

## IDENTIFIKASI PROBLEM PILKADA SERENTAK DAN KANALISASINYA

Oleh:

MARGARETHA RUMBEKWAN<sup>1</sup>  
dan  
CHRISTIAN SOHILAIT<sup>2</sup>

### ABSTRAK

*Perubahan jadwal Pilkada yang dilakukan serentak pasca pengaturan dalam UU Nomor 8/2015 dan UU 10/2016 menimbulkan berbagai implikasi. Problem Pilkada serentak jika ditemu-kenali dapat dibagi dalam tiga tahapan pokok yaitu, input, proses dan output. Pada tahapan input, rekrutmen pasangan kandidat kepala daerah berhadapan dengan persoalan ketatnya pengaturan sistem terhadap minimal dua pasangan calon. Pada Pilkada 2020 menyisakan 25 paslon tunggal berhadapan dengan kotak kosong. 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 telak. Sedangkan tahapan output beresiko pada rendahnya akseptabilitas pemilih terhadap pasangan sehingga berpotensi mendegradasi legitimasi pasangan terpilih. Dengan argumentasi bahwa Pilkada serentak dibangun diatas prinsip efisiensi dan efektivitas, tampaknya merenggut separuh kualitas demokrasi juga memperlihatkan kecenderungan 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 sesungguhnya efisiensi dan efektivitas Pilkada tak begitu menampakkan hasil, namun kualitas demokrasi tak seluruhnya hilang percuma. Tulisan ini akan mengidentifikasi sejumlah problem utama dalam Pilkada serentak sekaligus meraba implikasi umum terhadap nasib demokrasi di level grass root seraya mengendalikan pengeluaran semaksimal mungkin bagi tujuan yang lebih utama.*

**Kata Kunci; Pilkada Serentak, Problem dan kanalisasi.**

### Pendahuluan

Apabila kita menengok kembali Pilkada dimasa lalu sebelum dilaksana-kan serentak, terdapat sejumlah catatan kritis misalnya oleh Surbakti (2005) tentang keajegan sistem Pilkada.<sup>3</sup> Sejauh ini beberapa catatan dimaksud telah terjawab lewat perubahan sistem dan aturan

pelaksanaannya hingga dilak-sanakan Pilkada serentak. Sedangkan catatan Haris (2005) tentang lima potensi konflik dalam Pilkada pada pokoknya relatif dapat diselesaikan lewat solusi yang ditawarkan seperti pembangunan konsensus dengan seluruh *stakeholder* dan pentingnya menekankan sikap netralitas pemerintah

<sup>1</sup> Penulis adalah Dosen Politik Pemerintahan di Institut Pemerintahan Dalam Negeri, e-mail: [Retha.rumbekwan@gmail.com](mailto:Retha.rumbekwan@gmail.com)

<sup>2</sup> Penulis adalah Mahasiswa Program Doktor Ilmu Pemerintahan di Institut Ilmu Pemerintahan, e-mail: [Christiansohilait28@gmail.com](mailto:Christiansohilait28@gmail.com)

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

daerah.<sup>4</sup> Dua sumber konflik yang tetap berpotensi hadir misalnya sumber konflik yang berasal dari mobilisasi politik atas nama etnik, agama, daerah, pertalian darah, serta penghitungan akhir surat suara hasil Pilkada perlu tetap diantisipasi. Catatan menarik lain adalah apa yang dianalisis Rowa (2009) tentang deskripsi terkini problem Pilkada hingga mendorong perlunya revisi sistem dengan mempertimbangkan aspek efisiensi.<sup>5</sup> Dilema ongkos demokrasi yang semakin tinggi mengakibatkan kecenderungan inefisiensi, sebaliknya pengurangan ongkos demokrasi setidaknya mendorong terciptanya efisiensi. Pilkada demokratis menurutnya memenuhi syarat legitimasi etis, tetapi Pilkada efisien bermakna keseluruhan proses berjalan diatas pertimbangan waktu, biaya, tempat dan aspek-aspek legalitas.

Pemilihan kepala daerah di Indonesia merupakan bagian dari mekanisme demokrasi. Dengan pemahaman itu, Pilkada memiliki esensi penting dalam menjawab sejumlah hal pasca desentralisasi.<sup>6</sup> Hadirnya Pilkada 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 Pilkada. Ketiga, Pilkada merupakan proses pembelajaran demokrasi di tingkat lokal. Munculnya leadership memberi harapan bagi lahirnya tanggungjawab yang tinggi terhadap berbagai persoalan melalui kearifan lokal.

Keempat, Pilkada adalah bagian dari spirit dalam penyelenggaraan desentralisasi, dimana esensi otonomi tidak saja berkaitan dengan tujuan administrasi (mempercepat pelayanan), demikian pula tujuan politik dimana setiap warga dapat mengekspresikan hak memilih dan dipilih secara langsung. Kelima, Pilkada sebagai momentum pendidikan politik bagi kepemimpinan bangsa yang dimulai dari strata terbawah sehingga diharapkan mampu men-supply kepemimpinan terbaik di level puncak kekuasaan. Diluar persoalan apakah realitas Pilkada sejauh ini telah merefleksikan hal dimaksud, tentu saja membutuhkan suatu pengamatan dan penelitian serius. Tulisan ini tentu saja tak akan berupaya menjawab keseluruhan bangun argumentasi diatas, kecuali menemu-kenali sejumlah problem dalam Pilkada serentak serta berupaya menyelaraskan pada media yang tersedia sebagai bentuk kanalisasinya. Kalaupun media dimaksud dianggap tak cukup tersedia atau bahkan tak cukup berfungsi efektif dan efisien, kiranya ia sekaligus menjadi catatan khusus bagi semua penyelenggara pesta demokrasi di tingkat lokal dan pusat.

### Tinjauan Teoritik

Tanpa menelusuri demokrasi sebagai suatu konsep sekaligus sistem yang rumit dengan seperangkat definisi yang bergantung pada realitas dimana ia bersentuhan, kita hanya akan mengambil bagian terpenting yang berfungsi menyentuh dasar teoritik demokrasi dengan segala bentuk dan mekanismenya.

<sup>4</sup> Samsuddin Haris, *Masalah dan Strategi Menyuksesan Pilkada Langsung* (hal.64-75), dalam Jurnal Pamongpraja Edisi 3 Tahun 2005.

<sup>5</sup> Hyronimus Rowa, *Perimbangan Demokrasi dan Efisiensi dalam Pemilihan Kepala Daerah*, (hal.41-54) dalam Jurnal Pamongpraja, edisi14-2009.

<sup>6</sup> Istilah *Pilkada* 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 Pilkada 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.

Demokrasi, sebagaimana lazim kita pahami merujuk pada argument populer Lincoln (1963), *by the people, rule the people and for the people*,<sup>7</sup> menyisakan perdebat-an yang tak habis-habisnya sejak para filosof sekelas Sokrates, Plato dan Aristoteles mencoba mendiskusikannya dalam suatu kerangka pikir utama.<sup>8</sup> 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).<sup>9</sup>

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, juga diproduksi lewat sejumlah persyaratan sehingga terlahir pemimpin yang memenuhi standar moral dan legalitas.

Pemimpin politik yang baik menurut Juergen Habermas, seorang pemikir kondang madzabh Frankfurt, 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. Sempelnya, kepala daerah tidak saja didukung 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.<sup>10</sup> 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 legitimasi yang kokoh, sebab terpilih karena didukung 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

<sup>7</sup> Dielaborasi kembali oleh Ryaas Rasyid dalam *Makna Pemerintahan, Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan*, Yarsif Watampone, 2002, hal.39.

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> Muchlis Hamdi, *Bunga Rampai Pemerintahan*, Yarsif Watampone, Jakarta, 2002, hal.44-45

<sup>10</sup> *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 Pragmatismenya*, Puncak Karma, Jakarta, 2009, hal.57-59.

Pilkada 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 Pilkada adalah membuka akses selalu 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, Pilkada 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.<sup>11</sup> 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 bila dikaitkan dengan semua cita-cita Pilkada yang jauh dari harapan semula, kecuali menyisakan slogan (Leo, 2010).<sup>12</sup> Dengan mengambil latar *case study* di Provinsi Jambi dan Bengkulu, ia menunjukkan bahwa demokrasi di aras lokal justru telah dipenjara oleh kepentingan penguasa lokal.

## Metode

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

Identifikasinya bersifat umum sehingga perlu didalami dalam satu penelitian yang lebih spesifik pada setiap tahapan sehingga diperoleh hasil yang lebih memuaskan tentang hal ikhwal pelaksanaan Pilkada serentak.

<sup>11</sup> Amirudin dan A. Zaini Bisri, *Pilkada Langsung, Problem dan Prospek*, Pustaka Pelajar, 2006, hal.66.

<sup>12</sup> 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 disebutkan 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.

## Identifikasi Problem Pilkada Serentak

Problem Pilkada serentak jika dikenali lebih dekat dapat dikelompokkan menurut siklus sistem yaitu, problem pada tahapan input, proses dan output. 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 Pilkada (KPU dan KPUD). Sebagaimana Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota mensyaratkan minimal dua pasangan calon sebagai peserta Pilkada. Persyaratan relatif tak dapat dipenuhi oleh sejumlah daerah hingga menyisakan pasangan tunggal seperti kasus di Kabupaten Blitar, Tasikmalaya dan Timor Tengah Utara.<sup>13</sup> Dengan tenggat waktu yang pendek pasca putusan Mahkamah Konstitusi yang memenangkan sejumlah penguji atas undang-undang tersebut maka pemerintah mengeluarkan tiga opsi yaitu, calon tunggal ikut Pilkada tahun 2017, calon tunggal melawan kotak kosong, dan pemerintah menerbitkan Perpu tentang calon tunggal. Ketiga opsi tersebut bukan tanpa kelemahan. Menunda Pilkada hingga jadwal berikutnya sama halnya melanggar undang-undang yang telah menetapkan jadwal pelaksanaan Pilkada. Sementara opsi calon tunggal melawan kotak kosong sebagaimana pernah dipraktikkan pada pemilihan kepala desa di Jawa dipandang sebagai hal yang dapat dilaksanakan sekalipun tidak semudah yang dibayangkan. Hal ini selain dipandang tak demokratis juga dapat membuka masalah baru seperti meluasnya *money politics* oleh kelompok tertentu. Putusan Mahkamah Konstitusi yang memberi ruang bagi calon

tunggal juga bukan tanpa masalah, prosedur teknis adalah contoh dimana KPU/ KPUD cukup kesulitan dalam menterjemahkan proses Pilkada agar tetap demokratis. *Kedua*, problem mekanisme pemberhentian Aparat Sipil Negara (ASN), anggota DPRD maupun DPR RI. Sesuai putusan Mahkamah Konstitusi, 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 Pilkada, 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 penyelesaian surat keputusan pemberhentian ASN oleh BAKN tidaklah secepat sebagaimana ketentuan dimaksud. Dalam banyak pengalaman paling cepat 6 sampai 1 tahun. Hal ini berpotensi menggugurkan pasangan yang berstatus PNS sekaligus beresiko terciptanya pasangan tunggal dalam tahapan berikutnya.<sup>14</sup> *Ketiga*, sejak tahapan awal, keterlibatan ASN sulit terhindarkan dalam pesta demokrasi lokal. Kondisi ini semakin tampak ketika peserta Pilkada 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 Undang-Undang Pilkada, ASN dan Pemda, faktanya kemauan untuk terlibat dalam Pilkada tidaklah atas kemauan semata pasangan calon dengan iming-iming jabatan, juga didorong oleh kemauan sejumlah PNS khususnya di level

<sup>13</sup> Jika dilihat sampai Agustus 2015 pada 269 daerah yang siap mengadakan perhelatan Pilkada, 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). Pada 2018 terdapat 16 Paslon tunggal, dan pada 2020 terdapat 25 paslon tunggal (Republika.co.id, 2020).

<sup>14</sup> Fakta ini dapat dilihat misalnya dalam kasus salah satu kandidat Bupati dan Wakil Bupati di Kabupaten Seram Bagian Timur Provinsi Maluku.

eselon tertentu.<sup>15</sup> *Keempat*, pasca fatwa Mahkamah Agung yang memberi kewenangan penuh pada Panwas dan Bawaslu untuk membuat putusan yang bersifat *final and binding* terhadap sejumlah perkara di level terendah, pada satu sisi mempercepat problem pengambilan keputusan sehingga Pilkada dapat berjalan sesuai jadwal yang telah ditetapkan, namun disisi 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.<sup>16</sup> Kelima, pada tahap penyiapan surat suara, KPUD sebagai pelaksana Pilkada 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 Pilkada. Belum lagi proses rekapitulasi surat suara pasca Pilkada 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 Pilkada 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 kasus pengrusakan kantor KPU di Kabupaten Manggarai Barat dan Nabire. Terdapat pula tindakan kriminal seperti kasus pembacokan calon kepala daerah di Lamongan, penganiayaan Ketua KPUD Kabupaten Toli-Toli maupun kericuhan massa di Kantor KPUD Ogan Ilir.<sup>17</sup> 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 Pilkada 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 Pilkada dengan kantor Mahkamah Konstitusi relatif jauh. Kondisi ini akan kembali menjebak Mahkamah Konstitusi kedalam kritik yang sama dimasa lalu, yaitu Mahkamah Kalkulator, karena hanya mengadili sengketa, namun tak sempat memeriksa potensi kecurangan yang berdampak pada hasil Pilkada secara langsung.

### Kanalisis

Kanalisis terhadap sejumlah persoalan diatas membutuhkan kesiapan semua penyelenggara Pilkada serentak. Kecuali problem perubahan sistem akibat sejumlah putusan Mahkamah Konstitusi

<sup>15</sup> Lihat misalnya kasus Sekda Pemalang yang dianggap tidak netral dalam Pilkada, serta sejumlah pelanggaran PNS di beberapa kabupaten/kota yang sedang ditangani oleh KASN dan Menpan, *Republika*, 3 & 8 Okt. 2015.

<sup>16</sup> Lihat misalnya kasus di Kabupaten Gunung Sitoli, Simalungun dan Pematang Siantar, *Republika*, 3 Okt. 2015.

<sup>17</sup> *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.

seperti munculnya calon tunggal, pada tingkat implementasi KPU dan KPUD harus mampu memastikan berjalannya Pilkada 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 surat keputusan pengunduran diri 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 Pilkada oleh kandidat tertentu (Petahana), semestinya dibentuk tim gabungan antara Komisi ASN, Menpan, Kemendagri dan Bawaslu sehingga persoalan netralitas ASN lebih terintegrasi dan fokus. Sejauh ini penanganan terhadap ketidaknetralan 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 memper-soalkan pasangan calon yang jelas-jelas melibatkan ASN secara masif kedalam pertarungan Pilkada 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 recheck* 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 memani-pulasi surat suara dapat diminimalisir sekecil mungkin khususnya di daerah-daerah terjauh. Standar keamanan Pilkada 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 jauh lebih efisien dan efektif serta memperkecil potensi gangguan 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 Pilkada hanya penuh dengan serangkaian aturan dan ritual formalistik namun nihil kualitas demokrasi.

### **Kesimpulan dan Implikasi**

Mencermati sejumlah problematik Pilkada serentak diatas, dapat disimpulkan bahwa masalah yang dihadapi para penyelenggara Pilkada 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 Pilkada 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 Pilkada. Terkadang persepsi pelaksana di level pusat dan daerah mengalami perbedaan, akibatnya pengambilan kesimpulan di level bawah beresiko merugikan hak konstitusional peserta Pilkada 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 Pilkada 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 Pilkada 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 Menyukkseskan 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 & UU 10/2016 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 Online, 2015-2020