

PILKADA LANGSUNG

DEMOKRASI, KORUPSI, DAN STABILITAS KEAMANAN



PUSTAKA
MASYARAKAT
SETARA

Prakata

Puji syukur kita panjatkan ke hadirat Allah SWT, Tuhan Yang Maha Kuasa yang telah menganugerahkan segala karunia dan rahmat sehingga pelaksanaan penelitian “Pilkada Langsung: Demokrasi, Korupsi, Dan Stabilitas Keamanan” dapat dituntaskan secara optimal. Demikian pula dengan penulisan laporannya. Kami tahu ada beberapa kendala teknis dalam pelaksanaannya, terutama berkaitan dengan waktu, namun pada akhirnya semua proses dapat berlangsung lancar atas rahmat dan berkah-Nya.

Penelitian ini merupakan hasil kolaborasi antara SETARA Institute for Democracy and Peace dengan Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian (PTIK)-Sekolah Tinggi Ilmu Kepolisian (STIK), Kepolisian Republik Indonesia. Penelitian ini sejak awal diinisiasi untuk melakukan evaluasi komprehensif atas pelaksanaan Pilkada, terutama dengan menggunakan tiga optik.

Pertama, bagaimana sesungguhnya telaah Pilkada langsung menurut sudut pandang demokrasi? Apakah Pilkada langsung merupakan pilihan sistem pemilihan di tingkat lokal yang terbaik dalam kacamata demokrasi? Bagaimana dengan opsi lain selain mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung?

Kedua, bagaimana keterkaitan antara Pilkada langsung dengan maraknya korupsi dalam pemerintahan daerah, khususnya yang dilakukan oleh kepala daerah hasil Pilkada langsung? Apakah Pilkada langsung memberikan daya dorong terbesar bagi menjamurnya praktik korupsi oleh penyelenggara pemerintahan di daerah? Apa saja faktor-faktor pendukung lainnya?

Ketiga, bagaimana relasi Pilkada langsung dengan stabilitas

keamanan dan ketertiban masyarakat? Apakah Pilkada memicu terjadinya gangguan atas stabilitas kamtibmas di tingkat daerah? Adakah keterkaitan langsung antara pilihan atas Pilkada langsung dengan tingkat kerawanan di tingkat daerah?

Penelitian ini memiliki signifikansi dalam melakukan evaluasi komprehensif atas pelaksanaan Pilkada langsung sebagai sistem elektoral di tingkat lokal yang dipilih sebagai ikhtiar politik dalam tata kelola otonomi daerah dan desain desentralisasi kita. Pilkada sebagai mekanisme pemilihan pejabat politik tertinggi dalam pemerintahan daerah sangat menentukan efektivitas dan efisiensi pelaksanaan pemerintahan di tingkat lokal. Sementara efektivitas pemerintahan di tingkat lokal mempengaruhi secara keseluruhan perwujudan kesejahteraan dan keadilan sosial yang ingin ditunaikan oleh negara melalui pilihan sistem politik demokratis.

Di sisi lain, penelitian dengan tiga optik yang telah dikemukakan di muka akan memberikan potret yang cukup menyeluruh mengenai persoalan-persoalan fundamental dalam penyelenggaraan Pilkada dan praktik-praktik baik pencarian solusi dalam menangani masalah tersebut. Potret yang dihasilkan dalam penelitian ini akan memberikan input bagi institusi-institusi pemerintahan yang berkaitan langsung dengan pelaksanaan Pilkada secara langsung. Dalam konteks ini, Kepolisian RI berkepentingan secara langsung untuk memastikan bahwa di level teknis pelaksanaan Pilkada langsung tidak menjadi daya dorong bagi terciptanya gangguan stabilitas keamanan dan ketertiban di tengah-tengah masyarakat.

Selain itu, penelitian ini akan memperkaya khazanah ilmu pengetahuan di bidang politik dan ketatanegaraan. Harus diakui, bahwa kajian Pemilu merupakan area riset yang populer dan mengundang antusiasme penelitian dalam kuantitas yang cukup besar. Penelitian ini akan memberikan sumbangan bagi penguatan ‘pohon keilmuan’ (*state of the art*) studi Pemilu, Politik Pemerintahan, dan Hukum Tata Negara.

Atas paripurnanya penelitian ini, saya secara pribadi dan kelembagaan SETARA Institute ingin mengucapkan terima kasih setinggi-tingginya kepada beberapa pihak berikut.

1. Para peneliti SETARA Institute dalam program penelitian ini. Dalam waktu yang terbatas para peneliti telah melakukan kerja

keras dan kerja cerdas yang luar biasa. Salut.

2. Kapolri dan PTIK-STIK Polri atas kerjasama dan dukungannya sehingga kerjasama dan dukungan tersebut telah membuat pelaksanaan penelitian ini menjadi lebih mudah.
3. Para informan di 16 daerah yang telah menunjukkan komitmen yang luar biasa untuk memberikan informasi yang sebanyak-banyaknya untuk kepentingan penelitian ini.
4. Para pihak yang tidak mungkin disebutkan satu per satu. Yang jelas, karya sederhana ini merupakan prasasti nyata kontribusi dan kolaborasi banyak pihak.

Semoga hasil penelitian yang kini ada di tangan pembaca ini memberikan *insight* baru yang berkontribusi pada konsolidasi demokrasi di Indonesia, khususnya di tingkat lokal.

Jakarta, 31 Januari 2019

Ketua Badan Pengurus SETARA Institute,

Hendardi

Daftar Isi

Prakata	iii
Daftar Isi	vii
Ringkasan Eksekutif.....	1
Bab 1 Pendahuluan.....	11
A. Latar Belakang	11
B. Kerangka Metodologis.....	15
C. Sistematika Laporan.....	18
Bab 2 Kajian Teori dan Tinjauan Pustaka	19
A. Sistem Pengisian Jabatan	19
B. Sistem Pengisian Jabatan Menurut UUD 1945	23
C. Pilkada Asimetris	33
D. Pilkada, Politik Uang dan Oligarki	41
Bab 3 Profil Pilkada di 17 Daerah Penelitian	47
A. Aceh Besar: Pergeseran dari Politik Lokal ke Nasional.....	47
B. Binjai: Wadah Diseminasi Damai Dalam Pilkada	54
D. Serang: Dinasti Kekuasaan Oligarki?.....	62
E. Subang: Tiga Kali “Terperosok pada Lubang yang Sama”	68
F. Salatiga: Kompleksitas Politik Kota Toleran	73
G. Klaten: Rotasi Kepemimpinan yang Unik.....	80
H. Malang: Pemilihan yang Ternoda	83
I. Banyuwangi: Kisah Sukses Pilkada untuk Membangun Daerah ...	88
J. Pontianak: Kegagalan yang Tidak Terbukti.....	95
K. Kutai Kartanegara: Kontras Kemiskinan Rakyat dan Korupsi Bupati...	99
L. Tarakan: Kota yang Terbuka dengan Beban Memori Rusuh Sosial..	106

M. Buol: Pilkada Damai, Tapi Potensi Ekonomi Tidak Berkembang..	110
N. Bantaeng: Kabupaten Model di Sulawesi Selatan.....	115
O. Lombok Tengah: Warisan Problema Klasik	122
P. Kupang: Pemilihan Walikota yang Menguras Anggaran	129
Q. DKI Jakarta: Etalase Politik Pilkada.....	134
R. Ringkasan Profil Daerah Penelitian	140
Bab 4 Hasil Penelitian	145
A. Pengantar Umum Hasil Penelitian.....	145
B. Dimensi Konstitusional Pilkada	146
C. Pilkada Langsung dan Demokrasi	159
D. Pilkada Langsung dan Korupsi.....	187
E. Pilkada Langsung dan Gangguan Keamanan dan Ketertiban.....	202
Bab 5 Penutup.....	223
A. Simpulan	223
B. Rekomendasi	227
C. Keterbatasan	230
Daftar Pustaka.....	231
Biodata Singkat Penulis dan Editor.....	243
Profile SETARA Institute for Democracy and Peace.....	247

Ringkasan Eksekutif

Pendahuluan

Sistem pemilihan kepala daerah (Pilkada) mengalami perubahan mendasar melalui Amandemen ketiga Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 pada tahun 2000-2003. Pasal 18 Ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945 yang diamandemen menegaskan bahwa “*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis*”. Kata “demokratis” ini oleh banyak kalangan ditafsir sebagai proses pemilihan langsung oleh rakyat. Efeknya, sejak 2005, negara Indonesia telah memilih Pilkada langsung sebagai mekanisme pengisian kepala daerah.

Pilkada langsung sudah berlangsung selama kurang lebih 14 tahun. Seluruh daerah dengan basis unit pemerintahan kabupaten-kota dan provinsi telah melakukan Pilkada langsung. Logika sederhana di balik pemilihan mekanisme Pilkada langsung adalah usaha politis untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses politik di daerah yang demokratis dalam menentukan kepala daerahnya. Inti harapannya bahwa Pilkada langsung dapat menghasilkan pemerintah daerah yang aspiratif dan memiliki komitmen kuat meningkatkan kesejahteraan masyarakat, akomodatif, dengan mengoptimalkan pengelolaan aset daerah dan memanfaatkan kekhususan profil demografis, geografis, dan geologis daerah.

Laporan penelitian ini merupakan evaluasi atas praktik Pilkada yang mengukur variabel demokrasi, korupsi, dan stabilitas keamanan. Pertanyaan penelitian studi ini adalah:

1. Sistem Pilkada langsung tidak efektif dan tidak efisien dalam sistem demokrasi di Indonesia.

2. Sistem Pilkada langsung memberi ruang bagi sistem *checks and balances* bekerja; dan di sisi lain, ia membuka ruang partisipasi publik dalam melahirkan pemerintahan daerah yang baik.
3. Pilkada langsung menyebabkan potensi konflik sosial, vertikal dan horizontal, meningkat.
4. Sistem Pilkada langsung memungkinkan terjadinya manipulasi *low class* melalui politik uang, jalur manipulasi media, dan pencitraan melalui survei; sekaligus juga menutup kader-kader terbaik bangsa tidak bisa terlibat dalam kontestasi Pilkada.
5. Pilkada langsung menyebabkan biaya politik tinggi. Akibatnya, sistem Pilkada langsung mendorong penyelenggara pemerintahan daerah melakukan korupsi.

Kerangka Metodologis

Penelitian ini adalah studi kualitatif yang mengambil fokus pada evaluasi pelaksanaan kebijakan Pilkada langsung di 16 daerah kabupaten-kota di Indonesia dalam kerangka demokrasi, korupsi dan gangguan stabilitas keamanan. Dengan beberapa aspek metodologis berikut.

Pertama, wilayah penelitian diseleksi secara purposif. *Kedua*, narasumber interview mendalam juga diseleksi secara purposif. Mereka diseleksi dari beberapa kelompok yang terlibat langsung dalam proses Pilkada.

Kriteria narasumber adalah sebagai berikut. *Pertama*, aparat keamanan (kepolisian serta Kesatuan Bangsa dan Politik/Kesbangpol). *Kedua*, tokoh masyarakat. *Ketiga*, penyelenggara Pilkada, Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan pengawas, Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) Pilkada. *Keempat*, politisi partai pengusung calon kepala daerah. *Kelima*, kepala/calon kepala daerah. *Keenam*, pegiat demokrasi. *Ketujuh*, pebisnis rekanan kerja pemerintah daerah. Mereka dipilih untuk memberi informasi tentang dialektika pelaksanaan Pilkada langsung.

Data yang dibutuhkan dalam penelitian ini adalah informasi tentang seluk-beluk, dan dinamika pelaksanaan Pilkada langsung yang terkait dengan demokrasi, korupsi dan gangguan stabilitas keamanan.

Data tersebut dikumpulkan melalui beberapa teknik berikut: wawancara mendalam (*in-depth interview*); *Focused group discussion* (FGD) dilaksanakan di 5 wilayah, yaitu Padang, Jakarta, Yogyakarta, Palangkaraya dan Makassar; dan *expert meeting*. Selain itu, penelitian ini juga dilakukan dengan studi dokumen dan *desk study*.

Temuan Penelitian

1. Mekanisme Pilkada langsung untuk pengisian calon kepala daerah bukan satu-satunya tafsir hukum terhadap makna Pasal 18 Ayat (4) UUD Negara RI 1945 yang menegaskan “Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis”. Sesuai dengan *original intent* pembentukan norma dan konteks historis konstruksi Pasal 18 Ayat (4) tersebut, dan melalui tafsir Mahkamah Konstitusi RI, **Pilkada langsung (pemilihan langsung oleh rakyat) atau Pilkada tidak langsung (pemilihan melalui mekanisme perwakilan rakyat di DPRD) sama-sama demokratis; keduanya konstitusional**, sesuai dengan amanat konstitusi.
2. **Pilkada langsung adalah mekanisme pengisian jabatan kepala daerah yang paling mendekati makna asli dari demokrasi dan prinsip dasarnya**, sebab mekanisme pemilihan langsung memberikan ruang paling besar untuk partisipasi politik rakyat atau *demos* dan memberikan saluran yang lebih luas bagi terseleksinya pejabat politik pilihan rakyat sebagai pemangku kedaulatan politik. Pilkada langsung di Indonesia *by design* di-*setup* untuk mengakomodasi idealitas partisipasi *demos* dan institusionalisasi kedaulatan mereka dalam seleksi pejabat politik. Namun, *by fact*, Pilkada langsung di 16 daerah penelitian belum konkuren dengan intensi orisinalnya dan bahkan memunggungi nilai-nilai demokrasi. Politik uang di setiap tahapan, baik di tahap pencalonan kepala daerah, tahap kampanye dan di tahap pemungutan suara, merupakan salah satu argumentasi faktualnya.
3. Penyelenggaraan Pilkada langsung di 16 daerah penelitian belum terlaksana sesuai amanat undang-undang dari aspek politik desentralisasi pemerintahan. Pilkada langsung belum optimal melahirkan kepala daerah yang mampu mengembangkan potensi kekhususan daerah untuk peningkatan kesejahteraan

rakyat. Banyak kepala daerah yang setelah terpilih justru menyalahgunakan anggaran dan fasilitas negara oleh para calon dan tim pemenangannya. Janji-janji politik saat kampanye masih sering terjebak dalam retorika dan *lip service*. Di sisi lain, proses Pilkada pada tahapan pascapelaksanaan, gagal melahirkan satu sistem kontrol yang dilakukan oleh rakyat, termasuk oleh dan melalui institusi oposisi dari partai yang kalah. Proses *checks and balances* parlementariat di DPRD tidak berjalan maksimal, dan tidak cukup efektif melakukan fungsi pengawasan terhadap pemerintah hasil Pilkada.

4. Fenomena borong partai pendukung untuk memenuhi ketentuan ambang batas pencalonan dalam pemilihan (*electoral threshold*) sering dilakukan oleh calon pasangan kepala daerah yang kaya modal. Fenomena ini di sisi lain justru melahirkan apatisme politik masyarakat. Angka partisipasi masyarakat dalam pemungutan suara belum cukup tinggi. Bahkan fakta perlawanan sipil terhadap keserakan kekuasaan politik calon kepala daerah melahirkan fenomena kemenangan kotak kosong. Fakta ini mengisyaratkan bahwa Pilkada di beberapa daerah masih sering dimanipulasi, disimpangkan dari makna original demokrasi.
5. **Sistem Pilkada langsung bukanlah variabel determinan atas maraknya korupsi, terutama yang dilakukan oleh para kepala daerah yang terpilih melalui Pilkada langsung tersebut.** Begitu banyak variabel *intervening* yang memicu terjadinya korupsi oleh kepala daerah dan jaringannya (termasuk elit-elit lokal di lembaga legislatif daerah), terutama politik uang -politik biaya tinggi-oligarki politik lokal. Jadi, sepanjang tidak ada upaya sistemik untuk meminimalisasi variabel-variabel antara tersebut, maka korupsi akan meruyak, baik pada sistem Pilkada langsung maupun Pilkada tidak langsung.
6. Partai politik merupakan elemen sistem politik yang paling banyak mendapat sorotan tajam berkaitan dengan belum idealnya pelaksanaan Pilkada langsung. Lemahnya kinerja partai dalam kaderisasi, kurangnya pendidikan politik, ketiadaan transparansi dan meritokrasi dalam seleksi calon, oligarki elit dan patronase politik pada tahap kandidasi, dan lemahnya institusionalisasi parpol pada umumnya telah menjadi salah satu pemicu utama belum idealnya performa Pilkada langsung sebagai mekanisme

elektoral di tingkat lokal dalam kerangka demokratisasi. Sebagian besar variabel *intervening* dalam penyelenggaraan Pilkada bertolak dari lemahnya kinerja dan performa partai politik, pada khususnya di tingkat daerah. Lemahnya mekanisme dan tata kelola demokrasi di tingkat partai politik telah memberikan kontribusi terbesar bagi terciptanya variabel-variabel antara terhadap maraknya praktik korupsi oleh pemerintah daerah hasil Pilkada.

7. **Pelaksanaan Pilkada di 16 daerah penelitian tidak berefek negatif yang signifikan terhadap gangguan stabilitas keamanan dan ketertiban masyarakat.** Kecuali pembakaran Kantor KPU dan Panwaslu Kabupaten Memberano Tengah, Papua dan pembakaran mobil Ketua Panwas Kabupaten Rote Ndao, Nusa Tenggara Timur, tidak ada gangguan Kamtibmas yang melahirkan situasi kritis. Jika disandingkan, maka gangguan Kamtibmas era Pilkada tidak langsung jauh lebih massif, antara lain seperti yang terjadi di Kabupaten Tuban, Kabupaten Halmahera Utara, dan Kabupaten Sumba Barat Daya. Namun demikian, tetap diperlukan pemodelan tata kelola Kamtibmas yang spesifik di tengah kontestasi politik elektoral dalam konteks sosio-politik lokal yang melibatkan jarak interaksi yang pendek dan dekat antara elit dengan pendukungnya. Urgensi pemodelan itu meningkat di tengah penyelenggaraan politik elektoral yang bersifat serentak, terutama sekali menyambut keserentakan sekaligus di tingkat lokal dan nasional.
8. Tidak signifikannya gangguan Kamtibmas dalam penyelenggaraan Pilkada langsung antara lain dipengaruhi oleh profesionalitas aparat kepolisian dalam mengawal pengamanan pelaksanaan hajatan elektoral di tingkat lokal tersebut. Secara faktual, tidak ada gangguan stabilitas keamanan yang meresahkan aparat kepolisian; baik di tahap pra, atau pasca Pilkada. Bahkan di daerah yang awalnya dinilai rawan gangguan keamanan seperti di Jawa Barat, Kalimantan Barat, dan Papua, Pilkada tidak diwarnai dengan kasus gangguan keamanan. Satu hal yang cukup unik terjadi di Kalimantan Barat. Seorang politisi yang kalah sempat melontarkan propaganda politik identitas yang dapat memicu konflik horizontal. Namun faktanya, provokasi itu tidak serta merta mampu menggerakkan simpatisan dan massa pendukungnya untuk melakukan kerusuhan dalam skala masif. Kinerja Satgas Nusantara Polri plus kedewasaan rakyat dalam

merespons politik provokasi bernuansa SARA, berhasil mencegah terjadinya gangguan Kamtibmas yang serius.

9. Setelah mengevaluasi berbagai aspeknya terutama dengan menggunakan tiga optik perspektif dalam penelitian ini, **Pilkada langsung belum berjalan efektif dan efisien**. Sistem yang belum mapan, ketidakprofesionalan, kualitas moral dan integritas penyelenggara dan pengawas Pilkada yang rendah, penegakan hukum yang lemah, infrastruktur, dan perangkat kelembagaan yang sangat terbatas, menjadi penyebab utama inefektivitas dan inefisiensi pelaksanaan Pilkada. Di daerah hasil pemekaran, terutama, fasilitas Pilkada sangat terbatas, baik dari jumlah atau kualitas kelengkapan alat dan perangkat Pilkada. Efektivitas dan efisiensi pelaksanaan Pilkada sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor di atas. Selain itu, kedewasaan politik dalam pengalaman berdemokrasi Pilkada akan menjadi penentu keberhasilan pelaksanaan Pilkada.
10. **Tingkat efektivitas dan efisiensi pelaksanaan Pilkada bervariasi menurut profil daerah**. Faktor keragaman kondisi obyektif daerah dari aspek sosial, politik, budaya, dan demografis sangat berpengaruh terhadap efektivitas dan efisiensi dimaksud. Daerah kabupaten-kota yang dalam kehidupan keseharian memiliki beban sejarah konflik sosial terbukti juga terkait dengan kasus-kasus gangguan keamanan saat pelaksanaan Pilkada. Temuan ini telah mengisyaratkan bahwa pelaksanaan Pilkada serentak dengan sistem dan mekanisme yang seragam di seluruh daerah kabupaten-kota harus dievaluasi. Keragaman profil demografis, sosial, politik dan budaya daerah harus menjadi faktor penting untuk perbaikan mekanisme pelaksanaan Pilkada di kemudian hari.
11. **Keragaman faktor-faktor yang terkait dengan tingkat kesuksesan (efektivitas dan efisiensi) pelaksanaan Pilkada langsung seperti yang diperlihatkan dalam temuan penelitian menuntun tim peneliti untuk menyimpulkan bahwa sudah saatnya gagasan Pilkada asimetris mendapat respons kebijakan yang memadai**. Pilkada asimetris mengandaikan Pilkada langsung menjadi mekanisme elektoral utama di tingkat lokal, namun tingkat kerawanan dan kompleksitas isu Kamtibmas dan integrasi nasional memberikan ruang bagi Pilkada tidak langsung oleh DPRD dan penetapan Kepala Daerah oleh Presiden sebagai

Kepala Negara.

Rekomendasi

Poin-poin kesimpulan di atas mengisyaratkan satu postulat inti bahwa pelaksanaan Pilkada langsung -walaupun masih sarat dengan kekurangan dan kelemahan- tidak dapat dan terlalu dini untuk dinilai gagal. Praktik penyelenggaraan Pilkada langsung terutama dalam desain penyelenggaraan serentak membutuhkan waktu lebih dan meniscayakan perbaikan untuk membuktikan dirinya sebagai mekanisme yang terbaik untuk proses pengisian jabatan kepala daerah. Pilkada langsung dinilai sebagai mekanisme pengisian jabatan kepala daerah yang paling mendekati makna original konsep demokrasi dan spirit desentralisasi pemerintahan.

Berdasarkan kesimpulan di atas, Tim Peneliti mengajukan beberapa rekomendasi pascapenelitian sebagai berikut.

1. Pemerintah, penyelenggara Pilkada langsung (KPU dan Bawaslu), ahli dan masyarakat sipil pegiat Pemilu perlu merumuskan sistem, mekanisme, prosedur, kondisi, dan prasyarat objektif untuk dibukanya ruang bagi Pilkada asimetris yang tetap harus berwatak demokratis sebagaimana diidealkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Pemerintah, penyelenggara Pilkada langsung (KPU dan Bawaslu), ahli dan masyarakat sipil pegiat Pemilu hendaknya merumuskan langkah-langkah strategis untuk mengatasi atau meminimalisasi daya rusak variabel *intervening* dalam Pilkada langsung yang memicu terjadinya korupsi dan merusak Pilkada langsung sebagai mekanisme demokrasi di tingkat daerah, khususnya oligarki elit dalam kandidasi yang sarat dengan mahar politik atau 'biaya perahu', politik uang, mobilisasi dan kampanye politik elektoral yang memicu biaya tinggi.
3. KPK hendaknya mengambil tindakan penegakan hukum yang lebih strategis untuk mencegah terjadinya pembelian suara dalam skala besar (*massive vote buying*), perburuan rabat ekonomi (*rent seeking*), pembandaran politik pemilihan (*electoral gambling*) yang dilakukan oleh pengusaha dan dunia usaha melalui pembiayaan para kontestan pada sebagian besar tahapan dalam Pilkada

langsung dengan kompensasi proyek-proyek pembangunan di daerah oleh kepala daerah pascapelantikan.

4. Partai politik di Indonesia hendaknya lebih serius dalam
 - a) membangun mekanisme kandidasi yang meritokratis,
 - b) mengintensifkan pelaksanaan kaderisasi politik yang memungkinkan alternatif calon pemimpin lokal yang berkualitas, menjanjikan dan membangun harapan publik di tingkat lokal serta
 - c) menginstitutionalisasi pendidikan politik masyarakat yang mengajarkan pengetahuan dan melek politik (*civic knowledge* dan *political literacy*), mendidikkan watak politik warga (*civic disposition*) dan keterampilan politik warga (*civic skills*). Dengan demikian masyarakat politik di tingkat lokal akan menampilkan diri secara ideal sebagai pemilih yang cerdas (*voters*) dan sebagai warga demokrasi (*demos*) sekaligus yang imun terhadap upaya untuk mendegradasi peran pemilih dan warga serta menghancurkan makna Pilkada sebagai mekanisme politik demokratis.
5. Pihak kepolisian perlu mereplikasi langkah strategis pembentukan Satgas Nusantara yang terbukti berhasil dan efektif memitigasi, mencegah daya rusak, dan melakukan penegakan hukum atas penggunaan isu SARA dalam Pilkada 2018 (juga Pemilu dan Pilpres 2019). Kecuali dalam Pilkada Sumatera Utara, politisasi SARA dalam perhelatan Pilkada dapat dikatakan minor, bahkan nihil. Langkah strategis lain dapat diambil untuk isu spesifik lainnya seperti politik uang, baik dengan cara melembagakan satuan-satuan tugas baru maupun dengan mengintegrasikan fungsi-fungsi baru yang spesifik berkaitan dengan Pilkada pada satuan-satuan tugas yang sudah ada.
6. Dalam perspektif keamanan dan ketertiban masyarakat berkaitan dengan Pilkada, pemerintah, khususnya aparat kepolisian, hendaknya mengoptimalkan fungsi dan peran Kelompok Sadar Kamtibmas (KSK) sebagai mitra kepolisian untuk membangun partisipasi warga dalam membangun Kamtibmas dan mencegah gangguan Kamtibmas pra, pada, dan pasca Pilkada.
7. Pemerintah dan penyelenggara pemilihan dalam Pilkada (KPU dan Bawaslu) hendaknya mengambil usaha untuk mengevaluasi secara komprehensif pelaksanaan Pilkada langsung, karena keputusan politik nasional telah menetapkan Pilkada serentak akan

dilaksanakan pada tahun 2024. Oleh sebab itu, perlu dilakukan serangkaian kegiatan penelitian, sosialisasi, pendidikan politik, dan pemberdayaan politik masyarakat sebagai usaha bertahap untuk menyiapkan sistem dan mekanisme Pilkada langsung secara serentak yang sesuai dengan keragaman watak sosial, politik dan budaya daerah.

8. Pemerintah dan Kepolisian RI hendaknya melakukan kajian dan penelitian lebih lanjut mengenai isu keamanan dan ketertiban masyarakat dalam Pilkada Serentak pada 2024 yang juga bersamaan dengan Pemilu Legislatif dan Presiden-Wakil Presiden. Kompleksitas isu keamanan yang sepenuhnya akan dilaksanakan secara serentak di 33 provinsi, 514 kabupaten dan 93 kota tentu membutuhkan kajian persiapan yang lebih serius dan sistemik mengenai alternatif-alternatif dan pola-pola tata kelola Kamtibmas, termasuk mobilisasi aparat, perencanaan anggaran, serta pelibatan dan pemolisian masyarakat dalam menyambut 'keriuhan' sekaligus 'keruwetan' Pilkada serentak. []

BAB 1

Pendahuluan

A. Latar Belakang

Dinamika sistem pemilihan kepala daerah (Pilkada) di Indonesia berkaitan dengan perjalanan sejarah sosio-ekonomo-politik. Sejarah penjajahan, kemiskinan, dan kebodohan sangat mewarnai rekam jejak perkembangan demokrasi di Indonesia. Pasca kemerdekaan, basis, sistem dan kultur feodalistik belum mampu mengantarkan bangsa Indonesia ke gerbang kehidupan berbangsa, dan bernegara yang cukup dewasa dalam berdemokrasi. Bahkan otoritarianisme Orde Baru selama kurang lebih 32 tahun telah menjadikan pilar-pilar demokrasi terpenjara, nyaris mati.

Neptotisme, korupsi, kolusi, budaya kekerasan, feodalisme, oligarki, dan patronisme-klientisme menjadi ciri utama kekuasaan Orde Baru. Pengisian jabatan publik, termasuk kepala daerah selevel bupati-walikota, juga gubernur, cenderung tidak demokratis. Semuanya berlangsung secara sederhana melalui sistem yang nampaknya demokratis, namun pada hakikatnya, ia sebatas penunjukan, perpanjangan tangan kekuasaan pusat. Daerah difungsikan seperti wilayah *perdikan* yang menjadi lumbung jorahan kekuasaan pusat. Dalam tata pemerintahan, kepala daerah hanya sebatas orang pusat yang dititipkan di daerah. Pendeknya, kepala daerah adalah derivat otoritarianisme yang sentral atas yang lokal.

Otoritarianisme Orde Baru ini menjadi gerbang tuntutan publik untuk proses demokratisasi yang berpuncak pada tahun 1998 yang mana

rezim Orde Baru ditumbangkan gerakan reformasi dengan mengusung semangat demokratisasi, termasuk dalam bentuk pemutusan rantai dominasi pusat atas daerah. Salah satu tuntutan konkret demokratisasi tersebut adalah diadopsinya desentralisasi pemerintahan. Sistem Desentralisasi melalui otonomi daerah kemudian diwujudkan dalam bentuk Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang RI Nomor 22 ini terakhir kali diubah menjadi Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dengan pengaturan hubungan pusat dan daerah yang lebih rinci, dan teknis, namun tetap memberi ruang kepada pemerintah pusat untuk mengontrol pemerintah daerah sampai pada batas tertentu. Salah satu efek turunan dari kebijakan desentralisasi adalah perubahan sistem pemilihan calon kepala daerah.

Sebagai perbandingan, sejak 1955 pengisian jabatan kepala daerah (gubernur, bupati dan walikota) dilakukan melalui rapat musyawarah oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) (Provinsi dan kabupaten-kotamadya). Pasca reformasi 1998, dengan spirit demokratisasi, pemilihan kepala daerah dengan sistem perwakilan anggota Dewan dinilai tidak sesuai lagi dengan semangat demokrasi. Sistem pemilihan kepala daerah melalui rapat musyawarah DPRD dinilai cacat legitimasi sipil, karena rakyat tidak berdaulat memilih langsung kepala daerah mereka.

Sistem pemilihan kepala daerah (Pilkada) mengalami perubahan mendasar melalui Amandemen ketiga Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 pada tahun 2000-2003. Pasal 18 Ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945 yang diamandemen menegaskan bahwa "*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis*". Kata "demokratis" ini oleh banyak kalangan ditafsir sebagai proses pemilihan langsung oleh rakyat. Efeknya, sejak 2005, negara Indonesia telah memilih Pilkada langsung untuk proses seleksi calon kepala daerah (bupati-walikota dan gubernur).

Pilkada langsung ini sudah berlangsung selama kurang lebih 14 tahun. Seluruh daerah dengan basis unit pemerintahan kabupaten-kota, terutama, telah melakukan Pilkada langsung. Logika sederhana di balik pemilihan mekanisme Pilkada langsung adalah usaha politis untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses politik di daerah

yang demokratis dalam menentukan kepala daerahnya. Inti harapannya bahwa Pilkada langsung dapat menghasilkan pemerintah daerah yang aspiratif dan memiliki komitmen kuat meningkatkan kesejahteraan masyarakat, akomodatif, dengan mengoptimalkan pengelolaan aset daerah dan memanfaatkan kekhususan profil demografis, geografis, dan geologis daerah.

Intinya, di balik Pilkada langsung, terpendam harapan resiprositas antara peningkatan partisipasi politik masyarakat melalui Pilkada langsung dengan perubahan kinerja pemerintah daerah yang lebih baik yang berpihak pada rakyat.¹ Idealnya, Pilkada langsung dilihat sebagai mekanisme yang memungkinkan pencapaian kesejahteraan sipil secara cepat, efektif, efisien, dan merata, dibandingkan efek kesejahteraan dan keadilan melalui mekanisme pemilihan kepala daerah dengan sistem musyawarah di DPRD.

Pilkada langsung tentu menghendaki seperangkat sistem dan instrumen, dari aspek sumberdaya insani, institusi, sarana-prasarana, perangkat dan proses politik yang rapih dan sistematis. *Pertama*, partisipasi sipil dalam Pilkada idealnya tumbuh dari etos tanggungjawab untuk memilih calon yang dapat mengemban amanat rakyat. Namun karena keterbatasan literasi politik dan juga kemunculan apatisme politik sipil dalam proses Pilkada, maka partisipasi sipil dalam Pilkada sering diperalat oleh elit politik, dan lebih bernuansa pragmatis. Di tangan elit oportunistis, politik uang akhirnya menjadi motor penggerak partisipasi sipil dalam Pilkada.

Kedua, sistem kaderisasi untuk calon kepala daerah yang profesional oleh partai diharapkan dapat menghadirkan calon kepala daerah yang berkualitas. Namun karena pragmatisme, partai politik sering abai dalam hal kaderisasi. Akibatnya, partai tidak memiliki calon yang berkualitas dan laku “dijual” untuk tujuan meningkatkan elektabilitas. Di sisi lain, di saat tidak mau kehilangan momentum untuk ikut berebut kekuasaan, partai politik lazim menempuh jalan pintas dengan membuka pintu lamaran calon kepala daerah yang menghendaki “kendaraan” politik. Politik transaksional, akibatnya, adalah kontrak politik yang ditempuh calon. Modal politik Pilkada mulai dikururkan untuk mendapatkan restu partai guna pencalonan.

1 Vedi R. Hadiz, *Localising Power in Post-Authoritarian Indonesia: A Southeast Asia Perspective* (Stanford California: Stanford University Press, 2010), hlm. 121.

Kendaraan politik pencalonan menjadi awal proses Pilkada berbiaya tinggi. Beban biaya ini membengkak, karena politik uang sudah lazim digunakan tim sukses calon guna meningkatkan jumlah suara. Kapitalisasi modal Pilkada ini tentu tidak ditanggung sendiri oleh calon kepala daerah. Sang calon juga akhirnya harus lincah mencari dukungan finansial dari para pemodal-pebisnis, tentu dengan janji-janji keuntungan. Sesuai sifatnya, proses politik tidak ada yang gratis, terutama di tengah dinamika atmosfer pragmatis para politisi dan sipil yang oportunistis. Pilkada tidak ubahnya seperti gerak ekonomi yang menggurita sesaat. Akibatnya, politik balik modal dengan korupsi kebijakan perizinan dan anggaran, serta manajemen pemerintahan menjadi refleksi efek buruk dari Pilkada berbiaya mahal. Para rekanan yang telah berinvestasi di tahap proses Pilkada, juga tentu, menuntut politik balas jasa. Akibatnya, praktik “bagi-bagi” proyek ke tim sukses dan pendukungnya menjadi terbiasa walau sulit dibuktikan. Oleh sebab itu, karena Pilkada berbiaya mahal, korupsi oleh banyak kepala daerah tidak lagi mengagetkan. Ini semua adalah buah terlarang dari patologi praktik Pilkada langsung.

Ketiga, Pilkada langsung melibatkan sipil secara massal. Bahkan mereka terkadang diperhadapkan *vis-à-vis* dalam proses politik Pilkada. Mobilisasi massa dalam proses Pilkada seperti ini menjadi rentan melahirkan benturan antar para pendukung di akar rumput. Ketidakdewasaan, dan sentimen primordialisme berkelindan menjadi akar konflik antarpengukung. Akibatnya, Pilkada rentan mengganggu stabilitas keamanan.

Kerawanan gesekan di akar rumput ini semakin diperburuk oleh para elit politik yang sering menginstrumentasi sipil untuk tujuan politik kemenangan. Banyak elit politik dengan sengaja melemparkan dan mengeksploitasi isu politik aliran, politik identitas, dan kampanye hitam. Dengan politisasi massa yang dilakukan elit partai, Pilkada dikhawatirkan mengganggu stabilitas keamanan.

Mengacu pada dialektika sejumlah isu di atas dalam kerangka Pilkada, maka sudah seharusnya Pilkada langsung yang dilaksanakan sekitar 14 tahun ini dievaluasi. Apakah sistem Pilkada langsung sudah efektif dan efisien di Indonesia? Apa dampak positif dari Pilkada langsung dalam sistem demokrasi Indonesia? Apa dampak negatif dari Pilkada langsung dalam sistem demokrasi Indonesia? Model-model

pilihan demokratis yang seperti apa, yang dapat digunakan sebagai mekanisme pengisian kepala daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang efektif dan efisien?

Sesuai permasalahan di atas, hipotesis yang mau diuji dalam penelitian ini adalah:

1. Sistem Pilkada langsung tidak efektif dan tidak efisien dalam sistem demokrasi di Indonesia.
2. Sistem Pilkada langsung memberi ruang bagi sistem *checks and balances* bekerja; dan di sisi lain, ia membuka ruang partisipasi publik dalam melahirkan pemerintahan daerah yang baik.
3. Pilkada langsung menyebabkan potensi konflik sosial, vertikal dan horizontal, meningkat.
4. Sistem Pilkada langsung memungkinkan terjadinya manipulasi *low class* melalui politik uang, jalur manipulasi media, dan pencitraan melalui survei; sekaligus juga menutup kader-kader terbaik bangsa tidak bisa terlibat dalam kontestasi Pilkada.
5. Pilkada langsung menyebabkan biaya politik tinggi. Akibatnya, sistem Pilkada langsung mendorong penyelenggara pemerintahan daerah melakukan korupsi.

B. Kerangka Metodologis

Penelitian ini adalah studi kualitatif yang mengambil fokus pada evaluasi pelaksanaan kebijakan Pilkada langsung di 16 daerah kabupaten-kota di Indonesia dalam kerangka demokrasi, korupsi dan gangguan stabilitas keamanan. Dengan beberapa aspek metodologis berikut.

Pertama, wilayah penelitian diseleksi secara purposif atas kriteria seperti dijelaskan pada Tabel 1. *Kedua*, narasumber interview mendalam juga diseleksi secara purposif. Mereka diseleksi dari beberapa kelompok yang terlibat langsung dalam proses Pilkada.

Tabel 1.
Kriteria Narasumber untuk Interview Mendalam

No	Kriteria	Daerah
1	Daerah yang setelah Pilkada berkembang	1. Kabupaten Banyuwangi (Jatim) 2. Kabupaten Bantaeng (Sulsel) 3. Kota Salatiga (Jateng) 4. Kota Binjai (Sumut)
2	Daerah yang setelah Pilkada stagnan	1. Kota Kupang (NTT) 2. Kota Serang (Banten) 3. Kabupaten Lombok Tengah (NTB) 4. Kabupaten Klaten (Jateng)
3	Daerah yang setelah Pilkada kepala daerahnya tersandung kasus korupsi	1. Kota Malang (Jatim) 2. Kota Jambi (Jambi) 3. Kabupaten Subang (Jabar) 4. Kabupaten Kutai Kartanegara (Kaltim)
4	Daerah yang rawan konflik	1. Kota Tarakan (Kaltra) 2. Kota Pontianak (Kalbar) 3. Kabupaten Aceh Besar (NAD) 4. Kabupaten Buol (Sulteng)

Kriteria narasumber adalah sebagai berikut. *Pertama*, aparat keamanan (kepolisian serta Kesatuan Bangsa dan Politik/Kesbangpol). *Kedua*, tokoh masyarakat. *Ketiga*, penyelenggara Pilkada, Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan pengawas, Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) Pilkada. *Keempat*, politisi partai pengusung calon kepala daerah. *Kelima*, kepala/calon kepala daerah. *Keenam*, pegiat demokrasi. *Ketujuh*, pebisnis rekanan kerja pemerintah daerah. Mereka dipilih untuk memberi informasi tentang dialektika pelaksanaan Pilkada langsung. Matriks narasumber sesuai dengan kriteria penentuannya ditampilkan pada Tabel 2 berikut.

Tabel 2.
Kriteria Narasumber untuk Interview Mendalam

No.	Lembaga dan Kriteria Narasumber	Jml	No.	Lembaga dan Kriteria Narasumber	Jml
1	Pimpinan daerah/ calon pimpinan daerah (bermasalah atau tidak dengan hukum)	1	6	Kabag Ops Polres, atau aparatus pengganti yang ditunjuk institusi yang berwenang	1
2	Pengurus partai koalisi/ anggota partai koalisi di DPRD pemenang Pilkada	1	7	Kepala Kesbangpol/aparatus pengganti yang ditunjuk institusi yang berwenang	1
3	Pengurus partai oposisi di DPRD Partai pasca Pilkada	1	8	Tokoh masyarakat (tomas) atau tokoh agama (toga)	1
4	Penyelenggara Pilkada (Komisioner KPUD)	1	9	Pegiat demokrasi-Pilkada langsung; jejaring calon kepala daerah	1
5	Ketua Bawaslu Pilkada (komisioner Bawaslu)	1	10	Asosiasi pengusaha- mitra kerja-rekanan pembangunan daerah	1

Data yang dibutuhkan dalam penelitian ini adalah informasi tentang seluk-beluk, dan dinamika pelaksanaan Pilkada langsung yang terkait dengan demokrasi, korupsi dan gangguan stabilitas keamanan. Data tersebut dikumpulkan melalui beberapa Teknik berikut.

1. Wawancara mendalam (*in-depth interview*) dilakukan secara individual terhadap kesepuluh narasumber di atas selama minimal 45 menit dan maksimum 120 menit/2 jam.
2. *Focus group discussion* (FGD) dilaksanakan di 5 wilayah, yaitu Padang, Jakarta, Yogyakarta, Palangkaraya dan Makassar. Setiap FGD diselenggarakan selama kisaran 2-3 jam dengan menghadirkan 10 orang narasumber di masing-masing daerah, sesuai dengan kriteria berikut (1): pegiat demokrasi-Pilkada, (2) aktivis sosial, (3) tokoh masyarakat, (4) pengamat sosial-politik, dan (5) pakar/akademisi. Untuk setiap kategori, diseleksi 2 orang narasumber. FGD dimaksudkan untuk proses pengujian hipotesis secara tentatif.

3. *Expert meeting*. Pertemuan tim pakar ini dilaksanakan di Jakarta dengan menghadirkan sejumlah narasumber dengan kriteria berikut (1) pakar, (2) pegiat demokrasi, (3) aktivis Pilkada langsung, (4) pegiat anti korupsi, dan (5) para politisi. *Expert meeting* ini adalah usaha lanjutan untuk melakukan verifikasi terhadap hipotesis yang terbangun selama proses pengumpulan data di level *interview* mendalam, dan *focus group discussion*.
4. Studi dokumen dilakukan untuk menggali data statistik dan infografis pelaksanaan Pilkada langsung, selain juga mendapatkan data sosial-ekonomi-demografis daerah penelitian.
5. *Desk study* dilakukan untuk menelisik dimensi hukum dasar Pilkada. Teknik ini digunakan untuk menelaah literatur yang terkait secara langsung maupun tidak langsung dengan isu Pilkada di Indonesia.

C. Sistematika Laporan

Laporan penelitian ini disusun menjadi 5 Bab. Bab 1 merupakan pendahuluan yang mendeskripsikan konteks permasalahan dan fokus penelitian, signifikansi penelitian, kerangka metodologis. Bab 2 mendiskusikan kerangka teoretis-normatif penelitian. Bab 3 menyajikan profil 17 daerah penelitian. Bab 4 menyajikan hasil temuan penelitian. Bab 4 ini dipilah menjadi tiga pokok bahasan, yaitu aspek kaitan Pilkada dengan isu demokrasi, Pilkada dengan korupsi, serta Pilkada dengan gangguan stabilitas keamanan. Bab 5 merupakan penutup, yang membahas beberapa kesimpulan dan rekomendasi serta keterbatasan penelitian.

BAB 2

Kajian Teori dan Tinjauan Pustaka

A. Sistem Pengisian Jabatan

Harun Alrasyid mendefinisikan negara sebagai organisasi yang terdiri atas jabatan-jabatan.² Ia mendasarkan pendapatnya kepada pandangan Logemann yang menyatakan bahwa inti hukum tata negara adalah jabatan.³ Dalam konteks itu, hukum tata negara tidak lain dari keseluruhan kaidah-kaidah khusus yang berlaku terhadap tingkah laku manusia yang memangku jabatan tertentu.⁴ Tindakan seorang pemangku jabatan (pejabat) hanya mengikat apabila tindakan yang dilakukan dalam kualitasnya sebagai pejabat.⁵

Istilah pejabat itu disebut Hans Kelsen dengan organ negara.⁶ Organ didefinisikan sebagai individu yang menjalankan suatu fungsi tertentu, di mana kualitas seseorang sebagai organ dibentuk oleh fungsinya.⁷ Fungsi dimaksud mencakup fungsi pembuatan norma dan penerapannya. Dalam konteks ini, organ negara merupakan suatu jabatan yang membuat ataupun melaksanakan hukum. Organ negara

2 Harun Alrasyid, *Pengisian Jabatan Presiden*, Penerbit Grafiti, Jakarta, 1999, hlm. 6.

3 J.H.A. Logemann, *Over de Theorie van Een Stellig Staatsrecht*, Penerbit Saksama, Jakarta, 1954, hlm. 81-82, terpetik dalam Harun Alrasid, *Ibid.*, hlm. 5.

4 Harun Alrasid, *Pengisian..Op.cit.*, hlm. 6.

5 *Ibid.*, hlm. 7.

6 Hans Kelsen, *Teori Umum Hukum dan Negara, Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik*, BEE Media Indonesia, Jakarta, 2007, hlm. 238.

7 *Ibid.*, hlm. 238.

tersebut dapat diartikan secara luas yaitu mencakup semua orang yang secara nyata berfungsi sebagai organ negara, dan dapat pula diartikan secara sempit yaitu orang yang diangkat atau dipilih untuk menduduki fungsi tertentu dan menjalankan fungsinya secara profesional serta menerima upah reguler atau gaji yang bersumber dari keuangan negara.⁸

Sesuai pandangan Logemann dan Kelsen di atas dapat dipahami bahwa negara terdiri atas organ-organ atau jabatan-jabatan tertentu yang menjalankan fungsi negara, baik fungsi pembentukan hukum maupun fungsi pelaksanaannya. Negara bertindak hanya melalui organ⁹ atau jabatan-jabatannya itu. Aktivitas negara dapat dilihat secara nyata dari apa yang dilakukan oleh organ-organ tersebut. Kranenburg mengatakan, negara hanya dapat bertindak dengan perantaraan orang-orang.¹⁰ Jadi, wajah negara sesungguhnya diwakili oleh organ atau pejabat yang bertindak dalam kualitasnya sebagai pejabat atau organ negara.

Organ atau jabatan tersebut terdiri dari beberapa macam. Ada jabatan yang diwakili oleh satu orang pemangku jabatan (jabatan tunggal), ada jabatan yang memiliki pengganti (*substituut*), dan ada yang jabatan berupa dewan (*college/jabatan majemuk*).¹¹ Sementara itu, Kelsen hanya membagi organ atau jabatan itu ke dalam jenis organ tunggal dan organ komposit. Organ tunggal adalah organ di mana fungsi negara hanya dijalankan oleh tindakan seorang individu, sedangkan organ komposit merupakan organ yang di mana fungsi negara dilaksanakan oleh sejumlah orang.¹² Organ atau jabatan tunggal seperti presiden, kepala daerah, dan lainnya, sedangkan organ majemuk seperti jabatan anggota legislatif.¹³

8 *Ibid.*, hlm. 238.

9 *Ibid.*, hlm. 240.

10 Kranenburg dan Sabaroedin, *Ilmu Negara Umum*, PT. Pradnya Paramita, Jakarta, 1986, hlm. 21.

11 Harun Alrasid, *Pengisian..Op.cit.*, hlm. 7.

12 Hans Kelsen, *Teori ...Ibid.*, hlm. 241.

13 Kategori jabatan tunggal dan jabatan jamak ini juga dapat dibaca dalam beberapa Putusan Mahkamah Konstitusi terkait pengujian undang-undang. Salah satunya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XI/2013 terkait Pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, tanggal 9 April 2013, hlm. 69.

Organ atau pejabat yang menjalankan fungsi-fungsi negara, baik organ tunggal maupun organ komposit atau majemuk tersebut diisi dengan beberapa cara. Organ tersebut dapat dibentuk atau diisi melalui pengangkatan atau melalui pemilihan atau undian.¹⁴ Lebih jauh, Kelsen menjelaskan bahwa perbedaan antara pengangkatan dan pemilihan terletak pada karakter dan kedudukan hukum dari organ yang dibentuk.¹⁵ Pengisian organ atau pejabat negara melalui pengangkatan dilakukan oleh organ yang lebih tinggi, sedangkan pengisian melalui pemilihan dilakukan oleh organ yang sederajat atau sejawat, yang terdiri dari individu-individu yang secara hukum berada di bawah organ yang dipilih.¹⁶

Organ atau jabatan negara sebagaimana dibahas di atas jelas dinilai hanya dalam konteks organ negara yang berbentuk republik. Jika mekanisme pengisian jabatan dalam negara monarki juga digabungkan, maka cara pengisian jabatan atau organ negara juga bertambah menjadi pengisian dengan cara turun-temurun dan cara usurpasi kekuasaan.¹⁷ Usurpasi kekuasaan dimaksud adalah bentuk pengisian jabatan di mana seseorang memproklamkan dirinya sebagai raja.¹⁸ Dengan demikian, setidaknya terdapat empat cara atau mekanisme pengisian sebuah jabatan atau organ negara, yaitu: pengangkatan atau penunjukan, pemilihan, turun temurun, dan usurpasi. Dua cara yang disebut pertama terdapat, dan dipraktikkan dalam negara dengan bentuk pemerintahan republik maupun monarki, sedangkan dua cara yang disebut terakhir hanya ada dalam pemerintahan monarki.

Dalam sebuah negara dengan pemerintahan republik, pengisian jabatan-jabatan yang bersifat politik dilakukan melalui cara pemilihan secara demokratis. Hal itu sesungguhnya merupakan manifestasi dari filosofi kedaulatan rakyat atau demokrasi yang menyertai pemerintahan republik. Dalam bentuk republik, pemerintahan berasal dari dan bertanggungjawab kepada rakyat. Dalam skema tersebut pemilihan umum menjadi instrumen penting untuk membuat pimpinan negara

14 Hans Kelsen, *Teori ...Ibid.*, hlm. 241.

15 *Ibid.*, hlm. 241.

16 *Ibid.*, hlm. 241.

17 F. Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, Penerbit Binacipta, Bandung, 1974, hlm. 177.

18 *Ibid.*, hlm. 77.

untuk bertanggungjawab kepada rakyatnya.¹⁹ Jika pimpinan bertindak sebaliknya, maka ia akan diganti melalui proses pemilihan berikutnya.²⁰

Sistem pemilihan sebagai mekanisme pengisian jabatan tidak tunggal. Bentuk sistem pemilihan mengikuti golongan demokrasi yang diterapkan, apakah golongan demokrasi murni/langsung atau demokrasi perwakilan.²¹ Sesuai penggolongan tersebut, bentuk sistem pemilihan dalam pengisian jabatan politik, juga, dikelompokkan menjadi dua, yaitu pemilihan secara langsung dan pemilihan melalui perwakilan. Dalam pemilihan secara langsung, rakyat secara langsung menyatakan kehendaknya dalam pertemuan atau proses pemungutan suara, sedangkan pemilihan melalui perwakilan dilaksanakan dengan cara di mana kehendak rakyat dinyatakan melalui wakil-wakilnya yang ada di lembaga perwakilan rakyat.²² Jadi, pemilihan secara demokratis dalam negara dengan bentuk pemerintahan republik yang berpijak pada kedaulatan rakyat, bisa dilakukan secara langsung oleh rakyat atau dapat pula dilakukan melalui lembaga perwakilan rakyat²³ sesuai tingkatan.

Lebih jauh, Sarunjang menilai bahwa perbedaan mendasar antara pemilihan secara langsung dan tidak langsung adalah soal cara. Pada pemilihan langsung, suara diberikan secara langsung kepada seorang calon yang apabila ia berhasil memperoleh suara terbanyak, dia akan memenangkan suatu jabatan.²⁴ Sementara itu, dalam pemilihan tidak langsung, orang yang dipilih tidak menduduki jabatan karena telah memenangkan sejumlah suara rakyat dalam pemilihan, melainkan karena dia telah memenangkan sejumlah suara yang cukup pada suatu badan pemilihan yang anggotanya dipilih oleh rakyat.²⁵ Terlepas dari cara mana yang dipilih, baik pemilihan secara tidak langsung, apalagi

19 Arief Budiman, *Teori Negara: Negara, Kekuasaan dan Ideologi*, Penerbit Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002, hlm. 37.

20 *Ibid.*, hlm. 37.

21 F. Isjwara, *Pengantar Ilmu...Op.cit.*, hlm. 178.

22 *Ibid.*, hlm. 178.

23 Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2002, hlm. 22.

24 S.H. Sarundajang, *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara*, Penerbit Kata Hasta Pustaka, Jakarta, 2005, hlm. 169.

25 *Ibid.*, hlm. 169.

pemilihan secara langsung adalah sama-sama merupakan sebuah mekanisme yang demokratis.

B. Sistem Pengisian Jabatan Menurut UUD 1945

Dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 dinyatakan bahwa *Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk republik*. Rumusan tersebut menggambarkan bahwa Indonesia adalah negara berbentuk republik. Rumusan dimaksud mengandung makna bahwa “republik” merupakan bentuk negara, padahal sebagaimana dikemukakan Jimly, “republik” secara teoritik adalah konsepsi mengenai bentuk pemerintahan (*regeringsvorm*).²⁶ Hanya saja, jika dibaca pandangan yang dikemukakan Machiavelli dalam *Il Principe*, republik dan monarkhi dia sebut sebagai bentuk negara. Negara adalah sebuah *genus*, sedangkan “republik” dan “kerajaan” adalah *species*.²⁷ Terlepas dari perbedaan pandangan dan kritik terhadap perumusan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 di atas, dalam penelitian ini, kata “republik” yang terdapat dalam norma tersebut dimaknai sesuai atau mengikuti catatan kritis yang dikemukakan Jimly tersebut. Artinya, republik tersebut adalah bentuk pemerintahan Indonesia, bukan bentuk negara.

Bentuk pemerintahan republik tersebut lebih jauh disandingkan dengan dianutnya kedaulatan rakyat. Hal itu ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (2), Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun (UUD) 1945 yang menyatakan, *Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*. Istilah “kedaulatan rakyat” dalam norma tersebut merupakan istilah falsafati²⁸ yang memaknai bahwa rakyat memegang kekuasaan tertinggi Negara Republik Indonesia. Ketika kedaulatan rakyat tersebut dioperasionalisasi ke dalam sebuah sistem, maka sistem politiknya disebut dengan demokrasi. Dalam konteks ini, demokrasi merupakan istilah bagi salah satu sistem politik yang jiwanya adalah kedaulatan rakyat.²⁹ Dalam demokrasi diasumsikan bahwa setiap rakyat memiliki

26 Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi...Op.cit.*, hlm. 2.

27 Kranenburg dan Sabaroedin, *Ilmu Negara... Op.cit.*, hlm. 79.

28 Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hlm. 22

29 *Ibid.*, hlm. 22

kesamaan kedudukan dan memegang kekuasaan untuk memerintah.³⁰ Arief Budiman menegaskan, sistem politik yang demokratis didasarkan pada kedaulatan rakyat, di mana rakyat diasumsikan paling sedikit sama kuat atau lebih kuat daripada pemerintah.³¹

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945, sangat jelas dan terang bahwa Indonesia merupakan sebuah republik yang menempatkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan, di mana kedaulatan tersebut dilaksanakan menurut UUD 1945. Jimly memaknai hal itu dengan makna bahwa kedaulatan rakyat dilaksanakan untuk lembaga-lembaga negara yang diatur oleh UUD 1945, yang pengisiannya dilakukan dengan melibatkan rakyat seperti melalui Pemilu presiden dan Pemilu anggota legislatif.³² Rakyat memberikan mandatnya kepada pejabat-pejabat atau organ-organ yang dipilih melalui Pemilu. Dalam konteks tersebut, UUD 1945 pun mengatur Pemilu sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat. Dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 dinyatakan, *Pemilihan Umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali*.

Desain bentuk pemerintahan republik yang didasarkan atas prinsip kedaulatan rakyat dan dilaksanakan melalui pemilihan umum dalam UUD 1945 tersebut menjadi landasan bagi mekanisme pengisian jabatan-jabatan politik yang ada, baik di tingkat pusat maupun daerah. Sehubungan dengan itu, dalam UUD 1945 juga terdapat sejumlah norma yang mengatur secara tegas mekanisme demokratis pengisian sejumlah jabatan politik. Adapun jabatan politik penting yang diisi melalui proses demokratis dimaksud adalah jabatan anggota DPR, anggota DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan anggota DPRD dan Kepala Daerah.

Lebih jauh, khusus jabatan anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden dan anggota DPRD secara eksplisit dinyatakan dipilih melalui pemilihan umum. Pengaturan mengenai hal itu ada dalam Pasal 19 ayat (1), Pasal 22C ayat (1), Pasal 6A ayat (1) dan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945. Adapun pengisian jabatan kepala daerah tidak secara

30 Muchammad Ali Safa'at, *Parlemen Bikameral, Studi Perbandingan di Amerika Serikat, Perancis, Belanda, Inggris, Australia, dan Indonesia*, UB Press, Malang, 2010, hlm. 17

31 Arief Budiman, *Teori Negara, ...Op.cit.*, hlm. 39

32 Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi...Op.cit.*, hlm. 2

eksplisit diatur bahwa pengisiannya mesti melalui pemilihan langsung, melainkan hanya dinyatakan dipilih secara demokratis. Hal itu diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.

Selengkapnya, masing-masing ketentuan terkait mekanisme pengisian jabatan politik dalam UUD 1945 dimaksud adalah sebagai berikut:

Pasal 18 ayat (3)

Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

Pasal 19 ayat (1)

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum.

Pasal 22C ayat (1)

Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.

Pasal 6A ayat (1)

Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.

Pasal 22E ayat (2) UUD 1945

Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pasal 18 ayat (4) UU 1945

Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis.

Sesuai ketentuan di atas, dapat dipahami bahwa anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan anggota DPRD mesti dipilih secara langsung oleh rakyat. Dengan menggunakan frasa “dipilih melalui pemilihan umum” atau “dipilih secara langsung oleh rakyat”, UUD 1945 tidak memberi pilihan bentuk lain dalam mengisi jabatan anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan anggota DPRD.

Berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (3), Pasal 19 ayat (1) dan Pasal 22C ayat (1) UUD 1945, tidak satupun anggota DPR, DPD dan DPRD yang menduduki jabatan melalui mekanisme pengangkatan.³³ Demikian pula dengan Presiden dan Wakil Presiden, sesuai Pasal 6A ayat (1) UUD 1945. Semuanya mesti melalui mekanisme pemilihan secara langsung oleh rakyat. Keterlibatan rakyat secara langsung tersebut, kemudian menjadi alasan kenapa pengisian jabatan anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan DPRD disebut dengan pemilihan umum.

Lain halnya dengan jabatan gubernur, bupati dan walikota sebagai kepala daerah. Sesuai Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, mekanisme pengisian jabatan kepala daerah tidak ditentukan secara tegas, melainkan dibuka ruang untuk menggunakan mekanisme pemilihan dalam berbagai bentuknya, asalkan tetap demokratis. Kata “dipilih secara demokratis” dalam norma tersebut menunjukkan sifat pemilihan yang luwes atau fleksibel, sehingga frasa dimaksud mencakup pengertian pemilihan secara langsung oleh rakyat ataupun pemilihan oleh DPRD.³⁴

Diaturnya sistem pemilihan kepala daerah secara fleksibel dalam konstitusi pada dasarnya untuk memberi kesempatan pada penyelenggara negara guna mengatur tata cara pemilihan yang sesuai dengan perkembangan taraf demokrasi di berbagai daerah,³⁵ atau mempertimbangkan sifat khusus dan keistimewaan daerah-daerah yang diakui sesuai Pasal 18B ayat (1) UUD 1945.³⁶ Dengan jalan itu, UUD 1945 tetap menjamin prosedur demokrasi yang akan diterapkan di suatu daerah sesuai dengan kebutuhan dan kondisi daerah tersebut.

33 Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi ...Op.cit.*, hlm. 25.

34 Jimly Asshiddiqie, *Ibid.*, hlm. 22.

35 *Ibid.*

36 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004 terkait Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, hlm.108.

Berdasarkan mekanisme pengisian jabatan politik yang terdapat dalam UUD 1945 sebagaimana disinggung di atas, terdapat semangat pengaturan yang berbeda antara prosedur pengisian jabatan kepala daerah dengan pengisian jabatan anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan DPRD. Untuk pengisian jabatan anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan DPRD, UUD 1945 secara pasti menentukan pilihan prosedurnya. Adapun untuk pemilihan kepala daerah, UUD 1945 tidak menegaskan satu mekanisme tertentu saja yang diterapkan secara sama bagi seluruh daerah.

Terbukanya ruang alternatif untuk memilih mekanisme demokratis pengisian jabatan kepala daerah dalam UUD 1945 dalam perkembangannya menimbulkan silang pendapat di kemudian hari, bahkan hingga saat ini. Pada saat pertama kali mekanisme pengisian jabatan kepala daerah sesuai Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 diatur lebih lanjut, pembentuk undang-undang melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjatuhkan pilihan pada mekanisme pemilihan secara langsung oleh rakyat untuk mengisi jabatan kepala daerah. Artinya, frasa “dipilih secara demokratis”, oleh pembentuk undang-undang melalui kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*) yang dimilikinya, diterjemahkan sebagai pemilihan secara langsung. Dengan pilihan dimaksud, muncul pertanyaan, apakah Pilkada termasuk dalam kategori pemilihan umum?³⁷

Pertanyaan di atas dijawab MK melalui Putusan Nomor 072-073/PUU-II/2004. Dalam putusan tersebut, MK mengemukakan bahwa Pilkada langsung tidak termasuk kategori pemilihan umum sebagaimana dimaksud Pasal 22E UUD 1945, namun Pilkada langsung adalah pemilihan umum secara materil untuk mengimplementasikan Pasal 18 UUD 1945.³⁸ Walaupun demikian, MK juga menyatakan bahwa pembentuk undang-undang dapat saja memastikan bahwa Pilkada langsung merupakan perluasan pengertian pemilihan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945.³⁹ Oleh karena itu, ketika pembentuk undang-undang telah memilih cara pemilihan kepala daerah secara langsung, maka muncul konsekuensi bahwa asas-asas

37 A. Mukhtie Fadjar, *Pemilu, Perselisihan Hasil Pemilu dan Demokrasi*, Setara Press, Malang, 2013, hlm. 102.

38 *Ibid.*, hlm. 110.

39 *Ibid.*, hlm. 115.

penyelenggaraan Pemilu sebagaimana dimuat dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 harus tercermin dalam penyelenggaraan Pilkada yaitu asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil yang diselenggarakan oleh lembaga independen.⁴⁰

Lebih lanjut, melalui Putusan Nomor 97/PUU-XI/2013, MK kembali menegaskan bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung bukan pemilihan umum sebagaimana dimaksud Pasal 22E UUD 1945. Pada saat yang sama, MK juga menegaskan bahwa frasa “pemilihan umum” dalam Pasal 22E UUD 1945 harus dimaknai secara limitatif, yaitu pemilihan umum yang diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden dan DPRD saja.⁴¹ Dengan penegasan itu, MK secara pasti telah menutup ruang dilakukannya perluasan pengertian Pemilu yang terdapat dalam Pasal 22E UUD 1945 sebagaimana sebelumnya dibuka melalui Putusan Nomor 072-073/PUU-II/2004.

Perkembangan pendapat MK dari Putusan Nomor 072-073/PUU-II/2004 sampai Putusan Nomor 97/PUU-XI/2013 menunjukkan terjadi pergeseran penafsiran MK terhadap maksud frasa “pemilihan umum” yang terdapat dalam Pasal 22E UUD 1945. Pergeseran tersebut menegaskan bahwa pemilihan kepala daerah, sekalipun dipilih secara langsung, namun ia bukan Pemilu. Penegasan tersebut sekaligus membuka ruang untuk dilakukannya pengisian jabatan kepala daerah melalui mekanisme selain pemilihan umum. Sehubungan dengan itu, dengan frasa “dipilih secara demokratis” dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, sangat mungkin jabatan kepala daerah diisi melalui berbagai mekanisme pengisian jabatan politik secara demokratis lainnya, seperti pemilihan melalui sistem perwakilan atau cara lain yang dianggap demokrasi sesuai kehususan masing-masing daerah yang ada dalam wilayah NKRI.

Apabila dilacak lebih jauh semangat perumusan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, konstruksi pemahaman yang demikian juga ditemukan,

40 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004, *Op.cit.*, hlm. 109.

41 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013 terkait Pengujian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, hlm. 60.

misalnya, pembahasan dalam Rapat Sinkronisasi PAH (Panitia Ad Hoc) I BP (Badan Pekerja) MPR, 17 Juli 2000. Dalam rapat yang membahas perubahan Pasal 18 UUD 1945 tersebut, Jakob Tobing sebagai ketua rapat mengemukakan bahwa salah satu masalah pokok yang mesti dijawab adalah mengenai pemilihan kepala daerah. Setelah menghimpun pokok-pokok bahasan sebelumnya, ia mengemukakan sejumlah alternatif pengisian jabatan kepala daerah yang telah dihasilkan. Terkait hal itu, dia menyampaikan sebagai berikut:⁴²

Dipilih secara demokratis yang pelaksanaannya diatur dalam Undang-Undang, salah satu alternatif yang mungkin adalah pemilihan langsung di samping pemilihan oleh DPRD. Atau pemilihan berdasarkan cara lain yang dianggap demokratis. Apakah kita bisa memilih Alternatif 2, bisa, belum.

Rumusan alternatif yang dimaksud Jakob Tobing adalah sebagai berikut:⁴³

Alternatif 1 : “Bupati, walikota dipilih dalam pemilihan umum lokal yang selanjutnya diatur dalam Undang-Undang.

Alternatif 2 : “Gubernur, bupati, dan walikota dipilih secara langsung demokratis yang selanjutnya diatur dalam undang-undang.”

Sebagian fraksi yang ada menyatakan persetujuan terhadap alternatif pertama, F-PG melalui M. Hatta Mustafa menyampaikan persetujuan terhadap alternatif pertama. Selain itu, dia juga mempertanyakan rumusan alternatif kedua, bukankah pengertian demokratis itu bisa secara langsung ataupun tidak langsung?⁴⁴ Menjawab pertanyaan tersebut, Jakob menegaskan bahwa memang demikian maksud kata “demokratis” dalam alternatif rumusan tersebut.⁴⁵

42 Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku IV Kekuasaan Pemerintahan Negara, Jilid 2 (Edisi Revisi)*, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2010, hlm. 1250.

43 *Ibid.*, hlm. 1250.

44 *Ibid.*, hlm. 1250 .

45 *Ibid.*, hlm. 1251.

Selain Hatta, Ali Hardi, Kiai Demak dari F-PPP⁴⁶ juga menyatakan persetujuan terhadap alternatif pertama. Namun, dia juga meminta agar jika memilih alternatif kedua, maka frasa “dipilih secara demokratis” mesti dipertegas. Sebab, mekanisme yang digunakan selama ini (pemilihan oleh DPRD) telah berakibat fatal dengan adanya *money politic*.⁴⁷ Sejalan dengan itu, berangkat dari fenomena politik uang yang banyak terjadi dalam pemilihan kepala daerah, Anthonius Rahail dari F-KKI mengusulkan agar pemilihan gubernur, bupati dan walikota dipilih secara langsung oleh rakyat. Usulan tersebut ia dasarkan pada pertimbangan yang disampaikan sebagai berikut:⁴⁸

Ini bicara mengenai gubernur, bupati, dan walikota. Menjadi hal yang sangat menentukan kehidupan bangsa kita ke depan dalam rangka cita-cita negara merdeka ini. Ini ingin kami tekankan, karena selama ini pemilihan tidak langsung, dan akhir-akhir ini justru hasil pemilihan bupati dan gubernur setelah melaksanakan pemerintahannya ternyata tidak menunjukkan kemampuan yang berarti untuk membangun rakyat, dan nampaknya nanti yang susah juga adalah rakyat itu sendiri. oleh karena itu kami melihat, bahwa contoh-contoh yang ada sekarang, kadangkala dengan sistem yang tidak langsung itu lalu bisa diatur akhirnya menghasilkan orang yang punya uang yang jadi. Itu adalah suatu fakta seperti itu.

Oleh karena itu kami mengusulkan yang pertama di mana gubernur, bupati, dan walikota itu dipilih secara langsung. Saya yakin dan percaya, bahwa sudah cukup banyak kader-kader bangsa kita yang tersebar diseluruh tanah air hanya kesempatan yang barangkali perlu kita berikan, sehingga ada kompetitif yang sehat dalam rangka kita mempunyai kader pemimpin rakyat yang memang betul-betul teruji kepemimpinannya oleh penilaian yang secara terbuka.

46 *Ibid.*, hlm. 1250.

47 *Ibid.*, hlm. 1252.

48 *Ibid.*, hlm 1253.

Adapun sebagian anggota PAH I BP MPR lainnya tetap bersikukuh dengan penggunaan kata “demokratis” dalam draf perubahan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, di mana dengan kata tersebut terbuka dua kemungkinan sistem pemilihan, yaitu dipilih langsung oleh rakyat atau dipilih oleh DPRD. Hal itu sebagaimana dikemukakan Asnawi Latief dari F-PDU sebagai berikut:⁴⁹

... Sepintas lalu yang menyangkut Bupati dan Gubernur ini, Gubernur, Bupati dan Walikota, dengan rumusan secara demokratis memang dimungkinkan ada 2, hal baik secara langsung maupun melalui DPRD, tetapi tidak bisa menjamin bahwa bunyi alternatif 2 itu seperti itu. Jadi saya condrong, karena tidak bisa ada jaminan, sedangkan fraksi kami mengusulkan itu dipilih langsung, ya seperti ini saja terima kasih.

Apabila dipetakan lebih jauh, dalam membahas sistem pemilihan kepala daerah ini, anggota MPR pada dasarnya, terkelompok menjadi tiga golongan pendapat. Tiga kelompok pendapat tersebut adalah: *pertama*, sistem pemilihan langsung ditegaskan dalam UUD 1945; *kedua*, sistem pemilihan langsung tidak ditegaskan dalam UUD 1945 tetapi cukup diatur dalam undang-undang; *ketiga*, pemilihan melalui DPRD asalkan dilakukan secara demokratis.⁵⁰ Dalam pengelompokan pendapat tersebut, mayoritas anggota PAH I BP MPR cenderung memilih sistem pemilihan secara langsung. Namun, mayoritas dari mereka juga berpandangan bahwa mekanisme tersebut cukup diatur dalam undang-undang saja, tidak perlu diatur dalam UUD. Dinamika itu kemudian menyebabkan kenapa rumusan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 menggunakan frasa “dipilih secara demokratis”, bukan dipilih secara langsung. Dengan rumusan tersebut, sistem pemilihan kepala daerah secara tidak langsung pun terakomodir di dalamnya.

Berdasarkan semangat perumusan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 di atas, baik sistem pemilihan kepala daerah oleh DPRD apalagi pemilihan secara langsung adalah sistem yang konstitusional. Bahkan secara teoritik sebagaimana diulas sebelumnya, baik pemilihan secara langsung maupun tidak langsung adalah sama-sama merupakan

49 *Ibid.*, hlm. 1255.

50 *Ibid.*, hlm. 1258.

sebuah mekanisme yang demokratis dan tidak bertentangan dengan prinsip kedaulatan rakyat yang dianut UUD 1945. Pemahaman demikian pun telah ditegaskan MK melalui Putusan Nomor 97/PUU-XI/2013 terkait pengujian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Dalam Putusan tersebut, MK mempertimbangkan sebagai berikut:⁵¹

Menurut Mahkamah, makna frasa “dipilih secara demokratis”, baik menurut *original intent* maupun dalam berbagai putusan Mahkamah sebelumnya, dapat dilakukan baik pemilihan secara langsung oleh rakyat maupun oleh DPRD.

.... Baik sistem pemilihan secara langsung (demokrasi langsung) maupun sistem pemilihan secara tidak langsung (demokrasi perwakilan) sama-sama masuk kategori sistem demokratis.

Tidak hanya sampai di sana, MK lebih jauh juga memberikan penilaian terhadap frasa “dipilih secara demokratis” dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Menurut MK, penggunaan frasa tersebut adalah ditujukan agar mekanisme pengisian jabatan kepala daerah dapat menyesuaikan dengan dinamika perkembangan bangsa dalam menentukan sistem demokrasi yang dikehendaki rakyat.⁵² Dengan ruang tersebut, pembentuk undang-undang dapat merumuskan sistem pemilihan kepala daerah yang dikehendaki oleh masyarakat (*open legal policy*), dan pada saat bersamaan, masyarakat juga memiliki alternatif pilihan dalam pengisian jabatan kepala daerah, apakah akan menerapkan sistem perwakilan yang dilakukan oleh DPRD, atau melalui sistem pemilihan secara langsung oleh rakyat.⁵³

Akhirnya, sekalipun menentukan sistem pemilihan kepala daerah merupakan *open legal policy* pembentuk undang-undang, namun penentuan sistem Pilkada harus sesuai dengan aspirasi masyarakat

51 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013, *Op.cit.*, hlm. 55.

52 *Ibid.*

53 *Ibid.*

daerah. Dalam konteks itu, sistem pemilihan kepala daerah sesuai Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 di satu daerah dapat berbeda dengan sistem di daerah lainnya. Dalam arti, sistem pemilihan kepala daerah yang berbeda-beda antar daerah (asimetris) sangat mungkin untuk diterapkan. Terkait hal itu, MK juga telah pernah mempertimbangkan sebagai berikut:⁵⁴

.... juga terkait erat dengan penghormatan dan perlindungan konstitusi terhadap keragaman ada istiadat dan budaya masyarakat di berbagai daerah yang berbeda-beda. Ada daerah yang cenderung untuk menerapkan sistem pemilihan tidak langsung oleh rakyat dan ada pula daerah yang cenderung dan lebih siap dengan sistem pemilihan langsung oleh rakyat.

Lebih jauh, pertimbangan tersebut juga sejalan dengan apa yang telah diputuskan MK sebelumnya, yaitu Putusan Nomor 072-073/PUU-II/2014. Dalam Putusan tersebut, MK menyatakan sebagai berikut:⁵⁵

....untuk memberi pengertian dipilih secara langsung sebagaimana dicantumkan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, Mahkamah juga mengaitkan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 dengan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945, yang sebagaimana halnya dengan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 adalah hasil perubahan ke dua UUD 1945 Tahun 2000. Pasal 18B ayat (1) berbunyi: “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.” Dengan dirumuskan “dipilih secara demokratis” maka ketentuan Pilkada juga mempertimbangkan pelaksanaan pemilihan kepala daerah di daerah-daerah yang bersifat khusus dan istimewa sebagaimana dimaksud Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 tersebut di atas.

C. Pilkada Asimetris

Gagasan Pilkada asimetris pada dasarnya merupakan ide yang

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Putusan MK Nomor 072-073/PUU-II/2004, *Op.cit.*, hlm. 108.

mengiringi praktik desentralisasi asimetris yang telah lama diakui dan diterapkan. Desentralisasi asimetris merupakan konsep yang telah diadopsi sejak awal Indonesia merdeka dan dimuat dalam Pasal 18 UUD 1945 yang menyatakan:

Pasal 18

Pembagian Daerah atas Daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sidang Pemerintahan Negara dan hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat Istimewa.

Konsep desentralisasi asimetris tersebut makin jelas dan terang apabila dibaca lebih jauh ketentuan Penjelasan UUD 1945 yang terdiri dari dua bagian, yang masing-masingnya berbunyi sebagai berikut:

Penjelasan Pasal 18

- I. Oleh karena Negara Indonesia itu suatu "*een heidsstaat*", maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat "Staat" juga.

Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi dan daerah propinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil.

Daerah-daerah itu bersifat *autonom* (*streek* dan *locale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang.

Di daerah-daerah yang bersifat *autonom* akan diadakan badan perwakilan daerah, oleh karena di daerahpun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.

- II. Dalam *territoir* Negara Indonesia terdapat lk. 250 "*Zelfbesturende landschappen*" dan *Volksgemeenschappen*,

seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan Negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal-usul daerah tersebut.

Dari ketentuan Pasal 18 dan Penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan tersebut dapat dipahami bahwa desain desentralisasi kekuasaan pemerintahan yang diinginkan adalah sesuai konsep asimetris. Pemerintahan yang dijalankan di masing-masing daerah dilaksanakan secara tidak seragam, di mana ada daerah otonom, ada daerah administratif dan ada daerah istimewa. Walaupun demikian, desain otonomi daerah sesuai prinsip desentralisasi asimetris tersebut tidak dirumuskan secara tajam dalam regulasi nasional mengenai desentralisasi.⁵⁶

Setelah UUD 1945 diubah, konsep desentralisasi asimetris masih tetap dipertahankan. Hal itu dapat dipahami dari ketentuan Pasal 18 ayat (2) dan Pasal 18B ayat (1), yang masing-masing menyatakan sebagai berikut:

Pasal 18 ayat (2)

Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Pasal 18B ayat (1)

Negara mengakui dan menghormati satuansatuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang undang.

Dari ketentuan di atas dapat dipahami bahwa disamping

⁵⁶ Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI, Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, Nusamedia, Bandung, 2014, hlm. 55.

pemerintahan-pemerintahan daerah yang mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, juga terdapat satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat istimewa atau bersifat khusus. Satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat istimewa tidak saja sekedar menjalankan urusan pemerintahan menurut asas otonomi, melainkan juga berdasarkan kekhususan atau keistimewaan yang dimilikinya. Saat ini, daerah-daerah yang diatur sebagai daerah istimewa atau khusus adalah, Propinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Propinsi Daerah Khusus Ibukota, Daerah Istimewa Yogyakarta, dan Daerah Khusus Papua. Daerah-daerah istimewa atau khusus tersebut masing-masingnya diatur dengan undang-undang masing.⁵⁷

Desentralisasi asimetris di empat propinsi tersebut juga diiringi dengan keberagaman sistem pengisian jabatan kepala daerahnya. Pemilihan kepala daerah di Propinsi Aceh dilaksanakan secara langsung oleh Komite Independen Pemilihan. Di DKI Jakarta pemilihan dilaksanakan secara langsung tetapi dengan sistem mayoritas mutlak, dimana pemenang mesti memperoleh suara lebih dari 50%,⁵⁸ di Papua pengisian kepala daerah dilaksanakan dengan proses pencalonan dari Majelis Rakyat Papua,⁵⁹ di mana sebagiannya menerapkan sistem noken. Adapun di DIY kepala daerah ditetapkan oleh DPRD.⁶⁰

Untuk selain empat propinsi tersebut, semua pemerintahan daerah dilaksanakan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945. Pelaksanaan otonomi di daerah-daerah tersebut diatur lebih jauh dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan

57 NAD diatur dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, DKI Jakarta diatur dengan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebgsai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia, DIY diatur dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, dan Papua diatur dengan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Propinsi Papua.

58 Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Pasal 11.

59 Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Propinsi Papua, Pasal 12.

60 Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Daerah Istimewa Yogyakarta, Pasal 18.

Daerah. Berdasarkan Pasal 62 Undang-Undang tersebut pemilihan kepaladiatur dengan undang-undang. Undang-Undang dimaksud adalah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Dalam Pasal 1 angka 1 UU Nomor 10 Tahun 2006 diatur bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota dipilih secara langsung dan demokratis.

Penyelenggaraan pengisian kepala daerah melalui sistem pemilihan langsung telah dilaksanakan sejak tahun 2005, yaitu berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam UU tersebut diatur bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.⁶¹ Setelah berjalan lebih kurang 14 tahun, proses pengisian kepala daerah secara langsung dinilai mengandung banyak kelemahan. Kelemahan tersebut memang tidak di semua tempat namun masalah-masalah umum hampir selalu menyertai proses penyelenggaraan Pilkada, mulai dari masalah politik uang, korupsi kepala daerah, konflik, dinasti politik, konflik kepentingan, politik biaya tinggi dan masalah-masalah lainnya.

Berdasarkan data yang dikeluarkan KPK, sejak tahun 2004 hingga 2018, terdapat sebanyak 106 kasus di mana gubernur, bupati dan walikota dinyatakan bersalah melakukan korupsi.⁶² Bahkan, khusus 2018, sampai awal Desember, ada 21 kepala daerah yang ditangkap oleh KPK karena tersandung korupsi. Terkait dinasti politik, pada tahun 2013 tercatat sebanyak 57 kepala daerah yang berusaha membangun dinasti politik, 17 di antaranya kalah dalam Pilkada, namun selebihnya melanjutkan dinasti kekuasaan keluarga.⁶³

Perilaku menyimpang tersebut jelas tidak hanya terjadi ketika seseorang telah menjabat, melainkan telah dimulai sejak proses

61 Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 56.

62 Giri Supradiono, *Pembenahan Sistem Pemilihan Kepala Daerah*, disampaikan dalam FGD Pilkada Alternatif: Mengkaji Kembali Pilkada Langsung di Indonesia, dilaksanakan oleh Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) bekerjasama dengan KPK, Padang 12 September 2018.

63 Tjahjo Kumolo, *Politik Hukum Pilkada Serentak*, Penerbit Expose, Jakarta, 2015, hlm. 143.

pemilihan, di mana politik uang menjadi jalan bagi kontestan untuk memenangkan kontestasi. Politik uang sering mengiringi setiap pesta demokrasi, termasuk Pilkada.⁶⁴ Tumbuh suburnya politik uang juga didukung oleh kecenderungan masyarakat yang makin permisif dengan praktik tersebut. Bahkan politik uang dalam pemilihan kepala daerah dan pemilihan wakil rakyat dipandang sebagai sebuah kewajaran.⁶⁵

Dengan berbagai masalah tersebut muncul gagasan untuk mengembalikan proses pemilihan kepada sistem pemilihan secara tidak langsung oleh DPRD. Oleh banyak kalangan, hal itu ditolak karena dinilai sebagai kemunduran dalam demokrasi lokal. Lebih jauh, masalah-masalah yang terjadi dalam Pilkada dinilai tidak bisa diubah melalui perubahan sistem Pilkada. Dari dinamika tersebut muncul pula gagasan Pilkada asimetris, yang pada pokoknya mengusung ide agar sistem pengisian jabatan kepala daerah tidak dilakukan secara seragam. Sebagian daerah yang dinilai siap secara keuangan, keamanan dan sumber daya manusia, digunakan sistem pemilihan langsung. Sementara bagi daerah yang tingkat ketersediaan anggarannya rendah, sumberdaya manusia dan keamanannya rendah, digunakan sistem pemilihan secara tidak langsung. Sistem Pilkada asimetris ini diyakini akan menjadi jalan tengah antara realitas sistem pemilihan langsung dengan ide mengembalikan pemilihan kepala daerah kepada DPRD.

Sehubungan dengan itu, hasil penelitian Jurusan Politik dan Pemerintahan, FISIPOL Universitas Gadjah Mada terkait pengaturan dan praktik desentralisasi yang ada menarik dibaca. Dalam penelitian tersebut dirumuskan lima model yang menjadi basis desentralisasi asimetris. Lima model tersebut adalah sebagai berikut:⁶⁶

1. Model asimetrisme yang didasarkan pada kekhususan daerah karena faktor politik, khususnya terkait sejarah konflik yang panjang. Daerah yang merepresentasikan model ini adalah Aceh dan Papua.
2. Model asimetrisme yang didasarkan pada kekhususan daerah berbasis sosio-kultural. Daerah yang merepresentasikan

64 *Ibid.*, hlm. 155.

65 *Ibid.*, hlm. 155.

66 Jurusan Politik dan Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, *Laporan Akhir Desentralisasi yang Menyejahterakan: Aceh dan Papua*, Yogyakarta, 2012, hlm. 9-10.

- model ini adalah DI Yogyakarta.
3. Model asimetrisisme yang didasarkan kekhususan daerah berbasis geografis-strategis, yakni khususnya terkait posisi daerah tersebut sebagai daerah perbatasan. Daerah yang merepresentasikan model ini adalah Kalimantan Barat, Papua, dan Kepulauan Riau.
 4. Model asimetrisisme yang didasarkan pada kekhususan daerah berbasis potensi dan pertumbuhan ekonomi. Daerah yang dan Kalimantan Barat, Batam dan Jakarta.
 5. Kekhususan daerah berbasis tingkat akselerasi pembangunan dan kapasitas *governability*. Daerah yang merepresentasikan model ini adalah Papua.

Sehubungan model-model desentralisasi asimetris tersebut, tim peneliti Pusat Penelitian Politik LIPI dalam penelitiannya mengenai evaluasi format Pilkada selama 2013-2015 menarik benang merah bahwa setiap daerah memiliki kekhususan masing-masing dari segi sosial budaya, sumber daya manusia, maupun kemampuan keuangan daerah yang harus dipertimbangkan dalam mendesain Pilkada.⁶⁷ Lebih jauh dijelaskan, terdapat tiga aspek yang harus dipertimbangkan dalam menentukan sistem Pilkada yang akan diterapkan di daerah, yaitu aspek sosial, aspek ekonomi dan aspek budaya. Aspek sosial berupa kemampuan sumber daya manusia daerah yang tercermin dari Indeks Pembangunan Manusia. Aspek ekonomi tercermin dari kemampuan keuangan daerah.⁶⁸ Adapun aspek budaya tercermin dari kondisi budaya dan tingkat kerawanan konflik di daerah.

Dengan mempertimbangkan aspek-aspek tersebut, Sri Nuryanti menilai bahwa Pilkada masih layak dilanjutnya. Hanya saja reorientasi Pilkada perlu dilakukan dan diharapkan memberikan bobot yang lebih substansial terkait pelaksanaan kekuasaan rakyat, pembentukan kepemimpinan dan tata kelola pemerintahan yang baik.⁶⁹ Lebih jauh

67 Kurniawati Hastuti Dewi, "Menata Ulang Pilkada Menuju Tata Kelola Pemerintahan Daerah Demokratis, Akuntabel, dan Berkelanjutan", *Jurnal Penelitian Politik*, Volume 12 No. 2 Desember 2015, hlm. 108.

68 *Ibid.*, hlm. 108.

69 Sri Nuryanti, "Evaluasi Format Pemilukada Menuju Tata Kelola Pemerintahan yang Baik dan Efektif di Tingkat Kabupaten/Kota", *Jurnal Penelitian*

ia menawarkan dua skema sistem Pilkada, yaitu, *pertama*, ada daerah-daerah yang tetap melaksanakan Pilkada langsung seperti saat ini, dengan catatan perbaikan; *kedua*, ada daerah-daerah yang untuk sementara perlu pendampingan khusus dalam melaksanakan Pilkada karena faktor indeks pembangunan manusia (IPM), kondisi sosiokultural dan kemampuan kelembagaan.⁷⁰ Dalam proses pendampingan tersebut, daerah-daerah tersebut tidak melaksanakan Pilkada secara langsung.

Bila dikaitkan dengan konstitusi, gagasan Pilkada asimetris tersebut sesungguhnya memiliki landasan konstitusional yang jelas, yaitu Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Jika diikuti perdebatan dalam pembahasan perubahan Pasal 18 UUD 1945 dan menghasilkan rumusan Pasal 18 ayat (4) saat ini, norma tersebut sesungguhnya membuka ruang untuk dilaksanakannya pemilihan gubernur, bupati, dan walikota dengan sistem yang berbeda atau asimetris. Sebab, frasa “dipilih secara demokratis” dalam ketentuan tersebut tidak saja bermakna bahwa ada dua kemungkinan sistem pemilihan, yaitu langsung dan tidak langsung, melainkan juga bermakna sistem tersebut tidak mesti diterapkan secara seragam untuk seluruh daerah di Indonesia. Hal itu juga sejalan dengan pertimbangan MK Putusan Nomor 97/PUU-XI/2013 yang pada pokoknya menyatakan bahwa mekanisme pengisian jabatan kepala daerah dapat menyesuaikan dengan dinamika perkembangan bangsa dalam menentukan sistem demokrasi yang dikehendaki rakyat.⁷¹

Dengan perkembangan, masalah yang terjadi, kekhususan masing-masing daerah, dan peluang konstitusional yang tersedia, gagasan penyelenggaraan Pilkada secara asimetris merupakan alternatif solusi. Sistem asimetris akan mampu menjadi jalan keluar berbasis masalah di setiap daerah yang berbeda-beda. Daerah-daerah yang berbeda tidak diperlakukan secara sama sehingga tujuan akhir diterapkannya asas otonomi dengan prinsip desentralisasi akan dapat dicapai.

Politik, Volume 10 No. 1 Juni 2013, hlm. 111.

⁷⁰ Sri Nuryanti, “Intervensi Penyelenggaraan Pemiluakada, Regulasi, Sumberdaya dan Eksekusi”, *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Volume 19, Nomor 2, November 2015, hlm. 136.

⁷¹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013, *Ibid.*, hlm. 55.

D. Pilkada, Politik Uang dan Oligarki

Dari aspek penerimaan terhadap nilai kebebasan dan kemerdekaan, demokrasi dapat diklasifikasikan menjadi demokrasi liberal dan demokrasi totaliter. Demokrasi liberal adalah sistem politik yang menerima nilai-nilai kebebasan dan kemerdekaan individu, sedangkan demokrasi totaliter menolak nilai tersebut.⁷² Demokrasi liberal menyikapi politik sebagai proses *trial and error* berdasarkan pertimbangan pragmatis yang sesuai dengan kemampuan manusia tertentu, sementara demokrasi totaliter melihat politik berdasarkan pada asumsi yang utuh atas kebenaran suatu sistem politik.⁷³ Secara operasional, keduanya dapat dilaksanakan secara langsung maupun secara tidak langsung. Hanya saja, pemilihan secara langsung merupakan salah satu komponen penting dalam demokrasi liberal.⁷⁴

Ketika mekanisme yang dipilih adalah pemilihan secara langsung, maka penerimaan terhadap nilai kebebasan dan kemerdekaan individu berkonsekuensi terhadap dilaksanakannya prinsip satu orang satu suara (*one man one vote one value*). Joseph Schumpeter mengemukakan bahwa sistem yang demikian adalah *setting* institusional untuk menghasilkan keputusan politik di mana individu mendapatkan kekuasaan untuk mengambil keputusan melalui perjuangan kompetitif meraih suara rakyat.⁷⁵ Adapun David Held menyebut kondisi tersebut sebagai situasi dimana kesetaraan politik di antara orang-orang diwujudkan.⁷⁶ Sebab dalam pemilihan secara langsung, seseorang tanpa membedakan tingkat pendidikan, kelas sosial, dan keturunan memiliki hak yang sama untuk dipilih memiliki hak yang sama.

Dalam konteks itu, ketika pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara langsung, maka sama seperti Pemilu untuk memilih jabatan

72 Muchammad Ali Safa'at, *Parlemen...Op.cit.*, hlm. 17.

73 *Ibid.*, hlm. 17.

74 John T. Ishiyama & Marijke Breuning (Ed.), *Ilmu Politik dalam Paradigma Abad ke-21, Sebuah Referensi Panduan Tematis (Jilid 1)*, Kencana, Jakarta, 2013, hlm. 267.

75 William M. Downs, dalam John T. Ishiyama & Marijke Breuning (Ed.), *Ilmu Politik dalam Paradigma Abad ke-21, Sebuah Referensi Panduan Tematis (Jilid 1)*, Kencana, Jakarta, 2013, hlm. 267-268.

76 John T. Ishiyama, Tatyana Kelamn, dan Anna Pechenina, dalam John T. Ishiyama & Marijke Breuning (Ed.), *Ibid.*, hlm. 443.

politik lainnya, pemilihan tersebut akan menjadi ajang kontestasi. Dalam kontestasi, terbuka ruang untuk terpilihnya pemimpin politik yang memenangi pemilihan secara tidak jujur dan akuntabel.⁷⁷ Sebab, proses pemilihan terkadang tidak ubahnya menjadi sebuah pasar bebas politik.⁷⁸ Pemilu ibarat menjadi sebuah supermarket yang di dalamnya tersedia barang dagangan, mulai dari harga termurah sampai termahal, mulai dari barang berkualitas rendah hingga yang terbaik.⁷⁹ Dalam kondisi demikian, siapa yang kuat “jualannya” atau “promosinya”, terserah bagaimanapun caranya, ia berpeluang untuk memenangkan kontestasi.

Alhasil, citra akan menjadi hal menentukan bagi kemenangan seseorang dalam kontestasi. Interaksi politik yang awalnya berlangsung dalam dunia nyata, dalam pemilihan secara langsung, ia kini dipadatkan ke dalam wujud citranya, yaitu sebagai politik citra atau *imagogi* politik.⁸⁰ Dalam konteks itu, siapa yang bisa membangun citra sebaik mungkin, terlepas sesuai atau tidak dengan realita, maka dialah yang sangat mungkin terpilih dalam pemilihan langsung. Sebaliknya, kerjanya tanpa ditopang pencitraan yang baik, maka ia akan tersingkir dalam kontestasi.

Hal itu terjadi karena sistem politik demokrasi yang dilaksanakan dengan mekanisme langsung yang mensyaratkan bahwa pemilih memiliki informasi yang memadai tentang kualitas ternyata belum terpenuhi. Mayoritas individu-individu yang memiliki hak pilih dalam Pemilu, jauh dari keterpenuhan syarat tersebut. Pada saat yang sama, kesadaran dan kemampuan politik warga negara di negara-negara dunia ketiga termasuk Indonesia rata-rata masih rendah.⁸¹ Mayoritas rakyat pemilih tidak memahami persoalan, sehingga mudah terbawa arus mobilisasi dengan isu tertentu dan akhirnya memilih

77 *Ibid.*, hlm. 15.

78 Edward Aspinall & Mada Sukmajati, *Politik Uang di Indonesia, Patronase dan Klientelisme pada Pemilu Legislatif 2014*, Penerbit PolGov, Yogyakarta, 2015, hlm. 324.

79 Edward Aspinall & *Ibid.*, hlm. 324.

80 Yasraf Amir Piliang, *Dunia yang Dilipat, Tamasya Melampaui Batas-batas Kebudayaan*, Jalasutra, Bandung, 2004, hlm. 488.

81 A.S.S. Tambunan, 2000, *UUD 1945 Sudah Melihat Jauh ke Depan, Suatu Tinjauan dari Sudut Hukum Tata Negara*, Puporis Publishers, Jakarta, hlm. 85 .

calon hanya karena penampilannya sangat memikat hati.⁸² M. Mezey dalam *Representative Democracy: Legislators and Their Constituents* berargumen bahwa dalam demokrasi langsung, pemilih tidak bisa mendapatkan semua informasi tentang semua isu sehingga tidak bisa mengimplementasikan berbagai macam kebijakan dengan tepat, sehingga mereka lebih mempertimbangkan kepentingan diri sendiri dalam membuat keputusan.⁸³ Dalam arti, pemilih artinya menentukan pilihannya berdasarkan pertimbangan pragmatis semata.

Lebih jauh, dalam Pemilu di mana mayoritas rakyat tidak memahami apa agenda partai politik, siapa calon-calon yang akan dipilih dan ke mana arah pelaksanaan kekuasaan negara yang hendak dilakukannya, rakyat lebih cenderung bersikap pasif dan tidak mampu membedakan antara fakta dan fiksi dari pencitraan yang dibangun.⁸⁴ Dalam kondisi tersebut, pemilih cenderung bersikap pragmatis, oportunistis, hanya memikirkan keuntungan jangka pendek. Akibatnya, mereka rentan dipolitisasi dan akhirnya terjebak pada praktik politik partisan, politik uang, dan klientelisme. Pemilu berubah menjadi ajang kontestasi modal (finansial, sosial, dan primordial) untuk membeli suara pemilih. Pada gilirannya, Pemilu menjadi proses kontestasi perebutan kekuasaan yang tidak sehat di dalam masyarakat yang tingkat pendidikannya masih rendah.⁸⁵

Parahnya lagi, kondisi yang demikian akan terus dan sengaja dipelihara serta didukung oleh para elit politik, terutama, karena dalam situasi demikian, libido berkuasa, dan kepentingan pragmatis mereka akan tercapai⁸⁶ Ujungnya, walaupun sebuah kontestasi politik tampak demokratis, namun realitanya sarana kedaulatan rakyat tersebut tidak lebih hanya sekedar untuk melegitimasi suatu pemerintahan oligarkis.

82 Edward Aspinall & *Ibid.*, hlm. 325.

83 John T. Ishiyama, Tatyana Kelamn, dan Anna Pechenina, dalam John T. Ishiyama & Marijke Breuning (Ed.), 2013, *Op.cit.*, hlm. 447.

84 Koirudin, *Profil Pemilu 2004, Evaluasi Pelaksanaan, Hasil dan Perubahan Peta Politik Nasional Pasca-Pemilu Legislatif 2004*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004, hlm. 113.

85 Zulfikri Suleman, *Demokrasi Untuk Indonesia, Pemikiran Politik Bung Hatta*, Penerbit Kompas, Jakarta, 2010, hlm. 144.

86 George Sorensen, *Demokrasi dan Demokratisasi, Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia yang Sedang Berubah*, Alih Bahasa: I Made Krisna (2003), Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1993, hlm. 51.

Jangankan akan berpihak pada rakyat, demokrasi yang demikian justru, malah akan menyengsarakan rakyat. Dalam sistem demikian, terdapat kecenderungan bahwa yang terpilih di lembaga perwakilan dan kepala daerah adalah orang-orang yang disebut Bagir Manan sebagai orang yang selain tidak begitu paham dengan pekerjaannya juga bermasalah secara hukum,⁸⁷ atau mereka yang hanya menginstrumentasi proses demokrasi untuk kapitalisasi libido kekuasaan politik dan kapitalisme.

Kondisi demikian juga sesungguhnya dapat dilihat dari realitas oligarki partai politik di Indonesia pasca kejatuhan rezim Orde Baru.⁸⁸ Jeffry Winters menyebut fenomena baru ini sebagai oligarki sipil.⁸⁹ Jeffry bahkan menengarai bahwa oligarki dan demokrasi saling menggeser menjadi bagaimana demokrasi dan oligarki saling bersatu padu.⁹⁰ Dalam bahasa lain, terjadi konvergensi antara oligarki dan demokrasi dengan sistem pemilihan langsung. Mosca bahwa pernah mengemukakan bahwa demokrasi hanya kedok untuk kendali minoritas, dan ia merupakan tipuan besar-besaran.⁹¹ Sejalan dengan itu, Kenneth Arrow dengan *teorema kemustahilan*-nya mengatakan bahwa kekuasaan pilihan sosial, seperti demokrasi, tidak mungkin ada; semuanya hanya utopia politik. Dalam kasus ini (demokrasi), kediktatoran adalah satu-satunya bentuk kekuasaan yang mungkin, tentu dalam bentuknya yang halus dengan polisan yang apik, tetapi manipulatif.⁹²

Gugatan Mosca dan Arrow juga sejalan dengan kritik C. Wright Mills. Ia menyampaikan meski demokrasi dilaksanakan melalui Pemilu, ternyata kelompok elit penguasa di sana selalu datang dari

87 Bagir Manan, *Demokratisasi Partai Politik*, Pidato disampaikan dalam Konferensi Hukum Tata Negara ke-3 yang diselenggarakan oleh Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas, Bukittinggi, 5 September 2016, hlm 13.

88 Hanta Yuda, *Presidensialisme Setengah Hati, dari Dilema ke Kompromi*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2010, hlm. 122.

89 Jeffry A. Winters, *Oligarki*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2011, hlm. 313.

90 *Ibid.*, hlm. 327.

91 Gaetano Mosca, *The Rulling Class 9Ed. & rev.*, McGraw-Hill Book Company, New York & London, dalam Jeffry A. Winters, *Ibid.*, hlm. 326 .

92 John T. Ishiyama, Tatyana Kelamn, dan Anna Pechenina, dalam John T. Ishiyama & Marijke Breuning (Ed.) (2013), *Op.cit.*, hlm. 453.

kelompok yang sama.⁹³ Dalam teori elit kekuasaan yang ditulisnya, Mills mengungkapkan kenyataan bahwa sosok yang berkuasa selalu datang dari kelompok tertentu, sehingga ketika negara dikuasai kelompok tertentu, maka negara, sedikit banyak, cenderung melayani, bahkan mengabdikan pada kepentingan kelompok tersebut.⁹⁴ Dengan demikian, Pemilu hanya sekedar proses demokrasi semu, karena ia hanya jalan bagi kelompok oligark untuk mempertahankan kekuasaannya menurut cara yang dianggap konstitusional dan demokratis.

Dalam situasi demikian, pemilih sesungguhnya diinstrumentasi, lebih pasif,⁹⁵ dan cenderung lemah dalam menentukan siapa yang memerintah untuk kepentingan mereka. Pemilih dengan mudah dapat diperdaya dan dibelokkan oleh kaum oligark. Terkait hal itu, Soekarno pernah mengingatkan, bahwa posisi rakyat dalam demokrasi adalah sebagai orang yang dikelabui matanya oleh kaum borjuis untuk melawan dan meruntuhkan kekuasaan otokrasi.⁹⁶ Pada saat kelompok otokrasi sudah jatuh, rakyat kemudian menjadi tuan dalam urusan politik, namun dalam urusan ekonomi, mereka dalam prakteknya justru menjadi budak belian.⁹⁷ Hal itu terjadi karena kaum borjuis berhasil menggunakan kekayaannya untuk membeli suara rakyat dalam Pemilu, sehingga berhasil pula merebut kursi-kursi di parlemen di mana lembaga tersebut nampak berwajah wakil rakyat, namun pada hakikatnya, mereka, penguasa merupakan wakil dari kaum borjuis.⁹⁸ Sejalan dengan Soekarno, Moh. Hatta juga pernah mengemukakan bahwa pemungutan suara berdasarkan semangat individualisme dilambari oleh motif untuk melindungi kepentingan kelompok pemilik modal.⁹⁹ []

93 Arief Budiman, *Teori Negara...Op.cit.*, hlm. 62.

94 *Ibid.*, hlm. 62-63.

95 Adnan Buyung Nasution, *Pikiran dan Gagasan Demokrasi Konstitusional*, PT. Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2010, hlm. 99.

96 Soekarno, *Di Bawah Bendera Revolusi, Djilid Pertama*, Panitia Penerbit, Jakarta, 1964, hlm. 172-173.

97 *Ibid.*, hlm. 172-173.

98 Moh. Mahfud MD., *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm. 101.

99 Zulfikri Suleman, *Op.cit.*, hlm. 145.

BAB 3

Profil Pilkada di 17 Daerah Penelitian

Bab ini mendeskripsikan secara umumnya profil Pilkada di 17 daerah penelian. Analisis mencakup beberapa aspek berikut: (1) konteks administratif kabupaten-kota penelitian, (2) aspek demografis wilayah penelitian, (3) konteks kekuatan politik di parlemen lokal, (4) pelaksanaan Pilkada, dan (5) evaluasi singkat Pilkada dari aspek demokrasi dan gangguan ketertiban dan keamanan. Data yang dirujuk dalam analisis bab itu besumber dari data lapangan, dan data yang tersedia di internet.

A. Aceh Besar: Pergeseran dari Politik Lokal ke Nasional

Aceh Besar merupakan satu kabupaten di Provinsi Nanggro Aceh Darussalam (NAD). Luas wilayah Aceh Besar 2.903,50 km² dengan ibukota Jantho. Kabupaten Aceh Besar adalah hasil pemekaran. Sebelum dimekarkan akhir 1970-an, ibukota Aceh Besar adalah Banda Aceh. Setelah Banda Aceh menjadi kotamadya, ibukota Aceh Besar dipindahkan ke Jantho di daerah Pegunungan Seulawah. Pemekaran ini melalui Peraturan Pemerintah RI Nomor 35 Tahun 1979 tentang Pindahan Ibukota Kabupaten Daerah Tingkat II Aceh Besar dari Wilayah Kotamadya Banda Aceh.

Penduduk Aceh Besar tahun 2017 adalah 409.109 jiwa. Populasi Aceh Besar selama dua tahun, 2015-2017, hanya mengalami pertumbuhan 2.1%. Tahun 2015, hampir semua warga

Aceh Besar (99,63%) beragama Islam. Ada penganut minoritas (1.419 jiwa atau 0,37%) yang menetap di Aceh Besar. Mereka berasal dari komunitas Katolik, Protestan, Hindu, dan Buddha. Penduduk Aceh Besar didominasi suku Aceh dengan beragam sub-etnisnya. Dengan kata lain, penduduk Aceh Besar sangat homogen Islam dan suku Aceh.

Dari aspek dinamika sosial-politik, sejarah Aceh mencatat pergumulan panjang Gerakan Aceh Merdeka yang menuntut aksi afirmatif pemerintah pusat terhadap rakyat. Di era Orde Baru, GAM dinilai sebagai kelompok pengacau keamanan. Namun, di era pasca reformasi, dengan kebijakan politis pengakuan eksistensi rakyat Aceh, regim reformasi memberi ruang politik yang lebih apresiatif terhadap aspirasi rakyat Aceh. Pemerintah Indonesia memberi kewenangan khusus bagi provinsi Aceh Nangroe Darussalam dalam hal menjalankan syariat Islam.

Peraturan perundang-undangan, di sisi lain, memberi elit Aceh kebebasan membentuk partai politik berbasis nilai-nilai lokal. Hasilnya, di provinsi NAD, termasuk Aceh Besar, terbentuk sejumlah partai politik lokal, seperti Partai Aceh; Partai Daulat Aceh; Partai Damai Aceh; Partai Aceh Aman Sejahtera; Partai Rakyat Aceh; Partai Bersatu Aceh; Partai Nasional Aceh; dan Partai Suara Independen Rakyat Aceh (SIRA). Dari sekian banyak partai lokal di NAD, hanya Partai Aceh dan SIRA yang relatif kuat bertahan sampai saat ini. Sejumlah partai politik lokal, karena regulasi Pemilu, bertransformasi menjadi partai politik baru. Di Pemilu 2019, hanya ada empat partai politik lokal di Aceh, yaitu Partai Aceh; SIRA; Partai Daerah Aceh, dan Partai Nanggroe Aceh.

Di Pemilu legislatif 2009, partai-partai lokal Aceh mengalami kesulitan bersaing dengan partai-partai politik nasional, kecuali Partai Aceh dan Partai Daulat Aceh. Partai Aceh mendapat 10 kursi di DPR-K (kabupaten); Demokrat dan PAN masing-masing mendapat 5 kursi; Golkar, Daulat Aceh dan PKS masing-masing 4 kursi, PBB 2 kursi, dan PPP 1 kursi. Pada Pemilu 2014 peta kekuatan politik lokal Aceh tidak banyak berubah di mana Partai Aceh terus berjaya dengan 9 kursi, Golkar dan Nasdem masing-masing mendapat 5 kursi, PAN 4 kursi; PDA dan PKS masing-masing 3 kursi, PNA 2 kursi; dan Gerindra, PBB,

Demokrat, dan PPP masing-masing 1 kursi.¹⁰⁰ Dengan formasi suara ini, kontestasi politik di Aceh Besar terpolarisasi antara partai Aceh lokal dan partai-partai nasional.

KPU Aceh Besar telah 3 kali menyelenggarakan Pilkada langsung, yaitu 2006, 2012, dan 2017. Rangkaian Pilkada ini disambut penuh antusias oleh rakyat Aceh Besar terutama elit politik yang ingin mencoba peruntungan nasib politiknya. Antusiasme terlihat dari tingginya angka partisipasi (76%, 2012 dan 78%, 2017) di Pilkada dan banyaknya jumlah pasangan calon kepala daerah yang ikut bersaing di Pilkada. Tidak hanya elit sosial-politik saja, tokoh agama juga ikut antusias memeriahkan Pilkada Aceh Besar. Di saat tidak memiliki kendaraan politik, banyak para elit politik, sosial dan agama yang menempuh jalur perseorangan. Akibat dari euforia demokrasi, di daerah tertentu, Pilkada 2012 diikuti sampai 13 pasang calon kepala daerah.¹⁰¹

Dalam euforia demokrasi ini, dan sebagai tindak lanjut dari MoU Helsinki, musyawarah GAM memutuskan bahwa karena masih pada tahap konsolidasi politik, GAM secara institusional tidak mengajukan calon untuk Pilkada di provinsi Aceh Darussalam tahun 2006. Mereka memberi kebebasan kepada anggotanya untuk maju sebagai calon kepala daerah atas nama pribadi, tanpa mengatas-namakan GAM.¹⁰² Tanpa calon dari GAM yang saat itu masih tahap pembentukan partai politik, Pilkada Aceh Besar 2006 yang diikuti 8 pasang calon,¹⁰³ akhirnya dimenangkan oleh pasangan Bukhari Daud dan Anwar Ahmad. Mereka diusung PAN dan PBR. Pasangan ini murni berasal dari gerakan masyarakat sipil yang menghendaki pembangunan Aceh Besar melalui jalur damai; tidak menggunakan kekerasan seperti strategi yang

100 BPS, *Aceh Besar Dalam Angka 2017*, hlm. 37. Kasus suara PPP ini menarik, ketika di era Orde Baru, Aceh Besar adalah rumah utama basis oposisi pemerintah. Di era reformasi, tradisi ini berubah total. Fakta ini menjadi indikator perubahan perilaku politik dan demokrasi di kalangan elit Aceh Besar.

101 Pada Pilkada Aceh tahun 2012, diikuti oleh sangat banyak pasangan calon. Pilkada Kota Langsa dan Kabupaten Aceh Barat diikuti 13 pasangan calon kepala daerah; Aceh Timur 12 pasangan; Aceh Tengah dan Lhokseumawe 11 pasangan, dan Aceh Utara dan Aceh Singkil masing-masing 10 pasangan.

102 <http://www.acehkita.com/Pilkada-2006-awal-retaknya-para-kombatan-2/>

103 M. Ja'far, et.al., *Pengawasan dan Penegakan Hukum Pilkada Aceh 2006*, Topo Santoso, ed. Jakarta: Kemitraan, 2007, hlm 45.

ditempuh GAM. Bukhari Daud adalah dosen Unsyiah, juga alumni doktoral the Melbourne University. Namun, secara mengejutkan, tanpa alasan, Bupati Bukhari mengundurkan diri pada 5 September 2008.¹⁰⁴

Pengunduran bupati Bukhari Daud sontak mengundang tanda tanya dan kekecewaan para pendukungnya. Tidak ada penjelasan resmi dari sang bupati tentang alasan pengunduran dirinya. Satu sumber terpercaya menyebutkan Bukhari Daud tidak kuat menghadapi tekanan, propaganda dan intimidasi yang dilakukan GAM, yang bermetamorfosis menjadi Partai Aceh.¹⁰⁵ Dengan watak GAM-nya, Partai Aceh mengklaim dirinya sebagai satu-satunya institusi politik yang sesuai dengan amanat MoU Helsinki, sementara partai-partai politik lain, termasuk partai lokal Aceh lainnya, adalah “anak haram” yang ingin merebut kekuasaan politik.¹⁰⁶

Menurut aturan, pengunduran diri seorang bupati tidak otomatis memutus status Bukhari Daud sebagai bupati. Secara *de facto*, pasca pengunduran diri, Bukhari Daud memang tidak lagi sebagai bupati, namun secara *de jure*, dia tetap menjabat bupati sampai terbit surat persetujuan Menteri Dalam Negeri. Atas dorongan dan dukungan sipil, Bukhari Daud tetap menjalankan amanat demokrasi yang diembannya. Unikny, sampai masa jabatan Bukhari Daud berakhir, 2012, Menteri Dalam Negeri tidak pernah mengeluarkan surat persetujuan pengunduran dimaksud. Akhirnya, Bukhari Daud-Anwar Ahmad dapat menyelesaikan secara penuh amanat demokrasi yang dititipkan kepada mereka.

104 <http://aceh.tribunnews.com/2012/02/19/pemkab-aceh-besar-gelar-penglepasan-bukhari-anwar>

105 Fajran Zain, et al., eds., *Geunap Aceh: Perdamaian Bukan Tanda Tangan*, Banda Aceh: Aceh Institute Press, 2010). Lihat Al Munzir As-salamy, “Study Kasus Pengunduran Diri Bupati Aceh Besar”, <http://as-salamy.blogspot.com/2009/01/study-kasus-pengunduran-diri-bupati.html>. Diakses 17-12-2018.

106 Suaidi Zainal, “Transformasi Konflik Aceh dan Relasi Sosial-Politik di Era Desentralisasi” *Masyarakat: Jurnal Sosiologi*, Vol. 21 (1) (2016) hlm. 100; Shary Charlotte HP. “Kekerasan dalam Pilkada di Aceh Pasca MoU”, Tajuk Utama, *Forum*, Vol. 41 (1) (2014), hlm.27. Artikel ini tersedia di situs: <file:///E:/Setara/Pilkada/Laporan/Kekerasan-dalam-Pilkada-di-aceh-pasca.pdf>

Tabel 3.
Hasil Pemilihan Pasangan Calon Bupati-Wakil Bupati Aceh Besar

No.	Nama Calon Bupati	Nama Calon Wakil Bupati	Periode	Suara (%)	Partisipasi (%)	Keterangan
1	Bukhari Daud	Anwar Ahmad	2006	-	-	PAN dan PBR
2	Mukhlis Basyah	Samsul Rizal	2012	30,16	75,51	Partai Aceh
3	Mawardi Ali	Husaini A. Wahab	2017	57,08	77,8	PDIP, Golkar, PBB, PKB, PNA, Nasdem, PKPI, Hanura, PDA

Sumber: KPU Aceh Besar, 2006, 2012, dan 2017.

Pilkada Aceh Besar 2006 memberi pelajaran berharga bagi banyak pihak yang mencoba peruntungan nasib politiknya, terutama Partai Aceh yang mulai melibatkan diri pada Pilkada 2007. Pilkada Aceh Besar 2012 kembali meriah, diikuti 7 pasangan; 3 pasangan calon via jalur perseorangan; dan 4 pasang melalui jalur partai politik. Tgk. Mukhlis Basyah–Samsul Rizal yang didukung Partai Aceh sukses memenangkan kontestasi demokrasi ini. Mereka mendapat suara 30.16%.¹⁰⁷ Walaupun menang, perolehan suara kemenangan ini sangat kecil; hanya sedikit di atas ambang minimal syarat kemenangan yang ditetapkan undang-undang, yaitu 30%. Perolehan suara ini menggambarkan bahwa legitimasi sipil terhadap kemenangan Mukhlis Basyah–Samsul Rizal tidak terlalu kuat. Fakta elektoral ini menunjukkan bahwa legitimasi sipil terhadap kekuasaan Partai Aceh di Aceh Besar tidak cukup kuat. Apakah hipotesis ini terbukti pada Pilkada 2017?

107 Pasangan calon Pilkada Aceh Besar 2012: Anwar TM Ali–Haziman R (perseorangan) mendapat 3,11% suara; Harmani Harun–Saifuddin M. Sabi (perseorangan) 4,35%; Rusli Muhammad–Marzuki Yahya (perseorangan) 12,82%; Khairul Huda–Mahya Zakuan (partai politik) 3,86%; Yusmadi–Amiruddin Usman Daroy (partai) 22,53%; Mawardi Ali–Tgk. Marwan Abdullah (partai) 23,17%; dan Tgk. Mukhlis Basyah–Syamsul Rizal (partai) 30,16%. Lihat http://otda.kemendagri.go.id/CMS/Images/SubMenu/daftar_kdh_wkdh_31032015.pdf

Pilkada Aceh Besar 2017 menjadi momentum krusial pengujian konsisten kekuasaan partai politik lokal. Apakah kekuatan GAM yang menjelma menjadi Partai Aceh mampu mempertahankan kekuasaan pada Pilkada Aceh Besar 2012? Pilkada Aceh Besar 2017 hanya diikuti 2 pasangan calon. Calon terpolarisasi antar calon berhaluan lokal yang diusung Partai Aceh dan calon berorientasi nasional. Pada Pilkada 2017, tidak seperti pada tradisi keberlanjutan politik kekuasaan, Partai Aceh justru tidak mengajukan petahana, Mukhlis Basyah-Samsul Rizal sebagai calon bupati Aceh Besar. Sebagai gantinya, Partai Aceh dengan dukungan koalisi gemuk partai politik (Gerindra, PKS, PPP, dan Demokrat) mengajukan Saifuddin Yahya–Juanda Djamal.

Mengejutkan, pasangan Saifuddin Yahya-Juanda Djamal harus mengakui keunggulan pesaing mereka, yaitu Mawardi Ali-Husaini A. Wahab yang diusung PDIP, Golkar, PBB, PKB, PNA, Nasdem, PKPI, Hanura, dan PDA), yang memperoleh 57,08% suara. Mawardi Ali adalah Wakil Ketua DPW PAN Aceh Periode 2010-2015; anggota DPR Aceh 2009-2014, sedangkan Husaini A. Wahab adalah ketua Himpunan Ulama Dayah Aceh Besar, dan dia juga anggota DPR-K Aceh Besar dari PDA.

Menurut laporan hasil pemantauan pelaksanaan Pilkada, Pilkada Aceh Besar 2006, 20012 dan 2017 berjalan aman tanpa gangguan keamanan yang meresahkan.¹⁰⁸ Namun, ada sejumlah gangguan dan pelanggaran Pilkada. Tim pemantauan yang berafiliasi dengan Kemitraan menemukan 12 kasus pelanggaran Pilkada 2006. Namun semua pelanggaran hanya diselesaikan secara administratif. Kasus pengunduran Bupati Bukhari tahun 2008 adalah satu bentuk gangguan Pilkada. Ada pihak yang melakukan tekanan dan intimidasi yang membuat Bukhari Daud tidak cukup kuat untuk menghadapi gangguan ini. Pilkada Aceh Besar 2006 berjalan lancar dan aman, tanpa gangguan yang berarti. Namun, riak gangguan justru terjadi pasca Pilkada.

Pilkada 2012, walaupun diikuti oleh 7 pasang calon, berjalan tertib dan aman. Bahkan pasca kemenangan pasangan kader Partai Aceh, gangguan pasca Pilkada tidak terjadi. Pilkada Aceh Besar 2017 diwarnai sejumlah pelanggaran. Koalisi Pemantau Pilkada Aceh Besar mencatat ada 3 bentuk pelanggaran, yaitu pemberian hak suara bagi pemilih

108 M. Ja'far, et.al., *Pengawasan dan Penegakan Hukum Pilkada Aceh 2006*, Topo Santoso, ed. Jakarta: Kemitraan, 2007, hlm 146.

yang tidak tercantum di DPT; pemilih sah tidak diberi hak memilih, dan KPPS tidak menyediakan kekurangan surat suara.¹⁰⁹ Selebihnya, Pilkada Aceh Besar dalam 3 kali pelaksanaan berjalan lancar, aman dan tertib.

Pilkada langsung dimaksudkan untuk percepatan pembangunan daerah. Namun, Pilkada langsung di Aceh Besar masih jauh panggang dari api. Dalam aspek ekonomi, terdapat beberapa persoalan klasik yang masih menjerat Aceh Besar. Angka kemiskinan, tahun 2013, masih tinggi (16,88%). Angka kemiskinan ini menurun, menjadi 15,93% tahun 2015, dan 15,55%, tahun 2016. Walaupun angka kemiskinan ini relatif tinggi, namun, persentase warga miskin di Aceh Besar masih lebih sedikit dibanding dengan proporsi warga miskin di level provinsi NAD.

Prestasi pembangunan di Aceh Besar pasca Pilkada layak diapresiasi. Angka Melek Huruf, 2014, sangat tinggi (98,76%). Indeks Pembangunan Manusia (IPM), 2017, juga cukup tinggi (72). Namun, dalam 10 tahun, sejak Pilkada pertama di Aceh Besar dilaksanakan, IPM hanya naik 0,6. Pertumbuhan ekonomi Aceh Besar, tahun 2016, juga hanya 4,11%. Pertumbuhan ini sedikit menurun dari 2015 yang mencapai 4,16%. Pertumbuhan ekonomi tersebut masih di bawah capaian pertumbuhan ekonomi nasional. Ini kemajuan yang cukup lamban. Di sisi lain, koefisien gini rasio di Aceh Besar tahun 2015, relatif besar, menyentuh 0,31, walaupun angka ini meningkat 0,02 dari tahun 2014. Data statistik ini mengindikasikan bahwa Pilkada langsung tidak serta merta membawa efek kemajuan ekonomi yang signifikan bagi rakyat Aceh Besar.

Aceh Besar juga masih menghadapi masalah sosial lain.¹¹⁰ Walaupun Qanun Syariah sudah diterapkan, namun pada 2017, masih ada 36.737 kasus perempuan rawan sosial ekonomi; masih ada 6.065 kasus keluarga berumah tidak layak huni; ada 3.778 kasus warga yang tinggal di daerah rawan banjir; 6.088 kasus lansia/jompo dibina sejumlah panti sosial; dan 3.616 kasus anak terlantar. Bahkan walaupun tidak terlampau parah, kasus penyalah-gunaan narkoba mulai meresahkan warga Aceh Besar,

¹⁰⁹ Muhammad Ashari "Pilkada Aceh Diwarnai Gangguan Intimidasi". <https://www.pikiran-rakyat.com/nasional/2017/02/17/Pilkada-aceh-diwarnai-gangguan-intimidasi-393773>. Diakses 20 Desember 2018.

¹¹⁰ Aceh Besar Dalam Angka 2017.

mencapai 43 kasus tahun 2017. Ringkasnya, Pilkada langsung masih menyisakan sejumlah persoalan klasik, kemiskinan, dan problem sosial lainnya.

B. Binjai: Wadah Diseminiasi Damai Dalam Pilkada

Kota Binjai merupakan satu kota yang masuk ke dalam pemerintahan Provinsi Sumatera Utara. Kota Binjai hanya seluas 90,23 km². Kota Binjai berbatasan langsung dengan Kabupaten Deli Serdang dan Langkat. Secara administratif, Kota Binjai memiliki 5 kecamatan, dengan 37 kelurahan. Jumlah penduduk Kota Binjai berdasarkan data BPS Binjai tahun 2017 adalah 270.926 jiwa dengan distribusi yang seimbang antara laki-laki dan perempuan. Kepadatan penduduk Kota Binjai tahun 2017 mencapai 3.003 jiwa/km². Kecamatan Binjai Utara merupakan wilayah yang berpenduduk terbanyak, 77.931 jiwa.¹¹¹

Jumlah populasi penduduk Kota Binjai dalam dua tahun terakhir ini (2016-2017) mengalami peningkatan 2,36%. Penduduk Kota Binjai mayoritas (82,47%) beragama Islam. Pemeluk Kristen sebanyak 10.2%, Katolik 1.14%, Buddha 5,64%, Hindu 0,28% dan ada beberapa orang penganut Konghucu.¹¹² Tidak hanya heterogen dari sisi agama, masyarakat Binjai juga heterogen dari aspek etnis. Setidaknya ada 18 etnis mendiami Binjai. Suku mayoritas Binjai adalah Jawa (39.8%), Melayu (12.55%), Mandailing (9,32%), Karo (9,05%), Tionghoa (7,03%), Toba/Tapanuli (6,7%), Minang (6,28%), Simalungun (5,57%), Banten (1,88%), dan Aceh (1.81%). Sebetulnya, ada kelompok suku lain yang mendiami kota Binjai, tetapi jumlah sangat sedikit.¹¹³

Kota Binjai adalah rumah beragam suku dengan jumlah yang relatif cukup berimbang. Menyadari potensi konflik antar suku, masyarakat Binjai membentuk Forum Kerukunan Antar Umat Beragama dan Forum Antar Etnis. Melalui wadah kedua Forum komunikasi ini, kerukunan antar suku dan antar umat beragama dapat terjaga. Di saat Pilwakot berlangsung, perbedaan arah haluan politik dan pilihan calon walikota tidak sempat mengganggu ketertiban dan keamanan. Karena

111 *Badan Pusat Statistik Kota Binjai 2018*, diakses tanggal 19 Desember 2018.

112 *Kota Binjai Dalam Angka 2017*, diakses tanggal 19 Desember 2018.

113 *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kota Binjai Tahun 2016-2021*. Tentang Gambaran Umum Kota Binjai. Bab II, Hlm.20.

level kerukunan yang tinggi dan dirawat masyarakat Kota Binjai, tahun 2018 menurut Survei SETARA Institute,¹¹⁴ Kota Binjai termasuk salah satu dari 10 kota paling toleran di Indonesia.

Binjai termasuk kota dengan tingkat kesejahteraan yang tinggi. *Pertama*, menurut data BPS Kota Binjai, Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Kota Binjai tahun 2017, 74,65, di atas level IPM provinsi Sumatera Utara, yang hanya 70,57. *Kedua*, lama rata-rata waktu sekolah penduduk Kota Binjai 9,25 tahun. Ini artinya rata-rata penduduk Kota Binjai hanya sempat mengenyam sekolah sampai jenjang kelas 1 SLTA. *Ketiga*, angka harapan hidup 71,75, tahun 2016.¹¹⁵ Jumlah penduduk miskin Kota Binjai tahun 2016 sebanyak 6,67% dengan besar penghasilan Rp. 343.078 perkapita, per bulan,¹¹⁶ dengan Gini Rasio sebesar 0,3163.¹¹⁷ Ini artinya tingkat kesenjangan ekonomi masih menganga di tengah kehidupan masyarakat Kota Binjai.

Secara politik, distribusi kekuatan partai politik terlihat merata pada konteks perolehan kursi di DPRD Kota Binjai. Golkar mendapat 5 kursi; Demokrat 4 kursi; Gerindra 6 kursi; Nasdem 3 kursi; PDI-P 3 kursi; PPP 3 kursi; PAN 3 kursi; dan Hanura 3 kursi. Karena tidak ada partai politik yang mendominasi kekuatan di DPRD Kota Binjai, maka masing-masing partai berusaha mengusung kader sendiri di Pilwakot. Fenomena ini menjadikan pelaksanaan Pilwakot Kota Binjai menarik, penuh intrik dan manipulasi yang diwarnai dengan protes bahkan kerusuhan.

Kota Binjai sudah melaksanakan 3 kali pemilihan calon walikota (Pilwakot), yaitu 2005, 2010 dan 2015. Pilwakot pertama sempat diwarnai dengan kisruh, protes oleh tiga pasangan bakal calon walikota beserta para pendukungnya. Karena dinilai ada beberapa cacat dalam

114 Halili, *Indeks Kota Toleran Tahun 2018*, Jakarta: Pustaka Masyarakat SETARA, 2018, hlm. 18, 43-47.

115 <https://binjaikota.bps.go.id/statictable/2018/06/06/232/indeks-pembangunan-manusia-ipm-provinsi-sumatera-utara-menurut-kab-kota-2016-2017.html>. Diakses tanggal 17 Desember 2018.

116 <https://binjaikota.bps.go.id/statictable/2017/02/21/199/jumlah-dan-persentase-penduduk-miskin-kota-binjai-2011-2016.html>. Diakses tanggal 17 Desember 2018.

117 <https://binjaikota.bps.go.id/statictable/2018/12/26/348/perbandingan-gini-rasio-di-kota-binjai-dan-sumatera-utara-2012--2017.html>. Diakses tanggal 17 Desember 2018.

persiapan Pilwakot, mereka menuntut Pilwakot ditunda dari rencana awal, yaitu pada Senin, 27 Juni 2005, sementara satu pasangan calon lain, petahana, setuju Pilwakot dilaksanakan pada tanggal yang sudah direncanakan.

Kisruh ini terjadi karena ada dua surat KPU Kota Binjai yang berbeda. Surat pertama menginformasikan penundaan Pilwakot, sementara itu, surat kedua berisi ralat bahwa pelaksanaan Pilwakot tetap berlangsung sesuai jadwal. Konteks dua surat itu berawal dari protes, dan penolakan dari kelompok tiga pasang calon walikota yang menilai KPU tidak netral dalam mempersiapkan Pilwakot. KPU Kota Binjai dinilai ada “main” dengan penguasa, walikota petahana, yang saat itu ikut maju sebagai calon walikota.¹¹⁸ Menurut demonstran, ada 15 ribu pemilih yang tidak terdaftar di KPU Binjai. Selain itu, ada tumpang-tindih dalam bentuk pemilih ganda. Protes diikuti dengan pengrusakan kantor KPU Binjai, pada hari Ahad, 26 Juni 2005.

Di bawah tekanan tersebut, KPU Kota Binjai mengeluarkan surat keputusan bernomor 287-1102/KPUD/B.I/6/2005 yang intinya setuju menunda Pilwakot menjadi 4 Juli 2005. Surat ditandatangani oleh Ketua KPU Binjai, Achjar Ahmad Ridwan. Di subuh pada hari saat surat Ketua KPU Binjai akan disosialisasikan, Senin subuh, 27/6/2005, KPU Binjai mengeluarkan lagi surat bernomor 287-1104/KPUD/B.I/6/2005. Surat ini meralat surat sebelumnya dan menyatakan Pilwakot Kota Binjai tetap dilaksanakan pada 27 Juni 2005. Kisruh surat ini menjadi pemicu dan menimbulkan gejala eskalasi demonstrasi.

Pada tanggal 27 Juni 2005, ketegangan terjadi. Kedua belah pihak yang pro dan kontra pelaksanaan Pilwakot melakukan demonstrasi. Pendukung Pilwakot sesuai rencana waktu awal telah berkumpul di Lapangan Merdeka, kota Binjai. Sebagian dari mereka, bahkan, terlihat membawa sentaja tajam dan kayu. Aksi lain juga dilakukan sekitar 1.000 orang pendukung tiga pasangan calon walikota yang setuju Pilwakot diundur. Mereka berkumpul di depan Kantor Walikota Binjai, di sekitar Lapangan Merdeka. Demonstrasi ini menjadi kisruh. Kedua kubu sempat terlibat adu lempar batu. Namun, keributan tersebut dapat dilerai oleh petugas kepolisian, dan Pilwakot tetap dilaksanakan

118 Yusa Farchan, Partono, Hadar N Gumay, “Problematika Pilkada Langsung: Studi Kasus Pelaksanaan Pilkada Langsung di Provinsi Sumatera Utara 2005-2007”, *Jurnal Renaissance*, Vol. 1 (1) (Mei 2016), hlm. 47.

pada hari dan tanggal yang sesuai dengan rencana awal. Akhirnya calon petahana memenangkan Pilwakot dengan meraih 46,2% suara, dan tingkat partisipasi memilih sebesar 59,2%.

Tabel 4.
Hasil Pemilihan Calon Pasangan Walikota-Wakil Walikota Binjai

No.	Nama Calon Walikota	Nama Calon Wakil Walikota	Periode	Suara (%)	Partisipasi (%)	Keterangan
1	Ali Umri	Anhar A Monel	2005	46,2	59,2	Golkar
2	Muhammad Idaham	Timbas Tarigan	2010	25,74	66,03	PKS, PPP, PBB (Putaran 1)
3	Muhammad Idaham	Timbas Tarigan	2010	69,72	-	PKS, PPP, PBB (Putaran 2)
4	Muhammad Idaham	Timbas Tarigan	2015	38,25	71,23	Golkar, PKS, Demokrat

Sumber: KPU Kota Binjai, 2010, dan 2015.

Pilwakot Binjai 2010 berlangsung lebih kondusif, damai jika dibanding pelaksanaan Pilwakot 2005. Pilwakot 2010 diikuti 8 pasangan calon walikota dan wakil walikota. Ada 5 pasangan calon walikota dan wakil walikota dengan jalur perseorangan. Karena tidak calon pasangan yang mendapatkan suara di atas 30%, Pilwakot Kpta Binjai 2010 dilakukan dua putaran dengan calon pasangan Zefri J. Pribadi-Baskami Ginting, dan calon pasangan Muhammad Idaham-Timbas Tarigan di putaran kedua. Akhirnya, Pilwakot dimenangkan oleh Muhammad Idaham dengan suara 69,72%.

Pelaksanaan Pilwakot Kota Binjai yang kedua, 2010, berjalan tertib, dan aman. Namun, salah satu pasangan yang kalah dan merasa dirugikan dengan kebijakan KPU Kota Binjai sempat menolak hasil rekapitulasi penghitungan suara. Pasangan Dhani Setiawan-Muetya

Hafid diusung oleh Golkar–Demokrat, dan didukung oleh 21 partai politik, termasuk non kursi di DPRD, mengajukan permohonan penolakan ke Mahkamah konstitusi.¹¹⁹ Namun permohonannya ditolak oleh MK, karena pasangan pemohon tidak dapat membuktikan dalil keberatannya terhadap hasil rekapitulasi.

Pilwakot Kota Binjai 2015 diikuti 3 pasangan calon, yaitu Muhammad Idaham–Timbas Tarigan, petahana, Juliadi–Muhammad Tulen, dan Saleh Bangun–Dhani Setiawan Isma. Ada yang menarik di Pilwakot 2015 ini. Meski sudah ditetapkan sebagai tersangka, Saleh Bangun tetap menjadi satu calon walikota Binjai 2015. Politisi Partai Demokrat ini menjadi tersangka, dan ditahan oleh KPK dalam kasus dugaan suap dan gratifikasi DPRD Sumatera Utara periode 2009-2014.

Dalam Pilwakot 2015 ini, pasangan Muhammad Idaham–Timbas Tarigan didukung oleh tiga partai politik yaitu Partai Demokrat, Golkar dan PKS. Politik memang dinamis. Jika di Pilwakot 2010, Demokrat dan Golkar tidak mendukung Muhammad Idaham–Timbas Tarigan, haluan politik kedua partai ini limbung, dan nampaknya berubah haluan karena pergeseran potensi kemenangan calon internal partai yang dinilai sulit mampu bersaing di Pilwakot 2015. Demokrat justru tidak mengusung kadernya sendiri (Saleh Bangun) yang tersangkut kasus suap. Saleh Bangun justru diusung oleh Gerindra, Nasdem, dan Hanura. Realitas politik ini memperlihatkan bahwa pragmatisme kedua partai besar ini menjadi satu catatan unik tentang lunturnya idealisme partai dalam kontestasi Pilwakot.

Dalam Pilwakot Kota Binjai 2015, politik identitas berbasis kesukuan sangat menarik. Pencalonan ketiga pasangan calon walikota dan wakil walikota sangat kental dalam nuansa etnisitas. Unsur suku menjadi pertimbangan krusial guna menaikkan calon jumlah pemilih. Pasangan calon Muhammad Idaham–Timbas Tarigan yang didukung Golkar, Demokrat, dan PKS, berasal dari etnik Melayu dan Karo. Pasangan Juliadi–Muhammad Tulen yang didukung partai PDIP–PAN berasal dari etnik Jawa. Ketiga, pasangan Saleh Bangun–Dhani

119 Willy Widiyanto, “MK Tolak Pilkada Kota Binjai Akhiri Harapan Meutya Hafid Jadi Wali Kota

<http://www.tribunnews.com/election/2010/06/11/mk-tolak-Pilkada-kota-binjai-akhiri-harapan-meutya-hafid-jadi-walikota>. Diakses tanggal 16 Desember 2018.

Setiawan Isma yang didukung Nasdem, Gerindra, dan Hanura berasal dari etnik Karo dan Jawa.¹²⁰

Pilwakot Kota Binjai 2015 dimenangkan pasangan petahana walaupun hanya dengan selisih suara yang sangat kecil, 38,25%, sementara itu, pemenang kedua mendapat suara 37,69%. Ringkasnya, rendahnya legitimasi elektoral ini mengisyaratkan bahwa petahana tidak terlalu positif di mata masyarakat Kota Binjai.

Proses pelaksanaan Pilwakot langsung Kota Binjai berdampak positif dari demokrasi. Partisipasi masyarakat untuk Pilwakot Kota Binjai terus meningkat. Satu kritik yang umum bahwa Pilwakot dinilai berbiaya tinggi/ (high cost). Besarnya biaya yang mesti ditanggung demi pelaksanaan Pilwakot di Kota Binjai membuat para kontestan yang berlaga membutuhkan bantuan *sponsorship* dari para pengusaha yang ada di Kota Binjai. Relasi reseprositasi antara calon walikota dengan pengusaha pendukung anggaran sangat menentukan kerjasama dalam pengerjaan proyek pembangunan pemerintah. Hal ini terjadi saat Pilwakot Kota Binjai 2015. Pengusaha yang tidak memberi *sponsorship* ke pasangan calon petahana, tidak mendapat proyek kerjasama. Proses kerja sama seperti ini ternyata mempengaruhi pertumbuhan ekonomi Kota Binjai. Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Binjai yang semula dapat mencapai 100 miliar, saat ini menurun menjadi 50 miliar rupiah.

Tidak hanya sampai di situ, besarnya biaya yang diperlukan dalam Pilwakot langsung akhirnya menentukan realisasi program-program yang ditujukan untuk masyarakat Binjai. Ini terjadi karena besarnya modal finansial yang dikeluarkan saat Pilwakot. Agar tidak terjadi penyimpangan keuangan negara pasca Pilwakot, muncul gagasan dari aktor langsung dalam proses Pilwakot Binjai 2015 untuk memformalisasi biaya politik di Pilwakot langsung. Alasannya agar tidak ada lagi hal-hal yang ditutup-tutupi mengenai biaya politik untuk merebut kekuasaan di suatu daerah.

Pilwakot Kota Binjai 2015 berjalan aman dan tertib, di tengah ancaman politik identitas. Di Kota Binjai diakui terdapat potensi konflik sosial yang dapat disengaja dimunculkan. Namun, potensi konflik tersebut tidak berlanjut memburuk menjadi ancaman. Hal ini karena

120 <https://Pilkada2015.kpu.go.id/binjaikota>. Diakses tanggal 22 Desember 2015.

kinerja aparat keamanan yang sigap dalam menyikapi hal tersebut. Masyarakat Kota Binjai semakin dewasa dalam berdemokrasi. Mereka sudah tidak mudah lagi untuk dipolitisasi kepentingan pragmatisme kekuatan politis sesaat.

C. Jambi: Pecah Kongsi untuk Masa Depan yang Lebih Baik

Jambi merupakan satu bagian dari wilayah Kesultanan Islam Melayu Jambi (1500-1901 M). Kesultanan ini tidak berhubungan secara langsung dengan dua kerajaan Hindu-Buddha pra-Islam. Berdisi di sekitar abad ke-6 sampai dengan awal 7 M, kesultanan Melayu-Jambi ini berpusat di Muara Tembesi (kini masuk wilayah Batanghari, Jambi). Catatan Dinasti Tang mengatakan bahwa di awal abad ke 7 M dan pada abad ke 9 M, Jambi mengirim duta/utusan ke Kerajaan Cina, untuk bersaing dengan Sri Wijaya sebagai pusat perdagangan.

Karena persaingan tersebut, konon Sri Wijaya menyerang Kesultanan ini dan akhirnya tunduk ke dalam kekuasaan Sri Wijaya. Di bawah kekuasaan Sri Wijaya, Muaro Jambi menjadi kompleks percampuran yang menjadi pusat belajar agama Budha sebagaimana catatan dari Bhiksu I-Tsing yang berlayar dari India di tahun 671 M. Dalam catatannya itu, ia menulis bahwa kesultanan Melayu telah menjadi bagian dari Kerajaan Sriwijaya.

Kata Jambi berasal dari kata “Jambe” yang dalam bahasa Jawa berarti “Pinang”. Kemungkinan besar saat itu pepohonan pinang banyak tumbuh di sepanjang aliran sungai Batanghari. Namun penjelasan lain, berpedoman pada buku sejarah *De Oudste Geschiedenis van de Archipel*, bahwa Kerajaan Melayu Jambi di abad ke-7 sampai dengan abad ke-13 merupakan Bandar atau pelabuhan dagang yang ramai. Disini berlabuh kapal dari berbagai bangsa, seperti: Portugis, India, Mesir, Cina, Arab, Eropa dan lainnya. Kondisi tersebut melahirkan interpretasi bahwa nama Jambi berasal dari ungkapan orang Arab atau Mesir yang berkali-kali ke pelabuhan Melayu ini. Kata “Jambi” merujuk pada aksara arab yang secara harfiah berarti “sisi” atau “samping”, yang secara kinayah (figuratif) bermakna ‘tetangga’ atau ‘sahabat akrab’.

Sebagai daerah dengan Kesultanan dan pusat perdagangan, Jambi sudah sejak lama memiliki peradaban yang tinggi. Penduduk asli Provinsi Jambi terdiri dari beberapa suku bangsa, antara lain Melayu, Jambi, Batin, Kerinci, Penghulu, Pindah, Anak Dalam (Kubu), dan Bajau. Suku bangsa yang disebutkan pertama merupakan penduduk

mayoritas dari keseluruhan penduduk Jambi, yang bermukim di sepanjang dan sekitar pinggiran sungai Batanghari. Dengan ragam suku ini, Jambi merupakan daerah yang sudah sejak lama terbiasa dengan keragaman, bahkan tidak ada konsepsi strata social di masyarakat Jambi. Berbekal karakter ini, kota Jambi relatif aman dan dapat beradaptasi dengan mudah ke dalam Pilwakot langsung.

Pecah kongsi atau perubahan kepemimpinan di Jambi dipandang wajar dan menjadi bagian dari proses politik. Sehingga perputaran politik di Jambi menunjukkan rotasi yang cukup beragam. Untuk bisa memahami pola kepemimpinan di Kota Jambi, dapat terlihat pada table berikut ini.

Tabel 4.
Kepala Daerah Kabupaten Klaten Tahun 1998-2018

No.	Nama	Wakil Bupati	Periode
1	Arifien Manap	Turimin	1998-2008
2	Bambang Priyanto	M. Sum Indra	2008-2013
3	Syarif Fasha	Abdullah Sani	2013-2018
4	Muhammad Fauzi (Pjs)	-	2018
5	Syarif Fasha	Maulana	2018

Pelaksanaan Pilwakot di Jambi dimulai pada tahun 2008, yang dimenangkan Bambang Priyanto dan Sum Indra. Pasangan yang diusung oleh Partai Amanat Nasional (PAN) ini unggul 43.6% dari pasangan Asnawi-Nuzul Prakarsa, jagoan Partai Golkar dan PKS yang meraih 34.22%. Bambang yang juga seorang dokter berhasil meraih simpati masyarakat Jambi. Penampilannya sebagai seorang yang sederhana, meraih simpati public. Namun, kepemimpinannya diwarnai isu keterlibatan kerabatnya dalam atur jabatan Pemkot Jambi. Isu ini pula yang membuatnya tidak terpilih kembali pada Pilwakot tahun 2013.

Perolehan suara Bambang Priyanto diganti oleh Syarif Fasha-Abdullah Sani yang menjadi kuda hitam dalam Pilwakot 2013. Syarif Fasha merupakan pengusaha asla Jambi yang cukup aktif di Partai Golkar. Sedangkan Abdullah Sani merupakan birokrat di Kota Jambi

yang juga dosen di IAIN Sultan Thaha Saifuddin. Keduanya dipandang mewakili semangat masyarakat Jambi di tengah isu yang melanda Bambang Priyanto. Dalam perjalanannya, Syarif Fasha dan Abdullah Sani melakukan pecah kongsi, sehingga di 2018 lalu, keduanya mencalonkan secara terpisah.

Syarif Fasha memang mengalami beberapa isu korupsi, meski tidak terbukti. Pecah kongsi ini cukup menghasilkan pertarungan Pilwakot yang sengit. Meski menang, selisih suara yang didapat Syarif Fasha dari Abdullah Sani hanya sekitar 9%. Ini menunjukkan bahwa terjadi perebutan suara yang cukup intens di masyarakat Jambi. Dengan kondisi ini, Jambi memiliki kapabilitas Pilwakot yang cukup baik, dimana kepemimpinan diawasi secara sadar oleh masyarakat, dan tidak ada kepemimpinan yang mendominasi, karena masyarakat memiliki kecerdasan dalam memilih.

D. Serang: Dinasti Kekuasaan Oligarki?

Kota Serang adalah ibukota dan pusat pemerintahan provinsi Banten. Ia merupakan hasil pemekaran dari kabupaten Serang, dan disahkan 2 November 2007. Setelah memisahkan dari Provinsi Jawa Barat tahun 2000, Banten memiliki 4 kabupaten dan 4 kota yang salah satunya adalah Kota Serang. Berdasarkan letak geografis, di sebelah Utara, Kota Serang berbatasan dengan Laut Jawa, sebelah Timur, Barat dan Selatan berbatasan langsung dengan Kabupaten Serang.

Berdasarkan administrasi, Kota Serang memiliki 6 kecamatan dan 66 kelurahan. Luas Kota Serang 266,74 km². Sebagian besar wilayahnya adalah dataran rendah yang memiliki ketinggian kurang dari 500 m dari permukaan laut. Jumlah penduduk Kota Serang tahun 2016 mencapai 655.004 jiwa. Jumlah penduduk laki-laki lebih banyak, dengan rasio laki-laki dari perempuan 105:100 jiwa. Tingkat kepadatan penduduk Kota Serang 2.456 jiwa/km². Penduduk Kota Serang umumnya menetap di perkotaan. Wilayah yang berpenduduk paling padat adalah Kecamatan Serang, yaitu 8.681 jiwa/km². Selama setahun, 2015-2016, penduduk Kota Serang mengalami pertumbuhan sebesar 1,84%.¹²¹

Kota Serang adalah tanah leluhur suku Banten. Namun, suku lain

121 Sumber: Badan Pusat Statistik Kota Serang Tahun 2017

banyak menetap di Kota Serang. Tahun 2017, Kota Serang diokupasi 44% suku Banten; Sunda 25%; Jawa 22% ; Batak 6%; Betawi 2%; dan Bugis 1%. Suku-suku minoritas juga menetap di Kota Serang. Walaupun secara etnis relatif plural, Kota Serang tetap memiliki ciri kultur Banten dengan bahasa Jawa-Sunda “Aying”. Dari segi kepemimpinan, trah Dinasti Banten belum tergantikan memimpin Kota Serang. Turun temurun trah tertentu mendominasi jabatan strategi baik di posisi politis atau manajerial.

Orang Banten identik dengan Islam. Namun, karena pluralitas suku, walaupun penduduk muslim sangat dominan (89.23%); sebagian warga Kota Serang adalah Kristen (3.77%); Katolik 4.84%; Buddha 1.89%; Hindu 0.23%, dan Konghucu 0,04%. Umat Islam Banten terkenal cukup taat, dan terkadang fanatik. Namun, pluralitas etnisitas dan agama tidak membuat rakyat Kota Serang mudah terprovokasi dengan isu SARA dan politik identitas.

Walaupun penduduk Kota Serang lebih banyak menetap di areal urban, namun, sumber penghasilan utama masyarakat kota Serang masih bertumpu pada sektor kerja yang terkait okupasi tradisional, yaitu pertanian, peternakan, perkebunan, perdagangan, dan perikanan. Sektor jasa dan industri menyerap tenaga kerja; mulai dari sektor industri, perdagangan, jasa perhotelan, dan restoran menyerap 31,4% tenaga kerja. Sektor jasa kemasyarakatan, sosial dan perseorangan mencapai 22,05%.

Sektor pertanian didominasi oleh tanaman padi, palawija, sayur-sayuran, dan buah-buahan. Sektor perkebunan kebanyakan dikelola oleh rakyat dengan dominasi tanaman kelapa dan kakao. Merujuk catatan Dinas Pertanian, tahun 2016, luas area perkebunan kelapa sebesar 826,69 hektar dan kakao 123,43 hektar. Sedangkan sektor peternakan, terdiri dari ternak hewan besar seperti sapi perah, sapi potong dan kerbau, serta ternak kecil seperti kambing dan domba. Adapun peternakan unggas meliputi ayam buras, ayam ras pedaging, ayam ras petelur dan itik. Sektor lain yang menjadi komoditas masyarakat Kota Serang adalah perikanan; air tawar dan laut. Hal ini didukung dengan wilayah Kota Serang yang langsung bersentuhan dengan Laut Jawa.

Kekuatan partai politik di Kota Serang masih sangat didominasi oleh partai-partai lama, yaitu Golkar dan PDI-P. Partai-partai politik

berbasis Islam tidak mendapat suara yang signifikan di Pileg 2014; hanya mendapat 10 kursi dari 45 kursi di DPRD Kota Serang. Partai Golkar mendapat 7 kursi; PDI-P 6 kursi; Gerindra dan Demokrat masing-masing meraih 5 kursi; NasDem dan PKB masing-masing 4 kursi; Hanura, PPP, PAN, dan PKS masing-masing 3 kursi; PBB dan PKPI masing-masing 1 kursi. Peta partai politik ini dapat membantu menjelaskan profil penguasa di Kota Serang.

Kota Serang pernah menyelenggarakan tiga kali pemilihan walikota, yaitu tahun 2008, 2013 dan 2018. Di awal pembentukannya, Kota Serang dipimpin oleh seorang pejabat sementara pelaksana walikota. Jabatan ini diamanatkan ke Asmudji HW selama sekitar satu tahun. Periode kepemimpinan Asmudji terfokus pada persiapan Pilwakota pertama Kota Serang yang dilaksanakan tahun 2008.

Seperti Pilwakot pertama kali di sejumlah kota dan kabupaten, euforia demokrasi dengan proyek desentralisasi pemerintahan, Pilwakot pertama Kota Serang juga diikuti oleh banyak peserta, bahkan mencapai delapan pasangan calon walikota dan wakil walikota dengan nomor urut sebagai berikut; (1) Edi Mulyadi–Rijal Firdaus (perseorangan), (2) Jayeng Rana–Deden Apriandhi (diusung PDI-P, dan PSI), (3) Lalu Kaking–Ismetullah al-Abbas (PKB dan Demokrat), (4) Bunyamin–Tubagus Haerul Jaman (Golkar), (5) Ade Muchlas Syarif–Juheni Muhamad Rois (PAN dan PKS), (6) Aliyudin–Siti Raudlatul Jannah (perseorangan), (7) Kirtam Sanjaya–Saiful Jamil (PPP), dan (8) Pandji Tirtayasa–Ali Rachman (perseorangan).

Berdasarkan rekapitulasi hasil suara, tidak ada pasangan calon yang mendapat suara lebih dari 30%. Bunyamin–Haerul Jaman mendapat 22,08% suara, dan Jayeng Rana–Deden Apriandhi mendapat 21,37%. Menurut Undang-Undang Pilwakot, pemungutan suara harus diulang (putaran 2), jika tidak ada pasangan calon yang mendapat suara lebih dari 30%. Akhirnya, pasangan calon Bunyamin–Tubagus Haerul Jaman dan Jayeng Rana–Deden Apriandhi mengikuti Pilwakot putaran 2. Di putaran 2, pasangan Bunyamin–Tubagus Haerul Jaman memenangkan kontestasi. Pasangan ini dilantik sebagai walikota dan wakil walikota. Namun, usia Bunyamin tidak lama, tidak sampai di ujung masa jabatannya. Bunyamin wafat 1 Maret 2011 karena stroke dan komplikasi sejumlah penyakit. Tubagus Haerul Jaman dilantik menjadi walikota untuk sisa masa jabatan sampai 2013.

Tabel 5.
Hasil Pemilihan Pasangan Calon Walikota-Wakil Walikota Serang

No.	Nama Calon Walikota	Nama Calon Wakil Walikota	Periode	Suara (%)	Partisipasi (%)	Keterangan
1	Asmudji HW	Pasca pembentukan Kota Serang	2007-8	-	-	Pejabat sementara
2	M. Bunyamin	Tb Haerul Jaman	2008	34,27	-	Golkar
3	Tb Haerul Jaman	Nana Suryana	2011	-	69	Golkar
4	Tb Haerul Jaman	Sulchi Choir	2013	56,18	-	Demokrat, Gerindra Golkar, PKS, PNI Marhaenisme,
5	Syafrudin	Subadri Ushuludin	2018	38,75	68,83	PKS, PAN, Hanura, PPP

Sumber: KPU Serang, 2008, 2013, dan 2015.

Tubagus Haerul Jaman, sebagai petahana, berpasangan dengan Sulchi Choir (mantan sekretaris daerah Kota Serang) maju di Pilwakot Kota Serang 2013. Mereka diusung oleh partai Golkar, Demokrat, PKS, PNI Marhaenisme, dan Gerindra. Tubagus Haerul Jaman–Sulchi Choir memperoleh 56,18% suara. Mereka mengalahkan empat pasangan lainnya, yaitu (1) Wahyudin Djahidi–Iif Fariudin yang memperoleh 36,18%, (2) Asep Fadli–Purwo Rubiono 2,52%, (3) Agus Irawan–Harto 1,72%; dan (4) Delly Suhendar–Agus Wardhana 3,4%.

Pilwakot Kota Serang 2013 diperkarakan oleh pasangan calon Wahyudin Djahidi–Ilify Fariudin, dan Suciuzzi–Agus Tugiman, calon pasangan yang tidak lulus tahap seleksi pencalonan. Masing-masing mengajukan permohonan penolakan terhadap pelaksanaan dan hasil Pilwakot.¹²² Wahyudin–Ilify menggugat bahwa telah terjadi pelanggaran

¹²² Ihsanuddin “Sengketa Pilkada Serang, MK Menangkan Adik Tiri Ratu Atut”, <https://nasional.kompas.com/read/2013/10/21/2206257/Sengketa.Pilkada.Serang.MK.Menangkan.Adik.Tiri.Ratu.Atut>.

masif, sistematis, dan terstruktur selama pelaksanaan Pilwakot Serang. Pelanggaran tersebut antara lain pelibatan PNS dan penyelenggara Pemerintah Kota Serang dalam proses Pilwakot, perusakan alat peraga kampanye pasangan pemohon, dan pembiaran terhadap aksi warga Serang yang melakukan pencoblosan lebih dari satu kali bagi pasangan Haerul Jaman–Sulhi di berbagai TPS di semua kecamatan di Kota Serang. Dalam proses sidang, dalil pemohon ditolak MK, akhirnya, MK menolak permohonan perkara Nomor 131/PHPU.D-XI/2013 dan perkara Nomor 132/PHPU.D-XI/2013. Pasangan Tubagus Haerul Jaman-Sulchi Choir resmi menjadi walikota dan wakil walikota Serang.

Tubagus Haerul Jaman sudah dua periode menjabat walikota Serang. Akibatnya dia tidak diizinkan maju sebagai calon walikota Serang. Demi melanjutkan dinasti kekuasaannya, Tubagus Haerul Jaman mengajukan istrinya, Vera Nurlaela, sebagai calon walikota di Pilwakot Kota Serang 2018. Vera Nurlaela yang dipasangkan dengan Nurhasan, diusung koalisi gemuk, yaitu partai Demokrat, Golkar, PDIP, Gerindra, PBB, PKB, PKPI, dan Nasdem. Pilwakot Kota Serang 2018 diikuti 3 pasangan. Selain Vera Nurlaela–Nurhasan yang mengusung visi “Menuju Kota Serang Cantik, Sejahtera, Berdaya Saing dan Religius”, pasangan calon lainnya adalah Syafrudin–Subadri Usuludin (PKS, Hanura, PAN, dan PPP, dan Samsul Hidayat–Rohman melalui jalur perseorangan.

Di luar dugaan, pilwalkot Kota Serang 2018 dimenangkan oleh duet Syafrudin–Subadri Usuludin dengan perolehan 38,75%. Pasangan ini mengangkat visi “Kota peradaban yang berdaya dan berbudaya”. Jumlah suara ini berbeda sedikit dengan suara yang diperoleh pasangan Vera Nurlaela–Nurhasan, 32,04%, dan Samsul Hidayat–Rohman (29,21%). Kemenangan Syafrudin–Subadri Usuludin memutuskan dinasti kekuasaan keluarga Atut Ratu Chosiyah di kota Serang. Realitas ini menjadi pembincangan pakar politik dan demokrasi.

Pilwakot Kota Serang diwarnai dengan sejumlah protes. Di tahap pencalonan, satu pasangan calon, Agus Irawan Hasbullah–Samsul Bahri mengajukan permohonan ke pada Bawaslu Serang karena KPU Kota Serang tidak mengesahkan pendaftaran mereka yang dinilai kekurangan syarat, dan tidak mengajukan syarat yang valid. Permohonan mereka

ditolak oleh Bawaslu pada sidang pleno, Sabtu, 3 Maret 2018.¹²³

Gugatan terhadap KPU juga terjadi atas hasil pilkwa Kot Serang 2018.¹²⁴ Tim pemenangan pasangan Vera Nurlaela-Nurhasan mengajukan gugatan ke MK. Namun pokok perkara yang diajukan bukan tentang selisih suara. Tim Vera-Nurhasan menggugat KPU pada 3: alat peraga kampanye, *money politics*, dan kesalahan administrasi pada satu TPS, yaitu tentang status gembok kotak suara yang terbuka di satu TPS. Menurut majelis MK, tiga hal itu bukan kewenangan MK, karena majelis hakim MK berpegang pada pasal 158 Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2016. Pasal tersebut hanya mengatur obyek sengketa dalam hal selisih perolehan suara yang disesuaikan dengan jumlah penduduk.

Kekalahan Vera Nurlaela-Nurhasan adalah kekalahan dinasti Atut Ratu Chosiyah. Pilw Kot Serang menjadi bukti bahwa kapitalisasi kekuatan politik dengan cara borong partai untuk meningkatkan suara elektoral tidak berfungsi di Serang. Hal ini mengindikasikan bahwa kesadaran sipil dalam menentukan pilihan politiknya mulai nampak. Fenomena ini juga didukung dengan kasus kemenangan kotak kosong di Pilw Kot Makassar 2018. Intinya, sipil sudah semakin sadar dan independen dalam menentukan pilihannya dalam Pemilu.

Satu hal lain yang relevan dikritisi di akhir tulisan ini adalah tentang figur yang maju di jalur perseorangan. Di sejumlah daerah, calon perseorangan umumnya berasal dari tokoh populis dengan status sosial tinggi. Di Pilw Kot Serang 2018, kehadiran pasangan Samsul Hidayat-Rohman menjadi unik. Samsul Hidayat hanya seorang guru SDN, sedangkan wakilnya, Rohman, adalah ketua ICMI cabang Serang. Pasangan ini mendapat suara yang cukup signifikan (29.21%). Persentase ini hanya berselisih kurang dari 3% suara yang didapatkan pasangan Vera-Nurhasan yang diusung oleh koalisi gemuk. Fakta ini mengindikasikan bahwa pemasaran pasangan calon kepala daerah melalui strategi instrumentasi kekuasaan politik mulai melemah. Sistem pemasaran berjenjang via jalur keluarga besar menarik diperlihatkan

123 <https://www.kabar-banten.com/putusan-sengketa-Pilkada-kota-serang-2018-gugatan-paslon-perseorangan-kandas/>

124 <https://titiknol.co.id/politik/sengketa-Pilkada-kota-serang-ditolak-mk-kpu-siapkan-penetapan-paslon-terpilih/>

pasangan Samsul Hidayat-Rohman. Pasangan ini mendapat dukungan dari keluarga besarnya yang menyebarkan rata hampir di seluruh kecamatan yang ada di Kota Serang.

E. Subang: Tiga Kali “Terperosok pada Lubang yang Sama”

Subang adalah satu kabupaten yang terletak di provinsi Jawa Barat. Luas wilayahnya mencapai 2.051,76 km². Di sebelah Selatan, Subang berbatasan dengan Kabupaten Bandung Barat, di sebelah Barat dengan Kabupaten Purwakarta dan Karawang, di sebelah Utara dengan Laut Jawa dan di sebelah Timur dengan Kabupaten Indramayu dan Sumedang. Kabupaten Subang memiliki 30 kecamatan yang terbagi atas 245 desa dan 8 kelurahan.

Subang tidak tergolong kabupaten yang berpenduduk padat di kawasan Jawa Barat. Tahun 2017, penduduk Kabupaten Subang hanya mencapai 1.562.509, dengan tingkat kepadatan 732 jiwa/km². Hampir seluruh penduduk Subang beragama Islam. Hanya kurang dari setengah persen penduduk Subang yang non muslim. Dari sisi sosial ekonomi, pembangunan di Kabupaten Subang dinilai tertinggal dibanding dari kabupaten lain di Jawa Barat. Jumlah penduduk miskin di Subang tahun 2017 mencapai 10,22%.¹²⁵ Bahkan Indeks Pembangunan manusia juga tidak tergolong tinggi, hanya 63,73 (IPM Jabar 70,69); angka harapan hidup mencapai 71,71 tahun; dan jumlah pengeluaran per kapita Rp. 10.206/hari.¹²⁶

Angka partisipasi pendidikan di Kabupaten Subang masih cukup rendah. Rata-rata lama sekolah penduduk Subang hanya 6,83 tahun, dengan Angka Partisipasi Kotor (APK), tahun 2015, untuk tingkat SLTA hanya 56,82, (bandingkan Jawa Barat 70,23). Sementara itu, APK perguruan tinggi sangat rendah, yaitu 10,6 dan Jawa Barat 17,76. Ini artinya bahwa warga Subang rata-rata hanya sempat mengenyam pendidikan sampai kelas 1 SLTP. Data statistik ini menjelaskan kasus

125 BPS Kabupaten Subang 2018. Lihat juga <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2018/01/20/inilah-kantong-kemiskinan-di-jawa-barat>. Diakses tanggal 18 Desember 2018.

126 <https://ipm.bps.go.id/data/kabkot/metode/baru/3213#>; <https://jabar.bps.go.id/statictable/2018/05/15/576/indeks-pembangunan-manusia-ipm-provinsi-jawa-barat-2010-2017.html>. Diakses tanggal 18 Desember 2018.

angkat putus sekolah yang tinggi di Subang. Faktor rendahnya indeks pembangunan pendidikan ini nampaknya menjadi akar besarnya jumlah tenaga kerja anak karena mereka putus sekolah, dan angka kemiskinan di Subang yang berada di atas standar rata-rata di kabupaten-kota di Jawa Barat.

Rendahnya angka capaian pembangunan sosial-ekonomi sangat berbeda dengan riuh euforia demokrasi di Subang. Proses pileg dan Pilkada di Subang yang IPM-nya rendah selalu meriah. Pileg 2014 memperlihatkan nuansa kesemarakan gerak demokrasi-politik. Pileg 2014 menghasilkan capaian politik yang relatif merata di antara partai politik dalam hal perebutan 50 kursi di DPRD.³ Hasil pileg 2014 membagi PDI-P 10 kursi, Golkar dan PKS masing-masing 7 kursi; Demokrat, PKB dan Gerindra, masing-masing 5 kursi; PAN, Nasdem dan Hanura masing-masing 3 kursi; dan PPP mendapat 2 kursi.¹²⁷ Kekuatan politik ini, kemudian, sangat terkait dengan dinamika Pilkada di Kabupaten Subang.

KPU Kabupaten Subang sudah pernah tiga kali melaksanakan Pilkada langsung, yaitu 2008, 2013, dan 2018. Ada beberapa catatan singkat terkait dengan pelaksanaan Pilkada ini. *Pertama*, euforia demokrasi memfasilitasi banyak pasangan calon bupati yang mau mencoba peruntungan nasib politiknya di Pilkada langsung. Di Pilkada 2008 dan 2013, ada 6 pasangan calon bupati-wakil bupati. Dua pasangan melalui jalur perseorangan. *Kedua*, selama tiga kali pelaksanaan Pilkada, tidak pernah ada pasangan calon yang mendapat jumlah suara dengan selisih yang cukup mencolok, kecuali pada Pilkada 2013. *Ketiga*, tiga bupati hasil Pilkada Subang (termasuk Bupati Imas yang naik menggantikan Bupati Ojang Sohandi) dijadikan tersangka oleh KPK karena kasus suap dan/atau korupsi yang melibatkannya. *Keempat*, calon dari jalur perseorangan tidak pernah mendapatkan suara yang signifikan sampai 15%. *Kelima*, kader PDI-P selalu memenangkan Pilkada, kecuali setelah tragedi dua kadernya ditangkap KPK karena kasus suap dan/atau korupsi. *Keenam*, tingkat partisipasi masyarakat dalam Pilkada cukup tinggi, di atas 70%, kecuali di Pilkada 2013.

127 Subang dalam Angka 2017, Tabel 3.2.

Tabel 6.
Hasil Pemilihan Pasangan Calon Bupati-Wakil Bupati Subang

No.	Nama Calon Bupati	Nama Calon Wakil Bupati	Periode	Suara (%)	Partisipasi (%)	Keterangan
1	Eep Hidayat	Maman Yudia	2003	-	-	Dipilih di DPRD
2	Eep Hidayat	Ojang Sohandi	2008	34,27	74	PDI-P
3	Ojang Sohandi	Imas Aryumningsih	2013	54,01	67,11	PDI-P, Golkar ¹
4	Ruhimat	Agus Masykur Rosyadi	2018	39,86	73,35	Nasdem, PKS, Demokrat, PAN, PPP, Gerindra

Sumber: KPU Subang, 2008, 2013, dan 2015.

Para pasangan calon di Pilkada 2018 memiliki fokus misi yang agak berbeda. Ada tiga pasangan calon di Pilkada 2018. Ketiga pasangan ini sama-sama menjual janji untuk meningkatkan dan pemeratakan kadar kesejahteraan ekonomi di kalangan masyarakat Subang. Misi khusus yang berbeda adalah sebagai berikut. Pasangan calon 1 (Ruhimat-Agus M. Rosyadi), menekankan aspek pemerintahan yang bersih. Misi ini nampaknya sebagai antitesis terhadap perilaku pejabat pemerintah Subang yang banyak terlibat suap dan/atau korupsi. Pasangan calon 2 (Imas Haryumningsih-Sutarno) sebagai petahana, menjanjikan peningkatan layanan birokrasi, dan akhlak *karimah*. Misi pasangan 2 ini sama sekali tidak menyentuh aspek akuntabilitas dan transparansi biroksi yang banyak disorot oleh publik terhadap kinerja pemerintahan Imas. Sementara itu, pasangan calon 3 (Dedi Junaedi-Budi Setiadi), menekankan peningkatan profesionalisme aparatur, dan daya saing daerah dalam investasi dan pengembangan ekonomi berbasis potensi lokal.

Profil khusus misi ketiga calon di atas mencerminkan arah pembangunan yang mereka akan sasar. Pasangan calon 1 nampaknya berniat mengeksploitasi titik lemah-kebobrokan petahana yang dalam rentetan kepemimpinan PDI-P akrab dengan kasus korupsi-

suap, sementara di sisi lain, banyak rakyat Subang yang tetap miskin. Sedangkan pasangan calon 3 masuk dari pintu eksploitasi pembangunan berbasis nilai-nilai lokal. Mereka menjanjikan mengaktualisasikan nilai adat istiadat dan sosial budaya masyarakat Subang. Pendekatan kultural ini ternyata tidak laku di Pilkada Subang 2018. Visi dan misi yang laku adalah program janji pemerintahan yang bersih di saat publik Subang kehilangan kepercayaan terhadap integritas moral pemerintah. Strategi ini berhasil mengantarkan pasangan calon nomor urut 1 kepada kemenangan.

Pilkada langsung sering dikritik karena berbiaya tinggi lalu dikaitkan dengan kasus-kasus korupsi yang melibatkan kepala daerah (bupati-walikota). Kritik ini tepat disematkan pada kasus hasil dua kali Pilkada Subang. Di sini ada ironi Pilkada. Dalam tempo sepuluh tahun, tiga Bupati Subang hasil Pilkada langsung ditangkap KPK secara berturut-turut, karena kasus suap-korupsi.¹²⁸ Ketiga Bupati itu adalah Eep Hidayat, Ojang Sohandi, dan Imas Aryumningsih. Mereka dalam satu treh silsilah politik kepemimpinan di Subang yang diusung PDI-P. Ojang Sohandi, awal karirnya, ajudan Eep Hidayat saat menjabat bupati periode 2003-2008, lalu dipromosikan menjadi wakil Bupati oleh Eep Hidayat di Pilkada 2008. Mereka berdua menang di Pilkada 2008. Setelah Bupati Eep Hidayat tersangkut korupsi di periode kedua jabatannya, Ojang Sohandi dilantik menjadi Bupati. Sementara itu, Imas adalah wakil bupati yang kemudian dilantik menggantikan Bupati Ojang Sohandi setelah sang Bupati ditetap sebagai tersangka oleh KPK.

Kasus hukum para Bupati Subang menarik dalam konteks demokrasi Pilkada langsung. Eep Hidayat adalah petahana bupati yang dipilih melalui musyawarah DPRD Subang. Di ujung masa kepemimpinannya yang pertama, 2007, Eep Hidayat, sebetulnya disebut-sebut terlibat dalam kasus korupsi upah pungut pajak bumi dan bangunan. Tetapi aturan Pemilu tetap mengizinkannya mengikuti Pilkada, bahkan memenangkannya. Bupati Eep Hidayat diujung masa jabatannya diadili untuk kasus korupsi yang didakwakan padanya. Eep Hidayat, awalnya, oleh Pengadilan Tipikor Bandung divonis bebas. Namun, jaksa KPK melakukan upaya hukum sampai ke tingkat kasasi. Mahkamah Agung menghukum Eep Hidayat bersalah, dengan

128 <https://www.pikiran-rakyat.com/jawa-barat/2018/02/14/hattrick-tiga-bupati-subang-terjerat-korupsi-419518>

hukuman 5 tahun penjara dan diwajibkan membayar denda sebesar Rp. 200 juta atau subsider 3 bulan kurungan, serta membayar uang pengganti sebesar Rp. 2, 548 miliar.

Nasib Eep Hidayat diikuti oleh penerus trah kekuasaannya, Ojang Sohandi. Dia adalah wakil Bupati Eep Hidayat. Setelah Eep Hidayat diseret ke Pengadilan Tipikor, Ojang Sohandi dilantik menggantikan posisinya, pada Agustus 2012. Karier politik Ojang Sohandi terbilang cukup cemerlang. Di Pilkada Subang 2013, dia sebagai petahana, sukses memenangkan Pilkada, untuk kembali memimpin Subang bersama wakilnya, Imas Aryumningsih yang sebelumnya menjadi rival utamanya di Pilkada 2008.

Belum selesai masa pengabdianya sebagai Bupati Subang, Ojang Sohandi justru terseret kasus suap di Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Kesehatan tahun 2016. Ojang Sohandi divonis 8 tahun penjara, dan dia menerima keputusan hakim. Sebetulnya, vonis tersebut lebih ringan dibandingkan tuntutan jaksa KPK, yang menuntut Ojang Sohandi 9 tahun penjara.

Pengalaman pahit dua pendahulunya ternyata tidak menjadi pelajaran bagi Bupati Imas Aryumningsih. Setelah Bupati Ojang Sohandi resmi ditetapkan oleh KPK, 2016, sebagai tersangka dalam kasus suap, dilantik menjadi Bupati Subang. Imas Aryumningsih dilantik sebagai Bupati untuk sisa waktu sekitar 2 tahun, 2016-2018. Dia menjadi bupati perempuan pertama dalam sejarah pemerintahan Subang. Ironisnya, Imas mengikuti jejak dua pendahulunya. Di ujung masa jabatannya, Imas justru terjerat kasus operasi tangkap tangan oleh KPK. Bupati diduga terlibat dalam kasus suap mega proyek Meikarta dan kasus korupsi proyek pembangunan Pelabuhan Patimban.

Karir politik Imas Aryumningsih tidak otomatis berhenti di kasus korupsi dan suap yang menjeratnya. Dia, sebelum ditangkap KPK, ikut maju dalam kontestasi Pilkada Subang 2018. Menariknya Imas Aryumningsih tidak lagi diusung PDI-P yang sebelumnya sukses mengantarkannya menjadi wakil dan lalu bupati Subang. Imas justru pecah kongsi politik dengan PDI-P. Imas kembali ke habitat partai awalnya yaitu Golkar yang mengusungnya bersama PKB untuk menjadi calon bupati. Saat ditahan KPK, Imas <http://www.pikiran-rakyat.com/tags/imas-aryumningsih> tetap mengikuti Pilkada 2018. Uniknya,

pasangan Imas-Sutarno mendapat suara yang cukup signifikan.

Di balik kasus suap dan korupsi yang akrab dengan bupati hasil Pilkada, Pilkada Subang dalam 3 kali perhelatan tidak menimbulkan gejala perseteruan sosial di level pendukung. Satu-satunya riak ketidakpuasaan terhadap hasil Pilkada Subang 2018 justru datang dari salah satu kontestan, Dedi Junaedi-Budi Setiadi. Mereka menggugat KPU karena para saksinya tidak diberi cukup kesempatan untuk membuktikan adanya kekeliruan dalam proses akhir rekapitulasi suara. Intinya, tiga kali pelaksanaan Pilkada Subang tidak pernah menimbulkan gejala rusuh sosial di masyarakat. Rakyat Subang sangat tertib dalam mengikuti Pilkada.

Dari analisis di atas dapat disimpulkan beberapa hal. *Pertama*, sejarah Pilkada Subang akrab menghasilkan bupati yang terseret kasus korupsi dan/atau suap. *Kedua*, ketika banyak rakyat Subang yang masih terjerat kemiskinan, para bupati penerus Subang tidak mengambil pelajaran dari tragedi bupati yang digantikannya. Ironisnya, mereka justru sibuk memperkaya diri sementara rakyatnya dibiarkan tetap miskin. *Ketiga*, ada fenomena unik di Pilkada Subang. Pasangan calon yang terjerat hukum justru masih mendapat simpati dari para pemilih. Hal ini ditunjukkan dengan suara elektoral yang mereka dapatkan. Fakta ini menuntun kita pada satu spekulasi bahwa sumber dari *voter getters* nampaknya tidak ada kaitannya kualitas dan integritas moral sang calon. Kenapa? Karena para calon yang bermasalah menjelang pelaksanaan Pilkada tetap mendapatkan suara yang signifikan. Spekulasi lain bahwa kekuatan politik dan uang dapat menjadi mesin penggerak yang menambang suara dalam Pilkada.

F. Salatiga: Kompleksitas Politik Kota Toleran

Salatiga adalah satu kota kecil di Jawa Tengah. Sejak era kolonial, Salatiga adalah kota pemukiman, yang heterogen, dan sebagai basis residensial militer. Salatiga terdiri atas 4 kecamatan dan 23 kelurahan. Luas Salatiga hanya 56,78 km² dengan tingkat kepadatan penduduk 3.327 jiwa/km². Secara geografis, Salatiga merupakan kota yang terletak di selatan Semarang, dengan topografi wilayah berbukit, dan berudara sejuk sepanjang hari. Oleh sebab itu, Salatiga dijadikan sebagai daerah pemukiman dan tempat peristirahatan. Di era kolonial, Salatiga adalah

tempat peristirahatan orang Belanda. Setelah kemerdekaan, Salatiga banyak dijadikan sebagai basis militer. Salatiga juga dijadikan tempat pengembangan misi Kristen. Jejak proyek misionarisme Kristen ini terlacak dari sebaran bangunan gereja tua di Salatiga, serta jumlah umat Kristiani yang cukup banyak, lebih dari 21%.

Sektor pemanfaatan wilayah Salatiga secara garis besar terbagi ke dalam tiga bagian, sektor pertanian (sawah) sebesar 11, 87%, pertanian yang bukan sawah 30, 96% dan sektor bukan pertanian sebesar 51, 17%. Sebagian besar lahan sawah ditanami padi dua kali dalam setahun yaitu seluas 528 hektar atau 78,34%. Penggunaan lahan sawah yang ditanami padi sekali dalam setahun berjumlah 14, 09%. Sedangkan penggunaan lahan untuk perkebunan dari total luas lahan pertanian bukan sawah sebesar 89,99%.

Jumlah penduduk Kota Salatiga, tahun 2017, 188.928 jiwa. Rasio penduduk laki-laki terhadap jumlah penduduk perempuan sebesar 95,78: 100. Penduduk Kota Salatiga umumnya menetap di daerah perkotaan. Kecamatan Tingkir adalah daerah terpadat dengan skala kepadatan 4.173 jiwa/km². Pertumbuhan penduduk Kota Salatiga sangat lambat. Selama 4 tahun, 2013-2017 jumlah penduduk hanya bertambah sekitar 5,7%. Menurut data statistik 2016, mayoritas (78,51%) warga Salatiga beragama Islam; Kristen 16.32%; Katolik 4.87%; Buddha 0.21%; Hindu 0.09%.¹²⁹

Salatiga terkenal akan toleransi umat beragamanya, dan merupakan salah satu dari sedikit kota di Jawa untuk mengadakan perayaan dan festival Natal di luar ruangan.^[13] Menurut indeks yang dibuat oleh Setara Institute 2018, Kota Salatiga adalah Kota kedua paling toleran.¹³⁰ Tradisi toleransi hidup antar umat beragama ini sudah terjalin sejak lama, dan terus tetap dapat terawat dengan baik berkat nilai adiluhung kearifan lokal yang merekatkan umat beda agama menyatu dalam rasa kebersamaan.

Dari sekian banyak penduduk yang tersebar di wilayah Kota

129 BPS Jawa Tengah. Tabel: Jumlah Penduduk Menurut Kabupaten/Kota dan Agama yang Dianut di Provinsi Jawa Tengah, 2015. <https://jateng.bps.go.id/statictable/2016/08/19/1272/jumlah-penduduk-menurut-kabupaten-kota-dan-agama-yang-dianut-di-provinsi-jawa-tengah-2015.html>

130 Halili, *Indeks Kota Toleran Tahun 2018*, Jakarta: Pustaka Masyarakat SETARA, 2018, hlm. 18, 43-47.

Salatiga, pada tahun 2017, tercatat ada sebanyak 4.155 orang pengangguran dan 43.862 orang yang bukan angkatan kerja. Fenomena ini tidak lepas dari latar belakang pendidikan para pencari kerja yang rata-rata tamatan SLTA, dan lulusan perguruan tinggi jumlahnya tidak cukup signifikan. Pada tahun 2017 tercatat 1.232 orang para pelamar kerja. Adapun persentase latar belakang pendidikan pelamar kerja itu adalah 71,27% lulusan SLTA/ sederajat, 26,95% lulusan perguruan tinggi dan 1,79% lulusan SLTP/sederajat.

Sebagai daerah pemukiman, di Salatiga tidak banyak dibangun pabrik atau pusat industri. Pokok pencaharian masyarakat Salatiga tetap di sektor tradisional. Di sini, sumber penghasilan utama masyarakat Salatiga, selain di bidang pertanian adalah pada sektor peternakan. Peternakan hewan besar adalah sapi potong dan sapi perah, kerbau dan kuda. Sedangkan, peternakan hewan kecil adalah kambing, domba dan babi. Juga ada peternakan unggas seperti ayam, itik, dan burung puyuh.

Secara umum Jawa Tengah adalah lumbung suara dan rumah utama Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan. Hal ini terlihat dari data hasil pemilihan legislatif pasca reformasi. Sejak 2004, PDI-P selalu mendominasi perolehan kursi di DPRD Salatiga. Karenanya, PDI-P leluasa untuk mengusung kadernya untuk proses pengisian jabatan walikota. Namun di dua kali perhelatan Pilwakot, kader yang diusung PDI-P selalu kalah.

Tabel 7.

Perolehan Kursi di DPRD Kota Salatiga menurut Partai dan Tahun

No	Partai	2004 ^a	2009 [#]	2014 ^h	No	Partai	2004 ^a	2009 [#]	2014 ^h
1	PDI-P	6	4	8	8	Nasdem	-	-	1
2	PKS	4	4	4	9	PAN	2	2	-
3	Demokrat	2	4	3	10	PKPI	4	3	-
4	Golkar	4	4	2	11	PIS	-	2	-
5	PKB	2	-	2	12	PPRI	-	1	-
6	Gerindra	-	-	4	13	PDS	1	-	-
7	PPP	-	1	1		Jumlah	25	25	25

Catatan * = BPS Salatiga, Salatiga Dalam Angka 2012, hlm. 22, diakses tanggal 21 Desember 2018

** = BPS Salatiga, Salatiga Dalam Angka 2017, hlm. 42, diakses tanggal 21 Desember 2018

Ketika PDI-P selalu merebut “juara” jumlah suara di DPRD, sebaran sisa kursi relatif merata pada partai-partai politik lain. Satu realitas yang menarik bahwa partai-partai berbasis Islam tidak mendapat dukungan yang signifikan dari publik, kecuali PKS yang konsisten dapat menjaga perolehan kursinya di DPRD Salatiga. Tidak hanya itu, mesin politik PKS sudah dua kali sukses mengantarkan kader yang diusungnya untuk memenangkan Pilwakot. Ini kisah sukses PKS memenangkan Pilwakot di rumah PDIP dan sekaligus menjadi pukulan bagi PDI-P yang kurang lincah dalam politik Pilwakot.

KPU Salatiga sudah tiga kali menyelenggarakan pemilihan wali dan wakil walikota (Pilwakot), 2016, 2012, dan 2017. Pilwakot 2006 diikuti oleh 4 pasang calon wali dan wakil walikota. Pilwakot ini dimenangkan oleh pasangan petahana, Totok Mintarto dan John M. Manoppo dengan Cuma raihan suara 36,38%. Raihan suara ini tergolong sangat sedikit mengingat pasangan ini didukung koalisi partai yang cukup besar di DPRD, yaitu menguasai 10 kursi, atau setara 40%. Perolehan suara yang sedikit ini menjadi indikasi dini tentang tantangan PDI-D dan koalisi setianya untuk mempertahankan kemenangan Pilwakot di kemudian hari.

Tabel 8.

Hasil Pemilihan Pasangan Calon Walikota-Wakil Walikota Salatiga

No	Nama Calon Walikota	Nama Calon Wakil Walikota	Periode	Suara (%)	Partisipasi (%)	Keterangan ²
1	Totok Mintarto	John M. Manoppo	2001	18*	-	Via DPRD-PAN
2	Totok Mintarto**	John M. Manoppo	2006	36,38	-	PDI-P, PAN, Demokrat-D-PP

3	John M. Manoppo	Diah Sunarsasi	2007	-	-	Melanjutkan
4	Yulianto	Muhammad Haris	2011	43,09	82,17	PKS, PPP, PIS, Demokrat
5	Agus Rudianto	-	2016-	-	-	Pjs
6	Achmad Rofai	-	2017	-	-	Pjs
7	Yulianto	Muhammad Haris	2017	50,52	82,64	Golkar, Nasdem, PPP, Gerindra, PKS, Demokrat

Sumber : KPU Salatiga, 2007, 2011, dan 2017.

*18 Suara dari 23 suara di DPRD

**Wafat saat menjabat, tahun 2006

Peta politik Pilwakot Salatiga sangat dinamis. Pecah kongsi di koalisi biasa terjadi, dan hal terlihat pada Pilwakota Kota Salatiga 2011. Tidak hanya koalisi PDI-P yang pecah, koalisi PKS juga bubar. Jika pada Pilwakot 2006 Demokrat dan PPP berkoalisi dengan PDI-P, pada perhelatan Pilwakota 2011, Demokrat dan PPP justru merapat ke koalisi PKS. Sebaliknya, Golkar yang pada Pilwakot 2006 berkoalisi inti PKS, pada Pilwakot 2011 membelot ke kubu koalisi PDI-P.

Pergeseran formasi koalisi ini menjadi pertarungan bagi partai Golkar. Alih-alih ikut mencicipi “kue” kemenangan, Golkar justru menjadi pecundang untuk kedua kalinya. Pilwakot Kota Salatiga 2011 diikuti oleh 4 pasangan calon, namun tetap menampilkan pemain politik lama. Diah Sunarsasi yang diusung oleh PDI-P adalah petahana wakil walikota Salatiga, dan juga mantan istri walikota Salatiga, Totok Mintarto hasil Pilwakot 2006, yang wafat saat masih menjabat. Sementara Bambang Sutopo adalah mantan calon walikota yang diusung partai Golkar, namun dia kalah di Pilwakot 2006. Terakhir, Muhammad Haris adalah mantan calon wakil walikota yang diusung oleh Partai Demokrat, dan sekarang dia dipasangkan dengan calon walikota, Yulianto.

Pilwakota Kota Salatiga 2011 akhirnya menghasilkan kejutan. Pasangan Yulianto dan Muhammad Haris yang tidak terlalu diunggulkan berhasil memenangkan kontestasi demokrasi ini. Mereka mengalahkan jagoan PDI-P, Diah Sunarsasi, yang dipasangkan dengan elit politisi Golkar. Tidak hanya dapat mengalahkan jagoan PDI-P dikandang Banteng, pasangan Yulianto dan M. Haris mampu mendulang suara dengan perbedaan yang signifikan. Mereka meraih 43,09% suara, sementara itu, rival runner up mereka mendapat 37,09%. Dengan proses yang lancar, normal dan tidak cacat hukum, semua pasangan calon walikota dan walikota yang kalah dapat menerima hasil rekapitulasi suara Pilwakot. Kemenangan pasangan Yulianto dan M. Haris memutus dominasi hegemoni PDI-P dan Golkar di percaturan politik Salatiga.

Hasil Pilwakot Kota Salatiga 2006 dan 2011 akhirnya mempolarisasi kekuatan politik Pilwakot, antara kekuatan politik nasionalis dengan politik berbasis agama. Goresan catatan memori, minimal kesan publik ini, menjadi basis penting bagi partai politik dalam putaran Pilwakot 2017. Pilwakot Kota Salatiga 2017 hanya diikuti dua pasang calon walikota dan wakil walikota, yaitu Yulianto an Muhammad Haris, sebagai petahana utuh, yang kembali diusung PKS dan didukung oleh 5 partai politik lain, yaitu Golkar, Nasdem, PPP, Gerindra, dan Demokrat, dan Agus Rudianto dan Dance Ishak Pal yang diusung oleh PDI-P dengan koalisi barunya, yaitu PKB. Koalisi PDI-P menguasai 11 kursi di DPRD, dan koalisi PKS menguasai 14 kursi. Ini kontestasi Pilwakot yang seimbang.

Dalam proses dan dinamika Pilwakot Kota Salatiga 2017, pasangan Yuliyanto dan Muhammad Haris sukses mengunci kemenangan, dengan raihan suara 50,52%, dan tingkat partisipasi 82%. Karena selisih raihan suara di kisaran 1%, pasangan Agus Rudianto dan Dance Ishak Pal mengajukan gugatan ke Mahkamah Konstitusi. Mereka mendalilkan bahwa KPU Kota Salatiga membuka kotak suara secara sepihak di Kecamatan Tingkir dan Kecamatan Argomulyo. Mereka juga menyebutkan adanya peristiwa pembukaan kotak suara setelah rekapitulasi perhitungan suara pada 16 Februari 2017.

Majelis hakim MK beranggapan bahwa tidak ada cukup bukti

untuk membuktikan kebenaran dalil gugatan pemohon.¹³¹ Berdasarkan bukti-bukti yang terungkap di persidangan, MK dalam putusannya menolak permohonan pasangan Agus Rudianto dan Dance Ishak Pal. KPU Salatiga, kemudian, menetapkan pasangan Yulianto dan Muhammad Haris sebagai pemenang Pilwakot Kota Salatiga 2017.

Kemenangan pasangan Yulianto dan Muhammad Haris sebagai indikator apreasi sipil terhadap prestasi petahana dalam membangun Salatiga. *Pertama*, dari sisi ekonomi, selama kepemimpinan Yulianto-Haris, angka kemiskinan di Salatiga menurun drastis; dari 8,48% pada tahun 2010, menjadi 4,84% pada tahun 2017. Dalam rentang 7 tahun, angka kemiskinan di Kota Salatiga turun sekitar 95%. Prestasi Yulianto-Haris juga terlihat pada beberapa indikator ekonomi dan sosial. Angka kemiskinan ini jauh lebih rendah dibanding angka kemiskinan di tingkat provinsi Jawa Tengah yang mencapai 11,32% pada tahun 2017. Tidak hanya sukses menurunkan angka kemiskinan, duet Yulianto-Muhammad Haris sukses mengurangi kesenjangan ekonomi di Salatiga. Rasio gini Kota Salatiga berada pada ranking terbaik kedua di Jawa Tengah, setelah Banyumas tahun 2016.¹³²

Kedua, Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Koa Salatiga naik dari 79,1% pada tahun 2012, menjadi 81.68 pada tahun 2017. Capaian IPM ini jauh lebih tinggi dibanding IPM di sejumlah kabupaten-kota penelitian ini. *Ketiga*, rata-rata lama sekolah warga Salatiga juga naik drastis, dari 8,85 tahun, pada tahun 2010, menjadi 10,15 tahun, pada tahun 2017. *Keempat*, PDRB Salatiga menurut pengeluaran Harga Konstan naik sekitar 40%, dari Rp. 5.845.475.810.000, tahun 2010, menjadi Rp. 8.163.940.760.000, tahun 2016. Angka pengeluaran perkapita/tahun naik sekitar 6,83%; dari Rp. 13.966.440 tahun 2012 menjadi Rp.14.921.000, tahun 2017. *Kelima*, laju PDRB pengeluaran, dalam rentang 2010-2016, selalu di atas 5%. Ini prestasi yang sangat menggembirakan. *Keenam*, angka harapan hidup (AHH) naik dari 76,52 tahun, pada 2012, menjadi 76,98 tahun pada tahun 2017.

131 “MK Tolak Gugatan Hasil Pilkada Kota Salatiga”. <https://nasional.tempo.co/read/870212/mk-tolak-gugatan-hasil-pilkada-kota-salatiga>

132 Badan Pusat Statistik Kota Semarang, Pemerataan Pendapatan (Gini Ratio) dan Pola Konsumsi Kota Semarang Tahun 2015, hlm. 31. http://satudata.semarangkota.go.id/adm/file/20170919083753_Pemerataan_Pendapatan_GINI_Pola_Konsumsi_KotaSemarangThun2015.pdf. Diakses tanggal 11 Desember 2018.

Jika walikota pendahulu Yulianto dan Muhammad Haris, yaitu Johnny M. Manoppo, tersandung kasus korupsi, pasangan Yulianto dan Muhammad Haris bersih dari bisik gosip korupsi dan suap. Jika dicermati lebih kritis dari hasil analisis data di beberapa kabupatengkota yang diteliti terlihat benang merah bahwa di kabupaten-kota yang prestasi pembangunannya sangat baik, para kepala daerahnya, umumnya, sepi dari isu korupsi dan suap yang ditujukan kepadanya. Realitas ini dapat disimak pada deskripsi capaian pembangunan Bupati Banyuwangi dan Bantaeng.

G. Klaten: Rotasi Kepemimpinan yang Unik

Klaten merupakan kabupaten yang diapit oleh dua ‘monarki lokal’; Kasunanan Surakarta dan Kesultanan Yogyakarta. Wilayah Kabupaten Klaten terbagi menjadi tiga dataran, di utara terdapat Dataran Lereng Gunung Merapi, di timur membujur Dataran Rendah dan di selatan terdapat Dataran Gunung Kapur. Sebagian wilayah Klaten dalam catatan sejarah merupakan bagian dari daerah swapraja Surakarta dan sebagian lainnya merupakan bagian dari Yogyakarta. Tahun 1749, di masa penjajahan Belanda, terjadi perubahan susunan penguasa di Kabupaten dan di Distrik. Untuk wilayah Jawa dan Madura, semua provinsi dibagi atas kabupaten-kabupaten, kabupaten terbagi atas distrik-distrik, dan setiap distrik dikepalai oleh seorang wedono. Pada saat itu terbentuk kabupaten Klaten.

Nama Klaten menurut catatan sejarah berasal dari kata *kelathi* atau buah bibir, sebagian lain menyebut kata Klaten berasal dari kata *Mlathi*, atau Melati, yang berubah menjadi kata *Klathi*, dan dalam percakapan diucapkan dengan kata *Klathen*. Konon, Melati adalah nama seorang kyai yang datang ke wilayah Klaten sebagai utusan dari Kraton Mataram, untuk mendapatkan bunga melati dan buah joho untuk menghitamkan gigi para putri kraton. Meski tidak ditemukan sumber sejarah tentang riwayat Kyai Melati, masyarakat Klaten percaya bahwa Kyai Melati pernah ada dan tinggal di Klaten. Dukuh tempat tinggal Kyai Melati oleh masyarakat setempat lantas diberi nama Sekolekan, yang sekarang disebut dengan Sekalekan.

Kabupaten Klaten terdiri atas 26 kecamatan, yang dibagi lagi atas 391 desa dan 10 kelurahan. Dihuni oleh sekitar 1.5 juta penduduk, Klaten memiliki komposisi keberagaman yang cukup baik. Sekitar

93% masyarakat di Klaten beragama Islam, 5% beragama Kristen dan Katholik, dalam jumlah yang kurang dari 1% terdapat masyarakat Hindu, Budha, Kong Hucu dan Kepercayaan. Dengan jumlah penduduk muslim yang cukup banyak, Klaten memiliki sedikitnya 40 lembaga pendidikan pondok pesantren, meski dengan jumlah santri yang tidak terlalu banyak, sekitar 3.650 saja. Sedangkan jumlah madrasah tingkat SD dan SMP, totalnya sekitar 105. Secara umum, organisasi masyarakat keagamaan yang berkembang di Klaten adalah organisasi Muhammadiyah.

Berdasarkan catatan penduduk di Klaten dalam Angka, Klaten memiliki penduduk dengan usia produktif yang cukup tinggi, hampir 30% penduduknya ada di kisaran usia produktif. Namun, jika melihat angka partisipasi yang ada di KPU, jumlah usia produktif ini banyak yang tidak berdomisili di Klaten. Sebagian besar penduduk produktif Klaten berkelana ke wilayah lain di Indonesia untuk mengadu nasib dan atau bekerja. Dengan komposisi penduduk yang lebih banyak didominasi kaum lanjut usia, Klaten menjadi kabupaten yang sulit menemukan garis demokrasi dalam pemilihan kepala daerah.

Ini masih ditambah dengan garis kemiskinan di Klaten yang cukup tinggi, sekitar 13.4% dengan tingkat keparahan kemiskinan 2.72. Artinya, pengeluaran per kapita di tingkat kemiskinan ini sebesar 315,566, angka yang sangat rawan dalam konteks pendapatan. Berdasarkan kapasitas pendidikan, sebanyak 27% penduduk tamat SMA, 15% penduduk tamat SMP dan 23% penduduk tamat SD. Dengan komposisi pendidikan semacam itu, dapat dikategorikan bahwa Klaten masih didominasi oleh penduduk yang belum memenuhi syarat wajib belajar 9 tahun.

Tingkat pendidikan, kemiskinan dan lansia mungkin menjadi argumentasi mengapa Klaten selama Pilkada ini tidak menunjukkan perubahan politik yang signifikan, bahkan cenderung ada di perputaran politik yang sama. Untuk bisa memahami pola kepemimpinan di Klaten, dapat terlihat pada Tabel berikut ini.

Pelaksanaan Pilkada di Klaten dimulai pada tahun 2005. Hasil Pilkada di Kabupaten Klaten pada tahun 2005 menunjukkan kendaraan parpol tidak selamanya efektif untuk mendulang dukungan. PDI-P yang pada Pemilu 2004 menguasai Klaten, pada Pilkada tahun 2005 harus menelan kekalahan dari kandidat yang diusung oleh Partai Golkar

dan PAN. Perhitungan KPUD menunjukkan Sunarno-Samiadji yang diusung Golkar memperoleh 221.262 suara, Otto Saksono-Suwarto dari PAN sebanyak 204.733 suara dan pasangan Warsito-Wuryadi dari PDI-P sebanyak 178.684 suara.

Tabel 9.
Kepala Daerah Kabupaten Klaten Tahun 2000-2018

No.	Nama	Periode	Wakil Bupati	Pengusung
1	H. Haryanto Wibowo	2000-2005	Wisnu Hardono	PDI-P
2	H. Sunarna, SE. M.Hum	2005-2010	Samiadji, SE., MM	Golkar
3	H. Sunarna, SE. M.Hum	2010-2015	Hj. Sri Hartini, SE	PDI-P
4	Drs Jaka Sawaldi, MM	2015-2016		Plt
5	Hj. Sri Hartini, SE	2016-2017	Hj. Sri Mulyani	PDI-P
6	Hj. Sri Mulyani	2017-2021		

Sejak kemenangannya di tahun 2005, Klaten sampai hari ini terus ada di lingkaran kemenangan Sunarna. Tahun 2010, sebagai *incumbent*, Sunarna kembali mencalonkan diri. Kali ini, Sunarna tidak menggandeng Golkar, melainkan berpindah kendaraan politik ke PDI-P, dengan menggandeng istri dari Bupati sebelumnya, Haryanto Wibowo. Konon, pada 2005, PDI-P terbelah antara mengusung Haryanto atau Warsito, dan di 2010, Haryanto menuntaskan ambisinya melalui istrinya Sri Hartini yang dipasangkan sebagai Wakil Bupati mendampingi Sunarna.

Sunarna-Hartini bahkan memperoleh kemenangan mutlak sebesar 64.13%, diikuti oleh Agus-Kertati yang diusung Golkar dan PKB sebesar 23.38% dan Sardjono-Murtana dari PAN, Hanura dan Gerindra memperoleh 7.49%.

Pada 2016 lalu, Sri Hartini sebagai petahana mencalonkan diri menjadi Bupati Klaten, didampingi istri dari Sunarna, Sri Mulyani. Meski hanya memenangkan Pilkada dengan perolehan yang sangat tipis sebesar 47.68% dari pesaingnya One Krisnata-Sunarto yang meraup suara 42.26%, Sri Hartini berhasil menduduki kursi Bupati Klaten selama satu tahun, sebelum kemudian ditangkap KPK karena kasus suap terkait promosi jabatan dalam pengisian susunan organisasi

dan tata kerja organisasi perangkat daerah. Kasus ini kemudian membuat Sri Hartini kehilangan kursi Bupatianya dan digantikan oleh Sri Mulyani, yang tidak lain adalah istri dari Sunarna.

Fenomena yang terjadi di Klaten menunjukkan bagaimana dinasti keluarga berhasil bertahan melalui prosedur Pilkada. Model dinasti politik regenerasi ini modelnya mirip seperti “arisan keluarga”, di mana satu keluarga memimpin satu daerah tanpa jeda. Kasus dinasti politik selalu berkaitan erat dengan korupsi, karena memang memerlukan upaya-upaya melanggengkan kekuasaan. Tertangkapnya Sri Hartini merupakan bukti bahwa dinasti politik berjalin berkelindan dengan korupsi. Karena model politik semacam ini, hadir dengan mengabaikan integritas, kompetensi dan kapasitas, ketika mereka dinominasikan untuk menduduki jabatan publik. Akibatnya tidak ada kaderisasi, tidak ada pembelajaran politik, yang diketahui hanya bagaimana memperpanjang kekuasaan, tanpa melihat lebih jauh fungsi kekuasaan itu sendiri.

H. Malang: Pemilihan yang Ternoda

Menurut Max Weber stratifikasi sosial adalah penggolongan orang-orang yang termasuk dalam suatu sistem sosial tertentu ke dalam lapisan-lapisan hirarkis menurut dimensi kekuasaan, privilese dan prestise. Ada 4 hal yang menandai stratifikasi sosial masyarakat, yaitu: kekayaan, kekuasaan, kehormatan, dan pengetahuan. Keempat hal tersebut dapat membentuk sebuah wilayah dengan saling berebut pengaruh.

Kota Malang merupakan kota kedua terbesar kedua di Jawa Timur setelah Surabaya atau urutan ke-12 di Indonesia. Kota yang terletak di tengah-tengah Kabupaten Malang ini lahir pada masa Kerajaan Kanjuruhan. Saat ini Kota Malang bersama dengan Kota Batu dan Kabupaten Malang menjadi salah satu bagian dari kesatuan wilayah yang dikenal dengan Malang Raya. Malang Raya sendiri merupakan kawasan metropolitan terbesar kedua di Jawa Timur setelah Gerbangkertosusila. Selain dikenal sebagai kota pendidikan karena di dalamnya terdapat 86 perguruan tinggi yang dikenal secara luas oleh masyarakat, kota ini juga ditempati oleh mahasiswa yang berasal dari seluruh penjuru negara Indonesia yang membentuk komunitas-komunitas. Lembaga-lembaga pendidikan keagamaan di Malang juga Malang juga menjadi

salah satu kota tujuan wisata favorit karena kesejukan dan keindahan wilayahnya. Kota ini sangat asri karena di hampir sudut-sudut kotanya dihiasi oleh bunga. Pemerintah Kota Malang membangun banyak taman untuk menambah keasrian kota tersebut seperti Alun-Alun Merdeka, Alun-Alun Tugu (Monumen Tugu Malang), Taman Slamet, Taman Trunojoyo, Taman Singha Merjosari, Taman Terusan Dieng.

Sampai dengan tahun 2016, Kota Malang memiliki penduduk berjumlah 895.387 jiwa dengan suku dominan Jawa dan disusul Madura, Arab, dan Tionghoa. Secara umum warganya yang memang didominasi Jawa dan Madura memiliki watak keras. Di antara hal yang mempengaruhi watak warga Malang yang keras menurut para sejarawan karena banyak dipengaruhi oleh watak Ken Arok yang memiliki sikap tegas dan lugas, bahkan cenderung keras. Meskipun begitu warga Kota Malang dikenal memiliki tingkat pluralitasnya tinggi, egaliter dan toleran. Bukti dari toleransi beragama mereka adalah kehadiran dua tempat ibadah yang bersebelahan, yaitu Masjid Jami dan Gereja Protestan Indonesia Barat (GPIB) Immanuel. Menurut Sekretaris KPUD Kota Malang yang diwawancari pada tanggal 23 Oktober 2018 menyatakan bahwa toleransi dan pluralism masyarakat kota Malang benar-benar dapat terlihat di dalam proses Pilwakot. Selama masa proses tersebut, tidak ada satu isupun yang membawa isu SARA, yang tersebar secara massif. Jikapun ada potensi dari kelompok tertentu, pihak-pihak terkait langsung meredam isu tersebut sehingga tidak tersebar ke lingkungan yang lebih luas.

Agama mayoritas di Kota Malang adalah Islam, diikuti dengan Kristen Protestan, Kristen Katolik, Hindu, Buddha, dan Konghucu. Secara detail, umat Islam berjumlah 86,72%; Protesta 6.36%; Katolik 5.10%; Hindu 0.91%; Buddha 0.87%; Konghucu 0.02%; dan Kepercayaan 0.01%.

Bangunan tempat ibadah banyak yang telah berdiri semenjak zaman dahulu antara lain Masjid Agung Jami' Kota Malang, Gereja Hati Kudus Yesus, Katedral Ijen (Santa Perawan Maria dari Gunung Karmel), Klenteng Eng An Kiong di Kotalama, dan sebuah pura di Puncak Buring. Meskipun agama mayoritasnya adalah Islam, Kota Malang menjadi salah satu kota yang memiliki jumlah penduduk Kristen terbesar di Jawa Timur.

Sebagai kota yang berusia tua. Kota Malang menyimpan berbagai

peninggalan bersejarah sejak masa Kerajaan Kanjuruhan hingga Belanda. Peninggalan Belanda yang terkenal adalah Gereja Kayutangan yang berarsitektur gotik dan Gereja Katedral Santa Perawan dari Gunung Karamel (Ijen).[https://id.wikipedia.org/wiki/Kota_Malang - cite_note-15](https://id.wikipedia.org/wiki/Kota_Malang_-_cite_note-15) Tugu Malang juga menjadi salah satu peninggalan sejarah yang masih dipelihara dengan baik. Dari segi budaya, Kota Malang juga memiliki kekayaan yang sampai saat ini masih dipelihara dengan baik di antaranya melalui berbagai festival seni budaya Festival Malang Tempo *Doeloe*.

Dari segi ekonomi, Kota Malang memiliki perekonomian yang relatif maju dan menjadi kawasan ekonomi unggulan di propinsi Jawa Timur karena sebagai kota dengan PDRB terbesar ketiga se-Jawa Timur dan daerah tingkat II dengan PDRB terbesar kesepuluh se-Jawa Timur. PDRB Kota Malang sebesar Rp 57.171,60 miliar dengan kontribusi ekonomi 3,06% terhadap PDRB Jawa Timur. PDRB per kapita Kota Malang, yakni Rp 66.758,1 ratus ribu, berada di posisi enam besar di Jawa Timur dengan jumlah pengangguran 6.000 jiwa dan 7,28% adalah pengangguran terbuka. Perekonomian Kota Malang ditunjang dari berbagai sektor, di antaranya industri, jasa, perdagangan, dan pariwisata. Sektor yang menyumbang terbanyak adalah perdagangan yang menyumbang 29,53% dari total PDRB Kota Malang. Salah satu merek rokok terkenal, yaitu *Bentoel* juga berasal dari Kota Malang. Pertumbuhan ekonomi Kota Malang sebesar 5,61% sebagian besar berasal dari sektor pariwisata dan inflasinya sangat rendah, yaitu 0,05%.

Sebagaimana disebutkan di atas, pariwisata di Kota Malang merupakan penyumbang pertumbuhan ekonomi terbesar. Berdasarkan catatan Dinas Pariwisata Kota Malang, jumlah wisatawan domestik di Kota Malang tahun 2016 berjumlah 3.987.074 orang, sedangkan wisatawan mancanegara sejumlah 9.535 orang. Kehadiran tempat-tempat wisata baru yang berorientasi kekinian membantu meningkatkan kehadiran wisatawan secara signifikan. Beberapa tempat kunjungan wisata berbasis pemukiman saat ini adalah Kampung Wisata Jodipan, Kampung Tridi, Kampung Glintung *Go Green* (3G), Kampung Bamboo Mewek, Kampung Bamboo Mewek, Kampung Budaya Polowijen, dan Kampung Topeng Malang.

Beberapa prestasi yang diraih oleh Kota Malang di antaranya menjadi salah satu dari lima kota dengan udara terbersih di Asia, kota ramah anak, dan Taman Kota Terbaik.

Sejarah Pemilihan Wali Kota Malang

Sejak penjajahan Belanda atau tepatnya tahun 1914, Malang telah ditetapkan sebagai kotapraja yang dipimpin oleh F.L. Broekveldt (1914-1918) dan dilanjutkan oleh J.J. Coert (1918 -1919). Keduanya merangkap sebagai asisten residen Malang. Pada tahun 1919-1929 kepemimpinan Kota Malang dipegang oleh H.I. Bussemaker, kemudian Ir. E.A. Voorneman (1929 – 1933), Ir. P.K.W. Lakeman (1933 – 1936), dan J.H. Boerstra (1936 – 1942). Pada masa penjajahan Jepang kota ini dipimpin oleh Raden Adipati Ario Sam (1942 – 1942) dan Mr. Soewarso Tirtowijogo (1942 – 1945). Para pemimpin saat itu ditunjuk langsung oleh penguasa Jepang, sama dengan yang terjadi saat penjajahan kolonial Belanda.

Memasuki masa kemerdekaan, proses pemilihan kepala daerah dilakukan oleh pemerintah pusat. Undang-undang menetapkan bahwa seorang kepala daerah ditetapkan oleh Presiden atau Menteri Dalam Negeri melalui nama yang telah diajukan oleh DPRD di masing-masing kota dan kabupaten. Praktik seperti ini berjalan hingga keluar Undang-Undang nomor 22 tahun 1999 yang menyatakan bahwa seorang kepala daerah dipilih langsung oleh DPRD sebagai legislatif yang mengawasi pelaksanaan pemerintahan daerah. Pada tahun 2004 lahir Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 yang menetapkan proses pemilihan langsung keapala daerah. Walikota Malang pertama yang dihasilkan melalui proses pemilihan secara langsung adalah Peni Suparto, beserta wakilnya, Bambang Priyo Utomo, yang memenangkan Pemilu di tahun 2008 dilanjutkan pasangan M. Anton dan Sutiaji pada tahun 2013.

Tabel 10.

Daftar Nama-nama Walikota Malang Sebelum Pilwakot Langsung

No.	Nama Walikota	Periode	No.	Nama Walikota	Periode
1	M.S. Wiryo-hardjono	1945–1947	7	Soegiyono	1973–1983
2	Amidarto	1947–1948	8	Soeprapto	1983–1983
3	R. Soehari Hadinoto	1948–1950	9	Tom Uripan N	1983–1988

4	Koesno Soeroatmodjo	1958–1966	10	Soesamto	1988–1998
5	M. Ng. Soedarto	1966–1968	11	Suyitno	1998–2003
6	R. Indra Soedarmadji	1968–1973	12	Peni Suparto	2003–2008

Pilwakot 2018 Kota Malang diikuti tiga pasangan calon walikota dan wakil walikota, yaitu Yaqut Ananda Gudban (kader Hanura) dan Achmad Wanedi (kader PDIP) yang didukung 5 partai (Hanura, PDIP, PAN, PPP, dan Nasdem). Pasangan calon kedua Mochamad Anton (kader PKB) dan Syamsul Mahmud (Non-Partai) yang didukung PKB, PKS, dan Gerindra. Pasangan ketiga adalah Sutiaji (Kader Partai Demokrat) dan Sofyan Edi Jarwoko (Kader Partai Golkar). Pilakot ini dimenangkan oleh pasangan urutan no. 3, yaitu Sutiaji - Sofyan Edi Jarwoko (SAE). Yang menarik dari Pilwakot Kota Malang tahun 2018 adalah, calon walikota nomor urutan 1 dan 2 terjerat kasus korupsi, sehingga Pilwakot dimenangkan oleh pasangan calon nomor 3 yang diusung Partai Demokrat dan Partai Golkar dengan perolehan 165.194 suara. Uniknya, meskipun paslon nomor 1 dan dua terjerat korupsi, suara mereka masih lumayan. Paslon 1 memperoleh 69.973 suara dan paslon nomor 2 mendapatkan 135.710 suara.

Dinamika Pelaksanaan Pilwakot Langsung di Kota Malang

Peristiwa tersandungnya kedua pasangan calon ke dalam persoalan hukum tidak hanya dirasakan berat oleh partai pendukung, tetapi juga oleh penyelenggara Pilwakot, yaitu KPUD Kota Malang. KPUD, seperti dinyatakan oleh sekretarisnya berupaya agar paslon 1 dan 2 yang hanya tersisa wakilnya untuk tetap berjuang memperoleh suara. KPUD menekankan bahwa para calon mengedepankan adu program dan jangan sampai menyinggung persoalan jeratan hukum yang menimpa 2 calon wali kota. KPUD mengklaim bahwa upayanya berhasil, dibuktikan dengan perolehan suara paslon 1 dan 2, khususnya paslon 2 yang memperoleh hanya terpaut 30 ribu suara dari paslon pemenang. Dari segi keterlibatan pemilih dengan adanya kasus hukum yang melibatkan paslon, angka 70% juga termasuk tinggi.

Kasus Pilwakot Kota Malang memberi pelajaran bahwa fanatisme

terhadap seorang calon tidak dapat menurunkan minat mereka untuk tetap mendukungnya. Oleh karena itu perlu dianalisis apakah korupsi disebabkan oleh karena masyarakat sangat permisif dengan tindak korupsi pejabat, atau lebih disebabkan oleh hal lain seperti pemahaman masyarakat tentang program yang disosialisasikan oleh KPUD maupun tim kampanye, dan keyakinan mereka bahwa calon yang terjerat hukuman sedang menerima hukuman.

Di tengah perdebatan tentang mana yang lebih baik antara Pilwakot langsung atau melalui DPRD, KPUD Kota Malang tetap memilih untuk dilaksanakan secara langsung, karena jika dilihat dari kemungkinan korupsinya, keduanya juga sama, tetapi jika dilihat dari segi manfaatnya, maka Pilwakot langsung lebih banyak manfaatnya untuk pendidikan politik rakyat yang dewasa. Tentu saja pemilihan langsung memiliki kelemahan, misalnya biaya yang sangat besar dan kedua potensi konflik di tingkat *grassroot*. Akan tetapi, baik persoalan dana maupun konflik, dapat dicegah dengan kedewasaan elit politik dalam mengikuti proses Pilwakot tersebut. Hal senada diamini oleh DPRD Kota Malang yang lebih menyetujui Pilwakot langsung dibandingkan dengan melalui DPRD. Hal yang dituntut langsung dari para calon adalah gagasan yang baik dan dapat diterima oleh rakyat, bukan mengiming-imingi mereka dengan uang, karena dalam proses berdemokrasi selalu ada kelompok yang tidak fanatic terhadap salah satu calon. Kelompok *swing voter* senantiasa ada. Ketua DPRD bahkan meminta agar para calon walikota di masa mendatang untuk memiliki gagasan yang *out of the box*. Dengan mencontohkan gubernur Jawa Barat, KPUD meminta agar persoalan-persoalan yang selama ini tidak tersentuh di dalam program pemerintah baik daerah maupun pusat, dapat direncanakan dan dilaksanakan sebagaimana yang terjadi di Kota Surabaya dan Bandung.

I. Banyuwangi: Kisah Sukses Pilkada untuk Membangun Daerah

Banyuwangi adalah kabupaten terluas di Pulau Jawa, yang terbentang dari Utara berbatasan dengan Situbondo, sampai ke pantai Selatan yang berbatasan dengan Samudera Hindia; ke Timur dengan

Selat Bali dan ke Barat dengan kabupaten Jember, dan Bondowoso.¹³³ Secara geografis, Banyuwangi menjadi pintu masuk dari dan ke pulau Bali via perjalanan darat. Karena sebagai daerah penghubung Jawa dan Bali, warga Banyuwangi dan Bali terbiasa komutasi, pergi-pulang dari dan ke dua daerah ini. Akibatnya, mobilitas spasial warga Banyuwangi, dan Gilimanuk sangat intensif.

Daerah Utara, Timur, dan Selatan Banyuwangi dikelilingi pantai dengan beragam keindahannya. Selain eksotisme kawah gunung Ijen dengan *blue fire*-nya, kondisi pantai Banyuwangi dengan gelombang yang tinggi di bulan tertentu, menjadikan Banyuwangi sebagai daerah destinasi wisata favorit baru bagi turis lokal dan mancanegara. Jumlah wisatawan ke Banyuwangi dalam beberapa tahun terakhir terus meningkat. Tahun 2010, kunjungan wisata ke Banyuwangi tercatat hanya sekitar 497 ribu turis lokal, dan 5.205 turis asing. Tetapi, 2017, wisatawan lokal mencapai 4,6 juta.¹³⁴ Angka ini meningkat hampir dua kali lipat dibanding angka wisatawan domestik tahun sebelumnya.

Dari sisi pemerintahan, Banyuwangi terdiri atas 25 kecamatan dengan tingkat kepadatan penduduk yang beragam. Kecamatan Banyuwangi berpenduduk terpadat (3.998 jiwa per km²) tahun 2017. Lebih dari separo (56%) penduduk Banyuwangi menetap di daerah rural. Berdasarkan data BPS, 2017, penduduk Banyuwangi 1.692.324 jiwa. Sebagai daerah agraris dan pantai, penduduk Banyuwangi umumnya bekerja di sektor tradisional di bidang pertanian, perikanan, dan kehutanan. Tiga sektor ini menyumbang 35,39% Pendapat Domestik Regional Bruto (PDRB) Banyuwangi tahun 2016.¹³⁵

Walaupun mayoritas muslim, sebagian warga Banyuwangi memeluk agama lain. Menurut data Sensus Penduduk 2010, 96,08% penduduk Banyuwangi beragama Islam, Kristen 1,10%, Katolik 0,25, Hindu 1,75%, Buddha 0,24, Konghucu 0,03, dan 0,55%. Banyuwangi juga dikenal sebagai daerah basis NU yang kuat di mana PKB pada pileg 2014 mendapat 10 kursi di DPRD. Selain itu, warga Banyuwangi dikenal moderat, bahkan cenderung nasionalis. Hal ini terlihat dari

133 Luas Banyuwangi 5.782,50 km². Luas Banyuwangi melebihi luas pulau Bali yang hanya 5.636,66 km². BPS Kabupaten Banyuwangi 2017.

134 <https://radarbanyuwangi.jawapos.com/read/2018/02/08/47342/tahun-2017-banyuwangi-dikunjungi-46-juta-wisatawan>

135 BPS Kabupaten Banyuwangi 2017.

fakta elektoral bahwa partai-partai berbasis agama seperti PKS dan PPP, hanya mendapat 6 kursi dari 50 total kursi di DPRD. Sebaliknya, parta-partai nasionalis merebut 44 kursi.

Osing adalah penduduk asli Banyuwangi. Namun etnik Jawa tetap merupakan penduduk mayoritas, terutama di bagian Selatan dan Barat. Di pesisir Utara dan Timur, banyak dihuni suku Madura. Dalam kelompok kecil, suku Bali, Bugis, Arab, dan Tionghoa juga menetap di Banyuwangi. Suku Bali banyak mendiami desa-desa di Rogojampi. Bahkan desa Patoman, Rogojampi, seperti miniatur desa Bali di Jawa. Etnik Osing mendiami daerah bertopografi tinggi, seperti kecamatan Glagah, Songgon dan Licin. Intinya, penduduk Banyuwangi relatif plural baik dari sisi etnik, agama dan status sosial.

Tabel 11.
Bupati-Wakil Bupati Hasil Pilkada Langsung di Kabupaten
Banyuwangi

No.	Nama Bupati	Nama Wakil Bupati	Periode	Suara (%)	Partisi-pasi(%)	Keterangan
1	Ir. Samsul Hadi	Abdul Kadir	2000	-	-	Pemilihan melalui DPRD
2	Ratna Ani Lestari	M Yusuf Nuris	2005	39	-	Koalisi Partai non Parlemen ³
3	Abdullah A. Anas	Yusuf Widy-atmoko	2010	50,43	59,8	PDIP, PKS, PKB, Golkar
4	Abdullah A. Anas	Yusuf Widy-atmoko	2015	88,93	59,47	PDIP, PAN, Gerindra, PKS, PKS, Nasdem

Catatan: KPU Banyuwangi 2005, 2010, 2015.

Banyuwangi telah melaksanakan tiga kali Pilkada langsung, yaitu 2005, 2010 dan 2015. Pada euforia 2005, lima paket pasangan calon bupati-wakil bupati mengikuti kontestasi. Partai-partai besar mengusung pasangan calon masing-masing. Satu hal yang sangat menarik bahwa pasangan Ratna Ani Lestari dan M Yusuf Nuris,

yang hanya didukung partai-partai gurem non kursi di DPRD, memenangkan kontestasi dengan meraup 39% suara. Empat pasangan calon yang dijagokan partai besar justru kalah telak. Sedihnya, Ratna Ani Lestari tersandung di Pilkada berikutnya. Bahkan, karena kebijakan yang dibuatnya, dia justru tersangkut korupsi yang menyebabkannya dipenjara pasca turun dari jabatannya.

Pada Pilkada 2010, jagoan putera, Abdullah A. Anas, daerah yang didukung koalisi partai-partai besar (PDIP, PKS, PKB, Golkar), dengan modal politik sebagai anggota DPR RI, sukses memenangkan Pilkada. Abdullah Azwar Anas-Yusuf Widyatmoko meraup 50,43% suara. Abdullah A. Anas, sebagai petahana, memenangkan Pilkada 2015. Bahkan karena kisah sukses kepemimpinannya membangun Banyuwangi, Anas justru dipinang partai-partai besar. Di tengah kerasnya rumor politik mahar pencalonan, PDIP memining Anas tanpa mahar politik. Sebetulnya, Bupati Anas tidak memerlukan kendaraan partai politik untuk memenangkan Pilkada 2015. Namun, karena partai-partai politik meminingnya tanpa mahar, Anas tidak menolak dukungan partai-partai tersebut.

Dari sisi demokrasi, tingkat partisipasi publik pada Pilkada Banyuwangi cukup rendah, hanya di kisaran 60%. Angka ini jauh di bawah target capaian KPU. KPU dan partai-partai pengusung calon telah melakukan kampanye yang intensif, dengan menggunakan pendekatan primordial via patron tokoh agama untuk mendorong partisipasi. Faktanya, apatisme demokrasi menguat di kalangan warga sipil Banyuwangi. Angka partisipasi ini menggambarkan fakta bahwa warga Banyuwangi tidak terlalu mempedulikan Pilkada.

Para bupati terpilih cukup sukses membangun Banyuwangi. Basis rintisan kesuksesan tersebut sudah dimulai sejak Ratna Ani Lestari menjabat bupati. Bupati Ratna, dengan mengadopsi model pembangunan suaminya yang saat itu menjabat Bupati Jembrana, Bali, banyak membuat terobosan kebijakan populis di bidang sosial-kesehatan, seperti pendidikan dan layanan kesehatan gratis. Sementara, Bupati Anas sangat gencar mendorong pertumbuhan ekonomi. Dengan modal dan pengalaman politiknya, Anas, selama kepemimpinannya, terbukti berhasil memajukan Banyuwangi yang terukur dari indeks pertumbuhan ekonomi. Anas sukses menurunkan angka kemiskinan. Penduduk miskin dengan standar pendapatan maksimal Rp. 319.236/bulan per orang, di level Pra sejahtera 1, sangat sedikit, hanya 1,15%.

Jumlah penduduk miskin di Banyuwangi ini adalah paling rendah di semua kabupaten yang berada di wilayah Tapal Kuda, yaitu Jember = 1,33%, Bondowoso = 2,11%, dan Situbondo = 1,77%.¹³⁶

Tingkat pertumbuhan ekonomi Banyuwangi sejak kepemimpinan Anas selalu di atas rata-rata level pertumbuhan ekonomi Jawa Timur dan Nasional. Umpama, tahun 2012 pertumbuhan ekonomi Banyuwangi mencapai 7,2, sedangkan pertumbuhan ekonomi Jawa dan Nasional hanya masing-masing 6,64 dan 6,23. Di saat krisis ekonomi yang tidak berujung, sampai 2017, ekonomi Banyuwangi (5,6) tetap tumbuh di atas standar nasional (5,06). Untuk merawat konsistensi peningkatan pertumbuhan ekonomi, pengeluaran warga Banyuwangi, tahun 2018, diproyeksikan sebesar Rp. 11.272 per tahun,¹³⁷ dengan indeks daya beli (IDB) sebesar 0,74. Angka IDB ini lebih tinggi jika dibandingkan dengan IDB provinsi Jawa Timur yang hanya 0,72. Perlu ditambahkan bahwa Indeks Pembangunan Manusia, tahun 2017, masih 69,64. Capaian ini masih lebih rendah dibanding IPM Kota Binjai yang sudah 74,39 pada tahun yang sama.

Pilkada Banyuwangi pertama dilaksanakan 2005, dengan sarat intrik politik identitas, kampanye hitam, bahkan gangguan ketertiban.¹³⁸ Karena dinilai mengancam kekuatan politisi lokal, kehadiran Ratna di bursa Pilkada mendapat penolakan. Pencalonannya sebagai bupati digoyang dengan isu-isu pribadi dan keluarganya. Suami Ratna adalah Bupati Jembrana, Bali yang beragama Hindu. Kelompok tertentu menolak pencalonan Ratna karena ketidakjelasan status agamanya. Untuk menepis itu, Ratna menyematkan atribut keislaman pada dirinya saat Pilkada. Dia berkostum layaknya seorang muslimah, dan juga menambahkan gelar hajjah di depan namanya. Dia, di sela kampanye, juga menyempatkan salat bersama pendukungnya. Akhirnya, Ratna sukses mendaftar sebagai calon bupati dengan dukungan partai-partai non kursi di DPRD, dan sukses, menang.

136 <https://news.detik.com/berita/588314/ratna-jagoan-dari-banyuwangi>

137 <https://jatim.bps.go.id/dynamictable/2018/02/06/325/pengeluaran-per-kapita-per-tahun-yang-disesuaikan-menurut-kabupaten-kota-di-jawa-timur-ipm-metode-baru-2010-2016.html> diakses 21 Desember 2018.

138 Ikwan Setiawan, Albert Tallapessy, dan Andang Subaharianto, "Politik Identitas Etnis Pasca Reformasi: Studi Kasus pada Komunitas Tengger dan Using", Laporan Penelitian, Universitas Jember, 2015. Laporan ini tersedia di http://repository.unej.ac.id/bitstream/handle/123456789/73697/unej_fundamental_ikwan_setiawan_2015.pdf?sequence=1

Kemenangan Ratna mengejutkan, dan tidak diterima begitu saja oleh para kandidat lain. Riak goyangan terhadap Ratna terjadi tidak lama setelah penetapan hasil Pilkada.¹³⁹ Ada yang menolak hasil Pilkada dengan alasan terjadi kecurangan. Pihak lain menuduh Ratna melakukan *money politics* walau tidak terbukti. Goyangan paling keras terjadi menjelang pelantikan Ratna. Menteri Dalam Negeri, ebetulnya, sudah mengeluarkan surat kepada Gubernur Jawa Timur untuk segera melantik Ratna. Semua anggota DPRD Banyuwangi kompak menolak pelantikan Ratna Ani-Yusuf. Selain dari anggota DPRD, penolakan juga datang dari sejumlah elemen sosial, seperti Forum Peduli Kebenaran Masyarakat yang beranggotakan ulama. Akhirnya, 20 Oktober 2005, Gubernur Jawa Timur, melantik pasangan Ratna-Yusuf. Uniknya, pelantikan tersebut tidak digelar di gedung DPRD seperti lazimnya, tetapi pelantikan digelar di pendopo Sabaswadata, Blambangan. Pelantikan di pendopo karena DPRD menolak pelantikan tersebut.¹⁴⁰

Penolakan terhadap Ratna terus berlanjut pasca pelantikan, bahkan sepanjang masa jabatannya. Semasa kepemimpinannya, Ratna digoyang ribuan orang yang turun ke jalan. Mereka yang menamakan diri Forum Banyuwangi Bersatu meminta Ratna segera turun dari jabatan. Ratna dituding melakukan politik diskriminasi dalam menerapkan program pendidikan gratis, yaitu hanya siswa sekolah negeri yang digratiskan, tetapi tidak terhadap siswa madrasah. Alasan lain, selama memimpin, Ratna sering keluar dari Banyuwangi, menuju Jembrana, Bali, untuk menemui suaminya. Aksi ribuan orang ini didukung oleh DPRD. Dalam pertemuan pimpinan DPRD dengan perwakilan ulama dan dihadiri Wakil Bupati, disepakati agar Ratna segera menanggalkan jabatannya. Praktis, karena beban politis, selama memimpin hingga pencalonannya di periode berikutnya, Ratna masih terus menuai goyangan.

Penolakan terhadap Ratna berlanjut pada proses Pilkada 2010. Pada Pilkada ini, KPU, dengan alasan regulasi, menolak pencolanan Ratna. Ratna ternyata melawan dengan menggugat KPU Banyuwangi ke PTUN Surabaya. Gugatannya dikabulkan. KPU terus melawan putusan PTUN dengan melakukan banding, dan kemudian menang. Ratna

139 Mu'ammad Ali Pradana, Hariyono, dan Ari Sapto, *Pemilihan Umum Kepala Daerah di Kabupaten Banuwangi Tahun 2010*, tanpa hlm.

140 Mu'ammad Ali Pradana, et.al. *Ibid.* Catatan: bagian akhir dari bagian ini bersumber dari tulisan Mu'ammad Ali Pradana.

terus melawan, dan mengajukan kasasi. Tetapi memori kasasinya ditolak MA.

Perseteraan antara kubu Ratna dan KPU Banyuwangi berdampak cukup signifikan bagi masyarakat. Saat pemungutan suara Pilkada 2010, mayoritas pendukung Ratna Ani Lestari memilih golput. Sementara simpatisan lainnya, dan kader partai-partai kecil yang mendukung, melakukan perlawanan sosial-politik terhadap pihak yang menghalangi jalan politik Ratna Ani Lestari. Pengerahan massa dilakukan pengurus partai-partai politik non kursi di DPRD yang mengusung pencalonan Ratna Ani Lestari. Massa menilai KPU merekam kegagalan pencalonan Ratna pada Pilkada 2010. Mereka berdemonstrasi di depan KPU, menuntut KPU menghentikan proses Pilkada, dan mengesahkan pencalonan Ratna Ani Lestari.

Panas atmosfer perseteruan ditunjukkan dengan fakta bahwa 11 Mei 2010, minimal ada empat kelompok demonstran yang mendatangi KPU Banyuwangi. Aksi pertama dilakukan pendukung Ratna Ani Lestari dari perwakilan pengurus kecamatan partai Golkar. Mereka tiba di kantor KPU Banyuwangi sekitar pukul 12.00, dan aksi itu berlangsung damai. Satu jam berselang, massa pendukung Ratna Ani Lestari kembali mendatangi KPU. Kali ini dari pengurus 14 partai politik gurem yang mengusungnya. Tuntutan mereka tetap mendesak KPU Banyuwangi bersikap adil dan tidak terpengaruh oleh intervensi pihak lain.

Massa pro KPU Banyuwangi juga ikut melakukan demonstrasi. Aksi demonstrasi tandingan dielu-elukan sejumlah masyarakat. Beberapa warga merayakan euforia kemenangan dengan memotong seekor kambing. Bahkan sebelum menyembelih kambing, mereka menggelar doa dan sujud syukur bersama tepat di depan kantor Pemerintah Banyuwangi.

Ringkasnya, pada tahap awal, Pilkada langsung Banyuwangi sarat dengan pergolakan sosial politik. Friksi sosial dan gangguan ketertiban-keamanan, secara empiris, muncul di momentum Pilkada langsung. Tetapi friksi-perseteraan sosial dan politik ini, dan juga gangguan ketertiban dan keamanan, hanya sebagai efek epifenomenal dari perseteruan elit sosial-politik yang kepentingannya diterusik dalam perhelatan Pilkada. Di sisi lain, aspek negatif Pilkada Banyuwangi terkait erat dengan episentrum dari upaya politisasi sipil oleh elit politik untuk kepentingan kekuasaan. Selebihnya, pasca kesiapan sipil dalam

berdemokrasi, Pilkada Banyuwangi berlangsung aman, damai dan tertib, tanpa gangguan stabilitas keamanan. Alhasil, Pilkada bukan akar langsung yang menjalar menjadi pemicu konflik sosial dan gangguan keamanan. Sebaliknya, Pilkada Banyuwangi melahirkan pimpinan yang sukses memajukan pertumbuhan ekonomi.

J. Pontianak: Kegagalan yang Tidak Terbukti

Pontianak adalah kota terbesar di, dan menjadi ibukota Kalimantan Barat. Ia dikenal sebagai kota Khatulistiwa, karena dilalui garis khatulistiwa. Pontianak memiliki profil budaya yang unik dan sejarah yang cukup panjang. Sejak era kolonial, kota Pontianak sudah dikenal, karena di daerah ini telah ada kesultanan Islam. Walaupun penduduk Pontianak mayoritas beretnik Melayu, namun, penduduk asli Kalimantan Barat umumnya beretnik Dayak yang umumnya beragama non Islam, dan masih menetap di luar wilayah urban kota Pontianak.

Salah satu kesultanan Islam yang eksis sampai saat ini terletak di Kelurahan Dalam Bugis, Pontianak Timur. Berbasis di Masjid Raya Sultan, dan bermarkas di istana Kadariah, terbentuk satu pemerintahan kesultanan Islam Melayu dengan sultan pertama adalah Syarif Abdurrahman Alkadrie. Dia memerintah dari tahun 1771 sampai 1808. Selanjutnya, kepemimpinan diteruskan oleh keturunan sultan, sebagai berikut, yaitu (1) Syarif Kasim Alkadrie memerintah tahun 1808-1819; (2) Syarif Osman Alkadrie (1819-1855); (3) Syarif Hamid Alkadrie (1855-1872); (4) Syarif Yusuf Alkadrie (1872-1895); (5) Syarif Muhammad Alkadrie (1895-1944); (6) Syarif Thaha Alkadrie (1944-1945); dan (7) Syarif Hamid Alkadrie (1945-1950).

Kota Pontianak dihuni oleh beragam etnik dan komunitas agama. Etnis Melayu (52,1%) sangat dominan di kota Pontianak, dan diikuti oleh etnik Tionghoa (14,2%). Selain itu terdapat pula etnik Bugis (10,1%), Jawa (5,7%), Madura (5,4%), Dayak, Arab, Sunda, Banjar, Batak, Minang, dan lain-lain. Menurut hasil Sensus Penduduk Indonesia tahun 2010, mayoritas penduduk Pontianak beragama Islam (75,4%). Selebihnya memeluk agama Buddha (12%), Katolik (6,1%), Protestan (5%), Konghucu (1,3%), Hindu (0,1%), dan lainnya (0,1%).

Nuansa keragaman agama, etnik, budaya, dan adat di Pontianak

sangat terasa, bahkan terlembagakan melalui rangkaian festival budaya dan adat. Belakangan, para penguasa kota Pontianak menjadikan keragaman budaya dan adat sebagai *icon* daya tarik wisata Pontianak. Kirab budaya yang setiap tahun diadakan memberi panggung bagi beragam etnik, budaya dan adat untuk mentas. Tidak hanya budaya Dayak sebagai budaya asli Kalimantan Barat yang dipentaskan, tetapi budaya dan adat dari rumpun etnik Tionghoa, Melayu, Jawa, Banjar, dan Madura, juga diberi ruang untuk tampil. Festival budaya yang bernuansa Tionghoa di momen perayaan hari Imlek digelar sangat meriah setiap tahun di sejumlah kota di Kalimantan Barat, tidak terkecuali Pontianak. Pesan dari festival budaya ini ingin mengatakan bahwa pluralitas budaya, etnik, dan adat adalah satu keniscayaan sosiologis masyarakat Pontianak; sebuah realitas yang tidak bisa diingkari dan dinodai.

Namun, sedihnya, sejarah mencatat bahwa pluralitas etnik, budaya, adat, dan agama di Kalimantan Barat pernah menjadi pemicu pertikaian sosial; konflik berbobot SARA, terutama suku. Kasus rusuh sosial antara etnik Madura dan Dayak di Sambas, dan sempat merambat ke sejumlah daerah di Kalimantan Barat, menjadi pelajaran penting bagi warga Pontianak untuk memaknai perbedaan untuk kebersamaan. Bahkan elit politik diingatkan untuk tidak menggunakan politik identitas dan isu SARA di momentum perhelatan Pilwakot. Akhirnya, karena menyadari sejarah pertikaian tersebut, dan begitu rawan dan rentannya konflik bernuansa SARA jelang Pilkada serentak 2018, Kepolisian Republik Indonesia menilai Kalimantan Barat secara umum, dan Pontianak, khususnya, memiliki tingkat kerentanan dan kerawanan konflik sosial yang harus diwaspadai.

Tabel 12.
Kepala Daerah Kota Pontianak Tahun 1947-2018

No.	Nama	Status Wilayah	Periode	Etnik
1	R. Soepardan	Syahnkota Pontianak	1947-1948	Jawa
2	Ads. Hidayat	Burgemester Pontianak	1948-1950	Melayu
3	Ny. Rohana Muthalib	Burgemester Pontianak	1950-1953	Melayu

4	Soemartoyo	Kotapraja	1953-1957	Jawa
5	A. Muis Amin	Kotamadya Pontianak	1957-1967	Banjar
6	Siswoyo	Kotamadya Pontianak	1967-1973	Jawa
7	Muhammad Barir, SH.	Kotamadya Pontianak	1973-1978	Sunda
8	T.B. Hisny Halir	Kotamadya Pontianak	1978-1983	Banten
9	H. A. Majid Hasan	Kotamadya Pontianak	1983-1993	Aceh
10	R.A. Siregar, S.Sos	Kotamadya Pontianak	1993-1999	Batak
11	dr. H. Buchary Abdul Rahman	Kota Pontianak	1999-2008	Melayu
12	Sutarmidji, M.Hum	Kota Pontianak	2008-2018	Melayu
13	Edi Rusdi Kamtono	Kota Pontianak	2018-2023	Jawa

Pontianak adalah kota metropolitan, yang terbuka bagi kehadiran penduduk dari luar. Karena letaknya secara geografis dan ekonomis begitu strategis, kota Pontianak memiliki daya tarik tersendiri yang menggoda banyak pendatang dari berbagai penjuru nusantara. akhirnya, Pontianak dijuluki sebagai kota multikultural, wadah sosial-budaya bagi proses asimilasi dan akulturasi, atau sebagai wadah pembauran (*melting pot*) beragam budaya. Sesuai dengan keragaman latar belakang etnik yang mendiami kota Pontianak, Kepala daerah Pontianak juga berasal dari latar etnik yang unik. Sejak kemerdekaan Republik Indonesia, tokoh dari beragam suku bergantian memimpin kota Pontianak seperti terlibat pada Tabel 3.11.

Proses hajatan demokrasi untuk pengisian walikota berjalan lancar di Pontianak. Sejak 2008, Pontianak telah melaksanakan tiga kali pemilihan walikota secara langsung. Tahun 2013, Sutamidji, sebagai petahana, dengan dukungan mayoritas partai politik di DPRD kota Pontianak, memenangkan kontestasi dengan suara 52,71%. Pada Pilwakot 2018, petahana wakil walikota, dengan dukungan mayoritas partai politik di DPRD, sukses memenangkan kontestasi walikota dengan meraup 63,92% suara. Walaupun sempat dipanaskan dengan isu rumor kecurangan politik, kampanye negatif, juga hitam, dan politik

uang, satu hal yang sangat patut diapresiasi di Pilwakot Pontianak bahwa tidak ada pasangan calon walikota dan wakil walikota yang kalah menggugat hasil Pilwakot. Semuanya berlapang hati menerima putusan KPU Pontianak.

Di balik kemeriahan pemilihan calon walikota dan wakil walikota (Pilwakot), satu hal yang menarik untuk dikritisi bahwa angka partisipasi Pilwakot di Kota Pontianak, selama dua periode terakhir ini, relatif rendah. Angka partisipasi tersebut, tahun 2013, hanya sebesar 64,5%, dan pada tahun 2018 naik menjadi 72,48%. Perubahan dan kenaikan trend partisipasi ini terkait langsung dengan kondisi obyektif kontestasi. Di konteks 2013, pasangan petahana terlalu kuat untuk dikalahkan. Akhirnya, apatisme partisipasi dan mobilisasi sipil menjadi tidak berfungsi. Di daerah yang petahana terlalu kuat untuk dikalahkan seperti kasus di Banyuwangi (60%), angka partisipasi pemilih relatif rendah. Hal ini terjadi juga di Pilwakot kota Pontianak. Namun, saat petahana walikota tidak mengikuti proses Pilwakot, seperti di tahun 2018, animo politik partisipasi naik drastis.

Tabel 13.
Ringkasan Hasil Pilwakot 2013 dan 2018 Kota Pontianak

No	Nama Walikota	Nama Wakil Walikota	Periode	Suara (%)	Partisipasi (%)	Keterangan
1	Sutarmidji		2008			Koalisi Partai non Parlemen ⁴
2	Sutarmidji	Edi Rusdi Kamtono	2013	52,71		PDIP, PKS, PPP, PAN, PKPB
3	Edi Rusdi Kamtono	Bahasan	2018	63,92		Nasdem, Golkar, Gerindra, PKPI, Demokrat

Dinamika politik Pilwakot Pontianak tidak sedinamis politik pemilihan calon anggota legislatif (pileg) DPRD kota Pontianak. Pileg Pontianak tahun 2009 dan 2014 justru melahirkan banyak kejutan. Ada

beberapa partai politik yang tidak mendapatkan kursi di DPRD kota Pontianak di pileg 2009, namun, tiba-tiba di pileg 2014, partai-partai politik tersebut mendapat suara dan kursi yang signifikan di parlemen. Saat bersamaan, partai politik yang sebelumnya mendapat kursi yang banyak, seketika kehilangan dukungan politik dari konstituennya. Di sini, partai-partai baru berbasis agama (Islam = PKS, PBR, PKPU, dan Kristen = PDS) kehilangan pamor. Fakta elektoral ini mengisyaratkan bahwa jalinan ikatan emosional dan ideologis konstituen dengan partai politiknya sangat lemah. Fakta ini, di sisi lain, juga mengindikasikan proses partisipasi sipil dalam perhelatan demokrasi masih sangat pragmatis.

Fenomena di atas nampaknya mengisyaratkan bahwa politik identitas dan eksploitasi sentimen primordial atas nama SARA (suku, agama, dan antargolongan) tidak fungsional di Pilwakot Pontianak. Selain karena profesionalitas kepolisian dalam mengamankan Pilwakot, faktor di atas nampaknya menjadi variabel penjelas kenapa penyelenggaraan Pilwakot kota Pontianak tidak diusik dengan kasus rusuh sosial, walaupun hanya sampai pada skala yang minor.

K. Kutai Kartanegara: Kontras Kemiskinan Rakyat dan Korupsi Bupati

Kutai Kartanegara (Kukar) adalah satu kabupaten yang terletak di Kalimantan Timur, yang memiliki luas wilayah 27.263,10 km². Secara historis, Kukar adalah kelanjutan dari kesultanan Kutai Kartanegara Ing Martadipura. Kesultanan Kutai Kartanegara, dengan status daerah Swapraja Kutai, 1947, masuk ke dalam daerah federasi Kalimantan Timur, bersama kesultanan lainnya, seperti Bulungan, Sambaliung, Gunung Tabur, dan Pasir.

Daerah Swapraja Kutai, berdasarkan UU Darurat No. 3 Tahun 1953, diubah menjadi Daerah Istimewa Kutai setingkat kabupaten. Berdasarkan UU No. 27 Tahun 1959, status daerah istimewa Kutai dihapus. Sebagai gantinya, Kutai dibagi menjadi 3 daerah tingkat II yaitu (1) Kotamadya Balikpapan, (2) Kotamadya Samarinda, dan (3) Kabupaten Kutai.

Di awal era reformasi, Kabupaten Kutai mengalami pemekaran. Tahun 1999, Kabupaten Kutai dimekarkan menjadi 4 daerah otonom

berdasarkan UU No. 47 Tahun 1999. Daerah tersebut adalah Kabupaten (1) Kutai, (2) Kutai Barat, (3) Kutai Timur, dan (4) Kota Bontang. Pada 23 Maret 2002, Megawati Soekarno Putri menetapkan penggunaan nama baru untuk Kutai menjadi Kutai Kartanegara (Kukar) melalui Peraturan Pemerintah RI No. 8 Tahun 2002 tentang Perubahan Nama Kabupaten Kutai Kartanegara.

Kukar adalah daerah yang kaya dengan sumberdaya alam. Secara umum, daratan Kukar merupakan daerah yang didominasi gugusan gunung dan pegunungan. Di Bumi Kukar terpendam beragam sumber material tambang, terutama minyak bumi, gas alam (**migas**), emas, dan batubara. PAD Kukar bertumpu pada eksplorasi kekayaan alam ini. Sektor tambang menyumbang lebih dari 77% PAD Kukar.

Seiring dengan optimalisasi eksplorasi potensi tambang migas, nilai nominal Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Kukar mengalami peningkatan signifikan. PDRB Kukar 1999 Rp. 15,59 triliun, naik menjadi Rp. 88,09 triliun (2009), dan Rp. 127,83 triliun (2016).¹⁴¹ Pendapatan perkapita penduduk Kukar, kurun waktu 4 tahun terakhir, terus naik. Bupati Kukar Rita Widyasari menyatakan, pada 2010 pendapatan per kapita penduduk Rp 49,98 juta, lalu meningkat menjadi Rp 169,75 juta tahun 2013. Jika migas dikeluarkan dari penghitungan PDRB, pendapatan masyarakat Kukar, tahun 2010, hanya Rp 10,01 juta, dan meningkat menjadi Rp 88,93 juta tahun 2013.¹⁴²

Kabupaten Kukar terdiri atas 18 kecamatan. Jumlah penduduk Kukar berdasarkan data sensus penduduk 2010 mencapai 626.680 jiwa. Sesuai tren perubahan ini, penduduk Kukar pada 2017, diproyeksikan mencapai 752.091 jiwa. Jumlah ini mengalami kenaikan 2,32% tahun 2017. Rasio penduduk laki-laki terhadap perempuan sebesar 110:100. Surplus jumlah penduduk laki-laki ini, nampaknya terkait dengan efek migrasi populasi lintas daerah yang umumnya didominasi kaum laki-laki.¹⁴³ Dari aspek agama, menurut data sensus penduduk 2010,

141 Badan Pusat Statistik, Kukar, *Kutai Kartanegara Dalam Angka 2010*, hl. 369;

142 Erik Purnama Putra “pendapatan-per-kapita-penduduk-kutai-kertanegara-menjadi-rp-169-juta”.<https://www.republika.co.id/berita/nasional/daerah/15/05/05/nvjmj-pendapatan-per-kapita-penduduk-kutai-kertanegara-menjadi-rp-169-juta>. Diakses 17 Desember 2018.

143 Badan Pusat Statistik, Kabupaten Kutai Kartanegara Dalam Angka 2018

mayoritas (91,94%) penduduk Kukar beragama Islam. Sebagian (5,79%) penganut Kristen; Katolik 1.83%; Hindu 0.37%; Buddha 0.03%; Kaharingan 0.04% (agama lokal), dan Buddha 0.03%.¹⁴⁴ Sejumlah suku mendiami Kukar, walaupun suku Dayak adalah penduduk asli Kukar. Suku Dayak berasal dari beragam sub-etnik, seperti https://id.wikipedia.org/wiki/Suku_KutaiBenuaq; Tunjung; Bahau; Modang; Kenyah; Punan; dan Kayan. Sementara itu, penduduk pendatang berasal dari etnik Banjar; Jawa; Bugis; Mandar; Madura; Buton; dan Timor.

Tren pola kehidupan masyarakat Kukar masih mengikuti model tradisional. Sebagian besar (75,7%) penduduk Kukar tinggal di pedesaan dan sebagian besar (38,25%) hidup bertumpu pada sektor pertanian dan industri/kerajinan 18,37%, perdagangan 10,59 %, dan lainnya 32,79%. Di sisi lain, tren penyebaran penduduk mengikuti pola transportasi yang ada. Sesuai dengan karakter yang bersungai banyak, sungai menjadi jalur transportasi umum di pedalaman. Sungai Mahakam https://id.wikipedia.org/wiki/Sungai_Mahakam merupakan jalur arteri bagi transportasi lokal. Keadaan ini menyebabkan sebagian besar pemukiman penduduk terkonsentrasi di tepian sungai, terutama Mahakam, dan anak-anak sungainya.

Tabel 14.
Distribusi Kursi DPRD Kutai Kartagenara menurut Partai dan Tahun

No	Partai	2009-14*	2014-19#	No	Partai	2009-14*	2014-19#
1	Golkar	12	19	8	PKB	1	1
2	PDI-P	5	6	9	Patriot	5	-
3	PAN	5	6	10	Demokrat	4	-
4	PKS	5	3	11	PNBKI	2	-
5	Hanura	3	4	12	PBB	1	-
6	Gerindra	1	4	13	PPI	1	-
7	PPP	1	2	Jumlah		45	45

Catatan

* *BPS Kutai Kartanegara, Kutai Kartanegara Dalam Angka 2012, hlm. 22, diakses 21-12-2018*

BPS Kutai Kartanegara, Kutai Kartanegara Dalam Angka 2017, hlm. 42, diakses 21-12-2018

Politik Kalimantan Timur secara umum, dan Kukar secara khusus, sangat didominasi oleh kekuatan Partai Golkar. Pemerintah Orde Baru sukses membentuk hegemoni Golkar di Kalimantan Timur. Dalam tiga kali pileg pasca reformasi, Golkar tetap dominan. Pada pileg 2004, Golkar mendapat 22 kursi di DPRD Kukar yang beranggotakan 45 orang. Pada tahun 2009, dominasi Golkar menurun (hanya mendapat 12 kursi) karena kehadiran partai politik baru, namun, di pileg 2014, dominasi Golkar kembali pulih, dengan meraih 19 kursi. Hegemoni kekuasaan Golkar ini dapat menjelaskan tren suksesi kepemimpinan di Kabupaten Kukar.

Kekuatan politik Golkar sangat mewarnai suksesi kepemimpinan di Kabupaten Kukar. Tidak hanya itu, trah elit politisi Golkar sangat terasa dalam denyut kontestasi Pilkada Kukar. Rintisan hegemoni trah Golkar ini diawali dengan kisah sukses Bupati Syaukani Hasan Rais. Pada tanggal 14 Oktober 1999, Syaukani terpilih sebagai Bupati Kukar via pemilihan di DPRD Kutai.¹⁴⁵ Syaukani Hasan Rais adalah pentolan elit Golkar Kukar. Dia pernah 2 periode menjadi Ketua DPC Partai Golkar Kabupaten Kutai Kartanegara. Dia juga sempat menjadi Ketua DPD Partai Golkar Kalimantan Timur. Maka tidak heran, denyut nafas politik Golkar sangat keras dalam dinasti keluarga Syaukani Hasan Rais.

Sejak Pilkada langsung, dominasi politik trah Syaukani sangat kuat. Pada Pilkada Kukar 2005, Syaukani sebagai petahana maju sebagai calon bupati yang diusung Golkar. Dia berpasangan dengan Samsuri Aspar. Seperti banyak prediksi, Syaukani-Samsuri sukses memenangkan Pilkada, dengan raihan 60,85% suara. Mereka mengalahkan 2 pasangan calon lainnya.

Trah Syaukani tetap dominan di hajatan Pilkada Kukar berikutnya. Pada Pilkada Kukar tahun 2010, Syaukani Hasan Rais sudah tidak

145 Saat itu Kabupaten Kutai Kartanegara belum berubah nama.

boleh lagi maju, karena dia sudah 2 periode menjabat bupati Kukar. Sebagai gantinya, dia menyiapkan anaknya, Rita Widyasari. Walaupun Golkar secara sosial dan kultural mendukung Rita, namun surat dukungan formal Golkar tidak pernah keluar untuk pencalonan Rita. Rita Widyasari yang berpasangan dengan M. Ghufron Yusuf, akhirnya, menempuh jalur perseorangan maju di Pilkada Kukar 2010. Rita, dengan modal politik Golkar dan hegemoni pengaruh ayahnya, berhasil mengalahkan 5 kontestan lain dengan raihan 55,45% suara.

Tabel 15.
Hasil Pemilihan Pasangan Calon Bupati-Wakil Bupati Kutai
Kertanegara

No	Nama Bupati	Nama Wakil Bupati	Periode	Suara (%)	Partisipasi (%)	Keterangan
1	Syaukani H. Rais	Samsuri Aspar	2005	60,85	-	Diusung Golkar
2	Rita Widyasari	M. Ghufron Yusuf	2010	55,45	58,93	Perseorangan
3	Rita Widyasari	Edi Damansyah	2015	89,38	58,72	Perseorangan

Kemenangan dinasti Syaukani di Pilkada Kukar 2010 tidak mengejutkan. Namun, publik sedikit kritis terhadap rendahnya raihan suara Rita-Ghufron. Di awal karir politiknya Rita Widyasari diusik dengan skandal korupsi yang dilakukan ayahnya, Syaukani, yang pada 2007, oleh KPK, ditetapkan sebagai tersangka. Di pengujung 2007, Syaukani divonis 2,5 tahun penjara, dan hukumannya di tingkat kasasi, ditambah menjadi 6 tahun. Karena alasan kesehatannya yang terus memburuk Syaukani pada 17 Agustus 2010 oleh Presiden Susilo B. Yudhoyono diberi grasi.

Karir politik Rita Widyasari terus berlanjut walaupun dia menanggung beban dosa politik ayahnya. Pada Pilkada Kukar 2015, Rita kembali maju sebagai calon bupati. Kali ini, dia pisah kongsi politik dengan wakil lamanya, dan dia melamar Edi Damansyah sebagai gantinya. Sekali lagi, Rita Widyasari tidak secara formal menggunakan jasa dukungan partai politik. Ini satu model perilaku politik yang

unik dan sedikit agak arogan, mungkin karena kepercayaan yang terlalu tinggi. Pilkada 2015 diikuti 4 pasangan. Kontestasi ini kembali dimenangkan oleh Rita Widyasari dengan pasangan barunya, Edi Damansyah, dengan raihan 89,44% suara.

Ada beberapa catatan terhadap realitas Pilkada Kabupaten Kukar. *Pertama*, partisipasi masyarakat dalam Pilkada tidak tinggi, hanya 61% di 2005. Bahkan angka ini turun ke level di bawah 60% di perhelatan 2 Pilkada berikutnya. *Kedua*, fenomena ketergantungan pada partai untuk kendaraan politik pemenangan Pilkada tercoreng dengan kasus Rita Widyasari. Jika di sejumlah kasus pasangan calon melakukan borong partai, Rita, dengan penuh keyakinan, mengabaikan, melangkahi tradisi dan takdir politik ini.

Ketiga, Pilkada Kukar 2015 mempertontonkan persaingan para calon yang menggunakan pamor dinasti politik orangtua. Rita Widyasari bersaing dengan Awang Ferdian Hidayat. Jika Rita Widyasari adalah anak Syaukani Hasan Rais, yang dua periode menjabat bupati Kukar, Awang F. Hidayat adalah anak Gubernur Kalimantan Timur, Awang Faroek Ishak, yang berkuasa saat itu. Intinya, usaha pemenangan Pilkada tidak cukup hanya mengandalkan modal personal dan dukungan partai politik. Kapitalisasi modal politik dinasti menjadi satu pilihan yang menggoda. Namun demikian, di saat gejolak kekuatan dukungan diperebutkan, pengalaman, kultur dan jaringan sosial politik lama menjadi penentu kemenangan. Rita Widyasari telah membuktikannya.

Keempat, karir politik Rita Widyasari mengikuti jejak buruk dosa politik orangtuanya. Rita, seperti ayahnya, saat menjabat sebagai bupati ditetapkan oleh KPK sebagai tersangka kasus suap. Ini sebuah ironi Pilkada langsung yang mengamanatkan keberpihakan kepala daerah untuk program peningkatan taraf kesejahteraan rakyatnya. Faktanya, Rita justru dituduhkan memperkaya diri sendiri dengan kasus suap ratusan milyar rupiah.

Sebetulnya, Rita terlahir dari keluarga yang berlimpah harta. Namun, di awal karirnya untuk ambisi menapaki jenjang karir yang lebih tinggi, Rita membutuhkan biaya politik yang besar. Sebagai Ketua DPD Partai Golkar Kalimantan Timur, Rita digadang-gadang untuk maju di Pilkada (gubernur) Kalimantan Timur. Nampaknya, biaya politik tinggi di rencana Pilgub 2018 menjerat Rita Widyasari dalam kapitalisasi modal pemenangan yang tidak sedikit. Walaupun

perlu pembuktian kausalistik, fenomena korupsi di pengujung jabatan seorang kepala daerah guna menuju jenjang karir jabatan politik yang lebih tinggi sulit dipisahkan dari usaha penggalangan dana untuk biaya Pilkada berikutnya.

Terakhir, kasus korupsi dua penguasa, ayah dan anak, mencoreng citra Pilkada langsung. Sebetulnya, Undang-Undang Pilkada telah mengamanatkan kepala daerah untuk berjuang demi kesejahteraan rakyat. Jika di awal profil disebutkan bahwa Kukar adalah kabupaten yang kaya dengan sumberdaya alam, kepemimpinan dinasti Syaukani selama hampir dua dekade justru gagal mengangkat tarap kesejahteraan rakyat Kukar.

Sinyalemen di atas terukur dari capaian indeks pembangunan di Kukar. *Pertama*, secara umum, IPM Kukar tahun 2014 relatif rendah, masih 71,2, dan sedikit naik menjadi 72,75 tahun 2017. Walaupun IPM ini naik pelan-pelan setiap tahun, namun laju akselerasi peningkatan IPM Kukar sangat lambat, bahkan masih terbilang rendah dibanding dengan IPK di sejumlah kabupaten-kota di Indonesia yang alamnya sungguh tidak sekaya Kukar. Umpama, IPM Kota Binjai 2017 telah mencapai 74,65; kota Kupang 78.25 tahun 2017;¹⁴⁶ Jakarta 79,60, 2016; Batam 80,26, 2017; dan IPM Salatiga mencapai 81,19 tahun 2017.

Kedua, kualitas pembangunan juga terukur dengan indeks capaian di bidang ekonomi. Persentase penduduk miskin di Kukar (7,41%), 2018, masih jauh lebih tinggi dibanding problem yang sama di kabupaten-kota tetangganya di Kalimantan Timur yang berada di bawah 5%, seperti Kabupaten Berau, Kota Bontang, Samarinda, dan Balikpapan. Bahkan persentase penduduk miskin Kukar lebih tinggi dibanding angka kemiskinan di tingkat Provinsi Kalimantan Timur.

Efek positif Pilkada langsung pada peningkatan taraf kesejahteraan masyarakat Kukar juga tercoreng. Selama dua periode, bupati hasil Pilkada langsung di Kukar belum sukses menurunkan level kesenjangan ekonomi secara signifikan. Bahkan sejak Syaukani Hasan Rais, ayah Rita Widyasari, menjadi bupati pada periode pertama tahun 1999, rasio gini di Kukar 2014, tidak membaik, bahkan sedikit memburuk. Data statistik ini menunjukkan bahwa hasil pembangunan ekonomi di Kabupaten Kukar masih menyisakan kesenjangan ekonomi di tengah

146 BPS Kukar, Kutai Kartanegara Dalam Angka Tahun 2018.

masyarakat. Ringkasnya, Pilkada langsung di Kukar belum sukses mengatasi problem klasik, yaitu kemiskinan dan kesenjangan ekonomi rakyat.

Ketiga, kualitas pembangunan juga terukur dengan indeks capaian di bidang pendidikan dan harapan hidup. Jika Angka Melek Huruf di Kukar tahun 2013 mencapai 98,34%, namun, rata-rata lama sekolah warga Kukar masih cukup rendah, hanya 8,83 tahun 2017. Data ini menunjukkan bahwa rata-rata capaian tingkat pendidikan penduduk Kukar tidak sampai menamatkan SLTP.

L. Tarakan: Kota yang Terbuka dengan Beban Memori Rusuh Sosial

Tarakan adalah kota pulau yang kaya minyak. Sejak era imperialisme Belanda, Tarakan menjadi lumbung persediaan minyak. Alat-alat tradisional guna mengeksplorasi tambang minyak masih eksis tersebar di pulau kecil ini. Di zaman kolonialisme Jepang, Tarakan juga menjadi aset cadangan minyak. Karena itu, Jepang menggunakan Tarakan untuk pintu masuk menduduki Indonesia. Pasca kemerdekaan, aset tambang minyak di Tarakan diserahkan ke pemerintah Indonesia, yang kemudian dikelola perusahaan Pertamina.

Tarakan secara ekonomi adalah kota yang memiliki daya tarik pendatang untuk mengadu nasib. belakangan, Tarakan menjadi tujuan banyak pendatang untuk beragam harapan ekonomi. Pada awalnya, pulau Tarakan adalah kampung suku Tidung. Namun seiring dengan eksodus migrasi penduduk dari sejumlah pulau di tanah air, populasi suku Tidung tidak lagi menjadi mayoritas. Residensi komunitas Tidung terdesak ke areal *mainland* Kalimantan, seperti ke wilayah Bulungan, dan Malino. Dalam perkembangannya, pulau Tarakan dihuni pula oleh suku-suku lain seperti suku Dayak, Banjar, Jawa, Bugis, Batak, Toraja, Tionghoa dan lain-lain. Saat ini, mayoritas penduduk Tarakan, lebih dari 50%, beretnik Jawa, kemudian diikuti suku-suku pelaut asal Sulawesi (Bugis-Makassar).

Menurut Sensus Penduduk 2010, penduduk Tarakan berjumlah 193.069 jiwa. Tahun 2018, penduduk Tarakan mengalami kenaikan sekitar 5 kali lipat dari penduduk tahun 1980. Tidak hanya plural dari aspek etnik, penduduk Tarakan juga beragam dari sisi agama. Menurut

Sensus Penduduk 2010 di atas, 85,53% warga Tarakan beragama Islam, 9,41% Kristen, 2,7% Katolik, 0,06% Hindu, 1,51% Buddha, dan 0,08% Konghucu.¹⁴⁷

Isu SARA rentan menjadi pemicu pertikaian horizontal. Hal ini juga menimpa Tarakan. Pada 27 September 2010, terjadi rusuh sosial yang bernuansa pertikaian antar suku; etnik Tidung (penduduk asli), dengan Bugis-Makassar (warga pendatang).¹⁴⁸ Akar pertikaian tersebut bermuara pada kasus seorang warga Tidung yang saat melintas di satu kompleks Korpri, tiba-tiba diserang 5 orang yang tidak dikenal, dan oleh keluarga korban diduga berasal dari suku Bugis-Makassar.¹⁴⁹ Orangtua korban setelah mengantar korban ke rumah sakit, bersama dengan warga Tidung lain, mencari para pelaku pengeroyokan. Kehadiran keluarga korban di rumah seorang terduga pelaku penyerangan, sedihnya, disambut dengan penyerangan-perkelahian yang mengakibatkan orangtua korban tewas.

Kasus kematian warga Tidung ini memicu amarah massal suku Tidung yang kemudian melakukan penyerangan dan pembakaran rumah warga Bugis-Makassar. Lebih dari itu, amarah massa ini menyulut emosi warga suku asli Bulungan dan Dayak Malino yang merasa serumpun dengan suku Tidung. Mereka akhirnya bergerak menuju Tarakan untuk melakukan balas dendam. Warga Bugis-Makassar di pulau aslinya juga ikut terpancing, bergerak menuju Tarakan. Namun berbasis kesigapan kepolisian dengan bantuan Brimob dari Jakarta, kerusuhan tersebut dapat diatasi dengan kedua belah pihak melalui tokoh adat masing-masing suku, membuat kesepakatan damai. Beban konflik sosial yang berbasis pertikaian suku ini, kemudian, menjadi “isu panas” dalam proses Pilwakot 2013.

147 <https://kaltara.bps.go.id/statictable/2015/03/26/99/banyaknya-pemeluk-agama-menurut-golongan-agama-dan-kabupaten-kota-2013.html>, diakses 26 Desember 2018,

148 Menurut data dari kepolisian, korban tewas dalam rusuh berdarah tersebut berjumlah 5 orang. Lihat <https://www.liputan6.com/news/read/298793/dua-lagi-korban-tewas-di-tarakan-ditemukan>; dan juga <https://regional.kompas.com/read/2010/10/01/21350544/pertalian.darah.terkoyak.di.tarakan>.

149 <http://www.tribunnews.com/nasional/2010/09/30/ini-kronologi-lengkap-kerusuhan-tarakan-versi-polri>

Kota Tarakan pernah menyelenggarakan tiga kali pemilihan walikota; 2008, 2013, dan 2018. Tahun 2008, Udin Hianggio yang saat itu sebagai Ketua DPRD Tarakan, keturunan Gorontalo, berpasangan dengan Suhardjo Trianto, pengusaha asal Jawa, sukses memenangkan Pilwakot dengan dukungan Golkar dan PDI-P. Pasangan Udin dan Suhardjo pecah kongsi politik pada kontestasi politik berikutnya. Udin Hianggio memilih maju sebagai calon wakil gubernur Kalimantan Utara, sementara Suhardjo berpasangan dengan calon wakil walikota baru, maju di Pilwakot Tarakan 2013.

Suhardjo kalah dari rivalnya, Sofian Raga yang diusung PAN, PKS dan PPP, dengan perbedaan suara tipis. Sofian Raga adalah putera asli Tarakan, berdarah Tidung, yang dalam kampanye sukses mengeksploitasi politik lokal yang saat itu terganggu dengan memori rusuh suku 2010. Selain itu, kekalahan Suhardjo yang saat itu sebagai petahana wakil walikota, disebabkan oleh skandal pribadinya yang tertangkap kamera saat dia tidur bersama perempuan yang bukan istrinya. Faktor ini oleh lawan-lawan politik Suhardjo dijadikan isu politik kampanye negatif, yang menyebabkannya kalah.

Tabel 16.

Hasil Pemilihan Calon Pasangan Walikota-Wakil Walikota Tarakan

No	Nama Calon Walikota – Wakil walikota	Suara %	Periode	Keterangan
1	Jusuf Serang Kasim – Thamrin AD (Pengusaha)	-	2004-2009	Pemilihan melalui musyawarah di DPRP
2	Udin Hianggio (Ketua DPRD) – Suhardjo Trianto Pengusaha	-	2009-2014	Partai pengusung: Golkar, PDIP
3	Sofian Raga (Kepala Bappeda) – Kheruddin Arief Hidayat (DPRD)	33.89	2014-2019	Partai pengusung: PAN, PKS, PPP

4	dr. Khairul (mantan kepala bappeda) – Effendhi Djuprianto (anggota DPRD Provinsi Kalimantan Utara)	31,34	2019-2024	Partai pengusung: Hanura, Nasdem, Demokrat, PPP, PSI (non kursi di DPRD)
---	----------------------------------------------------------------------------------------------------	-------	-----------	--------------------------------------------------------------------------

Catatan: Diolah dari berbagai sumber

Pada Pilwakot 2018, Sofian Raga berpasangan dengan Sabar Santuso, politisi PAN, kalah dari pasangan Khairul dan Effendhi Djufrianto. Menurut seorang narasumber dari partai pengusung Khairul-Effendhi, pasangan Sofian-Sabar, tetap menggunakan isu sentimen primordial lama, pertikaian antar suku sebagai strategi kemenangan. Namun, kali ini, retorika dan strategi kemenangan Sofian-Sabar tidak mendapat response positif dari penduduk Tarakan. Satu catatan evaluasi yang menarik bahwa walaupun politik identitas dan eksploitasi isu politik lokal marak dalam proses Pilwakot Tarakan, rusuh sosial tidak muncul sepanjang penyelenggaraan Pilwakot 2013 dan 2018.

Fakta elektoral ini menegaskan bahwa politik identitas dengan menjual beban sejarah pertikaian warga asli dan pendatang sudah laku untuk dijadikan komoditas politik dan alat kemenangan Pilwakot kota Tarakan. Fakta lain yang mendukung sinyalemen ini bahwa partai politik berbasis agama, politik identitas, juga tidak laku di pileg 2013, dimana PKS dan PBB hanya mendapatkan masing-masing satu kursi di DPRD Tarakan. Fakta ini berbanding terbalik dari kisah sukses partai nasionalis yang berhasil meraup suara di pileg. Warga Tarakan nampaknya sudah cukup dewasa guna melewati strategi politik primordial yang mengeksploitasi politik identitas dan isu lokal yang konfliktual.

Tingkat partisipasi pemilih di Pilwakot 2018 cukup tinggi, mencapai 75%. Hal ini terjadi karena kontestasi ini menghadirkan pasangan calon yang berkekuatan politik seimbang. Seperti kasus yang lazim, setiap tim kemenangan terlibat dalam proses mobilisasi massa saat proses pemungutan suara. Hal ini terjadi di Pilwakot 2018 yang diamini sejumlah narasumber lapangan. Tidak hanya proses mobilisasi pendukung, karena kedua calon kuat yang sama-sama besar dari karir birokrasi, mereka juga ikut melibatkan ASN yang menjadi pendukung

mereka. Hal ini terbukti dari beberapa kasus ASN di pemerintahan kota Tarakan mendapat sanksi administratif sebagai wujud pelanggaran Pilwakot.

M. Buol: Pilkada Damai, Tapi Potensi Ekonomi Tidak Berkembang

Buol adalah kabupaten muda hasil pemekaran dari Kabupaten Tolitoli, di Provinsi Sulawesi Tengah. Kabupaten Boul dibentuk berdasarkan Undang-Undang RI Nomor 51 Tahun 1999. Bupati pertama Boul adalah Ir. Abdul Karim Mbow. Sampai saat ini Buol sudah 3 kali melaksanakan pemilihan kepada daerah langsung, yaitu tahun 2007, 2012, dan 2017.

Penduduk Boul terdiri atas sejumlah suku, walaupun tetap didominasi oleh suku Buol yang sudah turun temurun menetap di sana. Suku Buol merupakan salah satu dari 12 suku di Provinsi Sulawesi Tengah, yaitu (1) Kaili, (2) Kulavi, (3) Tomini, (4) Lore, (5) Pamona, (6) Mori, (7) Bungku, (8) Banggai, (9) Saluan, (10) Balantak, (11) Tolitoli, dan (12) Buol. Walaupun suku yang mendiami Boul cukup banyak, bahasa sehari-hari yang dipakai adalah bahasa dengan dialek Boul.

Satu hal yang menarik bahwa mayoritas warga Boul pandai berbahasa Indonesia. Bahasa ini menjadi perekat, pemersatu penduduk Boul yang tidak mudah diprovokasi dengan isu politik identitas, politik sektarian. Saat pemilihan kepala daerah (Pilkada) berlangsung, kontestasi politik memang menghadirkan banyak calon. Selama pengalaman tiga kali penyelenggaraan Pilkada, minimal ada tiga pasangan calon yang ikut bersaing mengadu peruntungan nasib politik. Namun, satu hal yang unik bahwa mayoritas calon tersebut terikat oleh satu genealogi rumpun keturunan, leluhur clan. Faktor keserumpunan keturunan ini menjadi variabel positif Pilkada langsung di Boul. Saat kampanye dan pasca penghitungan suara, memang sempat terjadi ketegangan antar pendukung masing-masing calon. Namun, kesadaran terhadap asal usul satu rumpun keluarga besar membuat gesekan dan intrik yang sempat memanas antar pendukung menjadi dingin secara gradual, dan dapat dikontrol oleh pihak keamanan.

Secara geografis, Boul adalah kabupaten di sebelah utara pulau Sulawesi yang berbatasan langsung dengan Philipina. Di sebelah Selatan, Barat, dan Timur, wilayah Boul berbatasan masing-masing dengan Kabupaten Donggala, Tolitoli dan dengan Provinsi Gorontalo. Luas wilayah kabupaten Boul mencapai 4.043.57 km² yang mayoritas masih berbentuk hutan rawa, dan daerah pegunungan yang belum dieksplorasi, belum dimanfaatkan.

Penduduk Boul relatif berusia produktif. Pada tahun 2017, menurut BPS Boul, penduduk Boul berjumlah 155.593 jiwa dengan pertumbuhan penduduk sebesar 2,16% setiap tahun. Berdasarkan hasil Survei Angkatan Kerja Nasional (Sakernas) tahun 2017, jumlah penduduk usia kerja di Buol diperkirakan sekitar 104.482 orang. Dari jumlah tersebut terdapat 67.453 orang angkatan kerja, yang setara dengan 64,56% dari total penduduk usia kerja atau penduduk berusia di atas 15 tahun. Dari jumlah angkatan kerja yang ada, terdapat 96,6% merupakan penduduk bekerja yang tersebar mayoritas pada beberapa sektor pertanian dan perikanan. Sebagian besar penduduk bekerja berprofesi sebagai petani (43,68%). Penduduk yang berprofesi pada jasa sosial-kemasyarakatan sekitar 24,44 persen.

Penduduk Boul mayoritas beragama Islam. Menurut hasil Sensus Penduduk Indonesia 2010, 94.31% warga Boul beragama Islam, 1.09% pemeluk Kristen, 1.79% menganut Katolik, dan Hindu 0,19 %. Hanya sebagian kecil warga Buol menganut agama lokal. Tingkat pendidikan penduduk Boul belum terlalu tinggi. Angka Partisipasi Murni (APM) pendidikan di Boul cukup baik sampai jenjang menengah, tetapi tidak di jenjang pendidikan tinggi. Di tingkat SLTA, APM sebesar 65.62 %. Namun, Angka Partisipasi Kasar di level pendidikan tinggi, Tahun 2015, hanya mencapai 32%. Ini artinya hanya sebagian kecil warga Boul yang menamatkan sekolah menengah atas melanjutkan pendidikan ke jenjang perguruan tinggi.

Tabel 18.
Ringkasan Hasil Pilkada 2012 dan 2017 di Kabupaten Buol

No	Nama Bupati	Nama Wakil Bupati	Periode	Suara (%)	Partisipasi (%)	Keterangan
1	Amran Batalipu	Machmud Baculu	2007	28,16	-	Golkar, PKPB, PIB, PBB, PDK
2	Amiruddin Rauf	Syamsuddin Kolo	2012	48,77	74,7	Hanura, PKS, Gerindra, PPP, Demokrat, PDIP,
5	Amiruddin Rauf	Abdullah Batalipu	2017	46,60	81,3	Hanura, PDI-P

Catatan: KPU Buol dan Data dari internet.

Sebagai daerah hasil pemekaran yang relatif muda, dinamika politik Pilkada Boul masih tidak begitu dinamis. Trend kepemimpinan tradisional sangat mendominasi sejarah kepala daerah Boul. Jalur tradisi kepala daerah Boul masih setia melestarikan tokoh yang berbasis trah dinasti keluarga populis. Tahun 2007, Amran Batalipu terpilih (28,16%) sebagai Bupati, dan sukses mengalahkan 3 pasang calon pesaingnya. Namun, nasibnya tersandung di Pilkada 2012 akibat kasus suap yang melilitnya. Dia kalah dari dua rivalnya di Pilkada 2007 (Amiruddin Rauf dan Syamsuddin Kolo) yang bersatu melawan Amran Batalipu). Satu hal yang menarik bahwa Amiruddin Rauf dan Syamsuddin Kolo, di Pilkada 2017, pecah kongsi politik, di mana Amiruddin Rauf sebagai petahana yang berpasangan dengan calon wakil bupati, Abdullah Batalipu, sukses mengalahkan rivalnya, yang sebelumnya sebagai wakil bupati.

KPU Buol menetapkan pasangan calon Amirudin-Abdullah sebagai pemenang Pilkada 2017 dengan perolehan suara 36.108 suara. Tingkat partisipasi di Pilkada Buol 2017 cukup tinggi, mencapai 81,3%, dengan suara yang sah 99,2%. Walaupun selisih perolehan suara melebihi satu persen, namun pasangan pemenang runner up, Syamsuddin Kolo yang berpasangan dengan Nurseha Batalipu tidak menerima ketetapan

KPU Buol. Mereka melakukan gugatan ke Mahkamah Konstitusi. Namun gugatannya ditolak oleh Mahkamah Konstitusi.

Pelaksanaan Pilkada Buol 2017 berjalan sangat lancar, tanpa gangguan ketertiban-keamanan. Politik uang masih sering menjadi pembicaraan di “warung kopi”. Mayoritas narasumber mengamini praktik ini. Namun, karena kesulitan dan ketidakseriusan pembuktian, “rumor” populis politik uang ini menghilang, karena praktik itu dinilai tidak cukup bukti. Sementara itu, kontribusi pengamanan pelaksanaan Pilkada Buol oleh kepolisian layak diapresiasi. Kepolisian Resort Buol berhasil mengamankan Pilkada dengan baik. Untuk mengamankan pelaksanaan Pilkada langsung, Kepolisian Buol mengerahkan 600 personel polisi dan dibantu 150 orang anggota TNI angkatan darat, dan 30 orang anggota angkatan laut. Strategi dan usaha pengawalan dan pengamanan ini terbukti berhasil menekan kasus rusuh di Pilkada 2017 ke titik nadir.

Pilkada Buol memperlihatkan banyak sisi buruk. Pilkada langsung tidak jarang menjadi jalan pembentukan politik dinasti dan praktik kolusi dan nepotisme. Gejala ini mulai dirintis Amran Batalipu, Bupati terpilih lewat Pilkada langsung pertama kali. Fakta-faktanya sebagai berikut. Selain kasus klasik suap yang melibatkan Amran Batalipu, Bupati, masih banyak penyimpangan, minimal praktik keuangan yang tidak sesuai dengan aturan di pemerintahan Kabupaten Buol. Temuan BPK 28 Mei 2009 mengindikasikan penyelewengan keuangan tersebut dari alokasi APBD Tahun Anggaran 2008, senilai Rp. 7.424.577.037,17.¹⁵⁰ BPK juga, 22 Juni 2009, menemukan Rp. 48,37 milyar terindikasi bermasalah (*Disclaimer Opinion*).

Selain itu, banyak realisasi dana pengadaan pembangunan daerah yang tidak dilaksanakan sesuai dengan aturan, tetapi dilaksanakan dengan praktik kolusi. Di era pemerintahan Amran Batalipu, proyek-proyek besar-kecil daerah sudah lazim dibagi habis sebelum pelaksanaan ditender. Bahkan ada sejumlah proyek yang sebetulnya belum ditenderkan, tetapi proyek itu sudah dikerjakan, seperti, proyek air minum Leok Buol (Asahan) senilai Rp. 3 milyar; penimbunan lokasi kantor Bupati senilai Rp. 2 milyar; pembangunan talud Kantor Bupati senilai Rp. 3 milyar; pemeliharaan di Desa Matinan senilai Rp. 600 Juta.

¹⁵⁰ Informasi ini dikirim oleh Kabupaten Buol. Lihat <http://kabbuol.blogspot.com/2011/03/ini-bukti-bobroknya-buol-dibawah.html>. diakses 5 Desember 2018.

pemeliharaan periodik jalan ruas rumah dan Air Terang (jalan menuju kebun Amran Batalipu) tahap ke II Rp. 6.824.564.000; dan beberapa pembangunan gedung Kantor pemerintah yang bernilai mencapai Rp, 2.113.344.429.

Tidak hanya praktik kolusi, Amran Batalipu (Bupati) dan Machmuh Baculu (wakil Bupati) juga akrab dengan praktik nepotisme. Banyak keluarga dekat dari kedua trah penguasa Buol ini menduduki jabatan strategis. Berikut adalah daftar keluarga Batalipu yang menduduki jabatan penting di Buol: (1) Abdullah BATALIPU sebagai ketua DPRD Buol, (2) Agus Salim BATALIPU Kadis PPKAD; (3) Nurseha BATALIPU Kepala BKD; (4) Ahmad BATALIPU Kadis Kesehatan; (5) Ahmad BATALIPU Kadis Pertambangan dan Energi; (6) Sansuhong BATALIPU Kadis Tata Kota; dan (7) Cica BATALIPU Kepala Bagian Keuangan Daerah.

Sejumlah keluarga Machmud Baculu juga menduduki jabatan penting di pemerintahan Amran-Machmud. Mereka adalah (1) Lusiana BACULU yang juga istri Bupati, Amran Batalipu, sebagai Kepala BPM; (2) Anwar BACULU Kadis NAKERTRANS; (3) Hasanudin BACULU Camat Lakea; (4) Supratman BACULU Kepala Bina Marga P.U; dan (5) Zainuddin BACULU Anggota KPU Buol.

Praktik nepotisme ini terkadang terlalu mencolok, sangat melukai perasaan publik. Umpama, Agus BACULU yang masih berpangkat Golongan II/a diangkat menjadi Kepala SD Negeri 17 Leok II. Dia membawahi guru yang telah berpangkat golongan IV. Fakta ini sangat menggelikan dari sisi etika birokrasi. Selain itu, dia juga belum berpengalaman menduduki jabatan yang memerlukan pengalaman khusus. Ini praktik nepotisme yang “kebablasan”.

Praktik nepotisme dan bersih-bersih jabatan dari pejabat yang tidak sealiran dalam politik Pilkada adalah marak dipraktikkan pasca Pilkada 2017. Menurut catatan seorang narasumber, calon wakil bupati yang kalah di Pilkada 2017, lebih dari 50 posisi jabatan strategis “dibersihkan”, dan diisi dengan pejabat yang menjadi kroni-kroni tim kemenangan bupati terpilih.¹⁵¹ Masih banyak lagi sisi negatif dari efek turunan Pilkada langsung di Buol. Namun, penelitian ini juga melihat sudah ada geliat pembangunan yang mulai lebih dioptimalisasi para

151 Interview “Nurseha Batalipu, Buol, 26 November 2018.

pemimpin daerah yang terpilih.

Secara keseluruhan, nampaknya, kesuksesan Pilkada langsung untuk membangun ekonomi daerah masih jauh “panggang dari api”. Dari sisi ini, Pilkada langsung dan kinerja pimpinan yang dihasilkan harus dikontrol secara ketat, agar Pilkada tidak melahirkan dinasti raja-raja kecil di daerah. Terakhir, tidak berlebihan juga studi menyimpulkan bahwa misi suci Pilkada langsung di Kabupaten Buol seperti dianamatkan dalam undang-undang belum seindah yang dibayangkan dan diberitakan lewat iklan di surat kabar atau media sosial lainnya. Pilkada langsung masih menyisakan banyak pekerjaan perbaikan, terutama proses penyeleksian calon-calon kepala daerah yang betul-betul berjuang hidup-mati untuk kepentingan rakyat, serta peningkatan kualitas pengelolaan partai politik sehingga dapat menghadirkan calon pemimpin yang mumpuni dan berjuang untuk kepentingan rakyatnya.

N. Bantaeng: Kabupaten Model di Sulawesi Selatan

Kabupaten Bantaeng terletak \pm 125 km dari arah selatan Makassar. Ia berada di bagian tenggara Sulawesi Selatan. Terletak di kaki Gunung Lompobattang, Bantaeng memiliki topografi daerah pantai, daratan, dan pegunungan. Tidak seperti Kutai Kartanegara dan Tarakan, Kabupaten Bantaeng tidak memiliki kekayaan alam yang berupa minyak dan gas (migas). Namun, topografi geografis ini justru menjadi kekayaan bagi Bantaeng untuk diversifikasi pembangunan di bidang agroindustri. Ketiadaan sumberdaya migas ini memaksa kepala daerah Bantaeng untuk menyusun strategi dan model pembangunan yang sesuai dengan topografi daerah Bantaeng.

Secara administratif, Kabupaten Bantaeng terbagi atas 8 kecamatan; 3 Kecamatan tepian pantai, dan 5 Kecamatan non pantai. Wilayah pantai memanjang di bagian Timur dan Barat. Dengan profil geografi di atas, Kabupaten Bantaeng menghasilkan variasi produk nabati dan hewani yang bernilai ekonomi. Kondisi alam yang cocok dengan berbagai jenis hewan dan tanaman dan dipimpin oleh seorang Bupati yang “turun gunung” dengan gelar profesor dan berlatar ilmu pertanian dan kehutanan, memberi peluang kepada daerah Bantaeng untuk berkembang menjadi sentra produksi beberapa komoditas unggulan. Dengan memanfaatkan potensi sumberdaya alam, Kabupaten Bantaeng menjelma menjadi sentra penghasil benih dan bibit unggul,

untuk peternakan, perikanan dan pertanian.

Penduduk Bantaeng, tahun 2017, 185.581 jiwa. Penduduk perempuan lebih banyak dibanding laki-laki, dengan rasio perbandingan 100:93 jiwa. Penduduk Bantaeng tidak padat, dan pada 2015 hanya 463 jiwa/km².¹⁵² Kecamatan Bantaeng, sebagai kota ibukota, cukup padat, mencapai 1,317 jiwa/km². Pertumbuhan penduduk Bantaeng relatif rendah, hanya 3,9% selama 7 tahun. Mereka mayoritas (99,52%) beragama Islam, dan berasal dari suku-suku asli di pesisir Sulawesi Selatan, yaitu Makassar, dan Bugis. Suku-suku lain, seperti Tionghoa, Jawa, Bone, dan Mandar, sangat minoritas. Keadaan ini membentuk Bantaeng berciri-khas tradisi Makassar-Bugis. Data statistik ini mengindikasikan tingkat homogenitas penduduk Bantaeng yang sangat tinggi.

Dengan tingkat homogenitas demografis, indeks kerawanan Pilkada Bantaeng 2018 tergolong rendah, berada diranking 134 dari 154 kabupaten-kota yang melaksanakan Pilkada tahun 2018.¹⁵³ Secara politis, sesuai hasil Pemilu legislatif (pileg) 2004, kekuatan partai Golkar sangat dominan (44%) di Bantaeng. Namun, hegemoni Golkar mengalami penurunan yang sangat drastis dan signifikan, seiring dengan kehadiran dan keterlibatan partai politik baru dalam hajatan politik nasional dan lokal. Sejak pileg 2009 sampai sekarang, tidak ada lagi partai politik yang dominan di DPRD Bantaeng. Di sisi lain, geopolitik Bantaeng masih didominasi kaum Karaeng (bangsawan) yang disegani dan dihormati masyarakat, dan efektif untuk memobilisasi suara melancarkan dinasti atau oligarki kekuasaan. Kondisi sosial-politik dan elektoral ini sangat berpengaruh terhadap dinamika politik Pilkada Bantaeng.

Tabel 19.

Perolehan Kursi di DPRD Bantaeng menurut Partai dan Tahun Pileg

No	Partai	2004*	2009#	2014 ¹	No	Partai	2004*	2009#	2014 ¹
1	Golkar	11	4	3	8	Hanura	-	3	3

152 <https://bantaengkab.bps.go.id/subject/12/kependudukan.html#subjekViewTab3>. Diakses tanggal 14 Desember 2018.

153 <https://sulteng.bawaslu.go.id/wp-content/uploads/2018/09/INDEKS-KERAWANAN-PEMILU-KEPALA-DAERAH-2018.pdf>. Diakses 20 Desember 2018.

PILKADA LANGSUNG

2	PAN	5	4	2	9	PKB	-	2	3
3	PKS	1	1	4	10	PKPI	1	-	2
4	PPP	2	1	2	11	Nasdem	-	-	3
5	Demokrat	-	3	2	12	Gerindra	-	-	1
6	PDI-P	2	-	-	13	Barnas, PKPU**	-	4	-
7	PBR, PBB, PDK***	3	-	-	14	PDK, PMB, Patriot***	-	3	-
Jumlah							25	25	25

Catatan:

- * = BPS Bantaeng, Bantaeng Dalam Angka 2008, hlm. 22, diakses tanggal 21 Desember 2018
- # = BPS Bantaeng, Bantaeng Dalam Angka 2011, hlm. 23, diakses tanggal 21 Desember 2018
- λ = BPS Bantaeng, Bantaeng Dalam Angka 2017, hlm. 43, diakses tanggal 21 Desember 2018
- ** = Masing-masing 1 kursi, dan *** masing-masing 2 kursi

KPU Bantaeng sudah 3 kali melaksanakan Pilkada langsung (2008, 2013, dan 2018). Selama dua periode, antara 1998-2008, Bantaeng dipimpin Azikin Solthan. Saat Pilkada 2008, 2 orang kakak-adik putera Azikin Solthan bersaing memperebutkan jabatan bupati, yaitu Ibrahim Solthan yang berpasangan dengan Andi Sugiarti, didukung PPP, PBR dan PKPI, dan Syahlan Solthan yang berpasangan dengan Samhi Muawwam Jamal diusung koalisi PAN dan PDIP. Selain itu, ada 2 pasangan calon lain, yaitu *Arfandy-Irvandi Langgara, dan Nurdin Abdullah-Andi Asli Mustajab, yang didukung PKS dan PBB.*

Pilkada 2008 dimenangkan oleh pasangan Nurdin Abdullah dan Andi Asli Mustajab, dengan raihan 47% suara, walaupun mereka diusung dua partai minoritas (PKS dan PBB) di DPRD yang hanya memiliki 1 kursi. Mereka jauh mengungguli 3 pasangan lainnya yang diusung koalisi gemuk partai politik yaitu pasangan Arfandy Idris-Irvandi Langgara yang hanya mendapat 14%; bahkan 2 orang dinasti bupati petahana yaitu Syahlan Soltan-Samhi Muawwam Jamal

mendapat 19%; dan Ibrahim Soltan-Sugiarti Mangun Karim mendapat 20%. Kesuksesan Nurdin Abdullah-Andi Asli Mustajab membuktikan bahwa usaha membentuk politik dinasti mengalami kesulitan di Bantaeng, walaupun di Pilkada 2018, trah Azikin Suthon kembali ke tampuk kekuasaan di Kabupaten Bantaeng.

Tabel 20.
Hasil Pemilihan Pasangan Calon Bupati-Wakil Bupati Bantaeng

No	Nama Bupati	Nama Wakil Bupati	Periode	Suara (%)	Partisipasi (%)	Keterangan
1	Azikin Solthan M	-	1998*	-	-	Pemilihan melalui DPRD
2	Azikin Solthan M	Abd. Azis Muttalib	2003*	-	-	Pemilihan melalui DPRD
3	Nurdin Abdullah	Andi Asli Mustajab	2008**	47	-	PKS, PBB
4	Nurdin Abdullah	Muhammad Yasin	2013**	82,58	69,24	PAN, Hanura, PKS, Demokrat, PDK, Golkar
	Ilham Syah Azikim	Sahabuddin	2018**	45,87	76,62	Golkar, Nasdem, Demokrat, PKS, Gerindra, PKPI

Catatan:

* https://id.wikipedia.org/wiki/Daftar_Bupati_Bantaeng, diakses 24 Desember 2018

** KPU Banteng, diakses 24 Desember 2018

Nurdin Abdullah sukses memimpin Bantaeng dengan mengoptimalkan potensi pertanian dan perikanan. Dengan modal kisah sukses ini Nurdin Abdullah berhasil merebut simpati masyarakat Bantaeng. Akibatnya, saat dia maju di Pilkada Bantaeng 2013, para pengamat memprediksi bahwa Nurdin akan dengan

mudah memenangkan Pilkada 2013. Akhirnya, Nurdin Abdullah memenangkan kontestasi demokrasi lima tahun ini dengan suara yang sangat mencolok, mencapai 82,58%.

Ada catatan menarik terhadap Pilkada Bantaeng 2013. Pertama, jika di Pilkada 2008, Nurdin dan pasangannya hanya diusung 2 partai politik, di Pilkada 2013, dia diusung oleh koalisi gemuk partai politik, yaitu PAN, Hanura, Demokrat, PKS, PDK dan Golkar. Kasus ini mirip dengan kisah pencalonan Abdullah A.Anas di Pilkada Banyuwangi 2015. Kesuksesan petahana terbukti menjadi rebutan para elit partai politik oportunistis untuk ikut mendukung. Jika pencalonan seseorang sebagai kepala daerah lazim digosipkan dengan isu mahar politik, sebaliknya, pencalonan petahana yang sukses dengan leluasa menolak mahar politik. Kasus Bupati Abdullah A.Anas dan Nurdin Abdullah telah melakukannya.

Kedua, soliditas kongsi ideologis-programatik pasangan kepala daerah secara politis-praktis berpengaruh kepada keberlanjutan agenda-program pembangunan. Karenanya, pasangan kepala daerah yang di satu periode dinilai sukses lazim mempertahankan kongsi politik kepemimpinannya. Nurdin Abdullah, dan juga Yulianto di Salatiga, sebaliknya, tidak mempertahankan wakil lamanya untuk maju di Pilkada 2013. Dia memininang Muhammad Yasin sebagai wakilnya. Muhammad Yasin adalah sosok birokrat murni yang berpengalaman menduduki sejumlah jabatan strategis, seperti kepala Bappeda, Dispenda, dan Sekretaris Daerah Bantaeng. Strategi ini terbukti berhasil mendongkrak perolehan suara pasangan Nurdin Abdullah-Muhammad Yasin, dan menopang roda pembangunan. Kasus pecah kongsi politik Nurdin Abdullah, dan Yulianto dengan wakil lama menguatkan satu sinyalemen bahwa Pilkada dengan watak pragmatisme elit politik sulit menghasilkan pasangan yang solid.

Nurdin Abdullah, setelah tidak mungkin lagi maju sebagai calon bupati, di Pilkada 2018 membidik jabatan calon gubernur Sulawesi Selatan. Muhammad Yasin sebagai petahana, awalnya berniat ingin maju sebagai calon bupati Bantaeng. Namun, akhirnya, dia harus mengurungkan niatnya karena pencalonannya ditolak KPU Bantaeng. Akibatnya, Pilkada Bantaeng 2018 tidak diikuti petahana.

Tiga pasang calon dengan satu wajah lama (Andi Sigiarti M.Karim) bersaing meraih posisi bupati-wakil bupati Bantaeng 2018-

2023. Mereka adalah (1) M.Alwi dan Nurdin Halim yang menempuh jalur perseorangan; (2) Andi Sugiarti M.Karim dan Andi Mappa-toba yang diusung PKB-PPP serta (3) Ilham Syah Azikin dan Sahabuddin yang diusung oleh koalisi gemuk sejumlah partai politik. Pasangan terakhir ini adalah anak dari Azikin Solthan yang pernah menjabat Bupati Bantaeng selama dua periode, 1998-2008.

Nasib politik Ilham Syah Azikin berbeda dengan nasib dua orang saudaranya yang ikut Pilkada Bantaeng 2013. Jika dua orang trah Azikin Solthan pecah di Pilkada 2013, Ilham Syah Azikin justru sukses merangkul partai-partai politik. Ilham Syah Azikin diusung 15 partai politik baik yang memiliki kursi atau tidak memiliki kursi di DPRD Bantaeng. Duet Ilham Syah Azikin-Sahabuddin memenangkan Pilkada dengan raihan suara 45,87%.

Indeks Kerawanan Pilkada di Bantaeng sangat rendah. Namun, para analis politik tetap menilai bahwa Pilkada Bantaeng masih berpotensi mengalami gangguan, karena beberapa hal. *Pertama*, kultur dan tradisi masyarakat Bantaeng sangat paternalistik. Perilaku sosial-politik mereka dipengaruhi oleh figur pemimpin. *Kedua*, sampai saat ini, Bantaeng dipimpin para Karaeng, elit sosial-politik, dan juga agama. Akibatnya, mobilisasi massa oleh Karaeng untuk kepentingan elektoral dapat memicu konflik.

Prediksi pengamat bahwa Pilkada Bantaeng berpotensi mengganggu stabilitas keamanan dan ketertiban, ternyata tidak terbukti. Sepanjang penyelenggaraan Pilkada Bantaeng, tidak terjadi kasus gangguan keamanan dan ketertiban sebagai efek buruk Pilkada. Warga Bantaeng sudah cukup dewasa dalam berpolitik praktis sekelas Pilkada. Seperti di daerah lain, rumor politik uang *santer* menjadi bahan obrolan di warung kopi, karena kesulitan pembuktian, tidak ada rumor politik uang yang diproses dalam hajatan Pilkada.

Pilkada Bantaeng sukses melahirkan Bupati yang mampu meningkatkan tarap hidup warganya. Keberhasilan kepemimpinan Nurdin terukur dari indeks pembangunan ekonomi Bantaeng. Pendapatan Domestik Regional Bruto (PDRB) sejak 2010 terus membaik. Dalam 5 tahun, PDRB Bantaeng atas dasar harga berlaku, naik hampir 258%; dari Rp. 2.696.299.330.000 tahun 2010, menjadi Rp. 6.951.076.490.000, tahun 2017. Pengeluaran PDRB konsumsi rumah tangga dari 2010 naik 155% pada tahun 2017. PDRB pengeluaran

konsumsi rumah tangga ini menjadi indikator penting untuk menilai kesuksesan kepemimpinan Nurdin Abdullah di bidang ekonomi.

Kesuksesan Nurdin dalam pembangunan juga terukur dari Indeks Pembangunan manusia (IPM). (1) IPM Bantaeng dari 62,46 tahun 2010 naik menjadi 67,27 tahun 2017. (2) Angka Harapan Hidup dari 69,44 tahun 2010, naik menjadi 69,9 tahun 2017. (3) Paritas daya beli/kapita per tahun, naik dari Rp. 9.822.000 tahun 2010, menjadi Rp. 10.751.000, tahun 2017. (4) Pengeluar penduduk Bantaeng juga naik, dari 69,59 tahun 2010, menjadi Rp. 72,35, tahun 2017. (5) Selain itu, Indeks Kesehatan naik dari 76,06 tahun 2010, menjadi 76,77, tahun 2017. (6) Penduduk miskin turun dari 12,2% tahun 2007, menjadi 9,23% tahun 2017. (7) Rata-rata Lama Sekolah warga Bantaeng naik dari 5,47 tahun 2010 menjadi 6,45 tahun 2017. (8) Indeks pendidikan warga Bantaeng juga naik dari 46,04 tahun 2010 menjadi 54,81 tahun 2017.¹⁵⁴

Jika tingkat kesuksesan Nurdin Abdullah ini dibandingkan dengan capaian daerah lain terutama di pulau Jawa, prestasi Nurdin Abdullah tidak terlalu signifikan. Namun, jika prestasi pembangunan ini dibandingkan dengan tingkat indeks pembangunan di kabupaten tetangga seperti Kabupaten Bulukumba, Jeneponto dan Takalar, prestasi Nurdin Abdullah selalu di atas level prestasi kepala daerah tetangga, kecuali untuk indeks rata-rata lama sekolah, dan indeks pendidikan.

Bupati Nurdin via jejaring ekonominya sukses mendatangkan investasi ke Bantaeng. Tetapi, sesuai data BPS Sulawesi Selatan 2017, Bantaeng berdasarkan rasio gini, menjadi kabupaten dengan distribusi pendapatan yang paling timpang di provinsi Sulawesi Selatan. Indeks rasio gini Bantaeng mencapai 0,422. Tidak hanya timpang, Kabupaten Bantaeng juga masih termasuk 10 besar daerah di Sulawesi Selatan dengan tingkat pengangguran terbuka yang tinggi. Tahun 2017, TPT Bantaeng mencapai 5,23%, naik dari 2,4% (2014), dan 4,07% (2015).¹⁵⁵

Intinya, indikator kesuksesan pembangunan hasil Pilkada tidak bisa hanya terukur dengan pertumbuhan PDRB, pendapatan, dan pengeluaran. Jika rasio gini dijadikan indikator untuk menilai

¹⁵⁴ BPS Sulawesi Selatan. <https://sulsel.bps.go.id/subject/23/kemiskinan.html#subjekViewTab3>. Diakses 17 Desember 2018.

¹⁵⁵ Syahril "Sesat Pikir tentang Investasi" <https://www.quareta.com/post/sesat-pikir-tentang-investasi>. Diakses tanggal 15 Desember 2018.

kesuksesan Nurdin Abdullah, kisah sukses Bupati yang sekarang menjadi Gubernur, masih menyisakan problem klasik berupa kesenjangan ekonomi. Maka satu catatan kritis bahwa hasil Pilkada belum berhasil menghadirkan kepala daerah yang sukses meningkatkan standar kesejahteraan warganya, terutama menipiskan jurang kesenjangan ekonomi di kalangan masyarakat.

O. Lombok Tengah: Warisan Problema Klasik

Lombok Tengah adalah kabupaten di Provinsi Nusa Tenggara Barat. Lombok Tengah terkenal dengan keindahan panorama alamnya. Lombok Tengah memiliki 12 kecamatan, dengan luas keseluruhan 1.208,39 km². Berdasarkan topografi, Lombok Tengah memiliki 3 bagian. Bagian Utara dataran tinggi yang merupakan area kaki gunung Rinjani. Curah hujan di bagian utara cukup tinggi sehingga cocok digunakan untuk sektor pertanian dan perkebunan. Di sini juga terdapat area pariwisata alam pegunungan dengan pemandangan yang indah dan udara yang sejuk.

Bagian Tengah memiliki potensi pertanian seperti padi dan palawija. Hamparan sawah yang luas dengan sarana irigasi yang memadai merupakan faktor utama pendukung sektor pertanian tersebut. Bagian Selatan merupakan daerah berbukit dan pantai yang berbatasan dengan samudera Indonesia. Wilayah ini memiliki potensi wisata pantai dan laut yang indah dengan intensitas gelombang yang luar biasa. Sebagai pendukung wisata, wilayah ini memiliki sarana perhotelan, restoran dan akses jalan yang bagus.

Penduduk Kabupaten Lombok Tengah berdasarkan angka proyeksi penduduk tahun 2017 berjumlah 930.797 jiwa. Jumlah tersebut mengalami pertumbuhan dari tahun sebelumnya sekitar 1%. Rasio penduduk laki-laki terhadap perempuan 90:100. Disparitas rasio ini disebabkan oleh faktor mobilitas spasial penduduk laki-laki lebih tinggi dibanding kaum perempuan, untuk mencari nafkah dan pendidik di luar Lombok Tengah.

Masyarakat Lombok Tengah masih tradisional. Mengingat sebagian besar wilayah Lombok Tengah merupakan area pertanian, sebagian besar penduduknya (72%) hidup sebagai petani. Sebagian lainnya mengandalkan hidup dari sektor industri 7% layanan jasa 7%,

perdagangan 7%, angkutan 3%, konstruksi 2% dan lainnya 2%.

Penduduk asli Lombok Tengah adalah suku Sasak. Jumlah mereka berkisar 80% dari keseluruhan penduduk Lombok Tengah. Etnik-etnik lain juga ikut mendiami Lombok Tengah, seperti suku Jawa, Bali, Arab, Tionghoa, dan suku-suku minoritas dari pulau Sumbawa seperti Bima, Sumawa, dan Dompnu.

Suku Sasak umumnya memeluk agama Islam, dan sebagian lainnya, terutama mereka yang menetap di Lombok Utara, penganut Buddha. Menurut data BPS Lombok Tengah, tahun 2016, mayoritas (99.65%) penduduk Lombok Tengah beragama Islam. Selebihnya, kurang dari 0,5% beragama Kristen, Katolik, Hindu dan Buddha.¹⁵⁶

Agama sangat lekat dalam identitas orang Lombok. Secara kultural, masyarakat Lombok berwatak paternalistik. Mereka hormat dan sangat taat pada para elit, terutama pemuka agama. Bahkan stratifikasi sosial masyarakat Sasak menempatkan kriteria agama pada jenjang yang sangat dihargai. Tidak hanya itu, status pewarisan garis keturunan melalui trah tuan guru, juga ningrat (dengan sebutan Lalu) ikut melambungkan pamor seseorang. Trah tuan guru menyuplai sisi kelahiran oligarki kekuasaan di Lombok. Kepala daerah di Lombok umumnya berlatar keluarga tokoh agama, terutama pada dua dekade terakhir ini.

Tabel 21.

Perolehan Kursi di DPRD Lombok Tengah menurut Partai dan Tahun

No	Partai	2004 ^a	2009 ^a	2014 ^a	No	Partai	2004 ^a	2009 ^a	2014 ^a
1	Golkar	15	8	9	10	Nasdem	-	-	4
2	PKB	6	1	6	11	PPP	3	-	5
3	PKS	2	3	5	12	Gerindra	-	-	6
4	PDI-P	4	2	2	13	PKNU	-	6	-
5	PBB	6	5	4	14	PPDI	1	2	-
6	Hanura	-	4	3	15	Patriot	-	2	-

156 <https://ntb.bps.go.id/statictable/2017/11/15/189/persentase-penduduk-menurut-kabupaten-kota-dan-agama-yang-dianut-di-provinsi-nusa-tenggara-barat-2016.html> Diakses 20 Desember 2018.

7	Demokrat	-	6	5	16	Merdeka	1	1	-
8	PBR	6	5	-	17	PPDK	1	1	1
9	PKPI	-	1	1		Jumlah	45	45	50

Catatan:

- * = BPS Lombok Tengah, Lombok Tengah Dalam Angka 2006, hlm. 48, diakses 12-12-2018
- # = BPS Lombok Tengah, Lombok Tengah Dalam Angka 2011, hlm. 44, diakses 12-12-2018
- λ = BPS Lombok Tengah, Lombok Tengah Dalam Angka 2017, hlm. 38, diakses 13-12-2018

Hegemoni partai Golkar sangat dominan di Lombok Tengah. Pada Pemilu Legislatif 2004, Golkar mampu meraih sepertiga jumlah kursi di DPRD Lombok Tengah. Namun, akhirnya, pamor hegemonik Golkar secara gradual menurun seiring kehadiran partai-partai berbasis Islam, dan partai-partai nasionalis baru. Partai Golkar hanya mendapat 8 dan 9 kursi di DPRD Lombok Tengah pada pileg 2009, dan 2014.

Ada satu fenomena yang berbeda, dan tipikal dari tren eksistensi partai Islam di Lombok Tengah. Jika di seluruh daerah di tanah air partai nasionalis sangat dominan, sebaliknya, di Lombok Tengah, partai-partai berbasis Islam (PKS, PPP, PBR, PBB), sejak awal Orde Reformasi, mendapat sambutan yang luar biasa dari masyarakat dengan meraih 23 kursi DPRD pada pileg 2004; 20 kursi pada pileg 2009, dan 20 kursi pada pileg 2014. Dengan kata lain, tradisi politik berbasis agama di Lombok Tengah, masih cukup laku, sangat mendominasi perolehan suara di parlemen daerah.

Tabel 22.

Hasil Pemilihan Calon Pasangan Bupati-Wakil Bupati Lombok Tengah

No	Nama Bupati	Nama Wakil Bupati	Periode	Suara (%)	Partisipasi (%)	Keterangan
1	Lalu Wiratmaja	Lalu Su-prayatno	2004	-	-	Pemilihan di DPRD

2	Lalu Gede M. Ali W.S. Amir Murni	Lalu Elyas Munir-Jaelani	2010	27,16	72,74	PBR, Patriot (Putaran 1)
3	Moh. Suhaili FT	L. Normal Suzanna	2010	59,3	-	Demokrat (Putaran 2)
4	Moh. Suhaili FT	Lalu Pathul Bahri	2015	46.31	63	PKS, Gerindra

Catatan: KPU Lombok Tengah, 2010, dan 2015.

KPU Lombok Tengah sudah dua kali menyelenggara Pilkada langsung, yaitu tahun 2010 dan 2015. Pilkada Lombok Tengah 2010, diikuti 9 pasangan calon bupati-wakil bupati.¹⁵⁷ Pilkada 2010 diselenggarakan 2 putaran, karena pada putaran 1 tidak ada pasangan calon yang mendapat suara sampai 30%. Pada putaran 1, pasangan Lalu Gede M. Ali Wira Sakti Amir Murni yang berpasangan dengan Lalu Elyas Munir Jaelani mendapat suara terbanyak, 27,16%. Raihan suara terbanyak kedua (23,58%) diperoleh pasangan M. Suhaili FT dan Lalu Normal Suzana.

Dua pasangan yang memperoleh suara terbanyak, menurut regulasi, mengikuti Pilkada putaran 2. Pasangan Lalu Gede M. Ali Wira Sakti Amir Murni dan Lalu Elyas Munir Jaelani diusung PBR dan Patriot, dan pasangan M. Suhaili FT dan Lalu Normal Suzanna diusung Demokrat. Pasangan terakhir, akhirnya, memenangkan Pilkada putaran 2 dengan raihan suara 59,3%.

Proses Pilkada Lombok Tengah 2010 diwarnai dengan gugatan hukum ke KPU Lombok Tengah. Di tahap pencalonan, pasangan bakal calon bupati-wakil bupati, Pasangan TGH. Syamsul Hadi-Masnun Hasbullah, menggugat KPU ke PTUN Mataram. Mengacu pada larangan partai politik mengusung lebih dari satu pasangan bakal calon

¹⁵⁷ Yaitu Lalu Suprayatno - Lalu Kelan, Suminggah-Lalu Suhardi, Lalu Gede Muhammad Ali Wira Sakti Amir Murni- Lalu Elyas Munir Jaelani, Lalu Abdul Hadi Faishal-Lalu Fadlan Prayanegara, Lalu Wiratmaja (incumbent) - M.Bajuri Najamuddin, Lalu Makmur Sholeh-Saparuddin, Mohammad Suhaili FT-Lalu Normal Suzana, Lalu Zoelkarnain-Lalu Azhari dan Lalu Tajir Syahroni-Muhammad Zaenuddin Rifai. Supriyanti Khafid "tokoh-pondok-pesantren-at-thohiriyah-memenangkan-Pilkada". <https://nasional.tempo.co/read/280098/tokoh-pondok-pesantren-at-thohiriyah-memenangkan-Pilkada-lombok-tengah/full&view=ok>. Diakses 14 Desember 2018.

di Pilkada, KPU tidak mengesahkan pencalonan pasangan tersebut karena partai-partai politik pengusungan keduanya, juga, mendaftarkan pasangan bakal calon lain yang diakui KPU.

Hasil Pilkada 2010 putaran 2 juga digugat. Kali ini gugatan diajukan 5 mantan calon bupati Lombok Tengah, yakni Lalu Wiratmaja, Suminggah, Lalu Gede Sakti, Lalu Tajir Syahroni, dan Syamsul Hadi. Mereka menggugat penetapan KPU ke PTUN Mataram tentang M.Suhaili dan Lalu Normal Suzana sebagai pemenang Pilkada Lombok Tengah 2010. Materi dasar gugatan bahwa putusan penetapan KPU tentang pencalonan M. Suhaili FT dan Lalu Normal Suzana cacat hukum. Masalahnya bahwa KPU Kabupaten Lombok Tengah telah menetapkan RSUD Praya tempat pemeriksaan kesehatan para bakal calon peserta Pilkada. Namun, faktanya, pasangan M. Suhaili dan Lalu Normal Suzana, justru melakukan pemeriksaan kesehatan di salah satu klinik di Mataram.

Gugatan para mantan calon bupati tersebut dikabulkan oleh PTUN Mataram dengan Nomor 31/G/2010/PTUN.MTR, dan dikuatkan oleh putusan PTTUN Surabaya dengan Nomor 180/B/2010/PT/SBY. Bahkan putusan MA menguatkan putusan Pengadilan di bawahnya dengan menegaskan bahwa putusan KPU Lombok Tengah mengesahkan pasangan bakal calon M. Suhaili FT dan Lalu Normal Suzana tidak memenuhi aturan Pilkada, dan memerintahkan KPU Lombok Tengah untuk mencabut.

Kisruh Pilkada Lombok Tengah 2010 terus berlanjut. Pasangan Gede M. Ali Wira Sakti dan Elyas Munir menggugat KPU Lombok Tengah ke Mahkamah Konstitusi tentang penetapan hasil Pilkada 2010. Namun, majelis hakim MK menolak semua isi gugatan pasangan tersebut. Akhirnya, Menteri Dalam Negeri mengeluarkan suara pengesahan kemenangan M. Suhaili dan Lalu Normal Suzana,¹⁵⁸ dan sekaligus mengeluarkan surat perintah kepada Gubernur Nusa Tenggara Barat untuk melantik pasangan pemenang.

Surat Menteri Dalam Negeri tersebut digugat di PTUN Jakarta dengan alasan proses pencalonan M. Suhaili dan Lalu Normal Suzana

158 Melalui Surat Keputusan (SK) Mendagri Nomor 131.52-931/2010 dan SK Nomor 132.52-931/2010 tentang Pengangkatan Bupati dan Wakil Bupati Lombok Tengah atas nama H M Suhaili FT dan H L Normal Suzana.

cacat hukum. 18 Oktober 2011, PTUN Jakarta mengabulkan gugatan terhadap Surat Keputusan Menteri Dalam Nomor 131.52-931/2010 dan SK Nomor 132.52-931/2010 tentang Pengangkatan Bupati dan Wakil Bupati Lombok Tengah atas nama M. Suhaili dan Normal Suzana. Majelis Hakim PTUN Jakarta membatalkan kedua SK Menteri Dalam Negeri dan sekaligus memerintahkan tergugat mencabut SK penetapan M. Suhaili dan Lalu Normal Suzana sebagai bupati-wakil bupati Lombok Tengah periode 2010-2015. Akhirnya, setelah proses panjang, sengketa penetapan pasangan pemenang Pilkada Lombok Tengah 2010 terselesaikan.

Pilkada Lombok Tengah 2015 diikuti 5 pasangan; 2 pasangan via jalur perseorangan, dan 3 pasangan via jalur partai. Para calon bupati yang bersaing adalah elit politik, wajah lama, dan mantan pejabat. Wiratmaja adalah bupati Lombok Tengah 2004-2010, M. Suhaili adalah bupati petahana, Gede M. A.W. Amir adalah peserta Pilkada Lombok Tengah 2010, dan Suprayatno adalah wakil bupati 2004-2010. Fenomena ini bisa menjadi titik awal kelahiran kepemimpinan oligarki di Lombok Tengah.

Pilkada Lombok Tengah 2015 dimenangkan oleh pasangan M. Suhaili dan Lalu Pathul Bahri yang diusung PKS dan partai Gerindra dengan suara 46,31%. Ada beberapa catatan tentang Pilkada 2015. *Pertama*, Bupati petahana, M. Suhaili pecah kongsi dengan wakil lama, dan menggandeng wakil baru L.Pathul Bahri yang tidak mendapat apresiasi dan perlakuan politik yang memadai di partai-partai lamanya (PKB, PKNU dan Gerindra).

Kedua, hingar bingar Pilkada langsung Lombok Tengah 2015 tidak semeriah dan tidak sekompleks Pilkada 2010. Jika Pilkada 2010 diwarnai dengan protes, gugatan yang panjang dan melelahkan, bahkan demonstrasi yang berujung pada pengrusakan gedung dan fasilitas KPU Lombok Tengah, Pilkada 2015 berlangsung dengan aman, tertib dan adil. Tidak ada gangguan stabilitas keamanan dan ketertiban yang cukup meresahkan rakyat dan merepotkan aparat keamanan. *Terakhir*, tingkat partisipasi masyarakat pada Pilkada ini tidak cukup tinggi, hanya mencapai 63%. Karena dinilai sebagai saluran aspirasi demokrasi, Pilkada, sejatinya, didukung oleh publik. Sisi normatif ini tidak nampak pada perhelatan Pilkada Lombok Tengah 2015.

Isu politisasi agama mencuit dalam kritik terhadap Pilkada Lombok Barat 2015. Para pasangan calon mengeksploitasi simbol dan identitas agama untuk menaikkan *rating* suara elektoral. Para juru bicara dan kampanye pemenangan pasangan calon terbiasa membuat klaim tentang dan memuji kualitas keberagamaan calon yang mereka usung. Tidak hanya itu; para calon juga dengan apik membuat emik pencitraan dirinya. Untuk pencitraan, pasangan Wiratmaja-Bajuri memajang foto almukarrom TGH. M. Najmuddin Makmun, almukarrom TGH. L. Turmudzi Bagu dan Lalu Suhaimi yang tidak lain adalah tokoh Nahdlatul Wathan mazhab Pancor. Pasangan ini berharap mendapat simpati dan dukungan dari massa yang menjadi jamaah dari ulama tersebut.

Hingar bingar Pilkada Lombok Tengah tidak semeriah hasil pembangunan yang dicapai pasangan terpilih. Sinyalemen ini terukur dengan beberapa indikator.¹⁵⁹ *Pertama*, Indeks Pembangunan Manusia Lombok Tengah sangat rendah; hanya 62,74, tahun 2015. Indeks ini di bawah IPM di sejumlah kabupaten-kota. *Kedua*, Angka Melek Huruf juga rendah, hanya 73,92 (2012), lebih rendah dibanding AMH di Lombok Barat yang mencapai 78,59 tahun 2012; dan Timur 83,89. *Ketiga*, rata-rata lama sekolah penduduk Lombok Tengah tahun 2011 juga rendah hanya 4,94 tahun, dan naik sedikit di tahun 2015, menjadi 5,54. *Kempat*, angka kemiskinan juga tinggi. Tahun 2015, 16,71% penduduk Lombok Tengah tergolong miskin. Akibatnya, jumlah pengeluaran tahunan perkapita hanya Rp. 8.530.000, tahun 2011, dan naik sedikit, menjadi Rp. 8,846.0000 tahun 2015.

Ringkasnya, jika pelaksanaan Pilkada Lombok Tengah sangat meriah bahkan berbiaya tinggi, namun hasilnya belum berpihak pada rakyat. Indeks Pembangunan Manusia masih rendah; angka kemiskinan masih tinggi, capaian pendidikan juga rendah. Intinya, Pilkada langsung di Lombok Tengah masih harus banyak dibenahi untuk mendapatkan hasil maksimal sesuai amanat undang-undang Pilkada.

159 <https://lomboktengahkab.bps.go.id/subject/26/indeks-pembangunan-manusia.html#subjekView> Tab3. Diakses tanggal 17 Desember 2018.

P. Kupang: Pemilihan Walikota yang Menguras Anggaran

Kupang adalah kota terbesar di Provinsi Nusa Tenggara Timur, dan menjadi pusat pemerintahan Provinsi Nusa Tenggara Timur. Luas Kota Kupang 180,27 km². Di bagian Timur, dan Selatan, Kota Kupang berbatasan dengan Kabupaten Kupang, dan bagian Barat berbatasan dengan selat Semau dan Kabupaten Kupang.

Kota Kupang memiliki 6 kecamatan, dan 51 kelurahan. Jumlah populasi Kota Kupang berdasarkan data BPS Kota Kupang tahun 2017, adalah 412.708 jiwa. Jumlah penduduk Kota Kupang lebih banyak laki-laki dengan rasio perbandingan dengan perempuan sebesar sebesar 105:100. Wilayah yang berpenduduk terbanyak adalah Kecamatan Oebobo, yaitu 100.149 jiwa, sedangkan wilayah dengan penduduk paling sedikit adalah Kecamatan Kota Lama, yaitu 34.535 jiwa.

Jumlah penduduk Kota Kupang dari tahun ke tahun mengalami peningkatan. Dari 2010 (336.239 jiwa) ke 2016 (402.286 jiwa) mengalami pertumbuhan 19.6%. Ini artinya penduduk kota Kupang setiap tahun rata-rata bertambah sekitar 3%. Dari aspek agama, menurut Sensus Penduduk Indonesia 2010, mayoritas (63,62%) masyarakat kota Kupang penganut Kristen; 21,53 Katolik; 13.04% Islam, 1.87% Hindu, dan 0,14% beragama Buddha. Kondisi masyarakat Kota Kupang yang mayoritas penganut Kristen didukung oleh banyaknya tempat peribadatan untuk umat Kristiani, yaitu 257 gereja.

Kota Kupang termasuk kota paling toleran di Indonesia versi survei SETARA Institute.¹⁶⁰ Dalam survei Indeks Kota Toleran tahun 2018, Kupang di era kepemimpinan walikota Jefri Riwo Kore patut berbangga, karena Kupang termasuk dalam 10 besar Indeks Kota Toleran. Hal ini terlihat dari tidak ditemukannya kebijakan publik yang diskriminatif terhadap kelompok minoritas. Selama puluhan tahun, umat beragama hidup damai; umat Islam dan nasrani hidup berdampingan di kota dengan semboyan kota kasih. Predikat kota toleran memang layak didapatkan oleh Kupang. Kenapa, walau mayoritas penduduk Kupang adalah penganut Nasrani, di Kupang tidak ada tirani terhadap minoritas. Bahkan sampai saat ini, ketika umat di daerah-daerah lain sering saling sandera, terlibat dalam perseteruan

¹⁶⁰ Halili, *Indeks Kota Toleran Tahun 2018*, Jakarta: Pustaka Masyarakat SETARA, 2018, hlm. 18, 43-47.

berbasis agama, seperti saat peristiwa berdarah di Ambon, di Kupang tidak ada satu tempat ibadah umat Islam, seperti masjid yang dibakar massa.

Penduduk Kota Kupang berasal dari beragam etnis yang ada di pulau-pulau sekitar Nusa Tenggara Timur. Minimal ada enam suku utama yang mendiami Kota Kupang. Keenam suku tersebut adalah suku Timor dari pulau Timor, suku Rote dari pulau Rote, suku Sabu dari pulau Sabu, suku Flores dari pulau Flores dan sekitarnya. Selain itu, suku Alor, Lembata, Bugis, Ambon, Bali, Jawa, dan Tionghoa juga ikut menetap di kota Kupang. Terlepas dari keragaman suku yang ada, penduduk Kota Kupang kompak akan menyebut diri mereka sebagai “*Beta orang Kupang*”. Semboyan ini mengisyaratkan pembauran suku setelah mereka menjadi penduduk kota Kupang.

Kondisi sosial ekonomi masyarakat kota Kupang sebagai berikut. Rata-rata lama masa sekolah warga kota Kupang adalah 11.29 tahun. Ini artinya bahwa rata-rata tingkat pendidikan warga kota Kupang tidak sampai menamatkan SLTA (12 tahun). Namun, Indeks Pembangunan Manusia kota Kupang tahun 2017 cukup tinggi, 78.25.¹⁶¹ Coba bandingkan dengan IPM DKI Jakarta tahun 2016 yang hanya 79,60; Batam 80,26, dan Salatiga 81,19. Jumlah penduduk miskin Kupang sebesar 22,58% tahun 2015, dengan tingkat angka pengangguran “terbuka” tahun 2017 sebesar 12,5%. Namun, walaupun banyak penduduk miskin, satu fakta yang menarik bahwa jiwa mengemis bukan milik warga Kota Kupang. Adalah sulit menemukan pengemis di sekeliling Kota Kupang.

Kondisi perkembangan ekonomi Kupang cukup membaik. Realisasi Pendapatan Pemerintah Kota Kupang, 2015, sebesar Rp. 1.020.930.687. Pendapatan ini surplus dibanding Anggaran Belanja Pemerintah Kota Kupang tahun 2015 yang hanya sebesar Rp. 992.065.739.000. Di sisi lain, pertumbuhan ekonomi Kota Kupang tahun 2017 adalah 6,83%. Angka pertumbuhan ekonomi ini masih di bawah pertumbuhan ekonomi Banyuwangi yang telah mencapai 7.2%. Pengeluaran untuk makanan per kapita sebulan, tahun 2018, untuk 40% warga Kota Kupang, hanya sebesar 376.812.¹⁶² Ini artinya satu

161 BPS Kupang.

162 *Statistik Kesejahteraan Rakyat Kota Kupang 2018*, BPS Kota Kupang 2018.

orang dari 40% penduduk kota Kupang hanya mengeluarkan biaya hidup untuk makanan sekitar Rp. 12.000 sehari.

Tingkat indeks keamanan Kota Kupang cukup menarik. Jumlah kejahatan tahun 2018 di Kupang sebanyak 2.095 kasus, dengan 92 kasus pembunuhan 92 kasus. Walaupun angka kriminalitas cukup tinggi, namun gangguan ketertiban seperti dalam wujud perkelahian antar warga, dan aksi kekerasan geng motor, sangat jarang.

Kota Kupang telah tiga kali menyelenggarakan Pilwakot langsung (2007, 2012, dan 2017). Pasangan Daniel Adoe dan Daniel Hurek memenangkan Pilwakot 2007 dengan suara yang sangat sedikit, yaitu hanya 26,48%. Pada Pilwakot 2012, Daniel Adoe dan Daniel Hurek, sebagai petahana, kalah bersaing dengan dua pasangan calon lainnya. Pilwakot Kota Kupang 2012 harus dilakukan dua putaran, karena tidak ada pasangan calon yang mendapat suara di atas 30%. Pasangan Jonas Salean dan Hermanus Man yang menempuh jalur perorangan sukses memenangkan kontestasi dengan suara yang mencolok (56,76) dibanding perolehan suara pesaingnya yang diusung koalisi partai besar (PDIP, Demokrat dan Gerindra).

Tabel 23.
Hasil Pemilihan Calon Pasangan Walikota-Wakil Walikota
Kota Kupang

No	Nama Calon Walikota	Nama Calon Wakil Walikota	Periode	Suara (%)	Partisipasi (%)	Ket.
1	Daniel Adoe	Daniel Hurek	2007	26,48	-	PKB, PKS, PPIB, PBB
2	Jonas Salean	Hermanus Man	2012	26,69	73	Perseorangan (Putaran 1)
3	Jonas Salean	Hermanus Man	2012	56,76	67	Perseorangan (Putaran 2)

4	Jefrison Riwu Kore	Hermanus Man	2017 ⁵	53.34	71,23	Gerindra, PAN, Demokrat, PPP
---	--------------------	--------------	-------------------	-------	-------	------------------------------

Sumber : KPU Kota Kupang, 2012.

Satu realitas politik yang menarik terlihat di Pilwakot Kupang 2017. Suatu kelaziman bahwa pasangan petahana biasanya solid untuk kongsi politik demi kesinambungan pembangunan. Bahkan sekalipun mereka harus berpisah sang wakil petahana lazimnya akan mencoba peruntungan politik yang lebih tinggi, yaitu maju sebagai Bupati atau Walikota. Di Pilwakota Kota Kupang 2017, idealisme ini hilang. Unik, petahana wakil walikota pecah kongsi politik dengan walikota, dan dia justru menerima pinangan calon walikota pada pasangan lainnya, yaitu Jefrison R. Riwu Kore. Mereka akhirnya memenangkan kontes Pilwakot Kota Kupang 2017 dengan raihan suara 53,34%, dan tingkat partisipasi pemilih 71,23%.

Fenomena Pilwakot Kota Kupang menyiratkan beberapa hal menarik. *Pertama*, tiga kali Pilwakot Kupang, tidak ada satu petahana yang dapat sukses mempertahankan kemenangannya. Karir kekuasaan petahana selalu terhenti di Pilwakot berikutnya. *Kedua*, kongsi walikota dan wakilnya ternyata selalu pecah. Tetapi uniknya, wakil tetap dicalonkan sebagai wakil di Pilwakot berikutnya. Sebaliknya, di sejumlah Pilkada, seperti kasus di Kabupaten Buol dan Kota Tarakan, saat harus pecah kongsi, petahana wakil selalu maju untuk karir politik yang lebih tinggi, yaitu sebagai calon bupati atau walikota.

Fenomena pecah kongsi politik biasa disebutkan sebagai pemerintahan terbelah. Ini terjadi karena buapti-walikota dan wakilnya terpenjara dalam pusaran kekuatan politik yang mengusungnya, baik langsung atau tidak; atau karena sang penguasa melalui jalur perorangan, rentan digoyang di parlemen oleh partai-partai politik yang kalah kontestasi Pilwakot, seperti kasus yang terjadi pada pasangan Jonas Salean dan Hermanus Man. Di tahun 2012, mereka menjadi pasangan yang menikmati bulan madu euforia kemenangan. Tetapi aneh, mereka terbiasa hidup dengan mimpi politik yang berbeda, dan akhirnya meretakkan kongsi mereka.¹⁶³ Dalam survei Lingkaran Survei

163 Nyarwi Ahmad, "Pilkada dan Pemerintahan Yang Terbelah (*Divided*

Indonesia, hingga 2006, dari 290 wilayah yang menyelenggarakan Pilkada, 56,9% daerah ditandai dengan pemerintahan yang terbelah bahkan antara bupati-walikota dengan wakilnya. Puncaknya, kongsi politik pasangan ini pecah di Pilkada berikutnya dan mereka memilih jalan sendiri saat mengikuti Pilkada berikutnya.

Fenomena *divided government* ini merupakan konsekuensi politis dari Pilkada langsung, di mana anggota legislatif dan kepala daerah dipilih langsung oleh konstituen. Fakta ini juga disebabkan oleh kimia senyawa politik pasangan calon kepala daerah yang hanya disatukan oleh prinsip kongsi yang sangat pragmatis-artifisial. Kasus ini, sebetulnya, kurang terlihat dalam sistem pemilihan tidak langsung di mana kepala daerah dipilih oleh anggota DPRD. Dalam catatan wacana politik demokrasi, pemerintahan yang terbelah sedikit-banyak dapat mengganggu efektivitas pembangunan, atau minimal mengganggu stabilitas roda pemerintahan.

Walaupun penguasa Kota Kupang pecah kongsi di Pilwakot berikutnya, mereka sampai kadar tertentu dinilai berhasil memperbaiki tingkat kesejahteraan ekonomi masyarakat Kupang. Kinerja positif pasangan hasil Pilwakot kota Kupang terlihat dalam statistik pembangunan yang telah dijelaskan sebelumnya.

Pilwakot Kota berjalan dengan adil, lancar, dan tertib. Para narasumber menilai positif Pilwakot langsung sebagai instrumen pelibatan sipil yang sangat baik dalam menentukan pilihan politisnya.¹⁶⁴ Konstituen tahu siapa calon yang dipilihnya, dan mereka secara moral juga dituntut ikut terlibat mengawasi perilaku politik calon yang dipilihnya. Dari sisi ekonomi, bagi Kota Kupang yang APBDnya yang tidak cukup besar, Pilwakot sangat membebani anggaran daerah. Pilwakot telah menguras lebih dari separo jumlah APBD.¹⁶⁵ Akibatnya, kesinambungan-stabilitas pembangunan dapat terganggu karena reduksi dan pergeseran fungsi anggaran daerah. Lebih jauh, besarnya biaya Pilwakot, dikhawatirkan, menjadi sebuah paradoks demokrasi seperti yang dialami kota Kupang.

Government)”, Lingkaran Survei Indonesia, Kajian Bulanan, Edisi 7 November 2007.

¹⁶⁴ Interview “Daniel D Hurek (Anggota DPRD Fraksi PKB)”, Kupang, tanggal Desember 2018.

¹⁶⁵ Interview “Laurensius (Anggota DPRD Fraksi Nasdem)”, Kupang, tanggal Desember 2018.

Dari sisi keamanan, Pilwakot kota Kupang tidak mengganggu stabilitas keamanan. KPU Kota Kupang awalnya mengkhawatirkan gangguan keamanan dalam pelaksanaan hajatan Pilwakot. Kekhawatiran akan gangguan keamanan tidak terbukti. Faktanya, sipil di kota Kupang sangat damai, bijak, dan taat hukum dalam menyikapi konestasi Pilwakot. Menurut catatan beberapa narasumber, justru elit-elit politik yang bermanuver bertarung menggunakan pendekatan konflik guna mengejar kemenangan. Kelancaran Pilwakot kota Kupang tidak terlepas dari peran positif elemen sosial-keagamaan seperti peran gereja dan tokoh agama yang digandeng KPU untuk ikut mendukung kelancaran dan ketertiban pilkwakot.

Setelah berpengalaman tiga kali melaksanakan Pilwakot, warga kota Kupang semakin dewasa dalam berdemokrasi. Jika dulu masyarakat di akar rumput mudah dibenturkan dengan isu-isu SARA, saat ini, masyarakat Kupang sudah tidak mudah terprovokasi dengan isu SARA yang sengaja dihembuskan oleh elit politik.

Ringkasnya, pelaksanaan Pilwakot kota Kupang efektif untuk membangun iklim demokrasi. Stabilitas keamanan cukup terjaga, dan kondusif. Tidak ada konflik sosial yang terjadi saat Pilwakot berlangsung. Namun, satu masalah yang masih menjadi kritik terhadap Pilwakot Kota Kupang, yaitu soal biaya (*cost*) yang sangat besar. Besarnya biaya tersebut berdampak kepada pembangunan di kota Kupang karena alokasi biaya yang dialihkan untuk pembiayaan Pilwakot.

Q. DKI Jakarta: Etalase Politik Pilkada

DKI Jakarta adalah Ibukota Indonesia. Keadaan di Jakarta menjadi icon tolok ukur Indonesia. Jakarta adalah pusat pemerintahan nasional, dan sekaligus pemerintahan provinsi DKI Jakarta. Jakarta menjadi pusat pemerintahan yang mengatur keuangan dan bisnis. Sebagai pusat politik dan ekonomi, Jakarta telah memikat orang dari segala aspek kehidupan. Oleh karenanya, tidak heran jika segala hal yang terjadi di Jakarta menjadi perhatian nasional, bahkan internasional.

Kota Jakarta memiliki sejarah panjang, dan nama yang berganti-ganti. Sebelumnya, Jakarta dikenal dengan berbagai nama, yakni Sunda Kelapa, Jayakarta, Batavia, dan Djakarta. Sunda Kelapa adalah sebutan untuk Kota Jakarta sebelum 1527. Setelah 1527 hingga 1619, Jakarta

dikenal dengan nama Jayakarta. Tahun 1619 sampai 1942, Jakarta berganti nama menjadi Batavia. Djakarta adalah nama selanjutnya untuk Kota Jakarta pada tahun 1942 hingga 1972.

DKI Jakarta berstatus daerah otonom, setingkat dengan provinsi, dan memiliki luas wilayah kurang lebih sebesar 661,62 km². DKI Jakarta terdiri atas lima kota administratif dan satu kabupaten. Tidak seperti di provinsi lain, di DKI Jakarta hanya dipilih gubernur. Sementara walikota dan bupati ditunjuk oleh Gubernur. Oleh sebab itu, dinamika politik lokal Jakarta hanya menyangkut pemilihan gubernur.

Penduduk Jakarta tahun 2015 berjumlah 10.177.924 jiwa, dengan kepadatan 15.663 jiwa/km² dan tahun 2017, menjadi 15,680 jiwa./km². Tahun 2014, laju pertumbuhan penduduk Jakarta 1.07%, tahun 2014. Laju pertumbuhan ini terutama disebabkan faktor urbanisasi dan imigrasi. Untuk menekan angka urbanisasi, Gubernur Fauzi Bowo, memperketat regulasi kependudukan dan pencatatan sipil. Pemerintah DKI Jakarta melakukan beragam kebijakan, seperti melakukan razia kependudukan dengan mengirim balik pendatang ke Jakarta yang tidak memiliki KTP Jakarta. Akibatnya, pada masa 2010-2015, urbanisasi penduduk di Jakarta menurun untuk pertama kalinya sepanjang sejarah. Tahun 2010, penduduk migran di Jakarta sebanyak 4.077.515 penduduk, dan tahun 2015, jumlah migran menyusut menjadi 3.647.328 jiwa.

Jakarta adalah kota metropolitan dengan penduduk yang cukup plural. Menurut data Sensus Penduduk Indonesia 2010, mayoritas (83,3%) penduduk Jakarta beragama Islam; Kristen 8.62%; Katolik 4.04%; Buddha (3.84%); Hindu (0.21%) dan Konghucu (0.06%). Selain itu, Jakarta adalah daerah pembauran beragam etnik. Komposisi penduduk dari segi etnis ini, selalu berubah dari tahun ke tahun. Berdasarkan Sensus penduduk tahun 2000, setidaknya terdapat tujuh etnik besar (92%) yang mendiami Jakarta, yaitu etnik Jawa, Betawi, Sunda, Tionghoa, Batak, Minang dan Melayu. Suku Jawa adalah etnik terbesar (35,16%) di Jakarta dan naik menjadi 36,17% pada sensus 2010. Etnik Betawi cukup banyak (27,65%) pada Sensus 2000, naik menjadi 28,29% tahun 2010. Sementara itu, etnik Sunda berjumlah 15,27% pada sensus penduduk 2000, dan menurun menjadi 14,61% pada sensus 2010.

Kepala daerah, Gubernur, DKI Jakarta memiliki keistimewaan

dibanding gubernur provinsi lain di Indonesia. Jika kedudukan gubernur-gubernur lain berada di bawah Menteri, kedudukan gubernur DKI Jakarta setara dengan menteri. Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 menyiratkan demikian. Satu kekhususan tersebut dalam hal mengangkat dan memberhentikan walikota/bupati. Kekhususan lain adalah dalam hal pemilihan gubernur. Jika di provinsi lain, selain DI Yogyakarta, untuk terpilih menjadi gubernur, juga bupati-walikota, seorang calon cukup memperoleh minimal 30% plus satu suara. Ketentuan yang berbeda berlaku untuk DKI Jakarta. Pasangan calon gubernur di Pilgub DKI harus memperoleh suara minimal 50% plus satu. Jika tidak ada pasangan calon yang memenuhi syarat tersebut, Pilgub DKI Jakarta harus dilakukan 2 putaran. Kasus ini terjadi pada Pilgub 2017.

Kekhususan lain terkait pelibatan Gubernur DKI Jakarta dalam rapat kabinet yang mengatur hal-hal yang terkait dengan kepentingan ibukota NKRI. Pasal 26 ayat 8 dari UU Nomor 29, Tahun 2009, menyatakan “Gubernur dapat menghadiri sidang kabinet yang menyangkut kepentingan Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Tabel 24.
Perolehan Kursi di DPRD DKI Jakarta menurut Partai dan Tahun

No	Partai	2004*	2009 [#]	2014 ^h	No	Partai	2004*	2009 [#]	2014 ^h
1	PDI-P	10	11	28	7	PKB	4	1	6
2	PKS	18	18	11	8	Gerindra	-	6	15
3	Demokrat	16	32	10	9	Hanura	-	4	10
4	PPP	7	11	10	10	Nasdem	-	-	5
5	Golkar	7	9	5	11	PDS	4	4	-
6	PAN	10	4	2	12	PBR	3	-	-
Jumlah							75	96	106

Catatan:

* = BPS DKI Jakarta, DKI Jakarta Dalam Angka 2006, hlm. 48, diakses 12-12-2018

= BPS DKI Jakarta, DKI Jakarta Dalam Angka 2011, hlm. 44, diakses 12-12-2018

^λ = BPS DKI Jakarta, DKI Jakarta Dalam Angka 2017, hlm. 38, diakses 13-12-2018

Karena status dan otoritas gubernur DKI Jakarta begitu penting dan strategis, maka hajatan Pilgub DKI Jakarta selalu “panas”. Dinamika Pilgub yang selalu panas ini salah satunya disebabkan oleh konfigurasi politik parlementariat di Jakarta. Kekuatan politik di DPRD DKI Jakarta relatif stabil, walaupun sedikit diubah oleh kehadiran partai-partai politik baru. Seperti terlihat pada Tabel 3.21, ada tujuh partai politik yang selalu mendapatkan kursi di DPRD DKI Jakarta. Partai Gerindra dan Hanura adalah dua kekuatan politik baru di DPRD Jakarta. Sebaliknya, PDS dan PBR menjadi partai politik yang tergusur oleh kehadiran partai politik baru.

Hajatan Pilgub langsung di DKI Jakarta selalu meriah dan cukup memanas, terutama pada Pilgub 2012 dan 2017. Pilgub 2012 diikuti oleh 6 pasang calon gubernur dan wakil gubernur; dua pasang calon melalui jalur independen, dan 4 pasang melalui jalur dukungan partai politik. Pasangan tersebut adalah:

1. Fauzi Bowo (petahana Gubernur DKI Jakarta 2007-2012) berpasangan dengan Nachrowi Ramli (Kader Partai Demokrat; dan Kepala Lembaga Sandi Negara RI. Mereka diusung oleh Partai Demokrat, PAN, Hanura, PKB, PBB, PMB, PKNU.
2. Hendarji Soepandji (Non-Partai dan Komandan Pusat Polisi Militer 2006-2007) berpasangan dengan Ahmad Riza Patria (Kader Partai Gerindra dan Ketua DPP KNPI 2002-2005. Mereka menempun jalur perseorangan.
3. Joko Widodo (Kader PDI-P dan Walikota Surakarta 2005-2015) berpasangan dengan Basuki Tjahaja Purnama (Kader Partai Gerindra dan Anggota DPR RI 2009-2014 yang diusung oleh PDI-P dan Gerindra.
4. Hidayat Nur Wahid (Kader PKS; Ketua MPR RI 2004-2009) berpasangan dengan Didik J. Rachbini (Kader PAN; Anggota DPR RI 2004-2009) yang diusung PKS.
5. Faisal Batubara (Non-Partai berpasangan dengan Biem Triani Benjamin (Non-Partai) yang menempuh jalur perseorangan.

6. Alex Noerdin (Kader Golkar; Gubernur Sumatera Selatan 2008–2013) berpasangan dengan Nono Sampono (Non-Partai; Kepala Badan SAR Nasional 2010–2011) yang diusung koalisi gemuk partai politik, yaitu Golkar, PPP, PDS, Patriot, PKPB, PKDI, RepublikaN, PPIB, Parrai Buruh, PPNUI, PNI Marhaenisme.

Pilgub 2012 ini harus menempuh dua putaran, karena tidak ada pasangan calon yang mendapatkan suara sesuai ketentuan undang-undang, yaitu suara 50% plus 1. Sesuai raihan suara, pasangan Fauzi Bowo-Nachrowi Ramli yang mendapat (34,05%), dan pasangan Joko Widodo-Basuki Tjahaja Purnama yang mendapat (42,6%) maju ke putaran kedua. Partisipasi pemilih pada Pilgub putaran 1 in sebesar 64,3%.

Pada putaran kedua ini konfigurasi partai pendukung berubah. Partai-partai yang kalah pada Pilgub putara pertama beralih memberi dukungan pada pasangan calon lain. Pada putara dua, pasangan Joko Widodo-Basuki Tjahaja Purnama mendapat 53,82%, dan ditetapkan sebagai pemenang Pilgub DKI Jakarta 2012 oleh KPU DKI Jakarta. Satu hal yang menarik bahwa partisipasi pemilih pada dua putaran Pilgub DKI Jakarta 2012 sangat rendah, yaitu hanya 64,3% pada putaran 1 dan 64,5% pada putaran 2.

Pilgub DKI Jakarta 2012 berjalan lancar, aman dan damai. Situasi ini berbeda dengan suasana Pilgub DKI Jakarta 2017. Betul, Pilgub DKI Jakarta selalu menarik bagi partai-partai politik, untuk menguji kekuatan politik nasional, begitu juga hal yang terjadi pada Pilgub Jakarta 2017. Pilgub DKI Jakarta 2017 diikuti tiga pasangan calon, yaitu Agus Harimurti Yudhoyono-Sylviana Murni (Agus-Sylvi); Basuki Tjahaja Purnama (petahana)-Djarot Saiful Hidayat (Ahok-Djarot), dan Anies Baswedan-Sandiaga Salahudin Uno (Anis-Sandi).

Pasangan Agus-Sylvi diusung koalisi partai politik berkuatan 28 kursi (26,4% suara) di DPRD DKI Jakarta. Koalisi partai pengusung tersebut terdiri atas Partai Demokrat, PPP, PKB, PAN, dan partai pendukung non kursi di DPRD, yaitu PKNU, PMB, Partai Buruh, Partai Pelopor, PKDI, Partai Barnas, dan Partai Pangan. Visi pasangan ini adalah “Menuju Jakarta Tahun 2022 Yang Lebih Maju, Aman, Adil & Sejahtera” dengan jargon JAKARTA UNTUK RAKYAT.

Pasangan Ahok-Djarot diusung koalisi besar partai politik yang terdiri atas PDIP, Golkar, Hanura, dan Nasdem, dengan dukungan 2 partai non kursi (PKPI dan PSI). Koalisi ini berkekuatan 52 kursi (49,1% suara) di DPRD DKI Jakarta. Pasangan ini memiliki visi “Jakarta Sebagai Etalase Kota Indonesia yang Modern, Tertata Rapi, Manusiawi, dan Fokus pada Pembangunan Manusia Seutuhnya dengan Kepemimpinan yang Bersih, Transparan, dan Profesional”, dengan jargon KERJA KERAS KERJA HEBAT.

Pasangan Anies-Sandi diusung oleh Gerindra dan PKS dengan kuatan 26 kursi (24,5% suara) di DPRD DKI Jakarta, dengan dukungan 2 partai non kursi (Perindo dan Partai Idaman). Pasangan ini memiliki visi “Jakarta Kota Maju dan Beradab dengan Seluruh Warga Merasakan Keadilan dan Kesejahteraan” dengan jargon JAKARTA MAJU BERSAMA.

Seperti Pilgub DKI Jakarta 2012, Pilgub 2107 ini juga harus melalui dua putaran. Pada putaran 1, pasangan Ahok-Djarot meraih 42,04% suara, dan pasangan Anies-Sandi mendapat 39,95% suara. Di luar dugaan, pasangan Anies-Sandi mampu membalikkan raih suara, dengan mendapatkan 57,96%. Ini sebuah kejutan yang luar biasa yang menunjukkan bahwa dalam politik tidak ada hal yang mustahil.

Kemenangan pasangan Anies Baswedan-Sandiaga Salehudin Uno ditengarai karena politisasi agama. Saat proses pilgub berlangsung, Ahok dituduh melakukan penistaan agama, tepatnya terhadap al-Quran. Tuduhan itu bermuara pada pidato Ahok sebagai Gubernur di Kepulauan Seribu. Sontak saja, rekaman pidato Ahok itu menuai kritik dan demonstrasi umat Islam. Tokoh Islam, termasuk keterlibatan organisasi agama Islam, seperti MUI dan ormas Islam lain, serta tentu saja, elit politik yang mengusung pasangan Anies-Sandi, menuntut agar Ahok diproses secara hukum. Ma’ruf Amin yang saat itu menjabat Ketua Umum NU ikut menguatkan tuduhan penistaan agama yang dilakukan oleh Ahok.

Dengan tekanan politik yang dahsyat, kasus tuduhan penistaan agama menyeret Ahok ke ranah hukum. Ahok ditahan dan disidangkan pada saat proses Pilgub putaran kedua. Dengan mobilisasi massa atas nama agama, kelompok yang menuntut Ahok diseret ke ranah hukum terus menyuarakan penolakan kepemimpinan Ahok di kursi nomor 1 DKI Jakarta. Dalam konteks dialektika politik yang berbungkus isu

agama, pasangan Anies-Sanda mengakhiri kontestasi demokrasi Pilgub DKI Jakarta 2017.

Pilgub Jakarta 2017 sarat intrik politik agama dan identitas. Pasangan Ahok-Djarot versus Anies-Sandi akhirnya menciptakan polarisasi pemilih, antara kekuatan aliran politik Islam versus politik nasionalis-sekuler. Pilgub DKI Jakarta 2017, putaran 2, sangat melelahkan, dan bagi kalangan pengamat demokrasi, telah mencederai hajatan demokrasi. Memang pilgub itu tidak sempat menciptakan kerusuhan, tetapi ketegangan sosial-politik tercipta sebagai buah polarisasi tersebut. Ringkasnya, isu agama dan politik identitas masih sangat rentan, dan tetap seksi untuk “digoreng” guna hasrat memobilisasi massa demi mendongkrak raihan suara elektoral.

Preseden buruk politisasi agama di Pilgub Jakarta 2017 dikhawatirkan berefek negatif terhadap agenda pelaksanaan Pilkada serentak 2018. Namun, akhirnya kekhawatiran tersebut tidak terbukti. Pilkada serentak 2018 berjalan lancar, damai dan aman.

R. Ringkasan Profil Daerah Penelitian

Tabel 3.21 tentang cakupan wilayah pengumpulan data penelitian di atas sekaligus menggambarkan profil pelaksanaan Pilkada di 16 kabupaten-kota daerah penelitian. Mengacu pada data profil di atas, ada beberapa informasi yang relevan digaris-bawahi untuk membantu memahami hasil penelitian ini.

Tabel 25.
Ringkasan Profil 17 Daerah (Kabupaten-Kota) Penelitian

No	Kab-Kota	Thn	Jml Paslon	Paslon Pemenang	Partai Pengusung-Pendukung	Suara (%)	Partisipasi (%)
1	Aceh Besar – NAD	2017	2	Mawardi Ali Husaini AW	PAN, Golkar, PKB, Nasdem, Hanura, PBB, P. Damai Aceh, P. Nasional Aceh, PDIP, PKPI.	1. 57,08 2. 42,92	77,80

PILKADA LANGSUNG

2	Binjai – SUMUT	2015	3	Muhammad Idaham Timbas Tarigan	Demokrat dan PKS.	1. 38,25 2. 37,69	66,65
3	Kota Jambi – JAMBI	2018	2	Syarif Fasha Maulana	Demokrat, Gerin- dra, PKS, Hanura, PKB, PPP, PKPI Golkar, PBB, Per- indo	1. 55,73 2. 54,27	71,91
4	Kota Serang – BANTEN	2018	3	Syafrudin Subadri Usuludin	PKS, PAN, Hanura, PPP	1. 38,69 2. 32,04	69,63
5	Subang – JABAR	2018	3	Ruhimat Agus Masykur Rosyadi	Demokrat, PAN, PPP, Nasdem, PKS, Ger- indra	1. 39,86 2. 30,30	74,33
6	Kota Salatiga – JATENG	2017	2	Yuliyanto Muhammad Haris	Golkar, Nasdem, PPP, Gerindra, Demokrat, PKS	1. 50,71 2. 49,29	82,80
7	Klaten – JATENG	2015	3	Sri Hartini Sri Mulyani	PDIP, Nasdem	1. 48,90 2. 41,54	72,19
8	Kota Malang – JATIM	2018	3	Sutiaji Sofyan Edi Jarwoko	Demokrat dan Golkar	1. 43,69 2. 36,87	65,57
9	Banyu- wangi – JATIM	2015	2	Abdullah Az- war Anas Yusuf Widy- atmoko	PKB, PDIP, Ger- indra, Nasdem, PKS, PAN, Demokrat, dan PPP	1. 88,96 2. 11,04	59,47
10	Pontianak – KALBAR	2018	3	Edi Rusdi Kamtono Bahasan	Golkar, PAN, Hanura, PDI-P	1. 43,60 2. 18,80	72,48
11	Kutai Ker- tanegara – KALTIM	2015	4	Rita Widiasari Edi Daman- syah	Independen	1. 89,44 2. 4,05	62,80
12	Kota Tarakan – KALTRA	2018	4	Khairul Effendi Djuprianto	Hanura, Demokrat, Nasdem, PPP, PSI	1. 31,34 2. 28,04	74,70

13	Buol – SULTENG	2017	3	Amiruddin Rauf Abdullah Batalipu.	Golkar, PAN, Hanura, PDI-P	1. 46,60 2. 41,86	74,70
14	Bantaeng – SULSEL	2018	3	Ilham Azikin Sahabuddin	Nasdem, PDIP, PKS, PKB, Gerindra, Demokrat, PKPI, Hanura, Golkar, Perindo	1. 48,56 2. 40,02	76,62
15	Lombok Tengah – NTB	2015	5	Muhammad Suhaili Lalu Pathul Bahri	Golkar, PKB, Nas- dem	1. 46,34 2. 26,50	60,75
16	Kota Kupang – NTT	2017	2	Jefirstson R.Riwu Kore Hermanus Man	Gerindra, PAN, Demokrat, PPP	1. 52,86 2. 47,14	70,01
17	DKI Ja- karta	2017	2	Anies Bas- wedan Sandiana Uno	Gerindra, PKS, PAN,	1. 39,95 2. 57,96	64,5

Catatan: * 1 = Suara pemenang Pilkada 2 = Suara Runner up

Pertama, pengalaman daerah penelitian menyelenggarakan Pilkada langsung bervariasi. Mayoritas daerah pernah melaksanakan tiga kali Pilkada. *Kedua*, jumlah peserta pasangan calon kepala daerah juga bervariasi, antara 2 sampai 5 pasangan di Lombok Barat, Nusa Tenggara Barat. *Ketiga*, ketika pasangan petahana utuh (bupati-wakil bupati lama, seperti Banyuwangi, dan Salatiga) mengikuti kontestasi Pilkada, jumlah pasangan calon umumnya hanya 2 calon pasangan.

Keempat, fenomena borong partai politik sangat dominan diperlihatkan oleh calon pasangan bupati-walikota yang sukses memenangkan Pilkada. *Kelima*, tidak ada calon pasangan yang dapat memenangkan Pilkada dengan suara mayoritas, dengan selisih jumlah suara yang sangat signifikan, kecuali di dua wilayah, yaitu Banyuwangi dan Kutai Kertanegara. Kasus Banyuwangi terkait erat dengan kisah sukses pasangan petahana yang kembali mencalonkan diri. Sementara itu, kasus Kutai Kertanegara tidak bisa dipisahkan dari fenomena dinasti oligarki kekuasaan figur fenomenal. Rita Widayari, sebagai calon dari jalur perseorangan, adalah anak dari Ahmad Syaokani, mantan bupati

Kutai Kertanegara yang berkuasa dua periode, dan dia dinilai sangat sukses memajukan daerahnya.

Keenam, di daerah yang jumlah selisih suara pemenang Pilkada dan *runner-up* sangat tipis, angka partisipasi masyarakat dalam Pilkada cenderung tinggi. Fakta statistik ini mengisyaratkan gejala mobilisasi massa oleh tim sukses pasangan calon kepala daerah untuk mendulang suara. *Terakhir*, tidak banyak kasus “petahana utuh” yang tetap mempertahankan kongsi politik di periode kepemimpinan berikutnya. Fenomena yang sangat menguat bahwa pasangan petahana (bupati-wakil bupati atau walikota-wakil walikota) umumnya pecah kongsi politik di Pilkada berikutnya. Wakil bupati atau walikota yang melihat peluang kemenangannya (umumnya berasal dari kader partai politik) tinggi, memilih maju sebagai calon bupati atau walikota melawan pasangan lamanya.

Deskripsi profil daerah dan ringkasan umum tentang proses dan hasil pemilihan kepala daerah di 17 daerah penelitian dapat membantu pembaca dalam memahami laporan penelitian ini secara lebih utuh dan tepat. Dengan demikian, bagian ini diharapkan dapat memberikan gambaran umum tentang konteks sosial-politik sejarah pemilihan kepala daerah yang menjadi fokus penelitian ini.

BAB 4

Hasil Penelitian

A. Pengantar Umum Hasil Penelitian

Dalam bab ini akan dipaparkan hasil penelitian yang secara umum meliputi tiga aspek sesuai dengan tujuan penelitian yang sudah dirancang sebelumnya, yaitu aspek Pilkada Langsung kaitannya dengan Demokrasi, aspek Pilkada berkenaan dengan korupsi, serta aspek Pilkada Langsung dalam hubungannya dengan stabilitas keamanan dan ketertiban. Namun demikian, untuk memberikan konteks makro politiko-yuridis, terutama dalam konteks kaitan dengan demokrasi, akan dipaparkan terlebih dahulu dimensi konstitusi Pilkada langsung. Dengan harapan, telaah konstitusionalitas tersebut akan memberikan posisi legal yang kokoh dalam membaca aspek kedemokratisan Pilkada langsung dalam ketatanegaraan ini.

Dengan demikian, tiap-tiap bagian dalam sistematika Bab 4 ini akan memberikan deskripsi komprehensif disertai analisis kritis atas beberapa pertanyaan pokok berikut. *Pertama*, bagaimana interpretasi atas konstitusionalitas Pilkada langsung menurut UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945? *Kedua*, bagaimana analisis faktual atas masalah Pilkada langsung dalam aspek tata kelola demokrasi? *Ketiga*, bagaimana keterkaitan antara Pilkada langsung dengan maraknya korupsi dalam pemerintahan daerah, terutama yang melibatkan kepala daerah? *Keempat*, bagaimana dampak penyelenggaraan Pilkada secara langsung terhadap stabilitas keamanan dan ketertiban?

B. Dimensi Konstitusional Pilkada

1. Amanat Undang-Undang Dasar 1945

Hak memilih dan dipilih merupakan hak konstitusional warga negara yang diakui dan dijamin dalam Undang-Undang Dasar (UUD) 1945. Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa “*Negara Indonesia merupakan Negara Kesatuan yang berbentuk Republik*”. Sebagai negara republik, pasal ini disandingkan dengan kedaulatan rakyat, yang dinyatakan pada Pasal 1 ayat (2) bahwa “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*”. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI 1945, Indonesia adalah Negara kesatuan yang menempatkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan, dimana kedaulatan tersebut dilaksanakan berlandaskan pada UUD NRI 1945 sebagai dasar konstitusi Indonesia.

Sebagai hak yang diakui secara konstitutif, hak memilih dan memilih dijamin pelaksanaannya dalam aturan rujukan dalam berbagai Undang-undang terkait Pemilu, baik untuk anggota legislatif, Presiden, Wakil Presiden maupun Kepala Daerah mulai dari Daerah Tingkat I sampai dengan Desa. Amandemen UUD 1945 setelah masa Orde Baru berakhir menetapkan Pemilu sebagai mekanisme pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diadopsi secara khusus dengan menutup ruang pengisian jabatan oleh anggota DPR, DPD dan DPRD untuk memilih Presiden maupun Kepala Daerah. Pemilu diletakkan ke dalam bab khusus untuk mendeskripsikan simbol kedaulatan rakyat sebagai prinsip penyelenggaraan negara. Pemilu beralih dari tidak langsung menjadi pemilihan langsung.

Pemilihan secara langsung, memberi batas demarkasi yang jelas, bahwa rakyat adalah penentu kebijakan tanpa tereduksi oleh siapapun. Amandemen UUD 1945 menempatkan pemilihan langsung sebagai ukuran *shahih* implementasi demokrasi, pengejawantahan hak pilih warga negara dalam memilih dan untuk dipilih. Jika sebelum diamandemen, kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai lembaga tertinggi negara yang memegang penuh kedaulatan rakyat, maka setelah amandemen, anggota MPR sekalipun diatur dalam mekanisme pengisian jabatan yang sepenuhnya dipilih secara langsung. Dalam konteks ini,

mekanisme pengisian jabatan anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden dan Wakil Presiden dan anggota DPRD secara eksplisit telah diatur dalam Pasal 19 ayat (1), Pasal 22C ayat (1), Pasal 6A ayat (1), dan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945. Menurut pasal-pasal tersebut, jabatan publik dimaksud dipilih secara langsung melalui pemilihan umum yang dilaksanakan secara umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali.

Landasan konstitusional untuk pemilihan Kepala Daerah ditetapkan pada Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, yang mengatur bahwa: Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing kepala daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Frasa yang didefinisikan dari kata “demokratis” dalam Pasal ini adalah dipilih secara langsung oleh rakyat. Argumentasi yang hadir dari pemaknaan tersebut setidaknya ada dalam empat pertimbangan¹⁶⁶, yaitu:

- a. Sebagai dampak perubahan hubungan politik pada level pusat, yaitu adanya pengaturan pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung oleh rakyat;
- b. Sebagai manifestasi dari perintah konstitusional yang secara eksplisit dinyatakan dalam Pasal 18 UUD 1945 yang mengatur bahwa: Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintahan Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis;
- c. Fakta sejak tahun 1999, kasus suksesi kepala daerah banyak diwarnai oleh ketidakberdayaan anggota DPRD dalam menyuatkan kehendak konstituen atau rakyatnya;
- d. Adanya penyakit *money politic*, yang mewabah dan

166 Perdebatan sehubungan dengan revisi UU, apakah kepala daerah akan dipilih secara langsung dan tidak langsung menurut Hasyim As'ari mengacu pada dua argumentasi konstitusional, *pertama*, bentuk Negara yang berbentuk Republik, maka kedaulatan ada di tangan rakyat, dan *kedua*, sistem pemerintahan Presidensial yang salah satu cirinya dipilih serara langsung oleh rakyat-pemilih, yang membedakan dengan sistem parlementer dimana pimpinan eksekutif dipilih oleh parlemen berdasarkan perolehan kursi mayoritas di parlemen. Kutipan dalam Soerya Respationo, “Pemilihan Kepala Daerah dalam Demokrasi Elektoral”, Jurnal Masalah-Masalah Hukum (MMH) Universitas Diponegoro, Jilid 42, No. 3, Juli 2013, hlm. 356

hampir akut, terutama saat pemilihan kepala daerah serta pertanggungjawaban tahunan.

Meski demikian, empat pertimbangan tersebut perlu dievaluasi, karena peralihan dari pemilihan kepala daerah dari tidak langsung ke langsung dalam implementasinya tidak sesederhana itu. Memang, jika mengacu pada tingkat partisipasi Pemilu langsung sejak tahun 2004, di semua tingkatan baik Pemilu legislatif, Presiden, Pemilukada bahkan Pilkadaes, secara kuantitatif, apabila mengikuti ukuran demokrasi, sebenarnya Pemilu ada di rentang yang cukup baik. Akan tetapi, secara kualitatif, ada banyak substansi demokrasi yang terabaikan, bahkan kedaulatan rakyat yang dijadikan argumen dari Pemilu langsung kini mulai disangsikan banyak pihak.

Catatan M. Ikhsan dalam “Evaluasi Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung di Kabupaten/Kota”, menunjukkan bahwa kualitas pelaksanaan Pilkada belum mencerminkan tujuan yang sebenarnya.¹⁶⁷ Pelaksanaan Pilkada disebut Ikhsan, menyimpan akar perselisihan mendasar baik di tingkat kebijakan maupun pada ranah kelembagaan. Pelaksanaan Pilkada memberikan gambaran yang cukup mencengangkan dan bersifat ambivalen, yakni adanya gejala penurunan politik kultural dan meningkatnya politik kepentingan, serta sikap rasionalitas dan obyektivitas pemilih. Bukti paling sederhana adalah koalisi antar partai politik yang dibangun dengan tidak lagi mengindahkan norma ideologi yang dipegang. Data dari Pilkada langsung menunjukkan tidak ada korelasi yang signifikan antara pemenang Pemilu dengan Pilkada baik di daerah Provinsi maupun di daerah Kabupaten/Kota. Pemilu 2004 misalnya, terlihat pada beberapa daerah dimana Partai Golkar keluar sebagai pemenang dalam Pemilu, ternyata tidak bisa menunjukkan kekuatannya dan kemudian juga menjadi pemenang dalam Pilkada. Kalaupun menjadi pemenang, kemenangannya diperoleh dengan berkoalisi dengan partai lain. Isu *money politic*, gangguan keamanan dan konflik mengemuka di berbagai daerah.

167 M. Ikhsan, *Evaluasi Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung di Kabupaten/Kota*, diakses dari stialan.ac.id

2. Tafsir Literal Frasa Demokratis

Amanat Pilkada sebagai sebuah sistem pemilihan, dengan frasa “demokratis” memang tidak secara eksplisit diatur dengan mekanisme pilihan langsung, sehingga membuka tafsir literal dari makna Pasal 18 ayat (4) UUD ini bahwa sistem pengisian jabatan kepala daerah membuka ruang mekanisme pemilihan dalam berbagai bentuknya, dengan hanya satu syarat dasar, yaitu pelaksanaannya tetap secara demokratis. Ringkasnya, frasa “dipilih secara demokratis” menunjukkan sifat pemilihan yang luwes dan fleksibel dalam kerangka dan spirit demokrasi, sehingga frasa dimaksud mencakup pengertian pemilihan secara langsung oleh rakyat, ataupun pemilihan dengan sistem perwakilan oleh DPRD.

Perkembangan tafsir formal terhadap makna frasa “dipilih secara demokratis” dapat ditelusuri dari tiga jalur. Jalur *pertama*, tafsir historis menuntun satu konstruksi makna bahwa frasa “dipilih secara demokratis” sengaja dipilih untuk memungkinkan satu kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*) di kemudian hari, seiring dengan perubahan atmosfer demokrasi dan sistem pemerintahan. Hasil Rapat Sinkronisasi PAH (Panitia Ad Hoc) I BP (Badan Pekerja) MPR, 17 Juli 2000 untuk persiapan amandemen UUD Negara RI 1945 menerangkan konteks pemaknaan frasa “dipilih secara demokratis”.

Jakob Tobing dalam paparannya pada penentuan makna demokratis di Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, mengemukakan bahwa salah satu masalah pokok yang harus dijawab adalah mengenai mekanisme pemilihan kepala daerah.¹⁶⁸ Setelah menghimpun inti-inti bahasan sebelumnya, Tobing mengemukakan 2 (dua) alternatif mekanisme pengisian jabatan kepala daerah¹⁶⁹ Terkait hal itu, dia menyampaikan sebagai

168 Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku IV Kekuasaan Pemerintahan Negara, Jilid 2 (Edisi Revisi)*, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2010, hlm. 1250

169 Berikut rumusan alternatif yang ditawarkan oleh Jakob Tobing. Skema alternatif 1: “Bupati, walikota dipilih dalam pemilihan umum lokal yang selanjutnya diatur dalam Undang-Undang” dan skema alternatif 2: “Gubernur, bupati, dan walikota dipilih secara langsung demokratis yang selanjutnya diatur dalam undang-

berikut: “(untuk konstruksi) Dipilih secara demokratis yang pelaksanaannya diatur dalam Undang-undang, salah satu alternatif yang mungkin adalah pemilihan langsung di samping pemilihan oleh DPRD, atau pemilihan berdasarkan cara lain yang dianggap demokratis (alternatif 2). Apakah kita bisa memilih Alternatif 2”, bisa, (atau) belum (?)”.

Jika dipetakan tentang wacana yang berkembang di sekitar polemik mengenai mekanisme Pilkada ini dalam rapat Mahkamah Konstitusi, pada dasarnya terkelompokkan menjadi tiga golongan. *Pertama*, sistem pemilihan langsung harus ditegaskan dalam UUD 1945, *kedua*, sistem pemilihan langsung tidak ditegaskan dalam UUD 1945, tetapi ia cukup diatur dalam undang-undang; dan *ketiga*, pemilihan melalui DPRD asalkan dilakukan secara demokratis.¹⁷⁰ Dalam pengelompokan pendapat tersebut, mayoritas anggota PAH I BP MPR RI, akhirnya, cenderung memilih sistem pemilihan secara langsung. Namun, mayoritas dari mereka merinci bahwa mekanisme tersebut cukup diatur dalam undang-undang. Dinamika itu, kemudian, dapat menjelaskan konteks historis kenapa rumusan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 menggunakan frasa “dipilih secara demokratis”, tidak secara langsung.

Jalur kedua melalui penelusuran konstruksi undang-undang turunan yang menjadi penjabar terhadap Pasal 18 ayat (4) di atas. Makna frasa “dipilih secara demokratis” umpama, dijabarkan secara rinci dalam Undang-undang RI Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pembentuk UU RI Nomor 32 tahun 2004, Pasal 24 ayat (5), menjatuhkan pilihan pada mekanisme pemilihan secara langsung oleh rakyat untuk mengisi jabatan kepala daerah. Tafsir kedua ini dipraktikkan sampai sekarang.

Jalur ketiga menurut tafsir Mahkamah Konstitusi. Harus dicatat bahwa tafsir kedua di atas bukan tafsir baku, tetap yang tidak bisa diubah sewaktu-waktu. Ia hanya sebatas tafsir kelembagaan pembuat peraturan pelaksana terhadap Pasal 18 ayat (4) UUD Negara RI 1945. Berdasarkan rumusan literal Pasal 18

undang.”

170 Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif ...*, hlm. 1258

ayat (4) UUD 1945 di atas, dan dibingkai dengan spirit historis dari kelahiran frasa “dipilih secara demokratis”, maka baik sistem pemilihan kepala daerah oleh DPRD, terutama pemilihan secara langsung, menurut MK, adalah sistem yang konstitusional; keduanya merupakan mekanisme yang demokratis, dan ia tidak bertentangan dengan prinsip kedaulatan rakyat yang dianut UUD Negara RI 1945.

Pemahaman kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*) demikian juga telah ditegaskan MK melalui Putusannya Nomor 97/PUU-XI/2013 terkait pengujian Undang-undang RI Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang RI Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-undang RI Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Dalam Putusan tersebut, MK mempertimbangkan sebagai berikut:¹⁷¹

Menurut Mahkamah, makna frasa “dipilih secara demokratis”, baik menurut *original intent* maupun dalam berbagai putusan Mahkamah sebelumnya, dapat dilakukan baik pemilihan secara langsung oleh rakyat, maupun oleh DPRD. Baik sistem pemilihan secara langsung (demokrasi langsung), maupun sistem pemilihan secara tidak langsung (demokrasi perwakilan), sama-sama masuk kategori sistem demokratis.

Relevan dengan fokus penelitian ini, putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013 di atas mengisyaratkan hal yang juga harus dielaborasi. Dalam hal ini, MK juga memberi penilaian lebih jauh terhadap frasa “dipilih secara demokratis” dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Menurut MK, penggunaan frasa tersebut adalah ditujukan agar mekanisme pengisian jabatan kepala daerah, sewaktu-waktu, dapat disesuaikan dengan dinamika perkembangan bangsa dalam menentukan sistem demokrasi yang dikehendaki rakyat.¹⁷² Dengan ruang kelenturan tersebut,

171 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013 terkait Pengujian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, hlm. 60

172 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013..., hlm 60

pembentuk undang-undang dapat merumuskan sistem pemilihan kepala daerah yang dikehendaki oleh masyarakat, dan pada saat bersamaan, masyarakat juga memiliki alaternatif pilihan dalam pengisian jabatan kepala daerah; apakah menerapkan sistem perwakilan yang dilakukan oleh DPRD atau melalui sistem pemilihan secara langsung oleh rakyat.¹⁷³

Akhirnya, meskipun kewenangan menentukan sistem pemilihan kepala daerah merupakan *open legal policy* pembentuk undang-undang, namun penentuan sistem Pilkada harus tetap memperhatikan dan menyesuaikan peraturan yang dibuatnya dengan aspirasi masyarakat lokal, daerah. Dalam konteks itu, sistem pemilihan kepala daerah yang sesuai dengan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, di satu daerah, dapat berbeda dengan sistem di daerah lainnya. Dalam arti ini, sistem pemilihan kepala daerah yang berbeda-beda antar daerah (asimetris) sangat mungkin untuk diterapkan. Terkait sinyalemen terakhir ini, MK juga telah pernah mempertimbangkan wacana hukum berikut dalam suatu putusan.¹⁷⁴

... juga terkait erat dengan penghormatan dan perlindungan konstitusi terhadap keragaman ada istiadat dan budaya masyarakat di berbagai daerah yang berbeda-beda. Ada daerah yang cenderung untuk menerapkan sistem pemilihan tidak langsung oleh rakyat, dan ada pula daerah yang cenderung dan lebih siap dengan sistem pemilihan langsung oleh rakyat.

Lebih jauh, pertimbangan tersebut juga sungguh sejalan dengan gagasan lain yang telah diputuskan MK sebelumnya. Dalam Putusan Nomor 072-073/PUU-II/2014, MK menyatakan sebagai berikut.¹⁷⁵

... untuk memberikan pengertian dipilih secara langsung sebagaimana dicantumkan dalam Pasal 18

173 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013..., hlm 60

174 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013..., hlm 60

175 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004 terkait Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, hlm. 108

ayat (4) UUD 1945, Mahkamah juga mengaitkan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 dengan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945, yang sebagaimana halnya dengan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, adalah hasil perubahan ke dua UUD 1945 Tahun 2000. Pasal 18B ayat (1) berbunyi “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”. Dengan dirumuskan “dipilih secara demokratis”, maka ketentuan Pilkada juga mempertimbangkan pelaksanaan pemilihan kepala daerah di daerah-daerah yang bersifat khusus dan istimewa sebagaimana dimaksud Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 tersebut di atas.

Meskipun konstitusi hanya menyebut dipilih secara demokratis, pembentuk Undang-undang dapat menganalisis pemaknaannya secara *‘legal policy’* sepanjang memuat maksud bahwa kepala daerah dipilih berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Secara mendasar, makna demokrasi ini menurut Nandang Alamsah Deliarnoor harus juga merujuk kepada Sila keempat yang mengamanatkan bahwa dalam berdemokrasi harus diutamakan “hikmat kebijaksanaan” yang diimplementasikan dalam musyawarah atau perwakilan.¹⁷⁶ Kacung Marijan, dalam tulisannya “Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru” mendefinisikan Demokrasi Pancasila dengan tiga prasyarat yaitu: (1) Kompetisi di dalam memperebutkan dan mempertahankan kekuasaan, (2) Partisipasi masyarakat, (3) Adanya jaminan hak-hak sipil dan politik. Tiga prasyarat ini dapat terwujud salah satunya melalui pemilihan umum.¹⁷⁷ Dalam konsepsi seperti ini, maka politik hukum harus merupakan pelaksanaan cita-cita bangsa dan atau tujuan nasional. Sehingga regulasi dan dasar hukum yang dihasilkan dari mesin legislasi harus dapat diberlakukan secara nasional, tidak tumpang tindih, tersusun secara hierarki dan bermuara pada konstitusi.

¹⁷⁶ Nandang Alamsah Deliarnoor, *Evaluasi Politik Hukum Penyelenggaraan Pilkada Langsung di Papua*, Sosiohumaniora, Volume 17 No. 1 Maret 2015, hlm. 51

¹⁷⁷ Marijan, Kacung, *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*, (Jakarta, Kencana, 2010), hlm. 83

3. Pilkada dalam Kebijakan Desentralisasi

Seiring dengan era transisi dari otoritarianisme menuju proses demokratisasi dalam konteks kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia dalam semangat reformasi, kebijakan pengelolaan negara dalam amandemen UUD 1945 pun diikuti dengan kebijakan otonomi daerah. Perubahan ini secara politik dapat ditinjau ke dalam 3 bentuk: *Pertama*, perubahan dari sentralisasi kekuasaan menjadi desentralisasi kewenangan. Konsep otonomi mencakup kewenangan, bahwa pemerintah daerah berhak mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat di daerah sesuai dengan prakarsa dan aspirasi warga setempat. Kewenangan ini mencakup seluruh urusan pemerintahan selain politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi/peradilan, moneter dan fiskal nasional dan agama sebagaimana disebut dalam pasal 10 ayat (3) Undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. *Kedua*, perubahan dari manajemen pemerintahan yang otoritarian ke egalitarian dan demokrasi, dimana kekuasaan tidak bersifat *top down* melainkan *bottom up*, dan *ketiga*, pemilihan umum yang berbasis pada kebutuhan masing-masing daerah, yang dijawantahkan melalui Pilkada langsung.

Pilkada langsung dengan demikian juga membawa semangat desentralisasi dan otonomi, yang selama kurun waktu terakhir menunjukkan dinamika cukup tinggi. Terbitnya UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah sebagai revisi atas UU Nomor 32 tahun 2004 menjadi momentum perubahan arah kebijakan terkait pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah. Revisi ini memecah UU Nomor 32 tahun 2004 ke dalam tiga substansi besar, yakni UU Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa, UU Nomor 22 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dan UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Amanat dalam UU Pilkada terbaru, merujuk pada perubahan format Pilkada menjadi serentak mulai tahun 2015 menjadi momentum penguatan demokrasi di tingkat lokal. Pada saat yang sama, amanat pengelolaan daerah juga dipertegas ke dalam kekuatan potensi desa.

Dua dasar pengelolaan yang diharapkan dapat mendukung keberlangsungan pengelolaan kewenangan daerah yang secara mendalam dikritisi oleh Pusat Kajian Desentralisasi

dan Otonomi Daerah, Lembaga Administrasi Negara. Dalam kritiknya, dikatakan bahwa otonomi daerah yang tujuan awalnya mendukung desentralisasi, dalam praktiknya, jika tidak didukung oleh kepemimpinan daerah yang kuat alih-alih mendesentralisasi yang terjadi adalah resentralisasi. Gejala resentralisasi ini tampak pada pola hubungan pusat-daerah dan akuntabilitas kepala daerah maupun kepala desa.¹⁷⁸ Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 menghendaki penegasan hierarki kekuasaan yang simetris dari pusat hingga desa/kelurahan. Artinya level di atas memiliki kontrol kekuasaan terhadap level di bawahnya.

Sentralisasi internal ini bahkan mendorong terbentuknya dinasti-dinasti baru di berbagai Kabupaten/Kota. Alih-alih terdesentralisasi, kewenangan di daerah melalui Pilkada langsung malah membentuk raja-raja kecil. Alokasi dana desa yang dalam Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 yang meletakkan dasar perimbangan keuangan desa dan menjadi hak keuangan desa melakukan pembangunan dari dana perimbangan pusat dan daerah yang diterima kabupaten/kota untuk desa yang paling sedikit 10%, sehingga pembagiannya untuk setiap desa proporsional. Dalam kenyataannya, dana alokasi desa seringkali belum menjadi komitmen kabupaten/kota. Banyak kabupaten/kota yang tidak mengucurkan dana untuk desa, bahkan untuk desa yang wilayahnya jauh dari pusat kota, dana desa hampir tidak menyentuh mereka.

Semangat desentralisasi yang hendak diamanatkan dalam Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 ini juga sulit terbentuk, ketika pengaturan tentang Pilkada hanya mengakomodasi kandidat dari Partai Politik yang berkontestasi. Baik Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 maupun Undang-undang Nomor 22 tahun 2007 tidak mengakomodasi kandidat independen yang berasal dari luar Partai Politik. Akibatnya calon kepala daerah yang maju ke arena Pilkada didominasi oleh wakil parpol-parpol besar dan kuat atau yang mendapat dukungan dari parpol besar. Tidak mengherankan jika kemudian hasil Pilkada langsung pun

178 Pusat Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia, *Telaah Isu-isu Strategis Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, (Jakarta, PKDOD, 2015), hlm. 16-18

secara keseluruhan didominasi oleh kepala daerah yang bekerja kepada Partai Politik. Di tataran ini, secara sadar atau tidak sadar, hubungan emosional kepala daerah kembali tersentralisasi ke dalam dominasi partai pengusungnya.

4. Arah Perubahan: Pilkada Serentak dan Pilkada Asimetris

Isu lain yang tidak kalah penting terkait dengan keputusan Pemerintah untuk mengubah format Pilkada dengan penyelenggaraan secara serentak terhitung mulai tahun 2015. Dalam perspektif pemerintah, alasan efisiensi dan efektivitas biaya Pilkada dapat ditekan jika dilakukan secara serentak. Namun, sebagai momentum konsolidasi demokrasi di aras lokal, penyelenggaraan Pilkada serentak patut menjadi perhatian khusus. Pemilihan dalam konteks demokrasi lokal bukan hanya soal waktu pelaksanaan, tetapi juga seperti dikemukakan Robert Dahl, untuk menciptakan *local accountability*, *political equality* dan *local responsiveness*.¹⁷⁹ Ini artinya, bagaimana rakyat di daerah mampu menentukan sendiri nasib, pemimpin dan pemerintahannya. Dalam konteks ini, dinamika politik dan pemerintahan lokal yang selama ini telah berlangsung perlu dipertimbangkan untuk menentukan bagaimana wajah demokrasi Indonesia secara nasional.

Semangat Pilkada serentak yang ditetapkan secara kronologis dalam UU Nomor 8 tahun 2015, Pasal 3 ayat (1) bahwa Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali secara serentak di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, dengan skenario dalam Ketentuan Pasal 201 yang dapat diinterpretasikan sebagai berikut; (1) Pilkada serentak dimulai tahun 2015 dan terus berlangsung sampai tahun 2018; (2) Pilkada ini menemukan momentum 5 tahunnya, pada 2020, 2022 dan 2023; (3) Pilkada serentak dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota

¹⁷⁹ *Local accountability* adalah upaya meningkatkan kemampuan hak-hak dari komunitasnya, *political equality* berarti lebih membuka kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai aktivitas politik di tingkat lokal, *local responsiveness* artinya pemerintahan daerah dapat mengatasi dan meningkatkan akselerasi pembangunan sosial dan ekonomi di daerah. Lih. Hayat (ed), *Reformasi Kebijakan Publik Perspektif Makro dan Mikro*, (Jakarta, Kencana, 2018), hlm. 9

dan Wakil Walikota di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dilaksanakan pada tanggal dan bulan yang sama pada tahun 2027. Desain dalam Pilkada serentak ini diilustrasikan dengan baik dalam kajian Media Indonesia yang ditulis oleh Erandhi Hutomo Saputra¹⁸⁰.

Gambar 1.
Infografis Desain Pilkada Serentak



Sumber: <http://mediaindonesia.com/read/detail/50496-nafsu-berkuasa-di-uu-Pilkada>, diakses pada 15 Januari 2019

Keputusan menjalankan Pilkada serentak, di satu sisi perlu diapresiasi, meski di sisi lain perlu dikaji ulang. Fakta-fakta pada Pilkada serentak yang telah berlangsung sejak 2015 lalu yang menjadi hipotesa penelitian ini, seperti fenomena borong partai, kotak kosong sampai dengan calon tunggal, perlu dijadikan dasar dalam menetapkan kebijakan Pilkada secara keseluruhan. Analisis normatif terhadap frasa demokratis yang tersirat dalam undang-undang, baik dalam UUD 1945 sampai dengan UU Nomor 8 tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menyiratkan satu terobosan ke depan ke depan bahwa Pilkada langsung memerlukan kajian yang lebih menyeluruh. Pilkada bukan persoalan memilih secara langsung atau tidak

180 <http://mediaindonesia.com/read/detail/50496-nafsu-berkuasa-di-uu-Pilkada>

langsung, juga bukan persoalan dilaksanakan secara serentak atau tidak. Ada banyak hal yang mesti dipertimbangkan dan tawaran tentang Pilkada asimetris dengan kondisi Indonesia yang masih membutuhkan konsolidasi demokrasi di tingkat lokal dengan meninjau kembali seluruh regulasi baik regulasi Pilkada, regulasi otonomi daerah dan regulasi partai politik.

Gambar 2.
Infografis Fakta Seputar Pilkada Serentak



Sumber: Kompas.com

Pilkada asimetris merupakan tawaran yang sangat mungkin diterapkan, jika secara jujur kita menyadari bahwa konsolidasi demokrasi di tingkat lokal belum mencerminkan demokratisasi itu sendiri. Tawaran ini tentu perlu ditetapkan dengan suatu mekanisme, atas dasar utilitarianisme, dan prinsip pragmatisme hukum sosiologis. Ringkasnya, sejauh keadaan menghendaki, norma hukum yang ada tentang Pilkada dapat saja dimaknai dengan pemilihan langsung atau melalui mekanisme perwakilan di DPRD, atau dengan mempertimbangkan karakter di setiap daerah sepanjang tetap mengedepankan dasar manfaat yang akan dicapai melalui mekanisme Pilkada yang dipilih.

C. Pilkada Langsung dan Demokrasi

1. Partai Politik sebagai elemen Demokrasi

Sebagai gagasan yang mengutamakan persamaan hak dan kewajiban, kebebasan serta perlakuan yang sama bagi semua warga negara, dari rakyat, untuk rakyat dan oleh rakyat, demokrasi memiliki definisi setali tiga uang dengan pemilihan umum. Demokrasi mensyaratkan partisipasi rakyat dan Pemilu adalah kesempatan yang digunakan untuk mengejawantahkan kedaulatan rakyat. Hubungan antara Negara dengan warga negara dalam demokrasi ada di garis lurus yang saling bersinergi satu dengan lainnya. Melalui Pemilu, sinergi ini diciptakan, dengan memilih pemimpin bangsa yang sesuai dengan harapan dan aspirasi warga negara.

Elemen penting dalam interaksi antara negara dengan warga negara yang membentuk sekaligus menghasilkan demokrasi adalah Partai Politik. Partai politik merupakan kendaraan warga negara dalam menyerap, merumuskan dan mengagresi kepentingannya. Melalui partai politik, warga negara menyatukan semangat dan tujuan membangun negara, sehingga partai politik adalah organisasi yang berfungsi sebagai titik ungkit antara keberlangsungan perjalanan kekuasaan politik baik ketika membentuk pemerintahan dan atau menjadi oposisi. Ketika menjadi mayoritas, partai politik memberikan basis organisasi untuk membentuk pemerintahan dan ketika menjadi minoritas,

partai menjadi oposisi. Saat terpilih, partai politik bertugas menyambung semangat aspirasi dan ketika tidak terpilih, partai politik bertugas mengawasi keberlangsungan aspirasi bersama.

Miriam Budiardjo¹⁸¹ menyebutkan bahwa dalam negara demokratis, partai politik berfungsi sebagai sarana komunikasi politik yang menggabungkan kepentingan (*interest aggregation*) dan merumuskan kepentingan bersama (*interest articulation*), sebagai sarana sosialisasi politik untuk memproses pembelajaran politik, kaderisasi, sehingga terjadi rekrutmen politik yang sehat yang memperluas partisipasi politik untuk dididik menjadi kader (*selection of leadership*). Di luar itu semua, partai politik juga berfungsi sebagai sarana pengatur konflik, dimana persaingan dan perbedaan pendapat antara satu partai politik dengan partai politik lainnya dieliminir dengan bentuk koalisi dan oposisi yang sehat untuk meminimalisir kekacauan yang lebih luas. Ketika berfungsi secara efektif, partai politik biasanya mewakili basis ideologi yang berkembang di masyarakat. Spektrum ideologi kiri, tengah, kanan dalam spektrum politik mengasimiliasi ke dalam partai politik, sehingga mereka dapat diidentifikasi ke dalam cara dan interaksi mereka dengan masyarakat. Pemilahan visi ideologis partai politik menyediakan pemilih dengan pilihan yang jelas, berdasarkan prinsip dan nilai mereka sendiri. Hal tersebut memfasilitasi tindakan partai politik ke dalam parlemen terkoordinasi dan memberikan suatu pemahaman yang jelas pada warga negara tentang bagaimana suara mereka diterjemahkan ke dalam keterwakilan.

Kehadiran partai politik dengan demikian menyediakan setidaknya tiga keuntungan yang jelas dalam proses penentuan perwakilan. Pertama, penyaringan calon atau dikenal juga dengan pra seleksi. Kedua, selama kampanye Pemilu, kandidat yang terhubung dengan partai berdasarkan *platform* kebijakan atau manifesto partai, sehingga kandidat ini memberikan suara yang konsisten pada kebijakan dan memiliki arah kebijakan yang jelas jika terpilih hingga pemerintahan. Ketiga, memperluas kaukus partai, atas nama partai mereka, peran kaukus dapat mencakup

181 Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 2004), hlm. 34

memilih kepemimpinan parlemen partai, posisi keanggotaan, dan dalam banyak kasus, anggota kaukus menjadi suara publik dan sering menjadi juru bicara partai pertama. Kaukus adalah pergerakan ideologis yang digerakkan dalam berpolitik. Dengan kaukus, partai politik memiliki sayap-sayap penggerak baik di level elit atau juga di level *grassroot*. Dalam keadaan seperti ini, pemilih dapat memilih antara dasar ideologi dan *platform* partai-partai yang bersaing, dan dalam sistem partai yang kuat, akan ada batas yang jelas pada setiap pegangan partai.

Mekanisme partai politik yang kuat dapat menawarkan konsep keterwakilan ideologis, dalam model ini, demografi partai bahkan dapat dibaca dengan mudah. Hal ini membuat kampanye dan pengembangan kebijakan lebih mudah bagi kelompok pendukung partai inti. Badan legislatif kemudian dilihat sebagai lembaga dimana pembelahan sosial menyatu dalam suatu tujuan nasional, melalui perdebatan dan kemungkinan pembentukan aliansi. Partai yang bekerja dengan sistem ini, merupakan partai berskala nasional yang membangun basis dukungan luas di daerah-daerah untuk mengembangkan kebijakan yang mengakomodasi perbedaan regional dan bidang tertentu. Dalam konteks ini, prinsip kedaulatan rakyat harus berbanding lurus dengan kepentingan yang disuarakan oleh partai politik, sehingga kedaulatan dapat didefinisikan ke dalam praktik pemerintahan yang lebih luas dalam konteks demokrasi.

Hubungan kedaulatan rakyat dengan partai politik ini yang dalam telaah Denny Indrayana di Indonesia masih jauh dari definisi idealnya. Partai politik belum merangkul dan mengaspirasi, sebaliknya partai memonopoli terutama dalam perekrutan kepemimpinan sehingga menjadi sumber bagi kolusi dan korupsi. Daniel Sparringa menyebutkan partai politik di Indonesia sebagai organisasi tanpa akar yang berubah menjadi alat kekuasaan bagi sekelompok kecil pengurusnya, jatuh sebagai kendaraan politik untuk memperjuangkan kepentingan pribadi atau kelompok perorangan yang bergabung dengan partai politik dengan dan untuk motif yang tidak berkaitan sama sekali dengan tujuan reformasi Indonesia yang lebih demokratis, adil dan sejahtera.¹⁸²

182 Daniel Sparringa, *Partai Politik dan Transisi Demokrasi*, dalam Thomas

Survei yang dilakukan oleh ICW dan Polling Center bersama Masyarakat Transparansi Aceh (MaTA) dalam diseminasi survey antikorupsi di Indonesia dan Aceh, menunjukkan partai politik menjadi lembaga yang paling tidak dipercaya masyarakat.¹⁸³ Hal ini memicu banyak pertanyaan, bahwa di satu sisi partai politik adalah sebuah keharusan dalam demokrasi, namun di sisi lain, partai politik juga menjadi polemik dalam penyimpangan. Implikasi buruk dari situasi ini adalah menurunnya fungsi representasi dari partai politik dan bahkan parlemen. Implikasi serius lainnya adalah meningkatnya ketidakpercayaan public pada partai politik berikutnya pada Pemerintah dan Negara.

Polemik partai politik ini seringkali dianggap sebagai biang masalah dalam penegakan demokrasi di Indonesia. Lemahnya visi idealisme partai politik yang diperparah dengan transaksi politik, membuat partai politik kehilangan fungsi dan perannya. Aturan perundang-undangan yang menyatakan bahwa partai politik hanya dapat mencalonkan Presiden jika mencapai 20% suara di Pemilu legislatif, dan dalam Pemilu lokal, untuk bisa dicalonkan seorang kandidat dari partai politik jika memiliki minimal 15% dari keseluruhan suara, membuat setiap partai politik harus bekerja keras dalam menggagal dukungan. Hal ini, membuat kandidat harus mengeluarkan dana untuk mendapatkan dukungan dari suara partai pengusung. Dalam data yang pernah dipublikasikan oleh Kompas, dana untuk pencalonan kepala daerah disebutkan bisa mencapai 20 sampai dengan 100 miliar.¹⁸⁴ Dana fantastis yang tidak berbanding lurus dengan gaji seorang kepala daerah itu sendiri.

Perwujudan demokrasi dengan kualitas partai politik semacam itu sulit terealisasi. Kofi Annan mengidentifikasi Pemilu integritas dengan tiga hal. *Pertama*, Pemilu diselenggarakan berdasarkan prinsip demokrasi dengan hak pilih yang berlaku

Meyer, "Peran Partai Politik dalam Sebuah Sistem Demokrasi: Sembilan Tesis", (Jakarta, FES, 2012), hlm. 11-12

183 Tempo.co., "Survei ini Membuktikan Partai Politik paling Tidak Dipercaya", diakses dari <https://nasional.tempo.co/read/894871/survei-ini-membuktikan-partai-politik-paling-tidak-dipercaya>

184 Ambaranie Nadia Kemala, "Mahalnya Ongkos Politik", diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2018/01/12/09494501/mahalnya-ongkos-politik>

umum/ universal dan kesetaraan politik seperti digambarkan dalam Deklarasi Umum HAM dan Perjanjian Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik. *Kedua*, persiapan dan pelaksanaan Pemilu dilakukan secara profesional, imparial dan transparan; *Ketiga*, kepatutan dan praktik etika menuntun seluruh siklus Pemilu.¹⁸⁵ Maka, Pemilu yang berlangsung di Indonesia tampak masih jauh bara dari api. Meski, kita pun tidak bisa memungkiri ada banyak kemajuan dan perubahan dalam pelaksanaan Pemilu itu sendiri.

2. Partisipasi dalam Pilkada

Pilkada langsung merupakan ijtihad bangsa Indonesia dalam berdemokrasi, semangat yang muncul dari ijtihad ini diantaranya adalah spirit mengembalikan hak-hak politik rakyat yang sebelumnya dilaksanakan melalui sistem perwakilan di DPRD. Pelaksanaan Pilkada langsung juga sebagai upaya memperbaiki kehidupan demokrasi setelah pergantian rezim Orde Baru ke era Reformasi. Namun, dengan partai politik yang tidak siap berdemokrasi, peralihan Pilkada dari tidak langsung menjadi langsung sulit menghasilkan produk demokrasi itu sendiri. Meski begitu, keputusan melakukan Pilkada langsung tetap dapat diapresiasi, bukan melalui partai politik, melainkan melalui kesadaran masyarakat untuk memilih pemimpin yang bekerja untuk negerinya, terlepas dari partai politik pendukungnya.

Lahirnya tokoh-tokoh perubahan dari kekuatan-kekuatan lokal seperti Tri Rismaharini, Ridwan Kamil, TGB, Ahok bahkan Jokowi merupakan produk Pilkada langsung yang setidaknya telah memenuhi tegaknya prinsip kebebasan, keterwakilan, akuntabilitas dan keadilan. Meski catatan lain pun tak bisa diabaikan. Berdasarkan catatan *Indonesia Corruption Watch* (ICW), sepanjang 2010-2017 terdapat sedikitnya 215 kepala daerah menjadi tersangka kasus korupsi yang ditangani KPK, Kepolisian dan Kejaksaan. Kasus-kasus tersebut terjadi dengan berbagai modus, seperti permainan anggaran proyek, suap pengesahan anggaran, korupsi pengadaan barang dan jasa, suap perizinan, hingga suap penanganan perkara. Ini mengkhawatirkan, dan masih menurut ICW, pada Pilkada

185 Ni'matul Huda dan Imam Nasef, 2017, "Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi", Jakarta, Kencana, hlm. 122

2018 dan Pemilu 2019 berpotensi terjadi pengulangan masalah yang sama. Sebab, tidak ada perubahan mendasar dari demokrasi prosedural menjadi demokrasi substansial.¹⁸⁶

Fakta yang ditemukan di lapangan, partai politik dalam menjalankan fungsinya pada Pilkada tidak berjalan dengan baik. Partai politik tidak memainkan perannya sebagai sarana komunikasi politik, melainkan sebagai sarana transaksi kepentingan (*interest transaction*), bukan pula sarana sosialisasi politik, melainkan sarana berbagi kekuasaan politik. Tidak pula melakukan rekrutmen politik dengan baik, dan lebih banyak membangun konflik daripada mengelola konflik. Hampir tidak ada partai politik yang berkoalisi secara permanen dengan partai politik lainnya dalam mendukung kandidat di setiap kabupaten/kota. Koalisi tidak lagi berdasarkan ideologi atau visi-misi partai, melainkan berdasarkan pada kepentingan jangka pendek. Oleh karenanya, konstelasi pilihan kendaraan parpol setiap kandidat kepala daerah di setiap daerah benar-benar tidak bisa disebut mewakili partai politiknya.

Perpindahan kendaraan partai politik, bahkan dapat terjadi dengan mudah. Kasus yang terjadi di Klaten, misalnya, dimana H. Sunarna, Bupati Klaten dengan Pilkada langsung pertama (2005), yang awalnya diusung oleh Partai Golkar, beralih ke PDI-P pada Pilkada langsung berikutnya. Kesetiiaannya pada PDIP terus dilanjutkan oleh istrinya yang pada 2018 berhasil menjadi Bupati Klaten. Atau juga pecah kongsi seperti yang terjadi antara Syarif Fasha dengan Abdullah Sani di Kota Jambi. Pada tahun 2013, keduanya mencalonkan diri dengan memadukan dua partai besar. Syarif Fasha dari Golkar dan Abdullah Sani dari PDIP. Mereka berhasil memenangi ajang pesta lima tahunan hingga resmi menjadi walikota dan wakil walikota Jambi 2013-2018. Pilkada selanjutnya di 2018, pasangan kader Golkar-PDIP itu memilih pisah jalan untuk sama-sama maju sebagai bakal calon Walikota Jambi 2018-2023. Kali ini, Syarif Fasha berpasangan dengan Maulana yang merupakan seorang dokter sekaligus pemilik salah satu rumah sakit ternama di Kota Jambi. Pasangan ini didukung

186 ICW, *Outlook Korupsi Politik 2018: Ancaman Korupsi di Balik Pemilu 2018 dan 2019*, dipublikasikan dalam <https://antikorupsi.org>

oleh 10 Partai, Demokrat, Golkar, Gerindra, Hanura, PKB, PKS, PBB, PKPI dan Nasdem. Sementara sang lawan, Abdullah Sani memilih berpasangan dengan salah satu tokoh muda Kota Jambi, Kemas Al-Farizi yang juga dikenal sebagai tokoh pengusaha muda Jambi. Pasangan ini hanya didukung dua kekuatan besar yakni PAN dan PDIP.

Partai politik dengan demikian bukan faktor determinan dalam Pilkada, ini sesuai dengan survei yang dilakukan oleh LSI, bahwa popularitas kandidat merupakan faktor determinan kemenangan kandidat dalam Pilkada. Di banyak tempat calon dari partai besar dapat tumbang oleh calon dari partai kecil, lantaran partai besar mengajukan calon yang tidak populer di masyarakat. Fenomena yang terjadi pada Rita Widyasari, calon independen pada Pilkada Kutai Kertanegara pada 2010 sampai kemudian mencalonkan diri kembali di tahun 2015 dan didukung secara beramai-ramai oleh banyak partai politik, menjadi gambaran jelas bagaimana partai politik kehilangan peran dan fungsinya dalam Pilkada langsung di Indonesia.

Meski demikian, popularitas yang dimaksud oleh LSI perlu didefinisikan lebih lanjut. Dalam jurnal penelitian *The Influence of The Media in Politics Campaigns and Elections* disebutkan bahwa peningkatan popularitas bisa dilakukan dengan membangun opini publik, sehingga kandidat dan tokoh kandidat mudah dikenal oleh masyarakat. Opini publik ini bisa dilakukan dengan banyak hal, di tahun 1999, menurut Lewis Justin, opini publik di Amerika didominasi oleh kaum kapitalis perusahaan dengan menggunakan hegemoni industri.¹⁸⁷ Dalam kasus 212 di Indonesia, opini publik juga berperan dengan menempatkan Ahok sebagai *common enemy*, atau bahkan opini publik yang sudah terbentuk sebelumnya, seperti yang terjadi pada selebriti-selebriti yang kemudian terjun ke dunia politik dengan memanfaatkan popularitas yang sudah ada.

Opini publik dengan demikian dapat terbentuk dalam jangka waktu pendek atau panjang, dan dapat direkayasa. Kampanye hitam merupakan bagian dari usaha opini publik, meski dapat

187 Kutipan dalam Wahyu Budi Nugroho, *Kampanye Politik dan Pemilihan Kepala Daerah*, Skripsi pada Program Studi Ilmu Komunikasi, UMS, 2017, hlm. 11

juga dibangun dengan janji-janji dan program-program tertentu, sehingga terbentuk opini publik yang baik. Apa yang terjadi pada Mochammad Anton, yang berhasil memenangkan Pilkada tahun 2013 termasuk kekalahannya pada 2018 lalu, dapat menjadi contoh bagaimana opini publik memainkan peran yang signifikan. Pada 2013, Anton terpilih karena telah lama dikenal sebagai pengusaha di Malang yang sering mengadakan pengajian secara rutin dan mengumrohkan ustadz-ustadz yang berpenghasilan pas-pasan. Di tahun 2018, Anton tidak terpilih karena terjerat kasus korupsi dan secara otomatis menurunkan nilai elektoralnya.¹⁸⁸

Selain opini publik, usaha mendongkrak popularitas yang paling banyak terjadi disebut Syamsuddin Haris dengan politik uang. Uang ini digunakan mulai dari menentukan partai politik pengusung, kampanye besar-besaran untuk mendongkrak popularitas sampai upaya memengaruhi pilihan masyarakat. Partai politik dalam mengusung calon di Pilkada lebih pada pertimbangan kemampuan finansial calon yang bersangkutan. Sehingga muncul istilah “perahu” atau “kendaraan” dalam politik.¹⁸⁹ Dalam konteks ini, popularitas kandidat menjadi politik investasi, tanpa mempertimbangkan makna dan tujuan dalam demokrasi. Situasi semacam ini, di satu sisi meningkatkan partisipasi namun di sisi lain menimbulkan kejenuhan dalam berPemilu.

Tingkat partisipasi pemilih di Pilkada 2018 dalam catatan banyak kalangan berada di bawah target. Partisipasi Pilkada dari tahun ke tahun terus menunjukkan grafik menurun. Sebaliknya angka golput terus menunjukkan grafik yang menaik. Direktur Eksekutif Indonesia Political Review (IPR), Ujang Komarudin mengatakan salah satu faktor yang mendorong golput adalah rasa kecewa. Selain rasa kecewa, golput juga bisa muncul karena masyarakat merasa tidak diberi kesempatan mengusulkan calonnya sendiri. Peneliti dari LIPI, Luky Sandra mengatakan kejenuhan publik melihat calon yang itu-itu saja dapat membuat

188 Kasus Anton sangat mirip dengan politik investasi ala Arman Batalimpu yang memenangkan Pilkada di Buol sebelum dia terseret kasus korupsi.

189 Syamsuddin Haris, “Kecenderungan Pencalonan dan Koalisi Pilkada, diakses dari www.komunitasdemokrasi.or.id/article/Pilkada.pdf, diunduh tanggal 27 Desember 2018

tingkat partisipasi pemilih rendah. Banyak masyarakat yang kecewa dengan pemimpin yang ada, bahkan kecewa dengan kebiasaan elite yang sebelum menjabat berjanji pro rakyat kecil, setelah menjabat, melupakan kepentingan rakyat.

Partisipasi yang rendah memberikan konsekuensi terhadap legitimasi hasil Pilkada. Kasus kotak kosong memenangkan Pilkada adalah bukti nyata kegagalan Pilkada sebagai wadah kedaulatan rakyat. Partai politik sejatinya diklaim memiliki dominasi kuat dalam perhelatan pesta demokrasi, sehingga terkadang menafikan peran dan fungsi dari pemilik kedaulatan itu sendiri. Walau memang dapat diakui adanya calon tunggal dalam Pilkada, namun keadaan dimana calon tunggal atau kemenangan melawan kotak kosong merupakan keadaan yang secara normatif menunjukkan kegagalan partai politik itu sendiri. Kenyataan ini seolah membuka lebar-lebar bagaimana Pilkada sepatutnya memperpanjang usianya sebagai Pilkada langsung. Bahwa sejatinya Pilkada harus dapat benar-benar menampilkan tokoh pilihan rakyat, yang bekerja untuk rakyat, bukan untuk kepentingan partai politik. Karena sejatinya partai politik merupakan kendaraan politik rakyat dalam mengisi kekosongan jabatan. Bila itu tidak terlaksana, maka kesalahan muncul dari kendaraan itu sendiri.

3. Rekrutmen dan Patologi Birokrasi

Pertanyaan yang terus mengemuka dalam pencalonan kandidat Pilkada di partai politik adalah bagaimana teknis merekrut calon?, seperti apa partai politik menetapkan orang yang akan dikandidasi. Transparansi partai politik dalam seleksi calon untuk diusung menjadi kepala daerah, sampai hari ini masih tampak abu-abu. Tuntutan reformasi yang berimplikasi pada otonomi daerah dengan lahirnya Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 yang direvisi dengan Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 dan Undang-undang Nomor 9 tahun 2015 memiliki semangat mendasar untuk menganut desentralisasi dengan penekanan pada *local democracy model*. Konsekuensi strategis dari kebijakan ini adalah diberlakukannya model pemilihan pejabat politik (kepala daerah) yang demokratis. Dengan pemberlakuan model ini, maka pemilihan pejabat politik untuk diusung menjadi kepala daerah sepatutnya juga mewakili semangat *local democracy model*. Fakta

yang ditemukan dalam penelitian, semangat *local democracy model* belum tampak, keseluruhan rekrutmen dikembalikan ke Dewan Pimpinan Pusat dan juga Pimpinan Tertinggi Partai (Nasional). Dewan Pimpinan Daerah hanya berperan sebagai pengadministrasi berkas, dan tidak terlibat dengan substansi.

Amanat Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 pasal 59 ayat (1) menyatakan bahwa peserta pemilihan kepala daerah dan wakil daerah adalah pasangan calon yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Ini artinya, partai politik mempunyai dua opsi dalam mencalonkan. *Pertama*, kewenangan penuh untuk dapat mencalonkan seorang kepala daerah, dan *kedua* mendapatkan kewenangan penuh sebagai pintu atau kendaraan calon yang akan maju berkompetisi. Opsi pertama dilakukan jika partai politik memiliki kader untuk diajukan, sedangkan opsi kedua jika partai politik tidak memiliki kader dan mengundang atau menerima figur atau tokoh yang ada di masyarakat untuk diusung oleh partai politik. Berdasarkan temuan penelitian, secara umum tahapan pencalonan kepala daerah adalah sebagai berikut:

- a. Dewan Pimpinan Cabang membuka pendaftaran Bakal Calon, yang dalam hal ini, beberapa partai melakukan rekrutmen secara terbuka dan beberapa partai lainnya menggunakan rekrutmen tertutup. Rekrutmen terbuka, adalah mengumumkan di media baik offline atau pun online tentang masa pendaftaran bakal calon, sedangkan rekrutmen tertutup, dilakukan dengan cara meloby dan mengkomunikasikan kepada orang-orang tertentu untuk dapat mendaftarkan diri ke DPC untuk dapat dicalonkan.
- b. Data bakal calon, diajukan ke Dewan Pimpinan Pusat, untuk kemudian dilakukan survey di masyarakat, apakah calon yang diajukan memiliki tingkat elektabilitas yang tinggi atau sebaliknya. Dalam survey, bisa jadi, Dewan Pimpinan Pusat juga mengajukan nama-nama lain yang tidak terdaftar di DPC, untuk dikaji tingkat popularitasnya.
- c. Hasil survey menjadi dasar bagi DPP menyetujui calon yang akan diusung dan memastikan DPC untuk mendukung calon tersebut atau berkoalisi dengan Partai lain. Keputusan

mengusung dan berkoalisi ditetapkan oleh DPP atas persetujuan pimpinan tertinggi Partai.

- d. DPC bersifat sebagai fasilitator pelaksana pengajuan calon kepala daerah. DPC dapat dimintai pertimbangan sebagai bahan masukan atas kebijakan, tetapi tidak berwenang dalam menetapkan.

Merujuk pada tahapan tersebut, secara umum, pemilihan bakal calon kepala daerah ditentukan lebih banyak oleh hasil survey, bukan oleh sistem kaderisasi partai politik itu sendiri. Survey yang menentukan tingkat elektabilitas bahkan bisa menganulir daftar bakal calon. Juga, bakal calon yang mendaftarkan diri, bisa kehilangan kesempatannya, ketika orang yang disurvei sama sekali tidak mendaftar. Itu sebabnya, seringkali kepala daerah yang diusung tidak secara otomatis memiliki visi yang sama dengan partai pengusungnya. Semangat Pilkada yang diupayakan kembali ke daerah dan mendukung otonomi daerah, tidak berbanding lurus dengan pelaksanaannya.

Undang-undang Nomor 2 tahun 2011 tentang partai politik yang dikembangkan di Indonesia menggunakan paradigma modern, yang didasarkan atas pandangan bahwa setiap partai politik bersifat nasional. Ini artinya, bahwa partai politik harus berpusat di ibukota negara dan kepengurusannya setidaknya ada di sebagian besar provinsi. Berdasarkan ketentuan ini, siapapun yang hendak membentuk partai politik, seyogyanya melakukan persiapan yang cukup panjang dan matang untuk bisa menjadi partai nasional.

Kehadiran Undang-undang tentang partai politik tersebut ditujukan untuk mengatur partai politik agar memiliki kepengurusan paling sedikit 75% dari jumlah provinsi, 50% dari jumlah kabupaten/kota pada setiap provinsi dan 50% dari jumlah kecamatan pada setiap kabupaten/kota pada daerah tersebut. Namun, kenyataannya dapat hadir partai-partai baru yang dipaksakan oleh kelompok tertentu untuk berkembang secara nasional hanya dengan membentuk kepengurusan pada tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Dominasi ketokohan dan modal materi menjadi dasar pembentukan partai politik, akibatnya di dalam partai politik itu sendiri muncul istilah “kelompok elit”

yang dengan dominasi dan modalnya menjadi pengatur kebijakan partai.

Kaum elit dalam partai politik menjadi penghambat dalam suksesi kepemimpinan dan proses kaderisasi partai. Ini juga mendorong hilangnya ideologi pembentuk partai politik, yang mengakibatkan perpecahan di internal partai politik itu sendiri. Tidak mengherankan jika kemudian bisa muncul partai politik baru dari partai politik yang sudah ada. Partai politik sebagai mesin demokrasi masih terseok-seok menjalankan fungsinya. Partai politik terhubung tidak karena visi ideologisnya, melainkan bergantung pada figur-figur tertentu, sehingga secara terus menerus dipaksa mencari dan mencatut nama-nama besar untuk mendongkrak elektabilitas. Padahal, partai politik yang sehat adalah organisasi yang terbentuk dari kesamaan pikiran dan tujuan yang disebut Thomas Meyer sebagai basis dalam mengarahkan kepentingan bersama dan merancangnyanya ke dalam bentuk legislasi dan kebijakan, sehingga bisa mendapatkan dukungan rakyat melalui pemilihan umum.

Ketika partai politik kehilangan kesamaan visi-misinya, maka proses demokratisasi di dalam partai pun turut menghilang. Partai politik tidak lagi menjadi alat politik masyarakat, melainkan menjadi alat politik individu dan kelompok tertentu. Berangkat dari hal tersebut, pengusungan calon kepala daerah menjadi sumber pembiayaan politik yang mahal dan merusak amanat demokrasi itu sendiri. Kontestasi politik yang demokratis menjadi keniscayaan karena proses penentuan calon sendiri sudah tidak berdemokrasi. Mekanisme pemilihan calon kepala daerah di dalam partai cenderung ditentukan oleh pengurus pusat, bukan dengan kemampuan partai untuk menghimpun suara.¹⁹⁰ Penentuan calon dikategorisasi secara instan, semua partai mengkaji elektabilitas dengan mensurvei nama-nama tertentu, tanpa melihat rekam jejak kerja. Terjadi pemandulan kader partai di tingkat daerah, padahal pengurus partai di daerah adalah pion dalam memenangkan percaturan elektoral.

Polemik internal partai politik sebagai infrastruktur kekuasaan

190 Masalah ini dikeluhkan oleh kader-kader partai di daerah yang merasa tidak berdaya menghadapi cengkeraman elit politik di pusat sampai ke daerah-daerah.

menggiring birokrasi pada kegaduhan untuk melanggengkan kekuasaan, dengan atau tanpa partai politik. Jika sebelum terpilih, kandidat menggunakan partai politik sebagai kendaraan, setelah terpilih, birokrasi dipilih untuk memperpanjang kekuasaan. Maka terjadi patologi birokrasi di berbagai daerah dengan berbagai modus kepentingan. Kolusi jabatan dan pembagian kekuasaan ditemukan di berbagai daerah, dan ini sudah menjadi praktik yang merata di setiap daerah penelitian. Perilaku birokrasi yang bersifat patologis bukan hal yang berdiri sendiri. Aspek individu mempengaruhi hierarki pembagian kerja, wewenang, tanggungjawab dan pelayanan publik. Birokrat dengan komposisinya sebagai kolusi dari petahana, bahkan bisa terlibat ke dalam kampanye untuk memenangkan politik di tahun berikutnya.

Kasus-kasus yang menjebak kepala daerah dapat menjadi indikasi dari bukti bagaimana patologi birokrasi berlangsung di berbagai daerah, dimana birokrasi menjadi kendaraan baru bagi kepala daerah untuk melanggengkan kekuasaannya. Operasi tangkap tangan sepanjang 2016 sampai 2018, terhadap Bupati Cirebon Sunjaya Purwadisastra, Bupati Klaten Sri Hartini, Bupati Nganjuk Taufiqurrachman, dan Bupati Jombang Nyono Suharli Wihandoko merupakan kasus yang menggambarkan bagaimana birokrasi menjadi alat untuk memperpanjang kekuasaan. Dalam konteks ini, seringkali terjadi kasus saling kunci antara kepala daerah dengan partai politik. Kasus saling mengunci antara kepala daerah dengan partai politik dapat terjadi, jika tidak diketemukan deal-deal politik antara keduanya. Kasus yang terjadi di Kota Salatiga, misalnya. Dimana legislatif dan eksekutif memainkan peran *defended government*, dimana legislatif berupaya menghambat apa yang diajukan oleh kepala daerah dan begitu pun sebaliknya. Karena pola ini pula, maka roda pembangunan di Salatiga menjadi stagnan.

Meski di sisi lain, terjadi pula konsolidasi dan kolaborasi internal antara kepala daerah dengan partai politik pengusungnya. Apa yang terjadi di Klaten dan Jambi menggambarkan situasi itu. Bagaimana legislatif menjadi mandul karena kepala daerah merupakan kadernya sendiri, atau “boneka” dalam arti, tidak memiliki kapasitas yang cukup untuk memimpin akan tetapi memiliki popularitas tinggi. Bupati Sri Hartini, dengan keilmuan

yang serba terbatas dan pengalaman berpolitik rendah memang diajukan karena memiliki nilai publikasi yang luas. Suaminya, Haryanto Wibowo, adalah Bupati Klaten periode 2000-2005 yang telah menguasai dan memperkenalkan Sri Hartini kepada publik lewat kegiatan PKK dan sebagainya. Di tahun 2010 sampai 2015, Sri Hartini mendampingi Sunarna, yang tak lain rekan dari Haryanto Wibowo. Di 2015, Sri Hartini menjadi Bupati didampingi oleh istri dari Sunarna, Sri Mulyati.

Perilaku disfungsional kepala daerah dengan beberapa modus seperti mengaburkan bentuk dan sifat permasalahan yang ada di daerah merupakan bagian dari patologi birokrasi yang terejawantahkan dari polemik internal partai politik dalam mengusung kepala daerah yang tidak kompeten. Sehingga banyak penyelesaian masalah yang direkayasa sedemikian rupa, mengemuka tetapi kemudian mengendap dan bisa jadi menjadi bom waktu bagi daerah itu sendiri. Kasus yang terjadi di Praya, misalnya, dimana Suhaili Amin pernah beberapa kali didemo terkait dengan janji-janji kampanyenya. Namun, kasus ini tidak pernah benar-benar mengemuka, karena secara umum, tidak ada hal yang terlalu mengemuka di Praya. Beredar isu, bahwa kemenangan Suhaili pada periode berikutnya karena tekanan kepada pejabat-pejabat di SKPD Praya untuk memilih Suhaili Amin, jika tidak berhasil memenangkan, jabatan mereka dipertaruhkan. Sayangnya, informasi ini hanya berkembang menjadi isu, sulit bagi Bawaslu untuk bisa membuktikan kebenarannya.

Patologi birokrasi dengan mengaburkan masalah juga terjadi di Kupang, ini tampak dalam debat kandidat walikota Kupang, Jonas Salean yang pecah kongsi dengan Hermanus Man. Keduanya saling melempar isu internal yang menyerang kewenangan satu dengan lainnya. Jonas Salean dan Hermanus Man merupakan pasangan jalur independen dalam pemilihan walikota dan wakil walikota 2012-2017 dan berhasil menjadi Walikota dan Wakil Walikota Kupang. Di tahun 2017, keduanya pecah kongsi, Jonas Salean mencalonkan diri bersama dengan Nikolaus Frans dan diusung oleh Partai Demokrat, Gerindra dan PAN. Sedangkan Hermanus Man mendampingi Jefri Riwu Kore, diusung oleh Golkar, PDIP, Nasdem dan Hanura.

Partai politik dengan demikian perlu mendemokratisasi

dirinya, dengan memberikan kewenangan dari partai tingkat pusat didesentralisasikan ke tingkat wilayah (provinsi) dan cabang-cabang (kabupaten/kota). Desentralisasi kekuasaan partai politik ini tidak hanya penting dalam hubungannya dengan upaya meningkatkan kapasitas dan kemandirian elit politik lokal, melainkan juga dalam rangka mendukung agenda nasional desentralisasi dan otonomi daerah. Dalam konteks pencalonan anggota legislatif misalnya, otonomi partai di tingkat daerah dalam penentuan caleg berpeluang mendorong para kandidat lebih bertanggung jawab di daerah pemilihannya masing-masing.

4. Kaderisasi dan Politik Lokal

Semangat membangun kader dari daerah adalah keharusan dari Pilkada langsung. Hal ini akan mendorong terbentuknya kepemimpinan yang berpikir nasional tetapi juga memiliki nilai-nilai budaya lokal. Pelajaran penting dalam kaderisasi ini, bisa ditiru dari apa yang terjadi di Kabupaten Aceh Besar. Sebagai daerah istimewa, Aceh diizinkan untuk memunculkan partai politik lokal, yang memungkinkan suara mereka didengar dan kepentingan mereka terwakili setidaknya di tingkat pemerintahan daerah. Di Aceh, partai politik lokal memang menjadi alternatif untuk memperkuat dinamika politik tanpa mengancam keutuhan teritorial negara.

Kemenangan secara berturut-turun dua partai lokal di Provinsi Aceh pada Pilkada 2012 dan Pilkada 2017 mengindikasikan bagaimana politik lokal memiliki warna yang cukup kuat dalam konstelasi politik. Namun, kaderisasi lokal pun bisa berlangsung tanpa harus terikat dengan partai politik lokal. Kemenangan Mawardi Ali, seorang politisi asal Partai Amanat Nasional (PAN) di Kabupaten Aceh Besar pada Pilkada 2017 lalu, membuktikan thesis itu. Mawardi Ali adalah kader PAN yang berkarir mulai dari anggota DPRD sampai dengan anggota DPR Aceh untuk ke-3 kalinya dari Dapil 1, Aceh Besar, Banda Aceh dan Kota Sabang. Mawardi berkontestasi melawan Saifuddin Yahya yang diusung oleh Partai Aceh, partai lokal yang cukup kuat di Aceh. Di tahun 2012, menurut Rahmat Aulia, ketua KNPI Aceh yang berhasil kami wawancarai, Pilkada di Aceh Besar dimenangkan secara mutlak oleh partai lokal. Namun di 2017, tampaknya masyarakat tidak

lagi melihat antara partai lokal dan partai nasional. Sepanjang calon yang maju adalah orang lokal yang dekat dengan masyarakat lokal dan memiliki program-program yang jelas, maka masyarakat bisa menerimanya.

Kunci keberhasilan partai politik dalam berdemokrasi termasuk pula kegagalannya dalam membangun demokrasi terletak pada interaksi antara politisi dengan konstituennya. Apa yang terjadi pada Mawardi Ali, Azwar Anas dan Muhammad Idaham dalam mendapatkan suara dari kantong daerahnya merupakan salah satu bentuk kunci keberhasilan partai politik dalam menegakkan demokrasi. Ketiganya dipilih sebagai kader lokal dari partai politik nasional yang menawarkan program kerja dan merealisasikannya. Azwar Anas dan Muhammad Idaham bahkan juga terpilih dua kali, dengan testimoni masyarakat yang cukup tinggi karena membawa perubahan yang signifikan di wilayah konstituennya. Hubungan antara politisi dengan konstituen di tiga daerah ini menunjukkan sinergitas saling mendukung dan mengevaluasi yang cukup tinggi. Dimana masyarakat memilih berdasarkan program, sehingga jika kepala daerah tidak berhasil menjalankan programnya, masyarakat secara otomatis kehilangan kepercayaan dan menolak untuk memilih kembali.

Interaksi antara politisi dengan konstituen tampaknya menjadi poin penting dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah di berbagai wilayah di Indonesia. Hampir di 16 kabupaten dan kota yang diteliti, seluruh responden menyebutkan kunci kemenangan Pilkada adalah interaksi intens antara politisi dengan konstituennya. Pertanyaan yang kemudian mengemuka adalah bagaimana interaksi yang dibangun antara politisi dengan konstituennya? Klaim utama dari teori demokrasi adalah demokratisasi secara alami membuat kepentingan dan aspirasi warga yang diwakili dan diintegrasikan ke dalam kebijakan publik. Namun representasi politik sebagaimana diilustrasikan Hana Pitkin, ilmuwan politik pelopor studi tentang relasi antara konstituen dan politikus kontemporer, sebagai *“acting in the best interest of the public”*, menunjukkan ambiguitas relasi antara konstituen dan wakil politik akibat dari apa yang ia bahasakan sebagai *“menghadirkan yang tidak hadir” (presence but absence)* dalam pengambilan keputusan politik. Studi yang dilakukan

oleh Pusat Kajian Politik (Puskapol) Universitas Indonesia tahun 2013 menyatakan ada relasi antara pejabat publik terpilih dengan konstituen yang kerap dijumpai dalam ikatan yang samar-samar, ambigu dan tidak jarang kontradiktif.

Demi menghindari interaksi ambigu yang mengganggu demokrasi, maka prinsip *good governance* sebagai pilar pendukung demokrasi perlu ditegakkan. Kepemerintahan yang baik adalah output yang hendak dicapai dalam demokrasi. UNDP mendefinisikan *good governance* sebagai “*the exercise of political, economic, and administrative authority to manage a nation’s affair at all levels*”, sehingga *governance* disebut sebagai keseimbangan antara tiga kaki¹⁹¹, yaitu:

- a. *Economic governance*, meliputi proses pembuatan keputusan yang memfasilitasi aktivitas ekonomi di dalam negeri dan interaksi antara penyelenggara ekonomi. *Economic governance* ini mempunyai implikasi terhadap *equity, poverty* dan *quality of life*;
- b. *Political governance*, adalah proses-proses pembuatan keputusan-keputusan untuk formulasi kebijakan;
- c. *Administrative governance*, adalah proses implementasi sistem kebijakan. Oleh karena itu, institusi dari *governance* meliputi tiga domain, yaitu: *State* (negara atau pemerintahan), *Private Sector* (sektor swasta atau dunia usaha) dan *Society* (masyarakat), yang saling berinteraksi satu dengan lainnya melalui fungsinya masing-masing.

Kabupaten/kota dengan keseimbangan tiga komponen (pemerintah, swasta dan masyarakat) akan jauh lebih sehat dalam berinteraksi antara politisi dengan konstituennya. Sebaliknya, kabupaten/kota yang tidak seimbang akan jauh lebih transaksional dan manipulatif. Daerah seperti Banyuwangi, Malang, Aceh Besar dan Pontianak, memiliki dinamisasi demokrasi yang lebih tinggi dibanding wilayah lainnya. Di empat wilayah ini, daya pilih masyarakat terhadap partai politik lebih banyak didominasi oleh

191 UNDP, *Discussion Paper Governance for Sustainable Development Integrating Governance in the Post-2015 Development Framework*, (UNDP, 2014), hlm.

ketertarikan dan kesesuaian antara program (berupa kebijakan, pelayanan publik) yang ditawarkan oleh kandidat. Partai politik bahkan tampaknya tidak memiliki pengaruh yang cukup kuat di masyarakat. Masyarakat di empat wilayah ini lebih dipengaruhi oleh ketokohan kandidat yang mencalonkan diri dari pada partai politik yang mengusungnya.

Banyuwangi, merupakan salah satu kabupaten yang memiliki ekskalasi politik cukup seimbang. Kehadiran pesantren-pesantren berbasis organisasi massa yang memiliki daya dukung cukup kuat, menjadi oposisi bagi keberlangsungan pemerintahan itu sendiri. Dengan komposisi kekuatan masyarakat yang setara dengan birokrasi, secara otomatis birokrasi tidak bisa memonopoli kewenangannya.

Di banyak negara-negara yang mengalami transisi demokrasi, organisasi masyarakat sipil (CSO) berperan sebagai pelaku yang kredibel yang mampu membujuk para elit dan rakyat biasa untuk menjadi katalis runtuhnya rezim-rezim otoriter.¹⁹² Sementara warga negara biasa pada umumnya tersandera dengan kepentingan hidup sehari-hari, sehingga mereka mungkin hanya memiliki sedikit kemampuan untuk mengambil tindakan yang signifikan. Dalam perspektif yang lebih luas, CSO memiliki karakter yang khas dalam menjalankan kepentingan publik.

Sugihartoyo, dari Universitas Tujuh Belas Agustus Banyuwangi, menyatakan kunci kesehatan birokrasi di Banyuwangi terletak pada peran-peran pesantren dan Kyai di Banyuwangi. Pilkada di Banyuwangi merupakan hasil interaksi antara birokrat dengan unsur-unsur Kyai yang ada di Banyuwangi. Sulit menciptakan politik dinasti dalam kondisi perimbangan peran semacam ini. Semangat ini sebenarnya yang digagas dalam Demokrasi Indonesia, sebagaimana yang disebutkan Mohammad Hatta. Negara Indonesia haruslah berbentuk Republik berdasarkan Kedaulatan Rakyat, tetapi bukan kedaulatan dalam konsepsi Rousseau yang bersifat individualisme. Kedaulatan rakyat ciptaan Indonesia harus berakar pada pergaulan hidup sendiri

192 Budi Setiyono, "Korupsi, Transisi Demokrasi dan Peran Organisasi Civil Society (CSO): Sebuah Tinjauan Teoritis" dalam *ejournal undip*, diakses dari <https://ejournal.undip.ac.id/index.php/politika/article/viewFile/4870/4415>, hlm. 14

yang bercorak kolektivisme.¹⁹³ Dengan demikian, demokrasi bukan hegemonitas, demokrasi menggambarkan perbedaan dan kemajemukan yang melebur bersama.

Keseimbangan peran ini yang juga berlangsung di Kota Malang, media massa di kota Malang berperan penting sebagai pengawas kinerja pemerintah. Kebebasan pers dan berekspresi di Kota Malang cukup terjaga, sehingga kekeliruan apapun dapat dengan segera dikomunikasikan. Informasi yang kami dapatkan tentang Mini Market tanpa Izin misalnya, tidak akan pernah terjadi di Kota Malang. Karena media dan masyarakat senantiasa mengecek dan mengonfirmasi bentuk bentuk usaha yang berlangsung di Malang. Kerusakan lingkungan di kota Malang juga dengan cepat diantisipasi. Kampung biopori Malang, merupakan salah satu keberhasilan yang diciptakan dari kerjasama antar unit, swadaya masyarakat, pihak swasta dan pemerintah, dengan pers sebagai fasilitator penggerak. Kampung yang bernama asli Glintung, di Kecamatan Blimbing, Kota Malang itu sebelumnya daerah langganan banjir, kumuh dengan tingkat kriminalitas tinggi. Bekerjasama dengan Universitas Brawijaya dan difasilitasi oleh Malang Post, Kampung ini membuat sumur injeksi dengan ratusan biopori. Alhasil, wilayah yang dulunya langganan banjir, kini terbebas dari bencana musiman itu.

Secara umum, Pilkada dengan demikian baik secara langsung atau tidak langsung tidak dapat dipisahkan dari keadaan yang berlangsung di dalam masyarakat itu sendiri. Demokrasi mensyaratkan kehadiran desain kelembagaan Negara modern yang menjamin pemisahan dan pembagian kekuasaan yang jelas di antara 4 (empat) hal pokok yaitu (1) kekuasaan yudikatif-eksekutif-legislatif; (2) pemerintah pusat-daerah; (3) wilayah negara-masyarakat, dan (4) kekuasaan komunal-individual, memang membutuhkan regulasi dan implementasi politik yang jelas. Demokrasi membutuhkan *civil society* yang kuat, dan dengan minimnya partai-partai politik yang berakar dan efektif telah mengakibatkan kesulitan dalam melembagakan sebuah pola perubahan yang secara politik tidak saja terlembaga namun juga

193 Salman Alfarizi, *Mohammad Hatta: Biografi Singkat (1902-1980)*, (Jogyakarta, Garasi, 2010), hlm. 116

demokratis.

Daerah seperti Banyuwangi, Malang, Aceh Besar dan Pontianak, memiliki dinamisasi demokrasi yang lebih tinggi dibanding wilayah lainnya. Di empat wilayah ini, daya pilih masyarakat terhadap partai politik lebih banyak didominasi oleh ketertarikan dan kesesuaian antara program (berupa kebijakan, dan pelayanan publik) yang ditawarkan oleh kandidat. Partai politik bahkan tampaknya tidak memiliki pengaruh yang cukup kuat di masyarakat. Masyarakat di empat wilayah ini lebih dipengaruhi oleh ketokohan kandidat yang mencalonkan diri dari pada partai politik yang mengusungnya.

Daerah dengan interaksi relasi program, transaksi antara partai dengan kandidat bisa dikatakan cukup kecil, setidaknya tidak sampai dengan mengoligarki dan memonopoli kekuasaan. Realitas politik di daerah seperti Banyuwangi, Malang, Aceh Besar dan Pontianak, dukungan pemilih terhadap pasangan calon kepala daerah tidak berkesesuaian dengan dukungan pemilih terhadap partai pemenang Pemilu legislatif. Bahkan angka *swinging voters* dan *split voters* cenderung tinggi. Afiliasi pemilih justru menunjukkan inkonsistensi pilihannya antara Pemilu legislatif dengan Pilkada. Hal ini dapat dilihat dari bagaimana dukungan yang diterima oleh pasangan calon tidak harus selalu berasal dari partai-partai besar.

Ratna Ani Lestari, salah satu bukti nyata di Pilkada Banyuwangi, diusung oleh 18 partai kecil, Ratna berhasil mengalahkan calon bupati dari partai-partai besar. Meski tidak berhasil mencalonkan diri kembali pada kontestasi Pilkada berikutnya, Ratna berhasil menunjukkan bagaimana Pilkada tidak selalu diinisiasi dengan transaksi politik. Kemenangan Ratna disebut Ketua Bawaslu Banyuwangi, Hamim sebagai keberhasilan Ratna dalam menjelaskan program-programnya yang berpihak pada wong cilik sebagai duplikasi kisah sukses suaminya yang menjadi Bupati Jember, Balu. Janjinya untuk memperbaiki pendidikan dan kesehatan serta memberikan lebih banyak bantuan kepada rakyat kecil, telah mendorong masyarakat untuk memilihnya tanpa melihat partai yang mendukungnya.

Agar pemilihan kepala daerah berlangsung secara baik dan

berbasis pada tujuan-tujuan demokrasi, maka interrelasi antara masyarakat dengan partai politik perlu didesain sedemikian rupa. Pendidikan politik mutlak dilakukan, yang untuk saat ini harus menjadi kesadaran setiap lembaga dalam struktur politik, baik oleh Negara atau partai politik. Dengan pendidikan politik yang baik, pemilihan kepala daerah secara langsung tampaknya menjadi model yang paling dekat dengan makna demokrasi. Mengembalikan pemilihan kepada Pilkada tidak langsung di tengah carut-marutnya internal partai politik tampaknya akan mempersulit perjalanan demokrasi itu sendiri.

5. Politik Dinasti

Pendidikan politik merupakan keabsahan yang juga wajib dilakukan bagi masyarakat di daerah. Dalam studi *Capitalism, Socialism, and Democracy*, menggariskan bahwa metode demokratis adalah prosedur kelembagaan untuk mencapai keputusan politik dimana individu memperoleh kekuasaan untuk membuat keputusan politik melalui kompetisi merebut suara rakyat. Manajemen partai politik yang berbasis pada kekuatan kapital dan berorientasi kekuasaan telah mendorong proses demokrasi dikelola secara “kartel politik”, yang oleh Slater dideskripsikan sebagai “relasi antar elite politik yang dicirikan dengan tingginya kekompakan elite, minimnya kekuatan oposisi, dan terlindungnya para elite dari realitas mekanisme akuntabilitas politik”.

Kondisi tersebut, mempermudah pola kekerabatan birokrat, kerabat elit politik dan pimpinan politik lama yang bernuansa “oligarki politik” atau “dinasti politik” di berbagai segi. Hubungan kekerabatan terjadi pada lembaga legislative dan eksekutif, tidak hanya di satu daerah, bahkan terjadi di daerah-daerah lainnya. Dengan potret tersebut, keberadaan sistem politik dikonstruksi oleh kultur dan struktur politik. Dampak-dampak lanjutan dari kondisi ini, terus berlanjut dan tidak menemukan titik kulminasi untuk berhenti. Masyarakat sebagai tiang perubahan, dihadapkan dengan tingkat pengetahuan yang rendah, sehingga tidak memiliki daya tarik dan daya tawar untuk melakukan perubahan kepemimpinan.

Sulit muncul tokoh-tokoh independen atau tokoh lain yang

mengeliminir rezim yang ada, karena di seluruh lini, tergerus oleh kekerabatan yang saling mengikat satu dengan lainnya. Contoh yang paling kuat adalah Dinasti Ratu Atut di Banten, yang menjebak di banyak Kabupaten/Kota di wilayah Banten. Ratu Tatu Chasanah yang merupakan adik dari mantan Gubernur Banten, Ratu Atut Chosiyah, yang berhasil memenangkan Bupati Serang pada 2016 lalu, menjadi fakta nyata bahwa dinasti politik terbentuk karena peluang kemenangan yang lebih tinggi ketimbang pasangan kandidat lainnya.

Gambar 3.
Infografis Calon dengan Latar Dinasti Politik pada Pilkada 2017



Sumber: *Tirto.id*

Catatan KPU bahwa persentasi kemenangan kandidat dari dinasti politik cukup besar. Pada Pilkada 2017 kandidat dinastikal yang menang setidaknya meraih suara 44 persen. Padahal, mereka hanya perlu lebih dari 30 persen suara untuk menang. Pada Pilkada 2018 ini, ada lima daerah yang kembali memiliki calon yang berasal dari dinasti politik, yaitu Banten, Sumatera Selatan, Jawa Barat, Jawa Timur dan Kalimantan Barat. Ada 11 calon berasal dari politik dinasti dan delapan di antaranya mengikuti pemilihan tingkat provinsi. Padahal, ada banyak catatan dalam dinasti politik ini, salah satunya adalah korupsi dan tingkat pemerintahan yang stagnan. Apa yang terjadi pada Amran Batalimpu di Buol dan juga Rita Widayarsi di Kukar, sepatutnya menjadi contoh bagaimana

politik dinasti menghasilkan kepemimpinan yang tidak stabil.

Gambar 4.
Infografis Calon dengan Latar Dinasti Politik pada Pilkada 2018



Sumber: Tirto.id

Kesadaran dalam memilih ini yang perlu dibangun oleh infrastruktur Pilkada. Konsolidasi demokrasi bukan sekedar komitmen pada demokrasi secara retorika, melainkan demokrasi sudah menjadi pilihan model sistem pemerintahan yang lebih baik dari sistem pemerintahan lainnya. Ini mengandung konotasi, actor-aktor politik harus menjustifikasi bahwa demokrasi bukan sekedar diwacanakan, tetapi dipatuhi. Infrastruktur Pilkada dengan demikian berperan penting dalam merefleksikan kesesuaian antara norma-norma dan perilaku actor-aktod politik dalam mengimplementasikan prinsip-prinsip demokrasi.

6. **Infrastruktur Pilkada**

KPU dan Bawaslu sebagai penyelenggara dan pengawas Pilkada juga perlu diberikan kewenangan setidaknya untuk bisa mengawasi dan menciptakan persyaratan pengajuan calon yang berbasis pada kaderisasi partai. Saat ini, KPU dan Bawaslu tidak memiliki kewenangan untuk mengintervensi dinamika di internal partai politik. Kehadiran KPU tahun 2001 dan Panwaslu tahun 2003, lalu berubah menjadi Bawaslu tahun 2018, diapresiasi begitu tinggi untuk menciptakan Pilkada yang bersih, jujur, adil dan transparan. Namun dengan kewenangan yang sangat terbatas, harapan itu tampaknya sulit terwujud. KPU tidak lebih dari sekadar institusi penyelenggara administratif Pilkada, yang hanya terbatas menyeleksi administrasi kepesertaan Pilkada, dan sementara Bawaslu hanya sebatas pengawas yang tidak memiliki kekuatan hukum yang memadai, selain juga lemahnya kualitas sumberdaya insaninya, untuk memberikan sanksi lebih lanjut terhadap pelanggaran peraturan Pilkada. Berbagai materi regulasi yang menaungi kapasitas dan kewenangan KPU dan Bawaslu sebagai penyelenggara Pemilu belum sepenuhnya dapat memberikan kepastian dengan pengaturan yang konsisten, akibatnya alih-alih menjalankan fungsi penyelenggaraan Pemilu, KPU dan Bawaslu terseok-seok ke dalam monopoli politisasi kekuasaan oleh figur-figur politik. Sangat sulit mengharapkan Bawaslu dapat bertindak tegas dalam menindak pelanggaran dalam Pilkada, mengingat terbatasnya sumberdaya insani yang dimiliki, dibandingkan dengan luas dan kompleksnya persoalan yang dihadapi.

Beruntung, beberapa KPU dan Bawaslu di beberapa daerah memilih untuk menginisiasi pencegahan dengan mengembangkan pendidikan politik di berbagai daerah. Sosialisasi pemilihan kepala daerah yang bermutu dimulai dari kecerdasan masyarakat dalam memilih menjadi substansi penting yang disampaikan oleh dua penyelenggara Pemilu ini. Karenanya, meski disadari bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung membutuhkan biaya politik yang cukup tinggi dan belum menunjukkan hasil signifikan dalam konteks demokrasi berkedaulatan rakyat. Kedua lembaga penyelenggara ini berharap pemilihan kepala daerah tetap dilaksanakan secara langsung. Pendidikan politik yang dilaksanakan secara intens diharapkan mereduksi kegagalan dari Pilkada itu sendiri.

Meski di sisi lain, beberapa unsur partai politik di daerah,

berharap Pilkada dapat dilakukan secara tidak langsung. Sulitnya menembus pasar legislatif dan eksekutif dari dalam partai sendiri mendorong pemikiran terbentuknya Pilkada tidak langsung. Dengan Pilkada tidak langsung, kesempatan mahar politik dimana pendatang baru yang bermodal mengeliminir kader partai dapat diminimalisir. Partai politik diharapkan dapat kembali ke *khittah*-nya sebagai organisasi ideologis yang berjuang dengan membawa tujuan bersama dan menjadi wakil dari masyarakat itu sendiri.

Pemilihan secara tidak langsung mengisyaratkan keterwakilan yang berakar di masyarakat. Esensi dari perwakilan adalah melayani kepentingan para konstituen, dalam sudut pandang *descriptive presentation*, upaya dalam membawa perubahan dengan sistem keterwakilan memang tampak signifikan. Apa yang terjadi selama Orde Baru, dengan komposisi partai yang terkonsentrasi jelas secara ideologis, prinsip ini bisa saja berlangsung. Walaupun, dalam konteks Indonesia, tetap ada catatan bahwa diantara partai yang ada, juga terjadi usaha untuk memonopoli partai lainnya dengan langkah-langkah subversive. Sedangkan di era transisi demokrasi ini, dimana peserta Pemilu pernah mencapai 48 partai dan kursi-kursi di DPR/DPRD terkonsentrasi di sejumlah kecil partai, prinsip keterwakilan menjadi sulit dilaksanakan. Alih-alih menjadi alat demokrasi, prinsip ini malah membawa partai pada konstelasi transaksi politik yang jauh lebih luas. Lebih dari itu, penerapan *parliamentary threshold* sebesar 4% akan mejadi ujian berat bagi setiap partai politik peserta Pemilu 2019 untuk lolos pemilihan guna menuju singgasana kekuasaan di “Senayan”.

Dampak dari tingginya ambang batas parlementariat, partai politik dipaksa mengusung figur-figur populer di masyarakat, agar mampu mendukung dan mendongkrak suara partai politik agar mampu lolos ambang batas parlemen. Dalam upaya tersebut, langkah-langkah tidak populis pun dilakukan. Umpama, partai politik mengembangkan strategi kampanye yang tidak sehat, mulai dari produksi dan penyebaran hoax, ujaran kebencian, sampai dengan kampanye hitam. Jika hal ini tidak diantisipasi dengan baik, pemilihan umum, terutama Pilkada baik di tingkat pusat ataupun daerah menjadi alat bagi pengembangan konflik oleh partai-partai politik yang bergerak bersama kepentingannya sendiri.

Harapan akan perubahan kekuasaan yang sudah terjadi sejak

masa Orde Baru, dan peralihan kekuasaan yang di setiap kampanye Pilkada langsung menjanjikan perubahan, ternyata tidak kunjung terjadi. Kehadiran kepala daerah seperti Tri Tri Rismaharini, Ridwan Kamil, Basuki Tjahaja Purnama, Tuan Guru Bajang bahkan Joko Widodo seperti oase dalam harapan itu. Perubahan pemilihan kepala daerah dari keterwakilan ke pemilihan langsung lahir dari kesadaran harapan perubahan tersebut, namun sejauh mana efektivitasnya bagi keberlangsungan berbangsa dan bernegara di Indonesia, evaluasi harus terus dilakukan.

Hasil wawancara tim peneliti ke banyak narasumber, secara rerata, 70-80% tetap berharap Pilkada langsung tetap dilakukan. Dilihat dari sudut demokrasi prosedur ala Schumpeterian, Pilkada setidaknya harus mencapai tiga tujuan dasar: *pertama*, menghasilkan pimpinan daerah melalui mekanisme pemilihan yang demokratis, bebas, adil dan tanpa kekerasan. *Kedua*, dilihat dari sudut kepentingan terdapat rotasi kepemimpinan lokal secara regular, dan *ketiga*, Pilkada langsung menjadi fondasi baru bagi berlangsungnya proses pendidikan politik warga secara lebih luas. Pada dasarnya, demokrasi menuntut adanya kesempatan semua pihak untuk berpartisipasi di dalam semua proses politik. Sehingga Pilkada langsung dapat dinyatakan sebagai landasan dalam memulai partisipasi politik secara lebih luas.

Pilkada langsung membuka keterlibatan masyarakat dalam memilih, yang kemudian dapat diikuti juga dengan kesempatan dalam berpartisipasi terhadap lahirnya kebijakan-kebijakan. Mekanisme seperti Jaring Aspirasi Masyarakat (Jaring Asmara) dan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang), adalah konsekuensi lainnya dari partisipasi dalam demokrasi. Jika tidak dimulai dengan Pilkada langsung, keterlibatan masyarakat akan kehilangan akarnya, dan partisipasi public berikutnya akan menjadi partisipasi formalitas semata. Di atas kertas, keterwakilan secara substansial dapat mengatasi keterwakilan bersifat deskriptif. Namun, persoalan keterwakilan politik tidak sesederhana itu, sebagaimana partisipasi pun harus didesain sedemikian rupa. Oleh sebab itu, dalam proses perwakilan politik dan partisipasi politik, setiap orang dalam masyarakat perlu menentukan sikap politiknya dan terlibat ke dalam masalah.

Keputusan untuk menyelenggarakan Pilkada serentak

yang diadakan pada 2015 lalu merupakan bagian dari diskursus besar memperbaharui sistem pengisian kepala daerah. Kajian Puslit Politik LIPI tentang Pemilu mulai dari aspek kesiapan daerah, aspek pengelolaan sumber daya dan aspek pemenuhan persyaratan kepala daerah, agaknya dapat dijadikan rujukan dalam perbaikan Pilkada di berbagai daerah. Fakta bahwa Pilkada langsung membutuhkan pendidikan politik yang cukup luas dan berjangka waktu, maka untuk menciptakan Pilkada yang berlandaskan pada demokrasi yang efektif dan efisien, pendekatan asimetris sebaiknya dapat dipertimbangkan sebagai alternatif, dan perlu diujicobakan.

Itu sebabnya kenapa ideologisasi Pilkada langsung sebagai satu-satunya proses demokrasi ber Pemilu tidak bisa dibenarkan seutuhnya. Ideologisasi semacam ini mengandaikan kealpaan demokrasi yang dalam banyak pengalaman di berbagai negara juga berkorelasi dengan bobot demokrasi itu sendiri. Letak perbedaannya, harus ditemukan pada hal lain, bukan pada sifat langsung atau tidak langsung dari proses tersebut. Sebuah kemungkinan Pilkada yang tidak dilakukan dengan metode tunggal; langsung atau tidak langsung. Pilkada harus dibaca bukan sebagai pesta demokrasi semata, melainkan sebagai instrumen bagi proses pendalaman demokrasi (*deepening democracy*). Dari sisi masyarakat, *deepening democracy* merujuk pada pelembagaan penguatan daya penetrasi masyarakat ke dalam ranah dan aktivitas politik formal di tingkat lokal.

Deepening democracy dalam Pilkada memiliki posisi strategis dalam membangun demokrasi di masa transisi, agar Pilkada memiliki daya ungkit yang besar dalam menciptakan demokrasi sepanjang penyelenggaraannya mengacu pada prinsip demokrasi: *mandiri, jujur, adil, kepastian hukum, tertib penyelenggara Pilkada, kepentingan umum, keterbukaan, profesionalitas, proporsionalitas, akuntabilitas, efisiensi dan efektivitas*. Dalam masa transisi ini, dimana komponen demokrasi belum berimbang, maka usaha-usaha perimbangan perlu direkayasa, dan dioptimalisasi. Demokrasi mensyaratkan keseimbangan antara peran negara, swasta dan masyarakat, dan pada gilirannya, Pilkada asimetris dapat dijadikan acuan alternatif untuk merekayasa keseimbangan ini.

Ada hal yang menarik dari konteks pengalaman panjang

sejarah Indonesia di antara level politik yang tersedia, baik di tingkat nasional atau lokal (provinsi, kabupaten/kota) serta *grass root* (desa). Level lokal merupakan kawasan paling steril dari keterlibatan publik, kawasan ini adalah penggambaran sempurna dari sebuah negara otonom. Penjajahan 350 tahun dengan pendekatan *divide et impera*, juga didasari pada konsepsi memecah belah kawasan lokal. Politik di tingkat lokal dengan demikian menjadi ranah yang terbuka bagi penetrasi, bahkan kontestasi kekuatan di tingkat lokal sebagaimana yang banyak diargumentasikan oleh kaum pluralis dan multikulturalis. Kenapa? karena watak fragmentasi dan keunikan, serta esensi politik itu sendiri yang pada konteksnya bersifat lokal.

Kealpaan atau ketidakjelasan pola politik di tingkat lokal tidak bisa secara serta merta dibaca dengan pembacaan politik Indonesia di tingkat nasional. Hal ini terungkap misalnya lewat kasus di Klaten, yang pada agenda 212 lalu memberangkatkan banyak sekali orang, namun di tingkat lokal, pemilihan kepala daerah terkonsentrasi hanya pada PDI-P. Kasus lain, di Aceh Besar, dimana bupati terpilih bukan dari partai lokal melainkan politisi PAN. Kasus-kasus ini, dengan sangat jelas mengungkap keterbatasan dari model demokrasi berbasis ideologi atas politik Indonesia yang selama sekian lama dibaca melalui Jakarta. Pilkada langsung telah memberikan kemungkinan bagi kemunculan dan pengembangan teoritisasi baru dalam menjelaskan politik Indonesia yang berbeda dari definisi demokrasi di berbagai negara.

Pilkada langsung telah menyediakan argumentasi baru untuk memahami Indonesia tidak lagi lewat pusat, tetapi dari daerah. Jika LIPI menggunakan Indeks Pembangunan Manusia sebagai dasar penetapan Pilkada langsung dan tidak langsung di berbagai daerah, maka tingkat partisipasi pemilih dapat juga dijadikan rujukan. Animo pemilihan langsung yang menghubungkan konstituen dengan partai politik dapat dijadikan analisis sejauh mana interaksi politik terbangun di dalamnya. Catatan di beberapa KPU yang menunjukkan pemilihan legislatif daerah dan pemilihan kepala desa, menunjukkan betapa kuatnya hubungan transaksional antara konstituen dengan calon. Sebaliknya, partisipasi di tingkat gubernur, yang cenderung tinggi mengisyaratkan bagaimana masyarakat peduli terhadap program-program yang hendak dijalankan.

Untuk sampai pada definisi operasional Pilkada asimetris, uji coba Pemilu secara serentak yang digagas di tahun 2015 ini, dapat menjadi bahan evaluasi. Dengan Pemilu serentak, kita dapat melihat pola (*pattern*) pemilih di berbagai daerah. Logika pemilih dalam melihat calon politik, serta kesinambungan pilihan. Temuan penelitian yang menunjukkan bahwa pilihan masyarakat seringkali berdasarkan transaksi antara kandidat dengan konstituennya akan terbaca secara jelas. Termasuk juga bagaimana hubungan antara partai politik dengan konstituen. Dengan data tersebut, dapat diklasifikasi daerah dalam dua indikator: (1) relasi partai politik dengan konstituen dan (2) perimbangan komponen demokrasi. Melalui dua indikator dan IPM, Pilkada asimetris, dengan menetapkan beberapa model pemilihan kepala daerah, baik langsung, tidak langsung atau istimewa berdasarkan kultur dan adat dapat dikembangkan menuju pemerintahan Indonesia yang adil, makmur dan sejahtera.

Adanya wacana untuk membentuk Sekolah Kaderisasi Partai perlu didukung dan direalisasikan. Hal ini sangat mengemuka dari rangkaian panjang proses pengumpulan data lapangan. Dengan program ini, partai politik memiliki kesempatan untuk menciptakan kader-kader yang mengabdikan pada partai dan siap menjadi calon pemimpin di masa depan. Indonesia sudah berbenah dengan menciptakan regulasi untuk membuat partai menjadi semakin sehat, baik melalui pembatasan dana kampanye, batas minimal *parliamentary threshold*, sampai dengan pembiayaan untuk partai politik. Maka, pembenahan pun harus menyentuh substansi yang kita harapkan dari partai politik, menyediakan kader-kader yang mumpuni, yang membuat masyarakat memilih berdasarkan kesamaan tujuan yang ada, bukan dengan transaksi yang berujung pada kepentingan individual semata.

D. Pilkada Langsung dan Korupsi

1. Mahar Politik

Dapat dikatakan bahwa ketidakpuasan public terhadap perkembangan Pilkada langsung selama ini pada umumnya berhubungan dengan persepsi tentang meluasnya praktik korupsi

di kalangan birokrasi pemerintah dan DPRD serta persepsi tentang ketidakcakapan pemerintah untuk menjamin ketertiban hukum dan rasa keadilan masyarakat. Jika merujuk pada teori yang disebutkan oleh Susan Stokes tentang 3 model relasi dalam Pemilu, yakni: *pertama* adalah *programmatic mobilization*, dimana hubungan antara pemilih dengan politikus relatif setara, dukungan politik terbangun karena ketertarikan dan kesesuaian antara program (berupa kebijakan, pelayanan publik) yang ditawarkan oleh para kandidat. *Kedua*, adalah relasi transaksional material dimana politisi menawarkan uang, barang, natura, atau jasa layanan kepada pemilih untuk dipertukarkan dengan dukungan suara. *Ketiga*, adalah patronase dimana hubungan antara pemilih didasari pada pemberian bantuan atau program menggunakan dana publik.¹⁹⁴ Interaksi antara politisi dengan konstituen dapat didefinisikan ke dalam tiga model ini. Maka, persepsi tentang praktik korupsi yang terjadi di birokrasi pemerintah dan DPRD serta persepsi tentang ketidakcakapan pemerintah menemukan titik temunya.

Pilkada sebagai wadah mengaspirasikan pilihan, pada hakikatnya merupakan alat yang cukup baik dalam berdemokrasi. Akan tetapi relasi yang dibangun dalam menciptakan aspirasi tersebut, yang cukup bermasalah. Bagi partai politik, mereka yang memiliki sumber daya politik, seperti kekuasaan, dana ataupun jaringan dilihat sebagai potensi keunggulan untuk berkompetisi. Tidak mengherankan jika kemudian partai politik akan mudah jatuh untuk mendukung siapapun yang dinominasikan. Untuk petahana, nominasi juga berarti melanggengkan kekuasaan, sehingga kandidat yang diajukan ada di dalam lingkaran patronasenya.

Berangkat dari hal tersebut, minimal terdapat empat sumber pengeluaran yang menyebabkan tingginya ongkos politik Pilkada. *Pertama*, biaya pencalonan yang lazim disebut sebagai “mahar politik”. *Kedua*, dana kampanye yang meliputi atribut kampanye, tim sukses serta penggunaan media elektronik dan cetak. *Ketiga*, biaya survey dan penasihat serta strategi politik termasuk di dalamnya ongkos berkoalisi dengan partai-partai lainnya. *Keempat*, politik uang yang diberikan kepada konstituen untuk

194 Susan Stokes et al., dalam Mada Sukmajati, “Politik Gentong Babi”, diakses dari <http://fisipol.ugm.ac.id/news/politik-gentong-babi/id/>

meraih minat dalam memilih. Hitungan ini masih harus ditambah dengan keberadaan saksi pada perhitungan suara.

Tingginya biaya yang harus ditanggung untuk masuk ke dalam kancah politik, yang pada saat yang sama tidak mampu ditanggung oleh partai politik, melainkan oleh individu yang mencalonkan, mendorong para calon setelah terpilih untuk setidaknya melunasi modal atau bahkan jika dimungkinkan menjadi surplus. Beberapa responden kami menyatakan bahwa untuk menjadi anggota legislative saja, setidaknya dibutuhkan minimal 250 sampai dengan 500 juta. Sedangkan untuk menjadi Bupati atau Walikota, ada di kisaran empat kali lipatnya. Nilai yang begitu besar tersebut tidak sebanding dengan pendapatan resmi yang akan diterima oleh anggota legislatif dan juga eksekutif, sebagai kepala daerah.

Mahar politik memiliki makna yang plural, Basuki Tjahaja Purnama atau Ahok menyatakan bahwa mahar politik adalah ongkos yang dikeluarkan untuk menutupi biaya menggerakkan partai politik sejak dari tingkat bawah sampai ke atas. Banyak kalangan mempersepsikan soal mahar dengan praktik “jual beli” dukungan antara calon dalam Pilkada dengan parpol. Munculnya mahar politik sudah menjadi rahasia umum, pada 2018 lalu, Pilkada Jawa Timur menguak cerita tentang kasus La Nyalla Mataliti terkait adanya politik mahar diawali dengan pengungkapan soal adanya permintaan uang miliaran rupiah dari Ketua Umum Partai Gerindra, kemudian bermunculan beberapa kasus mahar politik di Pilkada Cirebon dan Palangkaraya.¹⁹⁵

Isu mahar politik, diketahui dan disadari keberadaannya sejak lama, namun sampai saat ini tampak tidak ada perbaikan yang signifikan. Stakeholder baik pada partai politik, Bawaslu, KPU, dan sampai dengan para pegiat demokrasi mengakui bahwa mahar politik tersebut ada dan nyata. Tetapi, bagaimana menuntaskan persoalan tersebut, tampaknya menjadi sulit, terutama karena partai politik di Indonesia belum mampu menciptakan kader yang mumpuni di mata masyarakat dan karena masyarakat pada umumnya turut menikmati politik uang yang beredar. Temuan

195 Tibiko Zabar Pradano, “Korupsi dan Pemilihan Kepala Daerah 2018”, kolom di <https://news.detik.com/kolom/d-3886191/korupsi-dan-pemilihan-kepala-daerah-2018>

penelitian ini memperlihatkan bahwa Bawaslu mengetahui secara nyata politik uang berlangsung, tetapi hampir tidak ada pelaporan yang masuk mengenai hal tersebut. Bahkan sekarang, kandidat yang kalah juga lebih banyak untuk tidak melaporkan kecurangan pemenang Pilkada, karena mereka sendiri pada saat kampanye melakukan hal yang sama. Sedihnya, kebetulan modal yang dibawa tidak lebih banyak dari pemenang Pilkada. Kewenangan Bawaslu yang dibatasi oleh adanya syarat pelaporan, membuat Bawaslu kesulitan menyidik kasus-kasus yang ada. Adalah diperlukan koordinasi antara Bawaslu, PPATK, KPK dan Satgas anti politik uang yang ada di POLRI untuk mengusut politik uang yang berlangsung selama ini.

Pertanyaan yang mengemuka adalah apakah mahar politik bagian dari tindak pidana yang bisa ditindak tegas? Sebab tanpa kejelasan mekanisme tersebut, mahar politik dapat dipandang sebagai hal yang lumrah dan menjadi bagian dari konsekuensi politis. Tindak pidana secara yuridis merupakan bentuk tingkah laku yang melanggar undang-undang pidana. Jika mahar politik merujuk pada jual-beli kendaraan partai politik, maka mahar politik memenuhi unsur tindak pidana dalam Pasal 327 ayat (1) Jo Pasal 525 UU No. 7 tahun 2017 tentang Pemilu.

Pasal 327:

Dana kampanye berasal dari perseorangan sebagaimana dimaksud dalam pasal 326 tidak boleh melebihi Rp. 2.500.000.000,00 (Dua miliar lima ratus juta rupiah)

Pasal 525 ayat (1): Setiap orang, kelompok, perusahaan, dan atau badan usaha non pemerintah yang memberikan dana kampanye Pemilu melebihi batas yang ditentukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 327 ayat (1) dan Pasal 331 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)

Unsur lain yang juga memiliki aturan untuk membatasi mahar politik ada pada Pasal 327 ayat (2) Jo Pasal 525 UU No. 7 tentang Pemilu. Bahwa dana kampanye yang berasal dari kelompok, perusahaan atau badan usaha nonpemerintah sebagaimana dimaksud dalam pasal 326 tidak boleh melebihi Rp. 25.000.000.000,00 (dua puluh lima miliar rupiah). Jika terdapat

kelebihan sumbangan, sesuai dengan Pasal 525 ayat (2), maka peserta Pemilu harus menyerahkan kelebihan sumbangan kepada kas Negara paling lambat 14 (empat belas) hari setelah masa kampanye Pemilu berakhir dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Berdasarkan ketentuan perundang-undangan di atas, setidaknya ada criteria yang perlu dipenuhi dalam memproses hukum mahar politik atau pemberian dana ke partai politik diantaranya: (1) terpenuhinya syarat formil dan materil laporan atau temuan dugaan pelanggaran pidana, (2) pasal yang ditetapkan sebagai pelanggaran pidana dan (3) pemenuhan unsur tindak pidana dalam Pemilu. Tiga criteria tersebut yang cukup menyulitkan dalam penegakan hukum mahar politik. Sulit menemukan saksi yang secara jujur menyampaikan biaya yang dikeluarkan untuk biaya politik. Telaah kami terhadap responden, mahar politik seakan akan kesepakatan yang disepakati karena memiliki kepentingan dan tujuan yang sama. Baik partai politik ataupun kandidat secara bersama-sama menyadari bahwa mahar politik adalah konsekuensi dari usaha mendapatkan kewenangan dan kemenangan.

Bawaslu sebagai institusi yang memiliki kewenangan sebagai pengawas penyelenggaraan Pemilu sesuai dengan UU No. 7 tahun 2017 dihadapkan pada sistem penegakan yang berdasarkan pada pelaporan/pengaduan. Ini artinya, sepanjang tidak ada aduan atau laporan atas pelanggaran Pemilu, Bawaslu tidak memiliki kewenangan untuk melakukan penyidikan. Jika ada saksi, maka Bawaslu juga dihadapkan dengan bukti-bukti yang sulit diurai, karena mahar politik tidak selalu tampak secara nyata. Dengan kelemahan-kelemahan ini, demokrasi yang ditawarkan dalam Pilkada, akan tampak sia-sia. Demokrasi minus regulasi akan mengandung anarki. Sebaliknya demokrasi yang inflasi regulasi juga tidak akan menyehatkan. Regulasi harus dibuat untuk memastikan demokrasi berjalan dengan baik. Regulasi ini tidak boleh tunggal, karena kekuasaan di Negara demokratis dikontrol oleh kekuasaan-kekuasaan lain, itulah mekanisme control-saling-imbang (*checks and balances*).

2. Modus Operandi Korupsi

Menjelang dimulainya masa kampanye pemilihan kepala

daerah (Pilkada) serentak 2018 lalu, publik kembali dikejutkan dengan kasus korupsi kepala daerah. KPK menetapkan dua orang kepala daerah menjadi tersangka, pertama, Gubernur Jambi, Zumi Zola atas dugaan suap RAPBD Provinsi Jambi dan kedua Bupati Jombang Nyono Suharli Wihandoko yang terjaring OTT atas dugaan menerima suap terkait pengurusan jabatan. Laode M. Syarif, menyebutkan bahwa korupsi kepala daerah dengan Pilkada dinilai memiliki keterkaitan yang cukup erat, mengingat sejumlah kasus korupsi yang melibatkan kepala daerah didorong oleh kebutuhan untuk mengembalikan ongkos politik dalam kontestasi electoral yang memakan biaya tinggi.¹⁹⁶

Feri Amsari, Direktur Pusat Studi Konstitusi (Pusako) Universitas Andalas mengatakan bahwa terjeratnya kepala daerah dalam korupsi, karena lemahnya aturan yang berlaku. Feri mengatakan, dengan tingkat pengetahuan masyarakat yang tidak sama, informasi mengenai calon kepala daerah tidak serta merta diketahui oleh masyarakat. Di sisi lain, penyelenggara Pemilu juga khawatir jika menerapkan aturan yang ketat, akan dikritik banyak pihak. Misalnya, KPU disebut tidak adil dan harus mempertimbangkan asas praduga tak bersalah kepada calon kepala daerah yang tersandung kasus. Sebab dalam hukum juga dikenal asas praduga bersalah, sehingga kejadian pemenang Pilkada juga merupakan terduga kasus korupsi dapat terjadi.¹⁹⁷

Pola-pola rekrutmen politik yang cenderung pragmatis sejak awal pencalonan, menghasilkan pemerintahan yang korup, yang diimplementasikan ke dalam berbagai modus di pemerintahan. Beberapa bentuk korupsi yang terekam dalam penelitian ini di antaranya adalah:

1. Jual beli jabatan di Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD); SKPD adalah perangkat pemerintah daerah baik di tingkat Provinsi, terutama di level Kabupaten/Kota. SKPD adalah pelaksana fungsi eksekutif yang harus berkoordinasi agar penyelenggaraan pemerintahan berjalan dengan baik.

¹⁹⁶ <https://news.detik.com/kolom/d-3886191/korupsi-dan-pemilihan-kepala-daerah-2018>

¹⁹⁷ Disadur dari <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180703192935-32-311202/tersangka-korupsi-menang-Pilkada-karena-regulasi-lemah>

Dengan transaksi jual beli jabatan, penempatan pejabat di setiap SKPD dibatasi ke dalam patronase yang sama, sehingga memudahkan terjadinya pengaturan program dan kegiatan;

2. Penunjukkan langsung pada pihak ketiga untuk pekerjaan-pekerjaan yang ada di lingkungan kerja daerah. Biasanya, pihak ketiga disini merupakan sponsor pada saat pencalonan yang dijanjikan akses terhadap program-program pemerintah. Dalam pelaksanaan kerjanya, pihak ketiga ini tidak memberikan biaya (suap) secara langsung kepada pemerintah. Namun, memberi dukungan seperti penyediaan atribut kampanye sebagai bagian dari relasi antara kandidat dengan pengusaha.
3. Izin usaha, merupakan modus baru dalam kontrak antara pemerintah dengan pengusaha. Penerbitan izin usaha banyak diiming-imingi dengan pemberian saham dari pengusaha sehingga kepala daerah bisa mendapatkan keuntungan tanpa harus terlibat ke dalam proses usaha.
4. Rekanan proyek untuk saat ini bukan pilihan yang bisa diambil. Pengadaan barang dan jasa secara online, menyulitkan pemerintah daerah untuk bermain mata dengan pengusaha. Meski upaya-upaya itu masih ada, namun jumlahnya semakin terbatas dan sulit.

Proses rekrutmen politik yang mendorong orientasi partai politik bersikap pragmatis seolah menggambarkan betapa karakteristik partai politik dalam pelaksanaan Pilkada hanya berorientasi pada kekuasaan. Untuk itu, sejumlah pengawasan terhadap partai politik setelah memenangkan Pilkada perlu dilakukan. Pengawasan ini tidak bisa muncul dari dalam kekuasaan itu sendiri. Perlu ada komponen lain di luar pemerintah yang secara aktif memantau dan menegur perilaku-perilaku koruptif. Hubungan antara DPRD dengan kepala daerah yang saling terikat, karena Kepala Daerah hanya bisa diusung oleh Partai yang masuk ambang batas 20%, maka Kepala Daerah dengan anggota DPRD kehilangan esensi kerjanya sebagai lembaga legislative yang melakukan pengawasan. Kemandulan kerja antara Kepala Daerah dengan DPRD pada akhirnya menjadi modus bersama memberlakukan korupsi internal.

Kasus yang terjadi di Kota Malang beberapa waktu lalu, merupakan gambaran jelas bagaimana DPRD dan Kepala Daerah saling bersinergi melalui transaksi politik untuk meloloskan program dan kerja satu dengan lainnya. Transaksi ini diselesaikan secara mudah karena sejak awal pencalonan pun transaksi ini sudah mulai dilakukan. Meski demikian, ada juga transaksi yang di pertengahan jalan kehilangan titik temunya. Ini tampak dari bagaimana Kepala Daerah saat menjadi petahana memindahkan suaranya ke partai lain, dan atau terjadi pemisahan pasangan, antara Kepala Daerah dengan wakilnya yang biasanya merupakan kader partai tertentu. Hubungan interaktif antara Kepala Daerah dan Partai Politik di DPRD ini yang mendorong banyak kalangan merasa sanksi jika pemilihan kepala daerah kembali ke sistem keterwakilan melalui Pilkada tidak langsung.

Pilkada tidak langsung yang diserahkan kepada DPRD dikhawatirkan memperkuat transaksi antara kepala daerah dengan DPRD yang bisa melahirkan modus actor dan pola korupsi baru. Penyelenggaraan dan proses Pilkada secara langsung memang memakan biaya lebih mahal, akan tetapi dengan Pilkada oleh DPRD dapat melahirkan dampak yang lebih besar. Dampaknya mungkin tidak tampak secara langsung, sebagaimana saat ini, hubungan antara DPRD dengan kepala daerah pun tidak terdeteksi secara langsung, meski dapat dirasakan oleh banyak pihak. Dampak yang paling nyata adalah aspirasi dan substansi kedaulatan rakyat yang tidak terakomodasi. Nilai substansi yang tersimpan di dalam Pilkada langsung jauh lebih penting dibandingkan teknis pelaksanaannya. Meski, ada semacam asumsi yang kami temukan dari beberapa responden, bahwa dengan Pilkada tidak langsung, pengawasan KPK terhadap keberadaan korupsi menjadi lebih terkonsentrasi. KPK hanya perlu memastikan pengawasan kepada anggota DPRD saja, untuk meminimalisir terjadinya suap dan korupsi di lingkaran pemilihan tidak langsung. Sedangkan pada Pilkada langsung pengawasan yang dilakukan KPK tidak terkonsentrasi dan sulit dilacak dengan pasti.

Namun, temuan lain membantah asumsi tersebut. Hasil penelitian bersama Greenpeace, Jatam, ICW dan Yauriga menyebutkan soal penerbitan izin usaha pertambangan yang diselewengkan di berbagai daerah, menunjukkan bahwa di dalam

lingkup kecil sekalipun, korupsi dapat terjadi, dan hal ini murni terpisah dari proses Pilkada secara langsung. Para pengusaha hitam dengan mudah menyogok anggota DPRD, sementara DPRD akan lebih leluasa memeras kepala daerah karena merasa sebagai penentu kepemimpinan di daerah.¹⁹⁸

Aspek negatif lainnya, disampaikan para pegiat demokrasi yang menjadi narasumber penelitian ini. Mereka menegaskan bahwa apabila pada Pilkada langsung, setiap calon memerlukan dana minimal 500 juta rupiah sampai 1 miliar rupiah harus disediakan, dan jumlah itu sudah termasuk untuk atribut kampanye dan beli suara. Akibatnya, dalam Pilkada tidak langsung, angkanya bisa melampaui lebih tinggi. Biaya yang dikeluarkan oleh kandidat ke masyarakat angkanya lebih kecil dengan kuantitas penikmat uang “haram” tersebut yang lebih banyak. Sedangkan biaya yang harus dikeluarkan oleh kandidat kepada anggota DPRD jumlahnya bisa jauh lebih banyak meski kuantitasnya personal yang menikmati relatif sedikit. Ini karena biaya dan gaya hidup anggota DPRD tidak sama dengan rakyat kebanyakan. Di sisi lain, penerima jual beli suara di era demokrasi ini semakin lama semakin sedikit. Dengan tingkat apatisme politik, dan krisis kepercayaan terhadap pemerintah, jumlah pemilih yang dapat dibeli suaranya pun semakin kecil, dan angka golput semakin tinggi.

Hubungan antara DPRD dengan Kepala Daerah ini perlu dipertegas kembali peran dan fungsinya. Persekongkolan korupsi antara Kepala Daerah dengan DPRD akan menjadikan pemerintahan oligarki terselubung yang manipulatif dan korup. Persekongkolan untuk melakukan korupsi ini diteruskan ke dalam berbagai proyek pembangunan daerah, proyek fiktif, permainan anggaran dan sebagainya. Untuk memperbaiki situasi tersebut, administrasi publik dan layanan publik harus diupayakan menjadi terbuka dan *open access*. Apa yang dilakukan LKPP (Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah) yang meregulasi keberadaan pengadaan barang/jasa di lingkungan instansi pemerintah telah meminimalisasi potensi pengadaan barang/

¹⁹⁸ Greenpeace, Jatam, ICW, Yauriga, #Bersihkan Indonesia, “Coalruption, Elite Politik dalam Pusaran Bisnis Batu bara”, diakses dari http://m.greenpeace.org/seasia/id/PageFiles/110812/-COALRUPTION_INDONESIA_WEB.pdf

jasa yang tidak berkesesuaian dengan kebutuhan. Keberadaan LPSE (Lembaga Pengadaan Secara Elektronik) memperkuat implementasi tersebut, sebagai sistem pengadaan barang/jasa pemerintah yang dilaksanakan secara elektronik dengan memanfaatkan dukungan teknologi informasi telah mengeliminir transaksi antara birokrasi dengan pengusaha tertentu.

Hal yang perlu menjadi perhatian dalam meminimalisir korupsi, sesungguhnya terletak pada penegakan hukum. Kurang berfungsinya lembaga-lembaga penegak hukum, yaitu Polisi, Jaksa, Pengadilan dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) itu sendiri menjadi alasan mengapa korupsi masih terus menjejaring bahkan terus menemukan modus-modus baru di berbagai lini. Rakyat secara umum menyadari bahwa korupsi yang merajalela, karena penangkapan pembesar politik dan pengusaha kelas kakap itu sekedar tawar-menawar bisnis antara politisi dan pembuat hukum, pengacara dan penuntut umum, polisi dan keluarga terdakwa. Dengan kondisi ini, kepercayaan masyarakat terhadap fungsi lembaga penegak hukum menurun. Ini cukup mempengaruhi ketertiban di masyarakat, masyarakat menjadi represif dan mengedepankan kekerasan fisik. Lebih jauh dari itu, pemikiran untuk membentuk Negara baru atau bahkan Khilafah lahir dari ketidakpuasan terhadap penegakan hukum dan ketidakpercayaan terhadap birokrasi.

3. Gakkumdu dalam Penegakan Hukum

Fungsi sentra Gakkumdu (Penegakan Hukum Terpadu) adalah sebagai forum koordinasi dalam proses penanganan setiap pelanggaran tindak pidana Pemilu, pelaksanaan pola tindak pidana Pemilu, pusat data, peningkatan kompetensi dan monitoring evaluasi. Menurut standard prosedur Gakkumdu, penanganan tindak pidana Pemilu dilaksanakan melalui tiga tahap, yaitu: a) Penerimaan, pengkajian dan penyampaian laporan/temuan dugaan tindak pidana Pemilu kepada Pengawas Pemilu, dalam tahap ini Pengawas Pemilu berwenang menerima laporan/temuan dugaan pelanggaran Pemilu yang diduga mengandung unsur pidana, selanjutnya laporan itu dituangkan dalam formulir pengaduan. Pengawas Pemilu bekerjasama dengan sentra Gakkumdu setidaknya 24 jam sejak diterimanya laporan/temuan; b) tindak lanjut dari pengaduan ini, adalah dilakukan pembahasan

oleh sentra Gakkumdu dengan dipimpin oleh anggota Sentra Gakkumdu yang berasal dari unsur Pengawas Pemilu; c) sentra Gakkumdu menerbitkan rekomendasi, yang menentukan apakah laporan tersebut merupakan dugaan tindak pidana Pemilu atau bukan, atau persyaratan yang perlu dilengkapi dengan syarat formil dan materil.¹⁹⁹

Satgas terpadu ini terdiri dari Badan Pengawas Pemilu, Polri dan Kejaksaan Agung, yang dibentuk pertama kali pada 2016. Keberadaan sentra gakkumdu diinisiasi untuk mempermudah kerja penanganan tindak pidana Pemilu yang seringkali terhambat karena persoalan koordinasi. Dengan terbentuknya sentra ini, diharapkan hubungan sinergis tiga komponen pengawas dan penindak pidana dapat terlaksana. Diharapkan, dengan satu padu dan satu atap, pengawas Pemilu pun memiliki kewenangan yang lebih kuat, seperti penahanan, penangkapan, penggeledahan dan penyitaan. Dalam UU Pilkada, disebutkan penyidik dalam sentra gakkumdu dapat melakukan penggeledahan, penyitaan, penahanan dan penangkapan tanpa izin ketua pengadilan.

Gakkumdu lahir karena kesadaran pemerintah dalam hal ini Negara atas rendahnya pengetahuan politik rakyat secara keseluruhan, yang membuat mereka dapat terprovokasi oleh rekayasa-rekayasa politik kaum elit. Temuan-temuan korupsi di berbagai daerah di sisi lain juga mendorong apatisisme rakyat terhadap pemerintah dan negara sebagai sebuah lembaga. Gakkumdu dibentuk untuk mengembalikan harga diri Negara sekaligus kepercayaan di masyarakat. Mobilisasi penguasa melalui alat-alat kekuasaan yang dibentuk oleh kelompok tertentu untuk merusak demokrasi, menurut hasil wawancara kami dengan seluruh Bawaslu di berbagai daerah terletak pada kekuatan penegakan hukum.

Semangat ini pula yang mendorong Kapolri Jenderal (Pol) Tito Karnavian mencetuskan ide membuat Satuan Tugas antipolitik uang menjelang Pilkada 2018. Tito mendorong kerjasama dengan KPK dalam menangani praktik politik uang yang diprediksi akan ramai menjelang Pilkada 2018 yang dilaksanakan secara serentak

199 Binov Handitya, "Peran Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu) dalam Penegakan Tindak Pidana Pemilu", Seminar Nasional Hukum Universitas Negeri Semarang, Volume 4 Nomor 2 tahun 2018, hlm. 361.

di beberapa daerah. Satgas terpadu tersebut dibentuk untuk membantu Gakkumdu dalam menangani kasus yang berkaitan dengan tindak pidana Pemilu sebagaimana diatur dalam UU No. 10 tahun 2016 sebagaimana perubahan UU No 8 tahun 2015 tentang Pilkada. Setyo Wasisto, Kepala Divisi Humas Polri, menyebutkan pembentukan Satgas antipolitik uang ini untuk memberikan efek jera, sehingga pola-pola tak demokratis dalam berPemilu dapat dieliminir, dan demokrasi melalui pemilihan langsung dapat menghasilkan kepemimpinan yang sehat.²⁰⁰

4. Variabel Intervening Korupsi

Pilkada langsung dengan demikian tidak berekuivalensi secara langsung dengan korupsi. Namun diintervensi oleh banyak komponen yang mendorong terbentuknya korupsi itu sendiri. Bagaimanapun juga Pilkada menawarkan kepada partai politik, kewenangan dan kekuasaan, sehingga mendorong terbentuknya perbedaan kepentingan antara para anggota birokrasi, terutama para pimpinannya dengan kepentingan Negara dapat timbul menjadi alat kekuatan tertentu, seperti kekuatan politik, kekuatan ekonomi atau kelompok penekan yang terdapat di dalam masyarakat. Variabel intervening yang jelas tampak dalam hal berikut:

1. Kecenderungan mempertahankan status quo, dengan membentuk patron di dalam internal birokrasi;
2. Kecenderungan mengembalikan modal yang telah dikeluarkan termasuk mahar politik, tim sukses dan atribut kemenangan lainnya;
3. Arogansi dan intimidasi yang dilakukan oleh tim sukses untuk mempertahankan keberlangsungan kekuasaan;
4. Politik kekerabatan dengan mendorong terjaganya kekuatan politik dan kekuasaan dalam lingkaran yang sama;
5. Konfigurasi birokrasi dengan melakukan penempatan tujuan dan sasaran yang tidak tepat, tidak tanggap dan pembagian

²⁰⁰ <https://nasional.kompas.com/read/2018/01/05/08251841/apa-bedanya-satgas-antipolitik-uang-dengan-sentra-gakkumdu>

beban kerja dalam birokrasi yang tidak merata, serta cenderung mencari korban dalam politik birokrasi.

6. Penyimpangan tatabuku, meski sifatnya teknis administrasi, pembukuan yang tidak sesuai tergolong sebagai tindakan melanggar hukum. Cara yang biasa ditempuh dalam pembukuan biasanya memanipulasi angka dalam kebutuhan pelaksanaan anggaran.
7. Penyebaran program pada wilayah-wilayah konstituen dan atau pada CSO-CSO tertentu, untuk memperluas pengaruh dan kemungkinan mempertahankan kekuasaan.

Undang-undang (UU) Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilu membawa angin segar bagi jajaran Bawaslu. Undang-undang yang disahkan di 15 Agustus 2017 itu memberi banyak penguatan bagi lembaga penguatan terhadap jajaran Bawaslu, yang menjadi lembaga permanen. Kehadiran Gakkumdu dan Satgas antipolitik uang memberi nafas baru terhadap penegakan hukum tindak pidana Pemilu. Akan tetapi, dua produk pengawasan terbaru tersebut masih perlu diuji, mengingat selama beberapa waktu garis koordinasi antara Bawaslu dengan unit-unit penegakan hukum lainnya, seperti Polri, Satpol PP, PPATK dan lainnya belum memiliki sistematisa kerja yang jelas. Padahal, jelas sekali Bawaslu tidak akan mampu melaksanakan fungsinya jika tidak memiliki garis koordinasi dengan unit penegakan hukum lainnya.

Pilkada serentak yang digadag-gadang untuk mengurangi politik transaksional tampaknya masih harus dievaluasi lebih lanjut. Fakta munculnya Pilkada dengan calon tunggal, menunjukkan bahwa Pilkada tampak tidak menarik lagi bagi masyarakat. Petahana yang berhasil mendorong munculnya calon politik dari kerabatnya, baik istri, anak atau adik, juga membuktikan fenomena masih berlangsungnya politik transaksional. Atau isu mengenai lawan politik yang tidak lain boneka politik semata, karena status incumbent yang sudah kuat dan mencalonkan kembali dalam Pilkada selanjutnya. Ini merupakan salah satu bentuk transaksi politik dan pola pikir yang pragmatis, dimana parpol yang mengusung calon diperkirakan kalah, bertransaksi dengan *incumbent* dan menghadirkan boneka politik.

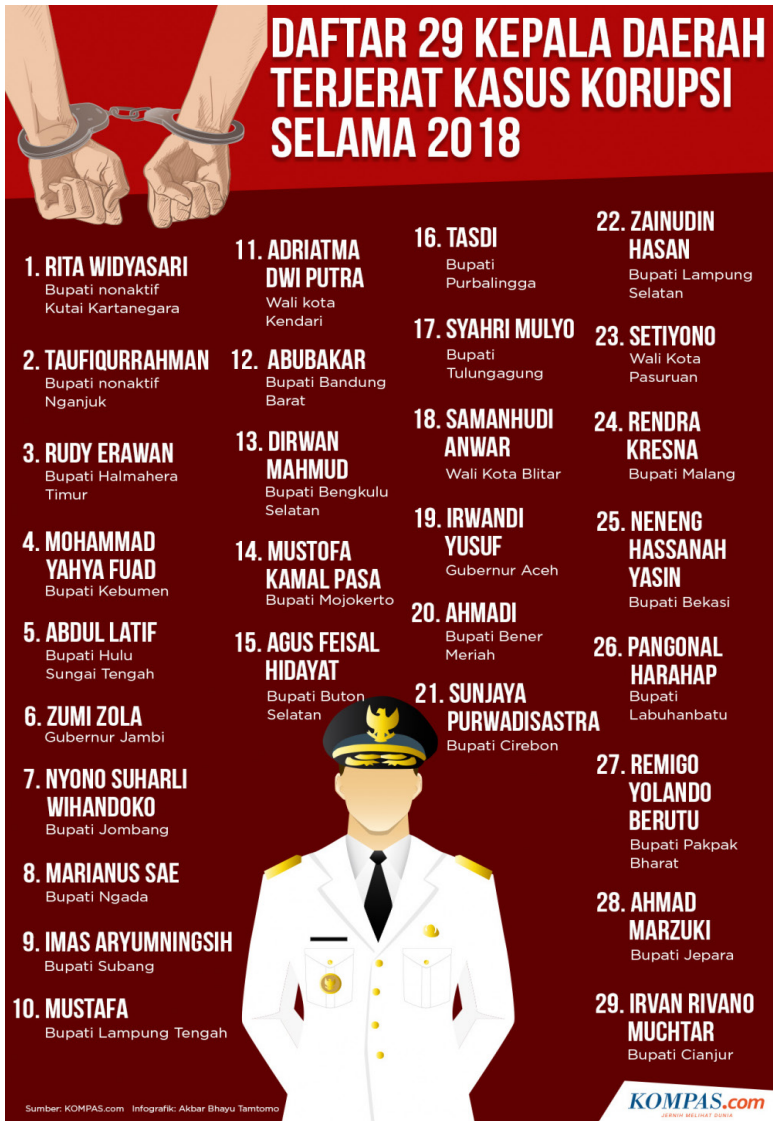
Pilkada serentak memang meminimalisir pembiayaan

Negara, dengan tidak berlarut-larutnya pelaksanaan Pilkada serta meminimalisir alat dukung baik fisik maupun non fisik. Akan tetapi, Pilkada serentak ditengarai memiliki jaringan plutokrasi yang lebih berat. Dengan Pilkada serentak, partai politik semakin kesulitan membangun jejaring konstituen yang selama ini telah terinteraksi dengan pendekatan politik uang. Pengurus partai pun kesulitan membiayai kampanye sehingga membutuhkan orang-orang dengan kekuatan financial yang besar, dalam kondisi seperti ini, partai politik dipaksa meminang calon dengan kemampuan logistic yang kuat. Lagi-lagi Pilkada serentak belum berhasil mengeliminir cikal bakal korupsi itu sendiri. Pilkada serentak baru berhasil mengefisiensi penyelenggaraan Pemilu, namun tidak pada substansi Pilkada.

Sebagaimana demokrasi yang berkedaulatan rakyat, penghentian terhadap politik uang, tidak terlepas dari cara pandang masyarakat pemilih yang permisif terhadap politik uang. Pada proses demokrasi di Indonesia, praktek ini tumbuh subur, karena dianggap sebagai suatu kewajaran. Politik uang menjadi semakin kuat, ketika Pilkada dianggap sebagai perayaan, kultur pragmatism jangka pendek, dan lemahnya dialektika untuk mencari nilai-nilai ideal dalam membangun visi bersama. Politik uang juga menjadi semakin merajalela, ketika penegakan hukum tidak berlangsung dan tidak mampu membaca modus-modus korupsi yang semakin tidak terbaca secara jelas namun terasakan semakin kuat.

Perlu banyak kajian dan penelitian yang membaca pola-pola politik uang dan transaksi politik, sehingga dapat dilakukan pencegahan sekaligus penanganan hukum yang kuat. Tanpa kajian mendalam, politik uang yang mencederai Pilkada langsung sebagai instrument demokrasi akan secara terus menerus tampak gagal dan tidak bernilai serta berdaya guna. Para penegak hukum perlu menetapkan regulasi yang lebih jelas terhadap keberlangsungan Pilkada yang sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi. Sebab jika ini tidak segera dilakukan, bangsa ini akan dihadapkan dengan masalah yang lebih pelik. Ketidakpercayaan terhadap pemerintah dan Negara dan dorongan mengganti sistem Negara, yang bukan tidak mungkin kembali menuju otoritarianisme.

Gambar 5.
Infografis Kepala Daerah dan Jerat Korupsi pada 2018



Sumber: <https://nasional.kompas.com/read/2018/12/27/08512001/infografik-29-kepala-daerah-terjerat-kasus-korupsi-sepanjang-2018>

E. Pilkada Langsung dan Gangguan Keamanan dan Ketertiban

1. Pilkada Langsung Bukan Variabel Utama Gangguan

Sebagai sebuah arena kontestasi dan kompetisi politik dalam rangka memilih calon kepala daerah dan wakilnya, proses pemilihan kepala daerah potensial mengandung kerawan atau gangguan sosial tertentu. Hal semacam ini tergolong wajar, sebab pemilihan kepala daerah menyangkut posisi strategis dan melibatkan aneka faktor penting dari sisi ekonomi, politikm sosial dan budaya. Kontestasi dalam Pilkada, oleh karenanya, tidak saja diperebutkan oleh partai politik dan kandidat tetapi juga konstituen.

Secara etis, pengaturan sistem Pemilu, termasuk kerangka hukumnya, dimaksudkan untuk mendorong terwujudnya kompetisi yang sehat dan jauh dari tindakan kekerasan (pengelolaan politik elektoral secara damai). Oleh karena itu, kekerasan atau kerawanan sosial potensial mengganggu jalannya Pilkada. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia kata atau istilah “rawan” diartikan sebagai mudah menimbulkan gangguan keamanan, bahaya atau gawat sebagai lawan dari istilah damai, tenang dan tanpa gejolak.

Sehubungan dengan itu, tulisan ini secara khusus bermaksud menganalisa tentang hubungan antara pemilihan kepala daerah langsung (Pilkada) langsung dengan gangguan keamanan dan ketertiban. Pertanyaan semacam itu penting untuk diajukan mengingat ada asumsi yang berkembang secara meluas bahwa Pilkada mengakibatkan terjadinya gangguan ketertiban masyarakat. Pilkada dianggap merupakan faktor determinan terhadap munculnya aneka gangguan ketertiban masyarakat.

Namun, sebelum masuk ke pembahasan yang menjelaskan tentang hubungan antara Pilkada langsung dengan gangguan keamanan dan ketertiban, dipandang perlu untuk terlebih dulu mendefinisikan secara umum tentang apa yang dimaksud keamanan dan ketertiban masyarakat. Melalui pemahaman tentang definisi ini diharapkan riset ini tidak saja memiliki kejelasan tentang lingkup kamtibmas, namun juga memiliki

pijakan konsepsional yang andal (*reliable*).

Berdasarkan definisi umumnya, keamanan yang berasal kata atau istilah “aman” adalah suatu kondisi yang bebas dari segala macam bentuk gangguan dan hambatan. Jika dirinci lebih detail, makna kata aman dapat mengandung beberapa pengertian, yaitu: perasaan bebas dari perasaan khawatir, perasaan terlindung dari segala bahaya serta terciptanya perasaan damai secara badaniah dan badaniah. Sementara itu, pengertian ketertiban adalah suatu keadaan di mana segala kegiatan dapat berfungsi dan berperan sesuai ketentuan yang ada.

Sementara itu, pengertian Kamtibmas menurut Pasal 1 Undang-undang Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 menyebutkan bahwa pengertian Kamtibmas adalah: keamanan dan ketertiban masyarakat adalah suatu kondisi dinamis masyarakat sebagai salah satu prasyarat terselenggaranya proses pembangunan nasional dalam rangka tercapainya tujuan nasional yang ditandai oleh terjaminnya keamanan, ketertiban, dan tegaknya hukum, serta terbinanya ketentraman yang mengandung kemampuan membina serta mengembangkan potensi dan kekuatan masyarakat dalam menangkal, mencegah, dan menanggulangi segala bentuk pelanggaran hukum dan bentuk-bentuk gangguan lainnya yang dapat meresahkan masyarakat.

Bertolak dari pengertian-pengertian dasar tentang kamtibmas, baik dari segi definisi umum maupun dari segi definisi berdasarkan perundangan, pertanyaan dasar dari studi ini ingin mengungkap, sejauh mana pengaruh Pilkada langsung terhadap gangguan keamanan dan ketertiban masyarakat? Pertanyaan ini didasarkan atas pendapat yang berkembang di publik bahwa Pilkada atau demokrasi lokal merupakan penyebab gangguan keamanan dan ketertiban masyarakat.

Bertolak dari serangkaian fakta empirik maka dapat dinyatakan di sini bahwa Pilkada, terutama Pilkada yang berlangsung secara langsung, ternyata bukan merupakan faktor penyebab munculnya serangkaian gangguan kamtibmas. Di sisi lain, dengan menyatakan Pilkada faktor penyebab gangguan kamtibmas, ini sama dengan menyatakan bahwa demokrasi (lokal) merupakan penyebab munculnya gangguan keamanan dan

ketertiban masyarakat.

Dari segi konsep dasar tentang demokrasi pada umumnya, anggapan semacam itu tentu agak sulit diterima. Dari segi prinsip, demokrasi—dalam arti kedaulatan rakyat—tidak pernah dimaknai sebagai bentuk kekacauan sosial dan hal-hal yang sejenis. Bahkan, demokrasi sering dimaknai sebagai sebuah sistem yang merupakan jalan tengah antara tirani dan anarki. Dalam pengertian ini, demokrasi tidak mencampakkan konflik, namun menyalurkannya secara institusional.

Dalam beberapa kasus, pelaksanaan Pilkada boleh jadi telah mengiringi atau bersamaan kasus dengan fenomena gangguan keamanan, namun yang disebut pertama tidak harus dipahami sebagai penyebab yang disebut terakhir. Korelasi antara Pilkada dengan gangguan kamtibmas tampak cukup kompleks dan tidak deterministik.

Lagi pula, Pilkada juga sering disebabkan aneka faktor lain yang jauh lebih rumit. Dengan demikian, cara pandang terhadap fenomena Pilkada di satu sisi serta faktor gangguan keamanan di sisi lain, perlu dipahami lebih jauh dari sekadar sebuah relasi yang merangkai pola sebab-akibat yang deterministik. Faktor yang satu tidak berstatus sebagai *independent variable* sementara faktor yang lain tidak bisa dimaknai sebagai *dependent variable* secara mutlak.

Beberapa kasus empirik dalam studi ini ternyata menunjukkan berbagai *intervening variable* yang sering kali memainkan peran yang cukup signifikan dalam memunculkan fenomena gangguan keamanan dalam pelaksanaan Pilkada. Sebagaimana yang terjadi pada iklim politik demokratis yang membuka ruang partisipasi dan kontestasi, proses politik Pilkada boleh jadi menciptakan kemungkinan terjadinya pergesekan sosial. Namun untuk menyimpulkan bahwa Pilkada merupakan penyebab langsung munculnya gangguan kamtibmas agaknya sulit untuk dibenarkan.

Sementara itu beberapa studi juga mencatat, belakangan ini eskalasi konflik dan kekerasan yang mengiringi proses Pilkada umumnya menurun. Dari fenomena ini, maka dapat disimpulkan bahwa meskipun fenomena gangguan keamanan tetap eksis dan kerap mengiringinya jalannya pelaksanaan Pilkada, namun seiring dengan itu gangguan keamanan agaknya semakin berkurang dari

tahun ke tahun.

Kajian yang dilakukan Setara Institute bekerjasama dengan Sekolah Tinggi Ilmu Kepolisian di xx provinsi di Indonesia mendapati bahwa apa yang dinyatakan sebagai pemicu masalah/gangguan kamtibmas adalah soal-soal yang berhubungan dengan dominasi kekuasaan dan kepentingan politik tertentu di tingkat lokal sebagai faktor utama. Selain itu, pemicu masalah/gangguan kamtibmas yang berimbas pada pelaksanaan Pilkada juga muncul dari berbagai bentuk populisme agama, termasuk isu politik identitas, seperti isu pribumi versus pendatang, misalnya.

Pertanyaan selanjutnya adalah, aspek apa yang dapat menghubungkan antara kepentingan elit ekonomi-politik lokal serta populisme agama (politik identitas) dengan gangguan kamtibmas dalam konteks pelaksanaan Pilkada?

Studi ini mengungkap bahwa dominasi elite lokal atas sumber daya ekonomi-politik sering mengakibatkan atau memunculkan resistensi masyarakat lokal yang berimbas kepada pelaksanaan Pilkada. Terlebih, pola-pola kekuasaan lokal yang menjurus pada perilaku koruptif dan kolusif cenderung mengakibatkan kemucakan publik. Pada tingkat yang lebih serius, publik kerap melampiaskan kegeramannya pada sejumlah elit ekonomi-politik lokal dalam berbagai aksi yang potensial mengganggu keamanan dan ketertiban masyarakat.

Studi ini juga menemukan beberapa indikasi bahwa sampai batas tertentu politik identitas (populisme agama) merupakan pemicu letupan kamtibmas dalam konteks Pilkada. Beberapa turunan dari politik identitas, seperti ujaran kebencian, setidaknya mengandung dimensi kekerasan semantik. Pada titik ini praktik ujaran kebencian sebagai bagian dari politik identitas cenderung mengeksklusi kelompok lain secara ekstrem, bahkan hingga ke tingkat fisik. Dengan demikian, penggunaan politik identitas, baik dalam arti semantik maupun secara praktik, jelas membahayakan keselamatan orang lain. Pada titik inilah politik identitas dapat dinyatakan sebagai sebuah gangguan kamtibmas yang berimplikasi secara negatif dalam pelaksanaan Pilkada.

Namun, terdapat pula variabel-variabel lain yang dapat memicu munculnya gangguan kamtibmas dalam pelaksanaan

Pilkada, sebagaimana yang ditemukan dalam riset ini. Persoalan tata kelola Pemilu yang kerap tidak dijalankan sebagaimana mestinya kadang juga memicu munculnya pergesekan sosial yang potensial memunculkan problem gangguan kamtibmas. Hanya saja varibael-varibel tersebut cenderung tidak dominan.

2. Populisme Agama dan Politisasi Identitas

Terkait dengan politik identitas, studi ini menemukan ada kecenderungan semacam itu. Hanya saja kasus politik identitas ini relatif terbatas, tidak saja mencakup kuantitasnya namun juga menyangkut intensitas dan eskalasinya. Di P. Jawa seperti Jawa Tengah, Jawa Timur, DI Yogyakarta dan Banten misalnya, politik berbasis identitas cenderung tidak terlalu signifikan.

Namun, kondisi di Jawa Barat agaklain dibanding provinsi lain di Jawa. Harus diakui bahwa imbas politik identitas dalam Pilkada DKI Jakarta tahun 2017 tetap muncul ke permukaan dan dinilai potensial melahirkan gangguan kamtibmas. Bahkan, kontestasi politik dalam Pilkada Jawa Barat tahun 201xx berimplikasi ke Pilpres.

Sebagai ilustrasi dapat dikemukakan di sini bahwa salah satu Paslon dalam Pilkada Jawa Barat, yakni Ridwan Kamil, merupakan korban politik identitas. Ada indikasi yang cukup kuat bahwa politik identitas di Jawa Barat berlangsung lumayan intens. Agaknya, pihak-pihak yang secara politis meraih suara di DKI Jakarta dalam Pilkada 2017, ingin mencoba menerapkan strategi politik identitas di Jawa Barat.

Namun demikian, sekalipun isu politik identitas dicoba untuk diterapkan di Pilkada Jawa Barat 2018, namun ternyata gagal mendapatkan suara. Pasangan calon yang dianggap menjadi korban politik identitas itu terbukti meraih kemenangan. Namun, sebuah kekuatan, para pengusung politik identitas di Jawa Barat suaranya agak lumayan meskipun akhirnya kalah.²⁰¹

Ada asumsi bahwa—selain dipicu oleh pernyataan mantan

201 <https://news.okezone.com/read/2017/11/09/337/1810967/politik-identitas-intai-Pilkada-jabar-2018> dan <http://telusur.metrotvnews.com/news-telusur/dN6gZ9yb-bara-politik-identitas-dalam-sekam-Pilkada-jabar>

Gubernur DKI Jakarta Basuki Tjahaja Purnama yang menyulut menguatnya politik identitas—Jawa Barat dikenal merupakan wilayah yang cukup lama bersentuhan dengan komunitas Islam garis keras. Dengan demikian, logis kiranya dalam Pilkada Jawa Barat 2018 isu politik identitas cenderung mengeras di wilayah itu. Di level provinsi di P. Jawa, tampaknya tidak ada kecenderungan politik identitas yang begitu kuat artikulasinya kecuali di Jawa Barat.

Cukup unik bahwa di Jawa Barat, terutama pada level kabupaten/kota, politik identitas relatif tidak massif. Atau dengan kata lain, terdapat ada gejala politik identitas di level kabupaten/kota di Jawa Barat, intensitasnya berada di bawah level provinsi. Sementara itu, di beberapa daerah luar Jawa relatif tidak ditemukan ditemukan adanya fenomena semacam itu.

Namun demikian, fenomena politik identitas dengan intensitas agak kuat ditemukan di Kalimantan Barat. Sejumlah *key informan* dalam studi ini umumnya menyatakan sepakat bahwa konfigurasi sosial berdasarkan tipologi etnis di wilayah itu memang tergolong unik, dan oleh karenanya, membentuk lansekap ekonomi-politik yang potensial memunculkan politik identitas yang ekstrem. Terlebih, di masa lalu, konflik antar etnis di wilayah itu sempat meledak.

Oleh karenanya, nuansa konflik antar etnis di wilayah itu tetap membayangi Pilkada, sekalipun kekerasan komunal yang terjadi di wilayah itu berangsur pulih. Namun begitu, uansa persaingan etnis dalam bidang politik masih berlangsung, terutama antara suku Dayak, Melayu, Madura dan Cina, bahkan melibatkan sentimen keagamaan. Sementara posisi etnis Tionghoa kadang kala terombang-ambing di tengah kedua suku tersebut. Pada masa lalu, orang Melayu mendominasi politik dan pemerintahan lokal di Kalbar. Seiring dengan semakin menguatnya politik identitas, kini orang Dayak dinilai telah mampu bersaing, kalau tidak bisa dikatakan lebih unggul dari saudaranya.²⁰²

Namun, dari hasil pengamatan tim peneliti, sejauh ini

202 <http://populicenter.org/upaya-dominasi-orang-dayak-politik-identitas-dalam-dinamika-politik-lokal-di-kalimantan-barat/>

modus operandi politik identitas cenderung hanya bergerak di level wacana dengan motif menjatuhkan lawan dan mendongkrak elektabilitas pasangan yang didukung. Dengan demikian, politik identitas dalam Pilkada sebenarnya tidak merupakan ekspresi ketidaksukaan kelompok yang dilakukan secara ekstrem, sebagaimana yang terjadi pada Pilkada DKI Jakarta yang diperkuat dengan isu ganti presiden gerakan makar dan isu kriminalisasi ulama.

Politik identitas dalam konteks Pilkada dimaksudkan lebih sebagai upaya penggemosan suara lawan di satu sisi serta menaikkan elektabilitas bagi pasangan yang didukung. Oleh karena itu, politik identitas dalam Pilkada serentak di sejumlah wilayah di fase terakhir ini (2015 dan 2017), cenderung tidak memunculkan pertentangan politik yang sengit berdasarkan identitas kelompok, kecuali kasus Pilkada Provinsi DKI Jakarta tahun 2017.

Dalam konteks Pilkada Provinsi DKI Jakarta tahun 2017, adanya politik identitas sebagai bagian dari gangguan kamtibmas yang potensial menggerus sendi-sendi demokrasi merupakan kenyataan yang sulit dibantah. Namun demikian, Pilkada Provinsi DKI Jakarta tahun 2017 dapat dikategorikan sebagai pengecualian.

Namun demikian, dalam Pilkada tahun 2017 nuansa politik identitas di luar Pilkada Provinsi DKI Jakarta, tetap muncul ke permukaan.²⁰³ Tidak dapat dibantah bahwa Pilkada yang terjadi di tahun 2017 terdapat nuansa Pilkada DKI Jakarta. Atau dengan kata lain, atmosfer Pilkada serentak di tahun 2017 di mana politik identitas agak menguat dipengaruhi kasus Pilkada DKI Jakarta, setidaknya untuk wilayah Jawa Barat.

Selain itu, berdasarkan catatan Bawalu, terdapat empat provinsi yang rawan politisasi SARA dalam Pilkada 2018, yakni: Kalimantan Timur, Maluku, Maluku Utara, dan Papua. Politik kekerabatan dan dominasi tokoh agama sangat berpengaruh di empat wilayah tersebut. Menurut Bawaslu, dominasi tokoh adat dan agama dapat mempengaruhi pilihan seseorang. Isu agama

203 <https://Pilkada.tempo.co/read/1057301/empat-provinsi-rawan-gunakan-isu-sara-dalam-Pilkada-2018>

dan kesukuan di wilayah tersebut dapat menjadi alat propaganda politik.²⁰⁴

Perbedaannya adalah bahwa Pilkada serentak tahun 2018 (di luar Pilkada DKI Jakarta) relatif berlangsung kondusif, sekalipun dihantui oleh kasus politik identitas yang sangat kuat. Namun demikian, fenomena politik identitas dalam Pilkada tidak berkembang secara meluas, sehingga eksese-eksesnya dapat diminimalisir oleh pihak keamanan. Hanya saja penting untuk ditekankan di sini bahwa politik identitas dalam beberapa Pilkada tetap harus dipandang sebagai potensi gangguan kamtibmas betapapun eskalasinya relatif kecil.

Implikasi lain dari munculnya fenomena politik identitas adalah rasa aman masyarakat yang terganggu. Sekalipun politik identitas cenderung hanya muncul dalalam bentuk wacana yang disebarakan melalui sarana-sarana komunikasi dan tidak memunculkan gerakan massa, namun gejala semacam itu tetap dapat dikategorikan mengganggu ketertiban umum.

3. Kampanye Hitam

Terkait dengan model kampanye hitam, studi ini memperlihatkan bahwa hal semacam itu masih muncul di sana-sini. Pola penyebarannya dilakukan melalui berbagai saluran informasi, antara lain via jaringan internet (Whatup dan Facebook). Dalam sejumlah kasus, cukup massif, peredaran konten kampanye hitam tidak terdeteksi penyelenggara Pemilu.²⁰⁵

Sebagaimana lazimnya, kampanye hitam dilakukan dengan cara menyebar informasi yang salah (hoaks) dengan maksud agar penerima informasi meyakini bahwa informasi yang mereka terima adalah benar. Tujuannya adalah untuk mendelegitimasi lawan dan menaikkan elektabilitas pelaku. Di sisi lain, kampanye hitam agak sulit diukur dampak elektabilitasnya tidak saja bagi

204 <https://Pilkada.tempo.co/read/1057301/empat-provinsi-rawan-gunakan-isu-sara-dalam-Pilkada-2018>

205 <https://Pilkada.tempo.co/read/1073099/enam-model-kampanye-hitam-diprediksi-terjadi-di-Pilkada-2018>

korban, namun juga bagi pelaku.²⁰⁶

Di samping itu, selain sulit dideteksi, kampanye hitam biasanya luput dari jerat hukum. Lagi pula, dengan menggunakan instrumen internet, model kampanye hitam akan dengan mudah mengubah modus, misalnya, dengan menghapus jejak digital sebelumnya. Akibatnya, para penyelenggara Pilkada kerap mengalami kendala untuk mendeteksi gejala semacam itu.

Polisi mungkin saja dapat dikerahkan untuk mendeteksi pelanggaran Pilkada semacam itu. Namun, tentu soal ini akan memperumit keadaan. Oleh karenanya, kampanye model ini relatif disukai, setidaknya bagi kelompok-kelompok tertentu, yang dengan mudah menghilangkan jejak mana kala mereka tercium oleh aparat hukum. Melalui metoda *hit and run*, mereka relatif aman dari jerat hukum.

Namun demikian, kecuali Pilkada DKI Jakarta di tahun 2017, dampak elektabilitas kampanye hitam bagi para kandidat juga sulit dideteksi. Oleh karena itu, tidak semua Pilkada menggunakan model kampanye semacam itu. Terlebih, jika terdapat lebih dari dua paslon, biasanya model kampanye hitam akan kurang efektif. Model kampanye seperti itu akan lebih mudah dideteksi lawan.

Secara umum, model kampanye hitam dalam Pilkada tidak terlalu signifikan dampaknya dalam konteks gangguan keamanan. Dampak lebih langsung dari model kampanye hitam dalam Pilkada terletak pada perubahan persepsi yang dimanifestasikan dalam kertas suara ketimbang dikonversi melalui gerakan-gerakan sosial tertentu yang dapat menimbulkan gangguan kamtibmas. Namun demikian, betapapun model kampanye hitam tidak berdampak secara langsung bagi kamtibmas, hal ini harus tetap dinyatakan sebagai terlarang dalam Pilkada.

206 <https://www.cnnindonesia.com/Pilkadaserentak/nasional/20180627085112-32-309366/kampanye-hitam-media-sosial-warnai-hari-pencoblosan> dan <https://nasional.sindonews.com/read/1271879/12/pengamat-politik-kampanye-hitam-ironi-bagi-Pilkada-1515394189>

4. Dominasi Elite dan Oligarki Lokal

Gangguan kamtibmas dalam bentuk lain adalah pola-pola kekuasaan ekonomi-politik lokal yang cenderung hegemonik dan mengakibatkan resistensi sosial yang pada gilirannya dapat mengganggu kamtibmas. Kalangan ini umumnya merupakan aktor utama yang terlibat dalam Pilkada atau jaring-jaring kekuasaan ekonomi-politik lokal yang mendukung kepala daerah. Dalam beberapa kasus yang diteliti, meski Pilkada melibatkan jaring-jaring kekuasaan ekonomi-politik lokal, namun ada kalanya muncul kekuatan ekonomi-politik nasional. Dalam konteks Pilkada, jejaring kekuasaan itulah yang kerap memainkan peran sentral

Awalnya terdapat asumsi bahwa berkembangnya politik lokal pasca reformasi memberikan peluang bagi masyarakat setempat untuk berkembang secara mandiri dan bebas dari dominasi. Oleh karenanya, kelompok-kelompok sosial yang di masa lalu termajinalkan diharapkan mengalami transformasi ekonomi-politik yang semakin kokoh di era pasca reformasi ini. Namun, asumsi terbukti keliru. Fakta memperlihatkan bahwa proses ekonomi-politik di tingkat lokal ternyata tidak berada pada posisi yang berpihak pada kelompok-kelompok mayoritas lapis bawah. Proses-proses ekonomi-politik pasca reformasi ternyata didominasi oleh elite lama beserta sekutu mereka, baik di level nasional maupun lokal.²⁰⁷

Dalam konteks Pilkada, jaring-jaring kekuasaan elite lokal semacam itulah yang kerap mendominasi proses ekonomi-politik dan memanfaatkan momentum desentralisasi. Dalam praktiknya, dominasi ekonomi-politik lokal ini membentuk aliansi kepentingan untuk melanggengkan kekuasaannya. Pada titik inilah, muncul kolusi di antara elite lokal yang biasanya direpresentasikan tokoh politik dan pengusaha lokal. Dalam Pilkada, proses kolusi ini kerap melahirkan apa yang populer disebut sebagai mahar politik.

Dari sisi ini, mahar politik dianggap lumrah. Akibatnya,

²⁰⁷ Rahadi T. Wiratama, "Dinamika Politik Politik Lokal Di Era Reformasi," *Jurnal Prisma*, Vol. 39, No.3, Juli, Jakarta: 2010.

kolusi antara partai politik, calon (kandidat) dan pengusaha lokal sulit dihindarkan. Pola taktisnya tampak bervariasi. Di beberapa daerah ada kalanya parpol yang berinisiatif mencari mahar. Sementara untuk daerah lain, calon atau pengusaha lokal berperan lebih aktif untuk mengupayakan mahar politik. Namun demikian, pola dasar kolusinya tetap sama, yakni mengikat minimal tiga pihak yang bermain: parpol, kandidat dan pengusaha lokal.

Sebagai faktor tambahan, ada kalanya juga hubungan segi tiga itu diperkuat oleh sumber daya alam yang melimpah di daerah. Dengan adanya otonomi daerah di level kabupaten/kota (yang baru-baru ini diubah lagi menjadi otonomi di level provinsi), maka dapat dibayangkan otoritas kekuasaan yang dimiliki seorang bupati atau walikota. Dengan begitu, seorang bupati atau walikota akan memiliki kewenangan politik melalui mekanisme Pilkada dan kewenangan dalam mengatur sumber daya ekonomi.

Dalam laporan Direktorat Penelitian dan Pengembangan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) berjudul *Studi Potensi Benturan Kepentingan Dalam Pendanaan Pilkada 2015* disebutkan bahwa ongkos menjadi wali kota atau bupati dapat mencapai Rp 20-30 miliar, sementara untuk gubernur Rp 20-100 miliar. Di sisi lain, harta kekayaan calon kepala daerah rata-rata hanya Rp 6,7 miliar.²⁰⁸

Biaya Pilkada di luar kampanye juga cukup signifikan nilainya terhadap total biaya Pilkada yang dikeluarkan para calon kepala daerah. Bahkan, ada yang menyebut biaya untuk saksi bisa mencapai Rp 2 milyar. Namun, biaya terbesar adalah mahar partai politik, yang biasanya dihitung berdasar jumlah kursi di DPRD. Persoalannya adalah bahwa tidak ada yang berwenang mengawasi mahar politik. Bawaslu ataupun Panwas tidak memiliki kewenangan karena dianggap merupakan ranah internal partai politik.

Bahkan, ada menyebutkan bahwa “ongkos” untuk menjadi wali kota atau bupati dan gubernur cukup besar. Dengan begitu, besarnya biaya Pilkada membuat siapapun yang hendak

208 Badan Pengawas Pemilihan Umum, *Laporan Studi Potensi Kepentingan Dalam Pendanaan Pilkada*, Jakarta: 2015.

mencalonkan diri akan berpikir keras untuk mendapatkan kapital. Soalnya kemudian adalah bahwa upaya untuk memperoleh kapital biasanya melalui cara-cara kolusif dan koruptif.

Kampanye para calon kontestan Pilkada memungkinkan sumber dana dari tempat lain, yaitu partai atau koalisi pengusung serta sumbangan yang sah menurut hukum. Perusahaan swasta, termasuk yang dimungkinkan secara legal untuk berpartisipasi dalam pembiayaan Pilkada. Namun, upaya yang bersifat legal kadang dianggap sulit dan sarat prosedur oleh pasagan calon. Oleh karenanya, patokan hukum cenderung dilanggar dan jalan KKN agaknya lebih memiliki daya tarik untuk ditempuh dalam perhelatan Pilkada. Akibatnya, sebagian kepala daerah terpaksa menerima konsekuensi ketika aparat hukum melakukan tindakan.

Dengan begitu, adanya jurang yang lebar antara ongkos dan jumlah kekayaan membuat siapa pun yang hendak mencalonkan diri akan berpikir keras untuk mendapatkan uang dengan cara apapun. Sementara itu Peraturan KPU Nomor 5 Tahun 2017 tentang Dana Kampanye memungkinkan sumber dana dari tempat lain, yaitu partai atau koalisi pengusung serta sumbangan yang sah menurut hukum dari pihak lain (Pasal 4 ayat 1). Pihak lain yang dimaksud, salah satunya, bisa dari perusahaan swasta.

Pada titik inilah potensi konflik kepentingan muncul. Menurut Jaringan Advokasi Tambang (Jatam)—LSM yang bergerak di bidang advokasi dan monitoring tambang—yang kerap terjadi adalah perusahaan-perusahaan berupaya menawarkan sejumlah dana bagi pasangan calon. Sebagai timbal baliknya, jika nanti berkuasa mereka yang telah dimodali itu diminta untuk mempermudah perizinan usaha. Jatam menyebut fenomena ini sebagai “ijon politik”²⁰⁹

Sebagai ilustrasi, berdasarkan kesaksian nara sumber dalam studi ini, Pilkada di Kabupaten Buol, Provinsi Sulawesi Tengah, misalnya, telah memperlihatkan hubungan-hubungan kolusif antar pihak. Duduk perkaranya adalah bahwa bupati terbukti menyuap seorang pengusaha agar melicinkan jalan bagi yang bersangkutan

²⁰⁹ <https://www.jatam.org/2018/04/09/bisnis-tambang-merebak-seiring-Pilkada-serentak/>

untuk maju dalam Pilkada tahun 2017. Kasus ini merupakan salah satu isu besar di Sulawesi Tengah terkait dengan sumber daya alam yang menjadi objek KKN antar para pihak yang banyak menyita perhatian publik.

Bahkan, kasus itu telah merambah ke kepentingan masyarakat, mengingat perusahaan yang bergerak di bidang pengembangan kelapa sawit—yang dimiliki salah seorang pengusaha nasional itu—menyaplok lahan warga yang berujung pada munculnya konflik agraria. Sampai batas tertentu, masalah ini agak mirip dengan Pilkada di Kabupaten Kutai Kertanegara, setidaknya dari segi kolusi antar pihak dengan memanfaatkan sumber daya alam.

Sebagai contoh kasus tambahan dapat dikemukakan di sini bahwa di Kabupaten Kutai Kartanegara, Kalimantan Timur pada 2010 atau tepat ketika kabupaten ini menyelenggarakan Pilkada, pemerintah daerah mengeluarkan 191 Izin Usaha Pertambangan (IUP) baru, padahal setahun sebelumnya hanya 93 IUP. Begitu juga di Kabupaten Beli, Nusa Tenggara Timur. Pada 2010 ada 54 IUP yang diterbitkan pemda, padahal pada 2009 hanya tujuh IUP. IUP semacam ini ditengarai sarat praktik kolusif.

Dalam soal tambang dan perkebunan besar ini, posisi para pemangku kepentingan cukup beragam dan masing-masing memiliki posisi khusus. Dalam terminologi yang negatif, para pemangku kepentingan di sektor ini biasanya tidak diikat oleh kerangka kelembagaan dan kerjasama yang menerapkan asas *good governance* secara konsisten.

Bahkan, ada menyebutkan bahwa “ongkos” untuk menjadi wali kota atau bupati dan gubernur cukup besar. Dengan begitu, besarnya biaya Pilkada membuat siapapun yang hendak mencalonkan diri akan berpikir keras untuk mendapatkan kapital dan acap kali dilakukan melalui cara-cara kolusif dan koruptif.

Kampanye para calon kontestan Pilkada memungkinkan sumber dana dari tempat lain, yaitu partai atau koalisi pendukung serta sumbangan yang sah menurut hukum. Perusahaan swasta, termasuk yang dimungkinkan secara legal untuk berpartisipasi dalam pembiayaan Pilkada. Namun, upaya yang bersifat legal kadang dianggap sulit dan sarat prosedur oleh pasagan calon. Oleh karenanya, patokan hukum cenderung dilanggar dan jalan

KKN agaknya lebih memiliki daya tarik untuk ditempuh dalam perhelatan Pilkada. Akibatnya, sebagian kepala daerah terpaksa menerima konsekuensi ketika aparat hukum melakukan tindakan.

Selain bagi pasangan calon, transaksi di bawah meja seperti ini juga dibutuhkan perusahaan tambang. Sebab, lewat Peraturan Menteri ESDM Nomor 11 tahun 2018 tentang Tata Cara Pemberian Wilayah, Perizinan, dan Pelaporan pada Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara, izin tambang bagi perusahaan swasta dibatasi. Mereka harus bersaing dengan BUMN maupun BUMD yang relatif lebih diprioritaskan.

Di wilayah ini, modus operandi dilakukan oleh pengusaha lokal yang memberikan sejumlah upeti sebagai konsesi atas ijin perkebunan kelapa sawit kepada kepala daerah pemenang Pilkada. Beruntung, kasus ini berhasil diungkap oleh aparat penegak hukum. Dilihat dari lingkaran atau jejaring ekonomi politik lokal, kasus ini merupakan *prototype* di mana hubungan kepentingan dalam konteks Pilkada tidak saja menjurus ke arah nepotisme, baik berupa pemberian suap atau upeti maupun praktik pemberian barang berharga, tetapi juga berpotensi merugikan kepentingan orang banyak.²¹⁰ Proses-proses politik semacam inilah yang kerap disebut sebagai *money politics*.

Menurut temuan Bawaslu (2015) praktik *money politics* terjadi pada: 1) Proses pencalonan kepala daerah, terdapat proses penyerahan uang saat menjelang pendaftaran calon dan pemberian uang mahar; 2) Saat kampanye, terjadi politik uang di 21 kabupaten pada 10 provinsi; 3) Saat masa tenang, sebanyak 311 kasus *money politics* di 25 Kab/kota pada 16 Provinsi, 4) Saat pemilihan, terjadi 90 kasus *money politics* di 22 Kabupaten pada 12 provinsi.²¹¹

Di beberapa lokasi Pilkada, kasus suap yang melibatkan perusahaan serta calon kepala daerah dan pengusaha berkembang menjadi konflik sosial. Sejumlah faktor yang melatarbelakangi munculnya kerawanan sosial yang ditimbulkan oleh penguasaan

210 <https://www.jatam.org/2018/04/09/bisnis-tambang-merebak-seiring-Pilkada-serentak/>

211 Badan Pengawas Pemilihan Umum, *Laporan Studi Potensi Kepentingan Dalam Pendanaan Pilkada*, Jakarta: 2015.

aneka sumber daya ekonomi lokal secara kolusif. Di beberapa lokasi di luar Jawa, aneka sumber daya ekonomi lokal umumnya banyak berupa perkebunan atau pertambangan besar.

Dalam soal tambang dan perkebunan besar ini, posisi para pemangku kepentingan cukup beragam dan masing-masing memiliki posisi khusus. Dalam terminologi yang negatif, para pemangku kepentingan di sektor ini biasanya tidak diikat oleh kerangka kelembagaan dan kerjasama yang menerapkan asas *good governance* secara konsisten. Oleh karenanya, sebagian kepala daerah terjerat kasus hukum melalui berbagai modus.

Hal ini terbukti dari catatan Indonesia Corruption Watch (ICW) yang menemukan sedikitnya 215 kepala daerah menjadi tersangka kasus korupsi yang ditangani KPK, kepolisian, dan kejaksaan sepanjang 2010-2017 terdapat. Kasus-kasus tersebut terjadi dengan berbagai modus, seperti permainan anggaran proyek, suap pengesahan anggaran, korupsi pengadaan barang dan jasa, suap perzinan, hingga suap penanganan perkara. Angka ini merupakan angka yang tinggi dan mengkhawatirkan.²¹²

Fenomena ini kerap memunculkan resistensi publik. Masyarakat yang berhadapan dengan elit ekonomi-politik lokal yang menjalankan praktik KKN, termasuk para kepala daerah, kerap melakukan tindakan-tindakan tertentu yang dapat menjurus pada soal keamanan dan ketertiban. Ada kalanya, masyarakat setempat bereaksi secara keras mengingat mereka merasa diperlakukan tidak adil oleh sejumlah kepala daerah yang terbukti melakukan KKN dengan segala modusnya.

Berbagai bentuk ekspresi publik yang merasa diperlukan tidak adil oleh sejumlah kepala daerah antara lain adalah sengketa lahan batas dan penguasaan lahan (perusahaan), sengketa buruh-majikan dan sengketa antara buruh asli dan pendatang. Dengan demikian, masalah ini cukup kompleks dan tidak sederhana. Lebih dari itu, akan selalu ada pihak-pihak yang mengambil keuntungan ekonomi dari perkebunan atau pertambangan besar yang pada gilirannya memicu persoalan kamtibmas dan berujung

212 Indonesian Corruption Watch, Annual Report, Jakarta: 2014 dan https://antikorupsi.org/sites/default/files/outlook_korupsi_politik_2018_110118.pdf

pada persoalan Pilkada.

Pilkada sendiri sebenarnya tidak terlalu berhubungan secara langsung dengan soal perkebunan atau pertambangan besar. Namun ada kalanya, momen Pilkada dijadikan ajang ekspresi oleh para pemangku kepentingan. Dengan begitu, maka seolah-olah muncul kesimpulan bahwa soal perkebunan atau pertambangan besar memicu kamtibmas yang berimbas pada pelaksanaan Pilkada.

Boleh jadi memang ada hubungan antara persoalan kamtibmas yang dipicu oleh konflik sosial di wilayah tambang dan perkebunan besar dengan pelaksanaan Pilkada. Namun demikian, hubungan kausal antara konflik wilayah tambang dan perkebunan besar dengan Pilkada boleh jadi cukup rumit. Sifat-sifat konflik tersebut relatif beragam, dan oleh karenanya, tidak dapat dipahami secara tunggal dan deterministik. Oleh karenanya, pemillahan persoalannya memerlukan kehati-hatian agar tidak keliru dalam membuat kesimpulan.

Beberapa fenomena ini muncul dalam wujud Persoalannya adalah bahwa ada kalanya di lokasi tambang terletup konflik sosial di luar persoalan Pilkada. Konflik-konflik di wilayah tambang atau di lokasi yang kaya sumber daya alam sering kali terjadi bersamaan dengan proses Pilkada. Untuk sejumlah kasus, letupan konflik tersebut sering kali memanfaatkan momentum Pilkada sebagai ajang unjuk ekspresi.

Kesemuanya itu umumnya bermuara ke soal kamtibmas yang kerap harus dipikul oleh Polri di lapangan. Memang, soal semacam ini acap kali jauh lebih kompleks dari yang dibayangkan di mana aneka masalah dan aneka kepentingan saling berbenturan dalam momen Pilkada. Rente ekonomi, kepentingan elit politik, konflik agraria di seputar tambang adalah rangkaian panjang persoalan yang mengarah pada proses politik Pilkada.

5. Kesimpulan

Dari berbagai kasus yang ada, riset ini memperlihatkan bahwa Pilkada atau demokrasi lokal tidak berkorelasi secara langsung pada gangguan keamanan dan ketertiban masyarakat. Bahwa Pilkada seolah seiring jalan dengan gangguan kamtibmas

sebagaimana yang dipahami sebagian kalangan, namun hal itu ternyata tidak berhubungan secara kausal.

Demokrasi memang membuka arena yang lebih luas bagi munculnya partisipasi publik dan ruang artikulasi kepentingan warga, sehingga berpeluang memunculkan pergesekan sosial di masyarakat. Pergesekan itulah yang pada gilirannya mengarah pada gangguan kamtibmas.

Dari kasus yang diamati, populisme agama yang mengarah ada politik identitas yang cenderung ekstrem dan pola-pola kekuasaan ekonomi-politik lokal yang cenderung hegemonik telah mengakibatkan terjadinya pergesekan sosial yang mengarah pada gangguan keamanan dan ketertiban masyarakat. Dengan demikian, faktor-faktor yang mengganggu kamtibmas sebenarnya berada di luar Pilkada, sebab politik identitas yang cenderung ekstrem dan pola-pola kekuasaan ekonomi-politik lokal yang cenderung hegemonik tidak dapat dinyatakan sebagai demokrasi.

Pada titik ini, maka jika gangguan keamanan dan ketertiban terjadi dalam Pilkada, hal semacam itu (*domain*) Polri. Dari sisi Hal semacam itu jelas menambah beban kerja aparat kepolisian, terutama di jajaran Kepolisian Daerah beserta jajaran ke bawahnya. Alih-alih dapat melaksanakan tugas dengan aman, fenomena gangguan keamanan dapat memunculkan implikasi yang agak merepotkan dari sisi tugas pokok dan fungsi polisi dalam mengawal pelaksanaan Pilkada.

Dalam sejumlah kasus, praktik politik uang tidak ditangani secara tuntas oleh aparat penyelenggara Pilkada. Akibatnya, pihak-pihak yang merasa kecewa melakukan tindakan protes. Biasanya protes tidak berlanjut atau bermetamorfosis menjadi konflik sosial. Namun demikian, fenomena tersebut tetap bisa dikategorikan gangguan keamanan dalam skala yang kecil.

Dalam kurun waktu 10 tahun terakhir ini, misalnya, kinerja Polri dalam menciptakan rasa aman dalam Pilkada terlihat semakin efektif. Harus diakui bahwa pada masa-masa awal pemberlakuan Pilkada, konflik dan kekerasan kerap mewarnai fenomena. Pada Pilkada digelar dalam kurun 2005-2013 telah terjadi konflik yang skalanya cukup beragam di 10 provinsi di Indonesia.

Dalam kurun itu sedikitnya terdapat 585 kasus kekerasan dalam Pilkada yang mengakibatkan 47 orang korban tewas, 510 orang cedera dan 416 buah bangunan rusak. Catatan lain di tahun 2010 memperlihatkan sekitar 10% dari 200 Pilkada yang digelar sepanjang tahun 2010 diwarnai oleh aksi kekerasan.²¹³

Sementara itu, menurut catatan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) pusat, dari Pilkada serentak yang akan berlangsung di 7 provinsi, 39 kota dan 115 kabupaten di tahun 2018, 5 provinsi di antaranya berstatus atau dianggap rawan, yakni: Papua, Sumatera Utara, Sulawesi Selatan, Jawa Tmur dan Kalimantan Barat.²¹⁴

Harus diakui bahwa intensitas konflik dan kekerasan yang berimplikasi pada kamtibmas selama Pilkada, terutama sejak tahun 2015, cenderung menurun. Intensitas konflik dan kekerasan yang mengiringi pelaksanaan Pilkada tampak semakin mulai mengecil. Tentu saja, banyak faktor yang membuat pelaksanaan Pilkada semakin kondusif dari waktu ke waktu.

Namun demikian, sekalipun intensitas konflik dan kekerasan dalam Pilkada yang menjurus pada gangguan keamanan dan ketertiban relatif menurun di periode ke periode, pada Pilkada 2018 di DKI Jakarta secara khusus memperoleh penilaian tersendiri. Berdasarkan catatan Komnas HAM, pada Pilkada 2018 ditemukan adanya konflik yang dilatarbelakangi oleh perbedaan suku, agama, ras dan antar golongan (SARA).

Ada 7 provinsi yang ditengarai Komnas HAM “tersentuh” SARA, yakni Sumatera Utara, Jawa Barat, Jawa Timur, Jawa Tengah, Kalimantan Timur, Kalimantan Barat dan Maluku. Khusus untuk Pilkada DKI Jakarta, aspek SARA terlihat lebih intens di tahun 2017. Oleh karenanya, ada anggapan bahwa Pilkada di DKI Jakarta merupakan yang paling “brutal”. Istilah ini lebih dipahami sebagai massifnya kampanye bernuansa SARA termasuk ujaran kebencian.

Satu hal yang dianggap penting adalah keinginan masyarakat yang ingin melihat Pilkada bebas dari kekerasan. Kasus-kasus

213 <https://kumparan.com/suyito-suyito/konflik-Pilkada> dan <https://media.neliti.com/media/publications/209260-konflik-dalam-pemilihan-umum-bupati-dan.pdf>

214 <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-44562329>

kekerasan dalam Pilkada sampai tahap tertentu membuat masyarakat semakin menjauhi tindak kekerasan. Kejenuhan masyarakat terhadap konflik dan kekerasan dalam Pilkada membuat upaya-upaya beberapa pihak untuk menyulut provokasi merupakan salah satu faktor penting yang membuat tindakan kekerasan begitu dihindari oleh masyarakat.

Pertanyaannya kemudian adalah, sejauh mana pihak Polri melakukan upaya mitigasi untuk mendorong kondisi kamtibmas terkelola secara kondusif dalam konteks Pilkada? Lebih dari itu, pelajaran apa yang dapat dipetik (*lesson learned*) dari sisi tugas kepolisian dalam mewujudkan Pilkada yang damai dan demokratis?

Jika dilihat berdasarkan kinerjanya, maka dapat dikatakan bahwa lembaga-lembaga Pemilu semakin efektif dalam beberapa tahun terakhir ini. Jika sebelumnya terdapat kelemahan administratif kePemiluan, seperti DPT, logistik dsb. lambat laun kondisi semacam itu mengalami perbaikan secara berkesinambungan.

Hal yang tidak kalah pentingnya adalah kinerja pihak kepolisian yang semakin efektif dalam menumbuhkan iklim kamtibmas. Upaya-upaya deteksi dini sebagai langkah awal mengantisipasi munculnya kerawanan dalam bentuk konflik dan kekerasan telah semakin memadai, termasuk upaya pembenahan personel dan beberapa fasilitas penunjang.

Penting untuk dicatat bahwa dalam Pilkada serentak tahun 2015 dan 2017 terlihat sejumlah kemajuan dalam kamtibmas. Kasus-kasus kekerasan dan konflik Pilkada tampak menurun secara signifikan dibanding kurun 2005-2014. Fakta-fakta ini menunjukkan bahwa pihak kepolisian cukup berhasil dalam mewujudkan kondisi kamtibmas.

Di sisi lain, koordinasi antara Polri dan lembaga penyelenggara Pemilu, seperti KPU dan Bawaslu, juga semakin efektif. Pengalaman konflik dan kekerasan dalam pelaksanaan Pilkada sebelum 2015 sedikit-banyak telah memberikan pelajaran berharga bahwa mereka membutuhkan sinergi dari semua pemangku kepentingan.

Usia pelaksanaan Pilkada di Tanah Air belum terlalu lama. Jika dihitung berdasarkan tahun awal pelaksanaan Pilkada di Indonesia yang dimulai pada tahun 2005, maka usia pelaksanaan Pilkada di negeri ini sudah mencapai hampir satu setengah dasawarsa. Dengan usia itu, posisi Polri dapat dikatakan semakin efektif dalam menciptakan Pilkada yang demokratis dan aman.

Oleh karena itu, dipandang perlu untuk melakukan proses pembelajaran yang terus menerus bagi Polri hingga akhirnya memperoleh format yang mendekati ideal dalam mengawal seluruh proses dan tahap pelaksanaan Pilkada damai dan demokratis di Tanah Air. Sudah barang tentu, hal ini tidak mudah dilakukan.

Upaya ini agaknya perlu dimulai dengan mencari model penanganan Pilkada, mengacu pada potensi dan karakter perbedaan wilayah di Indonesia. Pendekatan yang berbeda dari satu wilayah dengan wilayah lain akan memungkinkan Polri memainkan peran yang lebih relevan tanpa mengorbankan prinsip-prinsip demokrasi dan Hak-hak Asasi Manusia.

Dengan begitu, Polri dituntut untuk selalu fleksibel dalam melakukan pendekatan terhadap aspek kamtibmas, sehingga aneka persoalan yang dihadapi akan mudah diselesaikan. Aspek lokalitas telah memberi banyak pelajaran berharga bagi pelaksanaan Pilkada selama ini. Memang, mungkin sebagian besar wilayah di Indonesia banyak memiliki persamaan karakter sehingga memungkinkan adanya pendekatan yang relatif lebih homogen bagi Polri untuk melakukan tugasnya dalam mengawal demokrasi lokal di Tanah Air.

Namun, untuk wilayah lain yang lebih khusus, perlu ada fleksibilitas tertentu. Pengaturan soal fleksibilitas ini dapat dilakukan dengan cara mengukur skala tertentu berdasarkan tingkat/derajat kamtibmas berdasarkan kondisi khusus. Dengan demikian, model ini diharapkan akan menjadi panduan/pedoman yang memberi arah tentang kebijakan yang memungkinkan diterapkannya Pilkada berbasis zonasi.[]

BAB 5

Penutup

A. Simpulan

Mengacu pada beberapa temuan kunci yang telah didiskusikan pada pembahasan sebelumnya, berikut dirumuskan sejumlah kesimpulan utama.

Pertama, mekanisme Pilkada langsung untuk pengisian calon kepala daerah bukan satu-satunya tafsir hukum terhadap makna Pasal 18 Ayat (4) UUD Negara RI 1945 yang menegaskan “Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis”. Sesuai dengan *original intent* pembentukan norma dan konteks historis konstruksi Pasal 18 Ayat (4) tersebut, dan melalui tafsir Mahkamah Konstitusi RI, **Pilkada langsung (pemilihan langsung oleh rakyat) atau Pilkada tidak langsung (pemilihan melalui mekanisme perwakilan rakyat di DPRD) sama-sama demokratis; keduanya konstitusional**, sesuai dengan amanat konstitusi.

Kedua, **Pilkada langsung adalah mekanisme pengisian jabatan kepala daerah yang paling mendekati makna asli dari demokrasi dan prinsip dasarnya**, sebab mekanisme pemilihan langsung memberikan ruang paling besar untuk partisipasi politik rakyat atau *demos* dan memberikan saluran yang lebih luas bagi terseleksinya pejabat politik pilihan rakyat sebagai pemangku kedaulatan politik. Pilkada langsung di Indonesia *by design* di-*setup* untuk mengakomodasi idealitas partisipasi *demos* dan institusionalisasi kedaulatan mereka dalam seleksi pejabat politik. Namun, *by fact*, Pilkada langsung di 16 daerah penelitian

belum konkuren dengan intensi orisinalnya dan bahkan memungguni nilai-nilai demokrasi. Politik uang di setiap tahapan, baik di tahap pencalonan kepala daerah, tahap kampanye dan di tahap pemungutan suara, merupakan salah satu argumentasi faktualnya.

Penyelenggaraan Pilkada langsung di 16 daerah penelitian belum terlaksana sesuai amanat undang-undang dari aspek politik desentralisasi pemerintahan. Pilkada langsung belum optimal melahirkan kepala daerah yang mampu mengembangkan potensi kekhususan daerah untuk peningkatan kesejahteraan rakyat. Banyak kepala daerah yang setelah terpilih justru menyalahgunakan anggaran dan fasilitas negara oleh para calon dan tim pemenangannya. Janji-janji politik saat kampanye masih sering terjebak dalam retorika dan *lip service*. Di sisi lain, proses Pilkada pada tahapan pascapelaksanaan, gagal melahirkan satu sistem kontrol yang dilakukan oleh rakyat, termasuk oleh dan melalui institusi oposisi dari partai yang kalah. Proses *checks and balances* parlementariat di DPRD tidak berjalan maksimal, dan tidak cukup efektif melakukan fungsi pengawasan terhadap pemerintah hasil Pilkada.

Fenomena borong partai pendukung untuk memenuhi ketentuan ambang batas pencalonan dalam pemilihan (*electoral threshold*) sering dilakukan oleh calon pasangan kepala daerah yang kaya modal. Fenomena ini di sisi lain justru melahirkan apatisisme politik masyarakat. Angka partisipasi masyarakat dalam pemungutan suara belum cukup tinggi. Bahkan fakta perlawanan sipil terhadap keserakahan kekuasaan politik calon kepala daerah melahirkan fenomena kemenangan kotak kosong. Fakta ini mengisyaratkan bahwa Pilkada di beberapa daerah masih sering dimanipulasi, disimpangkan dari makna original demokrasi.

Cukup banyak bukti yang menunjukkan bahwa spirit bisnis dan perburuan rente (*rent seeking*), tetapi miskin etos pelayanan dan pengabdian pada masyarakat, masih relatif mengemuka di tubuh rezim hasil Pilkada. Praktik “bagi-bagi” proyek kepada tim sukses dan rekanan bisnis, dan “bersih-bersih” jabatan dari para pendukung calon yang kalah, telah mencederai nilai-nilai dasar Pilkada langsung. Namun, mayoritas narasumber baik di ranah *interview* personal atau di forum *focus group discussion* menegaskan bahwa terlalu prematur untuk apatis menolak Pilkada langsung untuk pengisian jabatan kepala daerah. Menurut mereka, perjalanan waktu, perbaikan aturan, sistem

dan perangkat hukum, juga fasilitas Pilkada, serta peningkatan kualitas penyelenggara dan pengawas Pilkada, dapat memperbaiki kekurangan dan titik-titik lemah pelaksanaan Pilkada langsung.

Ketiga, Sistem Pilkada langsung bukanlah variabel determinan atas maraknya korupsi, terutama yang dilakukan oleh para kepala daerah yang terpilih melalui Pilkada langsung tersebut. Begitu banyak variabel *intervening* yang memicu terjadinya korupsi oleh kepala daerah dan jaringannya (termasuk elit-elit lokal di lembaga legislatif daerah), terutama politik uang -politik biaya tinggi- oligarki politik lokal. Jadi, sepanjang tidak ada upaya sistemik untuk meminimalisasi variabel-variabel antara tersebut, maka korupsi akan meruyak, baik pada sistem Pilkada langsung maupun Pilkada tidak langsung.

Partai politik merupakan elemen sistem politik yang paling banyak mendapat sorotan tajam berkaitan dengan belum idealnya pelaksanaan Pilkada langsung. Lemahnya kinerja partai dalam kaderisasi, kurangnya pendidikan politik, ketiadaan transparansi dan meritokrasi dalam seleksi calon, oligarki elit dan patronase politik pada tahap kandidasi, dan lemahnya institusionalisasi parpol pada umumnya telah menjadi salah satu pemicu utama belum idealnya performa Pilkada langsung sebagai mekanisme elektoral di tingkat lokal dalam kerangka demokratisasi. Sebagian besar variabel *intervening* dalam penyelenggaraan Pilkada bertolak dari lemahnya kinerja dan performa partai politik, pada khususnya di tingkat daerah. Lemahnya mekanisme dan tata kelola demokrasi di tingkat partai politik telah memberikan kontribusi terbesar bagi terciptanya variabel-variabel antara terhadap maraknya praktik korupsi oleh pemerintah daerah hasil Pilkada.

Keempat, pelaksanaan Pilkada di 16 daerah penelitian tidak berefek negatif yang signifikan terhadap gangguan stabilitas keamanan dan ketertiban masyarakat. Kecuali pembakaran Kantor KPU dan Panwaslu Kabupaten Memberano Tengah, Papua dan pembakaran mobil Ketua Panwas Kabupaten Rote Ndao, Nusa Tenggara Timur, tidak ada gangguan Kamtibmas yang melahirkan situasi kritis. Jika disandingkan, maka gangguan Kamtibmas era Pilkada tidak langsung jauh lebih massif, antara lain seperti yang terjadi di Kabupaten Tuban, Kabupaten Halmahera Utara, dan Kabupaten Sumba Barat Daya. Namun demikian, tetap diperlukan pemodelan tata kelola Kamtibmas yang spesifik di tengah kontestasi politik elektoral dalam konteks sosio-politik lokal yang melibatkan jarak interaksi yang

pendek dan dekat antara elit dengan pendukungnya. Urgensi pemodelan itu meningkat di tengah penyelenggaraan politik elektoral yang bersifat serentak, terutama sekali menyambut keserentakan sekaligus di tingkat lokal dan nasional.

Tidak signifikannya gangguan Kamtibmas dalam penyelenggaraan Pilkada langsung antara lain dipengaruhi oleh profesionalitas aparat kepolisian dalam mengawal pengamanan pelaksanaan hajatan elektoral di tingkat lokal tersebut. Secara faktual, tidak ada gangguan stabilitas keamanan yang meresahkan aparat kepolisian; baik di tahap pra, atau pasca Pilkada. Bahkan di daerah yang awalnya dinilai rawan gangguan keamanan seperti di Jawa Barat, Kalimantan Barat, dan Papua, Pilkada tidak diwarnai dengan kasus gangguan keamanan. Satu hal yang cukup unik terjadi di Kalimantan Barat. Seorang politisi yang kalah sempat melontarkan propaganda politik identitas yang dapat memicu konflik horizontal. Namun faktanya, provokasi itu tidak serta merta mampu menggerakkan simpatisan dan massa pendukungnya untuk melakukan kerusuhan dalam skala masif. Kinerja Satgas Nusantara Polri plus kedewasaan rakyat dalam merespons politik provokasi bernuansa SARA, berhasil mencegah terjadinya gangguan Kamtibmas yang serius.

Kelima, Setelah mengevaluasi berbagai aspeknya terutama dengan menggunakan tiga optik perspektif dalam penelitian ini, **Pilkada langsung belum berjalan efektif dan efisien**. Sistem yang belum mapan, ketidakprofesionalan, kualitas moral dan integritas penyelenggara dan pengawas Pilkada yang rendah, penegakan hukum yang lemah, infrastruktur, dan perangkat kelembagaan yang sangat terbatas, menjadi penyebab utama inefektivitas dan inefisiensi pelaksanaan Pilkada. Di daerah hasil pemekaran, terutama, fasilitas Pilkada sangat terbatas, baik dari jumlah atau kualitas kelengkapan alat dan perangkat Pilkada. Efektivitas dan efisiensi pelaksanaan Pilkada sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor di atas. Selain itu, kedewasaan politik dalam pengalaman berdemokrasi Pilkada akan menjadi penentu keberhasilan pelaksanaan Pilkada.

Tingkat efektivitas dan efisiensi pelaksanaan Pilkada bervariasi menurut profil daerah. Faktor keragaman kondisi obyektif daerah dari aspek sosial, politik, budaya, dan demografis sangat berpengaruh terhadap efektivitas dan efisiensi dimaksud. Daerah kabupaten-kota yang dalam kehidupan keseharian memiliki beban sejarah konflik sosial terbukti juga terkait dengan kasus-kasus gangguan keamanan

saat pelaksanaan Pilkada. Temuan ini telah mengisyaratkan bahwa pelaksanaan Pilkada serentak dengan sistem dan mekanisme yang seragam di seluruh daerah kabupaten-kota harus dievaluasi. Keragaman profil demografis, sosial, politik dan budaya daerah harus menjadi faktor penting untuk perbaikan mekanisme pelaksanaan Pilkada di kemudian hari.

Keragaman faktor-faktor yang terkait dengan tingkat kesuksesan (efektivitas dan efisiensi) pelaksanaan Pilkada langsung seperti yang diperlihatkan dalam temuan penelitian menuntun tim peneliti untuk menyimpulkan bahwa sudah saatnya gagasan Pilkada asimetris mendapat respons kebijakan yang memadai. Pilkada asimetris mengandaikan Pilkada langsung menjadi mekanisme elektoral utama di tingkat lokal, namun tingkat kerawanan dan kompleksitas isu Kamtibmas dan integrasi nasional memberikan ruang bagi Pilkada tidak langsung oleh DPRD dan penetapan Kepala Daerah oleh Presiden sebagai Kepala Negara.

B. Rekomendasi

Poin-poin kesimpulan di atas mengisyaratkan satu postulat inti bahwa pelaksanaan Pilkada langsung -walaupun masih sarat dengan kekurangan dan kelemahan- tidak dapat dan terlalu dini untuk dinilai gagal. Praktik penyelenggaraan Pilkada langsung terutama dalam desain penyelenggaraan serentak membutuhkan waktu lebih dan meniscayakan perbaikan untuk membuktikan dirinya sebagai mekanisme yang terbaik untuk proses pengisian jabatan kepala daerah. Pilkada langsung dinilai sebagai mekanisme pengisian jabatan kepala daerah yang paling mendekati makna original konsep demokrasi dan spirit desentralisasi pemerintahan.

Berdasarkan kesimpulan di atas, Tim Peneliti mengajukan beberapa rekomendasi pascapenelitian sebagai berikut.

1. Pemerintah, penyelenggara Pilkada langsung (KPU dan Bawaslu), ahli dan masyarakat sipil pegiat Pemilu perlu merumuskan sistem, mekanisme, prosedur, kondisi, dan prasyarat objektif untuk dibukanya ruang bagi Pilkada asimetris yang tetap harus berwatak demokratis sebagaimana diidealkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik

Indonesia Tahun 1945.

2. Pemerintah, penyelenggara Pilkada langsung (KPU dan Bawaslu), ahli dan masyarakat sipil pegiat Pemilu hendaknya merumuskan langkah-langkah strategis untuk mengatasi atau meminimalisasi daya rusak variabel *intervening* dalam Pilkada langsung yang memicu terjadinya korupsi dan merusak Pilkada langsung sebagai mekanisme demokrasi di tingkat daerah, khususnya oligarki elit dalam kandidasi yang sarat dengan mahar politik atau 'biaya perahu', politik uang, mobilisasi dan kampanye politik elektoral yang memicu biaya tinggi.
3. KPK hendaknya mengambil tindakan penegakan hukum yang lebih strategis untuk mencegah terjadinya pembelian suara dalam skala besar (*massive vote buying*), perburuan rabat ekonomi (*rent seeking*), pembandaran politik pemilihan (*electoral gambling*) yang dilakukan oleh pengusaha dan dunia usaha melalui pembiayaan para kontestan pada sebagian besar tahapan dalam Pilkada langsung dengan kompensasi proyek-proyek pembangunan di daerah oleh kepala daerah pasca pelantikan.
4. Partai politik di Indonesia hendaknya lebih serius dalam
 - a) membangun mekanisme kandidasi yang meritokratis,
 - b) mengintensifkan pelaksanaan kaderisasi politik yang memungkinkan alternatif calon pemimpin lokal yang berkualitas, menjanjikan dan membangun harapan publik di tingkat lokal serta
 - c) menginstitutionalisasi pendidikan politik masyarakat yang mengajarkan pengetahuan dan melek politik (*civic knowledge* dan *political literacy*), mendidihkan watak politik warga (*civic disposition*) dan keterampilan politik warga (*civic skills*). Dengan demikian masyarakat politik di tingkat lokal akan menampilkan diri secara ideal sebagai pemilih yang cerdas (*voters*) dan sebagai warga demokrasi (*demos*) sekaligus yang imun terhadap upaya untuk mendegradasi peran pemilih dan warga serta mendestruksi makna Pilkada sebagai mekanisme politik demokratis.
5. Pihak kepolisian perlu mereplikasi langkah strategis

pembentukan Satgas Nusantara yang terbukti berhasil dan efektif memitigasi, mencegah daya rusak, dan melakukan penegakan hukum atas penggunaan isu SARA dalam Pilkada 2018 (juga Pemilu dan Pilpres 2019). Kecuali dalam Pilkada Sumatera Utara, politisasi SARA dalam perhelatan Pilkada dapat dikatakan minor, bahkan nihil. Langkah strategis lain dapat diambil untuk isu spesifik lainnya seperti politik uang, baik dengan cara melembagakan satuan-satuan tugas baru maupun dengan mengintegrasikan fungsi-fungsi baru yang spesifik berkaitan dengan Pilkada pada satuan-satuan tugas yang sudah ada.

6. Dalam perspektif keamanan dan ketertiban masyarakat berkaitan dengan Pilkada, pemerintah, khususnya aparat kepolisian, hendaknya mengoptimalkan fungsi dan peran Kelompok Sadar Kamtibmas (KSK) sebagai mitra kepolisian untuk membangun partisipasi warga dalam membangun Kamtibmas dan mencegah gangguan Kamtibmas pra, pada, dan pasca Pilkada.
7. Pemerintah dan penyelenggara pemilihan dalam Pilkada (KPU dan Bawaslu) hendaknya mengambil usaha untuk mengevaluasi secara komprehensif pelaksanaan Pilkada langsung, karena keputusan politik nasional telah menetapkan Pilkada serentak akan dilaksanakan pada tahun 2024. Oleh sebab itu, perlu dilakukan serangkaian kegiatan penelitian, sosialisasi, pendidikan politik, dan pemberdayaan politik masyarakat sebagai usaha bertahap untuk menyiapkan sistem dan mekanisme Pilkada langsung secara serentak yang sesuai dengan keragaman watak sosial, politik dan budaya daerah.
8. Pemerintah dan Kepolisian RI hendaknya melakukan kajian dan penelitian lebih lanjut mengenai isu keamanan dan ketertiban masyarakat dalam Pilkada Serentak pada 2024 yang juga bersamaan dengan Pemilu Legislatif dan Presiden-Wakil Presiden. Kompleksitas isu keamanan yang sepenuhnya akan dilaksanakan secara serentak di 33 provinsi, 514 kabupaten dan 93 kota tentu membutuhkan kajian persiapan yang lebih serius dan sistemik mengenai alternatif-alternatif dan pola-pola tata kelola Kamtibmas, termasuk mobilisasi aparat, perencanaan anggaran, serta

pelibatan dan pemolisian masyarakat dalam menyambut 'keriuhan' sekaligus 'keruwetan' Pilkada serentak.

C. Keterbatasan

Penelitian ini telah dirancang dan diselenggarakan secara maksimal dengan standar ilmiah yang ketat. Namun, penelitian ini memiliki keterbatasan, antara lain sebagai berikut.

1. Penelitian ini menekankan aspek kualitatif dari pelaksanaan Pilkada langsung. Maka, hasil penelitian ini relatif terbatas untuk dapat dijadikan basis generalisasi guna menilai tingkat efektivitas dan efisiensi pelaksanaan Pilkada di Indonesia. Namun, metode pemilihan wilayah penelitian yang purposif, dan pelibatan narasumber yang variatif dan dalam jumlah yang cukup banyak, diharapkan dapat memberi gambaran lebih mendalam tentang sisi efektivitas dan efisiensi pelaksanaan Pilkada di Indonesia. Oleh sebab itu, riset kuantitatif dengan basis sampel wilayah dan responden yang representatif diperlukan untuk melengkapi hasil penelitian ini.
2. Karena keterbatasan waktu dan biaya, penelitian ini hanya dapat menjangkau sejumlah daerah yang belum dapat memotret secara utuh merepresentasikan daerah kabupaten-kota di Indonesia yang sangat variatif, terutama di daerah Indonesia Bagian Timur. Kekhususan watak sosial, politik dan budaya lokal diyakini sangat memengaruhi tingkat efektivitas dan efisiensi pelaksanaan Pilkada. Oleh sebab itu, kelanjutan dari penelitian yang dapat menjangkau daerah yang lebih luas dan representatif mutlak diperlukan.[]

Daftar Pustaka

A.S.S. Tambunan. 2000. *UUD 1945 Sudah Melihat Jauh ke Depan, Suatu Tinjauan dari Sudut Hukum Tata Negara*. Jakarta: Puporis Publishers.

Ahmad, Nyarwi. 2007. "Pilkada dan Pemerintahan Yang Terbelah (*Divided Government*)", *Lingkar Survei Indonesia*, Kajian Bulanan, Edisi 7 November 2007.

Alfarizi, Salman. 2010. *Mohammad Hatta: Biografi Singkat (1902-1980)*. Yogyakarta: Garasi.

Ashari, Muhammad. 2017. "Pilkada Aceh Diwarnai Gangguan Intimidasi". <https://www.pikiran-rakyat.com/nasional/2017/02/17/Pilkada-aceh-diwarnai-gangguan-intimidasi-393773>. Diakses 20 Desember 2018.

Aspinall, Edward & Mada Sukmajati. 2015. *Politik Uang di Indonesia, Patronase dan Klientelisme pada Pemilu Legislatif 2014*. Yogyakarta: Penerbit PolGov.

Badan Pengawas Pemilihan Umum. 2015. *Laporan Studi Potensi Kepentingan Dalam Pendanaan Pilkada*. Jakarta.

BPS. 2015. *BPS Jawa Tengah. Jumlah Penduduk Menurut Kabupaten/Kota dan Agama yang Dianut di Provinsi Jawa Tengah*. <https://jateng.bps.go.id/statictable/2016/08/19/1272/jumlah-penduduk-menurut-kabupaten-kota-dan-agama-yang-dianut-di-provinsi-jawa-tengah-2015.html>. Diakses 17 Desember 2018.

BPS. 2017. *Aceh Besar Dalam Angka 2017*.

BPS. 2017. *BPS Kabupaten Banyuwangi*.

BPS. 2017. *BPS Kabupaten Subang 2018*. <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2018/01/20/inilah-kantong-kemiskinan-di-jawa-barat>. Diakses tanggal 18 Desember 2018.

BPS. 2018. *Badan Pusat Statistik Kota Binjai 2018*, diakses tanggal 19 Desember 2018.

BPS. 2018. *Badan Pusat Statistik Kota Semarang, Pemerataan Pendapatan (Gini Ratio) dan Pola Konsumsi Kota Semarang Tahun 2015* <http://satudata.semarangkota.go.id/adm/file/20170919083753PemerataanPendapatanGINIPolaKonsumsiKotaSemarangTahun2015.pdf>. Diakses tanggal 11 Desember 2018.

BPS. 2018. *Badan Pusat Statistik, Kabupaten Kutai Kartanegara Dalam Angka 2018*.

BPS. 2018. *Kukar Kutai Kartanegara Dalam Angka Tahun 2018*.

BPS. 2018. *Kukar, Kutai Kartanegara Dalam Angka 2010*.

BPS. 2018. *Kupang*.

BPS. 2018. *Statistik Kesejahteraan Rakyat Kota Kupang 2018*, BPS Kota Kupang.

BPS. 2018. *Sulawesi Selatan*. <https://sulsel.bps.go.id/subject/23/kemiskinan.html#subjekViewTab3>. Diakses 17 Desember 2018.

Budiardjo, Miriam. 2004. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.

Budiman, Arief. 2002. *Teori Negara: Negara, Kekuasaan dan Ideologi*. Jakarta: Penerbit Gramedia Pustaka Utama.

Charlotte HP, Shary. 2014. "Kekerasan dalam Pilkada di Aceh Pasca MoU", Tajuk Utama. *Forum*. Vol. 41 (1) (2014). hlm.27. Artikel ini tersedia di situs: <file:///E:/Setara/Pilkada/Laporan/Kekerasan-dalam-Pilkada-di-aceh-pasca.pdf>

Deliarnoor, Nandang Alamsah. 2015. *Evaluasi Politik Hukum Penyelenggaraan Pilkada Langsung di Papua*, Sosiohumaniora. Volume 17 No. 1 Maret 2015, hlm. 51.

Downs, William M. dalam John T. Ishiyama & Marijke Breuning (Ed.). 2013. *Ilmu Politik dalam Paradigma Abad ke-21, Sebuah Referensi*

Panduan Tematis (Jilid 1), Jakarta: Kencana.

Fadjar, A. Mukhtie. 2013. *Pemilu, Perselisihan Hasil Pemilu dan Demokrasi*. Malang: Setara Press.

Farchan, Yusa, dkk. 2016. "Problematika Pilkada Langsung: Studi Kasus Pelaksanaan Pilkada Langsung di Provisini Sumatera Utara 2005-2007", *Jurnal Renaissance*, Vol. 1 (1) (Mei 2016).

Greenpeace, Jatam, ICW, Yauriga, #Bersihkan Indonesia, "Coalruption, Elite Politik dalam Pusaran Bisnis Batu bara", diakses dari http://m.greenpeace.org/seasia/id/PageFiles/110812/-COALRUPTION_INDONESIA_WEB.pdf

Hadiz, Vedi R. 2010. *Localising Power in Post-Authoritarian Indonesia: A Southeast Asia Perspective* Stanford California: Stanford University Press.

Halili. 2018. *Indeks Kota Toleran Tahun 2018*. Jakarta: Pustaka Masyarakat Setara.

Handitya, Binov. 2018. "Peran Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu) dalam Penegakan Tindak Pidana Pemilu", Seminar Nasional Hukum Universitas Negeri Semarang, Volume 4 Nomor 2 tahun 2018, hlm. 361.

Hans Kelsen. 2007. *Teori Umum Hukum dan Negara, Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik*. Jakarta: BEE Media Indonesia

Hanta Yuda. 2010. *Presidensialisme Setengah Hati, dari Dilema ke Kompromi*, Jakarta: PT.Gramedia Pustaka Utama.

Harun Alrasid. 1999. *Pengisian Jabatan Presiden*. Jakarta: Penerbit Grafiti.

Herwandito, Seto. 2008. "Pilkada: Political Marketing atau Marketing Mix (Studi Kasus pada Pilkada 2006 Salatiga). *Jurnal Ekonomi dan Bisnis*, Vol. 14 (1) (2008).

<http://aceh.tribunnews.com/2012/02/19/pemkab-aceh-besar-gelar-penglepasan-bukhari-anwar>, Diakses 17 Desember 2018.

<http://kabbuol.blogspot.com/2011/03/ini-bukti-bobroknya-buol-dibawah.html>. diakses 5 Desember 2018.

<http://mediaindonesia.com/read/detail/50496-nafsu-berkuasa-di-uu-Pilkada>. Diakses 17 Desember 2018.

<http://populicenter.org/upaya-dominasi-orang-dayak-politik-identitas-dalam-dinamika-politik-lokal-di-kalimantan-barat/>. Diakses 17 Desember 2018.

<http://www.acehkita.com/Pilkada-2006-awal-retaknya-para-kombatan-2/>. Diakses 17 Desember 2018.

<http://www.tribunnews.com/election/2010/06/11/mk-tolak-Pilkada-kota-binjai-akhiri-harapan-meutya-hafid-jadi-walikota>. Diakses tanggal 16 Desember 2018. Diakses 17 Desember 2018.

<http://www.tribunnews.com/nasional/2010/09/30/ini-kronologi-lengkap-kerusuhan-tarakan-versi-polri>. Diakses 17 Desember 2018.

<https://bantaengkab.bps.go.id/subject/12/kependudukan.html#subjekViewTab3>. Diakses tanggal 14 Desember 2018. Diakses 17 Desember 2018.

<https://binjaikota.bps.go.id/statictable/2017/02/21/199/jumlah-dan-persentase-penduduk-miskin-kota-binjai-2011-2016.html>. Diakses tanggal 17 Desember 2018.

<https://binjaikota.bps.go.id/statictable/2018/06/06/232/indeks-pembangunan-manusia-ipm-provinsi-sumatera-utara-menurut-kab-kota-2016-2017.html>. Diakses tanggal 17 Desember 2018

<https://binjaikota.bps.go.id/statictable/2018/12/26/348/perbandingan-gini-rasio-di-kota-binjai-dan-sumatera-utara-2012--2017.html>. Diakses tanggal 17 Desember 2018.

<https://ipm.bps.go.id/data/kabkot/metode/baru/3213#>; <https://jabar.bps.go.id/statictable/2018/05/15/576/indeks-pembangunan-manusia-ipm-provinsi-jawa-barat-2010-2017.html>. Diakses tanggal 18 Desember 2018.

<https://jatim.bps.go.id/dynamictable/2018/02/06/325/pengeluaran-per-kapita-per-tahun-yang-disesuaikan-menurut-kabupaten-kota-di-jawa-timur-ipm-metode-baru-2010-2016.html> diakses 21 Desember 2018.

<https://kaltara.bps.go.id/statictable/2015/03/26/99/banyaknya-pemeluk-agama-menurut-golongan-agama-dan-kabupaten>

kota-2013.html, diakses 26 Desember 2018,

<https://kumparan.com/suyito-suyito/konflik-Pilkada> dan <https://media.neliti.com/media/publications/209260-konflik-dalam-pemilihan-umum-bupati-dan.pdf>. Diakses 17 Desember 2018.

<https://lomboktengahkab.bps.go.id/subject/26/indeks-pembangunan-manusia.html#subjekView> Tab3. Diakses tanggal 17 Desember 2018.

<https://nasional.kompas.com/read/2018/01/05/08251841/apa-bedanya-satgas-antipolitik-uang-dengan-sentra-gakkumdu>. Diakses 17 Desember 2018.

<https://news.detik.com/berita/588314/ratna-jagoan-dari-banyuwangi>. Diakses 17 Desember 2018.

<https://news.detik.com/kolom/d-3886191/korupsi-dan-pemilihan-kepala-daerah-2018>

<https://news.okezone.com/read/2017/11/09/337/1810967/politik-identitas-intai-Pilkada-jabar-2018> dan <http://telusur.metrotvnews.com/news-telusur/dN6gZ9yb-bara-politik-identitas-dalam-sekam-Pilkada-jabar>. Diakses 17 Desember 2018.

<https://ntb.bps.go.id/statictable/2017/11/15/189/persentase-penduduk-menurut-kabupaten-kota-dan-agama-yang-dianut-di-provinsi-nusa-tenggara-barat-2016.html> Diakses 20 Desember 2018. Diakses 17 Desember 2018.

<https://Pilkada.tempo.co/read/1057301/empat-provinsi-rawan-gunakan-isu-sara-dalam-Pilkada-2018>. Diakses 17 Desember 2018.

<https://Pilkada.tempo.co/read/1057301/empat-provinsi-rawan-gunakan-isu-sara-dalam-Pilkada-2018>. Diakses 17 Desember 2018.

<https://Pilkada.tempo.co/read/1073099/enam-model-kampanye-hitam-diprediksi-terjadi-di-Pilkada-2018>. Diakses 17 Desember 2018.

<https://Pilkada2015.kpu.go.id/binjaikota>. Diakses tanggal 22 Desember 2015.

<https://radarbanyuwangi.jawapos.com/read/2018/02/08/47342/tahun-2017-banyuwangi-dikunjungi-46-juta-wisatawan>. Diakses 17 Desember 2018.

<https://sulteng.bawaslu.go.id/wp-content/uploads/2018/09/INDEKS-KERAWANAN-PEMILU-KEPALA-DAERAH-2018.pdf>. Diakses 20 Desember 2018.

<https://titiknol.co.id/politik/sengketa-Pilkada-kota-serang-ditolak-mk-kpu-siapkan-penetapan-paslon-terpilih/>. Diakses 17 Desember 2018.

<https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-44562329>. Diakses 17 Desember 2018.

<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180703192935-32-311202/tersangka-korupsi-menang-Pilkada-karena-regulasi-lemah>. Diakses 17 Desember 2018.

<https://www.cnnindonesia.com/Pilkadaserentak/nasional/20180627085112-32-309366/kampanye-hitam-media-sosial-warnai-hari-pencoblosan> dan <https://nasional.sindonews.com/read/1271879/12/pengamat-politik-kampanye-hitam-ironi-bagi-Pilkada-1515394189>. Diakses 17 Desember 2018.

<https://www.jatam.org/2018/04/09/bisnis-tambang-merebak-seiring-Pilkada-serentak/>. Diakses 17 Desember 2018.

<https://www.jatam.org/2018/04/09/bisnis-tambang-merebak-seiring-Pilkada-serentak/>. Diakses 17 Desember 2018.

<https://www.kabar-banten.com/putusan-sengketa-Pilkada-kota-serang-2018-gugatan-paslon-perseorangan-kandas/>. Diakses 17 Desember 2018.

<https://www.pikiran-rakyat.com/jawa-barat/2018/02/14/hatrick-tiga-bupati-subang-terjerat-korupsi-419518>. Diakses 17 Desember 2018.

Huda, Ni'matul dan Imam Nasef. 2017. *“Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi”*. Jakarta: Kencana.

Huda, Ni'matul. 2014. *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI, Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*. Bandung: Nusamedia.

ICW, *Outlook Korupsi Politik 2018: Ancaman Korupsi di Balik Pemilu 2018 dan 2019*, dipublikasikan dalam <https://antikorupsi.org>. Diakses 17 Desember 2018.

ICW. 2014. *Indonesian Corruption Watch, Annual Report*. Jakarta dan https://antikorupsi.org/sites/default/files/outlook_korupsi_politik_2018_110118.pdf . Diakses 17 Desember 2018.

Ihsanuddin. 2013. “Sengketa Pilkada Serang, MK Menangkan Adik Tiri Ratu Atut”. <https://nasional.kompas.com/read/2013/10/21/2206257/Sengketa.Pilkada.Serang.MK.Menangkan.Adik.Tiri.Ratu.Atut> . Diakses 17 Desember 2018.

Interview “Daniel D Hurek (Anggota DPRD Fraksi PKB)”, Kupang, tanggal Desember 2018.

Interview “Laurensius (Anggota DPRD Fraksi Nasdem)”, Kupang, tanggal Desember 2018.

Interview “Nurseha Batalipu, Buol, 26 November 2018.

Isjwara , F. 1974. *Pengantar Ilmu Politik*. Bandung: Penerbit Binacipta.

Jeffry A. Winters. 2011. *Oligarki*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.

Jimly Asshiddiqie. 2002. *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

John T. Ishiyama & Marijke Breuning (Ed.). 2002. *Ilmu Politik dalam Paradigma Abad ke-21, Sebuah Referensi Panduan Tematis (Jilid 1)*. Jakarta: Kencana.

Kemala, Ambaranie Nadia. 2018. *Mahalnya Ongkos Politik*, diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2018/01/12/09494501/mahalnya-ongkos-politik>

Khairul Fahmi. 2011. *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*. Jakarta: Rajawali Pers.

Koirudin. 2004. *Profil Pemilu 2004, Evaluasi Pelaksanaan, Hasil dan Perubahan Peta Politik Nasional Pasca-Pemilu Legislatif 2004*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

KPU. 2017. *Portal Publikasi Pemilihan Kepala Daerah 2017. Pilkada2017.kpu.go.id*. Diakses tanggal 14 Desember 2018.

KPUD. 2013. *Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara Pemilihan*

Bupati dan Wakil Bupati Subang 2013. KPUD Subang.

Kranenburg dan Sabaroedin. 1986. *Ilmu Negara Umum*. Jakarta: PT. Pradnya Paramita.

Kumolo, Tjahjo. 2015. *Politik Hukum Pilkada Serentak*. Jakarta: Penerbit Expose.

Kurniawati Hastuti Dewi, “Menata Ulang Pilkada Menuju Tata Kelola Pemerintahan Daerah Demokratis, Akuntabel, dan Berkelanjutan”, *Jurnal Penelitian Politik*, Volume 12 No. 2 Desember 2015, hlm. 108.

Lih. Hayat (ed). 2018. *Reformasi Kebijakan Publik Perspektif Makro dan Mikro*. Jakarta: Kencana.

Logemann, J.H.A. 1954. *Over de Theorie van Een Stellig Staatsrecht*. Jakarta: Penerbit Saksama 1954, hlm. 81-82, terpetik dalam Harun Alrasid.

M. Ikhsan, *Evaluasi Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung di Kabupaten/Kota*, diakses dari stialan.ac.id

M. Ja'far, et.al. 2007. *Pengawasan dan Penegakan Hukum Pilkada Aceh 2006*, Topo Santoso, ed. Jakarta: Kemitraan.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. 2010. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku IV Kekuasaan Pemerintahan Negara, Jilid 2 (Edisi Revisi)*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi.

Manan, Bagir. 2016. *Demokratisasi Partai Politik*, Pidato disampaikan dalam Konferensi Hukum Tata Negara ke-3 yang diselenggarakan oleh Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas, Bukittinggi, 5 September 2016, hlm 13.

Marijan, Kacung. 2010. *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*. Jakarta: Kencana.

Melalui Surat Keputusan (SK) Mendagri Nomor 131.52-931/2010 dan SK Nomor 132.52-931/2010 tentang Pengangkatan Bupati dan Wakil Bupati Lombok Tengah atas nama H M Suhaili FT dan H L Normal Suzana.

Moh. Mahfud MD. 1999. *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*.

Yogyakarta: Gama Media.

Nasution, Adnan Buyung. 2010. *Pikiran dan Gagasan Demokrasi Konstitusional*. Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara.

Nugroho, Wahyu Budi. 2017. *Kampanye Politik dan Pemilihan Kepala Daerah*, Skripsi pada Program Studi Ilmu Komunikasi, UMS.

Nuryanti, Sri. 2013. "Evaluasi Format Pemilukada Menuju Tata Kelola Pemerintahan yang Baik dan Efektif di Tingkat Kabupaten/Kota" *Jurnal Penelitian Politik*. Volume 10 No. 1 Juni 2013. hlm. 111.

Nuryanti, Sri. 2015. "Intervensi Penyelenggaraan Pemilukada, Regulasi, Sumberdaya dan Eksekusi". *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*. Volume 19 Nomor 2. November 2015. hlm. 136.

Piliang, Yasraf Amir. 2004. *Dunia yang Dilipat, Tamasya Melampaui Batas-batas Kebudayaan*. Bandung: Jalasutra.

Pradana, Mu'ammarr Ali, dkk. 2010. *Pemilihan Umum Kepala Daerah di Kabupaten Banyuwangi Tahun 2010*.

Pusat Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia., 2015. *Telaah Isu-isu Strategis Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Jakarta: PKDOD.

Putra, Erik Purnama. 2015. "pendapatan-per-kapita-penduduk-kutai-kertanegara-menjadi-rp-169-juta". <https://www.republika.co.id/berita/nasional/daerah/15/05/05/nnvjmj-pendapatan-per-kapita-penduduk-kutai-kertanegara-menjadi-rp-169-juta>. Diakses 17 Desember 2018.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004 terkait Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, hlm.108.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004 terkait Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, hlm. 108.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004, *Op.cit.*, hlm. 109.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XI/2013 terkait Pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah,

dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, tanggal 9 April 2013, hlm. 69.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013 terkait Pengujian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, hlm. 60.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013 terkait Pengujian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, hlm. 60.

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kota Binjai Tahun 2016-2021. Tentang Gambaran Umum Kota Binjai. Bab II, Hlm. 20.

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Daerah Istimewa Yogyakarta, Pasal 18.

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Propinsi Papua, Pasal 12.

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Pasal 11.

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 56.

Respationo, Soerya. "Pemilihan Kepala Daerah dalam Demokrasi Elektoral", Jurnal Masalah-Masalah Hukum (MMH) Universitas Diponegoro. Jilid 42. No. 3. Juli 2013. hlm. 356.

Safa'at, Muchammad Ali. 2010. *Parlemen Bikameral, Studi Perbandingan di Amerika Serikat, Perancis, Belanda, Inggris, Australia, dan Indonesia*. Malang: UB Press.

Sarundajang, S.H. 2005. *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara*. Jakarta: Penerbit Kata Hasta Pustaka.

Setiawan, Ikwan, dkk. 2015. "Politik Identitas Etnis Pasca Reformasi: Studi Kasus pada Komunitas Tengger dan Using". Laporan Penelitian, Universitas Jember, 2015. Laporan ini tersedia di http://repository.unej.ac.id/bitstream/handle/123456789/73697/unej_fundamental_ikwan_

setiawan_2015.pdf?sequence=1

Setiyono, Budi. “Korupsi, Transisi Demokrasi dan Peran Organisasi Civil Society (CSO): Sebuah Tinjauan Teoritis” dalam *ejournal undip*, diakses dari <https://ejournal.undip.ac.id/index.php/politika/article/viewFile/4870/4415>, hlm. 14.

Soekarno. 1964. *Di Bawah Bendera Revolusi, Djilid Pertama*. Jakarta: Panitia Penerbit.

Sorensen, George. 1993. *Demokrasi dan Demokratisasi, Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia yang Sedang Berubah*, Alih Bahasa: I Made Krisna (2003), Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Sparringa, Daniel. 2012 *Partai Politik dan Transisi Demokrasi*, dalam Thomas Meyer, “Peran Partai Politik dalam Sebuah Sistem Demokrasi: Sembilan Tesis”, (Jakarta, FES, 2012), hlm. 11-12.

Stokes, Susan., et al. dalam Mada Sukmajati. “Politik Gentong Babi”. diakses dari <http://fisipol.ugm.ac.id/news/politik-gentong-babi/id/>

Suleman, Zulfikri. 2010. *Demokrasi Untuk Indonesia, Pemikiran Politik Bung Hatta*. Jakarta: Penerbit Kompas.

Suprapdiono, Giri. 2018. *Pembenahan Sistem Pemilihan Kepala Daerah*, disampaikan dalam FGD Pilkada Alternatif: Mengkaji Kembali Pilkada Langsung di Indonesia, dilaksanakan oleh Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) bekerjasama dengan KPK, Padang 12 September 2018.

Syahril. 2018. “Sesat Pikir tentang Investasi”. <https://www.quareta.com/post/sesat-pikir-tentang-investasi>. Diakses tanggal 15 Desember 2018.

Syamsuddin Haris, “Kecenderungan Pencalonan dan Koalisi Pilkada, diakses dari www.komunitasdemokrasi.or.id/article/Pilkada.pdf. diunduh tanggal 27 Desember 2018.

Tempo. 2012. MK Tolak Gugatan Hasil Pilkada Kota Salatiga”. <https://nasional.tempo.co/read/870212/mk-tolak-gugatan-hasil-pilkada-kota-salatiga>. Diakses 17 Desember 2018.

Tempo.co., “Survei ini Membuktikan Partai Politik paling Tidak Dipercaya, diakses dari <https://nasional.tempo.co/read/894871/survei->

ini-membuktikan-partai-politik-paling-tidak-dipercaya

Tibiko Zabar Pradano, “Korupsi dan Pemilihan Kepala Daerah 2018”, kolom di <https://news.detik.com/kolom/d-3886191/korupsi-dan-pemilihan-kepala-daerah-2018>

UGM. 2012. *Laporan Akhir Desentralisasi yang Menyejahterakan: Aceh dan Papua*. Jurusan Politik dan Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada.

UNDP. 2014. *Discussion Paper Governance for Sustainable Development Integrating Governance in the Post-2015 Development Framework*.

Widianto, Willy. “MK Tolak Pilkada Kota Binjai Akhiri Harapan Meutya Hafid Jadi Wali Kota” .

Wiratama, Rahadi T. 2010. “*Dinamika Politik Politik Lokal Di Era Reformasi*”. Jurnal Prisma, Vol. 39, No.3, Juli, Jakarta: 2010.

Zain, Ajran et.al., eds. 2010. *Geunap Aceh: Perdamaian Bukan Tanda Tangan*, Banda Aceh: Aceh Institute Press, 2010). Lihat Al Munzir As-salamy, “Study Kasus Pengunduran Diri Bupati Aceh Besar”, <http://as-salamy.blogspot.com/2009/01/study-kasus-pengunduran-diri-bupati.html>. Diakses 17 Desember 2018.

Zainal, Suaidi. 2016. “*Transformasi Konflik Aceh dan Relasi Sosial-Politik di Era Desentralisasi*” Masyarakat: Jurnal Sosiologi. Vol. 21 (1) (2016).[]

Biodata Singkat Penulis dan Editor

Noryamin Aini

Alumni S-1 di Fakultas Syariah IAIN Jakarta, tahun 1989, dan menyelesaikan *Graduate Diploma*, dan S-2 (MA) Sosiologi di awal 1995. Sebagai dosen IAIN Syarif Hidayatullah, sejak 1995. Tahun 1999-2000, dia mengikuti *Ph.D. Sandwich program*, bidang *Gender Studies* di McGill University, Montreal, Canada, dan sekarang menyelesaikan program doktoral di Sekolah Pascasarjana UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta.

Noryamin Aini banyak menulis artikel jurnal dan kontributor bab dalam sejumlah buku. Karyanya di bidang kajian sosial hukum, dan sosiologi agama. Tulisannya diterbitkan di sejumlah jurnal nasional dan internasional seperti *Policy, Organisation and Society* (1994), *BYU Law Review* (2008). Tidak kurang dari 25 artikel telah diterbitkannya. Tahun 2005, dia mengikuti *international training* bidang HAM di Lund University, Swedia dengan *grant* pemerintah Swedia. Tahun 2008 dan 2010, dia menjadi anggota delegasi Indonesia untuk dialog *bilateral* tentang HAM antara pemerintah Indonesia dan Norwegia. Di penghujung 2015, dia mendapat *grant* sebagai *visiting fellow* di *College of Asia and the Pacific*, Australian National University, Canberra

Khairul Fahmi

Dosen Hukum Tata Negara, Peneliti pada Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas. Meraih gelar sarjana hukum pada Fakultas Hukum Universitas Andalas Tahun 2004 dan magister hukum dari Program Pascasarjana Universitas Andalas Tahun 2010. Pada awal tahun 2019 menyelesaikan pendidikan doktoral pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Gadjah

Mada dengan predikat Cum Laude. Selain aktif sebagai peneliti pada PUSaKO Fakultas Hukum Universitas Andalas, ia juga aktif di Lembaga Konsultasi dan Bantuan Hukum (LKBH) FH Universitas Andalas sebagai sekretaris. Ia juga pernah beraktifitas dan memimpin Perhimpunan Bantuan Hukum dan Hak Asasi Manusia (PBHI) Wilayah Sumatera Barat sebagai Ketua Badan Pengurus, 2008-2011. Beberapa hasil penelitiannya telah dipublikasikan melalui berbagai jurnal ilmiah hukum dan sejumlah makalah dibidang hukum tata negara dan pemilu pun telah pula disampaikan dalam berbagai jamuan ilmiah. Buku berjudul “Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat” dan “Pemilu dalam Transisi Demokrasi” yang diterbitkan Rajawali Pers merupakan salah satu bentuk dedikasi keilmuannya dibidang hukum tata negara pemilu. Pada saat yang sama, ia juga terlibat dalam sejumlah penelitian dan aktifitas pemberian jasa hukum, seperti : bersama Setara Institute melakukan penelitian tentang Dinamika Perlindungan Hak Konstitusional Warga : Mahkamah Konstitusi sebagai Mekanisme Baru Pemajuan dan Perlindungan Hak asasi Manusia (2013). Sejumlah buku sentuhan tangannya sebagai editor juga telah diterbitkan, yaitu : Pemilihan Umum Serentak, Rajawali Pers (2014); Obstruction of Justice, Tindakan Menghalang-halangi proses peradilan Tindak Pidana Korupsi, Themis Books (2015); Menegakkan Hukum Tanpa Melanggar Hukum, Rajawali Pers (2015). Selain itu, yang bersangkutan juga aktif menulis karya ilmiah populer yang diterbitkan Harian Kompas, Harian Media Indonesia, Koran Tempo, Majalah GEOTIME, Harian Singgalang, Harian Padang Ekspres.

Iif Fikriyati Ihsani

Iif—demikian penulis biasa dipanggil—lahir di Bandung pada 09 Agustus 1981. Saat ini tengah menyelesaikan program Doktornya di UIN Syarif Hidayatullah Jakarta. Tertarik pada penelitian sosial dan agama sejak masih menjadi santri di Pondok Pesantren Modern Gontor, dan terus ditekuninya hingga kini. Iif tercatat sebagai pengajar MKU di Universitas Indonesia. Berbekal pengalaman mengajar MKU, ibu dari dua anak ini turut serta dalam penulisan bertema wawasan kebangsaan di berbagai Kementerian/ Lembaga. Sampai saat ini, selain aktif bekerja di UIN Jakarta, perempuan dengan hobi membaca ini juga aktif berpartisipasi dalam program ideologi dan bina wawasan

kebangsaan di Kementerian Dalam Negeri serta BNPT. “You can never go wrong by doing what’s right” adalah filosofi yang dipegangnya dalam menjalani hidup.

Ismail Hasani

Ismail Hasani adalah pengajar Hukum Tata Negara di Fakultas Syariah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah Jakarta (2003-sekarang) dan Direktur Eksekutif SETARA Institute (2018-sekarang). Selain berfokus mengabdikan pada dua institusi di atas, Hasani juga tercatat sebagai Pengurus Majelis Hukum dan HAM Pimpinan Pusat Muhammadiyah sejak 2005 termasuk pada periode 2015-2020 dan Ketua Majelis Anggota Nasional (MAN) Perhimpunan Bantuan Hukum dan HAM Indonesia (PBHI) periode 2017-2021. Hasani menulis tidak kurang dari 5 buku riset dan puluhan laporan penelitian dengan topik Konstitusi, *rule of law*, dan hak asasi manusia. Selain itu pria yang sedang menyelesaikan Program Doktor Ilmu Hukum pada Universitas Gajah Mada ini juga menulis artikel baik untuk jurnal ilmiah maupun di media massa seperti Kompas, Media Indonesia, Republika, dll. Chapter terakhir yang ditulisnya adalah *The Decreasing Space for Non-Religious Expression in Indonesia: The Case of Atheism*, dalam *Tim Lindsey and Helen Pausacker, Religion, Law, and Intolerance in Indonesia*, London and New York, Routledge, 2016.

Rahadi Wiratama

Rahadi T Wiratama lahir di Kediri, Jawa Timur, 23 Maret 1965. Menyelesaikan jenjang pendidikan Strata Satu (1992) pada Program Studi Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Nasional, Jakarta. Editor pada majalah Prisma ini pernah mengikuti program Short Course Program bidang Research Management di Social Weather Station, Manila, Filipina (2001). Bergabung dengan LP3ES pada 1993 dan menjabat Kepala Divisi Studi Demokrasi (Cesda) LP3ES sejak 2006 hingga 2012. Selain aktif melakukan berbagai penelitian tentang demokrasi, politik dan perubahan sosial, juga banyak menulis artikel dan tinjauan buku di beberapa surat kabar dan terbitan berkala. Beberapa tahun belakangan,

salah seorang penulis buku *Plot TNI AD - Barat: di Balik Tragedi '65* (2000) dan *Gelora Kebangsaan Tak Kunjung Padam: 70 tahun Taufiq Kiemas* (2012), serta penyunting buku *Dinamika Kekuasaan: Ekonomi-Politik Pasca-Soeharto* (2005) itu turut terlibat dalam program kegiatan riset kompetitif yang diselenggarakan Pusat Penelitian Politik LIPI. Bersama beberapa aktivis prodemokrasi ikut mendirikan “Peran Indonesia” (2003), sebuah organisasi nirlaba yang bergerak di bidang penguatan hak-hak dasar rakyat.

Halili

Dosen tetap pada Jurusan Pendidikan Kewarganegaraan dan Hukum, Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Negeri Yogyakarta ini bergabung sebagai peneliti di *SETARA Institute for Democracy and Peace*, sejak 2011. Sebelum bergabung di SETARA, bergelut dalam dunia advokasi hak asasi manusia pada Perhimpunan Bantuan Hukum dan HAM Indonesia (PBHI). Seratusan artikelnya dimuat di berbagai media cetak, majalah, dan jurnal—antara lain *KOMPAS*, *Jawa Pos*, *Kedaulatan Rakyat*, *Radjar Jogja*, *Harian Jogja*, *Tribun Jogja*, *RMOL Magazine*, *Jurnal Civics*, *Jurnal Humaniora*, *Jurnal HAM*, dan sebagainya. Ayah dua putri ini juga aktif presentasi di beberapa konferensi internasional, seperti di Sydney Australia, Kitakyushu Jepang, Bishkek Kirgistan, Tehran Iran, Seoul Korea, Yogyakarta Indonesia, dan lain sebagainya. Belasan bukunya telah diterbitkan oleh Haka MJ Solo (2007), Penerbit Putra Nugraha Solo (2008), Pustaka Masyarakat Setara (2011-Sekarang) dan UNY Press (2017 dan 2018). Beberapa penghargaan yang diterimanya, antara lain Juara I bidang Sosial Humaniora dalam Sayembara Nasional Buku Pengayaan tahun 2012 yang diselenggarakan oleh Pusat Kurikulum dan Perbukuan Kemdikbud, untuk buku berjudul “Ber-Pancasila secara Sederhana”. Putra Madura ini juga mendapat menerima bintang tanda jasa Satyalancana Karya Satya 10 tahun dari Presiden RI (2017). Dalam sebuah konferensi internasional di Seoul Korea, The Asia Future Conference, ayah dua putri ini mendapat anugerah “Best Presentation Price” (2018). ‘Ybs’ bisa dihubungi melalui email: halili.ysu@gmail.com atau halili@uny.ac.id atau akun Facebook: Halili Hasan dan Twitter: @alielhaz.

Profile SETARA Institute for Democracy and Peace

Pendahuluan

SETARA Institute adalah perkumpulan individual/perorangan yang didedikasikan bagi pencapaian cita-cita di mana setiap orang diperlakukan setara dengan menghormati keberagaman, mengutamakan solidaritas dan bertujuan memuliakan manusia.

SETARA Institute didirikan oleh orang-orang yang peduli pada penghapusan atau pengurangan diskriminasi dan intoleransi atas dasar agama, etnis, suku, warna kulit, gender, dan strata sosial lainnya serta peningkatan solidaritas atas mereka yang lemah dan dirugikan.

SETARA Institute percaya bahwa suatu masyarakat demokratis akan mengalami kemajuan apabila tumbuh saling pengertian, penghormatan dan pengakuan terhadap keberagaman. Namun, diskriminasi dan intoleransi masih terus berlangsung di sekitar kita bahkan mengarah pada kekerasan. Karena itu langkah-langkah memperkuat rasa hormat atas keberagaman dan hak-hak manusia dengan membuka partisipasi yang lebih luas diharapkan dapat memajukan demokrasi dan perdamaian.

SETARA Institute mengambil bagian untuk mendorong terciptanya kondisi politik yang terbuka berdasarkan penghormatan atas keberagaman, pembelaan hak-hak manusia, penghapusan sikap intoleran dan *xenophobia*.

Visi Organisasi

Mewujudkan perlakuan setara, plural dan bermartabat atas semua orang dalam tata sosial politik demokratis.

Nilai-nilai Organisasi

1. Kesetaraan
2. Kemanusiaan
3. Pluralisme
4. Demokrasi

Misi Organisasi

1. Mempromosikan, pluralisme, humanitarian, demokrasi dan hak asasi manusia.
2. Melakukan studi dan advokasi kebijakan publik dibidang pluralisme, humanitarian, demokrasi dan hak asasi manusia
3. Melancarkan dialog dalam penyelesaian konflik
4. Melakukan pendidikan publik

Keanggotaan

SETARA Institute ini beranggotakan individu-individu yang peduli pada promosi gagasan dan praksis pluralisme, humanitarian, demokrasi, dan hak asasi manusia, yang bersifat perorangan dan suka rela.

Managemen Organisasi

Dewan Nasional

Ketua	:	Azyumardi Azra
Sekretaris	:	Benny Soesetyo
Anggota	:	Kamala Chandrakirana M. Chatib Basri Rafendi Djamin

Badan Pengurus

Ketua	: Hendar di
Wakil Ketua	: Bonar Tigor Naipospos
Sekretaris	: Dwiyanto Prihartono
Wakil Sekretaris	: D. Taufan
Bendahara	: Despen Ompusunggu
Direktur Eksekutif	: Ismail Hasani
Direktur Riset	: Ha l i l i
Direktur Internal	: Diah Hastuti

Badan Pendiri

- | | |
|--------------------------|----------------------------|
| 1. Abdurrahman Wahid | 15. Luhut MP Pangaribuan |
| 2. Ade Rostiana S. | 16. M. Chatib Basri |
| 3. Azyumardi Azra | 17. Muchlis T |
| 4. Bambang Widodo Umar | 18. Pramono Anung W |
| 5. Bara Hasibuan | 19. Rachlan Nashidik |
| 6. Benny K. Harman | 20. Rafendi Jamin |
| 7. Benny Soesetyo | 21. Dwiyanto Prihartono |
| 8. Bonar Tigor Naipospos | 22. Robertus Robert |
| 9. Budi Joe hanto | 23. Rocky Gerung |
| 10. D. Taufan | 24. Saurip Kadi |
| 11. Despen Ompusunggu | 25. Suryadi A. Radjab |
| 12. Hendar di | 26. Syarif Bastaman |
| 13. Ismail Hasani | 27. Theodorus W. Koekeritz |
| 14. Kamala Chandrakirana | 28. Zumrotin KS |

Alamat

Jl. Hang Lekiu II No. 41 Kebayoran Baru
Jakarta Selatan 12120 - Indonesia
Telp. : (+6221) 7208850,
Fax. : (+6221) 22775683
Hotline : +6285100255123
Email : setara@setara-institute.org,
setara_institute@hotmail.com
Website : www.setara-institute.org