

# PELAKSANAAN PILKADA SERENTAK YANG DEMOKRATIS, DAMAI DAN BERMARTABAT

Achmad Arifulloh

Mahasiswa Program Doktor (S3) Ilmu Hukum UNISSULA  
achmadarifulloh@unissula.ac.id

## Abstract

*In practice, the election of regional heads sparked conflicts, among others triggered by the problems of voter data administration, the neutrality of election organizers, and the lack of compliance of local elections and political parties to the prevailing regulations. This study uses a reflexive qualitative research method, which is to reflect on the simultaneous regional head election and its relation to the effort to build democracy in the local government and politics and ensure the presence of common good in society. The problem is how the simultaneous election of regional heads as the national political agenda towards democratization can proceed substantially and not merely procedural rituals.*

*This paper will describe the Implementation of Democratic, Peaceful and Dignified Democratic Head election in realizing fair and open competition in the regional head elections simultaneously.*

*The results of the study indicate that the election of democratic, constitutional, peaceful and dignified regional head is the election of the regional head which is transparent, accountable, credible and participative in implementation process, and the result is acceptable to all parties, thus ensuring the presence of common good in the community.*

**Keywords:** *Simultaneous, Democratic, Peaceful and Dignified Regional Head Elections*

## Abstrak

Dalam praktiknya Pilkada melahirkan berbagai konflik yang di antaranya dipicu oleh masalah administrasi data pemilih, netralitas penyelenggara Pemilu, serta kurangnya kepatuhan peserta pilkada dan partai politik terhadap peraturan yang berlaku. Kajian ini menggunakan metode penelitian kualitatif refleksif, yaitu ingin merefleksikan tentang pilkada serentak dan kaitannya terhadap upaya membangun geliat demokrasi dalam pemerintahan dan politik lokal serta menjamin hadirnya kemaslahatan bersama dalam masyarakat. Masalahnya adalah bagaimana pilkada serentak sebagai agenda politik nasional menuju demokratisasi dapat berjalan secara substansi dan tidak sekedar ritual prosedur semata.

Tulisan ini akan memaparkan mengenai Pelaksanaan Pilkada Serentak Yang Demokratis, Damai Dan Bermartabat dalam mewujudkan kompetisi yang fair dan terbuka (*fair and open in regular base*) dalam pemilihan kepala daerah secara serentak.

Hasil kajian menunjukkan bahwa pilkada yang demokratis konstitusional, damai dan bermartabat adalah pemilihan kepala daerah yang dalam proses pelaksanaannya transparan, akuntabel, kredibel, dan partisipatif, serta hasilnya dapat diterima oleh semua pihak, sehingga mampu menjamin hadirnya kemaslahatan bersama dalam masyarakat.

**Kata Kunci :** Pilkada Serentak, Demokratis, Damai Dan Bermartabat

## A. Pendahuluan

Agenda politik nasional strategis dan memiliki aspek pemerintahan dan kemasyarakatan yang luas dengan segala konsekuensinya bagi masa depan sistem politik Indonesia adalah Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) serentak. Bukan hanya mengejar target keserentakan pencalonan, dinamika kampanye, dan pelantikannya, tetapi juga kesejalanannya dinamika di daerah dengan agenda pembangunan yang dicanangkan Pusat agar dapat mencapai sasaran dengan hasil maksimal. Konstruksi politik beroperasinya sistem presidensial yang tidak terpecah masing-masing kegiatannya di tingkat lokal sebagai akibat latar belakang politik kepala daerahnya yang beragam dengan pemerintah koalisi di Pusat, adalah sintesa besar dari pembahasan substansi penting dari demokrasi pilkada sebagai agenda nasional.<sup>1</sup>

Penyelenggaraan pilkada serentak yang dilaksanakan secara bertahap dimulai pada 2015, kemudian tahap kedua akan dilaksanakan pada 15 Februari 2017 untuk kepala daerah yang masa jabatannya berakhir pada semester kedua 2016 dan yang berakhir pada 2017. Selanjutnya, secara bertahap gelombang ketiga direncanakan Juni 2018, berikutnya tahun 2020, 2022, dan 2023 hingga pilkada serentak nasional pada tahun 2027 yang meliputi seluruh wilayah Indonesia. Pilkada secara rutin menjadi agenda nasional yang dilakukan dalam kurun waktu 5 tahun sekali.

Pilkada serentak 2017 akan diselenggarakan di 7 provinsi (Aceh, Kepulauan Bangka Belitung, DKI Jakarta, Banten, Gorontalo, Sulawesi Barat, dan Papua Barat), 18 kota, dan 76 kabupaten atau khusus bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah yang akan mengakhiri masa jabatannya pada Juli 2016-Desember 2017 (tersebar di 28 Provinsi). Adapun

pilkada serentak tahap II di provinsi Jawa tengah akan diselenggarakan di tujuh Kabupaten/Kota, yaitu Kabupaten Banjarnegara, Kabupaten Batang, Kabupaten Brebes, Kabupaten Cilacap, Kabupaten Pati, Kabupaten Jepara dan Kota Salatiga.

Pilkada serentak merupakan upaya untuk menciptakan *local accountability*, *political equity* dan *local responsiveness*. Dengan begitu, demokratisasi di tingkat lokal terkait erat dengan tingkat partisipasi, dan relasi kuasa yang dibangun atas dasar pelaksanaan azas kedaulatan rakyat. Selain itu, hasil pilkada juga harus mampu menghantarkan masyarakat pada kondisi sosial, politik dan ekonomi yang lebih baik. Pilkada yang baik akan melahirkan pemerintahan yang baik. Pilkada yang diselenggarakan secara lebih profesional, demokratis, akan memberikan dampak nyata terhadap perubahan politik.

Meskipun demikian, dalam praktiknya Pilkada melahirkan berbagai konflik yang di antaranya dipicu oleh masalah administrasi data pemilih, netralitas penyelenggara Pemilu, serta kurangnya kepatuhan peserta pilkada dan partai politik terhadap peraturan yang berlaku. Pilkada serentak sebagai agenda politik nasional menuju demokratisasi dapat berjalan secara substansi dan tidak sekedar ritual prosedur semata. Dalam tulisan ini, Penulis tertarik untuk membahas tentang Bagaimana Pelaksanaan Pilkada Serentak Yang Demokratis, Damai Dan Bermartabat?

## B. Pembahasan

### 1. Kerangka Teoretis Demokrasi Konstitusional dalam Penyelenggaraan Pilkada Serentak

Secara harfiah demokrasi berasal dari bahasa Yunani, *demos* yang berarti rakyat dan *kratia* yang berarti pemerintahan. Sedangkan secara istilah, demokrasi merupakan dasar hidup bernegara yang menempatkan rakyat dalam posisi

<sup>1</sup> Dahlan Thaib, 1989, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Liberty, Jogjakarta, hlm. 37.

berkuasa (*government or role by people*) sehingga pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan negara karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan rakyat. Demokrasi dapat dijustifikasikan sebagai *government of, by, and for people*.<sup>2</sup>

Ada dua pendekatan terhadap demokrasi: pendekatan normatif dan pendekatan empirik.<sup>3</sup> Pendekatan normatif, menekankan pada ide dasar dari demokrasi yaitu kedaulatan ada di tangan rakyat dan oleh karenanya pemerintahan diselenggarakan dari, oleh, dan untuk rakyat. Dalam perkembangannya, ide kedaulatan rakyat secara utuh sulit diterapkan selain beragam dan seringkali saling bertentangan, rakyat juga sulit dihimpun untuk penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari. Oleh karena itulah muncul ide demokrasi yang terkonkretisasi dalam lembaga perwakilan, baik lembaga eksekutif, legislatif maupun yudikatif yang anggota-anggotanya dipilih dari partai politik atau perseorangan sebagai agregasi dari berbagai kepentingan rakyat. Sedangkan pendekatan empirik menekankan pada perwujudan demokrasi dalam kehidupan politik sebagai rangkaian prosedur yang mengatur rakyat untuk memilih, mendudukan dan meminta pertanggungjawaban wakilnya di lembaga perwakilan. Wakil-wakil inilah yang kemudian membuat dan menjalankan keputusan publik.

Anders Uhlin mengemukakan adanya dua pendekatan berbeda terhadap konsep demokrasi, yaitu

sebagai *tujuan* dan sebagai *label bagi sistem politik yang ada*. Teori normatif berkenaan dengan demokrasi sebagai tujuan (resep tentang bagaimana demokrasi seharusnya), sementara teori empiris berkenaan dengan sistem politik yang ada (deskripsi tentang apa demokrasi itu sekarang).<sup>4</sup> Sedangkan Franz Magnis Suseno dalam menelaah mengenai pengertian dasar demokrasi, membedakan antara apa yang disebutnya dengan "telaah etika politik" di satu pihak dan "diskursus politik" di lain pihak. Menurutnya "diskursus politik" dapat diartikan sebagai mengajukan penilaian, kritik, dan tuntutan langsung terhadap realitas politik yang bertujuan menilai, mempengaruhi, mempertahankan atau mengubah keadaan dalam negara serta menanggapi langsung argumentasi dan legitimasi yang diajukan oleh pelbagai aktor di panggung politik. Sedangkan telaah "etika politik" termasuk telaah filsafat yang obyeknya adalah prinsip-prinsip sebagai dasar untuk dapat mempertanyakan syarat, konsistensi dan implikasi-implikasi pertanyaan diskursus politik dari segi prinsip etika.

Terkait dengan demokrasi dari segi etika politik, negara demokratis memiliki lima gugus ciri hakiki, yaitu: negara hukum; prinsip kontrol nyata masyarakat terhadap pemerintah; prinsip perwakilan melalui lembaga perwakilan yang dipilih melalui pemilu yang bebas; prinsip mayoritas; dan adanya prinsip jaminan terhadap hak-hak demokratis.<sup>5</sup> Sedangkan negara demokratis terkait dengan diskursus politik memiliki lima macam elemen, yaitu: partisipasi, di mana

2 Bagir Manan, 2003, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Jogjakarta, hlm. 11.

3 Jean Baechler, *Democracy an Analytical Survey*, Unesco, USA, 1995, hlm. 7, lihat pula Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Jogjakarta, 1999, hlm. 11.

4 Rofik Suhud, 1998, *Oposisi Berserak: Arus Deras Demokratisasi Gelombang Ketiga di Indonesia*, Mizan, Bandung, hlm. 33.

5 Franz Magnis Suseno, 1997, *Mencari Sosok Demokrasi: Sebuah Telaah Filosofis*, Gramedia, Jakarta hlm.87-92, lihat pula Franz Magnis Suseno, 2003, *Etika Politik*, Gramedia, Jakarta, hlm. 281-290.

rakyat terlibat dalam pembuatan keputusan politik; adanya kontestasi yang menyamakan kedudukan di antara rakyat; adanya tingkat liberasi dan kebebasan yang dijamin untuk atau oleh rakyat; adanya sistem perwakilan; dan satu sistem pemilihan berdasarkan aturan mayoritas.<sup>6</sup>

Menurut Beetham normatifitas demokrasi bertujuan untuk memberi ruang kontrol rakyat terhadap urusan-urusan publik atas dasar kesetaraan politik dan solidaritas antara warganegara yang mensyaratkan seperangkat prinsip umum tentang hak dan kemampuan bagi semua orang untuk berpartisipasi, otorisasi, representasi dan bertanggungjawab secara transparan.<sup>7</sup> Dalam suatu pemerintahan, prinsip-prinsip di atas mensyaratkan seperangkat instrumen, meliputi: (i) pemilu yang demokratis, keterwakilan, pemerintah yang responsif dan bertanggung jawab; (ii) konstitusi atau hukum yang menjamin kesetaraan, kepastian hukum dan keadilan; dan (iii) partisipasi masyarakat dalam segala bentuk, baik media, seni, maupun organisasi masyarakat sipil yang bebas dan berorientasi demokratis. Prasyarat efektifnya suatu sistem demokrasi adalah independensi atau kemandirian dan korespondensi atau kesesuaian antara definisi resmi *demos* (yakni bagaimana “warganegara Indonesia” didefinisikan secara legal-konstitusional dan administratif) yakni dengan bagaimana masyarakat mengidentifikasi diri mereka dalam urusan public dalam arti *kratos*. Hal inilah yang pada akhirnya mengacu pada responsifitas representasi.<sup>8</sup>

6 Lyman Tower Sargent, 1984, *Contemporary Political Ideologies*, The Dorsey Press, London, hlm. 32-33.

7 Beetham, 1999, *Democracy and Human Rights*, Polity Press, Oxford, hlm. 12.

8 Beetham, Bracking, Kearton & Weir, 2002, *International IDEA Handbook and Democracy Assessment*, Kluwer Law International, New York, hlm. 37-39.

Demokrasi normatif sebagai sebuah ide pemerintahan rakyat memposisikan rakyat dalam posisi sentral untuk menentukan dan menilai kebijaksanaan negara oleh karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan rakyat. Kedaulatan rakyat ini dipahami Rousseau sebagai kemauan rakyat (*volonte generale* atau *general will*) yang dilembagakan melalui lembaga perwakilan rakyat agar dapat dirumuskan dalam *public policy*. Atas dasar tersebut maka lahirlah teori demokrasi representatif, di mana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan oleh sedikit orang dalam lembaga parlemen (legislatif) yang dipilih rakyat melalui pemilu sebagai implementasi kedaulatan rakyat yang diimbangi dengan lembaga pemerintah (eksekutif) sebagai pelaksana kebijakan parlemen dan lembaga-lembaga hukum (yudikatif). Sedangkan dari sudut empiris, sistem politik demokratis adalah sistem yang menunjukkan bahwa kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.<sup>9</sup>

Terkait dengan hal tersebut, April Carter maupun Lawrence Dood<sup>10</sup> menyatakan bahwa dalam teori demokrasi (*representative democratie theory*), institusi perwakilannya meliputi kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Pelembagaan demokrasi memiliki tiga komponen kualifikasi sebagai *modus vivendi* yang diharap dapat mendorong dan

9 Deliar Noer, 1983, *Pengantar ke Pemikiran Politik*, Rajawali, Jakarta, hlm. 207.

10 April Carter, 1985, *Otoritas dan Demokrasi*, Rajawali, Jakarta, hlm. 70, lihat juga Lawrence Dood, 1976, *Coalitions in Parliamentary Government*, Princeton University Press, New Jersey, hlm. 16.

mengembangkan demokrasi yang sehat, yaitu *kompetensi*, *konstituensi* maupun *integritas*.<sup>11</sup> Tiga komponen kualifikasi tersebut merupakan *modus vivendi* yang bersifat kumulatif bagi demokratisnya pelembagaan demokrasi secara hukum. **Konstituensi** memberikan legalitas kepada posisi politik seseorang dengan tanggung jawab yang harus diberikan kepada konstituennya dapat diukur berdasarkan *dedikasi*. **Kompetensi** memberikan efektivitas kepada posisi politik seseorang, dengan tanggung jawab yang harus diberikan kepada komitmen kerjanya dapat diukur berdasarkan *prestasi*. Sedangkan **integritas** memberikan legitimasi kepada seseorang dengan tanggung jawab berkenaan dengan komitmen terhadap nilai-nilai dan prinsip-prinsip yang menjadi pedoman, oleh karena itu diukur berdasarkan kemampuan resistensi terhadap represi politik, komersialisasi dan tingkat otonomi berhadapan dengan deviasi politik.

Demokrasi konstitusional (*constitutional democratie*) adalah gagasan bahwa pemerintahan yang demokratis adalah pemerintahan yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak tiran terhadap warganya. Pembatasan kekuasaan pemerintahan tersebut termaktub dalam konstitusi yang dibuat berdasarkan prosedur demokratis sehingga sering disebut dengan pemerintahan berdasarkan konstitusi (*constitutional government*).<sup>12</sup> Dengan demikian, Pilkada Serentak (Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati

dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota) adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis (Pasal 1 angka 1 UU No. 8 Tahun 2015).

## 2. Pembelajaran dari Pilkada Serentak 2015

KPU, Panwaslu, dan pemda merupakan tiga pilar utama dalam pelaksanaan pilkada. Hal ini berkaitan dengan kelengkapan logistik dan perlengkapan Pilkada, daftar pemilih tetap (DPT), penerbitan surat keputusan pemberhentian bagi pasangan calon bupati-wakil bupati atau walikota-wakil walikota yang merupakan pegawai negeri sipil (PNS), anggota DPR, maupun TNI/Polri aktif, serta penertiban alat peraga kampanye atau APK di beberapa daerah yang pemasangannya melanggar peraturan. Pilkada serentak 2015 di Jawa Tengah diikuti sebanyak 56 pasangan calon kepala daerah. Yakni Kota Semarang, Magelang, Surakarta, Pekalongan, Kabupaten Rembang, Kebumen, Purbalingga, Pekalongan, Boyolali, Blora, Kendal, Sukoharjo, Semarang, Wonosobo, Demak, Purworejo, Grobogan, Pemalang, Sragen, dan Wonogiri, Klaten. Dari 56 pasangan calon, 52 pasangan calon di antaranya diusung partai politik dan gabungan partai politik. Sedangkan empat pasangan calon, mencalonkan diri melalui jalur perorangan. Calon perorangan dari Kabupaten Wonosobo, Klaten, Rembang, dan Magelang. Sebanyak 13 calon merupakan mantan bupati/walikota setempat, 11 calon adalah wakil bupati/wakil walikota yang mencalonkan diri sebagai bupati/walikota, sebanyak 26 calon berprofesi sebagai anggota DPR RI/DPRD, dan 10 calon berlatar belakang PNS.

11 Jimly Asshidiqie, 1996, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah*, UI Press, Jakarta, hlm. 36. Baca juga Arif Budiman, 1997, *Teori Negara: Negara, Kekuasaan dan Ideologi*, Gramedia, Jakarta, hlm. 29.

12 Sri Soemantri, 1981, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Rajawali, Jakarta, hlm.40. Bandingkan dengan Samuel Edward Finer cs., 1995, *Comparing Constitutions*, Clarendon Press, Oxford, hlm. 37.

Terkait dengan penyelenggaraan Pilkada serentak 2015 di Jawa Tengah, ketidaknetralan ASN dalam juga terjadi, salah satunya di Kabupaten Pemalang yakni intervensi Sekretaris Daerah (Sekda) Kabupaten Pemalang, terhadap anggota panitia pengawas (panwas) daerah setempat, namun penindakan kepada ASN tersebut lemah. Selain itu, terdapat 3 (tiga) TPS yang dilakukan Pemungutan Suara Ulang (PSU) yaitu di Kabupaten Kebumen dan 1 TPS dan di Kabupaten Pekalongan ada 2 TPS.

Pengalaman berharga yang dapat dipetik dari pelaksanaan pilkada serentak 2015, dapat kita telaah untuk mewujudkan pilkada serentak yang demokratis konstitusional, damai dan bermartabat. *Pertama*, fase pra pemungutan suara. *Kedua*, fase proses pemungutan suara, dan *ketiga*, fase pasca pemungutan suara.

Pada fase pra pemungutan suara, setidaknya persoalan yang muncul adalah masalah pencalonan, penganggaran, data pemilih, kampanye, dan distribusi logistik. Munculnya kasus pelanggaran administratif yang diuji melalui putusan PTUN dan berlanjut dengan kasasi di tingkat MA memakan waktu lama. Kurun waktu penyelesaian sengketa pilkada yang lama tersebut, telah berakibat pada tertundanya pilkada serentak di lima daerah atau gagal dilaksanakan (Provinsi Kalimantan Tengah, Kabupaten Fakfak, Kota Pematangsiantar, Kabupaten Simalungun, dan Kota Manado).

Pada fase proses pemungutan suara hingga rekapitulasi perolehan suara merupakan momen krusial yang paling disoroti berbagai kalangan, karena dianggap momen yang paling rawan terjadinya berbagai pelanggaran pemilu. Mulai dari pemilih mencoblos lebih dari satu kali, praktek politik uang, manipulasi perolehan suara dan lain sebagainya. Politik uang dalam tahapan pencalonan ataupun ketika di tahapan pemungutan suara masih berkembang. UU Pilkada belum dapat digunakan untuk menjerat

pelaku politik uang. Sanksi pidana bagi pelaku politik uang sulit diimplementasikan. UU Pilkada memang cenderung sangat progresif, tetapi ironisnya justru kurang operasional. Meskipun pada saat pilkada serentak 2015, akhirnya muncul nama tersangka akibat dugaan politik uang, sebagaimana terjadi pada pilkada Kabupaten Halmahera Timur.

Pilkada serentak 2015 ditandai oleh rendahnya partisipasi politik masyarakat untuk menggunakan hak pilihnya. Meskipun kuantitas persentase penggunaan hak pilih dalam pilkada bukan indikator tunggal demokrasi substansi, tetapi partisipasi politik ketika pilkada menjadi salah satu indikator penting terhadap perkembangan sistem politik suatu negara. Partisipasi politik yang kontras dalam penggunaan hak pilih antara daerah yang satu dengan daerah lainnya, menunjukkan pentingnya pembenahan kelembagaan pilkada terkait sebelum dan sesudah pemungutan suara.

Tabel Partisipasi Politik dalam Pilkada serentak 2015

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

Sumber: Kompas 12 Desember 2015

Pada fase pasca pemungutan suara, berbagai kasus muncul baik gugatan sengketa hasil maupun gugatan adanya pelanggaran TSM. Pasca putusan MK, muncul desakan agar desain perselisihan hasil pilkada harus lebih jelas dan tegas. MK telah menegaskan posisinya hanya sebagai institusi korektif untuk hasil pemilihan yang memenuhi ambang batas selisih suara yang ditentukan UU No. 8 Tahun 2015. Dari total

148 perkara, sebanyak 135 di antaranya tidak diterima karena tidak memenuhi syarat ambang batas selisih suara, yaitu 0,5- 2 persen dari peraih suara mayoritas. Hanya satu perkara yang diputus MK untuk dilakukan pemungutan suara ulang, yaitu Kabupaten Halmahera Selatan, Maluku Utara. Dalam pelaksanaan Pilkada 2015, dari total pelanggaran Pilkada sebanyak 2.572, hanya sebanyak 231 (8,9 persen) yang datang dari laporan masyarakat.

Sedangkan terkait masalah pelantikan, pada kenyataannya tidak dapat dilakukan secara serentak. Hal ini berkaitan dengan masa jabatan kepala daerah yang sedang menjabat dan konsekuensi bagi memperpanjang masa jabatan bagi daerah yang dijabat oleh Pelaksana Tugas (Plt). Di tingkat pelantikan pula, masih adanya kasus keterlambatan usulan dari gubernur kepada Pusat melalui Mendagri terkait SK penetapan calon terpilih. Akibatnya, tujuan pilkada serentak untuk menyatukan akhir masa jabatan kepala daerah guna menuju pilkada serentak secara nasional harus dilakukan secara bertahap. Kemudian juga terdapat kontroversi atas pelantikan bagi kepala daerah/wakil kepala daerah yang berstatus hukum tertentu, terutama yang berstatus tersangka.

### **3. Mewujudkan Pilkada Serentak 2017 yang Demokratis Konstitusional, Damai dan Bermartabat**

Harus diakui bahwa terdapat banyak keberhasilan kecil di setiap daerah yang membuat kita harus selalu optimis bahwa demokratisasi yang kita bangun saat ini bergerak menuju perubahan yang lebih baik. Bahwa kesejahteraan rakyat selalu menjadi alasan utama untuk mencapai negara yang adil, makmur dan berdaulat, meskipun proses yang dilalui harus panjang dan berliku. Pergeseran arah perkembangan demokrasi, yang ditandai dengan bergesernya harapan publik akan demokrasi, dari kebebasan dan pemenuhan hak-hak politik menjadi

kesejahteraan dan pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya, serta pemenuhan kebutuhan yang secara konkret dirasakan melalui pelayanan publik yang diterima oleh masyarakat.<sup>13</sup>

Pengelolaan kesejahteraan bukan semata persoalan manajerial yang menyangkut metode pengelolaan dan pendistribusian sumber-sumber daya, tetapi juga persoalan politik yang memerlukan partisipasi publik secara substantif dalam keseluruhan proses pengambilan keputusan tersebut. Demokrasi memberi peluang bagi setiap orang untuk memperoleh akses yang setara terhadap sumber-sumber daya untuk meningkatkan taraf hidupnya. Kendati akses ini seringkali harus diraih melalui kompetisi, tapi demokrasi diyakini memberikan jaminan bagi tersedianya aturan main yang fair, sehingga tidak ada orang yang kemudian termarginalkan dalam pertarungan tersebut. Kesejahteraan lebih dari sekedar soal kemakmuran atau capaian-capaian yang bersifat materiil, tetapi juga mencakup hal-hal yang mendasar bagi kehidupan yang lebih baik, seperti kebahagiaan, kebebasan, pengakuan, dan sebagainya. Hal-hal ini hanya dapat diraih ketika pengelolaan kekuasaan dilakukan dengan membuka seluas mungkin peluang bagi munculnya keberagaman dan pengambilan keputusan dilakukan atas dasar kesepakatan bersama, sebagaimana menjadi prinsip dari demokrasi.<sup>14</sup>

Jika demokrasi dinilai sebagai cara untuk mencapai kesejahteraan bersama secara lebih luas, maka pilkada sebagai perwujudan dari demokrasi prosedural berperan penting untuk menjaga kualitas kepemimpinan lokal, memberikan garansi terhadap keberlanjutan pemerintahan

13 Didit Hariadi Estiko, 2001, *Amandemen UUD 1945 dan Implikasinya terhadap Pembangunan Sistem Hukum*, Tim Hukum PPIP Sekretaris Jendral MPR, Jakarta, hlm. 33.

14 Satya Arinanto, 1991, *Hukum Dan Demokrasi*, Ind Hill-Co, Jakarta, hlm. 59.

yang nantinya dijalankan serta secara kontekstual mampu membangun sinergitas korelasional antara pemimpin dengan rakyat yang dipimpin. Hal ini dikarenakan pilkada pada dasarnya berorientasi untuk memberikan nilai atas pengaruh kepemimpinan tingkat lokal terhadap kemaslahatan dan kepentingan rakyat.

Meskipun demikian, perlu juga disadari bahwa demokrasi tidaklah sempurna. Potensi masalah dalam penyelenggaraan pilkada serentak meliputi efektivitas dan efisiensi anggaran, ancaman money politik dan *black campaign* yang masif, profesionalitas penyelenggara baik dari hulu hingga hilir dan bahkan kemungkinan terjadinya kegaduhan politik. Disadari atau tidak, bahwa hingga saat ini para *stakeholder* belum dapat merumuskan strategi jitu dalam melumpuhkan tingkat pragmatisme masyarakat. Bahkan ada sebagian masyarakat yang menanti momentum pilkada untuk memperkaya diri sendiri dengan menjual nama rakyat. Ekspektasi publik yang tinggi terhadap pelaksanaan pilkada yang berkualitas dan berintegritas memerlukan dukungan masyarakat terhadap pengawasan dan pemantauan pilkada, pencegahan dan antisipasi terhadap berbagai pelanggaran.

Setiap daerah memiliki keunikan tersendiri, setidaknya terdapat 3 corak yang mengemuka dalam khazanah pemilihan kepala daerah di Indonesia, yaitu: (i) corak patronase (politik figure) yang mengandalkan populisme seperti DKI, Kota Bandung, Kota Surabaya, dan daerah-daerah pasca konflik, seperti Aceh, Poso, dll; (ii) politik identitas yang mengandalkan ikatan-ikatan primordial, misalnya di Belu, Ternate; dan (iii) politik aksi yang mengedepankan penyelesaian isu pelayanan publik sebagai wacana, contoh keberhasilannya di Banjarmasin, Kota Ambon, Kupang, Lampung Selatan.

Pilkada, sebagai hajatan demokrasi sepatutnya diperlakukan

sebagai pesta yang menggembirakan. Pemilu adalah milik rakyat, pilkada adalah milik masyarakat di daerah, sehingga perlu untuk menggugah kesadaran masyarakat melaksanakan pengawasan partisipatif dalam pilkada sebagai tanggungjawab bersama. Membangun partisipasi masyarakat, membutuhkan komitmen kuat agar bisa menjamin setiap warga negara bisa berpartisipasi secara baik dan berkualitas.

Prasyarat dalam mewujudkan pilkada serentak yang demokratis-konstitusional, damai dan bermartabat adalah tiga komponen kualifikasi sebagai *modus vivendi* yang bersifat kumulatif, yaitu:

1. **Konstituensi** memberikan legalitas kepada posisi politik seseorang dengan tanggung jawab yang harus diberikan kepada konstituennya dapat diukur berdasarkan *dedikasi*.
2. **Kompetensi** memberikan efektivitas kepada posisi politik seseorang, dengan tanggung jawab yang harus diberikan kepada komitmen kerjanya dapat diukur berdasarkan *prestasi*.
3. **Integritas** memberikan legitimasi kepada seseorang dengan tanggung jawab berkenaan dengan komitmen terhadap nilai-nilai dan prinsip-prinsip yang menjadi pedoman, oleh karena itu diukur berdasarkan kemampuan resistensi terhadap represi politik, komersialisasi dan tingkat otonomi berhadapan dengan deviasi politik.

Indikator kinerja utama (*key performance indicators*) dalam mewujudkan pilkada serentak yang demokratis-konstitusional, damai dan bermartabat adalah: (1) Regulasi yang tepat dan jelas; (2) Partai Politik yang kompeten; (3) Pemilih yang cerdas; (4) Penyelenggara Pemilu Independen; dan

(5) Birokrasi yang netral.<sup>15</sup>

Adapun spirit utama dalam mewujudkan pilkada serentak yang demokratis-konstitusional, damai dan bermartabat adalah: (1) Tekad menjaga dan mendahulukan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, menjaga persatuan dan menciptakan suasana damai; (2) saling menghormati (santun dan etis) masing-masing Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota dan selalu tunduk dan taat kepada peraturan dalam melaksanakan kegiatan kampanye, baik di dunia nyata maupun virtual; dan (3) Tidak melakukan praktik jual beli suara, penyuaian kepada pemilih dan penyelenggara pemilihan dalam bentuk apapun.

Keberhasilan penyelenggaraan pilkada serentak yang demokratis-konstitusional, damai dan bermartabat ditentukan oleh: (1) institusi demokrasi, (2) aktor demokrasi, (3) relasi aktor dan institusi demokrasi, (4) isu publik, dan (5) kapasitas maupun strategi aktor dalam menyambungkan antara gerakan mereka dengan isu yang menjadi kepentingan banyak pihak (isu publik). Adapun keberhasilan substansi penyelenggaraan pilkada serentak yang demokratis-konstitusional, damai dan bermartabat dapat diukur dari bekerjanya institusi negara (hirarki), pasar (transaksional), dan komunitas (resiprositas).

Partisipasi pemilih dalam pilkada menjadi penting karena akan berdampak secara politis terhadap legitimasi sebuah pemerintahan yang dihasilkan. Jika sebuah pilkada hanya diikuti oleh separuh dari jumlah pemilih, tentu dari pemilih yang menggunakan hak pilihnya tersebut tidak semuanya memilih satu pilihan politik yang sama. Legitimasi adalah syarat mutlak yang secara politik turut menentukan kuat tidaknya atau lemah tidaknya sebuah pemerintahan di daerah.

Peran publik menjadi bagian penting dari proses penyelenggaraan pilkada untuk memastikan pemilu dilakukan secara jujur, adil, dan demokratis. Partisipasi politik tidak sekadar persoalan dari sisi pemilih menggunakan hak pilihnya saat pemilu di bilik suara, tetapi juga bagaimana publik berperan dalam menciptakan proses pemilu yang kredibel dan bersih melalui keterlibatan dalam pengawasan pemilu sebagai bagian kontrol terhadap penyelenggaraan pemilu itu sendiri. Dalam konteks inilah kemudian partisipasi masyarakat menjadi penting untuk menciptakan kualitas pemilu yang baik.

Pengawasan pilkada diadakan agar kedaulatan rakyat yang diwujudkan dalam hak pilih warga negara bisa tersalurkan dengan sebenarnya, tanpa manipulasi dan kecurangan. Pengawasan pilkada semestinya melibatkan banyak pihak secara luas, termasuk kalangan media massa untuk mengawal proses penyelenggaraan pilkada dalam semua tahapannya.

Komitmen kolektif kita merupakan sistem pengawasan integratif dalam pencegahan dan antisipasi terhadap berbagai bentuk pelanggaran pilkada, yang dapat mencegah konflik politik berujung pada tindak kekerasan, seperti penyalahgunaan jabatan, keberpihakan penyelenggara pemilu, dan mobilisasi politik melalui intimidasi (paksaan) dan iming-iming (bujukan): jabatan, barang, dan uang (*money politics*) [Pasal 73 UU No.1/2015 sebagaimana diubah dalam UU No.8/2015].

Kesediaan kelompok-kelompok strategis untuk terlibat dalam pelaksanaan pengawasan partisipatif, dapat menutupi berbagai kekurangan dalam ketersediaan sistem penegakan hukum yang lebih khusus terkait penegakan pidana dalam Pilkada. Pilkada serentak harus disertai dengan pembangunan kapasitas kelompok-kelompok strategis yang dapat mendukung keberlangsungan pilkada

15 Moh. Mahfud MD, 1999, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Jogjakarta, hlm. 9.

serentak yang demokratis-konstitusional, damai dan bermartabat. UU Pilkada yang terakhir kali diubah dengan UU Nomor 10 Tahun 2016 juga mengatur beberapa hal baru yang harus disinkronkan oleh tiga lembaga dalam Sentra Gakkumdu, yakni Kepolisian, Bawaslu, dan Kejaksaan. Hal ini berkaitan dengan teknis penanganan pidana pilkada secara cepat dan efektif, karena pada pengalaman sebelumnya banyak kasus-kasus pidana pilkada yang daluarsa akibat tidak efektifnya penanganan pidana pilkada.

Dalam proses demokrasi, media massa punya peran yang sangat penting dalam menjaga netralitasnya terkait pilkada. Penyelenggara pilkada dan media massa sama-sama harus memberikan pendidikan politik kepada masyarakat. Keduanya harus bisa memastikan masyarakat menggunakan hak pilih dan memilih berdasarkan informasi yang benar serta memastikan masyarakat terlibat aktif dalam pengawasan penyelenggaraan pilkada. Filosofi media, yakni “bijak di garis tidak berpihak”, akan memberikan kontribusi besar kepada bangsa. Media massa tidak boleh diskriminatif, memberitakan setiap calon harus secara berimbang dan proporsional. Media bisa ikut mengukur kadar kualitas pilkada. Bahkan, media

bisa menjadi faktor penentu sukses atau tidaknya pilkada.

### C. Penutup

Agar Pilkada serentak dapat berjalan lancar, aman, kondusif, efisien dan berkualitas sesuai harapan masyarakat, untuk itu peran perangkat aturan hukum menjadi hal yang sangat penting. Masyarakat pun tidak dapat menanggukkan keberlangsungan pilkada serentak hanya kepada penyelenggara pemilu. Dibutuhkan kerjasama seluruh elemen masyarakat untuk mendukung keberhasilan pilkada serentak tersebut. Apabila masyarakat selalu bersikap apatis terhadap proses pilkada, maka apapun upaya yang akan dilakukan oleh pemerintah untuk mewujudkan Pemilu yang berkualitas hanya akan berujung sia-sia. Semoga masyarakat Indonesia mampu memaknai Pilkada Serentak ini sebagai proses perubahan bangsa yang semakin berkualitas. Hal ini merupakan tantangan demokrasi, di mana rakyat Indonesia telah memilih pilihannya untuk sebuah sistem demokrasi, untuk itu mari bertanggung jawab mewujudkan demokrasi yang damai dan bertanggungjawab guna mensukseskan kepentingan nasional, semoga demokrasi membawa kebaikan bagi kita semua.

## DAFTAR PUSTAKA

- Afan Gaffar, 1999. *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Jogjakarta
- Arif Budiman, 1997, *Teori Negara: Negara, Kekuasaan dan Ideologi*, cetakan kedua, Gramedia, Jakarta.
- Bagir Manan, 2003, *Teori dan Politik Konstitusi*, UII Press, Jogjakarta.
- Beetham, 1999, *Democracy and Human Rights*, Polity Press, Oxford.
- Beetham, Bracking, Kearton & Weir, 2002, *International IDEA Handbook and Democracy Assessment*, Kluwer Law International, New York.
- Benny K. Harman, 1999, *Langkah-langkah Strategi Politik dan Hukum untuk Mewujudkan Independency of Judiciil*, makalah disampaikan pada Lokakarya *Mencari Format Peradilan yang Mandiri, Bersih dan Profesional*, Jakarta, 11-12 Januari 1999.
- Dahlan Thaib, 1989, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Liberty, Jogjakarta.

- Deliar Noer, 1983, ***Pengantar ke Pemikiran Politik***, Rajawali, Jakarta.
- Didit Hariadi Estiko, 2001, ***Amandemen UUD 1945 dan Implikasinya terhadap Pembangunan Sistem Hukum***, Tim Hukum PPIP Setjen MPR, Jakarta.
- Franz Magnis Suseno, 1997, ***Mencari Sosok Demokrasi: Sebuah Telaah Filosofis***, cetakan kedua, Gramedia, Jakarta.
- Franz Magnis Suseno, 2003, ***Etika Politik***, cetakan ketujuh, Gramedia, Jakarta.
- Jean Baechler, 1995, ***Democracy an Analytical Survey***, Unesco, USA.
- Jimly Asshiddiqie, 2003, ***Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat***, PS-HTN FH UI, Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie, 2005, ***Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia***, Konstitusi Press, Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie, 1996, ***Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah***, UI Press, Jakarta.
- KC Wheare, 2003, ***Konstitusi-Konstitusi Modern***, terjemahan dari ***Modern Constitution***, Alih bahasa, Muhammad Hardani, Pustaka Eureka, Jakarta.
- Lawrence Dood, 1976, ***Coalitions in Parliamentary Government***, Princeton University Press, New Jersey.
- Lyman Tower Sargent, ***Contemporary Political Ideologies***, The Dorsey Press, London, 1984.
- Miriam Budiardjo, 2004, ***Dasar-Dasar Ilmu Politik***, cetakan ke duapuluh enam, Gramedia, Jakarta.
- Moh. Mahfud MD, 1999, ***Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi***, Gama Media, Jogjakarta.
- \_\_\_\_\_, 2003, ***Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia***, cetakan kedua, Rineka Cipta, Jakarta.
- Rofik Suhud, 1998, ***Oposisi Berserak: Arus Deras Demokratisasi Gelombang Ketiga di Indonesia***, cetakan pertama, Mizan, Bandung.
- Rudi G. Teitel, 2000, ***Transitional Justice***, Oxford Press, Oxford.
- Samuel Edward Finer cs , 1995, ***Comparing Constitutions***, Clarendon Press, Oxford.
- Satya Arinanto, 1991, ***Hukum Dan Demokrasi***, Ind Hill, Jakarta.
- Sri Soemantri, 1981, ***Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara***, Rajawali, Jakarta.