

POLICYBRIEF | PUSAT KAJIAN DESENTRALISASI DAN OTONOMI DAERAH

## PILKADA SERENTAK, DEMOKRASI LOKAL, DAN EFEKTIVITAS PEMERINTAHAN DAERAH

*Pelaksanaan demokrasi lokal di Indonesia memasuki babak baru, yaitu diselenggarakannya Pilkada Serentak yang pertama kali pada 9 Desember 2015. Sejumlah pihak menilai pelaksanaan Pilkada Serentak yang mengusung semangat efisiensi biaya ini cenderung tergesa-gesa mengingat regulasi yang mengaturnya lahir melalui setidaknya 3 kali perubahan dalam waktu singkat (UU No. 22 Tahun 2014, Perppu No. 1 Tahun 2014, UU No. 1 Tahun 2015, UU No. 8 Tahun 2015). Terdapat sejumlah titik rawan yang perlu menjadi perhatian bersama, baik karena implikasinya terhadap perkembangan demokrasi lokal maupun bagi efektivitas pemerintahan daerah. Pusat Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah LAN RI mengeksplorasi titik-titik rawan tersebut dan merumuskan rekomendasi baik untuk mengatasi persoalan yang ada di depan mata maupun rekomendasi jangka panjang terkait pelaksanaan pilkada serentak.*

### Latar Belakang

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang memuat ketentuan tentang pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat membawa angin segar bagi pelaksanaan desentralisasi politik dan menjadi penanda penting berlangsungnya fase transisi politik bagi Indonesia menuju transformasi politik yang lebih demokratis dan berkeadilan. Gagasan utama Pilkada langsung adalah memberi kesempatan kepada rakyat untuk terlibat dalam suksesi politik di daerah dengan menentukan sendiri kepala daerah di wilayahnya masing-masing. Dengan mekanisme demikian, pengangkatan kepala daerah oleh pusat seperti yang terjadi pada era sebelumnya sudah tidak berlaku lagi.

Pilkada langsung dilaksanakan pertama kali pada bulan Juni 2005 di Kabupaten Kutai Kartanegara, Kalimantan Timur. Sejak berlakunya UU No. 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, Pilkada dimasukkan ke dalam rezim pemilu, sehingga secara resmi bernama "pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah" (Pemilukada), sedangkan pada

masa sebelumnya Pilkada merupakan bagian dari rezim pemerintah daerah. Pilkada pertama yang diselenggarakan berdasarkan UU ini adalah Pilkada DKI Jakarta tahun 2007.

Secara konseptual pelaksanaan Pilkada langsung relevan dilaksanakan di Negara Kesatuan Republik Indonesia yang terdesentralisasi. Akan tetapi sistem Pilkada masih jauh dari sempurna, kritik yang muncul didasarkan pada argumen bahwa Pilkada selama ini tidak mampu menghasilkan kepala daerah seperti yang diharapkan, praktik politik uang berkembang secara masif, potensi konflik yang muncul di lapangan, tergerusnya anggaran pemerintah, serta persoalan kecurangan Pilkada yang dapat dikatakan tidak pernah terselesaikan secara tuntas. Catatan-catatan kritis pelaksanaan Pilkada tersebut kemudian menjadi dasar lahirnya kebijakan penyelenggaraan Pilkada secara serentak.

Melalui pengumpulan data lapangan dan seminar, PKDOD mengidentifikasi sejumlah isu krusial yang perlu diperhatikan terkait pilkada serentak, antara lain:

- a. Potensi rendahnya partisipasi masyarakat. Hal ini terjadi karena KPU dan pemerintah daerah tidak optimal dalam membangun atmosfer Pilkada Serentak. Informasi tentang

pelaksanaan Pilkada Serentak sangat minim.

- b. Pilkada Serentak 9 Desember 2015 dilaksanakan di 269 daerah yang berpotensi terjadinya sengketa Pilkada. Bagaimana langkah KPU, Bawaslu, Panwaslu, dan Polri dalam mengantisipasi dan menyelesaikan sengketa Pilkada dengan desain kelembagaan yang ada saat ini? Bagaimana kesiapan Mahkamah Konstitusi jika sengketa hasil Pilkada diajukan dalam waktu bersamaan dan masif?
- c. Potensi penyelewengan wewenang calon kepala daerah berstatus petahana (*incumbent*) terhadap birokrasi yang mengancam netralitas birokrasi, PNS dan perangkat desa, serta intervensi terhadap anggaran Pilkada sangat mungkin terjadi. Terdapat indikasi terjadi peningkatan drastis dana bantuan sosial pada APBD menjelang pelaksanaan Pilkada. Hal ini terjadi karena ketentuan dalam UU No. 8 Tahun 2015 yang mengatur sumber utama pendanaan pilkada serentak berasal dari APBD. Tidak hanya rentan penyalahgunaan, ketentuan ini juga memberatkan keuangan daerah dan berpotensi melemahkan efektivitas pemerintahan daerah. Terlebih lagi efisiensi yang disasar dari penyelenggaraan pilkada serentak juga belum tercapai.
- d. Kekosongan sanksi pidana untuk tindak pelanggaran dalam Pilkada. Hal ini terkait dengan Pasal 73 UU No. 8 Tahun 2015 yang mengatur larangan tapi tidak ada sanksi. Sebagai contoh, Pada ayat 1 dinyatakan bahwa dalam kampanye dilarang menjanjikan dan memberi uang atau materi lainnya. Ironisnya, di dalam aturan tersebut tidak ada sanksi secara tegas. Demikian juga dalam PKPU No. 7 Tahun 2015 Pasal 59 ayat 2 tentang politik uang, tidak ada sanksi yang tegas. Pasal 72 juga demikian. Persoalannya, jika hanya diberikan sanksi tertulis atau pengurangan/penurunan Alat Peraga Kampanye (APK), sejauh mana kekuatan regulasi ini? Buktinya, hampir semua pihak tidak mengindahkan.
- e. Mahkamah Konstitusi melalui keputusan No. 100/PUU-XIII/2015 memberi jalan untuk tetap dilaksanakannya Pilkada bagi daerah yang memiliki satu pasangan calon. Esensi dari pelaksanaan Pilkada adalah adanya kontestasi, yaitu pertarungan antar calon kepala daerah bukan seorang calon kepala daerah melawan kotak kosong. Bagaimana implementasi keputusan MK tersebut di lapangan dan implikasi yang ditimbulkan? Apakah Pilkada dengan satu pasangan calon memenuhi unsur legitimasi bagi calon kepala daerah yang terpilih? Bagaimana jika partisipasi masyarakat ternyata sangat rendah dalam pemilihan? Bagaimana jika calon tunggal yang maju merupakan hasil dari persekongkolan politik?
- f. Pada sisi yang lain kedudukan *incumbent* memunculkan dilema tersendiri. Hal ini terkait dengan tafsir Bawaslu yang banyak memberikan rambu-rambu larangan kepada *incumbent* dalam mengikuti proses kontestasi Pilkada yang justru berpotensi menghambat efektivitas pemerintahan daerah. Banyak rambu-rambu larangan tersebut bersinggungan dengan tugas dan fungsi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah.
- g. Isu krusial lainnya adalah mengenai etika politik dan pemerintahan. Majunya mantan narapidana korupsi menjadi peserta Pilkada, isu calon boneka, dan suburnya praktik oligarki kekuasaan melalui dinasti politik yang justru memperkuat *elite capture* termasuk dalam kelompok ini. Kondisi ini jelas berimplikasi luas pada kehidupan demokrasi lokal serta mengancam tujuan dan esensi desentralisasi politik yang dibangun melalui Pilkada.

## Rekomendasi

Terkait dengan isu-isu krusial tersebut, PKDOD mengajukan rekomendasi sebagai berikut.

- a. Untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pilkada, **perlu penegasan kembali peran pemerintah daerah, KPU, Bawaslu terhadap Pilkada**, misalnya mengenai peran untuk melakukan pendidikan politik kepada masyarakat, sosialisasi pemilu nasional dan pilkada.

b. **Pemerintah perlu segera membentuk dan mendirikan badan peradilan khusus** yang menangani sengketa hasil Pilkada sesuai dengan amanat undang-undang. Kebutuhan terhadap badan peradilan khusus tersebut sudah mendesak. Jika badan peradilan khusus sudah berdiri, badan tersebut diharapkan tidak hanya menangani persoalan yang menyangkut sengketa hasil Pilkada akan tetapi juga masalah-masalah yang berhubungan dengan praktik *money politics*.

c. **Meninjau kembali konstruksi kelembagaan Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota**, ruang lingkup tugas dan wewenangnya. Panwaslu perlu diberikan wewenang eksekusi karena selama ini tugas dan wewenang Panwaslu belum efektif untuk menangani kasus-kasus pelanggaran Pilkada.

d. **Perlu ada aturan yang jelas dan tegas sehubungan dengan sanksi** yang dapat diberikan kepada calon kepala daerah, khususnya petahana yang melakukan politisasi dan mobilisasi dukungan kepada PNS, Kepala Desa dan perangkatnya, penyalahgunaan wewenang anggaran, sarana dan infrastruktur birokrasi oleh petahana terhadap birokrasi. Perlu pula dipertimbangkan mengenai aturan yang tegas, misalnya: seorang *incumbent* harus mundur dari jabatannya sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah 6 (enam) bulan sebelum masa kampanye Pilkada dilaksanakan. Ini untuk menjaga agar birokrasi tidak terkontaminasi politik dan penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat tetap berjalan seperti seharusnya.

e. **Desain pilkada serentak perlu dibenahi agar tujuan efisiensi pilkada dapat tercapai.** Pilkada serentak perlu dimaknai sebagai pemilihan lembaga-lembaga demokrasi tingkat lokal secara bersamaan. Oleh sebab itu, desain pilkada serentak hendaknya menggabungkan pemilihan kepala daerah (gubernur, bupati/walikota) dan pemilihan anggota DPRD, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Desain tersebut memiliki keunggulan dilihat dari berbagai perspektif. Dari perspektif penyelenggara, efisiensi akan terwujud melalui penghematan honor penyelenggara pemilihan. Dari perspektif peserta pemilihan, efisiensi dapat terwujud melalui kampanye bersama

calon kepala daerah dan anggota dewan, serta kampanye bersama calon anggota dewan di tingkat provinsi dan calon anggota dewan di tingkat kabupaten/kota. Sementara itu, dari perspektif pemilih, desain pemilu lokal serentak akan memudahkan pemilih untuk memberikan suara kepada peserta pemilu secara konsekuen. Artinya, pemilih akan cenderung memberikan suara kepada kepala daerah dan anggota legislatif yang dicalonkan dari partai politik yang sama. Dengan demikian, percepatan program kepala daerah terpilih juga dapat lebih mudah dilakukan karena didukung oleh DPRD yang berasal dari parpol/koalisinya.

f. Instansi terkait (Kemendagri, KPU, Bawaslu) agar **mengkaji ulang putusan MK No. 100/PUU-XIII/2015 tentang calon tunggal.** Fenomena calon tunggal tidak mencerminkan adanya kekosongan hukum dan hanya terjadi di beberapa daerah saja. Apabila hal ini diadaptasi dalam kebijakan nasional tentang Pilkada dikhawatirkan akan menjadi preseden buruk bagi pelaksanaan Pilkada demokratis. Terlebih jika persoalan-persoalan Pilkada dengan calon tunggal seperti yang disebutkan di atas terjadi. Apabila hal ini tidak dapat dilakukan akibat pertimbangan putusan MK yang bersifat final dan mengikat, maka yang perlu dilakukan adalah **memitigasi risiko-risiko penyelenggaraan pilkada** dengan calon tunggal, sebagaimana diilustrasikan pada gambar di bawah ini.



**Gambar 1**

Mitigasi Risiko Penyelenggaraan Pilkada Calon Tunggal

- g. Ke depannya, anggaran **Pilkada harus ditanggung oleh pemerintah melalui APBN**. Hal ini perlu didorong lewat revisi UU No. 8 Tahun 2015.
- h. Perlu dicari format yang tepat mengenai pemilihan kepala daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Apakah konstruksi Pilkada langsung dan/atau Pilkada Serentak kompatibel dengan sistem NKRI yang terdesentralisasi. Selain itu penting pula mempertimbangkan pelaksanaan **Pilkada asimetris**. Indonesia merupakan negara yang heterogen dalam banyak aspek, termasuk karakter dan budaya politik masyarakat. Sebagai contoh, sistem Noken di Papua dan di daerah lain sangat mungkin terdapat keberagaman kearifan lokal yang biasa digunakan untuk mekanisme pemilihan pemimpin setempat yang tidak kompatibel dengan sistem Pilkada langsung.
- i. Indonesia sudah saatnya mengadopsi sistem pemilihan umum berbasis IT yaitu *E-Vote*. Dalam konteks Pilkada langsung konsep **E-Vote** sangat mungkin diterapkan, khususnya daerah atau wilayah-wilayah yang secara sumber daya sudah memadai. Konsep *E-Vote* tersebut dapat mendukung terwujudnya Pilkada langsung yang efektif, dan efisien, serta meminimalisir potensi manipulasi penghitungan suara.
- j. **Penjadwalan Pilkada perlu ditinjau ulang**. Pelaksanaan Pilkada Serentak pada akhir tahun (Pilkada Serentak 2015 dilaksanakan pada tanggal 9 Desember) memiliki risiko tinggi, baik akibat potensi banjir, pertanggungjawaban anggaran pilkada, maupun kesinambungan pemerintahan baru. Sebaiknya dijadwalkan pada April atau Mei.

Pilkada serentak merupakan instrumen yang telah disepakati bersama untuk mewujudkan demokrasi lokal dan pada akhirnya efektivitas pemerintahan. Akan tetapi, potensi masalah yang ada perlu dikenali dan diantisipasi sehingga tujuan-tujuan pilkada serentak dapat benar-benar tercapai.

disusun dan dipublikasikan oleh:

Pusat Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Jl. Veteran No. 10 Jakarta Pusat 10110

Tlp. (021) 3868201-05 Ext. 112-116

Fax: (021) 3866854

email: [pkdod@lan.go.id](mailto:pkdod@lan.go.id)

web: [dkk.lan.go.id](http://dkk.lan.go.id)