



**LAPORAN KAJIAN EVALUASI PILKADA  
&  
FOCUS GROUP DISCUSSION (FGD) SERIES  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH  
YOGYAKARTA**

BAGIAN KERJASAMA ANTAR LEMBAGA  
BIRO PERENCANAAN DAN DATA | KPU RI | 2018

## ***Executive Summary***

Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Serentak (Pilkada) tahun 2018 secara umum berlangsung lancar dan aman. Hal tersebut bukan berarti tanpa catatan. Dalam konteks tersebut, KPU perlu melakukan evaluasi terkait tiga gelombang penyelenggaraan pilkada serentak yang telah diselenggarakan yakni Pilkada Serentak 2015, Pilkada Serentak 2017, dan Pilkada Serentak 2018.

Evaluasi ini dilakukan dengan metode kajian kepemiluan (*electoral research*) yakni melalui kegiatan kajian dan kegiatan *Focus Group Discussion* (FGD).

Kegiatan ini bertujuan untuk mengembangkan kebijakan berbasis riset, guna menemukan akar masalah, berdasarkan proses identifikasi yang tepat, terkait dengan manajemen pemilihan, penyelenggara pemilu dan partisipasi, dalam pelaksanaan tiga gelombang Pilkada serentak yang lalu.

Selanjutnya kegiatan ini diharapkan menghasilkan rekomendasi perbaikan secara menyeluruh, baik dalam aspek regulasi, kelembagaan, maupun teknis lainnya dalam penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019 dan Pilkada Serentak berikutnya.

Pada laporan ini, kajian kepemiluan dilaksanakan oleh Universitas Muhammadiyah Yogyakarta (UMY) dengan tema kajian, “Pilkada Serentak: Demokrasi, Efisiensi, dan Desain yang Relevan”.

Berdasarkan hasil kajian UMY, pelaksanaan pilkada serentak baru bisa menekan biaya penyelenggaraan, akan tetapi belum mampu menghasilkan demokrasi yang efisien. Beberapa problematika yang dihadapi yaitu pertama, politik biaya tinggi.

Kedua, meningkatnya gejala kartelisasi partai politik dan bertambahnya calon tunggal. Ketiga, pembengkakan biaya yang harus ditanggung APBD karena kegiatan kampanye. Keempat, masih kuatnya perilaku politik transaksional dan patronage politik.

Berdasarkan hasil kajian UMY tersebut, merekomendasikan; pertama, desain alternatif pilkada serentak dengan model pemilihan kepala daerah serentak bersamaan dengan pemilihan legislatif daerah. Kedua, perlu adanya kajian regulasi untuk menerapkan model demokrasi asimetris. Model ini memungkinkan daerah-daerah tertentu menyelenggarakan pemilihan kepala daerah secara berbeda.

Hasil kajian yang dilakukan oleh UMY kemudian dilanjutkan dengan *Focus Group Discussion* (FGD). Meskipun waktu riset yang singkat, laporan yang disampaikan oleh Tim Kajian UMY cukup untuk menjadi pengantar FGD dengan tema yang serupa dengan tema kajian. FGD dilaksanakan di Ruang Sidang Direktur Pascasarjana Lt. 1 Kampus Terpadu UMY, Yogyakarta. FGD yang dilaksanakan pada tanggal 7 November 2018 ini menghadirkan seluruh narasumber yang telah direncanakan.

Berdasarkan paparan narasumber menghasilkan rekomendasi yaitu; pertama, perlunya mengkaji desain alternatif pilkada serentak dengan pemilihan legislatif di daerah. Kedua, mengkaji regulasi untuk menerapkan model demokrasi asimetris. Ketiga, mengkaji ulang sumber pendanaan pilkada ke alokasi APBN. Keempat, alat peraga dan bahan kampanye dikembalikan kepada masing-masing calon kepala daerah dengan ketentuan jumlah dan tempat pemasangan ditentukan oleh KPU.

Kelima, efisiensi anggaran kampanye bisa difokuskan pada dua bentuk yakni iklan di media cetak/elektronik dan debat publik. Keenam, pentingnya sinergitas antara Dukcapil dan KPU untuk melaksanakan pemutakhiran data pemilih. Ketujuh, perlunya perbaikan manajemen penyelenggaraan. Kedelapan, meningkatkan pendidikan politik dan demokrasi terkait makna Pilkada kepada masyarakat.

## **BAB I PENGANTAR**

Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Serentak (Pilkada) tahun 2018 secara umum berlangsung lancar dan aman. Hal tersebut bukan berarti tidak ada catatan sama sekali. Baik terkait dengan proses pelaksanaan tahapan maupun kesiapan perangkat-perangkat pendukung. Dengan berakhirnya Pilkada 2018, maka berakhir pula pelaksanaan Pilkada serentak sebagaimana diamanatkan oleh UU Nomor 1 Tahun 2015, UU Nomor 8 Tahun 2015, serta UU Nomor 10 Tahun 2016. Berdasarkan beberapa UU tersebut, Pilkada serentak pasca Pemilu Nasional Tahun 2014 dilaksanakan dalam 3 (tiga) gelombang, yakni Desember 2015, Februari 2017, dan Juni 2018.

Untuk mendapatkan gambaran secara utuh, maka KPU melakukan evaluasi secara menyeluruh atas Pilkada serentak yang telah selesai dilaksanakan dalam 3 gelombang tersebut. Hal ini penting untuk mendapatkan jawaban atas asumsi-asumsi yang dahulu dikumandangkan oleh para regulator pada saat Pilkada serentak ini dirumuskan.

Dalam konteks demikian itulah KPU perlu melakukan evaluasi dengan mengambil metode kajian kepemiluan (*electoral research*). Bagi KPU, *electoral research* ini adalah senjata utama untuk menguji kualitas pelaksanaan Pilkada yang telah selesai dilaksanakan dalam 3 (tiga) gelombang. Evaluasi ini merupakan upaya mengumpulkan serpihan-serpihan permasalahan untuk disusun ulang dalam kerangka resolusi demi perbaikan kualitas Pemilu dan Pemilihan berikutnya. Kajian-kajian dalam *electoral research* ini dikomposisikan dari sebuah gambaran awal dan asumsi terhadap aspek-aspek pelaksanaan Pilkada untuk kemudian diolah menjadi sebuah data yang empirik.

Atas dasar pertimbangan tersebut, maka KPU bekerja sama dengan empat Universitas dalam rangka melaksanakan *electoral research* yang kemudian dikemas ke dalam kegiatan *Focus Group Discussion (FGD) Series*. Masing-masing Universitas mewakili tema-tema tertentu terkait evaluasi pelaksanaan Pilkada 3 (tiga) gelombang, yaitu:

- Universitas Sumatera Utara, Medan  
“Kandidasi, Regulasi, Masalah dan Implikasinya”
- Universitas Airlangga, Surabaya  
“Kampanye SARA: Regulasi, Modus Operandi, dan Solusi”
- Universitas Muhammadiyah Yogyakarta  
“Pilkada Serentak: Demokrasi, Efisiensi, dan Desain yang Relevan”
- Universitas Hasanuddin, Makassar.  
“Pembatasan Kampanye: Regulasi dan Implikasinya Terhadap Partisipasi Pemilih”

## **TUJUAN**

1. Mentradisikan kebijakan berbasis riset atas persoalan-persoalan yang berkaitan dengan manajemen Pemilihan.
2. Menemukan akar masalah atas persoalan-persoalan yang terkait dengan manajemen pemilihan, penyelenggara pemilu dan partisipasi dalam Pemilihan.
3. Mengidentifikasi permasalahan-permasalahan yang muncul dalam pelaksanaan 3 (tiga) gelombang Pilkada serentak, serta implikasinya bagi kualitas Pilkada tersebut.
4. Menyusun rekomendasi perbaikan secara menyeluruh, baik dalam aspek regulasi, kelembagaan, maupun teknis lainnya dalam

penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019 dan Pilkada Serentak berikutnya.

## **WAKTU PELAKSANAAN**

Waktu Pelaksanaan Kegiatan FGD Series adalah sebagai berikut:

<b>No</b>	<b>Tanggal</b>	<b>Kegiatan</b>
1	10 – 15 Agustus 2018	Penyampaian Pedoman Riset kepada Universitas Mitra Kerjasama
2	16 Agustus – 15 September 2018	Pelaksanaan Riset Evaluasi Pemilihan 2018
3	7 November 2018	FGD Evaluasi di UMY

## **BAB II HASIL KAJIAN**

### **“PILKADA SERENTAK: DEMOKRASI, EFISIENSI, DAN DESAIN YANG RELEVAN”**

#### A. Demokrasi dan Efisiensi

##### 1) Pemilu Legislatif dan Pilpres Serentak

Kritik terhadap demokrasi elektoral di Indonesia terus dilakukan, salah satunya menyangkut biaya demokrasi kita yang dianggap mahal, disisi yang lain produk proses demokrasi itu justru memprihatinkan, bahkan bisa dikatakan defisit atau tidak efisien. Fokus utama kritik seperti ini adalah banyak pejabat publik hasil pemilihan umum yang mahal yang kemudian menjadi pasien KPK karena kasus korupsi. Sebagian persoalan yang dikritisi para pengamat adalah sistem pemilu yang digunakan saat ini yang mendorong maraknya politik uang yang kemudian secara langsung maupun tidak langsung memicu para politisi yang ingin memenangkan pemilihan umum terlibat korupsi ketika sudah terpilih.

Para ahli sepakat bahwa membangun sistem pemilu yang efisien sangat tergantung pada sistem politik dan sistem pemerintahan yang akan dibentuk. Sistem pemilu tidak bisa berdiri sendiri, sistem pemilu hidup di dalam ruang yang sangat dipengaruhi oleh sistem politik yang dibangun dan sistem pemerintahan yang akan dibentuk. Ketiga sistem ini saling berkelindan dan saling mempengaruhi satu sama lain. Jika suatu bangsa menginginkan sistem pemilu yang efisien maka pada saat yang sama juga harus memikirkan konsekuensi terhadap pilihan itu terutama pada sistem politik dan sistem pemerintahan negara itu.

Menurut Larry Diamond (1990) ada empat masalah yang akan dihadapi ketika ingin mereformasi sistem pemilu di negara demokrasi baru yaitu :

- a. Pertentangan antara efisiensi dan kemampuan memerintah di satu sisi dengan keterwakilan politik disisi yang lain
- b. Pertentangan antara keterwakilan dan keterbukaan dalam sistem proporsional vs akuntabilitas vertikal langsung dan aksesibilitas yang dihasilkan oleh sistem distrik beranggota tunggal (single member district)
- c. Pertentangan antara koherensi partai dengan pilihan pemberi suara.
- d. Pertentangan antara kesederhanaan atau aksesibilitas pemilih dengan ketepatan sistemnya.

Di Indonesia, pasca amandemen UUD 1945, penyelenggaraan pemilu diselenggarakan dua kali yaitu pemilu untuk memilih anggota legislatif dan pemilu untuk memilih presiden dan wakil presiden dalam waktu yang berurutan. Kemudian keadaan ini berubah, berdasar Putusan Mahkamah Konstitusi No.14/PUU-XI/2013 yang merupakan pengujian Pasal 3 ayat (5), Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112 Undang – Undang No.42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Penyelenggaraan pemilu yang diatur terpisah antara Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Presiden, berdasar putusan MK tersebut dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Implikasi dari pembatalan tersebut adalah dilaksanakannya “Pemilihan Umum Nasional Serentak” atau Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Presiden dilakukan secara serentak yang dimulai pada tahun 2019 dan tahun-tahun selanjutnya.

Pemilihan Presiden secara langsung ini sering dianggap sebagai upaya memperkuat sistem presidensial yang diatur dalam konstitusi.

Namun, penguatan sistem presidensial masih memerlukan perbaikan sistem parlemen yang lebih sesuai dengan karakter sistem presidensial. Partai Politik dan parlemen harus ditata dengan benar sehingga praktik-praktik kotor partai politik pengusung calon presiden atau partai politik pendukung pemerintahan, baik dalam bentuk bagi-bagi kursi di pemerintahan, maupun partai politik yang menjadi kutu loncat dan sistem oposisi yang tidak maksimal.

UUD 1945 menganut sistem presidensial yang dibangun melalui mekanisme pemilihan langsung Presiden dan penyelenggaraannya secara serentak. Sistem pemilihan langsung adalah sebuah sistem yang menggantungkan stabilitas pemerintahan pada dukungan rakyat secara langsung, karena beberapa alasan yang sangat mendasar, yaitu: *Pertama*, Presiden yang terpilih melalui pemilihan langsung akan mendapat mandat dan dukungan yang lebih riil; *Kedua*, pemilihan Presiden langsung secara otomatis akan menghindari intrik-intrik politik dalam proses pemilihan dengan sistem perwakilan.

*Ketiga*, pemilihan Presiden langsung akan memberikan kesempatan yang luas kepada rakyat untuk menentukan pilihan secara langsung tanpa mewakilkan kepada orang lain. *Keempat*, pemilihan langsung dapat menciptakan perimbangan antara berbagai kekuatan dalam penyelenggaraan negara terutama dalam menciptakan mekanisme *checks and balances* antara Presiden dengan lembaga perwakilan karena sama-sama dipilih oleh rakyat.

Pemilihan serentak terutama pemilihan anggota badan legislatif dan pemilihan presiden serentak diyakini oleh banyak pihak akan memperkuat *coat tail effect* di mana presiden terpilih akan didukung oleh mayoritas parlemen sehingga tidak lagi terjadi pemerintahan yang terbelah (*divided government*). Dengan pemilihan presiden secara langsung yang kemudian dilaksanakan serentak dengan penyelenggaraan pemilihan legislatif, maka legitimasi presiden tidak hanya kuat karena memperoleh mandat langsung dari rakyat, tapi

juga dukungan parlemen yang akan “memudahkan” kerja politik presiden terpilih.

## 2) Pilkada Serentak

Pada penyelenggaraan pilkada serentak sejak 2015, 2017 dan 2018, baru bisa menekan biaya penyelenggaraan, namun belum mampu menghasilkan demokrasi yang efisien. Beberapa problematika yang dihadapi adalah sebagai berikut: pertama, parlemen daerah sudah terbentuk sebagai hasil pemilu, tidak akan banyak dipengaruhi secara politik oleh hasil pilkada. Politisi di parlemen lokal lebih berpengalaman dalam jabatan publik, sehingga memiliki posisi politik yang lebih menguntungkan.

Calon kepala daerah, tergantung pada dukungan parpol di parlemen lokal untuk bisa menjadi kandidat, meskipun calon independen diperbolehkan. Untuk mendapat dukungan partai politik sebagai bakal calon, biasanya para kandidat memperebutkan rekomendasi dari pengurus pusat partai politik. Banyak isu tidak sedap dalam mendapatkan rekomendasi ini terutama menyangkut setoran yang harus diberikan kepada partai politik. Politik biaya tinggi biasanya dimulai dari sini, sehingga banyak calon kepala daerah membutuhkan dukungan dana dari para penyandang dana seperti pengusaha maupun dari para pejabat birokrasi daerah.

Banyak bakal calon kepala daerah tidak banyak membentuk koalisi yang minimal untuk memenuhi syarat sebagai calon tetapi membentuk koalisi turah yang memborong dukungan partai politik, terutama sejak MK memutuskan calon tunggal boleh mengikuti kontestasi pilkada. Meningkatnya fenomena calon tunggal di beberapa daerah tidak terlepas dari pola koalisi turah yang dilakukan para bakal calon dengan memborong dukungan semua partai sehingga tidak tersisa untuk calon alternatif kecuali melalui calon independen yang syarat dukungannya semakin berat.

Fenomena calon tunggal juga menunjukkan adanya kartelisasi partai politik dalam bisnis dukungan bakal calon kepala daerah ini. Memang dari sisi penyelenggaraan calon tunggal ini menjadi murah, karena tidak adanya kompetisi dan kontestasi, meskipun debat dilakukan dengan model tanya jawab antara panel ahli dengan calon. Dampak negatif dari pilkada dengan calon tunggal ini tentu saja sangat merugikan rakyat karena tidak tersedianya alternatif pilihan. Pilkada menjadi monoton dan monolitik tidak mencerminkan gairah kompetisi yang sehat.

Fenomena yang menarik di mana calon tunggal dikalahkan kotak kosong di kota Makassar, mengakibatkan pilkada menjadi pemborosan yang sia-sia, karena tidak terpilih pejabat publik yang bertugas melayani rakyat. Fenomena Makassar ini menunjukkan bahwa pilkada serentak telah menjadi tujuan bukan lagi sarana untuk memilih pejabat publik yang akan memimpin daerah tersebut lima tahun ke depan. Pilkada serentak juga tidak dapat diharapkan menimbulkan *coat tail effect* karena pola koalisi pilkada gubernur dengan pilkada bupati/ walikota yang sangat beragam dan tidak selalu mengikuti pola-pola koalisi ditingkat nasional.

Akibatnya para pejabat lokal bisa berbeda kepentingan dan pola kebijakan dengan pemerintah nasional sebagaimana bias dilihat dalam kasus reklamasi pantai utara Jakarta. Perbedaan kepentingan politik antara pemerintah pusat dengan pemerintah provinsi dan kabupaten kota bisa jadi menyulitkan bagi masyarakat maupun investor.

Dari sisi penyelenggaraan efisiensi penyelenggaraan mungkin dapat dilakukan dengan menekan biaya penyelenggaraan terutama terkait upah panitia penyelenggara, yang melaksanakan dua aktifitas pemilihan sementara honoraria hanya satu kali. Namun dari sisi penyelenggaraan juga terjadi pembengkakan biaya yang harus ditanggung APBD karena beberapa kegiatan kampanye harus

ditanggung penyelenggara dalam hal ini KPU sebagai penyelenggara. Di satu sisi kegiatan kampanye ditanggung negara merupakan hal yang positif karena menciptakan lapangan pertandingan yang sama dan setara di antara peserta pemilu. Namun di sisi yang lain pembebanan itu sendiri mengakibatkan biaya penyelenggaraan membengkak, sehingga jika efisiensi diukur dari adanya penghematan maka menjadi sangat sulit menemukan penghematan itu dalam praktik penyelenggaraan pilkada serentak.

Efisiensi demokrasi juga menjadi sulit dicapai karena perilaku memilih masyarakat yang dipengaruhi budaya politik subyektif yang menghasilkan perilaku politik transaksional dan patronage politik. Manifestasi yang sangat menonjol adalah praktik money politik dalam pengertian vote buying dengan segala bentuknya sangat marak selama pilkada serentak dilaksanakan. Walaupun sulit dibuktikan secara hukum, tetapi praktik jual beli suara ini mudah dilacak dalam berbagai pemberitaan media massa. Hal ini pada gilirannya merusak kualitas demokrasi itu sendiri dan lemahnya penegakan hukum mengakibatkan politik biaya tinggi ini terus berlangsung dalam pelaksanaan pilkada serentak.

Soal efisiensi penyelenggaraan dalam pilkada serentak ini juga masih perlu dicermati secara mendalam. Penelitian ini mengandalkan data sekunder sehingga tidak dapat melakukan pencermatan mendalam dalam praktik penyelenggaraan secara mendetail. Namun begitu, dari berbagai sumber dapat dikatakan bahwa penghematan penyelenggaraan hanya terjadi jika pilkada serentak tersebut, tidak hanya serentak penyelenggaraannya tapi juga jika di dalam satu provinsi ada pilkada gubernur dan pilkada bupati/walikota bersamaan.

Efisiensi penyelenggaraan dapat dicapai dari sisi honorarium penyelenggara di mana penyelenggara melaksanakan dua kegiatan tapi dengan honor untuk satu kegiatan. Namun begitu jika

penyelenggaraan pilkada serentak hanya melibatkan pilkada bupati atau walikota yang dilaksanakan tidak bersamaan dengan pilkada gubernur maka manfaat efisiensi tersebut menjadi sulit dicapai.

Penghematan biaya penyelenggaraan juga mungkin dilakukan dengan model surat suara yang tunggal dan hanya mencantumkan nama tanpa foto. seperti pemilu serentak di Filipina, surat suara tidak mencantumkan foto hanya nama calon dan hanya perlu ditandai dengan melingkari di tempat yang ditentukan, surat suaraseperti ini lebih murah dalam hal biaya cetak, foto calon cukup ditempelkan di TPS. Pemberian suara dengan mencoblos dengan surat suara yang menampilkan fotocalon cukup membebani biaya percetakan surat suara. Tantangan dari ide ini adalah masih ada pemilih yang buta huruf yang bisa jadi kesulitan dengan jenis surat suara seperti ini.

Namun demikian hal ini tetap bisa di atasi dengan bantuan petugas yangmembantu dalam memberikan tanda di bilik suara. Efisiensi demokrasi dalam pemilihan kepala daerah akan lebih bermakna jika model pemilihan kepala daerah serentak tidak hanya serentak dalam satu provinsidalam memilih eksekutif tapi juga dalam memilih legislatif. Meskipun tidak ada jaminan pasti akan terciptanya coat tail effect, tetapi sangat mungkin calon legislative pengusung calon gubernur atau bupati/walikota akan ikut menikmati popularitas calon gubernur atau bupati/walikota.

Sehingga kepala daerah terpilih juga mendapatkan dukungan kuat dari parlemen daerah untuk program-programnya. Dengan demikian kepala daerah tidak perlu “membayar” dalam bentuk suap kepada legislatif untuk mendukung program kerjanya dengan efektif. Banyak kepala daerahterjebak praktik korupsi dalam urusan dengan parlemen lokal seperti di Malang dan Sumatera Utara.

## B. Desain Pilkada yang Relevan

Sebagaimana telah di bahas di atas, sistem pemilihan kepala daerah serentak saat ini memang bisa mengurangi pembiayaan dalam pelaksanaan pemilihan, dengan suatu kondisi di mana pemilihan gubernur dilaksanakan bersamaan dengan pemilihan bupati/walikota di provinsi tersebut. Persoalannya adalah apakah desain pemilu kepala daerah seperti ini yang paling tepat bagi Indonesia saat ini ?

Mengacu pada pendapat Scott Mainwaring, bahwa sistem presidensial dengan system multi partai cenderung menghasilkan sistem politik dan pemerintahan yang problematik, maka perlu dipikirkan desain alternatif yang bisa memenuhi harapan semua pihak.

Alternatif pertama adalah kemungkinan untuk melaksanakan pemilu daerah secara serentak, di mana selain memilih Gubernur, Bupati/ Walikota, pemilih juga memilih Anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota secara bersamaan. Dengan asumsi jika hal ini dilakukan serentak maka akan terjadi coat tail effect yang memperkuat posisi kepala daerah karena mendapat dukungan mayoritas di DPRD.

Ada beberapa keuntungan dengan penerapan model ini, pertama, calon anggota legislatif dan eksekutif memiliki perhatian yang sama pada isu-isu lokal daerah mereka masing-masing dan memperjuangkan kepentingan daerah itu baik di tingkat regional maupun nasional. Berbeda halnya dengan jika anggota DPRD Provinsi dan Kabupaten/kota ikut dipilih dalam pemilu serentak nasional bersama calon presiden dan calon anggota DPR Pusat, isu lokal akan tenggelam dalam hiruk pikuk isunasional yang diusung calon presiden.

Mungkin calon anggota DPRD ikut menikmati coat tail effect dari pemilih yang enggan berpikir lebih dalam, tapi secara umum menjadi sulit bagi isu lokal menempati agenda kebijakan karena

deliberasinya tergerus oleh isu nasional yang mungkin lebih seksi dan menjadi perhatian publik.

Namun demikian model ini memiliki kendala yang tidak mudah. Salahsatunya bersumber pada pengaturan pemilu di konstitusi kita. Pemilihan kepala daerah diatur dalam pasal yang berbeda dengan pemilihan tentang pemilu. Pemilihan Kepala Daerah di atur pada pasal 18 UUD 1945 dan Pemilu sendiri di atur pada pasal 22E UUD 1945.

Pemilihan kepala daerah tidak dianggap sebagai bagian dari pemilihan umum walaupun secara *real* diselenggarakan oleh KPU. Pasal 18 mengatur dengan frasa, pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara demokratis. Frasa ini masih mengundang perdebatan apakah pemilihan kepala daerah merupakan regim pemilu atau bukan.

Sementara di pasal 22 E jelas disebutkan bahwa pemilihan umum dilaksanakan lima tahun sekali untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota dan Presiden dan wakil Presiden. Sehingga jika mengikuti logika ini pemilihan anggota DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota merupakan regim pemilihan umum. Persoalannya adalah mungkin kah menggabungkan dua jenis pemilihan yang dimaknai sebagai regim yang berbeda, meskipun secara teknis pemilihan kepala daerah adalah termasuk pemilu juga.

Apakah diperlukan amandemen UUD 1945 untuk mengakomodasi gagasan ini atau kah cukup dengan penafsiran oleh mahkamah konstitusi? Masalah ini merupakan tantangan yang harus dijawab oleh ahli pemilu dan konstitusi.

Persoalan lain yang perlu direnungkan lahir dari frasa dipilih secara demokratis di pasal 18 UUD 1945, sebagian ahli tata negara beranggapan bahwa frasa dipilih secara demokratis tidak mengacu pada satu model pemilihan kepala daerah. Karena adanya model-model pemilihan kepala daerah yang berbeda-beda di Indonesia.

Salah satunya adalah mengakomodasi model penetapan di Daerah Istimewa Yogyakarta yang tidak menyelenggarakan pemilihan kepala daerah secara langsung tetapi dengan mengangkat Sri Sultan Hamengkubuwono dan Paku Alam serta anak keturunannya sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur karena ciri khas asal usul bergabungnya Daerah Istimewa Yogyakarta dengan Republik Indonesia.

Dengan model pemilihan kepala daerah yang beragam ini memungkinkan adanya tafsir yang luas terhadap frasa dipilih secara demokratis. Dengan demikian sangat terbuka menafsirkan pasal tersebut dengan model pemilihan kepala daerah dengan model desentralisasi asimetris. Bisa saja di daerah tertentu di Papua misalnya dengan masih kuatnya sistem noken yang bertentangan dengan standar opovov maka pemilihan kepala daerah ditetapkan dengan dipilih oleh DPRD setempat.

Namun demikian perlu dilakukan penelitian yang cermat terhadap penerapan model pemilihan kepala daerah yang asimetris ini agar jangan menjadi alat manipulasi elit terhadap kehendak rakyat yang genuine. Persoalan lain yang perlu mendapat perhatian adalah tidak samanya akhir masa jabatan anggota legislatif daerah dengan Gubernur, Bupati/Walikota.

Hal ini memerlukan transisi yang harus diperhitungkan dengan tidak merugikan masa jabatan anggota legislatif daerah. Bagaimanapun juga konstitusi dengan tegas menyebutkan masa jabatan anggota legislatif daerah itu adalah lima tahun. Upaya merekayasa sistem pemilihan lokal yang serentak memerlukan masa transisi yang harus diperhitungkan dengan cermat.

Tantangan paling sulit untuk mewujudkan desain pemilihan kepala daerah agar menghasilkan sistem politik yang lebih efisien adalah menyederhanakan sistem kepartaian sehingga sistem kepartaian tidak lagi berkarakter pluralisme yang mutlak setidaknya mendekati pluralisme moderat dengan maksimal lima partai yang

signifikan di parlemen. Penyederhanaan partai politik adalah isu krusial yang memerlukan kesungguhan untuk melakukan rekayasa terhadap sistem pemilu proporsional yang kita anut saat ini yang berkarakter sangat akomodatif menjadi sistem pemilu yang lebih tegas. Sehingga kita tidak lagi mempertahankan system hybrid yang problematik, yaitu presidensial dengan multi partai. Tantangan ke depan masih panjang dan jalan menuju demokrasi yang efisien masih berliku.

### **BAB III**

#### ***FOCUS GROUP DISCUSSION (FGD)***

Hasil kajian yang dilakukan oleh Universitas Muhammadiyah Yogyakarta menjadi bahan utama dalam *Focus Group Discussion* (FGD) dalam tema serupa. FGD dilaksanakan pada tanggal 7 November 2018 di Kampus FISIP UMY. Dalam forum ini, dihadiri oleh narasumber yang membawakan materi-materi tematik. Sementara peserta yang hadir memberikan paper atau bahan diskusi tentang tema terkait.

Berikut laporan bahan-bahan yang dibawakan oleh narasumber dan peserta *FGD Series Chapter UMY*:

- 1) Pilkada Serentak, Langkah Penghematan Anggaran Negara oleh Kementerian Dalam Negeri (bahan terlampir)
  - Apakah pelaksanaan pilkada serentak sejalan dengan penghematan Anggaran negara?
  - Item-item apa saja yang dianggap pemerintah menghabiskan anggaran Negara paling banyak?
  
- 2) Desain Pemilu dan Pemilihan Serentak 2024 oleh DPR RI (bahan terlampir)
  - Bagaimana desain pemilu dan pemilihan serentak 2024 berkaca dari tiga edisi pelaksanaan pilkada serentak?
  - Apa evaluasi dari Parlemen dari segi efisiensi dan desain pemilihan dalam pelaksanaan Pilkada Serentak?
  
- 3) Identifikasi Masalah Pilkada Serentak oleh Anggota KPU RI.
  - Apa saja permasalahan dalam pelaksanaan pilkada serentak dari segi pelaksanaan regulasi dan politik?
  - Bagaimana pola kerja KPU Pusat memonitor seluruh Satker yang menyelenggarakan Pilkada Serentak?

- 4) Tingkat Partisipasi Pemilih di Pilkada Serentak dibandingkan Pilkada Sebelumnya oleh Bawaslu RI (bahan terlampir)
  - Apakah tingkat partisipasi di tiga Pilkada serentak lebih tinggi dibandingkan pilkada sebelumnya?
  - Apakah ada pergeseran perilaku pemilih pada pilkada serentak?
  - Bagaimana pola pengawasan di Pilkada Serentak tiga gelombang terakhir?
  
- 5) Pilkada Serentak dan Ancaman Konflik oleh Pemantau Pemilu (bahan terlampir).
  - Pelaksanaan Pilkada Serentak apakah potensi ancaman konflik semakin besar dibanding Pilkada sebelumnya?
  - Bagaimana pola pengamanan dan lokalisir isu sebagai upaya preventif penanggulangan ancaman konflik di dalam Pilkada Serentak?
  
- 6) Perbandingan Pemungutan Suara Ulang (PSU) Pilkada Serentak dibanding Pilkada Sebelumnya oleh akademisi (bahan terlampir).
  - Berapa banyak daerah yang harus menjalani PSU berdasarkan putusan MK? Apa kendala yang dialami oleh daerah-daerah tersebut?
  - Dalam Pilkada Serentak, beberapa wilayah harus menjalani PSU karena faktor permasalahan keterlambatan logistik dan kendala teknis lainnya. Mengapa ini bisa terjadi? Bagaimana cara menanggulangnya?

Berdasarkan paparan narasumber dan peserta FGD, menghasilkan beberapa rekomendasi, yaitu;

1. Perlunya mengkaji desain alternatif pilkada serentak, di mana selain memilih Gubernur, Bupati/ Walikota, pemilih juga memilih Anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota secara bersamaan.
2. Perlunya mengkaji regulasi untuk menerapkan model demokrasi asimetris. Model ini memungkinkan daerah-daerah tertentu menyelenggarakan pemilihan kepala daerah secara berbeda.
3. Perlunya mengkaji ulang sumber pendanaan pilkada ke alokasi APBN.
4. Alat peraga dan bahan kampanye dikembalikan kepada masing-masing calon kepala daerah dengan ketentuan jumlah dan tempat pemasangan ditentukan oleh KPU, sehingga ruang persaingan yang setara dari subsidi negara untuk kampanye masih dapat tercapai.
5. Efisiensi anggaran untuk kampanye bisa difokuskan pada dua bentuk yakni iklan di media cetak/elektronik dan debat publik.
6. Pentingnya sinergitas antara Dukcapil dan KPU untuk melaksanakan pemutakhiran data pemilih. Sehingga Data Pilkada seluruh Indonesia seharusnya bisa langsung diketahui secara nasional.
7. Perlunya perbaikan manajemen penyelenggaraan khususnya mereka yang terlibat sebagai PPK, PPS dan KPPS di tempat pemungutan suara agar tidak terjadi pemungutan suara ulang

(PSU). Sehingga tercipta penyelenggara pemilu yang independent, berkomitmen dan berintegritas dalam pekerjaan sesuai dengan tugas pokok dan fungsi.

8. Meningkatkan edukasi politik dan demokrasi terkait makna Pilkada kepada masyarakat. Untuk mencegah politik transaksional atau politik uang.

## **BAB IV**

### **KESIMPULAN DAN REKOMENDASI HASIL RISET**

1. Pelaksanaan pemilihan kepala daerah serentak memberikan kontribusi positif bagi perkembangan demokrasi di Indonesia setidaknya dari sisi efisiensi penyelenggaraan. Akan tetapi dari sisi efisiensi demokrasi masih jauh dari harapan karena memerlukan perubahan signifikan pada system politik dan pemerintahan serta sistem kepartaian yang memerlukan upaya lebih besar untuk memperdalam demokratisasi dan mencegah kemerosotan demokrasi.
2. Meningkatnya gejala kartelisasi partai politik dan bertambahnya calon tunggal harus menjadi perhatian kita semua terhadap semakin memburuknya kualitas kompetisi demokrasi di daerah. Maraknya jual beli suara vote buying yang merusak demokrasi juga harus menjadi perhatian untuk penindakan maupun pencegahannya yang efektif.
3. Model desain sistem pemilihan kepala daerah yang saat ini dilaksanakan memiliki kemampuan meningkatkan efisiensi pada aspek penyelenggaraan akan tetapi kurang memberikan kontribusi nyata pada aspek efisiensi demokrasi. Model yang ditawarkan adalah pemilihan kepala daerah serentak bersamaan dengan pemilihan legislatif daerah. Namun model ini memerlukan adjustment regulasi yang tidak sederhana menyangkut kepentingan dan pemaknaan terhadap apakah pemilihan kepala daerah termasuk regim pemilu atau bukan.
4. Model demokrasi asimetris yang memungkinkan daerah-daerah tertentu menyelenggarakan pemilihan kepala daerah secara berbeda perlu mendapat ruang dalam regulasi dengan

pelaksanaan yang harus hati-hati, untuk menghindari terjadinya manipulasi kehendak rakyat yang *genuine* oleh sekelompok elit predator.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Serentak (Pilkada) yang telah berlangsung selama tiga gelombang (Desember 2015, Februari 2017, dan Juni 2018), secara umum berlangsung lancar dan aman. Namun hal tersebut bukan berarti tidak ada catatan sama sekali. Baik terkait dengan proses pelaksanaan tahapan maupun kesiapan perangkat-perangkat pendukung.

Oleh karena itu, sebagai penyelenggara Pemilu, KPU perlu melakukan evaluasi secara menyeluruh atas Pilkada serentak yang telah selesai dilaksanakan dalam 3 gelombang tersebut. Evaluasi penyelenggaraan Pilkada Serentak dilakukan dengan mengambil metode kajian kepemiluan (*electoral research*). Upaya perbaikan melalui *electoral research* ini kemudian diolah di dalam kajian dan Focused Group Discussion (FGD).

Kajian Tematik Pemilu, Lesson Learn Pemilihan Serentak ini bermaksud untuk mengevaluasi penyelenggaraan 3 (tiga) gelombang Pilkada Serentak sebagai bahan rekomendasi perumusan kebijakan penyelenggaraan Pilkada di masa yang akan datang.

Pada laporan ini, kajian kepemiluan dilaksanakan oleh Universitas Muhammadiyah Yogyakarta (UMY) dengan tema kajian, “Pilkada Serentak: Demokrasi, Efisiensi, dan Desain yang Relevan”. Berdasarkan hasil kajian UMY, pelaksanaan pilkada serentak baru bisa menekan biaya penyelenggaraan, akan tetapi belum mampu menghasilkan demokrasi yang efisien.

Beberapa problematika yang dihadapi adalah sebagai berikut : *pertama*, politik biaya tinggi. *Kedua*, meningkatnya gejala kartelisasi partai politik dan bertambahnya calon tunggal. *Ketiga*, pembengkakan biaya yang harus ditanggung APBD karena kegiatan

kampanye. *Keempat*, masih kuatnya perilaku politik transaksional dan patronage politik.

Berdasarkan hasil kajian UMY tersebut, merekomendasikan, Pertama, desain alternatif pilkada serentak dengan model pemilihan kepala daerah serentak bersamaan dengan pemilihan legislatif daerah. Kedua, perlu adanya kajian regulasi untuk menerapkan model demokrasi asimetris. Model ini memungkinkan daerah-daerah tertentu menyelenggarakan pemilihan kepala daerah secara berbeda.

Hasil kajian yang dilakukan oleh UMY kemudian dilanjutkan dengan *Focus Group Discussion* (FGD). Meskipun waktu riset yang singkat, laporan yang disampaikan oleh Tim Kajian UMY cukup untuk menjadi pengantar FGD dengan tema yang serupa dengan tema kajian. FGD dilaksanakan di Ruang Sidang Direktur Pascasarjana Lt. 1 Kampus Terpadu UMY, Yogyakarta. FGD yang dilaksanakan pada tanggal 7 November 2018 ini menghadirkan seluruh narasumber yang telah direncanakan. Berikut narasumber yang menghadiri kegiatan FGD:

1. Anggota KPU RI; Pramono Ubeid Tanthowi
2. Anggota Bawaslu RI; Rachmat Bagja
3. Dekan Fisipol UMY; Dr. Titin Purwaningsih, S.IP., M.Si
4. Ketua Program Studi Politik Pemerintahan UMY; Ghafar Karim
5. Direktur Eksekutif Netgrit; Sigit Pamungkas
6. Perwakilan dari; Perludem, JPPR, Kemitraan, KODE Inisiatif, KIPP, KISP
7. KPU Provinsi DI Yogyakarta dan KPU Kota Yogyakarta
8. Bawaslu Provinsi DI Yogyakarta dan Bawaslu Kota Yogyakarta
9. Perwakilan Partai Politik: PKB, PAN, PDIP, Partai Golkar, PSI, dan Perindo
10. Tim Peneliti UMY

## 11. Perwakilan Mahasiswa UMY

Pelaksanaan FGD dibuka oleh Anggota KPU Pramono Ubeid Tanthowi, dilanjutkan dengan paparan dari para narasumber. Selain narasumber, seluruh peserta memaparkan *paper* terkait tema FGD. Kegiatan FGD berlangsung dari pukul 09.00 Wib sampai dengan 17.00 Wib dan ditutup oleh Anggota KPU Pramono Ubeid Tanthowi.

Semoga laporan hasil kajian dan laporan hasil FGD ini dapat menjadi masukan perbaikan kepada para pengambil kebijakan bagi penyelenggaraan Pemilu 2019 dan Pemilihan Serentak berikutnya yang lebih baik.