Prosiding Seminar Nasional Pilkada Serentak

Gedung IPTEKS Universitas Hasanuddin
10 November 2015

Program Studi Ilmu Politik
Universitas Hasanuddin
Makassar, indonesia
2015

Prosidin Seminar Nasional Pilkada Serentak

Editor
Gustiana A. Kambo
Ahmad Zulfikar

Cover & Layout
Zulfikar

Dicetak
Penerbit De La Macca Makassar

ISBN 978 602 73502 05

Program Studi (S1 & S2)
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin

x + 1-261 hal, 210 x 297 mm

KATA PENGANTAR

Selamat datang dan terima kasih atas partisipasinya dalam **Seminar Nasional Menyongsong Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Serentak Tahun 2015** yang dilaksanakan di Universitas Hasanuddin, Kampus Tamalanrea, 10 November 2015. Seminar ini diselenggarakan atas kerjasama Program Studi (S1 & S2) Ilmu Politik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin, Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) Republik Indonesia, Komisi Pemilihan Umum (KPU) Republik Indonesia, Badan Pengawas Pemilu (BAWASLU) Republik Indonesia dan Pengurus Cabang Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (PC AIPI) Kota Makassar.

Tujuan diselenggarakannya Seminar ini untuk mengetahui sejauh mana kesiapan daerah-daerah yang akan menyelenggarakan Pilkada Serentak pada 9 Desember 2015 dengan melibatkan kalangan akademisi dan praktisi. Melalui penyelenggaraan Seminar ini kami diharapkan akan rekomendasi kebijakan yang dapat dimanfaatkan oleh para pemangku kepentingan untuk menyukseskan pelaksanaan Pilkada Serentak di Indonesia.

Dalam buku program ini tersaji 31 Abstrak yang diterima oleh panitia dalam 2 gelombang penerimaan dan telah diseleksi dengan teliti, hingga karya-karya terbaik ini hadir dihadapan Bapak/Ibu/Saudara. Buku program ini merupakan bagian tidak terpisahkan dari prosiding Seminar Nasional Pilkada Serentak yang menyajikan makalah lengkap dari Abstrak yang telah tampil dalam buku ini yang kami dikategorikan ke dalam 4 sub-tema, antara lain: (1) Demokrasi dan Partisipasi Publik, (2) Regulasi Pilkada, (3) Institusionalisasi Partai Politik dan (4) Politik Dinasti.

Kami mengucapkan terima kasih dan apresiasi setinggi-tingginya kepada seluruh pihak yang telah terlibat untuk mendukung kesuksesan acara ini, diantaranya: Ketua DKPP RI, Ketua KPU RI, Ketua BAWASLU RI, Gubernur Sulawesi Selatan, Rektor Universitas Hasanuddin, Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UNHAS dan rekan-rekan panitia di Program Studi (S1 & S2) Ilmu Politik Universitas Hasanuddin. Semoga kerjasama yang baik ini dapat membawa manfaat untuk Indonesia yang lebih baik di masa kini dan masa yang akan datang.

Makassar, 10 November 2015

Dr. Gustiana A. Kambo, M.Si.
Ketua Panitia Pelaksana

SAMBUTAN DEKAN

Assalamualaikum wr. wb.

Salam sejahtera bagi kita semua.

Pertama-tama marilah kita panjatkan puji syukur kehadirat Allah SWT, Tuhan Yang Maha Kuasa, yang dengan perkenannya kita dapat hadir dalam acara seminar ini. Menyambut Pilkada Serentak yang akan dilaksanakan pada 9 Desember 2015 yang akan datang, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin bekerjasama dengan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu RI, Komisi Pemilihan Umum RI dan Badan Pengawas Pemilu RI mengadakan Seminar Nasional Menyongsong Pilkada Serentak 2015.

Sebagai salah satu fakultas yang memiliki visi mengembangkan ilmu sosial dan ilmu politik melalui pendidikan, penelitian dan pengabdian pada masyarakat, maka seminar ini kami laksakan bersama sebagai bentuk pengabdian masyarakat berbasis pengembangan ilmu, sesuai dengan kondisi obyektif dan kebutuhan masyarakat.

Pilkada Serentak 2015 gelombang pertama yang akan dilaksanakan di 269 daerah pilkada ini merupakan langkah awal menuju desain ideal pilkada serentak. Setelah ini, Pilkada Serentak gelombang kedua akan dilksanakan pada Februari 2017 dan gelombang ketiga pada Juni 2018 hingga menuju Pilkada Serentak Nasional pada tahun 2027.

Kami bangga bahwa FISIP Universitas Hasanuddin dapat terus berkontribusi untuk merespoñ isu-isu di tingkat nasional dan global yang menjadi perhatian dari masyarakat serta menjadi corong pengembangan ilmu. Dari seminar ini, kami turut mengambil bagian dalam ketentuan konstitusi untuk melaksanakan Pilkada Serentak yang adalah bagian dari keinginan bangsa untuk terus maju.

Melalui seminar ini, kami berharap dapat menghasilkan luaran yang berguna bagi pelaksanaan Pilkada Serentak nantinya agar dapat menjadi pilkada yang berlangsung aman, tertib dan luber jurdil.

Selamat membaca dan Salam Hangat

Wassalamu alaikum wr. wb.

Makassar, 10 November 2015
Dekan FISIP UNHAS

Prof. Dr. Andi Alimuddin Unde, M.Si.

DAFTAR ISI

Kata Pengantar iii
Sambutan Dekan iv
Daftar Isi v
Agenda Seminar viii

TEMA 1. DEMOKRASI DAN PARTISIPASI PUBLIK

Pilkada, Demokrasi dan Partisipasi Politik
Muhammad Kausar Bailusy 1

Dampak Politik Sebelum Pemilukada Di Kabupaten Jeneponto
Armin 7

Menemu Kenali Problem Pemilukada Serentak dan Kanalisasinya
Muhadam Labolo 23

Media Massa, Pilkada Dan Demokrasi
Andi Alimuddin Unde 31

Memahami Sistem Pilkada dalam Perspektif Demokrasi
Gustiana A Kambo 37

Partisipasi Masyarakat dalam Pengawasan Pilkada
Adi Suryadi Culla 43

Implikasi Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) secara Serentak terhadap Aspek Sosial, Politik, dan Ekonomi
Achmad Zulfikar dan Baharuddin Nur 49

Pergeseran Peran Mahkamah Konstitusi dalam Menjaga Demokrasi Lokal
Bisariyadi 55

Hipokrisi Demokrasi: Populisme dan Pilkada di Indonesia
Haryanto dan Rizkika Lhena Darwin 63

Mendulang Partisipasi Publik dalam Pengembangan Demokrasi dengan Pemilihan Kepala Daerah secara Serentak
Siti Malikhatun Badriyah 71

Aksesibilitas Pemilihan Umum Kepala Daerah Serentak bagi Warga Negara Disabilitas
Fajri Nursyamsi dan Estu Dyah Arifianti 79

Partisipasi Politik Etnis Jawa dalam Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Tebo
Andri Putra Kesmawan dan Mulia Jaya 89

Ragam Bahasa Indonesia dalam Kampanye Politik: Refleksi Menuju Pilkada Serentak
Sitti Rabiah dan Nurfathana Mazhud 97

Blusukan sebagai *New Culture* Komunikasi Politik pada Pilkada Serentak 2015 di Indonesia
Nur Khaerah dan Andri Putra Kesmawan 101

Motivasi Mantan Keuchik Mencalonkan Diri Menjadi Anggota Legislatif Tahun 2014 di Kabupaten Bireuen
Effendi Hasan dan Faroq Al Anbari 107

Netralitas Gereja Protestan Maluku dalam Pemilukada
Rahman Hasim dan Hendry Bakri 113

TEMA 2. REGULASI PILKADA

Penyelesaian Sengketa Pilkada Serentak 2015 dalam Perspektif *Electoral Justice System*
Bambang Eka Cahya Widodo 121

Sistem Pemilihan dan Rekrutmen Politik: Suatu Tinjauan Konseptual-Teoretik dan Renungan Menjelang Pilkada Serentak
Jayadi Nas 131

Menyoal Regulasi Pilkada: Upaya Penguatan KPU sebagai Penyelenggara Pemilu
Dian Aulia 139

Pemilihan Kepala Daerah dengan Pasangan Calon Tunggal dalam Pilkada Serentak 2015
Firman Manan 147

Proyeksi Konstitusional Badan Peradilan Khusus Pilkada
Fajar L. Soeroso 155

Independensi Lembaga Survei dalam Penyelenggaraan Survei dan Hitung Cepat Pilkada melalui Telaah Putusan MK No. 9/PUU-VII/2009 dan Putusan MK No. 24/PUU-XII/2014
Nuzul Qur'aini Mardiya 163

Politik Transaksional dalam Pilkada Serentak dan Implikasinya bagi Pemerintah Daerah di Indonesia
Ratnia Solihah dan Siti Witianti 171

Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pilkada Serentak 2015
Anggriani Alamsyah, Andi Aslinda dan Sosiawaty 179

TEMA 3. INSTITUSIONALISASI PARTAI POLITIK

Pilkada Serentak, Eksklusi Partai Politik, dan Masa Depan Politik Representasi
Caroline Paskarina 187

Institusionalisasi Partai Politik: Studi Kasus Hegemoni PAN di Sulawesi Tenggara
Eka Suaib 197

Kaderisasi Partai Politik dan Kesiapannya Menghadapi Pemilihan Umum Kepala Daerah Tahun 2015: Kasus Usungan Non-Kader DPD PAN Kabupaten Majene
Muhammad 207

Institusionalisasi Partai Politik
Rusdianto Sudirman 215

Dampak Party Switching terhadap Partai Politik dan Sistem Kepartaian
Andi Ali Armunanto 221

TEMA 4. POLITIK DINASTI

Politik Dinasti dalam Kajian Konstitusi Pasca Putusan MK
Lita Tyesta Addy Listya Wardhani 229

Politik Dinasti: Membangun Politik Hukum Pilkada yang Demokratis Pasca Putusan MK No. 33/PUU-XIII/2015
Anna Triningsih 235

Reproduksi Status Tradisional dalam Praktik Politik di Kabupaten Wajo
Munauwarah dan A. M. Yusuf 245

Pilkada, Patronase dan 'Pengawetan' Kekuasaan
Syarifuddin Jurdi 255

AGENDA SEMINAR NASIONAL MENYONGSONG PILKADA SERENTAK TAHUN 2015 UNIVERSITAS HASANUDDIN, MAKASSAR, 10 November 2015

Waktu	Aktivitas	Ruangan
08.00-09.00	Registrasi	Gd. IPTEKS
	Sambutan Gubernur Sulawesi Selatan Kesiapan Pemerintah Provinsi dalam Menyongsong Pilkada Serentak di Sulawesi Selatan	Gd. IPTEKS
09.00-10.00	**Sambutan Rektor Universitas Hasanuddin** sekaligus membuka acara Seminar Nasional Menyongsong Pilkada Serentak Tahun 2015 ***Keynote Speech* Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie (Ketua DKPPRI)** Kesiapan Indonesia dalam Penyelenggaraan Pilkada Serentak Tahun 2015	Gd. IPTEKS
10.00-10.15	*Coffee Break*	Lobi Gd. IPTEKS
10.15-13.00	**Sesi Panel** Husni Kamil Manik Prof. Dr. Muh. Kausar Bailusy, M.A. Prof. Dr. Armin, M.Si. Bambang Eka Cahya Widodo, M.Si. Moderator : Prof. Dr. Muhammad, S.IP., M.Si.	Gd. IPTEKS
13.00-14.00	ISHOMA	
14.00-15.00	**Sesi Paralel 1** **Kelompok 1** 1. **Andi Alimuddin Unde (Universitas Hasanuddin)** Media Massa, Pilkada dan Demokrasi 2. **Fajar L. Soeroso (Mahkamah Konstitusi RI)** Proyeksi Konstitusional Badan Peradilan Khusus Pilkada 3. **Jayadi Nas (Universitas Hasanuddin)** Sistem Pemilihan dan Rekrutmen Politik: Suatu Tinjauan Konseptual-Teoretik dan Renungan Menjelang Pilkada Serentak 4. **Eka Suaib (Universitas Halu Oleo)** Institusionalisasi Partai Politik: Studi Kasus Hegemoni PAN di Sulawesi Tenggara 5. **Caroline Paskarina (Universitas Padjadja-ran)** Pilkada Serentak, Eksklusi Partai Politik, dan Masa Depan Politik Representasi 6. **Firman Manan (Universitas Padjadjaran)** Pemilihan Kepala Daerah dengan Pasangan Calon Tunggal dalam Pilkada Serentak 2015 **Moderator:** Andi Naharuddin, S.IP., M.Si.	Ruang A/ Rg. Utama

Waktu	Aktivitas	Ruangan
14.00-15.00	**Kelompok 2** 1. **Muhadam Labolo (Institut Pemerintahan Dalam Negeri)** Menemu Kenali Problem Pemilukada Serentak dan Kanalisasinya 2. **Andri Putra Kesmawan dan Mulia Jaya (Universitas Gadjah Mada dan Universitas Muara Bungo)** Partisipasi Politik Etnis Jawa dalam Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Tebo 3. **Nuzul Qur'aini Mardiya (Mahkamah Konstitusi RI)** Independensi Lembaga Survei dalam Penyelenggaraan Survei dan Hitung Cepat Pilkada melalui Telaah Putusan MK No. 9/ PUU-VII/2009 dan Putusan MK No. 24/PUU-XII/2014 4. **Gustiana A. Kambo (Universitas Hasanuddin)** Memahami Sistem Pilkada dalam Perspektif Demokrasi 5. **Sitti Rabiah dan Nurfathana Mazhud (Universitas Muslim Indonesia)** Ragam Bahasa Indonesia dalam Kampanye Politik: Refleksi Menuju Pilkada Serentak 6. **Andi Ali Armunanto (Universitas Hasanuddin)** Party Switching di Kalangan Elit Partai 7. **Syarifuddin Jurdi (UIN Alauddin Makas-sar)** Pilkada, Patronase dan 'Pengawetan' Kekuasaan 8. **Achmad Zulfikar dan Baharuddin Nur (Universitas Hasanuddin dan Redaksi Majalah Suara Gubernur)** Implikasi Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) secara Serentak terhadap Aspek Sosial, Politik, dan Ekonomi 9. **Siti Malikhatun Badriyah (Universitas Diponegoro)** Mendulang Partisipasi Publik dalam Pengembangan Demokrasi dengan Pemilihan Kepala Daerah secara Serentak Moderator: Andi Ali Armunanto, S.IP., M.Si.	Aula Prof. Syukur Abdullah FISIP
14.00-15.00	**Kelompok 3** 1. **Rusdianto Sudirman (Forum Pemuda Peduli Demokrasi Kab. Soppeng)** Institusionalisasi Partai Politik 2. **Muhammad (Universitas Sulawesi Barat)** Kaderisasi Partai Politik dan Kesiapannya Menghadapi Pemilihan Umum Kepala Daerah Tahun 2015: Kasus Usungan Non-Kader DPD PAN Kabupaten Majene 4. **Haryanto dan Rizkika Lhena Darwin (Universitas Hasanuddin dan UIN Ar-Raniry)** Hipokrisi Demokrasi: Populisme dan Pilkada di Indonesia 5. **Bisariyadi (Mahkamah Konstitusi RI)** Pergeseran Peran Mahkamah Konstitusi dalam Menjaga Demokrasi Lokal	Rg. Rapat Senat FISIP

Waktu	Aktivitas	Ruangan
	6. **Nur Khaerah dan Andri Putra Kesmawan (Universitas Muhammadiyah Yogyakarta dan Universitas Gadjah Mada)** Blusukan sebagai New Culture Komunikasi Politik pada Pilkada Serentak 2015 di Indonesia 7. **Anggriani Alamsyah, Andi Aslinda dan Sosiawaty (UIN Alauddin Makassar, Politeknik Pertanian Negeri Pangkep dan Universitas Muhammadiyah Maluku Utara)** Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pilkada Serentak 2015 8. **Rahman Hasim dan Hendry Bakri (Universitas Hasanuddin)** Netralitas Gereja Protestan Maluku dalam Pemilukada	
15.00-16.00	**Sesi Paralel 2** **Kelompok 4** 1. **Dian Aulia (Pusat Penelitian Politik LIPI)** Menyoal Regulasi Pilkada: Upaya Penguatan KPU sebagai Penyelenggara Pemilu 2. **Anna Triningsih (Mahkamah Konstitusi RI)** Politik Dinasti: Membangun Politik Hukum Pilkada yang Demokratis Pasca Putusan MK No. 33/PUU-XIII/2015 3. **Adi Suryadi Culla (Universitas Hasanuddin)** Peranan Pengawasan dalam Pilkada Serentak 4. **Lita Tyesta Addy Listya Wardhani (Universitas Diponegoro)** Politik Dinasti dalam Kajian Konstitusi Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi 5. **Ratnia Solihah dan Siti Witianti (Universitas Padjadjaran)** Politik Transaksional dalam Pilkada Serentak dan Implikasinya bagi Pemerintah Daerah di Indonesia 6. **Fajri Nursyamsi dan Estu Dyah Arifianti (Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia)** Aksesibilitas Pemilihan Umum Kepala Daerah Serentak bagi Warga Negara Disabilitas Moderator: Muhammad Nasir Badu, Ph.D	Gd. IPTEKS
16.00-16.30	**Penutupan** Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin	Gd. IPTEKS

TEMA 1.

DEMOKRASI DAN PARTISIPASI PUBLIK

PILKADA, DEMOKRASI DAN PARTISIPASI POLITIK

Muhammad Kausar Bailusy[1]

Abstrak

Pemilihan umum merupakan salah satu indikator pelaksanaan dan perkembangan demokrasi di suatu negara. Indonesia merupakan negara yang demokratis dengan siklus pergantian kepemimpinan yang teratur dan terstruktur dalam setiap periodenya melalui pemilihan umum. Di tahun 2015 ini, Indonesia sedang menjalankan era baru dalam melakukan suksesi kepemimpinan di tingkat daerah dengan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah (Pilkada) secara serentak. Melalui tulisan ini, penulis mengkaji aspek-aspek terkait penyelenggaraan pilkada melalui sudut pandang demokrasi, partisipasi politik masyarakat dan pemetaan situasi politik terhadap penyelenggara pemilu, partai politik dan pemerintah daerah.

Kata Kunci: Pilkada, Demokrasi, Partisipasi Politik

PENDAHULUAN

Sistem politik di era reformasi diterapkan secara konstitusional untuk memilih pejabat politik didasarkan pada mekanisme demokrasi. Pada abad ke 20 para ilmuwan politik dan politisi yang resah dan tidak berdaya berpendapat bahwa banyak Negara di dunia yang menyatakan sistem politiknya demokratis, tetapi dalam implementasinya tidak demokratis, dalam hal ini para pejabat politik di Indonesia masih dipilih secara demokratis oleh warga Negara, namun dalam menjalankan kekuasaan tidak demokratis.

Suksesi kepemimpinan kepala daerah melalui proses Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) diharapkan berjalan secara demokratis. Namun tahapan dalam Pilkada melalui proses yang sangat rumit, tetapi para calon pejabat politik berupaya dengan cara apapun untuk memenuhi persyaratan administrasi dan berupaya lolos menjadi calon pejabat politik yang definitif. Proses politik yang dijalani ini dilakukan oleh calon pejabat politik untuk menjaga stabilitas politik dan memastikan proses demokrasi tetap berjalan.

Dalam makalah ini akan diuraikan hal-hal terkait aspek demokrasi, partisipasi politik hingga pemetaan situasi politik jelang Pilkada serentak sebagai bahan evaluasi dan kontemplasi untuk menghadapi pelaksanaan Pilkada serentak pada Desember 2015 mendatang.

PEMBAHASAN

Demokrasi dalam Pilkada Serentak

Secara sederhana, demokrasi dapat dimaknai sebagai partisipasi warga Negara untuk menetapkan sendiri dan memilih calon pejabat politik. Dalam demokrasi, pejabat politik meliputi kepala desa, walikota dan wakil walikota, bupati dan wakil bupati, gubernur dan wakil gubernur, presiden dan wakil presiden, sedangkan dari sisi pejabat politik di legislatif meliputi: anggota DPRD, anggota DPD, anggota DPR dan anggota DPR-Desa.

Pemilihan pejabat politik yang demokratis membutuhkan ruang politik yang steril. Kondisi ini harus dibangun untuk menjaga rasa aman terhadap warga Negara dalam memilih. Penciptaan kondisi ketenangan dalam memilih merupakan hak politik pemilih untuk menggunakan hak pilih. Rasa aman dalam menggunakan hak politik untuk memilih merupakan makna politik demokrasi pemilih dalam memilih.

Robert Dahl menyatakan bahwa proses pemilihan pejabat politik dilakukan untuk mengakomodir keinginan masyarakat atas calon pejabat politik. Calon pejabat politik terpilih, oleh rakyat (pemilih) merupakan pengendali. Pemerintah demokrasi modern yang memiliki posisi sebagai perwakilan politik rakyat pemilih.

Robert Dahl menekankan 10 hak yang merupakan efek pelaksanaan pemilihan yang demokratis, sebagai berikut:

---

[1] Prof. Dr. M.A., Program Studi Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.

1. Pilkada demokrasi secara operasional dapat mencegah terbentuknya pemerintah kelompok otokrat yang kejam dan curang;
2. Pilkada demokrasi menjamin pemilih yang memiliki sejumlah hak asasi berlangsung secara normal;
3. Pilkada demokrasi menjamin pemilih memiliki kebebasan pribadi yang lebih luas;
4. Pilkada demokrasi membantu rakyat melindungi kebutuhan dasar;
5. Pilkada demokrasi sebagai pondasi untuk membentuk pemerintah yang demokratis dengan memberikan kesempatan kepada pemilih dan rakyat untuk memenuhi kebutuhan dasar;
6. Pilkada yang menghasilkan pemerintahan yang demokratis memberi kesempatan seluas-luasnya untuk menjalankan tanggung jawab moral;
7. Pilkada demokrasi membangun kecerahan sebagai pejabat politik terpilih dan pemilih;
8. Pilkada demokrasi membangun persamaan politik yang independen;
9. Pilkada demokrasi mengurangi konflik internal antar kelompok;
10. Pilkada demokrasi berupaya membangun sistem politik atau sistem pemerintahan yang makmur.

Selanjutnya, para calon pejabat politik yang dipilih dan ditentukan dalam proses Pilkada harus menjunjung tinggi asas keadilan, kejujuran dan menghindari tindakan-tindakan pemaksaan. Calon pejabat politik harus memiliki independesi politik. Dalam pelaksanaan Pilkada serentak seluruh elemen yang terlibat dalam proses ini harus mengutamakan kebebasan berpendapat. Pernyataan ini untuk meredam tingkat konflik di antara para pemilih. Warga Negara diberi hak politik untuk menyatakan pendapat mereka sendiri, tanpa ada ketakutan atas bahaya hukuman dalam persamaan politik. Sehingga kritik yang dilontarkan oleh pemilu terhadap calon pejabat partai politik, pemerintah dan tatanan sosial tidak mempengaruhi pilihan pemilih. Pilkada serentak sangat membutuhkan masukan dari pemilih secara bebas dan merdeka, kepada calon pejabat politik. Kondisi politik seperti ini membangun kemerdekaan pemilih tanpa paksaan.

Pilkada yang demokratis dengan pelaksanaan secara serentak harus membangun perlindungan atas rakyat pemilih. Pemilih wajib disiapkan ruang politik demokratis untuk menghindari para tirani yang selalu berupaya merusak jaringan pemilih yang demokratis. Pemilih berhak membangun jaringan dan sumber-sumber informasi alternatif secara merdeka dan bebas dari pemilih lain. Pemilih dapat membangun jaringan terhadap para ahli, surat kabar, TV, majalah dan lembaga telekomunikasi.

Pilkada yang demokratis harus memiliki indikator pembinaan kelompok kepentingan untuk mencapai hak politik pemilih. Hak politik ini sangat diperlukan oleh pemilih. Oleh karena itu, pemilih berkewajiban membentuk organisasi kelompok kepentingan yang relatif bebas dalam menjaga dan memperjuangkan hak politik pemilih untuk melindungi rakyat.

Dalam Pilkada, Pemilih memiliki hak untuk memilih calon pejabat politik. Dalam pilkada, pemilih secara bebas dan adil menggunakan hak untuk mencalonkan diri dalam pilkada, hak untuk bebas berpendapat, hak untuk membentuk, dan berpartisipasi dalam organisasi politik serta membangun ruang politik yang netral dan demokratis. Persamaan politik sangat dibutuhkan dalam Pilkada demokrasi agar setiap pemilih memiliki kesempatan yang sama dan efektif untuk melakukan pemilihan maka pemilih diposisikan sama. Pilkada demokrasi sangat membutuhkan partisipasi otonom sehingga calon pejabat politik bebas dan otonom dalam menentukan dan menjalankan keyakinan politiknya. Partisipasi politik merupakan kewajiban pemilih dan calon pejabat politik yang demokrat, oleh karena itu demokrasi sangat dibutuhkan.

Partisipasi Politik dalam Pilkada Serentak

Pemahaman partisipasi politik yang dikutip oleh penulis sebagai berikut. Herbert Mc Closky menyatakan bahwa partisipasi politik adalah kegiatan-kegiatan sukarela dari warga masyarakat melalui mana mereka mengambil bagian dalam proses pemilihan penguasa dan secara langsung atau tidak langsung dalam proses pembentukan kebijakan umum. Selanjutnya, Norman H.Nie dan Sidney Verba mengemukakan bahwa partisipasi politik adalah kegiatan pribadi warga negara yang legal, sedikit banyak langsung bertujuan mempengaruhi seleksi pejabat-pejabat negara atau tindakan yang diambil oleh mereka . Sedangkan Samuel.P.Hutington menjelaskan bahwa partisipasi politik adalah kegiatan warga negara 'preman' (private citizen) yang bertujuan mempengaruhi pengambilan keputusan oleh pemerintah.

Pendapat para ahli ini memberi kontribusi dan dukungan atas pemilih pejabat politik dan calon pejabat politik agar sama-sama memiliki interaksi politik. Keluasan partisipasi politik dapat dilakukan sampai pada pelaksanaan Pilkada. Calon pejabat politik daerah yang mengikuti pilkada harus memahami partsisipasi politik berdasarkan ranah demokrasi. Demokrasi hanya menawarkan partisipasi calon pejabat poltik yang menghindari kekerasan, penggunaan uang dan perilaku tirani.

Selanjutnya, ada dua tipe partisipasi politik: Pertama, partisipasi politik yang mobilisasi yaitu warga negara digiring oleh orang-orang tertentu untuk berbagai kegiatan politik, selanjutnya kedua, partisipasi politik yang otonom yaitu setiap warga negara dengan suka rela tanpa dorongan, pancingan atau paksaan pihak lain untuk mengikuti / melakukan kegiatan atau politik.

Di Indonesia, partisipasi politik kedua mendominasi proses partisipasi masyarakat dengan model partisipasi politik yang dimobilisasi. Model ini digunakan oleh calon pejabat politik yang mendapat dukungan pejabat politik daerah provinsi yang berkuasa atau mendapat dukungan dari pemerintah pusat. Model partisipasi politik yang otonom masih sangat kurang dan sulit diterapkan. Calon pejabat politik yang sudah biasa menduduki jabatan pemerintah selalu berupaya untuk menang dangan menggunakan partisispasi politik yang dimobilisasi.

Terakhir, hal-hal yang perlu diwaspadai dalam pelaksanaan partisipasi politik dalam pilkada serentak dapat dilakukan oleh pelaku (aktor) politik baik secara individual maupun secara bersama untuk memperoleh nilai-nilai politik secara langsung maupun tidak langsung, sebagai berikut: (1) kegiatan pemilihan yang curang; (2) lobi kesejahteraan; (3) kegiatan organisasi yang curang; (4) mencari koneksi menguntungkan; dan (5) tindakan kekerasan.

Pemetaan Situasi Politik di Daerah Jelang Pilkada Serentak

Istilah dan logika politik dalam Pilkada. Dalam sistem politik Indonesia, pemilihan pejabat politik harus bersamaan yakni pemilihan Presiden, Wakil Presiden, Pemilihan Gubernur, Wakil Gubernur, Pemilihan Bupati, Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota serta Pemilihan Kepala Desa, demikian juga dengan pemilihan anggota legislatif pusat sampai desa yang terdiri atas: DPR-DPD-DPRD-DPR DESA. Maka proses pemilihan pejabat politik seharusnya difokuskan untuk memilih pejabat politik di ranah eksekutif dan pejabat politik di ranah legislatif. Sedangkan Pilkada yang akan dihadapi tahun 2015 ini difokuskan pada pemilihan di 269 Kabupaten/Kota, termasuk Provinsi. (Kompas, 2015)

Logika politik yang mengisyaratkan Pilkada serentak hanya tertulis dalam Undang-Undang-Undang No. 8 Tahun 2015. Namun implementasi di berbagai daerah berbeda waktu satu sama lain. Jika digunakan pernyataan politik Pilkada serentak, maka pemahaman ilmuwan politik, pemilik kedaulatan politik sangat membingungkan. Penggunaan istilah serentak dapat berlaku pada saat pemilu Presiden dan Wakil Presiden dan Pemilu Legislatif Pusat. Kegiatan Pemilihan Umum (Pemilu) seperti ini sesuai dengan yang tercantum dalam UU

Pemilu. Pada tatanan pemilu seperti ini perlu dilakukan harmonisasi antara UU Pemilu, pelaksanaan pemilu, serta ilmuwan politik dan pemilik kedaulatan politik rakyat. Pemilu seperti ini tidak membingungkan rakyat sebagai penentu pemilihan calon pejabat politik, dan para pejabat pelaksana Pilkada.

Situasi Penyelenggara Pemilu

Berdasarkan pengamatan penulis bahwa salah satu indikator politik daerah yang perlu dibenahi yakni kinerja penyelenggara Pemilu di daerah yakni, KPU Daerah (KPUD) dan Panwaslu agar sudah siap dan cerdas di 296 daerah yang mengikuti pilkada serentak. Pelaksanaan Pilkada oleh KPU dan BAWASLU sangat di harapkan untuk membenahi kekurangan dan kelemahan implementasi Pilkada yang dilaksanakan. Selama ini anggota KPUD dan Panwaslu masih belum memiliki kecakapan dalam mengamati mekanisme dan proses pilkada secara keseluruhan (komprehensif). Panwaslu masih sering mengalami degradasi moral dalam memutuskan konflik dan masalah pilkada daerah setempat dan kondisi seperti ini terjadi pada sebagian besar daerah yang mengalami konflik pada tingkat kabupaten.

Disamping itu, KPUD dan Panwas mengalami kesulitan dalam menetapkan keputusan politik terhadap calon *incumbent*. Hal ini terjadi karena secara pribadi anggota KPUD dan Panwaslu masih mendapatkan tekanan dan ancaman. Pada kondisi politik seperti ini apakah anggota KPUD dan Panwaslu sudah memiliki keamanan secara melembaga. Adapun, sejumlah anggota KPUD dan Panwaslu tidak netral dalam menjalankan fungsinya, di antara para anggota KPUD dan Panwaslu masih berupaya mencari jalan lain untuk melakukan negosiasi politik dengan pasangan calon tertentu. Kondisi politik seperti ini justru merusak demokrasi di tingkat lokal dan partisipasi politik. KPU RI dan BAWASLU RI berkewajiban untuk memperbaiki kinerja KPUD dan Panwas agar dapat menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang ada pada tahapan penyelenggaraan Pemilu. Sehingga, KPUD dan Panwaslu memiliki kemampuan yang mumpuni untuk menjalankan tahapan Pilkada pada Desember 2015.

Situasi Partai Politik

Partai politik daerah yang kurang respon dalam setiap pelaksanaan Pilkada dikarenakan kurangnya manajemen partai yang terukur dalam merekrut calon pejabat politik. Pada sisi lain, pejabat partai politik provinsi dan pejabat partai politik pimpinan pusat disetiap partai politik selalu turut mengadakan manajemen partai politik kabupaten dan kota. Hal seperti ini dibutuhkan dibutuhkan integrasi internal partai untuk penetapan calon pejabat politik daerah. Penciptaan integritas partai politik antara pimpinan pusat dan daerah harus didasarkan pada anggaran dasar dan anggaran rumah tangga (AD/ART) partai politik.

Sebagian besar partai politik daerah sangat kurang melakukan pengkaderan anggota. Kondisi ini membuat kesulitan partai politik memilah dan memilih kader partai politik yang memiliki kapabilitas politik sebagai calon pajabat politik. Situasi politik anggota partai politik seperti ini maka pimpinan partai politik cenderung mencalonkan orang luar sebagai calon pejabat politik dari partai politik konsekuensi calon pejabat politik dari luat harus memiliki banyak uang untuk membayar kepemimpinan partai politik.

Kondisi politik sumber daya manusia kader partai politik di daerah tidak memiliki kapabilitas politik. Anggota partai politik daerah pada saat direkrut menjadi pengurus partai politik yang memiliki unsur hubungan kekeluargaan dengan pimpinan partai politik. Proses rekrutmen rasional tidak dimiliki partai politik. Situasi politik seperti ini sulit kita temukan kader partai politik yang cerdas serta kader partai politik yang rasional dan terpercaya. Pilkada serentak ini merupakan program politik nasional dan harus dilaksanakan oleh provinsi, kabupaten dan kota. Dimana partai politik harus memiliki kader yang cerdas.

Perhatian pemerintah daerah dan pemerintah pusat untuk membina partai politik di daerah sangat minim. Pembinaan partai politik oleh pemerintah cenderung

pada pembinaan materil yang setengah hati. Pembinaan partai politik oleh pemerintah hanya menyiapkan undang- undang partai politik yang komprehensif, dan peraturan pemerintah tentang partai politik. Implementasi aturan partai politik hampir tidak di evaluasi oleh pemerintah. Mekanisme seperti ini membuat partai politik yang kurang dinamis menjadi partai daerah yang cerdas dan rasional. Oleh sebab itu, Pilkada serentak sangat membebani partai politik di daerah. Secara politik partai politik di daerah mengalami kekagetan politik dari kapsul pilkada serentak.

Kesiapan Pemerintah Daerah

Pemilu di daerah (lokal) diupayakan untuk memiliki tingkat kesiapan politis yang baik dalam hal penyiapan adminstrasi kependudukan oleh aparat Pemda. Kenyataan di lapangan, masyarakat pemilih masih banyak mengalami masalah jumlah pemilih yang ditetapkan oleh Dinas Kependudukan maupun Badan Statistik yang masih banyak mengalami masalah dalam jumlah pemilih yang ditetapkan. Kondisi ini membangun konflik baru pada saat pilkada serentak dilaksanakan.

Konflik tekait jumlah pemilih dan pemilih yang tidak terdaftar sebagai pemilih masih mendominasi permasalahan di tingkat daerah. Partai politik mempersoalkan angota KPUD dan anggota KPUD mempersoalkan jumlah pemilih, para calon pejabat politik juga mempersoalkan jumlah penduduk pemilih. Kondisi jumlah pemilih dikonflikkan setiap Pilkada, demikian juga pada Pemilu presiden, pemilu anggota legislatif, tetapi Pemerintah daerah hampir tidak tanggap untuk melakukan evaluasi dan kemudian pembenahan dan perbaikan secara administratif.

Selanjutnya, pada tingkat kecamatan. Camat dan aparat selalu menjadi sasaran oleh calon pejabat politik untuk memperoleh jumlah suara lebih melalui tindakan penyimpangan oleh para camat dan aparat dalam perhitungan suara. Secara nasional tingkat pencurian suara pemilih atau pemindahan suara pemilih dilakukan dengan tenang dan khitmad oleh camat dan aparat dari satu calon pejabat politik ke calon pejabat politik yang lain disertai dengan sejumlah ongkos pemindahan. Pilkada serentak ini membuka peluang camat dan aparat menambah pendapatan secara serentak pula.

Selain itu, KPUD dan PANWAS tidak memiliki kekuatan kostitusional untuk mengawasi perhitungan suara pada tingkat kecamatan. Perlu ada konstitusi penguat untuk memberikan kewenangan kepada KPUD dan PANWAS untuk mengawasi perhitungan suara di tingkat kecamatan. Begitu pula pihak kepolisian memiliki kelemahan, untuk menindak kekurangan perhitungan suara tingkat kecamatan yang dilakukan oleh camat dan aparat. Saksi utusan partai juga tidak melakukan kesaksian perhitungan suara di tingkat kecamatan. Semua ini termasuk kondisi politik daerah yang tidak rasional, karena aturan pilkada belum mengakomodasi.dan mengatur secara tegas dan jelas.

Selama Pilkada diterapkan pemerintahan desa dan kelurahan tidak dinamis melaksanakan pilkada. Jumlah penduduk pemilih tingkat desa dan kelurahan sangat kurang diperhatikan dan diperbaiki oleh aparat desa dan aparat kelurahan. Jumlah pemilih yang benar dan obyektif harus bersumber dari desa dan kelurahan. Kewajiban kepala desa dan lurah harus cerdas melakukan perbaikan data jumlah pemilih setiap selesai Pilkada. Pembaharuan data atau revisi jumlah penduduk pemilih harus dinamis. Di desa dan kelurahan diketahui secara obyektif jumlah penduduk pemilih berkurang atau bertambah setiap saat.

Dalam arena demokrasi pemerintah desa dan kelurahan harus menata penduduk pemilih secara obyektif. Pemahaman terukur pemilih desa dan kelurahan diberlakukan sama pada saat di daftar sebagai pemilih. Berilah ruang yang luas kepada penduduk pemilih desa tanpa ada pembatasan dan pengaturan untuk memilih. Pemilihan secara demokratis tentunya harus memiliki ruang partisipasi politik yang memadai.

KESIMPULAN

Demokrasi dalam pilkada secara moral dan etika bertujuan untuk menjaga stabilitas perilaku politik yang normatif oleh calon pejabat politik. Dalam kampanye calon pejabat politik lebih dominan mengemukakan dan mengkampanyekan pernyataan politik normatif dan moralis sebagai seorang calon pejabat politik yang demokratis. Pernyataan politik seperti ini membangun daya tarik pemilih dan sejumlah pimpinan partai politik untuk menggerakkan mesin partai politik dari calon pejabat politik yang diusung. Gerakan partai politik ini dilakukan untuk membangun partisipasi politik dari pemilih untuk mendukung calon pejabat politik yang diusung oleh partai bersangkutan.

Selanjutnya, sistem politik dengan sistem demokrasi dijalankan untuk memastikan rakyat sebagai pemilik kedaulatan atau hak politik memilih calon pejabat politik. Dalam pemilihan calon pejabat politik, rakyat pemilik kedaulatan membutuhkan kebebasan pribadi untuk memilih dan dijamin oleh pemerintah sesuai aturan yang diberlakukan dalam Pilkada. Secara politik, demokrasi menjamin partisipasi rakyat untuk mememilih serta harus memiliki kebebasan pribadi. Hal ini merupakan budaya politik yang harus dijaga untuk menopang pelaksanaan Pilkada serentak.

Terakhir, partisipasi politik juga perlu mendapat dukungan budaya politik rasional dan demokratis. Jika mekanisme ini diimplementasikan dengan baik, maka kepercayaan politik masyarakat untuk berpartisipasi dalam pilkada semakin tinggi. Jika kepercayaan politik masyarakat (pemilih) terhadap mekanisme pilkada dan prosesnya, maka pilkada dapat dinyatakan melindungi demokrasi dalam pemilihan pejabat politik.

DAFTAR PUSTAKA

C. Mayer, Lawrence. 1972. *Comparative Political Inquiry, A Methodologi Survey*, Illinois: The Dorsey Press.

Hofferr Eric. 1951. *The True Biliever : Thoughts On The Nature of Mass Movements*, New York : Perential Library, Harper & Row, Publishers, 1951.

Jenkin Thomas P. 1962. *The Study of Political Theory*, New York : Random Hause, Inc.

Mc Donal Lee Khameron. *Westeren Political Theory*, Harcout Brace Jovanovich, Jilid 1, 2 dan 3 Tanpa tahun.

Roland J. Pennock. *Democratic Political Theory*, New Jersey : Princeton University Press, 1979.

Sabine, G.H., *Teori-Teori Politik*, Jakarta : Bina Cipta, 1963.

Varma, S.P., *Teori Politik Moderen*, Jakarta, Rajawali Pers, 1987.

Azhari, Idham, Good Governance dan Otonomi Daerah, (Menyongsong Afta Tahun 2003). Yogyakarta Norma – MAP. UGM. 2002.

Cokrowinoto Muliyarto dkk, Birokrasi Dalam Polemik, Malang, Pustaka Pelajar, 2001.

Jeffrey Pfeffer, Mananging With Power, Batam Interaksara, 1999.

Rasyid Ryaas, Makna Pemerintahan : Tinjauan dari segi etika dan Kepemimpinan, Jakarta : Yarsif watampone, 1997.

DAMPAK POLITIK SEBELUM PILKADA DI KABUPATEN JENEPONTO

Armin[1]

ABSTRAK

Tulisan berfokus pada dampak politik sebelum pemilukada di Kabupaten Jeneponto. Ada 2 aspek yang diuraikan yaitu, Pertama, dampak positif sebelum pemilukada. Kedua, dampak negative sebelum pemilukada. Dampak positif sebelum pemilukada dirasakan oleh birokrat, tokoh masyarakat, dan masyarakat yang mendukung kepemimpinan Bupati Radjamilo. Selama 10 tahun Radjamilo memimpin Birokrasi dan SKPD sehingga para pejabat yang loyal kepadanya dimanfaatkan untuk mensukseskan anaknya menjadi Bupati Jeneponto menggantikan dirinya. Para Birokrat itu dimanfaatkan sebaik-baiknya untuk melakukan konsolidasi, dan penggalangan massa persiapan kemenangan pasangan Mantap pada pemilu kada 2013. Demikian juga tokoh masyarakat yang mendukung Radjamilo dan anaknya mendapat kemudahan menyalurkan aspirasi dan kepentingan politiknya. Tokoh masyarakat itu dimanfaatkan untuk menggalang massa di masyarakat. Tokoh masyarakat juga bekerja sama dengan SKPD melakukan penggalangan melalui program yang pro rakyat. Masyarakat yang mendukung pasangan Mantap mendapat prioritas untuk memperoleh jatah dalam pembagian pupuk, bibit jagung, benih udang, bandeng, traktor dan berbagai program kerakyatan lainnya. Dampak negatif sebelum pemilukada dirasakan oleh birokrat yang dinilai tidak loyal oleh Radjamilo, dimutasi pada jabatan yang kurang disenangi, bahkan tidak sedikit diantaranya nonjob. Tokoh masyarakat yang tidak dekat dengan Radjamilo juga aspirasinya sulit tersalurkan. Hal itu disebabkan oleh kurang dekatnya sang tokoh kepada Bupati dan anaknya, juga diperparah oleh kebijakan dan program yang dijalankan oleh SKPD yang dinilai diskriminatif oleh tokoh masyarakat dan masyarakat yang tidak mendapat bagian dari program pro rakyat yang dijalankan oleh SKPD. Kondisi itu dimanfaatkan oleh Pasangan Siap yang berusaha merangkul birokrasi, tokoh masyarakat, dan masyarakat yang kecewa pada kepemimpinan Radjamilo yang mengusung anaknya untuk menggantikan dirinya. Kelompok birokrasi yang dikecewakan oleh bersatu merapatkan barisan dengan tokoh masyarakat, yang juga tidak dekat dengan Radjamilo serta masyarakat yang kecewa dengan kebijakan dan program yang dilancarkan SKPD menjelang pemilkuada berangsung. Tokoh masyarakat dan mesyarakat yang melakukan perlawanan atau tidak mendukung kurang mendapat kue pembangunan. Kondisi itulah yang melahirkan akumulasi kekecewaan sehingga melahirkan soliditas yang tinggi dan partisipasi politik otonom dalam pemilukada. Banyak relawan yang membeli atribut sendiri, membeli makan sendiri, bahkan membangun posko sendiri, guna membangun kekompakan diantara mereka. Kelompok itu merapatkan barisan untuk menggalang massa memenangkan pasangan Siap pada pemilukada 2013.

Kata Kunci: Dampak Politik, Pilkada, Kabupaten Jeneponto

A. Pendahuluan

Salah satu tuntutan yang bergulir pada era reformasi adalah penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis, pada semua tingkatan pemerintahan, mulai dari tingkat pusat sampai tingkat daerah. Wujud dari tuntutan itu sehingga Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) mengakomodasi melalui amandemen UUD 1945. Dalam amandemen itu disebutkan secara eksplisit pemilihan pemimipin secara langsung sebagai wujud dari pelaksanaan kedaulatan rakyat. Pemilihan umum merupakan wujud partisipasi aktif masyarakat menentukan pemimpin atau wakilnya di parlemen. Salah satu pemilihan pemimpin adalah pemilihan Kepala Daerah secara langsung.

Partisipasi aktif masyarakat dalam pemilihan kepala daerah secara langsung dan munculnya beberapa calon kepala daerah akan

[1] Prof., Dr., M.Si. Program Studi Ilmu Politik Universitas Hasanuddin, Makassar.

membawa berbagai dampak, baik dalam bidang politik, ekonomi, sosial dan hukum. Dampak yang akan diuraikan lebih jauh adalah dampak politik dari pemilihan umum kepala daerah. Dampak politik ini menarik dikaji karena hampir semua pemilukada di Indonesia melahirkan dampak politik yang sangat dahsat. Dampak itu sangat dirasakan oleh aparatur birokrasi yang bekerja dalam Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD).

SKPD banyak menerima dampak karena lembaga tersebut suka tidak suka dilibatkan oleh aktor politik yang bertarung dalam pemilihan umum kepala daerah. Politisasi birokrasi itu hampir terjadi di semua daerah kabupaten/Kota di Indonesia termasuk di Kabupaten Jeneponto.

Pemilukada di Kabupaten Jeneponto yang berlangsung tahun 2013 telah membawa implikasi politik yang tidak sedikit baik bagi aparatur Pemerintah Daerah, maupun kehidupan social politik dalam masyarakat. Pasalnya aktor politik yang bertarung melibatkan secara langsung atau tidak langsung para birokrat yang ada di Kabuaten Jeneponto.

Aktor politik yang bertarung ada 3 pasangan calon. Calon Nomor Urut satu, Iksan Iskandar, berpasangan dengan Mulyadi Mustamu. Calon Nomor Urut Dua Syuaib Mallombasang berpasangan Andi Mappatunru, dan calon nomor urut tiga Ashari Fakshirie Radjamilo berpasangan dengan Mahlil Sikki. Ketiga pasangan calon tersebut secara langsung maupun tidak langsung memanfaatkan para birokrat untuk meraih suara sebanyak-banyaknya dalam masyarakat.

Dari 3 pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati tersebut hanya dua pasangan yang bersaing ketat. Pasangat nomor urt 1 bersaing ketat dengan pasangan nomor urut tiga. Kedua pasangan calon tersebut berkompetisi sangat ketat. Masing-masing pasangan calon berupaya memanfaatkan Birokrasi sebagai mesin politiknya di samping mesin partai politik pengusung masing masing pasangan calon.

Ashari Fakshirie Radjamilo memanfaat-kan peranan dan kekuasaan Bapaknya sebagi Incumbent Bupati Jeneponto. Radjamilo dapat memanfaatkan dengan mudah SKPD yang sudah hampir 10 tahun berada dalam genggaman kekuasaannya. Hampir semua SKPD beserta UPTD, bahkan kepala Sekolah terlibat langsung maupun tidak langsung dalam upaya memenangkan pasangan Ashari Fakhsirie Radjamilo-Mahlil Sikki (Mantap).

Pasangan Iksan Iskandar- Mulyadi Mustamu, tidak tinggal diam berpangku tangan. Pasangan ini berupaya merangkul kelompok birokrasi yang merupakan korban mutasi Bupati Incumbent Radjamilo. Setiap terjadi mutasi yang dilakukan oleh Radjamilo yang dimotori oleh Ashari Fakhsirie Radjamilo, dimanfaatkan sebaik-baiknya oleh pasangan Iksan Iskandar-Mulyadi Mustamu.

Iksan dan Pasangannya Mu;yadi dengan penuh kesabaran meirintis barisan birokrasi yang kecewa terhadap sepak terjang yang dilakukan oleh Bupati Radjamilo. Kelompok kecewa itu baik secara terbuka maupun secara sembunyi-sembunyi membangun hubungan baik dengan Pasangan Iksan-Mulyadi.

Tarik menarik kepentingan dalam tubuh SKPD tidak dapat dihindari. Pasalnya masing-masing pasangan calon berupaya memanfaatkan secara optimal para birokrat yang tergabung pada salah satu SKPD dan/ atau UPTD. Kelompok yang berafiliasi pada salah satu pasangan calon berupaya menggarap konstituen untuk memenangkan pemilukada di kabupaten Jeneponto.

Berdasarkan uraian tersebut tulisan ini berfokus pada dampak politik sebelum pemilukada di Kabupaten Jeneponto. Hal itu menarik dikaji karena tarik menarik kepentingan dan intrik banyak terjadi sebelum pemilukada berlangsung. Ada dua aspek yang menarik diuraikan . Pertama dampak positif sebelum pemilukada. Kedua, dampak negative sebelum pemilukada. Kedua aspek ini akan diuraikan lebih lanjut.

A. Dampak Positif Sebelum Pemilukada

Dalam Pembahasan ini akan diuraikan 3 aspek. Pertama, dampak positif bagi birokrat. Kedua, pembangunan daerah. Ketiga, sumber

daya ekonomi. Ketiga aspek ini akan diuraikan lebih lanjut.

1. Dampak Positif Bagi Birokrat

Dampak positif yang diterima oleh Birokrat pendukung Radjamilo ada 3 tipelogi. Pertama, para pendukung yang loyal mendapat promosi jabatan. Promosi jabatan yang diperoleh birokrat pendukung Radjamilo umumnya jabatan yang basah. Jabtan basah ada 2 tipelogi. Pertama, jabatan yang diemban mengelola sumber-sumber pendapatan daerah, seperti Badan Pengelola keuangan dan asset daerah (BPKAD). Jabatan ini diberi istilah basah karena sumber pendapatan asli daerah dikelolah oleh Badan itu.

Kedua, jabatan basah yang diukur dari besarnya pagu anggaran yang dialokasikan pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), seperti Dinas Pekerjaan Umum, Dinas Pendidikan. SKPD yang memiliki pagu anggaran besar seiring dengan banyaknya kegiatan yang dilakukan oleh SKPD yang bersangkutan.

Banyaknya kegiatan yang dilakukan oleh SKPD dengan pagu anggaran yang memadai memungkinkan oknum pejabat yang mengelola kegiatan itu mendapat bagian diluar honor yang ditetapkan untuknya. Pasalnya kalau kegiatan itu dipihak ketigakan, maka pihak ketiga yang mendapat proyek tersebut akan merasa berutang budi atau tidak enak kepada pengelola. Akibatnya ada beberapa oknum yang ditengarai memberikan nilai tukar kepada petugas yang bersinggungan dengan proyek itu.

Demikian juga kalau kegiatan itu dilakukan langsung oleh aparat yang bersangkutan. Masih banyak wilayah yang rawan dilakukan manipulasi. Barang yang paling rawan dimanipulasi adalah barang habis pakai.

Tipelogi yang kedua, pejabat yang mendapat promosi pada jabatan yang lebih tinggi. Pejabat yang mendapat posisi yang lebih tinggi biasanya diikuti oleh prestasi kerja yang dilakukan oleh pejabat yang bersangkutan. Promosi itu dilakukan dengan 3 pertimbangan. Pertama, memiliki prestasi kerja dalam bidang tugasnya. Kedua, loyal kepada atasan utamanya Bupati. Ketiga, tidak tersangkut pada kasus korupsi atau pelanggaran etika jabatan.

Promosi seperti itu sangat wajar diterima oleh seorang aparatur birokrasi, karena berdasarkan analisis jabatan memang seseorang telah pantas menduduki jabatan itu. Akan tetapi bagi aparatur yang lain meskipun memiliki prestasi kerja yang memadai, tidak tersangkut korupsi, akan tetapi dinilai kurang loyal pada atasan apalagi pada Bupati, maka yang bersangkutan sangat sulit mendapat promosi jabatan. Menurut informan yang tak mau disebutkan namanya Bapak Bupati Rajamilo berkata bahwa saya tahu ada beberapa pegawai yang memiliki prestasi kerja yang baik akan tetapi kurang loyal sehingga belum dipromosikan, alias promosinya ditunda.

Aparat seperti itu kalau tidak pandai melakukan manuver akan tetap tidak mendapat promosi jabatan. Manuver ada dua macam. Pertama, menciptakan hubungan baik dengan Bupati dan orang kepercayaan Bupati. Kedua, membuat prestasi yang gemilang sehingga sulit bagi Bupati untuk tidak mempromosikan pejabat yang seperti itu.

Tipelogi ketiga aparat tidak mendapat promosi jabatan, akan tetapi senantiasa dilibatkan dalam kegiatan, atau ditempatkan sebagai staf yang banyak kegiatannya. Aparat yang membantu pejabat yang sibuk dengan kegiatan tertentu seperti staf pada dinas pekerjaan umum akan melahirkan banyak implikasi pendapatan tambahan. Aparat ini biasanya banyak membantu pemenang tender. Aparat itu tentu akan mendapat nilai tukar dari bantuan yang diberikan kepada pihak ketiga yang memenangkan proyek tertentu.

Jumlah yang diberikan memang tidak terlalu banyak, akan tetapi setidaknya ada pendapatan tambahan yang diterima oleh aparat yang bersangkutan. Pendapatan tambahan di luar gaji resminya membuat aparat yang bersangkutan semakin antusias bekerja. Disamping itu aparat yang bersangkutan semakin loyal kepada atasan.

Hal lain yang diberikan kepada staf yang loyal adalah mereka dilibatkan dalam setiap

kepanitiaan atau kegiatan. Keterlibatan mereka dalam setiap kepanitiaan secara otomatis menambah pundi-pundi pendapatan mereka. Penambahan pendapatan diluar gaji resminya memberikan motivasi kepada aparatur untuk semakin meningkatkan kinerja dan loyalitasnya kepada atasan.

Staf seperti itu biasa juga diberi tugas-tugas tambahan oleh atasannya di luar tupoksinya. Biasanya aparatur itu melaksanakan tugas yang diberikan kepadanya. Tugas tambahan yang bernilai tinggi apabila yang bersangkutan membantu dalam pemenangan Bupati Radjamilo pada periode kedua.

Tugas tambahan itu terus berlanjut pada upaya pemenangan anak Radjamilo Askhari Fakhsirie Radjamilo yang berpasangan dengan Mahlil Sikki. Tugas tambahan itu dilakukan secara rapi, terselubung dan hati-hati sehingga tidak terlalu kentara dalam melakukan tugasnya.

Tipelogi keempat adalah aparat birokrasi mendapat promosi adalah mereka yang terlihat netral saja, tidak berkeringat akan tetapi diperjuangkan oleh tokoh masyarakat yang berpengaruh dan mendukung Radjamilo. Tokoh ini berupaya memperjuangkan aparat birokrasi tertentu untuk mengisi jabatan yang lowong.

Jabatan yang diberikan tidak terlalu strategis, akan tetapi aparat yang bersangkutan senang menerima promosi itu karena mereka juga tidak terlalu berjasa dalam memperjuangkan Radjamilo sebagai pemenang pemilukada. Tokoh masyarakat yang memperjuangkan aparatur tertentu biasanya memiliki hubungan kekerabatan yang dekat dengannya.

2. Tokoh Masyarakat

Dampak positif yang diperoleh tokoh masyarakat yang mendukung Bupati Radjamilo sebelum pemilukada digelar ada 3. Pertama, mereka bangga karena dihargai Bupati. Kedua, mereka mudah menyampaikan aspirasi masyarakat. Ketiga, ketokohan mereka semakin kukuh.

Tokoh yang mendukung Radjamilo yang akan mengusung anaknya Ashari Fakhsirie Radjamilo menggantikan dirinya bangga, karena mereka dihargai oleh Bupati. Penghargaan yang diterima merupakan suatu kebanggan tersendiri. Betapa tidak tokoh masyarakat yang disapa oleh Bupati setiap bertemu merasa bahwa mereka dihargai oleh Bupati pemimpin tertinggi di Kabupaten jeneponto. Penghargaan yang diterima dirasakan oleh sang tokoh, juga keluarga sang tokoh.

Penghargaan Bupati Radjamilo terhadap sang tokoh semakin memperkukuh posisinya di mata masyarakat. Tokoh tampil sebagai *public opinion* (opini publik). Pendapat dan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat dengan mudah ditangkap dan disampaikan kepada Bupati Radjamilo untuk selanjutnya disampaikan kepada Satuan Kerja Perangkat Daerah yang terkait untuk ditindaka lanjuti.

Anggota masyarakat yang menjadikan panutan sang tokoh semakin yakin bahwa kalau aspirasi dan kepentingan masyarakat disamapaikan atau diperjuangkan oleh sang tokoh mudah didengar dan dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah. Sebagai nilai tukar yang diperoleh sang tokoh, maka masyarakat cenderung mendengar dan memperhatikan himbauan, dan pandangan sang tokoh.

Wajar apabila Radjamilo yang mempersiapkan anaknya menggantikannya pada periode 2013-2018 menaruh harapan pada sang tokoh. Harapan itu sebagai nilai tukar yang diperoleh Radjamilo agar anaknya mendapat dukungan dari pengikut sang tokoh.

Proyek pembangunan akan dialokasikan pada daerah-daerah yang merupakan basis pendukung Radjamilo. Hal itu merupakan nilai tukar yang diperoleh atas dukungannya terhadap Radjamilo. Dukungan itu diharapkan masih tetap berlangsung ketika Radjamilo mengusung anaknya untuk menggantikannya kelak.

Tak pelak lagi Radjamilo dan para SKPD pendukungnya berupaya melakukan mobilisasi massa. Mobilisasi massa dilakukan untuk mempersiapkan anaknya mendapat dukungan dari massa yang telah dimobilisasi.

Asharie Fakhshirie Radjamilo (AFR) berusaha memanfaatkan posisi Bapaknya untuk mendapat dukungan SKPD dan masyarakat. Pimpinan SKPD yang loyal dimanfaatkan

untuk menggarap konstituen dalam ranah tugas masing-masing SKPD.

SKPD didorong untuk membuat program pro rakyat. Program itu dijadikan sebagai pemicu munculnya dukungan dari masyarakat. Tokoh masyarakat dan pengikutnya berupaya bergabung untuk mendapat pembagian dari program pro rakyat itu.

Anggota masyarakat diidentifikasi oleh oknum aparat SKPD tertentu. Oknum aparat dibantu oleh tokoh masyarakat untuk mengidentifikasi orang-orang yang mendapat pembagian kue dari program pro rakyat itu. Banyak kalangan dalam masyarakat yang tersentuh program pro rakyat memberikan dukungannya kepada Radjamilo yang mengusung anaknya AFR.

Hampir semua SKPD bergerak untuk melakukan hal yang sama. Bagian Kesra diberi pagu anggaran yang relatif tinggi. Pagu anggaran yang tinggi sebagian besar dikembalikan kepada rakyat dalam bentuk sumbangan ke mesjid-mesjid atau program pro rakyat. Radjamilo senantiasa mengikutkan AFR dalam kegiatan Shalat Jumat ke berbagai mesjid mulai dari kota sampai pelosok.

Untuk membangun kesan positif, maka Radjamilo memberikan sumbangan Mesjid ke pada panitia mesjid untuk perbaikan dan pembangunan mesjid. Tindakan Radjamilo sangat disukai jamaah mesjid, karena dua pertimbangan. Pertama, mesjidnya mendapat bantuan pembangunan. Bantuan itu membawa keberuntungan bagi jamaah dan mesjid yang mendapat bantuan. Kedua, jamaah mesjid bangga, senang dikunjungi dan mendapat perhatian dari Bupatinya.

Dalam kunjungan itu Radajamilo berusaha melakukan pembicaraan atau dialog singkat dengan jamaah beserta tokoh masyarakat di daerah itu. Dalam dialog itu tokoh masyarakat dan jamaah mengajukan aspirasi kepada Bupati. Aspirasi itu dicatat oleh SKPD terkait untuk selanjutnya ditindaklanjuti sesuai dengan aturan yang berlaku.

Aspirasi masyarakat yang urgen dicatat oleh SKPD terkait. Aspirasi yang sesuai dengan rencana segera ditindaklanjuti oleh SKPD terkait. Akan tetapi aspirasi yang urgen akan tetapi belum ada dalam rencana pembangunan berusaha dimasukkan dalam rencana pembangunan tahun yang akan datang. Sedangkan aspirasi yang sangat mendesak berupaya dimasukkan dalam perubahan anggaran.

Kondisi itu diciptakan secara kontinyu oleh tim sukses terselubung dari SKPD pendukung Radjamilo. Secara berkala AFR melakukan pertemuan dengan tim suksesnya. Konsolidasi yang dilakukan oleh AFR dilakukan dalam berbagai bentuk.

Setidaknya ada 3 macam konsolidasi yang dilakukan oleh tim AFR. Pertama, pertemuan secara berkala. Pertemuan itu membahas peningkatan pendukung di wilayah masing-masing tim sukses. Kalau meningkat dukungan diminta kepada tim untuk menjaga dan mempertahankan pendukung. Sebaliknya kalau menurun dibahas secara intensif faktor-faktor penyebabnya. Tim sukses mendiskusikan secara intensif solusi yang tepat untuk mengatasi masalah itu.

Kedua, konsolidasi dalam bentuk sepeda keliling pada wilayah tertentu yang disepakati. Para pendukung berupaya melakukan *fun bike* pada daerah yang ditentukan. *Fun bike* itu mempunyai 2 tujuan. Pertama, melakukan *show force* atau unjuk kekuatan kepada masyarakat. *Show force* itu dimaksudkan untuk meyakinkan anggota masyarakat yang belum bergabung agar segera bergabung dengan tim AFR. Kedua, mengajak anggota masyarakat lain yang belum bergabung, supaya turut bersama-sama memperbesar kekuatan.

Ketiga membuat *branding* AFR. Salah satu *branding* AFR yang cukup popular adalah 147. Maknanya 1 visi 4 misi 7 kebijakan pokok. Hal itu disosialisasikan kepada anggota masyarakat. 147 juga dikaitkan dengan tanggal kelahiran AFR yang kebetulan lahir pada tanggal 14 bulan 7. *Branding* itu kurang jelas apakah dibuat sesuai dengan tanggal lahir AFR, atau kebetulan tanggal lahirnya sama dengan visi misi dan kebijakan pokok yang akan dilaksanakannya kelak kalau terpilih menjadi Bupati menggantikan Bapaknya.

3. Pembangunan Daerah.

Daerah yang memberikan dukungan besar terhadap kepemimpinan Radjamilo yang sebentar lagi akan mengusung anaknya dalam pemilukada mendapat imbalan yang pantas. Setidaknya ada 3 bentuk imbalan yang diperoleh daerah atau wilayah yang memberikan dukungan kepada Radjamilo. Pertama, memperoleh kue pembangunan. Kedua, aspirasi masyarakatnya terutama tokoh masyarakatnya diperhatikan. Ketiga, birokrat yang berasal dari daerah itu yang mendukung Radjamilo mendapat posisi yang strategis dalam tubuh birokrasi pimpinan Radjamilo.

Aparat yang mendapat posisi strategis pada kepemimpinan Radjamilo semakin berupaya memperkukuh posisinya. Setidaknya ada 3 upaya sang birokrat mempertahankan posisi strategisnya. Pertama, menggalang massa untuk pemenangan AFR kelak. Kedua, berupaya melibatkan pengikut sang birokrat yang sudah digalang setiap AFR melakukan konsolidasi. Ketiga, menjaga loyalitasnya kepada Radjamilo.

Penggalangan massa yang dilakukan oleh birokrat pendukung AFR bertujuan untuk memperkukuh posisinya dalam birokrasi. Sebab birokrat yang tidak berupaya menunjukkan loyalitasnya dalam arti tidak berupaya menggalang massa bisa menggoyahkan posisinya. Oleh karena itu para birokrat yang memegang posisi strategis melakukan konsolidasi untuk memanfaatkan posisinya menjalankan program SKPD yang dipimpinnya untuk menggalang massa.

Program yang pro rakyat sangat menarik untuk dijadikan ajang melakukan konsolidasi dan penggalangan massa. Pengadaan perahu, pengadaan alat tangkap, pengadaan bibit udang dan semacamnya sangat menarik untuk dijadikan sebagai alat untuk menggalang massa.

Oknum aparat yang dilibatkan juga memanfaatkan tokoh masyarakat pendukung untuk mendata orang-orangnya dimasukkan dalam daftar yang bakal menerima pembagian. Dalam proses pendataan oknum aparat biasanya melakukan upaya persuasi menggalang konstituen yang akan menerima pembagian.

Cara penggalangan seperti itu cukup efektif berpengaruh di daerah daerah pesisir yang membutuhkan alat penangkapan dan/ atau bibit udang, bandeng yang dibagi oleh Pemerintah Daerah. Idealnya pembagian itu berlaku untuk semua masyarakat pesisir atau yang membutuhkan. Sebab program itu untuk memberdayakan masyarakat pesisir. Akan tetapi program itu dimanipulasi oleh oknum aparat untuk memasukkan kampanye terselubung dalam pembagian itu.

Hal yang sama dilakukan oleh SKPD yang programnya beroperasi pada petani sawah atau ladang. Sebelum dilakukan pembagian bibit jagung terlebih dahulu dilakukan pendataan. Dalam proses pendataan dilakukan upaya persuasi oleh oknum aparat agar memberikan dukungannya pada AFR. Orang-orang memberikan dukungan akan didaftar menjadi calon penerima. Sebaliknya petani yang tidak mau terpengaruh apalagi menolak bergabung dengan AFR akan kesulitan memperoleh bibit yang akan dibagi.

Mobilisasi itu yang melahirkan dukungan semu dalam masyarakat. Artinya secara kasat mata jauh sebelum pemilukada pendukung AFR cukup memadai dibanding dengan lawan-lawannya. Pasalnya lawan AFR tidak menguasai birokrasi. Akibatnya mereka hanya memanfaatkan birokrat yang kecewa atas sepak terjang yang dilakukan oleh AFR beserta kroni-kroninya. Rakyat yang diam atau tidak pro aktif, seringkali terabaikan dalam pembagian program pro rakyat yang dilkukan oleh SKPD.

4. Sumber daya ekonomi

Perebutan sumber daya ekonomi merupakan salah satu aspek yang menarik sebelum pemilukada 2013. Betapa tidak ekonomi adalah sumber material yang diinginkan oleh banyak kalangan. Wajar apabila banyak pihak berupaya mendapatkan sumber daya ekonomi.

Para pendukung Radjamilo yang sebagian besar dikendalikan AFR berupaya mencari simpati dan mendapat sumber ekonomi yang memadai. Salah satu sumber daya ekonomi adalah tender proyek yang tersebar dalam SKPD. Tender itu berusaha dimenangkan

oleh para kontraktor dengan berbagai cara yang sesuai aturan..

Setidakanya ada 3 cara yang digunakan oleh para kontraktor untuk memenangkan tender. Pertama, memenuhi semua persyaratan yang dibutuhkan sesuai aturan main yang berlaku. Kedua, melakukan pendekatan dengan panitia tender. Ketiga, berusaha mendapat informasi yang memadai tentang tender yang sedang berlangsung.

Pemenuhan syarat sesuai dengan peraturan perundang-undangan adalah hal yang paling urgen. Tanpa melengkapi semua syarat yang dibutuhkan, maka peserta tender dipastikan gugur.

Untuk mendapatkan informasi yang akurat tentang syarat-syarat yang harus dipenuhi, maka peserta tender hendaknya mengenal dengan akrab panitia tender. Kedekatan dengan panitia tender memudahkan seseorang berkomunikasi dan menanyakan informasi yang berkaitan dengan tender. Informasi yang lengkap dan memadai memungkinkan bagi peserta tender memenuhi semua syarat dan memenuhi ketentuan teknis yang dipersyaratkan, sehingga dapat memenangkan tender..

B. DAMPAK NEGATIF SEBELUM PEMILUKADA

Dalam pembahasan ini akan diuraikan 5 aspek. Pertama, dampak negative bagi birokrat. Kedua, pembangunan daerah. Ketiga, sumber daya ekonomi. Keempat konflik. Kelima, dampak psikologi poitik. Kelima aspek ini akan diuraikan lebih lanjut.

1. Dampak Negatif Bagi Birokrat

Dampak negatif yang diterima birokrat sebelum pemilukada 2013 adalah mereka yang dianggap kurang loyal pada Radjamilo. Birokrat yang dianggap tidak loyal memiliki karakteristik tertentu. Setidaknya ada 3 karakteristik yang terdapat pada birokrat itu. Pertama, dianggap tidak mendukung atau setidaknya tidak berkeringat pada pemilukada, ketika Radjamilo bertarung pada periode kedua. Kedua, tidak berprestasi pada bidang tugasnya. Ketiga, dianggap kurang loyal kepada AFR menjelang pemilukada.

Karakteristik pertama itu terjadi merupakan bias langsung pada pemilukada tahun 2008 ketika Radjamilo bertarung pada periode kedua. Banyak birokrat yang salah mendukung calon Bupati kala itu.

Setidaknya ada 3 dampak negatif yang diperoleh birokrat yang tidak loyal kepada Radjamilo. Pertama, mendapat demosi dalam bentuk tidak mendapat jabatan. Kedua, dimutasi pada jabatan yang sama tetapi dinilai kurang baik. Ketiga, tidak diberi peran dalam kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan layanan kepada masyarakat.

Dampak pertama mendapat demosi, birokrat yang seperti itu dianggap tidak loyal kepada Radjamilo baik pada saat pemilukada 2008 maupun menjelang pemilukada 2013. Birokrat yang mendapat demosi pasca pemilukada 2008 adalah mereka yang secara terang-terangan mendukung calon lain utamanya mendukung rival utamanya

Dalam perkembangannya birokrat seperti itu mendapat demosi yaitu tidak mendapat jabatan yang tadinya mendapat jabatan. Birokrat seperti itu biasanya diperparah oleh kurang profesionalnya yang bersangkutan dalam jabatan yang diembannya, sehingga ada alasan pembenar bagi Radjamilo untuk mengganti yang bersangkutan pada jabatannya, selanjutnya yang bersangkutan ditempatkan pada posisi staf dalam tubuh birokrasi.

Birokrat yang mendapat demosi oleh Radjamilo tidak tinggal diam, Mereka membangun kekuatan tersendiri yang dalam perkembangannya dimanfaatkan oleh lawan AFR dalam pemilukada 2013 lalu.

Kedua, birokrat yang dimutasi pada eselon yang sama akan tetapi bukan pada jabatan yang diinginkan. Birokrat seperti itu dianggap kurang loyal pada Radjamilo, akan tetapi menjalankan tugasnya dengan baik. Mutasi itu dilakukan sebagai sok terapi pada yang bersangkutan supaya mereka menyadari kesalahannya. Birokrat yang seperti itu terbagi dua tipelogi. Pertama, mereka menyadari kesalahan yang dilakukan sehingga mereka

mengubah haluan melakukan pendekatan pada Radjamilo atau anaknya AFR agar mereka dipromosikan kembali pada jabatan yang sesuai atau yang diinginkan. Kedua, mereka tidak menyadari kesalahannya sehingga ia tetap pada posisinya, bahkan ditingkatkan menjadi non job dikemudian hari. Kelompok kedua itu yag mengumpul barisan secara diam-diam untuk melawan AFR pada pemilukada 2013.

Ketiga, staf yang tidak loyal tidak diberi peran baik dalam pemerintahan, pembangunan, maupun layan kepada masyarakat. Ketiadaan peran mereka pada layanan strategis sehingga yang bersangkutan kehilangan kesempatan untuk mendapat tambahan pendapatan di luar gaji resminya.

Staf yang tidak diberi peranan, hanya melaksanakan tugas pokonya saja, bahkan dalam banyak hal tugas pokoknya juga diabaikan. Kealpaan mereka pada tugas pokok berdampak negatif terhadap kinerja birokrasi. Sebab bagaimanapun juga setiap birokrat harus mengemban tugas pokok dan fungsi masing-masing sehingga tercapai efektifitas kerja organisasi. Kalau ada beberapa oknum birokrat yang lalai tidak menjalankan tupoksinya, maka dapat diapstikan kinerja organsiasi SKPD dimana birokrat itu ditempatkan akan kurang optimal.

Kondisi itu semakin diperparah oleh AFR yang turut berperan aktif melakukan konsolidasi dalam tubuh birokrasi. Kondolidasi yang dilakukan AFR menjelang pemilukada 2013 melibatkan banyak oknum birokrasi. Oknum itulah yang diperalat untuk mendapat dukungan dalam masyarakat.

Kondisi itu melahirkan banyak intrik dikalangan birokrat. Intrik itu dilakukan dalam rapat konsolidasi yang dilakukan oleh AFR, ataupun di luar rapat. Bentuk intrik adalah melaporkan birokrat yang tidak loyal kepada AFR menjelang pemilukada. Kalau laporan itu dipercaya, berakibat pada mutasi dalam bentuk demosi birokrat yang dinilai tidak loyal itu.

Mutasi yang dilakukan oleh Radjamilo tetap diproses oleh Baperjakat. Baperjakat tetap dihargai sebagai pejabat yang berwenang untuk turut memparaf proses mutasi. Akan tetapi dalam mutasi menjelang pemilukada 2013 terdapat kejanggalan, karena apa yang diparaf ketua Baperjat (Sekda) ketika dibacakan kesokan harinya, ternyata lain yang diparaf oleh Sekda (Ketua Baperjakat), lain yang dibacakan.[1]

Perubahan antara apa yang diparaf dengan yang dibacakan ditengarai dilakukan oleh AFR atau orang dekatnya untuk memasukkan nama orang-orang yang dinilai loyal kepada AFR. Hal itu tampaknya ditoleir oleh Radjamilo sebagai Bupati yang menandatangani Surat Keputusan.

2. Pembangunan Daerah

Dampak negatif pembangunan daerah sebelum pemilukada. Ada 2 dampak negatif pada pembangunan daerah sebelum pemilukada. Pertama, daerah yang masyarakatnya kurang loyal pada Radjamilo atau AFR kurang mendapat bagian pembangunan. Kedua, tokoh masyarakat yang kurang loyal kepada Radjamilo daerahnya kurang diperhatikan dalam pembangunan infra struktur.

Masyarakat yang dinilai oleh Radjamilo dan AFR kurang loyal kepadanya berimplikasi pada pembangunan daerahnya. Aspirasi yang berkembang dari daerah atau wilayah yang kurang memberikan dukungan kepada Radjamilo atau AFR juga kurang diperhatikan dalam pembangunan infra struktur.

Menurut Nur Alam Karaeng Beso di desa tempatnya bermukim selama kurang lebih 10 tahun kepemimpinan Radjamilo kurang mendapat alokasi pembangunan.[2] Kue pembangunan yang tidak diperoleh daerahnya sangat kurang, Salah satu factor penyebabnya adalah masyarakat didaerahnya kurang memberikan dukungan kepada Radjamilo dan AFR.

Hal yang sama terjadi pada pembangunan jalan menuju desa Bonto Jai Kecamatan Tamalatea, tidak mendapat perbaikan atau pembangunan jalan yang sangat dibutuhkan masyarakat Bonto Jai dan desa sekitarnya.

[1] Wawancara dengan Iksan Iskandar Bupati Jeneponto 2013-2018, sekda Jeneponto Ketika Radjamilo menjabat Bupati, Di Rujab Juli 2015.

[2] Wawancara dengan Drs. Nur Alam MSi, Ketua Bappeda Kab. Jeneponto, Juli 2015.

Pembangunan jalan yang kurang memadai menyebabkan arus lalulintas dari dan ke Bonto Jai mengalami hambatan. Hanya mobil yang tinggi bisa lewat di Bonto Jai. Mobil sedan atau sejenisnya kesulitan melewati jalan itu. Akibatnya secara langsung atau tidak langsung mengaganggu roda perekonomian masyarakat Bonto Jai dan desa lain di sekitarnya yang memanfaatkan jalan itu.

3. Sumber Daya Ekonomi.

Dampak negatif yang diperoleh sebelum pemilukada adalah masyarakat atau tokoh masyarakat yang tidak memberikan dukungannya kepada Radjamilo dalam hal tertentu akan kesulitan memperoleh sumber daya ekonomi. Setidaknya ada 3 macam sumber daya ekonomi yang sulit diakses. Pertama, tender proyek pembangunan di SKPD sulit diperoleh. Kedua, pembagian program yang berorientasi pemberdayaan ekonomi masyarakat. Ketiga, lobi politik tokoh masyarakat untuk memperoleh pembagian sumber daya ekonomi susah.

Aspek pertama, tender proyek pembangunan oleh pengusaha yang kurang mendukung Radjamilo periode kedua, maupun ketika AFR melakukan konsolidasi berpotensi menghadapi kesulitan dalam memenangkan tender. Pasalnya akses informasi tidak semudah yang diperoleh pengusaha pendukung.

Pengusaha yang bukan pendukung biasanya tidak fokus memburu proyek tender pemerintah. Karena disamping sulit memperoleh akses, panitia tender tidak mendapat arahan dari Bupati agar CV tertentu memenangkan tender. Tender berjalan sesuai aturan dan mekanisme yang ada. Jadi pada dasarnya CV yang tidak loyalpun bisa ikut tender. Hanya saja akses informasi kurang diperoleh.

Oleh karena itu pengusaha yang kurang baik hubungannya dengan Bupati ada tiga tipelogi. Pertama, pengusaha yang tidak berusaha memperbaiki komunikasi politiknya dengan Bupati. Mereka itu hanya berfokus untuk mengembangkan usahanya yang tidak berkaitan dengan tender SKPD. Pengusaha seperti itu akan kesulitan apabila dalam menjalankan bisnisnya melakukan kesalahan prosedur bisa mendapat hambatan dari pihak pemerintah Daerah.

Sebagai contoh ada pengusaha *real estate* di Kecamatan Binamu, yang membangun infra struktur jalan tanpa berkoordinasi dengan instansi terkait. Ketika ditegur oleh pihak SKPD yang terkait bahwa pembangunan *real estate* tidak sesuai dengan prosedur yang ditentukan, mereka mengalami hambatan. Izin susah diperoleh, akibatnya pembangunan perumahan susah dilaksanakan.[3]

Implikasi selanjutnya perumahan itu sulit laku karena tidak sesuai antara informasi pemasaran dengan realitas yang sesungguhnya. Akibat lebih lanjut pengusaha tersebut mengalami kerugian. Seandainya pengusaha tersebut kooperatif, mungkin saja masalah yang dihadapi dapat diselesaikan melalui kompromi politik antara pengusaha dengan SKPD terkait.

Aspek yang kedua pembagian program yang berorientasi pemberdayaan ekonomi rakyat, akan sulit diperoleh masyarakat yang tidak memberikan dukungannya kepada AFR. Untuk mendeteksi masyarakat yang tidak mendukung AFR, ketika tim sukses terselubung dari SKPD terkait melakukan penggalangan di tingkat masyarakat bawah mengalami kesulitan.

Penggalangan yang dilakukan oleh tim sukses diikuti oleh pemberian fasilitas berupa, pembagian Kuda, bibit, pupuk, dan traktor kepada masyarakat oleh masing-masing SKPD terkait. Tim sukses yang dibantu oleh tokoh masyarakat pendukung membuat daftar, siapa yang akan diberikan dan tidak diberikan.

Anggota masyarakat yang setia memberikan dukungannya akan mendapat pembagian yang layak. Sebaliknya yang memberikan perlawanan akan tercoret dalam daftar pembagian itu. Kondisi itu di satu sisi memperkuat dukungan kepada AFR utamanya yang mendapat pembagian. Akan tetapi disisi lain melahirkan anti pati masyarakat kepada AFR.

Pasalnya banyak anggota masyarakat lebih berhak memperoleh tidak mendapat pembagian, karena tidak masuk daftar

[3] Wawancara dengan Yusuf Pakihi, Inspektorat, Kabupaten Jeneponto, Juli 2015.

penerima. Salah satu faktor anggota masyarakat tidak dimasukkan dalam daftar penerima karena yang bersangkutan tidak memberikan atau ada indikasi tidak mendukung AFR pada pemilukada yang akan digelar 2013. Kondisi itu melahirkan anti pati kepada AFR dan merambat pada kerabatnya yang lain.

Aspek yang ketiga,tokoh masyarakat yang tidak mendukung kesulitan akses untuk mengartikulasikan kepentingan rakyat. Kesulitan itu muncul karena dua faktor. Pertama, tokoh masyarakat malu mengartikulasikan kepentingan rakyat di daerahnya untuk diakomodasi dalam bentuk program nyata oleh SKPD terkait. Kedua, kalaupun ada tokoh masyarakat yang menyampaikan dalam pertemuan dengan Bupati atau pejabat terkait, kurang mendapat respon. Wajar kalau aspirasi tetap menjadi aspirasi, hanya ditampung akan tetapi tindak lanjutnya kurang memadai.

4. Konflik Dalam Masyarakat.

Dinamika politik menjelang pemilukada tidak dapat dihindari. Kasak kusuk antara calon dan tim sukses calon sangat tinggi. Mereka semua berupaya merebut hati rakyat. Rakyat yang sudah dikapling dijaga oleh tim suksesnya, sementara tim sukses yang lain berusah mempengaruhi dengan harapan dapat berubah haluan mendukung calon yang didukung. Samuel P Huntingtong berpendapat bahwa dinamika politik yang tinggi harus diikuti oleh kemantapan kelembagaan. Sebab kalau dinamika yang tinggi tidak diikuti oleh kemantapan kelembagaan akan melahirkan instabilitas politik.

Pendapat Samuel P Huntington sebagian terbukti dalam pemilukada di Kabupaten Jeneponto. Intrik, persinggungan kepentingan, bahkan konflik tak dapat dihindari menjelang pemilukada. Berbagai macam tipelogi konflik bermunculan dalam masyarakat menjelang pemilukada di Kabupaten Jeneponto. Setidaknya ada 7 macam konflik yang terjadi. Pertama, bermusuhan antara keluarga yang berbeda pilihan. Konflik itu terjadi karena masing-masing pihak memiliki pilihan yang berbeda. Pilihan itu mereka pertahankan. Sebagai orang yang memiliki hubungan keluarga mereka berupaya saling mempengaruhi.

Dalam upaya saling mempengaruhi itulah serng terjadi gesekan keluarga yang merasa statusnya lebih tinggi seperti paman, tante, kakak, atau memiliki sumber daya material memadai berusaha mempengaruhi keluarganya seperti kemenakan, dan selalu diberi bantuan material.

Dalam proses pengaruh mempengaruhi itu ada sebagian yang ikut terpengaruh oleh paman, tante, kakak, atau keluarga yang memiliki sumber daya ekonomi yang memadai. Akan tetapi tidak sedikit diantaranya yang bertahan pada pilihannya. Keteguhan pada prinsip itulah melahirkan ketersinggungan paman, tante, kakak atau keluarga yang sering memberikan bantuan ekonomi kepada keluarganya yang tidak mau terpengaruh dengan pilihannya.

Bentuk konflik yang terjadi pada tipelogi pertama itu ada 3. Pertama, tidak saling sapa antara keluarga. Kedua, tidak saling mengunjungi antara sesama kerabat keluarga. Ketiga, bantuan ekonomi dihentikan.

Bantuan ekonomi yang diberikan kepada keluarganya ada 3 macam. Pertama, bantuan uang belanja. Kedua, bantuan, beras, gabah dan semacamnya. Ketiga, bantuan pinjaman tak berbunga. Ketika terjadi perbedaan pilihan diantara mereka secara otomatis bantuan ekonomi itu dihentikan. Sadar dengan pilihannya yang betul ditambah dengan keteguhan dalam memegang prinsip sehingga mereka memilih menananggung resiko yang diterimanya berupa pemutusan bantuan.

Kedua, terjadi intimidasi kedua tim. Kalau di desa itu kuat mantap, maka tim SIAP datang menakut nakuti. Demikian sebaliknya kalau Tim SIAP yang kuat maka Tim MANTAP datang menakut nakuti. seperti *rawa ngasekko tinro ribiseannu lanilukkaki lanra'nu.* Artinya kalian semua harus tidur diperahu masing-masing, karena sebentar pukatmu atau alat tangkap kalian akan dicuri.[4]

Bentuk lain dari intimidasi adalah saling

[4] Wawancara dengan Arrahman, Mei 2015.

kapling jalanan. Kalau Tim SIAP masuk di wilayah MANTAP ditutup portal. Demikian sebaliknya kalau Tim MANTAP masuk Tim SIAP diikuti atau tutup portal juga. Tim SIAP mengikuti Tim MANTAP untuk mencegah adanya politik uang menjelang pemilukada. Politik uang itu sangat dikhawatirkan oleh Tim SIAP. Saling mengawasi itu terjadi sebenarnya lebih merupakan bentuk partisipasi politik masyarakat dalam membantu Panwas Pemilukada, sehingga tidak terjadi penyimpangan dalam bentuk politik uang atau pelanggaran lainnya.

Dalam proses saling mengawasi itu jarang terjadi konflik terbuka. Pasalnya mereka yang saling mengawasi adalah sahabat, kerabat, atau keluarga mereka sendiri. Hanya mereka berada pada tim yang berbeda sehingga sering terlihat konflik permukaan. Disebut konflik permukaan karena kedua belah pihak kadang bersitegang kalau mendiskusikan calon yang didukung, akan tetapi setalah selesai bersitegang, kadang-kadang mereka main bola lagi bersama-sama.

Ketiga, konflik antara tim sukses. ada yang terbuka. Seperti di Taroang daeng Gassing pendukung MANTAP dengan Daeng Bali pendukung SIAP bertengkar mulut. Contoh lain di Allu Taroang berkelahi antara pendukung SIAP dengan MANTAP tangan kosong, Konflik dilaporkan sampai pada Panwas.

Konflik terbuka yang lain terjadi di Kelurahan Pabbiringa Kecamatan Binamu. Kejadiannya dr Safaruddin pendukung SIAP didorong oleh Tim MANTAP. Dalam proses dorong mendorong ada pihak yang tidak menghendaki konflik terbuka meluas. Anggota Tim yang berkepala dingin berusaha menghentikan kasus dorong mendorong itu sehingga tidak terjadi konflik terbuka secara luas. Dr. Syaripuddin juga menahan diri sehingga tidak terlalu menanggapi dorongan Tim MANTAP kala itu.

Keempat, bentuk konflik yang lain adalah pengrusakan posko tim sukses. Hal itu terjadi didesa Balang Baru posko MANTAP dirusak oleh pendukung SIAP. Tim SIAP juga merusak posko induk MANTAP Kecamatan Taroang. Penyebabnya pada saat kampanye Tim SIAP yang melewati posko Tim MANTAP diposko induk kecamatan mengacungkan kedua jempolnya kemudian membalikkan kedua jempolnya ke bawah. Simbol yang dikirim oleh Tim MANTAP dianggap sebagai penghinaan bagi Tim SIAP. Akibatnya Tim SIAP tersinggung dan langsung menyerbu. Dalam penyerbuan itu Tim SIAP merusak motor dan kendaraan yang ada dalam posko, sementara orang yang mengacungkan jempol sudah lari meninggalkan Posko sebelum penyerang datang.

Kelima, Tim SIAP memukul Tim MANTAP. Pemukulan itu terjadi di Kecamatan Bangkala. Pemukulan itu terjadi karena Tim SIAP sangat kuat di Kecamatan Bangkala. Hal itu terbukti Suara SIAP lebih banyak 4000 suara dari suara MANTAP.

5. Psikologi Politik

Dampak psikologi politik yang diarasakan masyarakat Jeneponto sebelum pemilukada. Setidaknya ada 5 dampak psikologi politik pemilukada. Pertama, psikologi politik pendukung AFR. Kedua, psikologi politik pendukung siap. Ketiga, psikologi politik masyarakat dan tokoh masyarakat. Ketiga aspek ini akan diuraikan lebih lanjut.

1. Psikologi Politik Pendukung AFR

Psikologi pendukung AFR sebelum pemilukada begitu antusias. Antuasisme pendukung AFR terlihat dari sikap dan perilakunya sehari-hari. Tampak dari penampilannya yang selalu yakin akan kemenangan calon yang diusung pada pemilukada nanti. Keyakinan itu muncul dari besarnya dukungan yang diperoleh dari hasil survey yang dilakukan.

Survey dilakukan oleh tim yang berasal dari berbagai latar belakang. Survey dilakukan oleh permintaan partai, ada juga survey yang dilakukan secara indenpenden. Hasil survey menunjukkan secara persentase lebih banyak diunggulkan AFR.

Meskipun hasil Survey menunjukkan angka yang cukup tinggi bagi AFR atan MANTAP. Akan tetapi persentase yang belum

menunjukkan kecenderungan memilih siapa cukup besar, sehingga masih sangat rawan apabila pemilih yang belum bersikap memilih melawan MANTAP.

Persentase yang cukup tinggi itu membawa psikologi positif bagi para pendukung. Wajar apabila banyak pendukung MANTAP sangat yakin bahwa calonyalah yang akan menang dalam pemilukada kelak.

2. Psikologi Pendukung SIAP

Psikologi pendukung SIAP juga sangat antusias menghadapi pemilukada. Pasalnya calon yang diunggulkan juga diyakini menang pada pemilukada yang sebentar lagi akan digelar. Keyakinan itu muncul dari jumlah pendukung yang semakin hari semakin meningkat. Meskipun persentasenya tidak pernah melebihi MANTAP, akan tetapi peningkatannya cukup konsisten dan relatif stabil.

Kondisi itu diperkuat oleh adanya reaksi sebagian masyarakat yang menyatakan bahwa apakah yang mengganti Radjamilo anaknya lagi. Bagi-bagi itu kenikmatan kepada orang lain.[5]

Pendukung Siap juga semakin hari semakin banyak, hal yang lebih penting lagi banyak dukungan partisipasi politik otonom. Dukungan partisipasi politik otonom tergambar bahwa banyak tim sukses SIAP bekerja tanpa Pamrih. Mereka menunjukkan keikhlasan yang tinggi dalam bekerja.

Keikhlasan itu ditunjukkan dari banyaknya relawan yang memfasilitasi dirinya sendiri. Para pendukung mebuat posko sendiri, membeli atribut sendiri, dan kalau kumpul-kumpul biayanya dari mereka sendiri. Hal itu mendorong ikatan solidaritas yang semakin tinggi diantara sesama pendukung.

3. Psikologi Masyarakat dan Tokoh Masyarakat

Dampak negatif secara psikologis diraskan oleh masyarakat dan tokoh masyarakat bervariasi. Setidaknya ada 3 varisai dampak negatif secara psikologis. Pertama, masyarakat dan atau tokoh masyarakat malu menyampaikan aspirasinya kepada Radjamilo sebagai Bupati Jeneponto. Rasa malu muncul karena mereka tidak memberikan dukungan kepada calon Bupati yang didukung oleh Radjamilo..

Kedua, masyarakat atau tokoh masyarakat kurang diperhatikan oleh Radjamilo. Merasa kurang diperhatikan sehingga sebagian tokoh masyarakat memilih tokoh lain mengambil jarak dengan sang Bupati. Sang tokoh berusaha menjaga jarak karena ia juga membangun harga dirinya sebagai tokoh. Kondisi itu mendorong sang tokoh masyarakat mencari cantolan baru sebagai sandaran politiknya dimasa yang akan datang.

Sang tokoh berusaha mencari tokoh lain yang menurutnya pantas memimpin Jeneponto 5 tahun kedepan. Mereka membangun hubungan psikologis yang dalam melalui persahabatan yang dibangun diantara keduanya

C. Kesimpulan

Berdasarkan uraian di atas dapat ditarik 2 simpulan pokok sebagai berikut:

1. Dampak positif sebelum pemilukada dirasakan oleh birokrat, tokoh masyarakat, dan masyarakat yang mendukung kepemimpinan Bupati Radjamilo. Selama 10 tahun Radjamilo memimpin Birokrasi dan SKPD sehingga para pejabat yang loyal kepadanya dimanfaatkan untuk mensukseskan anaknya menjadi Bupati Jeneponto menggantikan dirinya. Para Birokrat itu dimanfaatkan sebaik-baiknya untuk melakukan konsolidasi, dan penggalangan massa persiapan kemenangan pasangan Mantap pada pemilukada 2013. Demikian juga tokoh masyarakat yang mendukung Radjamilo dan anaknya mendapat kemudahan menyalurkan aspirasi dan kepentingan politiknya. Tokoh masyarakat bekerja sama dengan SKPD dimanfaatkan untuk menggalang massa di masyarakat. SKPD melakukan penggalangan melalui

[5] Wawancara dengan Yusuf Pakihi Kepala Inspektorat Kabupaten Jeneponto, Juli 2015.

program yang pro rakyat. Masyarakat yang mendukung pasangan Mantap mendapat prioritas untuk memperoleh jatah dalam pembagian pupuk, bibit jagung, benih udang, bandeng, traktor dan berbagai program kerakyatan lainnya. Praktis dukungan kepada Mantap selalu lebih tinggi disbanding dengan pasangan lainnya.

2. Dampak negatif sebelum pemilukada dirasakan oleh birokrat yang dinilai tidak loyal oleh Radjamilo, dimutasi pada jabatan yang kurang disenangi, bahkan tidak sedikit diantaranya nonjob. Tokoh masyarakat yang tidak dekat dengan Radjamilo juga aspirasinya sulit tersalurkan. Hal itu disebabkan oleh kurang dekatnya sang tokoh kepada Bupati dan anaknya, juga diperparah oleh kebijakan dan program yang dijalankan oleh SKPD yang dinilai diskriminatif oleh tokoh masyarakat dan masyarakat yang tidak mendapat bagian dari program pro rakyat yang dijalankan oleh SKPD. Kondisi itu dimanfaatkan oleh Pasangan Siap yang berusaha merangkul birokrasi, tokoh masyarakat, dan masyarakat yang kecewa pada kepemimpinan Radjamilo yang mengusung anaknya untuk menggantikan dirinya. Kelompok birokrasi yang dikecewakan oleh bersatu merapatkan barisan dengan tokoh masyarakat, yang juga tidak dekat dengan Radjamilo serta masyarakat yang kecewa dengan kebijakan dan program yang dilancarkan SKPD menjelang pemilkuada berangsung. Tokoh masyarakat dan mesyarakat yang melakukan perlawanan atau tidak mendukung kurang mendapat kue pembangunan. Kondisi itulah yang melahirkan akumulasi kekecewaan sehingga melahirkan soliditas yang tinggi dan partisipasi politik otonom dalam pemilukada. Banyak relawan yang membeli atribut sendiri, membeli makan sendiri, bahkan membangun posko sendiri, guna membangun kekompakan diantara mereka. Kelompok itu merapatkan barisan untuk menggalang massa memenangkan pasangan Siap pada pemilukada 2013.

DAFTAR PUSTAKA

Antoft, Kell and Jack Novack, *Grassroots Democracy: Local Government in the Maritimes*, Canadian, Henson College, Dalhousie University, 1998.

Bahar, Safroedin dan A.B. Tangdilinting, (Penyunting), *Integrasi Nasional: Teori, Masalah dan Strategi*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1996.

Batley, Richard and Gerry Stoker, (Edited), *Local Government in Europe: Ternds and Developments*, London: Macmillan Press LTD, 1991.

Bingham, Richard D., David Hedge, *State And Local Government In A Changing Society*, New York: McGraw-Hill, Inc., Second Edition, 1991.

Bird, Richard M., *Desentralisasi Fiskal Di Negara-Negara Berkembang*, Jakarta: Gramedia Utama, 2000.

Booth, Wayne C., Gregory G. Colomb, Joseph M. Williams, *The Craft of Research*, Chicago: University of Chicago Press, 1995.

Bowman, Ann O'M., Cichard C. Kearney, *State and Local Government*, Boston Toronto: Hougton Mifflin Company, Third Edition, 1996.

Brata Kusumah, Deddy Supriady, dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Jakarta: Gramedia, 2002.

Budiardjo, Miriam, *Partisipasi Dan Partai Politik, Sebuah Bunga Rampai*, Jakarta: Gramedia, 1982.

_____, *Demokrasi Di Indonesia Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila*, Jakarta: Gramedia, 1994.

Burns, Danny, Robin Hambleton, Paul Hoggett, *The Politics of Decentralisation: Revitalising Local Democracy*, Hongkong: MacMillan Press LTD, 1994.

Cheema, G.Shabbir, dan Dennis A. Rondinelli, *Implementing Decentralization Programmes In Asia Local Capacity for Rural Development*, Japan: United Nation Centre for Regional Development, 1983.

Cohen, John M., Stephen B. Peterson, *Administrative Decentralization: Strategies for Developing Countries*, USA: Kumarian Press, 1999.

Creswell, John W, *Research Design Qualitative & Quantitative Approaches*, London, New Delhi: Sage Publications International Educational and Professional Publisher, 1994.

Dahl, Robert A., *Dilema Demokrasi Pluralis Antara Otonomi Dan Kontrol*, Jakarta: Rajawali Pers, 1985.

Davey, Kenneth, *Central Local Financial Relations: A Report to the Government of Indonesia, (Development Administration Group, Institute of Local Government Studies, University of Birmingham)*, Jakarta: Penulis, Pebruari 1979.

Densin, Norman K, Yvonna S. Lincoln (Ed), *Handbook of Qualitative Research*, London: Sage Publications International Educational and Professional Publisher, 1994.

Guba, Egon G., *The Paradigma Dialog, London*, New Delhi: Sage Publication International Educational and Professional Publisher, 1990.

Hampton, William, *Local Government & Urban Politics*, London: Longman, Second Edtion, 1991.

Harris, Peter, dan Ben Reilly, (Ed)., *Demokrasi dan Konflik Yang Mengakar: Sejumlah Pilihan Untuk Negosiator*, Jakarta: Ameepro, 2000.

Harvey, Barbara Silar, *Permesta: Pemberontakan Setengah Hati*, Jakarta: Grafiti, 1989.

Hepworth, N.P., *The Finance of Local Government*, London: Unwin Hyman, Seven Edition, 1988.

Hidayat, Syarief, *Refleksi Realitas Otonomi Daerah dan Tantangan ke Depan*, Jakarta: Pustaka Quantum, 2002.

Hoessein, Bhenyamin, *Pemerintahan Dan Politik Lokal Di Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Politik Indonesia, 1980.

_____, *Berbagai Faktor Yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II: Suatu Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dari Segi Ilmu Administrasi Negara*, Jakarta: Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Indonesia, 1993.

Jones, George, (Ed)., *New Approaches to The Study of Central-Local Government Relationships*, Britain: Gower, 1980.

Jha S.N. and P.C. Mathur, *Decentralization and Local Politics*, New Delhi: Sage Publications, 1999.

Kahin, Audrey R., *Pergolakan Daerah Pada Awal Kemerdekaan*, Jakarta: Grafiti, 1990.

_____ dan George McT. Kahin, *Subversi sebagai Politik Luar Negeri*, Jakarta: Grafiti, 1997.

Kaho, Josef Riwu, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia: Identifikasi Beberapa Faktor Yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, Jakarta: Rajawali Pers, 1988.

Kandeva, Emilia, (Ed)., *Stabilization of Local Governments*, Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, 2001.

Koentjaraningrat, *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, Jakarta: Gramedia, 1993.

MacAndrews, Colin dan Ichlasul Amal, *Hubungan Pusat-Daerah Dalam Pembangunan*, Jakarta: Rajawali, 1993.

Macintyre, Andrew, *Business And Politics In Indonesia*, Australia: Allen & Unwin, 1990.

Magenda, Burhan D, *East Kalimantan The Decline of A Commercial Aristocracy*, Ithaca, New York: Cornel University, 1991.

Mawhood, Philip, (Ed)., *Local Government in The Third World*, New York: Jon Wiley & Sons, 1983.

Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Bandung: Alumni, 1986.

Muttalib, M.A. dan Mohd. Akbar Ali Khan, *Theory of Local Government*, New Delhi: Sterling Publishers Private Limited, 1982.

Neuman, W. Lawrence, *Social Research Methods Qualitative And Quantitative Approaches*, Boston: Allyn and Bacon, Third Edition, 1997.

Osborne, David, Ted Gaebler, *Mewirausahakan Birokrasi*, Jakarta: PPM, Cetakan kelima, 1999.

_____, dan Peter Plastrik, *Memangkas Birokrasi: Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*, Jakarta: PPM, 2000.

Page, Edwar C., *Localism and Centralism in Europe: The Political and Local Bases of Local Self-Government*, New York: Oxford University Press, 1991.

Peterson, Steven A, Thomas H. Rasmussen, *State And Local Politics*, New York: McGraw-Hill, Inc., 1994.

Rokkand Stein and Derek W Urwin, *Economy Territory Identity: Politics of West European Peripheries*, California: Sage Publication1983.

Sjamsuddin, Nazaruddin, *PNI Dan Kepolitikannya*, Jakarta: Rajawali, 1984.

_____, *Integrasi Politik Di Indonesia*, Jakarta: Gramedia, 1989.

_____, *Mengapa Indonesia Harus Menjadi Negara Federasi*, Jakarta: UI Press, 2002.

Smith, B.C., *Decentralization: The Territorial Dimension of The State*, London: George Allen & Unwin, 1985.

Strauss, *Qualitative Analysis for Social Scientists*, New York: Cambridge University Press, 1991.

Stoker, Gerry, *The Politics of Local Government*, London: The Micmillan Press, Second Edition, 1991.

Symon, Gillian, and Catherine Cassell, *Qualitative Methods and Analysis in Organizational Research A Practical Guide*, London: Sage Publications, 1998.

Syndicated, Sugeng Surjadi (Tim Peneliti), *Otonomi: Potensi Masa Depan Republik Indonesia*, Jakarta: Gramedia, 2001.

The, Liang Gie, *Kumpulan Pembahasan Terhadap Undang-Undang Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah Indonesia*, Yogyakarta: Supersukses, Edisi Kedua, 1982.

Varma, S.P., *Teori Politik Modern*, Jakarta: Rajawali Pers, Cetakan Kedua, 1990.

Walters, Stephen J.K., Enterprise, Government, And The Public, New York: McGraw-Hill, Inc, 1993.

Witton, Ronald Alfred, *Regionalism And Development In Indonesia 1950-1965*, Michigan: University Microfilms, 1971.

Zuhro, R. Siti, dkk., *Pemerintahan Lokal dan Otonomi Daerah*, Jakarta: PPW LIPI, 1998.

Hasil Penelitian, Jurnal Dan Makalah

Armin, "Dilema Antara Kontrol Pemerintah Pusat dan Otonomi Daerah", Jakarta: PPS UI, 1997.

_____ Dan Kawan-Kawan, "Pelaksanaan Otonomi Daerah Yang Mendukung *"Good Governance"* (Studi Pemetaan Penelitian Tentang Pemerintahan Daerah", Jakarta: PPS UI 2001.

Asfar, Muhammad, Sistem PILKADA langsung Beberapa Implikasi Politik dan Solusinya, Seminar Nasional AIPI XIX, Batam 22-23 Maret 2004.

Basri, Faisal H. dkk., "Hubungan Keuangan Pusat-Daerah Di Indonesia", Kerjasama Antara Sekretariat Jenderal DPR-RI Dengan Pusat Antar Universitas Ilmu Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, 1997.

Bisnis & Birokrasi, Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi, Nomor I/Volume I/ Juli/2000.

Booth, Anne, "Can Indonesia Survive As Unitary State ?", IC No. 58, June 92.

Devas, Nick, "Analysis of Local Tax Revenues for 1979/1980", (Unpublished), paper, Jakarta: Mei, 1985.

Fitria, Sistem Dan Proses PILKADA Secara Langsung, Seminar Nasional AIPI XIX,

Batam 22-23 Maret 2004.

Hansons, A.H., "Decentralisation", (Paper Presented to the Sixt World Congress of International Political Science Association on Decentralisation, Political, Administrative and Economic at Geneva on September, 21-25, 1964).

Hoessein, Bhenyamin, "Desentralisasi Dan Otonomi Daerah Di Negara Kesatuan Republik Indonesia: Akan Berputarkan Roda Desentralisasi Dari Efisiensi Ke Demokrasi?", Pidato Pengukuhan Penerimaan Jabatan Guru Besar Tetap Dalam Ilmu Administrasi Negara Pada Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Indonesia Tanggal 18 November 1995.

_____, "Perspektif Otonomi Daerah Dalam Menyongsong Era Globalisasi Dan Abad 21", Makalah yang disajikan dalam, Seminar Otonomi Daerah Dalam Menyongsong Hari Otonomi Daerah, Yang diselenggarakan Oleh Departemen Dalam Negeri, Tanggal 16 April 1997, Di Jakarta.

Huseini, Martani, "Otonomi Daerah, Integrasi Bangsa, dan Daya Saing Nasional: Saka-Sakti Suatu Model Alternatif Pemberdayaan Ekonomi Daerah", Orasi Ilmiah STIA LAN, 29 April 2000.

Irawan Dedi, Sistem dan Proses Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah: Sebuah Tinjauan Kritis, Seminar Nasional AIPI XIX, Batam, 22-23 maret 2005.

Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial (JIIS 2), "Dari Otonomi Ke Disintegrasi", Diterbitkan Atas Kerja sama Pusat Antar Universitas bidang Ilmu-Ilmu Sosial Universitas Indonesia (PAU-IS-UI) dengan Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992.

Lemieux, Vincent, "Deconcentration and Decentralization: Question pf Terminology", dalam Canadian Public Administration 29, (No. 2, 1986).

Magenda, Burhan D., "Peranan Aparatur Pemerintahan Dalam Proses Integrsi Nasional", Pidato Ilmiah pada Dies Natalis APDN Mataram, 1986.

_____, "Perubahan Dan Kesinambungan Dalam Pembelahan Masyarakat Indonesia", dalam Prisma, No. 4 1990.

Notosusanto, Srinita, Pilkada Good Governance dan Otoda, Seminar Nasional AIPI XIX, Batam 22-23 Maret 2004.

Rauf, Maswadi, "Otonomi Daerah dan Pembangunan Nasional", Makalah yang disampaikan dalam seminar tentang "Otonomi dan Pembangunan Daerah" yang merupakan kerjasama antara Pengurus Pusat AIPI, Pengurus Cabang AIPI Pekanbaru, dan Pemerintah Daerah Tingkat II Kampar pada tanggal 11-3 Nopember 1995 di Bangkinang Riau.

_____, "Dasar-Dasar Kesatuan Bangsa", Makalah yang disampaikan dalam Seminar Nasional tentang "Tinjauan Kritikal tentang Integrasi Bangsa" yang diadakan oleh Jurusan Sejarah Fakultas Sastra UI di Pusat Studi Jepang, UI Depok, pada tanggal 16-17 Januari 1996.

Surbakti, Ramlan, Sistem Dan Proses Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung, Seminar Nasional AIPI XIX, Batam 22-23 Maret 2004.

Suwandi, Made, Pemilihan Kepala Daerah Dalam perspektif Komparatif Dari Beberapa Negara, Seminar Nasional AIPI XIX, Batam 22-23 Maret 2004.

MENEMU-KENALI PROBLEM PEMILUKADA SERENTAK DAN KANALISASINYA

Muhadam Labolo[1]

Abstract

Schedule changes of General Election of Regional Heads which is conducted in unison after setting in Law No. 8/2015 raises to various implications.The problems of General Elction of Regional Heads in unison when identified can be divided into three main stages, i.e input, process and output. In the input stages, the recruitment of candidate pairs for regional heads dealing with the issue of tightness of the system settings a minimum of two candidates pairs.This conditions created a stagnation for a single candidate pairs without competitors like Blitar, Tasikmalaya and Timor Tengah Utara (TTU).The issue is beyond the enrollment technical mechanisms in some cases creating local scale tensions. In the process stages, potency of problem was detected varies starting from mobilization to the massive effort for the vote in order to create a width gap as a juridical foundation for the process of the justice searching by a candidate pairs who felt "tricked" or even lose out in real. While in output stages, risk to low of electors acceptability for the candidate pairs so that could potentially degrade the legitimacy of the elected pairs.With the argument that the General Election of Regional Heads in unison built on the principles of efficiency and effectiveness, it seems in addition to snatch half the quality of democracy, also showed a paradox tendency with the main of efficiency and effectiveness. These symptoms may require a number of strategies as canalization of the various issues that arise in half the time 'match', so even though the efficiency and effectiveness of the regional head elections is not revealing the results, but the quality of democracy is not entirely lost useless.This paper will identified a number of major problems in General Election of Regional Heads in unison and at the same time trying to throw some ideas for canalization effort to save democracy at grass root level while controlling expenses as much as possible for the purpose of being more principals.

Keywords: General Election of Regional Heads in unison, Issues of Input, Process, and Output

Abstrak

Perubahan jadwal Pemilukada yang dilakukan serentak pasca pengaturan dalam UU Nomor 8/2015 menimbulkan berbagai implikasi. Problem Pemilukada serentak jika ditemu-kenali dapat dibagi dalam tiga tahapan pokok yaitu, tahapan input, proses dan output. Pada tahapan ***input,*** rekrutmen pasangan kandidat kepala daerah berhadapan dengan persoalan ketatnya pengaturan sistem terhadap minimal dua pasangan calon. Kondisi ini melahirkan stagnasi bagi pasangan tunggal tanpa kompetitor seperti Kabupaten Blitar, Tasikmalaya dan Timor Tengah Utara (TTU). Persoalan tersebut diluar mekanisme teknis pendaftaran yang dalam beberapa kasus menciptakan ketegangan berskala lokal. Pada tahapan ***proses***, potensi masalah terdeteksi bervariasi mulai dari mobilisasi hingga upaya masif bagi perolehan suara agar tercipta kesenjangan lebar sebagai dasar pijakan yuridis bagi proses pencarian keadilan oleh pasangan yang merasa "diakali" atau bahkan kalah yang sesungguhnya. Sedangkan tahapan ***output*** beresiko pada rendahnya akseptabilitas pemilih terhadap pasangan sehingga berpotensi mendegradasi legitimasi pasangan terpilih. Dengan argumentasi bahwa Pemilukada serentak dibangun diatas prinsip efisiensi dan efektivitas, tampaknya selain dapat merenggut separuh kualitas demokrasi, juga memeperlihatkan kecendrungan paradoks dengan prinsip efisiensi dan efektivitas itu sendiri. Gejala ini kiranya membutuhkan sejumlah strategi sebagai kanalisasi terhadap berbagai persoalan yang muncul di separuh waktu 'pertandingan', sehingga sungguhpun efisiensi dan efektivitas Pemilukada tak begitu menampakkan hasil, namun kualitas demokrasi tak seluruhnya hilang percuma. Tulisan ini akan menemu-kenali sejumlah problem utama dalam Pemilukada serentak sekaligus meraba implikasi umum terhadap nasib demokrasi di level *grass root* seraya mengendalikan pengeluaran semaksimal mungkin bagi tujuan yang lebih pokok.

Kata Kunci: Pemilukada Serentak, Problem Input, Proses dan Ouput.

---

[1] Fakultas Politik Pemerintahan Institut Pemerintahan Dalam Negeri, Kampus Jakarta. Email: muhadamlabolo@gmail.com

Pendahuluan

Apabila kita menengok kembali Pemilukada dimasa lalu sebelum dilaksanakan serentak, terdapat sejumlah catatan kritis misalnya oleh Surbakti (2005) tentang keajegan sistem Pemilukada.[1] Sejauh ini beberapa catatan dimaksud telah terjawab lewat perubahan sistem dan aturan pelaksanaannya hingga pelaksanaan Pemilukada serentak saat ini. Sedangkan catatan Haris (2005) tentang lima potensi konflik dalam Pemilukada pada pokoknya relatif dapat diselesaikan lewat solusi yang ditawarkan seperti pembangunan konsensus dengan seluruh *stakeholder* dan pentingnya menekankan sikap netralitas pemerintah daerah.[2] Dua sumber konflik yang tetap berpotensi hadir misalnya sumber konflik yang berasal dari mobilisasi politik atas nama etnik, agama, daerah, pertalian darah, serta sumber konflik yang bersumber dari penghitungan akhir surat suara hasil Pemilukada. Catatan menarik lain adalah apa yang dianalisis Rowa (2009) tentang deskripsi terkini problem Pemilukada sehingga mendorong perlunya revisi sistem dengan mempertimbangkan aspek efisiens.[3] Dilema ongkos demokrasi yang semakin tinggi mengakibatkan kecenderungan *inefisiensi*, sebaliknya pengurangan ongkos demokrasi setidaknya mendorong terciptanya efisiensi. Pemilukada demokratis menurutnya memenuhi syarat legitimasi etis, sedangkan Pemilukada efisien bermakna keseluruhan proses Pemilukada berjalan diatas pertimbangan efisiensi seperti waktu, biaya, tempat dan aspek-aspek legalitas.

Pemilihan kepala daerah di Indonesia merupakan bagian dari mekanisme demokrasi. Dengan pemahaman itu, Pemilukada memiliki esensi penting dalam menjawab sejumlah hal pasca desentralisasi.[4] Hadirnya Pemilukada paling tidak di dorong oleh lima alasan penting yaitu, *pertama,* respon terhadap tuntutan aspirasi masyarakat yang semakin luas akibat tingginya dominasi partai lewat kekuasaan legislatif lokal. *Kedua,* lahirnya perubahan pada level konstitusi mendorong dilakukannya perubahan secara normatif terhadap semua pengaturan soal Pemilukada. *Ketiga*, Pemilukada merupakan proses pembelajaran demokrasi di tingkat lokal. Munculnya *leadership* memberi harapan bagi lahirnya tanggungjawab yang tinggi terhadap berbagai persoalan melalui kearifan lokal. *Keempat*, Pemilukada adalah bagian dari spirit dalam penyelenggaraan desentralisasi, dimana esensi otonomi tidak saja berkaitan dengan tujuan administrasi (mempercepat pelayanan), demikian pula tujuan politik dimana setiap warganya dapat mengekspresikan hak memilih dan dipilih secara langsung. *Kelima*, Pemilukada sebagai momentum pendidikan politik bagi kepemimpinan bangsa yang dimulai dari strata terbawah sehingga diharapkan mampu men-*supplay* kepemimpinan terbaik di level puncak kekuasaan. Diluar persoalan apakah realitas Pemilukada sejauh ini telah merefleksikan hal dimaksud, tentu saja membutuhkan suatu pengamatan dan penelitian seksama. Tulisan ini tentu saja tak akan berupaya menjawab keseluruhan bangun argumentasi diatas, kecuali menemu-kenali sejumlah problem dalam Pemilukada serentak serta berupaya menyelaraskan pada media yang tersedia sebagai bentuk kanalisasinya. Kalaupun media dimaksud dianggap tak cukup tersedia, atau

---

[1] Ramlan Surbakti, tentang *Beberapa Pertanyaan Tentang Sistem Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung* (hal.49-63), dalam Jurnal Pamongpraja, Edisi 3 Tahun 2005.

[2] Samsuddin Haris, *Masalah dan Strategi Menyukseskan Pilkada Langsung* (hal.64-75), dalam Jurnal Pamongpraja Edisi 3 Tahun 2005.

[3] Hyronimus Rowa, *Perimbangan Demokrasi dan Efisiensi dalam Pemilihan Kepala Daerah*, (hal.41-54) dalam Jurnal Pamongpraja, edisi14-2009.

[4] Istilah *Pemilukada* merupakan konsekuensi normatif pasca keputusan MK yang mendudukkan rezim Pilkada sebagai bagian dari Pemilu. Lihat perubahan kedua UU 32/2004 Tentang Pemerintahan Daerah menjadi UU No.12 Tahun 2007 dan aturan pelaksanaan Pilkada (PP 6/2005 dan perubahan selanjutnya). UU Nomor 32/2004 kemudian di desain menjadi tiga UU, dimana salah satunya mengatur soal Pemilukada yaitu UU Nomor 22/2014 (selain UU Pemda dan Desa). Nasib UU tersebut tak berlangsung lama, dicabut lewat Perpu Nomor 1/2014 akibat tingginya resistensi terhadap mekanisme pemilihan tak langsung oleh DPRD. Dalam perjalanannya Perpu tersebut dikukuhkan menjadi UU Nomor 1/2015 dan akhirnya mengalami revisi terakhir menjadi UU Nomor 8/2015.

bahkan tak cukup berfungsi efektif dan efisien, kiranya ia sekaligus menjadi catatan khusus bagi semua pelaksana pesta demokrasi di tingkat lokal dan pusat.

Tinjauan Teoritik

Tanpa menelurusi demokrasi sebagai suatu konsep sekaligus sistem yang rumit dengan seperangkat defenisi yang bergantung pada realitas dimana ia bersentuhan, kita hanya akan mengambil bagian terpenting yang berfungsi menyentuh dasar teoritik demokrasi dengan segala bentuk dan mekanismenya. Demokrasi, sebagaimana lazim kita pahami merujuk pada argument populer Lincoln (1963), *by the people, rule the people and for the people*,[5] menyisakan perdebatan yang tak habis-habisnya sejak para filosof sekelas Sokrates, Plato dan Aristoles mencoba mendiskusikannya dalam suatu kerangka pikir utama.[6] Menurut Hamdi (2002), demokrasi setidaknya menunjuk pada paling tidak empat pengertian penting yaitu; ***pertama,*** derajat kekuasaan dan pengaruh terhadap pembuatan keputusan penting bagi masyarakat disebarkan di seluruh masyarakat tersebut (Sidney Verba dalam Greenstein & Polsby, 1975:306). ***Kedua,*** demokrasi merupakan seperangkat lembaga-lembaga formal seperti pemilu yang bebas dan umum, serta pengambilan suara mayoritas di parlemen (Felix E, Oppenheim dalam Greenstein & Polsby, 1975:306). ***Ketiga,*** demokrasi selalu bermakna suatu bentuk partisipasi dalam kehidupan politik pada suatu masyarakat (Orlando Patterson dalam Warren, 1999:156). ***Terakhir***, demokrasi diartikan secara sederhana sebagai bentuk pemerintahan (Huntington, 1993:5).[7] Sebagai bentuk pemerintahan, demokrasi sebagaimana diingatkan oleh Lipson (1964), bukanlah sistem pemerintahan yang dilakukan oleh yang terbaik dan terbijak, tetapi demokrasi adalah bentuk pemerintahan yang paling bijak dan paling baik diantara bentuk-bentuk pemerintahan yang pernah diterapkan. Keunikan demokrasi adalah berpadunya antara tujuan dan cara (Riker,1982). Jadi, bukan hanya tujuan yang mesti baik, tetapi juga cara untuk mencapainya. Maknanya, mekanisme demokrasi menjadi penting untuk memperlihatkan proses yang baik guna mencapai tujuan idealnya. Proses yang baik tampaknya perlu dipersiapkan melalui mekanisme yang memungkinkan setiap warga dapat mengekspresikan hak politiknya guna memperoleh kepemimpinan yang handal. Kepemimpinan yang handal bukan saja dapat diterima oleh mayoritas, namun diproduk lewat sejumlah persyaratan sehingga terlahir pemimpin yang memenuhi standar moral dan legalitas. Pemimpin politik yang baik menurut Juergen Habermas, seorang pemikir kondang madzabh Frankurt, sebaiknya memenuhi kualifikasi *quantity of participation* dan *quality of discourse*. Dalam konteks pemilihan kepala daerah misalnya, idealnya kepala daerah terpilih adalah pemimpin yang memenuhi kualifikasi jumlah kepala sekaligus isi kepala. Simpelnya, kepala daerah tidak saja di dukung oleh jumlah kepala mayoritas yang terdaftar dalam setiap TPS, tetapi juga memiliki visi, misi, konsepsi dan *skill* perihal bagaimana mengurus daerah dan masyarakatnya. Jumlah kepala pada dasarnya penting, karena semakin banyak pemilih tentu saja semakin tinggi tingkat legitimasi seorang kandidat.[8] Legitimasi penting guna menjustifikasi kebijakan yang dijalankan oleh kepala daerah. Sementara ibarat kompas, isi kepala adalah visi dasar yang memandu dan menentukan arah pemerintahan. Satu hal yang pasti, kepala daerah dapat saja memperoleh

[5] Dielaborasi kembali oleh Ryaas Rasyid dalam *Makna Pemerintahan, Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan*, Yarsif Watampone, 2002, hal.39.

[6] Tentang konsep demokrasi dapat dilihat kembali dalam elaborasi Dahl, *Perihal Demokrasi*, Yayasan Obor Indonesia,2001, bandingkan pada buku lain seperti *Dilema Demokrasi Pluralis*, Rajawali Press,1985, atau *Demokrasi dan Para Pengkritiknya*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1992 jilid 1 dan 2.

[7] Muchlis Hamdi, *Bunga Rampai Pemerintahan*, Yarsif Watampone, Jakarta, 2002, hal.44-45

[8] *Legitimasi* disini tidak saja berkaitan dengan seberapa besar hasil yang diperoleh, tetapi juga seberapa sehat suatu proses dapat dilewati dengan baik oleh setiap kandidat. Tentang konsep legitimasi dapat dilihat kembali Ridwan Halim, *Sendi-Sendi Sosiologi dan Hukum-Hukum Pragmatisasinya*, Puncak Karma, Jakarta, 2009,hal.57-59.

legitimasi yang kokoh, sebab terpilih karena di dukung oleh suara mayoritas. Namun harus disadari bahwa kepala daerah dengan dukungan mayoritas tidak otomatis sanggup mengemban aspirasi masyarakat. Karena itu, publik di tuntut agar memilih pemimpin secara selektif, jika tidak maka Pemilukada hanya akan sukses melahirkan pemimpin dengan banyak konstituen, namun tanpa kompetensi menjalankan amanat rakyat. Masalahnya, apakah masyarakat di daerah dengan tingkat pendidikan dan pendapatan yang rendah cukup selektif untuk memilih kepala daerah langsung?

Pada hakekatnya tujuan demokrasi melalui mekanisme Pemilukada adalah membuka akses seluas mungkin bagi partisipasi masyarakat dalam menentukan pemimpin pemerintahan. Berlandaskan pemikiran itu, melalui sistem yang baik diharapkan lahir pemimpin yang sesuai dengan harapan masyarakat. Dengan demikian, Pemilukada sesungguhnya merupakan langkah antisipatif guna meminimalisir kemungkinan salah pilih pemimpin. Maka tak heran jika kemudian masyarakat banyak berharap pada sistem demokrasi. Namun demokrasi ternyata tidak selalu menghadirkan harapan baik tadi, ia dapat pula mencuatkan kecemasan.[9] Socrates bahkan orang pertama yang *skeptis* pada sistem demokrasi model demikian. Ia cemas karena sistem demikian hanya membuka peluang bagi manusia bebal, dungu dan tolol yang kebetulan di dukung konstituen mayoritas menjadi pemimpin. Socrates paham benar bahwa rakyat tidak selalu mendukung sosok yang dinilai paling mampu dan cerdas, tetapi lebih sering sosok yang paling disukai. Dapat dibayangkan, tanpa kualitas nalar, kompetensi dan pengalaman politik, kepala daerah cenderung bertindak atas dasar *insting* semata. Pengambilan keputusan dan tindakan bersifat *instingtual*, terperangkap pada agenda rutin, prosedur tetap (protap), *business as usual*, yang kesemuanya di desain tanpa pertimbangan kritis rasional. Akibatnya, setiap kebijakan dalam lingkungan birokrasi lebih tampak sebagai tindakan *reflex*, bukan produk *refleksi* yang lahir dari *intellectual discourse*. Apabila imaji teoritik itu mendekati kenyataan, maka apa yang dikatakan Olson sebagai munculnya gejala *roving bandits* cukup beralasan jika dikaitkan dengan semua cita-cita Pemilukada yang jauh dari harapan semula, kecuali menyisakan slogan (dalam Agustino, 2010).[10] Dengan mengambil latar *case study* di Provinsi Jambi dan Bengkulu, ia menunjukkan bahwa demokrasi di aras lokal justru telah dipenjara oleh kepentingan penguasa lokal.

[9] Amirudin dan A. Zaini Bisri, *Pilkada Langsung, Problem dan Prospek*, Pustaka Pelajar, 2006, hal.66.

Metode

Metode penulisan paper ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan penyajian secara deskriptif pada ruang lingkup yang telah difokuskan lebih awal yaitu persoalan-persoalan yang muncul sejak tahapan pendaftaran hingga proses penyelenggaraan Pemilukada serentak. Sumber spesifik berasal dari paper yang beragam, seperti laporan media massa maupun laporan dan dokumentasi dari pihak penyelenggara Pemilukada baik di pusat maupun pada tingkat lokal.

Menemu-Kenali Problem Pemilukada Serentak

Problem Pemilukada serentak jika dikenali lebih dekat dapat dikelompokkan

[10] M.Olson, *Dictatorship, Democracy and Development, The American Political Science Review*, 1993. Sekalipun istilah Olson yang dimodifikasi Agustino tak begitu nyaman untuk menggambarkan jalinan terbentuknya pola-pola kekuasaan dari tingkat elit hingga daerah, Namun perlu dipahami bahwa teori dimaksud hanya untuk menggambarkan kesamaan-kesamaan yang berlaku dalam realitas sosial. Bisa jadi penguasa yang terbentuk adalah sekelompok bandit yang tentu saja dipilih oleh mayoritas bandit, sebagaimana logika sederhana demokrasi. *Stationary bandit* dimaknai sebagai penguasaan sumber daya oleh sekelompok *oligarkhi* yang kemudian mendistribusikannya ke level bawah guna mempertahankan kekuasaan secara berjenjang. Mereka yang berada di level bawah disebutnya dengan kelas baru sebagai perpanjangan tangan pusat (*roving bandits*), lihat kembali Agustino, *Pilkada dan Redistricting: Dinamika Politik Lokal dalam Politik Indonesia yang Terdemokrasi*, edisi 16-2010, hal.18-19, Jakarta, Forum Komunikasi Alumni Institut Ilmu Pemerintahan.

menurut siklus sistem yaitu, problem pada tahapan input, proses dan ouput. Problem pada tahapan input sekurang-kurangnya meliputi ***pertama,*** masalah yang muncul sebagai implikasi atas perubahan dan penetapan baik oleh undang-undang maupun instrumen teknis pelaksana pemilukada (KPU dan KPUD). Seperti diketahui, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota mensyaratkan minimal dua pasangan calon sebagai peserta Pemilukada.[11] Persyaratan relatif tak dapat dipenuhi oleh sejumlah daerah hingga menyisakan pasangan tunggal seperti di Kabupaten Blitar, Tasikmalaya dan Timor Tengah Utara. [12] Dengan tenggat waktu yang pendek pasca putusan MK yang memenangkan sejumlah penguji atas undang-undang tersebut maka pemerintah mengeluarkan tiga opsi yaitu, calon tunggal ikut Pemilukada tahun 2017, calon tunggal melawan bumbu kosong, atau pemerintah menerbitkan Perpu tentang calon tunggal. Ketiga opsi tersebut bukan tanpa kelemahan. Menunda Pemilukada hingga jadwal berikutnya sama halnya melanggar undang-undang yang telah menetapkan jadwal pelaksanaan Pemilukada. Sementara opsi calon tunggal melawan bumbu kosong sebagaimana pernah dipraktekkan pada pemilihan kepala desa di Jawa dipandang sebagai tidaklah semudah yang dibayangkan, sebab hal ini selain dipandang tak demokratis, juga dapat membuka masalah baru seperti meluasnya *money politics* oleh kelompok tertentu. Putusan MK yang memberi ruang bagi calon tunggal juga bukan tanpa masalah, prosedur teknis adalah contoh dimana KPU/KPUD cukup kesulitan dalam mencerminkan proses Pemilukada agar tetap demokratis. ***Kedua,*** problem mekanisme pemberhentian Aparat Sipil Negara (ASN), anggota DPRD maupun DPR RI. Sesuai putusan MK, kandidat berstatus pegawai negeri wajib mundur setelah pasangan calon ditetapkan oleh KPUD. Putusan ini sebenarnya hanya menunda jadwal mundur kandidat berstatus PNS sebagaimana diatur dalam undang-undang Pemilukada, ASN maupun UU Pemda. Awalnya, PNS diwajibkan mundur saat pendaftaran. Lewat pengaturan PKPU nomor 12/2015, proses penerimaan surat keputusan pengunduran PNS ditentukan sejak 60 hari pasca ditetapkan oleh KPUD. Problemnya, proses penyelesain SK pemberhentian ASN oleh BAKN tidaklah secepat sebagaimana ketentuan dimaksud. Dalam banyak pengalaman paling cepat 6 sampai 1 tahun. Hal ini dapat berpotensi menggugurkan pasangan yang berstatus PNS sekaligus beresiko terciptanya pasangan tunggal dalam tahapan berikutnya.[13] ***Ketiga,*** sejak tahapan awal, keterlibatan PNS/ASN sulit terhindarkan. Kondisi ini semakin tampak ketika peserta Pemilukada berasal dari kalangan birokrat maupun Petahana (*incumbent*). Realitas paling miris atas ketidaknetralan PNS ketika sejumlah guru dari tingkat TK, SD, SMP hingga SMU terlibat langsung sebagai tim sukses bayangan. Sekalipun terdapat larangan yang jelas dalam UU Pemilukada, UU ASN dan UU Pemda, namun dalam faktanya kemauan untuk terlibat dalam pesta demokrasi lokal tidaklah atas kemauan semata pasangan calon dengan iming-iming jabatan, juga didorong oleh kemauan sejumlah PNS khususnya di level eselon tertentu.[14] ***Keempat,*** pasca fatwa MA yang memberi kewenangan penuh pada Panwas dan Bawaslu untuk membuat putusan yang bersifat *final and binding* terhadap sejumlah perkara di level terendah, pada satu

[11] Lihat pasal 7 UU No.8/2015 dan pasal 89, 89A PKPU Nomor 12/2015.

[12] Jika dilihat sampai Agustus 2015 pada 269 daerah yang siap mengadakan perhelatan Pemilukada, terdapat 146 daerah dengan tiga-empat pasangan calon, 86 daerah dengan dua pasangan calon, 22 daerah dengan lima-enam pasangan calon, 5 daerah dengan lebih dari enam pasangan calon, 1 daerah tak ada calon, dan 9 daerah dengan calon tunggal (Republika, 3 Agustus 2015).

[13] Fakta ini dapat dilihat misalnya dalam kasus salah satu kandidat Bupati dan Wakil Bupati di Kabupaten Seram Bagian Timur Provinsi Maluku.

[14] Lihat misalnya kasus Sekda Pemalang yang dianggap tidak netral dalam Pemilukada, serta sejumlah pelanggaran PNS dibeberapa kabupaten/kota yang sedang ditangani oleh KASN dan Menpan, *Republika, 3 & 8 Okt. 2015.*

sisi dapat mempercepat problem pengambilan keputusan sehingga Pemilukada dapat berjalan sesuai jadwal yang telah ditetapkan, namun pada sisi lain putusan badan pengawas dapat saja keliru atau bertentangan dengan keputusan penyelenggara yang lebih tinggi (KPU) sehingga tertutup kemungkinan untuk melakukan koreksi. Mengingat sumber daya manusia pada badan pengawas di level terbawah relatif tidak sama, maka absolutisme badan pengawas dapat menjadi satu masalah dalam bentuk putusan yang bersifat kontraproduktif dengan ketentuan yang lebih tinggi.[15] ***Kelima***, pada tahap penyiapan surat suara, KPUD sebagai pelaksana Pemilukada dapat mencetak surat suara sesuai kebutuhan yang ditetapkan menurut rekapitulasi Daftar Pemilih Tetap (DPT) secara nasional. Persoalannya, sulit menjamin keamanan surat suara di tingkat daerah, apalagi wilayah terpencil seperti Papua. Sentralisasi surat suara selama ini untuk menjamin keaslian dan kebutuhan sesuai DPT yang telah ditetapkan. Namun mengingat efisiensi, KPUD diberi diskresi untuk mencetak surat suara setelah ditetapkan jumlah pemilih tetap, namun persoalan yang mungkin dapat timbul adalah terbukanya potensi manipulasi surat suara antara peserta dan penyelenggara Pemilukada. Belum lagi proses rekapitulasi surat suara pasca Pemilukada serentak, dimana perpindahan kotak suara dari level terendah (Desa/Kelurahan/Kecamatan) ke kabupaten/ kota seringkali menimbulkan kesenjangan hasil yang cukup jauh. Kondisi ini kemungkinan dapat terjadi mengingat kesenjangan yang lebar dari hasil penghitungan surat suara dapat menjadi alasan kuat bagi pasangan calon yang kalah untuk menjadi objek gugatan ke tingkat Mahkamah Konstitusi. ***Keenam***, keseluruhan tahapan baik input, proses maupun output Pemilukada rawan gangguan keamanan. Sekalipun Kepolisian akan lebih menitikberatkan tekanan gangguan keamanan pada tahap pemungutan suara hingga penghitungan selesai, namun gejala atas gangguan keamanan pada tahap awal *(input)* sudah memberi warning yang jelas sebagaimana terjadi di sejumlah daerah seperti pengrusakan kantor KPU di Kabupaten Manggarai Barat dan Nabire. Terdapat pula tindakan kriminal seperti kasus pembacokan calon kepala darah di Lamongan, penganiayaan Ketua KPUD Kabupaten Toli-Toli maupun kericuhan massa di Kantor KPUD Ogan Ilir.[16] Catatan diatas setidaknya menjadi *warning* serius bagi pihak keamanan ketika mendekati problem pada tahapan akhir penghitungan suara *(output)*. ***Ketujuh***, batas waktu pengajuan gugatan yang sangat terbatas dalam Pemilukada serentak menyulitkan peserta yang kalah mencari keadilan. Melalui ambang batas yang hanya berdurasi 3 hari dapat membuat pasangan yang kalah sulit mengkoleksi bukti, apalagi orbitasi daerah penyelenggara Pemilukada dengan kantor MK relatif jauh. Kondisi ini akan kembali menjebak MK kedalam kritik yang sama dimasa lalu, yaitu *Mahkamah Kalkulator*, karena hanya mengadili sengketa, namun tak sempat memeriksa potensi kecurangan yang berdampak pada hasil Pemilukada secara langsung.

Kanalisasi

Kanalisasi terhadap sejumlah persoalan diatas membutuhkan kesiapan semua penyelenggara Pemilukada serentak. Kecuali problem perubahan sistem akibat sejumlah putusan MK seperti munculnya calon tunggal, pada tingkat implementasi KPU dan KPUD harus mampu memastikan berjalannya Pemilukada serentak lewat aturan yang jelas sehingga kualitas demokrasi tak semakin susut akibat berbagai perubahan yang mempertimbangkan efisiensi biaya dan waktu. Dalam problem syarat administrasi bagi pengunduran diri pasangan calon yang berasal dari PNS semestinya KPU dan KPUD lebih realistis sehingga tak memaksakan aturan secara ketat dalam hal SK pengunduran diri

[15] Lihat misalnya kasus di Kabupaten Gunung Sitoli, Simalungun dan Pematang Siantar, *Republika, 3 Okt. 2015.*

[16] *Republika, 23 September 2015.* Lihat juga putusan Panwas Kota Bitung terhadap calon independen (Ridwan & Max) yang membingungkan KPUD Kota Bitung, Lintas Sindo Manado, 19 Oktober 2015.

PNS yang dapat memakan waktu relatif lama oleh instansi terkait. Dengan mengasumsikan bahwa Gubernur adalah Wakil Pemerintah Pusat (WPP) di daerah, maka surat pengunduran diri PNS cukup disetujui oleh Gubernur sambil menunggu proses pemberhentian defenitif oleh pihak terkait (BAKN). Hal ini untuk mencegah terjadinya potensi konflik, pengguguran secara sepihak, serta kerugian hak politik bagi peserta yang berasal dari PNS. Dalam kasus pelibatan PNS/ASN termasuk sebagian besar guru dalam Pemilukada oleh kandidat tertentu (Petahana), semestinya dibentuk tim gabungan antara Komisi ASN, Menpan, Kemendagri dan Bawaslu sehingga persoalan netralitas PNS/ASN lebih terintegrasi dan fokus. Sejauh ini penanganan terhadap ketidak-netralan PNS/ASN tak begitu jelas dilakukan sehingga birokrasi tak merasa alergi atas kritik masyarakat dan *civil society*, demikian pula badan pengawas yang tak bersikap netral untuk mempersoalkan pasangan calon yang jelas-jelas melibatkan PNS/ASN secara masif kedalam pertarungan Pemilukada serentak. Berkaitan dengan pencegahan terhadap munculnya absolutisme badan pengawas dalam mengeluarkan putusan yang bersifat kontraproduktif dengan ketentuan yang lebih tinggi sebaiknya dibuatkan mekanisme standar (SOP) sebagai bentuk *chek and rechek* agar tak bertentangan dengan ketentuan yang lebih tinggi. Sementara pola pencetakan surat suara oleh KPUD mesti diawasi secara ketat baik percetakan, jumlah, standar dan keaslian surat suara yang diperlukan sehingga upaya memanipulasi surat suara dapat diminimalisir sekecil mungkin khususnya di daerah-daerah terjauh. Standar keamanan Pemilukada serentak di dua tahapan yaitu proses penghitungan surat suara dan pengumuman hasil akhir perolehan surat suara dapat dilakukan seketat mungkin, khususnya perpindahan kotak suara dari TPS terendah (Desa) ke level terakhir (Kabupaten/ Kota). Semestinya KPU/KPUD dapat memangkas waktu perhitungan surat suara di level tengah (Kecamatan), cukup dilakukan di tingkat Desa langsung ke Kabupaten/Kota. Ini akan lebih efeisien dan efektif serta memperkecil potensi gangguan terhadap keamanan surat suara di setiap perpindahan kotak suara. Pengalaman dimasa lalu menunjukkan lamanya proses penghitungan surat suara menciptakan kesenjangan yang cukup signifikan terhadap hasil akhir perhitungan surat suara di tingkat Desa dengan tingkat kecamatan dan kabupaten/ kota. Ini penting untuk memperkecil upaya memanipulasi surat suara bagi kepentingan pasangan calon tertentu. Sedangkan masa gugatan yang pendek perlu diselesaikan dengan cara menyiapkan aturan yang mengecualikan daerah-daerah yang secara geografis sulit menyiapkan bukti dengan jarak waktu yang singkat. Tanpa upaya kearah itu maka Pemilukada hanya penuh dengan serangkaian aturan dan ritual formalistik namun nihil kualitas demokrasi.

Kesimpulan dan Implikasi

Mencermati sejumlah problematik Pemilukada serentak diatas, dapat disimpulkan bahwa masalah yang dihadapi para penyelenggara Pemilukada dari level pusat hingga daerah membutuhkan upaya untuk mengenal lebih jauh baik pada tahapan pendaftaran *(input)*, penyelenggaraan *(proses)* dan penghitungan akhir *(output)*. Dengan melakukan rekognisi terhadap semua masalah yang timbul sejak awal, maka pelaksana Pemilukada dapat meraba lebih awal sejumlah instrumen utama guna mengantisipasi problem yang berpotensi muncul menurut efek domino. Misalnya, penyiapan instrumen teknis sebaiknya dapat dipahami lebih awal oleh para penyelenggara Pemilukada. Terkadang persepsi pelaksana di level pusat dan daerah mengalami perbedaan, akibatnya pengambilan kesimpulan dilevel bawah beresiko merugikan hak konstitusional peserta Pemilukada serentak. Dalam relasi ini diperlukan sejumlah pelatihan cepat *(short courses)* guna mengantisipasi perubahan berbagai putusan yang berakibat negatif di level terendah. Sejalan dengan upaya meningkatkan pemahaman para pelaksana Pemilukada di level terbawah khususnya, juga diperlukan penguatan kelembagaan pelaksana dari aspek manajemen logistik agar tanggungjawab yang

dibebankan dapat dilaksanakan secara efektif. Diluar semua itu, keterlibatan *civil society* dan institusi pendidikan sangat penting guna membangun kesadaran masyarakat tentang perlunya partisipasi politik guna menentukan masa depan pemerintahan daerah dan negara secara langsung.

Secara umum Pemilukada kali ini tampak sarat oleh alasan efisiensi, namun kenyataan di separuh jalan menunjukkan gejala inefisiensi terjadi dimana-mana, termasuk biaya logistik penyelenggara dan keamanan yang terus bertambah. Atas nama efisiensi itu pula tampaknya kualitas demokrasi di tingkat lokal terancam kehilangan mutu, padahal pilihan atas mekanisme langsung *(direct election)* justru disepakati untuk meredam inefisiensi namun dengan kualitas demokrasi yang memadai sebagaimana iklan di sebuah rumah makan terkenal, *makan bintang lima, harga kaki lima.* Inilah implikasi logis atas pilihan mekanisme demokrasi langsung yang justru menyedot biaya mahal, namun dengan kualitas yang cukup mencemaskan.

Daftar Pustaka

Agustino, Leo, 2010. *Pilkada dan Redistricting: Dinamika Politik Lokal dalam Politik Indonesia yang Terdemokrasi*, edisi 16-2010.

Amirudin & A. Zaini Bisri, 2006. *Pilkada Langsung, Problem dan Prospek*, Pustaka Pelajar.

Dahl, Robert, 2001. *Perihal Demokrasi*, Yayasan Obor Indonesia.

_____, 1985, *Dilema Demokrasi Pluralis*, Rajawali Press.

_____, 1992. *Demokrasi dan Para Pengkritiknya*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta .

Haris, Samsuddin, 2005. *Masalah dan Strategi Menyukseskan Pilkada Langsung*, Jurnal Pamongpraja Edisi 3 Tahun 2005.

Hamdi, Muchlis, 2002. *Bunga Rampai Pemerintahan*, Yarsif Watampone, Jakarta.

Halim, Ridwan, 2009. *Sendi-Sendi Sosiologi dan Hukum-Hukum Pragmatisasinya*, Puncak Karma, Jakarta,

Rowa, Hyronimus, 2009. *Perimbangan Demokrasi dan Efisiensi dalam Pemilihan Kepala Daerah*, Jurnal Pamongpraja, edisi14-2009.

Rasyid, Ryaas, 2002. dalam *Makna Pemerintahan, Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan*, Yarsif Watampone, 2002.

Surbakti, Ramlan, 2005. *Beberapa Pertanyaan Tentang Sistem Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Jurnal Pamongpraja, Edisi 3 Tahun 2005.

Olson, M, 1993. *Dictatorship, Democracy and Development*, The American Political Science Review. USA.

Lain-lain;

UU No.8/2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota

UU Nomor 5/2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

UU Nomor 23/2014 Tentang Pemerintahan Daerah

PKPU Nomor 12/2015

Republika, 3 Agustus 2015

Republika, 3 Okt. 2015

Republika, 8 Okt. 2015

Republika, 23 September 2015

MEDIA MASSA, PILKADA DAN DEMOKRASI

Andi Alimuddin Unde[1]

Abstrak

Tulisan ini memaparkan Hubungan antara media massa, pilkada dan demokrasi saat ini. Media massa berperan melaksanakan fungsinya seperti fungsi informatif, fungsi menyalurkan aspirasi rakyat, meluaskan komunikasi dan partisipasi masyarakat serta koreksi yang konstruktif. Media di Indonesia dituntut untuk meningkatkan sikap yang sehat kepada masyarakat, fair, jujur, dan bertanggung jawab terhadap pemberitaannya terutama dalam perannya mendemokrasikan pemilihan kepala daerah. Namun, pada kenyataannya, media massa belum sanggup menggapai kondisi yang demokratis dalam melaksanakan fungsi informasi dan fungsi-fungsi lain serta hak-haknya. Hal ini dapat dilihat pada meluasnya berbagai protes terhadap hasil pemilihan kepala daerah, saat media giat memperjuangkan terlaksananya demokratisasi informasi atau transparansi berita. Pelaksanaan semua fungsi media massa untuk membangun demokrasi memiliki beberapa hambatan. Budaya komunikasi bangsa yang berciri tertutup terutama di pedesaan yang memberi peluang besar bagi tertutupnya para penguasa desa dan panitia pendaftaran pemilih serta ketakutan penduduk desa untuk buka mulut. Selain itu, para petugas pemilu yang melakukan kecurangan belum tentu peka terhadap control dan kritik media massa. Pada akhirnya, media massa yang tentu ingin berpartisipasi dalam demokrasi tetap perlu memelihara sifat objektif, fair, independen, taat terhadap kode etik jurnalistik dan hukum media massa yang berlaku.

Kata Kunci: Media Massa, Pilkada, Demokrasi

Pendahuluan

Membatasi kebebasan berbicara atau kebebasan media massa bertentangan dengan ajaran dasar pernyataan hak asasi manusia, serta UUD 45 pasal 28. Kebebasan media massa merupakan jantung setiap pernyataan kode etik jurnalistik yang menghormati peranan media massa.

Peranan media massa melaksanakan sekian banyak fungsinya dan hak yang dimilikinya seperti, fungsi informasi, fungsi menyalurkan aspirasi rakyat, meluaskan komunikasi dan partisipasi masyarakat dan koreksi yang konstruktif

Ini berarti media massa yang bebas harus menghormati peranan itu, dengan menolak semua tekanan dari berbagai aspek baik pemerintah, pemasang iklan dan kepentingan kelompok khusus dalam masyarakat atau memiliki media massa, serta kekuatan partai politik atau golongan tertentu.

Dalam menjalankan fungsi media massa tersebut mereka harus bebas. Ini juga berarti bahwa wartawan sebagai salah satu sub sistem dari media massa, harus memperlihatkan kebebasan dalam tindakan. Mereka tidak harus menghadiahkan teman dengan berita isapan jempol, memuji atau tajuk yang menjilat atau menerima gaji dari suatu kepentingan khusus.

Dibalik itu, terdapat peluang bagi media dan wartawan untuk menentukan pilihan atau memainkan peranan. Peran serta (partisipan) aktif yang memihak, atau menjalankan peranan netral dalam masyarakat.

Cohen (1963) menyebutkan ada perbedaan antara pemeran serta dengan peran netral dengan mengemukakan dua konsep peran reporter. ***Pertama*** konsep reporter netral yang mengacu pada gagasan media massa sebagai pemberi berita, penafsir dalam hal ini media massa menempatkan diri sebagai saluran atau cermin. ***Kedua*** konsep peran pemeran serta yang dikenal dengan istilah ***The tradisional fourth estate*** dalam pengertian media massa sebagai wakil publik, pengkritik pemerintah, pendukung kebijakan dan pembuat kebijakan.

Dalam kenyataan, peran informatif yang netral lebih digemari oleh para wartawan,

[1] Prof., Dr., M.Si. Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin. Email: undealimuddin@yahoo.co.id

sebagaimana yang dikemukakan oleh beberapa pengarang (misalnya Johnstone dkk), peranan demikian itu juga searah dengan peranan objektivitas sebagai nilai utama dan unsur penting profesionalisme baru (Lippman).

Wartawan tidak bisa dipisahkan dengan masyarakat dimana mereka hidup dan tidak bisa melayani dua majikan. Disisi lain, kepentingan masyarakat sedangkan dilain pihak, kepentingan kelompok tertentu, partai politik atau pemerintah. Yang bijak paling tidak akan sadar terhadap konflik itu dan mempertahankan tanggungjawab profesionalismenya.

Pemikiran yang mendasari hal ini adalah bahwa dari pertentangan pendapat dan gagasan yang disajikan oleh media massa bebas pada akhirnya akan muncul suatu yang menyerupai kebenaran.

Dalam hubungan ini media massa mempunyai tanggung jawab menyajikan informasi pada masyarakat selaras dengan tanggung jawab kultural dan sosial terhadap nusa dan bangsa sebagai penerima informasi. Media massa seperti surat kabar, televisi haruslah berdasarkan Pancasila, bersifat terbuka, jujur dan bertanggung jawab sehingga menjadikan dirinya media massa yang sehat

MEDIA MASSA DAN DEMOKRASI

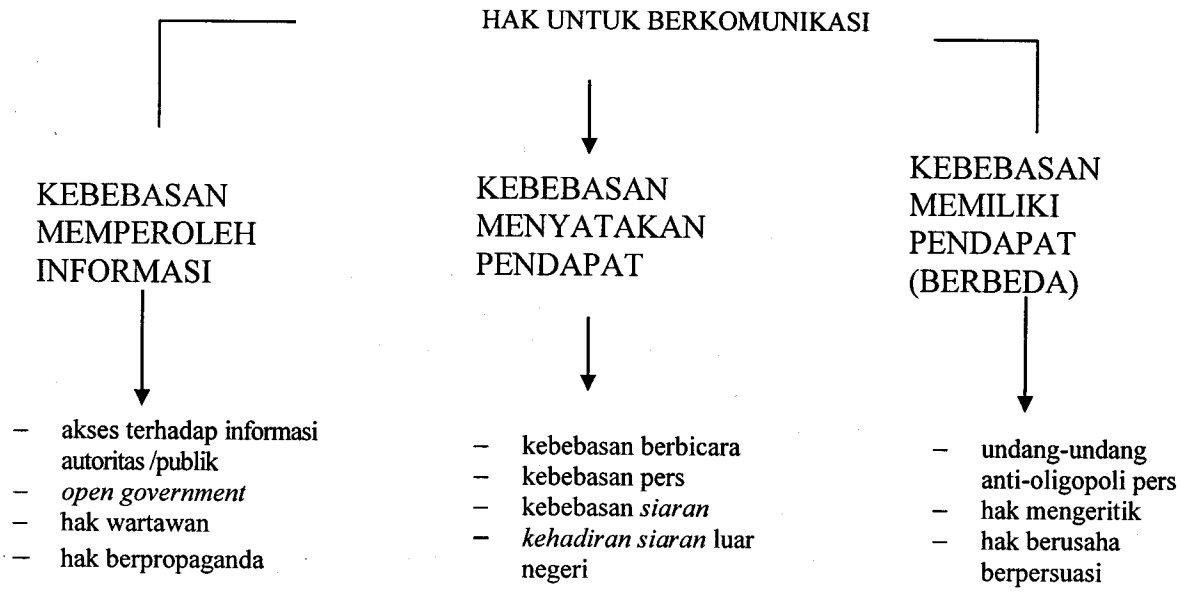
Kebebasan Informasi sebenarnya merupakan suatu proliferasi dari hak-hak yang semula dikenal sebagai hak-hak politik (Locke abad ke-18) dan hak-hak ekonomi (abad ke-19). Bersamaan dengan itu, sejak awal dalam dunia falsafah prinsip, hak kebebasan selalu berhadapan dengan Hukum Alam (yang beranggapan bahwa kehidupan di dunia ditentukan secara sangat pasti dan teratur sebagaimana tampak dalam gejala-gejala alam). Sebagaimana diketahui, kepastian gejala-gejala alam ini kemudian diambil alih oleh Falsafah hukum dari berbagai zaman, dengan mengalami banyak pasang surutnya. Salah satu kepastian, yang hingga sekarang sukar digoyahkan walaupun sering digugat ialah mengenai kedaulatan negara. Prinsip kedaulatan negara ini dalam berbagai abad mempunyai pejuang dan musuhnya, sehingga prinsip kedaulatan negara (yang dalam Hukum-Hukum Adat juga pada berbagai bangsa di Eropa seperti bangsa Anglia, Franc, Germania bahkan dalam zaman kekaisaran Romawi) diletakkan dalam tangan rakyat. Keruntuhan republik (dan kemudian kekaisaran) Romawi telah mengakibatkan bahwa berangsur-angsur terbentuk kerajaan-kerajaan kecil dan besar dengan lambat-laun menggeser kedaulatan negara tersebut dari tangan rakyat ke tangan raja/kaisar.

Dalam abad ke-17 itulah terkenal kata-kata dari raja Louis XIV dari Perancis, yaitu *l'etat c'est moi* yang merupakan pencerminan dan kerajaan mutlak tersebut. Sejak itupun perjuangan akan hak-hak politik berkembang (lagi). Kemudian perkembangan ekonomi lebih menekankan hak-hak ekonomi dan menjadikannya hak-hak individu, yang mana terutama disebarluaskan oleh aliran Humanisme. Untuk waktu yang cukup panjang aliran Humanisme dan aliran Historisme saling berdebat, sehingga akhirnya pada akhir abad ke-19 dan awal abad ke-20 melalui pendekatan sosiologi dicapai tahap keseimbangan antara hak individu dan kewenangan komunitas/ negara. Sedikit banyaknya dan secara tersirat pikiran terakhir ini masih paling banyak dianut (terutama di Indonesia dalam pikiran Pancasila), sehingga hak-hak politik warga (dalam pasal 28 UUD-1945 dan terutama dalam UU no. 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia dan UU no. 26/2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia) menyebutkan bahwa hak-hak individu tersebut terbatas pada penghormatan hak-hak asasi orang lain. Hak-hak politik (sosial dan ekonomi), tersebut berkembang/mengalami proliferasi menjadi hak-hak individu, hak-hak *gender,* dengan pengendapan dan proliferasi lebih lanjut dalam hak akan kebebasan memperoleh dan menerima informasi.

Kebebasan Informasi memang makin dituntut oleh masyarakat, sebagai proses perkembangan lebih lanjut setelah berbagai jaminan hukum – mulai dari UUD-1945 dalam Pembukaannya – hingga ke Amendemen terhadap Pasal 28 dari UUD-1945 yang semula hanya berbunyi :

"Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan Undang-undang".

informasi, kebebasan menyatakan pendapat dan kebebasan memiliki pendapat sebagai berikut (Jim Richstad, 1977) :



Amendemen tahun 2000 akhirnya mengenal tambahan sub-sub pasal 28a sampai dengan 28j, yang praktis mencakup hak-hak individu yang diambil dari *UN – Charter on Human Rights* (1948) yang kemudian juga secara harfiah diketemukan dalam UUD-1950 (sebelum Amendemen, 2001). Amendemen ditunjang oleh UU no. 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia dan UU no. 26/2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia.

Di samping itu, peran dari informasi sepanjang zaman – tetapi terutama setelah *kehadiran Homo Sapiens – merupakan bagian dan inti dari setiap kegiatan komunikasi* oleh manusia sebagai sarana sosial dan sarana sosialisasi (karena manusia adalah selalu suatu mahluk sosial/*homo socialis*). Oleh karena itu semua pembahasan tentang unsur informasi tidak dapat dilepaskan dari unsur kegiatan komunikasi maupun kemajuan yang dicapainya.

Sehubungan dengan itu, maka Desmond Fisher membuat bagan interaksi antara empat kebebasan yang penting (yaitu kebebasan berkomunikasi, kebebasan memperoleh

PILKADA DAN DEMOKRASI

Demikian juga halnya dengan media massa di Indonesia, harus membuka dirinya terhadap khalayak, berani berdialog dengan masyarakat dan selalu berani dan memperhatikan usul, saran, kritik dan pendapat dari masyarakat atau khalayak. Dengan demikian media massa di Indonesia dituntut untuk meningkatkan sikap yang sehat kepada masyarakat, *fair*, jujur dan bertanggung jawab terhadap pemberitaannya.

Media massa dalam mendemokrasikan pemilihan kepala daerah, pada hakekatnya adalah masalah sejauh mana peranan media massa dalam mendemokrasikan pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Peranan media massa berarti pelaksanaan sekian banyak fungsi dan hak yang dimilikinya sehingga mempunyai dampak yang diharapkan (role expectation). Misalnya media massa (media massa, televisi), seberapa jauh lembaga media massa jenis ini melaksanakan fungsi informasi, fungsi menyalurkan aspirasi rakyat, meluaskan komunikasi dan partisipasi masyarakat, hak kontrol sosial, kritik dan koreksi yang konstruktif, sehingga bisa berdampak

mendemokrasikan pemilihan kepala daerah.

Lagi pula yang namanya komunikasi antara manusia dan media massa memang tidak bisa dipisahkan dari fungsi atau hak kontrol dan kritik yang konstruktif (fair comment and criticism). Tujuannya adalah untuk memelihara kehidupan bersama yang harmonis, tak saling merugikan. Juga semua orang atau lembaga yang berkarya untuk kepentingan umum harus terbuka untuk menerima penilaian dari lembaga lain termasuk media massa yang paling luas jangkauannya. Yang perlu ialah penilaian (kritik, kontrol sosial) itu harus konstruktif. Artinya *fair* atau beritikad baik, jujur, benar (ada faktanya) dan akurat.

Perlu dipahami, bahwa peranan media massa untuk mendemokrasikan lembaga lain seperti pemilihan kepala daerah berarti kita berhadapan dengan dampak pelaksanaan fungsi-fungsi dan hak-hak media tersebut terhadap penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Ada atau tidak ada dampaknya.

Sementara itu perlu pula dipahami, bahwa saat ini justru media massa terutama media cetak dan media elektronik sedang giat memperjuangkan terlaksananya demokratisasi informasi atau transparansi berita. Hal itu dapat dilihat pada meluasnya berbagai protes terhadap hasil pemilihan kepala daerah. Berarti media massa itu sendiri belum sanggup menggapai kondisi yang demokratis dalam melaksanakan fungsi informasi dan fungi-fungsi lain serta hak-haknya.

Keberadaan sebuah lembaga demokrasi (das sollen) memang tidaklah secara otomatis sanggup mewujudkan kehidupan politik yang demokratis (das sein).

Pelaksanaan pemilihan kepala daerah berjalan secara demokratis manakala peranan media massa yang juga memiliki kondisi serupa, bisa transparan, tentu tidak mudah mempengaruhi pelaksanaan pemilihan kepala daerah agar berlangsung lebih demokratis. Media massa sebagai sebuah lembaga demokrasi yang masih lemah sulit mendemokrasikan (menguatkan sifat demokratis) lembaga demokratis lainnya yang juga masih sama-sama lemah kondisi demokrasinya. Karena itulah patut diragukan kuatnya dampak pemberitaan dan kontrol media massa terhadap pelaksanaan pemilu.

Paling sedikit dalam beberapa pemilihan kepala daerah terakhir selalu muncul berita di media massa terutama media massa, bahwa kualitas pemilu belum sebagaimana yang diharapkan. Kualitasnya masih rendah. Dengan kata lain, pelaksanaan pemilihan kepala daerah belum sesuai dengan asas luber (langsung, umum, bebas dan rahasia) dan karena itu juga belum terlaksana secara jujur dan adil (jurdil). Banyak terjadi kecurangan menurut berita-berita media massa. Hal itu dapat dibaca di hampir disemua media massa cetak dan elektronik selama pasca pemilihan kepala daerah. Berita-berita media massa, pernyataan–pernyataan beberapa tokoh Organisasi Partai Politik (OPP) dan desas-desus yang beredar dalam masyarakat terutama di pedesaan. Kecurangan itu terjadi mulai dari cara melaksanakan kampanye pemilu hingga pelaksanan pemungutan dan penghitungan suara. Desas-desus dalam masyarakat luas menyatakan, para pemilu tidak dapat melaksanakan hak kebebasan dan kerahasiaannya.

Informasi tersebut mungkin tidak sepenuhnya benar. Berarti tidak pula sepenuhnya salah ataupun mungkin banyak benarnya.

Dengan memberitakan banyak masalah tentang penyelengaraaan pemilihan kepala daerah, berarti media massa sedikitnya telah berpartisipasi (mempunyai peranan) dalam mendemokrasikan pemilihan kepala daerah. Masalahnya adalah, seberapa besar dampak pemberitaan itu terhadap perilaku para petugas pemilihan kepala daerah. Jika digunakan istilah lain yang lebih releven dengan fungsi media massa, maka pertanyaannya, sejauh mana media massa sanggup melaksanakan fungsi dan haknya untuk tujuan tersebut?. Peranan diartikan sebagai kemampuan suatu lembaga melaksanakan fungsinya sebagaimana ditetapkan oleh komunitas yang bersangkutan (relo expectation).

Secara umum media massa mempunyai potensi (kemungkinan) mewujudkan demokrasi dalam kehidupan bernegara atau berpolitik

melalui pelaksanaan sejumlah fungsinya (melalui peranannya). Ambil contoh, pelaksanaan fungsi informasi media cetak, media elektronik dan film dan fungsi kritik, control dan koreksi yang konstruktif. Namun, di sisi lain ada beberapa kendala yang di hadapi seperti yang masyarakat alami selama ini, media massa selalu takut memberitakan masalah-masalah pemilihan kepala daerah mulai dari masa kampanye hingga perhitungan suara. Banyak masalah kelemahan yang diutarakan (misalnya kebebasan dan kerahasiaan pemilih belum terjamin, pelaksaaan kampaye yang curi *start*, masyarakat yang tidak mendapatkan undangan, atau memiliki dua undangan dan perhitungan suara belum meyakinkan kebenarannya).

Tetapi pelaksanaan semua fungsi media massa untuk membangun demokrasi bukannya tidak bermasalah. Pertama, budaya komunikasi bangsa kita yang masih berciri tertutup terutama di pedesaan masih dominan. Hal itu memberi peluang yang cukup besar bagi tertutupnya para penguasa desa dan pantarlih (Panitia Pendaftaran Pemilih) dan ketakutan penduduk desa untuk buka mulut.

Di lain pihak, pemberitaan media juga sulit untuk lebih transparan dalam melaksanakan fungsi informasi. Misalnya untuk merinci kecurangan dalam penyelenggaraan pemilu. Kecuali mengutip para tokoh OPP yang berani bicara tentang adanya tindakan pelanggaran HAM dalam pemungutan suara atau pencoblosan peserta pemilu.

Masalah kedua, para petugas pemilu yang melakukan kecurangan belum tentu peka terhadap kontrol dan kritik media massa. Anjing menggonggong kafilah lalu.

KESIMPULAN

Dengan keberadaan lembaga pengawas pemilu, LSM, lembaga-lembaga penelitian ilmiah, organisasi-organisasi pemuda/ mahasiswa dan Komite Independen Pemantau Pemilu, maka media massa yang independen, dapat lebih mudah memperoleh data yang akurat tentang cara pelaksanaan demokrasi mendatang.

Media massa yang tentu ingin berpartisipasi dalam demokrasi perlu memelihara sifat objektif, *fair*, *independent*, taat terhadap kode etik jurnalistik dan hukum media massa yang berlaku.

Daftar Pustaka

Denis Mc Ouail. 1987. *Mass Communication Theory*. Second Edition

Media massa Tak Terbelenggu. 1997. *Dinas Penerangan Amerika Serikat (USIS)*

RawlandLobimer.1994=*MassCommunications*. Manchester:University Press.

Roucek, Joseph S. 1947[1955]. *Social Control.* Toronto-New York-London- Princeton-New Jersey – D. van Nostrand Co. Inc.

Castells, Manuel. 1999. *Information Technology, Globalization and Social Development.* Jenewa/Swiss – UN-Research Institute for Social Development;

Klapper, Joseph T. 1960. *The Efek of Mass Communication*. New York:The Free Press

MEMAHAMI SISTEM PILKADA DALAM PENGUATAN DEMOKRASI

Gustiana A. Kambo[1]

Abstrak

Tulisan ini menggambarkan pemahaman tentang plkada langsung dan serentak dengan segala kelamahan dan kelebihannya. Sistem yang ada ini tidak hanya diperuntukkan pada efisiensi anggaran dan waktu, tetapi juga dalam penyiapan budaya politik yang memberikan legitimasi, legalitas, dan kredibilitas penyelenggara negara yang di dukung oleh rakyat dalam menjamin pemerintahan yang demokratis.

Kata kunci: Pilkada Serentak, Sistem Pilkada, Legitimasi, Demokrasi

PENDAHULUAN

Dalam pandangan politik, untuk mengukur seberapa besar negara menjujung demokrasi dapat dilihat dari penyelenggaraan Pemilihan umum, yang terkait pada seberapa besar perwaakilan rakyat terakomodasi dalam sistem pemilihan umum. (Surbakti, 1992, 176). Tolak ukur itu dilihat dari hasil pemilu yang diselenggarakan dalam suasana keterbukaan dengan kebebasan berpendapat dan berserikat, hal ini menjadi cerminan akan kuatnya partisipasi serta aspirasi masyarakat. Walaupun demikian, sebagian masyarakat memahami bahwa pemilihan umum tidak merupakan satu satunya tolak ukur , akan tetapi penguatannya dapat dilengkapai dengan pengukuran berbagai kegiatan lain yang lebih bersifat kesinambungan seperti partisipasi dalam partai, ataupun partisipasi masyarakat pada umumnya.

Pemilihan umum secara berkala merupakan suatu kebutuhan mutlak sebagai sarana demokrasi yang menjadikan kedaulatan rakyat sebagai sumber kehidupan bernegara sekaligus memberikan legitimasi, legalitas, dan kredibilitas pemerintahan dari rakyat, dengan demikian pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat akan melahirkan pemerintahan yang demokratis. Dalam ilmu Politik dikenal bermacam-macam sistem pemilihan umum dengan berbgai variannya.Pemilihan umum adalah proses substansial dalam penyegaran suatu pemerintahan bahkan merupakan metode yang di dalamnya, suara-suara yang diperoleh dalam pemilihan diterjemahkan menjadi kursi-kursi yang dimenangkan dalam parlemen oleh partai-partai dan para kandidat. Pemilihan umum merupakan sarana penting untuk memilih wakil-wakil rakyat yang benar-benar akan bekerja mewakili mereka dalam proses pembuatan kebijakan negara.

Pelaksanaan pemilihan umum dalam hal ini pemilihan kepala daerah atau disingkat PILKADA tentunya tidak lepas dari adanya terobosan politik dalam pemberian otonomi kepada daerah berdasarkan UU No. 32 tahun 2004.Pemberian otonomi ini memiliki korelasi perspektif dengan teori-teori dasar tentang desentralisasi dan politik lokal.Desentralisasi secara umum dapat dilihat dalam dua perspektif yaitu administratif dan politik.

Berdasarkan perspektif administratif, desentralisasi didefinisikan sebagai *the transfer of administrative responsibilitiy from central to local government*.Artinya dalam perspektif otonomi daerah yang berlaku di Indonesia, desentralisasi administratif ini diartikan sebagai pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah.Sedangkan dalam perspektif politik, desentralisasi merupakan transfer kekuasaan, dari tingkat atas ke tingkat yang lebih rendah, dalam hirarkhi territorial merupakan salah satu wujud pemerintahan di dalam Negara. Dalam pandangan yang lain,

[1] Dr., S.IP., M.Si., Program Studi Ilmu Politik Universitas Hasanuddin. Email: gustianakambo@yahoo.com

desentralisasi adalah pelimpahan kekuasaan dari pemerintah pusat ke pemerintahan daerah yang terkait pada esensi dasar otonomi yaitu kebebasan pemerintah daerah dalam pembuatan dan pelaksanaan keputusan sendiri.

Dalam konteks negara kesatuan, otonomi yang diberikan oleh daerah bukanlah suatu bentuk kebebasan yang bersifat asli, melainkan merupakan pemberian dari pemerintah pusat. Konteks pemberian otonomi oleh pemerintah pusat ini sangat terkait dengan kontruksi bentuk Negara dan pembagian kekuasaan yang ada di dalamnya. Banyak permasalahan baik dari implikasi politik maupun dampak sosial ekonomi baik yang menguntungkan maupun tidak pada penyelenggaraan pilkada baik yang langsung maupun tidak langsung.

Dalam tulisan ini, akan diulas secara sederhana tentang penyelenggaraan pilkada langsung dan pilkada serentak. Tujuannya untuk melihat seberapa besar mekanisme pilkada tersebut untuk penguatan demokrasi di Indonesia. Belajar dari penyelenggaraan pilkada tersebut, dimungkinkan mendapatkan kelemahan dan kelebihannya sebagai rekomendasi bagi penyelenggara pemilu baik Komisi Pemilihan Umum dan Badan Pengawas Pemilu untuk menjadi input untuk mnyiapkan peranngkat penting dalam mensukseskan pesta demokrasi di Indonesia.

PEMBAHASAN

Belajar Dari Pilkada Langsung

Dalam konteks negara kesatuan, otonomi yang diberikan oleh daerah bukanlah suatu bentuk kebebasan yang bersifat asli, melainkan merupakan pemberian dari pemerintah pusat. Konteks pemberian otonomi oleh pemerintah pusat ini sangat terkait dengan kontruksi bentuk Negara dan pembagian kekuasaan yang ada di dalamnya.Banyak permasalahan baik dari implikasi politik maupun dampak sosial ekonomi baik yang menguntungkan maupun tidak pada penyelenggaraan pilkada secara langsung. Beberapa analisis pelaksanaan pilkada secara langsung, antara lain:

Pertama; lebih partisipatif; Pilkada secara langsung memungkinkan proses yang lebih paartisipatif, membuka akses dan kontrol masyarakat yang lebih kuat sebagai aktor yang telibat dalam pilkada. Dalam hal ini, partisipasi secara langsung merupakan prakondisi untuk mewujudkan kedaulatan ditangan rakyat dalam konteks politik dan pemerintahan.

Kedua, proses pilkada secara langsung memberikan ruang dan pilihan yang terbuka bagi masyarakat untuk menentukan calon pemimpin yang memiliki kapasitas, dan komitmen yang kuat serta legitimate dimata masyarakat sehingga pemimpin yang baru tersebut dapat membuahkan keputusan-keputusan yang lebih baik dengan dukungan dan kepercayaan dari masyarakat luas dan juga diharapkan akan terjadinya rasa tanggung jawab secara timbal balik. Sang kepala daerah lebih merasa mendapatkan dukungan dari masyarakat, sehingga kebijakan-kebijakan lebih berpihak pada kepentingan dan kesejahteraan rakyat. Pada saat yang sama, rakyat juga akan lebih mendukung kebijakan-kebijakan kepala daerah sebab mereka telah berperan secara langsung dalam pengangkatan kepala daerah.

Ketiga, mendekatkan elit politik dengan konstituen atau masyarakat. Diharapkan dengan pemilihan seperti ini mayarakat akan lebih mengenal pemimpin mereka di daerah sehingga akan memudahkan proses komunikasi politik di daerah.[1]

Keempat, lebih terdesentralisasi. Berbeda dengan pemilihan kepala daerah sebelumnya, pemilihan kepala daerah dilakukan pemerintah pusat dengan cara menunjuk atau menetapkan aktor politik untuk menempati jabatan politik di daerah.Kelebihan diadakannya pilkada langsung adalah kepala daerah terpilih akan memiliki mandat dan legitimasi yang samngat kuat, kepala daerah terpilih tidak perlu terikat pada konsesi partai-partai atau faksi-faksi politik yang telah mencalonkannya, sistem pilkada langsung lebih akuntabel karena adanya akuntabilitas politik, Check and balances antara lembaga legislatif

[1] http://liarkanpikir.wordpress.com/2011/02/07/60/

dan eksekutif dapat lebih berjalan seimbang, kriteria calon kepala daerah dapat dinilai secara langsung oleh rakyat yang akan memberikan suaranya, pilkada langsung sebagai wadah pendidikan politik rakyat, kancah pelatihan dan pengembangan demokrasi, pilkada langsung sebagai persiapan untuk karir politik lanjutan, membangun stabilitas politik dan mencegah separatisme, kesetaraan politik dan mencegah konsentrasi di pusat.

Atas kelebihan dari pilkada tersebut, hal yang patut menjadi perhatian pula juga terletak pada agenda tentang potensi konflik yang membarengi pelaksanaannya. Wujud dari pilkada ataupun pemilihan umum pada dasarnya adalah kebebasan kepada masyarakat untuk merumuskan preferensi-preferensi politik mereka melalui jalur-jalur perserikatan, informasi dan komunikasi; memberikan ruang berkompetisi yang sehat dan melalui cara-cara damai; serta tidak melarang siapapun berkompetisi untuk jabatan politik.Dalam hal ini jelas, kompetisi politik yang damai menjadi prasyarat penting bagi demokrasi.Oleh karena itu, salah satu agenda terpenting dalam konteks Pilkada langsung adalah meminimalisasi potensi-potensi konflik.

Kemungkinan potensi konflik pilkada langsung dapat diidentifikasi sebagai berikut: *Pertama,* terdapatnya peraturan Pilkada langsung yang menutup munculnya calon independen.Presedennya sudah dimunculkan pada Pilpres (Pemilu Presiden) lalu yang tak memperkenankan calon independen maju sebagai capres (capres) atau cawapres (calon wakil presiden).Salah satu kelemahan UU 32/2004 menyangkut Pilkada adalah pemberian otoritas penuh kepada partai politik sebagai satu-satunya penjual tiket calon kepala daerah. Hal ini tentu bisa memicu ketidakpuasan, karena pada kenyataannya di banyak daerah terdapat tokoh-tokoh non-partai yang disukai masyarakat.

Kedua, kuatnya hubungan emosional antara kandidat dengan konstituen.Hubungan emosional antara konstituen dengan kepala daerah jauh lebih dekat dibandingkan dengan kepala negara atau pemimpin di level nasional. Hal itu bukan hanya disebabkan kedekatan fisik, tetapi juga sosial, budaya, geografis dan sebagainya. Jika tidak ada manajemen konflik yang baik, terutama terhadap bolong-bolong yang terdapat pada aturan Pilkada, maka ketidakpuasan konstituen terhadap konstituen dan kandidat lain atau proses pemilihan kepala daerah bisa memicu lahirnya konflik di daerah. Dengan kata lain, sensitivitas konstituen dalam pilkada sangat tinggi.

Ketiga, UU 32/2004, seperti disebutkan di muka, memberi peluang dan dominasi kepada partai dalam proses pencalonan. Ada kemungkinan partai-partai besar terobsesi untuk hanya mencalonkan pasangan dari partai sendiri tanpa memperhatikan polarisasi politik yang ada.Padahal seharusnya, proses pencalonan kepala daerah harus mempertimbangkan kekuatan-kekuatan politik dan sosial yang terdapat di daerah bersangkutan. Kita ambil contoh proses pencalonan kepala daerah di Maluku, seharusnya tidak hanya mengakomodasi kekuatan-kekuatan politik yang ada, tetapi juga dua komunitas agama yakni Kristen dan Islam. Jika calon kepala daerahnya berasal dari komunitas Kristen, maka wakil kepala daerah mestinya dari kalangan Islam.Begitu pula sebaliknya. Akomodasi politik yang menjamin stabilitas pemerintahan lokal harus benar-benar tercermin dalam proses pencalonan kepala daerah.

Keempat, kerancuan peran DPRD dalam Pilkada juga dapat memicu konflik. Pilkada memang sepenuhnya dilaksanakan oleh KPU Daerah, tetapi pertanggungjawabannya harus disampaikan kepada DPRD.Dalam hal ini, kerja KPUD (Komisi Pemilihan Umum Daerah) berpotensi diintervensi oleh partai politik yang mempunyai kekuatan di DPRD. Sebab, sejalan dengan kewenangan yang besar dalam proses-proses politik lokal, partai berpotensi membajak fungsi KPUD, jika kerja KPUD dianggap tidak menguntungkannya. .(Supriyanto, 2004).

Kerancuan peran DPRD juga terlihat dalam pasal 82 UU 32/2004 yang mengatakan bahwa pasangan calon dan/atau tim kampanye yang terbukti menjanjikan atau memberikan

uang dan/atau materi untuk mempengaruhi pemilih berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, dikenai sanksi pembatalan pasangan calon oleh DPRD. Ketentuan ini terkesan paradoks.Bagaimana mungkin lembaga legislatif yang notabene wakil dari partai-partai memainkan peran pelaksana pemilu.Mestinya pemberian sanksi dilakukan oleh KPUD sebagai penyelenggara Pilkada.Peran besar dari legislatif lokal ini jelas menjadi faktor distortif bagi Pilkada langsung.

Kelima, potensi konflik pasca Pilkada langsung juga tak kalah krusialnya.Jika potensi-potensi konflik di atas tak bisa diantisipasi dan dimenej dengan baik, maka bakal memicu konflik pasca pelaksanaan Pilkada. Konflik pasca Pilkada juga dimungkinkan, jika terjadi kecurangan dalam proses pemilihan tanpa penyelesaian hukum yang adil, misalnya, menggunakan politik uang. Aturan yang termaktub dalam UU Pilkadal seolah membuka peluang terjadinya persaingan politik uang di antara para kontestan.Hal ini jelas menimbulkan kecemburuan di kalangan kontestan yang "miskin".

Belajar dari Pilkada Serentak

Demokrasi di Indonesia diwarnai dengan pelaksanaan pilkada yang berlangsung sepanjang tahun, sehingga dapat dikatakan sebagai penyelenggaraan pilkada terbanyak di dunia. Pilkada secara langsung dimulai sejak Juni 2005, dan hingga saat ini telah terselenggara 852 kali pilkada dari 524 daerah provinsi, kabupaten dan kota se-Indonesia. Nantinya, khusus untuk DIY prosesnya akan ditetapkan melalui DPRD propinsi sehingga hanya akan ada 523 pelaksaaan Pilkada di Indonesia. Kondisi tersebut juga akan mengalami perubahan jika dalam proses pilkada, pemilu legislative dan pemilu presiden berlangsung dalam dua putaran. Ini berarti hampir setiap warga mungkin harus ke tempat pemungutan suara tujuh kali dalam lima tahun. Dengan demikian, jika proses tersebut terus berlangsung pilkada secara langsung kenyataannya juga menimbulkan permasalahan, antara lain: mahalnya biaya penyelenggaraannya yang membebani APBD, banyaknya waktu yang tersita untuk pelaksaan pilkada, penyelesaian perkara hukum pascapilkada yang berlarut-larut, ditambah dengan pesatnya jumlah kepala daerah dan wakilnya yang tersangkut masalah hukum.

Mencermati kondisi-kondisi seperti ini, layaklah jika negara memerlukan sebuah terobosan yang mendasar untuk memimimalisasi permasalahan dalam pilkada dan pemilu. Oleh karena itu, untuk efisiensi dan efektivitas pelaksanaan pilkada, serta harmonisasi dengan pelaksanaan pemilu nasional, diambil kebijakan pelaksanaan pilkada serentak. Dalam rancangan mekanisme pilkada serentak terdapat tiga opsi, yaitu: *Pertama,* pemilahan pilkada, terdiri dari dua pilihan yaitu pilkada dilaksanakan bersamaan dengan pemilihan presiden atau memisahkan jadwal pemilihan nasional (pemilu presiden, DPR, DPD, DPRD) dengan pemilahan lokal (pilkada). *Kedua*, opsi grouping di mana pilkada tahun 2010 sampai 2015 (sebanyak 279) pilkada dilaksanakan pada 2015 dan pilkada tahun 2016 sampai 2018 (sebanyak 244 pilkada) dilaksanakan pada 2018. *Ketiga,* yaitu percepatan/penundaan pilkada. Pada opsi ini, pilkada yang berlangsung pada tahun 2014 dipercepat pelaksanaannya pada 2013 (sebanyak 154) atau pilhan lainnya adalah penundaan pelaksanaan pilkada 2014 menjadi diselenggarakan pada Maret 2015 (sebanyak 253 pilkada).

Dari ketiga opsi tersebut, yang menjadi dasar dalam pilkada serentak berorientasi pada opsi yang kedua (*grouping*) dengan pertimbangan yang sifatnya luas yakni pilkada yang digelar serentak sejatinya akan sangat menguntungkan kepentingan nasional. Rentang jabatan yang relatif hampir sama akan membangun sinergisitas sistem perencanaan pembangunan antara pusat dan daerah. Selain itu juga rakyat tidak perlu membuang waktu harus berkali-kali datang ke tempat pemungutan suara dalam lima tahun. Pilkada serentak juga dapat mencegah hadirnya banyak

tim sukses yang akhirnya menjadi beban tersendiri bagi kepala daerah. Bila terjadi sengketa pascapilkada, dapat diantisipasi dengan batasan waktu yang jelas, sehingga tahapan pilkada tidak akan terganggu. Pilkada serentak juga memungkinkan pelantikan kepala daerah terpilih dilakukan serentak oleh Presiden, Menteri Dalam Negeri, maupun Gubernur.

Walaupun memungkinkan diminimalisasi permaslahan dalam pilkada serentak namun ada beberapa hal pula yang patut untuk dicermati sebagai bagian dari kelemahan pilkada serentak, yakni akan banyak pejabat kepala daerah yang harus diangkat. Ini tentunya bisa mempengaruhi legitimasi dan kinerja pemerintahan daerah untuk jangka waktu tertentu. Selain itu, jika terjadi ekses pilkada seperti kerusuhan yang bersamaan bisa mengganggu stabilitas nasional dan penanganannya membutuhkan sumberdaya yang besar termasuk dana dan gelar pasukan yang belum merata di semua daerah. Jika muncul masalah pascapilkada yang harus ditangani secara bersamaan, ini juga bisa menjadi titik kelemahan mengingat waktu dan tenaga aparatur hukum yang terbatas. Di bidang pengawasan juga akan sedikit mengalami kesulitan jika pilkada digelar serentak di seluruh Indonesia. Mengingat dilaksanakan secara bersamaan berarti badan pengawas penyelanggaran pilkada dituntut untuk memperluas jajaran pengawasannya pada setiap tahapan di Pilkada.

Sementara untuk pileg dan pilpres, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa akan dilaksanakan pada pemilu 2019 dengan mekanisme sistem yang serentak pula. Hal ini didasarkan pada amar puttusan MK yang mengabulkan uji materi Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden (UU Pilpres) yang diajukan Koalisi Masyarakat Sipil untuk Pemilu Serentak. Beberapa kelebihan jika pileg dan pilres dilakukan secara serentak, antara lain:

Pertama, terdapat efisensi yang mendasar, tidak hanya pada mekanisme angggara namun juga pada efisiensi waktu yang pada akhirnya akan mempengaruhi peta politik yang dibangun oleh calon. Misalnya untuk pilpres, tidak dimungkinkan lagi presiden yang terpilih untuk berada pada posisi terbelenggu dengan mekanisme koalsi yang biasanya dibangun oleh partai yang mendukungnya saat pencalonan. Dengan sistem serentak ini, dimungkinkan adanya sistem preidensil yang lebih kuat. Menghindarkan terjadinya negosiasi atau tawar-menawar politik yang bersifat taktis demi kepentingan sesaat .Sehingga, di masa mendatang dapat tercipta negosiasi dan koalisi strategis partai politik untuk kepentingan jangka panjang. (Surbakti, 2013)

Kedua, meminimalisasi konflik sosial politik. Hal ini didasarkan pada kenyamanan secara psikologis bagi para pemilih, untuk tidal lagi harus berbeda waktu mengikuti pemilu, baik presdisen maupun pileg yang kecendrungannya menimbulkan dinamika politik yang menimbulkan kebingungan bagi para pemilih.

Ketiga, adanya perubahan kultur demokrasi yang terbangun. Setidaknya, kultur koalisi parpol yang selama ini didasarkan terhadap alasan prgamatis dan temporal. Dengan pemilu serentak, perlahan koalisi akan menuju ke arah koalisi parmanen. Dengan demikian, koalisinya akan lebih solid, terarah, dan tentu sedikit banyak didasarkan pada pertemuan isu dan kepentingan substansial

Pilkada dalam Penguatan Demokrasi

Penyelenggaraan pemilihan umum secara berkala merupakan suatu kebutuhan mutlak sebagai sarana demokrasi yang menjadikan kedaulatan rakyat sebagai sumber kehidupan bernegara proses kedaulatan rakyat yang diawali dengan pemilihan umum akan memberikan legitimasi, legalitas, dan kredibilitas pemerintahan yang didukung oleh rakyat. Pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat akan melahirkan pemerintahan yang demokratis.

Diharapkan penyelenggaraan pemilihan umum baik pilpres, pileg dan pilkada dapat

berjalan sesuai dengan azas pemilu yaitu langsung, umum, bebas, rahasia dan jujur adil (LUBER dan JURDIL).Serta dengan harapan pemilihan umum dapat terlaksana secara berkualitas dan bersih. Namun demikian pada nyatanya penyelenggaraan pemilihan umum seringkali tidak sebagaimana yang diharapkan, seringkali pada setiap penyelenggaraan pemilihan umum ditemui kendala dan tantangan yang cukup rumit dan pelik.

Permasalahan-permasalahan yang seringkali muncul pada setiap penyelenggaraan pemilihan umum senantiasa dihadapkan pada permasalahan-permasalahan yang hampir sama. Oleh sebab itu tentunya diharapkan pada pemilihan umum yang akan datang pemasalahan-permasalahan tersebut dapat diantisipasi dan diminimalisir sebaik mungkin sehingga tujuan pemilihan umum yang luber jurdil, berkualitas, dan bersih dapat dicapai sebaik mungkin.

Demikian pula dengan pelaksanaan pilkada serentak yang akan digelar pada tanggal 9 Desember 2015. Pemerintah bersama KPU dan Bawaslu sudah siap untuk melaksanakan pilkada serentak.Meski demikian, potensi konflik selama pelaksanaan pilkada yang tinggal satu bulan lagi jangan diabaikan. Setiap lembaga yang berwenang dalam mengatasi konflik dan sengketa pilkada, baik penyelenggara maupun penegakan hukum, harus benar-benar menyiapkan diri.Jika tidak, ratusan pilkada yang melibatkan lebih dari 780 pasangan calon kepala daerah dan jutaan pendukungnya, bisa menimbulkan gangguan keamanan dalam skala nasional.

Potensi konflik dalam Pilkada langsung jelas sangat menganggu proses penguatan demokrasi, tidak hanya di tingkat lokal, tetapi juga nasional. Potensi konflik itu bukan karena ketidaksiapan masyarakat, tetapi lantaran tidak utuhnya penerapan sistem demokrasi terutama pada tingkat l lokal, yang sebagian besar dipicu oleh kurang pahamnya pada *rule of the game* (aturan main). Untuk mengantisipasinya, adalah bijak jika setiap elemen dapat meminimalisasi permasalahan dalam pilkada agar tidak memperlambat proses demokrasi yang sedang di bangun.

Oleh karena itu, salah satu agenda terpenting dalam konteks Pilkada langsung dan serentak adalah meminimalisir permasalahan terutama potensi konflik yang terkandung dalam aturan main yang telah diterakan dalam Undang –undang dan Peraturan pemerintah. Agenda ini diharapkan mampu membangun proses politik yyang tercermin dari budaya politik, agar masyarakat tetap optimis dalam menciptakan sistem politik yang terinternalisasi dalam kehidupan demokrasinya.

Intinya secara makro, dengan pilkada serentak pemerintahan akan lebih efektif karena perencanaan pembangunan, lebih sinergis antara pusat dan daerah. Dengan berbagai pertimbangan di atas tentunya akan terus dilakukan pengkajian terhadap berbagai alternatif penyelenggaraan pilkad serentak, terutama melalui penyempurnaan RUU Pilkada. Dengan demikian pilkada serentak akan hadir sebagai jawaban atas dinamika demokrasi sesuai dengan harapan masyarakat.

DAFTAR BACAAN

Andrew Reynolds,(2001) "*Merancang Sistem Pemilihan Umum*" dalam Juan J. Linz, et.al., *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat: Belajar dari Kekeliruan Negara-negara Lain*, (Bandung: Mizan,p.102.)

Supriyanto dan Santoso (2004); *Mengawasi Pemilu Mengawal Demokrasi.* Jakarta: Murai Kencana-PT Raja Gravindo Persada.

Surbakti, Ramlan, (1992); *Memahami Ilmu Politik*, Penerbit PT Gramedia WidiaSarana Indonesia, Jakarta.

..... (2013); *Penguatan Sistem Presidensial;* Kuliah Umum Prof Ramlan Surbakti di FIsip Unhas.

Rumahpemilu.org , kamis 22 Mei 1014. Diakses tanggal 5 April 2015

http://liarkanpikir.wordpress.com/2011/02/07/60/

PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PENGAWASAN PILKADA

Adi Suryadi Culla[1]

Abstrak

Pemilihan yang demokratis merupakan prasyarat negara demokrasi. Indonesia telah melalui berbagai pemilihan umum di masa orde lama, orde baru hingga reformasi. Saat ini, Indonesia telah melangkah pada tahapan yang lebih tinggi yakni pemilihan kepala daerah (Pilkada) serentak. Salah satu aspek yang menarik dikadi dari proses pilkada ini yakni aspek pengawasan. Pengawasan yang selama ini dilakukan oleh lembaga yang diberikan mandat untuk melakukan pengawasan pemilu, yakni BAWASLU di tingkat pusat dan provinsi, sedangkan Panwaslu di tingkat Kabupaten/Kota dianggap belum mampu untuk mengawasi secara detil proses penyelenggaraan pemilu. Oleh karena itu dibutuhkan kolaborasi BAWASLU dengan masyarakat dalam bentuk pengawasan partisipatif. Di samping itu, perlu juga dilakukan pemetaan titik rawan pengawasan pemilu/ pilkada agar dapat pengawasan yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu dan masyarakat dapat berjalan dengan efektif dan efisien.

Kata Kunci: Demokrasi, Partisipasi Masyarakat, Pengawasan, Pilkada

PENDAHULUAN

Indonesia tergolong negara demokrasi, hal ini ditegaskan dalam Pasal 1 Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 yang menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Hal ini menunjukkan kesamaan jargon demokrasi yakni dari rakyat, oleh Rakyat, dan untuk Rakyat. Sehingga pemilik kedaulatan adalah rakyat. Pelaksanaan demokrasi identik dengan penyelenggaraan pemilihan umum (Pemilu). Walaupun semua negara demokrasi pasti menyelenggarakan Pemiu, tetapi tidak semua Pemilu berlangsung demokratis. Di Indonesia pemilihan umum memiliki dinamika demokratisnya masing-masing. Mulai dari orde lama, orde baru hingga reformasi. Pelaksanaan pemilihan pejabat politik tidak hanya sebatas memilih Presiden dan Wakil Presiden maupun anggota DPRD tetapi sudah berada pada level pemerintahan di tingkat provinsi dan kabupaten, bahkan sudah melangkah pada tahapan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) serentak yang akan dilaksanakan di 269 daerah di Indonesia pada akhir tahun 2015.

Pelaksanaan pemilihan pejabat politik ini tentunya bukan tanpa tujuan, melainkan ada fungsi dan tujuan Pemilu/ Pilkada yang diemban sebagai berikut: (1) instrumen pergantian kepemimpinan politik secara reguler, damai, dan partisipatif; (2) instrumen partisipasi rakyat dalam politik dan pemerintahan (melalui fungsi partisipasi rakyat dalam pemilihan kepemimpinan politik); dan instrumen partisipasi rakyat dalam mengevaluasi kinerja kepemimpinan politik (reward and punishment).

Dalam penyelenggaraan pemilihan di tingkat pusat (Pemilu) dan daerah (Pilkada), salah satu aspek yang menarik dikaji yakni sisi pengawasan. Fungsi ini dijalankan untuk menjamin agar pemilu/pilkada dapat berjalan sesuai dengan ketentuan dan prinsip: langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil (luber jurdil). Mengapa pengawasan dibutuhkan? Hal ini dikarenakan penyelenggara maupun peserta pemilu selalu mencari celah agar calon yang didukungnya memenangkan pertandingan meskipun dengan cara-cara yang tidak sportif dan elegan. Sebagaimana dikatakan Lord Acton, "Power tend to corrupt, but absolut power corrupt absolutely". Selain itu, sikap ambigu dari masyarakat yang tidak mau melaporkan terjadinya pelanggaran pemilu.

---

[1] Dr., M.A. Ketua Jurusan Ilmu Hubungan Internasional Universitas Hasanuddin; Dosen Pascasarjana Ilmu Politik; Ketua Dewan Pendidikan Sulawesi Selatan.

Dalam menjalankan fungsi pengawasan juga harus dipahami tujuan dilaksanakannya pengawasan, selain memastikan Pemilu berjalan Luber dan Jurdil, pengawasan juga diperlukan sebagai sarana penyadaran tentang pentingnya pendidikan pemilih (voter education), serta mendorong partisipasi pemilih dalam mewujudkan Pilkada berkualitas. Selanjutnya dalam menjalankan fungsi pengawasan pemilu, ada beberapa kegiatan yang dilakukan mencakup: (1) mengamati (melihat, mencatat hasil amatan); (2) mengkaji (melakukan sistematisasi / analisa hasil pengamatan, misalnya dalam format 5W+1H); (3) memeriksa (kesesuaian aturan); dan (4) menilai (benar atau salah serta konsekuensinya).

Dalam tulisan ini akan diuraikan mengenai partisipasi masyarakat dalam pengawasan pemilu/pilkada dan titik rawan pengawasan pilkada. Informasi yang dipaparkan dalam tulisan ini dapat menjadi catatan untuk memperkuat pengawasan dalam pelaksanaan Pilkada serentak 9 Desember 2015 yang akan datang.

PEMBAHASAN

Partisipasi Masyarakat dalam Pengawasan Pemilu/Pilkada

Pengawasan seringkali hanya dikaitkan dengan tanggung jawab penyelenggara pemilu di bidang pengawasan, dalam hal ini BAWASLU RI, BAWASLU Provinsi hingga PANWASLU Kabupaten/Kota, tetapi pengawasan tidak hanya dimaknai sebagai tugas dan tanggung jawab yang dimandatkan kepada Bawaslu, tetapi juga didalamnya melingkupi atau mencakup pemantauan/ pengawasan oleh masyarakat sebagai warga negara yang bertanggung jawab. Sehingga, semua pihak memiliki tanggung jawab terhadap proses pengawasan jalannya seluruh tahapan pemilu/pilkada.

Kemudian mengapa masyarakat harus terlibat dalam pengawasan pemilu/pilkada, motivasinya sebagai berikut: (1) memastikan terlindunginya hak politik warga masyarakat; (2) memastikan terwujudnya pemilu yang bersih, transparan, dan berintegritas dari sisi penyelenggara dan penyelenggaraannya; (3) mendorong terwujudnya pemilu sebagai instrumen penentuan kepemimpinan politik dan evaluasi kepemimpinan politik; dan (4) mendorong munculnya kepemimpinan politik yang sesuai dengan aspirasi terbesar rakyat.

Partisipasi aktif seluruh elemen masyarakat dalam pengawasan Pemilu/ Pilkada tergolong ke dalam istilah pengawasan partisipatif. Pengawasan partisipatif merupakan bentuk pelibatan aktif masyarakat dengan sadar dalam proses pengawasan, sebagai bentuk tanggungjawab untuk menjaga agar suara mereka tidak diselewengkan dalam proses pemilu/pilkada. Mengapa pengawasan partisipasif ini penting, dikarenakan: (1) Panwas memiliki keterbatasan personil (5, 3, 3, 3, 1 - 5); (2) Panwas memiliki keterbatasan waktu; (3) Objektif: luasnya wilayah tidak dan banyaknya jumlah TPS; (4) meningkatkan kualitas Pemilu. Selain itu, masyarakat memiliki jangkauan yang lebih luas, dan akan menjadi kekuatan Panwas untuk mengawasi pelaksanaan pemilihan umum maupun kepala daerah, rasionalisasinya sebagai berikut: (1) jumlah pengawas terbatas, cakupannya juga tidak seluas masyarakat sehingga peran masyarakat dalam pengawasan menjadi penting. Mata publik lebih luas daripada Bawaslu dan Panwas; (2) penting mendorong berbagai kalangan masyarakat untuk berpartisipasi secara aktif dalam pengawasan pelaksanaan tahapan pilkada; dan (3) sukses atau tidak pelaksanaan pilkada menjadi tanggung jawab bersama antara penyelenggara, yakni KPU dan Bawaslu dengan jajarannya, peserta pemilihan, yakni partai politik dan perseorangan, serta masyarakat.

Adapun bentuk partisipasi masyarakat dalam pengawasan dapat dilakukan dengan cara-cara sebagai berikut: (1) ikut memantau pelaksanaan pemilu untuk memastikan pemilu berlangsung sesuai dengan peraturan perundang- undangan; (2) melakukan kajian

terhadap persoalan-persoalan kepemiluan; (3) ikut mencegah terjadinya pelanggaran pemilu sesuai dengan peran sosialnya masing-masing; (4) menyampaikan laporan pelanggaran pemilu; (5) menyampaikan informasi dugaan pelanggaran pemilu; (6) mendukung terciptanya ketaatan peserta pemilu maupun penyelenggara pemilu terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan.

Titik Rawan Pengawasan Pemilu/Pilkada

Wilayah titik rawan pengawasan Pemilu/Pilkada terutama ada pada 3 tahapan sebagai berikut: (1) pendataan dan pemutakhiran data pemilih; (2) kampanye, dan (3) pemungutan dan penghitungan suara. Selengkapnya diuraikan sebagai berikut:

Pendataan dan Pemutakhiran Data Pemilih

(1) Pemilih Belum Cukup Umur

Kecurangan ini terjadi dengan cara memasukkan data pemilih yang belum berusia 17 tahun atau sudah kawin dengan tujuan memperbesar perolehan suara pasangan tertentu. Kegiatan ini bisa dilakukan pada level desa maupun KPUD, atau bisa juga karena data yang dikirim BPS (Badan Pusat Statistik) tidak akurat. Antisipasi pengawasan yg perlu dilakukan adalah mengecek data kelompok umur ini dengan seksama pada DPT.

(2) Pemilih Meninggal Dunia

Ada kecenderungan pemilih yang sudah meninggal dunia secara sengaja tidak di hapus agar surat suaranya bisa dipergunakan oleh orang lain, baik diberikan pada pemilih fiktif dari daerah lain maupun pemilih yang tidak terdaftar. Antisipasi yang perlu dilakukan adalah ikuti terus perkembangan data kematian pada tiap-tiap desa dan segera laporkan pada PPS.

(3) Pemilih Ganda

Duplikasi pemilih sering dilakukan baik dengan menuliskannya secara ganda persis atau dengan cara mengubah identitasnya. Hal ini dimaksudkan agar terjadi pembengkakan jumlah pemilih dan surat undangannya dapat dimanfaatkan bisa dipergunakan oleh orang lain, baik diberikan pada pemilih fiktif dari daerah lain maupun pemilih yang tidak terdaftar. Antisipasi yang perlu kita lakukan adalah sekali mencermati data tiap RT/RW bahkan disinkronkan dengan tingkat desa.

(4) Pemilih Fiktif

Pemilih fiktif adalah pemilih siluman; masuk dalam daftar pemilih tetapi orangnya tidak ada. Pemiih yang sbnrnya tdk ada dalam DPT tapi dapat secara legal menggunakan hak pilih. Atau bisa juga ada nama pemilih yang terdaftar tetapi sejatinya orang tersebut tidak pernah atau bertempat tinggal disitu. Pemilih siluman ini muncul boleh terjadi karena kerjasama dgn penyelenggara utk memenangkan calon, lalu menggunakan KTP Aspal, menggunakan daftar pemilih ganda atau meninggal, atau surat undangan yang tidak terpakai. Antisipasinya lakukan pengecekan daftar pemilih sampai tingkat RT/ RW setempat. Laporkan sebagai temuan.

Masa Kampanye

(1) Black campaign & Negative Campaign

Black / negative campaign : penyebaran statement untuk menarik simpati pemilih atau untuk menjatuhkn kandidat lainnya. Misalnya, dengan isu SARA, dan serangan pribadi. Jangan lengah, karena dalam beberapa kasus pemilu membuktikan bahwa justru pembuat black campaigne adalah tim sukses pihak kandidat korban sendiri dengan tujuan agar masyarakat lebih merasa iba karena calonnya telah dianaiaya, meskipun memang ada black campaigne yang dibuat oleh kubu lawan. Antisipasi yang perlu dilakukan adalah segera tarik selebaran black campaigne ini sebelum menyebar kemana-mana, jika perlu tangkap pelakunya dan dipidanakan.

(2)Pemasangan Alat Peraga dan Bahan Kampanye

Pada masa kampanye pemasangan alat peraga kampanye dan bahan kampanye menjadi wajib bagi calon Bupati/Wali Kota dalam rangka mempromosikan visi, misi, dan

program kerja calon Bupati/Wali Kota. Justru yang terjadi adalah masing-masing calon akan berlomba dan "perang" alat peraga dengan tidak mengindahkan aturan pemasangan alat peraga kampanye dan zonasinya. Hal ini terjadi karena memang pemasanga APK tidak memahami aturannya (karena tidak diberitahu oleh tim sukses) atau memang disengaja. "Perang APK" ini seringkali menimbulkan berbagai benturan. Antisipasi yang bisa dilakukan adalah segera tegakkan aturan pemasangan APK dan zonasinya. Segera tidak tegas pihak-pihak melanggarnya tanpa pandang bulu.

(3) Netralitas PNS, TNI, POLRI, dan Kepala Desa

Tidak dipungkiri lagi netralitas PNS, TNI, POLRI, dan Kepala Desa patut dipertanyakan dalam Pilkada. Baik caranya dengan terselubung mapupun terbuka. Cara terselubung misalnya ikut menjadi penyandang dana untuk calon Bupati/ Walikota tertentu dengan imbalan jika calon Bupati/ Wali Kota yang didukung nantinya menang akan mendapat jabatan tertentu atau proyek tertentu. Ada pula dengan cara terang-terangan ikut kampanye dan mengerahkan massa. Biasanya para pejabat menggunakan "taring" kekuasannya dengan mengarahkan atau mengintervensi bawahannya untuk mendukung calon Bupati/ Wali Kota tertentu. Antisipasinya awasi dan minta masukkan dari PNS pejabat mana dan mendukung siapa. Lakukan tindakan tegas jika ada pejabat yang ikut kampanye dengan aturan netralitas bagi PNS termasuk Kepala Desa.

(4) Potensi Benturan Fisik

Pengkotak-kotakan dukungan terhadap calon Bupati/Wali Kota akan terjadi baik yang berskala kecil dalam satu rumah tangga, satu desa sampai satu kecamatan. Lebih parahnya adalah terjadi benturan fisik akibat pancingan-pancingan emosi yang dilakukan salah satu kubu pada saat masa kampanye yang menjurus pada tindakan pidana Pemilu. Ini berkaitan pongawasan terhadap semua tindak pidana pemilu yang diatur didalam UU Pemilu maupun UU Tindak Pidana Pemilu. Antisipasi dilakukan mulai dari penyadaran kepada para pemilih bahwa pesta demokrasi bukan ajang mencari musuh tetapi lebih menghargai perbedaan pilihan dan hal yang tidak kalah penting adalah menunjukkan sikap tegas tanpa pandang terhadap pelaku tindakan pidana pemilu / pilkada

Proses Pemungutan Suara

(1) Surat Undangan Tidak Dibagikan

Ketika penyelenggara pemilu atau panitia pemilu sudah tidak netral maka yang terjadi adalah surat undangan bagi pemilih yang jelas-jelas berseberangan dengan pilihannya cenderung untuk tidak dibagikan. Antisipasinya lakukan pengecekan ke rumah-rumah apakah maksimal 1 hari sebelum hari pemungutan suara surat undangan sudah dibagikan apa belum, jika belum suruh yang bersangkutan meminta kepada KPPS setempat.

(2) Politik Uang

Politik uang (money politic) merupakan tindakan memberikan sesuatu baik berupa uang atau barang untuk mempengaruhi pemilih. Politik uang tidak hanya menekankan pada transaksional saja namun juga bermakna fungsional dengan bervariasi fungsi sebagai: (1) modal politik, (2) biaya politik, (3) mendapatkan simpati dan (4) alat tukar transaksional untuk mendapatkan suara pemilih. Antisipasi dapat yang perlu dilakukan adalah mengawasi kegiatan posko-posko pendukung dan tim sukses; laporkan dan segera tangkap pelakunya beserta barang buktinya.

(3) Pemilih Siluman

Pemilih fiktif atau siluman adalah pemilih yang sebenarnya tidak tercantum dalam DPT (Daftar Pemilih Tetap) tetapi dapat secara legal menggunakan hak pilih. Hal ini terjadi karena adanya kerja sama dengan penyelenggara pemilu untuk memenangkan calon Bupati/Wali Kota tertentu. Caranya

beragam mulai dari pembuatan KTP Aspal (asli tapi palsu), menggunakan daftar pemilih ganda atau meninggal, sampai menggunakan surat undangan atau surat suara yang tidak terpakai. Biasanya terjadi pada daerah-daerah dengan pengawasan yang kurang. Antisipasi yang harus dilakukan adalah mengawasi secara ketat daerah-daerah perbatasan dengan kabupaten/kota lain, serta TPS terisolir dan jangan lupa kerjasama dengan para saksi pasangan calon Bupati/Wali Kota.

(4) Pembelian / Transaksi Kartu pemilih

Cara arogan yang sering dilakukan oleh tim sukses atau oknum tertentu adalah membeli/membayar surat undangan pemilih. Caranya membeli/membayar surat undangan pemilih dengan sejumlah uang agar pemilih lawan tidak menggunakan hak pilihnya. Hal ini biasanya dilakukan didaerah basis calon dukungannya tetapi ada beberapa pemilih yang beda pilihannya. Antisipasinya lakukan pengawasan pada daerah rawan ini, suruh laporkan jika ada oknum yang melakukan hal ini.

(5) Surat Suara Ilegal

Dilakukan dengan cara menggandakan surat suara sebelum hari pemungutan suara atau KPPS sengaja memberikan surat suara lebih dari satu kepada pemilih. Antisipasinya selalu awasi KPPS pada saat memberi surat suara.

Penghitungan Suara

(1) Suara Sah dan Tidak Sah

Ada surat suara yang tidak sah tetapi dihitung sah atau sebaliknya. Ada pula surat suara sah tetapi dirusak agar tidak sah. Oknum pelaku yang memiliki kesempatan ini adalah penyelenggara pemilu. Dalam hal ini antisipasi yang dapat dilakukan adalah kejelian pengawasan yang dilakukan pengawas pemilu dan saksi sangat dibutuhkan.

(2) Beda Jumlah Pemilih dan Surat Suara

Sering kali terjadi jumlah pemilih yang hadir dan jumlah suara yang diperoleh berbeda. Hal ini terjadi karena penyelenggara pemilu tidak menghitung terlebih dahulu jumlah surat suara yang telah dicoblos oleh pemilih sehingga hasilnya bisa berlebih atau berkurang. Ketika terjadi perbedaan jumlah biasanya penyelenggara pemilu melakukan jalan pintas dengan cara mengurangi surat suara dan jika terjadi kekurangan biasanya penyelenggara menambahkan pada suara rusak. Ini sangat merugikan salah satu calon. Langkah krusial antisipasi yang harus dilakukan pengawas adalah meminta KPPS menghitung surat suara dan hasilnya harus sesuai dengan pemilih yang hadir menggunakan hak pilihnya.

(3) Manipulasi Perolehan Suara

Manipulasi perolehan suara biasanya terjadi karena ketidakjelian saksi dan pengawas. Apalagi biasanya saksi disuruh terlebih dahulu menandatangi lembara berita acara dan sertifikat penghitungan suara. Jika ini terjadi maka sangatlah mudah bagi penyelenggara pemilu untuk melakukan manipulasi perolehan suara. Antisipasi yang harus dilakukan adalah Saksi/Pengawas jangan menandatangani dulu hasil pemungutan suara sebelum proses penghitungan suara selesai. Kawal hasilnya sampai tingkat di atasnya, misal dari KPPS hingga ke PPK.

PENUTUP

Pengawas Pemilu/Pilkada harus memahami dan memetakan titik rawan pelanggaran Pilkada dan segera melakukan langkah-langkah antisipatif; khususnya di tiga tahapan: (1) pendataan pemilih; (2) kampanye; (3) pemungutan dan penghitungan suara. Selain itu, pengawas Pemilu harus membangun kerjasama dengan Tim sukses kandidat kepala daerah dan saksi, media massa, organisasi masyarakat/LSM, tokoh masyarakat, serta pihak-pihak yang terkait agar dapat menghasilkan pengawasan yang efektif.

DAFTAR PUSTAKA

Budiardjo, Miriam. 2010. Dasar-Dasar Ilmu Politik: Edisi Revisi. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Easton, David. 1977. Pengantar Analisa Politik. Jakarta: CV. Rajawali.

Efriza. 2012. Political Explore: Sebuah Kajian Ilmu Politik. Bandung: Penerbit Alfabeta.

Firmanzah. 2011. Mengelola Partai Politik: Komunikasi dan Positioning Ideologi Politik di Era Demokrasi. Jakarta:Yayasan Pustaka Obor Indonesia.

Haryanto. 1982. Sistem Politik: Suatu Pengantar. Yogyakarta: Penerbit Liberty.

Surbakti, Ramlan. 2010. Memahami Ilmu Politik. Jakarta: Grasindo.

IMPLIKASI PELAKSANAAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH (PILKADA) SECARA SERENTAK TERHADAP ASPEK SOSIAL, POLITIK, DAN EKONOMI

Achmad Zulfikar[1] dan Baharuddin Nur[2]

Abstrak

Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) adalah antitesa dari pengangkatan kepala daerah yang telah berlangsung cukup lama, setidaknya hampir seusia dengan orde lama ditambah orde baru atau sekitar 50 tahun dari 70 tahun usia pemerintahan kita. Diangkat dan dipilih adalah dua hal yang berbeda. Dipilih tentu saja lebih demokratis daripada diangkat. Dipilih merupakan hasil dari sejumlah alternatif, sementara diangkat lebih terkesan suatu pilihan yang datang dari atas (*top down*). Pilkada merupakan sistem yang dibangun oleh pemerintah untuk memastikan Kepala Daerah berasal dari pilihan rakyat, bukan penunjukan dari pejabat atau kekuasaan diatasnya. Lazimnya, Pilkada berlangsung sesuai dengan penanggalan kegiatan politik setiap daerah, dimana batas masa tugas lima tahun dijadikan sebagai patokan untuk dilaksanakannya Pilkada lagi. Namun pada 9 Desember 2015 ini penanggalan itu mengalami perubahan atas dasar pertimbangan efisiensi dan efektivitas pelaksanaan Pilkada ke depan. Oleh karenanya, Pilkada yang akan berlangsungi di Indonesia ini merupakan pesta demokrasi terbesar yang pernah dilakukan di negeri ini, bahkan di dunia. Dalam makalah ini, penulis tertantang untuk menelaah bagaimana kemungkinan yang akan timbul sebagai implikasi Pilkada serentak ini terhadap aspek sosial, politik dan ekonomi masyarakat di Indonesia.

Kata Kunci: Implikasi, Pilkada Serentak, Sosial, Politik, Ekonomi

Pendahuluan

Dirilis dalam situs Komisi Pemilihan Umum (KPU) (http://www.kpu.go.id/) secara resmi terdaftar 810 pasangan cal`on (paslon) kepala daerah yang terdiri atas calon Gubernur, Bupati dan Walikota yang akan berkompetisi merebut suara pemilih pada 9 Desember mendatang. Diantara 810 pasangan tersebut, terdapat 654 paslon melalui jalur partai politik, sementara sisanya (156 paslon) melalui jalur perseorangan (independen). Di antara keseluruhan paslon tersebut terdapat 164 petahana (*incumbent*).

Data yang dirilis oleh KPU di atas sepintas hanyalah angka-angka tabulatif yang bisa dilihat sebagai indikator daya tarik posisi kepala daerah, baik Gubernur, Bupati maupun walikota bagi masyarakat Indonesia. Setidaknya ada 810 pasangan (1620 orang) yang memperebutkan 268 kursi (Gubernur, Bupati dan Walikota). Rasio yang relatif kecil dimana secara kalkulasi satu berbanding sekitar 3,5. Bandingkan dengan rasio perebutan rata-rata kursi legislatif yang mencapai 1:12. Berapa jumlah orang yang kemungkinan frustrasi, depresi, mengalami gangguan jiwa akibat kehilangan peluang, harta benda, harga diri dan lain-lain akibat gagal men dapatkan kursi yang diimpikan? Belum ada data resmi, tetapi dapat diyakini bahwa keadaan itu ada dengan kadar yang berbeda-beda.

Itulah bentuk implikasi yang penulis maksudkan, namun dalam tulisan ini implikasi yang penulis maksud adalah akibat penyelenggaraan Pilkada Serentak dibanding dengan Pilkada yang tidak serentak. Yang terpapar saat ini adalah bahwa perhatian dan perbincangan masyarakat tentang Pilkada yang terpantau melalui media sosial tidak

[1] S.IP., Magister Ilmu Politik Universitas Hasanuddin. Email: apa@kabarfikar.com

[2] Ir., Dipl. Env. Wakil Pemimpin Umum Majalah Suara Gubernur. Email: ben@suaragubernur.com

setajam pada pilkada tunggal. Asumsi yang dapat dikemukakan adalah, pertama, bahwa tidak tajamnya perbedaan atau konfrontasi antar pendudkung di media sosial dikarenakan terpecahanya focus pada berbagai isu pilkada di tempat lain. Kedua, kemungkinan dikarenakan masyarakat mengalami keterkejutan (*shock*) akibat pertama kali menghadapi suasana dan situasi pilkada yang tidak biasa.

Keterlibatan masyarakat dalam memilih pemimpin di daerah masing-masing berawal di tahun 2005 ketika bangsa Indonesia memulai era baru dalam penyelenggaraan tata pemerintahan di tingkat lokal. Kepala daerah, baik bupati/ walikota maupun gubernur yang sebelumnya dipilih secara tidak langsung oleh DPRD, sejak Juni 2005 dipilih secara langsung oleh rakyat melalui proses pemilihan kepala daerah yang sering disingkat dengan Pilkada.Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung diatur dalam undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang lebih spesifik di atur dalam bagian tata cara pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Pilkada langsung merupakan koreksi atas pilkada terdahulu yang menggunakan sistem perwakilan oleh DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah). Digunakannya sistem pemilihan langsung menunjukkan perkembangan demokrasi yang semakin matang di tingkat daerah. Pilkada langsung dinilai sebagai perwujudan pengembalian hak-hak dasar masyarakat di daerah dengan memberikan kewenangan yang utuh dalam rangka rekrutmen pimpinan daerah sehingga mendorong dinamika dalam kehidupan demokrasi di tingkat lokal. Keberhasilan pilkada langsung untuk melahirkan pemimpin daerah yang demokratis, sesuai kehendak dan tuntutan rakyat sangat bergantung pada daya kritis dan rasionalitas pemilih/rakyat itu sendiri.

Selanjutnya, sejak Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum berlaku pilkada dimasukkan dalam rezim pemilu, sehingga secara resmi bernama Pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah atau disingkat Pemilukada. Pemilukada pertama yang diselenggarakan berdasarkan undang-undang ini adalah Pilkada DKI Jakarta 2007. Kemudian, pada tahun 2011, terbit undang-undang baru mengenai penyelenggaraan pemilihan umum yaitu Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011. Di dalam undang-undang ini, istilah yang digunakan adalah Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota.

Pada tahun 2014, Pilkada secara langsung sempat mengalami kegentingan. Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) mengangkat isu krusial terkait Pilkada secara langsung. Sidang Paripurna DPR RI pada tanggal 24 September 2014 memutuskan bahwa Pilkada dikembalikan secara tidak langsung, atau kembali dipilih oleh DPRD. Putusan Pemilihan kepala daerah tidak langsung didukung oleh 226 anggota DPR-RI yang terdiri Fraksi Partai Golkar berjumlah 73 orang, Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (PKS) berjumlah 55 orang, Fraksi Partai Amanat Nasional (PAN) berjumlah 44 orang, dan Fraksi Partai Gerindra berjumlah 32 orang.

Keputusan ini telah menyebabkan beberapa pihak kecewa. Keputusan ini dinilai sebagai langkah mundur di bidang "pembangunan" demokrasi, sehingga masih dicarikan cara untuk menggagalkan keputusan itu melalui uji materi ke MK (Mahkamah Konstitusi). Pro dan kontra terkait Pilkada langsung maupun tidak langsung menyebabkan Presiden Republik Indonesia saat itu Susilo Bambang Yudhoyono mengambil langkah penyelamatan setelah mendapatkan desakan dari rakyat dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) No. 1 Tahun 2014. Peraturan ini menjadi landasan yuridis untuk mengembalikan hak pilih ke tangan rakyat.

Pengesahan Perpu ini juga berimplikasi terhadap pelaksanaan Pilkada serentak yang telah bergulir sebelum aturan ini disahkan dan semakin menguat. Maka, Perpu ini menjadi landasan hukum (yuridis) bagi pelaksanaan Pilkada serentak. Perpu No. 1 Tahun 2014 ini kemudian disahkan oleh DPR RI dengan

menerbitkan UU No. 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas UU No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang.

Dalam UU No. 8 Tahun 2015 Pasal 201 ayat 1 jelas menyebutkan bahwa pemungutan suara serentak dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang masa jabatannya berakhir pada tahun 2015 dan bulan Januari sampai dengan bulan Juni tahun 2016 dilaksanakan pada tanggal dan bulan yang sama pada bulan Desember tahun 2015.

Dalam *draft* Rancangan UU No. 8 tahun 2015 tentang Perubahan Atas UU No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perpu No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dinyatakan bahwa Pilkada serentak dijadwalkan tiga gelombang pada 2015 dan 2018 untuk kepala daerah yang habis masa jabatannya pada kurun waktu itu, kemudian pilkada nasional serentak pada 2020.

Namun saat pembahasan RUU No. 8 Tahun 2015 tersebut disepakati gelombang pelaksanaan Pilkada serentak menjadi tujuh gelombang yakni: (1) gelombang pertama dilaksanakan pada Desember 2015 untuk kepala daerah yang masa jabatannya berakhir pada 2015 serta pada semester pertama 2016; (2) gelombang kedua akan dilaksanakan pada Februari 2017 untuk kepala daerah yang masa jabatannya berakhir pada semester kedua 2016 dan kepala daerah yang masa jabatannya berakhir pada 2017.

Selanjutnya, (3) gelombang ketiga akan dilaksanakan pada Juni 2018 untuk kepala daerah yang masa jabatannya berakhir pada 2018 dan 2019; (4) gelombang keempat akan dilaksanakan pada 2020 untuk kepala daerah hasil pemilihan Desember 2015; (5) gelombang kelima akan dilaksanakan pada 2022 untuk kepala daerah hasil pemilihan pada Februari 2017; (6) gelombang keenam akan dilaksanakan pada 2023 untuk kepala daerah hasil pemilihan 2018. Kemudian, (7) gelombang ketujuh dilakukan pilkada serentak secara nasional pada 2027. Jadi mulai 2027, pilkada dilakukan secara serentak di seluruh provinsi, kabupaten, dan kota di Indonesia, untuk seterusnya dilakukan kembali tiap lima tahun sekali. Pilkada tujuh gelombang inilah yang disepakati dan disahkan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015.

Pembahasan

Implikasi Sosial

Menurut catatan Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri), sejak pilkada langsung digelar pertama kali pada 2005 hingga Agustus 2013, tercatat 75 orang meninggal dan 256 lainnya cedera sebagai akibat ekses langsung dari sejumlah bentrokan yang mengiringi penyelenggaraan Pilkada di sejumlah daerah. Kerugian fisik dalam bentuk kerusakan infrastruktur dan sarana umum juga tak kalah banyaknya, termasuk harta benda individu yang rusak saat terjadinya bentrokan antar pendukung.

Keadaan yang meresahkan seperti disebutkan di atas terasa makin sering terjadi di sekitar kita akibat pemberitaan yang tidak putus dari waktu ke waktu. Dengan waktu pelaksanaan yang berbeda-beda tersebut berpotensi menciptakan keresahan sosial yang berantai yang akan mengganggu kenyamanan hidup rakyat yang terpapar berita-berita kekerasan yang menyertai pelaksanaan Pilkada di sejumlah daerah yang diselenggarakan dalam waktu yang berbeda-beda.

Bayangkan, dengan 33 provinsi dan 492 kabupaten/kota yang harus melaksanakan pilkada setiap lima tahun untuk memilih kepala daerah masing-masing, seberapa sering peristiwa Pilkada yang harus terjadi di negeri ini dalam setahun. Jika dihitung kasar dengan mengesampingkan Provinsi DI Yogyakarta yang tidak melaksanakan pemilihan gubernur, maka setiap lima tahun ada 525 pelaksanaan Pilkada. Artinya, dalam setahun ada sedikitnya 130 peristiwa Pilkada atau setiap empat hari digelar Pilkada di Tanah Air. Setiap peristiwa Pilkada pasti menyita perhatian media nasional apalagi media daerah, baik cetak, elektronik maupun *online*.Pemberitaan dimulai dari penjaringan

bakal calon, pendaftaran, kampanye tertutup, kampanye terbuka, hari pemungutan suara, perhitungan suara, sengketa, penyelesaian sengketa hingga pelantikan. Pada setiap tahap berpotensi menimbulkan pergesekan bahkan bentrok diantara masyarakat yang loyal kepada kandidat yang didukungnya.

Peristiwa Pilkada memang berbeda dengan peristiwa yang lain seperti seminar, pameran, gelar budaya dan semacamnya, seberapapun besarnya. Tetapi pemilihan yang bernuansa politis pasti memiliki potensi konflik yang tinggi. Tanpa bermaksud membandingkan, pemilihan kepala desa patut dijadikan contoh bagaimana konflik antar pendukung kandidat di dalam suatu desa bisa memicu tindakan kriminal dan perbuatan melawan hukum lainnya apalagi Pilkada yang skalanya lebih besar. Pilkada pasti sarat dengan beragam kepentingan yang tentu saja potensi konfliknya, baik horizontal maupun konflik vertikal lebih besar potensinya untuk terjadi.

Berita kekerasan akibat bentrok antar pendukung, *money politic*, korupsi, fitnah dari kampanye gelap, pembodohan, umbar janji bohong dan sebagainya adalah peristiwa yang diberitakan secara intensif yang bahkan memaksa anak didik yang terpapar berita seperti itu tanpa sengaja melalui televisi harus bertanya mengenai arti semua itu kepada orangtua mereka. Pemberitaan negatif yang terus menerus dikonsumsi masyarakat cenderung akan membuat mereka kebal alias permisif dan menganggap sogokan, korupsi, saling fitnah dan semacamnya sebagai hal yang biasa dan tidak perlu dipermasalahkan.

Implikasi Politik

Implikasi politik penyelenggaraan Pilkada serentak setidaknya akan mengurangi dominasi partai politik besar dalam melaksanakan kampanye di daerah. Jika sebelumnya pentolan partai suka melakukan kampanye keroyokan di daerah untuk mendukung kandidat dari partainya, maka dengan Pilkada serentak mereka harus berhitung logistik dan tentu saja harus lebih arif mempertimbangkan mitra koalisinya agar tidak mengesankan inkonsistensi yang akan menurunkan elektabilitas kandidat yang didukungnya.

Penjelasannya, bahwa tidak selalu partai politik berkoalisi permanen dengan sejumlah partai tertentu dalam mendukung kandidat di setiap propinsi, bahkan nasional. Bisa jadi Partai Politik A berkoalisi dengan Parpol B dan C untuk mendukung calon yang sama di Kabupaten Y, tetapi di Kabupaten W Parpol A berseberangan dukungan dengan Parpol B atau C sehingga bila Parpol A mencederai Parpol lainnya di suatu Kabupaten bisa berimplikasi buruk terhadap soloditas Parpol mereka di Kabupaten lainnya.

Oleh karenanya, konstelasi pilihan kendaraan parpol setiap kandidat Kepala Daerah di setiap daerah tidak bisa lagi seperti sebelumnya dimana selalu mempertimbangkan kebesaran nama partainya karena dengan Pilkada serentak mesin politik besar sekalipun tidak bisa maksimal diarahkan ke satu titik melainkan harus melayani sejumlah titik lainnya dalam waktu yang bersamaan. Kondisi seperti ini tentu saja akan menguntungkan calon kepala daerah dari jalur independen karena akan menghadapi kandidat yang didukung parpol yang makin lemah dukungannya karena harus menyebarkan sumberdaya mereka di Pilkada serentak ini. Sejumlah pengamat meramalkan bahwa Pilkada serentak akan banyak dimenangkan oleh calon independen karena lebih solid dibanding calon dari parpol.

Setelah Pilkada serentak tahap pertama ini, dipastikan akan terjadi perubahan konstelasi politik dalam urusan dukungan terhadap kandidat. Sekali suatu parpol menurun elektabilitasnya secara nasional akibat satu dan lain hal termasuk perilaku pengurusnya, maka dapat dipastikan parpol tersebut juga akan berkurang manfaatnya dalam memberikan dukungan bagi kandidat yang didukungnya dan mereka tidak memiliki cukup waktu untuk melakukan pemulihan atau recovery kecuali harus menunggu Pilkada serentak berikutnya. Kondisi ini yang akan mendorong setiap calon pada Pilkada serentak berikutnya lebih memperkuat ketokohan dan popularitasnya di tingkat wilayah masing-masing daripada mengharapkan keuntungan

dengan mencantolkan diri kepada partai besar. Bila ketokohan dianggap lebih menguntungkan untuk dikedepankan dalam Pilkada serentak maka dapat dipastikan bahwa tokoh-tokoh terbaik di daerah akan semakin banyak yang meminati jalur independen, apalagi tidak perlu menyiapkan biaya "kendaraan" kepada partai yang ditumpangi.

Analisis di atas sekaligus menjelaskan bahwa kalaupun tokoh-tokoh terbaik di daerah yang akan bertarung dalam Pilkada serentak memilih partai politik sebagai kendaraan, bisa dipastikan mereka akan bernegosiasi untuk tidak membayar biaya "kendaraan". Bagi partai politik yang bersedia menampung kandidat calon kepala daerah tanpa bayaran dapat diasumsikan bahwa parpol yang demikian itu lebih baik integritasnya dibanding parpol yang masih mengandalkan biaya "kendaraan" untuk mengisi pundi-pundi partainya. dipilih menjadi modal untuk maju sebagai kandidat dibayangkan Akibat banyaknya pemberitaan peristiwa yang menyertai penyelenggaraan Pilkada selama ini, boleh dikatakan wajar jika ada kalangan yang mendesak agar sistem pilkada di Indonesia dikaji ulang dengan tetap mempertahankan azas-azas berdemokrasi yang baik yang telah diterima baik oleh masyarakat selama ini.

Implikasi Ekonomi

Secara matematis bisa dirumuskan bahwa biaya bisa berbanding lurus dengan intensitas belanja, dengan asumsi nilai belanja relatif sama pada setiap kesempatan berbelanja. Artinya bahwa semakin sering melakukan Pilkada dengan biaya yang sama pada setiap penyelenggaraan maka akan semakin tinggi biayanya dibanding melakukannya sekaligus meskipun dengan konsekuensi volume meningkat. Penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yang begitu sering di Indonesia dinilai sejumlah pengamat sangat memboroskan anggaran daerah. Akibat harus membiayai Pilkada yang anggarannya dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) masing-masing pada akhirnya akan mengurangi kemampuan pembiayaan daerah untuk sektor lain yang boleh jadi lebih penting dari Pilkada itu sendiri.

Sekretaris Jenderal Forum Indonesia Untuk Transparansi mengemukakan selisih 7 trilliun bila Pilkada dilakukan serentak dibanding secara parsial. Asumsinya, bila biaya Pilkada untuk Kabupaten/ Kota rata-rata sebesar Rp. 25 milliar dan untuk Propinsi Rp. 100 milliar, maka secara keseluruhan totalnya Rp. 17 trilliun. Dengan mengeluarkan semua biaya yang berulang dan berhimpit bila Pilkada dilakukan serentak, diperoleh angka Rp. 10 trilliun, artinya bisa dihemat sekitar Rp. 7 trilliun. Dengan besaran biaya tersebut dibanding ketersediaan APBN yang sekitar Rp. 2.039 trilliun, maka tentunya akan lebih baik bila pemerintah memikul beban biaya Pilkada tersebut ke dalam APBN sebagai bagian dari biaya pelaksanaan tanggungjawab negara menyelenggarakan kehidupan berdemokrasi yang lebih baik.

Contoh tentang bagaimana biaya bisa dihemat adalah melalui percetakan foto pasangan calon di dalam suatu wilayah Propinsi. Bila penyelenggaraan sendiri-sendiri, maka kertas pencoblosan hanya akan berisi beberapa pasang foto kandidat. Biaya kertas adalah komponen terbesar dalam Pilkada. Bila serentak secara propinsi, maka satu kertas suara bisa berisi sejumlah pasang foto kandidat bupati/ walikota dan calon gubernur. Cara ini sangat menghemat penggunaan kertas, apalagi bila teknologi elektronik layar sentuh bisa diterapkan, pasti akan jauh lebih hemat lagi.

Pada sisi lain implikasi ekonomi dapat dicermati dari perspektif pengusaha pemasok logistik Pilkada. Bila semakin sering Pilkada diselenggarakan maka pengusaha yang berhubungan dengan penyediaan logistik pemilu akan semakin banyak mendapatkan pekerjaan yang tentu saja akan mendapatkan keuntungan yang lebih besar. Ini tentu saja beraku bagi pengusaha yang berada di level yang lebih tinggi misalnya yang berada di propinsi yang dapat mencakup pasokan ke sejumlah Kabupaten/ Kota atau pengusaha nasional yang mencakup pasokan logistik pilkada ke sejumlah provinsi. Efek berganda (*Multiplier*

effect) yang ditimbulkan oleh banyaknya uang beredar untuk menunjang Pilkada merupakan implikasi positif dimana belanja masyarakat yang mendapatkan upah dari pekerjaan penyediaan logistik atau mendapatkan bayaran jasa sebagai penunjang Pilkada akan meningkat. Peningkatan pendapatan masyarakat akan memicu peningkatan daya beli mereka terhadap komoditas lainnya seperti kebutuhan dapur, transportasi dan lain-lain.

Kesimpulan

Dari paparan di atas dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan Pilkada serentak diasumsikan akan membawa implikasi positif dan negatif terhadap aspek sosial, politik dan ekonomi para pelaku politik dan masyarakat pada umumnya. Asumsi ini dapat dibuktikan melalui riset setelah pelaksanaan pilkada serentak nanti dengan mengambil perbandingan keadaan sosial politik dan ekonomi para pelaku politik dan masyarakat pada Pilkada yang tidak serentak.

Implikasi sosial dari adanya Pilkada serentak ini diasumsikan akan lebih baik dibanding Pilkada sendiri-sendiri. Asumsi ini didasarkan atas kalkulasi kemungkinan menurunnya intensitas pemberitaan Pilkada yang selama ini muatannya relatif banyak yang negatif terutaa berkaitan dengan bentrokan sosial antar warga, politik uang, sengketa Pilkada dan lain-lain yang menyita perhatian warga terlalu banyak dan terlalu sering. Pilkada serentak setiaknya akan menurunkan intensitas pelaksanaan pilkada dan pada akahirnya tentu aja akan mengurangi intensitas pemberitaannya.

Secara politis, perubahan sistem Pilkada dari yang sebelumnya dilakukan secara parsial menjadi serentak tentu saja akan membawa dampak terutama pada bagaimana konstelasi politik yang dibangun oleh parpol dalam rangka memenangkan sebanyak mungkin kandidatanya di setiap daerah pemilihan. Dampak yang paling nyata adalah bahwa parpol besar sekalipun tidak bisa lagi mengerahkan seluruh kemampuannya untuk mendukung kemenangan kandidatnya di semua daerah pemilihan melalui dukungan kader-kader unggulan yang biasanya dikirimkan dari kantor pusat ke daerah. Masing-masing kandidat harus lebih banyak mengandalkan diri sendiri terutama ketokohannya untuk meraih simpati calon pemilih dibanding mengharapkan dukungan mesin-mesin partai pendukungnya. Oleh karena itu, diasumsikan Pilkada serentak ini akan lebih banyak memberi peluang kandidat jalur independen untuk menang dibanding yang melalui jalur partai politik.

Bahwa implikasi ekonomi pelaksanaan Pilkada serentak secara kalkulatif menunjukkan kondisi yang postitif dimana terlihat adanya penghematan yang signifikan antara biaya yang harus dikeluarkan negara untuk membayan Pilkada yang sendiri-sendiri dengan Pilkada serentak. Meskipun secara mikro masih harus diteliti dampak Pilkada serentak ini bagi perekonomian masyarakat di tingkat daerah karena bagaimanapun di dalam Pilkada ada belanja barang dan jasa ang berarti ada perputaran uang di dalam masyarakat oleh karena adanya Pilkada yang dilakukan secara serentak.

DAFTAR PUSTAKA

Agustino, Leo. 2009. *Pilkada dan Dinamika Politik Lokal*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Bailusy, Muhammad Kausar. 2012. *Politik Lokal dalam Sistem Otonomi Daerah*. Jakarta: Mazhab Ciputat.

Budiardjo, Miriam. 2010. *Dasar-Dasar Ilmu Politik: Edisi Revisi*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Efriza. 2012. *Political Explore: Sebuah Kajian Ilmu Politik*. Bandung: Penerbit Alfabeta.

MD, Moh. Mahfud. 2014. Politik Hukum di Indonesia. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.

PERGESERAN PERAN MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM MENJAGA DEMOKRASI LOKAL

Bisariyadi[1]

Abstrak

Peranan yang dimainkan Mahkamah Konstitusi (MK) dalam menjaga demokrasi lokal tidaklah ajek. Dinamika perubahan peran dilakoni MK secara strategis. Diawali dari pemberian mandat oleh pembentuk Undang-Undang melalui perumusan Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 yang mengalihkan kewenangan mengadili sengketa pilkada dari Mahkamah Agung ke Mahkamah konstitusi. Kemudian, pasca putusan sengketa hasil pemilukada Provinsi Jawa Timur tahun 2008, peranan MK dalam menangani sengketa hasil pemilu tidak berkutat pada permasalahan selisih perolehan suara semata. MK juga menerobos wilayah baku yang ditentukan pembentuk Undang-Undang dengan mempertimbangkan adanya pelanggaran pemilu bersifat terstruktur, sistematis dan masif yang dilakukan oleh para peserta pemilu. Dalam perkembangan selanjutnya, MK menarik diri dari kewenangan menangani perkara sengketa hasil pemilukada melalui putusan nomor 97/PUU-XI/2013. Tak berselang lama, terdapat perubahan kebijakan pembentuk Undang-Undang yang memutuskan untuk menyelenggarakan pemilukada secara serentak dengan mengeluarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015. Terdapat tarik-ulur dalam penentuan lembaga yang berwenang untuk menangani hasil sengketa pemilukada. Pada akhirnya, hasil kompromi politik menentukan bahwa MK memegang mandat untuk tetap menangani sengketa pilkada sebagai kewenangan transisional sebelum dibentuknya badan peradilan khusus. Tulisan ini bermaksud untuk melihat kewenangan MK dalam mengadili sengketa hasil pilkada dari waktu ke waktu. Tulisan ini dimaksudkan untuk mendapatkan gambaran yang komprehensif bahwa terdapat perbedaan antara penanganan sengketa pilkada antara periode 2008-2013 dengan periode transisional. Titik perhatian utama tulisan ini hendak menyatakan bahwa MK perlu melakukan pergeseran peran dalam pola penanganan sengketa pilkada. Sebagai kewenangan yang bersifat transisi ini MK tidak lagi perlu mempertimbangkan pelanggaran pilkada tetapi cukup pada pertimbangan penyelesaian selisih perolehan suara. Argumentasi ini ditunjang oleh desain aturan sebagaimana dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015. Meskipun demikian, pergeseran peran ini tidak mengubah hakikat MK sebagai penjaga demokrasi lokal.

Kata Kunci : Demokrasi, Sengketa Pilkada, Mahkamah Konstitusi.

I. PENDAHULUAN

Dalam hal pengisian jabatan kepala daerah, Konstitusi menandaskan prasyarat bahwa kepala daerah haruslah "dipilih secara demokratis". (Pasal 18 ayat 4 UUD 1945) Pada prakteknya, pengisian jabatan tersebut dilakukan dengan beragam mekanisme yang masuk dalam lingkup demokratis. Pengisian jabatan kepala daerah pernah dilakukan melalui mekanisme pemilihan oleh DPRD yang dilakukan sebelum tahun 2004. Namun, mekanisme ini memunculkan beberapa permasalahan mendasar antara lain menimbulkan terjadinya ketegangan antara kepala daerah dengan DPRD. Selain itu, tidak jarang pula terjadi penyelewenangan dalam proses pemilihan kepala daerah di DPRD seperti adanya *money politic* atau jual-beli suara.[1] Atas dasar permasalahan ini, pembentuk UU memutuskan untuk mengubah mekanisme pemilihan dengan melaksanakan pemilihan secara langsung. Pembentuk UU menerbitkan UU nomor 32 tahun 2004 yang menetapkan bahwa "Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih langsung dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan".[2]

Salah satu permasalahan dalam pemilihan secara langsung adalah berkaitan dengan sengketa hasil penghitungan suara. Pada awalnya, pembentuk UU memberi kewenangan

[1] Peneliti pada Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia

[1] Huda, Ni'matul. 2005. Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung dalam Perspektif Yuridis. *Jurnal Hukum Respublica* 4(2) 131-157

[2] Pasal 24 ayat (5) UU 32 tahun 2004

untuk menyelesaikan sengketa ini kepada Mahkamah Agung (MA) dimana MA dapat mendelegasikan kewenangannya itu kepada Pengadilan Tinggi.[3] Namun, penyelesaian perkara sengketa hasil pemilihan kepala daerah memiliki masalah yang mendasar dalam hal landasan hukum konstitusional hingga serta persoalan teknis penyelenggaraan beracara yang memakan waktu lama.[4]

Persoalan landasan konstitusional penyelesaian sengketa pemilihan kepala daerah, pada intinya mempertanyakan apakah pemilihan kepala daerah itu masuk dalam rezim pemilihan umum ataukah dalam rezim pemerintahan daerah. Terhadap persoalan ini, beberapa LSM mengambil inisiatif untuk mengajukan permohonan *judicial review*. Menjawab persoalan yang diajukan pemohon, mayoritas majelis hakim konstitusi dalam putusan nomor 073/PUU-II/2004[5] berpendapat

"... secara konstitusional, pembuat undang-undang dapat saja memastikan bahwa Pilkada langsung itu merupakan perluasan pengertian Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945 sehingga karena itu, perselisihan mengenai hasilnya menjadi bagian dari kewenangan Mahkamah Konstitusi dengan ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945. Namun pembentuk undang-undang juga dapat menentukan bahwa Pilkada langsung itu bukan Pemilu dalam arti formal yang disebut dalam Pasal 22E UUD 1945 sehingga perselisihan hasilnya ditentukan sebagai tambahan kewenangan Mahkamah Agung"[6]

Penyelesaian sengketa hasil pemilihan kepala daerah merupakan pilihan kebijakan yang menjadi ranah kewenangan pembentuk UU untuk dapat memberikannya kepada MA maupun MK. Pasca putusan, pembentuk UU mengubah pilihan kebijakannya. Kewenangan penyelesaian sengketa hasil pemilihan kepaladaerah dialihkan dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi.[7] Secara resmi, peralihan kewenangan ini dilakukan oleh Ketua MA dan Ketua MK pada tanggal 29 Oktober 2008 melalui acara penandatanganan berita acara pengalihan wewenang mengadili perselisihan hasil pemilukada.

II. PERAN MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM PENYELESAIAN SENGKETA HASIL PEMILIHAN KEPALA DAERAH PERIODE 2008-2014

Sejak tahun 2008, MK sudah memutus 698 perkara sengketa hasil pemilihan kepala daerah. Diantara putusan tersebut, MK mengabulkan sejumlah 56 perkara. Hal ini berarti hanya 8% dari keseluruhan perkara hasil akhir penghitungan pemilihan kepala daerah yang diubah oleh MK (tabel 1). Data ini menunjukkan bahwa penyelenggara pemilu telah menjalankan tugas dengan baik sehingga meminimalisir terjadinya kekeliruan hasil penghitungan suara.

Namun demikian, dalam memeriksa sengketa hasil pemilu, MK tidak membatasi diri hanya memeriksa hasil penghitungan suara tapi juga mempertimbangkan bilamana ada pelanggaran berat atas asas-asas pemilu dalam penyelenggaran pemilukada. Putusan MK yang menjadi titik tolak pertimbangan bahwa MK tidak hanya mempertimbangkan persoalan koreksi penghitungan suara adalah putusan nomor 41/PHPU.D-VI/2008. MK keluar dari belenggu kewenangan yang diatur dalam UU

[3] Pasal 106 UU nomor 32 tahun 2004 yang ditindaklanjuti oleh MA dengan menyusun PERMA nomor 2 tahun 2005 tentang Tata Cara Pengajuan Upaya Hukum Keberatan Terhadap Penetapan Hasil Pilkada dan Pilwakada dari KPUD Propinsi dan KPUD Kabupaten/Kota

[4] Bisariyadi, Penegakan Electoral Justice pada sengketa Hukum Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah di Mahkamah Konstitusi, Karya Tulis Ilmiah pada DikLat Peneliti LIPI (tidak diterbitkan). Lihat juga Wahyono, Heru. 2006. Kewenangan Lembaga Peradilan Dalam Menyelesaikan Sengketa Pikada (Studi Kasus Sengketa Pilkada di Kota Depok Jawa Barat dan Kabupaten Selayar Sulawesi Selatan). Tesis. Fakultas Hukum. Jakarta: Universitas Indonesia.

[5] Pada Putusan Nomor 073/PUU-II/2004 terdapat tiga orang Hakim Konstitusi yang berbeda pendapat (*dissenting opinion*), yaitu Maruarar Siahaan, Laica Marzuki dan Abdul Mukthie Fadjar dimana ketiganya berpendapat bahwa pemilihan kepala daerah adalah termasuk dalam rezim pemilihan umum.

[6] Putusan Nomor 073/PUU-II/2004, h. 115

[7] Lihat Pasal 236C UU nomor 12 tahun 2008

Tabel 1. Rekapitulasi Perkara Perselisihan Hasil Pemilukada, Tahun 2008 s.d 2014

NO	TAHUN	TERIMA	PUTUS				KETETAPAN	
			KABUL	TOLAK	TIDAK DITERIMA	GUGUR	TARIK KEMBALI	
1	2008	27	3	12	3	0	0	
2	2009	3	1	10	1	0	0	
3	2010	230	26	149	45	0	4	
4	2011	132	13	87	29	0	2	
5	2012	105	11	57	27	0	9	
6	2013	192	2	132	42	2	6	
7	2014	9	0	9	4	0	0	
Jumlah		698	56	456	151	2	21	

untuk tidak hanya menghitung hasil akhir penghitungan suara. MK berpendapat bahwa pelanggaran pemilu menciderai asas demokrasi, sehingga rakyat sebagai pemangku kepentingan (*stakeholder*) harus diberi kesempatan kedua untuk mengembalikan kemurnian pilihan politiknya.

"... Mahkamah berwenang juga untuk mengawal tegaknya demokrasi seperti yang diatur di dalam konstitusi yang dalam rangka mengawal tegaknya demokrasi itu harus juga menilai dan memberi keadilan bagi pelanggaran-pelanggaran yang terjadi di dalam pelaksanaan demokrasi, termasuk penyelenggaraan Pemilukada"[8]

Adapun mekanisme untuk menyelesaikan persoalan yang berkaitan dengan pelanggaran dalam proses pemilihan kepala daerah, terutama yang terjadi di pemilu Provinsi Jawa Timur adalah menjatuhkan sanksi. Pertimbangan majelis hakim menyatakan

"... pada kabupaten tertentu nyata-nyata terjadi pelanggaran serius yang dilakukan secara sistematis, terstruktur, dan masif, sehingga diperlukan upaya perbaikan melalui putusan Mahkamah, yakni pembatalan seluruh hasil pemungutan suara di wilayah-wilayah yang akan ditentukan. ...demi tegaknya demokrasi yang berkeadilan dan berdasar hukum, Mahkamah berpendapat, yang harus dilakukan adalah melakukan pemungutan suara ulang untuk daerah atau bagian daerah tertentu dan melakukan penghitungan suara ulang untuk daerah tertentu lainnya."[9]

MK sebagai peradilan konstitusi tidak memiliki kewenangan untuk menjatuhkan sanksi pidana bilamana terjadi pelanggaran yang dilakukan oleh peserta pemilu. Sanksi konstitusional yang dapat dijatuhkan oleh MK dengan memerintahkan untuk melakukan pemungutan atau penghitungan suara ulang. Putusan MK ini mencerminkan perwujudan *electoral justice* yang menekankan adanya mekanisme penegakan assi atas pelanggaran-pelanggaran pemilu.[10] *Electoral justice* yang ditegakkan oleh putusan MK bersifat *corrective*, yang berarti memperbaiki kesalahan penghitungan hasil suara yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu. Selain itu, putusan MK juga ass bersifat *punitive*, yaitu assif sanksi atas terjadinya pelanggaran pemilukada yang masuk dalam kategori sistematis, terstruktur dan assif sehingga secara signifikan mempengaruhi

[8] Mahkamah Konstitusi. 2008. *Perkara nomor 41/ PHPU.D-VI/2008 tentang Permohonan Keberatan atas Keputusan KPU Provinsi Jawa Timur Nomor 30 Tahun 2008 tanggal 11 November 2008 tentang Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2008.* Jakarta: MKRI. Paragraf [3.29]

[9] *Ibid*, Paragraf [3.33]

[10] International Institute for Democracy and Electoral Assistance. 2010. *Electoral Justice: The International IDEA Handbook.* Swedia: IDEA International.

perolehan suara pasangan calon untuk memenangkan pemilu.[11]

Dalam putusan MK, tidak dijumpai batasan definitif mengenai apa yang dimaksud dengan pelanggaran yang sistematis, terstruktur, dan masif. Putusan-putusan MK yang memuat pertimbangan adanya pelanggaran pemilu yang terjadi berisikan indikasi-indikasi bahwa pelanggaran tersebut dilakukan secara terstruktur, sistematis dan masif. Misalnya, adanya keterlibatan pejabat dan PNS dalam Pemilukada untuk memenangkan salah satu pasangan calon,[12] adanya ketidaknetralan penyelenggara pemilu,[13] serta adanya *money politic* yang dilakukan tidak secara sporadis dan signifikan.[14] Begitu pula halnya dengan jenis putusan yang dijatuhkan oleh MK. Setidaknya ada beberapa jenis amar putusan yang pernah dijatuhkan oleh MK tergantung pada pelanggaran yang terjadi yaitu memerintahkan untuk melakukan (1) pemungutan suara ulang,[15] (2) penghitungan suara ulang,[16] (3) verifikasi ulang peserta pemilukada[17] atau (4) mendiskualifikasi peserta pemilihan.[18] Terkadang MK menjatuhkan putusan untuk memutus pemungutan suara ulang sekaligus mendiskualifikasi pasangan calon peserta pemilihan. Sebagai contoh, pada putusan nomor 57/PHPU.D-VII/2008, MK memerintahkan KPU Kabupaten Bengkulu Selatan untuk melakukan pemungutan suara ulang yang diikuti oleh semua pasangan calon bupati dan wakil bupati, kecuali Dirwan Mahmud dan pasangannya. Artinya, MK mendiskualifikasi pasangan calon atas nama Dirwan Mahmud. Hal ini disebabkan KPU secara sengaja dan melawan hukum telah meloloskan Dirwan Mahmud (calon Bupati) sebagai peserta pemilu Kabupaten Bengkulu Selatan. Padahal, Dirwan Mahmud terbukti pernah menjalani hukuman penjara sekitar 7 tahun di Lembaga Pemasyarakatan (LP) Cipinang yang berarti tidak memenuhi syarat sebagai calon peserta pemilukada.

Pada akhir tahun 2013, terdapat 2 peristiwa yang berkaitan dengan penyelesaian sengketa pemilihan kepala daerah yang menggunjangkan posisi dan kedudukan MK. Peristiwa pertama adalah tertangkap tangannya Akil Mochtar, Ketua MK saat itu, atas dugaan suap berkaitan dengan penyelesaian sengketa pemilihan Bupati Gunung Mas.[19] Dalam perkembangannya, Akil Mochtar terbukti bersalah atas dugaan suap terkait dengan pemilihan di Kabupaten Gunung Mas, Provinsi Kalimantan Tengah, Kabupaten Empat Lawang, dan Kota Palembang.[20] Peristiwa kedua adalah

[11] *Ibid.* Diskusi mengenai karakteristik putusan peradilan yang bersifat melakukan koreksi (*corrective*) maupun menjatuhkan sanksi (*punitive*) dapat dilihat pada laporan dimaksud, terutama pada bab 7.

[12] Contohnya, terjadi dalam pemilihan Kepla daerah di Kabupaten Gresik (Putusan Nomor 28/PHPU.D-VIII/2010), Kota Surabaya (Putusan Nomor 31/PHPU.D-VIII/2010), Kota Manado (putusan Nomor 144/PHPU.D-VIII/2010), Kabupaten Pandeglang (190/PHPU.D-VIII/2010), Kota Tangerang Selatan (Putusan Nomor 209/PHPU.D-VIII/2010), dan Kabupaten Tebo (Putusan Nomor 33/PHPU.D-IX/2011)

[13] Misalnya, terjadi di Sumatera selatan, Nusa Tenggara Timur, Maluku Utara, Gorontalo, Maluku, Lampung dan Jawa Timur berdasarkan penelitian Sahdan, Gregorius dan Muhtar Haboddin. 2009. *Evaluasi Kritis Penyelenggaraan Pemilukada di Indonesia* sebagaimana dikutip oleh Yogi Setya Permana. 2009. Pemilukada dan Problema Tata Kelola Pemerintahan yang Baik. *Jurnal Penelitian Politik.* 1(5)

[14] Sebagaimana terjadi di Kabupaten Kotawaringin Barat (Putusan nomor 45/PHPU.D-VIII/2010)

[15] Misalnya terjadi di Kabupaten Bangli (Putusan Nomor 9/PHPU.D-VIII/2010), Kota Tangerang Selatan (Putusan Nomor 209/PHPU.D-VIII/2010), Kabupaten Kepulauan Yapen (Putusan Nomor 218/PHPU.D-VIII/2010), Kabupaten Buru Selatan (Putusan Nomor 51/PHPU.D-IX/2011), Kabupaten Cianjur (Putusan Nomor 1—12/PHPU.D-IX/2011), dan Provinsi Papua Barat (Putusan Nomor 84/PHPU.D-IX/2011).

[16] Misalnya pada Putusan Nomor 27/PHPU.D-VIII/2010 untuk pemilihan kepala daerah Kabupaten Lamongan

[17] Misalnya pada pemilihan kepala daerah Kabupaten Buton berdasakan Putusan Nomor 91-92/PHPU.D-IX/2011

[18] Misalnya terjadi di Kabupaten Manokwari (169/PHPU.D-VIII/2010), Kabupaten Supiori (Putusan Nomor 182/PHPU.D-VIII/2010), Kabupaten Kotawaringin Barat (Putusan nomor 45/PHPU.D-VIII/2010), dan Kabupaten Bengkulu Selatan (Putusan Nomor 57/PHPU.D-VII/2008).

[19] "Akil Mochtar Tertangkap Tangan KPK", Kamis 3 Oktober 2013, http://www.tempo.co/read/fokus/2013/10/03/2845/Akil-Mochtar-Tertangkap-Tangan-KPK diunduh pada tanggal 19 Oktober 2015

[20] "MA Tolak Kasasi, Vonis Akil Mochtar tetap Seumur Hidup" Senin 2 November 2015 http://nasional.kompas.com/read/2015/02/23/17445991/MA.Tolak.Kasasi.Vonis.Akil.Mochtar.Tetap.Seumur.Hidup diunduh pada tanggal 19 Oktober 2015

adanya peristiwa penghinaan terhadap lembaga peradilan (*contempt of court*) yang dilakukan dengan perusakan pada ruang sidang MK ketika sedang dilakukan pembacaan putusan sengketa pemilihan kepala daerah Provinsi Maluku.[21] Peristiwa ini mencoreng kewibawaan MK. Ruang sidang merupakan simbol marwah kenegaraan yang kemudian dihinakan dan dirusak karena ketidakpuasan salah satu pihak peserta pemilihan.

Secara tidak langsung, kedua peristiwa ini mewarnai pertimbangan MK ketika majelis hakim konstitusi disodorkan pertanyaan tentang konstitusionalitas kewenangan MK untuk mengadili perkara sengketa hasil pemilihan kepala daerah dengan menguji Pasal 236C UU nomor 12 Tahun 2008.[22] Dalam putusan tersebut, MK secara tegas menyatakan bahwa "penambahan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk mengadili perkara perselisihan hasil pemilihan kepala daerah dengan memperluas makna pemilihan umum yang diatur Pasal 22E UUD 1945 adalah inkonstitusional".[23] Dengan demikian, berakhirlah masa kewenangan MK untuk mengadili perkara perselisihan hasil pemilihan kepala daerah.

III. PERGESERAN PERAN MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM MASA TRANSISI

Namun ternyata, kewenangan MK untuk mengadili perselisihan hasil pemilihan kepala daerah tidak berhenti dengan putusan Nomor 97/PUU-XI/2013. Pada akhir masa kepresidenan Susilo Bambang Yudhoyono terdapat gonjang-ganjing politik dalam urusan pemilihan kepala daerah. DPR berkehendak untuk mengubah aturan pemilihan kepala daerah secara langsung melainkan dipilih melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.[24] Hal ini akan merombak desain pemilihan kepala daerah secara keseluruhan. Disamping itu, juga ada masalah penting lainnya yang menjadi bagian dari polemik politik saat itu, yakni mengenai masalah pencalonan, penjadwalan pilkada serentak, mekanisme penyelesaian sengketa dan uji publik.[25]

Persoalan mekanisme penyelesaian sengketa pemilihan menjadi salah satu bagian dari polemik politik kala itu. Dalam hal penyelesaian perosalan ini, pemerintah merasa perlu untuk mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) yang kemudian disahkan menjadi UU nomor 1 tahun 2015. Aturan ini menetapkan bahwa yang diberikan kewenangan untuk menangani sengketa hasil pemilukada adalah Mahkamah Agung, dalam hal ini Pengadilan Tinggi yang ditunjuk. Bilamana terdapat keberatan atas putusan Pengadilan Tinggi, para pihak dapat mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung.

Namun, ternyata muncul penolakan secara halus oleh Mahkamah Agung untuk menangani persoalan sengketa pemilukada.[26] Selain itu, kelompok masyarakat yang memiliki perhatian mengenai pemilu yang diwakili oleh lembaga swadaya masyarakat, seperti Perludem dan koalisi masyarakat sipil, juga tetap mendorong agar MK tetap menangani sengketa pemilukada untuk sementara waktu.[27] Pembentuk UU kemudian menerbitkan UU nomor 8 tahun 2015 yang diharapkan menjadi jalan keluar persoalan ini. Pembentuk Undang-Undang memutuskan untuk membentuk suatu

[21] "Polisi Tahan 15 Terduga Perusak Ruang Sidang MK", 15 November 2013, http://www.voaindonesia.com/content/polisi-tahan-15-terduga-perusak-ruang-sidang-mk/1790683.html, diunduh pada tanggal 19 Oktober 2015

[22] Putusan Nomor 97/PUU-XI/2013

[23] *Ibid*, Paragraf [3.12.5]

[24] "Pilkada Langsung tetap berlangsung", Kamis 22 Januari 2014, http://fokus.news.viva.co.id/news/read/580655-pilkada-langsung-tetap-berlangsung, diunduh pada tanggal 19 Oktober 2015

[25] *Ibid.*

[26] MA menolak, Sengketa Pilkada ditangani MK lagi", Kamis 12 Februari 2015, http://nasional.tempo.co/read/news/2015/02/12/063641898/ma-menolak-sengketa-pilkada-ditangani-mk-lagi, diunduh pada tanggal 19 Oktober 2015

[27] "Koalisi Masyarakat Sipil minta sengketa pilkada ditangani Mahkmah Konstitusi" 13 Februari 2015, http://www.pemilu.com/berita/2015/02/koalisi-masyarakat-sipil-minta-sengketa-pilkada-ditangani-mahkamah-konstitusi/, diunduh pada tanggal 19 Oktober 2015

badan peradilan khusus yang menangani perkara sengketa pemilukada dan MK tetap menangani perkara pemilukada sebelum terbentuknya badan peradilan khusus tersebut. Berangkat dari titik tolak ini, MK memegang kewenangan bersifat transisional dalam penyelesaian sengketa pemilihan kepala daerah.

Batas waktu masa transisi MK memegang kewenangan menyelesaikan sengketa pemilukada bisa dilihat pada dua perspektif. Pertama, merujuk pada pertimbangan putusan nomor 97/PUU-XI/2013 dipersyaratkan bahwa MK memegang kewenangan sampai adanya Undang-Undang yang mengatur mengenai hal tersebut.[28] Atau perspektif kedua, dengan melandaskan pada UU nomor 8 tahun 2015 yang menyebutkan batas waktu pembentukan badan peradilan khusus adalah hingga pelaksanaan pemilukada serentak, yaitu tahun 2027.[29] Kedua perspektif ini secara substantif tidaklah saling bertentangan melainkan saling mengisi. Pembentuk UU memiliki kesempatan untuk mengesahkan UU mengenai badan peradilan khusus untuk menangani sengketa pemilukada hingga tahun 2027. Untuk sebuah masa transisi, kurun waktu 12 tahun (2015 s.d. 2027) merupakan jangka waktu yang cukup lama. Dalam kurun waktu itu, MK juga mesti mengadili perkara sengketa pemilukada yang jumlahnya tidak sedikit. Oleh karena itu, pembentukan badan peradilan khusus semestinya tidak harus menunggu hingga tahun 2027 untuk baru terbentuk.

Perbedaan mencolok yang terbaca secara jelas adalah bahwa penyelesaian sengketa hasil pemilihan kepala daerah menitikberatkan pada jumlah selisih hasil penghitungan suara. Hal ini dapat terbaca dalam aturan mengenai ketatnya syarat pengajuan permohonan sebagaimana diatur melalui UU nomor 1 tahun 2015 yang kemudian dipertegas dengan UU nomor 8 tahun 2015. Pihak yang ingin menggugat perolehan suara hanya dapat mengajukan permohonan bila memenuhi ambang batas perbedaan selisih hasil suara antara pihak pemenang pemilu dan pihak yang ingin menggugat hasil suara tersebut sesuai dengan rasio jumlah penduduk didaerah tersebut. Salah satu contohnya, untuk sebuah provinsi yang memiliki penduduk dibawah 2 juta jiwa maka pemohon hanya dapat mengajukan permohonan bila margin selisih suara antara pemenang pemilukada dan pihak yang ingin mengajukan permohonan adalah kurang dari 2% (lihat tabel 2 dan 3). MK diwajibkan memfokuskan pemeriksaan perkara pada kesalahan penghitungan suara. Margin perbedaan perolehan suara yang cukup besar dengan dalil telah terjadi kecurangan dalam proses pemungutan maupun penghitungan suara tidak lagi menjadi titik perhatian dalam pemeriksaan penyelesaian sengketa pemilihan kepala daerah.

Tabel 2. Persentase selisih perolehan suara dalam pemilihan gubernur (lingkup provinsi)[30]

No.	Jumlah Penduduk	Perbedaan selisih suara
1.	< 2 juta	2%
2.	2 juta s.d 6 juta	1,5%
3.	6 juta s.d 12 juta	1%
4.	> 12 juta	0,5%

Tabel 3. Persentase selisih perolehan suara dalam pemilihan bupati/walikota (lingkup Kabupaten/Kota)[31]

No.	Jumlah Penduduk	Perbedaan selisih suara
1.	< 250 ribu	2%
2.	250 ribu s.d 500 ribu	1,5%
3.	500 ribu s.d 1 juta	1%
4.	> 1 juta	0,5%

Dalam rangka memperinci prosedur hukum acara penyelesaian sengketa pemilihan kepala daerah, MK telah menerbitkan peraturan yang disusun secara khusus sebagai pedoman beracara bagi para pihak yang akan

[28] Putusan nomor 97/PUU-XI/2013, paragraf [3.14]

[29] Pasal 157 ayat (2) dan (3) *jo.* Pasal 201 ayat (7) UU nomor 8 tahun 2015

[30] Pasal 158 ayat (1) UU nomor 8 tahun 2015

[31] Pasal 158 ayat (2) UU nomor 8 tahun 2015

bersengketa.[32] Dalam peraturan tersebut, makna "persentase perbedaan selisih suara" dipersempit. Yang dimaksud dengan persentase perbedaan selisih suara hanya dapat dimaknai sebagai perbedaan selisih suara antara pemohon dengan pasangan calon peraih suara terbanyak.[33] Sebagai simulasi, Provinsi A memiliki jumlah penduduk 1.500.000 orang. Artinya, Provinsi A masuk dalam kategori provinsi yang memiliki penduduk dibawah 2.000.000 orang maka perbedaan selisih suara agar dapat mengajukan permohonan adalah 2% atau setara dengan 30.000. Jadi, batas perolehan suara akhir yang dapat menjadi pemohon di MK adalah bilamana terdapat selisih suara sebesar kurang dari 30.000 antara pemohon dengan peraih suara terbanyak di provinsi A. Batas perbedaan jumlah suara ini bukanlah selisih yang besar. Dalam praktek penyelesaian sengketa hasil pemilihan kepala daerah sebelumnya, margin selisih suara yang diajukan antara pemohon dengan pemenang pemilihan cukup signifikan. Oleh karenanya, pada periode 2008-2014, perkara perselisihan hasil pemilihan yang ditangani MK lebih banyak didasarkan atas dalil adanya pelanggaran-pelanggaran yang terjadi.

Bila merujuk pada konteks *electoral justice*, maka penanganan penyelesaian perselisishan hasil pemilihan kepala daerah pada masa transisi ini adalah murni sebagai jalur hukum yang disediakan untuk mengoreksi kesalahan penghitungan suara yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu. Dengan demikian, terjadi pergeseran peran MK dengan lebih menitikberatkan pada karakter *corrective*.

IV. KESIMPULAN

Sebagaimana telah diuraikan diatas, peran MK dalam penyelesaian perkara perselisihan hasil pemilihan kepala daerah pada masa transisi ini mengalami pergeseran dari periode 2008-2014. MK sebagai pemegang kewenangan transisional telah didesain dalam aturan-aturan hukum untuk menitikberatkan pada persoalan selisih suara, tanpa perlu mempertimbangkan pelanggaran-pelanggaran pemilu sebagaimana dipraktekkan dalam periode 2008-2014. Upaya yang dikonstruksikan di MK ini merupakan proses pengantar untuk sampai pada pemegang kewenangan sejati yang akan digenggam oleh badan peradilan khusus di tahun 2027. Namun, bukan berarti bahwa yang akan dilakukan oleh MK dalam menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan kepala daerah pada masa transisional mengurangi hakikatnya untuk menjaga demokrasi. MK dikonstruksikan untuk menjaga demokrasi dalam konteks *corrective* sedangkan mekanisme pemberian sanksi *(punitive)* bilamana terjadi pelanggaran pemilu diperankan oleh lembaga penegak hukum lain.

[32] Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

[33] Pasal 6 ayat (1) dan ayat (2) PMK nomor 1 tahun 2015.

DAFTAR PUSTAKA

Buku dan Laporan Penelitian

Huda, Ni'matul. 2005. Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung dalam Perspektif Yuridis. *Jurnal Hukum Respublica* 4(2) 131-157

International Institute for Democracy and Electoral Assistance. 2010. *Electoral Justice: The International IDEA Handbook.* Swedia: IDEA International.

Sahdan, Gregorius dan Muhtar Haboddin. 2009. *Evaluasi Kritis Penyelenggaraan Pemilukada di Indonesia* sebagaimana dikutip oleh Yogi Setya Permana. 2009. Pemilukada dan Problema Tata Kelola Pemerintahan yang Baik. *Jurnal Penelitian Politik.* 1(5)

Wahyono, Heru. 2006. Kewenangan Lembaga Peradilan Dalam Menyelesaikan Sengketa Pikada (Studi Kasus Sengketa Pilkada di Kota Depok Jawa Barat dan Kabupaten Selayar Sulawesi Selatan). Tesis. Fakultas Hukum. Jakarta: Universitas Indonesia.

Artikel

"Akil Mochtar Tertangkap Tangan KPK", Kamis 3 Oktober 2013, http://www.tempo.co/read/fokus/2013/10/03/2845/Akil-Mochtar-Tertangkap-Tangan-KPK diunduh pada tanggal 19 Oktober 2015

"Koalisi Masyarakat Sipil minta sengketa pilkada ditangani Mahkmah Konstitusi" 13 Februari 2015, http://www.pemilu.com/berita/2015/02/koalisi-masyarakat-sipil-minta-sengketa-pilkada-ditangani-mahkamah-konstitusi/, diunduh pada tanggal 19 Oktober 2015

"MA menolak, Sengketa Pilkada ditangani MK lagi", Kamis 12 Februari 2015, http://nasional.tempo.co/read/news/2015/02/12/063641898/ma-menolak-sengketa-pilkada-ditangani-mk-lagi, diunduh pada tanggal 19 Oktober 2015

"MA Tolak Kasasi, Vonis Akil Mochtar tetap Seumur Hidup" Senin 2 November 2015 http://nasional.kompas.com/read/2015/02/23/17445991/MA.Tolak.Kasasi.Vonis.Akil.Mochtar.Tetap.Seumur.Hidup diunduh pada tanggal 19 Oktober 2015

"Pilkada Langsung tetap berlangsung", Kamis 22 Januari 2014, http://fokus.news.viva.co.id/news/read/580655-pilkada-langsung-tetap-berlangsung, diunduh pada tanggal 19 Oktober 2015

"Polisi Tahan 15 Terduga Perusak Ruang Sidang MK", 15 November 2013, http://www.voaindonesia.com/content/polisi-tahan-15-terduga-perusak-ruang-sidang-mk/1790683.html, diunduh pada tanggal 19 Oktober 2015

HIPOKRISI DEMOKRASI: POPULISME DAN PILKADA DI INDONESIA

Haryanto[1] dan Rizkika Lhena Darwin[2]

Abstrak

Artikel ini mendiskusikan sejumlah kesimpulan tentang praktik populisme dalam ranah elektoral di Indonesia. Dengan menggunakan dua gagasan teoretis yakni new clientelism dan post-clientelist, konsep populisme dianalisis berdasarkan hasil studi sejumlah kasus di Indonesia. Hasilnya, populisme dapat berujung pada dua hal yang saling berganti: ia adalah produk kontrol atas isu publik sekaligus menjadi basis tumbuhnya klientelisme baru. Populisme adalah situasi paradoks, terperangkap dalam kondisi kontradiktif dari demokrasi. Jawaban tersebut kemudian digunakan untuk melihat masa depan pilkada Indonesia. Tesis dalam artikel ini semakin meneguhkan kesimpulan besar bahwa politik Indonesia saat ini cenderung mengarah ke liberalisasi politik yang menguat namun tidak selalu identik dengan penguatan demokrasi.

Kata kunci: populisme, demokrasi, dan pilkada (pemilihan kepala daerah).

Abstract

This article discuss a number of conclusions about practices of populism in Indonesia local election. By the use of two concepts theoretical namely new clientelism and post-clientelist, the concept of populism analyzed based on the results of a study of a number of cases in Indonesia. As a result, populism can lead to two things that is mutually changed: it is the product of control over public issues as well as a basis of the grows of new clientelism. Populism is a paradox situation, trapped in the condition of contradictory of democracy. The answer then used to seeing the future Indonesian local leader election. The thesis to this article more established of large conclusion that politics of indonesia now is tending to leads to political liberalization that strengthened yet did not always identical with the strengthening of democracy.

Keywords: populism, democracy, and pilkada (local leader election)

Pendahuluan

Isu utama dalam artikel ini tentang partisipasi populer. Hal tersebut berkaitan dengan partisipasi publik dan model desentralisasi dalam pelembagaan demokrasi lokal di Indonesia. Partisipasi populer ini didefinisikan sebagai keterlibatan masyarakat dalam proses politik seperti perencanaan pembangunan daerah maupun pemilihan langsung elektoral. Dalam partisipasi publik terkait dengan pendekatan partisipatif dalam perencanaan dan pembangunan daerah, seperti penganggaran dan perencanaan partisipatif yang melibatkan berbagai komponen politik antara lain elit politik, LSM dan masyarakat. Sedangkan dalam model desentralisasi berhubungan dengan pemilihan langsung yang merupakan wujud partisipasi masyarakat untuk lebih dekat dengan praktik demokrasi lokal.

Partisipasi populer ini menekankan pada partisipasi politik yakni sebuah proses pelibatan masyarakat dalam aktivitas yang ditujukan untuk memengaruhi pemilihan elit politik yang berkuasa serta penyusunan kebijakan yang dibuat oleh elit politik tersebut (Barrington, 2010: 323). Partisipasi populer tersebut menjadi gagasan utama penguatan demokratisasi di banyak negara *global south* seperti Indonesia (Aspinall dan Fealy, 2003; Erb dan Sulistiyanto, 2009; Manor, 2010, 2013). Namun, kontradiksi pun terjadi ketika partisipasi populer tersebut berujung pada populisme (Pratikno dan Lay, 2011; Muhtadi, 2015). Meskipun populisme

[1] Puslitbang Kependudukan dan Gender Universitas Hasanuddin. Email: harymusi@gmail.com
[2] FISIP UIN Ar-Raniry. Email: rizkikadarwin@gmail.com

dimaknai sebagai kebaikan, tetapi tidak sedikit juga yang menyebutnya sebagai keburukan. Populisme adalah lingkaran setan: ia membantu menciptakan ruang dan proses yang memungkinkan orang biasa (miskin), dan kelompok sosial marjinal untuk mengambil kebaikan dari keterlibatan popular; ia juga sebagai patologi demokrasi karena kaum populis cenderung memanfaatkan demi kepentingan politik elektoral, propaganda dan kharisma personal untuk menarik konstituen (Manor, 2013; Muhtadi, 2015). Dilema partisipasi populer inilah yang akan kita bahas selanjutnya. Mengapa dan bagaimana populisme tersebut terjadi dalam praktik demokrasi elektoral di Indonesia. Untuk tujuan tersebut kami menggunakan analisis teoretis tentang *post-clientelist* dan *new clientelism*. Pada bagian akhir, kami menguraikan beberapa rumusan masa depan Pilkada di Indonesia.

Partisipasi Populer sebagai Populisme

Jika partisipasi populer adalah melibatkan apa yang disebut sebagai rakyat – disukai oleh kebanyakan orang – maka partisipasi populer dapat disimpulkan sebagai populisme. Meskipun sebenarnya belum ada konsep baku tentang definisi populisme. Tetapi, sejumlah definisi telah menghadirkan perdebatan teoretis yang terus berkembang sampai saat ini. Beberapa ilmuwan menyebut "populisme dalam politik" sebagai model hubungan karismatik antara pemilih dan politisi (Acemoglu et al. 2013: 772). Yang lain menyebut populisme adalah gerakan politik mayoritas, bukan sejenis organisasi atau ideologi yang bisa dibandingkan dengan jenis lain seperti liberalisme, konservatisme, komunisme atau sosialisme, melainkan sebagai dimensi budaya politik yang dapat hadir dalam gerakan ideologis yang sangat berbeda (lihat Laclau, 2005: 14-15). Definisi yang mungkin tepat untuk menjelaskan partisipasi populer merupakan bagian dari populisme disimpulkan oleh Margaret Canovan yang menyebutkan bahwa populisme sebagai *a political appeal to the people, and a claim to legitimacy that rests on the democratic ideology of popular sovereignty and majority rule* (2002: 25). Populisme merupakan sebuah gerakan politik atas nama rakyat, dan klaim legitimasi yang bertumpu pada ideologi demokratik melalui kedaulatan rakyat dan kekuasaan mayoritas.

Terdapat kesimpulan kritis mengenai bagaimana populisme ini lahir. Deiwiks dan Canovan (lihat Muhtadi, 2015) menyimpulkan bahwa populisme hadir akibat krisis dan sifat paradoks demokrasi. Situasi krisis seperti krisis ekonomi, kemiskinan, pengangguran, ketimpangan pembangunan, dampak globalisasi, dan eksploitasi sumber daya alam menjadi pemicu klaim populisme. Sementara itu, sifat paradoks demokrasi ditandai dengan gagalnya praktik demokrasi perwakilan (representatif) yang telah dimanfaatkan oleh politisi untuk melancarkan retorika politik populisme. Artinya bahwa populisme merupakan bagian dari pelibatan unsur-unsur populer sebagai bagian partisipasi politik baik dalam sebuah sistem (demokrasi) maupun dalam kehidupan sosio-politik sehari-hari.

Terkait dengan definisi yang berbeda-beda dalam populisme, hal itu disebabkan studi yang ada memang sifatnya kontekstual. Menurut Taggart (2002: 63) studi tentang populisme tergantung dengan kondisi politik pada saat itu. Taggart mencontohkan dalam kasus Amerika Latin, populisme adalah sebuah rezim dengan kepemimpinan karismatik individu seperti Juan Peron di Argentina dan Getulio Vargas di Brazil. Sementara itu, kemunculan Partai Reformasi pada 1980-an dan 1990-an di Kanada juga disimpulkan sebagai konsep populisme dalam konteks Kanada. Di Asia Tenggara, contoh populisme mirip dengan Amerika Latin seperti yang dilakukan olek Thaksin Shinawatra di Thailand dan Joseph Estrada di Filipina. Bagaimana dengan Indonesia? Untuk itu, mari kita lihat seperti apa praktik populisme di Indonesia.

Populisme di Indonesia

Studi yang pertama kali menyinggung permasalahan populisme di Indonesia telah dilakukan oleh Pratikno dan Cornelis Lay

(2011). Kedua llmuwan politik dari Universitas Gadjah Mada tersebut meneliti kasus yang terjadi di Solo dengan kesimpulan bahwa populisme adalah sebuah politisasi demokrasi representatif melalui mobilisasi populer. Artinya bahwa munculnya partisipasi rakyat (populisme) berakar pada *contentious* politik lokal: eksekutif mendorong keterlibatan masyarakat untuk menantang legitimasi parlemen. Pada gilirannya elit eksekutif (Joko Widodo) memiliki hubungan langsung yang kuat dengan masyarakat dan berdiri sebagai perwakilan utama rakyat, menggantikan peran partai politik dan parlemen. Populisme Joko Widodo adalah unik karena ia tidak membangunnya melalui kebijakan populis seperti berkaitan dengan kesehatan dan pendidikan, tetapi kemampuan untuk bernegosiasi dengan masyarakat. Negosiasi ini dikenal dengan nama *blusukan*. Hasilnya, dalam Pilkada Surakarta pada 2010 Joko Widodo menang dengan memperoleh 90,06 persen suara. Ada dua alasan untuk hal ini (Pratikno dan Lay, 2011: 54). Pertama, Joko Widodo tampil sebagai perwujudan sentra perbedaan tuntutan rakyat, terutama karena kemampuannya dalam mengelola perbedaan tersebut melalui negosiasi dan membangun citra kebersamaan (*wong ndeso* atau *wong cilik*). Kedua, karena sistem pemilihan langsung kepala daerah (Pilkada) memungkinkan orang untuk secara individual memanfaatkan hak pilihnya. Artinya bahwa Pilkada adalah lahan subur tumbuhnya populisme di Indonesia.

Kasus yang sedikit berbeda terjadi di Sulawesi Selatan. Sebuah klan politik yang bertahan cukup lama sejak awal Reformasi memanfaatkan kekuatan klientelisme dan juga populisme untuk melanggengkan kekuasaan politiknya (Haryanto, 2014). Pendekatan kulturalis yang dilakukan dalam studi ini meyimpulkan bahwa bertahannya klan politik cenderung didorong oleh budaya *doxical* yang kemudian menciptakan populisme (Haryanto, 2014: 228). Populisme telah melenakan masyarakat secara "tanpa sadar" memilih calon pemimpinnya. Dalam kasus Sulawesi Selatan, populisme bukan sebuah proses agregasi kebijakan publik, tetapi populisme adalah metode rekrutmen kepemimpinan.

Di Aceh lain lagi. Setelah MoU Helsinki, terjadi momentum yang memberikan ruang bagi eks-GAM (Gerakan Aceh Merdeka) dalam proses politik seperti lahirnya Partai Aceh sebagai afiliasi politik kombatan eks-GAM (Darwin, 2015: 53). Namun berbeda dengan kasus di daerah lain di Indonesia, jika pada Pemilu 2009 Partai Aceh menggunakan pola populisme melalui ideologi (wacana identitas Aceh, MoU Helsinki dan heorisme perjuangan) tetapi pada Pemilu 2014, bergeser dari populisme ke patronase dan klientelisme (Darwin, 2015: 54). Meskipun komponen ideologis kampanye partai lokal Aceh masih tetap bertahan, ia juga menampilkan diri sebagai sebuah partai yang bertransformasi menuju partai berbasis klientelisme.

Sementara itu, kesimpulan yang lebih luas tentang populisme dilakukan oleh Power, Conflict, and Democracy (PCD) pada 2014, sebuah program riset kerjasama Universitas Gadjah Mada dan University of Oslo. Program ini melakukan survei di 30 kabupaten/kota di 24 provinsi di Indonesia. Riset yang mereka lakukan sampai pada kesimpulan bahwa politik Indonesia saat ini cenderung mengarah ke liberalisasi politik yang menguat namun tidak selalu identik dengan penguatan demokrasi (*more liberalism, less democracy*). Liberalisasi politik yang dimaksud adalah menguatnya peran aktor politik dalam menentukan praktik politik di daerah.

Riset PCD tersebut menyimpulkan adanya keberlanjutan politik klientelisme dalam demokrasi di Indonesia. Caranya: untuk menjadi pemimpin politik yang terlegitimasi dan otoritatif, aktor politik memobilisasi sumberdaya ekonomi (modal ekonomi) dan hubungan sosial yang baik (modal sosial). Meskipun demikian, hubungan klientelisme tidak lagi menjadi satu-satunya alternatif. Riset PCD tersebut juga menyimpulkan kecenderungan kearah populisme. Para politisi menjadi semakin tergantung pada upaya mengembangkan populisme dan kepemimpinan kharismatik dalam memobilisasi dan mengelola dukungan politik. Sekitar 20 persen dari survei PCD

menunjukkan bahwa aktor politik mengunakan metode populisme untuk memobilisasi dan mengorganisasi dukungan politik (PCD, 2014: 15). Namun populisme disini tidaklah dibangun dengan metode-metode yang bisa diasosiasikan dengan model akuntabilitas demokratis dalam memobilisasi dan mengelola dukungan seperti membangun dan mengembangkan organisasi dengan cara *bottom-up* dan mengkoordinasikan kelompok-kelompok kepentingan dan gerakan sosial. Populisme lebih peduli pada upaya memperkuat basis kekuasaan dan popularitas, daripada membuka dan mengajak publik untuk berdebat tentang kebijakan.

Mengingat banyak contoh populisme dari seluruh dunia – termasuk populisme di Indonesia yang telah diuraikan diatas – maka merujuk pada Deiwiks (2009: 8) setidaknya ada dua faktor yang menunjukkan bahwa unsur-unsur populis dalam politik akan tetap atau bahkan meningkat di masa depan. Pertama, demokrasi hampir pasti sejalan dengan populisme. Kedua, konsensus politik membuat banyak peluang bagi politisi untuk mengumpulkan dukungan dengan menyampaikan pesan sederhana dan menampilkan diri sebagai pemimpin karismatik dan wakil sejati dari masyarakat. Oleh karena itu, populisme kemungkinan akan terus menjadi bagian dari politik dan analisis politik. Salah satu diantaranya bahwa populisme adalah "transformasi ideologi masyarakat klientelistik" bergerak ke pasca klientelisme (*post-clientelist*) di banyak negara-negara berkembang.

Populisme Meninggalkan Klientelisme (Post-Clientelist)

Setelah cukup lama klientelisme menjadi salah satu cara yang dilakukan politisi untuk menarik dukungan pemilih, kini cukup banyak politisi telah beralih ke "*post-clientelist*" (Manor, 2013: 243). Asumsinya bahwa implikasi *post-clientelist* selalu konstruktif dan progresif. Di beberapa tempat, telah membuat pemerintah lebih terbuka dan responsif terhadap kebutuhan orang-orang biasa dan miskin. Pratikno dan Lay (2011) memberi contoh kasus seperti yang terjadi di negara Brazil melalui perencanaan dan penganggaran partisipatif oleh Partai Buruh (PT); di Kerala, negara bagian India, melalui gerakan pendidikan; dan di Solo, Indonesia, dalam kasus *blusukan* Joko Widodo.

Perubahan ini terjadi terutama karena politisi telah menyimpulkan bahwa distribusi klientelisme tidak cukup untuk mempertahankan popularitas dan legitimasi mereka dan dengan demikian mereka terus berupaya untuk menghasilkan pembangunan yang memuaskan yang pada gilirannya dapat meningkatkan popularitas mereka. Dalam banyak kasus klientelisme, para politisi ini melihat bahwa beberapa anak buah mereka (broker politik), yang seharusnya membuat jaringan patronase bekerja secara efektif, cenderung malah menelip beberapa sumber daya yang dialokasikan untuk pemilih (klien). Ditambah dengan permintaan alokasi bantuan (dana, barang, maupun jasa) yang begitu besar dari klien dan kelompok kepentingan lainnya sebagai bentuk sumbangan atau balas budi (Manor, 2013; lihat juga Aspinall dan Sukmajati, 2015).

Di Indonesia, terjadinya desentralisasi politik telah menciptakan struktur kesempatan politisi untuk melepaskan diri dalam sistem yang lebih terpusat (partai politik) dan mencari kekuasaan di tingkat lokal. Di Sulawesi Selatan misalnya dalam setiap proses pemilu, nilai dan jaringan pribadi lebih penting dibandingkan instrumentasi demokrasi representatif (Buehler, 2009). Dalam mekanisme pemilihan langsung, jaringan sosial sampai ke tingkat desa sangat berperan penting untuk memenangkan pemilihan kepala daerah, sedangkan partai hanya memainkan peran kecil dalam nasib kandidat kepala daerah. Disinilah partisipasi populer melalui logika desentralisasi menyebabkan jaringan klientelisme yang menghubungkan pusat dan lokal menjadi terfragmentasi. Krisis dan kesempatan tersebut membuka kemungkinan gerakan anti sistem representatif dan populisme terdepan sebagai alternatif. Disamping itu, para elit politik membutuhkan sesuatu yang lebih daripada sekedar klientelisme untuk memenangkan pemilu dengan menawarkan skema populisme

berbasis kesejahteraan melalui program-program pemerintah yang dikoordinasikan dengan sejumlah organisasi masyarakat sipil (PCD, 2014).

Singkatnya, *post-clientelist* dapat diartikan sebagi "kegagalan" klientelisme, dikarenakan sistem politik di negara-negara berkembang telah menjadi lebih terbuka dan demokratis dalam beberapa tahun terakhir. Fakta ini telah memaksa banyak pemimpin dan politisi untuk mengamankan dukungan populer agar tetap berkuasa melalui program dan kebijakan progresif.

Populisme Mengembalikan Klientelisme (New Clientelism)

Diatas telah disimpulkan bahwa populisme meninggalkan dan membuang praktik klientelistik dalam demokrasi. Tetapi pada bagian ini, kami akan menjelaskan bagaimana populisme kembali membawa pulang klientelisme ke rumah demokrasi. Kami menyebutnya sebagai wajah baru klientelisme (*new clientelism*).

Klientelisme baru lebih diasosiasikan sebagai demokrasi klientelistik. Klientelisme baru merupakan sebuah hubungan yang ditandai dengan pemberian sumberdaya dari sang patron yang biasanya memiliki kekuasaan yang bersifat personal dan adanya pamrih loyalitas dan dukungan politik dari sang penerima. Model klientelisne baru ini telah menciptakan sebuah sebuah rezim legitimasi yang secara fundamental terkait dengan imbalan distribusi materi, bukan ideologi, identitas, atau beberapa faktor lainnya (Kenny, 2013). Politisi bertindak sebagai broker dalam sistem demokrasi, melakukan mediasi antara negara dan masyarakat dalam penyediaan barang publik (Aspinall dan Sukmajati, 2015). Artinya bahwa demokrasi elektoral menjadi lahan subur hidupnya klientelisme melalui distribusi *public goods* oleh politisi dan balas jasa suara dari pemilih. Singkatnya, demokrasi tergantung pada perihal mempertahankan kekuasaan melalui pertukaran sumber daya dengan imbalan dukungan politik.

Dalam pola klientelisme baru, setiap kandidat lebih memaksimalkan kinerja tim sukses atau jaringan klientelisme pribadi di luar partai politik untuk kemenangan kandidat (Darwin, 2015: 55).Dalam kasus Partai Aceh, partai lokal tersebut memiliki sumber daya ekonomi, dukungan pemerintah, jaringan, dan ideologi. Mereka memiliki KPA (Komite Peralihan Aceh) yang dianggap sebagai alat represi yang tangguh untuk menekan pemilih secara langsung maupun tidak langsung untuk mendukung caleg Partai Aceh yang mana masing-masing personelnya dapat mendukung masing-masing caleg dari Partai Aceh; KPPA (Komite Pemenangan Partai Aceh); dan juga pemerintah desa (kepala desa) (Darwin, 2015: 62). Jaringan yang terbangun tersebut berbasis pertukaran timbal balik antara material dan dukungan politik. Dengan demikian, politik elektoral Aceh menjalani proses normalisasi, bergeser dari sifat yang sangat ideologis dan populis ke pada fase yang menyerupai distribusi *public goods*. Di Aceh, klientelisme baru telah menggantikan ideologi sebagai senjata politik yang utama.

Selain itu, kekuatan kharismatik yang dimiliki oleh populisme dapat menjadikan seorang figur populis tersebut kembali menjadi patron. Kasus di Sulawesi Selatan misalnya, figur kharismatik yang dimiliki oleh klan politik telah menjadikan masyarakat secara langgeng memilih figur populis tersebut sebagai pemimpin lokal (Haryanto, 2014). Populisme tersebut menciptakan dominasi kekuasaan oleh tokoh-tokoh populer dan tentunya kelanggengan kekuasaan yang dipraktikkan berujung pada lahirnya klien. Pada akhirnya, klientelisme kembali berperan dalam relasi kuasa antara elit dan pemilih dengan penggunaan instrumen populisme tersebut.

Peluang dan Tantangan dalam Pilkada di Masa Depan

Kita telah mendiskusikan bahwa partisipasi populer adalah populisme. Dan populisme berati juga sebuah transformasi ke arah *post-clientelist*, tetapi populisme itu juga telah mengembalikan klientelisme dalam bentuk

yang baru. Kami menyebut ambiguitas ini sebagai hipokrisi demokrasi. Populisme adalah situasi paradoks, sebuah perangkap dalam kondisi kontradiktif dari demokrasi. Populisme dapat menjadi baik bagi representasi populer dalam demokrasi, sekaligus rentan menjadi tumpangan para pemburu rente. Di lihat dari sudut pandang politik, baik populisme maupun klientelisme baru cenderung mengkooptasi, dan bukan melibatkan rakyat ke dalam proses politik, meskipun ia bisa saja baik bila aktor politik mau untuk melakukannya. Lantas, apa dampaknya dalam demokrasi elektoral seperti Pilkada di masa yang akan datang?

Pertama, tantangan paling penting sekitar populisme adalah bahwa ia dapat beralih ke dalam bentuk baru praktik klientelisme. Partisipasi populer yang terkonsentrasi di sekitar populisme elit penguasa dapat jatuh ke dalam bentuk-bentuk baru *bossism* atau *local strongmen*, jika tidak diubah menjadi formula tertentu yang memfasilitasi pelembagaan kepentingan politik yang inklusif dan bukan disalurkan untuk kepentingan pribadi (Pratikno dan Lay, 2011: 54).

Kedua, populisme dan klientelisme dalam Pilkada menghantarkan pergeseran demokrasi elektoral dengan keberadaan partai politik ke arah demokrasi populis dengan kekuatan personal kandidat lewat program populisnya. Hal tersebut melemahkan partai politik sebagai penghubung masyarakat dan negara (*intermediary actor*), bahkan institusionalisasi partai politik sebagai wadah rekrutmen dan kaderisasi elit, jauh panggaang dari api. Dimana elit dapat/sudah melekat di masyarakat tanpa kinerja dari partai politik. *Lable party* menghilang seiring dengan meningkatnya kandidat populis. Dengan kata lain, jaringan klien yang terbentuk adalah jaringan tak terikat. Terlebih lagi kandidat yang maju dapat dari calon independen dengan meniadakan dukungan partai politik.

Ketiga, hadirnya populisme dalam Pilkada sebagai stategi untuk memenangkan pemilihan memberikan peluang bangkitnya negara kesejahteraan (*welfare state*). Kronologisnya: melalui program-program pemerintah yang dikoordinasikan dengan sejumlah organisasi masyarakat sipil sehingga para politisi atau kandidat berkepentingan untuk mengamankan posisinya, birokrat tentu mengamini karena skema ini lebih bersifat teknokratis, sedangkan media, LSM, dan aktivis menyediakan diri sebagai mediator dan mempromosikan figur populis tersebut (PCD, 2014: 22).

Keempat, tokoh-tokoh populis yang telah hadir di sejumlah daerah memberikan harapan publik tentang pembangunan. Sebut saja seperti Ridwan Kamil di Kota Bandung, Tri Rismaharini di Kota Surabaya, Nurdin Abdullah di Bantaeng, atau Presiden Indonesia Joko Widodo. Meskipun mereka hanya renik dibandingkan dengan jumlah elit kepala daerah yang korup.

Terakhir, jika populisme kita anggap baik karena politik populis yang diterapkannya, maka ia akan menghadapi tantangan yang berat dari oligarki. Sebagai pemegang kekuasaan di banyak daerah di Indonesia, oligarki lokal tentu tidak ingin aliansi politik-birokratis (*bureaucratic polity*) dan bisnis ini terganggu oleh kebijakan-kebijakan yang banyak menyasar rakyat kecil. Model penganggaran dan kebijakan partisipatif dalam populisme akan sangat mengganggu zona nyaman elit birokrasi, partai politik, dan pebisnis. Fakta ini bisa berujung pada inkonsistensi pemerintahan.

Kesimpulan

Dalam demokrasi elektoral seperti Pilkada, populisme telah memberikan strategi politik yang kini lebih majemuk dan cukup progresif. Populisme bersama klientelisme adalah instrumen untuk meraih suara dalam Pilkada di Indonesia. Di satu sisi populisme dalam Pilkada adalah tunas negara kesejahteraan, sementara di sisi lain ia adalah modus operandi kekuasaan. Kampanye-kampanye *welfare state* yang menghiasi *tagline* para politisi lokal di Indonesia telah mengindikasikan adanya sebuah transformasi politik demokratis (*transformative democratic politics*). Akan tetapi perkembangan

yang menggembirakan ini, bisa saja berujung pada model baru hegemoni kuasa mayoritas. Karena kemunculan populisme dipicu oleh kegandrungan para aktor mengejar dan memperoleh kekuasaan politik yang juga diringi oleh/dan tampaknya berujung pada tampilnya sejumlah figur populer (politik pencitraan). Dengan kata lain, politik Indonesia saat ini cenderung mengarah ke liberalisasi politik yang menguat namun tidak selalu identik dengan penguatan demokrasi

Namun, bukan berarti bahwa menjamurnya praktik populisme di Indonesia adalah kemajuan ataupun kemunduran demokrasi. Sebagai alat mencapai kesejahteraan, demokrasi dalam konteks Indonesia masih terus mencari bentuk idealnya dengan berbagai paradoks yang mewarnainya. Sebagai warna dalam praktik politik, populisme adalah ambiguitas demokrasi: dalam konteks proses keputusan politik (kebijakan publik), harapan demokratisasi itu mungkin akan hadir, tetapi dalam hal rekrutmen kepemimpinan, bisa saja tidak. Seperti kata Margaret Canovan (2002) bahwa proyek demokrasi adalah kontradiksi antara membawa rakyat ke dalam politik, dan membawa politik kepada rakyat. Sederhananya, kita bisa menyebutnya sebagai hipokrisi demokrasi.

Referensi

Acemoglu, D., G. Egorov dan K. Sonin (2013). *A Political Theory of Populism.* The Quarterly Journal of Economics, 128 (2) hlm. 771-805.

Aspinall, E. & G. Fealy. (2003). *Local Power and Politics in Indonesia: Decentralization and Democratization.* Singapura: ISEAS.

Barrington, L. (2010). *Comparative Politics: Structures and Choices.* USA: Wadsworth

Buehler, M. (2009). "The Rising Importance of Personal Networks In Indonesian Local Politics: An Analysis of District Government Head Elections in South Sulawesi in 2005" dalam M. Erb & P. Sulistiyanto (peny.) *Deepening Democracy in Indonesia? Direct Elections for Local Leaders (Pilkada).* Singapura: ISEAS Publishing.

Canovan, M. (2002). "Taking Politics to the People: Populism as the Ideology of Democracy", dalam Y. Mény dan Y. Surel (eds) *Democracies and The Populist Challenge.* New York: Palgrave.

Darwin, R. L. (2015). "Bireun,Aceh: Dampak dari Politik Pasca Konflik dan Kemerosotan Partai Aceh"dalam E. Aspinall dan M. Sukmajati (eds) *Politik Uang di Indonesia: Patronase dan Klientelisme pada Pemilu Legislatif 2014.* Yogyakarta: Polgov.

Erb, M. & P. Sulistiyanto (peny.) (2009) *Deepening Democracy in Indonesia? Direct Elections for Local Leaders (Pilkada).* Singapura: ISEAS Publishing.

Laclau, E. (2005). *On Populist Reason.* London: Verso.

Haryanto (2014). *Klanisasi Demokrasi: Politik Klan Qahhar Mudzakkar di Sulawesi Selatan.* Yogyakarta: Polgov.

Kenny, Paul D. (2013). *The Patronage Network: Broker Power, Populism, and Democracy in India.* Disertasi doktoral di Yale University. Diakses pada 4 Oktober 2015 melalui http://search.proquest.com.ezproxy.ugm.ac.id/ocview/1432387684?accountid=13771.

Manor, J. (2010). "Beyond Clientelism: Digvijay Singh's Participatory Pro- Poor Strategy in Madhya Pradesh", dalam P. Price dan A. Engelsen-Ruud (eds) *Power and Influence in India: Bosses, Lords and Captains.* London, New York and New Delhi: Routledge.

Manor, J. (2013). "Post-clientelist Initiatives" dalam K. Stokke & O. Tornquist (eds) *Democratization in the Global South: The Importance of Transformative Politics.* New York: Palgrave Macmillan.

Muhtadi, B. (2015). *Populisme: Madu atau Racun bagi Demokrasi?* (online) Di akses pada 25 September 2015 melalui http://

saifulmujani.com/blogs/populisme-madu-atau-racun-bagi-demokrasi.

Power, Welfare, and Democracy Project (2014). *Demokrasi di Indonesia: antara Patronase dan Populisme.* Ringkasan Eksekutif Riset dari Power, Welfare, and Democracy Project kerjasama Universitas Gadjah Mada dengan University of Oslo.

Pratikno dan C. Lay (2011). *From Populism to Democratic Polity: Problems and Challenges in Surakarta, Indonesia.* PCD Journal, Vol. III No. 1-2, hlm. 33-61.

Taggart, P. (2002). "Populism and the Pathology of Representative Politics", dalam Y. Mény dan Y. Surel (eds) *Democracies and The Populist Challenge*. New York: Palgrave.

MENDULANG PARTISIPASI PUBLIK DALAM PENGEMBANGAN DEMOKRASI DENGAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH SECARA SERENTAK

Siti Malikhatun Badriyah [1]

ABSTRAK

Demokrasi adalah bentuk atau mekanisme sistem pemerintahan suatu negara sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat (kekuasaan warganegara) atas negara untuk dijalankan oleh pemerintah negara tersebut.Kedaulatan rakyat memberikan makna bahwa rakyat memiliki peransentral dalam pengambilan keputusan, termasuk keputusan dalam pemilihan umum.Secara singkat dapat dikatakan bahwa demokrasi ini merupakan pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.Hal ini berarti bahwa demikian besarnya partisipasi publik dalam pemilihan umum, termasuk pemilihan umum dalam memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah.Karena sedemikian pentingnya partisipasi publik ini, maka keberhasilan pemilihan umum ini sangat dipengaruhi oleh partisipasi publik dalam segala lini.Saat ini pelaksanaan pemilihan kepala daerah sedang dilakukan secara serentak.Setelah sekian lama fenomena ini menjadi pembicaraan hangat dengan berbagai kontroversinya, akhirnya dilaksanakan juga.Salah satu harapan besar dilaksanakannya pemilihan kepala daerah secara serentak ini tentu makin meningkatnya partisipasi publik dalam pengembangan demokrasi.Dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara serentak ini ternyata banyak masalah yang terjadi.Tujuan penelitian ini adalah untuk memahami dan menganalisis bagaimana mendulang partisipasi publik dalam pengembangan demokrasi dalam kaitannya dengan pelaksanaan pemilihan kepala daarah secara serentak.Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan spesifikasi penelitian deskriptif analitis.

Kata Kunci: Mendulang, Partisipasi Publik, Pengembangan Demokrasi, Pemilihan Kepala Daerah Serentak, Kedaulatan Rakyat

A. Pendahuluan

1. Latar Belakang

Manusia merupakan makhluk sosial sehingga selalu membutuhkan interaksi dengan manusia lainnya.Dalam pemenuhan kebutuhan manusia yang beraneka ragam tentu tidak menutup kemungkinan terjadinya konflik kepentingan, sehingga diperlukan kaidah sosial yang menjadi pedoman bagi manusia untuk berperilaku dalam kehidupan sehari-hari. Salah satu kaidah sosial dalam hal ini adalah kaidah hukum. Bahkan di Indonesia hal ini dinyatakan secara tegas di dalam Undang-undang Dasar 1945 yang menyebutkan bahwa Indonesiaadalah Negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat)* tidak didasarkan pada kekuasaan (*machtsstaat*) saja. Sebagai Negara yang mendasarkan atas hukum maka segala kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara didasarkan pada hukum termasuk dalam bidang politik. Salah satunya adalah partisipasi masyarakat/rakyat/publik.

Dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 dilaksanakan menurut undang-undang.Hal ini juga menunjukkan bahwa Negara Indonesia adalah Negara demokrasi karena mendudukkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan.Partisipasi rakyat memiliki kedudukan yang sentral

Dalam Negara demokrasi pemilu menjadi pilihan tepat dalam suksesi kepemimpinan karena dalam hal ini mengedepankan sistem pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk

[1] Dr., S.H., M.Hum., Dosen Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang. Email: malikha_b@yahoo.com.

rakyat.Salah satunya dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.Demokrasi senantiasa mengalami perkembangan sejalan dengan perkembangan masyarakat.Demikian juga sitem pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, sehingga hukum yang menjadi pedoman berperilaku dan bertindak juga senantiasa mengalami perkembangan. Hal ini sangat wajar dalam masyarakat yang bersifat dinamis.Dalam teori hukum progresif sebagaimana dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo, hukum selalu dalam proses menjadi (*law in the making/law as a process*).[1]Dalam penegakan hukum ada tiga unsur yang harus diperhatikan yaitu kepastian hukum (*rechtssicherheit*), kemanfaatan (*zweckmassigkeit*), dan keadilan (*gerechtigkeit*),[2] yang oleh Gustav Radbruch[3] dikatakan sebagai penopang cita hukum (*idee des rechts*). Cita hukum ini yang akan membimbing manusia dalam kehidupan berhukum. Ketiga nilai dasar tersebut harus ada secara seimbang.Namun seringkali ketiga nilai dasar tersebut tidak selalu berada dalam hubungan yang harmonis melainkan saling berhadapan atau bertentangan (*spannungsverhaltnis*).Dalam hal demikian, maka yang seharusnya diutamakan adalah keadilan karena pada hakikatnya hukum adalah untuk kepentingan manusia, bukan manusia untuk hukum.

Pada saat ini di Indonesia sedang dihelat pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah (pilkada) secara serentak yang pelaksanaan puncaknya yaitu pada tahap pemungutan suara dilaksanakan pada bulan Desember mendatang. Pemilu termasuk pilkada merupakan salah satu tonggak penting dan elemen terpenting yang merepresentasikan kedaulatan rakyat, sehingga dapat dikatakan bahwa tidak ada negara demokrasi tanpa memberikan peluang adanya pemilihan umum yang dilakukan secara sistematik dan berkala. Apabila suatu negara telah melaksanakan proses pemilu dengan baik, transparan, adil, teratur dan berkesinambungan, maka negara tersebut dapat dikatakan sebagai negara yang tingkat kedemokratisannya baik, namun sebaliknya apabila suatu negara tidak melaksanakan pemilu atau tidak mampu melaksanakan pemilunya dengan baik, dimana terjadinya berbagai kecurangan, diskriminasi, maka negara itu dinilai sebagai negara yang tidak demokratis.

Partisipasi publik dalam politik yang merupakan wujud pengejawantahan kedaulatan rakyat adalah suatu hal yang sangat fundamental dalam proses demokrasi.Partisipasi publik memiliki makna yang sangat penting dalam bergeraknya roda dan sistem demokrasi. Apabila tingkat partisipasi masyarakat tinggi, maka proses pengembangan demokrasi akan berjalan dengan baik, sehingga akan sangat berarti pula terhadap perkembangan bangsa dan negara ini. Sebaliknya partisipasi publik juga tidak akan bermakna sama sekali jika tidak memenuhi syarat dari segi kualitatif maupun kuantitif. Oleh karenanya tingkat partisipasi politik masyarakat dalam pemilihan umum, termasuk pemilihan kepala daerah merupakan hal yang sangat penting untuk dikaji, karena rendah atau tingginya partisipasipublik merupakan sinyal dan indikator penting terhadap jalannya proses demokasi dan pengejawantahan dari kedaulatan rakyat.Upaya mendulang partisipasi publik agar makin meningkat salah satunya dengan diselenggarakannya pilkada secara serentak.

2. Permasalahan

1) Mengapa partisipasi publik dalam pilkada serentak diperlukan dalam pengembangan demokrasi?
2) Bagaimana mendulang partisipasi publik dalam demokrasi dengan melalui pilkada serentak?

---

[1] Satjipto Rahardjo, 2008, *Membedah Hukum Progresif*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta hlm. 265.

[2] Sudikno Mertokusumo, Mr. A Pitlo, 1993, *Bab-bab tentang Penemuan Hukum,* PT Citra Aditya Bhakti, Bandung, hlm. 3. Lihat juga dalam Sudino Mertokusumo, 2011, *Teori Hukum,* Edisi Revisi, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, hlm. 23.

[3] Gustav Radbruch dalam Sudikno Mertokusumo *loc.cit.*

B. Tinjauan Teoretik

1. Konsep tentang Partisipasi Publik/ Masyarakat dalam Negara Demokrasi

Partisipasi masyarakat dalam politik secara umum dapat dikatakan merupakan kegiatan seseorang atau sekelompok orang untuk turut serta secara aktif dalam kehidupan politik, dengan jalan memilih pimpinan negara, dan secara langsung atau tidak langsung mempengaruhi kebijakan pemerintah (*public policy)*. Kegiatan ini mencakup tindakan seperti: memberikan suara dalam pemilihan umum (*voting)*; menghadiri rapat umum, *(campaign)*; menjadi anggota suatu partai atau atau salah satu gerakan sosial dengan (*direct actionnya)*; mengadakan pendekatan atau hubungan, *(contacting)* dengan pejabat pemerintah, atau anggota parlemen dan sebagainya.[4]

Bentuk partisipasi politik menurut Samuel P. Huntinton dan Joan M. Nelson[5] meliputi:

a. Kegiatan pemilihan, memberikan suara, memberikan sumbangan untuk kampanye, mencari dukungan bagi seorang calon dan lain-lain.
b. Lobbying, upaya-upaya untuk menghubungi pejabat-pejabat pemerintah atau pimpinan-pimpinan politik dengan maksud mempengaruhi keputusan-keputusan yang diambil.
c. Kegiatan organisasi, kegiatan sebagai anggota atau pejabat organisasi yang tujuannya mempengaruhi pengambilan keputusan politik.
d. Mencari koneksi, (*contacting*), tindakan perorangan yang ditujukan terhadap pejabat-pejabat pemerintah dan biasanya dengan maksud memperoleh manfaat bagi hanya seorang atau beberapa orang. Partisipasi ini oleh Verba, Nie dan Kim disebut "mencari koneksi khusus" atau *particularized contacting*.
e. Tindakan Kekerasan (*violence*), yaitu tindakan individu atau kelompok guna mempengaruhi keputusan pemerintah dengan cara menciptakan kerugian fisik manusia atau harta benda, termasuk di sini adalah huru-hara, teror, kudeta, pembutuhan politik (*assassination*), revolusi dan pemberontakan.

Ada berbagai macam istilah demokrasi yang dikenal misalnya demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi Pancasila, demokrasi Soviet, demokrasi nasional dan sebagainya.Semua konsep ini memakai istilah demokrasi yang menurut asal kata berarti rakyat berkuasa atau *government by the people.*Dalam bahasa Yunani kata *demos* berarti rakyat, sedangkan *kratein* berarti kekuasaan /berkuasa.[6]

Pola demokrasi menurut Arend Lijphart[7] secara garis besar dapat dibedakan menjadi dua model yaitu *majoritarian democracy* (model demokrasi yang lebih mengutamakan suara mayoritas) dan *consensus democracy*(demokrasi yang lebih mengutamakan consensus).

Menurut Charles Tilly[8] para pakar setidaknya membagi demokrasi dalam empat kategori pendekatan yaitu konstitusional, substantive, prosedural dan berorientasi proses.

2. Konsep tentang Pilkada Serentak dalam Pengembangan Demokrasi

Salah satu partisipasi politik yang krusial adalah partisipasi politik masyarakat dalam pemilu termasuk dalam pilkada. Meningkatnya keterlibatan masyarakat dalam penyelenggaraan Pemilihan Umum (Pemilu), menunjukan semakin kuatnya tatanan demokrasi dalam sebuah negara.Demokrasi menghendaki adanya keterlibatan rakyat dalam setiap penyelenggaraan yang dilakukan negara. Rakyat diposisikan sebagai aktor penting dalam

[4] Miriam Budiardjo, 2008, *Dasar-dasar Ilmu Politik,* Penerbit PT Gramedia, Jakarta, hlm. 367

[5] Samuel P. Huntington dan Joan Nelson, 1990, *Partisipasi Politik di Negara Berkembang,* Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 9-10.

[6] Miriam Budiardjo, *op.cit.* hlm. 107

[7] Arend Lijphart dalam Yudi Latif, 2011, *Negara Paripurna, Historitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila,* PT Gramedia Pustaka, Cetakan Ketiga, Jakarta, hlm. 461.

[8] *Ibid.* hlm. 454.

tatanan demokrasi, karena pada hakekatnya demokrasi mendasarkan pada logika persamaan dan gagasan bahwa pemerintah memerlukan persetujuan dari yang diperintah.Keterlibatan masyarakat menjadi unsur dasar dalam demokrasi.Untuk itu, penyelenggaraan pemilu sebagai sarana dalam melaksanakan demokrasi, tentu saja tidak boleh dilepaskan dari adanya keterlibatan masyarakat.Oleh karena itu upaya mendulang partisipasi masyarakat/publik dalam pilkada menjadi hal yang sangat krusial.

Mendulang pada umumnya digunakan dalam istilah mendulang emas atau intan, yang berarti mencari/menggali emas/intan yang dilakukan oleh rakyat. Dalam tulisan ini mendulang partisipasi publik berarti menggali peran serta publik/masyarakat sehingga masyarakat akan menggunakan haknya untuk berpartisipasi secara aktif dalam pilkada dengan penuh kesadaran demipengembangan demokrasi dalam meningkatkan kehidupan berbangsa dan bernegara dalam rangka mewujudkan tujuan Negara sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 pada alinea keempat yaitu antara lain mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur berdarkan Pancasila dan UUD 1945.

Dalam Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor I Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota disebutkan bahwa Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikotayang selanjutnya disebut Pemilihan 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.

Pada saat ini penyelenggaraan pilkada di Indonesia dihelat secara serentak.

C. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan melakukan penelitian kepustakaan untuk mendapatkan data sekunder yang berkaitan dengan partisiasi masyakat dalam pengembangan demokrasi dalam kaitanannya pilkada serentak.

D. Pembahasan

1. Pentingnya Partisipasi Publik dalam Pilkada Serentak dalam Pengembangan Demokrasi

Di Negara Indonesia, pemegang kedaulatan tertinggi adalah rakyat.Hal ini diatur secara tegas dalam UUD 1945.Sebagai pemegang kedaulatan, maka partisipasi publik menjadi faktor penentu kehidupan berbangsa dan bernegara.Hal ini menunjukkan bahwa Indonesia merupakan Negara demokrasi yang mengedepankan pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.

Menurut Miriam Budiardjo[9]demokrasi yang dianut di Indonesia adalah demokrasi Pancasila. Selain itu Undang-Undang Dasar 1945 menyebut secara eksplisit dua prinsip yang menjiwai naskah itu, dan yang dicantumkan dalam Penjelasan UUD 1945 mengenai Sistem Pemerintahan Negara yaitu:

1. Indonesia ialah Negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat).* Tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*).
2. Sistem Konstitusional. Pemerintahan berdasarkan atas sistem konstitusi (hukum dasar), tidak bersifat absolutism (kekuasaan yang tidak terbatas).

Berdasarkan hal tersebut di atas maka jelas bahwa demokrasi yang menjadi dasar dari UUD 1945 yang belum diamandemen adalah demokrasi konstitusional.Di samping itu corak khas demokrasi Indonesia yaitu kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan dimuat dalam Pembukaan UUD 1945.

Adanya sistem musyawarah dan

[9] Miriam Budiardjo, *op.cit.* hlm. 106.

mufakat dalam pengambilan keputusan sesuai dengan Sila keempat Pancasila, apabila dikaji dengan konsep pola demokrasi menurut Arend Lijphart[10]maka dapat dikategorikan menganut pola*consensus democracy*(demokrasi yang lebih mengutamakan consensus).

Dalam perjalanan sejarah dapat dilihat dan ditelusuri bahwa konfigurasi politik (susunan atau kekuatan politik) yang dipraktikkan mengalami pasang surut implementasinya, dari konfigurasi politik yang memenuhi kaidah, unsur atau indikator sebagai negara yang demokratis dan bergeser menjadi negara dengan konfigurasi politik yang otoriter (non demokratis) atau sebaliknya

a. Konfigurasi politik demokratis adalah susunan sistem politik yang membuka peluang bagi partisipasi rakyat secara penuh untuk ikut aktif menentukan kebijaksanaan umum. Partisipasi ini ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil rakyat dalam pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjadinya kebebasan politik.[11]Dilihat dari hubungan antara pemerintah dan wakil rakyat, terdapat kebebasan bagi rakyat melalui wakil-wakilnya untuk melancarkan kritik terhadap pemerintah. Produk hukumnya bersifat populis dan selalu memihak pada rasa keadilan masyarakat. Kesadaran dan kepatuhan masyarakat terhadap hukum bersifat kesukarelaan, karena masyarakat memang memerlukannya.
b. Konfigurasi politik otoritariter adalah susunan sistem politik yang lebih memungkinkan negara berperan sangat aktif serta mengambil hampir seluruh inisiatif dalam pembuatan kebijaksanaan negara. Konfigurasi ini ditandai dengan dorongan elit kekuasaan untuk memaksakan persatuan, penghapusan oposi terbuka, dominasi pimpinan negara untuk menentukan kebijaksanaan negara dan dominasi kekuasaan elit politik yang kekal, serta di balik semua itu ada satu doktrin yang membenarkan konsentrasi kekuasaan. Produk hukum yang dihasilkan pun bersifat represif-konservatif. Dalam tata hukum yang demikian ini timbul ketegangan-ketegangan di dalam masyarakat, karena ada kesenjangan antara hukum dan realita keinginan masyarakat. Hukum yang dihasilkan penguasa tidak dibutuhkan oleh masyarakat. Produk hukum yang demikian ini merupakan kebutuhan penguasa dan dijadikan kedok dan kamuflase agar penguasa dianggap menjalankan kekuasaan melalui hukum. Tipe hukum yang demikian ini sering disebut tipe hukum yang menindas

Negara yang menganut sistem politik demokrasi, mengenai hak-hak warga negara ditafsirkan secara ekstensif, karena negara demokratis tidak akan berniat untuk membatasi hak-hak warga negaranya dan warga negara diberi kebebasan untuk mengaktualisasikan dan mengekspresikan hak-hak itu. Sebaliknya, sistem otoritarian cenderung akan menafsirkan hak-hak warga negara secara restriktif, dengan maksud untuk mengendalikan dan melakukan kontrol ketat terhadap hak-hak warga negaranya. Oleh karena itu, dalam realita terjadi bahwa konstitusi telah secara demokratis memberikan hak-hak kebebasan terhadap warga negaranya, tetapi dalam pengaturan implementatif, kebebasan itu dibatasi dan dikontrol secara ketat.

Menurut Moh Mahfud MD[12], Konfigurasi politik demokratis adalah konfigurasi yang membuka peluang bagi berperannya potensi rakyat secara maksimal untuk turut aktif menentukan kebijakan negara.

[10] Arend Lijphart dalam Yudi Latif, 2011, *Negara Paripurna, Historitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila,* PT Gramedia Pustaka, Cetakan Ketiga, Jakarta, hlm. 461.

[11] M. Solly Lubis dalam Moh. Mahfud MD, 2006, *Politik Hukum di Indonesia,* Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta, hlm. 24. Lihat juga dalam Moh. Mahfud MD, 2008, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi,* Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta, hlm. 68-69.

[12] *Ibid.* hlm. 68.

Dalam konfigurasi yang demikian, pemerintah lebih merupakan "komite" yang harus melaksanakan kehendak-kehendak rakyatnya yang dirumuskan secara demokratis, sementara badan perwakilan rakyat dan parpol berfungsi secara proporsional dan lebih menentukan dalam pembuatan kebijakan negara, dan dunia pers dapat melaksanakan fungsinya dengan bebas tanpa ancaman pembredeilan (Carter dan Herz). Adapun konfigurasi politik otoriter adalah konfigurasi yang menempatkan pemerintah pada posisi yang sangat dominandengan sifat yang intervensionis dalam penentuan dan pelaksanaan kebijakan negara sehingga potensi dan aspirasi masyarakat tidak teragregasi dan terartikulasi secara proporsional.

2. Mendulang Partisipasi Publik dalam Pengembangan Demokrasi Melalui Pilkada Serentak

Sistem pemilu termasuk dalam memilih kepala daerah (pilkada) senantiasa mengalami perubahan.Sebelum tahun 2005, kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat melalui Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah atau disingkat Pilkada. Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, pilkada dimasukkan dalam rezim pemilu, sehingga secara resmi bernama Pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah atau disingkat Pemilukada. Pada tahun 2011, terbit undang-undang baru mengenai penyelenggara pemilihan umum yaitu Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011. Di dalam undang-undang ini, istilah yang digunakan adalah Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota.

Pilar utama keberhasilan pilkada di samping ada peserta pilkada, penyelenggara dan juga masyarakat/pemilih.Peran aktif masyarakat ini dapat dilakukan dalam setiap tahapan pilkada.Pada masa sekarang ini Pemerintah eksekutif dan legislatif telah menyepakati pilkada serentak untuk daerah-daerah yang akan habis masa jabatannya pada tahun 2015 dan semuanya diselenggarakan pada Desember 2015. Tahapan-tahapan pemilukada serentak telah diselenggarakan pada tahun 2015 ini dan pemungutan suaranya akan dilakukan pada bulan Desember mendatang. Pilkada serentak ini merupakan pilkada yang dilaksanakan secara serentak di berbagai daerah di wilayah Indonesia.

Dalam Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 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 dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota disebutkan bahwa Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan 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.

Pilkada serentak memiliki manfaat diantaranya adalah[13] efisiensi anggaran; efektivitas lembaga pemilihan umum; sarana menggerakkan kader partai politik secara luas dan gencar; mencegah *kutu loncat* (gagal di satu wilayah, menyeberang ke wilayah lain); perencanaan pembangunan lebih sinergi antara pemerintah DATI II, DATI I, dan pemerintah pusat.

Untuk mengantisipasi dan memberi solusi terjadinya penurunan angka partisipasi warganegara, maka perlu ditingkatkan efektivitas pendidikan politik bagi warganegara di Indonesia. Para ahli ilmu sosial menggunakan istilah pendidikan politik untuk menunjukkan cara bagaimana anak-anak sebagai generasi muda diperkenalkan pada nilai-nilai yang dianut oleh masyarakat, serta bagaimana mereka mempelajari peranan-peranan yang akan dilakukan di masa

[13] http//www.wikipedia.or.id., diunduh pada tanggal 20 Oktober 2015

mendatang jika kelak sudah dewasa.

Pendidikan politik di Indonesia adalah pendidikan yang diarahkan untuk mewujudkan kesadaran politik yang tinggi bagi warganegara, sehingga mereka sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan berbangsa dan bernegara termasuk kesadaran untuk menggunakan hak pilihnya dalam pemilu berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Dengan mengacu pada pendapat Apter (1985), Almond (1991)Rush dan Althof (1998), Surbakti (1999), dan Sukemi (2004), pendidikan politik yang dapat membentuk sikap dan perilaku politik warganegara.

Upaya mendulang partisipasi masyarakat dalam pengembangan demokrasi menjadi hal yang krusial untuk dilakukan, antara lain dengan peningkatan pendidikan politik masyarakat secara berkesinambungan. Dengan diselenggarakannya pilkada secara serentak ini maka pendidikan politik diharapkan lebih dapat ditingkatkan dari alokasi efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pilkada. Dengan demikian, Pendidikan politik di Indonesia bisa mendapatkan perhatian yang lebih besar, sehingga pilkada benar-benar sukses baik dalam proses maupun hasil. Sukses dalam proses apabila pilkada diselengarakan sesuai dengan asas-asas penyelenggaraan pemilu yaitu langsung, umum, bebas dan rahasia. Sukses dalam hasil apabila dari pemilu dihasilan pemimpin daerah yang benar-benar sesuai dengan kriteria pemimpin yang baik sesuai dengan Negara demokratis, yang dapat mengemban amanat rakyat.

E. Simpulan dan Saran

1. Simpulan

Dari uraian di atas maka dapat diambil simpulan:

1. Partisipasi publik/masyarakat dalam pengembangan demokrasi menjadi hal yang sangat urgent, karena menentukan keberhasilan kehidupan berbangsa dan bernegara dalam mencapai tujuannya. Demokrasi di setiap Negara terdapat perbedaan sesuai dengan nilai-nilai yang berkembang dalam masyarakat yang bersangkutan. Indonesia menganut demokrasi Pacasila.
2. Partisipasi masyarakat menjadi unsur dasar dalam demokrasi. Untuk itu, penyelenggaraan pemilu sebagai sarana dalam melaksanakan demokrasi, tentu saja tidak boleh dilepaskan dari adanya keterlibatan masyarakat. Oleh karena itu upaya mendulang partisipasi masyarakat/publik dalam pilkada menjadi hal yang sangat krusial, agar pemilu benar-benar sukses baik dalam proses maupun hasil. Pilkada serentak diharapktikan dapat meningkatkan upaya mendulang partisipasi masyarakat dengan memberikan konsentrasi lebih besar pada pendidikan politik secara berkesinambungan.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku, Website

Budiardjo, Miriam-, 2008, *Dasar-dasar Ilmu Politik,* Penerbit PT Gramedia, Jakarta

Huntington, Samuel P.-, dan Joan Nelson, 1990*Partisipasi Politik di Negara Berkembang*, Rineka Cipta, Jakarta.

Latif, Yudi -, 2011, *Negara Paripurna, Historitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila,* PT Gramedia Pustaka, Cetakan Ketiga, Jakarta.

Mahfud MD,Moh. -, 2006, *Politik Hukum di Indonesia,* Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta.

.....2006, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi,* Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta.

Mertokusumo,Sudikno-, Mr. A Pitlo, 1993, *Bab-bab tentang Penemuan Hukum,* PT Citra Aditya Bhakti, Bandung.

Mertokusumo, Sudikno-, 2011, *Teori Hukum,* Edisi Revisi, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, hlm. 23.

Rahardjo, Satjipto -, 2008, *Membedah Hukum Progresif,* Penerbit Buku Kompas, Jakarta hlm. 265.

http//www.wikipedia.or.id., diunduh pada tanggal 20 Oktober 2015

B. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum,

Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor I Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota disebutkan bahwa Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota

Undang-undang Nomor I Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota disebutkan bahwa Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota

AKSESIBILITAS PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH SERENTAK BAGI WARGA NEGARA DISABILITAS

Fajri Nursyamsi[1] dan Estu Dyah Arifianti[2]

Abstrak

Penyandang Disabilitas merupakan bagian dari warga negara Indonesia, sehingga berhak atas penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak-hak dasarnya yang dijamin dalam UUD NRI 1945. Salah satu hak mendasar yang dimiliki oleh seorang warga negara adalah berpartisipasi dalam pemilihan umum, termasuk pemilihan kepala daerah, untuk menggunakan hak pilihnya. Namun begitu, pemenuhan hak pilih yang dimiliki oleh penyandang disabilitas kerap terabaikan. Regulasi menjadi penyebab paling mendasar dalam praktik diskriminasi bagi penyandang disabilitas untuk menggunakan hak memilihnya. Dalam proses pemilihan anggota legislatif dan pemilihan Presiden/Wakil Presiden pada tahun 2014 lalu, aspek regulasi ini banyak mendapat sorotan, sehingga terus disempurnakan melalui peraturan pelaksanaan yang dibentuk oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU). Namun upaya itu ternyata tidak dilakukan secara sistematis, karena pada 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 masih ada ketentuan yang mendiskriminasikan penyandang disabilitas dalam ragam tertentu. Ketentuan yang dimaksud adalah Pasal 57 ayat (3) huruf a yang menyatakan bahwa "Pemilih yang terdaftar adalah yang tidak sedang terganggu jiwa/ingatannya". Ketentuan itu sama saja dengan menghilangkan hak pilih seorang warga negara, padahal kondisi terganggu jiwa tidak selalu menjadi kondisi yang permanen. Negara, melalui UU, seharusnya melakukan upaya untuk menjamin dan memastikan agar semua warga negara memiliki aksesibilitas yang baik untuk menggunakan hak pilihnya. Upaya itu harus dilakukan dengan menghilangkan segala hambatan bagi warga negara untuk berpartisipasi menggunakan hal pilihnya, termasuk para penyandang disabilitas.

Kata Kunci: Disabilitas, Hak Memilih, Pemilihan Kepala Daerah

Abstract

Persons with disabilities are part of Indonesian citizen, thus entitled to the respect, protection and fulfillment of basic rights guaranteed in the Constitution NRI 1945. One of the fundamental rights which are owned by a citizen is to participate in the elections, including local elections, to use their right to vote. However, fulfillment of the right to vote which is had by persons with disabilities is often neglected. Regulation becomes the most fundamental cause in the practice of discrimination against persons with disabilities to use their right to vote. In the process of legislative and presidential election in 2014, the regulatory aspects became an attention, so it continues to be refined through the implementation of the regulations established by the General Election Commission (KPU). But the effort was apparently not done systematically, as in Law No. 1 Year 2015 on the Enactment of Government Regulation in Lieu of Law No. 1 Year 2014 on the Election of Governor, Regent, and Mayor. There are provisions in those regulation that discriminate persons with disabilities in certain varieties. The provision in question is Article 57 paragraph (3) states, "Voters registered are people whose soul/memory not being disturbed". The provision was tantamount to eliminate a right of citizen to vote, whereas the disturbed condition of the soul is not always a permanent condition. State, through the Law, should make efforts to guarantee and ensure that all citizens have good accessibility to exercise their rights to vote. Efforts must be made to eliminate all obstacles for citizens to participate using their voting matter, including persons with disabilities.

Keywords: *Disability, Right to Vote, Local Elections*

[1] Peneliti Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK). Email: fajri.nursyamsi@gmail.com

[2] Peneliti Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK)

A. Pendahuluan

Pasal 57 ayat (3) huruf a 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 (UU Nomor 1/2015) mengatur bahwa "Pemilih yang terdaftar adalah yang tidak sedang terganggu jiwa/ingatannya". Ketentuan itu bersifat diskriminatif dan melanggar hak asasi warga negara yang dijamin dalam UUD NRI 1945. Ketentuan dalam Pasal itu telah membatasi, bahkan mencabut hak pilih warga negara.Bahkan pencabutan hak pilih sudah dilakukan sejak tahap pendaftaran pemilih.

Ketentuanitutidakmampumencerminkan peran negara sebagai aktor yang aktif dalam melindungi hak asasi warga negaranya. Rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi seolah tidak berdaya mengahadapi kekuasaan Pemerintah, yang sebenarnya hanya pelaksana dari kedaulatan tersebut. Selain itu, peraturan perundang-undang yang sejatinya menjadi alat negara untuk melindungi warga negara, berubah menjadi alat kekuasaan kelompok elit untuk mengabaikan hak-hak masyarakat minoritas, termasuk para penyandang disabilitas.

Keberadaan Pasal 57 ayat (3) huruf a UU 1/2015 juga kontraproduktif dengan arah politik hukum yang terus mengupayakan penguatan konsep pemilihan langsung, dalam proses pemilihan umum, baik pemilihan Presiden dan/atau Wakil Presiden; pemilihan anggota DPR,DPD, dan DPRD; maupun pemilihan kepala daerah di itngkat Provinsi dan Kabupaten/ Kota. Penguatan konsep pemilihan langsung sangat bergantung pada tingkat partisipasi dari masyarakat. Semakin tinggi partisipasi, maka akan semakin dinilai baik kualitas demokrasi yang tercipta. Dalam perspektif itu, maka ketentuan Pasal 57 ayat (3) huruf a yang menghambat masyarakat menggunakan hak pilihnya justru telah memperlemah upaya yang suda dirintis pasca amendemen UUD 1945, pada 2004.

Para pembentuk UU Nomor 1/2015 jelas memiliki stigma yang menganggap bahwa kondisi terganggu jiwa atau ingatannya berlaku sama pada setiap penderitanya. Padahal tingkat gangguan jiwa berbeda-beda, dan tidak secara mutlak dapat dikatakan tidak mampu untuk bertanggungjawab untuk melakukan tindakan hukum tertentu. Selain itu, gangguan jiwa bukanlah kondisi yang permanen, bahkan dapat disembuhkan secara total. Sehingga menghilangkan hak pilih bagi penderita gangguan dari mulai masa pendaftaran adalah berlebihan.

Dari ketentuan yang diskriminatif tersebut, maka harus ada perubahan cara pandang bagi para pembentuk undang-undang dalam melihat kondisi gangguan jiwa, terutama sebagai bagian dari penyandang disabilitas. Perubahan yang lebih mampu menunjukan adanya jaminan negara terhadap penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak asasi warga negaranya, terutama warga negara penyandang disabilitas.

Berdasarkan penjelasan terebut, maka diperlukan suatu kajian yang mampu menganalisa lebih mendalam cara pandang baru yang dimaksud. Kajian yang dilakukan diharapkan mampu memberikan gambaran atau bahkan arahan bagi masyarakat, terutama para pembentuk kebijakan mengenai perspektif yang harus dipilih dalam upaya melmberikan penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak penyandang disabilitas.

Kajian yang akan dilakukan tersebut bersifat normatif dengan tipologi explanatoris, yaitu menjelaskan jaminan hak pilih bagi seorang warga negara disabilitas yang dijamin dalam UUD NRI 1945. Kajian akan menggunakan data sekunder berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer yang digunakan adalah UUD NRI 1945 dan peraturan perundang-undangan lainnya, serta putusan Mahkamah Konstitusi. Sedangkan bahan hukum sekunder yang digunakan adalah literatur hukum yang relevan, seperti buku, artikel dalam jurnal, dan hasil penelitian ilmiah. Permasalahan-permasalahan dalam penelitian akan dianalisa secara kualitatif, karena berbasis dari peraturan perundang-undangan dan putusan

pengadilan yang dikaji berdasarkan teori hak dan konsep disabilitas sebagai pisau analisa.

B. Perlindungan Negara terhadap Warga Negara dengan Disabilitas

Indonesia adalah negara yang mengakui bahwa kedaulatan tertinggi ada di tangan rakyat.[1]Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa kedaulatan rakyat merupakan konsepsi tertinggi suatu Negara. Bahkan Jimly menyatakan bahwa kedaulatan dalam pandangan klasik tidak dapat dipisahkan dari konsep negara.[2] Secara teori, kedaulatan rakyat hadir sebagai perlawanan terhadap dari teori kedaulatan raja yang pada aplikasinya banyak menghasilkan pemerintahan yang tirani. Teori kontrak sosial milik Jean-Jacques Rousseau, yangmengawali pertumbuhan teori kedaulatan rakyat, menyatakan bahwa dalam suatu negara, *natural liberty* telah berubah menjadi *civil liberty* dimana rakyat memiliki hak-haknya. Kekuasaan rakyat sebagai yang tertinggi dalam hal ini melalui perwakilan yang berdasarkan suatu terbanyak (*general will volonte generale*).[3]

Apa yang diajarkan oleh Rousseau, dalam perkembangannya, dianggap terlalu murni, sehingga metode suara terbanyak yang menjadi mekanisme pengambilan keputusan cenderung membawa kepentingan umum, tidak pasti selalu benar. Apa yang di dukung oleh suara terbanyak itu tidak lagi mempersoalkan tentang kebenaran yang hendak dikejar melainkan mempersoalkan tentang menang atau kalah. Disinilah letak penyelewengan dari sistem mayoritas yang tidak lagi mengejar kebenaran, melainkan mengejar kemenangan.[4]

Penggunaan konsep kedaulatan rakyat pada suatu negara selalu dicantumkan dalam konstitusinya. Konstitusi menurut Eric Barendt memiliki dua makna, yang salah satunya menyatakan bahwa konstitusi adalah dokumen tertulis yang memberikan kerangka terhadap kekuasaan dari parlemen, pemerintah, peradilan, dan institusi nasional penting lainnya.[5] Beberapa negara yang memiliki konstitusi tertulis juga mengatur mengenai jaminan hak dasar dari warga negara.[6] Pengertian senada dikemukana oleh Brian Thompson, yang dikuti oleh Jimly Asshiddiqie dalam bukunya Konstitusi dan Konstitualisme, yang menyatakan bahwa konstitusi adalah dokumen yang berisi peraturan untuk menjalankan suatu organisasi.[7] Kedua pengertian tentang diatas mengarahkan pemahaman akan pengertian konstitusi adalah suatu dokumen tertulis yang mengatur ketentuan dasar, yang menjadi kerangka dan dasar pelaksanaan suatu negara.

Ketentuan dalam konstitusi tidak hanya mencakup susunan dan kedudukan organ-organ negara dan hubungan antar organ-organ negara, tetapi juga mengatur hubungan organ-organ negara tersebut dengan warga negara. Perlindungan terhadap warga negaramenjadi penting untuk diatur dalam konstitusi suatu negara hukum. Perlindungan yang dimaksud adalah perlindungan terhadap HAM setiap warga negara, atau bahkan setiap orang.

Indonesia, sebagai negara hukum, sudah memberikan jaminan atas HAM warga negaranya. Pada naskah Perubahan Kedua UUD 1945, ketentuan mengenai HAM telah mendapatkan jaminan konstitusional. Sebagian besar materi HAM dalam UUD NRI 1945 pada dasarnya adalah rumusan pada Undang-undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM). Jimly Asshidiqie menyatakan dalam konteks itu bahwa ada 27 materi yang mencakup pengaturan HAM dalam UUD NRI 1945. Salah satu ketentuan yang berkaitan erat dengan perlindungan terhadap penyandang disabilitas adalah sebagai berikut.

---

[1] Indonesia, Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, UUD NRI 1945, Pasal 1 ayat (2)

[2] Jimly Asshiddiqi. "Pengantar Hukum Tata Negara Jilid II" (Jakarta: Konstitusi Press, 2006)

[3] Maharanie, *Kedaulatan Rakyat Dalam Pembentukan Kebijakan Publik* (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2009)

[4] Jimly, *op.cit.*

[5] Erik Barendt, *An Introduction to Constitutional Law,* dalamSatya Arinanto, P*olitik Hukum 1* (Jakarta: Program Pasca Sarjana FHUI, 2001), hlm. 107

[6] *Ibid.*

[7] Jimly Asshidiqie, kontsitusi dan konstitusionalisme, hlm 15

1. *Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu*, dan
2. *Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.*[8]

Masih menurut Jimly Asshiddiqie menyataan bahwa rumusan hak asasi manusia dalam UUD NRI 1945, apabila memasukan keseluruhan 27 materi yag mencakup HAM tersebut, dapat mencakup lima kelompok materi, salah satunya adalah Kelompok Hak-Hak Khusus dan Hak Atas Pembangunan, yang terdiri dari,

a. Setiap warga negara yang menyandang masalah sosial, termasuk kelompok masyarakat yang terasing dan yang hidup di lingkungan terpencil, berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan yang sama.
b. Hak perempuan dijamin dan dilindungi untuk mencapai kesetaraan gender dalam kehidupan nasional.
c. Hak khusus yang melekat pada diri perempuan yang dikarenakan oleh fungsi reproduksinya dijamin dan dilindungi oleh hukum.
d. Setiap anak berhak atas kasih sayang, perhatian dan perlindungan orangtua, keluarga, masyarakat dan negara bagi pertumbuhan fisik dan mental serta perkembangan pribadinya.
e. Setiap warga negara berhak untuk berperan serta dalam pen- gelolaan dan turut menikmati manfaat yang diperoleh dari pengelolaan kekayaan alam.
f. Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang bersih dan sehat.
g. Kebijakan, perlakuan atau tindakan khusus yang bersifat sementara dan dituangkan dalam peraturan perundanganundangan yang sah yang dimaksudkan untuk menyetarakan tingkat perkembangan kelompok tertentu yang pernah mengalami perlakuan diskriminasi dengan kelompok-kelompok lain dalam masyarakat, dan perlakuan khusus sebagaimana ditentukan dalam ayat (1) pasal ini, tidak termasuk dalam pengertian diskriminasi sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 ayat (13).[9]

Dalam kelompok Hak-Hak Khusus dan Hak Atas Pembangunan diatas memasukan kelompok perempuan dan anak sebagai subyek dari perlindungan HAM. Dalam kebutuhan yang sama, kelompok penyandang disabilitas pun memerlukan perlakuan khusus dan dijamin oleh konstitusi, baik dalam konteks *affirmative action* atau *reasonable accomodation.* Selain fungsi dan tujuan konstitusi yang dikemukakan oleh Eric Barendt diatas, Jimly Asshiddiqqie juga mengemukakan 10 fungsi dari konstitusi, yang salah satu fungsinya adalah sebagai sarana perekayasaan dan pembaruan masyarakat, baik dalam arti sempit maupun dalam arti luas.[10]

C. Kebijakan Lawan Arah

Ketentuan dalam Pasal 57 ayat (3) huruf a UU 1/2015 terlihat bertentangan dengan semangat atau politik hukum yang terbagun pasca amendemen UUD 1945. Pasal 57 ayat (3) huruf a yang membatasi hak pilih warga negara dengan disabilitas, khususnya seseorang yang sedang mengalami gangguan jiwa terkesan melawan arah laju konsep pemilihan langsung yang sedang berkembang.

Pada awalnya, melalui UUD 1945, pemilihan langsung hanya diterapkan kepada mekanisme pemilihan Presiden dan/atau Wakil Presiden, dan anggota DPR, DPD, dan DPRD. Namun "warna" pemilihan langsung menjadi lebih dominan karena pemilihan kepala daerah, yang dalam konstitusi hanya diatur dengan cara

[8] Jimly Asshiddiqie, *op.cit.*, hlm. 83

[9] *Ibid.*, hlm. 88-89

[10] *Ibid.* hlm. 27-28

yang demokratis, juga didefinisikan dilakukan dengan pemilihan langsung.Konsep pemilihan langsung tersebut menjadi ciri khas dari rezim reformasi yang mengidamkan adanya kedaulatan rakyat yang lebih kuat. Dengan begitu, kondisi tersebut sangat kontras dengan apa yang terjadi pada dua rezim sebelumnya, yaitu Orde Lama dan Orde Baru.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah menjadi undang-undang pertama yang mengubah mekanisme Pilkada, dari pemilihan oleh DPRD menjadi pemilihan langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. Pilihan kebijakan itu merupakan bentuk reaksi terhadap mekanisme sebelumnya, yaitu dipilih oleh DPRD. Pilihan kebijakan untuk mengadakan pemilihan langsung oleh rakyat mengakomodir keinginan untuk mewujudkan demokrasi yang responsif. Diharapkan dengan pemilihan langsung, maka Kepala daerah dapat memiliki kedekatan dengan pemilihnya, sehingga dapat lebih merespon aspirasi dari masyarakat.

Pilihan kebijakan "Pilkada langsung" dalam pembentukan UU 32/2004 ternyata dianggap masih kurang dalam mendukung pembentukan demokrasi di Indonesia. Hal itu dapat dilihat dari adanya *Judicial Review*[11]terhadap UU 32/2004, yang kemudian menghasilkan Putusan MK No. 072-073/ PUU-II/2004. Dalam permohonan dari Putusan itu, pada Pemohon mengajukan tiga pandangan utamanya, yaitu *Pertama,* Pemilu termasuk didalamnya adalah Pilkada. *Kedua,* Independensi penyelenggaraan Pilkada langsung. *Ketiga,* Penyelenggara Pilkada.Dalam Putusannya MK menyatakan Pasal-Pasal yang mengatur bahwa KPUD bertanggungjawab kepada DPRD bertentangan dengan konstitusi, sehingga KPUD dibuat sebagai lembaga yang independen. Selain itu, dalam Putusan MK juga menyatakan bahwa dengan diberlakukannya pemilihan langsung dalam Pilkada, maka dapat dikatakan bahwa Pilkada masuh dalam rezim Pemilu. Sehingga pelaksana dari Pilkada adalah KPUD sebagai perpanjangan tangan dari KPU, dan penyelesaian sengketa Pilkada dilakukan oleh MK, bukan oleh MA seperti sebelumnya.

Putsan MK tersebut kemudian ditindaklanjuti oleh DPR dengan merevisi sebagian dari UU 32/2004, yaitu menjadi UU 8/2005. UU 8/2005 merupakan UU pertama yang menggunakan istilah Pemilukada sebagai pengganti dari istilah Pilkada. Dalam UU 8/2005 diatu rmengenai perpindahan penyelesaian sengketa Pemilukada dari MA ke MK.

Pada 2007 dan 2008, MK membuat Putusan yang berkaitan dengan Pilkada, yaitu Putusan No. Putusan MK No. 005/PUU-IV/2007, dan Putusan MK No. 17/PUU-VI/2008. Kedua Putusan itu menjadi dasar bagi DPR dan Pemerintah untuk membentuk UU 12/2008.Salah satu poin krusial yang ada dalam Putusan MK No. 005/PUU-IV/2007 adalah terkait dengan calon perseorangan dalam Pilkada[12]. Pasca Putusan MK itu partai politik seakan mendapatkan saingan

[11] Judicial Review merupakan salah satu ciri dari kebanyakan konstitusi liberal di berbagai negara. Kewenangan itu muncul pada kekuasaan pengadilan, sebagai bentuk pengawasan terhadap keseuaian dari peraturan, yang dibentuk oleh kekuasaan legislatif atau eksekutif, terhadap konstitusi. Pada umumnya Judicial review merupakan kewenangan dari kekuasaan Judisial. Hal itu ditegaskan oleh Khaterine Lindsay, dalam bukunya yang berjudul *Federal Constitutional Law*, sebagaimana dikutip oleh Laica Marzuki dalam buku "Berjalan-jalan di Ranah Hukum", yang menyatakan bahwa, "*in which a superior court had power to determine question of constitutional validity of enactment of the legislature*". Lihat, Eric Barendt, *An Introduction to Costitutional Law* (Oxford: Oxford University Press, 1998)

[12] Putusan itu mendapatkan kritikan dari berbagai kalangan. Salah satu pihak yang menkritik adalah Mohammad Fajrul Falakh yang mengatakan bahwa "MK Semakin jauh denga menerima "keinginan hipotetik, tanpa verifikasi" sebagai dalil hukum yang membenarkannya sebagai alas hak (legal standing). MK terlalu bersemangat dengan memutus perkara yang "belum matang" (*unripen*). Hal itu karena pemohon adalah anggota DPRD yang partainya masih dapat berkoalisi dalam Pilkada 2008 tetapi sudah dinilai telah mengalami kerugian konstitusional, bukan karena pemohon tidak dicalonkan untuk pilkada tahun depan, melainkan berpotensi merugi sebagai perseorangan karena sudah berkeinginan (tanpa verifikasi) untuk mencalonkan diri, tetapi masih terhalang oleh UU Pemda. Lihat, Mohammad Fajrul Falakh, *Konsistensi Mengawal Konstitusi*, (Jakarta: Komisi Hukum Nasional RI, 2014), hlm.382

dalam pencalonan kepala daerah, sehingga secara tidak langsung mengakhiri hegemoni kekuasaan partai politik dalam mendominasi pencalonan kepala daerah. Namun kondisi itu sedikit banyak mempengaruhi partai politik untuk merebut kembali *previlege* yang mereka miliki sebelumnya. Upaya "perebutan kembali" itu terlihat dalam pembentukan UU 22/2014. Dalam pembentukannya hampir semua fraksi di DPR setuju untuk mengembalikan mekanisme Pilkada kepada pemilihan oleh DPRD. Jelas pemilihan melalui DPRD lebih menguntungkan bagi parpol, karena mereka hanya anggota Partai Politik yang bisa menjadi anggota DPRD.

Pembelaan terhadap mekanisme pemilihan langsung memuncak ketika dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 2014 disahkan. Dalam ketentuan UU itu tercantum bahwa pemilihan Kepala Daerah dilakukan secara perwakilan, yaitu melalui DPRD. Namun, dalam kondisi desakan masyarakat yang tinggi, dalam tanggal yang sama dengan pengundangannya, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono langsung membatalkannya melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No. 1 Tahun 2014 tentang pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Terlepas dari sikap kontroversial dari seorang Presiden saat itu dengan menerbitkan Perpu, tetapi sikap politik itu menegaskan pilihan kebijakan yang mendukung mekanisme pemilihan langsung.

D. Disabilitas: Suatu Tawaran Perubahan Cara Pandang

Istilah disabilitas hadir untuk menggantikan istilah cacat yang sudah identik dengan kesan negatif, atau bahkan mengarah kepada kondisi yang rusak atau tidak normal. Selain itu, disabilitas tidak hanya dimaknai sebagai suatu istilah, tetapi juga sebagai konsep yang menerangkan suatu cara pandang dalam melihat hambatan yang dialami seseorang dalam menjalankan aktivitas keseharian. Disabilitas sebagai suatu konsep inilah yang akan dianalisa secara mendalam dalam bagian ini.

a. Dari *Charity Based* Menjadi *Human Rights Based*

Indonesia secara resmi atau formal menggunakan istilah disabilitas pasca ratifikasi *Convention on the Rights of People with Disabilities* (CRPD) melalui Undang-undang Nomor 19 tahun 2011. Disabilitas resmi dijadikan terjemahan dari kata "*disability*" dalam CRPD, sehingga konsep disabilitas yang dimaksud sebelumnya sebenarnya adalah konsep baru yang dibawa oleh CRPD. Dalam konsep disabilitas memandang bahwa hambatan yang dialami oleh seseorang dalam menjalankan aktivitas keseharian disebabkan karena kondisi lingkungan yang tidak aksesibel, sehingga penyelesaian permasalahan difokuskan kepada intervensi terhadap perubahan lingkungan. Hal itu berbeda dengan istilah cacat, yang lebih melihat hambatan itu disebabkan karena kondisi fisik seseorang yang tidak sesuai dengan lingkungan yang sudah dianggap *mainstream,* sehingga penyelesaian permasalahan diarahkan kepada intervensi terhadap fisik seseorang tersebut.

Cara pandang disabilitas menggunakan pendekatan sosial, yaitu menilai adanya hambatan dari interaksi sosial yang terjadi. Sedangkan cara pandang cacat menggunakan pendekatan medis, yaitu menilai hambatan karena adanya kekurangan dalam fisik seseorang, sehingga memunculkan penilaian "normal" dan "tidak normal", dimana penyandang cacat identik dengan penilaian tidak normal. Pendekatan sosial yang digunakan dalam konsep disabilitas memposisikan keberadaan hambatan sebagai tidak terpenuhinya hak asasi penyandang disabilitas, sehingga solusinya akan berbasis pada pemenuhan hak asasi tersebut (*human rights based*). Sedangkan dalam pendekatan medis yang digunakan dalam konsep cacat, melihat pemenuhan hambatan bergantung kepada belas kasihan (*charity based*) orang lain terhadap kondisi penyandang cacat yang "tidak normal".

Pendekatan berbasis hak asasi bagi penyandang disabilitas menjadikan pemenuhannya bersifat wajib atau harus dijamin

oleh negara.[13] Sedangkan basis kedermawanan bagi penyandang cacat tidak memposisikannya sebagai suatu kewajiban, karena bergantung kepada kemauan dan ketersediaan sisa sumberdaya, karena pemenuhannya tidak menjadi suatu prioritas untuk ditangani.

Dalam perkembangannya, walaupun penyandang disabilitas merupakan salah satu kelompok minoritas terbesar di dunia, yaitu meliputi 600 juta orang, yang dua-per-tiga dari keseluruhan berada di negara berkembang. Para penyandang disabilitas telah diabaikan selama tiga dekade awal keberadaan PBB. Para perancang *International Bill of Human Rights* tidak memasukan penyandang disabilitas sebagai kelompok yang rentan terhadap pelanggaran HAM.[14] Namun perkembangan pemikiran tentang penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak asasi penyandang disabilitas cenderung terlambat dibandingkan perkembangan ide HAM secara umum.[15] HAM bagi penyandang disabilitas terbilang tertinggal sejak awal kemunculan HAM pasca perang dunia kedua. Ada pihak yang menyatakan bahwa penyandang disabilitas merupakan bagian dari umat manusia yang termasuk dalam obyek HAM. Namun dalam kenyataannya, mulai dari stigma masyarakat sampai pada kebijakan suatu negara masih menghambat adanya jaminan HAM bagi penyandang disabilitas.[16]

Contoh terlambat berkembangnya isu hak asasi disabilitas adalah melihat kepada tidak adanya klausul kesetaraan dari Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (1948), Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik (1966), dan Kovenan Internasional tentang Ekonomi, Sosial dan Budaya (1966), yang secara eksplisit menyebutkan disabilitas sebagai kategori yang dilindungi. Adapun kata disabilitas yang dirujuk sebagai isu HAM dalam berbagai dokumen, hanya berkaitan dengan jaminan sosial dan kebijakan kesehatan preventif. Baru pada tahun 1970-an, dengan diundangkannya Deklarasi Orang dengan Terbelakangan Mental (1971) dan Deklarasi Hak-hak Penyandang Disabilitas (1975), membuat penyandang disabilitas menjadi subyek dari deklarasi HAM.

b. Gangguan Jiwa Sebagai Ragam Disabilitas

Kondisi ganggun jiwa adalah termasuk dalam ragam disabilitas berdasarkan CRPD, yang sudah diratifikasi oleh Indonesia melalui Undang-undang Nomor 19 Tahun 2011. Dalam konsep disabilitas itu, hambatan yang terjadi pada seseorang bukanlah dilihat dari kondisi fisiknya, tetapi hambatan ada pada kondisi lingkungan. Oleh karena itu, seorang penyandang disabilitas harus tetap dijamin hak-haknya, dengan cara dihilangkan hambatan yang ada pada lingkungannya, sehingga hak itu dapat terpenuhi.

Konsep disabilitas itu dapat digunakan dalam memandang pemenuhan hak pilih bagi seseorang yang sedang mengalami gangguan jiwa. Hal pertama yang harus dijamin adalah tidak adanya stigma negatif yang melekat

[13] Dalam HAM, negara adalah subyek hukum yang berperan sebagai pemangku kewajiban, yaitu memegang tanggungjawab dalam melindungi, menegakkan, dan memajukan HAM setidaknya untuk warga negaranya sendiri. Lihat, Pusat Studi Hak Asasi Manusia UII, *Hukum Hak Asasi Manusia* (Yogyakarta: PUSHAM UII, 2008), hlm. 53

[14] Theresia Degener, *International Disability Law- A New Legal Subject on the Rise*, disampaikan pada Experts Meeting di Hongkong, 13-17 Desember 1999, (California: Berkeley Journal International, 2000), hlm. 187.

[15] Penyandang disabilitas sebagaimana dengan orang lainnya memiliki hak yang sama, yaitu Hak Ekosob (Ekonomi, Sosial, Budaya). Negara mempunyai kewajiban (*state obligation*) untuk memenuhi (*fulfill*), menghormati (*to respect*), dan melindungi (*to protect*) setiap hak pendidikan yang dimiliki oleh setiap warganegaranya. Dalam pasal 28 C Undang-undang Dasar 1945 pun dikatakan bahwa setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia, sehingga jelas disini kewajiban generic negara dalam pemenuhan hak pendidikan adalah memfasilitasi (*to facilitate*), memajukan(*to promote*), menyediakan(*to provide).* Lihat, Slamet Thohari, *Pandangan Disabilitas dan Aksesibilitas Fasilitas Publik bagi Penyandan Disabilitas di Kota Malang* (Indonesia Journal of Disability Studies, vol 1 issue 1, Juni 2014), hlm. 31

[16] Lihat, Fajri Nursyamsi, *Kerangka Hukum, Disabilitas di Indonesia: Menuju Indonesia Ramah Disabilitas* (Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2015), hlm.14

kepada seorang penderita gangguan jiwa, sehingga mereka harus tetap dianggap cakap hukum atau mampu mempertanggungjawabkan perbuatannya. Berikutnya, upaya pemenuhan hak harus dilakukan dengan menghilangkan hambatan, yaitu seperti membuat TPS lebih dekat dengan lokasi tinggalnya atau ada pendampingan bagi mereka dalam melakukan hak pilihnya, sehingga andaikata ada kondisi tertentu, seperti yang bersangkutan mengalami gangguan jiwa dapat langsung ditangani. Keseluruhan fasilitas itu harus disediakan oleh penyelenggara Pemilu, sebagai bentuk jaminan negara atas pemenuhan hak warga negaranya.

E. Kesimpulan

Pasal 57 ayat (3) huruf a UU 1/2015 dengan jelas mengatur pencabutan hak pilih warga negara yang mengalami gangguan jiwa dalam pemilihan kepala daerah. Ketentuan itu telah mencederai fungsi peraturan perundang-undangan sebagai alat bagi negara untuk memberikan perlindungan dan pemenuhan hak asasi waga negaranya. Kondisi itu juga menunjukan adanya kegagalan negara Repubik Indonesia menjalankan perannya sebagai aktor pemangku kewajiban dalam perlindungan HAM.

Selain itu, kemunculan Pasal 57 ayat (3) huruf a seolah bergerak berlawanan arah dengan semangat perubahan dalam penguatan demokrasi di Indonesia. Pasca amendemen UUD 1945, sampai dinamika terakhir adalah pembentukan UU 1/2015 sendiri, politik hukum untuk pemberlakuan mekanisme pemilihan langsung dalam Pemilu dan Pilkada menguat. Pilar utama dari pemilihan langsung adalah partisipasi masyarakat, sehingga apabila ada ketentuan yang justru mencabut hak pilih warga negara akan berdampak negatif atau kontraproduktif dengan arah perubahan yang sedang berjalan.

Aspek ketiga yang perlu diperhatikan dari dibentuknya norma dalam Pasal 57 ayat (3) huruf a UU 1/2015 adalah cara pandang yang keliru dalam melihat orang dengan gangguan jiwa, sebagai bagian dari penyandang disabilitas. Kekeliruan cara pandang yang dimaksud adalah masih adanya stigma dari para pembentuk UU, yang menganggap bahwa penyandang disabilitas tidak mampu bertanggungjawab secara hukum atas tindakannya sendiri. Para pembentuk UU harus sudah mampu memandang orang dengan gangguan jiwa dengan cara pandang disabilitas, yaitu melihat faktor terjadinya hambatan adalah dari lingkungan yang ada, bukan dari kondisi fisik orang tersebut. Dengan begitu, pasal pelarangan seorang penyandang disabilitas dalam mendapatkan haknya tidak akan terulang lagi, justru yang akan muncul adalah upaya-upaya maksimal dari Pemerintah untuk memastikan penyandang disabilitas, sebagai bagian dari warga negara Indonesia, mendapatkan hak-haknya, termasuk hak pilih dalam proses Pilkada.

DAFTAR PUSTAKA

Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitualisme*. http://jimly.com/pemikiran. diakses pada tanggal 20 Februari 2013. pukul 20.02.

_____, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MK RI. 2006.

_____, Jimly.*Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Sinar Grafika. 2011.

_____, Jimly.*Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sekjen dan Kepaniteraan MK RI. 2006.Barendt, Eric. *An Introduction to Costitutional Law*. Oxford: Oxford University Press. 1998.

Degener, Theresia.*International Disability Law- A New Legal Subject on the Rise*. disampaikan pada Experts Meeting di Hongkong. 13-17 Desember 1999. California: Berkeley Journal International. 2000.

Falakh, Mohammad Fajrul. *Konsistensi Mengawal Konstitusi*. Jakarta: Komisi Hukum Nasional RI. 2014.

Hutabarat, Ramly. *Persamaan di Hadapan Hukum di Indonesia*. Jakarta: Ghalia

Indonesia. 1985.

Indrati, Maria Farida. *Ilmu Perundang-Undangan : Jenis, Fungsi dan Materi Muatan.* Yogyakarta: Kanisius. 2007.

Isra, Saldi. *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia.* Jakarta: Rajagrafindo Persada. 2010.Maharanie. *Kedaulatan Rakyat Dalam Pembentukan Kebijakan Publik.* Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia. 2009.

Jayasooria, Denison. *Disabled People: Citizenship & Social Work, the Malaysian Experience.* London:ASEAN Academic Press. 2000.

Kelsen, Hans. *General Theory of Law and State.* London: Transaction Publisher. 2006.

Kurniawan, Harry. *Implementasi Aksesibilitas Pada Gedung Baru Perpustakaan UGM.* Indonesia Journal of Disability Studies, vol 1 issue 1, Juni 2014.

Nursyamsi, Fajri. *Kerangka Hukum, Disabilitas di Indonesia: Menuju Indonesia Ramah Disabilitas.* Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia. 2015.

Pusat Studi Hak Asasi Manusia UII.*Hukum Hak Asasi Manusia.* Yogyakarta: PUSHAM UII. 2008.

Thohari, Slamet.*Pandangan Disabilitas dan Aksesibilitas Fasilitas Publik bagi Penyandan Disabilitas di Kota Malang.* Indonesia Journal of Disability Studies. vol 1 issue 1. Juni 2014.

PARTISIPASI POLITIK ETNIS JAWA DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH KABUPATEN TEBO

Andri Putra Kesmawan[1] dan Mulia Jaya[2]

Abstrak

Partisipasi politik merupakan keikutsertaan masyarakat dalam berbagai kegiatan politik. Kegiatan politik salah satunya adalah keikutsertaan dalam Pemilihan Kepala daerah. Keterlibatan masyarakat dalam pemilihan umum kepala daerah berupa pendaftaran calon, kampanye, memberikan suara dan penghitungan suara. Masyarakat mengambil bagian untuk menentukan pilihannya sesuai dengan kemauannya dengan harapan apa yang menjadi keinginan bisa disalurkan melalui calon yang dipilihnya. Keterlibatan masyarakat dalam pemilihan umum kepala daerah Kabupaten Tebo cenderung kekerabatan (primordialisme). Dari hasil penelitian bahwa keterlibatan masyarakat etnis jawa di kabupaten Tebo rendah, hanya satu indikator yang memiliki nilai partisipasi politik tinggi yakni pemungutan suara/ memberikan suara (mencoblos) dalam pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten Tebo sebanyak 29 responden 60,4% n=48. Masyarakat etnis jawa turut serta dalam tahapan pendaftaran calon, kampanye, pemungutan suara/ memberikan suara (mencoblos) dan penghitungan suara karena secara berturut, ikut pendaftaran calon sebagai saksi yakni sebanyak 12 responden atau 25%, ikut kampanye sesuai hati nurani sebanyak 23 responden atau 47,9%, ikut pemungutan suara/ memberikan suara (mencoblos) sesuai hati nurani sebanyak 29 responden atau 60,4%, dan ikut penghitungan suara sesuai hati nurani sebanyak 20 responden atau 41,7%. Faktor yang menjadi pengaruh etnis jawa ikut dalam pemilihan umum kepala daerah kabupaten Tebo adalah Budaya Politik. Sementara alasan utama yang menjadi dasar etnis jawa dalam menentukan calon kepala daerah yakni berpengalaman dalam kepemimpinannya.

Kata Kunci: Partisipasi Politik, Etnis Jawa, Pilkada

Abstract

Political participation is a freedom situation or condition of people to show their interest, attention, and also actively participate in various political acts, such as giving their vote for regional elections. In this case, people will run as candidates, give their votes and vote count. People would like to take their roles to vote their representative candidate along with their hope that the chosen candidate will speak up their will. In the other hand, political participation in regional election at District Tebo is not objective. People will give their vote based on family relationship or primordialism. This research shows that, the percentage of Javanese political participations at District Tebo is in the low rate. Yet, in one indicator, regional election vote, Javanese political participation shows in a high rate, around 29 respondents 60.4% n=48. Javanese actively participate in all regional election steps, such as candidate nominating step, campaign, vote and vote count. Continuously, people who voluntary listed as vote count witnesses is 12 respondents or 25%, actively participate in the candidate campaign around 23 respondents or 47.9%, vote is around 29 respondents or 60.4% and participating in the vote count is 20 respondents or 41.7%, these participating is by their own will. So, the factor that make Javanese will be participate in the District Tebo local election is Political culture. Meanwhile the main factor for Javanese to choose their district leader is the leadership experiences of the candidates.

Keywords : Political participation, Javanese, Regional elections.

---

[1] M.IP., Asisten Peneliti Institute Governance of Public Affairs (IGPA) MAP-UGM; Mahasiswa Doktoral Manajemen dan Kebijakan Publik Fisipol-UGM.

[2] S.IP., M.Si., Dosen Prodi Ilmu Pemerintahan Universitas Muara Bungo; Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muara Bungo

I. PENDAHULUAN

Salah satu bentuk implementasi otonomi daerah yaitu pemilihan kepala daerah yang dilakukan secara demokrasi oleh masyarakat di daerah. Dijelaskan dalam Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 pasal 56 ayat (1). *Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.* Artinya, proses pemilihan ini dilakukan secara langsung, melibatkan masyarakat, baik sebagai penyelenggara, peserta, dan pemilih. Keterlibatan masyarakat dalam pemilihan umum kepala daerah berupa pendaftaran calon, kampanye, memberikan suara dan penghitungan suara. Hebbert McClosky dalam (Budiardjo; 2002) bahwa:

Partisipasi politik adalah kegiatan-kegiatan sukarela dari warga masyarakat melalui mana mereka mengambil bagian dalam proses pemilihan penguasa, dan secara langsung, atau tidak langsung, dalam proses pembentukan kebijakan umum. *(The term political participation will refer to those voluntary activities by which members of a society share in the selection of rules and, directly or indirectly, in the formation of public policy)*

Berdasarkan data KPUD Kabupaten Tebo (2010) Daftar Pemilih Tetap (DPT) pada pemilukada Kabupaten Tebo 207.598 sebanyak 35 % adalah pemilih etnis jawa, 45 % etnis asli daerah dan selebihnya 20 % etnis lainnya. Daftar Pemilih Tetap (DPT) terbesar terdapat di Kecamatan Rimbo Bujang 41.230 sebanyak 72,51 % pemilih etnis jawa dalam Kecamatan Rimbo Bujang. Desa dipilih menjadi sampel penelitian adalah desa dengan etnis jawa paling banyak yaitu Kelurahan Wirotho Agung terdiri dari 6.669 etnis jawa. Adanya keterlibatan etnis jawa pada pemilukada di Kabupaten Tebo, keterlibatan tersebut tentunya dipengaruhi oleh beberapa faktor salah satunya orientasi dan budaya politik.

Partisipasi masyarakat dalam pemilihan umum kepala daerah Kabupaten Tebo cenderung memperhatikan aspek kekerabatan *(Primordialisme)* yaitu meliputi etnis (suku), agama dan geografis (daerah). Di Kabupaten Tebo pemilihan umum kepala daerah tahun 2006 dan 2011 berasal dari *Etnis Jawa* (masyarakat pendatang) dan *Etnis Melayu Jambi* (masyarakat asli daerah). Dengan demikian maka setiap pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang akan ikut pada pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah mewakili etnis tersebut. Jika Calon Kepala daerahnya berasal dari *Etnis Jawa*, maka untuk calon wakil kepala daerah berasal dari *Etnis Melayu Jambi*. Begitu juga sebaliknya.

II. TINJAUAN TEORETIK

1. Partisipasi Politik

Dalam bukunya, *Political Participation, "International Encyclopedia of the Social Sciences*, ed. Ke-2 (New York: The Macmillan Company, 1972), XII,hlm.252, Herbert Mc Closky dalam Dalam Dasar-Dasar Ilmu Politik oleh Miriam Budiardjo, memberikan batasan tentang partisipasi politik sebagai "keterlibatan masyarakat, individu maupun kelompok dalam proses pengambilan keputusan-keputusan pemerintahan". Sementara Hebbert McClosky dalam (Budiardjo; 2002) bahwa: Partisipasi politik adalah kegiatan-kegiatan sukarela dari warga masyarakat melalui mana mereka mengambil bagian dalam proses pemilihan penguasa, dan secara langsung, atau tidak langsung, dalam proses pembentukan kebijakan umum. *(The term political participation will refer to those voluntary activities by which members of a society share in the selection of rules and, directly or indirectly, in the formation of public policy)*. Berdasarkan definisi di atas dapat kita pahami bahwa partisipasi politik mencakup segala macam aktifitas politik. Aktifitas politik tersebut mulai dari mempengaruhi sebuah keputusan atau kebijakan, memilih atau menentukan orang yang membuat kebijakan sampai pada menghambat atau menentang kebijakan.

2. Budaya Politik

Budaya politik adalah pola tingkah laku individu dan orientasinya terhadap kehidupan politik yang dihayati oleh para anggota suatu sistem politik (Kantaprawira, 2004). Adapun Almond dan Verba (1990) mengungkapkan bahwa "budaya politik merupakan sikap individu terhadap sistem politik dan komponen-komponennya, juga sikap individu terhadap peranan yang dapat dimainkan dalam sebuah sistem politik". Persepsi budaya politik sering diartikan sebagai peradaban politik yang dikaitkan dengan prestasi dalam bidang peradaban dan teknologi. Hal ini terlihat pula dari lingkup budaya politik yang meliputi pola orientasi individu yang diperoleh dari pengetahuan luas maupun sempit, orientasinya yang dipengaruhi oleh perasaan keterlibatan, keterlekatan ataupun penolakan, orientasi yang bersifat menilai terhadap objek, dan peristiwa politik, hal tersebut dinilai sebagai peradaban daripada sebagai kebudayaan. Oleh karena budaya politik merupakan persepsi manusia, pola sikapnya terhadap berbagai masalah politik dan peristiwa politik terbawa pula ke dalam pembentukan struktur dan proses kegiatan politik masyarakat maupun pemerintah, karena sistem politik sendiri merupakan interrelasi antara manusia yang menyangkut soal kekuasaan, aturan, dan wewenang.

Pada prinsipnya budaya politik sebagai salah satu unsur atau bagian kebudayaan merupakan salah satu jenis lingkungan yang mengelilingi, mempengaruhi, dan menekan sistem politik. Dalam budaya politik itu sendiri berinteraksi sejumlah sistem antara lain sistem ekologi, sistem sosial, dan sistem kepribadian yang tergolong dalam kategori lingkungan dalam masyarakat, maupun lingkungan luar masyarakat, sebagai hasil kontak sistem politik dengan dunia luar. Secara tidak langsung, yang paling dianggap mendasari sistem politik Indonesia tentunya budaya politik.

3. Prilaku Politik

Perilaku politik atau (Inggris: *Politic Behaviour*) adalah perilaku yang dilakukan oleh insan/ individu atau kelompok guna memenuhi hak dan kewajibannya sebagai insan politik. Seorang individu/ kelompok diwajibkan oleh negara untuk melakukan hak dan kewajibannya guna melakukan perilaku politik (http:// wikipedia.org). Perilaku politik dapat pula dirumuskan sebagai kegiatan yang berkenaan dengan proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik. Interaksi antara pemerintah dengan masyarakat, antar lembaga pemerintah dan antar kelompok dan individu dalam masyarakat dalam rangka proses pembuatan, pelaksanaan, penegakan keputusan politik pada dasarnya merupakan perilaku politik. Perilaku politik dapat dijumpai di dalam negara misalnya, ada pihak yang memerintah dan yang diperintah.

Perilaku politik berkenaan dengan tujuan masyarakat, kebijakan untuk mencapai suatu tujuan, serta sistem kekuasaan yang memungkinkan adanya suatu otoritas untuk mengatur kehidupan masyarakat secara umum dan bukan tujuan perorangan.

Perilaku politik tidaklah sesuatu yang dapat berdiri tegak sendiri tetapi mengandung keterkaitan dengan hal yang lain. Dalam *Wikipedia*, adapun yang dimaksud dengan perilaku politik contohnya adalah: melakukan pemilihan untuk memilih wakil rakyat / pemimpin, mengikuti dan berhak menjadi insan politik yang mengikuti suatu partai politik atau parpol, mengikuti ormas atau organisasi masyarakat atau lembaga swadaya masyarakat, ikut serta dalam pesta politik, ikut mengkritik atau menurunkan para pelaku politik yang berotoritas, berhak untuk menjadi pimpinan politik, berkewajiban untuk melakukan hak dan kewajibannya sebagai insan politik guna melakukan perilaku politik yang telah disusun secara baik oleh undang-undang dasar dan perundangan hukum yang berlaku

III. METODE

Jenis penelitian kuantitatif dengan menggunakan metode *Survei*. Penelitian kuantitatif adalah penelitian ilmiah yang sistematis terhadap bagian-bagian dan fenomena

serta hubungan-hubungannya. Tujuan penelitian kuantitatif adalah mengembangkan dan menggunakan model-model matematis, teori-teori dan/atau hipotesis yang berkaitan dengan fenomena alam. Proses pengukuran adalah bagian yang sentral dalam penelitian kuantitatif karena hal ini memberikan hubungan yang fundamental antara pengamatan empiris dan ekspresi matematis dari hubungan-hubungan kuantitatif. Melalui survei, peneliti hendak menggambarkan karakteristik tertentu dari suatu populasi, dimana tempat kenyataan sosial berkembang.

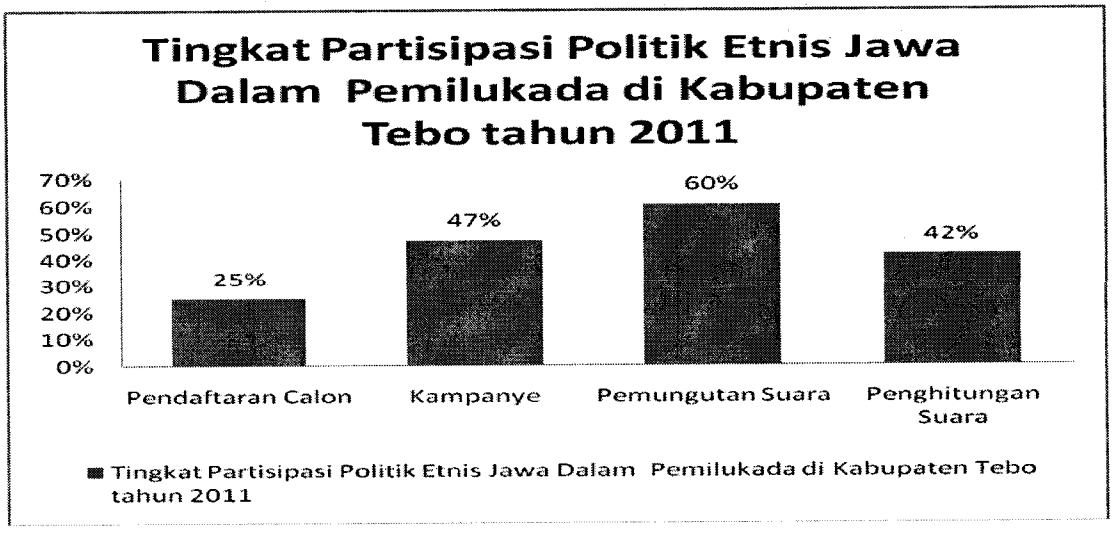
Nazir 1983 dan Goodall, 1987 dalam (Yunus; 2010) Survei suatu penyelidikan yang dilakukan untuk memperoleh fakta-fakta dari gejala-gejala yang ada dan mencari keterangan secara faktual, baik mengenai institusi sosial, ekonomi, politik dari suatu kelompok ataupun daerah dan hal ini dapat dilakukan secara sensus ataupun menggunakan sampel.

Berdasarkan pendapat tersebut, peneliti hendak mendeskripsikan karakteristik tertentu dari suatu populasi serta diajukan untuk mempelajari kasus atau fenomena yang terjadi pada pemilihan umum kepala daerah di Kabupaten Tebo tentang bagaimana partisipasi politik etnis jawa. Unit analisis penelitian yaitu etnis jawa dalam wilayah Kecamatan Rimbo Bujang Kabupaten Tebo.

IV. HASIL

1. Partisipasi Politik Etnis Jawa Dalam Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Tebo

Secara umum bahwa masyarakat etnis Jawa di Kabupaten Tebo, memiliki tingkat partisipasi tergolong rendah dalam pemilihan umum kepala daerah kabupaten Tebo tahun 2011. Dari hasil analisis survei penelitian ini terhadap 48 responden berusia 17 tahun atau sudah menikah yang diwawancarai menunjukkan bahwa, sebagian besar responden memiliki tingkat partisipasi politik rendah dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Kabupaten Tebo tahun 2011. Secara berturut a) pendaftaran calon sebanyak 25 % ikut dalam kegiatan pendaftaran calon sementara 75 % tidak ikut, b) kampanye 47 % ikut dalam kegiatan kampanye sementara 52,1 % tidak ikut, c) pemungutan suara 60,4 % ikut dalam pemungutan suara sementara 39,6 % tidak ikut, d) penghitungan suara sebanyak 41,7 % ikut dalam kegiatan penghitungan suara sementara 58,3 % tidak ikut.



Gambar 1: Tingkat Partisipasi politik Etnis Jawa Dalam Pemilukada di Kabupaten Tebo tahun 2011

Angka-angka diatas merupakan akumulasi dari perhitungan masing-masing tahapan sehingga ketika dijumlahkan melebihi 100%. Perhitungan secara rinci terlihat dalam tabel berikut ini:

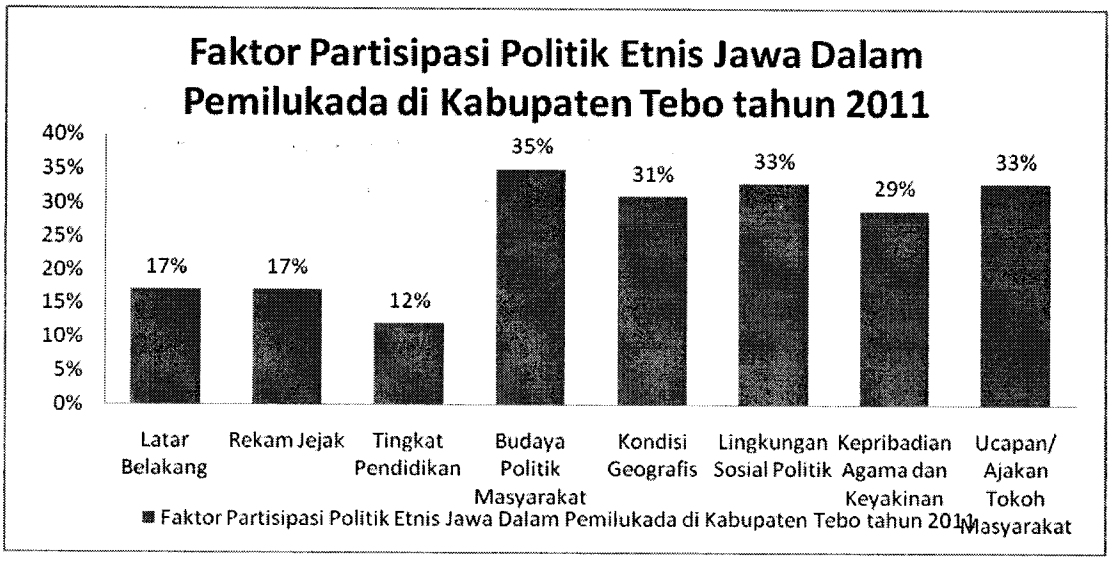
Tabel 1. Perhitungan masing-masing tahapan Pilkada

No	Tahapan	Ya	Tidak
1	Pendaftaran Calon	25 %	75 %
2	Kampanye	47 %	53 %
3	**Pemungutan Suara**	**60 %**	40 %
4	Penghitungan Suara	42 %	58 %

2. Faktor-faktor yang mempengaruhi Partisipasi Politik Etnis Jawa Dalam Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Tebo

Berdasarkan hasil survei peneliti faktor yang mempengaruhi Partisipasi Politik Etnis Jawa dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Langsung kabupaten Tebo tahun 2011. Secara berurut 1) latar belakang keturunan/ latar belakang suku sebanyak 8 responden 16,7% n=48 menyatakan ya dan sebanyak 40 responden 83,3% n=48 menyatakan tidak, 2) rekam jejak (track record)/ latar belakang historis sebanyak 8 responden 16,7% n=48 menyatakan ya dan sebanyak 40 responden 83,3% n=48 menyatakan tidak, 3) tingkat pendidikan dan komunikasi sebanyak 6 responden 12,5% n=48 menyatakan ya dan sebanyak 42 responden 87,5% n=48 menyatakan tidak, 4) budaya politik masyarakat/ kebiasaan sebanyak 17 responden 35,4% n=48 menyatakan ya dan sebanyak 31 responden 64,6% n=48 menyatakan tidak, 5) kondisi geografis sebanyak 15 responden 31,3% n=48 menyatakan ya dan sebanyak 33 responden 68,8% n=48 menyatakan tidak, 6) lingkungan sosial politik sebanyak 16 responden 33,3% n=48 menyatakan ya dan sebanyak 32 responden 66,7% n=48 menyatakan tidak, 7) kepribadian, agama dan keyakinan sebanyak 14 responden 29,2% n=48 menyatakan ya dan sebanyak 34 responden 70,8% n=48 menyatakan tidak, dan selanjutnya 8) ucapan/ ajakan dari tokoh masyarakat sebanyak 16 responden 33,3% n=48 menyatakan ya dan sebanyak 31 responden 64,6% n=48 menyatakan tidak.

Jika diterjemahkan dalam tabel maka, dapat disajikan sebagai berikut:



Gambar 2: Faktor Partisipasi Politik Etnis Jawa Dalam Pemilukada di Kabupaten Tebo tahun 2011

Tabel 2. Indikator Partisipasi Politik

No	Tahapan	Ya	Tidak
1	Latar belakang	17 %	83 %
2	Rekam Jejak	17 %	83 %
3	Tingkat pendidikan	12 %	88 %
4	**Budaya Politik**	**35 %**	65 %
5	Kondisi Geografis	31 %	69 %
6	Lingkungan Sosial Politik	33 %	67 %
7	Kepribadian Agama dan keyakinan	29 %	71 %
8	Ucapan/ ajakan tokoh masyarakat	33 %	67 %

V. ANALISIS

1. Partisipasi Politik Etnis Jawa Dalam Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Tebo

Dari empat indikator partisipasi politik yang ditetapkan, hanya satu indikator yang memiliki nilai partisipasi politik tinggi yakni pemungutan suara/ memberikan suara (mencoblos) dalam pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten Tebo tahun 2011 sebanyak 29 responden 60,4% n=48. Sementara tiga indikator partisipasi politik lainnya pendaftaran, kampanye, dan penghitungan suara menunjukkan kondisi sebaliknya yakni memiliki nilai partisipasi rendah rata-rata kurang dari 50%.

Tingginya angka pemungutan suara/ memberikan suara (mencoblos) oleh etnis jawa ini bersesuaian dengan hasil rekapitulasi pemungutan suara pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah di kabupaten Tebo tahun 2011, bahwa dari daftar pemilih tetap (DPT) 207.598 jiwa, sebanyak 41.230 jiwa dari daftar pemilih tetap (DPT) kecamatan Rimbo Bujang, sebanyak 53,46% menggunakan hak pilihnya (KPUD Kabupaten Tebo 2011).

Menurut keterangan Abdul Manap selaku tokoh masyarakat kabupaten Tebo, secara umum alasan responden menggunakan hak pilihnya dalam pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah di kabupaten Tebo tahun 2011 karena dipengaruhi beberapa faktor utama yaitu 1) menunaikan hak sebagai warga negara yang baik, 2) ingin mendapatkan pemimpin yang bisa merubah keadaan lebih baik (efikasi politik), 3) sebagai momen rutinitas semata.

Keterlibatan politik masyarakat etnis jawa di kabupaten Tebo dalam pemilihan umum kepala daerah (pemilukada) di Kabupaten Tebo tahun 2011 untuk tahap pendaftaran calon tergolong rendah yakni 25% responden. Berikut hasil survei tentang partisipasi politik masyarakat etnis jawa di kabupaten tebo dalam pemilihan umum kepala daerah (pemilukada) di Kabupaten Tebo tahun 2011 untuk tahap pendaftaran calon.

2. Faktor-faktor yang mempengaruhi Partisipasi Politik Etnis Jawa Dalam Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Tebo.

Partisipasi masyarakat dalam Pemilukada Kabupaten Tebo cenderung memperhatikan aspek kekerabatan (*Primordialisme)* yaitu meliputi etnis (suku), agama dan geografis (daerah). Dikabupaten Tebo Pemilukada tahun 2001, 2006 dan 2011 berasal dari *Etnis Jawa* (masyarakat pendatang) dan *Etnis Melayu Jambi* (masyarakat asli daerah). Dengan demikian maka setiap pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang akan ikut pada pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah mewakili etnis tersebut. Jika Calon Kepala daerahnya berasal dari *Etnis Jawa*, maka untuk calon wakil kepala daerah berasal dari *Etnis Melayu Jambi*. Begitu juga sebaliknya.

VI. KESIMPULAN

1. Tingkat partisipasi politik etnis jawa dalam pemilukada di kabupaten tebo tahun 2011, lebih dominan pada tahapan pemungutan suara saja yakni berkisar 60%.
2. Sementara faktor-faktor yang mempengaruhi partisipasi politik etnis

jawa dalam pemilihan kepala daerah kabupaten tebo lebih dominan factor budaya politik sebesar 35%.

VII. IMPLIKASI

1. Perlu peningkatan partisipasi politik etnis jawa dalam pemilukada di kabupaten tebo tahun 2011, tidak hanya pada tahapan pemungutan suara saja tetapi mesti proporsional pada tahapan kampanye dalam rangka mendengarkan visi dan misi.
2. Perlu peningkatan kualitas pendidikan politik agar faktor yang mempengaruhi partisipasi politik etnis jawa dalam pemilihan kepala daerah kabupaten tebo tidak terjebak pada faktor budaya politik, sehingga mencerminkan karakter pemilih lebih cenderung tradisional.

VIII. DAFTAR PUSTAKA

Arikunto, Suharsimi, (2006). *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktik,* Jakarta: Rineka Cipta.

Budiardjo, Miriam, (2008). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Rozali, Abdullah, (2011). *Pelaksanaan Otonomi Luas: Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung,* Jakarta: Rajawali Pers.

Subagyo, Joko, (2012). *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D* , Bandung: Alfabeta.

Yunus, Sabari, (2010). *Metodologi Penelitian Wilayah Kontemporer,* Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Yusi, Syahirman, dan Idris, Umiyati, (2009). *Metodologi Penelitian Ilmu Sosial: Pendekatan Kuantitatif,* Citra Book Indonesia.

http://grelovejogja.wordpress.com/2007/07/24/dominasi-kebudayaan-jawa-dalam-penerapan-politik-indonesia/

(http://teorionline.wordpress.com/2010/01/24/populasi-dan-sampel)

RAGAM BAHASA INDONESIA DALAM KAMPANYE POLITIK: REFLEKSI MENUJU PILKADA SERENTAK

Sitti Rabiah[1] dan Nurfathana Mazhud[2]

ABSTRAK

Penyelenggaraan Pilkada Serentak tahap pertama akan digelar Desember tahun ini. Dalam tahapan kampanye Pilkada serentak, kandidat mengadakan Rapat Umum atau biasa disebut dengan Kampanye Terbuka yang telah dimulai pada akhir Agustus 2015. Hal ini merupakan upaya para kandidat untuk melakukan kampanye, salah satunya dengan teks kampanye yang disampaikan di depan publik. Teks kampanye politik diharapkan dapat memunculkan kepercayaan dirinya dan dapat memperoleh dukungan lewat kata-kata yang dia munculkan. Terkadang dalam kampanye para calon pemimpin tidak menyadari penggunaan bahasa yang secara tidak langsung berisi cacian dan hinaan terhadap partai lain. Dalam rangka mengurangi kesalahan berbahasa dan mengedepankan etika kebahasaan, maka perlu adanya koreksi dalam penggunaan diksi (kehadiran editor) sehingga penyampaian bahasa yang digunakan bersifat persuasif dan benar-benar dapat meyakinkan masyarakat dengan sosok pemimpin yang dipilihnya dalam pemilihan. Dengan berdasar pada hal tersebut, maka perlunya kolaborasi antar pelaku politik dengan para ahli bahasa dalam mewujudkan komunikasi politik yang berintegritas. Hal yang disampaikan dalam suatu kampanye politik terkait isi komunikasi sangat dipentingkan dalam proses pewarisan nilai-nilai dari satu generasi ke generasi berikutnya. Dengan demikian, komunikasi politik harus dikemas sedemikian rupa sehingga menjadi efektif, atau dengan kata lain diperlukan kajian terkait ragam bahasa Indonesia dalam kampanye politik yang memiliki ciri yang berbeda dengan ragam biasa.

Kata Kunci: Ragam Bahasa, Teks Kampanye, dan Komunikasi Politik.

PENDAHULUAN

Demokrasi seringkali dicederai oleh ulah para kader atau pengikut partai yang fanatik, jika tidak terkendali maka akan memunculkan perilaku partai sentris dan melanggar ketertiban dan keamanan lingkungan hingga berujung pada aksi anarkis dan provokatif. Oleh karena itu, muncullah deklarasi kampanye damai yang disepakati oleh seluruh peserta pemilu untuk meminimalisasi aksi-aksi yang berujung pada anarkisme. Dalam hal ini tentunya kita mengharapkan para kandidat dan tim sukses yang berkampanye dapat berorientasi pada mutu daripada sekedar hura-hura demokrasi. Baik mutu dalam hal isi kampanye, penampilan, dan kemampuan retorika juga mutu dalam hal kesantunan.

Tahapan kampanye yang telah dimulai pada akhir Agustus 2015 lalu menyediakan ruang kepada para kandidat untuk meyakinkan pemilih agar menjatuhkan pilihannya pada Pilkada serentak yang akan dilangsungkan 9 Desember 2015 kepada kandidat yang diunggulkan. Dalam kampanye, kita biasa menemui kampanye terbuka yang menggunakan teks kampanye dan disampaikan kepada publik. Teks kampanye politik diharapkan dapat menggunakan bahasa yang dapat memunculkan kepercayaan dirinya dan dapat memperoleh dukungan lewat kata-kata yang dia munculkan. Bahasa memiliki arti yang sangat penting dalam dunia politik. Bahasa menjadi media yang ampuh untuk menanamkan ideologi, merebut atau mendampatkan, serta mempertahankan kekuasaan.

Berbagai pemanfaatan bahasa bertujuan untuk meraih simpati, menarik perhatian, dan

[1] Dr., Dra., M.Hum., Program Studi Bahasa dan Sastra Indonesia, Fakultas Sastra Universitas Muslim Indonesia. Email: sittirabiah64@yahoo.co.id / sittirabiah25@gmail.com

[2] S.Pd. M.Pd., Program Studi Pendidikan Bahasa dan Sastra Indonesia, Fakultas Sastra Universitas Muslim Indonesia. Email: mazhudnurfathana@yahoo.com

membuat persepsi terhadap masyarakat untuk memilih wakil rakyat. Wujud penggunaan bahasa dalam teks kampanye pada dasarnya sangat memperhatikan aspek makna. Makna dari setiap kata yang ditonjolkan adalah kata-kata yang bermakna denotasi dan konotasi positif. Teks kampanye Pilkada merupakan suatu bentuk wacana persuasif dan memiliki daya pengaruh (*perlocutionary force*) untuk menginformasikan sesuatu dan memberikan efek secara psikologis bagi pembacanya. Efek psikologis ini akan berpengaruh pada tindakan pendengar (masyarakat) pada saat melakukan pencoblosan.

Berbagai penggunaan bahasa yang disampaikan dalam suatu kampanye politik terkait isi komunikasi sangat dipentingkan dalam proses pewarisan nilai-nilai dari satu generasi ke generasi berikutnya. Dengan demikian, komunikasi politik harus dikemas sedemikian rupa sehingga menjadi efektif, atau dengan kata lain dibutuhkan ragam politik yang memiliki ciri yang berbeda dengan ragam biasa. Sehubungan dengan pelaksanaan pemilu, para elit politik menggunakan berbagai gaya bahasa dalam mengurusi pemilu terkait dengan kampanye. Ada yang menggunakan tuturan bahasa santun, ada yang menggunakan gaya bahasa budaya, ada yang menggunakan gaya bahasa sindiran, kritikan, istilah asing, dan hujatan. Hal ini menunjukkan betapa pentingnya bahasa Indonesia dalam aktivitas manusia sehari-hari termasuk yang berkaitan dengan pemilu dalam berkampanye.

Ragam bahasa teks kampanye dituntut dapat menyampaikan pesan, informasi, dan tujuan serta mampu menjaga keharmonisan budaya masyarakat. Hal ini, berhubungan dengan norma-norma sosial dan sistem budaya yang berlaku dalam masyarakat ketika berinteraksi. Interaksi santun ini untuk menghindari ketersinggungan bahkan kesalahpahaman sehingga dapat memperkecil munculnya konflik dan menciptakan keharmonisan hubungan caleg partai dengan masyarakat. Ragam bahasa juga memiliki nilai budaya yang berkaitan dengan kesopanan, rasa hormat, sikap yang baik, etika berbahasa, atau perilaku yang pantas. Penggunaan ragam bahasa teks kampanye merupakan bagian cerminan dalam tata cara berkomunikasi yang baik.

Dalam rangka meminimalisasi munculnya kesalahan tersebut maka perlu adanya koreksi dalam penggunaan diksi (kehadiran editor) sehingga penyampaian bahasa yang digunakan bersifat persuasif dan benar-benar dapat meyakinkan masyarakat dengan sosok pemimpin yang dipilihnya dalam pemilu. Dengan berdasar pada hal tersebut, maka perlunya kolaborasi antar pelaku politik dengan para ahli bahasa dalam mewujudkan komunikasi politik yang berintegritas. Hal yang disampaikan dalam suatu kampanye politik terkait isi komunikasi sangat dipentingkan dalam proses pewarisan nilai-nilai dari satu generasi ke generasi berikutnya.

TINJAUAN PUSTAKA

Ragam bahasa adalah variasi bahasa menurut pemakaian, yang berbeda-beda menurut topik yang dibicarakan, menurut hubungan pembicara, kawan bicara, orang yang dibicarakan, serta menurut medium pembicara (Bachman, 1990). Dalam hal ini ragam bahasa Indonesia pada teks Kampanye para calon pemimpin saat melaksanakan kampanye damai menuju pilkada serentak. Pilkada serentak menurut KPU merupakan mekanisme untuk melahirkan pemerintahan daerah yang mampu menciptakan akuntabilitas daerahnya, kesetaraan hak warga dalam berpolitik bagi penguatan demokrasi nasional.

Pada dasarnya kampanye merupakan upaya yang dilakukan oleh kandidat untuk meyakinkan pemilihnya. Namun demikian, dalam beberapa kesempatan kampanye seringkali ditemukan pelaksanaan kampanye yang tidak sejalan dengan regulasi yang telah disepakati bersama yang nantinya akan dijelaskan pada bagian selanjutnya. Kampanye merupakan serangkaian tindakan komunikasi yang terencana dengan tujuan untuk menciptakan efek tertentu pada sejumlah besar khalayak yang dilakukan secara berkelanjutan pada kurun waktu tertentu. Kampanye yang

begitu banyak jenisnya, harus diatur agar tidak merugikan masyarakat.

PEMBAHASAN

Dalam rangka merebut dukungan dan simpati publik, penggunaan ragam bahasa sangat penting untuk memberikan ciri yang berbeda dengan para pelaku politik lainnya. Secara tidak langsung, perlu diketahui munculnya kesalahan dalam menyampaikan kampanye karena tidak adanya persiapan teks kampanye dengan penggunaan bahasa yang tepat. Para elit politik untuk jenjang yang lebih tinggi, seperti calon presiden dan calon wakil presiden pada umumnya telah menggunakan bahasa yang baik karena dipilihnya seseorang untuk menyiapkan dengan teks pidato kampanye. Berbagai kesalahan berbahasa sering kali muncul pada kampanye sebagai berikut.

Penggalan teks I, "Saya, hendak menawarkan sebuah gebrakan perubahan bekerja bersama-sama anda". Dari segi kebahasaan dalam penggalan tersebut terdapat penggunaan kata yang memiliki arti yang sama yakni kata "gebrakan" memiliki arti 'kerja sama' yang digunakan secara berulang 'bekerja bersama-sama'.

Bagi masyarakat yang kurang memperhatikan hal yang disampaikan, akan menjadi hal yang lumrah. Penggunaan kalimat dalam penggalan tersebut memiliki tujuan yang dapat diartikan dengan beberapa versi yaitu dengan bekerja bersama-sama akan menghasilkan sebuah perubahan dan adanya penawaran perubahan atas terpilihnya kelak. Pengartian makna tujuan lebih dari satu disebut pula ambiguitas dalam ilmu bahasa, sehingga menimbulkan beberapa persepsi yang berbeda. Penggalan tersebut akan lebih baik jika menggunakan kalimat "Marilah kita bekerja bersama-sama untuk meraih sebuah perubahan". Penggunaan kata 'marilah' mengandung ajakan secara langsung kepada masyarakat.

Penggalan teks II, "Anda akan memilih kami karena, Anda dan kita semua ingin hidup bahagia dan sejahtera". Dari segi kebahasaan dalam penggalan tersebut terdapat penggunaan kata yang kurang tepat dengan penggunaan kata ganti orang secara berlebih dan bahasa digunakan mengandung makna yang mengajak masyarakat untuk berangan-angan tanpa kejelasan pencapaian apa nantinya.

Pada penggalan teks di atas, kerancuan penggunaan kata sangatlah jelas. Penggunaan kata ganti 'Anda' akan lebih tepat jika menggunakan kata 'masyarakat/rakyat'. Makna dari kalimat tersebut yaitu "Masyarakat akan memilihnya, karena memiliki tujuan hidup yang sama yakni bahagia dan sejahtera". Mungkin saja, maksud dari penyampaian kalimat tersebut bertujuan untuk mengajak masyarakat agar memilihnya sehingga dapat tercapai kehidupan bahagia dan sejahtera. Penggalan tersebut akan lebih baik jika menggunakan kalimat "Pilihlah kami dalam pilkada ini, agar kehidupan bahagia dan sejahtera dapat kita capai bersama-sama".

Penggalan teks III, "Namun semua program itu tidak akan berarti jika anda tidak mendukung kami, jika anda tidak bersama-sama kami." Dari segi kebahasaan dalam penggalan tersebut terdapat penggunaan beberapa kata yang berulang.

Pada penggalan teks di atas, akan lebih jelas jika disampaikan dengan kalimat bahwa "Semua rencana yang kami susun dalam program kerja dapat terlaksana dengan baik dengan dukungan masyarakat" sehingga dapat menjadi kalimat ajakan kepada seluruh masyarakat yang mendengar kampanye tersebut. Pemaknaan dari penggalan teks yang disampaikan dapat memberi pengaruh terhadap kewibawaan seorang calon pemimpin dengan menghadirkan persepsi tersendiri jika masyarakat tidak memilihnya maka semua rencana kerja tidak akan berarti apa-apa.

Dari beberapa penggalan teks kampanye, dapat diketahui pentingnya penggunaan bahasa yang tepat agar masyarakat dapat tergugah dan memilih calon pemimpin yang nantinya dapat menyalurkan aspirasi masyarakat. Meminimalkan penggunaan kesalahan berbahasa bertujuan untuk mencapai pelaksanaan politik yang bebas aktif sehingga perlu adanya penyampaian komunikasi yang baik dan didukung pula dengan retorika yang

tepat. Dalam berkampanye ke tengah-tengah masyarakat, masing-masing partai akan tampil dengan tema kampanye yang menjadi andalan untuk memikat perhatian calon pemilih. Tema kampanye juga sangat dipengaruhi oleh adanya penggunaan bahasa yang bersifat ajakan sehingga kampanye yang dilaksanakan akan membawa hasil yang diharapkan.

KESIMPULAN

Bahasa memiliki arti yang sangat penting dalam dunia politik. Bahasa politik yang baik dapat menjadi media yang ampuh untuk meraih simpati masyarakat dalam melakukan pencoblosan saat pemilu. Penggunaan ragam bahasa dapat mencerminkan sosok kepribadian sehingga dapat memberikan pengaruh yang cukup besar bagi masyarakat dalam memilih wakil rakyat. Dengan berdasar pada hal tersebut, maka perlunya kolaborasi antar pelaku politik dengan para ahli bahasa dalam mewujudkan komunikasi politik yang berintegritas. Hal yang disampaikan dalam suatu kampanye politik terkait isi komunikasi sangat dipentingkan dalam proses pewarisan nilai-nilai dari satu generasi ke generasi berikutnya.

DAFTAR PUSTAKA

Bahman. 1990. *Fundamental Consideration in Language Testing.* New York: Oxford University Press.

Budiardjo, Miriam. 1998. *Partisipasi Politik dan Partai Politik.* Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Efriza. 2012. *Political Explore: Sebuah Kajian Ilmu Politik.* Bandung: Penerbit Alfabeta.

Muhtadi, Asep Saeful. 2008. *Kampanye Politik.* Bandung: Humaniora.

Rabiah, Sitti. 2014. *Bahasa Indonesia untuk Perguruan Tinggi.* Makassar: De La Macca.

Rani, Abdul dkk.. 2004. *Analisis Wacana: Sebuah Kajian Bahasa dalam Pemakaian.* Malang: Bayu Media Publishing.

Setiyono, Budi dan RTS Masli. 2008. *Iklan dan Politik.* Yogyakarta: Adgoal Comp.

Surbakti, Ramlan. 2010. *Memahami Ilmu Politik.* Jakarta: Grasindo.

BLUSUKAN SEBAGAI *NEW CULTURE* KOMUNIKASI POLITIK PADA PILKADA SERENTAK 2015 DI INDONESIA

Nur Khaerah[1] dan Andri Putra Kesmawan[2]

Abstrak

Tujuan komunikasi politik sejujurnya adalah bagaimana mempopulerkan diri/ mengenalkan diri melalui program-program kerjanya kepada khalayak bahwa calon tersebut layak untuk dipilih menjadi kepala daerah. Beragam model komunikasi politik di Indonesia antaralain melalui pendekatan langsung kepada masyarakat, ini sering disebut blusukan. Blusukan adalah tindakan yang dilakukan seseorang untuk lebih mengenal dan mengetahui kondisi sebenarnya dilapangan. Kini, blusukan menjadi budaya baru yang kerap dilakukan oleh calon kepala daerah. Dalam konteks komunikasi politik jelang Pilkada, blusukan lebih dikenal dengan upaya untuk mencari pokok permasalahan, mengawasi dan mengevaluasi suatu program kerja yang akan dilaksanakan nantinya ketika telah menjadi kepala daerah. Yang menjadi persoalan saat ini bahwa, upaya untuk mem-populer-kan diri tersebut selalu dilihat oleh sebagian orang sebagai bagian dari pencitraan. Sementara itu pencitraan kerapkali di konotasikan sebagai hal yang negatif. Oleh karena itu, efektifitas new culture "blusukan" sebagai model baru dalam komunikasi politik ini menjadi fokus dalam kajian ini. Hasil dalam pembahasan ditemukan bahwa blusukan" sebagai model baru dalam komunikasi politik untuk opini publik dan dalam membangun citra politik. Blusukan akan efektif dan tercapai maksud dan tujuannya jika dilakukan secara continue tidak hanya dilakukan ketika hendak mencalonkan diri saja. Komunikasi politik dengan cara blusukan perlu dukungan oleh media massa sehingga tujuan pencitraan politik dapat tercapai.

Kata kunci: Blusukan, Komunikasi Politik, Pilkada

Abstract

The main goal of political communication is how to promote or introduce candidates to citizens that he or she is capable and worthy to be chosen as regional head or city mayors though their works plan. There are some political communication models in Indonesia such as people direct approach that called by "blusukan" or grass-root centric approach. Aim to get further understanding about people and actual conditions people in field. Now days, "blusukan" was born as the new style of political approach that used by many candidates of local election. In political communication's context of upcoming election of regional head, "blusukan" approach widely known as an effort to find the main problem, taking control and evaluate the works plan that they would do after win the election and taking over the administrations. Yet, there is a problem of this act, for some people "blusukan" just a political imaging to burst candidate popularity. Meanwhile, imaging represent as a negatives point. So, the effectiveness of "blusukan" as the new style of political communication would be the main focus in this research. For the result, "blusukan" as the new style of political communication aimed to get a good public opinion and to build political imaging. "blusukan" would be more effectives if the candidates doing this continuously. Political communication, "blusukan" in this case need a big support of mass media to get the best result.

Keyword: *Blusukan, Political Communication, Regional Election*

I. PENDAHULUAN

Budiardjo (2009) menyatakan pendapatnya bahwa kekuasaan itu adalah "kemampuan seseorang pelaku untuk mempengaruhi perilaku seorang pelaku lain, sehingga perilakunya menjadi sesuai dengan keinginan dari pelaku yang memiliki kekuasaan". Dalam sebuah negara demokrasi pemilihan kepala daerah (pilkada) merupakan salah satu upaya untuk mendapatkan/ memperoleh

[1] S.IP., Mahasiswa Program Pascasarjana Ilmu Pemerintahan Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. Email: herha.runk@yahoo.com

[2] M.IP., Asisten Peneliti pada Institute Governance of Public Affairs (IGPA) MAP-UGM, Mahasiswa Program Doktor Manajemen dan Kebijakan Publik FISIPOL UGM. Email: andriputrakesmawan@gmail.com/ andri.putra.k@mail.ugm.ac.id

kekuasaan tersebut pada tingkat daerah.

Pilkada di Indonesia sudah dilaksanakan sejak periode reformasi yakni sejak tahun 2004. Pada saat itu pilkada dilaksanakan sesuai dengan akhir masa jabatan (AMJ) lima tahun sekali, sehingga mana-mana daerah yang Bupati/ Walikota serta Gubernurnya sudah menjabat lima tahun harus dilaksanakan pemilihan kepala daerah.

Berbeda dengan tahun-tahun sebelumnya, pada tahun 2015 ini pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara serentak di seluruh Indonesia. Komisi Pemilihan Umum (KPU) telah mencatat terdapat 269 Kabupaten/ Kota dan 9 Provinsi akan menyelenggarakan (pilkada). Pilkada ini dilaksanakan secara serentak pada tanggal 9 Desember 2015. Ini merupakan pertama kalinya Indonesia melaksanakan pilkada secara serentak di seluruh Indonesia.

Sebenarnya, Pelaksanaan pemilu kepala daerah langsung tentunya tidak lepas dari adanya terobosan politik dalam pemberian otonomi kepada daerah berdasarkan UU Nomor 32 tahun 2004. Kehadiran undang-undang ini memberikan ruang aspirasi (hak memilih) kepada masyarakat secara langsung. Seiring dengan perubahan sistem politik, utamanya dalam Pemilu 2009, dengan masa kampanye lebih lama dan sistem suara terbanyak membuka peluang besar bagi calon kepala daerah untuk memenangkan pilkada, tinggal bagaimana membuat komunikasi dan pencitraan politik dengan baik secara institusional maupun individual.

Komunikasi politik yang dilakukan oleh individu yang akan mengikuti kontestasi pilkada bisa bermacam-macam salah satunya yaitu dengan *blusukan.* Kini blusukan menjadi budaya baru . Dalam konteks komunikasi politik jelang Pilkada serentak 2015, blusukan lebih dikenal dengan upaya untuk mencari pokok permasalahan, mengawasi dan mengevaluasi suatu program kerja yang akan dilaksanakan nantinya ketika telah menjadi kepala daerah. Yang menjadi persoalan saat ini bahwa, upaya untuk mem-populer-kan diri tersebut selalu dilihat oleh sebagian orang sebagai bagian dari pencitraan. Sementara itu pencitraan kerapkali dikonotasikan sebagai hal yang negatif. Oleh karena itu, efektifitas *new culture "blusukan"* sebagai model baru dalam komunikasi politik ini menjadi fokus dalam kajian ini.

II. TINJAUAN TEORITIK

1. Komunikasi Politik

Untuk memahami komunikasi politik dalam kajian ini, penulis merujuk pendapat Denton dan Woodward dalam Wibowo (2013) yang menyatakan bahwa *Pure discussion abaut the allocation of public resources (revenues), official authority (who is given the power to make legal, legislativeand executive decicion), and official sanctions (what the state rewards or punishes).*

Sementara itu McNair dalam Wibowo (2013) menambahkan bahwa komunikasi politik adalah komunikasi yang ditujukan tentang politik yang mencakup:

a. Semua bentuk komunikasi yang dilakukan oleh para politikus dan pelaku politik lainnya untuk mencapai tujuan-tujua tertentu;
b. Komunikasi yang ditujukan kepada pelaku-pelaku politik oleh yang bukan politikus seperti para pemilih dan kolumnis koran;
c. Komunikasi tentang para pelaku-pelaku politik dan aktifitas mereka yang terdapat pada laporan berita (*news report*), editorial, dan bentuk lain dari pembahasan media tentang politik.

Pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa komunikasi politik menjadi faktor yang sangat menentukan dan tidak bisa dikesampingkan fungsinya dalam proses politik yang dilakukan aktor politik sebagai komunikator politik Pencitraan Politik.

Sementara itu, tujuan dari komunikais politik adalah agar apa yang disampaikan oleh pelaku politik dapat diketahui oleh masyarakat secara umum. Lebih rinci Lilleker (2006) juga menambahkan bahwa fungsi utama dari komunikasi politik adalah untuk membuat

masyarakat memikirkan suatu masalah dengan cara yang menguntungkan bagi pembuat dan pengirim pesan politik.

Aktor yang terlibat dalam aktifitas komunikasi politik juga dapat dikelompokkan yaitu dalam tiga elemen Organisasi Politik, Media dan Warga Negara (Wibowo:2013). Ketiganya saling berhubungan satusama lainnya.

2. Marketing Politik

Marketing politik merupakan bagian dari Komunikasi Politik. Namun, Wibowo (2013) mengganggap marketing politik identik atau dianalogikan sebagai pemasaran komersial. Indikator *laku* atau *tidak laku*-nya adalah perolehan suara partai politik maupun calon kepala daerah.

Prinsip-prinsip marketing politik sesungguhnya direduksi dari sektor bisnis/ swasta. Hal tersebut identik seperti ada istilah Pemasaran Produk, Periklanan Produk, Strategi Pemasaran dan lainnya dengan tujuan akhirnya memperoleh keuntungan sebesar-besarnya. Dalam politik pemasaran produk dimaknai sebagai mengenalkan partai politik tertentu atau individu calon kepala daerah kepada masyarakat. Cara untuk mengenalkannya tentulah menggunakan strategi politik, yaitu menyampaikan hal-hal yang baik dan meminimalkan hal-hal yang buruk untuk tidak disampaikan kepada masyarakat. Modelnya menggunakan media sebagai medium untuk melakukan itu semua. Menurut Lee juga menambahkan bahwa konsep-konsep serta teknik-teknik marketing tidak saja bisa digunakan sebagai panduan bagi partai untuk mengkomunikasikan "produk" mereka namun juga bisa memandu bagaimana partai menentukan apa yang akan mereka produksi dan bagaimana seharusnya mereka berperilaku terhadap pasar politik mereka (Kamaruddin, 2010). Idealnya, marketing politik merupakan sebuah perencanaan dan pelaksanaan kampanye untuk mengatasi isu tertentu yang akan menghasilkan suatu rencana komunikasi yang saling terkait satu sama lain. Rencana komunikasi tersebut dalam wujud strategi komunikasi yang dibuat secara hati – hati berdasarkan tujuan yang dikembangkan disertai dengan sasaran audiens yang spesifik, kebutuhan akan informasi yang telah diidentifikasi secara cermat dan ketat, dan penggabungan secara optimal strategi pemasaran dan komunikasi pemasaran yang dibuat dengan biaya yang efektif dan efisien dengan hasil yang diinginkan (Hadiningtyas:2014).

III. METODE

Jenis penelitian ini kualitatif menggunakan metode studi pustaka dan studi dokumentasi dari data-data dan dokumen yang kredibel dari sumber-sumber yang dapat dipercaya. Analisis kualitatifnya dilakukan secara *desk study* yaitu dengan penelusuran informasi dan pengumpulan data melalui studi literatur.

IV. HASIL

Inti dan tujuan komunikasi politik sejujurnya adalah bagaimana mempopulerkan diri/ mengenalkan diri melalui program-program kerjanya kepada khalayak bahwa calon tersebut layak untuk dipilih menjadi kepala daerah. Beragam model komunikasi politik di Indonesia, seperti salah satunya survey. Instrumen survey dilakukan untuk melihat tingkat popularitas dan tingkat keterpilihan calon ketika hendak mencalonkan diri. Atau melalui pendekatan langsung kepada masyarakat, turun ke desa-desa menjumpai masyarakat, ini kerap kali disebut *blusukan.*

Blusukan adalah tindakan yang dilakukan seseorang untuk menyampaikan sesuatu atau menerima dan mendengar persoalan yang terjadi untuk lebih mengenal dan mengetahui kondisi sebenarnya di kalangan masyarakat. *Blusukan* adalah salah satu alat untuk memahami kondisi riil demi mendapatkan informasi tindakan yang perlu. Blusukan tentu bukan sekedar *"way of knowing"* – di mana subyek yang mem-blusuk memahami yang di-blusuki – sebaliknya juga yang diblusuki diharapkan dapat memahami kehendak baik

pemblusuk (Lassa, 2014). Dengan demikian, blusukan mampu sebagai strategi kampanye dan komunikasi politik.

Istilah aktifitas *blusukan* ini barulah sangat populer ketika keberhasilan Jokowi menarik simpatik masyarakat Jakarta yang sukses menghantarkannya menjadi Gubernur DKI Jakarta pada Pilkada DKI Jakarta. Jokowi lebih suka blusukan ke masyarakat. Blusukan adalah aktifitas yang dilakukan seseorang untuk memasuki suatu tempat untuk mengetahui keadaan yang terjadi di tempat tersebut. Gaya Komunikasi yang dilakukan Jokowi tidak menjual retorika, mengejar panggung, tapi kedekatan dengan masyarakat. Tidak seperti pejabat kebanyakan yang lebih banyak menjual retorika, mengejar panggung, dan bahasa yang digunakanpun kadang-kadang awam di mata masyarakat.

Bukan hanya itu saja, aktifitas *blusukan* di daerah lainnya juga dilakukan "diikuti" oleh seperti Tri Rismaharini sebagai calon walikota Surabaya ketika beliau melakukan marketing politik. "Kampanye *blusukan* dan mendatangi rakyat lebih nyata dibanding berkampanye konvensional," ujar Ketua DPD PDIP Jatim Kusnadi kepada wartawan di Surabaya, Jumat (2/10) (www.republika.com). Bahkan saat ini, aktifitas *blusukan* mulai dikembangkan menjadi *e-blusukan* dan ada yang menamai sebagai *blusukan online*. Hal ini seperti yang dilakukan oleh Bima Arya selaku Walikota Bogor. Maksudnya sama yaitu mendekatkan diri antara pemerintah kota dengan masyarakat yang berada di pelosok-pelosok desa. Hanya saja blusukan ini dilakukan secara online, masyarakat bisa menyampaikan keluh kesahnya kepada pemerintah melalui media yang telah disediakan.

Hal baru yang ditemukan dalam kajian ini adalah bahwa aktifitas *blusukan* sebagai satu bentuk dari komunikasi politik yang dilakukan oleh individu tanpa *embel-embel* aktor politik bahkan bukan dari partai politik ternyata efektif untuk diterapkan. Walaupun tidak menampik kemungkinan media massa seringkali menjadi bagian yang men-*support* aktifitas tersebut. Inilah yang membedakan pendapat dari Stanyer dalam Wibowo (2012) yang menyatakan bahwa Komunikasi Politik "ideal" terdiri dari tiga aktor yaitu lembaga politik, media dan warga Negara yang berada dalam lingkungan sosio-politik nasional. Komunikasi politik dengan cara *blusukan* perlu dukungan oleh media massa sehingga tujuan pencitraan politik dapat tercapai.

V. ANALISIS

Berbagai strategi komunikasi politik dilakukan oleh setiap calon dalam meningkatkan citra yang bertujuan untuk membangun citra positif dimata para pemilih, sehingga dapat diharapkan para pemilih memberikan suaranya kepada calon tersebut. Semua calon berlomba-lomba dalam membangun citra positif dengan memanfaatkan berbagai media komunikasi tentang diri calon agar dapat diterima oleh para pemilik suara dalam pemilihan umum. Salah satu bentuk dalam komunikasi adalah proses penyampaian pesan politik yang berkaitan dengan Pemilihan umum sesuai gaya dari setiap calon peserta. Pengaruh komunikasi dalam sistem pemilihan umum secara langsung sangatlah besar, karena komunikasi mempunyai kemampuan membentuk persepsi dalam mempengaruhi perilaku memilih masyarakat.

Jonatan A. Lassa (2014) mengatakan bahwa *Blusukan* ala Jokowi menjadi sebuah gairah bagi media seantero dunia, orang-orang kebingungan menjelaskan kerangka teoritis dan kedalaman pengetahuan dibalik aksi blusukan. Para *proponent* (kelompok pendukung), blusukan kemudian dilihat sebagai sebuah hal yang positif dan menguntungkan (partai pendukung) tanpa penjelasan yang memadai.

Kita kemudian mengetahui bahwa tujuan *blusukan* sesungguhnya adalah untuk melakukan komunikasi langsung dengan warga masyarakat, disamping adanya berbagai tujuan resmi lainnya, seperti untuk mencek implementasi sebuah proyek, mencek pelayanan publik yang diberikan olaeh kecamatan dan kelurahan, atau sekedar untuk melihat situasi di lapangan dan untuk mendengar langsung apa yang dikeluhkan oleh warga miskin di tingkat

akar rumput. Mengeksekusi rencana adalah esensi dari pemerintahan setelah persoalan dalam masyarakat dipahami secara lengkap melalui *blusukan.*

VI. KESIMPULAN

Banyak cara komunikasi yang dapat dilakukan bagi para calon pimpinan dalam meraih simpati pemilih, berbagai macam pendekatan dilakukan terhadap pemilik suara seperti pendekatan komunikasi politik. *Blusukan* sebagai *new culture* komunikasi politik dalam membangun opini dan citra publik untuk kepentingan politik. *Blusukan* akan efektif dilakukan dan tercapai maksud serta tujuannya jika dilakukan secara *continue* tidak hanya dilakukan ketika hendak mencalonkan diri saja. Komunikasi politik dengan cara *blusukan* perlu dukungan oleh media massa sehingga tujuan politiknya dapat tercapai.

VII. IMPLIKASI

1. *Blusukan* sebagai budaya baru dalam komunikasi politik hendaknya dikembangkan dengan tujuan untuk mengumpulkan sebanyak-banyak aspirasi masyarakat sebagai konstituen politik.
2. *Blusukan* sebaiknya dilakukan pada sebelum seseorang mencalonkan diri sebagai kepala daerah dan ketika menjadi kepala daerah sehingga rangkaian manajemen pemetaan masalah, penyusunan program, pelaksanaan program, dan evaluasi program dapat terwujud.
3. Media massa ditugaskan menjaga keseimbangan publikasi terkait dengan model baru komunikasi politik *blusukan* agar tujuan politiknya dapat tercapai.

VIII. DAFTAR PUSTAKA

Budiardjo, Miriam. (2009). Dasar-dasar Ilmu Politik. PT. Gramedia Pustaka Utama: Jakarta

Hadiningtyas,dkk. (2014). Komunikasi Strategis Jokowi Dalam Pemilukada Dki Jakarta 2012. http://www.ejournal-s1.undip.ac.id/index.php/interaksi-online/article/view/4290. Diakses 02 Oktober 2015.

Kamaruddin, (2010). Komunikasi Politik dan Pecitraan (Analisis Teoritis Pencitraan Politik di Indonesia). http://kamaruddin-blog.blogspot.co.id/2010/10/komunikasi-politik-dan-pecitraan. html. Diakses Oktober 2015

Lassa, A.J (2014). Epistimologi Blusukan. http://satutimor.com/epistimologi-blusukan.php. Diakses pada tanggal 26 Agustus 2015.

Nimmo, Dan, (2004). Komunikasi Pilotik (Khalayak dan Efek). PT. Remaja Rosdakarya: Bandung.

Pamungkas, Sigit (2012). Partai Politik: Teori dan Praktik di Indonesia. Institute For Democracy and Welfarism: Yogyakarta.

Wibowo, Pramono Anung. (2013) Mahalnya Demokrasi memudarnya Ideologi. Kompas: Jakarta

MOTIVASI MANTAN KEUCHIK MENCALONKAN DIRI MENJADI ANGGOTA LEGISLATIF TAHUN 2014 DI KABUPATEN BIREUEN

Effendi Hasan[1] dan Faroq Al Anbari[2]

Abstrak

Pasca perdamaian MoU Helsinki, Aceh telah diberi wewenang untuk mendirikan partai lokal, tentunya wewenang ini sangat berbeda dengan wilayah lain di Indonesia. Ada fenomena yang menarik pasca munculnya partai local di Aceh, dimana munculnya keinginan dari mantan kepala desa (Keuchik) untuk mencalonkan diri menjadi anggota Legislatif setiap yang berlangsung Pemilu di Aceh. Seperti yang terjadi di kabupaten Bireun dimana pada pemilu Legislatif tahun 2014 terdapat 17 orang mantan *keuchik* mencalonkan diri menjadi anggota legislative, 6 orang di antaranya terpilih menjadi anggota parlemen Bireuen. Fenomena ini tentunya menarik untuk dilakukan penelitian untuk melihat motivasi kepada Desa (Keuchik) di Bireuen mencalonkan diri menjadi Anggota Legislatif tahun 2014. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui motivasi mantan *keuchik* mencalonkan diri menjadi anggota legislatif Kabupaten Bireuen, dan alasan yang melatar belakangi masyarakat untuk memilih mantan *keuchik* yang terpilih menjadi anggota legislative. Data yang diperlukan dalam penulisan skripsi ini diperoleh melalui penelitian kualitatif yang didapatkan melalui penelitian kepustakaan dan lapangan. Penelitian kepustakaan dilakukan dengan cara membaca buku teks, serta bacaan yang berkaitan dengan penelitian ini, sedangkan penelitian lapangan diperoleh melalui hasil wawancara secara mendalam dengan beberapa informan yang berkaitan dengan penelitian. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa motivasi mantan *keuchik* mencalonkan diri menjadi anggota legislatif adalah untuk memperjuangkan aspirasi masyarakat, memperjuangkan aspirasi *keuchik*, memperbaiki sistem dan terakhir dikarenakan pengalaman berpartisipasi serta ajakan dari partai pengusung. Kemudian, alasan masyarakat memilih mantan *keuchik* yang terpilih menjadi anggota legislatif adalah: kedekatan emosional, fanatisme terhadap partai, faktor kinerja yang memuaskan dan adanya kesepakatan serta *money politic*

Kata Kunci : Motivasi, Mantan *Keuchik*, Anggota Legislatif

Pendahuluan

Theodore M. Smith, pernah menuturkan bahwa kepala desa adalah semacam "raja kecil" di daerahnya. Dengan adanya sebutan "raja" timbullah kesan bahwa seorang kepala desa memiliki kekuasaan yang besar di wilayahnya. kepala desa adalah pemimpin tertinggi dan pemegang kekuasaan formal tertinggi di dalam masyarakat desa. Ia memegang kekuasaan yang menentukan dan harus memikul tanggung jawab sepenuhnya pemerintahan desa. Oleh karena itu bagi masyarakatnya kepala desa bukan semata-mata pemimpin formal tertinggi saja, akan tetapi dianggap sebagai "bapak" bagi seluruh penduduk desa (M. Syahbudin Latief, 2000: 1). Faktor kedekatan *keuchik* dengan masyarakat tersebut dianggap menjadi salah satu modal besar untuk menjaring suara masyarakat ketika pemilu. Sehingga secara langsung dapat meningkatkan suara partai pula. *keuchik* dianggap perpanjang tangan yang ideal bagi masyarakat perdesaan, dikarenakan dalam keseharian mengurusi urusan *gampong* mereka terbiasa mengurusi banyak hal, diantaranya masalah pembangunan, kerukunan warga, menjadi hakim perdamaian, dan juga terkadang kebal dengan caci maki warga, mereka tahu di mana lemahnya Musrenbang, mereka tahu program ekonomi apa yang dibutuhkan oleh warga, dan juga mereka tahu apa yang dibutuhkan oleh pemerintahan *gampong* saat ini.

Secara aturan Undang-undang seorang kepala desa *(keuchik)* dilarang menjadi pengurus partai, seperti merangkap jabatan sebagai Anggota DPRD, terlibat dalam kampanye pemilihan umum, pemilihan presiden, dan pemilihan kepala daerah, namun bila *keuchik* ingin mencalonkan diri menjadi anggota legislatif maka otomatis mereka harus mengundurkan diri terlebih dahulu, seperti yang telah diatur dalam Undang-undang

[1] Dosen Prodi Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP) Unsyiah Banda Aceh
[2] Asisten Riset Prodi Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP) Unsyiah Banda Aceh

nomor 8 tahun 2012 tentang Pemilihan anggota legislatif, sesuai dengan Undang-Undang itu, pejabat pengguna anggaran seperti *keuchik* harus mengundurkan diri bila mencalonkan diri sebagai anggota legislatif. Dan pada Pasal 51 ayat 1 juga mengatur kepala desa (*keuchik*) yang menjadi caleg, tak bisa kembali menjabat baik ketika tidak terpilih sekalipun.

Sebelum pemilihan anggota legislatif Pemerintah Kabupaten Bireuen mengusulkan pemberhentian dengan hormat 17 *keuchik* (kepala desa) dari 11 kecamatan. Pengusulan pemberhentian ini dilakukan karena para perangkat *gampong* atau *keuchik* itu mencalonkan diri menjadi anggota legislatif Kabupaten Bireuen pada pemilu April 2014 (Bagian Mukim dan *Gampong* Kabupaten Bireuen Tahun 2014). Dari 17 orang mantan *keuchik* tersebut terdapat 6 calon lolos menjadi anggota legislatif. DPRK Bireuen periode 2014-2019 dapat dikatakan didominasi oleh mantan *keuchik*. Terdapat keterwakilan mantan *keuchik* disemua fraksi, bahkan ada yang menjabat sebagai ketua dan wakil ketua dari fraksi. Diantaranya, dari partai lokal terdapat Partai Nasional Aceh (PNA) dua orang mantan *keuchik* yaitu. Suhaimi Hamid (Ketua Fraksi) dan M.Nizar. dan juga ada beberapa mantan *keuchik* dari partai nasional yaitu Athaillah M. Saleh, MA (Wakil Ketua DPR) dari Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Hasanuddin Usman dari Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Anwar Hasan dari Nasional Demokrat (NASDEM) dan Muhammad Amin AR (Ketua Fraksi) dari Partai Golkar. Dari banyaknya mantan *keuchik* yang berpartisipasi dalam pemilu legislatif 2014, terlihat jelas bahwa besarnya motivasi mereka (mantan *keuchik*) untuk menduduki kursi legislatif. Dari uraian diatas terdapat dua fenomena yaitu, banyaknya dari kalangan mantan *keuchik* yang mencalonkan diri menjadi anggota legislatif. Serta banyaknya dari mereka menang pada pemilu april 2014 yang lalu.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui motivasi mantan *keuchik* mencalonkan diri menjadi anggota legislatif Kabupaten Bireuen, dan alasan yang melatar belakangi masyarakat untuk memilih mantan *keuchik* yang terpilih menjadi anggota legislative.

Teori-teori yang dipakai penulis sebagai pisau analisa antara lain teori teori elit dan teori kekuasaan. Kata elite digunakan pada abad ketujuh belas untuk menggambarkan barang-barang dengan kualitas yang sempurna, penggunaan kata itu kemudian diperluas untuk merujuk kelompok-kelompok sosial unggul, misalnya unit-unit militer kelas satu atau tingkatan bangsawan yang tinggi. Dalam bahasa Inggris penggunaan awal kata "elite", menurut *Oxford English Dictionary* adalah pada tahun 1823, ketika kata itu telah diterapkan untuk kelompokkelompok sosial. Namun istilah itu belum digunakan secara luas dalam tulisan-tulisan sosial dan politik hingga akhir abad kesembilan belas di Eropa, atau hingga tahun 1930-an di Inggris dan Amerika, ketika kata itu disebarkan melalui teori-teori sosiologis tentang elite, terutama dalam tulisan-tulisan Vilfredo Pareto. (Akbar Tandjung Institute, 2006:1) Untuk menjelaskan pengertian elite, Pareto mengajak untuk mengamati kehidupan masyarakat dengan segala macam aktivitas yang ada di dalamnya. Dia menawarkan bahwa dalam setiap cabang kehidupan yang ada di masyarakat, aktivitas yang dilakukan setiap individu yang menjadi anggota masyarakat tersebut diberi angka indeks sebagai penunjuk kemampuannya. Dinyatakan bahwa pengacara sukses dengan klien yang jumlahnya banyak, diberi angka tertinggi 10; sementara pengacara lainnya yang mempunyai klien dalam jumlah yang lebih sedikit diberi angka 1 sebagai indeks terendah. Dilukiskan dalam cabang kehidupan yang lainnya, cabang ekonomi misalnya, seorang pengusaha yang berhasil dengan penghasilan setiap bulan mencapai angka ratusan juta rupiah diberi angka 10; pengusaha lainnya dengan penghasilan jutaan rupiah setiap bulan diberi angka indeks 6, dan pengusaha lainnya lagi yang hanya membawa keuntungan puluhan ribu rupiah diberi angka indeks 1, dan seterusnya.

Berdasarkan pengertian di atas dapat ditarik benang merah bahwa dalam setiap cabang kehidupan yang ada di masyarakat akan memunculkan sebagian anggotanya

sebagai elite (Haryanto, 2005:1-2). Sembari mengutip Lipset dan Solari dalam Schoorl, Haryanto mendefinisikan elite sebagai posisi di dalam masyarakat di puncak struktur-struktur sosial yang terpenting, yaitu posisi-posisi tinggi di dalam ekonomi, pemerintahan, aparat kemiliteran, politik, agama, pengajaran dan pekerjaan-pekerjaan bebas (Haryanto, 2005: 68). Dari dua pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa elite adalah sesuatu yang ada di dalam struktur masyarakat. Elite adalah puncak tertinggi dalam struktur masyarakat. Elite ada karena penilaian seseorang atau cara pandang yang mempengaruhi seseorang. Elite tidak ada dengan sendirinya. Hal ini dikarekan, ia ada karena bagian atau keadaan orang lain.

Sedangkan teori kekuasaan adalah kesempatan seseorang atau sekelompok orang untuk menyadarkan masyarakat akan kemauan-kemauannya sendiri dengan sekaligus menerapkan terhadap tindakan-tindakan sendiri dengan sekaligus menerapkan terhadap tindakan-tindakan perlawanan dari orang-orang atau golongan-golongan tertentu (Inu Kencana, 2010:86). Pandangan Inu diperkuat oleh pendapat Damsar (2010: 66) dimana kekuasaan menurutnya dapat diperoleh lewat kemarahan dan kekerasan, atau lewat wibawa dan penampilan tetapi juga dapat lewat kemampuan memberi sesuatu dan janji, selain karena kewibawaan kecerdasan. Legitimasi seseorangdan hubungan kekerabatan seseorang dengan yang akan dikuasaijuga dapat berpengaruh.

Bertolak dari permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini, maka pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan kualitatif. Terkait dengan populasi, populasi penelitian ini atau objek penelitian ini adalah seluruh kepala desa (*keuchik*) yang mencalonkan diri sebagai calon anggota legislatif tahun 2014 di Kabupaten Bireun baik yang terpilih maupun yang tidak terpilih. Sedangkan, samplingnya adalah anggota KIP Kabupaten Bireun dan pengurus-pengurus partai politik nasional maupun partai politik lokal yang berhasil diwawancarai. Dikarenakan pendekatan penelitian yang dipakai adalah pendekatan kualitatif, maka tipe penarikan sampling yang digunakan dalam penelitian ini yaitu tipe nonprobabilitas. Dalam penggunaan *nonprobability sampling*, pengetahuan, kepercayaan dan pengalaman seseorang seringkali dijadikan pertimbangan untuk menentukan anggota populasi yang dipilih sebagai sampel (Siagian, 2002: 119).

Sedangkan, teknik penarikan sampling yang digunakan yaitu *purposive sample* atau sampel bertujuan. Sampel bertujuan dilakukan dengan cara mengambil subjek bukan didasarkan pada strata, random atau daerah tetapi didasarkan atas adanya tujuan tertentu (Arikunto, 1998: 127-128). Selanjutnya, teknik pengumpulan data yang digunakan adalah dengan menggunakan beberapa metode, di antaranya yaitu wawancara mendalam, wawancara terstruktur, pemberian kuesioner, observasi, dan studi pustaka. Yang terakhir dari metoda penelitian, ada tiga teknik analisis yang digunakan dalam penelitian ini. *Pertama*, teknik deskriptif analitis. Teknik ini artinya adalah selain penelitian ini mendeskripsikan tentang permasalahan yang diangkat, juga melakukan analisa untuk menjelaskan mengapa dan bagaimana masalah itu terjadi. *Kedua*, penelitian ini juga menggunakan metode studi kasus atau *case study*. Artinya, penelitian ini mengambil satu kasus untuk diteliti secara mendalam sesuai permasalahan yang sudah dirumuskan. *Ketiga*, penelitian ini juga menggunakan pendekatan melalui prosedur reduksi, penyajian data, dan verifikasi data.

Pembahasan

Rudolf Herbele mengemukakan ada tiga masalah yang menyulitkan studi tentang motif yang mendorong tingkah laku sosial dan perilaku politik. Pertama, motif yang sebenarnya sengaja disembunyikan oleh individu, dan sipengamat secara konsekuen disesatkan oleh hal-hal yang tampak sebagai informasi cermat. Kedua, motif yang sebenarnya tidak jelas bagi individu, dan mungkin dia merasionalisir tindakan sendiri sebelumnya, sesudah atau selama berlangsungnya peristiwa. Ketiga, motif

yang sebenarnya mungkin tidak jelas, tidak hanya bagi individu yang tindakannya tengah diselidiki akan tetapi juga bagi orang lain yang telah dipengaruhi tindakannya. Akhirnya, motif itu tanpa kecuali selalu kompleks dan sulit diukur secara cermat (Rush dan Althoff, 2005: 178).

Motivasi itu tentunya tidak menutup usaha untuk kemungkinan ada beberapa motif beraksi, seperti saat wawancara dilakukan banyak dari mantan *keuchik* di sini sangat terbuka dalam menjawab pertanyaan-pertanyaan yang diajukan. Keterbukaan mereka (mantan *keuchik*) dapat menarik beberapa motif yang beraksi terkait pencalonan diri para mantan *keuchik* menjadi anggota legislatif.

Dalam pemilu legislatif April tahun 2014 yang lalu, setiap calon anggota legislatif dari kalangan mantan *keuchik* yang maju memiliki motivasi yang berbeda di mana motivasi tersebut berdasarkan pada ketertarikan atau keinginan para calon untuk mencalonkan diri menjadi anggota legislatif di mana ketertarikan tersebut juga disertakan dengan tujuan yang ingin diwujudkannya. Seperti ingin memperjuangkan aspirasi masyarakat. Pandangan di atas diperkuatkan oleh keterangan para mantan *keuchik*, dimana menurut mereka pemerintahan dewasa ini belum dapat menyuarakan aspirasi masyarakat, terutama masyarakat desa. Fenomena sosial politik yang demikian memotivasi *keuchik* untuk terlibat menjadi Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Bireuen agar dapat ikut meringankan beban rakyat.

Pandangan lain yang disampaikan oleh mantan *keuchik* bahwa faktor yang memotivasi mereka untuk ikut serta pada politik di daerah Bireuen adalah ingin menyuarakan aspirasi *keuchik* secara langsung. Artinya seorang anggota legislatif yang berlatar belakang seorang pemimpin *gampong* mereka pernah merasakan langsung ketidak adilan pemerintah dalam menyejahterakan taraf kehidupan mereka. Kondisi di lapangan tepatnya di Kabupaten Bireuen memperlihatkan suatu keadaan yang tidak berimbang pada profesi seorang *keuchik*. durasi kinerja *keuchik* di *gampong* tidak seimbang dengan upah atau gaji yang diterima seorang aparatur *gampong* setingkat *keuchik*. Oleh karena itu, pendapatan *keuchik* yang belum mencukupi membuat seorang *keuchik* ingin menjadi anggota legislatif daerah agar bisa memperjuangkan nasib *keuchik* agar dapat lebih diperhatikan lagi.

Selanjutnya, dalam melakasanakan tugasnya anggota DPR Kabupaten Bireun di tuntut utuk memperjuangkan banyak kepentingan salah satunya adalah kepentingan partai yang mengusungnya, kepentingan tersebut sering berseberangan dengan kepentingan publik secara luas hingga menyebabkan terhambatnya perwujudan untuk membangun *gampong* yang masih tertinggal terutama di Kabupaten Bireuen. Permasalahan ini telah menimbulkan tekanan terhadap dewan dalam merumuskan kepentingan siapa yang lebih harus dikedepankan, anggota dewan merasa seperti "buah simalakama" artinya mereka akan di PAW kan oleh partai bila mereka tidak menyuarakan kepentingan partai pengusung mereka, di lain pihak mereka akan diidentikkan sebagai anggota dewan yang tidak memperhatikan rakyat.

Seperti realita yang yang didapati di lapangan saat wawancara di mana anggota legislatif Kabupaten Bireuen pada periode 2009-2014 dipandang belum bisa fokus pada pembangunan desa. Hal tersebut menjadi dorongan mantan *keuchik* untuk maju mencalonkan diri menjadi anggota DPRK Bireuen periode 2014-2019. Mereka melihat bahwa sudah seharusnya desa atau *gampong* dijadikan model atau sasaran pembangunan di Kabupaten Bireuen, sebab pemerintah di Kabupaten Bireuen perlu diawasi agar pro terhadap pembangunan *gampong*.

Pengalaman ikut serta dalam pemilu legislatif telah menjadi cerminan bagi mantan *keuchik* yang mencalonkan diri menjadi anggota legislatif, hal ini tampak ketika ada salah seorang mantan *keuchik* yang dengan pengalamannya ia sangat berkeyakinan untuk mendapatkan suara pada pemilu yang lalu, namun hal itu telah membawa kekecewaan baginya, dimana

ia hanya mengandalkan pengalamannya saja tanpa ada usaha yang lain untuk memenangkan dirinya

Selanjutnya ajakan dari partai politik menjadi sebuah magnet bagi para mantan *keuchik* untuk mencalonkan dirinya menjadi anggota legislatif. Adapun alasan partai merekrut *keuchik* untuk menjadi caleg lebih dikarenakan ketokohan para *keuchik* di desa mereka masing-masing, partai berharap dengan tingkat ketokohan *keuchik* di desanya. para *keuchik* dapat mempengaruhi masyarakat untuk memberi dukungan kepada yang bersangkutan. Partai juga melihat persoalan kredibilitas dan rekam jejak seorang *keuchik* selama menjabat hal tersebut lah yang menjadi parameter partai merekrut *keuchik* menjadi calon anggota legislatif.

Dari hasil penelitian diatas dapat diambil kesimpulan bahwa motivasi setiap para calon berbeda-beda di mana motivasi tersebut dimiliki baik secara intrinsik yaitu dorongan dari dalam diri pribadi para calon ataupun secara ekstrinsik yaitu dorongan dari luar misalnya dukungan dari Parpol pengusung. Dengan motivasi tersebut, para calon mulai merencanakan apa saja yang akan dilakukan jika terpilih sebagai anggota legislatif. Perencanaan tersebut dituangkan dalam program kerja ataupun visi dan misi yang telah dibuat agar bisa diketahui oleh masyarakat secara luas. Secara teori dengan adanya motivasi, seorang mantan *keuchik* yang mencalonkan diri sebagai anggota legislatif pasti mempunyai tujuan yang ingin di capainya. Tujuan tersebut adalah untuk memenuhi kebutuhan baik kebutuhan pribadi ataupun bersama (masyarakat), dimana teori motivasi yang banyak dianut orang adalah teori kebutuhan (Gibson, Ivancevich & Donnelly, 2010: 97).

Selain motivasi yang menyebabkan Keuchik mencalonkan menjadi anggota Legislatif kabupaten Bireuen, penelitian ini juga akan menjawab beberapa alasan masyarakat Kabupaten Bireuen memilih Mantan *Keuchik* menjadi Anggota Legislatif Kabupaten Bireuen, dari hasil wawancara yang dilakukan dimana menunjukkan bahwa masyarakat memberikan kepercayaan terhadap mantan *keuchik* yang lolos menjadi anggota legislatif pada dasarnya tidak dapat dipisahkan dari kedekatan para mantan *keuchik* dengan mereka serta kinerja mantan *keuchik* semasa menjabat menjadi *keuchik*. Kedua faktor tersebut secara tidak langsung dapat mempengaruhi pemilih dalam memilih maupun tidak memilih para mantan *keuchik* tersebut.

Selain faktor diatas, faktor partai yang memiliki simpatisan ataupun kader yang solidpun menjadi penentu di sini. Di mana pemilih yang *notabene*nya adalah simpatisan/kader sebuah partai politik ini memilih para mantan *keuchik* tersebut bukan dikarenakan persoalan individu yang mereka pilih, namun lebih dikarenakan sikap *loyal* mereka terhadap partai. Maka partai juga sangat berperan penting dalam keputusan seorang pemilih dalam memutuskan pilihannya. Demikian juga berhubungan dengan program kerja serta janji-janji yang diberikan para mantan *keuchik* yang terpilih menjadi anggota legislatif Kabupaten Bireuen sangat berperan dalam keputusan pemilih untuk memilih mereka. Biasanya pemilih yang memilih dikarenakan program kerja maupun janji-janji politis para mantan *keuchik* mereka memilih dikarenakan sikap rasionalitas mereka. Pemilih yang rasional ini telah meningkatkan ilmu politik menjadi suatu ilmu yang benar-benar *science*. Mereka telah menuju ke arah manusia yang ekonomi karena melihat adanya kaitan erat antara faktor ekonomi dan politik (Budiardjo, 2008: 92).

Tingkat ekonomi masyarakat pemilih kita yang masih tergolong rendah menjadi sebuah momok dalam menciptakan pemilu yang bersih. Diantaranya adanya politik uang di dalam pemilu disebabkan oleh beberapa faktor, selanjutnya faktor minimnya kesadaran pemilih dalam menimbang seorang sosok kandidat yang mumpuni juga mempengaruhi sitem pemilu kita tidak berjalan dengan semestinya. Hal tersebut dikuatkan oleh beberapa keterangan yang ditemukan saat dilakukan wawancara. Demikian juga perilaku memilih pada dewasa ini juga bukan hanya ditentukan oleh pemilih, tetapi banyak hal justru ditentukan oleh

tekanan kelompok, intimidasi dan paksaan dari kelompok atau pemimpin tertentu. Hal tersebut yang gencar terjadi diperpolitikan Aceh pada khususnya. Banyak dari partai berkuasa mencoba menggiring pemilih keluar dari kehendak para pemilih sendiri.

Penutup

Beberapa simpulan yang dapat disampaikan antara lain:

a. Setiap mantan *keuchik* yang maju menjadi calon anggota legislatif, memiliki motivasi yang berbeda-beda di mana motivasi tersebut bedasarkan pada ketertarikan atau keinginan para mantan *keuchik* untuk mencalonkan diri menjadi anggota legislatif. Sebagian besar motivasi mantan *keuchik* mencalonkan diri menjadi anggota legislatif adalah: memperjuangkan aspirasi masyarakat, memperjuangkan aspirasi *keuchik*, memperbaiki sistem dan yang terakhir dikarenakan pengalaman berpartisipasi serta ajakan dari partai pengusung.
b. Alasan masyarakat memilih mantan *keuchik* yang terpilih menjadi anggota legislatif Bireuen sangat berkaitan dengan beberapa pendekatan secara teoritis. Sebagian besar alasan masyarakat memilih mantan *keuchik* yang terpilih menjadi anggota legislatif Kabupaten Bireuen adalah, kedekatan emosional, fanatisme terhadap partai politik, memilih karena faktor kinerja yang memuaskan masyarakat dan memilih karena adanya kesepakatan dan *money politic.*

Daftar Pustaka

Abin Makmun. 2005. *Psikologi Pendidikan,* Bandung: Remaja Rosdakarya

Arikunto, Suharsimi,1998. *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktek*, Jakarta: Rineka Cipta.

Bottomore, T.B. 2006. *Elite dan Masyarakat*, Jakarta: Akbar Tandjung Institute,

Damsar.2010. Pengantar Sosiologi Politik. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.

Gibson. J.L Ivancevich J.M & Donnelly. J.H. 2010. *Organisasi: Perilaku, Struktur, dan Proses*. Jakarta: Erlangga

Haryanto. , 2005. *Kekuasaan Elite Suatu Bahasan Pengantar*, Yogyakarta: PLOD dan JIP Universitas Gadjah Mada

Inu Kencana Syafiie. 2010. Ilmu Politik. Jakarta: Rineka Cipta

M. Syahbuddin. 2000. *Persaingan Calon Kepala Desa Di Jawa,* Jogyakarta: Media Pressindo

Peter Salim dan Yenny Salim. 1991. Kamus Besar Bahasa Indonesia Kontemporer, Jakarta : Modern English

Robbins S. P & Judge T A. 2008. *Perilaku Organisasi*. Penerjemah: Diana, Ria, & Abdul. Edisi. 12. Jakarta: Salemba Empat

Rush, Michael dan Althoff Philip. 2005. *Pengantar Sosiologi Politik.* Jakarta: Raja Grafindo Persada

Schultz D.P & Schultz S.E. 2005. *Theories of personality*. (8th ed). Belmont, CA: Cengage Learning/Wadsworth

Sutarto Wijono. 2010. *Psikologi Industri Dan Organisasi*, Jakarta: Kencana Prenada Media

Siagian, Dergibson dan Sugiarto, 2002. *Metode Statistika untuk Bisnis dan Ekonomi,* Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.

NETRALITAS GEREJA PROTESTAN MALUKU DALAM PEMILUKADA

Rahman Hasim[1] dan Hendry Bakri[2]

Abstrak

Tujuan penelitian ini adalah menganalisis peran dan netralitas Gereja Protestan Maluku dan pola-pola elit agama Kristen Protestan dalam mengarahkan basis massanya pada Pemilukada Pasca Rekonsiliasi Konflik Ambon. Gereja Protestan Maluku memiliki kekuatan politik dalam pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Maluku di Kota Ambon. Elit agama Kristen Protestan memiliki pengaruh besar terhadap pilihan politik masyarakat, hal ini disebakan oleh karena elit agama Kristen Protestan lebih terorganisir dalam satu komando Gereja Protestan Maluku. Pasangan Calon Gubernur hendaknya tidak menggunakan elit agama sebagai alat mobilisasi massa dalam pemilihan kepala daerah.

Kata Kunci: Elit Agama, Pemilukada, Kota Ambon

PENDAHULUAN

Konflik SARA yang terjadi di Kota Ambon pada tahun 1999 silam memiliki dampak terhadap bangunan kultural masyarakat Islam dan Kristen. Konflik Ambon 19 Januari 1999 bertepatan dengan hari raya Idul Fitri 1419 Hijiriah dan sering disebut Idul Fitri berdarah. (Trijono, 2001). Konflik ini bermula dari konflik biasa dari kedua orang kebetulan berbeda agama. Dari beberapa sumber bermula dari perkelahian antara supir dan keneknya di pasar Mardika. Tragedi tersebut nampaknya menjadi pemicu konflik massal yang dan destruktif saling membakar dan membunuh. Dari pertikaan ini isu mulai berkembang ke wilayah agama sehingga pertikaan ini meluas ke seluruh wilayah Kota Ambon hingga keseluruhan Maluku. Hampir semua konflik bernuansa SARA berakar dari kekecewaan, akumulasi kekecewaan inilah yang menimbulkan ekspresi yang bersifat anarkisme dan menjadi kerusuhan skala besar yang tidak terkendali. Akibat yang ditimbulkan konflik SARA membuat pihak yang berkonflik baik Islam maupun Kristen mulai sadar dan sama-sama berupaya membangun *peacebuilding* dimana melakukan rekonstruksi sosial, politik, dan ekonomi demi terciptanya perdamaian yang langgeng pasca konflik.

Institusi keagamaan merupakan bagian dari rakyat mempunyai kedudukan yang sangat strategis pada Pemilihan Kepala Daerah secara langsung. Gereja Protestan Maluku (GPM) merupakan gereja terbesar di Provinsi Maluku yang beraliran Protestan Reformasi, berdiri tanggal 6 september 1935. GPM merupakan sumber kekuatan politik di Kota Ambon. Pendeta memiliki pengaruh yang kuat terhadap jemaat dalam komunitas gereja. Pergerakan politik gereja dilakukan melalui khotbah dengan mengarahkan pada pilihan jemaat sesuai dengan sistem politik Kristen.

Pendeta GPM juga telah turut diperhadapkan kepada taraf pemikiran sosial yang antara lain terkait dengan berbagai realitas pergumulan sosial politik di mana gereja berada, sesuai dengan kurun waktunya masing-masing. Kesadaran ke arah turut terlibat mengatasi permasalahan berbangsa-bernegara, salah satunya ditandai dengan seruan Pesan Tobat Tahun 1960 dalam Persidangan Sinode GPM tanggal 4 Mei 1960 di kota Ambon. Pesan Tobat Tahun 1960 adalah sebuah dokumen historis, yang antara lain menandakan bagaimana gereja telah menyatakan sikap politiknya yang tegas,terhadap berbagai gejolak perkembangan dan perubahan situasi yang terjadi di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), termasuk dalam pemilu, baik pemilu nasional maupun lokal.

[1] S.IP., Magister Ilmu Politik Universitas Hasanuddin

[2] S.IP., Magister Ilmu Politik Universitas Hasanuddin. Email: hendrybakri@ymail.com

Gerakan reformasi Kegerejaan melahirkan aliran Kristen Protestan dan mengubah sikap warga gereja terhadap negara sehingga hubungan keduanya menjadi jelas, bahwa negara adalah pelindung seluruh aktifitas gereja (Borrong, 2006). Gereja memandang negara sebagai persekutuan (kolonia) hidup yang mempunyai keterikatan satu dengan yang lain (Gulton.dkk, 1992).

Pengaruh gereja sangat nampak pasca konflik pada daerah-daerah dan semakin terkotak-kotak. Peran pendeta sangat kuat terhadap para jemaat Kristen di Maluku. Keterlibatan para elit agama dalam proses pemilihan Kepala Daerah secara langsung tidak bisa dihindarkan, karena mereka adalah potensi lokal yang dapat memberikan kontribusi atau memberi warna tersendiri bagi perpolitikan di tingkat daerah. Schrool menyatakan bahwa elit menjadi golongan utama dalam masyarakat yang didasarkan pada posisi mereka yang tinggi dalam struktur masyarakat. Posisi yang tinggi tersebut terdapat pada puncak struktur masyarakat, yaitu posisi tinggi dalam bidang ekonomi, pemerintahan, kemiliteran, politik, agama, pengajaran dan pekerjaan bebas (Varma, 2010).

Elit politik menyadari agama itu terkonsolidasi kalau mereka berhasil mengakses institusi agama dan memobilisasi dukungan dari institusi itu. mereka paling tidak meyakini akan menang, karena relatife terkonsolidasi, apalagi agama-agama besar islam dan Kristen itu relatif terkonsolidasi. Kalau mereka bisa mengkases institusi agama memobilisasi dukungan terutama memainkan isu-isu sectarian misalnya mereka membayangkan akan mendapatkan dukungan itu juga salah satu faktor dimana elit agama tertarik masuk ke dalam konstalasi politik praktik

Tujuan penelitian ini adalah menganalisis peran dan netralitas Gereja Protestan Maluku pada pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Maluku Tahun 2013 di Kota Ambon.

METODE PENELITIAN

Lokasi Penelitian

Penelitian dilaksanakan di Kota Ambon. Alasan dipilihnya Kota Ambon sebagai daerah penelitian karena daerah Kota Ambon merupakan daerah pasca konflik SARA sehingga penulis tertarik melihat peran dan netralitas Gereja Protestan Maluku dalam pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Maluku.

Tipe dan Dasar Penelitian

Dasar penelitian yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah metodologi kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Penelitian ini penulis menggunakan tipe penelitian deskriptif.

Sumber Data

Peneliti turun langsung ke daerah penelitian untuk mengumpulkan data dalam berbagai bentuk, seperti rekaman hasil wawancara dan foto kegiatan di lapangan. Penulis selain turun ke lapangan, juga melakukan telaah pustaka yakni mengumpulkan data dari buku, jurnal, koran, dan sumber informasi lainnya yang erat kaitannya dengan masalah penelitian.

Teknik Analisa Data

Data dan informasi yang telah dikumpulkan dari informan akan diolah dan dianalisa secara kualitatif dengan melihat peran dan netralitas Gereja Protestan Maluku pada pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Maluku.. Langkah yang digunakan dalam analisis data adalah sebagai berikut : reduksi data, sajian data, dan verifikasi data.

PEMBAHASAN

Penelitian ini menemukan praktik politik yang berlangsung di daerah-daerah pasca konflik SARA seperti di Maluku, komposisi agama menjadi referensi penting untuk mencapai keseimbangan politik. Kekhawatiran akan terjadinya konflik yang berkedok agama menjadi alasan tersendiri untuk menggabungkan pasangan calon dari latar belakang agama berbeda. Konfigurasi pasangan calon pasca rekonsiliasi perdamaian konflik Ambon pada

pemilihan gubernur, walikota maupun bupati di Maluku diarahkan berlandaskan Islam-Kristen, atau Kristen-Islam. Tujuan utama konfigurasi untuk meminimalisir kecemburuan dan mengantisipasi agar tidak terjadi lagi konflik bernuansa SARA. Jika dicermati konflik yang katanya adalah konflik agama, secara tersirat sebenarnya terjadi karena dominasi kekuasaan agama. Hasil penelitian SNPK The Habibie Centre yang kemudian dibukukan (Demokrasi Pasca Konflik, Kekerasan dan Pembangunan Perdamaian di Aceh dan Maluku), terhadap insiden dampak kekerasan dalam Pemilukada di wilayah pasca konflik, Maluku berada pada urutan ketiga, setelah Aceh dan Maluku Utara.

Luas wilayah daratan Kota Ambon secara keseluruhan adalah 359,45 Km^2 memiliki jumlah penduduk sebesar 387.475 Jiwa pada tahun 2011. Dengan demikian rata-rata kepadatan penduduk di Kota Ambon adalah 1.078 Jiwa/Km^2. Dari data kependudukan di atas, Kota Ambon digolongkan pada kelas kota sedang. Karena berdasarkan kriteria BPS mengenai kelas kota, kota sedang adalah kota yang memiliki jumlah penduduk antara 100.000 sampai 500.000. berdasarkan wilayah administrasi kecamatan maka di tahun 2011 konsentrasi kepadatan penduduk tertinggi masih berada di Kecamatan Sirimau dengan jumlah penduduk 158.865 jiwa atau 41 % dari jumlah penduduk Kota Ambon dan memiliki kepadatan penduduk 1.830 Jiwa/ Km^2 yang merupakan kepadatan penduduk tertinggi diantara 5 kecamatan di Kota Ambon. Persentase agama Islam dan Kristen di Kota Ambon pada tahun 2011 pemeluk agama Islam 49 %, pemeluk Protestan 41 %, Katolik 7 % , (BPS, 2011).

Peta Politik di Kota Ambon tidak bisa dilepas dari momentum Reformasi 1988. Sejak jatuhnya rezim Orde Baru, konstelasi partai politik yang menguasai peta kekuasaan di Kota Ambon juga mengalami perubahan. Partai-partai berhaluan sekuler manjadi panguasa di berbagai pemilu maupun pemilihan wali kota Ambon. Selain itu, PDI Perjuangan (PDIP) sebagai partai yang identik dengan simbol perlawanan terhadap Orde Baru muncul sebagai actor politik yang mempunyai pengaruh besar. Keberadaan PDI-P di Kota Ambon memiliki hubungan erat dengan komunitas Kristen di wilayah tersebut. Bahkan, beberapa pengurus maupun anggota partai tersebut merupakan fungsionaris Gereja Protestan Maluku (GPM) Kota Ambon. Seperti yang dikatakan Novi Penantuan : *"Nah sedangkan kita tau selama ini tanda kutip PDIP itu sangat kuat dengan GPM akang ada di posisi Herman Koedubun (MANDAT)*[1]

Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Maluku 2013 yang dilaksanakan pada 11 Juni 2013. Terdapat enam pasang kandidat yang mendaftar ke KPUD Maluku. Namun, KPUD menyatakan hanya lima pasangan yang lolos dan dapat mengikuti Pilgub Maluku. Pada 26 April 2013, KPUD telah mengundi nomor urut peserta Pilgub Maluku. No Urut 1. Abdullah Tuasikal - Hendrik Lewerissa (Beta Tulus) Abdullah tuasikal sendiri beragama islam sedangkan pasangan wakilnya beragama Kristen protestan, No Urut 2. Jacobis Puttileihalat - Arifin Tapi Oyihoe (Bob-Arif) Jacobis Putilehalat merupakan bupati di kabupaten seram bagian barat beilau sendiri beragama Kristen protestan sedangkan Arifin Tapi beragama Islam, No urut 3. Abdullah Vanath - Martin Maspaitella (Damai) Abdullah Vanat juga merupakan Bupati Seram Bagian Barat beliau beragama Islam dan pasanganya Martin Maspaitellah beragama Kristen Protestan. No urut 4 Herman Koedoboen - Daud Sangadji (Mandat) Herman Koedoboen beragama Kristen Protestan dan Daud sendiri beragama Islam , No Urut 5. Said Assagaff – Zeth Sahuburua (Setia), Said Assagaf adalah mantan Wakil GUbernur Maluku dan beragama Islam sedangakan pasanganya Zeth Sahuburua beragama Kristen Protestan.

Dalam Kampanye Calon Gubernur Maluku nomor urut 4 yang diusung 14 partai nonparlemen Abdullah Vanath berjanji akan memprogramkan pemberian gaji kepada para imam masjid, pendeta, dan pastor jika terpilih menjadi Gubernur Maluku. Melihat begitu besarnya kekuatan yang dimiliki oleh para elit

[1] Wawancara dengan Novi Penantuan selaku Pimpinan Redaksi Koran Suara Maluku pada 11 Agustus 2015 di kediamannya di Jalan Diponegoro Kota Ambon

agama Calon Gubernur No utur 4 menjadikan program ini sebagai salah satu program unggulanya. Peran pendeta kemudian menjadi sangat menentukan partisipasi umat Kristen dalam politik dan menciptakan perubahan dalam pemerintahan

KPU Provinsi Maluku telah menetapkan pasangan Said Assagaff-Zeth Sahuburua sebagai Calon Gubernur dan Wakil Gubernur Maluku Terpilih. Rekapitulasi penghitungan suara 11 kabupaten/kota menunjukkan pasangan SETIA menang dengan memperoleh suara terbanyak 389.884 sedangkan DAMAI hanya 383.705 suara dari jumlah suara sah 773.589. Tingkat partisipasi pemilih mencapai 794.403 (67 persen) dari total pemilih dalam DPT sebanyak 1.186.603 pemilih. SETIA menang di 7 kabupaten/kota yaitu Kota Ambon, Buru, Bursel, Malra, Kota Tual, MTB dan MBD. Sedangkan DAMAI hanya mampu unggul di Kabupaten Malteng, SBB, SBT dan Kepulauan Aru.

Komposisi Kristen protestan GPM di Maluku hampir 70% yang lainya adalah gereja-gereja aliran. MUI Kota Ambon lebih dinamis berbeda dengan struktur Gereja Protestan Maluku yang hirakhis dan cenderung sistem komando. Dalam peraturan tata gereja tentang sinode pasal 1 terhadap ketentuan umum yang memberi pengertian bahwa Sinode adalah badan tertinggi dalam jenjang kepemimpinan Gereja Protestan Maluku. Kenyataannya praktek presbiterial sinodal GPM menyebabkan penumpukan kuasa pada satu tangan yaitu sinode pada level gereja di Maluku secara menyeluruh maupun klasis pada level wilayah yang ada. Sebab dalam gereja kuasa yang ada bukan dengan tujuan untuk mendominasi melainkan untuk melayani dan memberdayakan. I Wayan Sutapa mengatakan:

"SINODE itu satu komando beda dengan MUI, MUI itu dong seng satu komando, jadi apa yang dikatakan ketua MUI belum tentu diikuti dibawah. jadi pernah kejadian pendeta yang tidak mengikuti SINODE dipindahkan jauh, karena secara tidak langsung apa yang dilakukan pendeta pasti diketahui SINODE."[2]

Kecenderungan yang lain juga, yaitu lebih berorientasi pada penguatan institusi ketimbang penguatan jemaat. Memang dalam pergeseran titik tolak wawasan eklesiologi GPM jelas mengalami pergeseran dari penguatan institusi kepada jemaat. Ada hirarki jabatan, pada level atas, menengah maupun bawah dan berarti pejabat level bawah harus tunduk kepada pejabat atas. Pemberlakuan presbyterial-sinodal dalam ekklesiologi GPM, seharusnya memposisikan jemaat, klasis, dan sinode adalah setara. Sehingga mekanisme bergereja tidak boleh *top-down* melainkan *egaliteristis*, sebab yang membedakan mereka adalah peran dan fungsi. Ekklesiologi GPM harus didudukan kembali sehingga yang di mengerti tentang gereja bukanlah klasis dan sinode melainkan jemaat setempat. Jemaat setempat itulah gereja yang sesungguhnya. Sebab kehadiran klasis dan sinode hanyalah merupakan kelanjutan dari kehidupan gereja yang sudah ada di jemaat setempat. Klasis Gereja Protestan Maluku (GPM) Kota Ambon mengajak seluruh jemaat untuk tetap menjaga ketenangan dan keharmonisan hidup bersama, dengan menghindari berbagai isu dan provokasi dalam bentuk selebaran, pesan singkat melalui telepon seluler yang memfitnah dan bernuansa SARA, yang berpotensi menciptakan kerawanan keamanan dan memecah belah persekutuan hidup dalam jemaat dan Perselisihan dan masyarakat.

Elit politik menyadari agama itu terkonsolidasi kalau mereka berhasil mengakses institusi agama dan memobilisasi dukungan dari institusi itu. mereka paling tidak meyakini akan menang, karena relatif terkonsolidasi, apalagi agama-agama besar islam dan Kristen itu relatif terkonsolidasi. Kalau mereka bisa mengkases institusi agama memobilisasi dukungan terutama memainkan isu-isu sectarian misalnya mereka membayangkan akan mendapatkan dukungan itu juga salah satu faktor dimana

[2] Wawancara dengan I Wayan Sutapa selaku Ketua HINDU Parisada Provinsi Maluku pada tanggal Tanggal 12 Agustus 2015 kediamannya Jalan Patimura Kota Ambon

elit agama tertarik masuk ke dalam konstalasi politik praktik. Seperti yang diutarakan Lucy Peilow:

"Dukungan institusi sangat berpengaruh kuat terhadap pilihan politik masyarakat, jadi kalau ketua SINODE berdiri dia tidak perlu bilang pilih SETIA, namun dalam khotbah minggu dia singgung saja terkait dengan visi misi calon tertentu secara tidak langsung umat menangkap makna itu karena dia bermain dengan psikologi umat, jadi susah untuk menjebak tokoh agama di situ. Jadi Pengaruh ketua sinode itu ikut mempengaruhi pilihan politik masyarakat tradisional yang ada di luar kota ambon jadi secara langsung ada pengaruh sosok pimpinan gereja terhadap pemilih-pemilih tradisional yang adalah warga gereja sehingga warga gereja tetntu dia punya pendeta-pendeta malah memakai umat ini untuk memilih SETIA di banding yang lain. Apabila RUHULESSIN (ketua sinode) dan dia bilang pilih SETIA orang smua miring ke SETIA biar orang kei ad alai dong akan kasi tinggal MANDAT dan memilih Memilih setia."[3]

Justus Patipawae juga mengatakan:

"cerita pengalaman pilkada gubernur kemarin itu cukup kuat tarik menarik dari katong pung semacam organisasi pemuda di bawah sinode GPM, Angkatan Muda GPM ketua umumnya itu kakak laki-lakinya calon wakil gubernur pasangan dengan VANATH yaitu L. MASPITELLA nah jaringan angkatan muda ini terpisah dan solidaritas teman-teman pendeta itukan tinggi, karena dia itu tokoh muda yang mempunyai karakter dan sekarang ini beliau adalah salah satu kandidat ketua SINODE pimpinan tertinggi di GPM, nah jaringan-jaringan ini yang kemarin waktu pemilihan gubernur bermain cukup kuat, dia punya teman-teman pendeta di bawah di jaringan-jaringan banyak. apapun juga kepentingan ketua SINODE jua punya kepentingan ada. Ketua SINODE ini banyak lari ke Gubernur sekarang SETIA."[4]

Menyikapi dinamika politik yang berkembang saat menjelang berlangsungnya pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Maluku, GPM secara moril turut merasa bertanggung jawab untuk menyukseskan pilkada tersebut. Ketua Sinode GPM juga menyampaikan sejumlah pesan moral menjelang pelaksanaan pilkada. Pesan moral tersebut mengajak seluruh umat beragama di Provinsi Maluku terlebih khusus di Kota Ambon untuk tetap menjaga kondisi keamanan dan ketertiban demi menyukseskan pilkada yang aman dan demokratis dan menghimbau seluruh tim sukses dan pendukung dari pasangan yang akan mengikuti pilkada putaran untuk tidak melakukan penyimpangan dan sportif baik dalam proses pemilihan, penghitungan suara maupun penetapan hasil.

Gubernur Maluku Karel Albert Ralahalu juga menghimbau Gereja Protestan Maluku (GPM) dapat menjaga netralitas saat momentum Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Maluku periode 2013-2018. Harapan tersebut disampaikan Ralahalu saat membuka Sidang Majelis Pekerja Lengkap (MPL) Sinode GPM XXXIV Tahun 2012, yang berlangsung di Jemaat Tepa, Klasis Pulau Babar, Minggu (11/11). Dikatakan, GPM hendaknya dapat bersikap dan memposisikan diri secara tepat dalam pesta demokrasi tersebut. "Melintasi tugas-tugas pelayanan dan bergereja, sesungguhnya warga GPM juga terpanggil untuk menyatakan karya dan kesaksiannya dengan memenuhi hak-hak politik selaku warga negara.

Klasis GPM Kota Ambon meminta warga jemaat untuk berdoa agar penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Maluku masa bakti 2013-2018, yang diselenggarakan di seluruh Provinsi Maluku berlangsung tertib, aman dan lancar dan semua orang yang diberi tanggung jawab dalam penyelenggaraan pesta demokrasi ini diberikan kekuataan dan hikmat untuk bekerja dengan jujur dan adil.

Cara elit agama di Kota Ambon terlihar dari ceramah, dakwah, khotbah atau pesan

[3] Wawancara dengan Lucy Peilow selaku Komisioner Bawaslu Provinsi Maluku tanggal 3 juli 2015 di Kafe Cinderela Corner Kota Ambon

[4] Yustus Patipawae selaku Ketua LSM TIFA DAMAI, tanggal 24 Juni 2015 di kediamannya di Jalan Dr Soetomo, Pohon Pule Kota Ambon

politik yang dilakukan oleh elit agama terhadap masyarakat di Kota Ambon didasarkan pada tanggung jawab iman. Tanggung jawab inilah yang kemudian mendorong elit agama untuk memberikan ceramah, dakwa atau khotbah kepada masyarakat untuk turut aktif dalam pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Maluku di Kota Ambon. Lewat moment politik diharapkan dapat menghasilkan pemimpin Maluku yang dapat melihat dan melindungi semua kepentingan masyarakat, sehingga rasa aman, kedamaian dan kebersamaan diantara semua kemajemukan umat bisa terwujud.

Proses komunikasi politik elit agama di Kota Ambon secara psikologis menghasilkan gambaran psikologis berupa persepsi, sikap, perilaku dan tindakan terhadap objek politik atau sikap dan perilaku politik yang ditunjukkan oleh elit agama. Perilaku memilih yang diperagakan oleh masyarakat di Kota Ambon terhadap objek politik yang dikomunikasikan oleh elit agama juga merupakan pengaruh psikologis dalam proses komunikasi politik elit agama. Pada aspek komunikator, elit agama di Kota Ambon memiliki sumber daya pengaruh yang secara pribadi dapat menumbuhkan sikap dan perilaku ketundukan masyarakat terhadap pandangan dan anjuran politik yang ditunjukkannya.

Indikasi sudah bisa di telusuri ketika para kandidat mendatangi tokoh-tokoh agama terutama tokoh yang punya pengaruh yang mereka presepsikan berpengaruh, bukan satu dua pasangan tapi hampir semua pasangan mendatangi islam, katolik, protestan, hindu, budha mereka datangi untuk meyakinkan sehingga mendapatkan dukungan. Jadi sejak awal penulis melihat indikasinya sudah ada, terlebih lagi fasilitas yang diberikan kepada institusi-institusi agama. Karakteristik masyarakat di Maluku masih dikatakan patrenialistik sehingga tokoh-tokoh atau orang-orang yang dituakan di masyarakat cukup memiliki pengaruh. Sebagian besar masih bergantung pada pandangan-pandangan agama atau elit agama.

Pada kenyataanya pilihan-pilihan politik masyarakat dalam orientasi kebinekaan Indonesia termasuk di Kota Ambon belum rasional. Pilihan-pilihan itu masih di bentuk oleh sentiment primordial sehingga sebetulnya diharapkan kalaupun ada keterlibatan elit agama mereka mestinya membantu berkontribusi untuk menyehatkan dalam arti memberikan pertimbangan-pertimbangan dalam rangka membantu pilihan politik masyarakat, nyatanya tidak, justru keterlibatan mereka memperkuat segmentasi-segmentasi masyarakat berbasis primordial dalam konteks pilihan.

KESIMPULAN DAN SARAN

Gereja Protestan Maluku memiliki kekuatan politik dalam pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Maluku di Kota Ambon. Elit agama Kristen Protestanlah yang memiliki pengaruh besar terhadap pilihan politik masyarakat, hal ini disebakan oleh karena elit agama Kristen Protestan lebih terorganisir dalam satu komando Gereja Protestan Maluku. Melihat temuan dilapangan sebagian besar elit pendeta yang terhimpun dalam Gereja Protestan Maluku bersikap tidak netral. Secara tersirat dalam khotbah minggu ataupun kegiatan peribadatan memobilisasi massa jemaat gereja untuk memilih salah satu pasangan calon.

SARAN

Adapun saran dari penulis adalah:

1. Gereja Protestan Maluku sebagai institusi keagamaan di Kota Ambon hendaknya memperhatikan etika politik Kristen dalam mewujudkan pemilukada yang adil dan demokratis.
2. Pasangan Calon Gubernur hendaknya tidak menggunakan elit agama sebagai alat mobilisasi massa dalam pemilihan kepala daerah di Kota Ambon guna mencegah konflik yang bernuansa SARA.

DAFTAR PUSTAKA

Borrong, Robert P. (2006). *Etika Politik Kristen,Serba-serbi politik praktis*. Jakarta: Unit Publikasi dan Informasi STT Jakarta.

Bulkin, Farchan. (1995). *Analisa Kekuatan*

Politik Di Indonesia. Jakarta; PT Pustaka LP3ES.

Haryanto. (2005). *Kekuasaan Elit, Suatu Bahasan Pengantar*. Yogyakara: PLOD Universitas Gajah Mada.

M.S Gulton dan Mudiyono. (1992). *Tanggung Jawab Warga Negara*. Jakarta: BPK Gunung Mulia.

SP. Varma. (2010). *Teori Politik Modern*. Jakarta.

Surbakti, Ramlan. (1992), *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia Widiasarana.

Lambang Trijono. (2001). *Keluar dari Kemelut Maluku*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

TEMA 2.
REGULASI PILKADA

PENYELESAIAN SENGKETA PILKADA SERENTAK 2015 DALAM PERSPEKTIF *ELECTORAL JUSTICE SYSTEM*

Bambang Eka Cahya Widodo[1]

Abstrak

Sengketa pemilu dimaknai sebagai komplain, protes,klaim, pembatalan, dan kontestasi terkait proses kepemiluan. Dalam penyelenggaraan pemilu termasuk pilkada serentak 2015 sengketa adalah hal yang niscaya terjadi. Dalam perspektif **electoral justice system**, penyelesaian sengketa yang baik harus memenuhi unsur-unsur adanya hak untuk mendapatkan penyelesaian sengketa pemilu; adanya perangkat standar dan prosedur pemilu yang jelas terdefinisikan;adanya badan pemutus perkara yang memiliki pengetahuan dan tidak berpihak;adanya sistem peradilan yang memperlancar tercapainya keputusan;adanya pengaturan yang jelas tentang beban pembuktian dan standar pengajuan bukti yang ditetapkan dengan jelas; adanya sistem penyelesaian yang efektif dan bermakna dan adanya pendidikan pemangku kepentingan yang efektif.Tulisan ini bermaksud mengkaji dan menilai apakah perangkat penyelesaian sengketa pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah yang disiapkan sudah memadai atau belum dalam perspektif electoral justice system.Metode yang digunakan adalah dengan menganalisis kerangka hukum pemilukada serentak 2015 dan menganalisis kerangka kelembagaan penyelenggara maupun unsur kerangka kelembagaan lembaga-lembaga yang terlibat dalam penyelesaian sengketa pemilu dalam pilkada serentak 2015. Disamping itu, analisis juga diarahkan pada aspek-aspek lain dalam penyelesaian sengketa pemilu seperti tersedianya sistem pencegahan (sistem preventif) dan sistem penyelesaian sengketa alternatif yang dapat digunakan dalam penyelesaian sengketa pemilukada serentak 2015. Analisis juga menggunakan kasus-kasus aktual yang berkembang selama proses tahapan pilkada serentak sebagai bahan pembanding dalam penerapan regulasi pemilukada yang menjadi sengketa pemilu, sekaligus untuk mencermati kapasitas dan kapabilitas badan pemutus perkara yang bertanggungjawab dalam penyelesaian sengketa pemilu.

Kata kunci: *Penyelesaian sengketa pemilu, Regulasi, Sistem keadilan pemilu*

Pendahuluan

Seiring dengan meningkatnya perhatian terhadap integritas proses dan hasil pemilu,penyelesaian sengketa pemilu (electoral dispute resolution) semakin mendapat perhatian publik termasuk oleh masyarakat internasional. Fokus perhatian terhadap penyelesaian sengketa pemilu tidak hanya menyangkut persoalan sistem yudisial dan badan-badan penyelenggara tetapi juga menyangkut perbedaan dan celah hukum yang timbul dalam peraturan yang mengatur tentang pemilu, batasan waktu yang membingungkan, duplikasi komplain yang diajukan pada lembaga-lembaga yang berbeda, dan tidak jelasnya sanksi yang diberikan terhadap ketidakpatuhan pada ketentuan hukum dan masalah-masalah penegakan hukum lainnya[1]. Meningkatnya jumlah komplain yang diajukan bisa menjadi indikator penting seriusnya masalah ini.

Berdasarkan data Mahkamah Konstitusi, pada penyelenggaraan pilkada 2013, dari 152 daerah yang menyelenggarakan pilkada hanya 33 daerah yang tidak bersengketa di Mahkamah Konstitusi. Sebanyak 113 daerah atau 74,43% bersengketa di MK[2]. Data ini belum meliputi sengketa pemilu yang diselesaikan di PTUN, Panwaslu atau juga KPU sendiri.Sepanjang 2008 sampai 2012 jumlah sengketa pemilu di Mahkamah Konstitusi tercermin dalam data berikut ini:

[1] Dr., Pengajar di Jurusan Ilmu Pemerintahan, FISIPOL Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

Email: bambangekacahya.widodo@umy.ac.id atau bec.widodo@gmail.com

[1] Denis Petit, Resolving Election Disputes in the OSCE Area: Towards a Standard Election Dispute Monitoring System, OSCE – ODIHR, Warsawa, 2000, p.3

[2] Majalah Konstitusi No.82 –Desember 2013-hal 9.

Tabel 1: Data Sengketa PHPU di Mahkamah Konstitusi 2008 – 2013[3]

Tahun	Sengketa diajukan	Putusan	Dikabulkan	Ditolak	Tidak memenuhi Syarat/ ditarik kembali/Gugur[1]
2008	27	18	3	12	3
2009	12	12	1	10	1
2010	230	224	26	45	4
2011	138	131	13	87	29/2
2012	112	104	11	57	27/8+1
2013	200	196	14	132	42/6+2

Data di atas menunjukkan bahwa jumlah sengketa pilkada berbanding lurus dengan jumlah pilkada yang dilaksanakan. Walaupun tidak semua pilkada berujung sengketa di Mahkamah Konstitusi namun data diatas belum mencakup sengketa pemilu yang terjadi di institusi lain seperti PTUN dan Bawaslu/Panwaslu ataupun KPU sendiri. Jadi bisa dipastikan jumlah sengketa yang terjadi selama periode 2008 – 2013 lebih banyak dari data yang tercatat di atas. Jika elemen sengketa meliputi aspek penegakan hukum pidana pemilu dan kode etik maka bisa dipastikan jumlahnya akan lebih banyak lagi. Salah satu problematika dalam menyusun data yang komprehensif mengenai sengketa pemilu di Indonesia adalah data penyelesaian sengketa yang terjadi tersebar di beberapa lembaga yang menyulitkan kompilasi datanya sekaligus menyulitkan analisisnya karena ada kemungkinan duplikasi pelaporan yang dilakukan oleh pihak yang bersengketa.

Persoalan lain mengenai data penyelesaian sengketa pemilu yang kompleks ini adalah dalam sistem hukum pemilu di Indonesia membedakan sengketa hasil dengan sengketa proses pemilu. Tidak jelasnya mekanisme penyelesaian sengketa proses dalam pemilu seringkali meningkatkan angka sengketa hasil pemilu di MK sebagai mekanisme yang dijamin UU untuk penyelesaian sengketa hasil pemilu. Ketidakjelasan mekanisme penyelesaian sengketa seperti ini dan tersebarnya badan penyelesaian sengketa pemilu yang bertanggungjawab tidak hanya menyulitkan proses penyelesaian sengketa tapi juga menyulitkan pihak yang bersengketa untuk memberikan kepastian hukum, karena keputusan lembaga yang satu bisa dinafikan oleh lembaga yang lain.

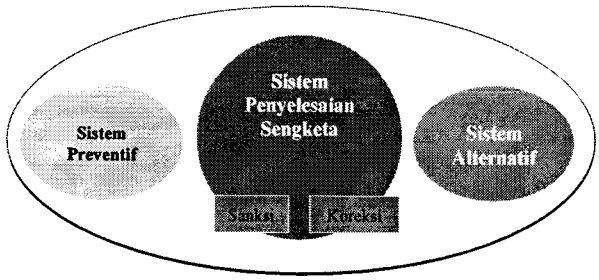
Tinjauan Teoritik

Pemilu sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat merupakan perwujudan dari hak asasi manusia terutama hak warga negara untuk berpartisipasi dalam pemerintahan. Komunitas Hak Asasi Internasional telah mengidentifikasi dalam pemilu ada beberapa aspek hak asasi manusia yang merupakan hak yang tidak dapat dipisahkan dari hak untuk hidup seperti kebebasan dan keamanan serta hak untuk berpartisipasi dalam pemerintahan melalui perwakilan yang dipilih secara adil. Sebagai sarana perwujudan hak untuk berpartisipasi dalam pemerintahan, pemilu mempunyai tujuan untuk menghasilkan pemerintahan dan parlemen yang representatif serta yang mendapat legitimasi dari rakyat. Dalam pelaksanaan pemilu yang kompetitif sering terjadi sengketa baik sengketa akibat proses maupun sengketa terhadap hasil pemilihan umum.

Sengketa adalah pernyataan klaim-klaim atau hak-hak yang bertentangan antara pihak-pihak yang terlibat dalam sebuah proses hukum. Sengketa Pemilu adalah komplain (pernyataan keberatan), protes, klaim – klaim (pernyataan pernyataan yang bertentangan), pembatalan, dan kontestasi terkait proses kepemiluan.

Dalam sistem keadilan pemilu, penanganan sengketa yang efektif menjadi bagian yang penting untuk menjaga kepercayaan publik terhadap proses pemilu dan hasilnya. Menurut Grant Kippen, kepercayaan publik akan memberikan legitimasi bagi pemenang pemilu untuk memerintah. Kepercayaan dalam proses pemilu mutlak untuk membangun, memelihara, dan memulihkan demokrasi. Keadilan pemilu (electoral justice) mengandung pengertian *memastikan bahwa setiap tindakan, prosedur, dan keputusan terkait proses pemilu adalah taat asas (hukum), dan bahwa pemenuhan hak pemilihan umum dilindungi dan ditegakkan, sehingga memberi orang-orang; yang percaya bahwa hak pemilu mereka telah dilanggar; kemampuan untuk membuat keluhan, memberikan keterangan, dan menerima putusan* . Definisi ini mengandung tiga konsep penting dalam pengertian keadilan pemilu, pertama, *kepatuhan pada hukum,* bahwa tindakan, prosedur dan keputusan penyelenggara pemilu diharuskan tunduk pada asas hukum. Kedua, keadilan pemilu juga bermakna sebagai *perlindungan terhadap pemenuhan hak-hak kepemiluan.* Ketiga, keadilan pemilu juga mengandung pengertian adanya jaminan pemulihan terhadap hak-hak kepemiluan yang dilanggar dalam proses, tindakan, dan keputusan terkait proses pemilu.

Sistem Keadilan Pemilu adalah *sekelompok tindakan atau mekanisme yang ada dalam sebuah negara untuk memastikan dan memverifikasi bahwa tindakan, tata cara, dan keputusan terkait pemilu menaati kerangka kerja hukumnya, dan untuk melindungi dan mengembalikan pemenuhan hak pemilu. Sistem Keadilan Pemilu (Electoral Justice System) adalah instrumen inti dari kedaulatan hukum dan jaminan tertinggi ketaatan akan prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemilu yang bebas, adil, dan jujur.* Komponen yang membentuk sistem keadilan pemilu adalah meliputi sistem pencegahan, sistem penyelesaian sengketa, dan sistem penyelesaian sengketa alternatif.



Gambar 1. Sistem Keadilan Pemilu

Dalam sistem keadilan pemilu sangat penting membangun sarana dan tindakan untuk mencegah terjadinya sengketa pemilu. Adapun sarana dan tindakan yang perlu diambil dalam upaya mencegah terjadinya sengketa pemilu bisa berasal dari luar sistem keadilan pemilu bisa dari dalam sistem keadilan pemilu. Tindakan dan sarana yang berasal dari luar sistem keadilan pemilu meliputi :

- merancang dan mengimple-mentasikan kerangka konstitusional dan hukum yang tepat untuk demokrasi, dan pemerintah perwakilan, hak asasi manusi adan proses pemilu;
- partisipasi partai-partai politik utama dan sektor-sektor kunci masyarakat dalam merancang atau mereformasi kerangka hukum pemilu;
- pengembangan budaya politik dan pendidikan kewarganegaraan, termasuk prinsip-prinsip demokrasi dan nilai-nilai dan menghormati aturan hukum dan hak asasi manusia;
- pengembangan sistem kepartaian yang pluralistik dan demokrasi internal dalam proses politik;
- inklusivitas gender dan kaum minoritas dalam pemerintahan dan arena politik;
- pembentukan kondisi yang adil untuk pemilu, terutama yang berkaitan dengan pembiayaan dan akses media;
- pengembangan peran masyarakat sipil, termasuk kemampuannya untuk memantau semua tahapan proses pemilihan;
- diadopsinya kode etik oleh media, masyarakat sipil, pengamat pemilu, dan partai politik;

- Menetapkan penyelenggara pemilu yang profesional, tetap, dan tak berpihak/ independen, dan otonom;
- diadopsinya prosedur pemilihan yang tepat oleh KPU yang dibuat tersedia untuk umum dan konsisten diikuti;[3]

Disamping dari eksternal sistem keadilan pemilu, pencegahan sengketa pemilu juga memerlukan dukungan dari dalam sistem keadilan pemilu antara lain :

- merancang dan mengimplementasikan kerangka konstitusional dan hukum yang tepat untuk Sistem Keadilan Pemilu yang dapat diakses dan efektif;
- Menetapkan penyelenggara pemilu yang profesional, tetap, dan tak berpihak/ independen;
- Dipatuhinya kode etik oleh jajaran penyelenggara pemilu dan badan lain dalam sistem PSP, media, masyarakat sipil, para pengamat politik, dan partai politik;
- Penyelenggara pemilu dan badan PSP berkomitmen untuk senantiasa menegakkan prinsip dan nilai demokrasi, khususnya independensi dan netralitas/ketidakberpihakan.
- Kemampuan penyelenggara pemilu untuk membuat keputusan secara transparan dan mensosialisasikannya secara efektif.
- pelatihan pemilu yang tepat untuk staff KPU dan staff BAWASLU;
- diadopsinya kode etik oleh staff KPU dan Bawaslu;
- inklusifitas gender dan kaum minoritas di KPU dan Bawaslu;
- diadopsinya tindakan pengamanan dalam hal menerima, menghitung dan merekapitulasi hasil pemungutan suara;[4]

Sebagai bagian penting dari sistem keadilan pemilu, sistem pencegahan yang komprehensif mutlak dibutuhkan, sebab mekanisme penyelesain sengketa yang terbaik adalah pencegahan agar tidak terjadi sengketa pemilu.Kekosongan hukum maupun ketiadaan tindakan yang memadai dapat menjadi sumber sengketa pemilu.

Sistem penyelesain sengketa pemilu yang merupakan inti dari sistem keadilan pemilu memiliki dua fungsi yang utama yakni korektif dan punitif. Tindakan korektif ditujukan untuk menangani keberatan-keberatan pemilu yang tujuan adalah untuk pembatalan atau memodifikasi atau mengakui setiap penyimpangan tindakan pemilu, dan memberikan perlindungan hak-hak pemilu atau memulihkan dan memenuhi hak pemilu yang dilanggar[5]. Area utama keberatan pemilu dalam penyelenggaraan pemilu meliputi: penyusunan daftar pemilih, gugatan terhadap para kandidat, penunjukan badan penyelenggara pemilu dan panitia adhoc, intimidasi, pelanggaran kampanye, pelanggaran pemungutan dan penghitungan suara, pelanggaran tabulasi suara maupun alokasi kursi.[6]

Sistem penyelesaian sengketa pemilu juga mencakup fungsi punitif yakni pemberian sanksi hukuman pada orang yang bertanggung jawab atas pelanggaran pemilu dan kejahatan pemilu. Fungsi punitif sistem penyelesaian sengketa pemilu adalah serangkaian prosedur untuk memastikan kewajiban dan tanggungjawab pemilu dijalankan, menghukumpelaku atau orang yang bertanggung jawab atas kejahatan pemilu atau pelanggaran pemilu[7]. Menjatuhkan sanksi pidana pada seseorang yang bertanggungjawab atas pelanggaran dan kejahatan pemilu memerlukan beberapa prasyarat seperti definisi yang jelas tentang pelanggaran kriminal, sanksinya dan hukuman yang akan diberikan jika melanggar, dan harus dicantumkan dalam undang-undang secara jelas. Kedua, ketentuan hukum yang menetapkan suatu pelanggaran administratif atau pelanggaran

[3] Electoral Justice : The international IDEA Handbook, p 23 - 24.

[4] Electoral Justice : The International IDEA Handbook, p. 24.

[5] Electoral justice : The International IDEA Handbook , p 37

[6] Chad Vickery (ed), Pedoman Untuk Memahami, Menangani, dan Menyelesaikan Sengketa Pemilu, IFES, 2011, hal 122 – 125.

[7] Electoral Justice : The International IDEA Handbook p.38.

pidana dan sanksi atau hukuman yang sesuai harus mewujudkan prinsip-prinsip kepastian hukum dan objektivitas. Ketiga, ketentuan yang menetapkan sanksi atau hukuman perlu ditafsirkan dan diterapkan secara ketat. Prinsip-prinsip legalitas mensyaratkan bahwa tidak ada argumen dengan analogi bisa diterapkan, dan tidak seharusnya argumen akal sehat diterapkan. Penggunaan argumen tersebut akan menyebabkan ketidakpastian terkait perilaku atau kelalaian yang dapat dihukum atau tidak[8].

Selain sistem penyelesaian sengketa pemilu yang formal, terdapat mekanisme serta penanganan sengketa pemilu lainnya. Mekanisme semacam ini umumnya disebut mekanisme penyelesaian sengketa pemilu informalatau alternatif. Penyelesaian sengketa pemilu di luar pengadilan bukanlah sesuatu yang baru. Masyarakat di berbagai belahan dunia sudah lama menggunakan metode-metode non-pengadilan, bersifat lokal atau informal untuk menyelesaikan konflik pemilu dan sengketa-sengketa lainnya. Penyelesaian alternatif sengketa pemilu telah dikembangkan, dalam hal penggunaan serta institusionalisasinya di seluruh penjuru dunia, terutama di masyarakat pascakonflik beberapa tahun belakangan ini.

Penyelesaian alternatif telah digunakan secara luas serta efektif di berbagai negara: Afghanistan, Mozambik, Malawi, Republik Demokratik Kongo untuk menangani sengketa pemilu melalui penetapan fungsi dan kewenangan pemutusan perkara kepada struktur berbasis sipil. Ghana dan Botswana, yang sering dianggap sebagai acuan demokrasi di Afrika, menggunakan komite hubungan antar-parpol dan struktur berbasis-masyarakat lainnya untuk membantu KPU mencapai pemilu yang transparan serta kredibel melalui penyelesaian, penanganan, serta mediasi konflik yang efektif. Tujuan utama mekanisme penyelesaian alternatif bukan menggantikan metode formal, melainkan mendukung dan melengkapi dalam hal kredibilitas, biaya, krisis politik dan kelembagaan, adanya kekurangan dalam rancangan mekanisme penyelesaian sengketa pemilu[9].

Mekanisme alternatif penyelesaian sengketa pemilu meliputi tiga model yakni pertama, unilateral, jika pihak yang mengajukan sengketa atau komplain secara sukarela menarik komplain atau petisi yang diajukannya. Kedua, bilateral atau multilateral melalui kompromi-kompromi dan transaksi atau penyelesaian damai dari para pihak yang bersengketa.Ketiga, intervensi fihak ketiga, melalui mekanisme konsiliasi, mediasi dan arbitrasi[10].Penggunaan mekanisme alternatif bukan berarti terdapat kelemahan pada sistem penyelesaian sengketa pemilu, melainkan untuk mempercepat dan menekan biaya penyelesaian sengketa. Sistem penyelesaian sengketa formal dan informal dapat berjalan secara beriringan dan saling melengkapi.

Para ahli penyelesaian sengketa pemilu bersepakat bahwa sistem penyelesaian sengketa pemilu yang baik harus memenuhi unsur-unsur sebagai berikut :

1. adanya hak untuk mendapatkan penyelesaian sengketa pemilu;
2. adanya perangkat standar dan prosedur pemilu yang jelas terdefinisikan;
3. adanya badan pemutus perkara (arbiter) yang memiliki pengetahuan dan tidak berpihak;
4. adanya sistem peradilan yang memperlancar tercapainya keputusan;
5. adanya pengaturan yang jelas tentang beban pembuktian dan standar pengajuan bukti yang ditetapkan dengan jelas;
6. adanya sistem penyelesaian yang efektif dan bermakna dan
7. adanya pendidikan pemangku kepentingan yang efektif[11].

[8] Electoral Justice : The International IDEA Handbook p.42

[9] Chad Vickery (ed), Pedoman Untuk Memahami, Menangani, dan Menyelesaikan Sengketa Pemilu, IFES 2011, hal 261 – 294. Dan Electoral Justice : The International IDEA Handbook p 183 -187.

[10] Electoral Justice : The International IDEA handbook, p.186.

[11] Chad Vickery (ed), Pedoman untuk memahami, menangani dan menyelesaikan sengketa pemilu, IFES, 2011, hal 19 . Penjelasan lebih detil dalam buku ini dari halaman 13 sd 112.

Metode

Metode yang digunakan adalah kajian pustaka dengan menganalisis kerangka hukum pemilukada serentak 2015 dan menganalisis kerangka kelembagaan penyelenggara maupun unsur kerangka kelembagaan lembaga-lembaga yang terlibat dalam penyelesaian sengketa pemilu dalam pilkada serentak 2015. Disamping itu, analisis juga diarahkan pada aspek-aspek lain dalam penyelesaian sengketa pemilu seperti tersedianya sistem pencegahan (sistem preventif) dan sistem penyelesaian sengketa alternatif yang dapat digunakan dalam penyelesaian sengketa pemilukada serentak 2015. Disamping itu penelitian ini juga menggunakan metode deskriptif kualitatif dengan menggunakan data dari kasus-kasus aktual yang berkembang selama proses tahapan pilkada serentak sebagai bahan analisa dalam penerapan regulasi pemilukada yang menjadi sengketa pemilu, sekaligus untuk mencermati kapasitas dan kapabilitas badan pemutus perkara yang bertanggungjawab dalam penyelesaian sengketa pemilu.

Temuan dan Analisis

Salah satu elemen penting dalam penyelenggaraan pemilukada serentak 2015 adalah tersedianya kerangka hukum pemilu yang jelas dan tidak multi tafsir. Kerangka hukum pemilu yang di analisis adalah Undang-Undang No 1 tahun 2015 yang telah dirubah menjadi UU No 8 tahun 2015.Konstruksi penyelesaian sengketa menurut UU No1 tahun 2015 dan UU No 8 tahun 2015 mengenal beberapa istilah yang berbeda yang mengandung implikasi proses penyelesaian sengketa yang berbeda pula. Dalam UU No 8 tahun 2015 pasal 142 mengatur tentang sengketa pemilihan, disamping itu pasal 153 mengatur sengketa tata usaha negara Pemilihan. Sementara pasal 157UU 8 tahun 2015 mengatur tentang perselisihan hasil pemilihan diselesaikan di Mahkamah Konstitusi hingga dibentuknya peradilan khusus. Sengketa pemilihan diselesaikan oleh Bawaslu provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota. Sengketa tata usaha negara pemilihandiselesaikan oleh Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN), setelah seluruh upaya penyelesaian administratif di Bawaslu Propinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota telah dilakukan. Dalam konteks ini Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota bertindak sebagai lembaga penyelesai sengketa tahap pertama. Jika para pihak yang bersengketa tidak puas maka mereka dapat mengajukan gugatan sengketa tata usaha negara pemilihan ke PTTUN. Persoalannya adalah ketentuan pasal 144 UU No 8 tahun 2015 menyatakan bahwa putusan Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota mengenai penyelesaian sengketa pemilihan adalah keputusan terakhir dan mengikat.

Konstruksi penyelesaian sengketa tata usaha negara pemilihan yang diputuskan PTTUN dapat dilakukan permohonan kasasi sesuai dengan ketentuan pasal 154 ayat 7 UU No 8 tahun 2015. Sementara itu ayat 10 pasal yang sama menyatakan putusan Mahkamah Agung dalam permohonan kasasi tersebut bersifat final dan mengikat dan tidak dapat dilakukan upaya hukum lainnya. Perbedaan frasa terakhir dan mengikat dengan final dan mengikat ditambah frasa tidak dapat dilakukan upaya hukum lainnya merupakan salah satu bentuk pengaturan yang ambigu dan multi tafsir. Apalagi jika dikaitkan dengan ketentuan bahwa sengketa tata usaha nugara pemilihan dapat diajukan ke PTTUN apabila upaya administratif di Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/kota sudah dilakukan mencerminkan adanya ambiguitas mekanisme penyelesaian sengketa pemilihan yang tidak tuntas. Di satu sisi Bawaslu dan jajarannya adalah satu kesatuan yang utuh dan hierarkhis, tapi upaya banding terhadap keputusan sengketa justru diselesaikan di PTTUN. Kondisi ini bisa jadi dikarenakan adanya ketidakpercayaam dari pembuat Undang-undang untuk menyerahkan mekanisme penyelesaian sengketa pada lembaga Bawaslu dan jajarannya.

Berdasarkan Fatwa Mahkamah Agung No 115/Tuaka TUN/V/2015 poin 3 menyatakan:

> *"bahwa ketentuan pasal 144 ayat (1) UU No 1Tahun 2015 juncto UU No 8 Tahun 2015 harus diinterpretasikan secara menyeluruh*

(sistematik) terkait dengan keseluruhan pasal pada Bagian Ketiga tentang Sengketa Antar Peserta Pemilihan dan Sengketa Antara Peserta dengan Penyelenggara Pemilihan (vide pasal 142 sampai dengan pasal 144. Sehingga Keputusan Bawaslu Provinsi dan Keputusan Panwaslu Kabupaten/Kota mengenai penyelesaian sengketa Pemilihan merupakan keputusan terakhir dan mengikat artinya keputusan a quo mempunyai nilai eksekutorial yaitu secara hukum wajib dilaksanakan oleh para pihak yang bersengketa. Dan tentunya hanya keputusan KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten /Kota yang merugikan pasangan calon peserta pemilihan Gubernur,Bupati dan Walikota yang dapat diajukan gugatan di Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara."[12]

Penjelasan Ketua Kamar TUN Mahkamah Agung Republik Indonesia di atas mempunyai makna yang sangat penting dalam konteks penyelesaian sengketa pemilu. Pertama, sifat terakhir dan mengikat dalam keputusan Bawaslu Propinsi dan Panwaslu Kabupaten/ kota adalah terkahir dalam pengertian sengketa di lembaga Bawaslu dan mengikat bagi fihak yang bersengketa sehingga memiliki kekuatan eksekutorial atau bisa serta merta dilaksanakan. Artinya, keputusan Bawaslu Propinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota harus dilaksanakan oleh fihak yang bersengketa terutama jika sengketa itu antar peserta pemilu. Jika sengketa itu antara peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu, keputusan Bawaslu Propinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota dapat menjadi landasan bagi KPU Provinsi dan Kabupaten/ Kota membuat keputusan menyangkut peserta pemilu tersebut. Jika keputusan KPU Propinsi dan KPU Kabupaten/Kota merugikan pasangan calon peserta pemilu barulah keputusan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota itu bisa diuji di PTTUN.

Sifat terakhir dan mengikat dalam keputusan Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota juga menegaskan bahwa Bawaslu RI tidak dapat menyelesaikan Penyelesaian Sengketa yang ada di Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota. Surat Ketua Kamar TUN No 115/TuakaTUN/V/2015 poin 2 menegaskan bahwa Bawaslu RI tidak dapat menyelesaikan Penyelesaian sengketa Pemilihan di jajaran bawahnya. Sengketa di Bawaslu Provinsi atau Panwaslu Kabupaten/ Kota dapat diselesaikan melalui Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN) sesuai dengan ketentuan undang-undang. Ada dua implikasi penting dalam konteks ini terkait dengan mekanisme penyelesaian sengketa pemilu. Pertama, Bawaslu RI tidak bisa campur tangan langsung dalam penyelesain sengketa yang ditangani jajaran dibawahnya, sehingga Bawaslu RI harus menempuh mekanisme tidak langsung dalam melakukan pembinaan pada jajaran dibawahnya seperti melalui penerbitan Peraturan Bawaslu No 8 tahun 2015 tentang Penyelesaian Sengketa Pemilihan, atau melalui penguatan kapasitas melalui pelatihan dan bimbingan teknis. Bawaslu juga dapat melakukan pembinaan dengan menggunakan mekanisme mengirimkan tim ahli untuk memback up jajarannya dalam menyelesaikan sengketa pemilihan. Kedua, kapasitas dan kapabilitas ketua dan anggota Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota akan sangat menentukan kualitas penyelesaian sengketa pemilu, padahal tidak semua anggota bawaslu provinsi dan panwaslu Kabupaten/ kota memiliki pengalaman dalam penyelesaian sengketa pemilu. Penyelesaian sengketa pemilu tidak hanya membutuhkan pengetahuan yang memadai tapi juga skill yang cukup untuk bernegosiasi dan mengelola kepentingan-kepentingan yang saling bertentangan.

Dari analisis di atas dapat ditarik benang merah yang penting dalam perspektif sistem keadilan pemilu, bahwa mekanisme penyelesaian sengketa pemilihan dalam UU No 8 tahun 2015 belum memenuhi kriteria indikator penyelesain sengketa yang diharapkan dalam sistem keadilan pemilu. Ada persoalan serius tentang perangkat standar dan prosedur pemilu yang jelas, disamping juga kemungkinan

[12] Surat Ketua Kamar Tata Usaha Negara Mahkamah Agung RI Nomor 115/Tuaka TUN/V/2015, tanggal 21 Mei 2015, yang menjawab surat Ketua Bawaslu RI terkait dengan permohonan Fatwa MA.

kurangnya pengetahuan dan pengalaman lembaga arbiter ditingkat bawah terutama di tingkat Kabupaten/Kota. Banyaknya lembaga yang terlibat dalam penyelesaian sengketa mencerminkan juga kurangnya kuatnya sistem penyelesaian sengketa yang efektif dan bermakna.

Pasal 142 UU No 8 Tahun 2015, membagi dua jenis sengketa pemilihan yaitu sengketa antar peserta pemilihan dan sengketa antara peserta pemilihan dengan penyelenggara sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota. Ketentuan pasal 142 ini secara teknis membatasi *legal standing* fihak yang bisa mengajukan sengketa, yakni hanya peserta pemilu. Pertanyaannya apakah semua peserta pemilu berhak mengajukan sengketa ataukah ada kriteria khusus yang membatasi peserta pemilu mengajukan sengketa. Meski Fatwa MA No 115 /Tuaka TUN /V/2015 bukan ketentuan hukum yang mengikat tetapi karena dia adalah pendapat resmi MA yang dimintakan secara resmi pula oleh Ketua Bawaslu maka sangatlah wajar jika Fatwa MA tersebut menjadi acuan. Berkaitan dengan *legal standing* ini, Fatwa MA No 115/Tuaka TUN/V/2015 poin 4 menegaskan bahwa yang mempunyai legal standing dalam sengketa pemilihan menurut UU No 8 tahun 2015 adalah pasangan calon yang telah mendaftar ke KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota namun tidak ditetapkan sebagai peserta pemilu.

Perbawaslu No 8 tahun 2015 tidak secara spesifik menyebut fatwa MA No.115/ Tuaka TUN/V/2015 dalam konsideranya. Namun jika dicermati lebih dekat pada lampiran perbawaslu No 8 tahun 2015 halaman 13, pada formulir model PS-1 Permohonan Penyelesaian Sengketa terdapat kata-kata yang senada dengan isi fatwa MA No 115/Tuaka TUN/V/2015, yakni :"*Sebagai pasangan Calon yang mendaftarkan diri atau didaftarkan ke KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota atau Partai Politik atau gabungan Partai Politik pengusung pasangan calon, yang tidak ditetapkan KPU,.....*". Hal ini sedikit banyak mencerminkan diadopsinya ketentuan legal standing sebagaimana disampaikan dalam Fatma MA tersebut. Persoalannya adalah ketentuan pasal 4 Perbawaslu No 8 tahun 2015 tidak secara tegas membatasi legal standing dimaksud.

Pasal 4

"Permohonan sengketa terhadap Keputusan KPU Provinsi atau Keputusan KPU Kabupaten/Kota mengenai penetapan pasangan calon peserta Pemilihan dapat diajukan oleh:

a. pasangan calon yang mendaftarkan diri atau didaftarkan ke KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota; atau
b. Partai Politik atau gabungan Partai Politik pengusung pasangan calon."

Ketentuan pasal 4 dan lampiran PS-1 bisa menjadi sumber masalah dalam penetapan legal standing sengketa pemilu. Jika mengacu pada ketentuan pasal 4 maka semua paslon yang mendaftarkan diri atau didaftarkan ke KPU Provinsi dan KPU Kab/Kota ditetapkan maupun tidak ditetapkan sebagai calon kepala daerah oleh KPU dapat mengajukan sengketa pemilihan. Dengan kata lain ketentuan pasal 4 dan lampiran PS-1 menimbulkan multi tafsir mengenai legal standing paslon yang berhak mengajukan sengketa.

Legal standing adalah elemen penting dalam sistem keadilan pemilu karena menyangkut hak untuk mendapatkan pemulihan dari penyelesaian sengketa pemilu. Pembatasan legal standing diperlukan untuk proses seleksi (triase) yang efektif bagi badan penyelesai sengketa pemilu untuk memisahkan mana sengketa yang perlu ditangani segera mana sengketa yang sebenarnya tidak serius dengan melihat legal standing. Masalahnya adalah pembatasan legal standing menimbulkan persoalan sebagai akibat adanya potensi sengketa pemilu yang bersumber dari *stake holders* yang lainseperti pers, pemilih, pemantau, lembaga survey dll.

Kesimpulan

Dengan menggunakan perspektif sistem keadilan pemilu dan standar-standarnya, maka dapat disimpulkan ada beberapa

persoalan yang perlu mendapat perhatian dalam sistem penyelesaian sengketa pemilu dalam rangka pilkada serentak 2015 ini. Pertama, dari sisi kelengkapan dan kejelasan regulasi, masih terdapat adanya kelemahan dan kekosongan pengaturan yang berpotensi menjadi penyebab munculnya sengketa pemilu. Kedua, dari sisi konstruksi lembaga arbiter yang bertanggungjawab pada penyelesaian sengketa pemilu ditemukan adanya tumpang tindih kewenangan menyelesaikan sengketa yang berpotensi menimbulkan ketidakjelasan kewenangan dan jurisdiksi antara bawaslu dengan PTTUN. Ketiga dari aspek legal standing ada inkonsistensi pengaturan tentang legal standing dalam peraturan bawaslu yang berpotensi menimbulkan multi tafsir dalam implementasinya.

Daftar Pustaka

Henriquez-Jesus Orozco, (lead author), Electoral Justice : The International IDEA Handbook, Stockholm, 2010.

Henriquez Jesus Orozco and Avila Raul, Electoral Dispute Resolution Systems: Towards A Handbook and Related Material, Mexico city, 2004

Petit, Denis, Resolving Election Disputes inthe OSCE Area: Towards a standard Election Dispute Monitoring System, OSCE-ODIHR, Warsaw 2000

Reynolds Andrew, Reilly Ben and Ellis Andrew, Electoral System Design, The New International IDEA Handbook, Stockholm, 2008

Roberts, Avery-Davis, International Obligations for Electoral Dispute resolution, The Carter Center, 2009.

Surbakti, Ramlan Prof dkk, Perekayasaan Sistem Pemilihan Umum, Kemitraan, Jakarta 2008

Vickery, Chad (ed), Pedoman Untuk Memahami, Menangani, dan Menyelesaikan Sengketa Pemilu, IFES, Washington DC, 2011.

Wall Alan, Ellis Andrew, et all, Electoral Management Design: The International IDEA Handbook, Stockholm, 2006.

SISTEM PEMILIHAN DAN REKRUTMEN POLITIK: SUATU TINJAUAN KONSEPTUAL-TEORETIK DAN RENUNGAN MENJELANG PILKADA SERENTAK

Jayadi Nas[1]

Abstrak

Pergantian kepemimpinan dalam suatu sistem politik dan pemerintahan senantiasa mengalami perkembangan seiring dengan tuntutan dan kebutuhan zaman. Pada dasarnya dalam berbagai literatur ditemukan berbagai konsep teori tentang sistem pemilihan dan rekrutmen politik, baik pada negara yang menganut sistem otoriter, sistem demokrasi maupun transisi demokrasi. Negara yang menganut sistem otoriter, pemilihan pemimpin tidak dilakukan secara terbuka dan hak politik rakyat ditekan. Proses pergantian pemimpin tidak diatur secara jelas. Pada sistem demokratis, sistem pemilihan pemimpin dilakukan secara terbuka, setiap warga negara diberi hak politik yang sama untuk memilih dan dipilih. Proses pergantian pemimpin dilakukan secara reguler sesuai dengan batas waktu yang ditetapkan dalam konstitusi. Pada negara yang sedang mengalami proses transisi demokrasi seperti Indonesia, model otoritarian negara masih sangat dominan dan dalam situasi tertentu negara dapat memaksakan kehendaknya. Namun demikian ruang politik bagi rakyat secara perlahan dibuka, seperti yang dipraktekkan dalam sistem pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Indonesia 10 tahun terakhir. Rakyat diberi ruang untuk memilih pemimpinnya secara langsung, walaupun diakui masih banyak kekurangan yang terdapat di dalamnya.

Kata kunci: Sistem pemilihan, pemimpin, otoriter, demokrasi, dan transisi

Pembahasan

Sistem Pemilihan Pemimpin

Dalam sistem politik yang demokratis, sistem pemilihan pemimpin atau pejabat politik lebih didasarkan pada aspirasi politik masyarakat, apakah itu melalui lembaga perwakilan rakyat (DPR/DPRD) atau rakyat sendiri yang langsung memilih siapa yang layak memimpinnya. Sedangkan dalam sistem politik yang otoriter pemilihan seorang pemimpin sepenuhnya ditentukan oleh elit politik di pusat tanpa melibatkan masyarakat. Dalam hal siapa yang layak dipilih tiap negara memiliki mekanisme politik tersendiri.

Di negara-negara demokratik, seperti Amerika Serikat, Inggris, dan Perancis jabatan-jabatan politik dan administratif secara resmi terbuka bagi setiap calon yang berbakat. Bakal calon dalam jabatan politik, seperti halnya partisipasi politik cenderung berasal dari orang-orang yang mempunyai latar belakang kelas-menengah atau kelas-atas, dan orang-orang kelas-rendah yang berhasil memperoleh pendidikan.[1]

Dalam konteks sistem politik Indonesia, ada mekanisme politik tersendiri dalam mengangkat dan memilih pemimpin. Pengangkatan dan pemilihan pemimpin biasanya dilakukan oleh lembaga legislatif (DPR/D) atau panitia pemilihan yang dibentuk, lembaga pemilihan atau agen-agen pemilihan yang ditunjuk, baik secara formal maupun informal.

Secara formal ada komisi-komisi atau panitia pemilihan (KPU), dan secara informal dapat bersifat kekeluargaan atau kelompok-kelompok kepentingan sendiri. Partai-partai politik merupakan sarana paling penting dalam sistem politik untuk melakukan rekrutmen atau pemilihan bagi sebagian besar pejabat jabatan politik, walaupun mereka melakukannya berbeda-beda.[2]

Pada negara yang sistem politiknya sudah maju, proses seleksi terhadap calon pemimpin atau pemegang jabatan politik dilakukan oleh lembaga formal yaitu partai politik melalui anggotanya di parlemen (DPR/D). Anggota

[1] Dr., M.Si., Jurusan Politik Pemerintahan Universitas Hasanuddin.

[1] Gabriel Almond dalam Mochtar Mas'oed dan Colin MacAndrews, 1978, *Perbandingan Sistem Politik*, Yogyakarta, UGM Press, hal. 50.

[2] *Ibid.*, hal. 244-245.

partai politik itu mengseleksi kader-kader atau calon-calon yang memiliki kapabilitas dan teruji untuk diangkat menjadi pemimpin. Hal itu sejalan dengan pernyataan Lucian W. Pye yang mengatakan bahwa dalam masyarakat politik yang sudah maju orang harus dapat menunjukkan keahlian yang memadai guna menjabat kedudukan pemerintah dan para pejabat pemerintah itu sudah lulus ujian yang sifatnya kompetitif.[3]

Pada negara sedang berkembang kerapkali tidak dirumuskan secara formal, karena sistem politiknya belum mapan, perkembangan organisasi partai-partai politiknya kurang ekstensif, dan terpecah-pecah. Pemilihan kadang dilakukan lewat saluran informal berdasarkan pada kelompok-kelompok tradisional, kesukuan, etnis atau kedaerahan. Untuk menghindari perpecahan, dapat dilakukan dengan jalan menciptakan partai-partai nasionalis yang luas untuk mempersatukan golongan-golongan sebanyak mungkin di bawah pengayoman ideologi bersama.[4]

Pemilihan yang dipercayakan kepada anggota DPRD sangat tergantung pada sistem perwakilan politik. Alfred de Grazia dalam tulisannya tentang teori perwakilan politik mengatakan bahwa perwakilan adalah hubungan di antara dua pihak, yaitu wakil dan terwakili, dimana wakil memegang kewenangan untuk melakukan berbagai tindakan yang berkenaan dengan kesepakatan yang dibuatnya dengan terwakil.[5] Definisi secara terperinci dikemukakan oleh Hanna Penechel Pitkin, bahwa perwakilan politik adalah proses mewakili dimana wakil bertindak dalam rangka bereaksi kepada kepentingan terwakil. Sebagai wakil, ia harus bertindak sedemikian rupa sehingga di antara wakil dengan terwakil tidak terjadi perselisihan atau konflik, dan jika terjadi harus mampu meredakannya.[6]

Berdasarkan definisi perwakilan politik yang dikemukan oleh Alfred de Grazia dan Hanna Penechel Pitkin, dapat dilihat hubungan yang seyogianya terjalin antara pihak rakyat sebagai terwakili dengan DPR/D sebagai pihak yang mewakili. Rakyat menyampaikan kepentingan politiknya kepada wakilnya di lembaga legislatif. Selanjutnya DPR/D mengambil keputusan sesuai dengan kepentingan konstituen yang diwakili. Namun demikian, secara teoretik peranan seorang "wakil rakyat" tidaklah terbatas sekedar sebagai penyambung lidah para konstituennya, tetapi juga diberi kewenangan untuk dan atas nama konstituen melakukan apa saja yang menurut hatinurani pikirannya sendiri sejalan dengan kepentingan rakyat seluruhnya dan negara.[7] Konsep teoretik itu dikenal dalam ilmu politik sebagai *trustee*. *Trustee* biasanya dibedakan dengan *delegate*.

Menurut Edmund Burke, seorang wakil rakyat yang berperan sebagai *delegate*, hanya sekedar menjadi cermin yang merefleksikan pandangan konstituennya, tanpa kebebasan untuk mengembangkan penilaian hatinuraninya sendiri dalam memperjuangkan keadilan, tidak dapat dianggap sebagai *representative*.[8] Pendapat Burke itu diperkuat oleh pernyataan Pennock yang mengatakan bahwa jika seorang anggota parlemen hanya berperan sebagai *delegate*, ia pada umumnya akan sulit berfungsi efektif sebagai wakil rakyat.[9] Burke juga menyatakan bahwa tidak ada kewajiban bagi seorang wakil rakyat untuk mengikuti kehendak konstituennya, jika ada kepentingan yang lebih besar (kepentingan nasional).[10]

Pendapat dari berbagai ahli di atas, memperlihatkan bahwa seorang wakil rakyat dapat berfungsi dengan baik apabila mereka memiliki kewenangan. Dengan kewenangan yang dimiliki, wakil rakyat dapat mengambil

---

[3] Lucian W. Pye, 1966, *Aspects of Political Development*, Boston: Little, Brown & Company, hal. 46.

[4] Michael Rush & Phillip Althoff, 1997, *Pengantar Sosiologi Politik*, Jakarta: Rajawali Pers, hal. 218-219.

[5] Alfred de Grazia yang dikutip Arbi Sanit, 1985, *Perwakilan Politik Indonesia*, Jakarta: Rajawali, hal. 1.

[6] *Ibid*, hal. 3.

[7] Muh. Ryaas Rasyid, 1997, *Kajian Awal Birokrasi Pemerintahan & Politik Orde Baru*, Jakarta: Yarsif Watanpone, hal. 174.

[8] Edmund Burke sebagaimana dikutip Ryaas Rasyid, *Ibid.*

[9] Pennock sebagaimana dikutip Ryaas Rasyid, *Ibid*, hal. 175.

[10] *Ibid.*

keputusan politik sesuai dengan kepentingan rakyat yang diwakili. Namun dalam kepentingan yang lebih besar, seorang wakil rakyat harus mampu mengambil kebijakan yang mungkin berbeda dengan aspirasi konstituennya.

Kewenangan seorang wakil rakyat untuk mengambil keputusan sesuai dengan kepentingan konstituen atau partai yang mengutusnya, tergantung pada sistem perekrutannya. Dalam sistem demokrasi perwakilan, perekrutan wakil rakyat melalui pemilihan umum. Dengan demikian proses perekrutan wakil rakyat, terkait dengan sistem pemilihan umum yang digunakan. Dalam ilmu politik dikenal sistem pemilihan umum dengan berbagai variasinya, namun secara umum dikenal ada dua sistem pemilu, yakni sistem distrik dan proporsional.

Pada sistem distrik, aspirasi politik masyarakat setempat memiliki pengaruh yang signifikan dalam menentukan anggota DPR/D yang akan direkrut. Calon anggota DPR/D dipilih oleh masyarakat dan tidak tergantung pada "nomor urut jadi" yang ditentukan organisasi politik, tetapi lebih ditentukan oleh jumlah suara yang diperolehnya. Menurut Nazaruddin Sjamsuddin, di dalam sistem distrik fokus pemilihan bukanlah organisasi politik melainkan individu yang mewakili atau dicalonkan organisasi itu di suatu distrik. Yang boleh dicalonkan oleh partai-partai di suatu distrik adalah para politisi yang berdomisili di distrik tersebut. Anggota partai yang tidak berdomisili di suatu distrik tidak boleh mewakili rakyat di distrik tersebut.[11]

Nazaruddin Sjamsuddin menyatakan bahwa sistem distrik mensyaratkan adanya keadaan yang relatif saling kenal antara rakyat pemilih dengan wakil yang dipilihnya. Bahkan masyarakat pemilih bukan saja kenal dengan pilihannya, melainkan juga dengan keluarganya. Adanya pertalian yang "akrab" antara pemilih dengan orang yang dipilihnya, memudahkan rakyat untuk menyampaikan aspirasi dan menuntut pertanggungjawaban dari wakilnya di kemudian hari.[12]

Sistem distrik sangat menghargai suara yang diberikan rakyat dalam pemilu, walaupun sejumlah kelemahan terdapat di dalamnya. Misalnya hilangnya suara bagi calon anggota legislatif tidak terpilih yang menurut pandangan para ahli merupakan keunggulan sistem proporsional. Pandangan itu dikritik oleh Nazaruddin Sjamsuddin yang menganggap para ahli mengabaikan makna perwakilan yang bersumber pada perbedaan titik pandang kuantitatif dan kualitatif.

Nazaruddin Sjamsuddin menyatakan bahwa:

Secara teoritis sudut pandang kuantitatif selalu menekankan pada jumlah suara atau wakil yang diperoleh. Titik pandang ini dapat dikaitkan dengan visi elit politik yang cenderung memusatkan perhatian pada "keseimbangan", atau lebih tepat, "perolehan" kekuatan-kekuatan politik di dalam pemilihan umum. Pandangan ini bertolak dari adanya suara yang tidak terwakili atau "hilang" di dalam sistem distrik, karena calon dari sesuatu partai tidak berhasil memperoleh kursi dalam lembaga perwakilan. Sebaliknya titik pandang yang kualitatif lebih melihat masalahnya dari sudut non-elit. Penekanannya bukan terletak pada siapa yang memperoleh kursi dan bukan pula pada jumlah suara yang terbuang karena tidak dihitung itu. Yang dipentingkan oleh masyarakat pemilih bukanlah golongan daripada calon-calon yang memperebutkan suara, melainkan apa yang akan dilakukan oleh para calon dan partainya setelah menguasai kursi lembaga perwakilan.[13]

Dalam sistem distrik, anggota DPR/D memiliki ruang politik yang otonom untuk bebas mengambil inisiatif, berkreasi, dan mengambil kebijakan politik sesuai dengan aspirasi masyarakat yang memilihnya, tanpa dibatasi secara ketat oleh partainya. Hubungan antara wakil rakyat dengan masyarakat yang diwakili sangat kuat dan saling menguntungkan satu sama lain. Kebijakan politik yang diputuskan oleh anggota DPR/D merupakan akomodasi dari kepentingan politik masyarakat. Proses itu

[11] Nazaruddin Sjamsuddin, 1993, *Dinamika Sistem Politik Indonesia*, Jakarta : Gramedia, hal. 143.

[12] *Ibid.*

[13] *Ibid.*, hal. 145.

berbeda dengan pengambilan kebijakan pada sistem proporsional.

Proses pengambilan kebijakan politik pada sistem proporsional, lebih ditentukan oleh pimpinan partai politik. Melalui fraksi sebagai perpanjangan partai di lembaga legislatif, pimpinan partai politik mengambil kebijakan politik yang akan diputuskan partai. Setiap anggota legislatif terikat dengan keputusan partai yang ditentukan dalam fraksi. Anggota fraksi yang tidak mengikuti kebijakan partai akan dikenakan sanksi.

Keterikatan anggota legislatif pada keputusan partai politiknya, lebih disebabkan oleh sistem perekrutan calon wakil rakyat pada pemilu yang memakai sistem proporsional. Pada sistem itu, satu daerah pemilihan bisa memiliki beberapa wakil yang akan duduk dalam lembaga perwakilan. Perhitungannya didasarkan atas perimbangan jumlah penduduk. Tidak ada suara yang hilang karena semuanya diperhitungkan.

Kelemahan mendasar dari sistem proporsional adalah wakil yang dipilih tidak terlalu dikenal oleh masyarakat. Masyarakat hanya memilih tanda gambar partai politik dalam pemilihan umum. Setiap partai politik menawarkan sederetan bakal calon dalam suatu daftar kepada pemilih. Masyarakat setempat tidak mengetahui urutan dan nama calon yang ada. Keikutsertaan masyarakat hanya saat pencoblosan dan terkesan formalitas politik belaka.

Pemilih tidak ikut mengseleksi calon secara langsung, tetapi pimipinan partai politik yang menentukan apakah seorang calon akan ditawarkan kepada pemilih atau tidak. Konsekuensinya adalah hubungan antara rakyat sebagai pihak yang terwakili dengan DPR/D sebagai pihak yang mewakili lebih ditentukan melalui kebijakan partai politik. Aspirasi yang disampaikan masyarakat dibahas lebih dahulu dalam tingkatan fraksi, sebelum diputuskan pada tingkatan pengambilan keputusan yang lebih tinggi.

Konsekuensi lain dari peran pimpinan partai politik yang dominan adalah terbatasnya ruang politik anggota DPR/D untuk lebih otonom berkreasi sesuai dengan aspirasi masyarakat yang diwakili. Setiap pengambilan kebijakan harus melalui konsultasi dengan pimpinan partai. Walaupun anggota DPR/D memiliki kewenangan politik untuk mengambil kebijakan sesuai dengan aspirasi masyarakat yang diwakili, tetapi juga harus memperhatikan kebijakan partai politik yang mencalonkannya. Akomodasi dari kedua kepentingan tersebut memudahkan pengorganisasian tugas seorang wakil rakyat. Wakil rakyat memperoleh keuntungan ganda, yakni mendapatkan simpati dari masyarakat yang diwakili karena memperhatikan aspirasinya dan taat pada kebijakan partai politik yang berjasa mengutusnya.

Sistem pemilu, baik sistem distrik maupun proporsional akan membentuk orientasi para wakil rakyat. Ada empat tipe orientasi wakil, yakni tipe wali, tipe utusan, tipe politico dan tipe partisan. Dalam tipe wali, wakil cenderung bertindak bebas dan atas nama mereka sendiri. Tipe utusan, wakil dalam bertindak dan mengambil keputusan berdasarkan aspirasi dan keinginan yang diwakilinya. Pada tipe *politico*, wakil bertindak kadang-kadang sebagai tipe wali dan bertindak sebagai utusan, tergantung jenis dan sifat isu politik yang berkembang dalam masyarakat. Dalam tipe partisan, wakil bertindak atas dasar orientasinya kepada kepentingan organisasi atau partai politik yang mendukungnya.[14]

Dalam konteks sistem pemilu yang yang diterapkan di Indonesia, yakni sistem proporsional dengan *stelsel* daftar, maka tipe wakil rakyat hasil pemilu 1999 adalah tipe wali dan partisan. Dalam tipe wali dan partisan, wakil rakyat cenderung mengambil sikap dan bertindak sesuai dengan kepentingan pribadi dan partai politik yang mengutusnya daripada kepentingan konstituen atau wilayah yang diwakili.

Faktor lain yang berpengaruh dalam pemilihan pemimpin adalah sistem pemilihan, apakah proses pemilihan sifatnya terbuka atau

[14] Syamsuddin Haris, 1993, "Dilema DPR: "Wakil Daerah" tanpa Mandat Rakyat Daerah", *Afkar*, Vol. 1/No. 2 April-Juni 1993, hal. 58. Lihat juga dalam Lili Romli (Editor), 2002, Dinamika Lembaga Perwakilan Lokal: Studi Tentang Peranan DPRD Dalam Memperjuangkan Kepentingan Publik, Jakarta: LIPI, hal. 8.

tertutup. Michael Rush dan Phillip Althoff menyatakan bahwa suatu sistem pemilihan administratif yang didasarkan atas patronase sifatnya tertutup, sedangkan pemilihan yang didasarkan ujian-ujian sifatnya terbuka.[15] Sistem tersebut merupakan strategi di dalam memilih seorang pemimpin yang memiliki kemampuan yang handal dan dapat diterima masyarakat.

Menurut Robert D. Putnam,[16] secara umum ahli-ahli ilmu sosial menggunakan tiga strategi dalam pemilihan calon pemimpin atau elit politik yang akan berkuasa. *Pertama*, analisa posisi, yang menganggap lembaga-lembaga pemerintahan formal merupakan suatu peta hubungan kekuasaan yang biasa dipakai, dan pejabat-pejabat yang menduduki posisi teratas dalam lembaga-lembaga itu cenderung secara politik berkuasa.

C. Wright Mills menyatakan bahwa untuk bisa memiliki kemasyhuran, kekayaan, dan kekuasaan orang harus bisa masuk ke dalam lembaga-lembaga besar, karena posisi-posisi kelembagaan yang didudukinya menentukan sebagian besar kesempatan-kesempatannya untuk memiliki dan menguasai pengalaman-pengalamannya yang bernilai itu.[17]

Kedua, analisa reputasi, beranggapan bahwa partisipan-partisipan dalam sistem, mengetahui siapa yang berpengaruh kuat dan tidak kuat. Hal ini memungkinkan ditemukannya tokoh-tokoh berkuasa yang pengaruhnya mungkin tidak langsung atau implisit. *Ketiga,* analisa keputusan, beranggapan bahwa bila kekuasaan politik didefinisikan dalam arti pengaruh atas kegiatan-kegiatan pemerintah, kita bisa mengetahui siapa yang memiliki kekuasaan itu dengan mempelajari proses pembuatan keputusan tertentu, dan terutama sekali dengan memperhatikan siapa yang berhasil mengajukan inisiatif atau menentang usul-usul keputusan.

Proses pemilihan pemimpin juga dapat didasarkan pada askripsi, yakni kriteria yang diambil berdasarkan faktor-faktor status, seperti suku bangsa, kelahiran atau posisi sosial. Faktor lain adalah berdasarkan prestasi, atau kombinasi di antara keduanya. Namun menurut Lucian W. Pye, penerimaan ke dalam jabatan pemerintahan harus mencerminkan ukuran kemampuan prestasi dan bukannya pertimbangan status suatu sistem sosial yang tradisonal.[18]

Michael Rush & Phillip Althoff,[19] menawarkan suatu model pemilihan sederhana. Penyediaan agensi kriteria kontrol tuntutan

Penyediaan dimaksudkan sebagai proses mempersiapkan sejumlah kader yang akan menduduki jabatan politik. Kemampuan mempersiapkan sejumlah kader dipengaruhi oleh badan seperti agensi rekrutmen politik, yang dapat bekerja secara formal dan informal. Badan agensi itu menentukan sejumlah kriteria sebagai upaya di dalam melakukan pengawasan atau kontrol terhadap individu calon pemimpin politik yang akan dipilih. Calon pemimpin politik yang akan dipilih disesuaikan dengan tuntutan kebutuhan dan kebutuhan zaman.

Salah satu tuntutan yang sering muncul dalam pemilihan pemimpin adalah sejauhmana pengalaman atau keterlibatan individu calon dalam kehidupan politik dan pemerintahan, baik aktivitasnya di dalam organisasi politik maupun non-politik. Organisasi itu dapat menjadi sumber politik, sehingga para anggota mempunyai kesempatan untuk berpartisipasi dalam dunia politik.[20]

Tiap individu dilatih untuk mengambil bagian dalam setiap kegiatan organisasi yang pada akhirnya dapat dijadikan pengalaman ke dalam aktivitas politik. Latihan ini merupakan pelajaran bagi individu untuk memperoleh bekal keahlian politik, sehingga memiliki kemampuan untuk berpartisipasi dalam kegiatan politik yang akhirnya akan mendorong untuk ikut ambil bagian dalam pembicaraan politik.[21]21 Proses

[15] Michael Rush dan Phillip Althoff, *Op Cit.*, hal. 248-249.

[16] Robert D. Putnam, dalam Mochtar Mas'oed & Colin MacAndrews, *Op cit.*, hal. 91-94.

[17] C. Wright Mills, dalam Robert D. Putnam, *Ibid.*, hal. 92.

[18] Lucian W. Pye, *Op. Cit.*

[19] Michael Rush & Phillip Althoff, *Op Cit.,* hal. 243.

[20] Gabriel Almond & Sidney Verba, 1984, "*Budaya Politik, Tingkah Laku Politik dan Demokrasi Di Lima Negara*", Jakarta: Bumi Aksara, hal. 304-305.

[21] *Ibid.*, hal. 313.

ini dapat dijadikan sebagai salah satu kriteria dalam pemilihan pemimpin.

PENUTUP

Secara konseptual teoretik, setiap setiap sistem politik memiliki mekanisme pemilihan pemimpin, baik pada negara yang sistem politiknya demokratis maupun otoriter. Pada sistem demokratis, sistem pemilihan pemimpin dilakukan secara terbuka, setiap warga negara diberi hak politik yang sama untuk memilih dan dipilih. Proses pergantian pemimpin dilakukan secara reguler sesuai dengan batas waktu yang ditetapkan dalam konstitusi.

Proses politik itu berbeda dengan sistem pemilihan pemimpin pada negara yang sistem politiknya otoriter. Pemilihan pemimpin tidak dilakukan secara terbuka dan hak politik rakyat ditekan. Proses pergantian pemimpin tidak diatur secara jelas. Hal ini berbeda pula pada negara yang sedang mengalami proses transisi demokrasi, dimana model otoritarian negara masih sangat dominan dan dalam situasi tertentu negara dapat memaksakan kehendaknya. Namun demikian ruang politik bagi rakyat secara perlahan dibuka, seperti yang dipraktekkan dalam sistem pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Indonesia 10 tahun terakhir. Rakyat diberi ruang untuk memilih pemimpinnya secara langsung, walaupun diakui masih banyak kekurangan yang terdapat di dalamnya .

DAFTAR PUSTAKA

Almond, A. Gabriel dan Sidney Verba, *Budaya Politik (Tingkah Laku Politik dan Demokrasi di Lima Negara)*, Jakarta: Bumi Aksara, 1984.

_____, dan G.B. Powel, *Comparative Politics, (System, Process, and Policy)*, Toronto: Little Brown and Company, 1978.

Ammons, David N. and James J. Glass, *Recruiting Local Government Executives*, San Francisco, Oxford: Jossey-Bass Publishers, 1989.

Aron, Raymond, *Kebebasan dan Martabat Manusia*, Jakarta : Yayasan Obor Indonesia, 1993.

Baechler, Jean, *Demokrasi (Sebuah Tinjauan Analisis)*, Yogyakarta: Kanisius, 2001.

Beetham, David & Kevin Boyle, *Demokrasi*, Yogyakarta : Kanisius, 2000.

Birch, Anthony H., *Concepts & Theories of Modern Democracy*, London & New York : Routledge, 2001.

Blaug, Ricardo and John Schwarzmantel *(editor), Democracy : A Reader,* Edinburgh : Edinburgh University Press, 1988.

Budiardjo, Miriam, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta : Gramedia, 1989.

_____ , (Penyunting), *Partisipasi dan Partai Politik*, Jakarta: YOI, 1998.

_____ , *Demokrasi di Indonesia (Kumpulan karangan)*, Jakarata: Gramedia, 1996.

Carter, April, *Otoritas Dan Demokrasi*, Jakarta : Rajawali, 1985.

Chilcote, Ronald, H., *Teori Perbandingan Politik, Penelusuran Paradigma*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2003.

Conyer, Diana, *Decentralization and Development* : A Review Literature, Public Administration and Development, 1984

Dahl, Robert A., *Dilema Demokrasi Pluralis (Antara Otonomi dan Kontrol)*, Jakarta: Rajawali Pers, 1985.

____, *Demokrasi dan Para Pengkritiknya*, Jakarta: YOI, 1992.

____ , *On Democracy, Yale* : Yale University Press, 1999.

Dewey, John, *Budaya dan Kebebasan (Ketegangan Antara Kebebasan Individu dan Aksi Kolektif)*, Jakarta : YOI, 1998.

Diamond, Larry & Marc F. Plattner (*ed*), *Nasionalisme, Konflik Etnik, dan Demokrasi*, Bandung : ITB,1998.

_____ , *Developing Democracy: Toward Consolidation*, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1999.

Duverger, Maurice, *Sosiologi Politik*, Jakarta : Rajawali Pers, 1987.

Ebenstein, William dan Edwin Fogelman, *Isme-Isme Dewasa Ini*, Jakarta: Erlangga, 1994.

Emerson, Donald K. (*ed.*), *Indonesia Beyond Soeharto: Negara, Ekonomi, Masyarakat, Transisi*, Jakarta: Gramedia bekerjasama dengan The Asia Foundation Indonesia, 2001.

F. Andrain, Charles, *Kehidupan Politik dan Perubahan Politik*, Yogyakarta: Tiara Wacana, 1992.

F. Thompson, Dennis, *Etika Politik Pejabat Negara*, Jakarta: YOI, 2000.

Gould, Carol C., *Demokrasi Ditinjau Kembali*, Yogyakarta : Tiara Wacana Yogya, 1993.

Haris, Peter dan Ben Reilly, *Demokrasi dan Konflik Yang Mengakar: Sejumlah Pilihan Untuk Negosiator*, Jakarta : International IDEA, 1998.

Haris, Syamsuddin (*ed.*), *Desentralisasi, Demokratisasi, & Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, Jakarta: AIPI bekerja sama dengan Partnership For Governance In Indonesia, 2002.

Harvey, Barbara S., *Permesta: Pemberontakan Setengah Hati*, Jakarta: Grafitti Pers, 1989.

Held, David (*ed.*), *States and Society*, London: Martin Robertson, 1983.

Hidayat, Syarif, *Refleksi Realitas Otonomi Daerah Dan Tantangan Ke Depan*, Jakarta, Pustaka Quantum, 2000.

Hikam, Muhammad, A.S. dan Syarif Hidayat, *Indonesia Menapak Abad 21: Kajian Ekonomi dan Politik*, Jakarta: IPSK-LIPI, 2000.

Huntington, Samuel. P., *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, Jakarta : Grafiti, 1997.

_____ , *Tertib Politik Dalam Masyarakat Sedang Berkembang*, Jakarta: Rajawali Pers, 1983.

Jackson, Karl, D., *Political Power and Communications in Indonesia*, London: University of California Press Berkeley Los Angeles, 1978.

Jati Wijaya, Angges *(ed), Reformasi Tata Pemerintahan Desa Menuju Demokrasi*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar & YAPIKA, 2000.

Jha, S.N. and P.C. Mathur (*ed.*) *Decentralization and Local Politic*, New Delhi, Thousand Oaks, London: Sage Publication, 1999.

Keller, Suzanna, *Penguasa dan Kelompok Elit: Peranan Elit-Penentu Dalam Masyarakat Modern*, Jakarta : Rajawali Pers, 1995.

Klingemann, Hans-Dieter, Richard I. Hofferbert, dan Ian Budge, *Partai, Kebijakan & Demokrasi*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 1994.

Kuper, Adam & Jessica Kuper, *Ensiklopedia Ilmu-Ilmu Sosial*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2000.

Linz, Juan J *et al.*, *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat, Belajar Dari Kekeliruan Negara-negara Lain*, Bandung : Mizan, 2001.

Lipson, Leslie, *The Democratic, Civilization*, New York : Feffer And Simons INC., 1964.

Lively, Jack, *Democracy*, Oxford : Basil Blackwell, 1974.

Lioyd, Christopher, *Teori Sosial & Praktek Politik*, Jakarta: Aksara Persada Indonesia, 1987.

Mac Andrews, Colin Dan Ichlasul Amal, *(ed), Hubungan Pusat - Daerah Dalam Pembangunan*, Jakarta: Rajawali Pers, 1995.

Magnis-Suseno, Franz, *Etika Politik (Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern)*, Jakarta: Gramedia, 1987.

Makka, Makmur A. (*ed.*), *Demokratisasi Tak Boleh Henti*, Jakarta: The Habibie Center, 2002.

Mas' oed, Mochtar Dkk, *Perbandingan Sistem Politik*, Yogyakarta: UGM Press, 1978.

Mass, Arthur, *Area and Power: A Theory of Local Government*, Glencoe, Illinois: The free Press, 1959.

Mauffe, Chantal Dkk., *Proyek-Proyek Demokrasi*, Yogyakarta : INSIST, 1999.

Mayo, Henry, *An Introdustion to Democratic Theory*, New York , NY : Oxford University Press, 1960.

O'Donnel, Guillermo, Philippe C. Schmitter, Laurence Whitehead (*editor*), *Transisi Menuju Demokrasi (Kasus Eropa Selatan)*, Jakarta : LP3ES, 1992.

Organski, A.F.K., *Tahap-tahap Perkembangan Politik*, Jakarta : CV. Akademika Pressindo, 1985.

Pide, A. Mustari, *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI, Jakarta*: Gaya Media Pratama, 1999.

Potter, David *et al.*, *Democratization*, Cambridge USA : Polity Press, 2000.

Przeworski, Adam *et al.* (*editor*), *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge : Cambridge University Press, 1999.

Rasyid, Muh. Ryaas, *Makna Pemerintahan (Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan)*, Jakarta: Yarsif Watanpone, 1997.

_____ , *Nasionalisme & Demokrasi Indonesia*, Jakarta: Yarsif Watanpone, 1998.

_____ , *Kajian Awal Birokrasi Pemerintahan & Politik Orde Baru*, Jakarta: Yarsif Watanpone, 1997.

Rauf, Maswadi, Dkk, *Memastikan Arah Baru Demokrasi*, Jakarta : LIP Fisip UI kerjasama dengan Mizan, 2000.

_____ , *Konsensus Politik, Sebuah Penjajagan Teoritis*, Jakarta: Dirjen Dikti Depdiknas, 2000.

Robbins, Anthony, *Kekuasaan Tanpa Batas,* Jakarta: Pustaka Delapratasa, 1996.

Romli, Lili (Editor), *Dinamika Lembaga Perwakilan Lokal*, Jakarta: LIPI, 2002

Rousseau, J.J., *The Social Contract*, Baltimore, MD : Penguin, 1974.

Rush, Michael & Phillip Althoff, *Pengantar Sosiologi Politik,* Jakarta: Rajawali Pers, 1997.

Schulz, Ann, Local *Politic and Nation-State : Case Studies in Political and Policy*, England : Oxford, 1979.

Sjamsuddin, Nazaruddin, *PNI Dan Kepolitikannya*, Jakarta: Rajawali, 1984

_____ , *Dinamika Sistem Politik,* Jakarta: Gramedia, 1989.

_____ , *Integrasi Politik di Indonesia* , Jakarta: Gramedia, 1989.

_____ , *Revolusi Di Serambi Mekah: Perjuangan Kemerdekaan dan Pertarungan Politik Di Aceh 1945-1949*, Jakarta: UI Press, 1999.

_____ , *Mengapa Indonesia Harus Menjadi Negara Federasi*, Jakarta: UI Press, 2002.

Uhlin, Anders, *Oposisi Berserak : Arus Deras Demokratisasi Gelombang Ketiga Di Indonesia*, Jakarta : Mizan, 1998.

Zuhra, R Siti Dkk, *Pemerintahan Lokal dan Otonomi Daerah di Indonesia, Thailand dan Pakistan,* Jakarta: PPW-LIPI, 1998.

MENYOAL REGULASI PILKADA: UPAYA PENGUATAN KPU SEBAGAI PENYELENGGARA PEMILU

Dian Aulia[1]

Abstrak

KPU sebagai penyelenggara Pemilu tengah mempersiapkan 'kebutuhan' untuk menyelenggarakan Pesta demokrasi, yakni Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) di tingkat lokal yang akan dilaksanakan pada Desember 2015 mendatang. Meski Pilkada dilaksanakan di tingkat lokal, namun KPU pusat telah menyokong berbagai regulasi terkait pengaturan Pilkada. Sayangnya, meskipun memiliki fungsi regulasi, secara *de facto* KPU belum maksimal mempunyai *'power'*—secara mandiri—dalam proses membentuk Peraturan KPU (PKPU). Dalam proses pembentukan PKPU, KPU diwajibkan untuk melakukan konsultasi terhadap DPR. Termasuk, sepuluh PKPU terkait Pilkada yang telah dihasilkan pun melalui konsultasi Rapat Dengar Pendapat (RDP). Tidak menutup kemungkinan bahwa anggota DPR yang *notabene*berasal dari Partai Politik 'mendorong kepentingan' pribadi ataupun golongannya untuk masuk ke dalam PKPU yang sedang dirancang. Secara *das sollen,* yang diharapkan pada DPR adalah sebagai *legislative advise* terhadap KPU yang membuat PKPU. Namun secara *das sein*, DPR justru bergeser perannya menjadi *legislative review*. Hal ini justru menciderai kemandirian KPU sebagai penyelenggara Pemilu yang bersifat mandiri, termasuk membentuk PKPU. Oleh karena itu, penelitian ini akan menganalisis secara mendalam bagaimana proses pembentukan PKPU terkait Pilkada agar semakin memperkuat *power* dan *'bargaining position'* KPU sebagai penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Melalui metode pendekatan normatif dengan penulisan secara deskriptif analisis, tulisan ini akan mengkaji dan menjawab persoalan di atas. Pengumpulan data dilakukan melalui penelusuran literatur, baik peraturan perundang-undangan maupun bahan pustaka terkait. Diharapkan tulisan ini dapat memberikan sumbangsih dalam ilmu pengetahuan pada umumnya, serta Seminar Nasional "Menyongsong Pilkada Serentak" yang akan diadakan di Universitas Hassanudin pada khususnya.

Kata Kunci:*Regulasi Pilkada, KPU, mandiri, DPR*

Abstract

The General Election Commission, as election management body in Indonesia, is preparing "the needs" to hold celebration of democracy, namely the election in local level to elect Governoors and Majors across Indonesia. The local election will be held simultaneously in Desember 2015. The General Election Commission has prepared regulations regarding the local elections. Unfortunately, despite its regulatory function, the General Election Commission has not had independent authority to formulate the General Election Commission Regulation. In the drafting process of the General Election Commission Regulation, the General Election Commission is obliged to consultate with the Indonesia's House of Representative, including ten regulations related to local election that have been adopted. The obligation possibly could be used by the House of Representative's members, which comes from political party, to insert their invidiual or party interests, in the regulations that have been drafted. In das Sollen, the House of Representative is expected to be a "legislative advise" to the General Election Commission, that formulate the regulation. However, in das Sein, the role of the House of Representative shifts into a "legislative review". This harms the independency of the General Commission Election as an independent election management body, including their authority to formulate election regulation. Therefore, this reseach will deeply analyze about how the General Election Commission Regulation, related to local election is formulated, in order to strengthen the General Election Commission's power and bargaining position as national, independent, and permanent election management body. The research will use normative approach, which will be written in descriptive analysis method, to analyze and answer the problem, stated before. The data collection process is conducted through literature review, including regulation, constitution, and related documents. This paper could contribute for the develompement of election research, and also for the National Seminar on "Welcoming the Simultaneous Local Election", held by Hassanudin University.

Keywords *: Local election regulation, the General Election Commission, independent, the House of Representative*

[1] Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI). Email: aulia_dhee@yahoo.co.id

Pendahuluan

Sepanjang sejarah Pemilu, pelaksanaan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota, pemilihan DPR, DPD, dan DPRD, serta pemilihan Presiden dan Wakil Presiden mengalami perbedaan, bukan hanya soal regulasi melainkan perbedaan waktu pelaksanaannya. Perbedaan yang demikian seolah menunjukkan bahwa Pilkada bukanlah bagian dari Pemilu. Namun, pelaksanaan Pilkada serentak yang akan diadakan pada tanggal 9 Desember 2015 mendatang merupakan langkah awal dalam memahamkan bahwa Pilkada merupakan bagian dari Pemilu.[1]

Melalui Undang-Undang No. 8 Tahun 2015, berbagai hal yag substansi diubah dan diperbaiki. Antarlain kembali mempertegas mekanisme Pilkada yang dilakukan secara langsung oleh rakyat, selain itu memformulasikan Pilkada menjadi seperti semula, yakni baik gubernur, bupati, dan walikota dipilih secara paket atau berpasangan. Termasuk agenda Pilkada serentak mengalami revisi yang lebih sistematis, baik secara perencanaan waktu pelakasanaan maupun pengaturan secara teknis yang kemudian diatur lebih lanjut melalui Peraturan KPU.[2]

Proses pembentukan Peraturan Pilkada yang terkesan tergesa-gesa menjelang pergantian presiden ini [seolah] menunjukkan berbagai kepentingan politik dari berbagai pihak yang memuncak.[3] Senada dengan pernyataan yang disampaikan oleh Komisioner KPU RI perode 2012-2015, bahwa "regulasi penyelenggaraan Pilkada serentak hadir dalam situasi yang anomali, melalui proses yang instan, serta dalam kondisi dimana kepartaian dan hubungan parlemen-eksekutif tidak dalam kondisi harmonis".[4]

Kondisi-kondisi sebagaimana dipaparkan di atas turut memengaruhi kualitas produk hukum baik yang dihasilkan oleh DPR maupun yang dihasilkan oleh KPU. Tenggang waktu antara Undang-Undang Pilkada—yang diwarnai dengan beberapa kali perubahan—dengan waktu yang diberikan kepada KPU untuk merampungkan Peraturan KPU sebagai pedoman teknis tahapan Pilkada terbilang sangat cepat. Sepuluh Peraturan KPU tersebut dirampungkan hanya dalam waktu sekitar dua minggu. Menurut pengakuan Sigit Pamungkas, Peraturan KPU untuk pedoman teknis tahapan Pilkada dapat terselesaikan dengan baik karena sembari menunggu Rancangan Undang-Undang Pilkada disahkan, proses *legal drafting* Peraturan KPU tersebut telah mulai dikerjakan.

Meskipun kewenangan membentuk Peraturan KPU berada pada KPU, namun salah satu tahapan dalam proses pembentukan Peraturan KPU harus melalui konsultasi di DPR atau disebut dengan Rapat Dengar Pendapat. Melalui konsultasi inilah sebenarnya diharapkan dapat menghasilkan draf rancangan Peraturan KPU yang sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan. Namun demikian, tidak dipungkiri bahwa anggota DPR yang notabene berasal dari elit partai politik mempunyai 'kepentingan' terhadap Pemilu, sehingga sangat besar kemungkinan melalui konsultasi inilah 'kepentingan' tersebut 'diada [ada]-kan' dalam

---

[1] Sebagaimana menurut Ramlan Surbakti yang mengatakan bahwa secara substansial maupun tahapan pelaksanaannya, Pilkada merupakan Pemilu, Pilkada dikategorikan sebagar rezim Pemilu semenjak adanya perubahan terhadap UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mana disusun berdasarkan asas Pemilu (luberjurdil) sesuai ketentuan Pasal 22E ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945. Lihat Ramlan Surbakti, "*Pilkada adalah Pemilu*", Kompas edisi 4 Februari 2005, halaman 4, dalam A. Mukhtie Fadjar, *Konstitusionalisme Demokrasi; Sebuah Diskursus tentang Pemilu, Otonomi Daerah, dan Mahkamah Konstitusi*, Malang: In Trans Publishing, 2010, halaman 212.

[2] Lihat Pasal angka 115 ayat 201 Pasal (10) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU Republik Indonesia No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang

[3] Sebagaimana Undang-Undang No. 22 Tahun 2014 diundangkan diakhir masa jabatan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono yakni tanggal 2 Oktober, pada bulan yang sama pula pelantikan Presiden terpilih Joko Widodo dilantik sebagai Presiden Republik Indonesia ke-7 yakni pada tanggal 20 Oktober 2015.

[4] Sigit Pamungkas, Anggota KPU RI Periode 2012-2015, *Tantangan dalam Pilkada Serentak*, Makalah disampaikan pada *Acara Round Table Discussion* di Pusat Penelitian Politik LIPI, Jakarta, 6 Oktober 2015, hlm. 1.

draf Rancangan Peraturan KPU.

Namun sayang, sulit untuk membedakan antara kepentingan yang menguntungkan kelompok elit tertentu dengan kepentingan umum yang diperjuangkan oleh anggota DPR pada saat konsultasi tersebut. Beberapa faktor yang memengaruhi kualitas regulasi Pilkada, baik regulasi dari DPR maupun KPU akan diuraikan oleh penulis dalam bab Analisis dalam tulisan ini, sekaligus menyingkap persoalan yang dikemudian hari akan dihadapi oleh KPU. Melalui pembahasan dan analisis tersebut, penulis berharap dapat memberikan masukan terhadap upaya penguatan KPU sebagai lembaga atau komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.

Tinjauan Teoritik

Sebagai suatu lembaga negara, KPU memiliki dasar hukum yang kuat karena diamanatkan langsung dalam Pasal 22E ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945. Atas dasar itu pula-lah, kewenangan KPU sangatlah besar dan bersifat strategis, terutama menyangkut proses pergantian kepemimpinan di Indonesia. Oleh karena itu, KPU haruslah bersifat nasional, tetap, dan mandiri,[5] sehingga dapat menyelenggara Pemilu yang sukses serta menghasilkan para pemimpin yang berkualitas.

Keberadaaan KPU sebagai penyelenggara Pemilu tidak terlepas dari lembaga negara tinggi lainnya, seperti legislatif dan eksekutif. Secara politis, kedua lembaga negara tinggi tersebut memiliki kepentingan terhadap KPU. Namun demikian, secara teori pembagian kekuasaan *(distribution of power)* yang dianut oleh Indonesia, lembaga negara yang memiliki kewenangan masing-masing namun bagaimana pembagian kekuasaan tersebut dapat terpola[6] dan saling berkaitan sehingga *check and balances* antar lembaga negara pula berjalan.

Proses *check and balances* yang dilakukan oleh legislatif (DPR) dan eksekutif (Pemerintah) terhadap KPU sejatinya telah berjalan secara alamiah, mengingat pegawai KPU atau sekretariat KPU merupakan Pegawai Negeri Sipil (PNS) atau saat ini disebut sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN)[7]. Namun, yang paling tampak keterkaitannya—karena cenderung politis—yakni pada saat proses seleksi komisioner KPU[8] dan konsultasi Rancangan Peraturan KPU melalui Rapat Dengar Pendapat (RDP).

Konsultasi rancangan Peraturan KPU yang dilakukan oleh KPU kepada DPR dan Pemerintah dilakukan berdasarkan pada Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu dan Undang-Undang tentang Pilkada yang terakhir diubah dengan Undang-Undang No. 8 Tahun 2015. Dalam Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 terkait Pilkada terdapa pada*pertama,* Pasal 8 ayat (3) huruf a Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 disebutkan bahwa, *"Menyusun dan menetapkan pedoman teknis untuk setiap tahapan Pemilu setelah terlebih dahulu* ***berkonsultasi*** *dengan DPR dan Pemerintah".Kedua,*Pasal 119 ayat (4), bahwa *"Peraturan KPU sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan setelah* ***berkonsultasi*** *dengan DPR dan Pemerintah".*[9]

Berpedoman pada Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-Undangan, serta berdasarkan teori *legislative drafting* maka berlakulah asas *lex specialis*

5 Lihat Pasal 22E ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945, bahwa Pemilu diselenggarakan oleh komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri

6 Lukman Hakim, *"Parameter Untuk Melembagakan Komisi Negara Sebagai Lembaga Negara"*, dalam buku A Mukhtie Fadjar, *Op.cit.*, hlm. 45.

7 Semenjak lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, penyebutan PNS berubah menjadi ASN.

8 Meskipun pada tulisan yang lain penulis menilai proses seleksi komisioner KPU melalui DPR inkonstitusional dengan fungsi dan kewenangan DPR yang diatur oleh Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945. Tulisan ini telah dipresentasikan dengan judul makalah *"Menata Ulang Seleksi Komisioner Komisi Pemilihan Umum"* pada acara Konferensi Hukum Tata Negara ke-2 di Padang, 10 s.d. 13 September 2015.

9 Pada ayat (2) Pasal 119 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu mengatur bahwa, "Peraturan KPU yang dibentuk oleh KPU merupakan pelaksanaan peraturan perundang-undangan".

derogat legi generali[10] terhadap Undang-Undang Penyelenggara Pemilu.Sehingga pijakannya dalam Perppu No. 1 Tahun 2014 yang kemudian ditetapkan menjadi Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 kemudian diubah menjadi Undang-Undang No. 8 Tahun 2015 yang mengatur tentang Pilkada, menyatakan *pertama,* pada Pasal 9 huruf a, bahwa *"Menyusun dan menetapkan pedoman teknis untuk setiap tahapan Pemilihan* ***berkonsultasi*** *dengan DPR dan Pemerintah". Kedua,* pada Pasal 111 ayat (2), bahwa *"Peraturan KPU sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan setelah* ***dikonsultasikan*** *dengan Pemerintah".*[11]

Proses konsultasi KPU kepada DPR mengalami dinamika politik sehingga diatur secara legal pada pasal dalam undang-undang dimaksud. Namun demikian, meski proses ini rentan akan 'manipulasi politik'—sebagaimana pembentukan undang-undang oleh DPR. Termasuk kemungkinan bagi DPR untuk memasukkan 'kepentingan' tertentu (misal Partai Politik-nya) pun terbuka lebar. Sebagaimana pandangan Mose Maor, bahwa Partai Politik merupakan sebuah sistem yang memiliki tujuan-tujuan internal, termasuk di antaranya menjaga keutuhan partai dan memperkuat dukungan.[12] Menurut penulis, tidak menutup kemungkinan DPR sebagai elite politik untuk melancarkan tujuan-tujuan internal tersebut melegalkannya dalam suatu 'produk politik'.

Metode

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan normatif yaitu menggunakan peraturan perundang-undangan sebagai data primer bahan penelitian. Adapun peraturan perundang-undangan yang dimaksud berpedoman pada Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yakni terkait dengan regulasi Pilkada, baik Undang-Undang Penyelenggara Pemilu, Undang-Undang Pilkada, serta Peraturan KPU. Sementara, data sekunder diperoleh dari studi literatur, baik buku teks, makalah serta hasil diskusi secara langsung atau dialog dengan pemangku kepentingan dan narasumber lainnya.

Selanjutnya, baik data primer maupun data sekunder diolah, dianalisis dan dideskripsikan pada bagian analisis tulisan ini. Analisis yakni terkait dengan Menyoal Regulasi Pilkada—baik regulasi Pilkada yang bersumber dari DPR maupun KPU—sehingga ke depannya regulasi yang berkaitan mampu menyokong terhadap penguatan KPU sebagai lembaga nasional, tetap, dan mandiri yang menyelenggarakan pemilihan umum dengan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.[13]

Analisis

Kebijakan untuk menyelenggarakan Pilkada serentak terbilang melalui proses yang cukup cepat bahkan terkesan instan. Diakhir masa jabatan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, pada 2 Oktober 2014 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota diundangkan. Waktu itu, pengundangannya menuai persoalan dan penolakan dari berbagai kalangan masyarakat. Hal ini terkait dengan mekanisme yang ditawarkan pada UU No. 22 Tahun 2014, bahwa mekanisme Pilkada yang semula dilakukan secara langsung kemudian menjadi secara tidak langsung, yakni melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

[10] Asas ini dimaksudkan jika terdapat dua peraturan perundang-undangan yang memiliki hierarki yang sama, maka yang berlaku adalah peraturan yang lebih khusus yang mengatur materi khusus tersebut. Lihat Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum,* Jakarta: Kencana, 2010. halaman 99.

[11] Pada ayat (1) Pasal 111 Perppu No. 1 Tahun 2014, menyatakan bahwa "Mekanisme penghitungan dan rekapitulasi suara pemilihan secara manual dan/atau menggunakan sistem penghitungan suara secara elekronik diatur dengan peraturan KPU.

[12] Moshe Maor, *Political Parties and Party Sistems, Comparative Approaches and The British Experience*, London: Routledge, 1997, hlm. 10-14, dalam tulisan Firman Noor, *Konsolidasi Parpol Menjelang Pemilu*, halaman 2, Jurnal Penelitian Politik Vol. 10, No. 1, Juni 2013 "Partai Politik dalam Timbangan".

[13] Pasal 22E ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945

Pada waktu yang bersamaan, 2 Oktober 2014, Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota kemudian ditetapkan dan diundangkan untuk menjawab persoalan serta kegentingan akibat diundangkannya UU No. 22 Tahun 2014. Mekanisme Pilkada diubah kembali melalui pemilihan langsung oleh rakyat. Sebagaimana sistem hukum nasional, Perppu kemudian diundangkan menjadi UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang, yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU Republik Indonesia No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang.

Sebagai keberlanjutan diundangkannya regulasi Pilkada tersebut, maka tugas selanjutnya membentuk peraturan teknis pelaksana Undang-Undang Pilkada yang ranahnya ada pada KPU. Setidaknya ada sepuluh Peraturan KPU terkait Pilkada yang disiapkan oleh KPU, yang kemudian berhasil diundangkan. Peraturan KPU tersebut mulai dari pengaturan mengenai Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota hingga PKPU tentang Rekapitulasi Hasil Perhitungan Suara dan Penetapan Hasil Pilkada.[14]

Berbagai persoalan yang dihadapi KPU pada saat proses pembentukan sepuluh Peraturan KPU. *Pertama,* KPU harus menyelesaikan sepuluh Peraturan KPU itu dalam waktu kurang lebih dua bulan. Hal ini dampak dari Undang-Undang Pilkada yang mengalami beberapa kali perubahan seperti dijelaskan sebelumnya. Namun demikian, persoalan tersebut dapat teratasi, sebagaimana pengakuan dari Sigit Pamungkas, Komisioner KPU Periode 2012-2015 yang menyatakan bahwa terselesaikannya sepuluh Peraturan KPU tersebut merupakan suatu kerja "ajaib" dimana KPU tertolong karena antisipasi KPU yang telah merintis atau men-*drafting*Peraturan KPU sejak Perppu No. 1 Tahun 2014 dikeluarkan.[15]

Kedua, Peraturan KPU terkait Pilkada harus melalui tahapan konsultasi di DPR yang disebut Rapat Dengar Pendapat. Sebagaimana disebut-sebut diawal tulisan bahwa konsultasi ini memang diatur secara sah dalam Undang-Undang Pilkada maupun Undang-Undang Penyelenggara Pemilu. Konsultasi ini dimaksudkan sebagai sarana agar DPR dan pemerintah dapat memberikan masukan/saran terhadap Peraturan. Artinya, hakekat untuk memutuskan akan menerima atau tidak saran tersebut tetap menjadi hak dan keputusan KPU. Namun faktanya, konsultasi yang mestinya bernuansa *legislative advise*justru berubah menjadi *legislative review* dimana cenderung menilai salah dan benar terhadap draf peraturan yang dibuat KPU. Hal ini pula menyebabkan pembahasan regulasi menjadi berkepanjangan dan menimbulkan efek lainnya.[16]

Menyikapi persoalan terkait konsultasi rancangan Peraturan KPU terkait Pilkada memang membutuhkan waktu, pemikiran, serta sikap yang tegas. Bagaimana pun, sifat KPU yang mandiri pula tercermin dari Peraturan KPU yang dihasilkannya, sehingga bukan suatu kekeliruan jika penulis mengatakan bahwa Peraturan KPU pula bersifat independen. Sehingga prosesnya pun harus demikian. Sebenarnya tidak hanya pada saat Pilkada, secara umum persoalan ini memang klasik terjadi.

Persoalannya, *pertama,* tidak ada pembatasan yang dimaksud dengan "konsultasi" baik dalam batang tubuh maupun penjelasan dalam undang-undang yang bersangkutan. Sehingga, wajar saja apabila faktanya 'di lapangan' kewenangan DPR sebagai penasehat untuk memberikan masukan kepada KPU justru malah turut mengatur, menyalahkan, atau malah

[14] Penulis tidak menjabarkan satu persatu dari sepuluh Peraturan KPU yang diundangkan ke dalam makalah, dikarenakan keterbatasan halaman yang dipersyaratkan dalam penulisan *Call For Paper* oleh Panitia Seminar.

[15] Sigit Pamungkas, *Loc. Cit.*

[16] *Ibid.*, hlm. 2.

mengganti/membuat apa yang harusnya menjadi kewenangan KPU dalam men-*drafting*Peraturan KPU.

Kedua, 'kepentingan' elite terhadap Pilkada ataupun Pemilu pada umumnya, kian memperparah kekaburan makna dan batasan "konsultasi" Peraturan KPU tersebut. Peraturan KPU hanyalah 'wadah' yang mendapatkan dampak dari keputusan politik dari Undang-Undang pijakannya. Sedari awal upaya 'pengakomodiran kepentingan' elite untuk berperan dalam proses Pemilu dikunci dalam kata "konsultasi", baik dalam Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu maupun Undang-Undang Pilkada. Hal ini sejalan dengan pendapat Moh. Mahfud MD bahwa "membuat Undang-Undang sebagai produk hukum pada hakikatnya merupakan adegan kontestasi agar kepentingan dan aspirasi semua kekuatan politik dapat terakomodasi dalam keputusan politik menjadi undang-undang".[17]

Ketiga, proses seleksi komisoner KPU melalui seleksi lewat DPR pula memberikan sumbangsih begitu besarnya peran DPR terhadap menentukan nasib KPU dan komisionernya, termasuk ketika konsultasi rancangan Peraturan KPU.Menurut penulis,Komisioner KPU yang dipilih melalui uji kelayakan dan kepatutan oleh DPR mengalami kecanggungan ketikaharus berhadapan kembali dengan DPR pada saat konsultasi. Idealnya, Komisioner KPU harus menjalankan kewajibannya sekalipun berlainan pendapat dengan DPR yang *notabene* adalah yang memilihnya ketika seleksi. Namun faktanya, situasi seperti ini merupakan situasi yang sulit bagi Komisioner KPU dan jajarannya.[18] Begitu besarnya peran DPR mencirikan pemerintah kita yang tadinya *executive heavy* bergeser menjadi *legislative heavy*. Keadaan keduanyasebagaimana adagium Lord Acton, *"power tends to corrupt, absolute power corrupt absolutly"*, bahwa kekuasaan itu cenderung disalahgunakan, kekuasaan yang mutlak pasti disalahgunakan.

Keempat, posisi Peraturan KPU dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tidak disebutkan secara langsung dalam hierarki peraturan perundang-undangan.[19] Pada Pasal 8 ayat (1) dan (2) menjelaskan bahwa peraturan pelaksana yang dibentuk karena perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan maka **diakui keberadaannya** dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat[20] sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan.

Posisi yang demikian membuat Peraturan KPU menjadi kurang kuat sebagai Peraturan yang dihasilkan oleh KPU yang sifatnya nasional, tetap, dan mandiri. Hal ini terbukti misalnya,pada saat Bawaslu membatalkan keputusan KPU yang dibuat sesuai dengan Peraturan KPU untuk mengatur pencalonan anggota legislatif (Untuk Pileg 9 April 2014). Bawaslu menilai peraturan yang digunakan oleh KPU sebagai dasar memutus pengguguran Partai Politik Peserta Pemilu di sejumlah daerah pemilihan tidak adil bagi calon legislatif yang memenuhi syarat. Meski hal tersebut dilakukan oleh Bawaslu dengan alasan untuk menegakkan keadilan Pemilu, namun hal itu justru menunjukkan ego sektoral yang destruktif.[21]

Padahal apabila kita merunut kembali

[17] Pataniari Siahaan, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945,* Jakarta: Konpress, 2012, hlm. 449

[18] Penulis menjelaskan persoalan seleksi komisioner KPU pada Makalah yang telah dipresentasikan dengan judul makalah "Menata Ulang Seleksi Komisioner Komisi Pemilihan Umum" pada acara Konferensi Hukum Tata Negara ke-2 di Padang, 10 s.d. 13 September 2015.

[19] Lihat Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang mengatur dan menyebutkan peraturan perundang-undangan yang termasuk ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan dalam sistem hukum nasional.

[20] Sebagaimana Indonesia merupakan negara hukum atau *rechtsstaat* yang berdasarkan perkembangannya saat ini menekankan pada *freies Emerson* (kebijaksanaan), lihat Maria Farida Indrati, Ilmu Perundang-Undangan; Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan, Yogyakarta: Kanisius, 2007, hlm. 240.

[21] Khairul Fahmi, Dualisme Penyelenggara Pemilu, http://www.rumahpemilu.org/in/read/3095/Dualisme-Penyelenggara-Pemilu-oleh-Khairul-Fahmi,diakses pada 23 Oktober 2015 Pkl. 14.29 WIB. Artikel ini pula pernah dimuat pada Media Indonesia, 22 Agustus 2013

pada proses pembentukan Peraturan KPU—khususnya yang dibatalkan oleh Bawaslu—telah melalui proses "konsultasi" dengan DPR dan Pemerintah. DPR yang *notabene* berasal dari Partai Politik apabila merasa dirugikan seharusnya dapat memberikan saran/masukan pada saat itu juga sebelum Peraturan KPU tersebut disahkan. Termasuk dengan Bawaslu yangseringkali dilibatkan dan diundang dalam Rapat Dengar Pendapat, seharusnya pula mengawal sekaligus mengawasi proses pembentukan Peraturan KPU. Sehingga tidak terjadi *miss understanding* dan kekeliruan yang justru terjadi setelah diundangkannya Peraturan KPU.

Fakta-fakta sebagaimana yang dijelaskan di atas, menunjukkan bahwa tidak ada jaminan kualitas dari proses maupun hasil "konsultasi" yang benar-benar memperhatikan keberlangsungan proses dan tujuan penyelenggaraan Pemilu. Padahal, ke depan tantangan yang akan dihadapi terkait Pemilu akan lebih kompleks. Sebagaimana proses Pilkada serentak pada Desember 2015 mendatang yang tentu menimbulkan perubahan, baik peraturan teknis terkait, periode pelaksanaanya, serta sisi psikologis bagi seluruh pemangku kepentingan (termasuk masyarakat), yang mana akan mengalami ketidakstabilan diawal. Namun hal ini adalah sesuatu yang wajar, sebagaimana yang dikatakan oleh Thomas Khun (1970) yang dikutip kembai oleh A. Mukhti Fadjar, bahwa *"proses perubahan paradigma dari paradigma lama ke paradigma baru akan mengalami masa anomali, krisis, dan revolusi"*. Lebih lanjut, menurut Mukhti Fadjar kondisi Indonesia saat ini masih dalam masa transisi paradigmatik *(Paradigmatic Transition),* paradigma lama ingin ditinggalkan, tetapi paradigma baru belum ada kesepakatan atau bahkan mungkin belum ditemukan.[22]

Namun demikian,persoalan yang menjadi tantangan bagi KPU tidak hanya berada pada fase persiapan maupun saat implementasi.[23] Persoalan kesiapan regulasi Pilkada bagaimanapun telah dilalui (tinggal bagaimana evaluasi dan perbaikan selanjutnya). Selanjutnya, bagaimana KPU mempersiapkan pemahaman regulasi Pilkada serentak, tidak hanya itu, KPU pula harus menempuh pembinaan penyelenggara dan pembekalan regulasi guna menjaga integritas Pilkada serentak untuk menghadapi pelaksanaannya.

Kesimpulan

Sebagai lembaga penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri, KPU harus memiliki *bargaining position*yang kuat. Untuk itu KPUharus berkualitas, baik secara lembaga (organisasi) maupun secara sumber daya manusia (jajaran pimpinan dan staf pegawai). Selain itu, kualitas KPU pula dinilai dari Peraturan KPU yang dihasilkan berdasarkan kewenangannya. Untuk itu evaluasi Pemilu yang telah terlaksana (Pileg dan Pilpres) serta tahapan Pilkada serentak yang telah berjalan, dapat digunakan sebagai suatu pembelajaran dan perbaikan untuk penyelenggaran Pemilu selanjutnya.

Hal penting yang berkaitan dengan tulisan ini, menurut penulis, *pertama* pemangku kepentingan perlu melakukan penyempurnaan terhadap Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 dan Undang-Undang No. 8 Tahun 2015 terkait dengan pemaknaan "konsultasi", sebagaimana dijelaskan sebelumnya. *Kedua,* selain itu pula yang menjadi sorotan bagi penulis, Angka 115 Pasal 201 ayat (10) UU No. 8 Tahun 2015 hanya mengatur mengenai Pilkada serentak hingga pelaksanaan pada tahun 2022 (hanya mengakomodir ayat (1), (2), (3), (4), dan (5)) yang akan diatur dalam Peraturan KPU. Sementara, Pemilu serentak pada tahun 2023 pada ayat (6) dan Pilkada serentak nasional pada ayat (7) tidak disebutkan pengaturannya/ pendelegasiannya[24] kepada Peraturan KPU. Hal ini berdampak pada ketidakpastian hukum yang akan menyebabkan kekosongan hukum. Perlu untuk mengkaji kembali serta memperbaiki undang-undang ini.

[22] A. Mukhtie Fadjar, *Op.Cit,* hlm. 248.

[23] Sigit Pamungkas, *Op.Cit.* hlm. 3.

[24] Lihat *Delegated Legislation* terkait kewenangan legislasi limpahan kepada KPU, Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang,* Jakarta: Rajawali Pers, 2014, hlm. 259-270.

Ketiga, Peraturan KPU yang berkualitas dan mempunyai posisi yang jelas dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku, akan turut memfasilitasi keberhasilan Pilkada—dan Pemilu pada umumnya. Pun berdampak pada kualitas KPU sebagai penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Dengan demikian, perlu me-*review* kembali posisi Peraturan KPU dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu dengan memperjelas Pasal 8 yang mengatur tentang Jenis Peraturan Perundang-undangan lainnya.

Daftar Pustaka

Asshiddiqie, Jimly. 2014. *Perihal Undang-Undang,* Jakarta: Rajawali Pers.

Fadjar, A Mukhtie, dkk. 2010. *Konstitusionalisme Demokrasi; Sebuah Diskursus tentang Pemilu, Otonomi Daerah, dan Mahkamah Konstitusi*, Malang: In Trans Publishing.

Indrati, Maria Farida. 2007. *Ilmu Perundang-Undangan; Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan.* Yogyakarta: Kanisius.

Marzuki Mahmud, Peter. 2010. *Penelitian Hukum.* Jakarta: Kencana.

Siahaan, Pataniari. 2012. *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945.* Jakarta: Konpress.

Noor, Firman. 2013. *Konsolidasi Parpol Menjelang Pemilu.* Jurnal Penelitian Politik Vol. 10, No. 1, Juni 2013 "Partai Politik dalam Timbangan".

Pamungkas, Sigit. 2015. *Tantangan dalam Pilkada Serentak*, Makalah disampaikan pada *Acara Round Table Discussion* di Pusat Penelitian Politik LIPI, Jakarta, 6 Oktober 2015.

Fahmi, Khairul. 2013. *Dualisme Penyelenggara Pemilu,* http://www.rumahpemilu.org/in/read/3095/Dualisme-Penyelenggara-Pemilu-oleh-Khairul-Fahmi, diakses pada 23 Oktober 2015 Pkl. 14.29 WIB

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Undang-Undang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang

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 Menjadi Undang-Undang

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

PEMILIHAN KEPALA DAERAH DENGAN PASANGAN CALON TUNGGAL DALAM PILKADA SERENTAK 2015

Firman Manan[1]

Abstrak

Pilkada Serentak tahun 2015 diwarnai dengan keberadaan pasangan calon tunggal di beberapa daerah yang tidak diantisipasi pengaturannya oleh pembentuk undang-undang. Walaupun Mahkamah Konstitusi telah mengeluarkan putusan bahwa pilkada dengan pasangan calon tunggal tetap dilaksanakan pada Tahun 2015, pelaksanaan pilkada dengan pasangan calon tunggal tetap menimbulkan pro dan kontra. Di satu sisi, terdapat pandangan bahwa pilkada dengan pasangan calon tunggal harus ditunda karena tidak memenuhi syarat suatu pemilihan yaitu jumlah kontestan yang lebih dari satu pasangan. Sementara di sisi lain terdapat pandangan bahwa pilkada harus tetap dijalankan - walaupun hanya terdapat satu pasangan calon - dalam rangka menjamin hak politik pemilih dan kontestan. Tulisan ini akan membahas faktor-faktor penyebab munculnya fenomena pasangan calon tunggal, problematika yang dihadapi dalam pelaksanaan pilkada dengan pasangan calon tunggal, serta alternatif-alternatif solusi untuk menyelesaikan problematika pilkada dengan pasangan calon tunggal. Tulisan ini menunjukkan bahwa partai-partai politik berkontribusi secara signifikan terhadap fenomena kemunculan pasangan calon tunggal dalam pilkada. Pelaksanaan pilkada dengan pasangan calon tunggal juga berpotensi menimbulkan instabilitas penyelenggaraan pemerintahan daerah akibat rendahnya tingkat legitimasi politik yang diperoleh pemenang pilkada. Namun demikian, problematika pilkada dengan pasangan calon tunggal dapat diatasi melalui pengelolaan partai politik secara modern dan demokratis serta peningkatan angka keikutsertaaan pemilih (voters turnout) dalam Pilkada.

Kata Kunci: pasangan calon tunggal, partai politik, legitimasi politik, keikutsertaan pemilih

Abstract

The 2015 local election has been marked by the emergence of single candidate-mate situation which was not anticipated by the lawmaker. Although The Constitutional Court has decided that the local elections of single candidate-mate are held in 2015, widely debate about this issue is still continued. On the one hand, opinion has emerged that the election of single candidate-mate has to be postponed because it does not fulfill the requirement of the election in which it should be followed by more than one candidate-mate. On the other hand, there is an opinion that the election has to be held to guarantee the voters' and the candidates' political rights. This article will discuss several factors which affect single candidate-mate phenomenon, the problems which will be faced in the election of single candidate-mate, and the alternative solutions to resolve the problems of the election of single candidate-mate. This article shows that political parties have has contributes significantly for the single candidate-mate situation in the local election. The election of single candidate-mate also potentially creates local government instability because of low level of political legitimacy held by the winner. However, the problems of the election of single candidate-mate can be handled through the effort to modernize and democratize political party management and to increase voters turnout in the local election.

Keywords: *single candidate-mate, political party, political legitimacy, voters turnout.*

I. Pendahuluan

Pilkada Serentak Tahun 2015 yang diselenggarakan di 9 Propinsi, 36 Kota, dan 224 Kabupaten di seluruh Indonesia memunculkan beberapa masalah yang tidak diantisipasi oleh pembuat Undang-Undang. Salah satu masalah yang mengemuka adalah munculnya pasangan calon tunggal di tujuh daerah - Kabupaten Tasikmalaya, Kabupaten Blitar, Kota Mataram, Kota Samarinda, Kabupaten Timor Tengah Utara, Kabupaten Pacitan, dan Kota Surabaya – setelah berakhirnya pendaftaran pasangan calon dalam Pilkada Serentak 2015 pada tanggal 28 Juli 2015. Walaupun telah dilakukan upaya untuk membuka kembali pendaftaran pasangan calon, namun tiga daerah – yaitu Kabupaten Tasikmalaya, Kota Mataram dan Kabupaten Timor Tengah Utara – tetap hanya memiliki

[1] S.IP., M.A., Pengajar Program Studi Ilmu Politik Universitas Padjadjaran. Email: firmanmanan@unpad.ac.id

pasangan calon tunggal. KPU memutuskan untuk melakukan penundaan Pilkada di ketiga daerah tersebut hingga pelaksanaan Pilkada Serentak berikutnya pada bulan Februari 2017.

Beberapa pihak yang tidak dapat menerima keputusan penundaan Pilkada kemudian mengajukan gugatan ke Mahkamah Konstitusi (MK). Alasan keberatan terhadap penundaan tersebut antara lain adalah terjadinya pelanggaran terhadap hak politik rakyat untuk memilih dan untuk dipilih, serta terhambatnya pembangunan daerah karena daerah yang tertunda pelaksanaan Pilkadanya akan dipimpin oleh pelaksana tugas kepala daerah yang tidak memiliki kewenangan untuk membuat keputusan-keputusan strategis. Mahkamah Konstitusi melalui Putusan No. 100/PUU-XIII/2015 mengabulkan gugatan terhadap penundaan pelaksanaan Pilkada. Penundaan pelaksanaan Pilkada dipandang merugikan hak konstitusional warga negara untuk dipilih dan memilih. Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut berkonsekuensi Pilkada tetap diselenggarakan pada tahun 2015 di daerah-daerah yang memiliki pasangan calon tunggal.

Di berbagai negara, pemilihan tanpa kontestasi (*uncontested election*) lazim terjadi. Di Amerika Serikat, antara tahun 1978 sampai 1988, 14% pemilihan untuk mengisi *House of Representative* merupakan pemilihan tanpa kontestasi (Squire, 1989: 281). Pemilihan Presiden Irlandia pada tahun 1938, 1952, 1974, 1976, 1983 dan 2004 hanya menghadirkan satu kandidat (ElectionsIreland.org: 2015). Di Indonesia, sejarah pelaksanaan Pilkada belum pernah diwarnai dengan kehadiran pasangan calon tunggal. Tulisan ini akan mendiskusikan faktor-faktor yang menjadi penyebab munculnya pasangan calon tunggal serta problematika yang akan dihadapi dalam penyelenggaraan Pilkada yang diikuti oleh pasangan calon tunggal.

II. Tinjauan Teoretik

Pengisian jabatan-jabatan publik melalui pemilihan merupakan salah satu prasyarat dari keberlangsungan demokrasi. Joseph A. Schumpeter menjelaskan metode demokrasi sebagai pengaturan institusional untuk mencapai keputusan-keputusan politik dimana individu-individu mendapatkan kekuasaan membuat keputusan melalui perjuangan kompetitif untuk mendapatkan suara pemilih (Schumpeter, 2008: 269). Proses untuk meraih kekuasaan politik yang berkonsekuensi pada kekuasaan untuk membuat keputusan dengan demikian berlangsung melalui pemilihan yang dilakukan oleh rakyat.

Pentingnya pemilihan dalam negara yang mengadopsi sistem demokrasi diungkapkan oleh Robert A. Dahl. Ia mengemukakan beberapa jaminan institusional yang harus hadir untuk menghadirkan demokrasi yang responsif, diantaranya adalah hak untuk memilih, terbukanya peluang untuk menduduki jabatan publik, adanya hak para pemimpin politik untuk berkompetisi dalam rangka mendapatkan dukungan, serta adanya pemilihan-pemilihan yang bebas dan adil (Dahl, 1971: 3). Dahl kembali menekankan pentingnya elemen pemilihan ketika memberikan penjelasan tentang institusi-institusi yang harus hadir dalam pemerintahan poliarki, yaitu pejabat-pejabat yang dipilih, pemilihan-pemilihan yang bebas dan adil, hak untuk memilih yang inklusif, serta hak untuk bersaing untuk memperebutkan jabatan publik (Dahl, 1989: 221).

Pada prinsipnya, pemilihan menghadirkan beberapa kandidat untuk dipilih. Dengan demikian, pemilih dihadapkan pada beberapa alternatif pilihan. Namun demikian, di beberapa negara terdapat fenomena pemilihan dengan menghadirkan calon tunggal yang dikenal dengan pemilihan tanpa kontestasi (*uncontested election*). Calon tunggal tersebut biasanya ditetapkan menjadi pemenang dalam pemilihan. Mengacu kepada prinsip pemilihan yang memberikan alternatif pilihan, pemilihan tanpa kontestasi menghalangi pemilih untuk dapat memilih kandidat alternatif di luar calon tunggal. Pemilih dengan demikian tidak dapat mengekspresikan ketidakpuasan pada calon tunggal, sehingga memunculkan situasi dimana calon tunggal menjadi tidak responsif terhadap keinginan atau tuntutan konstituen (Squire, 1989: 281).

Selain untuk melakukan pengisian jabatan publik, pemilihan dilakukan untuk menjamin adanya dukungan publik dan legitimasi untuk para pengambil keputusan pemerintahan (Maisel, 1999: 3). Pemilihan merupakan cara untuk memberikan legitimasi terhadap hak para penguasa untuk menjalankan pemerintahan (Ball, 1993:129). Dalam hal ini, pemilihan merupakan instrumen penting sehingga para pejabat publik mendapatkan legitimasi politik dalam membuat keputusan-keputusan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sumber legitimasi politik dari rakyat tersebut didapatkan oleh pejabat-pejabat publik melalui proses pemilihan.

Pada berbagai negara demokrasi modern, partai politik menjalankan fungsi menyediakan kandidat yang akan berkompetisi dalam pemilihan. Menurut Alan Ware, partai politik merupakan institusi yang mencari pengaruh dalam negara, seringkali melalui upaya untuk menduduki posisi-posisi dalam pemerintahan (Ware, 2000: 5). Partai politik mempunyai kepentingan untuk mengisi jabatan-jabatan publik sebagai sarana mengamankan kekuasaan bagi dirinya sendiri. Oleh karenanya, walaupun partai politik tidak pernah mampu memonopoli penyediaan sumber daya untuk calon-calon pejabat publik, partai politik akan menggunakan berbagai cara untuk tetap mendominasi proses pencalonan (Katz & Crotty, 2014:131-132). Fungsi mempersiapkan individu-individu yang akan mengikuti pemilihan jabatan-jabatan publik merupakan fungsi yang melekat pada partai politik. Fungsi tersebut dikenal dengan fungsi rekruitmen dan pelatihan, yaitu latihan dan persiapan untuk kepemimpinan agar dapat berkompetisi secara baik di dalam pemilihan (Macridis, 2012; 31) atau fungsi nominasi kandidat, dimana partai politik melakukan penunjukkan terhadap para kontestan yang mewakili partai dalam pemilihan (Diamond, 2001: 7).

Namun demikian, fungsi rekruitmen dan pelatihan yang dijalankan oleh partai politik dalam rangka menyediakan kandidat-kandidat untuk menduduki jabatan publik tidak selalu berbanding lurus dengan proses demokratisasi. Hal ini terjadi karena terdapat kecenderungan partai politik untuk menjadi oligarkis (Michels and Paul, 2001). Kondisi ini, mengacu pada hukum besi oligarki, terjadi karena partai-partai demokratis memiliki kebutuhan teknis yang mendesak akan kepemimpinan (Michels, 2012: 45). Kontrol elit terhadap partai dengan demikian dapat dilihat dalam proses seleksi kandidat, apakah proses tersebut dilakukan secara sentralistik atau desentralistik. Semakin sentralistik proses seleksi yang dilakukan, semakin kecil efek dari kontrol demokratis yang terjadi dalam proses seleksi tersebut (Ware, 2000: 261-264).

III. Metode

Metode yang digunakan dalam tulisan ini adalah metode kualitatif, dalam rangka membangun penjelasan tentang fenomena pasangan calon tunggal dalam Pilkada. Penjelasan tersebut dilakukan dengan upaya memahami konteks partikular yang melingkupi fenomena tersebut, serta upaya memahami proses dimana fenomena tersebut terjadi (Maxwell, 1996: 17-20). Teknik yang digunakan dalam tulisan ini adalah review literatur, dengan membangun penjelasan-penjelasan umum terhadap variasi-variasi perilaku dan fenomena yang terkait dengan permasalahan (Johnson, 2001: 155), serta pengumpulan data melalui sumber yang berupa publikasi-publikasi atau dokumen-dokumen.

IV. Temuan

1. Faktor-Faktor Penyebab Munculnya Pasangan Calon Tunggal dalam Pilkada

Pasangan calon tunggal merupakan fenomena baru yang tidak muncul pada pelaksanaan Pilkada sebelum tahun 2015. Terdapat beberapa faktor yang menjadi penyebab mengapa di beberapa daerah yang akan menyelenggarakan Pilkada Serentak Tahun 2015 timbul fenomena pasangan calon tunggal.

Pertama, kendala institusional berupa aturan-aturan yang menghambat munculnya banyak kandidat potensial untuk maju dalam Pilkada. Tingginya persyaratan dukungan bagi

calon dari jalur perseorangan sebesar 6,5% sampai 10% jumlah penduduk mempersulit kandidat-kandidat yang akan bertarung dalam Pilkada melalui jalur perseorangan. Hal tersebut berkonsekuensi pada sedikitnya jumlah pasangan calon dari jalur perseorangan yang berhak mengikuti Pilkada. Data KPU RI menunjukkan, dalam Pilkada Serentak 2015 jumlah pasangan calon yang berasal dari jalur perseorangan hanya sebanyak 136 pasangan (16,5%) dan yang berasal dari jalur partai politik sebanyak 687 pasangan (83,5%) (KPU RI, 2015).

Kedua, Pilkada yang hanya berlangsung dalam satu putaran menimbulkan keengganan untuk mengikuti Pilkada apabila peluang untuk meraih kemenangan kecil. Sebagaimana dikemukakan oleh Maurice Duverger, penggunaan sistem *plurality* – dimana pemilihan hanya berlangsung satu putaran – memang cenderung memunculkan sedikit kandidat (Duverger, 1954) dan terdapat kecenderungan dimana partai yang semestinya mengajukan calon sendiri namun calonnya kurang kompetitif akan mendrop calonnya dan mendukung satu diantara dua calon paling kompetitif dengan harapan mendapatkan konsesi politik pasca pemilihan (Hanan, 2015: 5). Data KPU menjustifikasi kecenderungan tersebut, karena dari 266 daerah yang akan menyelenggarakan Pilkada, 87 daerah memiliki 2 pasangan calon, 104 daerah memiliki 3 pasangan calon, 50 daerah memiliki 4 pasangan calon, 17 daerah memiliki 5 pasangan calon, 5 daerah memiliki 6 pasangan calon, dan 3 daerah memiliki lebih dari 6 pasangan calon (KPU RI, 2015). Bahkan terdapat 3 daerah yang memiliki pasangan calon tunggal.

Ketiga, faktor kehadiran petahana (*incumbent*) menyebabkan jumlah kandidat yang ikut berkompetisi cenderung lebih sedikit. Hal ini dipicu oleh kondisi keunggulan petahana (*incumbency advantage*), berupa keunggulan dalam kemampuan visibilitas, pengalaman, organisasi, serta penggalangan dana yang menyulitkan kandidat lain untuk mengalahkannya (Wright, 2006: 177). Keengganan untuk bertarung menghadapi petahana dalam Pilkada tergambarkan dengan melihat pasangan calon yang maju di tujuh daerah yang awalnya memiliki pasangan calon tunggal, dimana seluruh calon yang maju berstatus petahana (Detik News, 2015).

Keempat, konflik kepengurusan Partai Golkar dan Partai Persatuan Pembangunan yang menyebabkan terhambatnya proses pencalonan kandidat yang berasal dari kedua partai tersebut. Walaupun PKPU No. 12 Tahun 2015 memfasilitasi kedua partai yang masih memiliki konflik internal untuk mengajukan calon dalam Pilkada, di beberapa daerah ketentuan PKPU yang mengharuskan adanya rekomendasi dari dua kubu kepengurusan yang berkonflik menjadi penghambat bagi kandidat untuk dapat memenuhi persyaratan dukungan. Partai Golkar misalnya tidak mengusung kandidat di beberapa daerah karena tidak tercapainya kesepakatan diantara kubu yang berkonflik (Media Indonesia.com, 2015). Beberapa kandidat bahkan memutuskan menggunakan jalur perseorangan atau mencari dukungan dari partai politik lain, seperti Bupati Kabupaten Bandung yang mencalonkan diri dari jalur perseorangan (Tempo.co, 2015) dan Bupati Kabupaten Indramayu yang merupakan kader Golkar namun dalam Pilkada diusung oleh koalisi partai-partai di luar Golkar (Pikiran Rakyat Online, 2015).

Kelima, besarnya pengaruh elite-elite partai politik (*party bosses*) di tingkat pusat untuk menentukan dukungan pada kandidat dalam Pilkada menjadi hambatan bagi kandidat-kandidat potensial untuk maju dalam Pilkada. Praktik oligarki partai menyebabkan pententuan kandidat yang akan maju dalam Pilkada sepenuhnya ditentukan oleh elite-elite partai politik. Terdapat pula indikasi berlangsungnya politik transaksional berupa biaya perahu atau mahar politik ketika partai politik meminta dana sebagai bentuk pertukaran politik untuk mendapatkan dukungan dalam Pilkada. Praktik mahar politik ini antara lain diungkapkan oleh Sebastian Salang yang batal maju dalam Pilkada di Kabupaten Manggarai karena permintaan mahar politik dari partai politik (Kompas.com, 2015). Selain itu terdapat kasus dugaan mahar politik yang dilakukan oleh Bupati Indramayu

sebesar 2,4 miliar kepada partai politik untuk mendapatkan dukungan dalam Pilkada di Kabupaten Indramayu (Pikiran Rakyat online, 2015).

2. Problematika Penyelenggaraan Pilkada dengan Pasangan Calon Tunggal

Putusan Mahkamah Konstitusi mengembalikan hak-hak politik pemilih dan para kandidat untuk ikut serta dalam Pilkada yang semula terabaikan oleh karena penundaan Pilkada. Namun demikian, terdapat problematika yang dapat memepengaruhi proses dan hasil Pilkada dengan pasangan calon tunggal.

Salah satu problematika utama yang menyangkut hasil dari Pilkada adalah adanya peluang rendahnya tingkat partisipasi pemilih dalam Pilkada dengan calon tunggal. Terlebih, KPU sempat mengeluarkan penetapan tentang penundaan Pilkada yang berdampak pada antusiasme para pemilih untuk mengikuti Pilkada. Walaupun rendahnya tingkat partisipasi pemilih tidak menyebabkan hasil pemilihan menjadi tidak absah, namun hal tersebut berpengaruh terhadap legitimasi politik yang didapatkan oleh pemenang Pilkada. Terlebih, hasil Pilkada di beberapa daerah memperlihatkan kecenderungan penurunan tingkat partisipasi publik (Rizkiyansyah, 2015).

Tingkat partisipasi pemilih yang rendah dapat mempengaruhi tingkat legitimasi politik yang didapatkan oleh pasangan terpilih. Rendahnya legitimasi politik yang dimiliki pasangan terpilih dapat berpengaruh pada efektivitas penyelenggaraan pemerintahan pasca pemilihan, karena pasangan terpilih juga lazimnya tidak mendapatkan dukungan mayoritas dari parlemen. Hal ini terjadi karena pengadopsian sistem multipartai yang terfragmentasi (*highly fragmented multiparty system*). Dalam kondisi seperti ini, terdapat potensi kekuatan politik mayoritas di DPRD beroposisi untuk menghambat agenda kebijakan pemerintah daerah yang akan bermuara pada inefektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Apabila rendahnya dukungan politik di DPRD digabungkan dengan rendahnya legitimasi politik yang didapatkan oleh pasangan terpilih dalam Pilkada, maka pasangan terpilih akan mengalami kesulitan untuk menginisiasi berbagai agenda kebijakan. Jika hal tersebut terjadi, maka inefektivitas penyelenggaraan pemerintahan akan mewarnai pengelolaan pemerintahan daerah selama masa jabatan pasangan terpilih tersebut.

V. Analisis

Berdasarkan temuan terkait faktor-faktor yang menyebabkan munculnya pasangan calon tunggal di beberapa daerah yang melaksanakan Pilkada Serentak Tahun 2015, terlihat bahwa partai politik berkontribusi secara signifikan terhadap situasi tersebut. Perubahan ketentuan di dalam UU Pilkada yang menaikkan persyaratan dukungan bagi calon yang berasal dari jalur perseorangan merupakan inisiasi dari perwakilan-perwakilan partai politik di DPR. Hal tersebut dilakukan untuk mengurangi secara signifikan jumlah kompetitor yang berasal dari jalur perseorangan. Fenomena seperti ini lazim terjadi, sebagai contoh di Amerika Serikat partai-partai politik menggunakan dominasi mereka di legislatif dan yudikatif untuk meluluskan rancangan undang-undang yang memberikan akses yang mudah bagi kandidat yang berasal dari Partai Demokrat atau Partai Republik, dan sebaliknya mempersulit kandidat yang berasal dari jalur independen atau partai kecil (Katz & Crotty, 2014: 132).

Partai politik di beberapa daerah juga terlihat mengambil langkah-langkah pragmatis dengan melakukan praktik politik transaksional, yaitu mengakumulasikan dukungan melalui bangunan koalisi besar untuk mendukung calon yang berpeluang besar memenangkan Pilkada. Partai-partai politik tidak lagi menjalankan fungsinya untuk menghadirkan figur-figur alternatif dalam Pilkada. Padahal partai politik semestinya tidak hanya sekedar berpikir pragmatis mendapatkan insentif politik jangka pendek, namun mengedepankan identitas partai dan menjalankan fungsinya dengan mendorong kandidat-kandidat alternatif untuk bertarung dalam Pilkada.

Ketidakmampuan partai dalam mengelola konflik kepengurusan juga berkontribusi terhadap terhambatnya fungsi rekruitmen dan pelatihan yang seharusnya dilakukan oleh partai politik. Ketiadaan mekanisme internal yang efektif untuk menyelesaikan konflik kepengurusan menghambat munculnya kandidat-kandidat potensial dalam Pilkada.

Hal-hal tersebut semakin diperparah dengan praktik oligarki partai, dimana keputusan-keputusan strategis partai – termasuk keputusan untuk mengusung kandidat dalam Pilkada – berada di tangan elite-elite partai di tingkat pusat. Model pengambilan keputusan secara sentralistis seperti ini merupakan kemunduran, oleh karena partai politik semestinya membangun mekanisme yang demokratis dalam menentukan kandidat yang akan diusung dalam Pilkada, yang dilakukan secara transparan dan akuntabel serta melibatkan para kader di tingkat akar rumput. Selain karena alasan desentralisasi dalam pengambilan keputusan, hal tersebut perlu dilakukan karena kader-kader di tingkat akar rumput dapat mengidentifikasi ekspektasi publik tentang figur pemimpin lokal yang diinginkan.

Upaya meminimalisir munculnya pasangan calon tunggal dapat dilakukan apabila partai politik menghapuskan hambatan institusional yang merintangi kandidat-kandidat potensial untuk bertarung dalam Pilkada. Aturan tentang persyaratan pencalonan bagi calon yang berasal dari jalur perorangan harus ditinjau ulang dan diturunkan sampai pada angka yang rasional. Hal yang sama seharusnya dilakukan juga terhadap persyaratan pencalonan bagi calon yang berasal dari partai politik. Apabila persyaratan pencalonan diturunkan secara signifikan, maka terbuka peluang untuk munculnya lebih banyak kandidat-kandidat dalam Pilkada.

Partai politik juga harus membangun mekanisme yang efektif untuk menyelesaikan konflik internal sehingga konflik yang terjadi dapat dikelola atau diselesaikan dengan cepat. Dengan demikian, fungsi partai untuk melakukan rekruitmen dan pelatihan dalam rangka mengisi jabatan-jabatan publik dapat berjalan dengan lancar.

Partai politik dituntut untuk dapat membangun mekanisme pemilihan internal yang demokratis dalam menentukan calon yang akan diusung dalam Pilkada, yang dijalankan secara transparan dan akuntabel dengan melibatkan kader-kader di tingkat akar rumput. Salah satu model yang dapat diadopsi adalah model konvensi pemilihan kandidat yang dilakukan secara demokratis dengan mengedepankan transparansi dan akuntabilitas. Model pemilihan internal melalui konvensi akan meminimalisir praktik oligarki partai yang kental dengan nuansa politik transaksional, termasuk di dalamnya praktik mahar politik.

Terkait dengan problematika penyelenggaraan Pilkada dengan calon tunggal, legitimasi politik dari rakyat melalaui Pilkada penting didapatkan oleh pasangan calon tunggal yang memenangkan Pilkada, karena pemerintah daerah yang terbentuk pasca Pilkada lazimnya tidak mendapat dukungan mayoritas dari DPRD. Pengalaman di berbagai negara menunjukkan pimpinan eksekutif yang tidak mendapatkan dukungan mayoritas dari parlemen namun mendapatkan legitimasi politik yang relatif tinggi dari rakyat dapat menggunakan kekuatan legitimasi tersebut untuk menekan parlemen. Hal yang lazim dilakukan adalah dengan menerapkan strategi berbicara kepada publik (*going public*) dalam rangka mendapatkan dukungan publik terhadap agenda kebijakan yang diinisiasi olehnya (Kernel, 2007: 2). Publik yang mendukung kemudian akan memberikan tekanan pada parlemen untuk tidak menghambat agenda kebijakan yang dijalankan oleh pemerintah.

Strategi berbicara kepada publik tidak efektif untuk dijalankan apabila pimpinan eksekutif tidak memiliki legitimasi politik yang tinggi dari publik. Oleh karenanya, pelaksanaan Pilkada dengan pasangan calon tunggal yang berpeluang menghasilkan legitimasi politik yang rendah bagi pasangan terpilih memunculkan problematika. Tingkat legitimasi politik yang rendah yang didapatkan oleh pasangan terpilih dapat berdampak pada inefektivitas penyelenggaran pemerintahan

akibat rendahnya dukungan politik dari DPRD sekaligus rendahnya dukungan populer dari publik. Pasangan terpilih tidak dapat secara efektif memanfaatkan legitimasi politik dari publik untuk berhadapan dengan DPRD ketika terjadi perbedaan pandangan yang berpotensi menyebabkan inefektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Dalam kondisi seperti ini, pasangan calon harus memiliki dukungan popular yang relatif tinggi untuk mengantisipasi terjadinya hambatan dari kekuatan-kekuatan politik di DPRD. Tingkat partisipasi pemilih oleh karenanya harus didorong sehingga berada pada tingkatan yang tinggi. Penyelenggara Pilkada, kontestan Pilkada serta seluruh pemangku kepentingan memiliki tugas untuk mempersiapkan seluruh instrumen Pilkada dengan baik dan membangun kesadaran publik akan pentingnya berpartisipasi dalam Pilkada.

VI. Kesimpulan

Analisis terhadap faktor-faktor penyebab munculnya fenomena calon tunggal dalam Pilkada Serentak Tahun 2015 menunjukkan besarnya kontribusi partai politik terhadap fenomena tersebut. Pragmatisme partai politik dengan melakukan praktik politik transaksional untuk mendapatkan insentif politik jangka pendek pasca Pilkada, konflik kepengurusan partai serta kentalnya praktik oligarki partai berkontribusi terhadap kemunculan pasangan calon tunggal. Solusi untuk meminimalisir pasangan calon tunggal di masa yang akan datang adalah dengan menurunkan ambang batas persyaratan pencalonan, membangun mekanisme internal partai untuk menyelesaikan konflik serta membangun mekanisme penentuan kandidat yang demokratis dan dilakukan secara transparan, akuntabel dengan keterlibatan kader-kader di tingkat akar rumput.

Fenomena pasangan calon tunggal juga dapat bermuara pada instabilitas penyelenggaraan pemerintahan daerah karena rendahnya tingkat legitimasi politik yang diperoleh pemenang sementara pasangan terpilih tidak mendapatkan dukungan mayoritas dari DPRD. Oleh karenanya penyelenggara Pilkada, kandidat yang mengikuti Pilkada serta seluruh pemangku kepentingan harus secara aktif dan masif melakukan berbagai upaya penguatan institusi Pilkada agar pemilih tertarik untuk menggunakan hak pilihnya. Apabila hal tersebut dilakukan, diharapkan angka partisipasi pemilih dapat didorong mencapai tingkatan yang signifikan sehingga legitimasi politik yang dihasilkan oleh Pilkada dapat dijadikan modal politik bagi pasangan terpilih untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah secara efektif.

Daftar Pustaka

Ball, Allan. R. (1993). *Modern Politics & Government.* London: MacMillan Press Ltd.

Barbour, Christine and Wright, Gerald C. (2006). *Keeping The Repubic: Power and Citizenship in American Politics.* Washington D.C.: CQ Press.

Dahl, Robert. A. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition.* New Haven: Yale University Press.

Dahl, Robert. A. (1989). *Democracy and Its Critics.* New Haven: Yale University Press.

Duverger, M. (1954). *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State.* London: Methuen.

Gunther, Richard and Larry Diamond (2001). "Types and Functions of Parties." In Larry Diamond and Richard Gunther (Ed.). *Political Parties and Democracy.* Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Hanan, D. (2015). Memperkuat Presidensialisme Multipartai di Indonesia: Pemilu Serentak, Sistem Pemilu, dan Sistem Kepartaian. dalam Seminar Memperkuat Presidensialisme Multipartai di Indonesia. Depok: Universitas Indonesia.

Johnson, J. B. (2001). *Political Science Research Methods.* Washington D.C.: CQ Press.

Katz, Richard. S., dan Crotty, William. (2014). *Handbook Partai Politik.* (A. Asnawi,

Trans.) Bandung: Nusa Media.

Kernell, Samuel. (2007). *Going Public: New Strategies of Presidential Leadership.* Washington D.C.: CQ Press.

Macridis, R. C. (2012). Sejarah, Fungsi, dan Tipologi Partai Politik: Suatu Pengantar. In Ichlasul Amal (Ed.), *Teori-Teori Mutakhir Partai Politik.* Yogyakarta: Tiara Wacana.

Maisel, L. Sandy. (1999). *Parties and Elections in America: The Electoral Process.* Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

Maxwell, Joseph. A. (1996). *Qualitative Research Design: An Interactive Approach.* Thousand Oaks: SAGE Publication, Inc.

Michels, Robert and Paul, Eden (2001). *Political Parties: A Sociological Study of The Oligarchical Tendecies of Modern Democracy.* Ontario: Batoche Books.

Michels, Robert. (2012). Hukum Besi Oligarki. In Ichlasul Amal (Ed.), *Teori-Teori Mutakhir Partai Politik.* Yogyakarta: Tiara Wacana.

Schumpeter, Joseph. A. (2008). *Capitalism, Socialism and Democracy.* New York: Harper Perennial Modern Thought.

Squire, Peverill. (1989). "Competition and Uncontested Seats in U.S. House Elections." *Legislative Studies Quarterly.* Vol,14, No. 2 (May 1989), pp. 281-295.

Ware, Alan. (2000). *Political Parties and Party Systems.* Oxford: Oxford University Press.

Sumber elektronik:

Detik News (4 Agustus 2015), Tujuh Pilkada Ditunda Tahun 2017, Mayoritas Didukung PDIP, (http://news.detik.com/berita/2982383/tujuh-pilkada-ditunda-tahun-2017-mayoritas-didukung-pdip, diakses pada 15 Oktober 2015).

ElectionsIreland.org, *Presidential Elections 1938-2004* (http://electionsireland org/results/president/, diakses pada 14 Oktober 2015).

Media Indonesia.com (29 Juli 2015), *Golkar Keteteran di 50 Daerah* (http://www.mediaindonesia.com/mipagi/read/13814/Golkar-Keteteran-di-50-Daerah/2015/07/29, diakses pada 15 Oktober 2015).

Pikiran Rakyat online (27 Juli 2015), *Anna-Supendi Pakai Gerbong Koalisi Bersama* (http://www.pikiran-rakyat.com/politik/2015/07/27/336035/anna-supendi-pakai-gerbong-koalisi-bersama, diakses pada 15 Oktober 2015).

Rizkiyansyah, Ferry (6 Mei 2015). *Memperkuat Demokrasi di Aras Lokal* (http://jdih.kpu.go.id/artikeldetail-18, diakses pada 15 Oktober 2015).

Pikiran Rakyat online (19 Agustus 2015), *Dugaan Mahar Politik Berujung di Pengadilan* (http://www.pikiran-rakyat.com/politik/2015/08/19/339004/dugaan-mahar-politik-berujung-di-pengadilan, diakses pada 15 Oktober 2015).

Tempo.co (16 Juni 2015), *Pilkada, Bupati Ini Maju Lagi Lewat Jalur Independen* (http://nasional.tempo.co/read/news/2015/06/16/058675629/pilkada-bupati-ini-maju-lagi-lewat-jalur-independen, diakses pada 15 Oktober 2015).

PROYEKSI KONSTITUSIONAL BADAN PERADILAN KHUSUS PILKADA

Fajar L. Soeroso[1]

Abstract

The discourse on institutions with jurisdiction over the dispute election results less have been missed. Law Number 8 Year 2015 determines that the results of the local election dispute case was tried by a special judicial body. However, the debate is not over, because the Law 8/2015 explaining the shape and likeness of that special judicial body. This paper illustrates the constitutional projection of the special judicial body on the basis of strong constitutional arguments. Systematized analysis includes a discussion of the Institution breaker Dispute Local Election Results in the Constitution1945 and Settings Special judicial body for Local Election. From the analysis concluded, (1) there is a reasonable proposition that by Constitution 1945, the dispute settlement authority election results is the Supreme Court; and (2) setting a special judicial body for local electionresults must consider its position under the Supreme Court, it must be ad-hoc, single court, and focus on the competence of dispute settlement to the case of local election results.

Keywords: Projection,Courts, elections

Abstrak

Diskursus mengenai lembaga yang berwenang mengadili perselisihan hasil pilkada sedikit banyak telah terjawab. UU 8/2015 menentukan bahwa perkara perselisihan hasil pilkada diadili oleh badan peradilan khusus. Namun, perdebatan belum berakhir, karena UU 8/2015 menjelaskan mengenai bentuk dan rupa badan peradilan khusus pilkada. Tulisan ini mengemukakan proyeksi konstitusional badan peradilan khusus pilkada dengan basis argumentasi konstitusional yang kuat sekaligus. Analisis disistematisasi mencakup bahasan mengenaiInstitusiPemutusPerselisihan Hasil Pilkada menurut UUD 1945 dan Pengaturan Badan Peradilan Khusus Pilkada. Dari hasil analisis disimpulkan, (1) terdapat cukup dalil bahwa menurut UUD 1945, penyelesaian perselisihan hasil pilkada merupakan kewenangan Mahkamah Agung; dan (2) pengaturan badan peradilan khusus harus memperhatikan kedudukannya di bawah MA, bersifat *ad hoc*, tunggal, dan fokus dengan kompetensi menyelesaikan perkara perselisihan hasil pilkada.

Kata Kunci: Proyeksi, Badan Peradilan, Pilkada.

A. Pendahuluan

Titik pijak pembahasan mengenai "Proyeksi Konstitusional Badan Peradilan Khusus Pilkada"ialahPasal 157 UU Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (UU 8/2015). Mengenai hal tersebut, dalam Pasal 157 dinyatakan, perkara perselisihan hasil pilkada diperiksa dan diadili oleh badan peradilan khusus. Ditegaskan juga bahwa, badan peradilan khusus tersebut dibentuk sebelum pelaksanaan pilkada serentak nasional. Sementara badan peradilan khusus belum dibentuk, perkara perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh Mahkamah Konstitusi sampai dibentuknya badan peradilan khusus.

Ketentuan tersebut mengandung sekurangnya 4 (empat) persoalan yang menarik dikemukakan. Dua persoalan yang pertama, berkait dengan soal yuridis, yaitu (1)UU 8/2015 tidak secara terang benderang menerangkan mengenai bagaimana bentuk dan rupa badan peradilan khusus pilkada, dan (2) diperlukan pijakan konstitusional yang kuat terhadap badan peradilan khusus pilkada, terutama pasca Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013 tanggal 19 Mei 2014 yang menyatakan MK tidak lagi berwenang mengadili perselisihan hasil pilkada.

Melalui Putusan MK Nomor 97/ PUU-XI/2013, semestinya perdebatan hukum

[1] Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara Mahkamah Konstitusi. Jalan Medan Merdeka Barat Nomor 6 Jakarta Email: fajarlaksono@yahoo.com

mengenai rezim pilkada, apakah rezim pemilu atau rezim pemerintahan daerah, telah berakhir. Dalam putusan tersebut, MKtegas menyatakan, pemilihan gubernur, bupati, dan walikota bukanlah rezim pemilihan umum. Namun demikian, ada saja pendapat yangmengatakan, sepanjang kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat, maka prinsip, asas, dan nilai-nilainya sama dengan pemilu. Oleh karena itu, pilkada tetaplah rezim pemilu. Maka dari itu, perselisihan hasil pilkada menjadi yurisdiksi MK.

Sementara, dua persoalan berikutnya dapat dikatakan lebih bersifat politis, yaitu (1) problem mengenai 'dikembalikannya' kewenangan mengadili perselisihan hasil pilkada kepada MK, meski kewenangan tersebut dilimitasi hanya sampai dibentuknya badan peradilan khusus. Di satu sisi, apakah tidak dapat dikatakan, pembentuk undang-undang memaksa MK menjilat ludahnya sendiri? Di sisi lain, MK tidak memiliki instrumen hukum untuk menolak kewenangan yang diberikan pembentuk undang-undang, dan (2) problem ketakjelasan masa transisi bagi MK untuk mengadili perselisihan hasil pilkada. Sangat mungkin, ada kehendak politik yang teramat kuat sehingga perselisihan hasil pilkada 'diakali' agar terus ditangani MK, bukan lembaga lain. Terlebih, tidak ada jaminan badan peradilan khusus akan segera terbentuk, bahkan sebelum pilkada serentak nasional. Justru sangat mungkin, di masa mendatang, ketentuan tersebut akan diubah nantinya melalui revisi UU 8/2015.

Tulisan ini tidak berpretensi menjawab seluruh persoalan, melainkan mengemukakan proyeksi badan peradilan khusus pilkada ke depan. Dalam tulisan ini, basis argumentasi yuridis-konstitusional yang kuat dikedepankan seiring dengan upaya mewujudkan peradilan pilkada yang cepat, sederhana, dan murah serta menjamin terwujudnya keadilan substantif.

B. Tinjauan Teoritik

Sebagai sebuah kontestasi politik, pemilu (dalam hal ini pilkada) rentan menimbulkan permasalahan. Salah satu permasalahan tersebut berkait dengan perselisihan hasil penghitungan suara. Stephen A. Siegel menyatakan bahwa permasalahan penghitungan suara dalam Pemilu merupakan aktivitas tertua dalam sebuah negara bangsa di antara pelbagai permasalahan-permasalahan paling tua lainnya dalam hukum tata negara.[1]

Permasalahan mengenai hasil Pemilu disebabkan sekurang-kurangnya oleh 4 (empat) hal, yaitu:[2] (1) *Fraud,* yakni masalahkecurangan yang dilakukan, baik oleh kandidiat maupun penyelenggarapemilu; (2) *Mistake*, yaitumasalah yang tinbul akibat kekhilafan penyelenggara atau petugas pemilu; (3) *Non-fraudulent misconduct*, yaitu perbuatan yang bukan merupakan kecurangan, melainkan tindakan yang dapat menimbulkan turunnya kepercayaan publik kepada hasil pemilu. Contohnya, sekelompok calon sengaja melakukan tindakan memecah suara calon lain agar calon tertentu meningkat perolehan suaranya; dan (4) *Extrinsic events or acts of God*, ialah masalah yang disebabkan peristiwa alamiah diluar kemampuan manusiawi penyelenggara pemilu. Misalnya, terjadi bencana alam yang mengganggu atau membatalkan tahapan pemilu.

Permasalahan dalam pemilu tersebut tentu memerlukan mekanisme penyelesaian. Ketersediaan mekanisme tersebut merupakan kebutuhan *inheren* sekaligus cerminan dari negara demokrasi. Sebuah negara dinyatakan menganut paham demokrasi apabila terdapat tatanan yang membuat rakyat mampu menentukan menerima atau menolak seseoranguntuk memimpin mereka. Demikian pernyataan Joseph Schumpeter, sebagaimana dikutip Colin Turpin dan Adam Tomkins.[3] Merujuk pada pernyataan Schumpeter, tersedianya tatanan bagi rakyat untuk menerima

[1] Stephen A. Siegel, *The Conscientious Congressman's Guide to The Electoral Count Act of 1887*, Florida Law Review, July, 2004, www.ssrn.com/abstract=1265227, hlm. 1. Diunduh pada 20 September 2015.

[2] Steven F. Huefner, Remedying Election Wrongs, www.ssrn.com. Diunduh pada 20 September 2015 2015.

[3] Colin Turpin dan Adam Tomkins, *British Government and the Constitution*, Sixth Edition, (Cambridge: Cambridge University Press, 2007), hlm. 494.

atau menolak pemimpin hasil pemilu, yakni dengan mempersoalkan hasil pemilu dalam koridor tertentu.

Terkait dengan penyelesaian perselisihan hasil pemilu, terdapat setidaknya 4 (empat) model lembaga berwenang yang menyelesaikan sengketa pemilu, yaitu: (a) badan legislatif (DPR atau badan politik lainnya); (b) badan peradilan (peradilan umum, MK, PTUN, pengadilan khusus pemilu); (c) badan penyelenggara pemilu; atau (d) badan *ad hoc* yang dibentuk melibatkan badan internasional, ketika negara dalam situasi krisis yang parah.[4]

Dalam praktiknya, meskipun badan peradilan merupakan salah satu pilihan saja dalam sistem penyelesaian sengketa pemilu, namun di berbagai negara, peradilan dipilih sebagai lembaga pemutus perselisihan hasil pemilu. Peradilan menjadi institusi yang dipercaya mampu menyelesaikan persengketaan yang timbul akibat perselisihan hasil pemilu. Hal itu dijumpai di negara-negara Afrika, Amerika Latin, maupun Amerika Serikat. Di Australia, perselisihan hasil pemilu diselesaikan melalui *High Court*. Di Meksiko, peradilan diberi kewenangan melakukan telaah terhadap hasil pemilu.[5] Di Jerman, Mahkamah Konstitusi juga berwenang menyelesaikan pertikaian hasil pemilu.[6] Di Ukraina, persidangan mengenai hasil akhir pemilu merupakan yurisdiksi *High Administrative Court*. Di Amerika Serikat, dalam konteks politik hukum, peran badan peradilan yang signifikan dalam menjamin demokrasi, tidak lain karena kemampuannya melindungi demokrasi.[7]

Pilihan terhadap lembaga peradilan dapat dipahami mengingat penyelesaian perselisihan hasil pemilu melalui badan peradilan menjamin bahwa sengketa pemilu, dalam hal ini pilkada, diselesaikan berdasarkan ketentuan hukum bukan kepentingan politik. Selain itu, penyelesaian perselisihan politik secara damai dan bermartabat merupakan ciri negara hukum demokratis.

C. Metode Penulisan

Tulisan disusun dengan metode deskriptif-analitis. Tulisan ini lebih mengutamakan studi pustaka (*library research*).Penulisan dilakukan dengan menggunakan beberapa pendekatan terhadap fokus pembahasan, yaitu: Pendekatan Perundang-undangan (*Statutory Approach*); Pendekatan Historis atau Sejarah (*Histories Approach*); Pendekatan Analitis (*Analitical Approach*); dan Pendekatan Perbandingan (*Comparative Approach*).

D. Hasil Temuan

Hal paling menarik yang penting dikemukakan ialah, penyebutan "badan peradilan khusus" dalam Pasal 157 UU 8/2015 merupakan titik terang dalam dinamika penyelesaian perselisihan hasil pilkada. Artinya, pembentuk UU sepakat menentukan agar perselisihan hasil pilkada tetap diserahkan kepada "badan peradilan".

Mengikuti keempat model sebagaimana dikemukakan dalam bagian sebelumnya, dalam konteks pilkada di Indonesia, memberikan wewenang kepada DPR jelas bukan pilihan terbaik. Hal ini mengingat level kepercayaan publik yang amat rendah kepada DPR. Demikian pula, memberi wewenang kepada badan *ad hoc* di dalam negeri yang dibentuk dengan melibatkan badan internasional jelas sangat tidak relevan. Sebab, institusi lokal di dalam negeri seluruh masih berjalan normal, bukan dalam situasi konflik yang serius. Maka pilihannya tinggal dua, sengketa pilkada diselesaikan oleh badan peradilan atau diselesaikan oleh penyelenggara pilkada.

Dari dua pilihan tersebut, oleh sebagian kalangan, Bawaslu sebagai bagian dari penyelenggara pilkada didorong sebagai lembaga pemutus perselisihan hasil pilkada. Bahkan, dalam beberapa kesempatan, Bawaslu menawarkan diri serta menyatakan kesiapannya

---

[4] Institute for Democracy and Eelectoral Assistance, *Keadilan Pemilu: Rngkasan Buku Acuan Internasional IDEA*,

[5] Peter Haberle, Role and Impact of Constitutional Court in a Comparative Perspective www.ssrn.com,,hlm. 69. Diunduh pada 27 Oktober 2014.

[6] *Ibid.*

7 Robert A. Carp, et.al., Judicial Process in America, (Washington DC: Congressional Quarterly. Inc, 2004), hlm. 289.

menjalankan kewenangan tersebut.[8] Namun, seperti diketahui, Bawaslu jelas didesain bukan sebagai lembaga pemutus perselisihan hasil pilkada. Selama ini, Bawaslu diberi kewenangan untuk melakukan pengawasan, penanganan tindak pidana pemilu, dan penyelesaian sengketa dalam konteks pemilu legislatif. Selain itu, konsentrasi seluruh kewenangan pilkada di lembaga penyelenggara pilkada memunculkan resiko penyalahgunaan kekuasaan jika tidak ada pengecekan oleh lembaga lain. Oleh karena itu, pilihan tinggal satu: badan peradilan. Itupun sudah terkurangi, karena MK tidak lagi berwenang mengadili perselisihan hasil pilkada.

Oleh karena itu, tatkala pembentuk undang-undang memilih menyerahkan kewenangan tersebut kepada "badan peradilan khusus". Namun demikian, UU 8/2015 belum jelas mendeskripsikan bentuk, rupa, dan gambaran terhadap apa yang dimaksud dengan "badan peradilan khusus". Oleh karena itu, penting untuk dikemukan mengenai "badan peradilan khusus" yang desain proyeksionalnya harus mendapatkan justifikasi konstitusional yang kuat.

E. Analisis

Analisis dalam tulisan ini mencakup 2 (dua) bahasan, yakni (1) mengenai Institusi Pemutus Perselisihan Hasil Pilkada menurut UUD 1945 dan (2) Pengaturan Badan Peradilan Khusus Pilkada.

a. Institusi Pemutus Perselisihan Hasil Pilkada menurut UUD 1945

Untuk melakukan proyeksi konstitusionalperihal "badan peradilan khusus"ke depan, harus diperhatikan 3 (tiga) hal penting, yaitu (1) pilkada bukan rezim Pemilu; (2) MK tidak berwenang lagi mengadili perselisihan hasil pilkada; dan (3) Kewenangan MK mengadili perselisihan hasil pilkada berdasar UU 8/2015 bersifat transisional. Ketiga hal tersebut merupakan perasan substansi Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013.

Berpijak pada tiga hal tersebut, maka menyangkut proyeksi konstitusional "badan peradilan khusus pilkada", perlu dikemukakan beberapa hal berikut.

Pertama, menurut Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, MK memiliki 5 (lima) kewenangan. Merujuk pada pendapat Harjono, MK memiliki kewenangan utama, yakni menguji UU terhadap UUD dan memutus sengketa kewenangan lembaga negara. Dua hal ini sejatinya menyangkut pendapat, bukan fakta. Jadi, Putusan MK adalah mengenai pendapat, bukan putusan atas dasar pemeriksaan fakta.[9]Lebih lanjut menurut Harjono, kedua kewenangan tersebut berbeda dengan tiga kewenangan lainnya, yaitu memutus pembubaran partai politik, memutus perselisihan hasil Pemilu, dan memutus terkait *impeachment* Presiden/Wakil Presiden. Dalam pembubaran partai politik, yang diperiksa MK adalah pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan partai politik. Menyangkut kewenangan memutus perselisihan hasil Pemilu, MK memeriksa fakta berupa angka-angka jumlah perolehan suara. Demikian pula, terkait dengan *impeachment*, MK memeriksa fakta terkait apakah Presiden melakukan tindak pidana.[10] Oleh karena MK memeriksa fakta, maka semestinya diperkenankan upaya banding. Pada saat perumusan ketentuan tersebut di PAH I BP MPR, Harjono pernah menyatakan bahwa, tiga kewenangan tersebut tidak perlu menjadi kewenangan MK. Alasannya, putusan dalam ketiga kewenangan tersebut dimungkinkan upaya banding. Oleh karenanya, Harjono menegaskan mengenai perlunya dipahami bahwa ketiga kewenangan tersebut bukanlah kewenangan inti MK. Harjono mengusulkan agar ketiga kewenangan tersebut diberikan kepada MA, karena MA memiliki hukum acara berikut hakim-hakim pidana.

Perlu diketahui, suasana perubahan UUD 1945 kala itu diliputi oleh kondisi merosotnya kepercayaan masyarakat terhadap MK, sehingga orang berusaha memungut asa dengan adanya lembaga baru bernama MK. Akhirnya, jadilah

[8] Hal ini salah satunya disampaikan Ketua BAWASLU, Muhammad, ketika Rapat Dengar Pendapat KPU-BAWASLU dengan Komisi III DPR RI, Kamis 22 Januari 2015.

[9] Harjono, *Konstitusi sebagai Rumah Bangsa*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008, hlm. 126.

[10] *Ibid*, hlm. 126.

kemudian sejumlah wewenang yang terkait dengan pemeriksaan fakta tersebutdiserahkan kepada MK. Namun, saya sependapat dengan pendapat tersebut bahwa, ketiga kewenangan tersebut bukanlah merupakan kewenangan utama MK, melainkan kewenangan sekunder.

Kedua, dengan didasarkan pada argumentasi di atas, sesungguhnya sudah tepat logika Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013 'mengeluarkan' kewenangan mengadili perselisihan hasil pilkada dari MK. Putusan tersebut bukan hanya mengakhiri kewenangan MK memutus perselisihan hasil pilkada, melainkan menjadi tonggak bagi purifikasi kewenangan MK yang telah ditentukan oleh Pasal 24C ayat (1) UUD 1945. MK merupakan organ konstitusional, bukan organ undang-undang sehingga kewenangan MK merupakan atribusi langsung dari UUD 1945, bukan diberikan oleh undang-undang.

b. Proyeksi Badan Peradilan Khusus Pilkada

Sejalan dengan hal tersebut, maka gagasan pembentuk UU 8/2015 untuk membentuk badan peradilan khusus guna menyelesaikan perkara perselisihan hasil pilkada juga mendapatkan justifikasi konstitusional. Persoalannya sekarang, UU 8/2015 tidak menjelaskan secara lebih lanjut mengenai apa dan bagaimana badan peradilan khusus tersebut. Atas dasar itulah, menurut saya, desain badan peradilan khusus ke depan haruslah didasarkan pada:

a. Pasal 24 ayat (2) UUD 1945, *kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan-badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.*
b. Pasal 24A ayat (1) UUD 1945, *Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lain yang diberikan undang-undang.*
c. Pasal 24A ayat (5) UUD 1945, *Susunan, kedudukan, keanggotaan dan hukum acara Mahkamah Agung serta badan peradilan di bawahnya diatur dengan undang-undang.*

Berdasarkan Pasal 24 ayat (2) UUD 1945, kekuasaan kehakiman dilakukan oleh 2 (dua) lembaga, yaitu MK dan MA. Artinya, tidak ada lembaga lain yang boleh menjadi pelaku kekuasaan kehakiman selain kedua lembaga tersebut. Dalam hal ini, karena nomenklaturnya adalah "badan peradilan", sementara Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013 menyatakan MK tidak berwenang mengadil perselisihan hasil pilkada, maka jelaslah, badan peradilan khusus yang menangani perselisihan hasil pilkada haruslah merupakan bagian dari atau berada di bawah MA.

Oleh karena itu, Penulis tidak sependapatjika"badan peradilan khusus" pilkada dimaknai sebagailembagasemi atau *quasi* peradilan.[11] Alasannya, perkara perselisihan hasil pemilu adalah perkara formal yang membutuhkan teknik-teknik pembuktian yang bersifat formal dan dengan jadwal yang pasti. Kepastian hukum sangat diutamakan dalam hal ini. Sikap mengutamakan keadilan bagi satu orang tidak mungkin dibenarkan apabila hal itu justru akan menimbulkan ketidakpastian hukum (*rechtszekerheid*) sebab dalam jenis perkara perselisihan hasil pemilu, tanpa adanya kepastian hukum yang tegas, niscaya dapat timbul ketidakadilan dalam seluruh mekanisme

[11] Seperti diketahui, dewasa ini banyak tumbuh dan berkembang lembaga-lembaga yang meskipun tidak disebut eksplisit sebagai pengadilan, akan tetapi memiliki kewenangan dan mekanisme kerja yang juga bersifat mengadili. Lembaga-lembaga tersebut diberikan kewenangan oleh undang-undang untuk memeriksa dan memutus sesuatu perselisihan ataupun perkara pelanggaran hukum. Bahkan dengan keputusan yang bersifat final dan mengikat (*final and binding*) sebagaimana putusan pengadilan yang bersifat "*inkracht*". Sebagai contoh, ada Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Komisi Informasi Pusat (KIP) dan Komisi Informasi Daerah (KID); Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu); dan Ombudsman Republik Indonesia (ORI).

penyelenggaraan negara dan karena itu dapat menimbulkan ketidakadilan bagi semua warga Negara.[12] Oleh karenanya, lembaga peradilan murni dianggap paling tepat dan mumpuni dalam hal tersebut.Di samping itu, meskipun cara kerja dan dampak dari eksistensinya harus dipandang terkait dengan fungsi kekuasaan kehakiman pada umumnya, namun lembaga-lembaga *quasi* peradilan ini cenderung dipandang sebagai lembaga yang berada dalam ranah eksekutif, bukan lembaga yudikatif.

Lebih lanjut berdasarkan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945, MA memungkinkan untuk diberikan wewenang lain yang diberikan undang-undang. Hal ini berbeda dengan MK yang kewenangannya bersifat limitatif, kepada MA, pembentuk UU dapat memberikan atau menambahkan kewenangan lain sepanjang diberikan melalui undang-undang. Dengan demikian, berdasarkan Pasal 24A ayat (5) UUD 1945, pembentukan badan peradilan khusus yang menangani perselisihan hasil pilkada haruslah diatur dengan undang-undang. Demikian pula dengan, susunan, kedudukan, keanggotaan, dan hukum acara badan peradilan khusus tersebut, harus diatur dalam undang-undang dimaksud.

Jika pertanyaannya kemudian adalah, harus masuk ke dalam lingkungan peradilan yang manakah badan peradilan khusus yang menangani perselisihan hasil pilkada, mengingat ada 4 (empat) lingkungan peradilan di bawah MA, yaitu peradilan umum, peradilan agama, peradilan tata usaha negara, dan peradilan militer? Pengelompokan empat lingkungan peradilan tersebut diresmikan normanya dalam UU Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman yang kemudian diubah UU Nomor 4 Tahun 2004. Setelah reformasi, tanpa dilandasi pemikiran yang mendalam, pengelompokan tersebut ditingkatkan menjadi materi muatan UUD, padahal belum tentu tepat menampung berbagai perkembangan yang ada. Sebagaimana diketahui, dewasa ini telah berkembang berbagai jenis peradilan baru yang bersifat khusus ataupun yang bersifat *ad-hoc.*[13] Seandainyapun harus memilih, menurut saya, badan peradilan khusus yang menangani perselisihan hasil pilkada dimasukkan ke dalam lingkungan peradilan umum.

Dilihat dari desain kelembagaan, pembentukan pengadilan khusus di bawah MA diperkenankan oleh UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Menurut Pasal 1 angka 8, Pengadilan Khusus adalah pengadilan yang mempunyai kewenangan untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tertentu yang hanya dibentuk dalam salah satu lingkungan peradilan di bawah MA yang diatur dalam undang-undang. Pasal 27 ayat (1) menegaskan kembali, pengadilan khusus hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan peradilan di bawah MA. Dalam Pasal 27 ayat (2) dinyatakan, pembentukan pengadilan khusus diatur dalam undang-undang.

Terhadap ketentuan "pembentukan pengadilan khusus diatur dalam undang-undang" perlu dipahami lebih lanjut. Hal ini seiring dengan Putusan MK Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 tanggal 19 Desember 2006, yang 'mengeluarkan" ketentuan mengenai pengadilan tindak pidana korupsi (tipikor) dari UU KPK serta memerintahkan pengaturannya dengan UU tersendiri. Dalam pertimbangannya, MK merujuk pada Pasal 24A ayat (5) UUD 1945 yang menyatakan, *"Susunan, kedudukan, keanggotaan, dan hukum acara Mahkamah Agung serta badan peradilan di bawahnya diatur dengan undang-undang."*

Dari segi teknik perundang-undangan, frasa "diatur dengan undang-undang" berarti harus diatur dengan undang-undang tersendiri. Di samping itu, frasa "diatur dengan undang-undang" juga berarti bahwa hal dimaksud harus diatur dengan peraturan perundang-undangan dalam bentuk undang-undang, bukan dalam bentuk peraturan perundang-undangan lainnya. Jadi, jika tidak ingin eksistensi badan peradilan khusus pilkada dipersoalkan konstitusionalitasnya di MK, maka badan peradilan khusus pilkada nantinya wajib

[12] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia*, Konpress, Jakarta, hlm. 189-190

[13] Jimly Asshiddiqie, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta, Sinar Grafika, 2009, hlm. 95-96.

dibentuk dengan undang-undang, bukan 'hanya' dalam undang-undang.[14]

Merujuk pada contoh pengadilan khusus yang sudah ada, sampai saat ini tercatat sekurangnya 10 lembaga peradilan yang bersifat khusus, yang seluruhnya diatur dengan undang-undang. Sebagai contoh, Pengadilan Niaga dibentuk dengan UU Nomor 4 tahun 1998. Dengan UU Nomor 26 Tahun 2000, dibentuk Pengadilan HAM. Melalui UU Nomor 30 Tahun 2002 dibentuk Pengadilan Tipikor. Pengadilan Anak dibentuk dengan UU Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak.

Hal yang tidak kalah penting dalam desain kelembagaan badan peradilan khusus pilkada adalah sifatnya, apakah *ad-hoc* atau permanen? Dalam pandangan saya, badan peradilan khusus pilkada sebaiknya bersifat *ad hoc.* Desain kesementaraan tersebut lebih disandarkan pada alasan bahwa pilkada serentak nantinya digelar lima tahunan. Dipadankan dengan pengertian *ad hoc* dalam UU Kekuasaan Kehakiman, maka pengadilan *ad hoc* dimaknai sebagai pengadilan khusus yang bersifat sementara dengan kompetensi absolut dan relatif di bidang tertentu untuk memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara yang diatur dalam UU. Misalnya, pengadilan khusus pilkada dibentuk 6 (enam) bulan sebelum tahapan pertama pilkada dan berakhir paling lama 1 tahun setelah seluruh tahapan pilkada selesai.

Dalam hal isu-isu berikutnya, saya sepakat jika secara umum merupakan *copy-paste* dengan penyesuaian sewajarnya dari hal-hal yang dulu pernah dimiliki dan dilaksanakan MK. Seperti misalnya tempat kedudukan, pengadilan khusus pilkada, menurut Penulis, merupakan pengadilan tunggal, bukan dilekatkan disesuaikan dengan kompetensi yang dimiliki, pengadilan negeri menangani perselisihan hasil pilkada tingkat kabupaten atau kota, sedangkan pengadilan tinggi mengadili pilkada (gubernur) di provinsi. Meletakkan pengadilan khusus pilkada di daerah amat beresiko, terutama resiko gesekan antar pendukung calon kepala daerah. Imbasnya gesekan tersebut bukan tidak mungkin berujung *contempt of court*manakala sikap tidak siap kalah masih bertahan. Resiko demikian dapat diminimalisir manakala *venue* pengadilan bukan di daerahnya sendiri. Psikologi massa akan berbeda, berani bertindak di 'kandang' sendiri, belum tentu di daerah lain. Setidaknya, pengalaman MK selama ini dapat dijadikan rujukan.

Demikian pula dengan susunan hakim, 9 orang hakim kiranya angka yang cukup realistis dengan jumlah pilkada serentak. Mereka nantinya harusterdiri dari kombinasihakim karier dan non-karir. Hakim non-karir diutamakan para akademisi untuk dapat memperkaya putusannya dengan perspektif akademis. Pengadilan khusus pilkada hanya mengadili perselisihan hasil pilkada, tidak menyelesaikan seluruh sengketa yang timbul dalam pilkada, mencakup sengketa administrasi, tindak pidana pilkada, maupun perselisihan hasil pilkada. Untuk menjaga kulitas demokrasi berdarkn hukum, pengadilan khusus pilkada sebaiknya bukan merupakan peradilan "kalkulator", yang mengadili terkait dengan jumlah perolehan suara saja, melainkan mencakup juga susbtansi proses, seperti dulu dikenal di MK sebagai pelanggaran terstruktur, sistematis, dan massif (TSM). Jika hal itu dapat dibuktikan, maka pilkada dapat diulang, hasilinya dianulir, pemungutan suara diulang, dan lain-lain. Kemudian, putusan pengadilan khusu pilkada haruslah *final and binding* agar kepastian hukum dapat diperoleh*justisiabelen.* Selain itu, agenda ketatanegaraan nasional,*in casu* penyelenggaraan pemerintahan daerah, tidak terganggu kelangsungannya.

Terakhir, hal yang tidak kalah penting dipertimbangkan, sifat dasar putusan pengadilan khusus pilkada haruslah memrioritaskan keadilan restitutif (memulihkan) kerugian Pemohon. Jika terbukti ada kecurangan yang mengurangi atau menghilangkan perolehan suara Pemohon, suara sejumlah yang terkurangi atau hilang tersebut terlebih dulu harus dapat

[14] Bandingkan dengan Dian Agung Wicaksono dan Ola Anisa Ayutama, *Inisiasi Pengadilan Khusus Pemilihan Kepala Daerah dalam Menghadapi Keserentakan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota di Indonesia*, Jurnal Rechtsvinding, Volume 4 Nomor 1, April 2015, hlm. 174.

dikembalikan secara sah. Jika sudah, baru kemudian putusan bersifat represif, menghukum pihak-pihak yang melakukan kecurangan. Bagi saya, ini prinsip dan semangat penting yang perlu disuntikkan dalam pengadilan khusus pilkada yang berwenang menyelesaikan perselisihan hasil pilkada.

E. Kesimpulan

1. Pasal 24 ayat (2), Pasal 24A ayat (1), Pasal 24A ayat (5) UUD 1945 merupakan dasar konstitusional untuk memberikan kewenangan penyelesaian perselisihan hasil pilkada kepada Mahkamah Agung;
2. Desain pengadilan khusus pilkada mempersyaratkan dan memperhatikan: (1) dibentuk dengan undang-undang agar tidak menimbulkan masalah konstitusional di MK, (2) bersifat *ad-hoc* mengingat pilkada serentak digelar lima tahunan; (3) pengadilan tunggal, bukan terletak didaerah untuk mencegah benturan massa pendukung calon kepala daerah; (4) mengadili perselisihan hasil pilkada, bukan seluruh sengketa yang timbul dalam pilkada; (5) terdiri atas hakim karier dan non-karir. Hakim non-karir diutamakan para akademisi untuk dapat memperkaya putusannya dengan perspektif akademis; (6) pengadilan memrioritaskan keadilan restitutif (memulihkan), baru kemudian bersifat represif.; dan (7) hal-hal lain dapat diatur dengan merujuk pada praktik MK selama ini.

F. Implikasi

Berdasarkan konstruksi argumentasi konstitusional sebagaimana dikemukakan di atas, maka pembentuk undang-undang menetapkan undang-undang pembentukan badan peradilan khusus pilkada yang berada di bawah Mahkamah Agung. Seiring dengan itu, Mahkamah Agung tidak boleh lagi resisten apalagimenghindar tatkala pembentuk undang-undang memberikan kewenangan mengadili perselisihan hasil pilkada kepadanya. Terlebih lagi menggunakan dalih atau alasan yang bersifat non-yuridis. Sebab,tidak terdapat argumen yuridis-konstitusional yang memungkinkan Mahkamah Agung kembali menolak melaksanakan kewenangan tersebut.

Daftar Pustaka

Colin Turpin & Adam Tomkins. *British Government and the Constitution*, Sixth Edition. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

Dian Agung Wicaksono dan Ola Anisa Ayutama, *Inisiasi Pengadilan Khusus Pemilihan Kepala Daerah dalam Menghadapi Keserentakan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota di Indonesia*, Jurnal Rechtsvinding, Volume 4 Nomor 1, April 2015.

Harjono, *Konstitusi sebagai Rumah Bangsa*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008.

Institute for Democracy and Eelectoral Assistance, *Keadilan Pemilu: Rngkasan Buku Acuan Internasional IDEA*, 2010.

Jimly Asshiddiqie. *Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia*. Jakarta, Konpress, 2008.

_____, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta, Sinar Grafika, 2009.

Peter Haberle. *Role and Impact of Constitutional Court in a Comparative Perspective*. www.ssrn.com.

Robert A. Carp, et.al. *Judicial Process in America*. Washington DC: Congressional Quarterly. Inc. 2004.

Stephen A. Siegel. *The Conscientious Congressman's Guide to The Electoral Count Act of 1887*. Florida Law Review, July, 2004. www.ssrn.com/abstract=1265227

Steven F. Huefner, Remedying Election Wrongs, www.ssrn.com. Diunduh pada 20 September 2015 2015.

INDEPENDENSI LEMBAGA SURVEI DALAM PENYELENGGARAAN SURVEI DAN HITUNG CEPAT PILKADA MELALUI TELAAH PUTUSAN MK NO 9/PUU-VII/2009 DAN PUTUSAN MK NO 24/PUU-XII/2014

Nuzul Qur'aini Mardiya[1]

ABSTRAK

Survei dan demokrasi memiliki hubungan simbiosis mutualisme. Survei opini publik sebelum dimulainya proses Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) merupakan hal yang lumrah ditemukan pada negara demokratis seperti Indonesia. Survei jamak dilakukan menjelang Pilkada guna mengetahui persepsi publik terhadap popularitas sosok pemimpin calon kepala daerah yang maju dalam Pemilihan Kepala Daerah serta partai yang akan bertarung dalam Pilkada itu sendiri. Survei atau jajak pendapat adalah hal yang penting dilakukan, khususnya bagi kepentingan publik, peserta Pilkada, dan KPU sendiri terkait persiapan dan kesadaran pemilih atas Pilkada yang akan dilaksanakan di daerahnya yang kesemuanya ini dapat dipergunakan sebagai *feedback* untuk memperbaiki kualitas penyelenggaraan Pilkada ke depan. Proses hitung cepat (*quick count*) juga turut memberikan peran penting dalam menjamin perlindungan hak asasi manusia (HAM) terutama hak masyarakat untuk tahu (*rights to know*) yakni kebebasan untuk mendapatkan informasi dan kebebasan untuk memberikan atau menyampaikan informasi (*freedom of information*) sebagaimana yang diatur dalam Pasal 28F UUD 1945. Mahkamah Konstitusi melalui Putusan No 9/PUU-VII/2009 dan Putusan No 24/PUU-XII/2014 telah memberikan penafsiran sehubungan dengan ketentuan pelarangan pengumuman hasil survei pada masa tenang, pelarangan penghitungan cepat di hari Pemilu, dan ketentuan pidana atas publikasi hasil survei dan penghitungan cepat tersebut. Kedua putusan ini setidaknya telah mempertimbangkan pentingnya aspek kebebasan HAM dalam hal penyampaian informasi dan menjaga kepentingan publik dalam mendapatkan informasi yang *up to date* tanpa batasan waktu. Mahkamah menekankan survei dan hitung cepat haruslah dilakukan dengan prinsip metodologis-ilmiah dan tidak bertendensi untuk mempengaruhi calon pemilih di masa tenang.

Kata kunci: Survei, Hitung cepat (*quick count*), Metode Ilmiah, Lembaga Survei, Pilkada.

ABSTRACT

Survey and democracy had a symbiotic mutualisme relationship. Survey or poll before the process of regional election is a common thing found in the democratic country like indonesia. Usually survey conducted just before the election to determine public perceptions related the popularity of the figure which is appointed as candidate in regional election as well as the parties itself. Survey or poll is very important to be done, especially for the benefit of the public, participants of the election, and General Election Commission (KPU) related to preparation and awareness of the voters. It will be implemented in the regions which is can be used for feedback systems in order to increase the quality of the implementation regional election in the next election. The activities of quick count were also give an important role in ensuring protection on human rights especially the rights of the public to know (rights to know) which is the freedom for obtain information and freedom to give or convey information (the freedom of information as arranged in article 28F of Constitution. Constitutional Court through the Decision Number 9 /PUU-VII / 2009 and Decision Number 24 /PUU-XII / 2014 gave interpretation with respect of the provisions restriction on announcing survey results conducted in cooling off period, a restriction on a quick count on the day for general election, and sanctions for publication the survey result and quick count. These decisions had to consider the importance of freedom human rights in terms of communicating information and sake of interest of public in getting information that up to date without any of time limit Constitutional Court emphasize survey and quick count shall be done due to the principles of scientific method and not having the tendency to influence the constituents during the cooling off period.

Keywords: *survey, quick count, methodological-scientific principle, survey institutions, regional election.*

[1] Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Jl. Medan Merdeka Barat No. 6 Jakarta Pusat. Email: nuzul_qm@yahoo.com

A. PENDAHULUAN

Keberadaan lembaga survei seharusnya mampu dipahami dengan baik bahwa kebutuhan akan lembaga independen yang melakukan survei penting dalam proses demokrasi. Survei menyajikan secara ringkas gambaran masyarakat atau publik kepada pemimpin politik selaku pembuat kebijakan yang akan berpengaruh terhadap keberlangsungan hidup bernegara. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Sidney Verba (2011) melalui pandangannya menyatakan survei akan menghasilkan apa yang seharusnya demokrasi hasilkan – perwakilan yang sama dari semua warga negara. Sampel dari survei yang sama rata, dirancang sedemikian rupa sehingga setiap warga negara memiliki kesempatan sama untuk berpartisipasi dan suara yang sama ketika berpartisipasi.[1] Karena survei begitu berharga dalam demokrasi, maka orang-orang yang melakukan dan melaporkan pun harus transparan dan terbuka. Begitupula sebaliknya, dengan era keterbukaan informasi saat ini, masyarakat juga harus kritis terhadap lembaga survei yang melakukan rilis hasil surveinya.

Di Indonesia, seperti halnya di negara lain, secara teknis menggali opini publik secara sistematis, seperti lewat survei, tentang masalah yang berkaitan dengan kepentingan publik dan publikasi terhadap hasilnya lebih dimungkinkan dilakukan dalam sebuah rezim demokratis. Penggalian opini publik merupakan konsekuensi logis dari demokrasi itu sendiri sebab sifat dasar demokrasi yang membedakannya dari rezim lain adalah ketanggapan pemerintah secara berkesinambungan terhadap preferensi warga negara (Dahl, 1971).[2] Survei jamak dilakukan menjelang Pilkada guna mengetahui persepsi publik terhadap popularitas sosok pemimpin calon kepala daerah yang maju dalam Pemilihan Kepala Daerah serta partai yang akan bertarung dalam Pilkada itu sendiri. Survei atau jajak pendapat adalah hal yang penting dilakukan, khususnya bagi kepentingan publik, peserta Pilkada, dan KPU sendiri terkait persiapan dan kesadaran pemilih atas Pilkada yang akan dilaksanakan di daerahnya yang kesemuanya ini dapat dipergunakan sebagai *feedback* untuk memperbaiki kualitas penyelenggaraan Pilkada ke depan. Namun demikian tidak menutup fakta pula masih banyak pihak seperti elit politis dan masyarakat yang meragukan hasil survei. Ketidakpercayaan ini timbul sebagian berasal dari tradisi jajak pendapat yang belum kuat dan tidak jarang jajak pendapat dilakukan dengan mengabaikan kaidah yang seharusnya, namun hasilnya sering dilaporkan oleh media massa secara luas. Tentunya hal ini merugikan survei dan kepentingan publik.

Dalam beberapa tahun terakhir terutama dalam penyelenggaraan Pileg dan Pilpres 2004, 2009, dan 2014 lalu dan jelang Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) bermunculan hasil survei yang menarik peliputan oleh media massa secara luas. Survei atau jajak pendapat yang dilakukan pra pemilihan umum dilakukan biasanya untuk mengetahui seberapa dalam publik mengetahui rekam jejak anggota dewan dan bakal calon kepala daerah, tatacara prosedur memilih, preferensi memilih berdasarkan partai politik yang mendukung dan mengusulkan anggota dewan dan pasangan calon kepala daerah tersebut.

Selanjutnya, masyarakat tentunya sudah akrab dengan istilah *quick count* atau hitung cepat. Proses hitung cepat (*quick count*) di Indonesia juga turut memberikan peran penting dalam menjamin perlindungan hak asasi manusia (HAM) terutama hak masyarakat untuk tahu (*rights to know*) yakni kebebasan untuk mendapatkan informasi dan kebebasan untuk memberikan atau menyampaikan informasi (*freedom of information*) sebagaimana yang diatur dalam Pasal 28F UUD 1945. Hitung cepat merupakan survei dari hasil mengukur sampel (sebagian dari populasi) sehingga yang dihasilkan merupakan statistik yang bersifat dugaan. Hitung cepat dapat dimaknai sebagai sebuah metode statistik valid untuk melakukan prediksi hasil jika dilakukan dengan proses dan prosedur yang ilmiah serta bersandar pada aspek etika penelitian dan dari segi hasil selisihnya tidak tipis (atau lebih kecil dari *margin of error*). Dari

[1] http://surveikampus.com/author/surveikampus/, diakses pada 7 Oktober 2015.

[2] http://www.lsi.or.id/riset/66/jajak-pendapat-publik-membantu-demokrasi-bekerja, diakses pada 7 Oktober 2015.

segi aspek non pengukuran, baik survei maupun hitung cepat memiliki kemungkinan untuk keliru yang disebabkan oleh faktor peneliti/manusia, dan rentan disalahgunakan karena punya kepentingan. Namun demikian, seiring dengan perkembangan keilmuan statistika, peneliti bisa mengontrol *error* dari proses penelitiannya melalui jumlah sampel maupun metodologi teknis yang digunakan, kesemuanya ini untuk mendapatkan hasil yang lebih presisi.

Bahwa mengenai adanya perbedaan dalam rilis jajak pendapat dan hitung cepat dapat menjadi polemik tersendiri di masyarakat menjelang Pilkada apabila pihak KPU tidak mempersiapkan instrumen aturan bagi lembaga survei yang akan melaksanakannya. Melalui Putusan MK mengenai survei dan hitung cepat, Mahkamah Konstitusi memberikan penafsiran mengenai pelaksanaan survei dan hitung cepat agar tetap dilaksanakan namun dengan memperhatikan prinsip metodologi ilmiah dan hasil yang dapat dipertanggungjawabkan agar masyarakat dapat merasakan secara langsung akan keberadaan lembaga survei dan khususnya survei dan hitung cepat yang dilaksanakan. Namun, bagaimana halnya bila independensi lembaga survei tersebut "dimanfaatkan" oleh pasangan calon kepala daerah ataupun partai politik yang tendensius mempengaruhi agar masyarakat dapat memilih calon yang dijagokan dan mendukung partai yang mengusung calon tersebut.

B. TINJAUAN TEORITIS

Jajak pendapat dan hitung cepat keduanya merupakan metode ilmiah dengan menggunakan *survey sampling*[3] dengan mempelajari sampel dari masing-masing unit dari suatu populasi dan terkait teknik pengumpulan data survei, seperti konstruksi kuesioner dan metode untuk meningkatkan jumlah dan ketepatan tanggapan terhadap survei. Survei statistik yang dilakukan untuk membuat kesimpulan statistik tentang populasi yang dipelajari. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh penulis terkenal asal Spanyol Miguel de Cervantes (1547-1616) dalam bukunya Don Quixote: "*by a small sample we may judge the whole piece*".

Pada dasarnya *quick count* merupakan salah satu contoh penerapan metode *survey sampling*, dengan meneliti kondisi beberapa sampel untuk mengambil kesimpulan terhadap kondisi populasi. Dengan mengambil sampel dari Tempat Pemungutan Suara (TPS) sebagai unit sampel dan menggunakan metode *cluster-random sampling*,[4] untuk mengetahui cerminan perolehan suara secara menyeluruh.

Sedangkan definisi lembaga survei adalah lembaga yang telah terdaftar di KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/ Kota untuk melakukan survei atau jajak pendapat dan penghitungan cepat hasil pemilihan. [5]

C. METODE

Tulisan ini termasuk penelitian hukum normatif yang juga sering disebut dengan penelitian doktrinal dengan obyek atau sasaran penelitian berupa peraturan, perundang-undangan dan bahan hukum lainnya.[6] Hasil dari penelitian hukum sekalipun bukan teori hukum baru paling

[3] Menurut Suharsimi Arikunto, *sampling* didefinisikan sebagai sejumlah subjek penelitian sebagai wakil dari populasi sehingga dihasilkan sample yang mewakili populasi dimaksud. Semakin banyak ciri dan karakteristik yang ada pada populasi, maka akan semakin sedikit subjek yang tercakup dalam populasi, dan sebaliknya. Jenis teknik sampling yang dimaksud adalah cara untuk menentukan sample yang jumlahnya sesuai dengan ukuran sample yang akan dijadikan sumber data sebenarnya, dengan memeperhatikan sifat-sifat dan penyebaran populasi yang di. peroleh sample representatif. Arikunto, Suharsimi. 2002. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*. Jakarta: Rineka Cipta.

[4] *Cluster Random Sampling* adalah teknik memilih sebuah sampel dari kelompok-kelompok unit yang kecil. Populasi dari cluster merupakan subpopulasi dari total populasi. Pengelompokan secara cluster menghasilkan unit elementer yang heterogen seperti halnya populasi sendiri. http://yosiabdiantindaon. blogspot.co.id/2012/05/macam-macam-teknik-sampling-menurut-dra.html, diakses pada 8 Oktober 2015.

[5] Pasal 42 ayat 1 Peraturan Komisi Pemilihan Umum No 5 Tahun 2015 tentang Sosialisasi dan Partisipasi Masyarakat Dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota.

[6] Mudzakir, *Metode Penelitian Hukum*, Program Magister (S2) Ilmu Hukum, Universitas Islam Indonesia.

tidak adalah argumentasi baru.[7] Penelitian yang dilakukan adalah yuridis normatif dengan mengkaji pokok permasalahan sebagaimana yang telah disebutkan diatas. Selain itu, peneliti juga akan melengkapinya dari aspek-aspek lain yang relevan berdasarkan ruang lingkup dan identifikasi masalah yang dirumuskan.

D. TEMUAN

Pada Pilpres 2014 lalu ditemukan adanya perbedaan hasil *quick count* lembaga survei yang berbeda dari hasil yang dirilis oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) sehingga menimbulkan polemik di masyarakat yang mempertanyakan mengapa hasilnya bisa berbeda dan metode apa yang digunakan oleh lembaga survei tersebut. Bahkan, hulu dari pertanyaan tersebut apakah lembaga surveinya merilis hasilnya secara independen ataukah memang ada pihak-pihak yang melakukan "pesanan pribadi" yang hanya ingin menguntungkan kepentingan kelompoknya dengan mengabaikan fakta-fakta dan kaidah-kaidah ilmiah yang bertanggungjawab. Sehingga dalam tulisan ini, penulis ingin mengupas terkait independensi dari lembaga survei yang melakukan survei atau jajak pendapat dan penghitungan cepat hasil pemilihan dan bagaimana memanfaatkan peran lembaga survei ini dalam Pilkada bagi kepentingan publik khususnya terkait peningkatan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan Pilkada.

E. ANALISIS

Dalam proses persaingan jabatan politik jelang Pilkada Serentak 2015 banyak wajah-wajah baru yang baru akan mencalonkan diri maupun *incumbent* yang mencalonkan diri kembali untuk masa jabatan kedua. Di masa-masa sebelum Pilkada hingga Pilkada dilaksanakan, lembaga survei memegang peranan penting dalam memperkenalkan calon-calon tersebut kepada masyarakat. Objektivitas dari lembaga survei diuji karena ditengarai ada lembaga survei juga merangkap sebagai konsultan partai, sehingga hasil surveinya dikuatirkan akan mempengaruhi publik yang akan memilih. Lembaga survei memiliki peranan dalam mengolah data yang mendukung calon kepala daerah baik dalam hal meningkatkan popularitas, akseptabilitas dan elektabilitasnya di masyarakat. Melalui hasil survei atau jajak pendapat oleh lembaga survei ini tidak dipungkiri membentuk persepsi di masyarakat mengenai sosok calon pemimpin/ kepala daerah yang ideal.

Putusan MK No 9/PUU-VII/2009 tanggal 30 Maret 2009 diajukan oleh Denny Yanuar Ali dan (Ketum Asosiasi Riset Opini Publik Indonesia dan Direktur Eksekutif PT Lingkar Survei Indonesia) dan Umar Bakry (Sekjen Asosiasi Riset Opini Publik Indonesia dan Direktur Eksekutif PT Lingkar Survei Indonesia) yang menguji Pasal 245 ayat (2), ayat (3), dan ayat (5), serta Pasal 282 dan Pasal 307 UU No 10/2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap UUD 1945 terkait larangan pengumuman hasil survei pada masa tenang, larangan penghitungan cepat di hari Pemilu, dan hukuman pidana atas publikasi hasil survei dan penghitungan cepat. Mahkamah dalam Putusan *a quo* menyatakan bila jajak pendapat atau survei maupun penghitungan cepat (*quick count*) hasil pemungutan suara dengan menggunakan metode ilmiah adalah suatu bentuk pendidikan, pengawasan, dan penyeimbang dalam proses penyelenggaraan negara termasuk pemilihan umum. Pengumuman hasil survei dan penghitungan cepat (*quick count*) haruslah dilakukan dengan menjunjung prinsip metodologis ilmiah dan tidak bertendensi mempengaruhi pemilih pada masa tenang maka pengumuman hasil survei tidak dapat dilarang. Sedangkan terkait pengumuman *quick count,* khalayak dianggap sudah mengetahui secara umum (*notoir feiten*) bila *quick count* bukanlah hasil resmi namun masyarakat berhak mengetahuinya. Hak masyarakat untuk mengetahui (*rights to know*) dan kebebasan berekspresi yang berfokus pada kegiatan yang berbasis metodologis-ilmiah merupakan bagian

[7] Peter Mahmud Marzuki, 2005. *Penelitian Hukum,* Surabaya: Kencana Prenada Media Group.

dari hak asasi manusia (HAM), yaitu kebebasan untuk mendapatkan informasi dan begitupula hak untuk menyampaikan informasi.

Survei dapat dilakukan oleh lembaga yang independen yang tidak terikat kepada salah satu kontestan politik peserta Pemilu, namun dapat juga merupakan bagian atau atas permintaan (pesanan) salah satu peserta pemilu. Dan terlepas dari apakah survei dan lembaga survei merupakan bagian dari strategi kampanye peserta Pemilu atau independen, namun sebagai suatu kegiatan ilmiah, kegiatan survei dan lembaga survei harus tetap mengikuti kaidah-kaidah ilmiah yang berlaku dalam survei yang dapat diketahui oleh publik. Meskipun survei dan lembaga survei bersifat independen dan bukan merupakan bagian dari strategi kampanye salah satu peserta Pemilu, namun ketentuan masa tenang dalam kampanye Pemilu harus tetap dipatuhi oleh lembaga survei.

Putusan MK No 24/PUU-XII/2014 tanggal 3 April 2014 diajukan oleh PT Indikator Politik Indonesia, PT Saiful Mujani (Saiful Mujani Research & Consulting (SMRC), PT Pedoman Global Utama, PT Indonesian Consultant Mandiri, dan Yayasan Populi Indonesia yang menguji Pasal 247 ayat (2), ayat (5), dan ayat (6), Pasal 291, serta Pasal 317 ayat (1) dan ayat (2) UU No 8/2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap UUD 1945 terkait larangan pengumuman hasil survei atau jajak pendapat tentang Pemilu yang dilakukan pada masa tenang, pengumuman hasil penghitungan cepat beberapa waktu sesudah pemungutan suara dan pelanggaran yang dilakukan tersebut merupakan tindak pidana Pemilu dengan ancaman pidana tertentu. Mahkamah dalam Putusan *a quo* menegaskan kembali pertimbangan hukum yang diambil pada Putusan MK No 9/PUU-VII/2009 sebelumnya dan menambahkan bahwa objektivitas lembaga yang melakukan survei dan penghitungan cepat (*quick count*) haruslah independen dan tidak dimaksudkan untuk menguntungkan atau memihak salah satu peserta Pemilu. Sehingga lembaga survei yang mengumumkan hasil survei dan penghitungan cepat (*quick count*) harus tetap bertanggung jawab baik secara ilmiah maupun secara hukum.

Dari kedua Putusan MK diatas, dapat ditarik kesimpulan bila kebebasan berekspresi dan hak untuk mengetahui (*rights to know*) yang berfokus pada kegiatan yang berbasis metodologis-ilmiah merupakan bagian dari hak asasi manusia (HAM), yaitu kebebasan untuk mendapatkan informasi dan begitupula hak untuk menyampaikan informasi oleh publik. Selain itu, survei dan hitung cepat (*quick count*) merupakan suatu bentuk pendidikan, pengawasan, dan penyeimbang dalam proses penyelenggaraan negara termasuk pemilihan umum. Angka 80 Pasal 131 ayat 2 UU No 8/2015 tentang Perubahan atas UU No 1/2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi UU telah mengatur bila survei atau jajak pendapat dan penghitungan cepat hasil Pemilihan merupakan bentuk partisipasi masyarakat dalam bidang politik. Bentuk partisipasi masyarakat tersebut dilaksanakan dengan ketentuan tidak melakukan keberpihakan yang menguntungkan salah satu pasangan calon, tidak mengganggu proses penyelenggaraan tahapan Pemilihan, dan selalu mendorong terwujudnya suasana kondusif selama penyelenggaraan Pemilihan.

Namun kiranya, dalam penyelenggaraan survei dan hitung cepat tersebut peran negara tetap hadir semata-mata untuk menjaga kualitas demokrasi, memelihara ketertiban umum, dan mengawasi agar lembaga-lembaga survei, pers, dan pengguna (*users*) dari lembaga survei tersebut bekerja dengan penuh rasa tanggung jawab, profesional, dan menghormati hak asasi orang lain. Hal ini sejalan dengan pernyataan Prof. Soetandyo Wignjosoebroto, MPA dalam bukunya "Hubungan Negara dan Masyarakat dalam Konteks HAM: Sebuah Tinjauan Historis dari Perspektif Relativisme Budaya Politik" yang dikutip dalam Pendapat Berbeda (*dissenting opinion*) oleh Hakim Konstitusi M. Arsyad Sanusi dalam Putusan MK No 9/PUU-VII/2009 yakni "*tatkala hak-hak warga untuk kebebasan dan berpolitik ternyata tidak menjamin*

terwujudnya hak-hak di bidang ekonomi, sosial dan budaya, kewenangan negara untuk lebih bertindak proaktif menjadi dapat diterima. Kalaupun tetap harus hands-off dalam persoalan menjaga hak kebebasan dan hak berpolitik para warga negara, negara kini bisa bekerja dengan kewenangan yang dapat dibenarkan untuk bertindak proaktif guna menciptakan situasi yang lebih kondusif bagi setiap manusia di bumi ini untuk merealisasikan hak-haknya guna mengoptimalkan kesejahteraannya di bidang ekonomi, sosial dan budaya".

F. KESIMPULAN DAN IMPLIKASI

1. KESIMPULAN

Bahwa berdasarkan pembahasan diatas dapat ditarik kesimpulan guna peningkatan partisipasi masyarakat dan pendidikan politik yang baik terkait pemanfaatan survei dan hitung cepat pada saat pra dan pasca Pilkada dilaksanakan, sebagai berikut: Putusan MK No 9/PUU-VII/2009 dan Putusan MK No 24/ PUU-XII/2014 menekankan bila kegiatan yang berbasis metodologis-ilmiah yaitu survei atau jajak pendapat dan hitung cepat merupakan bagian dari hak asasi manusia (HAM), yaitu kebebasan untuk mendapatkan informasi dan begitupula hak untuk menyampaikan informasi oleh publik. Selain itu, survei dan hitung cepat (*quick count*) merupakan suatu bentuk pendidikan, pengawasan, dan penyeimbang dalam proses penyelenggaraan negara termasuk pemilihan umum. Bahwa objektivitas lembaga yang melakukan survei dan penghitungan cepat (*quick count*) haruslah independen dan tidak dimaksudkan untuk menguntungkan atau memihak salah satu peserta Pemilu. Sehingga lembaga survei yang mengumumkan hasil survei dan penghitungan cepat (*quick count*) harus tetap bertanggung jawab baik secara ilmiah maupun secara hukum.

2. IMPLIKASI

Kemudian untuk menjaga independensi dari lembaga survei yang melakukan survei atau jajak pendapat serta hitung cepat, publik dapat turut serta mengawasi lembaga yang melakukan survei dari beberapa segi: (1) kejelasan badan hukum dan susunan kepengurusan lembaga survei, (2) sumber pendanaan dari lembaga survei. Bahwa laiknya lembaga penerbitan atau publikasi media massa lainnya, penyandang dana atau sponsor seringkali bisa mempengaruhi atau bahkan menentukan hasil survei, (3) metodologi yang digunakan dalam survei atau jajak pendapat dan hitung cepat, berapa jumlah responden, tanggal pelaksanaan survei, cakupan pelaksanaan survei tersebut, (4) lembaga survei haruslah mendapatkan akreditasi dari lembag terkait, (5) lembaga survei melaporkan kepada publik secara transparan mengenai laporan hasil survei dan hitung cepat yang dilaksanakan serta mau melaksanakan audit keuangan atas sumber pendanaan kegiatan survei atau jajak pendapat dan hitung cepat yang dilaksanakan. Selanjutnya dari KPU pun telah menerbitkan Peraturan KPU Nomor 5 Tahun 2015 tentang Sosialisasi dan Partisipasi Masyarakat dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota terutama pada bagian Paragraf 5 tentang Lembaga Survei atau Jajak Pendapat dan Penghitungan Cepat yaitu Pasal 41-49. KPU dalam Peraturan KPU tersebut menerapkan sejumlah aturan mengenai persyaratan lembaga yang dapat mengikuti survei atau jajak pendapat, proses pelaksanaan survei dilakukan dan ruang lingkupnya, mekanisme aduan masyarakat terhadap pelaksanaan survei, dan sanksi yang dapat dikenakan kepada lembaga survei yang terbukti melakukan pelanggaran etika.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Arikunto, Suharsimi. (2002). *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek.* Jakarta: Rineka Cipta.

Marzuki, Peter Mahmud. (2005). *Penelitian Hukum,* Surabaya: Kencana Prenada Media Group.

Mudzakir, *Metode Penelitian Hukum*, Program Magister (S2) Ilmu Hukum, Universitas Islam Indonesia.

PUTUSAN DAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Putusan MK No 9/PUU-VII/2009 tanggal 30 Maret 2009.

Putusan MK No 24/PUU-XII/2014 tanggal 3 April 2014.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara RI Tahun 2008 No 51, Tambahan Lembaran Negara No 4836).

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah (Lembaran Negara RI Tahun 2012 No 117, Tambahan Lembaran Negara No 5316).

Undang-Undang Nomor Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas UU No 1/2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi UU Daerah (Lembaran Negara RI Tahun 2015 No 57, Tambahan Lembaran Negara No 5678).

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 5 Tahun 2015 tentang Sosialisasi dan Partisipasi Masyarakat dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota.

WEBSITE

http://surveikampus.com/author/surveikampus/, diakses pada 7 Oktober 2015.

http://www.lsi.or.id/riset/66/jajak-pendapat-publik-membantu-demokrasi-bekerja, diakses pada 7 Oktober 2015.

http://yosiabdiantindaon.blogspot.co.id/2012/05/macam-macam-teknik-sampling-menurut-dra.html, diakses pada 8 Oktober 2015.

POLITIK TRANSAKSIONAL DALAM PILKADA SERENTAK DAN IMPLIKASINYA BAGI PEMERINTAH DAERAH DI INDONESIA

Ratnia Solihah[1] dan Siti Witianti[2]

ABSTRAK

Pelaksanaan pilkada serentak yang akan dilaksanakan pada tanggal 9 desember 2015, pada dasarnya merupakan salah satu alternatif sistem pemilihan kepala daerah langsung dengan tujuan untuk menghemat anggaran biaya yang cukup signifikan dari anggaran pelaksanaan pilkada selama ini yang dibebankan kepada APBD.Namun dalam pelaksanaannya, pilkada serentak tahun 2015 ini disinyalir melahirkan berbagai fenomena yang terkait dengan politik transaksional yang muncul dalam proses pilkada. Tulisan ini disusun dengan menggunakan metode deskriptif melalui pendekatan kualitatif. Adapun pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan studi literatur melalui kajian pustaka yang terkait dengan fenomena politik transaksional dalam pilkada serentak di Indonesia Tahun 2015, serta implikasinya terhadap pemerintahan yang terbentuk dari proses pilkada tersebut. Pelaksanaan pilkada serentak tahun 2015 memunculkan berbagai fenomena yang terkait dengan politik transaksional yaitu barter politik, boneka politik, politik biaya tinggi, dan adanya money politic dalam perilaku memilih.Secara umum politik transaksional mencederai terwujudnya pemilu yang demokratis dan berimplikasi pada proses penyelenggaraan pilkada itu sendiri yang kurang demokratis. Secara khusus, adanya politik transaksional tersebut dapat memunculkan benih-benih ketidakpercayaan pendukung kepada partai politik dan dapat membingungkan pendukungnya atas pilihan politik partainya, memunculkan perilaku pejabat pemerintah yang korup, serta otonomi daerah yang tidak berkorelasi positif terhadap peningkatan kesejahteraan dan kualitas kehidupan rakyat.

Kata Kunci: pilkada, politik transaksional, partai politik, pemerintahan daerah

ABSTRACT

Simultaneous implementation of the election will be held on 9 December 2015, essentially is an alternative system of direct local elections in order to save significant budget of budget execution during the election is charged to the budget. But in its implementation, simultaneous election in 2015 was allegedly gave birth to the various phenomena associated with transactional politics that emerged in the process of election. This paper prepared using descriptive method through a qualitative approach. The data collection is done by using study of literature through the study of literature related to the phenomenon of transactional politics in the election simultaneously in Indonesia in 2015, and its implications for government formed from the election process. Concurrent election implementation in 2015 gave rise to various phenomena associated with transactional politics that political barter, stuffed politics, politics of high costs, and the existence of money politics in voting behavior. In general, transactional politics injure the realization of democratic elections and the implications for the process of the election itself less democratic. In particular, the transactional politics that can bring the seeds of mistrust support to political parties and may confuse its supporters over the choice of a political party, led to the behavior of corrupt government officials, and local autonomy are not positively correlated to improving the welfare and quality of life of the people.

Keywords: *election, transactional politics, political parties, local government*

Pendahuluan

Selama rentang waktu tahun 2005 sampai sekarang demokrasi Indonesia di tingkat lokal mengalami dinamika yang cukup signifikan. Sepanjang periode tersebut masyarakat di tingkat lokal, mulai dari provinsi, kabupaten, kota, dan bahkan di tingkat desa, memilih pemimpin mereka melalui pemilihan umum secara langsung. Pemilihan kepala daerah (pilkada) langsung telah menyita perhatian

[1] S.IP., M.Si., Dosen Ilmu Politik FISIP UNPAD. Email: ratniasolihah91@yahoo.co.id
[2] S.IP., M.Si., Dosen Ilmu Politik FISIP UNPAD. Email: siti_witianti@yahoo.com

publik, partai politik, dan para kontestan dengan menyedot triliunan rupiah APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah). Diperkirakan lebih dari ratusan triliun rupiah uang dari APBD tingkat provinsi, kabupaten, dan kota telah dikeluarkan untuk pilkada hingga tahun 2014.

Pemilihan kepala daerah (pilkada) secara langsung merupakan salah satu terobosan politik yang signifikan dalam mewujudkan demokratisasi di tingkat lokal.Tak sedikit teoretisi demokrasi yang mengatakan bahwa pada dasarnya semua politik itu lokal. Artinya, demokrasi di tingkat nasional akan tumbuh dan berkembang secara baik bila didukung oleh mantapnya nilai-nilai demokrasi lokal. Pilkada adalah bagian dari proses penguatan dan pendalaman demokrasi (*deepening democracy*) serta upaya mewujudkan tata pemerintahan yang efektif.

Namun dalam perjalanannya hingga tahun 2015 yang akan menyelenggarakan pilkada langsung secara serentak, pelaksanaan pilkada tersebut menunai pro dan kontra di beberapa kalangan, baik politisi, praktisi pemerintahan, akademisi politik dan pemerintahan maupun masyarakat. Hal ini dapat dilihat dari beberapa masalah yang muncul dalam penyelenggaraan pilkada secara langsung tersebut, seperti terjadinya pemborosan anggaran (tidak efisien), Kepala Daerah hasil pilihan rakyat sering tidak menampakkan ketidaksesuaian janji yang disampaikan saat kampanye, bahkan banyak kepala daerah yang tersandung kasus hukum karena tindakan pelanggaran hukum yang dilakukan. Selain itu, dalam pesta demokrasi penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung tersebut sering terjadi kasus sengketa mengenai perolehan hasil suara yang melibatkan para pendukung masing-masing calon, yang berujung pada konflik horizontal di banyak daerah, munculnya *money politic* di beberapa lapisan masyarakat maupun lembaga politik dan pemerintahan, serta munculnya beberapa kasus korupsi yang menyeret atau melibatkan banyak kepala daerah di Indonesia yang lahir dari pemilihan kepala daerah secara langsung tersebut (Djauhari, 2011: 31-32; Agustino, 2010: 86-104; Ali, 2003: 227-234; Kumorotomo, 2009). Terkait masalah korupsi tersebut, Menteri Dalam Negeri menyatakan bahwa saat ini semakin banyak kepala daerah yang telah ditetapkan menjadi tersangka kasus korupsi. Sedikitnya terdapat 158 kepala daerah di tanah air yang menjadi tersangka korupsi (Suara Merdeka, 19 Pebruari 2011, hal 12).

Berbagai permasalahan yang muncul tersebut secara komprehensif dapat dilihat melalui perspektif politik transaksional, yang sudah menampakkan gejalanya menjelang pilkada serentak tahun 2015 ini. Hal tersebut dapat ditelusuri dari mulai proses pengajuan usulan calon di internal partai politik hingga tahapan-tahapan pilkada yang telah berjalan sampai saat ini. Adanya politik transaksional dalam pilkada ini, dampaknya tidak hanya sampai proses pilkada selesai atau pada hasil pemenangan pilkada, namun akan berdampak pada proses penyelenggaraan pemerintahan hasil pilkada tersebut yang juga ditengarai tidak akan berjalan secara efektif.

Untuk itu, dalam tulisan ini penulis akan membahas bagaimana politik transaksional dalam pilkada serentak terjadi dan bagaimana implikasinya bagi pemerintahan daerah di Indonesia.

Tinjauan Teoritik

Politik transaksional berarti politik dagang, ada yang menjual dan ada yang membeli.Tentu semuanya membutuhkan alat pembayaran yang ditentukan bersama.Jika dalam jual-beli, maka alat pembayarannya biasanya berupa uang tunai. Pada praktik politik, jika terjadi politik transaksional, ada yang memberi uang dan ada yang menerima uang dalam transaksi politik tersebut (Muamar Riza Pahlevi, http: //metrobali.com, diakses tanggal 3 Oktober 2015). Meskipun begitu, tidak selalu uang yang digunakan dalam transaksi politik, dalam beberapa kasus politik, politik transaksional juga berkaitan dengan jabatan dan imbalan tertentu di luar uang.

Politik transaksional merupakan suatu pembagian kekuasaan politik atau pemberian

dalam bentuk barang, uang, jasa, maupun kebijakan tertentu yang bertujuan untuk mempengaruhi seorang atau lebih dan untuk mendapatkan keuntungan tertentu berdasarkan kesepatan-kesepakatan politik yang dibuat oleh beberapa partai politik atau elite politik. Yang di Indonesia Politik transaksional lebih dikenal sebagai istilah yang lebih diidentikan dengan pemilu.Politik transaksional diartikan sebagai pemberian janji tertentu dalam rangka mempengaruhi pemilih. Namun, dari banyaknya definisi yang ada, Politik transaksional merupakan istilah orang Indonesia untuk menerangkan semua jenis praktik dan perilaku korupsi dalam pemilu mulai dari korupsi politik , membeli suara (*vote buying*) hingga kegiatan haram (*racketeering).*

Menurut Jeremy Boissevain, transaksional adalah menjelaskan hubungan pertemanan atau persaudaraan dalam setiap pendekatan untuk memenuhi permintaan. Faktor persahabatan adalah penting dan jadi keutamaan.Pada kondisi tertentu pendekatan transaksional meletakkan peran individu lebih dominan, dan tidak terikat kepada peraturan atau sistem (Sulaiman, 2002: 82).Menurut Jeremy Boissevain dalam Nizam Sulaiman pendekatan transaksional terdapat pada peraturan normatif dan peraturan pragmatif. Peraturan normatif adalah menggariskan panduan umum terhadap tingkah laku anggota masyarakat, membentuk peraturan umum yang formal dan unggul dalam masyarakat. Sedangkan yang dimaksud peraturan pragmatik adalah peraturan permainan atau tidak melanggar norma (Sulaiman, 2002: 81).

Menurut Johny Lomulus, Politik uang merupakan kebijaksanaan dan/atau tindakan memberikan sejumlah uang kepada pemilih atau pimpinan partai agar masuk sebagai calon kepala daerah yang definitif danatau masyarakat pemilih memberikan suaranya kepada calon tersebut, yang memberikan bayaran atau bantuan tersebut (Lumulus, 2007: 35). Istilah "*money politic*" merupakan suatu upaya mempengaruhi orang lain dengan menggunakan imbalan materi atau dapat juga diartikan jual beli suara pada proses politik dan kekuasaan serta tindakan membagi-bagikan uang baik milik pribadi atau partai untuk mempengaruhi suara pemilih (voters). Pengertian ini secara umum ada kesamaan dengan pemberian uang atau barang kepada seseorang, karena memiliki maksud politik yang tersembunyi dibalik pemberian itu.Strategi semacam ini mulai berkembang pada Pemilu 2004. Adapun bentuk dari politik transaksional (*money politic*) antara lain dilakukan dengan cara pemberian berbentuk uang, sembako (beras, minyak dan gula) dan barang-barang lainnya kepada masyarakat dengan tujuan untuk menarik simpati masyarakat agar mereka memberikan suaranya untuk partai yang bersangkutan. Di antara pemilih, para pemilih tidak lagi secara suka mendukung partai.Mereka ikut mendukung, asalkan terdapat imbalan terhadap dukungan yang diberikan itu.Misalnya, mereka mau berkampanye asalkan mendapatkan uang transpor, memperoleh pakaian dan imbalan-imbalan material lainnya dan terkadang mereka ada juga yang menerima imbalannya tetapi pada saat pemilihan berlangsung pemilih tidak memilih calon yang memberikan imbalan tersebut, hal ini dikarenakan mereka hanya menginginkan materialnya saja.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa politik transaksional adalah suatu bentuk transaksi atau perjanjian antar dua pihak yang saling mempunyai kebutuhan terutama pada praktik politik dimana terdapat proses ada yang memberi dan menerima sesuatu baik berupa materi maupun non materi sesuai dengan perjanjian yang telah disepakati.

Metode

Tulisan ini disusun dengan menggunakan metode deskriptif melalui pendekatan kualitatif. Adapun pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan studi literatur melalui kajian pustaka yang terkait dengan perihal politik transaksional dalam pilkada serentak di Indonesia umumnya, serta implikasinya terhadap pemerintahan yang terbentuk dari proses pilkada tersebut.

Hasil/Temuan

Pemilihan Kepala daerah langsung secara serentak di Indonesia menjadi isu yang sangat menyita perhatian di tahun 2015, yang akan diikuti oleh 269 kota dan kabupaten di Indonesia. Walaupun pilkada sekarang ini sudah direkayasa dengan digelar secara serentak, namun nyatanya masih ada calon tunggal, yang menunjukkan pilkada tidak menarik lagi atau ada fenomena politik lainnya yang ditengarai oleh adanya politik transaksional.

Terlepas dari adanya calon tunggal dalam pilkada, politik transaksional juga muncul pada pilkada yang diikuti oleh 2 atau 3 pasangan calon. Hal ini dapat dilihat dari beberapa gejala politik menjelang dimulainya tahapan penjaringan calon kepala daerah-wakil kepala daerah oleh partai politik-partai politik, antara lain:

1. Barter politik

Adanya kesepakatan antara partai politik yang satu dengan politik yang lainnya dalam bentuk barter pencalonan. Misalnya di Daerah A parpol yang nota bene lawan politiknya dalam pilkada akan mendukung calon yang diunggulkan oleh partai lain dengan melakukan barter, dimana partai tersebut nantinya akan mengajukan calon boneka dalam pilkada tersebut. Misalnya: PDIP dengan partai demokrat melakukan barter politik dalam pencalonan walikota dan bupati. Partai Demokrat akan mengajukan calon bonekanya atau penantang Risma di Kota Surabaya, sebaliknya PDIP akan mengusung penantang atau calon bonekanya untuk calon kuat di kabupaten Pacitan (Ashiddiqi, 2015: 2).

2. Boneka Politik

Munculnya boneka politik dalam pilkada, karena status incumbent yang sudah kuat dan mencalonkan kembali dalam pilkada selanjutnya. Hal ini merupakan salah satu bentuk transaksi politik dan pola pikir yang pragmatis, dimana parpol yang mengusung calon diperkirakan kalah, maka dilakukanlah transaksi politik antar partai tersebut dengan adanya boneka politik(Ashiddiqi, 2015: 2).Partai yang diperkirakan kalah hanya sekedar mengusulkan calon, namun sebetulnya partai tersebut mendukung incumbent.Hal tersebut dilakukan dengan pertimbangan daripada mengusung kader lalu kalah lebih baik mendukung incumbent incumbent dengan imbalan uang atau imbalan lainnya untuk mengembangkan parpol nya.

3. Politik Biaya Tinggi

Dalam pilkada serentak ini ditengarai pula dengan adanya fenomena politik biaya tinggi sebagai salah satu konsekuensi yang harus ditanggung oleh partai politik, bila calon yang diusungnya ingin menang dalam pemilu. Adanya politik biaya tinggi ini hanya akan melahirkan politik plutokrasi, yakni sistem politik yang hanya menempatkan orang-orang dengan kekuatan finansial yang besar yang akan terpilih. Dalam system seperti ini, parpol menetapkan kriteria bakal calon terpilih yang akan diusungnya menjadi calon kepala daerah adalah seseorang yang memiliki kekuatan logistik yang besar. Sementara calon yang tidak memiliki kemampuan loggistik yang kuat, walaupun memiliki integritas dan kemampuan memimpin daerah, tetap saja akan tersingkirkan dalam peta politik.

Fenomena politik biaya tinggi ini dapat dilihat pada saat partai politik dalam mengusung calon di pilkada lebih pada pertimbangan kemampuan finansial calon yang bersangkutan. Dalam rekruitmen lebih terkesan para sang calon yang membutuhkan "perahu" partai politik (www.komunitasdemokrasi.or.id/article/pilkada.pdf) Dalam salah satu sumber disebutkan bahwa harga yang dipatok oleh partai politik antara Rp 1 miliar hingga 2 miliar bagi satu calon bupati yang didaftarkan ke Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) (Kompas, 19 April 2005). Di Pemilihan gubernur Riau seorang kandidat harus menyediakan "uang pinangan" sedikitnya Rp. 400 juta per kursi demi mendapatkan "perahu". Dalam hal ini semakin strategis posisi parpol, jumlah uang lamaran semakin besar (Kompas, 6 Juli 2011).

4. *Money Politics*dalam Perilaku Memilih

Dalam beberapa kajian tentang perilaku memilih, sejumlah kajian menemukan bahwa kekuatan uang merupakan faktor yang mempengaruhi perilaku memilih dalam pilkada (Fitriyah, 2013: 32).Hasil kajian dari Lembaga Survey Indenpenden Nusantara (LSIN) menunjukkan bahwa perkembangan demokrasi di Indonesia saat ini menunjukkan bahwa Indonesia masih menganut sistem demokrasi patron, jika dibandingkan dengan 10 tahun sebelumnya, praktik transaksional jauh lebih massif, dimana pertukaran kleinteistik dan praktek jual beli suara merupakan elemen-elemen yang umum terjadi dan dianggap wajar oleh publik. Survey LSIN di 50 kota/kabupaten di Indonesia tentang perilaku memilih menjelang pilkada serentak 2015 menunjukkan bahwa sebagian besar responden mengambil keputusan bahwa pertimbangan utama pemberian suara terhadap kandidat lebih diuatamakan karena adanya pemberian uang atau barang yang diberikan oleh kandidat. Pemberian uang ini dinilai lebih penting dibandingkan dengan visi-misi atau program kandidat, kesamaan etnis dengan kandidat, kehendak untuk berpartisipasi dalam pesta demokrasi dan partai-partai pengusung atau pendukung kandidat (http:// www.Luwuraya.net/senin 19 oktober 2015). Dalam konteks tersebut, politik transaksional yang dilakukan sebagian rakyat ini sangat tergantung dengan kekuatan logistik calon dan partai. Transaksi politik ini terjadi di masyarakat tingkat paling bawah (Muhammadun: 2015:2).

Analisis

Dari beberapa fenomena politik yang terjadi menjelang pilkada serentak 2015 serta beberapa hasil kajian dan survey tentang politik transaksional menunjukkan adanya:

1. Barter Politik

Adanya barter politik dalam proses pengajuan calon kepala daerah di beberapa daerah menjelang pilkada serentak 2015 membuktikan bahwa partai politik gagal melakukan kaderisasi dan seleksi calon pemimpin yang baik. Partai politik di Indonesia tidka memiliki kemampuan untuk berkompetisi secara sehat, sehingga di beberapa daerah masih ada calon tunggal, dan adanya barter politik dalam upaya mengatasi calon tunggal tersebut dengan saingan yang diusulkannya hanya sebagai upaya untuk menjadi rivalitas formal semata dalam penyelenggaraan pilkada tersebut.

2. Boneka Politik

Munculnya boneka politik dalam pilkada terkait dengan kuatnya calon incumbent atau petahanan dalam pilkada tersebut, sehingga lawan politiknya lebih berpikir pragmatis untuk mendapatkan keuntungan semata. Hal tersebut dilakukan antara lain dengan adanya calon yang dengan sengaja maju untuk kalah dengan tujuan untuk mendapatkan imbalan materi. Selain itu juga calon boneka yang sengaja dihadirkan pihak tertentu dengan tujuan untuk memenuhi standar minimal jumlah peserta, agar pilkada tidak ditunda.

Fenomena calon boneka ini sulit untuk dibuktikan, yang bisa menilai hanyalah pemilih atau rakyat.Ada calon yang sengaja maju untuk kalah, daripada harus calon tunggal (calon incumbent), dengan tujuan untuk memenuhi standar minimal jumlah peserta. Ciri-cirinya, popularitas calon tidak jelas, visi-misi yang biasa saja serta kemampuan finansial yang masih dipertanyakan (http://kaltim.tribunnews.com/2015/07/29/ini-ciri-calon-boneka-versi-ketua-bawaslu-kaltim)

3. Biaya Politik Tinggi

Adanya biaya politik tinggi memunculkan terjadinya politik transaksional dalam pilkada.Ketika kemampuan dana calon menjadi pertimbangan, maka terbuka ruang bagi masuknya sumber-sumber dana dari pihak luar, termasuk kemungkinan masuknya dana illegal. Studi Syarif Hidayat (2006: 276) yang menemukan bahwa modal ekonomi yang dimiliki oleh masing-masing kandidat kepada daerah/wakil kepala daerah cenderung merupakan kombinasi antara modal pribadi dan bantuan donatur politik (pengusaha), serta sumber-sumber lain.

Dalam kontestasi politik termasuk pilkada secara langsung, jelas membutuhkan biaya politik.Biaya politik ini tidak hanya dipakai untuk membiayai pelaksanaan kampanye, tetapi juga untuk membangun relasi dengan para (calon) pendukungnya, termasuk di dalamnya adalah modal untuk memobilisasi dukungan pada saat menjelang dan berlangsungnya tahapan kampanye.Dana politik memiliki makna penting menjadi "penggerak" dan "pelumas" mesin politik yang dipakai.Di dalam musim kampanye, misalnya membutuhkan uang yang cukup besar untuk membiayai berbagai kebutuhan seperti mencetak poster dan spanduk, membayar iklan, menyewa kendaraan untuk mengangkut pendukung, dan berbagai kebutuhan lainya, termasuk untuk pengamanan. Bahkan, dana politik ini merupakan prasyarat utama ketika calon itu bukan berasal dari partai yang mencalonkannya, yang juga sangat menentukan strategi pemenangan yang dijalankan masing-masing kandidat dan tim suksesnya. Dana politik ini merupakan modal yang sangat diperlukan untuk membiayai semua tahap-tahap pilkada oleh kandidat dan tim pemenangan.

Leo Agustino dan Muhammad Agus Yusoff (2010: 8) mengatakan bahwa "untuk membiayai itu semua (mendanai pelbagai biaya aktiviti kampanye, biaya menyewa pakar *political marketing*, biaya untuk membangun sarana fisik di kantung-kantung pundi, biaya *image building* dan *image bubbling* (pensuksesan diri calon) dan banyak lagi), banyak calon yang tidak memiliki cukup dana. Maka dari itu, calon kepala daerah acap kali mencari para pengusaha untuk bergabung sebagai investor politik. Sebagai imbalan investasi atas keikutsertaan mereka (sebagai pelabur/investor politik) dalam memenangkan calon dalam pilkada, maka para pengusaha dijanjikan akan mendapat banyak hak istimewa (perlindungan ekonomi dan politik).

4. Money Politics dan Perilaku Memilih

Suburnya politik uang itu tidak terlepas dari cara pandang masyarakat pemilih yang permisif terhadap politik uang itu. Pada proses demokrasi di Indonesia, praktek *money politics* tumbuh subur, karena dianggap sebagai suatu kewajaran masyarakat tidak peka terhadap bahayanya. Mereka membiarkannya karena tidak merasa bahwa *money politics* secara normatif adalah perilaku yang harus dijauhi (2003:228).Politik uang tersebut terjadi karena kuatnya persepsi bahwa pilkada sebagai perayaan, kultur pragmatism jangka pendek, lemahnya dialektika untuk mencari nilai-nilai ideal dan membangun visi bersama, lemahnya aturan main, dan seterusnya. Hal-hal yang disebut Sutoro Eko itu setidaknya dapat dilihat dari penelitian Ahmad Yani dkk (2008), yang menemukan pemilih lebih menyukai bentuk kampanye terbuka dan sebagian besar dari mereka menyarankan bagi yang ikut kampanye layak dikasih uang saku sekitar Rp.50.000-Rp.100.000 perkali kampanye.

Hal tersebut ditambah lagi dengan kondisi masyarakat yang banyak dipusingkan permasalahan ekonomi. Akibatnya praktik jual beli suara dalam pilkada ditengarai akan marak dan menyebar secara merata di daerah-daerah, terutama di banyak masyarakat miskinnya. Penyebab maraknya politik uang ini juga tidak terlepas dari tingkat kesadaran politik masyarakat yang rendah.

Kesimpulan dan Implikasi

Politik transaksional dalam pilkada serentak di Indonesia pada dasarnya dapat dilihat dari fenomena adanya barter politik antar partai politik dalam pilkada, munculnya boneka politik yang seolah-olah menjadi lawan politik calon kuat dalam pilkada, adanya biaya politik tinggi yang harus ditanggung oleh partai politik maupun calon yang akan diusulkan oleh partai politik dalam membiayai tahapan kegiatan pilkada dan upaya pemenangan pilkada, serta munculnya *money politics* yang mempengaruhi perilaku memilih dalam pilkada.

Implikasi dari adanya politik transaksional dalam pilkada serentak di Indonesia adalah sebagai berikut:

a. Adanya barter politik dan boneka politik yang dilakukan oleh partai politik dalam pilkada menimbulkan kebingunan pemilih, karena koalisi partai politik pendukung pasangancalon tidak jelas, Misalnya pada pemilu gubernur partai A dan partai B berkoalisi dengan partai C dan partai D untuk mengusung calon gubernur, tetapi pada pemilihan bupati/ walikota, Partai A berkoalisi dengan partai E, sehingga pendukung partai A dan partai-partai lainnya dibingungkan oleh pilihan politik partainya. Hal ini merupakan benih-benih ketidakpercayaan pendukung kepada partai politik yang tidak disadari oleh partai politik. Implikasi lainnya adalah timbulnya apatis masyarakat atau pendukung untuk tidak berpartisipasi dalam pilkada.
b. Adanya politik biaya tinggi menimbulkan implikasi yang cukup serius bagi pemerintahan yang diselenggarakannya. Logikanya mereka yang berhutang untuk biaya pilkada, akan membalas jasa melalui berbagai konsensi kepada pihak yang mengongkosinya pasca pilkada, dan pada akhirnya meminggirkan aspirasi masyarakat luas. Situasi ini pula belakangan melahirkan perilaku korup kepala daerah guna mengembalikan hutang-hutang semasa pilkada. Berkaitan dengan biaya yang dikeluarkan tersebut (menentukan parpol pengusung, kampanye besar-besaran untuk mendongkrak popularitas calon, sampai upaya mempengaruhi pilihan masyarakat) harus diganti oleh uang rakyat dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) melalui arisan proyek bagi investor politik yang ikut membiayai pilkada (ditpolkom. bappenas.go.id/../007.pdf). Selain secara finansial merugikan masyarakat daerah dengan korupsi APBD, praktik politik uang juga mencederai terwujudnya pemilu yang demokratis.

Selain itu, calon kepala daerah yang didukung pengusaha sebagai investor politik, sebagai imbalan investasi atas keikutsertaan mereka (sebagai investor politik) dalam memenangkan calon dalam pilkada, makapara pengusaha dijanjikan akan mendapat banyak hak istimewa (perlindungan ekonomi dan politik).

Politik biaya tinggi juga melahirkan politik plutokrasi, yangakan mendorong munculnya perburuan rente dalam jebakan birokrasi dan pemerintahan.

Selain secara finansial hal tersebut akan merugikan masyarakat daerah dengan korupsi APBD sebagai implikasi dari biaya politik yang tinggi, untuk mengembalikan modal politik yang dikeluarkannya dalam pilkada.

c. Adanya *money politics* yang mempengaruhi perilaku memilih, mencederai terwujudnya pemilu yang demokratis. Suatu pemilu yang demokratis, jujur dan adil (*free and fair election*) adalah pemilu yang bebas dari kekerasan, penyuapan, dan berbagai praktik curang lainnya yang akan mempengaruhi hasil pemilu.
d. Politik transaksional pada akhirnya akan merusak sendi-sendi sosial rakyat Indonesia, menjadikan pemerintahan yang korup, dapat menghapus modal sosial rakyat karena ketidakpercayaan terhadap pimpinan yang dipilihnya.
e. Implikasi terhadap pemerintahan daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah yang pada dasarnya ingin mendekatkan pelayanan publik kepada masyarakat, ujung-ujungnya dibajak para politisi dan direstui oleh partai politik untuk membagi-bagi kekuasaanya di daerah. Hal tersebut dapat dilihat dari berapa anggaran yang dikeluarkan untuk membiayai operasional pemerintah daerah dibandingkan anggaran yang dialokasikan untuk pembangunan secara keseluruhan.Dengan begitu otonomi daerah tidak berkorelasi positif terhadap peningkatan kesejahteraan dan kualitas kehidupan rakyat.

DAFTAR PUSTAKA

Buku dan Jurnal:

Agustino, Leo dan Yusoff, Muhammad Agus. (2010). "Pilkada dan Pemekaran Daerah dalam Demokrasi Lokal di Indonesia: Local Long Strongmen dan Roving Bandits". *Jebat: Malaysian Journal of History, Politics dan Strategics Studies.* Vol 37 (2010), hal 86-104.

Ali, Mahfud. (2003). "Money Politics dalam Pilkada".*Jurnal Hukum,* Volume XII No. 2.Oktober 2003, hal 227-234.

Djauhari.(2011)."problematika Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung (Dalam perspektif Sosiologis)". *Jurnal Dinamika Hukum* Vol. 11 Edisi Khusus Februari 2011.

Fitriyah.(2012). "Fenomena Politik Uang dalam Pilkada".*Jurnal Politik Vol. 3, No. 1 April 2012.*

Fitriyah.(2013). "Perilaku memilih dalam Pilkada kabupaten Kudus 2013". Jurnal Politika Vol. 4 No. 1, April 2013.

Hidayat, Syarif (Ed). 2006. *Bisnis dan Politik di Tingkat Lokal: Pengusaha, Penguasa, dan Penyelenggara Pemerintahan Pasca Pilkada. Jakarta: P2E-LIPI.*

Kumorotomo, Wahyudi. (2009). "Intervensi Parpol, Politik Uang dan Korupsi: Tantangan Kebijakan Publik Setelah Pilkada Langsung", Makalah disajikan dalam *Konferensi Administrasi Negara.* Surabaya, 15 Mei 2009.

Lomulus, Johny. (2007). "Sikap Pemilih terhadap Pasangan Calon Menjelang PILKADA Langsung di Kota Bitung", dalam *Demokrasi Mati Suri, Jurnal Penelitian Politik* Vol. 4 No. 1 Tahun 2007.

Sumber lainnya:

Asshiddiqi, Asep Zaki. (2015). *Gejala Politik Pemilihan Kepala Daerah Indonesia 2015.*

http://kaltim.tribunnews.com/2015/07/29/ini-ciri-calon-boneka-versi-ketua-bawaslu-kaltim

http://www.Luwuraya.net/senin 19 oktober 2015

http://www.komunitasdemokrasi.or.id/article/pilkada.pdf

Kompas, 19 April 2005.

Kompas, 6 Juli 2011.

Muhammadun.(2015)."Reformasi, Pilkada Serentak, dan politik Biaya Tinggi". Dalam news.metrotvnews.com/.../2015/.../reformasi-pilkada-s

Pahlevi,Muamar Riza. (2015). http: //metrobali.com, diakses tanggal 3 Oktober 2015.

Suara Merdeka, 19 Pebruari 2011, hal 12.

NETRALITAS PEGAWAI NEGERI SIPIL DALAM PILKADA SERENTAK 2015

Anggriani Alamsyah[1], Andi Aslinda[2] dan Sosiawaty[3]

ABSTRAK

Aparat pemerintah merupakan pelayan public yang harus netral dalam setiap pelaksanaan tugasnya. Negara kita dalam waktu dekat akan menyelenggarakan pilkada serentak 2015, pilkada tentu saja melalui beragam prosedur yang membutuhkan kerja keras dan dukungan semua pihak. Meskipun membutuhkan dukungan banyak pihak, termasuk aparatur pemerintah, namun seorang aparatur pemerintah hendaknya dapat menghindarkan dirinya dari keberpihakan pada salah satu calon. Sebuah Surat Edaran Menteri PANRB nomor B/2355/M.PANRB/07/2015 diterbitkan untuk mempertegas UU No. 5/2014 tentang ASN/PNS. Berdasarkan surat edaran tersebut PNS yang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik, akan dijatuhi hukuman berupa diberhentikan dengan tidak hormat. Selain itu, dalam PP No. 53/2010 tentang Disiplin PNS, juga menegaskan bahwa PNS dilarang memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah/ Wakil Kepala Daerah. Penerbitan surat edaran tersebut ditujukan agar profesionalitas dan pelayanan public oleh para PNS tetap dapat dipertahankan, serta terbebas dari hal-hal yang berbau politik. Tulisan ini bertujuan menggambarkan latar belakang netralitas PNS dari sudut pandang teori-teori birokrasi serta sanksi yang diberikan bila terjadi pelanggaran. Netralitas merupakan hal yang mutlak bagi seorang PNS, namun mereka adalah manusia biasa yang punya motivasi-motivasi tertentu di dalam pelaksanaan tugasnya. Budaya tawar-menawar jabatan, yang di tentukan berdasarkan kedekatan dan suka-tidak suka, memungkinkan semakin jauhnya PNS dari sikap netral. Pemerintah yang dalam hal ini Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KemenPAN RB) megeluarkan Surat Edaran Nomor B/2335/M.PANRB/07/2015 tertanggal 22 Juli 2015, yang mengimbau agar seluruh PNS netral dalam Pilkada. Sanksi yang diberikan adalah pencopotan jabatan bila kemudian terbukti memanfaatkan fasilitas-fasilitas Negara dan dengan sengaja mengakibatkan kerugian bagi orang banyak.

Kata kunci: Aparat Pemerintah, Netralitas PNS, Sanksi

ABSTRACT

Government officials should have neutrality in their performance of duties. Our country in the near future will hold local elections of 2015, the elections of course through a variety of procedures that require hard work and support of all parties. Although it requires the support of many parties, including government officials, but the government apparatus should be refrained from siding on one of the candidates. Minister PANRB issued regulation number B / 2355 / M.PANRB / 07/2015 to reinforce the Law 5/2014 on the ASN / PNS. Based on this regulation, civil servants who are members and / or political party official, would be sentenced to be dishonourably discharged. In addition, in PP 53/2010 about PNS Discipline, also confirmed that civil servants are prohibited from providing support to candidates for Regional Head / Deputy Head of Region. The issuance of the regulation intended for professional and public services by civil servants can still be maintained, and free from political disputes. This paper aims to describe the background of the neutrality of civil servants from the viewpoint of theories of bureaucracy and sanctions provided in case of infringement. Neutrality is an absolute issue for a civil servant, but they are ordinary people who have certain motivations in the execution of their duties. Cultural of position bargaining, which is determined based on proximity and likes-dislikes, allowing more and more away from the neutrality of civil servants. The Government, in this case the Ministry of Administrative Reform and Bureaucratic Reform (Kemenpan RB) issued regulation No. B / 2335 / M.PANRB / 07/2015 dated July 22, 2015, which appealed to all civil servants neutrality in the elections. Sanctions provided is loss of position if later proven utilizing the facilities of thesState and intentionally causes damages to people.

Keywords: *Government officials, Neutrality of Civil Servant, Sanction.*

[1] Dr., S.IP., M.Si., Dosen Ilmu Politik UIN Alauddin Makassar. Email: nanialamsyah@gmail.com
[2] Dr., M.Si., Dosen Administrasi Publik Politeknik Pertanian Negeri Pangkep
[3] S.IP., Dosen Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Maluku Utara

PENDAHULUAN

Pilkada serentak merupakan perhelatan yang baru bagi bangsa Indonesia, dimana pemilihan kepala daerah serentak dilakukan di 262 daerah. Husni Kamil menguraikan saat konfrensi pers di kantornya Jalan Imam Bonjol Jakarta bahwa sampai hari ini (Selasa 11 Agustus 2015) jumlah pasangan calon yang mendaftar ada 852 pasangan calon, terdiri dari 21 pasangan calon untuk pemilihan gubernur dan wakil gubernur, 714 untuk pemilihan bupati/ wakil bupati, serta 117 pasangan calon untuk pemilihan walikota dan wakil walikota, dengan rincian 9 Provinsi, 219 kabupaten, dan 33 kota.

Perhelatan ini tentu membutuhkan beragam dukungan dan bantuan dari semua pihak. Seluruh lapisan anak bangsa hendaknya memberikan sumbangsihnya bagi berhasilnya pilkada serentak ini. Namun, dukungan dan bantuan tersebut hendaknya dalam porsinya masing-masing dan tidak keluar dari norma dan aturan-aturan yang berlaku. Dukungan ini juga berasal dari para Aparatur Sipi Negara (ASN), namun dukungan ini tidak boleh keluar dari prinsip netralitas yang harus dipegang oleh stiap individu ASN. Prinsip netralitas ini perlu dijaga agar profesionalitas dan pelayanan public yang merupakan tugas utama mereka, tetap dapat dilaksanakan dengan maksimal.

Netralitas birokrat ini diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 53 Tahun 2010 tentang disiplin PNS, bahwa kepala daerah bertanggung jawab menegakkan sanksi kepada PNS yang terlibat pelanggaran dalam pilkada, baik dalam hal netralitas maupun pemanfaatan fasilitas Negara. Karena kepala daerah adalah PPK (pejabat Pembina kepegawaian). Institusi birokrasi dan individu birokrat harus dijaga ketidakberpihakannya kepada salah satu peserta pilkada, semua kandidat harus diperlakukan sama, tanpa perbedaan baik dalam hal keterlibatan langsung, maupun tidak langsung. Ketidakberpihakan ini juga berlaku untuk pemberian fasilitas Negara untuk mereka gunakan, terutama jika kandidatnya adalah petahana. UU No. 5 TAhun 2014 tentang ASN juga mengatur hal ini, bahwa dalam upaya menjaga netralitas ASN dari pengaruh partai politik dan untuk menjamin keutuhan, kekompakan, dan persatuan ASN, serta dapat memusatkan segala perhatian, pikiran, dan tenaga pada tugas yang dibebankan, ASN dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.

Netralitas merupakan salah satu azas penyelenggaraan kebijakan dan Manajemen ASN dalam UU No 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Yang dimaksud dengan "asas netralitas" adalah bahwa setiap Pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun.

Namun aturan tinggallah aturan, bawaslu masih menemukan adanya dugaan mobilisasi PNS dan Satuan Kerja Perangkat Daerah oleh calon petahana selama masa pendaftaran pilkada serentak 2015, bahkan ada beberapa pejabat tinggi daerah yang sempat hadir, sebagaimana dikatakan oleh salah satu komisioner Bawaslu, Nasrullah. Modus lain, tambahnya, dengan memasang foto petahana atau iklan di media untuk memberikan ucapan.

Menurut Weber, birokrat tidak mempunyai kepentingan pribadi apapun dalam menjalankan jabatannya. Seluruh tindakan birokrat adalah *rationally purposeful actions* yang dikendalikan oleh *rational understanding*. Dengan *rationally purposeful actions* dimaksudkan bahwa individu mencoba mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan memilih sarana-sarana yang tepat (Henderson and Parsons, 1947:91) dalam Kadir (2011). Weber memang sangat menekankan perlunya pemisahan antara hal-hal yang sifatnya pribadi dan organisasi. Membawa-bawa kepentingan pribadi ke dalam urusan organisasi merupakan hal yang "haram" hukumnya dalam tipe ideal birokrasi ala Weber.

Dari apa yang tergambar dalam tipe ideal birokrasi Weber menunjukkan bahwa wajar kiranya jika para birokrat tidak terlibat baik langsung maupun tidak langsung dalam proses pilkada maupun pemilu, menyangkut dukungan aktif terhadap salah satu calon.

Tulisan ini bertujuan menggambarkan latar belakang netralitas PNS dari sudut pandang teori-teori birokrasi dikaitkan dengan pilkada serentak 2015, serta sanksi yang diberikan bila terjadi pelanggaran.

TINJAUAN TEORITIS

1. Konsep Birokrasi.

Istilah birokrat, birokratik dan birokrasi ditujukan untuk menunjukkan hal yang kejam dan digunakan sebagai kata yang menghina ketika seseorang dalam keadaan marah. Tak ada seorangpun yang menganggap dirinya birokrat atau mempunyai metode manajemen yang birokratik. Kata-kata ini selalu diaplikasikan dengan konotasi yang tanpa rasa hormat. Kata-kata ini selalu menunjukkan sebuah kritik atas orang, institusi, atau prosedur. Tak seorangpun meragukan bahwa birokrasi sama sekali buruk dan harus lenyap dari muka bumi. Implikasi yang kejam terhadap istilah ini bukan hanya terbatas di Amerika dan Negara-negara demokratis lainnya. Ini adalah fenomena universal. Setiap orang tampaknya setuju bahwa birokrasi itu jahat. Tapi benar bahwa tak seorangpun mencoba untuk menunjukkan apa makna yang sebenarnya dari birokrasi. Kata ini sifatnya longgar. Kebanyakan orang akan malu jika seseorang menanyakan apa definisi dan penjelasan yang tepat dari kata tersebut. Bagaimana mereka mengutuk birokrasi dan birokrat, jika mereka tak tahu arti sebenarnya? (Mises, 2007).

Makna negative dari kata ini memang telah mewabah di seluruh dunia termasuk Indonesia, sering kita dengar kalimat "birokratis sekali" untuk menunjukkan proses yang berbelit-belit untuk suatu urusan. Para pejabat yang tidak menunjukkan keberpihakan pada rakyat banyak biasanya akan di cap sebagai birokrat. Nyaris tidak ada makna positif jika kita menyebutkan kata-kata ini, walaupun belum tentu semua orang paham apa yang dimaksud birokrat, birokratis, dan birokrasi.

Birokrasi pada awalnya adalah istilah untuk menunjukkan metode pemerintah. Birokrasi adalah instrumen pelaksanaan dari rencana-rencana besar di dalam pemerintahan. Birokrasi adalah perangkat permanen dari pemerintah. Istilah birokrasi pada awalnya netral, tidak mengandung konotasi nilai. Dalam perkembangannya istilah birokrasi telah dimuati dengan berbagai sifat negatif. Birokrasi dipandang sebagai perangkat pemerintah yang melaksanakan pelayanan yang eksklusif dan sewenang-wenang tanpa spirit public (Kadir, 2011).

Bila kita berbicara organisasi berarti kita berbicara pemerintah, pemerintah dalam hal ini berada dalam sebuah organisasi public. Organisasi public merupakan suatu organisasi yang melayani kepentingan-kepentingan public tanpa membedakan antara satu dengan lainnya, namun dalam perkembangannya, hal ini tidak selalu sejalan dalam kenyataan, keberpihakan-keberpihakan para birokratnya, menambah konotasi negative dari kata-kata ini.

Kamus Akademi Perancis memasukkan kata *bureaucratie* tersebut dalam suplemennya pada tahun 1798 dan mengartikannya sebagai "kekuasaan, pengaruh dari para kepala dan staf biro pemerintahan" (Albrow, 2005:3). Kamus Bahasa Jerman edisi 1813 mendefinisikan birokrasi sebagai "wewenang atau kekuasaan yang berbagai departemen pemerintah dan cabang-cabangnya memperebutkan untuk diri mereka sendiri atas sesama warga negara" (Albrow, 2005:3). Kamus Teknik Bahasa Italia tahun 1828 mengartikannya sebagai berikut: "suatu kata baru, yang artinya kekuasaan pejabat di dalam administrasi pemerintahan" (Albrow, 2005:3) dalam Kadir (2011).

Masih dalam Kadir (2011), penjelasan di atas menunjukkan bahwa asal-usul kata birokrasi mencakup gagasan ganda, yaitu sebagai suatu bentuk pemerintahan di mana kekuasaan berada di tangan para pejabat, dan sebagai karakter dari para pejabat tersebut. Hal ini berarti penggunaan istilah birokrasi sejak awal telah diwarnai perdebatan struktural dan keperilakuan. Di satu sisi birokrasi dianggap sebagai suatu bentuk pemerintahan baru, sebagai tandingan dari monarki, aristokrasi dan demokrasi. Di sisi lain birokrasi dihubungkan

dengan gaya para pejabat tersebut di dalam menjalankan kekuasaan dan dominasinya.

2. Birokrasi Dalam Sebuah Demokrasi

Sangat sering kita dengar bahwa manajemen birokratik tidak sesuai dengan pemerintah dan lembaga demokratik. Ini adalah kesalahan. Demokrasi menunjukkan supremasi hukum. Jika terjadi sebaliknya, pejabat tidaklah bertanggung jawab dan tidak adil dan hakim tidak konstan dan diputuskan tiba-tiba. Dua pilar pemerintah demokratis adalah pentingnya hukum dan anggaran. Pemerintah demokratik adalah system pemerintahan dimana para pemegang kekuasaan dalam posisi untuk menentukan, secara langsung atau tidak langsung dipilih dalam sebuah pemilihan, menjalankan kekuasaan legislative dan eksekutif dan seleksi eksekutif utama. Supremasi hukum berarti tidak ada hakim atau pejabat mempunyai hak untuk mencampuri urusan individu, kecuali hukum yang valid memintanya atau memperkuatnya untuk melakukan hal tersebut (Mises, 2007).

Pemerintah yang demokratis mengindikasikan pentingnya pemberian porsi yang besar pada hukum dan anggaran. Atas dasar hukumlah semua tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh seorang pejabat, dengan demikian barulah dia dianggap sebagai pejabat yang adil dan bertanggung jawab atas amanah yang dilimpahkan kepadanya.

Administrasi, dalam sebuah komunitas demokratik, tidak hanya terikat dengan hukum tapi juga oleh anggaran. Control demokratik adalah control penganggaran. Para wakil rakyat punya kunci kendali keuangan. Tidak sepeserpun yang bisa dibelanjakan tanpa persetujuan parlemen. Penggunaan dana public selain alokasi pengeluaran yang telah disetujui parlemen adalah hal yang illegal. Manajemen birokratis berarti, di bawah demokrasi, manajemen harus sejalan dengan hukum dan anggaran. Personil administrasi dan para hakim bukanlah penentu atas apa yang harus dilakukan bagi kesejahteraan rakyat dan bagaimana dana public harus dibelanjakan. Ini adalah tugas penguasa tertinggi, anak bangsa, dan wakil-wakil mereka. Peradilan, berbagai cabang administrasi, angkatan darat, dan angkatan laut menjalankan apa yang hokum dan anggaran perintahkan. Bukan mereka, tetapi kekuasaan pembuatan keputusan. Kebanyakan tiran, penguasa lalim dan dictator meyakinkan bahwa aturan mereka menguntungkan rakyat, bahwa merekalah pemerintah bagi rakyat. Tidaklah perlu untuk menyelidiki bahwa klaim Messrs, Hitler, Stalin, dan Franco berdasar atau tidak. Pada suatu ukuran, system mereka bukanlah pemerintahan rakyat, tidak juga oleh rakyat. Itu bukanlah demokratik, tetapi authoritarian (Mises, 2007).

Weber (dalam Kadir, 2011) menguraikan fungsi-fungsi birokrasi modern dalam bentuk-bentuk sebagai berikut:

1. Pengorganisasian Fungsi Pejabat Secara Kontinyu dan Ditetapkan dengan Peraturan.
2. Spesifikasi Bidang Kompetensi.
3. Prinsip Hirarkhi.
4. Peraturan Teknis dan Norma untuk Mengatur Pelaksanaan Jabatan.
5. Pemisahan Milik Pribadi Pejabat dengan Milik Organisasi.
6. Tidak ada Penyisihan Pendapatan dari Posisi Resmi Pejabat.
7. Tindakan, Keputusan, dan Peraturan Administratif Dirumuskan dan Dicatat dalam Tulisan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pegawai Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut Pegawai ASN adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan diserahi tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau diserahi tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan (UU No. 5 Tahun 2014).

Berdasarkan kalimat yang tertera

diatas, menggambarkan bahwa seorang PNS adalah orang yang digaji oleh Negara, jadi pengabdiannya harus diberikan sebesar-besarnya untuk kepentingan Negara, bukan untuk kepentingan dirinya sendiri, maupun kelompoknya. Seorang PNS dalam memberikan pelayanan kepa public, hendaknya menghindari diskriminasi ataupun keberpihakan. Larangan keberpihakan ini juga termasuk ketika mereka dihadapkan pada suatu pilihan untuk mendukung atau tidak mendukung salah satu calon kepala daerah, baik itu petahana atau bukan, apapun tawaran yang datang kepada mereka. Ketidakberpihakan ini biasanya diistilahkan dengan netralitas.

Para PNS yang dalam istilah administrasi biasanya dinamakan birokrat, juga adalah seorang manusia biasa, yang punya motivasi-motivasi pribadi, dan kepentingan-kepentingan tertentu dalam menjalankan tugasnya sebagai abdi Negara dan abdi masyarakat. Mereka juga manusia biasa yang butuh sandang, pangan dan status yang bisa lebih mengangkat derajat mereka di mata manusia lainnya.

Sebagaimana dikatakan Riggs bahwa, birokrat pada model sala diwarnai oleh kesibukan mempertahankan karir, masa jabatan, rencana pensiun, hak berlibur, hak cuti, dan untuk memperoleh simbol status. Kecenderungan untuk memperkuat kepentingan pribadi, menurut Riggs, sangat nyata dalam birokrasi model sala (Riggs, 1996:380) dalam Kadir (2011). Kecendrungan untuk memperkuat kepantingan pribadi inilah yang banyak dimanfaatkan oleh para calon pemimpin daerah untuk "melamar" para birokrat agar memberikan dukungan kepada mereka baik secara nyata maupun diam-diam, dengan iming-iming jabatan ataupun "mahar" lainnya. Pada saat "lamaran" ini diterima, maka saat itulah prinsip netralitas seorang PNS dilanggar.

Netralitas Pegawai Negeri Sipil selalu menjadi salah satu isu hangat dalam praktek pemilukada. Sumber daya manusia yang dimiliki birokrasi merupakan rebutan bagi para calon khususnya calon incumbent. Hal inipun berlaku timbal balik karena sudah menjadi rahasia umum bahwa akan ada beberapa oknum PNS yang secara tak langsung ikut menjadi tim sukses. Kalau sang calon menang, maka sang oknum ikut menuju kejayaaan paling tidak 5 tahun ke depan. Jika sang calon kalah, maka riwayatnya juga tamat dalam hitungan bulan. Biasanya PNS tidak terang-terangan menjadi tim sukses calon kepala daerah karena hal itu jelas dilarang. Soal dukung mendukung dalam pemilukada ini tentu ada motifnya. Berdasarkan pengalaman menjadi tim sukses dan calonnya, sudah dapat dipastikan promosi jabatan menunggu di depan mata tetapi kalau salah dukung, tunggu saja pembalasan dari sang pemenang. Mutasi jabatan menjadi hal lumrah (Zudi dkk, 2012).

Merujuk kepada gagasan Weber, literatur klasik pada umumnya memandang birokrat atau aparat pemerintahan sebagai instrumen yang mempunyai nilai netral (*netral value*). Birokrat bukan aparat politik, dia tidak mempunyai kepentingan tertentu dalam mekanisme birokrasi, dia sekedar pelaksana yang tidak perlu tahu ataupun menanyakan ke arah mana tujuan politik atasannya. Dengan rendah hati para administrator mau menerima peraturan-peraturan yang digariskan oleh organ-organ politik, mereka akan mencoba melaksanakan peraturan tersebut secara rasional, memaksimumkan penerimaan pemerintah dan meminimumkan biaya operasional. Apabila prinsip-prinsip itu tidak dapat diwujudkan maka hal tersebut hanya disebabkan semata-mata karena para administrator adalah juga manusia biasa yang memiliki dorongan-dorongan jiwa yang tidak rasional sebagaimana dimiliki oleh setiap orang (Riggs, 1996:305) dalam Kadir (2011).

Karena birokrat bukanlah aparat politik, maka hendaknya dia menjauhkan diri dari hal-hal yang bisa membuatnya menjadi tidak netral. Dalam UU No. 5 Tahun 2014 dinyatakan bahwa ASN dalam menjalankan profesinya harus berlandaskan pada beberapa prinsip, yakni : nilai dasar; kode etik dan kode perilaku; komitmen, integritas moral, dan tanggung jawab pada pelayanan publik; kompetensi

yang diperlukan sesuai dengan bidang tugas; kualifikasi akademik. Nilai dasar dalam prinsip tersebut mempunyai arti, diantaranya: menjalankan tugas secara profesional dan tidak berpihak; menciptakan lingkungan kerja yang nondiskriminatif; mempertanggungjawabkan tindakan dan kinerjanya kepada public.

Beberapa kasus di daerah, sering kali dijumpai keterlibatan PNS dalam mensukseskan salah satu pasangan calon kepala daerah, karena mendapat promosi jabatan basah, jika calon yang diusungnya duduk sebagai kepala daerah terpilih. Diakui atau tidak, banyak PNS yang memanfaatkan Pilkada untuk mengubah nasib. Selama jumlah jabatan sebanding dengan stok sumber daya manusia dari PNS yang secara normatif melalui syarat menduduki jabatan tersebut, maka pilkada dapat dimanfaatkan untuk mengubah konfigurasi pejabat lima tahun ke depan (Zamzani, 2009) dalam Zudi, dkk (2012).

Jauh sebelum adanya istilah pemilihan umum, Weber sudah "menyadari" bahwa seorang birokrat bisa saja tergoda untuk memberikan atau tidak memberikan pelayanannya kepada pihak-pihak tertentu. Karenanya, Weber menyatakan bahwa seorang birokrat adalah seorang yang netral, bukan aparat politik yang dapat begitu saja melibatkan dirinya kepada salah satu partai atau calon pemimpin politik. Pemerintah Indonesia pun, sudah mengantisipasi hal ini dengan menyatakan bahwa Pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik (UU No. 5/2014 Pasal 9 ayat 2). PP No. 53/2010 tentang Disiplin PNS, juga menegaskan bahwa PNS dilarang memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah / Wakil Kepala Daerah.

Pada kenyataannya hal ini masih sering dilanggar, beberapa kasus yang memang sudah jelas terbukti secara sah telah terjadi mobilisasi PNS, namun tidak ada tindanya nyata yang diambil untuk menindakinya. Karenanya, hal tersebut tetap terjadi hampir di semua tempat penyelenggaraan pilkada. Terkait pilkada serentak 2015, Bawaslu sebelumnya menemukan adanya dugaan mobilisasi PNS dan Satuan Perangkat Kerja Daerah (SKPD) oleh calon petahana selama pendaftaran. Juga pelibatan PNS di dalam proses deklarasi maupun ketika pasangan calon melakukan pendaftaran di KPU. Bahkan ada beberapa pejabat tinggi yang hadir. Modus lainnya adalah memasang foto petahana di baliho atau iklan di media untuk memberikan ucapan.

Litbang Prov. Sumatra Barat (2008) dalam Zudi dkk (2012) jelas-jelas menyatakan bahwa bahwa Sistim karir PNS yang tidak jelas, pengangkatan dan pemberhentian seorang PNS dari suatu jabatan seringkali lebih didasarkan pada *like and dislike* atau faktor kedekatan. Hal itu mendorong untuk mencari kiat-kiat dan peluang agar bisa mengambil hati atau mendekatkan diri dengan penguasa (calon penguasa). Disadari atau tidak, kebijakan yang tidak jelas mengenai karir PNS, serta kenyataan yang dialami PNS bahwa mereka yang berkontribusi untuk terpilihnya seseorang dalam jabatan politik (tim sukses) akan mendapat posisi yang baik di lingkungan pemerintahan.

Kenyataan di atas sekali lagi mendukung Downs (1964:2) dalam Kadir (2011) yang mengemukakan suatu teori yang berbasis hipotesis fundamental bahwa para pejabat birokratik, seperti halnya para agensi lainnya di masyarakat, dimotivasi oleh kepentingan pribadinya. Kepentingan untuk memperoleh atau mempertahankan jabatan, kepentingan untuk memperoleh uang yang lebih banyak, serta status social di masyarakat, menjadi motivasi yang memungkinkan terjadinya pelanggaran netralitas seorang birokrat.

Untuk meminimalisir terjadinya keberpihakan birokrat kepada salah satu pihak maka pemerintah mengeluarkan beragam aturan yang melarang keras seorang PNS / ASN untuk bersikap netral. Beberapa hal yang bisa dikemukakan disini adalah seorang PNS akan diberhentikan tidak dengan hormat apabila menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik (UU NO 5/2014 Pasal 87). Sesuai dengan UU NO 5/2014 maka Menteri Pedayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PAN-RB) Yuddy Chrisnandi mengeluarkan Surat Edaran

nomor B/2355/M.PANRB/07/2015 tanggal 22 Juli 2015 yang menegaskan agar para Aparatur Sipil Negara (ASN) tetap bersikap netral. Surat tersebut ditujukan kepada para Menteri Kabinet Kerja, Panglima TNI, Kapolri, Jaksa Agung, para Kepala Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK), para Sekjen Lembaga Negara, para Pimpinan Kesekretariatan Lembaga Non Struktural, para Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Menurut Kepala Biro Hukum, Komunikasi, dan Informasi Publik (Hukip) Herman Suryatman, surat tersebut diterbitkan untuk mewujudkan ASN yang bersih dan bebas dari intervensi politik. "ASN harus tetap menjaga keprofesionalitasannya dan memberikan pelayanan publik. Tidak malah ribet dalam urusan politik," ujarnya di Jakarta, Jumat (24/7).

Untuk menjamin efektivitas surat edaran tersebut, para pimpinan K/L dan Pemda diminta untuk melakukan pengawasan terhadap ASN yang berada di lingkungan instansi masing-masing. "Jika ada yang melakukan pelanggaran, langsung dicatat dalam berita acara," tegasnya.

Herman menambahkan, selain menjaga netralitas dalam pilkada, aset pemerintah dilarang dipergunakan untuk kampanye. "Kendaraan dinas, ruang rapat, dan perlengkapan kantor tidak boleh digunakan untuk kegiatan politik," tegas Herman. ASN dilarang membuat keputusan dan atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye, dan atau mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu, sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye. "Larangan ini meliputi kegiatan pertemuan, ajakan, imbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat," imbuhnya (jpnn.com diunduh 23 Oktober 2015).

Netralitas birokrasi dan individu birokratnya memang akan tetap menjadi hal yang menarik untuk dibahas jika pembenahan ke dalam organisasi public tidak segera dilakukan. Sanksi-sanksi yang tertulis dalam aturan-aturan yang ada, tidaklah cukup untuk membuat para pelanggarnya jera. Pemerintah hendaknya lebih patuh pada aturan-aturan kepangkatan / jabatan yang telah dibuatnya sendiri, bukan hanya berdasarkan *like/dislike* yang menjadikan seseorang untuk melakukan apa saja untuk memperoleh jabatan yang diinginkannya, termasuk mendukung salah satu calon pemimpin daerah.

KESIMPULAN DAN SARAN

Birokrasi pada awalnya adalah istilah untuk menunjukkan metode pemerintah. Birokrasi adalah instrumen pelaksanaan dari rencana-rencana besar di dalam pemerintahan. Birokrasi adalah perangkat permanen dari pemerintah. UU NO. 5/2014 dalam Pasal 12 menyatakan bahwa Pegawai ASN berperan sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang profesional, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. Sedangkan pada Pasal 27 KASN merupakan lembaga nonstruktural yang mandiri dan bebas dari intervensi politik untuk menciptakan Pegawai ASN yang profesional dan berkinerja, memberikan pelayanan secara adil dan netral, serta menjadi perekat dan pemersatu bangsa.

Birokrat sebagai sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang profesional hendaknya tetap menjaga dirinya agar tetap netral dan adil. Perhelatan pemilihan kepala daerah memang merupakan "obyek" yang menggoda untuk dijadikan ajang "adu nasib" dalam pencarian jabatan. Namun, hal ini bukan tanpa resiko, karena calon yang kita dukung belum tentu memenangkan pemilihan tersebut. Terlepas dari menang atau tidak, ini bukanlah tindakan yang terpuji, seorang ASN/PNS hendaknya menjauhkan diri dari hal-hal seperti ini.

Pemerintah telah mengeluarkan berbagai aturan untuk melarang keberpihakan para birokratnya kepada salah satu calon pemimpin daerah, hal ini sebaiknya diikuti

dengan perbaikan ke dalam dengan mematuhi aturan kepangkatan/jabatan yang telah ada. Pembinaan akhlak untuk tidak menghalalkan segala cara untuk memperoleh jabatan, hendaknya juga dicontohkan oleh para atasan, agar ia bisa menjadi role model sebagai seorang birokrat yang bersih, netral dan adil, sesuai yang diamanatkan dalam UU NO 5/2014.

DAFTAR PUSTAKA

Kadir, Abdul. 2011. Disertasi. *Karakteristik Birokrasi Max Weber Pada Organisasi Perangkat Daerah Kota Kendari Provinsi Sulawesi Tenggara.* Administrasi Publik Universitas Hasanuddin.

Meier. Kenneth J. O' Toole Jr, Laurence. 2006. *Bureaucracy in a Democratic State. A Governance Perspective.* Baltimore: The Johns Hopkins University Press

Mulyono, Z.R.P.TJ. 2008. Tesis. *Kebijakan Netralitas Politik Pegawai Negeri Sipil Dalam Perspektif Perlindungan Hak Asasi Manusia Di Indonesia.* Program Magister Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro Semarang.

Udy, Jr, Stanley H. 1959. *"Bureaucracy" and "Rationality" in Weber's Organization Theory: An Empirical Study.* American Sociological Review, Vol. 24, No. 6 (Dec., 1959), pp. 791-795. jstor. Org.

Von Mises, Ludwig. 2007. *Bureaucracy.* Indianapolis: Liberty Fund.

Zudi, Mat dkk. 2012. *Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilihan Kepala Daerah.* **Diponegoro Law Review**, Volume 1, Nomor 4, Tahun 2012. Jurusan Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro

UU NO 5 TAHUN 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (ASN)

PP No. 53/2010 tentang Disiplin PNS

Surat Edaran Menteri PANRB nomor B/2355/M. PANRB/07/2015 tanggal 22 Juli 2015.

TEMA 3.
INSTITUSIONALISASI PARTAI POLITIK

PILKADA SERENTAK, EKSKLUSI PARTAI POLITIK, DAN MASA DEPAN POLITIK REPRESENTASI

Caroline Paskarina[1]

ABSTRAK

Sejak awal kemunculannya, pemilihan kepala daerah (pilkada) secara langsung telah mengusung hasrat besar untuk melakukan perubahan radikal dalam pemenuhan hak-hak politik rakyat untuk menentukan pemimpin politiknya di daerah. Hasrat ini memperoleh momentum seiring dengan berhadapannya diskursus politik nasional dan politik lokal, sehingga gagasan pemilihan kepala daerah secara langsung menjadi arena baru bagi munculnya kekuatan politik lokal. Akan tetapi, berbagai riset tentang praktik pilkada selama satu dekade terakhir menemukan bahwa ranah kebebasan politik yang diimpikan tersebut ternyata telah 'dibajak' oleh oligarkhi kekuasaan yang menyebabkan pilkada menjadi praktik politik yang mahal dari sisi biaya, tapi tidak memberi jaminan bagi munculnya pembaharuan yang signifikan bagi kesejahteraan publik. Pilkada serentak yang akan mulai diselenggarakan di akhir tahun 2015 menjadi medan diskursif baru yang diharapkan menjadi solusi bagi apatisme publik tersebut. Tulisan ini menempatkan pilkada serentak sebagai arena pertarungan diskursus yang justru menguatkan hegemoni politik berbasis figur dan mengekslusi partai politik karena keserentakan hanya dimaknai sebagai pembenahan instrumental. Eksklusi partai politik terjadi bukan karena partai politik tidak dilibatkan dalam pilkada serentak, tetapi karena keterlibatan tersebut dimaknai sebatas sebagai 'kendaraan politik' yang formalistik. Dislokasi-dislokasi makna tersebut memunculkan pertanyaan, apakah pilkada serentak akan melahirkan bentuk baru politik representasi ataukah mengukuhkan hegemoni politik berbasis figur yang justru menjadi tantangan bagi pelembagaan demokrasi.

Kata kunci: *eksklusi, politik representasi, partai politik*

ABSTRACT

Since the beginning of it's implementation, direct local election has brought great expectation to perform radical changes in fulfilling the political rights of public to determine local political leader in their region. This expectation gained momentum from the contestation of national versus local political discourse, that created direct local election as new field of discursivity to build local political power. Meanwhile, various researches on direct local election have found that the high expectation of political freedom actually had been 'hijacked' by political oligarchy that made direct local elections very expensive event, but could not be guaranteed to increase public welfare. The concurrent local elections, which will be held for the first time at the end of year 2015, become new field of discursivity to overcome the public apathy. This paper positions concurrent local elections as discursive struggle that established figure-based politics as hegemonic discourse and at the same time, excluded political parties within the discourse, through the dislocations of meaning, that define simultaneity as instrumental arrangement. The exclution of political parties is also dislocated because this involvelment is understood only as 'political vehicle' or formalistic institution for candidacy. These dislocated meanings evoked a question, whether concurrent local elections could create new form of political representation, or in fact, establish figure-based politics hegemony that actually challenge democratization.

Keywords: *exclusion, political representation, political parties*

Pendahuluan

Reformasi politik tidak dapat dipungkiri telah membawa sejumlah perubahan mendasar dalam struktur kekuasaan di Indonesia, termasuk juga di daerah. Desentralisasi dan demokratisasi menjadikan daerah sebagai arena kekuasaan yang memiliki otonomi yang nyata untuk mengelola urusan rumah tangganya, termasuk dalam hal memilih kepala daerahnya secara langsung. Pemberlakuan sistem pemilihan kepala daerah (pilkada) secara langsung telah melalui perdebatan yang cukup panjang sejak awal reformasi hingga akhirnya secara formal

[1] Departemen Ilmu Politik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Padjadjaran. Email: cpaskarina@yahoo.com

diberlakukan berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Perdebatan juga tenyata masih mewarnai peralihan rezim penyelenggaraan pilkada, dari rezim pemerintahan daerah ke rezim pemilu. Gagasan untuk membuat UU Pilkada yang terpisah dari UU No. 32 Tahun 2004 muncul sebagai hasil dari evaluasi penyelenggaraan pilkada selama 2005-2008. Hasil evaluasi tersebut menemukan adanya 2 (dua) masalah pokok penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pilkada jika tetap diatur berdasarkan UU Pemerintahan Daerah, yakni: *pertama*, posisi gubernur sebagai wakil Pemerintah di daerah menimbulkan komplikasi pemerintahan jika dipilih langsung oleh rakyat; *kedua*, posisi wakil kepala daerah menimbulkan masalah dalam pemerintahan daerah sehari-hari ketika mereka dipilih dalam 1 (satu) paket dengan kepala daerah (Koalisi Masyarakat Sipil untuk Revisi UU Pilkada, 2015). Karena itu, dalam RUU Pilkada yang saat itu diajukan, Pemerintah ingin agar gubernur tidak lagi dipilih oleh rakyat, melainkan oleh DPRD, sedangkan bupati/ walikota tetap dipilih oleh rakyat. Pemerintah juga ingin agar pemilihan gubernur dan bupati/ walikota tidak lagi dilakukan dalam satu paket, melainkan secara tunggal dengan memilih terlebih dahulu kepala daerah, baru setelah terpilih, kepala daerah tersebut yang akan menentukan wakilnya. Kedua usulan tersebut mengawali berkembangnya perdebatan tentang sistem pemilihan yang akan dipakai dalam pilkada berikutnya.

Di tengah menurunnya kepercayaan publik kepada DPRD, usulan Pemerintah untuk mengembalikan hak politik memilih kepala daerah kepada DPRD menuai penolakan dari publik. Untuk menghindari kemacetan pembahasan RUU Pilkada, Pansus DPR dan Pemerintah kemudian membagi muatan RUU Pilkada berdasarkan kluster isu, salahsatunya yang kemudian melahirkan arena perdebatan baru adalah tentang pilkada serentak.

Meskipun isu pilkada serentak terkesan bersifat teknis karena menyangkut pengaturan jadwal pelaksanaan dan kesiapan penyelenggara, tetapi isu ini telah menjadi arena perdebatan baru yang memunculkan kembali unsur-unsur efisiensi dalam penyelenggaraan pilkada. Isu efisiensi muncul kembali setelah hasil evaluasi penyelenggaraan pilkada menunjukkan besarnya anggaran publik yang dipakai untuk membiayai penyelenggaraan pilkada. Di sisi lain, publik yang mulai apatis terhadap hasil pilkada juga menyebabkan penurunan partisipasi publik. Penyelenggaraan pilkada secara serentak diharapkan dapat menjadi solusi untuk menyelesaikan kedua permasalahan tersebut.

Secara khusus, dalam UU No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-undang tidak dinyatakan secara eksplisit menyatakan arti dari pilkada serentak. Dalam UU tersebut, pilkada serentak disebutkan dalam konteks waktu penyelenggaraan[1]. Karena itu, menarik jika kemudian isu pilkada serentak sekarang justru menjadi lebih banyak dibahas ketimbang isu-isu lainnya, seperti dana kampanye, politik dinasti, dan sebagainya yang pernah menjadi bagian dari kluster isu saat perumusan UU Pilkada.

Menguatnya isu pilkada serentak sebagai diskursus politik merupakan konsekuensi ketika pilkada serentak diartikulasikan[2] sebagai penataan desain pilkada yang efisien, tetapi

[1] Pasal 3 Peraturan Pemerintah Pengganti UU No. 1 Tahun 2014 jo. UU No. 1 Tahun 2015 berbunyi: "Pemilihan dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali secara serentak di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia". Pengertian serentak dalam pasal tersebut menunjuk pada waktu penyelenggaraan pilkada.

[2] Artikulasi diartikan sebagai setiap pernyataan dan tindakan yang menyatakan apa dan bagaimana seharusnya pilkada serentak dipahami. Termasuk juga pernyataan-pernyataan dari masyarakat umum hingga para penyelenggara pilkada yang dapat ditemukan dalam percakapan sehari-hari di berbagai media, juga dalam kebijakan dan regulasi resmi pemerintah. Hal ini didasari oleh asumsi bahwa realitas sosial dibentuk secara diskursif, sehingga tidak hanya terdapat realitas tunggal, tetapi ada beragam diskursus yang saling bertarung untuk mendefinisikan makna realitas. Dalam konteks pilkada serentak, proses diskursif berlangsung untuk mengkontestasikan bagaimana penyelenggaraan pilkada yang ideal, mengapa penyelenggaraan pilkada yang sekarang belum dianggap ideal, dan bagaimana mewujudkan idealisasi tersebut.

demokratis. Dengan pelaksanaan pilkada serentak, efisiensi anggaran khususnya honorarium bagi penyelenggara dapat dihemat. Argumentasi ini memberikan nalar baru, yakni nalar efisiensi, dalam memaknai pilkada. Sejak awal kemunculannya, pemilihan kepala daerah (pilkada) secara langsung telah mengusung hasrat besar untuk melakukan perubahan radikal dalam pemenuhan hak-hak politik rakyat untuk menentukan pemimpin politiknya di daerah. Hasrat ini memperoleh momentum seiring dengan berhadapannya diskursus politik nasional dan politik lokal, sehingga gagasan pemilihan kepala daerah secara langsung menjadi arena baru bagi munculnya kekuatan politik lokal. Akan tetapi, berbagai riset tentang praktik pilkada selama satu dekade terakhir menemukan bahwa ranah kebebasan politik yang diimpikan tersebut ternyata telah 'dibajak' oleh oligarkhi kekuasaan yang menyebabkan pilkada menjadi praktik politik yang mahal dari sisi biaya, tapi tidak memberi jaminan bagi munculnya pembaharuan yang signifikan bagi kesejahteraan publik.

Pilkada serentak yang akan mulai diselenggarakan di akhir tahun 2015 menjadi medan diskursif baru yang diharapkan menjadi solusi bagi apatisme publik tersebut. Tulisan ini menempatkan pilkada serentak sebagai arena pertarungan diskursus yang justru menguatkan hegemoni politik berbasis figur dan mengekslusi partai politik karena keserentakan hanya dimaknai sebagai pembenahan instrumental. Eksklusi partai politik terjadi bukan karena partai politik tidak dilibatkan dalam pilkada serentak, tetapi karena keterlibatan tersebut dimaknai sebatas sebagai 'kendaraan politik' yang formalistik. Dislokasi-dislokasi makna tersebut memunculkan pertanyaan, apakah pilkada serentak akan melahirkan bentuk baru politik representasi ataukah mengukuhkan hegemoni politik berbasis figur yang justru menjadi tantangan bagi pelembagaan demokrasi.

Untuk menjawab pertanyaan tersebut, tulisan ini terlebih dahulu akan menyajikan kerangka teoretik yang dipakai untuk mengungkapkan pilkada serentak sebagai medan diskursif. Konsep diskursus dan hegemoni dari Laclau dan Mouffe (2008) digunakan untuk memetakan perdebatan dan nalar di balik gagasan pilkada serentak. Selanjutnya, dengan mengungkapkan bagaimana para aktor dinarasikan dalam diskursus pilkada serentak, tulisan ini akan menunjukkan bagaimana partai politik yang seharusnya menjadi aktor utama justru dimarginalkan di tengah menguatnya politik berbasis figur. Tulisan ini kemudian diakhiri dengan refleksi tentang masa depan politik representasi sebagai bagian dari pelembagaan demokrasi.

Tinjauan Teoretik

Pemilu, termasuk juga pilkada, merupakan produk dari model demokrasi prosedural yang menekankan eksistensi demokrasi pada pengaturan metode berkompetisi untuk menjadi pemimpin politik (Schumpeter, 1976). Konsep ini kemudian mendominasi pemikiran tentang demokrasi, sekaligus menyederhanakan bahwa demokrasi adalah hanya soal metode, yang kemudian menghasilkan varian baru kajian demokrasi bernama demokrasi elektoral. Pemilihan umum, yang bersifat terbuka, bebas dan berkala, menjadi arena satu-satunya untuk memastikan adanya kesetaraan politik dengan konsepsi "*one man, one vote*".Instrumentasi demokrasi diarahkan untuk menyiapkan regulasi, lembaga, dan perangkat-perangkat lainnya untuk memastikan agar kesetaraan politik tersebut terwujud. Selain itu, sebagai alat untuk memberikan legitimasi, instrumentasi demokrasi juga diarahkan pada penciptaan kebebasan dan pengakuan hak-hak sipil sebagai dua pilar penting yang menjamin tegaknya mekanisme perwakilan yang akan mengkonversi aspirasi individu menjadi kebijakan publik. Berbagai konsep tentang sistem dan mekanisme pemilihan merupakan bagian dari instrumentasi untuk menjamin proses tersebut berlangsung dengan terbuka dan partisipatif.

Perdebatan tentang mekanisme pemilihan – langsung atau tidak langsung, serentak atau tidak – membuktikan bahwa titik berat demokratisasi lokal masih berada pada model demokrasi prosedural. Fokus pada

instrumentasi prosedural tersebut mengabaikan konstruksi relasi kekuasaan yang dibangun di atas politik oligarkhi. Karena itu, pengungkapan tentang hegemoni melalui praktik diskursif menjadi perspektif alternatif untuk memaknai pilkada serentak sebagai arena pertarungan untuk memperebutkan ruang politik dan akses terhadap sumber daya ekonomi, yang tujuan akhirnya adalah kontrol terhadap keputusan-keputusan politik.

Persoalan kemudian muncul ketika model demokrasi elektoral-prosedural ini berhadapan dengan rezimoligarkhi, yang terbentuk melalui jalinan aliansi antara pemilik modal dan politisi (Robison dan Hadiz, 2004; Hadiz, 2010; Winters, 2011). Oligarkhi diartikan sebagai "*the politics of wealth defense bymaterially endowed actors... who deploy material resources politically with importanteconomic effects*" (Winters, 2011).Demokrasi elektoral digunakan oleh kekuatan oligarkhi untuk mendapatkan akses atas sumber daya ekonomi dan politik, dengan menggunakan strategi *direct rule*, yakni dengan menguasai jabatan publik atau *indirectrule*, dimana oligarki menjalin hubungan simbiosis dengan aparatus negara atau mempengaruhimereka (Winters, 2011; Djani, 2014). Di sisi lain, demokrasi elektoral yang lebih terbuka juga mendorong kekuatan oligarkhi untuk mengubah strategi dalam menjalin relasi kekuasaan. Untuk dapat meraih kekuasaan, demokrasi elektoral mensyaratkan dukungan mayoritas dari pemilih yang dibuktikan dengan raihan jumlah suara. Strategi *money politics*, patronase, dan klientelisme yang semula sudah cukup untuk mendulang suara publik, tidak lagi memadai dalam kompetisi elektoral dengan banyak calon. Kekuatan oligarkhi kemudian harus berupaya meraih dukungan dari kelompok masyarakat kelas bawah dengan mengusung isu-isu populis (Tornquist, 2013).

Oligarkhi menggunakan politik populisme untuk meraih simpati masyarakat marginal, sekaligus mempromosikan hadirnya figur-figur baru dalam kancah pertarungan demokrasi elektoral. Kehadiran figur-figur baru yang mengusung agenda populis ini terbukti berhasil meraih dukungan publik dan terpilih sebagai kepala daerah. Tetapi, kuatnya legitimasi publik yang dimiliki oleh para figur populis tersebut juga menyebabkan kelompok oligarkhi tidak selalu dapat mengontrol kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh figur-figur tersebut. Munculnya diskursus perubahan sistem pemilihan kepala daerah -- dari pemilihan langsung menjadi pemilihan oleh DPRD – merupakan salahsatu strategi yang dipakai oligarkhi untuk kembali berkuasa. Karenanya, benturan kepentingan antara pendukung pemilu 'langsung dan tidak langsung'perlu dipahami, tidak dari aspek mekanistik sistem pemilu, implikasinya terhadapdemokratisasi atau ekses negatif yang ditimbulkan, tetapi dalam konteks pergulatanuntuk mendominasi ranah publik dan sumberdaya ekonomi (Djani, 2014).

Pergulatan ini dapat diungkapkan dengan mengamati proses diskursif untuk mengkonstruksi pemaknaan tentang suatu hal, termasuk pilkada serentak dalam kasus ini. Diskursus dalam ranah pemikiran teoritik Laclau dan Mouffe (2008) dijelaskan sebagai, "*the structured totality resulting from the articulatory practice*". Diskursus merupakan hasil dari artikulasi, di mana setiap penanda terus-menerus dikaitkan satu sama lain untuk membentuk makna. Dalam konteks politik, diskursus mereproduksi klaim kebenaran yang memapankan suatu realitas sebagai hal yang lumrah, sehingga diterima sebagai hal yang umum dan tidak perlu dipersoalkan kembali. Dengan menempatkan pilkada serentak sebagai hal yang lumrah untuk mewujudkan demokrasi prosedural, maka diskursus ini telah menjadi hegemoni. Kendati kadang-kadang ada kemapanan, tetapi rezim praktik dan diskursus tidak pernah sepenuhnya tetap dan stabil. Peristiwa-peristiwa atau perkembangan baru dapat muncul sebagai lawan terhadap rutinitas atau kebiasaan yang telah mapan. Hal ini dapat memunculkan pertanyaan tentang kebenaran yang ada, sehingga apa yang semula tampak sebagai struktur yang mapan dan kebenaran yang tidak terbantahkan menjadi goyah. Laclau dan Mouffe menyebut peristiwa tersebut sebagai dislokasi.

Ketika kebenaran dan rutinitas dipertanyakan, maka kebenaran dan rutinitas ini tidak lagi menjadi aspek sosial, tetapi telah terpolitisasikan atau memasuki ranah yang oleh Laclau dan Mouffe disebut sebagai aspek politik. Ketika suatu praktik tidak lagi tampak natural, maka muncul ruang bagi diskusi dan pertarungan tentang apa yang dapat menggantikan praktik tersebut. Upaya-upaya untuk mempertanyakan kebenaran-kebenaran yang telah mapan dan mencoba menerapkan sesuatu yang baru akan membentuk dimensi politik. Dengan kata lain, politik adalah institusi dan kontestasi dari berbagai relasi dan praktik sosial (Laclau dan Mouffe, 2008).

Dengan menggunakan kerangka konseptual tersebut, pilkada serentak ditempatkan sebagai medan pertarungan diskursus antara diskursus politik berbasis figur dan politik representasi.

Hegemoni Demokrasi Prosedural

Pertarungan memperebutkan akses terhadap sumber daya ekonomi juga masih mewarnai diskursus penyelenggaraan pilkada serentak. Makna 'serentak' dikonstruksi sebagai instrumen untuk membuat penyelenggaraan pilkada lebih efisien dari sisi anggaran publik dan menjadi solusi untuk mengatasi tingginya biaya politik, sejak tahap pencalonan hingga penyelesaian sengketa (Perludem, 2015). Konstruksi ini menjadi argumentasi yang dianggap lumrah untuk mengatasi persoalan mahalnya biaya penyelenggaraan pilkada. Dengan mengaitkan penyelenggaraan pilkada dengan biaya, ada nalar efisiensi yang turut membentuk realitas pilkada sebagai peristiwa politik.

Masuknya nalar efisiensi tersebut menjadikan pilkada sebagai praktik teknokratis dan mekanistik yang dapat dikalkulasikan secara pasti. Dengan menghitung biaya penyelenggaraan dari pilkada serentak, dapat diperkirakan jumlah anggaran yang dapat dihemat. Implikasinya, mekanisme penyelenggaraan juga disusun atas dasar nalar efisiensi tersebut.Padahal, 'keserentakan' dalam pilkada serentak adalah prinsip pelaksanaan, yang tidak menggantikan nalar politik pilkada sebagai pemenuhan hak publik. Nalar politik yang dimaksud adalah kontrol publik terhadap substansi pilkada, bukan sekedar partisipasi publik dalam keseluruhan tahapan pilkada. Pemenuhan nalar politik ini tampak dari bagaimana aktor-aktor yang terlibat dalam penyelenggaraan pilkada dinarasikan peran dan kedudukannya. Dalam UU dan peraturan-peraturan pelaksanaan pilkada, ada 5 (lima) aktor yang berperan strategis dalam pilkada serentak, yakni penyelenggara, pengawas, partai politik, kandidat, dan pemilih.

Sebagian besar narasi dalam peraturan-peraturan pilkada serentak berisi tentang peran yang harus dilakukan penyelenggara, sejak tahapan perencanaan hingga akhir tahapan penyelenggaraan, yakni tahapan pengusulan pengesahan pengangkatan calon terpilih. Narasi yang sedemikian banyak tersebut merupakan konsekuensi dari pilkada serentak sebagai instrumen demokrasi prosedural, sehingga aspek prosedural sangat kuat termuat dalam peraturan-peraturan pilkada. Dominasi pengaturan peran penyelenggara ini akan tampak jika dibandingkan dengan penarasian aktor-aktor lainnya.

Peran pengawas dinarasikan secara formal, dengan memuat tugas dan wewenang dari lembaga-lembaga pengawas di tingkat provinsi hingga ke tingkat Tempat Pemungutan Suara (TPS). Partai politik, dalam UU No. 1 Tahun 2015, diposisikan sebagai salahsatu institusi yang dapat mengajukan bakal calon karena bakal calon juga dapat mendaftar melalui jalur perseorangan. Dengan pengaturan ini, kandidat memiliki posisi yang lebih kuat dibandingkan partai politik. Metode pencalonan melalui partai politik juga tidak sepenuhnya memberikan otonomi bagi partai karena ada ketentuan batasan jumlah kursi di DPRD yang mendorong partai untuk bergabung dengan partai lainnya untuk dapat mengajukan bakal calon. Metode pencalonan di mana partai politik atau gabungan partai politik yang memiliki jumlah kursi tertentu di DPRD mendorong terjadinya

politik transaksional dalam proses pencalonan. Sementara itu, narasi tentang pemilih termuat dalam ketentuan tentang pendaftaran pemilih. Dalam UU No. 1 Tahun 2015, pendaftaran pemilih tidak masuk dalam tahapan pelaksanaan pilkada, sedangkan penyerahan daftar penduduk potensial pemilih masuk dalam tahapan persiapan. Tidak disebutkan dengan tegas kapan tahapan pendaftaran pemilih dilakukan.

Berdasarkan narasi tersebut, tampak bahwa pengaturan tentang pilkada, khususnya pilkada serentak didasarkan pada nalar efisiensi, sehingga penyelenggaraan pilkada menjadi lebih sebagai instrumen yang mekanistik dan teknokratis. Nalar efisiensi ini juga tergambar dari konstruksi narasi terhadap aktor-aktor yang terlibat dalam pilkada serentak. Pengaturan tentang tugas dan wewenang lembaga-lembaga penyelenggara dan pengawas ditetapkan secara rinci, sedangkan partai politik, kandidat, dan pemilih dinarasikan sebagai obyek yang tunduk pada pengaturan mekanistik melalui pentahapan penyelenggaraan. Secara khusus, narasi partai politik dan kandidat juga merefleksikan posisi kandidat sebagai aktor utama dalam pilkada dibandingkan partai politik, yang menegaskan dominasi diskursus politik berbasis figur dan subordinasi diskursus politik representasi.

Politik berbasis Figur

Demokrasi langsung di Indonesia bekerja dalam kerangka nalar politik patronase, sehingga pilihan-pilihan politik tetap lebih banyak ditentukan oleh relasi-relasi personal. Keberadaan institusi politik formal, seperti partai politik pun masih bekerja berdasarkan nalar politik itu. Dalam konteks hadirnya calon tunggal dalam pilkada, mekanisme yang umum diterapkan adalah dengan melawan sistem bumbung kosong/kotak kosong. Pilihan ini memiliki titik lemah yang amat krusial. Jika yang menang bumbung kosong, pilkada dengan biaya yang demikian mahal harus berakhir sia-sia. Atau jika sistem bumbung kosong tidak disepakati juga dapat dapat juga menggunakan sistem calon tunggal tanpa pemilihan. Dalam sistem ini, calon tunggal disahkan sebagai calon kepala daerah terpilih tanpa harus dipilih. Tentu dengan sistem ini juga muncul kelemahan, terkait dengan esensi pilkada sebagai pemberian suara.

Munculnya calon tunggal menurut Tim Koalisi Masyarakat Sipil untuk Revisi UU Pilkada (2015), ditengarai karena perhitungan politis parpol dan lemahnya kaderisasi. Perhitungan politis muncul dengan keluarnya putusan Mahkamah Konstitusi yang mengharuskan anggota DPR, DPD dan DPRD mengundurkan diri saat ditetapkan sebagai calon kepala daerah membuat legislator berfikir dua kali. Sementara lemahnya kaderisasi di parpol sudah menjadi rahasia umum. Parpol tidak siap dengan kader terbaiknya. Parpol juga terlalu mengedepankan hitungan kalah-menang. Sehingga jika dipastikan tidak mungkin menang parpol tidak akan mengajukan kadernya. Padahal, akan menjadi aneh ketika parpol tidak mengajukan kadernya. Parpol sebagai representrasi demokrasi rakyat justru tidak mengambil peran. Karena ketika yang muncul calon tunggal dan parpol berdiam diri, justru akan menjadi tidak baik bagi perkembangan demokrasi daerah.

Kemunculan politik berbasis figur merupakan bagian dari strategi antagonistik untuk melawan kooptasi partai oleh politik oligarkhi. Tetapi, di sisi lain, kekuatan oligarkhi juga mencoba memanfaatkan politik figur melalui agenda-agenda populisme yang disusupkan demi memenangkan figur-figur yang diusungnya.Ketika pilkada serentak hanya dimaknai sebatas instrumen untuk efisiensi biaya penyelenggaraan pilkada atau untuk menekan tingginya biaya politik, maka ada diskursus yang terabaikan, yakni pembebasan partai dari kooptasi oligarkhi.

Eksklusi Partai

Parpol sebagai institusi demokrasi termarginalkan dalam diskursus pilkada serentak. Hal ini terjadi dalam konstruksi diskursus demokrasi prosedural yang berfokus pada pembenahan instrumen pemilihan dan liberalisasi hak politik pemilih, tetapi

mengabaikan kandidasi sebagai proses politik yang substantif. Pengaturan pilkada serentak menempatkan partai politik dalam potensi konflik berkepanjangan karena konsolidasi pascapencalonan pemilu legislatif dan pemilu presiden belum tuntas, sudah diikuti konflik lagi akibat pencalonan pilkada.

Eksklusi disebabkan oleh delegitimasi partai akibat pengaturan yang mengarahkan partai pada praktik-praktik transaksional, seperti pada ketentuan prasyarat pengajuan pasangan calon. Formula tersebut tidak hanya gagal menyederhanakan sistem kepartaian di DPRD, tetapi juga memperpanjang ketegangan politik. Oleh karena itu, formula tersebut perlu diganti dengan formula mayoritas sederhana yang mampu memaksa partai-partai membentuk koalisi besar agar bisa menang dalam pemilihan. Delegimitasi partai politik perlu dipulihkan dengan mengembalikan kepercayaan publik bahwa partai politik mampu melakukan fungsi kaderisasi, rekrutmen politik, dan manajemen konflik melalui strategi koalisi.

Keputusan Mahkamah Konstitusi untuk mengabulkan perihal calon tunggal untuk mengikuti pilkada serentak melalui referendum mengindikasikan bahwa praktik demokrasi masih sebatas prosedural untuk sekedar memilih pemimpin. Fungsi partai politik untuk menyiapkan kader dan calon pemimpin tidak berjalan sesuai amanat UU. Dalam konteks ini, persoalan memilih dan representasi tidak berkaitan dengan persoalan artikulasi kepentingan. Padahal, pilkada adalah persoalan memilih calon kepala daerah yang akan memperjuangkan kepentingan pemilih. Ketika persoalan artikulasi kepentingan ini diabaikan atas nama nalar efisiensi demi tetap terselenggaranya pilkada secara serentak, maka proses pilkada tersebut akan berlangsung semata untuk memilih kandidat, yang diajukan partai, gabungan partai, atau perseorangan, atas dasar preferensi penilaian pribadi. Publik yang masif tersebut kemudian berposisi seperti konsumen atau pembeli dalam hubungan transaksional, dan bukan sebagai konstituen yang sedang memperjuangkan aspirasinya dalam hubungan politik. Bukan kandidat yang dibatasi oleh formasi kepentingan yang saling berkompetisi dalam pilkada serentak, sebagaimana dikonsepsikan oleh politik representasi, melainkan pemilih yang dibatasi oleh ketersediaan *stock* kandidat.

Penutup

Pilkada serentak perlu diapresiasi sebagai upaya untuk memperbaiki kekurangan-kekurangan dari pelaksanaan pilkada secara langsung pada masa sebelumnya. Akan tetapi, nalar efisiensi yang mendasari pengaturan pilkada secara serentak perlu dikritisi agar tidak terjebak pada praktik demokrasi prosedural yang teknokratis-mekanistik. Penyelenggaraan pilkada perlu tetap dipahami dan dimaknai sebagai momentum politik untuk menguatkan kontrol publik terhadap pengelolaan urusan-urusan publik. Pemahaman pilkada serentak sekedar sebagai instrumen untuk memilih para kepala daerah akan menjadikan pilkada serentak sebagai praktik yang mekanistik.

Pemetaan diskursus menunjukkan bahwa praktik politik di Indonesia masih berlangsung dalam medan pertarungan antara dominasi politik berbasis figur dan politik representasi yang tersubordinasi. Menguatnya politik berbasis figur juga dimanfaatkan oleh kekuatan oligarkhi untuk menguasai kembali ruang-ruang politik dan akses dalam alokasi sumber-sumber daya. Konteks politik oligarkhi ini tidak hanya terasa pada awal masa pilkada, tetapi juga setelah calon kepala daerah terpilih dan resmi memiliki kewenangan untuk mengelola daerahnya. Kerangka legal secara ideal didesain untuk merealisasikan kepentingan umum. Akan tetapi, kebijakan-kebijakanberorientasi pada kepentingan umum juga menjadi tergantung pada nilai subyektif elit dalam struktur kepemimpinan politik. Elit dengan nilai subyektif, ideologi, berbasis nilai kerakyatan,keadilan dan kemanusiaan memiliki kecenderungan menciptakan kebijakan-kebijakan yang pro-publik. Sebaliknya, elit-elit yang terkooptasi oleh politik oligarkhi akan menghasilkan kebijakan-kebijakan yang menguntungkan segelintir orang. Praktik-

praktik semacam inilah yang tidak terakomodasi dalam pengaturan pilkada serentak, dan karenanya mensyaratkan pengaturan lebih lanjut untuk menumbuhkan kesadaran publik dalam melawan praktik-praktik politik oligarkhi yang menyusup melalui politik berbasis figur.

Implementasi pilkada serentak juga menyisakan pertanyaan tentang masa depan politik representasi. Melemahnya legitimasi partai politik di mata publik seolah terkonfirmasi dalam pengaturan penyelenggaraan pilkada yang menempatkan partai politik sebagai 'kendaraan politik' untuk mengajukan bakal calon. Tidak adanya batasan bahwa bakal calon merupakan kader partai politik membuka peluang politik transaksional yang makin mengukuhkan peluang kekuatan oligarkhiuntuk mengatur pencalonan para kandidat.

Praktik demokrasi yang hanya berfokus pada mekanisme pemberian suara untuk melegitimasi kehendak mayoritas sama dengan mengabaikan konteks kekuasaan yang berlangsung di balik dinamika demokrasi tersebut. Demokrasi selayaknya dipraktikan sebagai instrumen kekuasaan untuk melegitimasi kapasitas untuk melakukan perubahan. Karenanya, mereduksi demokrasi sebatas pengaturan prosedur akan melemahkan potensi bagi lahirnya kekuatan-kekuatan alternatif untuk melakukan perubahan.

Laclau dan Mouffe (2008) menawarkan agenda demokrasi radikal-plural, sebagai agenda baru gerakan sosial untuk mendorong transformasi politik.Istilah radikal dalam konsepsi demokrasi plural, bisa bermakna antara lain: *Pertama*, demokrasi haruslah pluralis-radikal dalam artian pluralitas dari identitas-identitas yang berbeda tidaklah transenden dan tidak didasarkan pada dasar positif apapun. *Kedua*, demokrasi radikal-plural, adalah di mana pluralisme dalam demokrasi, dan perjuangan untuk kebebasan dan persamaan yang dihasilkan, harus diperdalam dan diperluas ke seluruh wilayah kehidupan masyarakat. Interpretasi ini melihat demokrasi radikal-plural memerlukan pluralisasi demokrasi dan pemindahan revolusi demokratik pada wilayah sosial.

Perjuangan demokrasi radikal plural akan melibatkan partisipasi sepenuhnya dari publik dalam pembuatan keputusan-keputusan mengenai siapa pemimpin politik yang dipercaya untuk mengelola pemerintahan. Pilkada serentak adalah medan kontestasi politik dengan seperangkat aturan main yang tidak secara otomatis menghasilkan figur-figur pemimpin yang transformasional. Oleh karenanya, publik harus memilikikapasitas berdemokrasi untuk melakukan penyaringan para elit.

Untuk melakukan hal tersebut, perlu upaya untuk mengembalikan kapasitas publik dalam memanfaatkan dan meningkatkan sarana-sarana demokrasi untuk merumuskan kepentingan dan tuntutan kolektifnya. Pengaturan tentang kapasitas ini tidak cukup banyak termuat dalam pengaturan pilkada serentak.Idealnya, publik dalam demokrasi yang telah dewasa memiliki kemampuan untuk menyaring para elit dengan penggunaaan nalar kritis. Proses penyaringan berdasarnalar kritis dimulai dari kesediaan melepaskan ikatan-ikatan primordial, termasuk ikatan etnisitas, ras,atau kekerabatan. Ikatan-ikatan tersebut digantikan oleh relasi terbuka non dominatif yang memungkinkanberlangsungnya evaluasi-evaluasi terhadap kapasitas elit dalam kelola politik. Ketika nalar kritis ini belum sepenuhnya tumbuh, maka partai politik sebagai instrumen demokrasi seyogianya diarahkan untuk memiliki kapasitas ini, sehingga politik representasi yang berbasis isu dan program dapat dijalankan oleh partai politik.

Oleh karena itu, tantangan pilkada serentak bukan hanya mekanisme atau prosedurpenjaringan elit secara formal oleh KPU.Tantangan untuk mendemokratisasi proses tersebut juga berkaitan dengan bagaimana berlangsung penjaringan elit dengan menumbuhkan kesadaran politik atas dasar nalar kritis. Penyelenggara pilkada yang dinarasikan secara dominan memiliki peran penting untuk ikut membangun kedewasaan demokrasi masyarakat, salahsatunya dengan memberikan peluang lebih besar bagi partai politik untuk tidak berhenti hanya sebagai 'kendaraan

politik', tapi juga turut berperan untuk lebih banyak memunculkan isu dan program sebagai bahan kontestasi ketimbang figur-figur populer.

Daftar Pustaka

Djani, Luky. (2014). "RUU Pilkada dan Bahaya Timokrasi". Diunduh dari http://indoprogress.com/2014/09/ruu-pilkada-dan-bahaya-timokrasi/

Hadiz, Vedi R. (2010). *Localising power in post-authoritarian Indonesia: a Southeast Asia perspective*. Stanford: Stanford University Press.

Laclau, Ernesto and Chantal Mouffe. (2008). *hegemony and socialist strategy: Towards a radical democratic politics*. London: Verso.

Robison, Richard dan Vedi R. Hadiz (2004). *Reorganising power in Indonesia: The politics of oligarchy in an age of markets*. London: Routledge-Curzon

Schumpeter, Joseph A. (1976). *Capitalism, socialism and democracy*. London: Routledge.

Tim Koalisi Masyarakat Sipil untuk Revisi UU Pilkada. (2015). *Menuju pilkada serentak nasional 2021: Perubahan dan strategi perubahan UU No. 1 Tahun 2015*. Jakarta: Yayasan Perludem.

Tim Peneliti Perludem. (2011). *Menata kembali pengaturan pilkada*. Jakarta: Perludem, IFES, dan AusAid.

Törnquist, Olle (2013). *Assessing dynamics of democratisation:Transformative politics, new institutions, and the case of indonesia*. New York: Palgrave MacMillan.

Winters, Jeffrey (2011). *Oligarchy*. New York dan Cambridge: Cambridge University Press.

INSTITUSIONALISASI PARTAI POLITIK: STUDI KASUS HEGEMONI PAN DI SULAWESI TENGGARA

Eka Suaib[1]

Abstrak

Fokus artikel yakni institusionalisasi partai politik dengan studi kasus PAN Sulawesi Tenggara. Meskisecara nasional PAN menempati papan tengah, tetapi di Sulawesi Tenggara menempati papan atas. Hegemoni PAN Sultra terlihat pada perolehan kursi di Pemilu 2004,2009,2014 dan pertarungan pilkada yang dilaksanakan periode 2010-2013. Hanya saja, hegemoni PAN bukan berasal dari institusional partai tetapi didasarkan atas kekuatan figur.Awal pembentukan, proses institisionalisasi berada pada jalur yang benar, tetapi dalam perkembangan selanjutnya proses itu tidak berjalan karena munculnya personalisasi yang kuat di tubuh internal PAN yakni Nur Alam. Sosok ini begitu kuat sehingga menciptakan patronase baik di internal partai maupun keluar. Untuk menciptakan loyalitas pemilih, maka diperkenalkan program BAHTERAMAS yang termasuk jenis programmatic goods.Akibatnya, PAN mengalami dilema karena proses pelembagaan partai tidak berjalan sebagaimana mestinya dan desain program yang tidak berkelanjutan. Penguatan personalisasi di tubuh partai disebabkan karena pelembagaan partai yang lemah. Keadaan ini perlu diantisipasi oleh partai, sebab jika partai hanya tergantung pada kekuatan figur, maka ketika ia tidak memiliki basis material dan sumber daya yang kuat lagi, maka partai politik juga akan melempen.

Kata Kunci: *i*nstitusionalisasi partai politik, patronase, program politik .

Abstract

Focus articles namely institusionalizationpolitical party with case study PAN Southeast Sulawesi.Although nationally PAN occupy a board the middle , but in Southeast Sulawesi occupy the top.Hegemony PANSoutheast Sulawesi seen in the seats at an election 2004,2009, 2014 and the fight for regional head election (Pilkada) carried out the period 2010-2013.It was just that , hegemony PAN did not come from institusionalization politicalparty but based on the power of personal. The beginning formation of the process ofinstitusionalization in line with onthe track , but in the following development this process is not workingbecause of the emergence of a strong personalize them in the body of internal pan namely Nur Alam.The figure of this is so strong so as to create patronage both in internal party and exit.To create a voter loyalty, then introduced the program BAHTERAMAS which included the types of programmatic goods.As a result, PAN experienced a dilemma because the process institusionalization politicalparty did not function as intended and program design is not sustainable. Strengthening personalize them in the body party because institusionalizationof the weak. This situation should anticipated by the party, if the party rely on the strength of figure, when he has no base material and resources strong , but political parties will also weakened.

Keyworld: *Institusionalization political party , patronage, Programming politic*

Pendahuluan

Artikel ini fokus pada institusionalisasi partai politik dengan mengambil kasus Partai Amanat Nasional (PAN) Sulawesi Tenggara. Alasan penulisan karena secara nasional, posisi PAN yakni adalah berada posisi papan tengah kalah PDI-P (18,95 %), Golkar (14,75 %), Gerindra (11,81 %), Demokrat (10,19 %), PKB (9,04 %). Tetapi tidak demikian halnya di daerah Sulawesi Tenggara, posisi PAN Sulawesi Tenggara menjadi jawara dan menempati posisi teratas yakni dengan perolehan suara 271.231 (20,73 %). Di Indonesia, hanya daerah Sultra yang dimenangkan oleh PAN. Hegemoni PAN berlanjut pada pertarungan di pilkada dalam halmana dri 12 daerah yang melaksanakan pilkada periode 2010-2013, 10 daerah yang dimenangkan oleh calon bupati/walikota yang diusung oleh PAN. Logika politik yang muncul adalah hegemoni itu diperoleh karena kemampuan untuk melakukan konsolidasi politik.

[1] Dr., M.Si. Program Studi Administrasi Negara Konsentrasi Ilmu Politik FISIP Universitas Halu Oleo. Email: ekasuaib649@yahoo.com

Artikel ini tidak bermaksud untuk menguraikan faktor-faktor yang menjadi kemenangan PAN, tetapi fokus pada institusionalisasi partai politik. Menjadi pertanyaan apakah PAN di Provinsi Sutra sudah menjalankan fungsinya dengan baik dan telah terinstitusionalisasi?Pertanyaan ini menjadi penting, sebab partai politik di Indonesia belum tercipta institusionalisasi dengan baik.Partai hanya menjalankan aktivitasnya hanya pada momen pemilu saja, Setelah itu, masyarakat tidak mengetahui apa yang dilakukan partai. Padahal, menurut Huntington (2004), pelembagaan atau institusionalisasi partai adalah suatu proses pengorganisasian dan prosedur untuk mencapai stabilitas dan nilai tertentu. Karena itu, pelembagaan politik adalah suatu proses dimana kepentingan, konflik, tuntutan, maupun dukungan warganegara terhadap sistem politik disalurkan melalui lembaga-lembaga yang memiliki kewenangan untuk mendistribusikannya.Terkait dengan hal tersebut, keberhasilan PAN di Sultra perlu ditelusuri lebih dalam, apakah keberhasilan yang diraih karena memang sudah melembaga, ataukah karena ada penjelasan lain.

Tinjauan Teoritik

Pelembagaan Partai Politik

Dalam upaya untuk mewujudkan konsolidasi demokrasi, institusionalisasi parpol dibutuhkan agar proses kompetisi antar partai memiliki pijakan yang berkelanjutan bagi demokratisasi. Karena itu adalah penting dalam proses demokrasi, kompetisi antar partai tidak sekedar menang-kalah saja, tetapi menjadi penting bagi partai untuk melakukan institisionalisasi partai politik. Dengan kata lain, institsionalisasi parpol dibutuhkan guna merawat demokrasi(Dix, 1992).

Banyak ilmuwan yang membahas tentang institusionalisasi parpol. Pada tulisan ini hanya akan mengemukakan pendapat Huntington (2004), Mainwaring (1999), Torcal,Guntehr dan Montero (2002). Dari beberapa pandangan tersebut, penulis akan mengkombinasikan arena/unsur dari institusionalisasi parpol.

Huntington (2004) mengemukakan bahwa proses organisasi yang terinstitusionalisasi jika didalamnya ada nilai dan stabilitas. Ia mengukur institusionalisasi atas dasar 4 kriteria yakni adaptabilitas, komleksitas, autonomy, dan koherensi. Mainwaring (1999) bahwa partai institusionalisasi jika mempunyai basis masyarakat yang cukup kuat, dan loyal sama partai. Sebagian besar pemilih melakukan identifikasi dirinya dengan partainya, dan memiliki kesamaan interes yang dapat dihubungkan dengan partai politik. Sementara itu, Torcal, Guntehr dan Montero (2002) menyebut bahwa institusionalisasipartaijika mempunyai legitimasi dan kompetisi di dalam partai.

Berdasarkan atas beberapa pandangan di atas, dalam tulisan ini mengkonseptualissikan institusionalisasi partai jika memenuhi kriteria yakni adanya otonomi,koherensi, pemilih yang fanatik, kompleksitas organisasi, dan legitimacy. Masing-masing unsur akan diulas secara ringkas.

Otonomi partai dimaksudkanyakni adanya kebebasan dari pengaruh eksternal. Partai harus mempunyaiotonomi jika ingin terinstitusionalisasi. Dengan perkataan lain, partai hendaknya bebas dari intervensi baik dari organisasi, individu dan kelompok-kelompok masyarakat di luar partai. Interest partai juga tidak bisa dibawah kepentingan dari orang atauelite yang ada. Partai harus independen, karena mempunyai nilai sendiri dan tidak tersubordinasi dari sekelompokkecil orang yang ada di partai (Huntington,2004).

Koherensi partai dimaksudkan adalah adanya kebutuhan untuk menyatukan organisasi. Meski didalam partaiterdapat berbagai macam kepentingan yang saling berseberangan, tetapi perlu ada ada koherensi dalam partai politikyang akan memungkinkan tumbuhnya akuntabilitas di hadapan pemilihnya. Sebaliknya jika terjadi fragmentasi yang tajam di dalam partai politik ada kesulitan untuk melakukan penyesuaian dengan pemilihnya.

Partaipolitik juga membutuhkan akar yang kuat di masyarakat. Bagaimana agar partai politik mempunyai keterkaitan

dengan masyarakat? Program seperti apa yang perlu untuk dibuat agar mempunyai keterkaitan dengan masyarakat? Jika partai ingin terinstitusionalisasi maka diharapkan masyarakat mempunyai keterkaitan yang kuat dengan partai politik (Mainwaring, 1999). Pengakaran partaidimaksudkan agar partai terikat dengan masyarakat khususnya konstituennya.

Aspekpentinglainyangperludiperhatikan agar partai politik dapatterinstitusionalisasi yakni adanya pengorganisian secara internal baik dari segi pembiayaan, struktur, prosedur mulai dari level paling bawah sampai level paling atas secara komprehensif (Mainwaring, 1999). Aspek ini yakni parpol diharapkan untuk menjelaskan struktur dan aturan daalam aktivitas partai, internal organisasi maupun akar rumput.

Partai politik juga pada akhirnya perlu memiliki legitimasi yang cukup luas bukan hanya pada level elite tetapi juga pada masyarakat luas agar dapat terinstitusionalisasi. Kepercayaan terhadap partai akan memungkinkan adanya staabilitas sehingga memungkinkan untuk mempromosikan praktik demokrasi yang baik. Melalui legitimasi partai maka partai politik mendapat kepercayaan masyarakat yang didasarkan pada penilaian masyarakat pada kinerja partai.

Randall dan Svasand (2015) yang melakukan kajian literatur dengan mencoba melakukan uraianterhadaphubungan antara institusionalisasi partai politik dan sistem kepartaian.Mereka menyimpulkan bahwa dalam literatur institusionalisasi partai politik, ada indikasi kelemahan dan kontradiksi sebelum diterapkan.Menurutnya, institusionalisasi partai politik terdiri atas matriks yaknidi internal dan eksternal. Kemudian akan dipersilangkan dengann variabel struktural dan perilaku. Jika dibuat matriks, maka akan muncul dimensi yakni kesisteman, otonomi kepeutusan, nilai dan reifikasi.

Partai Politik

Partai politik adalah organisasi politik yang menjalani ideologi tertentu atau dibentuk dengan tujuan khusus.Bisa juga di definisikan, perkumpulan (segolongan orang-orang) yang seasas, sehaluan, setujuan di bidang politik. MenurutAmal(1988),partaipolitiktelahmenjadi fenomena umum dalam kehidupan politik yang pada intinya merupakan alat untuk memperoleh kekuasaan serta untuk memerintah.Sementara itu, Budiarjo (2003) mendefenisikan partai politik sebagai suatu kelompok yangterorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai dan cita-cita yang sama.

Ada beberapa atribut yang melekat pada partai politik. Sartori (1984) mengemukakan bahwa partai politik sebagai *any political group identified by on official label that presents at election and is capable of placing through elections (free or nonfree), candidates for public office*. Pernyataan Sartori di atas hendak menjelaskan bahwa partai politik sebagai suatu kelompok politik yang memiliki identitas tertentu, yang berusaha memenangkan pemilu bebas atau tidak bebas, untuk menempatkan calon-calonnya dalam jabatan pemerintahan. Sedangkan John Corry dan Henry Abraham (1984) memberikan tekanan pada pentingnya partai politik mengambil inisiatif dalam pemerintahan, sebagaimana konsepsi yang mereka ajukan bahwa *political party is a voluntary association aiming to get control of the government by filling elective offices in the government with its members*. Darikonsep ini dapat dilihat bahwa partai politik adalah sebuah perkumpulan yang bersifat sukarela dengan tujuan mengendalikan atau mengontrol pemerintahan melalui penempatan anggota-anggotanya kedalam jabatan-jabatan penting di pemerintahan.

Hasil/Temuan

Proses Pelembagaan PAN: Tahap Awal

PAN didirikan pada tanggal 23 Agustus 1998 berdasarkan pengesahan Depkeh HAM No. M-20.UM.06.08 tgl.27 Agustus 2003.Kelahiran Partai Amanat Nasional (PAN)

dibidani oleh Majelis Amanat Rakyat (MARA), salah satu organ gerakan reformasi pada era pemerintahan Soeharto, PPSK Muhamadiyah, dan Kelompok Tebet. PAN dideklarasasikan di Jakarta pada 23 Agustus 1998 oleh 50 tokoh nasional, di antaranya mantan Ketua umum Muhammadiyah, Prof. Dr. H. Amien Rais, Goenawan Mohammad, Abdillah Toha, Dr. Rizal Ramli, Dr. Albert Hasibuan, Toety Heraty, Prof. Dr. Emil Salim, Drs. Faisal Basri, M.A., A.M. Fatwa, Zoemrotin, Alvin Lie Ling Piao, dan lainnya.Sebelumnya pada pertemuan tanggal 5–6 Agustus 1998 di Bogor, mereka sepakat membentuk Partai Amanat Bangsa (PAB) yang kemudian berubah nama menjadi Partai Amanat Nasional (Dokumen PAN, 1998).

Penataan organisasi PAN dibentuk mulai dari level pusat sampai level ditingkat desa/kelurahan. Di tingkat nasional terdapat DPP dengan Kongres sebagai institusi pengambilan keputusan tertinggi.Di tingkat provinsi, ada Dewan Pimpinan Wilayah (DPW) dengan Muswil sebagai institusi pengambilan keputusan tertinggi.Di tingkat kabupaten/kota ada Dewan Pimpinan Daerah (DPD) untuk dengan Musda sebagai institusi pemgambilan keputuan tertinggi.Di tingkat kecamatan atau nama lain yang setingkat Dewan Pimpinan Cabang (DPC) dengan Muscab (Musyawarah Cabang) sebagai institusi pengambilan keputusan tertinggi. Dewan Pimpinan Ranting (DPRt) untuk di tingkat kelurahan/desa/nagari dan/atau nama lain yang setingkat, dengan Musran (Musyawarah Ranting) sebagai institusi pengambilan keputusan tertinggi.

Dalam rangka untuk menjangkau pengaruhnya ke daerah, maka PAN dibentuk di seluruh daerah di Indonesia, termasuk di Sulawesi Tenggara.Awal pembentukannya yaknidengan adanyaKomite Persiapan Pembentukan Wilayah (KPW) sebagai Embrio PAN Provinsi Sultra. Anggota KPW dari berbagai latar belakang tokoh, diantaranya pensiunan PNS, politisi, akademisi, dan tokoh masyarakat. Beberapa tokoh yang terlibat dalam KPW seperti La Imu (Tokoh Muhammadiyah/ TokohMasyarakat), Habil Marati (Tokoh Masyarakat), La Aouwu (Tokoh Masyarakat), Arbab Poebka (Akademisi/pengacara), Nur Alam (Politisi), Andre Jufri (Politisi). Tugas dari KPW yakni menyelenggarakan Muswil dan deklarasi PAN Sultra.

Hasil Muswil I yakni berhasil memilih Andre Jufri sebagai ketua, Nur Alam sebagai sekretaris.Selain itu, juga merekrut tokoh La Imu (tokoh Muhammadiyah) duduk sebagai Ketua Dewan Pertimbangan Partai.Keputusan lain seperti platform, visi dan misi partai yakni dengan menciplak dari pusat yang sifatnya instruktif ke bawah. Ada Garis top down masih dipegang erat dalam menjalankan roda partai politik.Hanya dua tahun Andre Jufri memimpin, dan selanjutnya pada Muswil II, Nur Alam terpilih sebagai ketua PAN.Terpilihnya Nur Alam menjadi ketua tidak mengangetkan. Soalnya, saat awal terbentuk, ia sudah menjadi sekretaris PAN dan dengan latar belakang sebagai pengusaha tentu saja menjadi salah satu faktor alasan agar dapat memperkuat basis pendanaan partai.

Mengenai sosok Nur Alam sendiri, latar belakangnya adalah sebagai pengusaha. Ia merintis sebagai kontraktor di PT. Pertiwi Agung pimpinan Umar Saranani. Setelah itu, pindah diPT. Timbel Mas milik pengusaha Khairuddin Pondiu.Kemudian iamendirikan PT. Tamalakindo Puri Perkasa, perusahaan yang dikemudian hari sukses menjadikannya pengusaha handal. Dari bendera perusahaan ini dipercaya mengerjakan proyek-proyek kontraktual di Diknas Sultra, di Unhalu dan di bebarapa kantor pemerintah lainnya.

Bisnisnya semakin membesar setelah dekat dengan elit pimpinan PAN di tingkat pusat. Ia mengakrabkan diri dengan Amin Rais (Ketua MPR-RI/Ketua DPP PAN), Hatta Rajasa (Sekjen PAN, Menteri Perhubungan), Bambang Soedibyo (Menteri Diknas), Yahya Muhaimin, Malik Fajar (Menteri Agama) dan sejumlah petinggi PAN lainnya di era presiden Gus Dur hingga SBY. Dari sini, ia mulai merambah proyek-proyek besar berskala nasional di beberapa daerah diIndonesia.

Dengan sumber daya finansial yang dimiliki oleh Nur Alam yang kemudian

menempati posisi Ketua PAN tentu saja diharapkan agar ada kesinambungan partai terutama dari segi pendanaan. Padahal, dalam recruitmen di partai politik perlu juga memperhatikan aspek lain misalnya loyalitas, meritokratis yakni atas dasar profesional, posisi penting dalam masyarakat, dan sumber daya yang dimiliki (Geddes, 1994).Dengan perkataan lain, PAN Sultra mempertontonkan pragmatisme politik dalam recruitmen Ketua partai.

Pada tahap pembentukan juga dengan memanfaatkan berbagai media massa sebagai saluran komunikasi politik untuk mempublikasikan kegiatan organisasi. Selain itu, semangat kolektif yang hadir pada fase awal pembentukan merupakan modal untuk menjadikan partai lebih dikenal oleh masyarakat luas. Kehadiran berbagai elemen dalam struktur organisasi yang cukup kompleks memperlihatkan karakter partai yang inklusif merupakan hal esensial untuk pelembagaan partai politik.

Paparan di atas telah memberi sinyal adanya pelembagaan (institusionalisasi) yang cukup kuat di tubuh PAN Sultra di awal pembentukannya.Hal itu terlihat dari persiapan yang dilakukan yakni pembentukan KPW, recruitmen ketua atas pola survive dan komposisi pengurus yang akomodatif yang merupakan fondasi awal bagi PAN Sultra untuk melembaga.

Tahap Mendekatkan Diri ke Pemilih

Proses pelembagaan PAN dapat dilihat dari dua momen yakni interaksi parpol di internal, dan interaksi parpol dengan eksternal. Arena internal yakni mencerminkan dinamika parpol pada struktur orgaanisasi dan arena eksternal yakni ketika Ketua PAN menjadi Gubernur Sultra 2007-2017.

Pelembagaan partai di tingkat internal yakni dengan menata struktur organisasi menjadi partai yang modern. Penataan struktur dilakukan dengan mengkombinasikan pada kader muda dan tokoh yang sudah tua untuk menjadi pengurus DPW. Pemilihan personel dilakukan dengan mempertimbangkan kapabilitas dan jenjang pengalaman partai.Pada tahun 2000-2005, komposisi pengurus didominasi oleh politisi muda.Nur Alam yang saat itu berusia 38 tahun sudah menjadi Ketua Partai. Sekretarisnya yakni Arbab Poepka (40 th) yang juga duduk sebagai anggota DPR utusan PAN dapil Sulawesi Tenggara. Beberapa tokoh muda asal Muhammadiyah juga direkrut misalnya Sukarman (mantan Ketua IMM), Rahwamati Badala (mantan Ketua Immawati). Sementara generasi "tua" yang ikut mendirikan PAN Sultra , ditempatkan di pos Majelis Penasehat Partai Wilayah (MPPW) seperti Andre Jufri, Abdul Rahman Katjong (tokoh Muhammadiyah), Abdul Jabar Hibali (tokoh masyarakat).

Program PAN Sultra disusun oleh departemen di DPW PAN Sultra.Ada sejumlah kegiatan DPW PAN Provinsi Sultra yang memberi sedikit kontribusi bagi pelembagaan PAN di Sultra.Kegiatan-kegiatan itu berkenaan dengan perkaderan, informasi strategis, jaringankerjasama, budaya masyarakat, dan pencarian dukungan. Untuk menyediakan kader-kader yang handal, selama periode ini DPW PAN Provinsi Sultra telah melaksanakan Pelatihan Instruktur Tingkat Wilayah, latihan Kader Amanat Madya (KAM) dan Latihan Kader AmanatDasar Plus (LKAD Plus). Frekuensinya tergantung dari kebutuhan dan alokasi anggaranyang tersedia. Dari sekian pelatihan tersebut, maka diharapkan ada kader inti yang akan menjadi ujung tombak partai dalam mendapat dukungan dari masyarakat. Para kader inti tersebut kemudian melakukan rekrutmen dengan dua pendekatan.Pertama, pendekatan individu (*personal approach*), yakni setiap kader harus mampu merekrut anggota masyarakat, tokoh masyarakat, public figure dan tokoh organisasi untuk menjadi simpatisan dan kader partai. Kedua, pendekatan institusi (*institutional approach*), yakni merekrut kader dari berbagai organisasi yang oleh pengurus PAN dapat dikualifikasikan sebagai sumber/ simpul kader.

Pada arena eksternal, wajah PAN Sultra sangat menonjol setelah Nur Alam sebagai Ketua PAN menjadi Gubernur Sulawesi

Tenggara. Melalui posisi tersebut, benar-benar dimanfaatkan oleh PAN sebagai media konsolidasi kekuatan PAN.Kebesaran partai berlogo matahari dibawah kepemimpinan Nur Alam dapat dilihat dari perolehan jumlah kursi pada pelaksanaaan pemilu 2004, 2009 dan 2014. Penambahan kursi terlihat di level DPRD Provinsi, dan DPRD Kab/Kota se Sulawesi Tenggara.Untuk lebih lengkapnya dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel
Perolehan Kursi PAN di Tingkatan Lembaga Perwakilan Pada Pemilu 2004,2009, 2014

No	Tingkatan	Perolehan Kursi Periode Pemilu		
		2004	2009	2014
1	DPR	1	2	1
2	DPRD Provinsi	6	7	9
3	DPRD Kabupaten/Kota	45	48	75

Konfigurasi perubahan perolehan kursi PAN pada Pemilu 2004, 2009 dan 2014 di atas menunjukkan peningkatan yang signifikan di semua DPRD Kabupaten/Kota. Khusus di pemilu 2014, peningkatan jumlah kursi yang paling besar ialah pada DPRD Kabupaten Buton, dari 2 kursi melonjak menjadi 10 kursi, atau bertambah 8 kursi, disusul Butur dari 4menjadi 9 kursi, Bombana dari 2 menjadi 9 kursi. Sedangkan yang mengalami penurunan adalah di DPRD adalah DPRD Kolut dari 5 kursi menjadi 3 kursi. Untuk DPRD Provinsi Sultra, PAN juga mengalami kenaikan perolehan kursi dari 6 kursi menjadi 7 dan 9 kursi pada pemilu 2004,2009 dan 2014.

Hegemoni PAN dibawah komando Nur Alam juga sukses dalam Pilgub dan Pilkada. Di arena pilgub, Nur Alam-Saleh Lasata (NUSA) bertarung di Pilgub Sultra tahun 2007 meraih persentase suara 42,78 persen berhasil menumbangkan *incumbent* Ali Mazi-Abdul Samad (AZIMAD) yang meraih 39,34 persen. Selanjutnya pada pilgub 2012, sebagai *incumbent* pasangan Nur Alam-Saleh Lasata mengalahkan kompetitor politiknya yakni Buhari Matta/Amirul Tamim, Ridwan Bae/ Khaerul Saleh.

Sementara di arena pilkada kabupaten/ kota, PAN Sultra berhasil memenangkan sepuluh (10) bupati/walikota dari 12 (dua belas) pilkada kabupaten/kota di Provinsi Sultra selama tahun 2010-2013. Banyak bupati/walikota tersebut yang kemudian menjadi pengurus DPW PAN Provinsi atau Ketua DPD PAN Kabupaten/ Kota. Untuk lebihlengkapnya dapat dilihat tabel berikut:

Tabel
Calon Bupati/Walikota dari PAN dan Pemenang Pilkada Kabupaten se Sultra Periode 2010-2013

No	Nama Kabupaten/ Kota	Calon Bupati/Walikota PAN dan Koalisinya	Pemenang Pilkada	Tahun
1	Kabupaten Konawe Selatan	Imran/Sutoarjo Pondiu	Imran/Sutoarjo Pondiu	2010
2	Kabupaten Muna	L.M Baharuddin/Malik Ditu	L.M Baharuddin/Malik Ditu	2010
3	Buton Utara	Ridwan Zakaria/ HarminHari	Ridwan Zakaria/Harmin Hari	2010
4	Konawe Utara	Aswad Sulaiman/Ruk-samin	Aswad Sulaiman/Ruksamin	2011
5	Wakatobi	Hugua/Arhawi	Hugua/Arhawi	2011
6	Bombana	Tafdil/Mashyura	Tafdil/Mashyura	2011

7	Kota Kendari	Asrun/Musadar Mappa-somba	Asrun/Musadar Mappasomba	2012
8	Kabupaten Buton	Samsu Umar Samiun/ La Bakry	Samsu Umar Samiun/La Bakry	2012
9	Kolaka Utara	Anton/H.Abbas	Rusda Mahmud/Bobby Alim-uddin	2012
10	Kota Bau-Bau	Tamrin/Wa Ode Masra Manarfa	Tamrin/ Wa Ode Masra Manar-fa	2013
11	Konawe	Kerry Konggoasa/Pa-sinringi	KerryKonggoasa/Pasinringi	2013
12	Kolaka	Amir Sahaka/Rais Galu	Ahmad Safei/Fachruddin Rahim	2013

Sosok Nur Alam dapat dikatakan sebagai motor utama penggerak dari PAN. Saat menjadi Wakil Ketua DPRD Sultra, ia sering mengkritisi kebijakan pemerintah yang dianggap menyimpang. Pada awal pemerintahan Ali Mazi, Nur Alam telah menunjukkan aksi kritisnya ketika kebijakan Gubernur baru (Ali Mazi) akan mengubah lambang atau logo daerah Sultra. Menurut Nur Alam, logo daerah Sultra yaitu binatang *anoa* dikatakan merupakan lambang yang sangat mudah untuk memperkenalkan provinsiini di mata daerah lain, sebab *anoa* merupakan satwa khas Sultra. Selain itu, Nur Alam lebih tertarik untuk melihat aksi pembenahan dan pembangunan Gubernur baru yang telah menjajikan peningkatam iklim investasi Sultra senilai 52 triliun dalam waktu lima tahun yang dimuat dalam visi dan misi gubernur baru saat itu.

Citra figur jauh dari kesan serakah terhadap jatah fasilitas pemerintahan, juga berusaha ditunjukkan oleh Nur Alam. Saat sudah ditetapkan sebagai calon gubernur, ia mengembalikan asset daerah yang dipakainya saat menjabat Wakil Ketua DPRD periode 2004-2009 kepada pemerintah daerah yang diwakili Sekretaris DPRD. Asset yang diserahkan tersebut yakni dua unit mobil Ford Everest dan Kijang Krista.

Dari uraian di atas terlihat bahwa posisi Nur Alam sangat kuat baik di di internal organiasi PAN, Nur Alam berkontribusi besar dan posisisnya sangat kuat. Apapun keputusan Nur Alam maka secara otomatis menjadi keputusan PAN. Demikian halnya di eksternal, Nur Alamtidak hanya menjadi ikon PAN, tetapi menjelma menjadi orang kuat lokal (Migdal, 1988).Pola hubungan yang terjalin antara Nur Alam dan fungsionaris PAN Sultra, menyiratkan adanya pola hubungan *patronage* (patronase).

Patronase merujuk pada materi atau keuntungan lain yang didisribusikan oleh politisi kepada para pendukungnya. Sementara klintelistik merujuk pada relasi kekuasaaan yang personalistik (Hutchcroft, 2014), dan keuntungan material dipertukarkan dengan dukungan politik.Hutchroft merujuk pada tulisan-tulisan sebelumnya yakni Scott (1972), yang menekankan bahwa relasi klientalistik adalah relasi tatap mula secara langsung.Pola hubungan seperti inilah yang terjadi antara Nur Alamdengan fungsionaris PAN Sultra.Dengan mempertimbangkan kewenangan Ketua yang besar, bantuan dana untuk partai tidak sedikit, dan usaha yang telah dilakukan Nur Alamuntuk membesarkan partai, mendorong fungsionaris DPW PAN bersikap manut. Di sisi lain, kemanutan inidilakukan dengan tujuan peningkatan karir politik yang bersangkutan. Pertukaran sumber daya yang terjadi merujuk pada sumber daya material dan posisional.

Upaya yang dilakukan untuk melembagakan partai secara eksternal dilakukan melalui figur Nur Alam. Dengan kapasitasnya sebagai gubernur, Nur Alam mempunyai kesempatan untuk mendengarkan langsung setiap keluh kesah, harapan dan pandangan masyarakat.Pada saat itu ia dapat bertatap muka

langsung dengan warga setempat dan dapat berbicara banyak, apakah itu perihal soal-soal pribadi, kemasyarakatan, hingga pembangunan daerah. Selama kepemimpinannya, diperkenalkan program BAHTERAMAS, yakni bertumpu pada tiga kegiatan utama yakni pembebasan pendidikan gratis, pembebasan kesehatan gratis dan bantuan *block grant* bagi tiap desa 100 juta setiap tahun.

BAHTERAMAS termasuk jenis *programmatic goods* (Aspinal,2014) karena penyaluran bantuan sifatnya fisik dan pelayanan sosial. Bagi masyarakat yang menerimanya, hal itu dianggap sebaagai hadiah (*gift*) dan tentu saja ia perlu membalasnya.Dalam melakukan setiap kunjungan kerja ke daerah, Nur Alam mampu menjawab aspirasi dan tuntutan masyarakat dengan langsung menjawab saat itu juga. Tidak memberi janji tapi memberi solusi.Desa yang butuh traktor dibelikan traktor, jika ada yang minta dibangunkan masjid langsung diberi dana bantuan saat itu juga.Melalui program BAHTERAMAS dapat menjaga kepatuhan dari pemilih dengan bersedia memberikan suaranya karena telah menerima hadiah dan pelayanan.

Demikianlah, Nur Alam telah mampu memanfaatkan struktur kesempatan (*structure of opportunity*) yang ada sehingga mampu mendongkrak citra dirinya dan partainya. Simbol yang ditampilkan adalah simbol membantu masyarakat miskin dalam bidang kesehatan, pendidikan, dan bantuan uang tunai. Nur Alam seakan-akan tampil seperti sinterklas yang membagi-bagikan hadiah untuk anak-anak.Pola patron-klien yang dilandasi prinsip utilitarianisme telah tercipta dalam hubungan Gubernur dan masyarakat Sultra.Fenomena klientilistik ternyata tidak saja berlangsung di internal PAN Sultra, namun juga menjalar ke lingkungan eksternal.

Masyarakat umum yang telah terbiasa dengan bantuan-bantuan dari sang Gubernur secara tidak langsung telah menjadi *client* yang siap memberi dukungan ke PAN. Bagi mereka, Nur Alam adalah representasi dari PAN, sehingga pola ini menguntungkan PAN Sultra yang perolehan suaranya meningkat drastis pada Pemilu 2014. Secara pragmatis tentu saja masyarakat akan lebih mendukung partai atau seseorang yang telah memberi "manfaat" bagi mereka.

Selain di struktur, daya pikat Nur Alam karena personalitasnya dengan berasal dari latar belakang pengusaha terkenal dengan solidaritas sosialnya yang tinggi.Dengan tingginya rasa solidaritas sosial, telah membentuk citra Nur Alam sebagai seorang altruis, seorang pemimpin yang lebih mementingkan kepentingan orang banyak daripada kepentingan dirinya sendiri. Di balik perannya sebagai Gubernur, bendera PAN tetap melekat pada dirinyakarena ia tidak bisa dilepaskan begitu saja dari kapasitas sebagai Ketua PAN Sultra.

Pada momen pilkada serentak, batu ujian dihadapi oleh PAN. Soalnya, tidak semua Ketua DPD PAN Kabupaten tunduk dan patuh dengan instruksi DPW PAN dibawah komando Nur Alam. Pada saat pencalonan, ada 3 DPD PAN Kabupaten yang tidak mematuhi instruksi DPW PAN yakni DPD PAN Konsel, DPD PAN Kolaka Timur dan DPD PAN Konawe Utara. Nur Alam sendiri mengambil langkah politik dengan mendukung calon yang bukan lahir dari rekomendasi PAN, tetapi lebih mendukung calon lain yang diusung oleh partai lain.

Diskusi/Analis

Tulisan ini menggambarkan sedikit sketsa tentang bekerjanya patronase di PAN baik di internal maupun di masyarakat. Tentu saja tulisan ini tidak mampu memberikan jawaban definitif tentang pertanyaan kunci dalam studi mengenai politik patronase, misalnya yang terkait dengan sebab-sebab daan variasinya.

Penekanan pada tulisan ini adalah pada institusionalisasi PAN Sultra yang menunjukkan karakter *spatial institutionalized party*, yaitu partai yang didalamnya tidak terjadi pelembagaan yang sempurna karena kehadiran elemenpengancam. Sebagaimana diuraikan pada bagian awal tulisan, proses pelembagaan yang sebenarnya sejak awal sudah berada di jalur yang benar (*on the track*) menjadi tersendat karena disaingi oleh kehadiran figur yang menguat dalam proses politik lokal, yaitu figur

Nur Alam. Dari perspektif kepentingan politik, pada dasarnya telah terjadi ketidaksengajaan Nur Alam membesarkan PAN, karena logika yang memaksanya mendekat ke masyarakat ialah dengan motif agar bisa terpilih kembali sebagai Gubernur untuk kedua kalinya, selain karena program BAHTERAMAS yang termasuk *programming politic*. Melalui program tersebut dapat mengontrol kepada pemilih untuk dapat memberikan suaranya pada pelaksanaaan pemilu.

Kenyataan seperti itu dialami oleh PAN Sultra saat ini. Meski PAN mendapat keuntungan dengan tampilnya ketua partai Nur Alam sebagai Gubernur, tetapi yang terjadi justru pelemahan pelembagaan PAN. Dengan kata lain ada sentralisme yang berlebihan di tangan satu orang sehingga gagal membangun untuk menata kolektivitas.

Memang di permukaan terlihat seperti kolaborasi, tetapi jika dilihat dari sisi pelembagaan jelas bahwa telah terjadi kontestasi antara PAN dan Nur Alam. Ini yang kemudian menjadi ancaman serius bagi pelembagaan PAN di Provinsi Sultra.Fenomena itu terlihat pada saat momen pilkada serentak kali ini, karena tidak semua pengurus PAN di daerah menyetujui langkah politik yang ditempuh oleh Nur Alam, tetapi dengan mengambil langkah politik sendiri. Karena itu pada masa mendatang menjadi penting untuk mendesain sistem rekruitmen anggota dan kaderisasi. Sebab, selama ini, misalnya untuk rekcruitmen pejabat publik sangat kental diwarnai oleh kedekatan personal, tokoh populer, atau saudagar kaya sehingga mengabaikan kompetensi, visi, dan kaderisasi partai.

Kesimpulan

Proses pelembagaan PAN Sultra awalnya berada pada jalur yang benar (*on the track*). Hal itu terlihat dengan pembentukan KPW, pembentukan struktur yang kompleks, dan akomodasi pengurus dari berbagai unsur. Tetapi proses pelembagaan tersebut terganggu karena munculnya figur kuat Nur Alam di tubuh PAN. Nur Alam menjadi simbol patronase bukan saja di internal partai tetapi juga di arena eksternal partai. Akibatnya, PAN mengalami dilema karena proses pelembagaan partai tidak berjalan sebagaimana mestinya. Penguatan personalisasi di tubuh partai disebabkan karena pelembagaan partai yang lemah. Keadaan ini perlu diantisipasi oleh partai, sebab jika partai hanya tergantung pada kekuatan figur, maka ketika ia tidak memiliki basis material dan sumber daya yang kuat lagi, maka partai politik juga akan melempen.

Daftar Pustaka

Aspinal, Edward, (2014), "When Brokers Betray: Clientalism, Social Networks, and Electoral Politics in Indonesia", *Critical Asian Studies* 46, no. 4.

Amal, Ichasul, (1988). *Teori-teori Mutahir Partai Politik*, Yogyakarta: Tiara Wacana.

Budiardjo, Miriam, (2003). *Dasar-dasar Ilmu Politik*.Jakatrta: PT. Gramedia Pustaka Utama.

Corry, J.A. and Abraham, Hendry. J.(1984).'Elements of Democratic Government, dalam Haryanto, *Partai Politik Suatu Tinjauan Umum*, Yogyakarta: Liberty.

Dix, Robert. (1992). 'Political Parties Democratization and the Institunalization of Latin American'. *Comparative Political Studies* 24, 4.

Dokumen PAN, (1998). *Maklumat PAN*diambil darihttps://id.wikipedia.org/wiki/Pan.

Geddes, Barbara.(1994). *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. University of California Press.

Huntington , Samuel P. (2004).*Tertib Politik pada Masyarakat yang Sedang Berubah*, (terj.), Jakarta: Rajawali Press.

Hutrchcroft, Raul. (2014). 'Linking Capital and Countryside:Patronage and Clientalism in Japan, Thailand and The Philpinas', dalam *Clientalism, Social Policyand the Quality of Democracy*, diedit oleh Diego Abente Brun dan Larry Diamond, Baltimore: Jhon Hapkins University

Press.

Janda , Kenneth. (1980). *Political Parties: A Cross National Survey*, London: Macmillan.

Maunwaring, Scot. (1999). *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil. Stanford, CA: Stanford University Press.*

Migdal, Joel (1988).*Strong Societies and Weak States : State-Society Relations and State Capabilities in the Third World.* Princeton, NJ : Princeton University Press.

Randall, Vicky dan Svasand, Lars. (2015). 'Party Institutionalization In New Democracies'. *Jurnal Party Politics*, Vol. 8, no 1. Januaridiambil dari http:// www.yorku.ca/../Party%20Politics%20 vol%208%Randall%20and%200.

Sartori, Giovanni, (1984). *Parties and Party Systems a Framework for Analisis*.New York: Cambridge University Press.

Subhan, Ahmad. (2015). *Pergulatan dalam Proses Pelembagaan Partai Politik di Tingkat Lokal*.Diambil dari http://www. academia.edu/.../Pergulatan_dala...

Torcal, Mariano; Gunther, Richard; and Montero, (2002). 'Anti-Party Sentiments in Southertn Europe'. In Richard P. Guntehr, Jose Ramon Montero, and Juan J.Linz (Eds..). *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*. Oxford: Oxford University Press.

Yuda, Hanta. (2015). *Potret Institusionalisasi Partai Politik Indonesia: dinamika, karakter, dan Prospek Pasca Pemilu 2009*,diambil dari http://www. poltracking.com/.../577-buku-bagian-ketiga .

KADERISASI PARTAI POLITIK DAN KESIAPANNYA MENGHADAPI PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH TAHUN 2015: KASUS USUNGAN NON-KADER DPD PAN KABUPATEN MAJENE

Muhammad[1]

ABSTRAK

Indikator keberhasilan partai politik dalam melakukan kaderisasi, salah satunya dengan melihat kemampuannya dalam mempersiapkan kadernya di setiap momentum kontestasi politik. Hal tersebut karena setiap partai politik tentu mempunyai karakteristik tersendiri dalam garis perjuangan dan ideologi dimana hanya orang-orang yang telah melalui proses kaderisasilah yang paling memahami karakter partai politiknya. Tentu menjadi ironi ketika terdapat partai politik yang mengusung calon kepala daerah yang bukan merupakan kadernya. Padahal ideologi dan prinsip garis perjuangan tersebut idealnya menjadi pedoman wajib bagi setiap partai politik dalam menjalani peran strategisnya dalam sistem politik.

Penulisan makalah ini fokus melihat fenomena DPD PAN kabupaten Majene yang mengusung pasangan calon bupati dan wakil bupati Rizal Sirajuddin-Mulyadi Bintaha yang bukan merupakan kader PAN. Ironi, mengingat PAN merupakan partai pemilik kursi terbanyak di DPRD kabupaten Majene sekaligus kadernya adalah ketua DPRD. Fakta tersebut cukup mendeskripsikan PAN sebagai partai terbesar di Majene yang mestinya mempunyai infrastruktur mapan dan sangat layak jika dalam Pemilukada serentak Majene mengusung kadernya sendiri. Dari fokus masalah ini, akan disusun kerangka teoritis dan gagasan penulis dalam melihat formulasi hingga mekanisme kaderisasi yang seyogyanya dijalankan bagi partai politik. Demikian juga pada proses rekrutmen politik untuk diusung dalam Pilkada, juga akan diulas perihal harapan dan tantangannya bagi partai politik.

Tujuan penulisan makalah ini untuk menjadi referensi alternatif dalam melihat dinamika partai politik di tingkat lokal, khusunya kabupaten Majene. Sekaligus menjadi rekomendasi bagi partai politik agar fungsi kaderisasi dan rekrutmen politiknya dapat berjalan sebagaimana mestinya, demi proses konsolidasi demokrasi ideal di Indonesia.

Kata Kunci : Kaderisasi; Rekrutmen Politik; PAN; Pemilukada Majene.

ABSTRACT

One of the succesful indicator of political party to conduct the forming of cadres is by seeing its ability in preparing its cadres in every momentum of political dispute. In accordance with those matters, each political party certainly have characteristic itself in the line of struggle and ideology in cases where just people who had passed the forming of cadres process that more understand the character of its political party. Therefore, it can be irony if there is political party who carry the candidate of district head that not derive from its cadres. Whereas, the ideology and the principle line of struggle ideally become compulsory orientation for each political party to undergo its strategic role in political system.

The focus of this paper is to identify the phenomenon of DPD PAN at Majene Regency who carry candidate pair for regent and deputy of regent Rizal Sirajuddin-Mulyadi Bintaha that not derive from the cadres of PAN. Ironically, considering that PAN constitutes the party by a majority chair in DPRD (Legislative Assembly at Regency) of Majene Regency all at once its cadres are the head of DPRD. That fact precisely describe PAN as the greatest party in Majene that surely have proper infrastructure and very suitable if in General Election of the District Head jointly in Majene to carry its cadres itself. From the focus of this Problem, it will be arranged theoretical framework and the writer idea in looking at formulation till mechanism of the forming of cadres that properly be operated for political party. Moreover, at the process of political rectruitment to be carried in General Election of the District Head, it will be also reviewed the expectation and its challenge for political party.

The aim of this paper is become alternative reference in seeing the dynamic of political party at the local degree, especially khusunya kabupaten Majene. Accordingly, it become recomendation for political party in order that the function of the forming of cadres and its political rectruitment can fare well properly for the sake of the process of ideal democracy consolidation in Indonesia.

Key Words: The Forming of Cadres; Political Rectruitment; PAN; General Election of the District Head of Majene.

[1] S.IP., M.Si., Program Studi Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Sulawesi Barat. Email: muhammadamed@yahoo.co.id

Pendahuluan

Asumsi bahwa partai politik menciptakan demokrasi dan bahwa demokrasi modern tidak terbayangkan tanpa partai politik,[1] menjadikan peran strategis partai politik dalam sebuah sistem demokrasi sebagai fokus yang selalu hangat untuk dikaji. Begitupun dalam menelaah demokratisasi di tingkat lokal misalnya Pemilukada, utamanya dalam melihat persoalan performa partai politik dalam menjalankan fungsi idealnya. Adapun dalam penulisan makalah ini akan fokus melihat performa partai politik tersebut dalam aspek kaderisasi dengan sedikit juga menyinggung keterkaitannya dengan aspek rekrutmen partai politik.

Fenomena yang terjadi pada momentum Pemilukada serentak di kabupaten Majene, provinsi Sulawesi Barat dapat menjadi kajian menarik perihal kaderisasi dan rekrutmen politik yang dilakukan DPD PAN kabupaten Majene. Sebagai partai politik pemenang Pemilu legislatif di Majene dimana kadernya pun sebagai ketua DPRD kabupaten Majene, PAN sebenarnya sangat potensial untuk mengusung kadernya dalam Pemilukada Serentak 9 Desember 2015 mendatang. Namun yang terjadi adalah DPD PAN kabupaten Majene seakan justru melepaskan potensi tersebut dengan mengusung calon di luar kader internalnya.

Pada Pemilukada serentak tahun 2015 mendatang di kabupaten Majene akan bertarung 3 pasangan calon, yaitu pasangan Drs. H. Fahmi Massiara, MH. - H. Lukman, S.Pd.; H. Arifin Nurdin, SE., MS.Ak. - A. Irfan Sulaiman, SE., M.Ap. dan Drs. H. M. Rizal Sirajuddin, MM. - DR. H. Mulyadi Bintaha, S. Pd., M.Pd. Adapun PAN mengusung pasangan Drs. H. Rizal Sirajuddin, MM. - DR. H. Mulyadi Bintaha, S.Pd., M. Pd. bersama PKPI. Pasangan tersebut adalah pasangan calon yang keduanya berlatar belakang sebagai birokrat, yang berarti juga adalah bukan merupakan kader partai politik. Berbeda dengan 2 pasangan calon lainnya yang merupakan kader partai politik. Adapun Drs. H. Fahmi Massiara, MH. juga berlatar belakang birokrat, namun pasangannya adalah kader senior partai Golkar kabupaten Majene.

Idealnya dalam menjalankan fungsi rekrutmen politik, partai politik merekrut kader internalnya. Hal tersebut penting, sebab salah satu indikator keberhasilan sebuah partai politik dalam melakukan kaderisasi adalah tersedianya kader untuk dapat disiapkan dalam momentum kontestasi politik seperti Pemilukada. Tentu disayangkan dimana kader adalah orang yang telah melalui proses kaderisasi yang di dalamnya ditanamkan setiap prinsip, garis perjuangan dan ideologi partai politik namun ketika momentum kontestasi tiba, justru partai politik merekrut figur di luar kader internalnya. Dengan demikian, apa yang sebenarnya telah menjadi prinsip, garis perjuangan dan ideologi partai politik sulit untuk diterjemahkan nantinya oleh calon non-kader yang diusung ketika menempati jabatan politik. Hal tersebut tentu juga akan menjauhkan realitas politik dari nilai-nilai idealisme yang mana setiap partai politik memiliki karakteristik dalam idealismenya.

Berdasarkan uraian di atas, makalah ini akan memaparkan perihal kaderisasi dan kesiapan partai politik menghadapi Pemilukada serentak tahun 2015 dengan melihat fenomena DPD PAN kabupaten Majene yang mengusung pasangan calon non-kader. Selain itu, juga akan dilengkapi ulasan perihal rekrutmen partai politik, yang mana fungsi kaderisasi dan rekrutmen politik dalam makalah ini dipandang sebagai dua hal yang saling melengkapi untuk mengkaji fokus masalah. Penulisan makalah ini menyajikan model ideal kaderisasi dan rekrutmen partai politik agar setiap nilai-nilai idealisme partai politik dapat diterjemahkan dalam setiap realitas politik, khususnya di kabupaten Majene. Hal tersebut karena hanya orang-orang yang telah melewati proses kaderisasilah yang diharapkan mampu menjadikan nilai-nilai idealisme partai politik sebagai pedoman wajibnya dalam menjalankan peran politik masing-masing.

TINJAUAN TEORITIK

Dalam menelaah masalah pada penulisan makalah ini, bagian tinjauan teoritik akan

[1] Schattscneider, Elmer E. [1942]. *Party Government.* New York: Holt, Rinehart and Winston. hal. 1.

dibahas mengenai 2 masalah penting. Bahasan pertama adalah kaderisasi dan hak istimewa kader, sedangkan bahasan kedua adalah sistem rekrutmen dalam partai politik. Penjelasan setiap bahasan tersebut akan disajikan sebagai berikut.

Kaderisasi dan Ide Partai Politik

Kader partai politik didefinisikan sebagai afiliasi organisasi seorang individu kepada partai politik, yang menetapkan kewajiban dan hak istimewa bagi individu itu.[2] Oleh karena melekatnya hak istimewa yang dimiliki seorang kader, maka partai politik mewajibkan proses kaderisasi dalam aturan internalnya. Adapun kaderisasi diartikan sebagai proses intervensi dari partai politik untuk meningkatkan kapasitas individu para anggotanya agar mampu menjalankan berbagai fungsi partai.[3]

Umumnya dalam proses kaderisasi, partai politik melakukan proses penanaman ide partai kepada kadernya. Adapun ide partai politik dipandang penting, sebab ide tersebut memuat agenda tentang hal-hal yang perlu didiskusikan, pertanyaan yang perlu diajukan, hipotesis yang perlu dibuat sehingga jelas gambaran esesnsi sejati partai serta siapa sebenarnya mereka dan bukan apa yang mereka lakukan.[4] Partai politik tanpa ide tidak memiliki landasan eksistensi dan tidak bisa melakukan tugas apapun dalam konteks politik karena ide dalam pengertian ini mewakili identitas inti partai dan memberikan cetak biru bagi solusi alternatif untuk masalah-masalah masyarakat saat ini.[5]

Secara teoritis, partai politik diciptakan sebagai sarana untuk memungkinkan warga negara yang seide untuk mempromosikan visi mereka tentang kebaikan bersama.[6] Sehingga dengan demikian idealnya partai dalam menjalankan peran strategisnya dalam sistem politik harus disandarkan pada pertimbangan perjuangan untuk ide partai. Oleh karena kader yang diharapkan dapat secara sempurna memahami akan ide suatu partai politik, maka dalam hal ini setiap partai politik seharusnya lebih dapat mempersiapkan kadernya dalam momentum perjuangan meraih sebuah kekuasaan politik yang strategis.

Sistem Rekrutmen dalam Partai Politik

Secara sederhana terdapat 4 sistem yang umumnya menjadi model partai politik dalam melakukan rekrutmen politik, yaitu:[7]

Tabel 1. Pola Rekrutmen Partai Politik

Partisanship	Rekrutmen didasarkan dan diarahkan untuk mencari orang yang memiliki loyalitas kepada partai. Oleh karena itu, pembedaan identitas (program maupun kebijakan) dari partai ini terhadap partai lainnya menjadi sangat penting bagi para pendukungnya.
Survival	Rekrutmen didasarkan dan diarahkan pada orang yang memiliki sumber financial dan massa. Ini biasanya dilakukan oleh partai-partai pada saat mengahadapi momen Pemilu.
Meritokratik	Rekrutmen didasarkan dan diarahkan pada orang yang memiliki keahlian dan kapasitas tertentu. Di sini kompetensi menjadi ukuran penting.
Komparte-mentalisme	Rekrutmen didasarkan kebutuhan penguatan departemen-departemen yang dianggap strategis dalam organisasi. Sisi-sisi kompetensi juga mendapat perhatian penting dalam seleksi.

[2] Katz, Richard S. & William Crotty [2006]. *Handbook of Party Politics.* London: SAGE Publication. hal. 490.

[3] Marratu Fahri. [2011]. *Manajemen Pengelolaan Sumberdaya Manusia Partai Politik.* Jurnal Dinamika Vol. 4 No.7, Juni 2011. hal. 65.

[4] Ball, Terence & Richard Dagger. [2004]. *Ideals and Ideologies.* New York: Longman. hal.9.

[5] Kemell, Samuel & Jacobson Gary. [2003]. *The Logic of American Politics.* Washington D. C: CQ Press. hal.68.

[6] Lay, Cornelis. [2006]. *Organisasi dan Manajemen Kepartaian.* Yogyakarta: Program Magister Politik Lokal dan Otonomi Daerah UGM. hal. 18.

HASIL

Sebagai partai politik dengan perolehan suara terbesar pada Pemilu legislatif tahun 2009 lalu untuk DPRD kabupaten Majene, cukup menggambarkan bahwa PAN memiliki infrastruktur yang mapan di kabupaten Majene. Dari total 25 kursi DPRD kabupaten Majene, PAN berhasil meraih 4 kursi yang tersebar di seluruh daerah pemilihan di kabupaten Majene.

Hal tersebut mendeskripsikan kekuatan infrastruktur yang dimiliki PAN di kabupaten Majene juga merata untuk seluruh daerah pemilihan.

Dari total 3 daerah pemilihan untuk 8 kecamatan di kabupaten Majene, PAN meraih 2 kursi di daerah pemilihan 1 (kec. Banggae dan kec. Banggae Timur), sedangkan di daerah pemilihan 2 (kec. Pamboang, kec. Sendana, kec. Tammeroddo Sendana dan kec. Tubo Sendana) dan daerah pemilihan 3 (kec. Malunda dan kec. Ulumanda) PAN masing-masing meraih 1 kursi. Adapun total 25 kursi DPRD kabupaten Majene masing-masing daerah pemilihan mempunyai proporsi yang berbeda tergantung dari rasio jumlah pemilih yang terdaftar. Dimana untuk daerah pemilihan 1, kursi DPRD kabupaten Majene yang diperebutkan adalah 11 kursi, daerah pemilihan 2 terdapat 10 kursi, sedangkan daerah pemilihan 3 hanya 4 kursi yang diperebutkan. Detail dari penjelasan di atas dapat dilihat pada Tabel 2 di bawah ini.

Sirajuddin, MM. – DR. H. Mulyadi Bintaha, S. Pd., M. Pd.

Momentum mundurnya kader PAN dari bursa calon kepala daerah kabupaten Majene di tahapan pendaftaran calon mengindikasikan bahwa PAN tidak mempersiapkan kadernya secara matang menghadapi Pemilukada serentak. Apalagi mengingat bahwa mundurnya Abdul Wahab, SH. sebagai bakal calon wakil bupati Drs. H. Rizal Sirajuddin, MM. setelah hampir dipastikan maju dengan intensifnya pasangan bakal calon tersebut melakukan sosialisasi bersama justru berubah di saat-saat terakhir diduga kuat dipengaruhi oleh terbitnya PKPU No. 12 tahun 2015. Aturan tersebut secara tegas mengatur bahwa bagi anggota legislatif yang maju sebagai calon kepala daerah wajib mundur dari jabatannya.

Berdasarkan rentetan fenomena di atas, secara sederhana mengindikasikan bahwa PAN walaupun sebagai partai terbesar di kabupaten Majene, namun kaderisasi internal yang dilakukan belum cukup mampu menghasilkan banyak kader potensial untuk momentum Pemilukada serentak. Kader-kader terbaik telah habis terserap untuk mengisi jabatan pada lembaga legislatif, sehingga PAN memilih untuk mengusung pasangan calon non-kader pada Pemilukada serentak tahun 2015. Adapun dukungan kepada Drs. H. Rizal Sirajuddin, MM. karena hubungan interpersonalnya cukup baik dengan PAN sejak lama. Dimana pada

Tabel 2. Perolehan Suara dan Perolehan Kursi Partai Politik Hasil Pemilu DPRD Kabupaten Majene Tahun 2014

No.	Partai Politik	Dapil 1		Dapil 2		Dapil 3		Jumlah Kursi
		Suara	Kursi	Suara	Kursi	Suara	Kursi	
1	Partai Nasional Demokrat (NASDEM)	2.922	1	3.201	1	507	0	2
2	Partai Kebangkitan Bangsa (PKB)	3.867	1	177	0	1.867	1	2
3	Partai Keadilan Sejahtera (PKS)	2.134	1	2.189	1	538	0	2
4	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP)	4.073	1	4.685	1	565	0	2

5	Partai Golongan Karya (GOLKAR)	2.797	1	5.563	1	1.517	0	2
6	Partai Gerakan Indonesia Raya (GERINDRA)	2.130	0	2.961	1	2.937	1	2
7	Partai Demokrat	3.659	1	2.509	1	1.771	1	3
8	Partai Amanat Nasional (PAN)	6.569	2	2.797	1	2.883	1	4
9	Partai Persatuan Pembangunan (PPP)	1.525	0	1.964	0	589	0	0
10	Partai Hati Nurani Rakyat (HANURA)	2.710	1	3.359	1	909	0	2
11	Partai Bulan Bintang (PBB)	3.583	1	2.271	1	21	0	2
12	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI)	3.522	1	3.911	1	165	0	2
	Jumlah	39.491	11	35.587	10	14.269	4	25

Sumber : Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) Kabupaten Majene

Dalam UU No. 8 tahun 2015, diatur syarat minimal bagi pasangan calon kepala daerah yang diusung oleh partai politik pemilik kursi legislatif adalah 20% dari total jumlah kursi DPRD. Dengan demikian untuk kabupaten Majene, pasangan calon yang maju melalui jalur partai politik pemilik kursi parlemen disyaratkan memiliki dukungan partai politik yang memiliki minimal 5 kursi di DPRD kabupaten Majene. Oleh karena itu, pasangan calon Drs. H. Rizal Sirajuddin, MM. – DR. H. Mulyadi Bintaha, S. Pd., M. Pd. membutuhkan partai politik pemilik kursi parlemen selain PAN untuk berkoalisi demi memenuhi syarat pencalonan.

Terbentuknya koalisi PAN dan PKPI lebih dari cukup untuk mengusung pasangan calon Drs. H. Rizal Sirajuddin, MM. – DR. H. Mulyadi Bintaha, S. Pd., M. Pd. Dimana koalisi tersebut telah melewati syarat minimal dukungan partai politik pemilik kursi parlemen karena total 6 kursi parlemen yang mendukung pasangan calon Drs. H. Rizal Sirajuddin, MM. – DR. H. Mulyadi Bintaha, S. Pd., M. Pd. Adapun pasangan tersebut adalah pasangan yang berlatar belakang birokrat yang berarti bukan kader partai politik baik PAN maupun PKPI.

Berdasarkan pengamatan lapangan yang dilakukan, terdapat dua kader PAN yang sempat melakukan sosialisasi sebagai bakal calon kepala daerah dan akan bertarung dalam Pemilukada serentak kabupaten Majene tahun 2015. Mereka adalah Drs. H. Harun, MM. yang menjabat wakil ketua DPRD provinsi Sulawesi Barat dan Abdul Wahab, SH. yang menjabat anggota DPRD kabupaten Majene. Bahkan Abdul Wahab, SH. sebelumnya juga telah melakukan sosialisasi sebagai bakal calon wakil bupati yang berpasangan dengan Drs. H. Rizal Sirajuddin, MM. Adapun Drs. H. Harun, MM. belum pernah melakukan sosialisasi secara berpasangan, bahkan sampai saat PAN telah resmi menetapkan calon yang diusungnya.

DR. H. Mulyadi Bintaha, S. Pd., M. Pd. sendiri ketika Drs. H. Rizal Sirajuddin, MM. - Abdul Wahab, SH. melakukan sosialisasi bersama sebagai bakal calon kepala daerah, melakukan persiapan untuk maju sebagai calon perseorangan dalam Pemilukada serentak. Adapun DR. H. Mulyadi Bintaha, S. Pd., M. Pd. tidak pernah terlihat bagi publik calon pasangannya. Sampai menjelang masuknya tahapan pendaftaran pasangan calon melalui jalur partai politik, dinamika politik berubah drastis ketika Abdul Wahab, SH. justru mundur dari pencalonan dan dukungan PAN resmi didaftarkan untuk pasangan Drs. H. Rizal

Pemilkada tahun 2011 kabupaten Majene, PAN juga mengusung Drs. H. Rizal Sirajuddin, MM. sebagai calon bupati yang saat itu berpasangan dengan Drs. H. M. Rusbi Hamid, M. Si.

DISKUSI

Sistem kaderisasi dalam setiap partai politik memiliki karakteristik masing-masing sesuai dengan kebutuhan dalam partai politiknya. Adapun PAN merujuk pada AD/ART yang ada maka jenjang pengkaderan PAN adalah sebagai berikut:

terdapat kadernya yang menduduki kursi DPRD kabupaten Majene hingga periode ketiga. Bahkan salah satu anggota DPRD kabupaten Majene yang lainnya adalah pada periode lalu merupakan anggota DPRD kabupaten Majene wakil partai politik lain. Demi keberlangsungan sebuah partai politik proses regenerasi kader mesti menjadi perhatian khusus untuk dibenahi. Selain itu, terkait masalah kaderisasi dibutuhkan komitmen untuk menjalankannya secara baik termasuk hubungannya dengan pengaturan jenjang karir dalam partai politik.

Tabel 3. Jenjang Pengkaderan PAN beserta Penjelasannya

No.	Jenjang Pengkaderan	Penjelasan
1	Masa bimbingan anggota	Pada tahap dasar ini anggota akan dikenalkan tentang sejarah berdirinya PAN dan masalah-masalah mendasar dalam kepartaian. Dilaksanakan oleh DPC PAN.
2	Latihan Kader Amanat Dasar	Dilaksanakan oleh DPD PAN minimal 2 kali dalam satu periode kepengurusan.
3	Latihan Kader Amanat Madya	Dilaksanakan oleh DPW PAN
4	Latihan Kader Amanat Utama	Dilaksanakan oleh DPP PAN

Idealnya kaderisasi dalam suatu partai politikperlu disertai dengan sistem transparansi yang memberikan jaminan akses kepada semua kader yang memiliki potensi. Perlu juga dimunculkan sistem persaingan yang sehat dan transparan dalam organisasi partai politik. Kader dan pemimpin harus dibiasakan dengan sistem persaingan yang sehat dan transparan tersebut dengan harapan pola kolusi dan nepotisme dapat dihilangkan demi lahirnya pemimpin-pemimpin yang berkualitas tinggi.[2]

Kasus PAN di kabupaten Majene, dimana ketika tiba saat momentum Pemilukada serentak kader yang hadir sebagai bakal calon kepala daerah adalah mereka yang juga sedang menjabat sebagai anggota legislatif di daerah. Fenomena tersebut mengindikasikan bahwa kader potensial yang ada di PAN Majene hanya berkisar pada figur yang cenderung tidak berubah dari waktu ke waktu. Bahkan

Pada dasarnya, perangkat ide dan aturan PAN telah cukup dapat menjadi desain yang baik untuk dapat melahirkan kader-kader yang handal. Hanya saja dibutuhkan komitmen yang kuat bagi setiap pengurus partai politik untuk dapat konsisten menjaga ide partai politik tetap diterapkan di setiap langkahnya. Konsekuensi bahwa partai politik adalah milik publik membuat roda partai politik tidak semestinya dijalankan dengan hanya menonjolkan pragmatisme, sebab publik akan menilai performa setiap partai politik terutama dalam menjalankan idenya.

Kasus diusungnya non-kader oleh PAN pada Pemilukada serentak kabupaten Majene mengindikasikan PAN lebih mengutamakan peluang untuk dapat mendapatkan kekuasaan politik dibandingkan memperjuangkan idenya dengan mendorong kadernya. Dalam hal bagaimana PAN mendapatkan *reward* dari keputusannya untuk mengusung pasangan calon non-kader adalah sulit dibuktikan. Hal itu mengingat UU No. 8 tahun 2015 yang secara

[2] Firmanzah. [2008]. *Mengelola Partai Politik; Komunikasi dan Positioning Ideologi Politik di Era Demokrasi.* Jakarta: Yayasan Obor Indonesia. hal. 71.

tegas melarang dan sanksi bagi partai politik yang menerima imbalan dari calon kepala daerah.

Sangat sedikitnya ketersediaan dokumentasi aturan formal partai politik yang diketahui tentang dinamika proses rekrutmen politik, wajar membuat publik menyisakan pertanyaan besar perihal idealnya proses pencalonan non-kader PAN pada Pemilukada serentak kabupaten Majene. Mungkin akan lain halnya jika sebuah partai politik mengusung kadernya, sebab diketahui bersama jika setiap kader harusnya mempunyai hak istimewa dalam partainya. Oleh karena itu mekanisme rekrutmen politik yang transparan, akuntabel, mendorong kapasitas pengembangan kader partai politik, dan mendasarkan pertimbangan pada komitmen ide partai perlu menjadi perhatian khusus bagi setiap partai politik.

KESIMPULAN DAN IMPLIKASI

Dalam setiap momentum politik, DPD PAN kabupaten Majene harusnya mempersiapkan kadernya untuk dapat dicalonkan menduduki jabatan politik. Demi tujuan itu, proses kaderisasi yang dijalankan oleh PAN harusnya secara disiplin menurut ide partai dan memperhatikan adanya proses regenerasi dan jenjang karir kepartaian. Hal tersebut karena pencalonan non-kader oleh partai politik perlu dihindari demi dapat diperjuangkannya ide partai dalam sebuah sistem politik. Hal tersebut penting untuk menjamin bahwa hanya kader partai yang dapat diharapkan secara sempurna untuk menerjemahkan dan perjuangan ide partai, setelah dilewatinya serangkaian proses kaderisasi partai. Selain itu loyalitas kader juga akan dapat lebih terjaga.

Adapun dalam hal proses rekrutmen politik, perlu dikembangkan mekanisme yang yang transparan, akuntabel, mendorong kapasitas pengembangan kader partai politik, dan mendasarkan pertimbangan pada komitmen ide partai. Oleh karena tanpa pemenuhan syarat tersebut membuat publik akan menilai sebuah partai politik sebagai partai pragmatis. Implikasinya akan membuat simpati terhadap partai politik tersebut akan menurun yang akan mengancam kesinambungan arah gerak dan perkembangan partai politik. Apalagi PAN dikenal sebagai partai reformis, jadi tuntutan publik untuk selalu menjaga kualitas demokrasi dan memberikan pembelajaran demokrasi juga sangat besar.

DAFTAR PUSTAKA

Ball, Terence & Richard Dagger. [2004]. *Ideals and Ideologies.* New York: Longman.

Firmanzah. [2008]. *Mengelola Partai Politik; Komunikasi dan Positioning Ideologi Politik di Era Demokrasi.* Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Katz, Richard S. & William Crotty [2006]. *Handbook of Party Politics.* London: SAGE Publication.

Kemell, Samuel & Jacobson Gary. [2003]. *The Logic of American Politics.* Washington D. C: CQ Press.

Lay, Cornelis. [2006]. *Organisasi dan Manajemen Kepartaian.* Yogyakarta: Program Magister Politik Lokal dan Otonomi Daerah UGM.

Luther, Kurt Richard & Ferdinand Muller Rommel. [2002]. *Political Parties in the New Europe.* New York: Oxford University Press.

Marratu Fahri. [2011]. *Manajemen Pengelolaan Sumberdaya Manusia Partai Politik.* Jurnal Dinamika Vol. 4 No.7, Juni 2011.

Schattscneider, Elmer E. [1942]. *Party Government.* New York: Holt, Rinehart and Winston.

INSTITUSIONALISASI PARTAI POLITIK

Rusdianto Sudirman[1]

ABSTRAK

Kemajuan suatu Negara dapat diukur dari sistem politik yang dijalankan para pemangku kekuasaan. Dalam suatu sistem politik terdapat berbagai unsur, dan salah satu unsur tersebut adalah partai politik. Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia peranan partai politik sangat strategis dalam pemerintahan, karena secara konstitusional di dalam UUD NRI 1945 hanya partai politik yang dapat mengusung pasangan calon presiden dan wakil presiden, Anggota DPR dan DPRD dalam pemilu. Bahkan dalam pencalonan kepala daerah setiap pasangan calon harus mendapatkan rekomendasi dukungan dari Partai Politik. Sehingga sejatinya jika Presiden, Anggota DPR/DPRD, dan kepala daerah terpilih berasal dari partai politik yang sama, atau setidaknya berasal dari koalisi partai politik yang mempunyai ideologi yang sama, maka seharusnya pemerintahan dapat berjalan secara baik dan lancar tanpa adanya kegaduhan politik. Untuk itu jika ingin membangun sistem pemerintahan yang kuat dan stabil,harus dimulai dengan instusionalisasi partai politik. Setiap partai politik harus bisa menciptakan kesamaan kehendak dan cita-cita bersama untuk menyusun suatu konsep kenegaraan yang bermuara pada terwujudnya kesejahteraan rakyat. Konsep kenegaraan itulah yang harus disosialisasikan dan dikomunikasikan setiap partai politik kepada masyarakat dalam pemilihan umum dan secara tidak langsung rakyat sebagai pemegang kedaulatan akan bisa memilih partai politik mana yang bisa memperjuangkan kepentingan mereka. Oleh karena itu, perlu ada pembenahan kelembagaan partai politik sehingga sistem demokrasi internal partai politik juga harus ditumbuhkan dengan paksaan undang-undang. Rekrutmen kader untuk regenerasi kepemimpinan partai politik sebaiknya ada pengaturan yang lebih ketat agar pembinaan partai politik dalam jangka panjang dapat terhindar dari 'kutu- loncat' yang menumbuhsuburkan budaya politik transaksional dan pragmatis.

Kata Kunci: Institusionalisasi, Tranksaksional, Pragmatis

ABSTRACT

The progress of a country can be measured from a political system that is run by power holders. In a political system there are different elements, and one of these elements is a political party. In the state system of Indonesia is very strategic role of political parties in the government, because constitutionally in NRI 1945 Constitution only political party that can carry a couple of candidates for president and vice president, Member of Parliament and Parliament in the elections. Even in the nomination of regional heads of each pair of candidates must obtain a recommendation of support from political parties. So actually if the President, Members of Parliament / legislature and elected regional heads come from the same political party, or at least came from a coalition of political parties which have the same ideology, then the government should be able to run smoothly without any political commotion. Therefore if you want to build a system of government that is strong and stable, must begin with institutionalizes political parties. Every political party should be able to create common ground will and ideals together to devise a concept that lead to the realization of state welfare. The concept of state that must be socialized and communicated to the public every political party in elections and indirectly as the sovereign will of the people can choose which political party that can fight for their interests. Therefore, there needs to be an institutional reform of political parties so that the system of internal democracy of political parties must also be grown using coercive legislation. Recruitment for the regeneration of the leadership cadres of political parties there should be a less restrictive setting that development of political parties in the long run can avoid 'kutu- jump' which fertilize transactional and pragmatic political culture.

Keywords: Institusionalizasion, Transactional, Pragmatic

1 S.H., M.H., Forum Pemuda Peduli Demokrasi (FPPD) Kabupaten Soppeng. Email: rusdiantosudirman@yahoo.co.id

I. PENDAHULUAN

Indonesia sampai saat ini masih berada dalam tahap konsolidasi demokrasi sejak tahun 1998. Proses transisi ini nampaknya akan berjalan lama karena lemahnya komponen-komponen yang bisa menjamin terselenggaranya sistem yang demokratis. Salah satu komponen tersebut adalah partai politik. Partai politik dalam sistem pemerintahan demokratis berfungsi sebagai representasi dari kepentingan warga negara. Partai politik juga berfungsi menyalurkan kepentingan-kepentingan tersebut melalui anggotanya yang duduk dalam lembaga legislatif yang dipilih lewat pemilu.

Berbagai tulisan banyak mengungkap bahwa partai politik di Indonesia belum bisa menjalankan fungsinya sebagai partai politik. Sebagian partai hanya berorientasi untuk mencari kedudukan dalam legislatif namun tidak mewakili kepentingan rakyat. Partai cenderung hanya merupakan kendaraan bagi kelompok-kelompok tertentu untuk memenuhi kepentingannya. Partai yang ada sekarang bisa dikatakan masih berupa embrio.

Kurang berfungsinya partai di Indonesia merupakan permasalahan umum dalam konsolidasi demokrasi. Namun apabila permasalahan ini masih harus ditambah dengan permasalahan konsolidasi internal partai, demokrasi yang diharapkan akan semakin sulit dicapai. Permasalahan konsolidasi internal partai banyak terlihat dari timbulnya konflik-konflik Internal. Seperti halnya apa yang terjadi dalam tubuh partai Golkar dan PPP. Konflik internal ini terjadi berawal dari adanya salah satu kubu yang kalah dalam pemilihan Ketua Umum Partai.

Permasalahan-permasalahan tersebut mengilustrasikan betapa kompleks persoalan yang dihadapi partai politik di Indonesia. Setelah apa yang terjadi di masa Orde Baru dengan kebijakan fusi partai, pada masa sekarang, partai politik masih harus berhadapan dengan tantangan seperti konflik internal partai dan adanya kelompok-kelompok tertentu yang menggunakan partai untuk memenuhi kepentingannya.

Salah satu masalah serius yang dihadapi partai-partai di Indonesia adalah tidak adanya institusionalisasi dalam tubuh partai secara menyeluruh. Partai seakan-akan hanya menjalankan aktivitasnya menjelang pemilu. Setelah itu, masyarakat tidak tahu apa yang dilakukan partai. Intitusionalisasi partai tidak dapat dilaksanakan dengan baik karena terdapat kelemahan-kelemahan internal dan eksternal partai. Ramlan Surbakti menjelaskan bahwa setidak-tidaknya ada tiga kelemahan utama partai politik di Indonesia. Pertama, ideologi partai yang tidak operasional sehingga tidak saja sukar mengidentifikasi pola dan arah kebijakan publik, yang diperjuangkannya tetapi juga sukar membedakan partai yang satu dengan partai yang lain. Kedua, secara internal, organisasi partai kurang dikelola secara demokratis, sehingga partai politik lebih sebagai organisasi pengurus yang bertikai daripada organisme yang hidup sebagai organisasi anggota. Ketiga, secara eksternal kurang memiliki pola pertanggungjawaban yang jelas terhadap publik.[1]

Dari kelemahan-keleman tersebut, jelas bahwa hal pertama yang harus dilakukan partai-partai di Indonesia adalah melakukan pelembagaan partai. Pelembagaan tersebut tidak hanya menyangkut perbaikan bangunan sistem internal partai tetapi juga pengelolaan secara eksternal. Pengelolaan secara eksternal menyangkut bagaimana partai bisa menjaga suara agar *voters* tetap memilih partai yang sama dalam pemilu berikutnya. Hal terpenting yang bisa menunjang proses pelembagaan partai adalah profesionalisme dalam pengorganisasian dan manajemen partai.

II. TINJAUAN TEORI

Menurut Huntington, pelembagaan atau institusionalisasi partai adalah sebuah proses pengorganisasian dan prosedur untuk mencapai

[1] Surbakti, Ramlan., *Memahami Ilmu Politik*, (Jakarta: Grasindo, 2002)

stabilitas dan nilai tertentu.[2] Pelembagaan partai merujuk pada empat dimensi sistem institusionalisasi partai yang dikembangkan Mainwaring dan Scully: Pertama, stabilitas kompetisi partai. Kompetisi partai yang tidak disertai institusionalisasi akan mempertinggi angka *volatility* dalam pemilu. Kedua, kedalaman akar partai dalam masyarakat. Partai memiliki wilayah pendukung utama yang tidak berubah setiap pemilu dan mempunyai ideologi yang mengikat. Akar partai dalam masyarakat ditentukan oleh program dan ideologi yang jelas dan dapat diterima masyarakat serta menyangkut hungungan antara partai dan pemilihnya. Lemahnya hubungan ideologi antara partai dan pemilih menjadi salah satu komponen yang memperlemah pengakaran partai di masyarakat. Ketiga, adanya legitimasi aktor-aktor politik terhadap partai. Mereka melihat partai sebagai sebah bagian yang penting dalam demokrasi. Keempat, partai dianggap terlembaga apabila organisasi kepartaian bukan merupakan subordinasi dari kepentingan pemimpin-pemimpinnya. Proses pelembagaan partai akan sangat dibatasi selama partai masih menjadi instrumen personal dari pemimpinnya.[3]

Sedangkan pelembagaan partai menurut menurut Vicky Randall dan Lars Svasan adalah, proses pemantapan partai politik baik secara struktural dalam rangka mempolakan perilaku maupun secara kultural dalam mempolakan sikap atau budaya (*the process by wich the party become established in terms of both integrated patterns on behaviour and of attitude and culture)*. Proses pelembagaan ini mengandung dua aspek yaitu aspek internal-eksternal, dan aspek struktural-kultural. Apabila kedua aspek ini dipersilangkan maka akan dihasilkan sebuah tabel empat sel, yaitu (1) derajat kesisteman (*systemnes*) sebagai hasil persilangan aspek internal dengan struktural. (2) derajat identitas nilai (*value infusion*) suatu partai sebagai hasil persilangan aspek internal dengan kultural. (3) derajat otonomi suatu partai dalam pembuatan keputusan (*decisional autonomy*) sebagai hasil persilangan aspek eksternal dan struktural. (4) derajat pengetahuan atau citra publik (*reification*) sebagai hasil persilangan aspek eksternal dengan kultural.[4]

Dimensi Kepartaian	Internal	Eksternal
Struktural	Kesisteman	Otonomi Keputusan
Kultural	Identitas Nilai	Citra pada Publik

Institusionalisasi atau pelembagaan partai akan ditentukan oleh profesionalisme dan pengelolaan partai. Tidak hanya ketika menjelang pemilu, tetapi juga menyangkut rutinitas kegiatan partai. Pengelolaan dan profesionalisme tersebut terdiri dari beberapa aspek penting kehidupan partai. Termasuk dalam hal ini adalah pembangunan ideologi dan kebijakan, aturan main, kekuasaan dan latar belakang sosial anggota partai dan pemimpinnya, rekruitmen dan candidate yang duduk di legislatif, serta proses marketing dari partai tersebut. Keprofesionalan dari para staff partai yang menjalankan fungsinya sehari-hari menjadi elemen penting dalam pelaksanaan aspek-aspek di atas.

Paul Webb dan Robin Kolodny mencatat tentang lingkup bagaimana partai yang profesional bekerja. Dibutuhkan staff yang profesional dalam menjalankan partai. Kampanye tidak hanya dilakukan ketika pemilu berlangsung, tetapi juga dilakukan secara berkesinambungan untuk membentuk dan mengartikulasi posisi konstituen. Efeknya, beberapa partai harus menjalankan pembagian fungsi-fungsi tertentu. Beberapa diantaranya adalah, rekruitmen dan nominasi candidate untuk pemilihan, melakukan penelitian terhadap kebijakan dan mempelajari strategi

[2] Huntington, Samuel. *Political Order in Changing Societies*. (New Haven: CT. Yale University Press, 1968) dalam Mainwaring, Scott dan Mariano Torcal. *Party System Institutionalization and Party System Theory After the Third Wave of Democratization.* (London: Sage, 2006)

[3] Mainwaring, Scott dan Mariano Torcal. *Party System Institutionalization and Party System Theory After the Third Wave of Democratization* dalam Katz, Richard. S dan William Crotty (editor). *Hand Book of Party Politics,* (London: Sage, 2006), hlm 206-207

[4] Randall, Vicky dan Lars Svasan, dalam Jurnal *Party Politics*, Vol. 8, no.1. Januari 2002

lawan politik dalam pemilu, pembangunan kebijakan, pengolaan dana untuk memenangkan pemilu, publikasi dan marketing kebijakan partai, mengukur opini publik dan mempelajari mobilisasi dukungan publik. Sedangkan jenjang atau tingkat profesionalisme tersebut bisa dibagi menjadi tiga yaitu amateurs yang terdiri dari anggota dan pekerja sukarela, profesional staff dan pengurus harian partai dan pada tinggat yang paling tinggi adalah konsultan profesional partai. [5]

III. PENGUATANKELEMBAGAAN PARTAI POLITIK

Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik pada pasal (1) menyatakan *"Partai Politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaankehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politikanggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan NegaraKesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang DasarNegara Republik Indonesia Tahun 1945"*. Frasa *"memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan Negara"* sudah menjadi tujuan utama setiap partai politik jika berhasil meraih kekuasaan. Dengan kata lain tujuan utama terbentuknya partai politik adalah untuk meraih kekuasaan.

Politik hukum dalam mempersiapkan pelaksanaan pemilu 2019 perlu dimanfaatkan untuk memperkuat pelembagaan partai politik dalam jangka panjang. Dengan kemajemukan yang bersifat *'segmented'* dan bahkan *'fragmented' (segmented and fragmaneted pluralism)*, apapun kebijakan 'treshold' yang diterapkan untuk maksud,penyerdehanaan jumlah partai politik secara alamiah, dalam jangka panjang jumlah partai politik di Indonesia tidak akan pernah berhasil diciutkan menjadi 2 partai politik dominan seperti di Amerika Serikat. Karena itu, kita harus siap untuk menerima kenyataan hidup dengan jumlah partai politik yang banyak dan tidak ada yang dominan seperti yang tercermin dalam hasil pemilu legislatif 2014 yang lalu. [6]

Paradigma berpikir kita jangan lagi mempermasalahan soal kuantitas jumlah partai politik. Yang harus dipikirkan justru persoalan kualitas partai politik, meskipun jumlahnya banyak. Karena itu, penguatan internal kelembagaan partai politik harus dijadikan tujuan utama, Pertama, pada tingkat puncaknya, struktur DPRnya yang kita sederhana menjadi terdiri atas 2 barisan partai pemerintah dan partai non-pemerintah. Kedua, agar partai politik secara moral absah untuk hidup dalam sistem demokrasi dalam tataran bernegara, maka iklim dan sistem demokrasi internal partai politik juga harus ditumbuhkan dengan paksaan undang-undang. Harus ada pengaturan mengenai pembatasan terhadap orang yang mempunyai pertalian darah untuk duduk dalam kepengurusan pada periode yang sama dan di tingkatan kepengurusan yang sama.[7]

Untuk menjamin kaderisasi dan pembinaan kader untuk regenerasi kepemimpinan partai politik, sebaiknya ada pengaturan mengenai persyaratan menjadi pengurus pada tingkat atas pengalaman minimal 5 tahun sebagai pengurus pada tingkat bawahan. Jika struktur kepengurusan partai politik terdiri atas 4 tingkat, maka seorang calon Ketua Umum dipersyaratkan minimal sudah 20 tahun menjadi pengurus partai politik yang bersangkutan. Dengan demikian pembinaan partai politik dalam jangka panjang akan tumbuh dan berkembang secara sehat, terhindar dari 'kutu-loncat' yang menumbuhsuburkan budaya politik transaksional dan pragmatis. [8]

Di samping itu, khusus mengenai pendanaan bagi partai politik, perlu dipikirkan mengenai dukungan sumber-sumber resmi yang dapat mencegah partai politik dari praktik-praktik mencari dana secara tidak sah dan yang menyebabkan konflik kepentingan. Sumber

[5] Webb, Paul and Robin Kolodny, *Professional Staff in Political Parties* dalam Katz, *ibid* hlm. 337-338

[6] Jimly Asshidiqie, 2014, dikutip dalam Makalah "Pemilu Serentak dan Penguatan Sistem Pemerintahan", Jakarta , Hal. 5

[7] Ibid.

[8] Ibid

dana bagi partai politik perlu diatur dengan jelas dari sumber (i) APBN dan APBD, (ii) Sumbangan perusahaan dari danam *'corporate social responsibility'* (CSR) menurut ketentuan UU tentang Perseroan terbatas yang usul disebut sebagai *'Corporate Political Responsibility'* (CPR), (iii) Iuran anggota partai politik, (iv) sumbangan tidak mengikat dalam jumlah tertentu dari perorangan, (v) sumbangan tidak mengikat dalam jumlah tertentu dari organisasi atau badan hukum, dan (vi) jatah wajib jam tayang frekwensi radio dan televisi dalam jumlah yang sama bagi setiap partai politik. [9]

IV.KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Proses pelembagaan partai di Indonesia sebenarnya telah dilakukan baik secara internal maupun secara eksternal. Secara internal, AD/ART partai telah mengatur pola pengelolaan partai. Namun masih terdapat kelemahan antara lain karena tidak ada rincian yang jelas tentang demokratisasi internal partai yang menyangkut proses pemilihan dan masih adanya peraturan yang membuat badan internal tertentu dalam partai menjadi dominan dalam pengambilan keputusan dan kebijakan partai. Hal inilah yang menghambat proses pelembagaan partai dalam hubungannya dengan otonomi keputusan. Pelembagaan secara eksternal juga telah dilakuakan melalui sebuah ikatan yang berupa ideologi dan program partai. Tetapi nampaknya proses inipun banyak menghadapi hambatan. Salah satunya adalah kerena kurangnya profesionalisme dalam pengelolaan suara konstituen dan kurangnya profesionalisme para kader partai untuk mencari simpati masyarakat dan menjaga citra partai.

Terlalu ekstrim apabila dikatakan bahwa partai-partai di Indonesia belum terinstitusionalisasi. Namun terlalu jauh panggang dari api apabila dikatakan pula bahwa partai-partai diIndonesia sudah terinstitusionalisai. Jadi bisa disimpulkan bahwa partai di Indonesia sedang dalam proses pelembagaan. Masih banyak yang harus diperbaiki baik itu menyangkut perbaikan internal partai maupun proses bagaimana partai bisa mengakar dalam masyarakat. Peningkatan profesionalisme tak bisa dilepaskan dari proses reformasi kepartaian dalam rangka pelembagaan tersebut. Reformasi yang tidak hanya dalam lingkup internal dan eksternal tetapi juga struktural dan kultural.

Perbaikan dalam rangka pelembagaan partai bisa dilakukan dengan reformasi AD/ ART, dimana peraturan yang dibuat harus mengatur segala sesuatu sampai hal yang terkecil dalam pengelolaan partai, termasuk mekanisme pemilihan dan peraturan yang dimaksudkan untuk menjaga otonomi keputusan. Selain itu, perlu adanya profesionalisme dalam pengelolaan yang menyangkut pola rekruitmen, penempatan kader yang berjenjang dan nominasi kandidat, komitmen ideologi dan perbaikan program yang merepresentasikan kepentingan rakyat, serta adanya komunikasi secara berkesinambungan untuk menjaga hubungan antara partai dan konstituennya. Peningkatan kompetensi para kader juga diharapkan mampu memperkuat akar partai dalam masyarakat dalam sosialisasi dan penyampaian visi misi partai.

Semoga proses pelembagaan partai di Indonesia segera sampai pada tujuannya, dimana partai bisa benar-benar menjalankan fungsinya sebagai partai dan membantu konsolidasi demokrasi di negeri ini.

DAFTAR PUSTAKA

Edward, Djony., 2006, *Efek Bola Salju Partai Keadilan Sejahtera*. Bandung: Syaamil.

Jimly Asshidiqie, 2014, dikutip dalam Makalah "Pemilu Serentak dan Penguatan Sistem Pemerintahan", Jakarta.

Katz, Richard. S dan William Crotty (editor)., 2006, *Hand Book of Party Politics*, London: Sage

Surbakti, Ramlan., 2002, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: Grasindo.

http://www.mail-archive.com/proletar@yahoogroups.com/msg06424.html

Randall, Vicky dan Lars Svasan, dalam Jurnal *Party Politics*, Vol. 8, no.1. Januari 2002.

[9] Ibid

DAMPAK *PARTY SWITCHING* TERHADAP PARTAI POLITIK DAN SISTEM KEPARTAIAN

Andi Ali Armunanto[1]

Abstrak

Tulisan ini bertujuan untuk mengkaji fenomena perpindahan partai (*party switching*) yang dilakukan oleh politisi. Dalam tulisan ini, penulis berupaya untuk melihat berbagai faktor yang mendorong politisi untuk melakukan perpindahan partai. Lebih lanjut, penulis berupaya untuk melihat dampak jangka panjang dan jangka pendek perpindahan partai terhadap partai politik dan sistem kepartaian. Data yang ditampilkan dalam tulisan ini dikompliasi dari penelitian yang dilakukan terdahulu dan dianalisis menggunakan pendekatan yang berbeda.

Kata Kunci: Partai Politik, Perpindahan Partai, Sistem Kepartaian

Abstract

This paper is aimed to examine the phenomenon of party switcing that conducted by politicians. In this paper, the author tries to look at the various factors that could encourage politicians to make the party switching. In addition, the authors also try to see what is the long-term and short-term effects of party switching on political party and party system. Data shown in this paper is the data that derived from researchs that conducted by some researchers previously, and it is analyzed by using a different approach.

Keywords: Political Party, Party Switching, Party System

Pendahuluan

Perubahan tatanan politik besar-besaran yang melanda indonesia sejak bergulirnya reformasi tahun 1998, telah banyak mempengaruhi cara pandang dan perilaku para politisi. kebebasan berpendapat, kebebasan berserikat dan serta seabreg kekbebasan lainnya telah merubah cara pandango rang-orang dalam memaknai demokrasi. salah satu yang terimbas dari perubahan tatanan politik ini adalah partai politik.

Partai politik selain golkar pada masa orde baru, tidak banyak mendapat kebebasan. Partai-partai pada saat itu banyak mengalami intervensi dari pemerintah. hal ini dlakukan untuk mempertahankan stabilitas politik yang menjadi jargon pemeribtah orde baru. namun jargon ini sebenarnya juga sekaligus sebagai sebuah jajring pengaman untuk mempertahankan status quo Golkar sebagai peartai yang berkuasa dengan menkan ergerakan partai-partai lain. Dalam kondisi politik yang seperti ini isu loyalitas terhadap partai menjadi salah satu bagian penting dari isu perpolitikan saat itu karena partai lain selain golkar juga harus mempertahankan ritme politik dan eksistensinya disetiap pemilu. kader-kader partai lain yg tidak tahan dengan tekanan yang dilakukan pemerintah akan mencari aman dan berpindah ke Golkar.

Tahun-tahun setelah runtuhnya orde baru, mebawa begitu banyak perubahan dalam tatana politik indonesia. dimasa awal reformasi, partai-patai tumbuh bak jarum dimusim hujan. partai dari berbagai jenis ideologi dan platform dibentuk dan didaftarkan pada otoritas pemilu dan menjadi peserta yang meramaikan pentas pemilu. Ada ratusan partai yang terbentuk pasca reformasi, meski tidak semuanya menjadi pemilu, namun hal tersebut menjadi indikator bahwa kehidupan demokrasi telah memasuki sebuah era baru yang lebih fair. persaingan politik antara partaipun tidak kalah sengitnya, meski pada akhirnya hanya menyisakan beberapa partai yang bertahan dalam sistem kepartaian.

Dalam lembaga legislatif, partai politik menjadisebuah lembaga sentral yang menjalankan semua peran dalam pembuatan legislasi pemerintah. di Indonesia partai mengisi

[1] S.IP., M.Si., Program Studi Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.
Email: a.armunanto14@gmail.com.

semua komisi yang menangani berbagai urusan pemerintah, dan mengatur alur legislasi. Partai mengurus segala urusan legislasi diparlemen sekaligus melakukan kontrol yang ketat terhadap eksekutif. hal ini menyebakan partai tidak hanya menguasai proses legislasi tetapi juga menentukan hasil legislasi dan pelaksanaannya. dengan fungsi esensial yang dijalankan oleh partai politik tersebut, maka akan sangat rasional bila seseorang mengharapkan para legislator tetap setia melekat pada partai yang telah mengantarkannya untuk menduduki jabatan tersebut.

Pada negara-negara demokrasi yang telah maju, harapan akan setianya anggota partai politik terhadap partainya mungkin bisa diwujudkan seiring dengan kematangan institusi partai dan integrasi politik yang tercipta dalam demokrasi yang terkonsolidasikan (lipjhart; 1999). Dalam kondisi tersebut akan sangat tidak umum menemukan orang-orang yang meninggalkan partainya, apalagi pada masa pemilihan legislative. Namun pada kondisi tertentu, perpindahan politisi dari satu partai kepartai yang lain bisa saja terjai. Sebagai contoh, di italia antara tahun 1996 hingga tahun 2004 sedikitnya sekitar 1/4 dari jumlah keseluruhan anggota parlemennya melakukan perpindahan partai (Heller &Mershon, 2005;2008) dan lebih dari sepertiga anggota parlemen Brasil berpindah dari satu partai kepartai yang lain dari tahun 1986 hingga 1990 (mainwaring 1997). Para pengamat juga telah mencatat fenomena bagaimana perpindahan partai yang dilakukan oleh anggota legislatif terjadi dengan intens di empat negara yaitu Perancis, Republik Czech, hungaria dan rusia selama tahun 1993 hingga 1995 (white, Rose, McAlister 1997). Hal yang sama juga terjadi di Amerika pada masa yang disebut oleh para ilmuwan politik sebagai masa *reallignment* yaitu sekitar tahun 1997-2003 (Mershion &Svetshova 2007).

Di Indonesia sendiri, sejak memasuki era Reformasi dan ketika permilu pertama pasca refgormasi dilaksanakan pada tahun 1999, fenomena pergantian partai yang dilakukan oleh elit partai atau anggota legislatif mulai marak. Namun pada masa itu, kebanyakan yang terjadi adalah para elit partai dari partai-partai pada masa orde baru, ramai-ramai mendirikan partai politik baru dan memposisikan diri mereka pada puncak struktur partai politik. namun setelah memasuki pemilu 2004, fenomena perpindahan antara partai mulai menunjukkan gejala peningkatan yang signifikan. tidak hanya dilakukan oleh elit partai partai kecil yg tidak lolos keparlemen, namun juga dilakukan oleh elit-elit partai yang ada diparlemen (legislator). Fenomena ini terus berlangsung hingga saat ini.

Hipotesa yang mengatakan bahwa para politisi akan memegang teguh afiliasi terhadap partainya secara meyakinkan telah gagal mempertahankan argumennya dengan bukti-bukti yang dikemukakan diatas. Fenomena diatas juga sekaligus memunculkan pertanyaan, kenapa politisi berpindah partai dan apa efeknya? pertanyaan tersebut akan coba dibahasd alam makalah ini dengan menggunakan study literatur mngenai beberapa literatur penelitian yang terkait dengan masalah ini.

Pembahasan

Penyebab Perpindahan Partai

Jika kita beranggapan bahwa politisi atau anggota legislatif adalah pemegang kursi partai mereka, maka validitas asumsi tersebut akan sangat bergantung pada bagaimana pemilih meilih dan memandang wakil atau politisi yang mereka pilih. pada akhirnya hal tersebut akan kembali lagio pada pembahasan tentang aturan pemilu aturan legislatif dalam sistem kepartaian. jika pemilih memilih partai secara murni seperti yang terjadi pada *closed list system*, tanpa adanya referensi kepada kandidat secara personal, maka bisa dikatakan bahwapolitisi menjadi agen partai mereka. namun jika sebaliknya para pemilih lebih cenderung memilih karena kedekatan personal yang terjalin dengan politisi seperti pada *open list system* maka hal ini bisa dikatakan bahwa politisi adalah agent dari pemilih yang menggunakan partai sebagai kendaraan politiknya.

jika yang terjadi seperti pada premis pertama diatas, maka memang tidak wajar bagi seorang politisi untuk berpindah partai, karena

mereka menjadi bagian yang integral dari partai politik. namun jika premis kedua yang terjadi, maka akan sangat bisa ditoleransi jika seseorang melakukan perpindahan partai karena politisi adalah representasi dari pemilih. pada sebagian besar negara yang menerapkan *open list system* dalam sistem pemilu mereka, akan ditemukan fenomena perpindahan partai politik yang besar. hal ini terjadi karena open list sistem memungkinkan kandidat memasarkan diri secara personal, bukan hanya menjadi agen partai.

data yang ada pada tabel dibawah ini menunjukkan fenomena perpindahan partai politik diberbagai belahan dunia dan juga indonesia :

Illustrations of the incidence of switching (% MPs ever switched) in estab- lished and new democracies

System	*Term 1: % switched*	*Term 2: %*	*Term 3: %*	*Term 4: %*
Australia	1975–1977: 3	1977–1980: 0	1980–1983: 0	1983–1984: 0
Brazil	1991–1994: 39	1994–1998: 33	1998–2001: 36	
Britain	1974–1979: 1	1979–1983: 5	1983–1987: 0	1987–1992: 1
Canada	1993–1997: 2	1997–2000: 4	2000–2004: 9	2004–2006: 2
Denmark*	1966–1968: 3			1994–1998: 2
EP*	1989–1994: 16			
France	1997–2002: 4	2002–2007: 10		
Germany	1969–1972: 2	1972–1976: 0.4	1976–1980: 0.2	1980–1983: 1
Hungary	1990–1994: 13	1994–1996: 6**		
Italy	1988–1992: 27.6	1992–1994: 33.7	1994–1996: 34.4	1996–2000: 32.1
Japan	2000–2003: 7			
New Zealand*	1993–1996: 12	1996–1999: 6		
Romania	1992–1996: 11	1996–2000: 17	2000–2004: 10	
Russia	1993–1995: 33			
South Africa	1999–2004: 6	2004–2009: 2**		
Spain	1982–1986: 1	1986–1989: 12	1989–1993: 1	1993–1996: 0.3
Turkey	1961–1965: 22	1965–1969: 21	1969–1973: 23	1973–1977: 10
Ukraine	1998–2002: 56			
United States	1991–1993: 0.2	1993–1995: 0	1995–1997: 1	1997–1999: 0.5

* Unicameral legislature; all other data pertain to lower houses.
** First two years of four-year term (Hungary); first 2.5 years of five-year term (South Africa).
Sources: Ágh (1999, 172, 182); Australia, Parliament (2007); Booysen (2006, 735); Butler and Butler (2000, 248–249); Canada, House of Commons (2006); Bille and Pedersen (2004, 216); Corstange (2000); Desposato (2006, 69; this volume); France (2007); Heller and Mershon (2008); Kato and Yamamoto (2005, Table 2); Left Socialist Party, Denmark, 1997; McElroy (2003, 4); Mershon and Shvetsova (2007; 2008a); Miskin (2003, 17, 31); Nokken (this volume); Nokken and Poole (2004, 555); Schindler (1999, 926–929); South Africa, Parliament (2008); Thames (2005, 9, 24); Tomás Mallén (2002, 207–216); Turan (1985, 23).

Urutan Partai Politik Yang Ditinggalkan

Urutan	Partai Asal Yang Ditinggalkan	Jumlah	Persentase (%)
1.	PDIP	32	34,78
2.	GOLKAR	20	21,74
3.	DEMOKRAT	18	19,57
4.	PKB	9	9,78
5.	PAN	8	8,69
6.	PKS	2	2,17
7.	PPP	1	1,09
8.	PDS	1	1,09
9.	GERINDRA	1	1,09
	TOTAL	**92**	**100**

Sumber : Lusia Astrika, 2009

Urutan Partai Politik Terfavorit

Urutan	Partai Politik Yang Dituju	Jumlah	Persentase (%)
1	**2**	**3**	**4**
1.	GERINDRA	40	43,48
2.	DEMOKRAT	23	25
3.	PDIP	9	9,78
4.	PKS	7	7,60
5.	PDS	4	4,35
6.	PAN	3	3,26
7.	PIS	3	3,26
8.	HANURA	1	1,09
9.	PKB	1	1,09
10.	GOLKAR	1	1,09
	TOTAL	**92**	**100**

Sumber : Lusia Astrika, 2009

Sudah sejak beberapa dekade yang lalu, para ilmuwan partai politik mulai memberi perhatian terhadap masalah perpindahan partai yang dilakukan oleh politisi. Hal ini dipandang sebagai sebuah masalah baru yang muncul sebagai akibat dari interaksi dalam sistem kepartaian dan lingkungan sistem politik. pada awalnya, para ilmuwa bersepakat untuk menjadikan ambisi politisi yang menjadi masalah sentral yang mempengaruhi pilihan partai dan perubahan partai yang dilakukan oleh politisi. para ilmuwan melihat bahwa motivasi terbesar bagi seorang politisi untuk melakukan perpindahan partai politik adalah untuk mengjar ambisi personalnya. seperti ketika seseorang tidak mampu untuk meraih ambisinya pada sebuah partai politik, maka hal tersebut akan menjadi motivasi baginya untuk berpindah kepartai lain. Hal lain yang mungkin serupa adalah ketika seseorang menganggap bahwa partai yang diikutinya saat ini, bukanlah partai yang tepat untuk meraih ambisinya yang besar melampaui kapasistas partainya untuk mewujudkan ambisinya tersebut.

Asumsi tersebut juga diperkuat pada hasil penelitian yang dilakukan oleh Lusia Astrika (2009). dalam penelitiannya, Astrika menemukan bahwa sikap dan norma subjektif yang dimiliki akan menjadi motivasi terbesar bagi seorang politisi untuyk berpindah partai politik. menurutnya persepsi mengenai harapan individu tertentu atau kelompok tertentu terhadap dirinya (*normative belief*) dan motivasi individu untuk memenuhi harapan tersebut (*motivation to comply*) akan mendorong seorang politisi untuk berpindah partai.

Aldrich dan Bianco (1992) mengemukakan bahwa ada tiga hal yang memungkinkan orang untuk mengejar ambisi personalnya dengan berganti partai poiltik antara lain:

a) Kekosongan jabatan pada partai.

Kekosongan jabatan pada sebuah partai (office perk) seringkali dianggap sebagai sebuah peluang bagi politisi. tidak hanya politisi yang berasal dari partai kecil, namun hal tersebut juga terjadi sebaliknya. bisa jadi politisi dari partai kecil melihat kekosongan jabatan pada partai besar sebagai peluang untuk mengakses jaringan politik yang lebih luas. Meskipun kadangkala, jabatan yang ditawarkan oleh partai besar sebenarnya lebih rendah dari jabatan sebelumnya yang dia tinggalkan dipartainya. sebaliknya, politisi dari partai besar juga bisa saja melihat peluang pada kekosongan jabatan pada partai kecil. utamanya jika jabatan yang ditawarkan adalah posis yang strategis dan memungkinkan kekuasaan dan pengaruh politiknya menjadi lebih baik jika dibandingkan dengan jabatan lamanya dipartai besar.

b) Akses terhadap kebijakan

Akses terhadap kebijakan juga menjadi motivasi terbesar bagi politisi untuk berpindah partai. Sebagian besar politisi berkeinginan untuk mampu mempengaruhi kebijakan. hal ini dikarenakan bahwa akses yang diperoleh untuk mempengaruhi kebijakan, maka politisi tersebut akan mendapat euntungan dari posisinya tersebut. keuntungan tersebut bisa saja berupa keuntungan meteril yang didapatkan dari kebijakan yang dipengaruhinya (rente) ataupun keuntungan elektoral, karena dianggap telah berhasil memperjuangkan kepentingan dari konstituennya. akses terhadap kebijakan akan memberikan insentif bagi politisi untuk tetap bertahan dalam posisinya sebagai hasil dari kemampuannya untuk mempengaruhi kebijakan.

c) Keuntungan Elektoral

Keuntungan elktoral yang dimaksud disini adalah keuntungan yang bisa didapatkan oleh seorang politisi ketika berpindah partai yang berupa perluasaan akses terhadap pemilih dan suara (votes). Seorang politisi biasanya memiliki basis dukungan atau modal sosial yang besar, namun untuk menjamin kerpilihannya, seorang politisi harus memperluas aksesnya terhadap basis pemilih serta suara partai. hal ini dimungkinkan, ketika seseorang berpindah partai, maka aksesnya pada basis pemilih berubah namun pmilih dari partai sebelumnya bisa jadi juga masih mampu untuk diakses sehingga dengan demikian basis dukungannya akan semakin luas. namun ada juga politisi yang mengharapkan rembesan suara partai dari partai yang memiliki dukungan besar, sehingga memungkinakan dia untuk memanfaatkan rembesan suara partai tersebut untuk memperoleh keuntungan elektoral.

Ketiga hal diatas, tidak bisa dipungkiri sangat berpengaruh pada pilihan seorang politisi untuk berganti partai. Dengan kata lain, bahwa kekosongan jabatan, akses terhadap kebijakan serta keuntungan elektoral akan sangat memotivasi seseorang untuk berpindah jabatan. ini terjadi karena setiap politisi pasti ingin mamakasimalkan keuntungan dari berbagai aktifitas politik yang dijalaninya. Hal senada dikemukakan oleh Desposato (2006) yang melihat bahwa perpindahan politisi dari satu partai kepartai yang lain sebagai produk dari perilaku startegis (strategic behavior). lebih lanjut Desposato mengemukakan bahwa perpoindahan partai merupakan hasil dari kalkulasi *Cost* dan *Benefit* yang dilakukan oleh seseorang politisi. Menurutnya, ketika *cost* yang harus dikeluarkan terlalu besar dan *benefit* yang diharapkan tidak sepadan, maka pada saat itu seorang politisi pasati aka mencari peluang yang lebih baik. salah satu caranya adalah dengan melakukan kalkukasi peluang jika dia berada partai lain. dan kalau hal tersebut dianggap menguntungkan, maka bisa dipastikan politisi tersebut akan berpindah partai politik.

Kato dan Yamamoto (2008) menilai bahwa perpindahan seseorang dari satu partai kepartai yang lainnya, tidak terlepas dari pengaruh insentif politik dan keterbatasan dalam lingkungan institusionalnya. Insentif politik seringkali digadang-gadang menjadi salah satu faktor yang memicu perilaku politic startegis. karena setiap politisi selalu ingin bertahan pada posisinya atau memperoleh posisi yang lebih baik. oleh karena itu, setiap politisi harus mampu menciptakan sebuah struktur penunjang yang mampu mengamankan posisinya atau membantu untuk mencapai posisi yang lebih baik. Keterbatasan dalam lingkungan institusional seringkali dianggap sebagai halangan bagi politisi untuk menciptakan insentif politik. oleh karenanya, keterbatasan institiusional ini seringkali akhirnya menjadi motivasi bagi seorang politisi untuk berpindah partai. apalagi jika peluang untuk menciptakan insentif politik lebih terbuka pada partai yang lain hambatan dalam lingkungan institusionalnya lebih kecil.

Dari uraian beberapa hasil penelitian diatas, mengarahkan kita pada dua kategori besar yang menjadi faktor utama orang berpindah partai. yang pertama adalah adalah ambisi dari aktor oplitik untuk mendapatkan manfaat yang lebih besar dalam kegiatannya berpolitik. setidaknya, persoalan eksistensi, efektifitas dan kekuasaan akan sangat mendominasi pikiran seseorang dalam berpolitik. hal inilah yang menjadi pendorong utama ketika

sesorang ingin terjun kedalam dunia politik. politisi juga seringkali menjadi representasi dari sebuah kelompok sosial dan dengan preannya tersebut, eksistensinya akan sangat berpengaruh terhadap efektifitas kelompoknya. selain itu akses terhadap kekuasaan juga akan memudahkanseseorang untuk mewujudkan semua tujuan politiknya maupun kepentingan kelompok yang diwakilinya.

faktor yang kedua adalah faktor institusional. persoalan institusional juga menjadi salah satu motvasi kenapa seseorang berganti partai politik. keterbartasan institusi partai, kuatnya persangan politik dalam institusi dan lemahnya insentif politik bisa saja memicu terjadinya perpindahan partai politik oleh politisi. pada demokrasi yang lebih maju, perpindahan partai menjadi fenomena langka karena partai politik telah terinstitusionalisasi dengn baik dan mampu menyediakan akses politik dan insentif politik yang besar bagi anggotanya. hal inilah yang kemudian menjelaskan, kenapa, negera-negara dengan sistem demokrasi yang lebih maju, perpindahan politik menjadi fenomena yang langka.

Dampak Perpindahan Partai terhadap Sistem Kepartaian

Perpindahan partai politik yang dilakukan oleh politisi, tentunya akan membawa dampak tersendiri bagi sistem kepartaian. dalam hal ini, sistem kepartaian sebagai sebuah perwujuda interaksi antar partai politik dan antara partai politik dengan mesyarakat akan mendapatkan pengaruh dari perpindahan partai yang dilakukan oleh politisi. bukan saja pengaruhnya terhadap sistem kepartaian secara langsung, tetapi juga pengaruhnyakepada masyarakat dalam memandang partai politik s ebagai sebuah institusi politik.

Masyarakat Indonesia yang mempunyai ciri sebagai masyarakat kolektif, memberikan reaksi terhadap perilaku politisi yang terjadi didalam partai sebagai "*negative public mood*" (pengalaman perasaan yang negatif dalam kehidupan politik setiap harinya). Dengan demikian, akan terjadi interaksi dalam masyarakat untuk mengembangkan sikap negatif terhadap partai – partai politik tersebut (Iskandar, 2002, h. 63). Hal ini tentu saja akan mempengaruhi perilaku memilih dalam masyarakat. Sentimen ini bisa saja terus berkembang dan menjadi sebuah anty party sentiment jika tidak dilakukan revitalisasi partai dan perbaikan citra partai politik di masyarakat (Armunanto, 2006). perpindahan politisi dari satu partai kepartai yang lain juga menimbulkan *negatif public mood* terhadap partai politik.

Dalam jangka waktu yang lama jika sentimen negatif terhadap partai politik terus dibiarkan akan melahirkan *public distrust* (Katz &Mair, 2001). Kondisi dimana public tidak lagi *aware* dengan dengan keberadaan partai politik dan selanjutnya yang terjadi adalah terbentuknya hubungan politik yang lebih personal antara politisi dengan masyarakat pemilih. Hal ini akan mematikan partai politik secara institusional karena politik menjadi lebih personal. kondisi ini dikenal dengan istilah *party deallignment* (linz, 2001).

Dampak lain yang mungkin timbul dari perpindahan partai politik yang dilakukan oleh politisi adalah dampaknya terhadap partai secara institusional. perpindahan politisi dari satu partai kepartai yang lain bisa berakibat pada terpecahnya sebuah partai politik, kondisi yang sama memicu lahirnya partai politik yang baru. Namun hal yang sebaliknya mungkin juga terjadi yaitu perpindahan politisi dari satu partai kepartai yang lain juga bisa memicu terjadi penggabungan partai politik. penelitian yang dilakukan oleh Laver dan kato (2001) menunjukkan bahwa perpindahan partai bisa memicu perpecahan ataupun penggabungan partai politik.

Di Indonesia, fenomena peprpecahan partai dan munculnya partai politik baru, juga banyak dipicu oleh perpindahan partai yang dilakukan oleh politisi. Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) merupakan salah satu partai yang pernah mengalmi masalah yang sama yaitu perpindahan anggotanya secara massif kepartai lain dan terbentuknya partai-partai baru sebagai pecahan dari PDIP. Hal yang sama juga terjadi dengan Partai kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Persatuan pembangunan

(PPP), Partai Gologan Karya (Golkar) dan partai-partai Lainnya. Namun tidak jarang kita temui ada perpindahan partai yang meicu terjadinya integrasi politik. Misalnya ketika beberpa partai yang tidak lolos menjadi perserta pemilu dan kemudian menyatakan diri bergabung dengan partai-partai besar untuk mendapat peluang politik yang lebih baik.

Lebih lanjut, perpindahan partai juga akan memicu *inter electoral change,* dalam sistem kepartaian. yang dimaksud dengan *inter electoral change* adalah perubahan afiliasi pemilih sebagai akibat dari perpindahan politisi dari satu kepartai yang lain(Laver & Benoit, 2003). fenomena ini rawan terjadi pada negara yang menggunakan *open list system* dalam sistem pemilunya. ini dikarenakan hubungan politik yang terjadi dalam open list system lebih bersifat personal dan merngerucut kepada kandidat atau politisi sehingga perpindahan politisi kepartai yang lain kemungkinan besar besar akan diikuti oleh pemilih yang lebih loyal kepada politisi dibandingkan dengan partainya. dampak yang paling kelihatan adalah tidak stabilnya perolehan suara partai dalam setiap pemilu.

Kesimpulan

Dari berbagai urain diatas, bisa kita simpulkan bahwa perpindahan partai politik yang dilakukan oleh politisi, dipicu oleh keinginan politisi untuk mengajar ambisi politiknya dan juga dipengaruhi oleh berbagai peluang serta lingkungan institusional partai politik itu sendiri. ketiga hal tersebut menjadi motivasi utama seorang politisi berganti partai politik. Disisi lain, perpindahan yang dilakukan oleh politisi dari satu partai kepartai yang lain, akan mempengaruhi institusu parati dengan terjadinya ketidak stabilan dalam perolehan suara, perpecahan serta pengabungan partai politik.

Fenomena perpindahan partai sendiri secara tidak langsung akan memicu reaksi publik berupa sentimen negatif dalam memanfdang partai politik dan akan berakibat pada melemahnya hubungan partai politik dengan pemilihnya. lebih jauh, perpindahan partai juga akan memicu ketidak seimbangan dalam kontestasi politik dalam open list system akibat dari perubahan afiliasi pemilih yang lebih cenderung kepada kandidat dibanding partai politik.

DAFTAR PUSTAKA

Aldrich, John H., and William T. Bianco. 1992. "A Game-Theoretic Model of Party Affiliation of Candidates and Office Holders." *Mathematical and Computer Modelling* 16 (8/9): 103–116.

Ames, Barry. 2001. *The Deadlock of Democracy in Brazil.* Ann Arbor: University of Michigan Press.

Armunanto, Ali. 2006. Kepercayaan Masyarakat terhadap Partai Politik, Thesis.

Astrika, Lusia. 2009. Intensitas perpindahan Partai Politik; Sebuah Tinjauan Sikap dan Norma Subjektif Poltisi. Makalah.

Bille, Lars, and Karina Pedersen. 2004. "Electoral Fortunes and Responses of the Social Democratic Party and Liberal Party in Denmark: Ups and Downs." In *Political Parties and Electoral Change,* ed. Peter Mair, Wolfgang C. Müller, and Fritz Plasser, 207–233. London and Thousand Oaks, CA: Sage.

Booysen, Susan. 2006. "The Will of the Parties versus the Will of the People? Defections, Elections, and Alliances in South Africa." *Party Politics* 12 (6): 727–746.

Canon, David T., and David J. Sousa. 1992. "Party System Change and Political Career Structures in the U.S. Congress." *Legislative Studies Quarterly* 17 (3): 347–363.

Carey, John M., and Matthew Soberg Shugart. 1995. "Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas." *Electoral Studies* 14 (4, December): 417–439.

Castle, David, and Patrick J. Fett. 2000.

"Member Goals and Party Switching in the U.S. Congress." In *Congress on Display, Congress at Work,* ed. William
T. Bianco, 231–241. Ann Arbor: University of Michigan Press.
Heller, William B. 1997. "Bicameralism and Budget Deficits: The Effect of Parliamentary Structure on Government Spending." *Legislative Studies Quarterly* 22 (4): 485–516.
———. 2007. "Divided Politics: Bicameralism, Parties, and Policy in Democratic Legislatures." *Annual Review of Political Science* 10: 245–269.
Heller, William B., and Carol Mershon. 2005. "Party Switching in the Italian Chamber of Deputies, 1996–2001." *Journal of Politics* 67 (2): 536–559.
———. 2008. "Dealing in Discipline: Party Switching and Legislative Voting in the Italian Chamber of Deputies, 1988–2000." *American Journal of Political Science* 52 (4): 910–925.
Kato, Junko, and Kentaro Yamamoto. 2005. "Competition for Power: Party Switching as a Means for Changing Party Systems in Japan." Paper presented
Laver, Michael, and Kenneth Benoit. 2003. "The Evolution of Party Systems between Elections." *American Journal of Political Science* 47 (2, April): 215–233.
Laver, Michael, and Norman Schofield. 1990. *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe.* Oxford: Oxford University Press.
Lipset, Seymour Martin, and Stein Rokkan. 1967. *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives.* New York: Free Press.
Mainwaring, Scott P. 1999. *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil.* Stanford, CA: Stanford University Press. Mainwaring, Scott P., and Aníbal Pérez Liñán. 1997. "Party Discipline in the Brazilian Constitutional Congress." *Legislative Studies Quarterly* 22 (4): 453–483.
Mainwaring, Scott P., and Mariano Torcal. 2005. "Party System Institutionalization and Party System Theory after the Third Wave of Democratization." Unpublished paper, Kellogg Institute, University of Notre Dame.
Mershon, Carol, and Olga Shvetsova. 2005. "Electoral Cycles and Party Switching: Opportunistic Partisan Realignment in Legislatures." Paper presented at the annual meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, IL, April 6–10.
———. 2007. "Institutional Determinants of Party System Change and Party Volatility in Legislatures." Unpublished paper, University of Virginia, Charlottesville, VA.
———. 2008a. "Parliamentary Cycles and Party Switching in Legislatures." *Comparative Political Studies* 41 (1): 99–127.
———. 2008b. "Party Switching in Sitting Parliaments and the Midterm Effect." Paper presented at Annual Joint Sessions of the European Consortium for Political Research, Rennes, France.
Mershon, Carol, and Timothy P. Nokken. 2008. "Party Formation and Changes of Party Affiliation among Legislators: The United States and Great Britain in the Nineteenth and Early Twentieth Centuries." Paper presented at the annual meetings of the Midwest Political Science Association, Chicago, IL, April 3–6.
Miskin, Sarah. 2003. "Politician Overboard: Jumping the Party Ship." Unpublished paper, Parliament of Australia: Parliamentary Library—Politics and Public Administration Group.
Stokes, Susan C. 1999. "Political Parties and Democracy." *Annual Review of Political Science* 2: 243–267.
Strøm, Kaare. 1990. "A Behavioral Theory of Competitive Political Parties." *American Journal of Political Science* 34 (2, May): 565–598.

TEMA 4.
POLITIK DINASTI

POLITIK DINASTI DALAM KAJIAN KONSTITUSI PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI

Lita Tyesta Addy Listya Wardhani[1]

Abstrak

Mahkamah Konstitusi dengan Putusan No. 33/PUU-XIII/2015 telah mengabulkan uji materi terhadap Pasal 7 huruf r UU Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pilkada untuk sebagian. Putusan MK menyatakan bahwa Pasal 7 huruf r UU Nomor 8 Tahun 2015 bertentangan dengan Pasal 28 J ayat (2) UUD NRI 1945. Dalam pertimbangannya, hakim berpendapat bahwa idealnya suatu demokrasi adalah bagaimana melibatkan sebanyak mungkin rakyat untuk turut serta dalam proses politik. Meski pembatasan dibutuhkan demi menjamin pemegang jabatan publik memenuhi kapasitas dan kapabilitas, suatu pembatasan tidak boleh membatasi hak konstitusional warga negara. Permasalahan yang muncul, bagaimana pengaturan politik dinasti ke depan yang konstitusional. Penulisan ini didasarkan pada penelitian hukum doktrinal dengan pendekatan perundang-undangan, dan pendekatan konseptual. Analisa terhadap temuan penelitian ini bersifat diskreptif preskriptif tidak sekedar menggambarkan tetapi mampu memberikan alternatif jangkauan pengaturan politik dinasti ke depan sehingga mampu mewujudkan kehidupan berdemokrasi yang sesuai dengan kondisi Indonesia. Untuk mendukung analisis, maka digunakan konsep hukum responsif dan konsep pembentukan peraturan perundang-undangan. Simpulan kajian politik dinasti didasarkan pada hukum yang responsif dengan muatan materi pilkada yang memperhatikan asas kesamaan dalam hukum dan pemerintahan. Jadi setiap warganegara siapapun yang memenuhi syarat dapat dicalonkan sebagai Kepala Daerah. Persoalan keluarga Petahana, hal ini dikembalikan kepada etika moral dari keluarga Petahana yang bermasalah maupun tidak. Sementara bagi rakyat pemilih diharapkan mampu menjadi pemilih yang cerdas, sehingga kedepan akan dihasilkan pemimpin di tingkat daerah yang dapat membawa daerah dan masyarakat daerah yang sejahtera.

Kata kunci: Politik Dinasti, kajian konstitusi, dan Putusan Mahkamah Konstitusi

ABSTRACT

Constitutional Court (MK) with Decision No. 33 / PUU-XIII / 2015 has been granted partially a judicial review against Article 7, letter r of Law No. 8 of 2015 concerning P ilkada. M K stated that Article 7 of Law No. 8 of 2015 is contrary to Article 28 A (2) NRI 1945 Constitution. In his judgment, the judge argued that ideally a democracy is to involve as many people as possible to participate in the political process. Although the restrictions are needed to ensure the public office holder meets the capacity and capability, a restriction may not restrict the constitutional rights of citizens. The problems that arise, how the political arrangements ahead of a constitutional dynasty. This paper is based on legal research with doctrinal and conceptual approach to legislation, approaches. Analysis of this study is descriptive prescriptive not just describe but is able to provide a range of alternative political dynasty arrangements forward so as to realize democratic life in accordance with the conditions of Indonesia. To support the analysis, we used the concept of responsive law and the concept of the formation of legislation. The conclusions based on the study of the laws that are responsive to the charge of election material that give notice on similarities in law and government. So every citizen eligible may be nominated as Regional Head. Incumbency problems, is returned to the moral ethics of incumbent wether they are troubled family or not. The the voters ask for being intelligent voters, so that future leaders will be generated at the local level to bring local and community prosperous area.

Keywords: *Political Dynasty, the study of the constitution, and the Constitutional Court*

I. PENDAHULUAN

Pasal 24 C UUDNRI 1945 mengatur tentang kewenangan MK mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang Undang

[1] Dr., S.H., M.Hum., Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang. Email : litatyestalita@yahoo.com

Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.Salah satu kewenangan MK menguji undang-undang yang bertentangan dengan UUD sesuai dengan tugas utama MK sebagai *The Guardian of The Constitution* sekaligus juga *The Final Interpreter of The Constitution.* Sebagai penjaga konstitusi maka MK juga dapat disebut sebagai *The Protector of The Human Right* sekaligus sebagai *The Protector of The Citizen's Constitution Right.*

MK di pertengahan tahun 2015 telah mengeluarkan Putusan Perkara No 33-PUU-XII/2015 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan 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 terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan uji materi terhadap Pasal 7 huruf r Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Kepala Daerah. Gugatan tersebut diajukan oleh perorangan warga negara Indonesia yang mempunyai kedudukan sama dengan warga negara Indonesia lainnya, dimana hak-hak Pemohon dibatasi oleh norma dalam pasal yang diuji, hanya karena Pemohon mempunyai hubungan darah, tepatnya mempunyai ayah kandung yang saat pengajuan permohonan ini sedang menjabat sebagai Bupati Gowa. Terlebih lagi, Pemohon sebagai pembayar pajak kepada negara, sama pula kedudukannya dengan warga negara lainnya yang telah menunaikan kewajibannya kepada negara dengan membayar pajak. Sehingga, Pemohon dirugikan atau kehilangan hak konstitusionalnya untuk mencalonkan diri ataupun dicalonkan dalam Pemilukada serentak di Kabupaten Gowa tahun 2015 akibat diberlakukannya norma pasal dalam UU Nomor 8 Tahun 2015. Dalam putusannya Mahkamah Konstitusi menilai, aturan yang membatasi calon kepala daerah yang memiliki hubungan dengan petahana telah melanggar konstitusi.

Pertimbangan para hakim bahwa idealnya suatu demokrasi adalah bagaimana melibatkan sebanyak mungkin rakyat untuk turut serta dalam proses politik. Meski pembatasan dibutuhkan demi menjamin pemegang jabatan publik memenuhi kapasitas dan kapabilitas, suatu pembatasan tidak boleh membatasi hak konstitusional warga negara. Hakim menilai, Pasal 7 huruf r UU Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pilkada mengandung muatan diskriminasi.

Akibat dari putusan MK tersebut ternyata banyak menuai pendapat baik yang setuju maupun yang tidak setuju dengan alasan dan pertimbangan masing-masing. Bahkan menganggap putusan MK telah menumpulkan kehidupan demokrasi di Indonesia karena masyarakat semakin tidak mendapatkan kesempatan untuk berkompetisi dalam pemilihan umum dengan prinsip persamaan dan keadilan. Pertanyaan yang kemudian muncul, apakah memang benar bahwa hasil putusan MK mengenai adanya aturan yang melarang seorang calon kepala daerah berkonflik kepentingan dengan petahana mencenderai demokrasi Indonesia?

Oleh karena itu permasalahan dalam makalah ini adalah : bagaimana dampak terhadap putusan MK tersebut dalam kehidupan demokrasi di Indonesia. Untuk membahas hal ini dilakukan kajian dari sisi hukum, lebih khusus lagi Hukum Tata Negara dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual yang di dasarkan pada bahan hukum primer yang berupa berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan materi ini. Sedangkan bahan hukum sekunder didapat dari menggali berbagai pendapat baik yang setuju maupun yang tidak setuju atas putusan MK tersebut melalui mass media cetak maupun tulisan lepas dari para Sarjana Hukum. Analisis dilakukan secara preskritif, jadi menganalisa berdasarkan bahan hukum yang ada tidak hanya untuk kepentingan saat ini tetapi menganalisa untuk melakukan prediksi kedepan tentang pengaturan pencalonan petahana pada pengisian jabatan kepala daerah.

II. KAJIAN TEORITIK

Istilah politik dinasti mulai marak pada saat ini khususnya di daerah, hal ini terjadi karena pada kenyataannya banyak calon yang duduk di legislatif daerah maupun calon kepala daerah yang memiliki hubungan darah dengan anggota legislatif daerah maupun kepala daerah terdahulu. Oleh karena itu sebetulnya Politik dinasti dapat diartikan sebagai sebuah kekuasaan politik yang dijalankan oleh sekelompok orang yang masih terkait dalam hubungan darah atau keluarga yang cukup dekat[1].

Menurut Dosen ilmu politik Fisipol UGM, A.G.N. Ari Dwipayana, Tren politik kekerabatan itu sebagai gejala neopatrimonialistik. Benihnya sudah lama berakar secara tradisional. Yakni berupa sistem patrimonial, yang mengutamakan regenerasi politik berdasarkan ikatan genealogis, ketimbang merit system, dalam menimbang prestasi. Menurutnya, kini disebut neopatrimonial, karena ada unsur patrimonial lama, tapi dengan strategi baru. "Dulu pewarisan ditunjuk langsung, sekarang lewat jalur politik prosedural." Anak atau keluarga para elite masuk institusi yang disiapkan, yaitu partai politik. Oleh karena itu, patrimonialistik ini terselubung oleh jalur prosedural .[2]

Munculnya politik dinasti antara lain karena ingin melanggenkan kekuasaan yang sudah dimiliki, karena menurut Talcott Parsons, *power then is generalized capacity to secure the performance of binding obligation by units in a system of collectiveorganization when the obligations are legitimized with reference to their bearing on collective goals, and where in case of recalcitrancy there is a presumtion of enforcement by negative situational sanctions whatener the agency of thr enforcement*[3]. Jadi kekuasaan sebagai senjata yang ampuh untuk mencapai tujuan kolektif dengan jalan membuat keputusan-keputusan yang mengikat didukung dengan sanksi negatif.

Kekuasaan akan langgeng kalau memiliki wewenang (*authority*), karena wewenang adalah kekuasaan yang dilembagakan sebagai mana pendapat Robert Bierstedt yang dikutip oleh Miriam Budiardjo[4]. Sementara Max Weber membagi wewenang dalam tiga (3) macam kriteria, yaitu wewenang yang kharismatik, tradisional dan rasional-legal. Wewenang tradisional berdasarkan kepercayaan di antara anggota masyarakat bahwa tradisi lama serta kedudukan kekuasaan yang dilandasi oleh tradisiituadalah wajar dan patut dihormati. Wewenang kharismatik berdasarkan kepercayaan anggota masyarakat pada kesaktian dan kekuatan atau religius seorang pemimpin. Wewenang rasional legal berdasar kepercayaan pada tatanan hukumrasional yang dilandasi kedudukan seseorang pemimpin yang ditekankan bukan orangnya tetapi aturan-aturan yang mendasari tingkah lakunya.[5] Melihat pada konsep wewenang ini, maka persoalan dinasti politik yang sekarang marak bukanlah wewenang tradisional maupun kharismatik tetapi lebih pada wewenang rasional-legal. Karena untuk mendapatkan kekuasaan dan wewenang dengan mendasarkan aturan hukumnya yang sekarang berlaku.

Bagaimanapun pengisian jabatan kepala daerah merupakan cerminan demokrasi, karena pemilihan umum menjadi ciri pokok dari demokrasi. Mengapa demikian, karena

[1] Lihat di beberapa daerah di Indonesia seperti keluarga Gubernur Banten, Kabupaten Kutai Kertanegara Kaltim Bupati sekarang adalah anak dari Bupati terdahulu, Bontang Kaltim, istri Walikota menjabat anggota DPRD, Anak Gubernur Lampung menjadi Bupati Lampung Selatan, Di Jambi terjadi persaingan pencalonan Gubernur mendatang oleh kel Gubernur sekarang, Tabanan Bali, anak Bupati mencalonkan untuk mengganti jabatan bapaknya, Lombok tengah melahirkan pasangan mertua-menantu sebagai Bupati dan wakil bupati, di Sulawesi selatan dinasti kel. Yasin Limpo, di Jawa Tengah kel. Murdoko, Hendy Bundoro, Murdono, Istri Hendy. Bahkan dalam Kompascom.app, 19 Oktober 2015 yang diakses pada pkl. 19.45, 23 Oktober 2015 mencatat ada sekitar 37 Kepala Daerah terpilih yang memiliki hubungan kekerabatan dengan pejabat negara.

[2] Seputarpengertian.blogspot.com> 2014/09 diakses pkl. 5.05 taggal 22 Oktober 2015.

[3] Talcott Parsons, "*The Distribution of Power in Amaerican Sociaty*", World Politics (Oktober 1957) hal. 139. Lihat juga Miriam Budiardjo, "*Dasar-Dasar Ilmu Politik*", Edisi Revisi, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hal. 63.

[4] Miriam Budiardjo, Ibid, hal. 63

[5] Ibid, hal. 64.

dalam suatu demokrasi wewenang pemerintah hanya diperoleh atas persetujuan dari mereka yang diperintah. Jeane Kirkpatrick, seorang cendikiawan dan mantan Dubes AS di PBB, mengusulkan suatu batasan tentang pemilihan yang demokratis adalah pemilihan yang bukan sekedar lambang tetapi pemilihan yang kompetitif, berkala, inklusif dan definitif dimana para pengambil keputusan utama dalam pemerintahan dipilih oleh warganegara yang telah memenuhi ketentuan dan tanpa tekanan dari pihak manapun[6] .

Menurut Robert Dahl yang memaknai demokrasi dengan kata " polyarchy" untuk merujuk sistem pemerintahan yang memenuhi tiga kondisi, yaitu (i) kompetisi yang luas diatara individu-individu dan kelompok-kelompok, seperti parpol; (ii) partisipasi politik rakyat untuk memilih pemimpin; dan (iii) tingkat kebebasasan sipil dan politik.[7]

III. BAHASAN DAN ANALISIS

Bahwa proses pencalonan gubernur, bupati dan walikota pada hakikatnya merupakan cara pengisian jabatan melalui proses pemilihan secara langsung, dimana warga pemilih dianggap telah mengetahui seluruh visi dan misi serta rekam jejak *(track record)* sang calon. Oleh karenanya, jika mayoritas warga pemilih lebih tertarik dengan visi dan misi calon dan rekam jejaknya dengan tidak mempersoalkan status keluarga petahana, mengapa negara harus melarangnya? Tentu saja, menyandang status keluarga petahana sebagai sesuatu yang alami (*nature*) tidaklah bertentangan/melanggar kesusilaan, ketertiban umum, agama, maupun aturan yang ada selama ini sebagaimana negara mengaturnya.

Beberapa rujukan Pasal dalam UUD NRI 1945 yang mempertegas pernyataan tersebut di atas adalah:

1. Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 mengenai diperbolehkannya pembatasan menurut konstitusi, akan tetapi pembatasan tersebut dimaksudkan semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil, dengan mempertimbangkan 4 (empat) hal, yakni: (1) moral; (2) nilai-nilai agama; (3) keamanan; dan (4) ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis;
2. Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya;
3. Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum;
4. Pasal 28D ayat (3) UUD 1945 menyatakan bahwa setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan;
5. Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa setiap orang berhak bebas dari pelakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu;
6. Pasal 21 DUHAM PBB Tahun 1948 ayat (1) berbunyi: Setiap orang berhak turut serta dalam pemerintahan negerinya sendiri, baik dengan langsung maupun dengan perantaraan wakilwakil yang dipilih dengan bebas; sedangkan ayat (2) berbunyi Setiap orang berhak atas kesempatan yang sama untuk diangkat dalam jabatan pemerintahan negerinya;
7. Pasal 5 ayat (1) UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM berbunyi: *"Setiap orang diakui sebagai manusia pribadi yang berhak menuntut dan memperoleh perlakuan serta perlindungan yang sama sesuai dengan martabat*

[6] What is Democracy ? Diterjemahkan dan tata muka dirancang oleh Budi Prayitno. Diedit oleh Abdullah Alamudi. Hal. 16.

[7] Guilermo O'Donnel, Philippe Schitter dan Laurence Whitehead (ed), transition from Authoritarian : Prospect for Democracy; London : The John Hopkins University Press, 1986, hal. 7-8.

kemanusiaannya di depan hukum";

8. Pasal 15 UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM berbunyi: *"Setiap orang berhak memperjuangkan hak pengembangan dirinya, baik secara pribadi maupun kolektif, untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya";*
9. Pasal 43 ayat (1) UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM berbunyi: *"Setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan";*

Dari berbagai Pasal baik yang diatur dalam UUD NRI 1945, DUHAM PBB dan UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM tidak ada pembatasan bagi individu atau pribadi yang melarang hubungan darah untuk duduk dalam jabatan politik sebagaimana yang tercantum dalam **Pasal 7 huruf r dimana ada kata:** *"tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana". Dalam penjelasan pasal resebut dinyatakan bahwa ; "yang dimaksud dengan "tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana" adalah tidak memiliki hubungan darah, ikatan 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*".

Dari ketentuan ini, jelas akan membatasi sesorang yang memiliki hubungan darah dengan petahana terpasung hak-hak politiknya untuk ikut dalam pilkada di wilayah Indonesia. Padahal sampai saat ini belum ada penelitian yang komprehensif yang dapat mendalilkan dan membuktikan adanya korelasi antara moral dan korupsi dengan keluarga petahana. Adanya kasus dipidananya seseorang yang menjabat kepala daerah dari keluarga petahana merupakan peristiwa yang kasuistis, yang terjadi karena dilatarbelakangi oleh berbagai hal/sebab, bisa jadi karena kealpaannya (*culpa*), rezim politik yang berlaku saat itu yang sifatnya individual, sehingga hal tersebut tidak dapat diberlakukan secara merata calon dipilih maupun kepada setiap orang yang mempunyai hubungan keluarga dengan petahana tanpa didahului pembuktian melalui proses.

Bahwa Mahkamah Konstitusi pernah memutus suatu aturan yang sejenis dengan permohonan *a quo,* yakni dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 011-017/PUU-I/2003 yang pada pertimbangannya menyatakan:

"Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 memungkinkan pembatasan hak dan kebebasan seseorang dengan undang-undang, tetapi pembatasan terhadap hak-hak tersebut haruslah didasarkan atas alasan-alasan yang kuat, masuk akal dan proporsional serta tidak berkelebihan. Pembatasan itu hanya dapat dilakukan 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"; Pembatasan hak pilih (aktif maupun pasif) dalam proses pemilihan lazimnya hanya didasarkan atas pertimbangan ketidakcakapan misalnya faktor usia dan keadaan jiwa, serta ketidakmungkinan (impossibility) misalnya karena telah dicabut hak pilihnya oleh putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap dan pada umumnya bersifat individual dan tidak kolektif".

Sementara dalam Pasal 43 ayat (1) UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan mengatur tentang kapan terjadi peristiwa konflik kepentingan, yaitu *terjadi apabila dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dilatarbelakangi:*

(1) adanya kepentingan pribadi dan/atau bisnis;
(2) hubungan dengan kerabat dan keluarga;
(3) hubungan dengan wakil pihak yang terlibat;
(4) hubungan dengan pihak yang bekerja dan mendapat gaji dari pihak yang terlibat;

(5) *hubungan dengan pihak yang memberikan rekomendasi terhadap pihak yang terlibat; dan/atau*

(6) *hubungan dengan pihak-pihak lain yang dilarang oleh ketentuan peraturan perundang-undangan;*

Makna konflik kepentingan dalam UU Nomor 30 Tahun 2014 dalam konteks pembatasan kewenangan kepada seseorang yang memegang jabatan atau kekuasaan agar dalam menggunakan wewenangnya dalam mengambil keputusan didasari oleh netralitas dan tidak menguntungkan dirinya pribadi, orang-orang yang ada hubungan kerabat, yang mendapat gaji, dan pihak lain.

Dengan demikian sebenarnya pencalonan seorang warga negara Indonesia yang memiliki hubungan keluarga dengan petahana sebenarnya tidak mengganggu hak dan kebebasan orang lain, bahkan tidak juga melanggar nilai-nilai moral dan agama serta tidak mengganggu ketertiban dalam mayarakat Indonesia yang demokratis. Oleh karena itu semua dikembalikan kepada rakyat pemilih untuk menentukan pilihan sesuai dengan hati nurani, bukan piihan karena adanya tekanan termasuk tekanan secara ekonomi. Rakyat dituntut untuk cerdas melakukan pilihan, andai calon memiliki hubungan darah dengan petahana tetapi sebetulnya yang bersangkutan memiliki kapabilitas dan kompetensi yang memadai untuk menjadi pimpinan di wilayahnya, maka tidak ada alasan untuk tidak memilih. Demikian juga sebaliknya kalau memang calon yang memiliki hubungan darah dengan petahana ternyata tidak kapabel mengapa harus dipilih. Inilah pentinya memberkan pemahaman dalam berdemokrasi. Karena dalam berdemokrasi rakyat juga memilik hak politik yang sama serta tanpa tekanan untuk menentukan pilihannya.

IV. KESIMPULAN DAN SARAN

Uraian di atas memberikan suatu simpulan bahwa setiap warganegara siapapun yang memenuhi syarat dapat dicalonkan sebagai Kepala Daerah. Persoalan keluarga Petahana, hal ini dikembalikan kepada etika moral dari keluarga Petahana yang bermasalah maupun tidak. Sementara bagi rakyat pemilih diharapkan mampu menjadi pemilih yang cerdas, sehingga kedepan akan dihasilkan pemimpin di tingkat daerah yang dapat membawa daerah dan masyarakat daerah yang sejahtera. Karena Konstitusi maupun peraturan turunannya prinsip menjamin setiap warga negara yang memenuhi syarat sebagai calon kepala daerah memiliki hak yang sama tanpa kecuali.

V. KEPUSTAKAAN

Dahl, Robert A, (2006), A Preface To Democratic Theory, University of Chicago Press, Chicago.

Guilermo O'Donnel, Philippe Schitter dan Laurence Whitehead (ed), (1986), transition from Authoritarian : Prospect for Democracy; London: The John Hopkins University Press

Marijan, Kacung (2010), Sistem Politik Indonesia Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.

Miriam Budiardjo, (2008), *"Dasar-Dasar Ilmu Politik"*, Edisi Revisi, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

Talcott Parsons, (Oktober 1957),*"The Distribution of Power in Amaerican Sociaty"*, World Politics.

No Name, What is Democracy ? Diterjemahkan dan tata muka dirancang oleh Budi Prayitno. Diedit oleh Abdullah Alamudi.

Seputarpengertian.blogspot.com> 2014/09 diakses pkl. 5.05 taggal 22 Oktober 2015.

UUD NRI 1945

UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 011-017/ PUU-I/2003.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 33/PUU-XIII/2015.

POLITIK DINASTI: MEMBANGUN POLITIK HUKUM PILKADA YANG DEMOKRATIS PASCA PUTUSAN MK NO. 33/PUU-XIII/2015

Anna Triningsih*

Abstrak

Negara demokrasi yang berdasar atas hukum dibenarkan pemberlakuan pembatasan-pembatasan terhadap warga negara yang hendak mencalonkan diri sebagai kepala daerah (gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, walikota/wakil walikota), namun pembatasan tersebut tidak boleh memuat ketentuan yang bersifat diskriminatif, menghambat atau bahkan menghilangkan secara tidak sah hak warga negara untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan, atau pembatasan-pembatasan demikian justru menimbulkan ketidakpastian hukum dalam pelaksanaannya. Terhadap hal tersebut, Mahkamah melalui putusannya Nomor 33/PUU-XIII/2015 menyatakan bahwa persyaratan calon kepala daerah tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana, bertentangan UUD 1945. Putusan ini mengandung norma yang ditegaskan oleh MK, yaitu norma yang mengatur tentang konflik kepentingan keluarga petahana tidak bisa dilaksanakan dalam pilkada. Larangan politik dinasti sebagaimana diatur dalam Pasal 7 huruf r UU Pilkada melanggar hak konstitusional warga negara untuk memperoleh hak yang sama dalam hukum dan pemerintahan serta kebebasan setiap orang dari tindakan diskiminatif. Tulisan ini disistematisasi ke dalam 3 (tiga) sub-judul, yaitu (1) jaminan konstitusi dalam partisipasi politik (2) implikasi politik dinasti dalam pilkada; (3) regulasi sebagai upaya membangun politik hukum pilkada. Dari hasil analisis disimpulkan (1) partisipasi politik warga negara yang berstatus keluarga petahana telah dijamin di dalam UUD 1945; (2) politik dinasti harus dipahami secara seimbang dalam sisi positif dan sisi negatif (3) perlunya pengaturan regulasi di level undang-undang dan regulasi teknis yang disusun DPR dan KPU harus minimalisasi kecurangan petahana.

Kata Kunci: *Politik Hukum, Pilkada, Demokrasi, Politik Dinasti.*

PENDAHULUAN

Setelah perubahan UUD 1945, maka kita telah bersepakat bahwa pelaksanaan demokrasi di Indonesia haruslah dilaksanakan berdasarkan UUD 1945 atau konstitusi sebagai norma hukum tertinggi (*law of the land*) dalam sebuah negara yang berdasar atas hukum (*rule of law*). Dalam konsep demokrasi, penyelenggaraan negara itu harus bertumpu pada kedaulatan rakyat sebagai bentuk manifestasi penghormatan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia.[1] Implementasi negara hukum itu harus ditopang dengan sistem demokrasi. Hubungan antara negara hukum dan demokrasi tidak dapat dipisahkan. Demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan bentuk dan arah, sedangkan hukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna.

Demokrasi sebagai sebuah sarana penyaluran aspirasi masyarakat memiliki ekses yang beragam dalam perkembangannya. Pemetaan para filosof awal yunani dan para pakar ilmu sosial kontemporer terhadap demokrasi sebagai sebuah tatanan (order) juga mengalami transformasi mulai sebagai pilihan dari sebuah system yang buruk diantara terburuk sampai dengan oligarkhi demokrasi.[2] Ernesto Dal Bo dan Pedro Dal Bo serta Jason Snyder dalam tulisannya Political Dynasties mengatakan bahwa dinasti politik telah lama hadir di Negara demokrasi, meningkatkan kekhawatiran bahwa kesenjangan dalam distribusi kekuasaan politik dapat mencerminkan ketidaksempurnaan dalam representasi demokratis. Kekhawatiran

[1] Jimly Asshiddiqie, (2008), *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstiusi, Jakarta, hlm. 532.

[2] Robert Michels, (1911), memunculkan tesis "hukum besi oligarki" dalam bukunya berjudul *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie: Untersuchungen Über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens* (Sosiologi Sistem Kepartaian dalam Demokrasi Modern: Studi tentang Tendensi Oligarki dalam Kehidupan Organisasi)-yang dalam literatur terjemahan biasa dikenal dengan judul *"political parties"*

* Peneliti Mahkamah Konstitusi RI. Jl. Medan Merdeka Barat No. 6 Jakarta Pusat 10110. Email: mkri_annatriningsih@yahoo.com

Mosca yang menyatakan bahwa "setiap kelas menampilkan kecendrungan untuk menjadi turun menurun", sedangkan Michels yang menulis mengenai "hukum besi oligarkhi", menyatakan bahwa dalam organisasi yang demokratis sekalipun, kepemimpinan, setelah terpilih, akan mengekalkan kekuasaannya, dan merusak prinsip demokratis.[3]

Selanjutnya dikatakan bahwa sejak diperkenalkannya pilkada langsung pada tahun 2005, banyak keluarga politik telah mencoba membangun politik dinasti regional. Politik dinasti juga semakin meluas karena sistem kekerabatan, seperti favoritisme atau patronase, kroniisme, dan nepotisme. Kekhawatiran masyarakat sangat dipahami terkait merebaknya politik dinasti. Ini karena, menurut mantan Direktur Jenderal Otonomi Daerah Djohermansyah Djohan, pada tahun 2013 sebanyak 61 kepala daerah atau 11 persen dari semua kepala daerah di Indonesia mempunyai jaringan politik kekerabatan atau politik dinasti. Bahkan, gejala menguatnya politik dinasti telah menjebak demokrasi menuju *dynast-ocracy* (dinastokrasi) sudah diangkat dalam editorial The Jakarta Post edisi 21 Agustus 2008.[4]

Sebagai negara yang penduduknya memiliki rata-rata tingkat pendidikan rendah dan kemiskinan tinggi dan kelembagaan parpolyang masih lemah, tak pelak lagi sebagaimana terjadi di negara yang mengadopsi demokrasi dalam keadaan kualitas penduduk yang rendah, Indonesia akan merupakan lahan subur bagi tumbuhnya dinasti politik. Gejala atau fenomena yang tengah dihadapi dalam realitas pemilukada di Indonesia adalah sirkulasi kepemimpinan kepala daerah ditandai oleh politik dinasti petahana dimana istri menggantikan posisi jabatan suaminya, anak menggantikan posisi bapaknya, keponakan menggantikan posisi pamannya dengan tabel sebagai berikut:

Tabel 1
Beberapa Contoh Kepala Daerah Hasil Pilkada Bernuansa Politik Dinasti[5]

Haryanti Sutrisno (istri Sutrisno Bupati Kediri sebelumnya)	Pemilukada Kabupaten Kediri, Jawa Timur, 2010 (Partai Golkar, PDI P, PKNU, PPP, Hanura)
Sri Surya Widati (istri Idham Samawi, Bupati Bantul sebelumnya)	Pemilukada Kabupaten Bantul, DI Yogyakarta, 2010 (PAN, Partai Golkar, PKPB)
Anna Sophana (istri Irianto MS Syafiuddin, Bupati Indramayu sebelumya)	Pemilukada Kabupaten Indramayu, Jawa Barat, 2010 (Partai Golkar)
Atty Suhati (istri Itoc Tochija, Walikota Cimahi sejak 2001 saat masih sebagai pejabat sementara, setelah pemekaran dari Kabupaten Bandung. Kemudian Itoc Tochija memenangkan pemilukada Kota Cimahi 2002-2007	Pemilukada Kota Cimahi, Jawa Barat, 2012 (PPP, Partai Golkar, PKB, dan PBB).
Sumiyati (istri mantan Walikota Bekasi, Mochtar Mochammad) muncul sebagai salah seorang kandidat dalam Pemilukada Kota Bekasi, 6 Desember 2012.	Ketika proses pencalonan istrinya, Mochtar Mohammad adalah tidak lagi sebagai incumbent. Mochtar Mohammad divonis penjara 6 tahun karena kasus korupsi. Mendagri Gamawan Fauzi telah memecat Mochtar Mohammad pada Maret 2012 setelah MA memvonisnya bersalah atas empat kasus korupsi yang merugikan negara Rp 5,5 miliar. Mochtar diganti oleh wakilnya, yaitu Rahman Effendi.

[3] Ibid

[4] http://nasional.kompas.com/read/2015/07/21/17055371/Politik.Dinasti.Sebab.atau.Akibat.?page=all Diakses pada tanggal 7 Oktober 2015

[5] "Istri Wali Kota Menang", dalam Kompas, 14 September 2012, "Tantriana Gantikan Suaminya", Kompas 16 November 2012, "Kemenangan Zaki Ubah Peta Politik Keluarga Atut", Koran Tempo, 10 Desember 2012, dan "Mantan

Iman Aryadi (anak kandung dari Walikota sebelumnya, Tubagus Aat Syafaat.	Kota Cilegon
Ahmad Zaki (putera bupati Tanggerang sebelumnya, Ismet Iskandar)	Pemilukada Kabupaten Tanggerang, 9 Desember 2012. Ahmad Zaki yang berpasangan dengan Hermansyah memenangkan pemilukada ini dengan mengalahkan 4 pasangan lainnya, dan salah satu di antaranya adalah pasangan Aden Abdul Khlak-Mukhlis, adapun Aden sendiri adalah adik ipar Gubernur Provinsi Banten, Ratut Atut Chosiyah.
Bupati Lampung Selatan: Rycko Mendoza (anak kandung Gubernur Lampung: Sjachroedin ZP)	Provinsi Lampung
Ni Putu Eka Wiryastuti, Bupati Tabanan, merupakan anak kandung bupati setempat sebelumnya, N. Adi Wiryatama.	Kabupaten Tabanan
Bupati Bandung, Dadang Naser yang menjabat periode 2010-2015, merupakan menantu dari bupati setempat sebelumnya, Obar Sobarna, yang tidak bisa mencalonkan lagi karena dirinya sudah menjabat selama dua periode.	Kabupaten Bandung
Aden Abdul Khalik, adik ipar Gubernur Banten, Ratut Atut Chosiah, tercatat dalam proses pencalonan Pemilukada Kabupaten Tanggerang 2013-2018.	Kabupaten Tanggerang, Banten. Langkah pencalonan Aden Abdul Khalik telah memancing reaksi keras DPP Partai Golkar yang memecat dirinya dari keanggotaan DPRD Provinsi Banten. Alasan DPP Partai Golkar, Aden dinilai tidak taat pada mekansime partai ketika pencalonan dimaksud. Aden adalah Wakil Ketua DPD Golkar Kota Serang, tetapi mencalonkan dirinya melalui PPP dan Partai Nahdlatul Ulama Indonesia. Padahal, Partai Golkar mengusung pasangan Ahmad Zaki Iskandar-Hermansyah.
Bupati Probolinggo, Jateng, Puput Tantriana Sari yang dilantik 20 Februari 2013, muncul sebagai pemenang dalam pemilukada setempat 8 November 2012. Puput Tantriana Sari adalah istri dan sekaligus pengganti dai suaminya sendiri, Hasan Aminudin, yang sebelumnya telah menjabat selama dua periode.	Berdasarkan rekapitulasi suara, KPU Probolinggo menyatakan Puput Tantriana Sari sebagai pemenang pemilukada 8 November 2012. Puput Tanriana Sari yang berpasangan dengan Prihanjoko meraih 40,72 persen suara, atau sebanyak 250.892. Sehingga, pasangan ini mengguli pasangan lainnya, yaitu Salim Quways (Wakil Bupati Probolinggo)-Agusetyawan yang meraih 190.702 suara (30,95 persen), pasangan Kusnadi (mantan Sekda Kabupaten Probolinggo)-Wahid Nurrachman (Wakil Ketua DPRD Probolinggo) yang mendapat 28,83 persen atau 174.996 suara
Makmun Ibnu Fuad (putera Bupati Bangkalan, Jatim, Fuad Amin) yang menggantikan ayahnya setelah menang pemilukada Bangkalan, 12 Desember 2012. Dirinya berpasangan dengan Mondir Rofii, yang merupakan adik dari Wakil Bupati Bangkalan, Syafik Rofii.	Pasangan ini diusung oleh PKB, PDI Perjuangan, Partai Golkar, PPP, PAN, Hanura, Gerindra, dan PDP. Dari hasil rekapitulasi KPU Kabupaten Bangkalan, pasangan Makmun Ibnu Fuad dan Mondir Rofii meraih 505.986 suara. Sedangkan, pasangan lainnya, yaitu Nizar Zahro-Zulkifli meraih 35.378 suara atau 6,86 persen. Pasangan Makmun dan Mondir mampu meraih kemenangan di 18 kecamatan di Kabupaten Bangkalan

Pemilukada 23 Januari 2013 di Kota Pagar Alam, Sumsel, antara lain mencatat nama salah satu kandidatnya, yaitu Novriza sebagai wakil walikota setempat, yang adalah merupakan putera walikota incumbent Djazuli Kuris. Novriza berpasangan dengan Ida Fitriani, yang nota bene adalah wakil walikota Djazuli Kuris, sebagai calon walikota hasil Pemilukada 2013 tersebut.	Djazuli Kuris sendiri tiak dapat mencalonkan diri lagi, karena sudah menjabat dua periode. Latar belakang calon dalam pemilukada Pagar Alam, selain kepala daerah pertahanan dan dari daerah sekitarnya, juga merupakan tokoh atau keluarga tokoh masyarakat setempat. Misalnya, Sukadi Duadji saat mencalonkan adalah Wakil Bupati Lahat yang juga dekat lokasinya dengan Kota Pagar Alam.

Dengan diakomodasinya Pilkada langsung maka berbagai sistem pilkada disempurnakan untuk memungkinkan rakyat memilih orang-orang yang dikehendakinya. Diantara penyempurnaan sistem pilkada adalah dianutnya sistem proporsional terbuka dimana rakyat menentukan sosok personal calon wakilnya. Dalam rangka menghasilkan kepemimpinan nasional dan daerah yang kredibel dan akuntabel melalui proses Pemilu/ Pilkada, pembuat Undang-Undang melakukan perbaikan-perbaikan regulasi, khususnya regulasi mengenai Pilkada yang terakhir dengan disahkan dan diundangkannya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Undang-Undang Atas Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang (UU Pilkada).

Salah satu hal yang ada di dalam UU Pilkada terkait persyaratan calon, yaitu Pasal 7 dimana warga negara Indonesia yang dapat menjadi Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota adalah yang memenuhi persyaratan sebagai berikut : dan terdapat pada ayat r berbunyi *"Tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana"*. Dengan adanya pasal dan ayat tersebut dapat disimpulkan bahwa pilkada 2015 - 2020 tanpa Dinasti. Hal itu sangat beralasan ketika penjelasan dari tiap pasal dan ayat, khusus ayat r : *Yang dimaksud dengan "tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana" adalah tidak memiliki hubungan darah, ikatan 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*". Tentunya hal ini menjadi keuntungan dan kerugian yang bersifat politis. Keuntungannya tentu dirasakan bagi calon kepala daerah yang mau maju dari non kalangan petahana dan kerugiannya ada pada keluarga petahana.

Dalam rangka mendudukan semangat demokrasi yang terkandung dalam amanat Konstitusi, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, berkenaan dengan pengaturan pemilihan kepala daerah (gubernur, bupati, walikota) di Indonesia maka Putusan Mahkamah Konstitusi No. 33/PUU-XIII/2015, dengan amar putusan Mahkamah *"Mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagian"*.

PEMBAHASAN

Jaminan Konstitusi Dalam Partisipasi Politik

Pemilihan umum merupakan mekanisme untuk mewujudkan pemerintahan berdasarkan prinsip kedaulatan rakyat. Rakyat mendapatkan hak untuk menentukan sendiri siapa diantara mereka yang mendapat kuasa atau jabatan dan legitimasi untuk memerintah dan menjalankan kekuasaan negara. Dari sudut pandang teori, pemilihan umum mempunyai makna sebagai salah satu sarana dan instrumen penting bagi demokratisasi.[3]

Partisipasi politik merupakan aspek penting dalam sebuah tatanan negara demokrasi, sekaligus merupakan ciri khas adanya modernisasi politik. Namun dalam pelaksanaan kedaulatan rakyat yang menerapkan demokrasi perwakilan, terkadang warga negara yang hanya terdiri dari masyarakat sederhana cenderung kurang

[3] Ramlan Surbakti, (1992), *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia.

diperhitungkan dalam proses-proses politik.[4]

Partisipasi masyarakat merupakan aspek penting dalam suatu proses demokrasi untuk pengisian jabatan publik melalui pemilihan, baik yang bersifat jabatan publik dipilih (*elected officials*), seperti pemilihan umum anggota DPR, DPD, DPRD dan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, serta Presiden dan Wakil Presiden; ataupun jabatan yang diangkat (*appointed officials*), sehingga oleh karenanya harus dibuka kesempatan yang seluas-luasnya, karena hak atas partisipasi masyarakat merupakan bagian dari hak asasi manusia dan hak konstitusional warga negara yang berlaku secara universal. Hak dan kewajiban rakyat yang dikenal sebagai *right to candidate* dan *right to be vote* untuk berpartisipasi dalam pemilihan[5], telah diatur dalam UndangUndang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) maupun dalam konvensi internasional, sebagaimana dijamin dalam Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28D ayat (3) UUD 1945, Pasal 21 Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia (DUHAM) PBB Tahun 1948, dan Pasal 5 ayat (1), Pasal 15, Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM);

Pasal 21 Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia (DUHAM) PBB Tahun 1948 berbunyi:

(1) Setiap orang berhak turut serta dalam pemerintahan negerinya sendiri, baik dengan langsung maupun dengan perantaraan wakil-wakil yang dipilih dengan bebas;

(2) Setiap orang berhak atas kesempatan yang sama untuk diangkat dalam jabatan pemerintahan negerinya.

Pasal 5 ayat (1) UU HAM berbunyi:

"Setiap orang diakui sebagai manusia pribadi yang berhak menuntut dan memperoleh perlakuan serta perlindungan yang sama sesuai dengan martabat kemanusiaannya di depan hukum";

Pasal 15 UU HAM berbunyi:

"Setiap orang berhak memperjuangkan hak pengembangan dirinya, baik secara pribadi maupun kolektif, untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya";

Pasal 43 ayat (1) UU HAM berbunyi:

"Setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan";

Dalam bentuk jaminan hak konstitusional warga negara, hak memilih dijamin dalam UUD 1945 dalam beberapa pasal, yaitu:

Pasal 27 ayat (1) UUD 1945

"Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya".

Pasal 28C ayat (2) UUD 1945

"Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya".

Pasal 28D ayat (1) UUD 1945

"Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan".

Dengan melihat berbagai ketentuan di atas maka dapat dikatakan bahwa jaminan terhadap hak ikut serta dalam pemerintahan mendapat kedukan yang sangat kuat dalam perspektif hak asasi manusia maupun dalam perspektif hak konstitusional warga negara yang berarti pelanggaran terhadap hak-hak tersebut merupakan pelanggaran hak asasi manusia dan juga pelanggaran hak konstitusional warga negara.

[4] Sudijono Sastroatmodjo, (1995), *Perilaku Politik*, Semarang: IKIP Press, hlm. 4.

[5] Kesimpulan ini juga disebutkan dalam putusan Mahkamah Konstitusi terhadap perkara nomor 011-017/PUU-I/2003 tanggal 24 Februari 2004 yang menyatakan: "Menimbang, bahwa hak konstitusional warga negara untuk memilih dan dipilih *(right to vote and right to be candidate)* adalah hak yang dijamin oleh konstitusi, Undang-Undang maupun konvensi internasional, maka pembatasan penyimpangan, penisbahan dan penghapusan akan hak dimaksud merupakan pelanggaran terhadap hak asasi dari warga negara."

Bahwa jaminan tersebut memberikan perlindungan yang kuat terhadap partisipasi politik yang terbuka secara sama sebagai hak asasi setiap warga negara untuk dapat berpartisipasi dalam kegiatan bersama (kolektif) untuk turut serta menetapkan tujuan-tujuan dan masa depan negara, termasuk menentukan orang-orang yang akan memegang pemerintahan dalam kurun waktu tertentu.

Akan tetapi, negara juga mempunyai kewenangan untuk membatasi peran serta atau partisipasi warga negara sepanjang tidak bertentangan dengan norma yang diatur dalam konstitusi, dengan sedapat mungkin tidak mengandung unsur diskriminasi dan tidak pula menciptakan perlakuan berbeda kepada setiap warga negara Indonesia. Negara diperkenankan membatasi warga negara dalam kondisi tertentu untuk berpartisipasi, misalnya dalam hal tidak cakap secara hukum, baik karena masih dibawah umur atau terganggu jiwanya, maupun dalam hal telah ada putusan peradilan yang mencabut hak seseorang warga negara, baik itu hak untuk dipilih maupun hak memilih. Pembatasan-pembatasan lainnya tetap diperkenankan sepanjang memenuhi persyaratan sebagaimana diatur dalam Pasal 28J ayat (2) UUD 1945, yakni bahwa pembatasan menurut konstitusi dimaksudkan semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil. Kendatipun demikian, pembatasan tersebut terikat pada 4 (empat) unsur: moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum.[6]

Implikasi Demokrasi Politik Dinasti Dalam Pilkada

Pada kesempatan kali ini, politik dinasti diartikan sebagai perpindahan maupun perluasaan kekuasaan dalam level eksekutif (kepala daerah) yang dilakukan dalam suatu keluarga (baik sedarah maupun semenda). Pemilihan kepala daerah langsung juga menjadi salah satu sebab munculnya masalah politik dinasti. Politik dinasti saat ini tumbuh karena diciptakan sendiri oleh elit politik melalui upaya yang bertentangan dengan hukum seperti melakukan *money politics* dalam Pilkada, para *incumbent* memanfaatkan kekuasaan dan kewenangan sebagai kepala daerah untuk menggalang massa, dan menyalahgunakan ke kuasaan/kewenangan untuk memperkaya diri dalam rangka menghadapi Pilkada.

Terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi keberhasilan p dinasti dalam mempertahankan dan memperluas basis kekuasaan mereka. *Pertama*, nama keluarga memberikan keuntungan pemilu atas pesaing non-dinasti. Pengendalian negara yang lemah dan oligarki keluarga yang kuat juga memberikan kontribusi terhadap munculnya dinasti politik, terutama di negara-negara demokrasi baru. Ada korelasi yang kuat antara masa jabatan kepala daerah dengan kecenderungannya untuk menciptakan dinasti politik. Semakin lama *incumbent* melayani kantor, kesempatan yang lebih besar bagi anggota keluarga yang lain untuk mengisi jabatannya.[7]

Politik dinasti yang menurunkan jabatan maupun memperluas kekuasaan eksekutif kepada keluarga dapat menyebabkan penurunan kinerja dan menghambat pembangunan ekonomi.[8] Keberadaan dinasti politik juga mempersulit munculnya calon alternatif bagi rakyat karena politisi dinasti memiliki kesempatan yang lebih baik untuk memenangkan pemilihan umum sehingga dapat mengakibatkan tidak lolosnya calon yang berkompten. Hal ini menyebabkan munculnya kepala daerah dengan kualitas yang rendah dan pada akhirnya akan mempengaruhi kemampuan mereka dalam mengelola dana publik dan menghasilkan pembangunan ekonomi.

[6]Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negera Republik Indonesia Tahun 1945*, Pasal 28J.

[7] Nuritomo dan Hilda Rossieta, Politik Dinasti, Akuntabilitas dan Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia, Dalam Rossi, M. 2009. The causes of political dynasties in democratic countries. Working Papers. Universidad de los Andes. Juga dalam McCoy, A. 2009. An Anarchy of Families: The Historiography of State and Family in the Philippines, in An Anarchy of Families: State and Family in the Philippines, ed. By A. McCoy: pp. 1–32. University of Wisconsin Press, Madison, WI.

[8] *Ibid.* Dalam Asako, Y., T.Iida, T.Matsubayashi and M.Ueda. 2010. Dynastic Legislators: Theory And Evidence From Japan. Working Papers. Waseda University Organization for Japan-US Studies.

Implikasi politik dinasti dalam demokrasi sebagai sistem politik dan pemerintahan karena akan menciptakan: *Pertama*, mesin birokrasi pemerintahan tidak berjalan sesuai peraturan perundang-undangan. Dalam dinasti politik, seringkali bekerja berdasarkan *"like and dislike"* dari seorang penguasa dinasti, bukan bekerja berdasarkan tugas dan fungsi birokrasi yang sebenarnya. *Kedua,* proses politik tidak berjalan secara bebas dan adil. Proses politik berjalan sesuai kepentingan politik penguasa dinasti sehingga kebijakan politik dibuat sesuai kepentingan penguasa, bukan kepentingan publik. *Ketiga,* manajemen birokrasi (pe nataan kelembagaan birokrasi) dilakukan tidak mengedepankan asas profesional. Penataan birokrasi dilakukan dengan cara nepotisme yaitu siapa yang menyenangkan penguasa dinasti dia akan diperhatikan untuk menjadi pemimpin lembaga birokrasi. *Keempat,* dinasti politik memperkuat budaya korupsi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan politik.

Membangun Politik Hukum Pilkada Dalam Penyempurnaan Regulasinya

Putusan MK No. 33/PUU-XIII/2015 antara lain menyatakan bahwa Pasal 7 huruf r beserta Penjelasan Pasal 7 huruf r UU Pilkada mengenai persyaratan calon kepala daerah tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana, bertentangan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Putusan ini mengandung norma yang ditegaskan oleh MK, yaitu norma yang mengatur tentang konflik kepentingan keluarga petahana tidak bisa dilaksanakan dalam pilkada. Mengenai konflik petahana, MK berpendapat bahwa larangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 huruf r UU Pilkada bertentangan dengan UUD NRI 1945 karena melanggar hak konstitusional warga negara untuk memperoleh hak yang sama dalam hukum dan pemerintahan serta kebebasan setiap orang dari tindakan diskiminatif. Ini didasarkan pada UUD NRI 1945 yang menjamin hak konstitusional bagi seluruh warga negara atas hak untuk dipilih.

Atas dasar pertimbangan itu, maka materi muatan dalam Pasal 7 huruf r UU Pilkada jelas bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan karena itu batal demi hukum. Dengan kata lain, bahwa politik dinasti dapat terus dilaksanakan dalam proses pilkada. Akan tetapi politik dinasti perlu dibatasi dengan pertimbangan: *Pertama*, politik dinasti, terutama di daerah, hanya akan memperkokoh politik yang negatif. Bila jabatan-jabatan penting di lembaga eksekutif dan legislatif dikuasai oleh satu keluarga, maka mekanisme *check and balances* tidak akan efektif. Akibatnya, rawan terjadi penyalahgunaan kekuasaan untuk kepentingan diri dan keluarga. *Kedua,* politik dinasti mengarah pada terbentuknya kekuasaan yang absolut. Kekuasaan absolut yang rawan korupsi akan terbentuk, sebagaimana adagium politik terkenal dari Lord Acton: *"Power tends to corrupt, and Absolute Power Tends to Corrupt Absolutely"* (kekuasaan itu cenderung korup, dan kekuasaan yang absolut akan cenderung korup secara absolut pula). *Ketiga*, politik dinasti pada masyarakat Indonesia yang pendidikan politiknya relatif kurang dan sistem hukum serta penegakan hukum *(law enforcement)* yang lemah, maka akan menyebabkan proses kontestasi politik menjadi tidak adil. Keluarga yang maju dalam kontestasi pilkada akan dengan mudah memanfaatkan fasilitas pemerintah dan jaringan untuk memenangkan pertarungan seraya menyingkirkan para kompetitornya. Apalagi, bila keluargapun turut berbisnis dalam tender-tender dalam proyek pemerintah di daerah bersangkutan, maka dapat dibayangkan dana-dana pemerintah dalam bentuk proyek mudah menjadi bancakan dengan aneka warna KKNnya. Dana pemerintah seolah milik uang keluarga. *Keempat,* dinasti politik dapat menutup peluang warga negara lainnya di luar keluarganya untuk menjadi pejabat publik. Tentu hal ini, bila terjadi, akan mengurangi kualitas demokrasi kita. Untuk itu memang perlu diatur agar jabatan kepala pemerintahan puncak, tidak dijabat secara terus menerus oleh satu keluarga inti secara berurutan. *Kelima*, pembatasan dinasti politik diarahkan untuk meningkatkan derajat kualitas demokrasi dengan cara memperluas kesempatan bagi warga negara

untuk berpartisipasi dalam jabatan-jabatan publik dan mereduksi penyalahgunaan jabatan incumbent dalam kontestasi Pilkada.

Untuk itu perlu adanya penyempurnaan regulasi terkait pilkada, yaitu: *pertama*, aturan mengenai dana kampanye harus segera diatasi, dan harus dibuat prosedur pemantauan dana kampanye yang lebih efektif. Sistem pemantauan dana perlu dirumuskan secara lebih cermat. Perlu diperjelas sanksi untuk melanggar peraturan-peraturan tersebut, untuk menggunakan dana di luar rekening dana kampanye yang resmi, atau untuk menerima sumbangan ilegal. Para petugas Panwas hendaknya aktif memperkirakan pengeluaran dana kampanye melalui pengumpulan data secara sistematis, dan membandingkan perkiraan itu dengan aktivitas rekening kampanye. Seluruh calon, bukan saja pihak yang menang, hendaknya diharuskan melaporkan dana kampanye, dan informasi lengkap tentang sumber pendanaan untuk setiap calon harus disediakan untuk publik. Audit independen telah dimandatkan, namun pelaksanaannya perlu ditingkatkan; dan *kedua*, kapasitas *civil society* untuk memantau dana kampanye perlu dibangun. Sama seperti program-program tatakelola pemerintahan yang lain, harus diciptakan tuntutan agar warga sendiri menjadi aktif dalam memantau dana kampanye para calon. Oleh sebab itu, dibutuhkan upaya untuk mendukung LSM-LSM dalam melaksanakan program partisipasi politik, dan memberi pelatihan yang lebih spesifik tentang bagaimana mengumpulkan data secara sistematis dan memperkirakan pengeluaran dana kampanye. Selain memantau berbagai pelanggaran, masyarakat sipil hendaknya juga melacak sumbangan kampanye yang legal dan melihat apakah ada konsesi-konsesi politik yang tidak sepatutnya telah diberikan kepada para pendukung kampanye; serta *ketiga* perlunya pengaturan regulasi di level undang-undang dan regulasi teknis yang disusun DPR dan KPU harus minimalisasi kecurangan petahana.

Kesimpulan

Dengan dibacakannya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU-XIII/2015 maka partisipasi politik warga negara yang berstatus keluarga petahana telah dijamin di dalam UUD 1945 sehingga tidak ada diskriminasi terhadap keluarga petahana untuk berpartisipasi dalam pilkada. Dimana keluarga petahana tersebut yang dianggap sebagai bagian dari politik dinasti harus dipahami secara seimbang dalam sisi positif dan sisi negatif tanpa adanya diskriminasi konstitusi. Agar pelaksanaan pilkada dapat terlaksana lebih baik dengan tetap berdasarkan demokrasi konstitusional maka perlunya pengaturan regulasi di level undang-undang dan regulasi teknis yang disusun DPR dan KPU harus minimalisasi kecurangan petahana sehingga pilkada yang lebih bermartabat dapat terwujud.

DAFTAR PUSTAKA

Asako, Y., T.Iida, T.Matsubayashi and M.Ueda. 2010. Dynastic Legislators: Theory And Evidence From Japan. Working Papers. Waseda

Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia (DUHAM) PBB Tahun 1948

http://nasional.kompas.com/read/2015/07/21/17055371/Politik.Dinasti.Sebab.atau.Akibat.?page=all Diakses pada tanggal 7 Oktober 2015

Jimly Asshiddiqie, (2008), *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstiusi.

Nuritomo dan Hilda Rossieta, Politik Dinasti, Akuntabilitas dan Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia,

Prayudi, (2013). Posisi Birokrasi dalam Persaingan Politik Pemilukada. Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR Republik Indonesia.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 011-017/PUU-I/2003 tanggal 24 Februari 2004

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU-XIII/2015 tanggal 8 Juli 2015.

Ramlan Surbakti, (1992), *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia.

Robert Michels, (1911), memunculkan tesis "hukum besi oligarki" dalam bukunya berjudul *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie: Untersuchungen Über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens* (Sosiologi Sistem Kepartaian dalam Demokrasi Modern: Studi tentang Tendensi Oligarki dalam Kehidupan Organisasi)-yang dalam literatur terjemahan biasa dikenal dengan judul *"political parties"*.

Rossi, M. 2009. The causes of political dynasties in democratic countries. Working Papers. Universidad de los Andes. Juga dalam McCoy, A. 2009. An Anarchy of Families: The Historiography of State and Family in the Philippines, in An Anarchy of Families: State and Family in the Philippines, ed. By A. McCoy: pp. 1–32. University of Wisconsin Press, Madison, WI.

Sudijono Sastroatmodjo, (1995), *Perilaku Politik,* Semarang: IKIP Press, hlm. 4.

Undang-Undang Dasar Negera Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Undang-Undang Atas Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang

REPRODUKSI STATUS TRADISIONAL DALAM PRAKTIK POLITIK DI KABUPATEN WAJO

Munauwarah* dan A. M. Yusuf**

ABSTRAK

Tulisan ini merupakan hasil penelitian yang berisi penggambaran dan telaah mengenai kaitan aspek historitas praktik orang Bugis Wajo dalam berpolitik. Salah satu dimensi yang menjadi fokus dalam tulisan ini adalah, kedudukan Wajo dalam otonomi daerah menghadirkan kembali tatanan dalam kultur Orang Bugis Wajo yang mendorong legitimasi simbol-simbol budaya seperti status sosial yang direproduksi dan memilki korelasi dengan praktik politik dan pergulatan kekuasaan.Tulisan ini mengambil setting di Kabupaten Wajo dengan mengambil representasi Kota Sengkang dan Kecamatan Belawa. Secara konseptual menekankan pada berbagai peristiwa dalam keseharian orang Bugis Wajo yang ditelusuri melalui penelitian lapangan, arsip/dokumendan naskah sejarah untuk mendapatkan berbagai informasi terkait dengan kerangka analisis. Interpretasi budaya tentang perilaku *arung* dalam melegitimisasi identitas yang kecenderungannya kemudian tidak lain memunculkan pemilahan masyarakat pada dua kelompok, yaitu mereka yang memiliki kekuasaan politik dan kelompok masyarakat yang tidak memilikinya, tetapi kemudian justru membentuk keterkaitan dengan relasi struktur patronase (*Ajjoareng*). Pada proses konstruksi dan mempertahankan kekuasaan sebagai bagian dari warisan (sejarah) budaya, dimensi status kemudian direproduksi sedemikian rupa oleh kelompok masyarakat keturunan *arung*. Praktik politik yang termanifestasi dalam momen politik seperti pemilihan legislatif dan kepala daerah memperlihatkan pola dan karakteristik dari praktik *Ajjoareng* cukup berpengaruh guna mendapatkan dukungan politik dan kedudukan kekuasaan.

Kata Kunci: *Reproduksi, status tradisional, praktik politik*

PENDAHULUAN

Partisipasi politik lokal semakin meningkat secara signifikan dengan munculnya kepentingan perorangan maupun kelompok yang bisa dikatakan "politisi dadakan" (Ahmad Yani, 2006).Di setiap daerah dalam ranah politik, yang ditengarai dimulai dengan munculnya kelompok bangsawan yang terpelajar serta kelompok masyarakat ekonomi kuat yang memanfaatkan kondisi dalam sistem politik yang secara otonom. Kecenderungan ini memberikan ruang politik untuk mencapai kekuasaan baik itu ditingkat provinsi maupun kabupaten/kota guna mendapatkan kursi di parlemen atau legislatif dan jabatan birokratis di daerah(Meiyani, 2008; Munawar, 2008; Indar, 2010).

Bercermin dari pranata politik dan pembagian kekuasaan yang ada di daerah saat ini mengingatkan kita tentang sistem politik kerajaan di Wajo dimasa lalu (Abidin, 1985; Mattulada; Indar, 2010).Dimana kekuasaan tidak berada di tangan raja secara individu tetapi peran setiap *wanua*[1] yang ada di wilayah kerajaan menjadi bagian dalam pengambilan keputusan politik, baik masalah konflik, perang maupun hal yang berkaitan dengan sumber daya ekonomi. Kecenderungan pemahaman ini kemudian mengantarkan penulisan ini pada konsepsi budaya politik sebagai bagian dari *mainset* setiap individu dalam kelompok masyarakat yang menunjukkan wujudnya dari beberapa rangkain-rangkaian peristiwa-peristiwa sejarah yang telah mengkristal dalam kehidupan masyarakat, diwariskan turun temurun berupa tatanan nilai dan norma perilaku maupun pola tindakan (Almond & Verba, 1984). Sementara itu, lingkungan eksternal sedikit

* S.IP., Mahasiswa Pascasarjana Program Studi Ilmu Politik, Universitas Hasanuddin. Email: oephi.unhas@gmail.com

** S.Sos., Mahasiswa Pascasarjana Program Studi Ilmu Antropologi, Universitas Hasanuddin. Email: oechoe.von.boegh@gmail.com

[1] Daerah/wilayah yang di diami oleh kelompok masyarakat yang dipimpin oleh kepala kampong yang memiliki otonomi tersendiri tetap menjadi bagian dari pemerintahan Wajo

banyak mempengaruhi lingkungan internal ketika transformasi budaya berlangsung akibat peristiwa sejarah.

Asumsi awal penulis untuk mencoba menggambarkan dan berupaya untuk menjawab pertanyaan mengenai kaitan aspek historitas dengan pola tindakan (dalam praktik politik) orang Wajo dalam berpolitik. Tak lepas dari nilai-nilai yang selama ini menjadi pegangan orang bugis Wajo dalam ruang lingkup kebudayaannya yang terwarisi secara turun menurun kemudian tercermin dalam kondisi politik di daerah yang ada saat ini. Pada ranah politik, suatu fenomena menarik adalah persoalan manakala kedudukan sosial dalam kontek budayanya dikaitkan dengan praktik-praktik yang dilakukan suatu kelompok masyarakat dalam berpolitik (Balandier, 1986; Claessen, 1987; Eriksen, 2009). Suatu akar budaya seperti yang ingin penulis tegaskan tentang rentetan perilaku kelompok tertentu dalam melegitimisasi identitas dirinya melalui sebuah akar sejarah dan dikonstruksikan dalam budaya tertentu. Kecenderungannya kemudian tidak lain memunculkan pemilahan atau bentuk stratifikasi dalam masyarakat pada dua kelompok, yaitu mereka yang memiliki kekuasaan politik dan kelompok masyarakat yang tidak memilikinya (McGlyn & Tuden, 2000). Pada proses konstruksi mempertahankan kekuasaan sebagai bagian dari warisan (sejarah) budaya, instrumenbudayaseperti 'status tradisional' yang menggeliat pada kalangan kelompok keturunan bangsawan kemudian direproduksi sedemikian rupa dalam masyarakat. Meski bukan merupakan faktor utama, namun pada kadar tertentu reproduksi status ini cukup mempengaruhi dalam kebudayaan tertentu dalam mengakomodasi kekuasaan dan dihadirkan dalam praktik-praktik politik sebagai bagian dari upaya dominasi. Hal yang sama diungkapkan Bourdieu (Dalam Harker, 2009) dalam konteks simbolisme dimana kekuasaan simbolik diperlukan dalam rangka dominasi atas kelompok yang tidak beruntung, dimana kekuasaan tersebut bekerja dalam memaksakan prinsip-prinsip konstruksi realitas.

Berkaitan dengan itu, fenomena sosial yang sangat aktual dalam kegiatan politik dewasa ini yang dialami oleh masyarakat pada umumnya dan masyarakat Bugis pada khususnya adalah berkaitan dengan pranata politik dan pembagian kekuasaan pemerintahan daerah adalah perilaku politik sebagai aktor dalam lembaga politik di daerah misalnya yang bertanggung jawab penuh dalam melaksanakan tugas pembuatan peraturan daerah yang sudah terencana melalui mekanisme yang ada dan pelaksanaan kebijakan-kebikakan politik(Budiharjo, 2009; Rudy, 2007; Wijaya, 1982). Implikasi dari kebijakan politik yang tercermin dalam pelaksanaan pemerintahan yang bersentuhan dengan masyarakat sedikit banyak mempengaruhi tatanan masyarakat dengan berbagai dinamikanya. Dengan tidak hanya melihat sisi politik dalam aspek formalitasnya sebagai bagian tatanan negara saat ini, tetapi penting bagi penulis untuk mengungkapkan sisi-sisi lainnya seperti tatanan nilai-nilai, status sosial (dalam sistem perorganisasian dan stratifikasi sosial) perilaku dan budaya yang sejalan dan bertautan dengan aspek politik orang Bugis Wajo.

BAHAN DAN METODE

Penelitian yang dilakukan adalah penelitian deskriptif dan ditelaah dengan menggunakan pendekatan fenomenologi (Moleong, 2007). Hasil kajiannya merupakan sebuah deskripsi dan pemahaman tentang arti peristiwa dan kaitan-kaitannya terhadap orang-orang yang berada pada situasi tertentu. Dimana aspek subyektif dari perilaku obyek akan menjadi penekanan dalam penggalian informasi yang dibutuhkan. Pemahaman akan dunia konseptual dari obyek berupaya dipahami sedemikan rupa sehingga dalam penelitian ini didapatkan berbagai pemahaman atau pengertian yang dikembangkan oleh individu, pada berbagai peristiwa yang mereka hadapi dan pada perilaku yang mereka lakukan (Spradley, 2007). Untuk tujuan tersebut, penelitian ini menggunakan penelitian kualitatif seperti yang dikemukakan Bungin (2008), cukupmembantu penulismengarahkan penelitian dalam menggambarkan, meringkas berbagai kondisi,

berbagai situasi, hingga menginterpretasi berbagai fenomena realitas sosial yang ada dalam masyarakat di Kabupaten Wajo.

Disamping penelitian lapangan, dalam penelitian ini juga dilakukan telaah terhadap naskah-naskah sejarah yang penulis dapatkan. Dengan mencermati naskah-naskah sejarah, cukup membantu dalam penelitian ini dalam memberikan gambaran tentang bagaimana ideologi kekuasaan dibangun dan diproduksi dalam sejarah dan kebudayaan di Kabupaten Wajo pada masa lampau. Bahkan teknik kombinasi antara penelitian sejarah dan penelitian lapangan, menjadi salah satu teknik yang dilakukan para peneliti sebelumnya dalam menelaah masalah transformasi dalam suatu kontiunitas (Rudiansjah, 2009).

STATUS TRADISIONAL DAN AKAR BUDAYA STRATIFIKASI SOSIAL

Munculnya pelapisan sosial juga dapat disebabkan karena kedudukan seseorang dalam masyarakat yang ditentukan berdasarkan besar kecilnya kekuasaan, kekayaan, kepandaian, keterampilan, pengetahuan, atau kombinasi dari hal-hal tersebut sehingga menentukan posisi atau statusnya dalam pelapisan sosial(Balandier, 1986; Claessen, 1987). Perihal ini juga dipertegas oleh Koentjaraningrat (1981) dengan mengemukakan tentang sebab-sebab terjadinya pelapisan sosial seperti adanya: (1) kualitas serta keahlian, (2) senioritas, (3) keaslian, (4) hubungan kekerabatan dengan kepala masyarakat, (5) pengaruh dan kekuasaan, (6) pangkat, dan (7) kekayaan. Dari keseluruhan faktor penyebab terjadinya pelapisan sosial dapat dilihat dari sejumlah masyarakat didunia, seperti pelapisan sosial masyarakat Bugis yang ada di Sulawesi Selatan yang menjadi cikal bakal munculnya kecenderungan tatanan sosial yang bersifat patronase.Bentuk tersebut didasarkan pada faktor kekerabatan dalam pelapisan kaum bangsawan Bugis serta bagaiamana lapisan sosial ekonomi menengah dalam memunculkan diri yang membentuk suatu kelompok lapisan tersendiri dalam bentuk-bentuk patronase dan kesemuanya berimplikasi pada bagaimana pola-pola tatanan yang penulis telaah terhadap masyarakat Bugis.

Untuk menelaah dan memetakan hirarki dalam masyarakat tradisional Bugis maka umumnya ditemukan beberapa simbol-simbol tertentu yang menunjukkan status sosial mereka (Pelras, 2006). Dengan simbol ini maka masyarakat kemudian mengetahui bagaimana mereka berinteraksi. Hal ini berkaitan dengan tata cara berperilaku yang seharusnya menurut nilai-nilai sosial yang telah ditetapkan. Berkaitan dengan pembagian dua jenis strata sosial orang Bugis yaitu kedudukan status seseorang berdasarkan "warna darah" atau keturunan berdasarkan kekerabatan dan kedua adalah tatanan sistem pemerintahan yang terdiri atas teritorial tertentu dengan hukum dan pemimpinnya masing-masing. Mengenai masalah teritorial dan wilayah hukum, pendapat ini diperkuat oleh penggambaran Korn & Ossenburggen (Dalam Pelras, 2005) tentang wilayah di Sulawesi Selatan yang ditemukannya daerah yang benar-benar merupakan kota hingga abad ke-17. Makassar sebelum diambil alih oleh pemerintah Belanda bukanlah kota yang menyatu, melainkan kompleks yang terdiri dari desa-desa yang tersebar di antara sawah dan perkebunan kelapa dan tergabung dalam wilayah atau *domain* (seperti dalam istilah yang dikemukakan Pelras) yang berbeda dan dibawah penguasa-peguasa yang berbeda. Diwilayah pedalaman kerajaan, tempat pemukiman kepalanya hanyalah sebidang tanah yang dilindungi lereng bukit tanah, melingkupi ladang, kebun, taman dan beberapa rumah panggung yang mudah dipindahkan.

Pelras (Dalam Robinson & Paeni, 2006) juga mengemukakan ciri dari desa dalam masyarakat Bugis yang tidak mengenal komunitas desa sebagaimana digambarkan desa di Bali, sehingga bentuk kekuasaan pemimpin dalam desa pun bebeda. Namun dewan penasehat ditemukan ditingkat yang lebih tinggi yakni *wanua* (wilayah) yang berada dibawah pemerintahan seorang *arung* (penguasa), sehingga hal inilah yang mengantarkan penggambaran penulis tentang adanya karakteristik pembagian kekuasaan yang berasal

dari bentuk kerajaan federasi dalam sejarah orang Bugis yang berbicara tentang demokrasi aristokrat seperti yang penulis kutip dari Pelras diawal tulisan. Adalah pada masa kerajaan Wajo pada yang memiliki prinsip kerajaan federasi yang secara turun menurun menjadi prinsip dan adanya keberadaan jaringan penguasaan dalam setiap teritorial, hubungan kekuasaan pemimpin dan pengikut serta hubungan politik yang ada dalam setiap *wanua* yang dianalogikan tidak lain menyerupai sebuah negara bagian.

Implikasi dari pola-pola seperti yang digambarkan diatas adalah kecenderungan terjadinya persaingan atau perselisihan antar mereka yang sederajat dan kadangkala terbangun asosiasi atau bentuk-bentuk relasi kerjasama antar strata sosial, baik yang sederajat ataupun yang tidak sederajat. Hingga pada titik tertentu akan terjadi afiliasi-afiliasi atau bisa dikatakan hubungan persekutuan antar kelompok atau antar individu untuk merealisasikan atau mempertahankan suatu kepentingan politik atau ekonomi tertentu. Pada fase inilah secara sadar atau tidak sadar terbangun suatu relasi yang biasa disebut patron-klien.

Implikasi dari tatanan masyarakat dengan pola pemimpin-pengikut, adalah relasi antar individu yang menempatkan masyarakat situasi dimana kelompok lapis atas mereproduksi status ataupun sifat hak istimewa dari seorang keturunan bangsawan. Penempatan status sosial oleh kalangan lapis atas sebagai suatu previlese atau hak memimpin yang dalam bentuk bagiamana kekuasaan dipertahankan umumnya dilakukan dengan mereproduksi streotip-streotip tertentu yang dikenakan pada kelompok lapis bawah atau pengikut (Tahara, 2010). Upaya membedakan diri dari kelas-kelas sosial lain merupakan bagian dari strategi kekuasaan. maka kecenderungan kelas yang didominasi adalah mengikuti budaya kelas dominan dan pola-pola pikiran mereka. Kelompok masyarakat, atau lapisan sosial atas yang pernah berkuasa dan menduduki stratifikasi sosial yang tinggi menjadikan ruang-ruang yang ada dalam masyarakat untuk mereproduksi status sosialnya, misalnya dengan konstruksi cerita kepahlawanan dalam sejarah atau melalui garis keturunan dan sistem kekerabatan seperti disinggung diatas tentang kecenderungan masyrakat Bugis di Wajo dengan membangun struktur patron-klien yang dioperasionalisasikan dalam kekuasaan melalui reproduksi status.

REPRODUKSI STATUS TRADISIONAL

Dalam sistem politik orang Bugis Wajo tradisional, garis keturunan bukanlah jaminan untuk mendapatkan posisi jabatan dalam kerajaan maupun dalam konteks jabatan politik sekarang. Hal ini disebabkan masyarakat Wajo tradisional tidak memiliki konsepsi kepemimpinan *To Manurung*. Justru dalam hal kepemimpinan kerajaan yang meliputi beberapa daerah (*wanua*) mereka bersama-sama memilih pemimpinnya (*matoa*) yang memenuhi syarat-syarat kepemimpinan yang telah ditentukan sebelumnya. Pada umumnya di Wajo calon *matoa* bisa berasal dari tiga kelompok masyarakat yang juga merupakan suatu kelompok kekerabatan besar yang berasal dari awal Kerajaan Wajo, yaitu *Betteng Pola*, *Talo Ténreng* dan *Tua'*. Tidak ada aturan mutlak yang dapat dijadikan pedoman dalam proses suksesi suatu kerajaan diantara ketiga kelompok besar tersebut, namun terdapat sebuah petunjuk yang menggariskan bahwa untuk jabatan tertentu, calon yang akan dipilih biasanya mesti salah seseorang dari sekian banyak keturunan pemegang jabatan sebelumnya, dan dia sendiri berasal dari status tertentu saja. Jadi akan terdapat beberapa kandidat yang memiliki hak yang kurang lebih sama untuk bertarung dalam perebutan kekuasaan tersebut. Meski bukan suatu faktor utama, indikasi yang dapat memenangkan pertarungan adalah kandidat yang memiliki pengikut paling banyak serta didukung oleh pengikut yang paling berpengaruh. Jadi secara mendasar pengikut (*joa'*) dapat dibedakan dua jenis. Pertama, pengikut dari kalangan orang biasa, yang mengabdi langsung kepadanya dengan, misalnya, menjadi prajurit dalam pasukannya. Kedua, adalah pengikut dari kalangan bangsawan yang menjadi pendukung, yang juga memiliki pengikut dan pendukung sendiri.

Berangkat dari fenomena dalam sejarah Bugis Wajo tersebut di atas, maka seorang patron harus berupaya untuk memperluas jaringan kliennya dalam rangka penguasaan sumberdaya dan jabatan kekuasaan. Dan menariknya ini menjadi subur dalam konteks politik kekinian dan layak disebut seperti memunculkan praktik yang serupa pada periode sebelumnya. Perubahan regulasi di tatanan negara diikuti oleh perubahan sistem politik lokal. Perubahan mendasar yang berkaitan dengan sistem politik lokal adalah pemilihan kepala daerah baik di tingkat kabupaten/kota maupun tingkat propinsi secara langsung yang disebut Pilkada (pemilihan kepala daerah). Upaya untuk membangun demokrasi di tingkat lokal dengan pelibatan rakyat secara penuh merupakan alasan penyelenggaraan pilkada. Para bangsawan dan kelompok menengah dalam masyarakat Bugis yang berasal dari daerah bekas kerajaan. Diantara kelompok-kelompok tersebut mulai melibatkan diri dalam arena politik dengan mengandalkan status sosialnya dan jaringan *joa*'-nya yang pada daerah tertentu masih tetap terbangun dengan baik.

Model *ajjoareng'-joa'* ini ditengarai seperti bertahan dalam regulasi otonomi daerah yang merupakan hasil pendistribusian kewenangan pusat ke daerah pada tingkat kabupaten atau kota. Diawali dengan sistem pemilihan konstituen, dimana seorang calon legislatif dapat duduk menjadi anggota DPRD apabila suara pemilih paling banyak sesuai dengan rasio penduduk didaerah tersebut. Para bangsawan dan kelompok menengah dalam masyarakat Bugis yang berasal dari daerah bekas kerajaan banyak memanfaatkan momentum ini dalam memperkuat kembali identitas dirinya dalam perebutan kekuasaan ditingkat lokal.Diantara kelompok-kelompok tersebut melibatkan diri dalam arena politik dengan mengandalkan status sosialnya dan jaringan *joa*'-nya yang pada daerah tertentu masih tetap terbangun dengan baik.

Dalam masyarakat Bugis Wajo, perkawinan masih cukup dipengaruhi oleh stratifikasi sosialnya. Dalam lapisan *anakarung* (keturunan bangsawan) misalnya, persoalan lapisan sosial masih diperhitungkan. Masih sering melakukan penelusuran keturunan yang disebut *maccuccung bati.* Implikasi dari realitas ini menyebabkan efek yakni, mencuri darah (*mennau dara*) dengan jalan membuat (dibuatkan) silsilah yang dihubungkan dengan seorang *anakarung* sebagi nenek atau buyutnya. Silsilah buatan yang dilegalisasi oleh oknum masyarakat tertentu.

Tapi pada sisi lain, proses reproduksi yang paling sering dilakukan adalah melalui perkawinan antar lapisan sosial. Perkawinan dengan sepupu sederajat pertama yang umumnya lebih banyak berlangsung pada lapisan-lapisan tertinggi dalam stratifikasi sosial, akan tetapi tidak lumrah di kalangan *tosama'*. Perkawinan yang paling ideal dalam rang mereproduksi status sosialnya pada kalangan *tosama* adalah perkawinan dengan sepupu derajat kedua. Dalam kaitannya kemudian, dalam mempertahankan status sosialnya memunculkan sistem kekerabatan masyarakat Wajo yang memprioritaskan perkawinan dikalangan kerabat sendiri yang disebut *siampaiko masseajing, tenri batu malepang.* Beberapa istilah kekerabatan yang dikenal dalam masyarakat Wajo, seperti *Ambo', Indo, Emma, Etta', Lakkai,Puang, Petta* dan pada umumnya didepan namanya selalu ditambahkan istilah *Andi* yang merujuk pada status sosial keturunan bangsawan. Dalam praktiknya, penggunaan sebutan kekerabatan dan status sosial tersebut memiliki makna original dan virtual serta dapat dimaknai sebagai simbol dan sapaan kekerabatan, bahkan sampai pada interaksi dengan masyarakat lainnya.

Dewasa ini banyak upaya-upaya masyarakat yang masih menempatkan status sosial seperti *Andi* yang sematkan pada nama yang dilakukan melalui perkawinan antar lapisan yang santer disebut *mangalli dara.* Analoginya dalam penelitian ini ditemukan pada kasus perkawinan ST dan AS.[2]STmerupakan laki-laki Bugis yang bukan merupakan keturunan bangsawan, akan tetapi selama dalam

[2] Untuk kepentingan etika penelitian nama asli kami samarkan dan data ini merupakan penelusuran dan wawancara saat penelitian lapangan

perantaunnya di Samarinda mendudukkan ia dalam posisi ekonomi yang cukup berada yang selalu diistilahkan *todeceng*. Faktor keberadaan ST kemudian menjadi pertimbangan keputusan keluarga AS yang awalnya tidak mau menikahkannya dengan keluarga lain selain dari kalangan kerabatnya sendiri. Meskipun telah diketahui bahwa sebelumnya ST dan AS telah memilki hubungan-hubungan personal dan emosional, tapi kondisi tersebut tidak serta merta menjadi alasan bagi keluarga perempuan yang berasal dai lapisan *anakarung* untuk menikahkan keduanya. Apalagi AS adalah seorang Pegawa Negeri Sipil pula, suatu pekerjaan yang cukup diperhitungkan dan memilki derajat tersendiri dalam masyarakat Wajo.

Konsekuensinya kemudian, keluarga ST disodori uang belanja yang begitu tinggi, meski agak berlebihan kalau disebutkan hampir jutaan rupiah, selain beberapa syarat-syarat lain yang harus dipenuhi pihak keluarga ST. Perkawinan ini dilakukan tetap melalui proses yang umumnya dikenal dalam masyarakat Wajo, mulai dari tahap penjajakan, *mammamnuk*; tahap pelamaran, *madduta*; tahap akad nikah, dan tahap sesudah hari pernikahan. Tapi ada yang menarik dari proses yang pada umumnya dikenal adalah, adanya prosesi menaikkan uang belanja (*mappaenre balanca*) seperti yang dilakukan keluarga ST, dengan menggunakan jasa bank, mentransfer uang belanja ke rekening pihak perempuan.

Upaya-yang yang dilakukan oleh ST merupakan bagian dari strategi-strategi dalam konfigurasi budaya yang menempatkan ST dalam kerangka struktur tradisional yang masih menginginkan kedudukan sosial dalam stratifikasi masyarakat Wajo. Apa yang terjadi 3 tahun setelah perkawinannya dengan AS, ST setelah menunaikan ibadah Haji tampil menjadi salah satu calon legislatif dari salah satu pasrtai yang kader-kadernya umumnya berasal dari kerabat AS. Selain kekuatan ekonomi yang dimiliki ST untuk maju sebagai calon legislatif, kedudukannya sebagai kerabat keluarga AS cukup efektif untuk menjaring suara konstituen dikalangan kerabat-kerabatnya, meski pada akhirnya tidak berhasil duduk sebagai anggota legislatif.

PRAKTIK POLITIK DALAM RANAH BUDAYA LOKAL

Dalam konteks sosial-politik di kabupaten Wajo saat ini, dengan berbagai sistem politik yang berlaku, tata negara, peraturan perundang-undangan hingga budaya masyarakat Wajo seturut saling mempengaruhi. Otonomi daerah kemudian memperkenalkan pemilihan kepala daerah atau bupati secara langsung dimana setiap anggota masyarakat memiliki hak suara dalam pemilihan tersebut disisi lain sistem kepartaian sebagai bagian dari pilar politik di tingkat kabupaten dinilai cukup memberi andil dalam mempengaruhi jalannya pemilihan kepala daerah. Dari segi mekanisme politik, partai politik menempati posisi dalam mendorong calon atau kandidat kepala daerah untuk maju dalam pemilihan. Umumnya partai politik berisikan orang-orang yang mendukung pasangan calon, dan pada kondisi inilah yang menarik bahwa anggota-anggota partai tersebut banyak diantaranya yang memiliki loyalitas yang tinggi terhadap pimpinan partai maupun orang yang akan didukung dalam pemilihan kepala daerah banyak diantaranya yang mendukung dan menyokong partai mereka dengan potensi mereka masing-masing. Hal ini didukung oleh RA[3] yang merupakan salah tim sukses dan salah satu kader partai, mengatakan bahwa mereka dalam partai atau tim sukses pasangan calon kepala daerah, secara sadar sendiri maupun instruksi dari ketua partai memilki tugas masing-masing dalam capaian mereka dalam berpolitik.

Menurut RA, ia tidak memiliki hubungan kekerabatan dengan pasangan calon kepala daerah atau pimpinan partai, ia juga tidak memiliki banyak harta dalam menyokong partai atau kandidat. Ia menjelaskan bahwa loyalitasnya ia tunjukkan dengan bekerja keras di lapangan, misalnya dalam mempersiapkan orang-orang yang akan mengikuti kampanye, membuka wacana tentang pasangan yang ia dukung dengan mencitrakan berbagai hal yang baik dan mampu mempengaruhi seseorang untuk ikut mendukung bahkan ia pun sempat

[3] Wawancara berlangsung di salah satu warung kopi di kota Sengkang.

mengitarakan bahwa ia pun turut dalam praktek-praktek yang berbau kriminal dalam meneror pendukung pasangan lain dalam bentuk intimidasi dengan merusak posko-posko berlabel pasangan lain. Namun ketika penulis bertanya, kenapa ia mau saja melakukan hal-hal seperti itu?, RA, kembali mengungkapkan bahwa kembali lagi bahwa itu "kesadaran kita dalam mendukung calon kita". RA juga menceritakan dirinya pertama kali bertemu dengan pasangan calon ia dukung, ia begitu bangga berjabat tangan dengan kandidat tersebut, orang yang bapaknya merupakan 'idola' bapak RA pula. Dalam pandangan RA, kandidat tersebut adalah pemimpin yang ideal, sama seperti bapak si kandidat yang juga merupakan mantan Bupati Wajo, Andi Unru. Dikalangan keluarga RA mengenal betul sosok Andi Unru saat menjabat sebagai Bupati Wajo, dimana salah satu kakek RA merupakan pengikut setianya pada masa itu. Kemudian satu pernyataan dari RA yang kemudian penulis untuk catat adalah dalam persoalan mendukung meskipun menurutnya tidak ada hubungan keluarga tapi ada perasaan "*...assitane-tanekeng taue*" dalam mendukung pemimpin kita. Dan disela-sela perbincangan ia sempat menunujukkan salah satu kendaraan motor yang parkir di depan warung kopi pada saat itu dan ia mengungkapkan bahwa motor itu adalah hadiah dari pasangan calon yang ia dukung.

Pada aspek ini, penulis mengambil kesimpulan bagaimana tatanan sosial budaya masyarakat Wajo pada dasarnya mendorong bagaimana kepemimpinan bedasarkan konsepsi *ajjoareng* atau kepengikutan masih mengakar di beberapa kalangan masyarakat. Sehingga calon-calon penguasa atau raja-raja lokal di kabupaten mesti memiliki beberapa kriteria tertentu dalam memposisikan dirinya dalam memimpin nantinya. Dari aspek kultural misalnya, nampak kita masih menemui bagaimana simbol-simbol kebangsawanan atau *arung* melalui garis keturunan masih mempengaruhi *mainset* anggota masyarakat dalam memilih atau mendukung seorang pemimpin.

Fenomena praktik politikmasyarakat Wajo tersebut di atas, memunculkan seorang patron yang harus berupaya untuk memperluas jaringan kliennya dalam rangka penguasaan sumberdaya dan jabatan kekuasaan sehingga menjadi subur dalam konteks politik kekinian dan layak disebut seperti memunculkan praktik yang serupa pada periode sebelumnya, dimana salah satu *arung* berhak menjadi penguasa lokal. Ditengah upaya membangun demokrasi di tingkat lokal dengan pelibatan rakyat secara penuh merupakan alasan penyelenggaraan berbagai pemilihan kepala desa. Para keturunan bangsawan dan kelompok menengah dalam masyarakat Bugis mulai melibatkan diri dalam arena politik dengan mengandalkan status sosialnya dan jaringan *joa*'-nya yang pada daerah tertentu masih tetap terbangun dengan baik.

Hal menarik lainnya adalah kecenderungan adanya perubahan komposisi kepemimpinan yang mengakibatkan sistem *Ajjoareng* tidak lagi berdasarkan semata-mata karena faktor "*anakarung*" atau keturunan bangsawan. Karena cukup banyak diantara mesyarakat yang telah melek 'sistem' yang didapatkan dan tersosiaslisasi melalui wacana-wacan politik yang ada di media. Seringkali masyarakat Wajo sendiri menggaggap tatanan lama sering dianggap sebagai hambatan kemajuan seperti yang diungkapkan AK', bahwa masyarakat sekarang di Wajo adlah masyarakat terdidik sudah banyak diantara yang telah melalui jenjang pendidikan mulai dari menengah maupun tinggi dan hal tersebut tidak hanya dilakukan oleh kaum keturunan bangsawan seperti pada masa lalu tetapi juga pendidikan telah menyentuh masyarakat yang selama ini dianggap golongan *ata'* atau yang selama ini hanya mengikut pada pemimpin bangsawan. Sehingga, seperti yang diungkapan AK, masyarakat saat ini tidak lagi-lagi bersusun-susun mulai dari ata ke bawah tetapi merata. Apalagi kalau berbicara masalah politik menurutnya sudah banyak kelompok yang mau memperlihatkan dominasinya.

Proses reproduksi status dan pola-pola *ajjoareng* yang dipraktekkan di Wajo sebenarnya merupakan suatu upaya dalam memperluas pasrtisipasi agar orang lain ikut terlibat

dalam relasi-relasi politik sejauh hal itu bisa memperkuat atau mempertahankan kekuasaan mereka dan bisa mencapai tujuan. Sementara bagi kelompok-kelompok dan individu yang berada di Kabupaten Wajo sebagai begaian dari NKRI terlibat dalam politik bukanlah merupakan tujuan umum karena mereka lebih cenderung untuk berusaha memperbaiki status sosial dan posisi kekuasaan bahkan sampai pada kesejahteraan materil. Bila kepentingan ini terpenuhi, bisa jadi mendorong seseorang mau berperilaku, berpartisipasi menjadi seorang pengikut demi mendapatkan perlindungan melalui relasi dalam unsur-unsur masyarakat atau alasan instrumental lain, sebagai sarana untuk mencapai tujuan lain dan besar sekali kemungkinan keterlibatan sesorang dalam ranah politk dan kekuasaan dengan merproduksi status sebagai pola praktik muncul sebagai akibat sampingan dari tujuan lain yang ia kejar.

KESIMPULAN

Dalam tulisan ini, pada dasarnya mengarah pada sebuah argumentasi mengenai fenomena politik dalam sebuah daerah yang tidak lain merupakan pertarungan politik praktis individu dalam memunculkan dan mempertahankan kepentingan-kepentingan tertentu. Masyarakat pada umumnya memiliki aspek historisnya masing-masing yang pada awal proses pembentukannya secara sengaja dikonstruksi untuk menjadi bagian dari suatu sistem budaya yang ada yaitu berbentuk nilai-nilai, perilaku, dan pemahaman individu dalam interaksi dalam ranah institusi politik. Meski terjadi pergeseran di tingkat institusi tersebut dalam wujudnya, tulisan ini berusaha menunjukkan adanya struktur berpikir individu dalam sejarah masyarakatnya yang tidak berubah, korelasi antara struktur masyarakat dan praktik individu dalam rentang berbagai dinamika perubahan menyebabkan adanya proses reproduksi.

Tulisan ini mengungkapkan suatu fenomena politik dimana simbol-simbol kebangsawanan sisa dari bekas kerajaan masih efektif sebagai modal dalam pertarungan politik. Bahkan berbagai strategi ditunjukkan para elit penguasa lokal dalam mengukuhkan identitas mereka melalui tatanan kultural yang masih berlaku selain legitimasi tersebut yang justru didukung oleh adanya mainset masyarakat di kabupaten Wajo yang masih memiliki budaya menghormati para patron mereka di masa lalu. Implikasinya kemudian, sistem tata pemerintahan kita hari ini yang mengenal otonomi daerah turut menyuburkan pertarungan elit-elit lokal yang tidak lain merupakan keturunan dari penguasa sebelumnya. Dengan cara yang tak jauh berbeda pada masa lampau, elit lokal sekarang ini melakukan berbagai pendekatan-pendekatan kepada masyarakat guna mengokohkan kekuasaan 'raja-raja lokal' ini. Kecenderungan ini sudah cukup terlihat pada bagaimana tatanan budaya yang masih mengenal konsepsi patron-klien yang berorientasi politis. Dan pada momentum tertentu, seperti Pilkada misalnya, karakteristik praktik seperti ini selalu saja muncul, meski dari berbagai kalangan hal ini dinilai mengurangi nilai-nilai kebebesan individu dalam berdemokrasi, tetapi pada posisi penghargaan terhadap suatu golongan etnis, penelitian ini tidak menafikan pengaruh budaya lokal dalam sistem perpolitikan di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Abidin, Andi Zainal. 1985. *Wajo Abad XV – XVI.* Penerbit Alumni: Bandung

Ahimsa-Putra, Heddy Shri. 2006. *Strukturalisme Levi-Strauss: Mitos dan Karya Sastra.* Kepel Press: Jogjakarta

Ahmad Yani, A. 2006. *Perilaku Politik Orang Bugis Dalam Dinamika Politik Lokal.* Makalah. Disampaikan dalam acara peluncuran buku Christian Pelras "Manusia Bugis": Makassar

Almond, Gabriel & Sidney Verba. 1984. *Budaya Politik: Tingkah Laku Politik dan Demokrasi di 5 Negara.* terjemahan Drs. Sahat Simamora. Bina Aksara: Jakarta.

Arifin, Indar (2010)"Birokrasi Pemerintahan dan Perubahan Sosial Politik di Kabupaten Wajo". Pustaka Refleksi: Makassar

Balandier, Georges. 1986. *Antropologi Politik*, cet. ke-1, C.V. Rajawali: Jakarta.

Budihardjo, Miriam. 2009. *Dasar-dasar Ilmu Politik*, cetakan ke-8,: Gramedia: Jakarta

Bungin, Burhan. 2008. *Penelitian Kualitatif.* Kencana Prenada Media Group: Jakarta.

Burke, Peter. 2007. *Sejarah dan Teori-teori Sosial.* Pustaka Belajar: Jakarta

Claessen, H.J.M. 1987. *Antropologi Politik, Suatu Orientasi.* cet. ke-1, Erlangga: Jakarta.

Eriksen, Thomas Hylandd. 2009. *Antropologi Sosial dan Budaya: Sebuah Pengantar* (terj: Yosef Maria Florisan). cetakan ke-1. Ledalero: Yogyakarta.

Harker, Richard. Etc (ed.). 2009. (Habitus x Modal) + Ranah = Praktik: Pengantar Paling Komprehensif kepada Pemikiran Pierre Bourdieu. Jalasutra: Yogyakarta.

Koentjaraningrat. 1981. *Pengantar Ilmu Antropologi* . Aksara Baru: Jakarta.

Lontaraq Akkarungeng ri Wajo. 2007. Transliterasi dan terjemahan. Badan Arsip dan Perpustakaan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan: Makassar.

Mattulada. 1995. *Latoa: Satu Lukisan Analitis Terhadap Antropologi Politik Orang Bugis.* Hasanuddin University Press: Ujung Pandang.

McGlynn, Frank & Arthur Tuden (editor). 2000. *Pendekatan Antropologi pada Perilaku Politik.* UI Press: Jakarta

Meiyani, Eliza. 2008. *Bati Na Wija Dalam Sistem Kekerabatan Orang Bugis-Bone (Suatu Analisis Antropologi Sosial).* Disertasi. Universitas Hasanuddin: Makassar

Moleong, Lexy. 1998. *Metodologi Penelitian Kualitatif.* Edisi Revisi. Remaja Rusda Karya: Bandung.

Munawar, Andi Rahmat. 2008. Studi Mekanisme Sistem Pemerintahan di Wajo Sejak Terbentuknya Hingga Integrasi Dalam NKRI. Skripsi. STIA Puangrimaggalatung: Sengkang

Pelras, Christian. 2006. *Manusia Bugis* (terj). Nalar bekerjasama dengan Forum Jakarta- Paris, EFEO: Jakarta.

Robinson, Kathryn& Mukhlis Paeni. 2006. Tapak-tapak Waktu: Kebudayaan, Sejarah, dan Kehidupan Sosial di Sulawesi Selatan. Inninawa.

Rudiansyah, Tony. 2009. *Kekuasaan, Sejarah dan Tindakan: Sebuah Kajian Tentang Lanskap Budaya.* PT. Rajagrafindo Persada: Jakarta.

Rudy, T. May, 2007. *Pengantar Ilmu Politik: Wawasan Pemikiran dan Kegunannya*, edisi revisi. Refika Aditama: Jakarta.

Spradley, James P. 2007. *Metode Etnografi.* Edisi kedua. Cetakan I: Januari. Tiara Wacana: Yogyakarta.

Tahara, Tasrifin. 2010. *Reproduksi Stereotipe dan Resistensi Orang Katobangke Dalam Struktur Masyarakat Buton* (Disertasi)Departemen Antropologi Program Pascasarjana Universitas Indonesia: Depok.

Therik, Wilson M.A. 2008. *Modern Versus Patrimonial* (artikel) dalam http:// wilson-therik.blogspot.com.

Tol, Roger. Kees van Dijk. Greg Acciaioli. 2009. *Kuasa dan Usaha di Masyarakat Sulawesi Selatan.* Inninawa: Makassar.

Wijaya, Albert.1982. *Budaya Politik dan Pembangunan Ekonomi.* LP3ES: Jakarta.

PILKADA, PATRONASE DAN 'PENGAWETAN' KEKUASAAN

Syarifuddin Jurdi[1]

Abstrak

Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) dikonstruksi pasca kejatuhan Orde Baru sebagai arena untuk mewujudkan demokrasi politik, memilih pemimpin daerah yang tidak hanya sebagai simbol membangun masyarakat, tetapi juga sebagai agen untuk mentransformasi masyarakat. Namun Pilkada 2015 menjadi arena bagi penguatan posisi dan kedudukan elite-elite lama melalui politik patronase dan muncul kenyataan sebagai arena pengawetan kekuasaan oleh kelompok dominan.Proses pengawetan ini, tidak hanya tampil kembalinya elite-elite lama yang sudah terlibat dalam politik, tetapi juga proses pewarisan kekuasaan kepada klan politik elite yang berkuasa sebelumnya. Pertarungan kelompok-kelompok politik sebagai manifestasi dari polarisasi kepentingan elite yang membawa konsekuensi fragmentasi politik bagi masyarakat. Politik yang bersifat material berupa pemberian uang, barang atau jasa (antara patron dan klien) menjadi fenomena yang jamak ditemukan dalam kampanye pilkada 2015, tidak hanya pada wilayah perkotaan, tetapi juga menyebar hingga ke pelosok pedesaan.

Kata Kunci: Pilkada, patronase, dan pengawetan kekuasaan di daerah

Pendahuluan

Regenerasi politik sering hadir sebagai suatu gagasan yang secara politik direproduksi untuk mendorong agar ada partisipasi dan keterlibatan kaum muda dalam proses politik, istilah regenerasi juga kerapkali hadir sebagai bagian yang tak terpisahkan dari proses transformasi sosial politik bangsa. Dalam konteks kehidupan politik bangsa, konsepsi mengenai regenerasi politik tidak hanya berurusan dengan keberlanjutan politik yang berkeadaban, tetapi juga secara signifikan berurusan dengan nasib dan masa depan elite-elite yang berkuasa.

Pasca Orde Baru, gagasan regenerasi politik muncul sebagai respons atas praktek politik Orde Baru yang sentralistik dan otoriter, begitu jatuh Orde Baru, pilihan rasional untuk mentransformasi politik yakni demokrasi, maka dilakukan proses pelembagaan berbagai institusi demokrasi dan pelibatan kaum muda dalam institusi politik tersebut. Praktek demokrasi dalam politik Indonesia pasca Orde Baru sebagaimana yang tercermin dalam sistem politik dan sistem pemilu sangat dipengaruhi oleh tradisi demokrasi prosedural-liberatif sebagaimana dianjurkan oleh Joseph Schumpeter, tradisi ini merumuskan demokrasi sebagai pengaturan kelembagaan untuk mencapai keputusan-keputusan politik di dalam mana individu-individu, melalui perjuangan memperebutkan suara rakyat pemilih dan memperoleh kekuasaan untuk membuat keputusan (Huntington, 1995: 5).

Demokrasi merujuk pada tiga hal pokok yakni partisipasi, kompetisi dan liberalisasi, Robert Dahl (Huntington, 1995: 6) menyebut bahwa untuk terbangunnya sistem pemerintahan yang demokratis harus tercermin pada partisipasi yang melibatkan sebanyak mungkin warga negara, kompetisi yang meluas, serta kebebasan sipil dan politik yang leluasa. Teoritikus demokrasi menekankan pada adanya kompetisi dan partisipasi dalam setiap proses sirkulasi kekuasaan, termasuk proses sirkulasi kekuasaan di daerah-daerah melalui Pilkada.

Demokrasi yang dihasilkan dari tradisi prosedural-liberal merupakan manifestasi dari banyak dimensi seperti patronase, klientalisme, materi, jaringan sosial, hingga peran yang dilakukan oleh *broker* politik dalam pemilu. Perkembangan politik menunjukkan adanya proses reproduksi tata politik lokal, munculnya politik kesukuan (etnik), politik identitas, politik aliran, feodalisme, kapitalisme dan personalisasi yang dilakukan oleh elite-elite lokal dalam politik mengandaikan bahwa

[1] Pengajar pada Departement Ilmu Politik UIN Alauddin Makassar. Email: sjurdi06@gmail.com

demokrasi sedang dikendalikan oleh kekuatan-kekuatan lama, dalam istilah lain bahwa politik lokal tidak menghasilkan demokrasi, melainkan arena melanggengkan kekuatan lama yang berkelanjutan.

Fenomena ini dapat dimasukkan sebagai hasil dari perselingkuhan antara demokrasi, kapitalisme dan feodalisme, tapi muncul pertanyaan: apakah demokrasi dapat tumbuh dan berkembang dalam struktur sosial politik seperti itu? Apakah Pilkada bisa menjadi alternatifsolusi terhadap masalah politik dan demokrasi bangsa? Bagaimana feodalisme dan kapitalisme memanfaatkan demokrasi untuk mengawetkan kekuasaannya? Apakah institusi politik yang terbentuk dari hasil perselingkuhan demokrasi, feodalisme dan kapitalisme dapat berproses untuk menghasilkan tata pemerintahan yang akuntabel? Inilah beberapa pertanyaan yang akan dielaborasi dalam makalah singkat ini, setidaknya memberikan gambaran singkat dan tidak mendalam mengenai proses pembajakan demokrasi oleh kaum feodal dan para kapitalis di daerah.

Kontestasi dalam Pilkada: Patronase danMaterialisme

Demokrasi membuka ruang bagi adanya kontestasi politik antar kekuatan yang eksis, kendati demokrasi yang sehat memerlukan prasyarat sosial, ekonomi dan kultural yang sehat pula, sehingga demokrasi dapat menghasilkan kepemimpinan politik yang kuat. Setiap pemimpin yang dihasilkan oleh pesta demokrasi (Pilkada) tidak hanya memperoleh dukungan kuat dari rakyat, tetapi juga memiliki kemampuan dan kecerdasannya untuk mentransformasi masyarakat, untuk menunjukkan hal ini, Diamond, Linz dan Lipset menyebut bahwa prestasi dan keampuhan.... sebagian adalah hasil kebijakan dan pilihan yang diterapkan oleh para pemimpin, yang tentu saja bertindak dalam batas-batas kendala lingkungan struktural yang mereka warisi. Bahkan struktur-struktur dan lembaga-lembaga, terutama struktur dan lembaga politik, di bentuk oleh tindakan dan pilihan para pemimpin politik. Semakin tidak menguntungkan dan semakin ketat kendala struktural yang dihadapi, maka demi kelestarian demokrasi para pemimpin politik itu harus semakin pintar, semakin inovatif, semakin berani, dan semakin berketetapan hati utnuk memperjuangkan demokrasi (Mas'oed, 1994: 15).

Politik patronase sebagai suatu bentuk pembagian keuntungan di antara politisi untuk mendistribusikan sesuatu secara individual kepada pemilih, para pekerja atau pegiat kampanye, dalam rangka mendapatkan dukungan politik dari mereka (Shefter, 1994: 283; Arsoinal & Sukmajati, 2015: 3). Konsepsi mengenai patronase menunjukkan bahwa praktek politik di Indonesia termasuk dalam pilkada dilakukan dengan memberi uang tunai, barang, jasa, dan keuntungan ekonomi lainnya berupa pekerjaan, proyek atau kebijakan tertentu yang menguntungkan kelompok-kelompok ekonomi dan politik. Pemberiang uang tunai, barang (sembako) dan lainnya yang didistribusikan kepada warga menjadi dasar bagi politik patronase yang potensial dilakukan oleh elite-elite politik yang bertarung dalam pilkada 2015 di berbagai daerah.

Pilkada 2015 memperhadapkan dua kekuatan besar yakni; *pertama,* kelompok masyarakat yang memperjuangkan demokrasi (bekerja sebagai kekuatan *civil society*) menghendaki adanya sirkulasi elite melalui proyek pembeliaan generasi dan menawarkan proses transformasi sosial yang lebih jelas dan konkret bagi perbaikan kualitas hidup warga, baik kualitas kehidupan sosial, ekonomi dan kulturnya. *Kedua,* kelompok yang sudah berkuasa melalui berbagai jejaring, kelompok ini merupakan manifestasi dari kerjasama politik antara elite berkuasa, kelompok feodal dan kaum kapitalis yang hendak mempertahankan struktur dan kondisi sosial masyarakat melalui kebijakan yang sudah ada.

Pada konteks inilah, politik patronase dilakukan oleh mereka yang berkuasa dengan menawarkan berbagai program yang dapat meningkatkan partisipasi politik masyarakat, kedua kelompok yang berkontestasi menghendaki kontribusi dan

peran serta masyarakat yang lebih tinggi untuk melegitimasi penguasa terpilih, maka program yang ditawarkan berupa pelayanan publik yang mudah, murah dan nyaman; pendidikan yang terjangkau, berkualitas, dan dapat diakses oleh seluruh warga dengan mudah; pelayanan kesehatan yang murah dan terjangkau, hingga program khusus bagi warga miskin. Program sepertiini dapat dipandang sebagai politik patronase, dan dapat dilakukan, baik oleh elite yang berkuasa, mereka yang berusaha untuk memperoleh kekuasaan hingga elite yang berasal dari aktivis gerakan sosial.

Dimensi lain yang menentukan arah dan hasil pilkada yakni karakter relasi antara politisi dan pemilih atau pendukung, sejumlah calon kepala daerah membangun relasi kekuasaan yang bersifat personalistik dengan membagi uang atau materi yang dipertukarkan dengan dukungan yang bakal diterima. Konteks ini dipandang sebagai politik klientalisme yang merefleksikan adanya relasi antara patron dank klien, Hicken menjelaskan (Arspinall & Sukmajati, 2015: 5-6); 1) kontingensi atau hubungan timbal balik; pemberian barang atau jasa dari satu pihak (patron atau klien) merupakan respons langsung terhadap pemberian keuntungan dari pihak lain, biasanya sumber-sumber material dipertukarkan dengan suara atau bentuk dukungan politik lainnya; 2) hirarkis, ada penekanan pada relasi kekuasaan yang tidak seimbang antara patron dengan klien; 3)aspek pengulangan, pertukarkan klientalistik berlangsung secara terus-menerus.

Biasanya, sumber-sumber material dipertukarkan dengan suara atau dukungan politik berupa program dan rencana kebijakan strategis ketika berkuasa, meskipun idealnya, dimensi kepemimpinan yang kreatif, inovatif, berani dan cerdas menjadi faktor mendasar dalam menentukan kandidat kepemimpinan politik di tingkat lokal, mereka yang secara moral, intelektual dan memiliki keberanian serta teruji yang seharusnya diberi kesempatan untuk berkompetisi memperebutkan kursi kepemimpinan di daerah. Dimensi ini tidak banyak dilakukan oleh sejumlah partai dalam menentukan calonnya, tetapi juga sifat oligarki partai, patronase, klientalisme dan klan menjadi pertimbangan utama partai dalam menentukan calon kepala daerah, disini sulit muncul kandidat yang benar-benar mencerminkan kebutuhan obyektif daerah, oleh karena harus berkompromi dengan struktur kepemimpinan partai, kadang-kadang dominan perhitungan yang bersifat elitis dalam menentukan calon, khususnya pemenuhan kepentingan elite-elite partai, akibatnya pilkada hanya semacam arena untuk memenuhi hasrat dan kuasa kelompok elite tertentu yang dominan.

Studi mengenai politik lokal yang ditandai oleh makin kuat dan dominannya kekuatan elite berkuasa, dukungan dana yang besar dan jaringan kuasa menjadi cara bagi elite politik untuk mempermulus proses keterpilihannya dalam pilkada merupakan perhatian sejumlah sarjana sosial politik. Dalam memotret hal ini, setidaknya terdapat tiga hal yang saling terkait dalam politik Indonesia, khususnya politik lokal pasca diselenggarakan pilkada secara langsung yakni patronase, klientalisme dan politik uang. Studi Kuskridho Ambardi (2009) menekankan penjelasannya pada kartelisasi partai politik Indonesia dengan pola distribusi sumber-sumber material. Dalam penentuan calon kepala daerah pada Pilkada serentak 2015 lebih dominan mengukuhkan kelompok tertentu yang secara ekonomi, politik dan jaringan memiliki ikatan tertentu dengan kekuatan dominan pada partai.

Perselingkuhan antara kapitalisme dan feodalisme juga menjadi catatan tersendiri dalam pilkada 2015, meskipun kadarnya bervariasi dari satu daerah ke daerah lain, hal ini sangat ditentukan oleh kultur politik masyarakat, struktur sosial dan penyebaran kesejahteraan warga. Pada kasus Pilkada Gowa (Sul-Sel), Tangeran (Banten) dan Bima (NTB) menunjukkan adanya pola tersebut, kalangan bangsawan atau aristokrasi ikut serta dalam kompetisi pilkada, Raja Gowa bertarung memperebutkan kursi kekuasaan di Gowa, Klan Yasin Limpo (satu klan politik berpengaruh di Gowa dan Sulawesi Selatan) juga hadir dalam Pilkada, istri Wawan (Airin Rachmi) adalah keluarga Jawara di Banten, ipar mantan Gubernur Banten Ratu Atut Chosiyah dan istri almarhum

Putra Mahkota dan Bupati Bima 2005-2013 Dinda merupakan manifestasi real pilkada 2015. Kelompok politik ini mengandalkan kharisma keluarga dan jaringan primordial yang telah terbangun sejak generasi sebelumnya.

Kiprah politik bangsawan dalam konteks pilkada tidak semuanya berlangsung dalam struktur masyarakat paternalistik dengan mengukuhkan trah aristokrasi sebagai pemimpin birokrasi daerah, kasus Ternate (Maluku Utara) dan Kabupaten Gowa sebagai fenomena kegagalan kalangan aristokrat memanfaatkan demokrasi, juga gagal membangun aliansi dengan kelompok kapitalis dan para borjuasi kultural yang seharusnya dapat dipergunakan secara efektif, sementara pada kasus Banten dan Bima kalangan aristocrat berhasil menembus batas dan memanfaatkan demokrasi untuk membangun kembali trah kekuasaannya. Terpilihnya Ratu Atus dan beberapa anggota keluarganya sebagai pejabat politik di Banten serta terpilih Fery Zulkarnaen putra Mahkota Bima pada Pilkada 2005 dan 2010 menegaskan bahwa pada beberapa daerah trah aristokrasi atau bangsawan bisa memanfaatkan demokrasi untuk kelangsungan kekuasaannya.

Kebangkitan kembali aristokrasi lokal melalui pilkada seperti yang tercermin pada kasus Banten dan Bima merupakan gebrakan untuk melakukan revitalisasi identitas, keotentikan dan historis, terjadi proses intervensi antara modernitas (kapital) dengan kekuasaan para raja untuk menguatkan identitas. Kemunculan kembali tran aristokrasi dalam pilkada 2015 seperti pada kasus calon Bupati/walikota pada pilkada Gowa (pewaris kerajaan Gowa=Andi Maddusila), Tangerang Banten (Airin Rachmi ipar Ratu Atut) dan Bima NTB (Indah, istri almarhum putara Mahkota Bima), sebagai keberlanjutan kepentingan trahnya dan upaya merevitalisasi identitas dan simbol-simbol kekuasaan pada masa lalu di era modern.

Pilkada dan Pengawetan Kekuasaan

Pasca Soeharto, muncul optimisme politik bahwa demokrasi akan segera direkonstruksi dengan mempersiapkan perangkat dan instrumennya melalui proses konsolidasi demokrasi secara berkelanjutan, termasuk pilihan desentrasasi politik dan pemilihan kepala daerah secara langsung dianggap sebagai pintu untuk membuat tata pemerintahan daerah yang demokratis, transparan, partisipatif, meningkatkan kesejahteraan warga dan sekaligus sebagai respons atas praktek politik yang otoritarian.

Pilkada yang berlangsung sejak 2005, 2010 dan Pilkada serentak 2015 merupakan instrumen politik demokratis untuk menentukan nasib daerah, namun dalam kenyataannya, pilkada telah dibajak oleh kelompok oligarki politik masa lalu yang terus berkuasa dan meregenerasi kekuasaan itu kepada klan politiknya, sehingga lembaga dan institusi demokratis yang dihasilkan oleh reformasi sebagian dikuasai dan didominasi oleh aktor atau elite politik oligarki yang bermetamorfosis dalam sistem politik baru, sehingga mereka berhasil "membajak" lembaga-lembaga politik dan sumber dayanya.

Demokrasi dimanfaatkan oleh elite oligarkis untuk mengamankan kekuasaan klannya, dalam Pilkada 2015 juga tampak di beberapa daerah menunjukkan adanya upaya sebagian elite oligarki untuk mengawetkan kekuasaannya. Proses pengawetan kekuasaan dilakukan dengan mewariskan kekuasaan kepada istri, anak, menantu, saudara, sepupu, dan ipar, sehingga kelangsungan kekuasaan sang aktor tetap terjaga. Pada kasus Pilgub Jambi 2015 menunjukkan pola pemeliharaan klan politik penguasa sebelumnya agar terus-menerus berkesinambungan dengan mendorong anak mantan Gubernur sebelumnya maju sebagai calon, pada Pilkada Gowa juga tampak pola pengawetan kekuasaan itu dilakukan.

Upaya pengawetan kekuasaan sebagai bagian dari proses mendominasi ruang sosial dan politik di daerah oleh klan atau kelompok tertentu, segala instrumen untuk mengamankan kepentingan klan atau kelompok dipergunakan secara maksimal, khususnya sumber daya kapital (modal) berupa uang, barang, jasa atau lainnya untuk memperoleh kekuasaan, menurut Pierre Bourdieu, modal dimaksudkan sebagai

hubungan sosial, karena modal merupakan suatu energi sosial yang hanya ada dan membuahkan hasil dalam arena perjuangan di mana modal memproduksi dan memproduksi. Ia menyebutkan bahwa modal adalah hasil dari sebuah proses kerja yang perlu waktu untuk diakumulasikan, sebagai kapasitas potensi untuk menghasilkan keuntungan dan untuk mereproduksi dirinya sendiri dalam bentuk yang sama atau diperluas (Haryanto, 2014).

Dalam rangka mengawetkan kekuasaan, klan politik dan kekuatan oligarkis lainnya memanfaatkan segala modal yang dimilikinya, baik modal ekonomi seperti uang, kekayaan, properti; modal sosial berupa jaringan dan relasi sosial yang dipelihara; modal kultural berupa pengetahuan, bahasa, status sosial; dan modal simbolik berupa prestise, kehormatan, atau kharisma. Seluruh modal ini dapat menjadi sumber atau magnet yang meningkatkan daya tarik pemilih dalam pilkada, sebagain besar aktor yang terlibat dalam pilkada 2015 mengandalkan secara dominan tiga modal yakni modal ekonomi, modal sosial dan modal politik.

Penggunaan uang dan barang merupakan rangkaian kegiatan yang membantu para elite lama untuk terus berkuasa dengan cara membagi sumber daya ekonomi (uang dan barang), pola penyebarannya mulai dari pembentukan tim sukses hingga pembagian ke warga secara langsung, pada modal sosial berupa jaringan dan pola hubungan yang terbangun, elite oligarkis dan klan politik tertentu juga memerlukan modal ekonomi untuk memelihara dan mengamankan jaringan yang terbentuk, sementara modal politik dipergunakan oleh sebagian elite dengan memanfaatkan sumber daya birokrasi dan jaringan kekuasaan, khususnya oleh mereka yang sedang berkuasa dengan berbagai janji dan harapan seperti promosi jabatan apabila sang calon terpilih kembali.

Pengawetan kekuasaan pada klan dan kelompok oligarki mempergunakan ketenaran mereka dalam melakukan mobilisasi dukungan warga, pola memperkenalkan diri sang aktor kerapkali berada dalam bayang-bayang elite lama yang terlebih dahulu di kenal warga. Pada pileg tahun 2014 misalnya, pola patronase melalui relasi personal dengan warga dilakukan melalui bayang-bayang keluarga, ketenaran dan patronase melalui sistem kultural yang direproduksi agar secara rasional dapat diterima secara sosial. Pola yang sama tengah dilakukan oleh klan politik dan kelompok oligarki yang hendak mengamankan kekuasaannya.

Dalam dua kali pilkada sebelumnya dan pilkada serentak 2015 terjadi pola pengawetan kekuasaan kelompok yang secara ekonomi, sosial dan budaya dominan dalam masyarakat, mobilisasi sumber daya politik dengan kapital menjadi cara yang dipandang efektif oleh sejumlah elite politik untuk memperoleh dukungan warga, ini sebangun dengan struktur sosial masyarakat yang dihasilkan oleh perubahan politik dan perubahan sosial yang secara inheren telah membentuk corak masyarakat yang makin tergantung pada kelompok-kelompok elite, materialisme, konsumerisme dan kapitalisme merupakan bagian tersendiri dari proses politik yang berlangsung, sehingga terjadi proses pembelian suara dalam pilkada. Pada pileg 2014 misalnya, beberapa spanduk warga berbunyi "ada uang, ada suara" atau istilah "NPWP (nomor piro wani piro)", menunjukkan sistem dan struktur masyarakat yang berubah, karena itu permainan uang dalam pilkada pun terasa sulit dihindari, potensi jual-beli suara pun akan makin tinggi.

Potensi politik uang ini merupakan suatu yang niscaya dalam format sosial politik bangsa yang makin pragmatis, istilah serangan "malam, fajar, subuh dan pagi" merupakan fenomena yang berlangsung secara terstruktur pada pileg 2014, mobilisasi warga dengan uang dan barang akan dilakukan oleh sejumlah kandidat yang disertai pula dengan pemberian secara langsung oleh kandidat kepada warga ketika tatap muka, kunjungan dan blusukan ke pasar, sawah, dan pelosok desa.

Untuk membiayai berbagai kegiatan sosial, sang kandidat menggunakan dana pribadi, dana partai ataupun dana dari pihak swasta yang mensponsori kegiatannya dengan berbagai komitmen dan janji tertentu diberikan kepada sponsor agar mau membiayai kampanye. Korporasi lokal, baik yang besar maupun yang

pemula "tergoda" ikut terlibat dalam kegiatan politik ini, umumnya korporasi memberikan dukungan kepada elite yang sudah dikenal warga, memiliki reputasi baik, dan memiliki elektabilitas yang tinggi untuk memenangkan kontestasi pilkada. Dalam teori dagang, tidak ada pihak swasta yang dengan sukarela mengeluarkan biaya untuk menyukseskan seseorang, ibarat menanam saham, tentu target dan harapannya memperoleh imbalan atau keuntungan seperti posisi jabatan, proyek dan berbagai aktivitas ekonomi di daerah.

Mobilisasi dukungan kepada pemilih didasarkan atas karisma kandidat, identitas kelompok atau pola patronase lainnya. Pada pilkada Kabupaten Gowa dan Kabupaten Bima pembentukan basis dukungan didasarkan pada karisma keluarga, sang kandidat pada dasarnya tidak memiliki daya tarik tersendiri untuk memobilisasi dukungan, tapi mengandalkan ketenaran keluarga, ikatan feodalisme, sementara kesamaan agama atau ideologi tidak menjadi referensi politik, artinya politik parokhial makin memudar dalam praktek politik Indonesia. Hal tersebut tampak dalam proses afiliasi keagamaan dengan calon tertentu justru tidak memberikan dampak yang signifikan pada elektabilitasnya, faktor psikologis (karakter, kepribadian, visi dan daya tarik personal sanga calon) serta faktor sosiologi sangat dominan menentukan keterpilihan calon.

Penutup

Pilkada yang diselenggarakan secara serentak tahun 2015 sebagai arena untuk melakukan sirkulasi kekuasaan, pembentukan kekuasaan yang kuat, meningkatkan partisipasi politik warga serta penguatan tradisi demokrasi substantif. Kendati visi ideal yang menjadi kerangka kerja yang dikehendaki dalam pilkada sangat kuat untuk menghasilkan kualitas kepemimpinan yang melayani, namun fakta menunjukkan beberapa keadaan yang justru kebalikan dari visi tersebut, bahkan kekuatan kelompok politik lama, patronase, klan politik atau klientalisme serta perselingkuhan berbagai kepentingan (pasar, pemodal [kapitalis] dan kaum feodal) ikut bermain dalam pilkada. Oleh karena itu, beberapa hal dapat digambarkan berikut ini;

Pertama, kuatnya politik patronase dan klientalisme yang dimainkan oleh elite-elite lokal yang berselingkuh dengan kapitalisme untuk mengukuhkan dominasi dan hegemoni mereka terhadap sumber daya yang tersedia di daerah. Aktor-aktor baru yang memberikan harapan bagi transformasi masyarakat kesulitan menghadapi kekuatan oligarki partai dan perselingkuhan antara feodalisme dan kapitalisme dalam politik lokal, hal itu ditandai oleh beberapa calon pada daerah tertentu dalam pilkada 2015

Kedua, pola pembentukan basis politik para calon mengandalkan kekuatan materi dan janji-janji pragmatis bagi para pemilih, pola ini membawa konsekuensi bagi proses demokratisasi bangsa. Mengandalkan kekuasaan dan materi untuk memobilisasi sumber daya (tim sukses, kelompok massa, calon pemilih, lembaga survei) menjadi beban politik tersendiri bagi sang kandidat apabila memenangkan pertarungan politik dalam pilkada.

Ketiga, implikasi dari dua kecendrungan tersebut, bukan penguatan tradisi demokrasi dan pembentukan kekuasaan yang mencerminkan kebutuhan dasar daerah, melainkan terjadi proses pengawetan kekuasaan pada segelintir kalangan, bahkan ada proses pengawetan generasi. Pada beberapa daerah, terjadi dua kecendrungan tersebut, misalnya pada beberapa pilkada di Sulawesi Selatan mencerminkan pola pengawetan kekuasaan oleh kelompok, klan atau geng politik tertentu, tapi adapula proses pengawetan generasi, mereka yang dua pilkada sebelumnya memenangkan pemilu dan berkuasa, pada pilkada setelahnya kalah, kini kembali mencalonkan diri untuk memperebutkan kursi kepemimpinan di daerah.

DAFTAR PUSTAKA

Ambardi, Kuskridho, 2009, *Mengungkap Politik Kartel,* Jakarta: Kepustakaan Populer Gramdeia.

Arspinall, Edward dan Mada Sukmajati (ed.),

2015, *Politik Uang di Indonesia: Patronase dan Klientalisme pada Pemilu Legislatif 2014,* Yogyakarta: PolGov.

Gunawan, Jamil dkk. (ed.), 2005, *Desentralisasi, Globalisasi dan Demokrasi Lokal,* Jakarta: LP3ES.

Haryanto, 2014, *Klanisasi Demokrasi,* Yogyakarta: PolGov.

Huntington, Samuel P. , 1990, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, Terj., Jakarta: Grafiti.

Mas'oed, Mohtar, 1994, *Negara, Kapital dan Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Nordholt, Henk Schulte & Gerry van Klinke (ed.), 2007, *Politik Lokal di Indonesia,* Jakarta: YOI & KITLV Jakarta.