

Sejak dilaksanakannya pemilukada dari tahun 2005 sampai saat ini (sekitar 7 tahun) rakyat di daerah sudah digairahkan oleh perhelatan politik lokal melalui Pemilukada langsung. Hal ini di satu sisi telah merubah format politik lokal baik dari aspek

struktur dan kultur politik serta mendinamisasi proses politik yang sangat intens. Dari berbagai daerah dapat diketahui bahwa proses politik lokal melalui pemilukada banyak yang berlangsung sangat demokratis, aman dan damai, namun tidak sedikit menimbulkan riak-riak politik yang dapat mengancam stabilitas politik dan pembangunan di daerah. Maka dalam realitasnya saat ini muncul dualisme pandangan terhadap penyelenggaraan pemilukada yakni: antara mereka yang optimis dan pesimis. Mereka yang optimis, pilkada langsung dianggap membawa perubahan kearah yang lebih baik. Momentum pengembalian hak-hak dasar masyarakat di daerah dengan memberi kewenangan yang utuh dalam recruitment pemimpin daerah sehingga mendinamisir kehidupan demokrasi di tingkat lokal.

Sedangkan bagi mereka yang pesimis, melihat keputusan politik untuk daerah selalu lahir dalam suasana tarik menarik antara berbagai kepentingan, seperti antara elit dan publik, pusat dan daerah, partai dan non-partai yang kerap menimbulkan konflik vertikal dan horisontal di daerah. Munculnya elit-elit lokal dalam pentas pilkada langsung, mobilisasi dukungan politik melalui lembaga-lembaga tradisional, serta merebaknya praktik politik uang oleh calon dan tim sukses, serta kecurangan-kecurangan sistematis yang dilakukan oleh calon "*incumbent*" merupakan isu sentral yang kerap berkembang sepanjang penyelenggaraan pilkada langsung di berbagai daerah. Kuatnya

hegemoni struktur partai melalui politik rekomendasi kerap menjadi persoalan tersendiri di internal partai utamanya dalam memunculkan calon. Pragmatisme politik rakyat dan lemahnya pengetahuan dan kesadaran politik menjadi persoalan tersendiri dalam mewujudkan pilkada langsung yang *free* dan *fair*.

Terjadinya pro dan kontra dalam penyelenggaraan pilkada langsung tidak hanya menjadi persoalan politik *an-sich*, akan tetapi dapat merambah pada persoalan ekonomi menyangkut ongkos politik yang sangat relatif tinggi dan persoalan sosial budaya menyangkut sikap dan perilaku politik masyarakat. Kesenjangan antara harapan dan kenyataan dalam penyelenggaraan pilkada langsung tidak semata-mata menjadi metafora politik, didalamnya terkandung metafora ekonomi, hukum dan sosial budaya, sehingga cenderung multidimensional. Oleh karena itu cara pandang dalam melihat persoalan dinamika politik lokal dalam pilkada langsung tidak semata-mata dapat didekati hanya dari pendekatan politik *an-sich*, akan tetapi perlu dilakukan secara komprehensif melalui pendekatan budaya yang bersifat transpolitika. Pemilukada melibatkan banyak komponen yang saling berinteraksi, membangun relasi kekuasaan. Terdapat komponen negara yang diwakili oleh pemerintah, DPRD, KPUD, Panwas dan des-pilkada, komponen partai politik, para kandidat serta tim sukses dan komponen masyarakat pemilih yang menentukan arah pilihan politiknya

(Oka Mahendra, 2005: 3).

Berdasarkan uraian tersebut dan mengacu pada kelemahan dan kebaikan sistem pemilihan kepala daerah (langsung dan tidak langsung) maka diperlukan tiga pendekatan penting sebagai upaya untuk mencari formulasi yang ideal terhadap pemilukada yang dapat memperkuat basis demokrasi dan otonomi daerah:

1. Secara substansi pemilihan kepala daerah secara demokratis dilakukan melalui pemilihan kepala daerah langsung. Pilihan terhadap sistem ini tentu didasarkan pada argumentasi yang kuat baik secara akademis, politis, sosiologis maupun teknis. Aspek filosofis penyelenggaraan pemilukada sesungguhnya berawal dari terjadinya defisit demokrasi pada pemilihan tidak langsung yang cenderung mengebiri hak-hak politik rakyat.
2. Secara yuridis, pelaksanaan pemilukada merupakan pencerminan pelaksanaan amanat UUD NRI 1945 khususnya pasal 18 Ayat (4) yang kemudian dituangkan pada UU Nomor 32 Tahun 2004 khususnya pasal 56 Ayat (1) serta diperkuat dengan UU Penyelenggara Pemilu. Untuk melakukan tertib politik dan konsistensi pengaturan memang sebaiknya paket UU dibidang politik dibuat secara komprehensif agar tidak menimbulkan overlapping dalam mengintepretasikan dan melakukan pengaturan dalam pelaksanaan teknis penyelenggaraan pemilukada. Dalam hal ini, sebaiknya dibuatkan secara tersendiri dalam suatu UU yang mengatur tentang pemilukada.
3. Secara institusional, penyelenggaraan pemilukada sudah dilaksanakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum yang beristafnasional, tetap dan mandiri. Kalaupun dalam pelaksanaan pemilukada saat ini secara teknis mengalami banyak persoalan, upaya untuk menjadikan lembaga penyelenggara lebih profesional harus terus didorong sehingga penyelenggaraan pemilukada menjadi lebih efektif dan efisien serta ekonomis.
4. Secara politis, pemilukada sudah mampu menumbuhkan partisipasi publik dalam pemilihan pemimpinnya di daerah, maka dukungan politik dari partaipolitik dalam rangka penyempurnaan aturan dan menutup celah-celah hukum bagi penyelewengan dan penyimpangan penyelenggaraan termasuk dalam mengatur pelaksanaan kampanye yang efektif, aspek jera politik uang, memberikan kewenangan lebih kepada panwas pemilukada secara tegas mesti diatur dalam ketentuan. Sehingga baik lembaga penyelenggara, peserta pilada, masyarakat mendapatkan perlindungan politik yang pada akhirnya mendapat perlindungan hukum yang jelas dan pasti. Untuk menghindari pemborosan dalam pelaksanaan pemilukada,

sudah saatnya dipikirkan penyelenggaraan pemilu di Indonesia dilaksanakan dua kali dalam lima tahun yakni pemilu legislatif untuk memilih DPR, DPD, DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota, dan enambulan setelah itu diselenggarakan Pemilu Eksekutif untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, Gubernur, Bupati dan Walikota.

5. Secara sosiologis, kesadaran politik masyarakat terhadap pelaksanaan pemilu sudah semakin ada kemajuan, namun kelebihan-kelemahan dalam hal pemahaman demokrasi, aturan penyelenggaraan, dan teknis pemilu sudah mestinya secara komprehensif dan berkesinambungan harus terus dilakukan baik melalui pendidikan politik maupun sosialisasi.
6. Secara teknis, lembaga penyelenggara baik KPUD

maupun panwas mestinya diberikan ruang yang luas untuk mengapresiasi peran dan fungsinya secara profesional, akuntabel, transparansi termasuk didalamnya diberikan ruang untuk melakukan pendidikan pemilu secara melembaga. Hal ini dapat dilakukan dengan membangun kerjasama dengan perguruan tinggi di daerah, sehingga pendidikan pemilu, pendidikan politik berjalan paralel dalam menumbuhkan kesadaran demokrasi dan otonomi di daerah.

E. Penutup

Demikian makalah singkat ini disampaikan mudah-mudahan dapat memberikan ruang diskusi yang lebih luas untuk melanjutkan gagasan dalam mencari format yang tepat dalam membangun sistem demokrasi dan otonomi daerah melalui pemilu yang demokratis.

Daftar Pustaka

Abdul Asri, Harahap. 2005. *Manajemen dan Resolusi Konflik Pilkada*, Jakarta: Cidesindo.

Abdullah, Rosali. 2005. *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

Adams, Ian. 2004. *Ideologi Politik Mutakhir, Konsep, Ragam, Kritik, dan Masa Depan*, Yogyakarta: CV. Qalam.

Adnyana, Yudistira. 2006. *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Prilaku Pemilih Dalam Pilkada di Kabupaten Badung Tahun 2005 (Tesis S2)*, Jakarta: Universitas Indonesia, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Program Pascasarjana Ilmu Politik.

Ahmad, M. 2007. *Merunut Akar Pemikiran Politik Kritis di Indonesia dan Penerapan Critical Discourse Alalysis sebagai Alternatif Metodologi*, Yogyakarta: Gaya Media.

Agger, Ben. 2005. *Teori Sosial Kritis, Kritik, Penerapan dan Implikasinya*, LKPM-Yogyakarta: Kreasi Wacana.

Alfian (ed). 1988. *Kelompok Elit dan Hubungan Sosial di Pedesaan*, Jakarta: PT. Pustaka Grafika Kita.

Almon, Gabriel A. dan Verba. 1984. *Budaya Politik: Tingkah Laku Politik dan Demokrasi di Lima Negara*. Jakarta: Bina Aksara.

A. Muis. 2000. *Titian Jalan Demokrasi*. Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara.

A. Muis. 2003. "Benturan Peradaban, Multiculturalisme dan Fungsi Rasio, *Harian Kompas*, Jumat 4 April 2003.

Anonim. 2002. Undang Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2002 Tentang Partai Politik.

Anonim. 2003. Undang Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum.

Anonim. 2005. Undang Undang Republik Indonesi Nomor 32 tahun 2005 tentang Pemerintahan Daerah.

Anonim. 2005. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2005 Tentang Perubahan Atas Undang Undang Nomor 32 Tahun 2005.

Anonim. 2005. Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Anonim. 2005. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2005 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005.

Anonim. 2005. Laporan Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Badung Tahun 2005, Komisi Pemilihan Umum Daerah Kabupaten Badung.

Ari Dwipayana, AA. GN. 2004. *Bangsawan dan Kuasa, Kembalinya Para Ningrat di Dua Kota*. Yogyakarta: IRE Press.

Dahl, Robert A. 1992. *Demokrasi dan Peta Pengkritiknya*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Eko, Sutoro. 2003. *Transisi Demokrasi Indonesia*, Yogyakarta: APMD Press.

Hardiman, Budi.F. 1993. *Menuju Masyarakat Komunikatif, Ilmu, Masyarakat, Politik dan Postmodernisme menurut Jurgen Habermas*, Yogyakarta: Kanisius

Haryatmoko. 2002. *Kekuasaan Melahirkan Anti Kekuasaan, Basis*, Nomor 01-02, Januari- Februari.

Harrison, Lawrence, E. dan Hutington, Samuel, P. (ed). 2006. *Kebangkitan Peran Kebudayaan*, Jakarta: LP3ES.

Held, David. 2004. *Demokrasi dan Tatanan Global, Dari Negarz Modern hingga Pemerintahan Kosmopolitan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Hendarto, Heru. 1993. *Mengenal Konsep Hegemoni Gramsci, dalam Diskursus Kemasyarakatan, Tim Redaksi Driyarkara*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.

Kleden, Ignas. 2004. *Masyarakat dan Negara Sebuah Persoalan*, Jakarta: Yayasan Indonesiatara.

Oka Mahendra. 2005. *Pilkada di Tengah Konflik Orizontal*, Jakarta: PT. Diatama Milenia.

Oka Wisnumurti, A.A. G. 1996. *Elit Lokal dan Pembangunan di Pedesaan Bali Age dan Bali Dataran*. Yogyakarta: Tesis S2.

Suseno, Fran, Magnis. 1988. *Etika Politik - Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Jakarta: Gramedia.

Wiratmoko (ed). 2004. *Yang Pusat dan Yang Lokal, Antara Dominasi, Resistensi, Akomodasi Politik di Tingkat Lokal*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

**PEMILUKADA SERENTAK
DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA**

Ngesti D. Prasetyo

A. PENDAHULUAN

Salah satu perubahan mendasar di dalam UUD 1945 setelah amandemen adalah dianutnya asas desentralisasi untuk menggeser paradigma sentralisasi yang selama ini dipraktekkan dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Implikasi dengan dianutnya asas desentralisasi sebagaimana dimaksud adalah dipraktikkanya model pengisian jabatan politik Kepala Daerah Propinsi, Kabupaten/Kota melalui suatu mekanisme Pemilihan Kepala Daerah yang dilasanakan secara langsung dan demokratis. Hal ini sebagai wujud demokratisasi di tingkatan terendah yang mencerminkan suatu negara yang demokratis, terutama setelah adanya masa reformasi di bidang politik dan pemerintahan. Pemilihan Kepala Daerah secara langsung ini dilakukan untuk memilih Gubernur, Bupati/Walikota, sebagai pemerintahan di tingkatan yang terendah.¹

Dengan adanya Pemilihan Kepala Daerah yang secara implisit disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8

Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang tentunya memberikan harapan yang besar terutama pada daerah untuk melakukan perubahan terhadap daerahnya sehingga memberikan keyakinan pada warga masyarakat untuk memberikan peluang berpartisipasi dalam pemerintahan yang langsung menyangkut kondisi daerahnya dengan cara memberikan hak suara dalam proses pemilihan Kepala Daerah. Masyarakat tetap mempunyai peluang untuk melakukan perencanaan pembangunan, pengawasan pemerintahan, dan pelaksanaan pembangunan tersebut di tingkat lokal.²

Pemilihan Kepala Daerah secara langsung yang baik dan benar dapat dikontrol oleh masyarakat, dan kesuksesan Pemilukada ini tidak hanya ditentukan oleh seberapa banyak orang yang ikut menyumbangkan suaranya serta keberhasilan partai politik sebagai

¹) Ibnu Tri Cahyo, 2009, *Sisi Hukum Pergeseran Pemilihan Kepala Daerah Bagian Dari Pemilu*, Jakarta: Jurnal Konstitusi MK-RI. hlm 5

²) Ngesti D Prasetyo, 2010, *Pemilu Sebagai Pertarungan Konstitusional dan Konsolidasi Hak-Hak Pemilih*, Jakarta: Jurnal Konstitusi hlm 25

satu satunya institusi yang berhak mencalonkan seseorang menjadi calon Kepala Daerah, tapi yang jauh lebih penting adalah kesadaran masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam kegiatan pemilihan Kepala Daerah yang mencerminkan kesadaran politik masyarakat semakin tinggi tanpa adanya unsur paksaan untuk suatu ukuran demokratis di tingkat lokal.

Pemilihan Kepala Daerah secara langsung berdampak positif terutama sebagai implementasi demokratisasi tingkat lokal yang merupakan tingkatan pemerintahan terendah, tetapi di satu sisi proses pilkada ini dimanfaatkan oleh para elit partai untuk memunculkan tokoh politik baru di tingkat daerah untuk mendapatkan jabatan politik dan menguasai aset daerah dengan menghalalkan segala cara. Beberapa nilai penting yang terdapat dalam pemilihan kepala daerah secara langsung antara lain :³

Pertama, dengan dipilihnya Kepala Daerah secara langsung oleh masyarakat, masyarakat dapat melakukan kontrol terhadap kinerja Pemerintah Daerah (Propinsi, Kabupaten/Kota), sehingga segala kebijakan yang dikeluarkan oleh eksekutif berpihak pada masyarakat. Masyarakat dapat menilai sejauh mana kepekaan wakil yang telah dipilihnya terhadap kondisi yang ada sehingga masyarakat bisa melakukan penilaian sejauh mana wakil yang dipilihnya tersebut bisa memegang kepercayaan rakyat.

Kedua, menumbuhkan kesadaran

masyarakat untuk menentukan pilihan politiknya sebagai proses pendidikan politik pada masyarakat. Hal ini penting karena percuma saja suatu sistem pemerintahan yang bagus jika masyarakat yang dipimpinya tidak memiliki kesadaran politik maupun kecerdasan politik.

Ketiga, dengan adanya pemilihan Kepala Daerah secara langsung, maka akan semakin mempererat hubungan antara Kepala Daerah sebagai pemimpin tingkat lokal dengan rakyat sebagai komunitas yang dipimpinya sehingga rakyat memiliki kemampuan untuk turut berpartisipasi dalam pengembangan daerahnya tersebut.

B. PEMBAHASAN

(1). Konstitusionalitas Pemilukada Serentak dalam Perspektif Konstitusi, Negara Hukum dan Konsolidasi Demokrasi

Perkembangan konsep negara hukum diawali pada abad 19 dan permulaan abad 20 yang di tandai dengan istilah *Rechtsstaat* bagi perkembangan sistem hukum Civil Law dan istilah "rule of law" bagi perkembangan sistem hukum Anglo Saxon. Asas-asas demokratis yang melandasi *Rechtsstaat* menurut S.W. Couwenberg meliputi lima asas, yaitu :⁴

- a. *het beginsel van de politieke grondrechten;*
- b. *het meerderheidsbeginsel;*
- c. *het representatiebeginsel;*

³) Term of Reference, Pilkada Election Assistance, CETRO

⁴) Couwenberg, S.W., 1977, *Westers Staatrecht Als Emancipatieproces*, Samsom Uitgeverij Alphen aan den Rijn, hlm 30

- d. *het verantwoordingsbeginsel*; dan
 e. *het openbaarheidsbeginsel*.

Sehubungan dengan konstruksi Negara hukum diatas maka, Sejak bangsa Indonesia merdeka, salah satu prinsip dasar bernegara yang dianut adalah paham kedaulatan rakyat dan Negara hukum. Hal ini ditandai sebagaimana amanat ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum dan sesudah amandemen menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat. Redaksi itu yang tampil pertama kali meskipun dalam perkembangannya terjadi pergeseran paradigma yang semula rumusan konstitusi dijalankan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat secara redaksional berubah menjadi dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

Rumusan ini menjadi penanda bahwa kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat. Rakyatlah yang membentuk pemerintahan, ikut menyelenggarakan pemerintahan, dan menjadi tujuan utama penyelenggaraan pemerintahan Negara. Pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat yang demikian itulah disebut dengan sistem demokrasi. Laurence Whitehead⁵ merangkum pergeseran transisi kearah konsolidasi tatkala sistem demokrasi yang terkonsolidasi dianggap sebagai cara untuk meningkatkan secara prinsip komitmen seluruh lapisan masyarakat pada aturan main (*rule of the game*) demokrasi. Konsolidasi demokrasi

tidak hanya merupakan proses politik yang terjadi pada level prosedural lembaga-lembaga politik tetapi juga pada level masyarakat. Demokrasi akan terkonsolidasi bila aktor-aktor politik, ekonomi, negara, masyarakat sipil (*political society, economic society, the state dan civil society*) mengedepankan tindakan demokratis sebagai alternatif utama untuk meraih kekuasaan.

Senada dengan pandangan diatas dengan mengutip pendapat dari Jimly Asshidiqie⁶ bahwa konsepsi demokrasilah yang memberikan landasan dan mekanisme kekuasaan berdasarkan prinsip persamaan dan kesederajatan manusia. Demokrasi menempatkan manusia sebagai pemilik kedaulatan yang kemudian dikenal dengan prinsip kedaulatan rakyat. Berdasarkan pada teori kontrak sosial, untuk memenuhi hak-hak tiap manusia tidak mungkin dicapai oleh masing-masing orang secara individual, tetapi harus bersama-sama. Maka dibuatlah perjanjian sosial yang berisi tentang apa yang menjadi tujuan bersama, batas-batas hak individual, dan siapa yang bertanggungjawab untuk pencapaian tujuan tersebut dan menjalankan perjanjian yang telah dibuat dengan batas-batasnya. Perjanjian tersebut diwujudkan dalam bentuk konstitusi sebagai hukum tertinggi di suatu negara (*the supreme law of the land*), yang kemudian dielaborasi secara konsisten dalam hukum dan kebijakan negara. Proses demokrasi juga terwujud melalui

⁵ Laurence Whitehead, dikutip dar Siti Zuhro, 2011, *Model Demokrasi Lokal (Jawa Timur, Sumatera Barat, Sulawesi Selatan, dan Bali, Jakarta: The Habibie Center dan Tifa*, hlm 22

⁶ Jimly Asshidiqie, 2005, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Edisi Revisi, Jakarta: Konstitusi Press hlm 45

prosedur pemilihan umum untuk memilih wakil rakyat dan pejabat publik lainnya.

Dalam perkembangannya praktek demokrasi di era modern sudah tidak memungkinkan lagi dijalankan secara langsung, dalam arti seluruh rakyat berkumpul untuk membuat keputusan dan seluruh rakyat bersama-sama menjalankan Pemerintahan. Oleh karena itu muncul demokrasi perwakilan, di mana rakyat memilih wakil-wakilnya untuk membuat keputusan Negara dan memilih pejabat yang akan menjalankan keputusan tersebut baik di tingkat pusat maupun di daerah. Keputusan yang diambil dan pelaksanaannya harus sesuai dengan aspirasi dan kepentingan rakyat. Rakyat sebagai pemilik kedaulatan tidak kehilangan kedaulatannya, walaupun telah memilih wakil-wakilnya. Rakyat menilai kinerja para wakilnya, dan jika dipandang gagal atau tidak sesuai, wakil itu tidak akan dipilih lagi.⁷

Dengan latar belakang demikian, dan dengan semangat adanya pemilihan umum secara langsung mengenai pemilihan Presiden, penyelenggaraan pemerintahan daerah harus bersifat otonom berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan asas pembantuan. Dalam hal ini dimana daerah sering menafsirkan bahwa daerah selalu melaksanakan pemerintahan dengan asas otonomi, tapi tidak boleh dilupakan bahwa daerah juga harus melaksanakan pemerintahan dengan

asas dekonsentrasi dan pembantuan.

Pada sisi lain, adanya perubahan pada Pasal 18 UUD 1945 juga dipengaruhi oleh semangat adanya Pemilihan Presiden secara langsung berdasarkan amandemen ketiga (2001) pada Pasal 6A, tetapi semangat atau pemikiran untuk adanya pemilihan Presiden secara langsung tersebut sudah mulai tergambarkan pada saat perumusan Pasal 18 amandemen. Sehingga dalam rumusan Pasal 18 tersebut dinyatakan bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota dipilih secara demokratis. Arti secara demokratis dalam pasal ini adalah adanya pemilihan secara langsung. Karena Gubernur, Bupati/Walikota tersebut masih dalam lingkup eksekutif, maka hendaknya dilakukan pemilihan yang sama prosesnya dengan pemilihan Presiden.

(2). Menata Manajemen Pemilukada Serentak di Indonesia (Studi Terhadap Praktek Pemilukada Serentak Di Provinsi Jawa Timur).

Pada umumnya, meminjam pendapat Austin Ranney,⁸ konflik itu sendiri menjadi bagian tak terpisahkan dari politik. Artinya, keseluruhan aspek dalam politik memang mengandung potensi konflik. Hal tersebut dapat terjadi, karena politik memiliki unsur-unsur yang dapat memicu hadirnya konflik, seperti persaingan, kepentingan, dan keterbatasan sumber daya. Bahwa kontestasi politik

⁷) Jimly Asshiddiqie, 2005, *Hukum Tata Negara dan Pilar Pilar Demokrasi*, Jakarta: Konpress, hlm 25

⁸) Ranney, Austin, 1987, *Governing: An Introduction to Political Science*, New Jersey: Prentice-Hall, Inc. hlm 12

harus diimplementasikan secara damai sebagai prasyarat penting bagi demokrasi, seperti disampaikan oleh Juan Linz dan Alfred Stepan, tentu kita akan sepakat. Namun, bukan lantas mengesampingkan adagium tentang konflik, yaitu konflik tidak dapat dimusnahkan, tetapi dapat diminimalisasi (atau dikelola). Oleh sebab itu, perselisihan yang merupakan dampak dari gesekan kepentingan dalam persaingan politik bukan hal yang tabu. Yang terpenting, perselisihan itu harus dituntaskan tanpa kekerasan dan melembaga.

Namun demikian dalam kenyataan empiris dan implementasi nampaknya Pemilu dan/atau Pemilukada di Indonesia merupakan Pemilu yang sangat rumit. Selama mempelajari sistem pemilu di berbagai negara tidak ada yang serumit sistem Pemilu yang dipraktikkan di Indonesia, baik dari sisi jenis, sistem, manajemen, tingkatan-tingkatan, kepartaiannya, serta penyelenggaraannya. Pemilu tidak bisa dibiarkan tanpa arah, harus ada penataan. Akibat dari sistem manajemen Pemilu yang rumit terjadi pemborosan anggaran, kelelahan psikologi masyarakat, konflik, penegakan hukum yang tidak jalan dan lain-lain yang kontra produktif dengan tujuan demokrasi. Sedangkan dari sisi hasilnya belum tentu menghasilkan calon yang berkualitas dan memiliki kompetensi. Hal ini menjadi problem serius bertatanegara, karena Pemilu adalah siklus awal pengisian lembaga negara dan pemerintahan. Menata kembali keseluruhan management pemilu

merupakan kata kunci pekerjaan besar kedepan.

Sehubungan dengan kondisi diatas maka, menata Pemilukada, merupakan pekerjaan yang unik dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tidak bisa hanya dilihat dari sistem pemilihannya saja, tetapi juga penting untuk menjamin harmonisasi hubungan Presiden (Pemerintah) dengan Kelapa Daerah. Dalam sistem UUD NRI Tahun 1945 Presiden memegang kekuasaan Pemerintahan. Tidak ada lembaga negara selain Presiden yang ditugasi menyelenggarakan pemerintahan. Presiden memegang kendali pemerintahan dari pusat sampai terendah. Penyelenggaraan pemerintahan tidak terputus tetapi hierarkhis. Namun dalam penyelenggaraan manajemen pemerintahan UUD menentukan dilakukan asas desentralisasi yang melahirkan daerah otonom. Perdebatan muncul pada saat dalam rangka otonomi daerah apakah Presiden memiliki andil dalam menentukan Kepala Daerah ataukah tidak sama sekali kecuali hanya fungsi administrasi. Hal ini tidak pernah konsisten dalam setiap Undang-Undang yang mengatur otonomi daerah.

Ketentuan UUD sebelum di amendemensamasekali tidak mengatur Pemilu. Pemilu diselenggarakan oleh pemerintah (karena memang tidak ada lembaga negara yang ditugaskan menyelenggarakannya) dengan cara menafsir ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang secara tegas

menganut paham kedaulatan rakyat. Pengejawantahannya dilakukan melalui lembaga permusyawaratan/perwakilan rakyat yang pengisian keanggotaannya lazim dilakukan melalui Pemilu. Berbeda dengan UUD RIS dan UUDS yang di dalamnya mengatur Pemilu.

Lebih lanjut ketentuan UUD setelah dilakukan amandemen di dalamnya telah dilembagakan Pemilu bagi anggota lembaga perwakilan maupun pemimpin pemerintahan, penyelesaian sengketa hasil Pemilu, dan lembaga penyelenggara Pemilu. Namun pengaturannya meninggalkan persoalan baru dibidang ketatanegaraan, yaitu berkenaan dengan pengaturan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, serta DPRD yang dipilih melalui Pemilu (Pasal 22E Ayat 2), sedangkan untuk Gubernur, Bupati, dan Walikota dipilih secara demokratis. Mengapa ada dua istilah "dipilih melalui Pemilu" dan "dipilih secara demokratis". Apakah Pemilihan Kepala Daerah secara demokratis merupakan bagian Pemilu?. Akibat dari tumpang tindihnya pengaturan seperti ini, pengaturan Pilkada menjadikan Indonesia tidak memiliki standar pemilu yang bersifat nasional dan selanjutnya gagal melembagakan sistem Pemilu sebagaimana dimaksud UUD NRI Tahun 1945.

Problematis yang dihadapi sekarang dengan Pemilukada adalah berbagai macam mengenai ketidak efisienan, pemborosan anggaran, dan konflik. Wacana diskusi berkembang mulai dari dikembalikan lagi dipilih

DPRD untuk Gubernur sedangkan Bupati/Walikota tetap melalui Pemilu. Penggunaan istilah dipilih secara demokratis menimbulkan multi tafsir. Di dalam ilmu perundang-undangan ada yang dinamakan tafsir hukum apabila teks sebuah peraturan menimbulkan multi tafsir, antara lain gramatikal, sistemik, dan historis. Kalau dilihat dari sisi gramatikal, istilah demokratis membingungkan mekanisme apa yang diterapkan.

Demokratis hanya sebuah proses, tetapi siapa yang memilih ini menjadi persoalan. Sistemik adalah menafsir dengan logika konstruksi misalnya asas-asasnya dan konsistensi dengan pengaturan yang lain. Dari sisi sistemik ini, dalam pasal yang sama dan amandemen tahun yang sama mengapa dirumuskan DPRD dipilih melalui Pemilu sedangkan KDH dipilih secara demokratis. Sedangkan pada amandemen berikutnya Presiden dipilih secara langsung. Dalam sistem pelembagaan pemilu seharusnya ada konsistensi pemilihan.

Oleh sebab itu dari sisi sistemik Kepala Daerah mestinya ditafsir dipilih melalui pemilu langsung. Saat itu tidak langsung dirumuskan dipilih melalui pemilu langsung karena belum tahu apakah nantinya Presiden akan dipilih langsung, dan juga memberi keluwesan karena ada Kepala Daerah yang tidak dipilih berdasarkan Undang-Undang keistimewaan, yaitu Yogyakarta. Dari segi historis, yaitu melihat dari sejarah perumusan atau pembentukan ketentuan itu. Dari risalah sidang dapat diketahui maksud perumusan demokratis.

Pada saat proses amandemen UUD 1945 pertama kali istilah Kepala Daerah dipilih secara demokratis disampaikan oleh FPDIP pada sidang PAH I BP MPR yang membahas rumusan Bab VI pada tanggal 29 Mei 2000. Pada inisiatifnya FPDIP mengemukakan bahwa selama ini pemerintah belum melaksanakan Pasal 18 UUD 1945 sebagaimana mestinya. Pemerintahan dijalankan secara sentralistik dengan tekanan dan paksaan. Pemilihan Kepala Daerah pada semua tingkatan dilakukan dengan penuh rekayasa dan hanya mengedepankan tokoh-tokoh formal dan mengabaikan tokoh informal. Untuk mencegah agar tidak terulang praktek-praktek tekanan dan paksaan, FPDIP mengusulkan agar dicantumkan secara eksplisit dengan rumusan: *“Daerah Otonomi mempunyai Kepala Pemerintahan daerah yang dipilih secara demokratis yang pelaksanaannya diatur dengan Undang-Undang”*.

Jelas sekali yang dimaksud dipilih secara demokratis menurut FPDIP pada sidang PAH I BP MPR di atas adalah untuk mengakiri praktek Pemilihan Kepala Daerah yang selama itu banyak dilakukan dengan cara rekayasa dan praktek tekanan serta paksaan pemerintah terhadap mekanisme demokrasi untuk memilih kepala daerah yang sedang berjalan. Rumusan dipilih secara demokratis usulan PDIP bukan substansi yang mengarah kepada kepala daerah dipilih secara langsung atau tetap dipilih oleh DPRD. Namun ditekankan pada perbaikan praktek yang harus

dilaksanakan dengan cara demokratis.

Sementara itu pendapat FPG di dalam amandemen UUD 1945 mengemukakan bahwa otonomi daerah sebagai ruang bagi kedaulatan rakyat daerah dalam pengertian komunitas politik memiliki makna mendalam, yaitu bahwa demokrasi lokal dibutuhkan dalam rangka membangun otonomi daerah yang kokoh. Edison Muchlis⁹ mengemukakan bahwa konsep otonomi daerah yang memberikan kekuatan kepada desentralisasi, tidak akan memenuhi sarannya tanpa didukung pelibatan rakyat dalam pengambilan keputusan, diantaranya adalah melalui pemilihan Kepala Daerah secara langsung.

Lebih lanjut FPPP mengemukakan pengalaman praktek yang semuanya diatur oleh pemerintah pusat sehingga terdapat ketimpangan-ketimpangan yang dirasakan oleh daerah. Berdasarkan pokok pikiran itu, FPPP mengusulkan tujuh item perubahan Pasal 18, yang salah satunya pada item ketujuh yaitu mengusulkan agar “Gubernur, Bupati, dan Walikota dipilih secara langsung oleh rakyat, yang secara langsung oleh rakyat yang selanjutnya diatur dalam undang-undang, hal ini sejalan dengan keinginan kita untuk Presiden juga dipilih secara langsung”. Kemudian dalam tanggapan akhir antar fraksi sebelum memasuki tahap lobi-lobi, FPPP kembali mengemukakan dengan tegas pada item keempatnya bahwa “karena Presiden itu dipilih secara

⁹ Edison Muchlis M, 2006, Telaah Sistem dan Proses Pilkada Langsung 2005, Dalam Analisis Proses dan Hasil Pilkada 2005 di Indonesia, Jakarta: LIPI hlm 50

langsung maka pada pemerintahan daerahpun gubernur, bupati, dan walikota itu dipilih langsung oleh rakyat. Undang-undang dan tata caranya nanti diatur dalam undang-undang yang terkait dengan otonomi daerah". Dengan demikian menurut pikiran FPPP yang dimaksud "dipilih secara demokratis" dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 adalah dipilih secara langsung sebagaimana tata cara yang dilakukan untuk memilih Presiden.

Demikian halnya pendapat dari FPDU. Di sisi lain pengaturan pemerintahan daerah cenderung melakukan penyeragaman, padahal dalam penjelasan Pasal 18 *founding fathers* menyatakan dalam teritorial Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landschappen* dan *volkgemeenschappen* seperti desa di Jawa dan Bali, Nagari di Minangkabau, dan sebagainya. Karena itu FPDU berpendapat bahwa Pasal 18 tidak dapat lagi mengatur secara keseluruhan pemerintahan daerah apalagi menata hubungan daerah dan pusat. Selanjutnya FPDU mengusulkan perubahan Pasal 18 yang berisi delapan item, antara lain pada item kedua "*Setiap daerah otonom memiliki DPRD yang dipilih oleh rakyat dalam suatu pemilu*" dan item keempat "*Setiap daerah memiliki kepala pemerintahan daerah atau kepala daerah yang dipilih langsung oleh rakyat*".

Kepala Daerah dipilih langsung oleh rakyat yang diusulkan FPDU harusnya dipahami sebagaimana FPDU merumuskan anggota DPRD yang juga dipilih oleh rakyat melalui

pemilu, dengan demikian kepala daerah dipilih oleh rakyat adalah dipilih melalui pemilu. Sementara itu FKKI mengemukakan bahwa pembagian kewenangan pusat dan daerah harus dilakukan dengan kesepakatan bersama. Selama ini kita terjebak pada paradigma pusat dan daerah yang mempertentangkan pusat dan daerah. Selanjutnya untuk menjamin hak-hak rakyat di daerah, FKKI mengusulkan perubahan Pasal 18 yang antara lain berisi "*berkenaan dengan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang langsung, maka kami mengusulkan pula Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota juga dipilih secara langsung*". Dengan demikian redaksi dipilih secara demokratis dalam Pasal 18 ayat (4) menurut FKKI harus diartikan bahwa Kepala Daerah dipilih secara langsung sebagaimana dimaksud pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung.

Pada kesempatan yang sama FKB, pada intinya menyampaikan pokok pikiran bahwa berdasar aspirasi yang berkembang di bawah nampaknya kecenderungan untuk bisa memiliki Gubernur dan Walikota atau Bupati yang dipilih langsung oleh masyarakat sangat tinggi. Selanjutnya dalam paparannya secara tegas dinyatakan, "*oleh karena itu kami mengusulkan apabila kata-kata demokratis ini diganti dengan kata-kata dipilih langsung*". lebih lanjut FUG menyoroti hampir keseluruhan isi perubahan Pasal 18 hasil PAH I BP MPR. Mengenai pemilihan kepala daerah, inti paparannya secara tegas menyatakan: "*saya usulkan agar dipilih*

secara demokratis itu diganti dengan langsung atau bisa kompromi juga dipilih secara demokratis dan langsung". Kepala Daerah dipilih secara langsung ini menurut FUG juga agar koheren dengan seluruh sistem pemilihan yang juga diusulkan beberapa fraksi, misalnya pemilihan Presiden secara langsung, itu juga diterapkan sampai di tingkat bawah.

Pendapat lain dikemukakan oleh F.Reformasi. Pembicara lain dari Fraksi Reformasi Imam Addaruqutni menimpali dan menggaris bawahi keberatan dengan pencantuman pemilihan Kepala Daerah dilakukan secara demokratis. Secara tegas ia mengusulkan agar "*Pasal 18 Gubernur dan seterusnya dipilih secara langsung*". Selanjutnya juga disampaikan: "*karena itu kata demokratis memang seharusnya dihapus karena kita sudah muak dengan penuangan seperti itu. Karena itu pemilihan langsung lebih jelas, karena demokratis itu seringkali tidak jelas*".

Dari penafsiran sistemik dan historis pemilihan Kepala Daerah secara demokratis tidak lain adalah dipilih secara langsung. Dalam amandemen ke tiga yang merumuskan pasal 22 E ternyata secara eksplisit pemilu adalah untuk memilih presiden, DPR, DPD, dan DPRD. Ketentuan Pasal 18 (4) yang merumuskan dipilih secara demokratis kenyataannya dibiarkan sampai berakhirnya amandemen ke empat. Dengan demikian maka menurut UUD hasil amandemen dipilih secara demokratis yang tepat adalah ditafsir dipilih secara langsung. Namun berdasarkan pertimbangan sosiologis yaitu bersandar kepada

kondisi masyarakat, perkembangan politik, pertimbangan kepentingan yang lebih besar sosiologis juga bisa dijadikan tafsir hukum. Tetapi penggunaan ini sudah terlepas dari sistemik dan historis perumusan ketentuan (pasal) yang bersangkutan, karena hanya melihat perkembangan sosiologis masyarakat. Karena itu ide-ide Kepala Daerah dikembalikan dipilih DPRD meupakan tafsir sosiologis bukan logika konsistensi hukum dan bukan berdasar sejarah maksud dirumuskannya ketentuan itu. Jadi benar-benar kebutuhan sosiologis kekinian. Atas dasar itulah kenapa Pembentukan 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 mendapatkan penolakan yang luas oleh rakyat dan proses pengambilan keputusannya tidak mencerminkan prinsip demokrasi.

Jikalau taat konstitusi maka kedudukan Kepala Daerah dipilih langsung harusnya menjadi pilihan dalam rangka menjamin tegaknya akuntabilitas publik penyelenggara negara. Sistem ini adalah konstitusional dalam arti memiliki landasan dan argumen konstitusi yang kuat. Problemnya adalah mau tidak mau harus memperbaiki management penyelenggaraannya. Namun tidak dapat dilakukan hanya pemilukadanya saja, tetapi pemilu secara keseluruhan perlu ditata ulang, menjadi pemilu yang rasional,

efisien, efektif, murah, sederhana, dan menghasilkan figur yang kompeten. Perlu jiwa besar terutama dari tokoh politik kepartaian dengan memandang kepentingan nasional lebih besar daripada kepentingan kelompok atau golongan. Hal ini yang sangat tipis kita jumpai pada pelaku politik praktis. Nafsu menguasai dan mau menang sendiri mendominasi.

Pilihan-pilihan menyederhanakan pemilu sudah banyak diwacanakan mulai dari pemisahan pemilu lokal dan nasional atau pengelompokan pemilu eksekutif (pemerintah) dan legislatif. Baik pembagian pemilu nasional dan lokal maupun pengelompokan pemilu eksekutif dan legislatif, nantinya hanya ada dua pemilu. Dibanding sekarang ada 4 jenis pemilu, yaitu Pemilu DPR, DPD, DPRD Prop, DPRD Kabupaten/kota dijadikan satu, Pemilu Presiden, Pemilu Gubernur, Pemilu Bupati/Walikota.

Ketentuan dalam Pasal 22E UUD 1945 yang mengatur bahwa Pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota anggota DPR, DPRD, DPD, dan Presiden serta Wakil Presiden tidak harus ditafsirkan untuk diselenggarakan secara serentak. Keserentakan penyelenggaraan berbagai pemilu itu tidak hanya akan membuat administrasi pemilu menjadi kian rumit tetapi juga menyebabkan rakyat pemilih dihadapkan pada situasi dan pilihan yang membingungkan. Sebaliknya bila Pemilu nasional dipisahkan misalnya selang waktu dua setengah tahun dari pelaksanaan Pemilu Lokal, maka tidak hanya kedua kerumitan itu akan berkurang

tetapi justru akan amat berguna untuk setidaknya tiga manfaat memberi kesempatan masyarakat untuk menilai dan perubahan pilihan politiknya, terpisahkannya isu lokal dan nasional dalam kampanye sehingga membawa masyarakat lebih rasional, dan mendorong politikus nasional bekerja sungguh-sungguh di daerah.

Studi empiris yang diangkat oleh penulis yaitu meneropong praktik Pemilukada di Propinsi Jawa Timur. Pemilu lokal untuk memilih Gubernur dan Bupati/Walikota bisa diselenggarakan bersama dengan mengatur masa transisi. Karena yang ada sekarang berdasarkan masa jabatan di Jawa Timur saja dalam waktu 5 tahun ada pemilihan 38 Bupati/Walikota dan sekali gubernur. Ini sangat boros dan tidak efisien dalam penyelenggaraan pemerintahan dan kelelahan psikologi masyarakat. Sebagai contoh Pemilu di Jawa Timur bisa disederhanakan. Di Propinsi Jatim tahun 2009 tetap diselenggarakan pemilu DPR dan DPRD sesuai jadwal secara nasional, demikian juga dengan Pilkada tetap diselenggarakan lima tahun kemudian dari jadwal yang sudah berlangsung sekarang. Masa transisi untuk pemilu DPRD Propinsi dan Kabupaten/Kota dilakukan dengan perpanjangan 1 tahun terhadap anggota DPRD hasil pemilu 2009, dan 1 tahun bagi anggota DPRD hasil pemilu 2016. Untuk pemilu Gubernur, Bupati, dan Walikota selisih terbesar selama 18 bulan. Selisih untuk masa transisi ini diisi oleh Plt. Dengan demikian jabatan Kepala Daerah tetap 5 tahun.

Pengaturan penyelenggaraan Pemilu selengkapnya sebagaimana dalam tabel berikut:

Tabel 1
Masa Transisi Pemilu Lokal Propinsi Jatim

Sekarang		Jadwal Masa Transisi Pemilu Lokal				
Daerah	Jadwal Pilkada	DPRD Propinsi dan DPRD Kab/Kota		Gubernur, Bupati, Walikota		
Gubernur Jatim	Jul 2008	Apr 2015	Apr 2021	Jul 2013	Jul 2018	Jul 2023
Kota Surabaya	Jun 2005	Apr 2015	Apr 2021	Jun 2010	Jan 2017	Jul 2023
Ponorogo	Jun 2005	Apr 2015	Apr 2021	Jun 2010	Jan 2017	Jul 2023
Sumenep	Jun 2005	Apr 2015	Apr 2021	Jun 2010	Jan 2017	Jul 2023
Gresik	Jun 2005	Apr 2015	Apr 2021	Jun 2010	Jan 2017	Jul 2023
Lamongan	Jun 2005	Apr 2015	Apr 2021	Jun 2010	Jan 2017	Jul 2023
Ngawi	Jun 2005	Apr 2015	Apr 2021	Jun 2010	Jan 2017	Jul 2023
Situbondo	Jun 2005	Apr 2015	Apr 2021	Jun 2010	Jan 2017	Jul 2023
Banyuwangi	Jun 2005	Apr 2015	Apr 2021	Jun 2010	Jan 2017	Jul 2023
Jember	Jun 2005	Apr 2015	Apr 2021	Jun 2010	Jan 2017	Jul 2023
Sidoarjo	Sep 2005	Apr 2015	Apr 2021	Sep 2010	Peb 2017	Jul 2023
Kota Pasuruan	Agt 2005	Apr 2015	Apr 2021	Agt 2010	Jan 2017	Jul 2023
Kota Blitar	Nov 2006	Apr 2015	Apr 2021	Nov 2011	Agt 2017	Jul 2023
Malang	Sep 2005	Apr 2015	Apr 2021	Sep 2010	Peb 2017	Jul 2023
Kediri	Agt 2005	Apr 2015	Apr 2021	Agt 2010	Jan 2017	Jul 2023
Trenggalek	Agt 2005	Apr 2015	Apr 2021	Agt 2010	Jan 2017	Jul 2023
Mojokerto	Agt 2005	Apr 2015	Apr 2021	Agt 2010	Jan 2017	Jul 2023
Blitar	Nov 2005	Apr 2015	Apr 2021	Nov 2010	Mar 2017	Jul 2023
Pacitan	Des 2006	Apr 2015	Apr 2021	Des 2011	Agt 2017	Jul 2023
Kota Batu	Sep 2007	Apr 2015	Apr 2021	Sep 2012	Jan 2018	Jul 2023
Tuban	Apr 2005	Apr 2015	Apr 2021	Apr 2010	Nov 2016	Jul 2023
Tulung Agung	Jan 2008	Apr 2015	Apr 2021	Jan 2013	Mar 2018	Jul 2023
Lumajang	Jul 2008	Apr 2015	Apr 2021	Jul 2013	Jul 2018	Jul 2023
Pasuruan	Jun 2008	Apr 2015	Apr 2021	Jun 2013	Jul 2018	Jul 2023
Jombang	Juli 2008	Apr 2015	Apr 2021	Jul 2013	Jul 2018	Jul 2023
Magetan	Mei 2008	Apr 2015	Apr 2021	Mei 2013	Jun 2018	Jul 2023
Kota Kediri	Mar 2008	Apr 2015	Apr 2021	Mar 2013	Mei 2018	Jul 2023
Probolinggo	Mei 2008	Apr 2015	Apr 2021	Mei 2013	Jun 2018	Jul 2023
Kota Mojokerto	Peb 2008	Apr 2015	Apr 2021	Peb 2013	Apr 2018	Jul 2023
Bangkalan	Des 2007	Apr 2015	Apr 2021	Des 2012	Mar 2018	Jul 2023
Pamekasan	Mar 2008	Apr 2015	Apr 2021	Mar 2013	Mei 2018	Jul 2023
Kota Probolinggo	Des 2007	Apr 2015	Apr 2021	Des 2012	Mar 2018	Jul 2023
Kota Madiun	Des 2007	Apr 2015	Apr 2021	Des 2012	Mar 2018	Jul 2023
Kota Malang	Jul 2008	Apr 2015	Apr 2021	Jul 2013	Jul 2018	Jul 2023
Sampang	Sep 2006	Apr 2015	Apr 2021	Sep 2011	Jul 2017	Jul 2023
Bojonegoro	Sep 2007	Apr 2015	Apr 2021	Sep 2012	Peb 2018	Jul 2023
Madiun	Peb 2008	Apr 2015	Apr 2021	Peb 2013	Mei 2018	Jul 2023
Nganjuk	Jun 2008	Apr 2015	Apr 2021	Jun 2013	Jul 2018	Jul 2023
Bondowoso	Jul 2008	Apr 2015	Apr 2021	Jul 2013	Jul 2018	Jul 2023

Sumber: Buku Reformasi Pemilu (Karangan Ibnu Tricahyo)

Berdasarkan tabel diatas maka, pada tahun 2023 Pemilukada di Jawa Timur telah dilakukan serentak yaitu bulan Juli 2023. Pengaturan masa transisi seperti ini bisa dilakukan diseluruh propinsi. Rumusan di atas bisa di ubah-ubah untuk mempercepat, yang jelas tujuannya adalah mendisain Pemilukada dilaksanakan serentak untuk menyederhanakan manajemen Pemilu dan dalam rangka efisiensi biaya. Dengan demikian maka, wilayah konsolidasi demokrasi pemilihan sebagai hak warga negara tidak hanya rutinitas untuk mencoblos tetapi harus memiliki agenda perubahan kepada tiga pilar. yaitu pertama; sirkulasi kepemimpinan pemerintahan baik eksekutif dan legislatif kedua; memberikan proses kesadaran bagi masyarakat, ketiga; perubahan pada pilar tingkat pemegang kekuasaan dan masyarakat.

C. PENUTUP

Berdasarkan pembahasan diatas maka, Pemilihan Umum Kepala Daerah secara serentak merupakan salah satu pilar penting dalam konsep negara hukum dan konsep negara yang menganut negara demokrasi. Pemilu dimaknai sebagai pertarungan konstitusional adalah karena mekanisme perubahan rezim kekuasaan yang diatur dalam Konstitusi yang berfungsi sebagai pertanggungjawaban dan kontrol kekuasaan. Pemilihan umum merupakan momentum strategis hak-hak pemilih yang tidak hanya bersifat pasif tetapi sangat menentukan

arah kebijakan suatu negara yang mendasarkan pada sistem politik yang dilandasi oleh hukum.

Dasar konstitusional adanya Pemilukada serentak yaitu UUD NRI Tahun 1945 yang termuat dalam (1) pembukaan alenia ke empat, (2) pasal 1 ayat 2 "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Demikian pula tercantum dalam UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya, ditetapkan dengan Undang-Undang dan Pasal 28D (1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.

Perubahan Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 memberikan penguatan atas hak rakyat untuk melaksanakan kedulatannya secara langsung dalam memilih Presiden dan Wakil Presiden (Pasal 6A), anggota DPR (Pasal 19 Ayat 1), anggota DPD (Pasal 22C Ayat 1), anggota DPRD Propinsi, Kabupaten/Kota (Pasal 18 Ayat 3). Pasal-pasal tersebut merupakan penjabaran asas kerakyatan yang menjadi paradigma perubahan UUD 1945. Hanya Pasal 18 ayat (4) yang secara eksplisit menyatakan Kepala Daerah dipilih secara demokratis meskipun dalam berbagai risalah sidang-sidang PAH I BP MPR, Sidang Komisi MPR, dan Sidang Pleno sangat kuat keinginan Kepala Daerah dipilih secara langsung. Hanya saja belum bisa dinyatakan eksplisit karena

belum diputuskan apakah Presiden nantinya dipilih langsung atau tidak. Karena itu Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945 merumuskan secara umum, yaitu demokratis. Dengan demikian memahami dipilih secara demokratis harus sejalan dengan tata cara pemilihan Presiden nantinya. Kalau pada akhirnya Presiden dipilih secara langsung dalam suatu Pemilu, maka dipilih secara demokratis haruslah

ditafsirkan dipilih secara langsung dalam Pemilu sebagaimana halnya Presiden. Dengan demikian sebagai penjabaran asas kerakyatan, UUD 1945 hasil perubahan menghendaki setiap pejabat negara baik di lembaga eksekutif atau legislatif di tingkat nasional maupun lokal dipilih secara langsung melalui suatu Pemilu.

Daftar Pustaka

Asshidiqie, Jimly, 2005, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Edisi Revisi, Jakarta: Konstitusi Press.

_____, 2005, *Hukum Tata Negara dan Pilar Pilar Demokrasi*, Jakarta: Konstitusi Press.

Cetro, 2005, *Term of Reference : Pilkada Election Assistance*, Makalah, Jakarta: Cetro.

Couwenberg, S.W, 1977, *Westers Staatrecht Als Emancipatie Proces*, Samsom Uitgeverij Alphen aan den Rijn.

Muchlis Edison M, 2006, *Telaah Sistem dan Proses Pilkada Langsung 2005, Dalam Analisis Proses dan Hasil Pilkada 2005 di Indonesia*, Jakarta: LIPI.

Prasetyo Ngesti D, 2010, *Pemilu Sebagai Pertarungan Konstitusional dan Konsolidasi Hak-Hak Pemilih*, Jakarta: Jurnal Konstitusi MK-RI.

Ranney, Austin, 1987, *Governing: An Introduction to Political Science*, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.

Tricahyo, Ibnu 2005, *Sistem Pemilihan Kepala Daerah, hand-out*, Malang.

_____, 2005, *Peluang Konflik Pilkada, hand-out*, Malang.

_____, 2004, *Menata Management Pemilu Kepala Daerah, hand-out*, Malang.

_____, 2009, *Sisi Hukum Pergeseran Pemilihan Kepala Daerah Bagian Dari Pemilu*, Jakarta: Jurnal Konstitusi MK-RI.

Zuhro, Siti, 2011, *Model Demokrasi Lokal (Jawa Timur, Sumatera Barat, Sulawesi Selatan, dan Bali)*, Jakarta: The Habibie Center dan Tifa.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomr 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

**TELAAH ISI SUBSTANSIAL DAN IMPLIKASI PADA
UNDANG-UNDANG SISTEM PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH
LANGSUNG TERHADAP PENGUATAN DEMOKRASI DAN OTONOMI
DAERAH DI INDONESIA DALAM PERSPEKTIF POLITIK DAN
ADMINISTRASI PUBLIK**

Rudi Salam Sinaga¹

¹) Mahasiswa Program Magister Ilmu Politik Undip Angkatan X, Staff Pengajar di Departemen Ilmu Politik, Universitas Sumatera Utara-Medan. Kritik dan saran di E-mail: rudi_fisipusu@yahoo.co.id. Hp: 081376883177

1. LATAR BELAKANG MASALAH

Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada) yang bersifat langsung merupakan penegasan dari Undang-Undang (UU) Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, serta mengenai pengaturannya diperjelas melalui Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Dalam realisasinya menuju praktik pilkada secara langsung untuk pertama kalinya di Indonesia berlangsung pada bulan Juni 2005 sesuai yang diamanatkan dalam UU No.32 Tahun 2004 Pasal 233 ayat (1) yang berbunyi “Kepala daerah yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2004 sampai dengan bulan Juni 2005 diselenggarakan pemilihan kepala daerah secara langsung sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini pada bulan Juni 2005”

Mengenai asas pilkada yang dilaksanakan secara langsung, sesungguhnya tidak tampak dengan tegas melalui UU No.32 Tahun 2004, melainkan penyampaian berada pada diakhir pasal dari UU tersebut yaitu pasal 233. Penegasan pemilukada yang bersifat secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil hanya akan dapat ditemukan dalam UU No 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Antara UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 22 Tahun 2007 memiliki Perbedaan dalam penggunaan istilah pemilukada,

dalam UU No. 32 Tahun 2004 lebih mengenal dengan istilah Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Sementara pada UU No.22 Tahun 2007 lebih menyukai istilah Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada). Hal ini menandakan bahwa belum adanya konsistensi dalam penggunaan Istilah sehingga dalam implementasinya dapat memunculkan Interpretasi yang berbeda, meskipun ini hanya dalam konteks sebuah peristilahan tetapi hal ini dapat menjadi masalah dalam praktek implementasi.

Pemilukada memiliki keterkaitan erat dalam usaha menuju proses demokratisasi, dimana sebelumnya melalui UU No. 22 Tahun 2009 yang menugaskan Pemilihan Kepala Daerah hanya dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kini melalui UU 32 Tahun 2004 tidak lagi menugaskan DPRD untuk memilih Kepala Daerah, pada UU ini Kepala Daerah untuk jabatan Gubernur, Bupati dan Walikota dipilih melalui pemilihan umum secara langsung oleh warga negara yang selanjutnya dikenal dengan istilah Pemilukada. Pergeseran mekanisme pemilihan kepala daerah yang termuat dalam UU 22 Tahun 2009 dengan UU 32 Tahun 2004 mengisaratkan bahwa partisipasi warga negara perlu untuk dilibatkan dalam menentukan pemimpin publik, dimana hal ini mengandung prinsip demokrasi semisal yang dikemukakan oleh Schumpeter,² bahwa sebuah sistem politik disebut demokratis sejauh para pengambil keputusan kolektifnya yang paling kuat dipilih

2) Samuel P. Huntington, *Prospek Demokrasi*, dalam Roy. C. Macridis dan Bernard. E. Brown. H. 77-78

melalui pemilu periodik, dimana hampir semua orang dewasa berhak memilih. Dalam hal ini demokrasi mencakup dua dimensi yakni persaingan dan partisipasi.

Sejak bergulirnya pemilukada di tahun 2005, menurut penelitian yang dilakukan oleh M. Iksan "Evaluasi Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung di Kabupaten/Kota"³ dengan populasi pada penelitian ini adalah seluruh daerah Kabupaten/Kota yang telah melaksanakan pemilihan Kepala Daerah pada tahun 2005, dengan daerah sampel dipilih secara purposif, menyimpulkan bahwa pelaksanaan Pemilukada di daerah yang menjadi lokasi penelitian secara umum berjalan dengan baik, tertib, aman, lancar dan demokratis. Pemilukada tidak berhenti pada tahun itu saja, kemudian bergerak secara terus menerus hingga pemilukada di tahun 2010 ini. Dalam perjalanannya hingga saat ini, pemilukada tidak lagi seperti yang disimpulkan pada penelitian M. Iksan diatas, melainkan telah terjadi distorsi dalam praktek dan tujuan pemilukada itu sendiri, seperti halnya aktifitas perencanaan dan pelaksanaan pemilukada yang kurang profesional, pelanggaran kampanye yang sering terjadi, konflik antar

pendukung hingga pengerusakan kantor KPU di beberapa daerah.

Distorsi diatas diperkuat dengan hasil temuan penelitian Soebagio "Distorsi Dalam Transisi Demokrasi di Indonesia".⁴ Salah satu hasil dari penelitian ini menyimpulkan distorsi demokrasi lajim dijumpai dalam negara yang sedang dalam melaksanakan demokratisasi yang bernuansa demokrasi liberal. Pemilukada dalam hakekat tujuannya yakni untuk memunculkan partisipasi politik warga, ironinya partisipasi politik warga tersebut kerap muncul setelah terjadinya mobilisasi yang dilakukan kekuatan-kekuatan politik⁵ dengan pendekatan pragmatis melalui praktek transaksional.⁶ Hasilnya adalah pembengkakan pengeluaran keuangan oleh setiap kontestan⁷ dalam pemilukada sehingga pemilukada menjadi ajang pesta demokrasi yang amat mahal. Karena ajang tersebut begitu mahal membuat kontestan yang menang harus berfikir untuk menutupi hutang-piutang yang ada selama kampanye dipemilukada, bukan tidak mungkin praktek koruptif anggaran keuangan daerah menjadi solusi yang jitu dan cepat guna mengeluarkan seseorang kontestan yang menang dari belenggu hutang-

³ <http://www.stialan.ac.id/artikel%20m%20ikhsan.pdf>, download tanggal 18-11-2010, pkl 18.30 WIB

⁴ Dalam jurnal MAKARA, SOSIAL HUMANIORA, VOL. 13, No. 2, Desember 2009, h. 111-116, http://journal.ui.ac.id/upload/artikel/05_Subagio_SSH%20Des09_SIJURI.pdf. Download tanggal 18-11-2010, Pkl 18.40 WIB

⁵ Kekuatan-kekuatan politik yang dimaksud adalah partai politik dan kelompok-kelompok pendukung partai politik atau kelompok-kelompok pendukung kontestan di pemilukada

⁶ Transaksional disini dimaksudkan sebagai pemberian tawaran menarik berupa tawaran jabatan, uang atau dalam bentuk barang yang diberikan kekuatan-kekuatan politik kepada warga yang nota benanya sebagai pemilih di pemilukada

⁷ Tidak terkecuali untuk kontestan dari calon perorangan dan kontestan dari partai politik juga sama-sama merasakan pembengkakan pengeluaran keuangan dalam memasarkan politiknya ke warga, misalkan untuk iklan politik, biaya-biaya pertemuan politik, poster, stiker dan lain-lain hingga bentuk pengeluaran keuangan yang tidak kalah besaran biayanya dari alat peraga yaitu pembagian sejumlah uang kepada warga (pemilih) atau dikenal dengan istilah money politic

piutang.⁸

Fenomena lain yang dapat dipotret ialah pemimpin baru di lembaga eksekutif pada level lokal, cenderung mengabaikan implementasi visi-misi mereka di waktu masa kampanye, hal ini juga ditengarai berbagai pihak sebagai sikap yang amat disayangkan, padahal dengan biaya pemilukada yang mahal maka seharusnya *out-put* pemilukada yang didapat haruslah menjadi lebih baik semisal munculnya kebijakan-kebijakan daerah yang pro kepada warga,⁹ kian tetapi harapan ini juga tertepis ketika perubahan kearah yang lebih baik tidak juga kunjung datang. Sehingga pada pemilukada berikutnya warga juga lebih memilih untuk mendapatkan kompensasi.¹⁰ di awal bagi setiap para kontestan yang akan berkompetisi dipemilukada.

2. RUMUSAN MASALAH

Terhadap distorsi yang ditemukan dalam pemilukada diatas maka secara akademik fenomena tersebut akan dikaji melalui telaah isi substansial dan implikasi UU sistem Pemilukada terhadap penguatan demokrasi dan otonomi daerah di Indonesia dalam perspektif politik dan administrasi publik.

3. METODE

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif evaluatif. Penelitian deskriptif yang dimaksud adalah bahwa penelitian ini berupaya mendeskripsikan fenomena tertentu. Sedangkan penelitian evaluasi dimaksudkan untuk mengevaluasi pelaksanaan UU sistem pemilukada dan mencari substansi dan implikasinya terhadap penguatan demokrasi dan otonomi daerah di Indonesia dalam perspektif politik dan administrasi publik.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif yang diterapkan dengan mengumpulkan data kualitatif dari penelitian sebelumnya yang terkait dengan penelitian ini dan didukung dengan studi pustaka. Melalui pendekatan kualitatif, akan dilakukan interpretasi fenomena-fenomena yang ada untuk memperkaya analisis dan penarikan kesimpulan.

4. KERANGKA TEORI

4.1. Otonomi daerah, Desentralisasi dan Demokrasi Lokal

Pelajaran apa yang dapat di kita petik dari potret demokrasi dilevel lokal dalam semangat desentralisasi

⁸) Belum lagi dampak yang muncul dari efek kekalahan para kontestan dipemilukada, misalkan berupa sikap penolakan penghitungan suara hingga kedalam bentuk tindakan pengrusakan kantor KPU atau konflik terbuka antar para pendukung kontestan yang tidak sedikit menimbulkan korban luka-luka. Alasan para kontestan yang kalah biasanya berkuat pada ketidakterbacaan prosedural administratif dalam penyelenggaraan pemilukada semisal adanya anggota dari masing-masing para kontestan yang kalah tidak tercatat di daftar pemilih tetap (DPT) atau tidak menerima undangan pemberitahuan.

⁹) Karena pada umumnya visi-misi para kontestan selalu memuat kebijakan-kebijakan yang berpihak kepada warga, khususnya warga tertinggal (marginal)

¹⁰) Kompensasi dapat berupa pemberian barang, uang, atau tawaran menarik lainnya. Hal ini diharapkan oleh sebagian besar para warga sebagai pemilih karena mereka berfikir setelah ada kontestan yang menang maka perubahan juga tidak akan kunjung datang

di era otonomi daerah? Pertanyaan ini dapat dimunculkan ketika di eksistensi era otonomi daerah masih dipertanyakan oleh sebagian besar warga yang berada di daerah (baca; lokal). Hakekat otonomi daerah beserta desentralisasi pada akhirnya mengharuskan munculnya kesadaran daerah untuk dapat memaksimalkan potensi yang ada sehingga daerah dapat mencapai tujuan-tujuannya dalam pembangunan masyarakat di daerah. Ironinya, elit lokal baik itu eksekutif ataupun legislatif kerap terkonsentrasi pada perebutan kekuasaan dari satu momen pemilukada ke pemilukada lainnya, sehingga hak-hak konstitusional¹¹ masyarakat di daerah menjadi terabaikan.

Semangat otonomi daerah seperti yang tertuang dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pada pasal 1 ayat 2 menyatakan Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 1 Ayat 6 menyatakan Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan

mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kemudian Pasal 1 ayat 7 menegaskan Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Penyerahan wewenang ini, tidak dimaksudkan meliputi segala sesuatunya melainkan ada beberapa hal kewenangan yang tetap berada pada kewenangan pemerintah pusat.¹² Jika ditelaah secara teoritik mengenai esensi dari desentralisasi ialah dipahami sebagai upaya untuk membawa negara lebih dekat dengan masyarakat di daerah-daerah serta merta bersamaan dengan itu juga menumbuh-kembangkan tata pemerintahan lokal yang demokratis. Demokratis dimaksudkan dalam hal tata kelola pemerintahan haruslah disandarkan pada prinsip-prinsip demokratis, dimana menjunjung tinggi transparansi, pertanggung jawaban dan mengikutsertakan partisipasi publik (warga lokal) dalam pengambilan kebijakan di level lokal (daerah). Termasuk juga dalam menentukan pemimpin eksekutif di level lokal secara demokratis. Karena itu UU No.32 Tahun 2004 Pasal 233 ayat 1 menegaskan “Kepala daerah yang berakhir masa jabatannya pada tahun

¹¹) Hak-hak konstitusional masyarakat berupa mendapatkan pelayanan yang baik, mendapatkan pekerjaan yang layak dan hak-hak sosial lainnya dalam hubungan antara pemerintah dan warga

¹²) Kewenangan pemerintah pusat seperti politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal serta agama, dan ada beberapa urusan yang menjadi urusan bersama antara pemerintah pusat dan daerah

2004 sampai dengan bulan Juni 2005 diselenggarakan pemilihan kepala daerah secara langsung sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini pada bulan Juni 2005”.

4.2. Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung

Pemilukada secara langsung telah berjalan cukup lama setidaknya dimulai tahun 2005 seperti yang diamanatkan dalam UU No.32 Tahun 2004 Pasal 233¹³ ayat 1 menegaskan “Kepala daerah yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2004 sampai dengan bulan Juni 2005 diselenggarakan pemilihan kepala daerah secara langsung sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini pada bulan Juni 2005”. Melalui payung hukum inilah kemudian digelar pemilukada secara langsung dalam mencari pemimpin baru di lembaga eksekutif pada level lokal, pemilih adalah warga masyarakat yang terdaftar sebagai pemilih di daftar pemilih tetap (DPT) bukan lagi DPRD seperti yang diamanatkan dalam UU No 22 Tahun 1999. Pergeseran mekanisme pemilih yang

semula berada pada wilayah DPRD kemudian bergeser kepada warga secara luas menjadikan pemilukada saat ini lebih mencerminkan semangat demokratis. Akan tetapi sejatinya pemilukada dipandang sebagai momen perubahan yang dinantikan warga di level lokal ternyata berjalan stagnan atau tidak sesuai seperti apa yang diharapkan para pemilih yakni terealisasinya dengan segera visi misi eksekutif (Gubernur, Bupati dan walikota) yang telah terpilih. Ketidak konsistenan para eksekutif terhadap janji-janji dimasa kampanye telah menciptakan antipati warga terhadap momen pemilukada sehingga memunculkan sikap pragmatisme warga terhadap para kontestan eksekutif di pemilukada-pemilukada selanjutnya dan hasilnya hampir keseluruhan partisipasi politik warga di momen pemilukada hanya dapat terbangun melalui pendekatan transaksional¹⁴ oleh para kontestan eksekutif. Inilah yang akhirnya diyakini oleh para kontestan eksekutif sebagai sebab membengkaknya keuangan para kontestan eksekutif di pemilukada.

¹³) Pada Bab XV Ketentuan Peralihan, pasal 233 ayat 1 UU 32 Tahun 2004

¹⁴) Transaksional merupakan pendekatan dengan orientasi transaksi yang diberikan para kontestan kepada para pemilih menjelang pemilukada ataupun saat pemilukada hingga sesudah pemilukada. Perilaku pemilih transaksional ini mulanya berawal dari sikap apatis terhadap para kontestan maupun terhadap pemilukada itu sendiri, para pemilih menganggap siapapun kontestan yang terpilih di pemilukada tidak dapat menghadirkan sesuatu kemajuan yang berarti bagi kemajuan daerah dan memiliki dampak langsung bagi para pemilih. Memilih ataupun tidak, pemilukada tetap akan melahirkan pemimpin baru di lembaga eksekutif pada level lokal, atas dasar ini juga dimungkinkan sebagai alasan kuat para pemilih untuk tetap memberikan hak pilihnya tetapi dengan catatan mendapatkan kompensasi dari kontestan. Kompensasi inilah menjadikan lahirnya transaksi-transaksi antara para kontestan dan para pemilih. Transaksi-transaksi ini dapat berupa uang, barang, tawaran menarik berupa jabatan. Transaksi ataupun transaksional tersebut diindikasikan karena eksekutif yang terpilih hanya mampu melakukan 5 hal dalam kepemimpinannya selama 5 tahun kedepan yakni, upacara serimonial, penyusunan SKPD, Pembagian proyek, Persiapan konsolidasi menuju pemilukada berikutnya dan mendaftarkan diri di pemilukada berikutnya. Pandangan ini mungkin dapat dikategorikan dalam pandangan pesimistik akan tetapi sulit tentunya untuk mematahkannya dalam pandangan realistik saat ini.

5. HASIL DAN PEMBAHASAN

5.1. Telaah isi substansial dan Implikasi dari UU Sistem Pemilihan Kepala Daerah terhadap demokrasi dan otonomi daerah

Berbicara mengenai sistem pemilihan secara langsung maka akan terkait dengan segala instrumen yang ada pada sistem pemilihan. Instrumen tersebut ialah Pemilihan Langsung, KPUD, Bawaslu, Partai Politik, dan calon Kepala Daerah

dan Wakil Kepala Daerah serta warga masyarakat sebagai pemilih. Karenanya UU yang terkait didalamnya adalah UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, PP No. 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, UU 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. Sistem yang ada pada UU diatas dengan instrumennya akan dipolakan dalam tabel berikut ini :

Tabel 1

Instrumen	Sistem/Undang-Undang	Pasal	Pola Sistem
Pemilukada langsung	UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum	Pasal 233 ayat (1) UU 32/2004 dan Pasal 1 UU 22/2007	Desentralisasi
Komisi Pemilihan Umum	UU No. 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum	Pasal 1, 3 dst..	Semi Sentralisasi dan Desentralisasi
Badan Pengawas Pemilihan Umum	UU No. 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum/	Pasal 1, 70 dst...	Semi Sentralisasi dan Desentralisasi
Partai Politik	UU No. 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik	Keseluruhan	Sentralisasi
Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah	UU.No. 32 Tahun 2004 dan PP No. 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan...dst	Pasal 1 UU 32/2004 dan Keseluruhan	Desentralisasi
Pemilih	PP No. 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan...dst	Pasal 1 Ayat 5	Desentralisasi

Dari tabel diatas pola sistem yang diterapkan dalam menghidupi instrumen-instrumen yang terkait dengan sistem pemilukada, terlihat satu sama lain memiliki perbedaan pola sistem. Sehingga "spirit" yang berada diinternal masing-masing instrument tersebut tentu akan berbeda-beda dalam menginterpretasikan bahkan mengartikulasikan demokratisasi dalam kerangka otonomi daerah, perbedaan inilah yang selanjutnya memunculkan "bias" aktor politik dan warga di level lokal dalam menyambut demokratisasi. Ketika segala sesuatunya telah terdesentralisasi maka sudah semestinya pembentukan instrumen lainnya menyesuaikan diri dengan arus desentralisasi, dimana pemilukada merupakan agenda daerah dalam memilih pemimpin eksekutif dilevel lokal.

Pada sisi lain, terdapat banyak persoalan yang di temukan dalam tahap persiapan hingga pelaksanaan pemilukada, misalkan pada tahap persiapan diantaranya terdapat masalah pada internal partai dalam hal pencalonan atau kongkritnya adalah didapatisatu partai politik memberikan dua dukungan pencalonan kontestan di pemilukada, kemudian masalah pada KPUD sebagai penyelenggara pemilukada yang biasanya adanya keterlambatan anggaran, ataupun ketidak maksimalan dalam pengadaan alat perlengkapan pemilukada dan lain sebagainya hingga pada

tahapan pendaftaran pemilih, masalah kampanye, dan penetapan hasil pemilukada juga sarat dengan masalah.

Ketidak konsistenan fungsi dan kinerja dari instrumen-instrumen terkait pemilukada adalah merupakan faktor yang berpengaruh terhadap sukses tidaknya pemilukada secara prosedural dan substansial. Ketidak konsistenan tersebut kemudian terakumulasi dan memicu konflik tertutup,¹⁵ konflik mencuat¹⁶ hingga konflik terbuka dimana pihak-pihak yang berselisih mulai aktif dalam konflik tersebut. Dari sederetan pemilukada yang digelar sejak tahun 2005, tercatat tidak sedikit pemilukada berakhir dengan kerusuhan massal dimana terjadinya konflik antar pendukung calon hingga pengerusakan fasilitas publik.

Perlu untuk meninjau kembali kinerja dari instrumen-instrumen yang terkait dengan pemilukada melalui pendekatan institusional yang menyoalkan sudah seberapa efektifkah fungsi tersebut terlaksana oleh masing-masing institusi. Jika persoalannya lebih mengarah pada tidak konsistennya pengawasan dalam pemilukada, maka perlu untuk meninjau kembali fungsi badan pengawas pemilu, dimana badan inilah yang semestinya melakukan fungsi pengawasan terhadap pelanggaran-pelanggaran dimomen pemilukada.

¹⁵) Konflik tertutup merupakan konflik tidak tampak, konflik ini masih bergerak dalam wacana internal

¹⁶) Konflik mencuat merupakan konflik dimana permasalahan dan pihak-pihak yang berselisih semakin jelas

5.2. Industrialisasi Partai Politik

Pemberian dukungan antara partai politik terhadap kontestan di pemilukada kerap menuai perhatian serius bagi praktisi dan pengamat politik di level lokal, ditemukan komunikasi yang terbilang ganjil dalam memutuskan keberpihakan partai politik terhadap seorang kontestan. Benar jika mekanisme penjangangan di internal partai secara prosedur telah perjalan, akan tetapi dalam prakteknya tidak terpebis juga kuatnya pendekatan uang yang dilakukan para kontestan dalam hal menarik dukungan salah satu ataupun lebih partai politik. Hukum pasar menjadi trend dimana ada permintaan pasti ada penawaran, meski pola komunikasi dalam menarik maupun memberikan dukungan dengan pendekatan uang semacam ini cenderung tidak tampil di permukaan publik secara terbuka dan informasi seperti ini hanya menjadi konsumsi bagi para kontestan dan partai politik. Meski hal ini bukan lagi menjadi rahasia umum dalam dunia perpolitikan di tanah air, kian tetapi ini sebagai pertanda kuat hadirnya orientasi baru partai politik yakni Industrialisasi dalam tubuh Partai Politik

Bergesernya orientasi partai politik ke arah industrialisasi, bisa jadi disebabkan lemahnya internal partai politik dalam fungsinya menciptakan kader-kader yang memiliki sumber daya manusia (SDM) yang cerdas dan tangguh, atau dengan bahasa Budiharjo mengatakan bahwa, "partai

politik mempunyai fungsi untuk mencari dan mengajak orang yang berbakat untuk turut aktif dalam kegiatan politik sebagai anggota partai (*political recruitment*) dan berusaha menarik golongan muda untuk dididik menjadi kader yang dipersiapkan mengganti pimpinan lama (*selection of leadership*)".¹⁷ Sehingga dapat dikatakan saat ini fungsi kaderisasi tidak berjalan secara lebih maksimal. Pandangan ini juga dapat terpebis dengan fenomena adanya kader partai politik yang maju dalam pemilukada tetapi dengan dukungan dari partai politik lainnya. Terhadap fenomena seperti ini, maka tidak dapat terelakan lagi bahwa akar persoalannya ialah terletak pada partai politik itu sendiri, dimana yang disoalkan adalah bagaimana peran partai politik tersebut dalam mengelola dinamika internal ke partainya. Jika Anggaran Dasar (AD) dan Anggaran Dasar Rumah Tangga (AD-ART) memberikan orientasi untuk menampilkan SDM dari internal kepartaian maka itu menjadi kewajiban untuk ditaati bersama dalam internal partai, tetapi yang menjadi penting untuk diperhatikan juga adalah bagaimana proses dinamika di internal kepartaian yang sedang dijalani? Apakah proses tersebut berjalan sesuai mekanisme yang ada atautkah proses tersebut "terkesan" dipaksakan sehingga menggugurkan rasa keadilan di internal partai sehingga prinsip normatif yang ada di AD-ART kepartaian menjadi "bias".

¹⁷) Dalam Budiardjo, M. (2005). Dasar-dasar ilmu politik. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama. h.164

Struktur partai politik yang oligarki, setidaknya memunculkan keniscayaan segala sesuatunya di putuskan oleh Dewan Pimpinan Pusat (DPP), dalam momen pemilukada masalah yang dapat dimunculkan dalam pembahasan ini adalah seberapa besar peran Dewan Pimpinan Daerah (DPD) ataupun Dewan Pimpinan Cabang (DPC) dalam memutuskan untuk mencalonkan siapa dalam pemilukada. Kemungkinan besar DPD dan DPC hanya berperan memberikan sebatas rekomendasi terhadap seseorang calon ataupun lebih kepada DPP, dan kemudian DPP memebrikan keputusan untuk memilih siapa yang akan didukung di pemilukada. Hal semacam ini tentu tidak sesuai lagi dengan semangat otonomi daerah yang terdesentralisasi.

Pertanyaan selanjutnya yang dapat dimunculkan apakah desentralisasi dalam kerangka otonomi daerah berlaku juga untuk partai politik? Jawaban yang dapat disampaikan disini terlebih dahulu melihat substansi dari partai politik terhadap peranya membangun demokratisasi, ketika partai politik sepakat untuk mendukung dan membangun demokratisasi maka secara ekplisit partai politik harus menyesuaikan diri dengan era otonomi daerah dimana memberikan kewenangan bagi DPD dan DPC dalam memutuskan calon mana yang akan di dukung dalam pemilukada. Secara implisit partai politik dinaungi payung hukum No UU No. 2 Tahun 2008 Tentang Partai

Politik, dengan bentuk UU maka menjadi kewajiban terhadap partai politik untuk menyesuaikan diri dengan keadaan yang berkembang saat ini dimana era otonomi daerah dan desentralisasi menjadi agenda penting untuk disukseskan. Tidak mesti negara masuk dalam partai politik untuk menegaskan penyesuaian tersebut, hal yang paling bijaksana adalah kemauan sendiri dari partai politiklah yang dituntut sekarang ini untuk menyesuaikan sistem internal kepartaian dengan sistem otonomi daerah yang terdesentralisasi.

5.3. Implikasi Distorsi dalam demokratisasi lokal; Pemilukada

Schumpeter¹⁸ menggariskan bahwa metode demokratis adalah prosedur kelembagaan untuk mencapai keputusan politik dimana individu memperoleh kekuasaan untuk membuat keputusan politik melalui kompetisi merebut suara rakyat dalam pemilu. Perjalanan sederetan pemilukada yang telah digelar di sejumlah daerah di Indonesia ternyata tidak selalu berjalan dengan baik, bahkan konflik kerap mewarnai dalam proses pelaksanaannya.

Pemilukada bagi sebagian pihak dipandang sebagai sebuah mekanisme yang amat mahal dalam mencari pemimpin dilembaga eksekutif pada level lokal, hal ini diasumsikan dengan tingginya dana keuangan yang harus dialokasikan

¹⁸) Dalam Huntington, S.P. (1991). Gelombang demokratisasi ketiga. Jakarta: PT. Intermedia. h. 5

pada ajang momen pemilu bagi para kontestan, tingginya dana keuangan ini ditengarai sebagai kekuatan untuk dapat menciptakan partisipasi politik warga dalam pemilukada. Terhadap asumsi ini, benar jika demokratisasi membutuhkan partisipasi politik warga, akan tetapi demokrasi tidak menyaraknkan penggunaan kekuatan uang dalam menciptakan partisipasi tersebut melainkan demokrasi mengajarkan untuk menciptakan partisipasi secara sadar tentang hak dan kewajiban warga negara salah satunya yakni memilih pemimpin.

Jika saja partai politik berikut "mesin-mesin" yang ada pada partai tersebut berkerja tidak hanya menjelang pemilukada maka tentu tidak akan mengalami kesulitan dalam melakukan pendekatan kepada warga (pemilih), jikapun hal-hal yang menyulitkan masih saja dapat dijumpai dalam menciptakan partisipasi politik warga secara "sadar" maka hal yang tidak kalah penting adalah melakukan evaluasi terhadap kinerja partai dalam struktur formal pemerintahan, apakah telah terealisasi visi misi ataupun janji-janji di masa kampanye pemilukada sebelumnya, jikapun telah terealisasi maka pertanyaan selanjutnya adalah seberapa besar terealisasi bagi kepentingan warga secara luas. Kondisi-kondisi evaluatif seperti inilah yang kerap dikesampingkan partai politik beserta calon terpilihnya dalam memimpin pemerintahan, sehingga kedepan partai politik maupun kontestan manapun akan mengalami kesulitan dalam melakukan pendekatan kepada warga

terlebih untuk menciptakan partisipasi politik warga di pemilukada. Terhadap kondisi ini, para kontestan beserta partai politik mensiasatinya dengan memberikan tawaran-tawaran menarik berupa uang, barang ataupun jabatan kepada warga agar targetnya semula meningkatkan partisipasi politik warga berubah drastis menjadi keberpihakan warga.

Tentu dengan besarnya jumlah uang yang telah keluar beserta kerugian-kerugian lainnya, para kontestan tidak mementingkan lagi target partisipasi politik warga secara sadar tercapai, melainkan lebih jauh dari itu keinginan para kontestan yakni munculnya keberpihakan warga terhadap dirinya dipemilukada. Jadi partisipasi politik warga secara sadar berubah drastis ke bentuk keberpihakan (dukungan) kepada kontestan. Inilah yang kemudian menjadi eksperimen-eksperimen para kontestan menjelang pemilukada dengan menggunakan kekuatan uang dalam meraih dukungan. Hasilnya adalah pemilukada berjalan secara prosedural dengan mengenyampingkan aspek substansial dari pemilukada itu sendiri yakni ter-realisasinya visi misi kontestan terpilih.

6. KESIMPULAN

Pemilukada secara langsung sebagai cerminan demokrasi yang baik dimana kesertaan warga dalam menentukan pemimpin dilevel lokal amat dihormati oleh konstitusi Indonesia, disisi lain aktor-aktor

politik menyebabkan distorsi dalam praktek demokratisasi di level lokal (pemilukada), pemilukada sejatinya bertujuan untuk mencapai transformasi ke arah yang lebih baik malah saat ini berjalan mundur dari hakekatnya semula sehingga menimbulkan ketidakpercayaan publik terhadap para kontestan ataupun aktor politik di pemilukada. Hal ini lebih dikarenakan tidak terealisasinya visi misi kontestan yang terpilih di pemilukada lalu sehingga membawa dampak timbulnya ketidakpercayaan publik terhadap momen pemilukada. Sikap apatis warga kemudian “dibeli” melalui pendekatan transaksional sehingga membengkakan keuangan para kontestan di pemilukada disamping juga besarnya keuangan yang dialokasikan pada pengadaan iklan politik atau alat peraga.

Atas fenomena stagnannya demokratisasi di level lokal pada pemilukada, maka **disarankan** untuk memperhatikan beberapa hal sebagai berikut :

I. Terhadap Undang-Undang

- Perlu membuat undang-undang pemilukada tersendiri, tetap fokus pada pemilihan secara langsung, untuk pemilukada provinsi dirasa perlu untuk ditinjau kembali. Mengingat peranan gubernur hanya bersifat urusan administratif dan perwakilan pemerintahan pusat.

II. Bagi Partai Politik

1. Partai Politik perlu melakukan evaluasi terhadap realisasi visi misi yang pernah disampaikan kontestannya di pemilukada dan secara kongkrit turut mendorong terealisasinya visi-misi tersebut.
2. Partai Politik penting untuk mensinergikan sistem organisasi kepartaian terhadap era otonomi daerah dan desentralisasi, sehingga untuk momen pemilukada sebaiknya menjadi wilayah keputusan DPD (untuk pemilukada Gubernur) dan DPC (untuk pemilukada kabupaten atau Kota)
3. Partai Politik penting untuk menjaga hubungan komunikasinya dengan para konstituen, serta memperjuangkan aspirasi warga agar pada waktu momen pemilukada tidak perlu membutuhkan energi yang besar dalam melakukan usaha pendekatan kepada warga (pemilih)
4. Partai Politik jangan hanya terkonsentrasi melakukan pendidikan politik di internal partainya, tetapi juga harus melakukan transformasi pola pikir warga disekitarnya dalam bidang pencerahan politik melalui pendidikan politik

III. Bagi KPU

1. Perlu mendisain dan mengeluarkan aturan kampanye yang memiliki daya efisiensi, ramah lingkungan dan berkeadilan bagi para kontestan. Misalkan dalam bidang efisiensi yakni dengan pelarangan penggunaan wilayah publik sebagai lokasi alat peraga kampanye. Akhirnya alat peraga kampanye hanya berada dilokasi pribadi semisal rumah warga pendukung, rumah atau kantor simpatisan.
2. Sesuai semangat otonomi daerah dan desentralisasi maka sudah semestinya pengaturan mengenai hal kampanye di pemilukada diatur sendiri oleh KPUD masing-masing daerah, mengingat kelebihan dan keterbatasan infra struktur yang dimiliki daerah berbeda-beda antara satu daerah dengan daerah lainnya.
3. Perlu menghapus jadwal kampanye, dan merubahnya menjadi jadwal debat kandidat saja. Mengapa hal ini perlu, karena jauh hari para kontestan telah melakukan usaha-usaha kampanye, jadi tidak perlu lagi masa kampanye tersebut, dan hal ini juga mengefisienkan waktu bagi KPUD untuk menyiapkan hal lainnya. Masa kampanye juga tidak efektif dalam meraih simpatik publik.

IV. Bawaslu/Panwaslu

1. Keberadaan bawaslu perlu untuk ditinjau kembali, fungsi bawaslu ataupun panwaslu sebaiknya diperankan oleh Polri saja, tentu hal ini akan memangkas anggaran. Dan kemampuan polisi dalam penegakan lebih kuat dibandingkan bawaslu atau panwaslu.
2. Kekuatan bawaslu ataupun panwaslu tidak akan mampu menghadapi tekanan dari partai politik dalam melakukan pengawasan

Daftar Referensi :

Budiardjo, M. (2005). *Dasar-dasar ilmu politik*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.

Huntington, S.P. (1991). *Gelombang demokratisasi ketiga*. Jakarta: PT. Intermedia.

Samuel P. Huntington, *Prospek Demokrasi*, dalam Roy. C. Macridis dan Bernard. E. Brown.

M. Iksan "*Evaluasi Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung di Kabupaten/Kota*"

Soebagio "*Distorsi Dalam Transisi Demokrasi di Indonesia*".