



JURNAL

BADAN PENGAWAS PEMILIHAN UMUM  
REPUBLIK INDONESIA

ISSN: 2443-2539  
VOLUME 4 | NO. 2 | TAHUN 2018

# ADHYASTA PEMILU

**Fenomena Kotak Kosong dalam Pemilukada  
Serta Implikasinya dalam Sistem  
Ketanegaraan Indonesia**

Ahmad Gelora Mahardika

**Gender and Development (GAD):  
Keterpilihan Perempuan dalam  
Pilkada Serentak 2015, 2017 dan 2018  
di Provinsi Jawa Timur**

Susi Dian Rahayu & Chairunnisa

**Pengaruh Calon Kepala Daerah  
Perempuan dalam Pilkada  
(Studi Pilkada Lampung 2015-2018)**

M.Iwan Satriawan

**Pilkada Paslon Tunggal, Kinerja Partai Politik,  
dan Masa Depan Demokrasi di Indonesia**

Arif Budiman

**Sentra Penegakan Hukum Terpadu Dalam  
Konsep Sistem Peradilan Pidana Pemilu**

Handoko Alfiantoro

**Bagian Analisis Teknis Pengawasan dan Potensi Pelanggaran  
Biro Hukum, Humas, dan Pengawasan Internal  
Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia**

## PENGANTAR REDAKSI

Membahas tema kepemiluan selalu menjadi bahan menarik untuk didiskusikan. Ketika berbicara tentang Pemilu, kita bukan sekadar membincangkan tentang mekanisme memilih pemimpin sesuai aspirasi masyarakat, melainkan juga membahas permasalahan yang ada dikisaran Pemilu. Edisi Jurnal Adhyasta Pemilu kali ini mencoba mengangkat sejumlah problematika dalam Pemilu, seperti fenomena kotak kosong, pasangan calon tunggal, partisipasi perempuan, dan pengawasan pemilu. Artikel yang ditulis oleh Ahmad Gelora Mahardika memaparkan bahwa kemenangan kotak kosong dalam kontestasi demokrasi menjadi bukti kejenuhan masyarakat terhadap tidak berjalannya fungsi kaderisasi partai politik. Bahkan, fenomena tersebut juga membuktikan bahwa calon tunggal yang diusung oleh semua partai politik belum tentu didukung oleh rakyat. Tulisan tersebut melihat fenomena kotak kosong mempunyai implikasi terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia.

Dua artikel dalam edisi kali ini juga membahas persoalan perempuan dalam Pemilu yang ditulis oleh Susi Dian Rahayu dan Chairunnisa serta M. Iwan Satriawan. Rahayu dan Chairunnisa mengangkat persoalan keterpilihan perempuan dalam pilkada serentak tahun 2015, 2017, dan 2018 di Jawa Timur sebagai implementasi dari konsep *Gender and Development (GAD)*. Mereka mengkaji keterpilihan perempuan dalam Pilkada Serentak di Provinsi Jawa Timur menggunakan empat indikator, yakni Basis keterpilihan, Pola rekrutmen, Kaderisasi dan Ikatan dengan masyarakat (*grassroot*). Sementara, Satriawan meninjau fenomena banyaknya bermunculan kepala daerah perempuan dari hasil pilkada tahun 2015-2018 di Provinsi Lampung. Ia menemukan bahwa adanya pengaruh keberadaan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah perempuan dalam kemenangan pemilihan kepala daerah di Lampung walaupun secara adat istiadat masyarakat Lampung dikenal dengan patrilineal.

Pasangan calon tunggal dalam pilkada menjadi pembahasan yang tidak kalah penting untuk ditampilkan dalam edisi jurnal kali ini. Arif Budiman melalui tulisannya yang berjudul Pilkada Paslon Tunggal, Kinerja Partai Politik, Masa Depan Demokrasi di Indonesia menyoroti bahwa terjadi peningkatan jumlah pasangan calon tunggal di setiap Pilkada Serentak. Ia menilai bahwa peningkatan jumlah tersebut memberikan dampak negatif terhadap citra dan kinerja partai politik. Kehadiran Paslon tunggal yang sepenuhnya didukung oleh partai politik juga merupakan ancaman bagi masa depan demokrasi di Indonesia. Artikel lain yang dimuat dalam edisi jurnal kali ini adalah tulisan Handoko Alfiantoro. Ia menjelaskan bahwa Sentra Gakkumdu perlu diwadahi dalam sebuah dasar hukum yang lebih kuat melalui Peraturan Perundang-undangan khusus tentang Sistem Peradilan Pidana Pemilu, yang di dalamnya mengatur tentang hukum formil dan hukum materiil, serta mengatur tentang perluasan Sistem Peradilan Pidana Terpadu. Penekanan dalam tulisan tersebut adalah untuk mempercepat interkoneksi antar personal dan lembaga dalam penanganan dugaan pelanggaran tindak pidana pemilu secara lebih komprehensif.

Redaksi berharap semoga edisi Jurnal Adhyasta Pemilu kali ini dapat menyajikan tulisan yang menginspirasi dan bermanfaat dalam bidang keilmuan. Kami juga berharap sejumlah artikel yang dihadirkan mampu mendorong diskusi dan penelitian lanjutan. Selamat membaca!

## DEWAN REDAKSI

### Mitra Bestari

Prof. Drs. Ramlan Surbakti., MA., Ph.D.  
Dr. Nur Hidayat Sardini, S.Sos, M.Si  
Dra. Mudiwati Rahmatunnisa., MA., Ph.D.  
Dr. rer.pol. Mada Sukmajati, MPP  
Dr. Caroline Paskarina S.IP., M.Si  
Dr. Dra. Dwi Windyastuti Budi Hendararti ., MA  
Dr. phil. Aditya Perdana S.IP., M.Si  
Dr. Siti Aminah MA  
Dr. Drs. Kris Nugroho., MA  
Drs. Priyatmoko., MA  
Hurriyah, S.Sos, IMAS  
Ucu Martanto S.IP., MA  
Feri Amsari, S.H., LL.M.  
Khairul Fahmi, S.H, M.H.

### Penanggung Jawab

Mochammad Afifuddin

### Pemimpin Redaksi

Ferdinand Eskol Tiar Sirait

### Dewan Redaksi

Ilham Yamin  
Masykurudin Hafidz  
Eko Agus Wibisono  
R.Alief Sudewo  
Djoni Irfandi  
Nugroho Noto Susanto

### Redaksi Pelaksana

Rury Uswatun Hasanah  
Bre Ikrajendra  
Insan Azzamit

### Sekretaris Redaksi

Ira Sasmita  
Adrian Pasga Dagama  
Elisa Sugito  
Taufiequrrohman

### Produksi dan Sirkulasi

M. Qodri Imaduddin  
Anjar Arifin  
Rafael Maleakhi

## DAFTAR ISI

<b>Fenomena Kotak Kosong dalam Pemilukada Serta Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia</b> <i>Ahmad Gelora Mahardika</i> .....	69
<b>Gender and Development (GAD): Keterpilihan Perempuan dalam Pilkada Serentak 2015, 2017 dan 2018 di Provinsi Jawa Timur</b> <i>Susi Dian Rahayu &amp; Chairunnisa</i> .....	85
<b>Pengaruh Calon Kepala Daerah Perempuan dalam Pilkada (Studi Pilkada Lampung 2015-2018)</b> <i>M.Iwan Satriawan</i> .....	101
<b>Pilkada Paslon Tunggal, Kinerja Partai Politik, dan Masa Depan Demokrasi di Indonesia</b> <i>Arif Budiman</i> .....	119
<b>Sentra Penegakan Hukum Terpadu Dalam Konsep Sistem Peradilan Pidana Pemilu</b> <i>Handoko Alfiantoro</i> .....	135

## FENOMENA KOTAK KOSONG DALAM PEMILUKADA SERTA IMPLIKASINYA DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

**Ahmad Gelora Mahardika**

*Hukum Tata Negara Institut Agama Islam NegeriTulungagung  
Jl. Major SujadiTimur No. 46, Tulungagung  
geloradika@gmail.com*

---

### Abstract

*The decision of Indonesian Constitutional Court No. 100/PUU-XII/2015 legitimizing single candidate give solution for democracy deadlock in some regions. Based on that decision, The Election Commission make a regulation giving alternative for some regions having only one candidate for choosing the picture of candidate against empty box. These battle in the beginning seems not fair because of political intention, empty box has no resources to compete with candidate. But, in the local election 2018, in some regions, empty box success to gain more voters than his rival. Winning of empty box in contestation of democracy became a proof that people feel tired because the system of regeneration in political parties not running well, other proof that single candidate that bring up by all political parties not always supported by voters. In the Indonesia constitutional law, the phenomenon of empty box surely implicate to many problems. This writing will try to see this phenomenon and its implication according to Indonesian constitutional law.*

**Key words:** *Democracy, Empty box, Political parties, Local Election*

---

*Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 yang mengesahkan calon tunggal secara plebisit memberi solusi atas kebuntuan demokrasi yang saat itu terjadi di sejumlah daerah. Berdasarkan Putusan tersebut, KPU kemudian membuat Peraturan*

*KPU yang memberikan alternatif bagi daerah yang hanya terdapat satu orang calon untuk memilih gambar calon dihadapkan melawan kotak kosong. Pertarungan itu pada awalnya terkesan tidak seimbang karena secara nalar politik, kotak kosong bukan calon yang mempunyai sumberdaya politik untuk bersaing. Akan tetapi pada Pemilu pada 2018 justru di sejumlah daerah kotak kosong memenangkan kontestasi politik. Kemenangan kotak kosong dalam kontestasi demokrasi selain menjadi bukti kejenuhan masyarakat terhadap tidak berjalannya fungsi kaderisasi partai politik, juga membuktikan pula bahwa calon tunggal yang diusung oleh semua partai politik belum tentu didukung oleh rakyat. Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, fenomena kotak kosong tentu saja berimplikasi terhadap sejumlah persoalan. Tulisan ini akan mencoba melihat fenomena kotak kosong dan implikasinya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.*

**Kata Kunci:** Demokrasi, Kotak Kosong, Partai Politik, Pemilu

---

## 1. Pendahuluan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 menjadi solusi atas kebuntuan demokrasi yang terjadi di sejumlah daerah. Para pembuat undang-undang (*law makers*) pada awalnya tidak pernah memperkirakan adanya kemungkinan lahirnya calon tunggal dalam kontestasi politik di tingkat lokal. Hal itu disebabkan dengan sistem multi partai serta kecanggihannya arus demokrasi, kemungkinan lahirnya calon tunggal dianggap nihil. Akan tetapi, sesuatu yang seharusnya (*das sollen*) tidak akan terjadi bukan tidak mungkin akan terjadi. Pada kenyataannya (*das sein*), fenomena ini terjadi pada Pilkada tahun 2015, ketika sejumlah daerah seperti Kabupaten Blitar (Jawa Timur), Kabupaten Tasikmalaya (Jawa Barat), Kabupaten Timor Tengah Utara (Nusa Tenggara Timur), Kota Mataram (Nusa Tenggara Barat), dan

Kota Samarinda (Kalimantan Timur) hingga penutupan pendaftaran sampai dibuka kembali perpanjangan oleh KPUD, kandidat yang mendaftar untuk menjadi kepala daerah hanya satu orang ([nationaltempo.com](http://nationaltempo.com), diakses tanggal 23 Agustus 2018).

Persoalan yang muncul adalah Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Kepala Daerah ternyata tidak memberikan solusi terkait persoalan tersebut. Hal ini menyebabkan beberapa orang yang mengatasnamakan rakyat yang dirugikan hak konstitusinya kemudian mengajukan gugatan ke Mahkamah Konstitusi untuk menguji konstitusionalitas terkait pasal kewajiban minimal harus adanya dua pasangan calon tersebut. Mahkamah Konstitusi kemudian mengabulkan sebagian permohonan uji materi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 yang dimohonkan oleh Akademisi

Effendi Gazali. Dalam putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi menyatakan Pemilihan Kepala Daerah yang hanya diikuti oleh satu pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dapat dilaksanakan apabila telah diusahakan dengan sungguh-sungguh terpenuhinya syarat paling sedikit dua pasangan calon. Untuk itu, Pemilukada tidak lagi semata-mata digantungkan pada keharusan paling sedikit adanya dua pasangan calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah (Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XII/2015).

Menurut Mahkamah, dalam Undang-Undang Pemilukada, tampak bahwa pembentuk Undang-Undang ingin kontestasi Pemilukada setidaknya diikuti dua pasangan calon. Namun, pembentuk Undang-Undang tidak memberikan jalan keluar alternatif apabila syarat setidaknya dua pasangan calon tersebut tidak terpenuhi. "Dengan demikian, akan ada kekosongan hukum manakala syarat paling kurang dua pasangan calon tersebut tidak terpenuhi. Kekosongan hukum itu akan berakibat padat tidak dapat diselenggarakannya Pemilihan Kepala Daerah. Mahkamah mengimbuhkan, adanya kekosongan hukum tersebut telah mengancam tidak terlaksananya hak-hak rakyat untuk dipilih dan memilih karena dua alasan. Pertama, penundaan ke Pemilihan serentak berikutnya sesungguhnya telah menghilangkan hak rakyat untuk dipilih dan memilih pada Pemilihan serentak saat itu. Kedua, apabila penundaan demikian dapat dibenarkan, tetap tidak ada jaminan bahwa pada Pemilihan serentak berikutnya itu, hak rakyat untuk dipilih dan memilih akan dapat

dipenuhi. Pasalnya, penyebab tidak dapat dipenuhinya hak rakyat untuk dipilih dan memilih itu tetap ada, yaitu ketentuan yang mempersyaratkan paling sedikit adanya dua pasangan calon dalam kontestasi Pemilukada, oleh karena itu, menurut Mahkamah, Pemilukada yang ditunda sampai pemilihan berikutnya hanya karena tak terpenuhinya syarat paling sedikit dua pasangan calon bertentangan dengan UUD 1945. "Demi menjamin terpenuhinya hak konstitusional warga negara, pemilihan Kepala Daerah harus tetap dilaksanakan meskipun hanya terdapat satu pasangan calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah, setelah sebelumnya diusahakan dengan sungguh-sungguh untuk mendapatkan paling sedikit dua pasangan calon.

Akan tetapi sebagaimana biasanya, Putusan Mahkamah Konstitusi hanyalah menyatakan bertentangan atau tidak bertentangan dengan konstitusi, karena Putusan MK pada dasarnya tidak menciptakan hukum baru (*negative legislator*), oleh karena itulah persoalan teknis terkait dengan pelaksanaan Pemilukada dengan calon tunggal diserahkan sepenuhnya pada KPU.

Menindaklanjuti Putusan MK tersebut, kemudian KPU membuat Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 14 tahun 2015 tentang Pilkada yang mengatur teknis pemilihan dengan kandidat perseorangan. Sadar bahwa secara kedudukan hukum kurang kuat, pembuat undang-undang kemudian menindaklanjuti Putusan tersebut ke dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 54C (1)

Pemilihan 1 (satu) pasangan calon dilaksanakan dalam hal memenuhi kondisi:

- a) Setelah dilakukan penundaan dan sampai dengan berakhirnya masa perpanjangan pendaftaran, hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon yang mendaftar dan berdasarkan hasil penelitian pasangan calon tersebut dinyatakan memenuhi syarat;
- b) terdapat lebih dari 1 (satu) pasangan calon yang mendaftar dan berdasarkan hasil penelitian hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon yang dinyatakan memenuhi syarat dan setelah dilakukan penundaan sampai dengan berakhirnya masa pembukaan kembali pendaftaran tidak terdapat pasangan calon yang mendaftar atau pasangan calon yang mendaftar berdasarkan hasil penelitian dinyatakan tidak memenuhi syarat yang mengakibatkan hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon;
- c) Sejak penetapan pasangan calon sampai dengan saat dimulainya masa Kampanye terdapat pasangan calon yang berhalangan tetap, Partai Politik atau Gabungan Partai Politik tidak mengusulkan calon/pasangan calon pengganti atau calon/pasangan calon pengganti yang diusulkan dinyatakan tidak memenuhi syarat yang mengakibatkan hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon;
- d) Sejak dimulainya masa Kampanye sampai dengan hari pemungutan suara terdapat pasangan calon yang berhalangan tetap, Partai Politik atau Gabungan Partai Politik tidak

mengusulkan calon/pasangan calon pengganti atau calon/pasangan calon pengganti yang diusulkan dinyatakan tidak memenuhi syarat yang mengakibatkan hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon; atau

- e) terdapat pasangan calon yang dikenakan sanksi pembatalan sebagai peserta Pemilihan yang mengakibatkan hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon.

Ketentuan itu kemudian diatur secara teknis dalam Peraturan Peraturan KPU Nomor 13 Tahun 2018 Pasal 25 ayat 1 sampai 3 tentang pilkada dengan Satu Pasangan Calon. Pasal 25 tersebut berbunyi;

- (1) *Apabila perolehan suara pada kolom kosong lebih banyak dari perolehan suara pada kolom foto Pasangan Calon, KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota menetapkan penyelenggaraan Pemilihan kembali pada Pemilihan serentak periode berikutnya.*
- (2) *Pemilihan serentak berikutnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diselenggarakan pada tahun berikutnya atau dilaksanakan sebagaimana jadwal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*
- (3) *Dalam hal terjadi penetapan penyelenggaraan Pemilihan serentak periode berikutnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1), KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota melalui KPU berkoordinasi dengan kementerian yang membidangi urusan dalam negeri untuk penugasan pejabat Gubernur dan Wakil Gubernur,*

*penjabat Bupati dan Wakil Bupati,  
atau pejabat Wali Kota dan Wakil  
Wali Kota*

Lepas dari adanya putusan MK terkait keberadaan calon tunggal, fenomena ini muncul dalam kontestasi demokrasi di Indonesia disebabkan oleh gagalnya partai politik dalam menjalankan fungsinya sebagai sarana kaderisasi politik. Kondisi ini tentu saja tidak sehat baik bagi keberlangsungan demokrasi Indonesia maupun bagi sistem ketatanegaraan Indonesia.

Apabila kita mengacu pada Pasal 11 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, Partai Politik mempunyai beberapa fungsi integral yaitu sebagai pendidikan politik, penciptaan iklim yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia, aspirasi politik masyarakat, partisipasi politik dan rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi.

Pada fungsi rekrutmen politik inilah, Peran Partai Politik sangat vital dalam sistem ketatanegaraan kita. Partai Politik merupakan satu-satunya kendaraan alternatif bagi kader-kader bangsa untuk menduduki jabatan-jabatan strategis di pemerintahan, hal itu disebabkan hingga hari ini kita belum menemukan sistem alternatif untuk pengisian jabatan-jabatan strategis dipemerintahan selain melalui partai politik. Secara otomatis berfungsinya pelembagaan partai politik secara ideal akan berefek positif terhadap penguatan sistem ketatanegaraan dan itu berbanding lurus terhadap peningkatan kualitas kehidupan berdemokrasi, dan begitupula sebaliknya apabila Partai Politik gagal dalam menjalankan fungsinya sebagai sarana rekrutmen politik, maka

akan muncul kekhawatiran bahwa sistem ketatanegaraan kita akan terjebak dalam sejumlah persoalan sebagaimana yang terjadi di era orde baru, dan secara tidak langsung akan mengurangi kualitas kehidupan demokrasi kita.

Sebagaimana kita ketahui pada era orde baru, sistem ketatanegaraan Indonesia tidak berjalan sebagaimana mestinya. Secara yuridis, terdapat lembaga tertinggi MPR, namun secara empiris lembaga kekuasaan eksekutif begitu berkuasa baik terhadap lembaga yudikatif maupun legislatif, dan kondisi itu tidak sehat bagi iklim demokrasi kita. Berangkat dari kekhawatiran itulah, tulisan ini akan membahas mengenai fenomena calon tunggal di beberapa daerah serta bagaimana implikasinya dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.

## **2. Metode Penelitian**

Pelaksanaan penelitian “Fenomena Kotak Kosong Dalam Pemilukada Serta Implikasinya Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia” ini menggunakan metode kualitatif dengan teknik deskriptif analitis. Sedangkan teknik pengumpulan datanya dilakukan melalui studi pustaka dengan penelusuran terhadap sumber-sumber tertulis. Sumber pokok adalah buku-buku literatur, tulisan ilmiah serta laporan yang memuat konten hasil penelitian. Artikel ini menfokuskan pada melihat bagaimana fenomena kotak kosong dalam pelaksanaan Pilkada Serentak sejak tahun 2015 hingga 2018.

## **3. Pembahasan**

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 pada awalnya lahir sebagai upaya untuk menghindari

gugurnya Hak Konstitusi rakyat yaitu hak untuk memilih dan dipilih. Bagi kandidat kepala daerah yang tidak mempunyai rival, maka penundaan yang dilakukan oleh KPU berimplikasi hilangnya hak dia untuk dipilih sebagai Kepala Daerah, disisi lain bagi rakyat, penundaan berarti penghilangan Hak bagi rakyat untuk memilih kepala daerahnya.

Menurut Austin Ranney (dalam Rusli Karim; 2016) ada tiga kriteria pokok sebuah pemilu yang demokratis meliputi : (1). Adanya hak pilih umum (aktif dan pasif), maksudnya adalah dalam pemilu eksekutif maupun legislatif setiap warga negara mempunyai kesempatan yang sama dalam ruang publik untuk memilih dan dipilih. Hak pilih aktif adalah hak warga negara yang sudah memenuhi syarat untuk memilih wakilnya di DPR, DPD, DPRD, Presiden-Wapres, dan Kepala Daerah-Wakil Kepala Daerah yaitu berusia 17 tahun atau sudah/ pernah menikah, tidak terganggu ingatannya, tidak dicabut hak pilihnya, tidak sedang menjalani hukum pidana penjara, terdaftar dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT). Adapun yang dimaksud hak pilih pasif adalah hak warga negara yang sudah memenuhi syarat untuk dipilih menjadi anggota DPR dan DPRD. (2). Kesetaraan bobot suara, maksudnya adalah adanya keharusan jaminan bahwa suara tiap-tiap pemilih diberi bobot yang sama dalam pemilu tersebut. Semua pemilih memiliki bobot persentase perorangnya sama tanpa memikirkan jabatan dan kedudukan. (3). Tersedianya pilihan kandidat dari latarbelakang ideologis yang berbeda. Maksud dari kriteria ini adalah tersedianya pemilihan

yang nyata dan kelihatan perbedaannya dengan pilihan-pilihan

yang lain dimana hakikatnya memang mengharuskan pilihan lebih dari satu, kemudian pilihan tersebut bisa sangat sederhana seperti perbedaan antara dua orang atau lebih calon atau perbedaan yang lebih rumit antara dua atau lebih garis politik/program kerja yang berlainan sampai ke perbedaan antara dua atau lebih ideologi (Syafhendry,2017:84).

Keberadaan calon tunggal tentu saja tidak sejalan dengan konsep yang disampaikan oleh Austin Ramsey, disebabkan fenomena tersebut membuat masyarakat tidak mempunyai alternatif dalam menentukan hak pilihnya. Disisi lain, masyarakat juga dipaksa untuk memilih satu kandidat yang (mungkin) tidak sejalan dengan ideologi dan keinginan mereka.

Kotak kosong adalah fenomena puncak gunung es yang selama ini terjadi di lembaga partai politik, pragmatisme politik, kegagalan kaderisasi serta miskinnya ideologi membuat partai politik tak lebih sebagai kendaraan semata. Partai Politik tidak mempunyai identitas, ideologi dan kualitas untuk menjalankan fungsinya sebagai partai politik.

Dalam Pilkada serentak, merujuk pada PKPU, apabila hanya dilakukan oleh kandidat perseorangan maka calon perseorangan tersebut akan disandingkan dengan kotak kosong. Secara psikologis, sosiologis dan antropologis, pertarungan antara kandidat yang diusung oleh hampir atau seluruh partai politik tidak akan mungkin kalah ketika hanya dihadapkan melawan kotak kosong, yang manatidak mempunyai partai pengusung, kandidat yang ditawarkan, serta nihil visi dan misi, bahkan justru menawarkan penundaan pemilihan kepala daerah pada pemilu serentak periode selanjutnya. Dalam

tahap ini yang kemungkinan diuntungkan hanya Pejabat Sementara yang ditunjuk sebagai kepala daerah dan sejumlah orang yang berhasrat menjadi kepala daerah namun terbentur persyaratan KPU seperti batasan umur atau jumlah dukungan yang kurang memadai apabila hendak menggunakan jalur independen. Oleh karena itu sebenarnya Putusan MK sangat menguntungkan bagi calon tunggal yang berkontestasi dalam Pilkada, karena selain hanya menghadapi lawan yang tidak terlihat, kemenangan kotak kosong secara sosiologis akan merugikan rakyat, mereka untuk sementara waktu akan dipimpin oleh pelaksana tugas, yang secara hukum dibatasi kewenangannya dan menimbulkan potensi lahirnya kembali bentuk pemerintahan yang tercentralisasi kembali ke pusat.

Akan tetapi, teori tetaplah hanya teori. Pada periode Pemilu serentak tahap I, kotak kosong memang hanya menjadi penghias kontestasi, namun dalam pemilu serentak tahap kedua kotak kosong secara mengejutkan mampu menjadi protagonis disjumlah daerah.

### 2.1 Pemilu Serentak Tahun 2015

Fenomena calon tunggal pertama kali muncul pada tahun 2015. Pada waktu itu, terdapat sejumlah daerah yang hampir gagal menyelenggarakan Pilkada, disebabkan karena tidak adanya dasar hukum yang kuat terkait legalitas calon tunggal. Kemudian, Putusan MK berhasil mengurai persoalan tersebut. Pada Pilkada serentak Periode I daerah-daerah yang menyelenggarakan Pilkada serentak dengan calon tunggal adalah Kabupaten Blitar, Kabupaten Tasikmalaya, dan Kabupaten Timor Tengah Utara di Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT).

**Tabel 2.1.** Hasil Pilkada Serentak dengan Calon Tunggal Tahun 2015

No	Daerah	Kandidat	Kotak Kosong
1	Kota Blitar	84,9%	15,1%
2	Kabupaten Timor Tengah Utara	79,89%	21,11%
3	Kabupaten Tasikmalaya	67,35%	32,65%

*Sumber: diolah oleh Peneliti dari berbagai sumber*

Terlihat dalam tabel diatas, pelaksanaan 3 (tiga) Pilkada serentak dimenangkan oleh calon tunggal dengan selisih suara yang besar. Pada titik ini untuk sementara bisa kita simpulkan bahwa argumentasi yang menyatakan bahwa masyarakat memang menginginkan hanya satu calon yang berkompetisi dalam Pilkada bisa dibenarkan dengan hasil Pilkada serentak tahun 2015 ini. Konsekuensi lahirnya Pelaksana Tugas untuk waktu yang lama belum terjadi pada Pilkada serentak Tahap I.

### 2.2 Pilkada Serentak Tahun 2017

Pilkada serentak tahun 2017 merupakan pelaksanaan Pilkada serentak yang memberi peluang calon tunggal untuk ikut berpartisipasi. Pada tahun 2017 jumlah calon tunggal yang berkontestasi bukannya malah berkurang, namun justru semakin bertambah banyak. Tercatat ada 9 (sembilan) daerah yang Pilkada nya hanya terdapat calon tunggal.

**Tabel 2.2.** Hasil Pilkada Serentak dengan Calon Tunggal Tahun 2017

No	Daerah	Kandidat	Kotak Kosong
1	Kota Tebing Tinggi	71,32%	28,68%
2	Kabupaten Tulang Bawang	97,49%	2,51%
3	Kabupaten Pati	72,94%	27,06%
4	Kabupaten Landak	96,62%	3,38%
5	Kabupaten Maluku Tengah	70,79%	29,21%
6	Kota Jayapura	84,34%	15,66%
7	Kabupaten Tambrauw	85,98%	14,02%
8	Kabupaten Sorong	78,09%	21,91%
9	Kabupaten Buton	55,08%	44,92%

**Sumber:** diolah oleh Peneliti dari berbagai sumber

Pada Pilkada serentak tahun 2017, meskipun semakin menegaskan bahwa keberadaan calon tunggal adalah keinginan sebagian besar rakyat, namun di Kabupaten Buton calon tunggal benar-benar menghadapi pertarungan yang berat dengan kotak kosong. Selisih suara antara kotak kosong dan calon tunggal tidak lebih dari 11%. Hal ini menunjukkan bahwa meskipun secara hasil calon tunggal memenangkan semua kontestasi Pilkada di sejumlah daerah, akan tetapi secara kualitas hal ini membuktikan bahwa sebenarnya di beberapa daerah calon tunggal tidak cukup mendapat dukungan suara dari rakyat.

## 2.3 Pilkada Serentak 2018

Pada Pilkada serentak tahun 2018, fenomena keberadaan calon tunggal melesat pesat menjadi 16 (enam belas) calon di sejumlah daerah. Daerah-daerah tersebut adalah

**Tabel 2.3.** Hasil Pilkada Serentak dengan Calon Tunggal Tahun 2017

No	Daerah	Kandidat	Kotak Kosong
1	Kabupaten Deli Serdang	82,95%	17,14%
2	Kabupaten Padang Lawas Utara	80,12%	19,88%
3	Kota Prabumulih	79,27%	20,73%
4	Kabupaten Pasuruan	81,44%	18,56%
5	Kabupaten Lebak	76,96%	23,04%
6	Kabupaten Tangerang	83,72%	16,28%
7	Kota Tangerang	85,80%	14,20%
8	Kabupaten Tapin	80,87%	19,13%
9	Kabupaten Minahasa Tenggara	67,26%	32,74%
10	Kabupaten Enrekang	68,41%	31,59%
11	Kota Makassar	46,77%	53,23%
12	Kabupaten Mamasa	61,24%	22,46%
13	Kabupaten Mamberamo Tengah	86,7%	13,3%
14	Kabupaten Puncak	90,1%	8,9%

15	Kabupaten Jayawijaya	99,13%	0,87%
16	Kabupaten Bone	63,05%	36,95%

*Sumber: diolah oleh Peneliti dari berbagai sumber*

Apabila merujuk pada tabel di atas terlihat bahwa hasil Pilkada yang mempertemukan calon tunggal melawan kotak kosong hasilnya semakin lama semakin bervariasi. Di beberapa daerah sejumlah kandidat terlihat begitu menguasai dan mendominasi hasil Pilkada, bahkan di Kabupaten Jayawijaya calon tunggal berhasil memenangkan Pilkada dengan prosentase 99%. Hal sama juga terjadi di Kabupaten Puncak, yang mana calon tunggal berhasil memperoleh suara diatas 90%.

Akan tetapi, hasil yang mengejutkan justru terjadi di Kota Makassar. Di ibukota Provinsi Sulawesi Selatan ini, Kotak Kosong berhasil mengalahkan calon tunggal Pasangan Munafri Arifuddin-Andi Rahmatika Dewi (Appi-Cicu). Kekalahan calon tunggal sekaligus kemenangan kotak kosong ini merupakan kejadian pertama yang terjadi di Pilkada serentak di Indonesia, lantas bagaimanakah dampak tumbangnya calon tunggal ini dilihat dalam sistem hukum ketatanegaraan Indonesia?.

### 3.3 Fenomena Kotak Kosong dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan

Ketika berbicara mengenai sistem hukum ketatanegaraan ada beberapa hal yang terdampak dari proses demokrasi yang menghadirkan kontestasi calon tunggal dan kotak kosong. Persoalan itu terkait jabatan kepala daerah hingga potensi lahirnya kembali sistem sentralisasi

ketika kotak kosong memenangkan proses demokrasi. Secara singkat, persoalan itu bisa di inventarisir ke dalam tiga hal, yaitu:

- 1) Kosongnya Jabatan Kepala Daerah Definitif di suatu daerah Salah satu dampak kekalahan calon tunggal serta kemenangan kotak kosong adalah ketiadaan Pejabat Kepala Daerah definitif di daerah tersebut. Ketentuan ini mengacu kepada Peraturan Peraturan KPU Nomor 13 Tahun 2018 Pasal 25 ayat (3), yang mana disebutkan bahwa:
- (3) *Dalam hal terjadi penetapan penyelenggaraan Pemilihan serentak periode berikutnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1), KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota melalui KPU berkoordinasi dengan kementerian yang membidangi urusan dalam negeri untuk **penugasan pejabat Gubernur dan Wakil Gubernur, pejabat Bupati dan Wakil Bupati, atau pejabat Wali Kota dan Wakil Wali Kota.***

Penugasan yang dimaksud dalam ketentuan pasal ini tentu saja bukan pejabat definitif yang dipilih melalui proses demokrasi, melainkan pejabat pelaksana tugas yang di angkat oleh Menteri dalam Negeri untuk mengisi kekosongan sementara waktu.

Hanya saja persoalannya adalah, kekosongan yang terjadi dalam konteks ini bukanlah kekosongan yang sebentar atau semetara (*temporary*), melainkan kekosongan dalam jangka waktu yang cukup lama. Sebagai contoh adalah Pilkada Tahun 2015 dilaksanakan pada tanggal 9 Desember 2015, sementara

itu pelaksanaan Pilkada selanjutnya dilakukan pada tanggal 15 Februari 2017 dan yang ketiga dilakukan pada tanggal 27 Juni 2018.

**Tabel 2.4.** *Pelaksanaan Pilkada dan Selisih Waktu Kekosongan Jabatan*

Pilkada	Pelaksanaan	Selisih Waktu
I	9 Desember 2015	-
II	15 Februari 2017	1 Tahun 2 Bulan 6 Hari
III	27 Juni 2018	1 Tahun 4 Bulan 12 Hari

**Sumber:** diolah oleh Peneliti dari berbagai sumber

Apabila kita melihat tabel diatas terlihat bahwa jarak antara Pilkada serentak I dan II cukup jauh dan ketiadaan pejabat definitif bisa memunculkan persoalan baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Dalam kajian hukum administrasi negara, pejabat definitif mempunyai perbedaan yang signifikan dengan pejabat pelaksana tugas (Plt) dan pelaksana harian (Plh). Apabila kita mengacu pada Pasal 6 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Perbedaan mendasar antara Pelaksana Harian (*interim*) dengan Pelaksana Tugas (*acting*) adalah Pelaksana Harian melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan sementara, sedangkan Pelaksana Tugas melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan tetap. Perbedaan definisi itu juga ditegaskan secara lebih jelas oleh Chapman et al. (1988), *the line separates an interim, who assumes "regular responsibilities during a specified period", and the acting, who holds "less-than-regular leadership on an*

*interim basis". The difference relates to whether during the duration one actually acts "as" the leader (the interim), or "like" a leader (the acting).* (Newcombe, 2013:190)

Sementara itu dalam Pasal 14 ayat (2) Pelaksana Harian ("Plh") adalah pejabat yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan sementara, sedangkan Pelaksana Tugas ("Plt") adalah pejabat yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan tetap.

Plh dan Plt merupakan pejabat yang melaksanakan tugas rutin berupa mandat. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memperoleh mandat apabila:

- ditugaskan oleh Badan dan/atau Pemerintahan di atasnya, dan
- merupakan pelaksanaan tugas rutin.

Plh ditunjuk oleh Pejabat Pemerintahan di atasnya apabila terdapat pejabat yang tidak dapat melaksanakan tugas paling kurang 7 (tujuh) hari kerja untuk tetap menjamin kelancaran pelaksanaan tugas. Jadi perbedaan mendasar antara Plh dengan Plt adalah Pelaksana Harian melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan sementara, sedangkan Pelaksana Tugas melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan tetap.

Karena Plh atau Plt merupakan pejabat yang melaksanakan tugas rutin yang merupakan salah satu bentuk mandat, apabila merujuk pada Surat Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor K.26-30/V.20-3/99 Tahun 2016 tentang Kewenangan Pelaksana Harian dan Pelaksana Tugas dalam Aspek Kepegawaian, maka Plh atau Plt tidak berwenang mengambil keputusan dan/

atau tindakan yang bersifat strategis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian, dan alokasi anggaran.

Sementara itu yang dimaksud dengan “Keputusan dan/atau Tindakan yang bersifat strategis” artinya Keputusan dan/atau Tindakan yang memiliki dampak besar seperti penetapan perubahan rencana strategis dan rencana kerja pemerintah. “Perubahan status hukum organisasi” artinya menetapkan perubahan struktur organisasi. “Perubahan status hukum kepegawaian” artinya melakukan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pegawai. “Perubahan alokasi anggaran” artinya Plh atau Plt tidak boleh melakukan perubahan anggaran yang sudah ditetapkan alokasinya

Adapun kewenangan Plh dan Plt merujuk pada Surat Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor K.26-30/V.20-3/99 Tahun 2016 tentang Kewenangan Pelaksana Harian dan Pelaksana Tugas dalam Aspek Kepegawaian antara lain meliputi:

- menetapkan sasaran kerja pegawai dan penilaian prestasi kerja;
- menetapkan kenaikan gaji berkala;
- menetapkan cuti selain Cuti di Luar Tanggungan Negara (CLTN);
- menetapkan surat penugasan pegawai;
- menyampaikan usul mutasi kepegawaian kecuali perpindahan antar instansi; dan
- memberikan izin belajar, izin mengikuti seleksi jabatan pimpinan tinggi/administrasi, dan izin tidak masuk kerja

Jadi, dalam menjalankan tugasnya Plh atau Plt tidak berwenang mengambil keputusan dan/atau tindakan yang

bersifat strategis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian, dan alokasi anggaran.

Kondisi ini tentu saja tidak menguntungkan bagi daerah yang mengalami kekosongan kekuasaan dalam periode yang lama. Untuk mengatasi persoalan ini, Kementerian Dalam Negeri kemudian membuat Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 Tentang Cuti Di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Wali Kota Dan Wakil Wali Kota yang di dalam ketentuannya diberikan kewenangan sebagaimana Pejabat definitif, seperti:

#### Pasal 9

- (1) Pjs gubernur, Pjs bupati, dan Pjs wali kota mempunyai tugas dan wewenang:
  - a. memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
  - b. memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
  - c. memfasilitasi penyelenggaraan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati wali kota dan wakil wali kota yang definitif serta menjaga netralitas Pegawai Negeri Sipil; dan
  - d. melakukan pembahasan rancangan Peraturan Daerah dan dapat menandatangani Peraturan Daerah setelah mendapat persetujuan

- tertulis dari Menteri Dalam Negeri;  
dan
- e. melakukan pengisian pejabat berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri.
  - (2) Dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pjs gubernur, Pjs bupati, dan Pjs wali kota bertanggung jawab dan wajib menyampaikan laporan pelaksanaan tugas kepada Menteri.

Peraturan Menteri Dalam Negeri ini secara yuridis memberikan legitimasi bagi Pjs untuk menjalankan roda pemerintahan sebagaimana Pejabat definitif. Meskipun Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut menjadi solusi atas sejumlah persoalan terkait ketiadaan Pejabat definitif, namun secara aspek yuridis peraturan tersebut melanggar ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang memposisikan Pejabat definitif dan Plt serta Plh mempunyai perbedaan terkait kewenangan. Mengacu pada asas hukum *lex superiori derogat lex inferiori* harusnya Permendagri No.1 Tahun 2018 tidak bisa diberlakukan, karena bertentangan dengan hierarki peraturan di atasnya. Situasi ini berpotensi melahirkan gugatan *judicial review* ke Mahkamah Agung terhadap Peraturan Menteri Dalam Negeri No.1 Tahun 2018 yang secara aturan perundang-undangan cacat hukum. Dan apabila pada akhirnya nanti dikabulkan, maka potensi munculnya kekosongan kekuasaan jabatan Kepala Daerah akan kembali terjadi.

Dalam konteks inilah, Penulis melihat

bahwa fenomena kotak kosong dalam Pilkada ini akan menciptakan persoalan baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, antara lain:

- 1) Potensi kembalinya sistem pemerintahan sentralisasi

Salah satu efek yang ditimbulkan dari kemenangan kotak kosong sebagaimana penjelasan di atas yaitu potensi ketidakhadiran Kepala Daerah definitif di daerah tersebut. Apabila mengacu pada Peraturan KPU Nomor 13 Tahun 2018 yang merupakan acuan teknis dari Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah, jabatan tersebut nantinya akan diisi oleh Pejabat sementara yang mana kewenangan pengisiannya diberikan kepada Menteri Dalam Negeri, yang merupakan Pejabat Pemerintahan Pusat yang dipilih secara langsung oleh Presiden.

Padahal sebagai eksekusi dari amandemen konstitusi Pasal 18, Pemerintah Daerah diberikan kewenangan untuk mengelola daerahnya sendiri. Sejak saat itu kewenangan Pemerintah Pusat hanya terbatas pada kewenangan Politik Luar Negeri, Pertahanan dan Keamanan, Moneter, Fiskal, Yustisi dan Agama. Diluar kewenangan tersebut, semuanya menjadi kewenangan Pemerintah Daerah.

#### Pasal 18

- (2) Pemerintah daerah provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
  - (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat.
- Berdasarkan Pasal 18 ayat (2)

dan (5) terlihat dengan sangat jelas bahwa Pemerintah Daerah mempunyai wewenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Selain itu ketentuan ini juga ditegaskan pada ketentuan ayat (5) yang menyatakan bahwa pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat.

Apabila kita beranda-andai apabila kontestasi Pilkada menghadirkan calon tunggal menghadapi kotak kosong, dan kotak kosong memenangkan kontestasi, maka akan terjadi kekosongan kekuasaan dalam jangka waktu yang cukup panjang. Merujuk pada tabel 4, terlihat bahwa ada kekosongan kekuasaan yang cukup panjang bahkan hingga hampir dua tahun. Akan tetapi perpanjangan tersebut terancam berpotensi jauh lebih lama apabila kita sudah secara resmi mengadakan Pilkada serentak pada tahun 2027, yang mana apabila aturan ini masih berlaku, Pjs bisa saja memerintah suatu daerah selama 5 (lima) tahun. Dasar hukumnya adalah ketentuan pada Undang-Undang Pilkada dimana Pjs Kepala Daerah dipilih oleh Menteri Dalam Negeri sampai penyelenggaraan Pilkada berikutnya.

Pasal ini secara sistem ketatanegaraan telah melanggar konstitusi pada Pasal 18, dimana Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis, bukan oleh Pemerintah Pusat.

Pemilihan Pjs yang mempunyai kewenangan setara dengan Menteri Dalam Negeri secara perlahan-lahan akan menciptakan sentralisasi dalam

wajah baru. Kenapa hal itu terjadi?, karena Plt baik di tingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota merupakan Pejabat Kementerian Dalam Negeri yang ditunjuk secara langsung oleh Menteri Dalam Negeri, dan sebelum mengambil kebijakan yang bersifat strategis, pejabat tersebut harus melakukan konsultasi terlebih dahulu kepada Menteri Dalam Negeri. Secara tidak langsung, otonomi daerah telah bergerak mundur kembali ke bentuk sentralisasi sebagaimana di era orde baru. Saat ini hanya Kota Makassar yang menjadi saksi sejarah kemenangan kotak kosong dalam kontestasi Pilkada, namun untuk kedepannya bisa saja hal ini terjadi di semua daerah, dan itu berimplikasi semua Kepala Daerah nantinya akan dipimpin oleh Pjs yang dipilih oleh Pemerintah Pusat. Dan jika kondisi itu benar-benar akan terjadi, maka hal tersebut merupakan kemunduran bagi demokrasi kita.

## 2) Hilangnya hak masyarakat untuk dipimpin oleh Pemimpin pilihannya

Salah satu pertimbangan hukum dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 100/PUU/2015 adalah hak rakyat, baik hak untuk dipilih maupun hak untuk memilih tidak boleh dikesampingkan atau diabaikan, lebih-lebih ditiadakan. Akan tetapi pernahkan kemudian rakyat memilih untuk dipimpin oleh Pjs yang ditunjuk oleh Gubernur?

Yang dimaknai dengan demokrasi oleh Abraham Lincoln adalah, *'government of the people, by the people and for the people'* (Silveira dan Heinrich, 2017:1650). Ketika tidak ada alternatif calon atau hanya terdapat calon tunggal, memang rakyat diberikan pilhan yaitu antara memilih calon tunggal atau kotak

kosong. Akan tetapi ketika kotak kosong memenangkan kontestasi, kewenangan untuk mengangkat Pjs mutlak menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.

Berkaca pada teori dasar tentang demokrasi, menurut Schumpeter demokrasi adalah *as a procedure for choosing leaders through competitive elections* (Kokkinidis, 2012: 236). Hal ini juga disepakati oleh Dolephet (2016: 470) yang menyebut bahwa terdapat lima indikator demokrasi, Renske melihat bahwa demokrasi bisa dilihat mulai dari skor tertinggi sampai dengan skor terendah,

*Democracy is measured by five indicators in total. Three indicators focus on structural characteristics by which chief executives are recruited. (1) The extent to which a country has institutionalized procedures for transferring executive power, so this indicator focuses on modes by which chief executives are selected. Countries in which chief executives are determined by hereditary succession or incompetent elections get the highest score (Marshall et al. 2013: 201) for this indicator, while countries in which changes in chief executive occur through forceful seizures of power get the lowest score on the democracy scale. (2) The competitiveness of executive selection, so this indicator refers to the extent that prevailing modes of advancement give subordinates equal opportunities to become superordinates (Gurr 1974: 1483). Countries in which chief executives are typically chosen in or through competitive elections matching two or more major parties or candidates get the highest score (Marshall et al. 2013: 212) for this indicator, while countries*

*get the lowest score when their chief executives are determined by hereditary succession or during rigged, unopposed elections.*

Menurut Renske suatu daerah mempunyai skor demokrasi terendah apabila pemimpinnya ditentukan berdasarkan keturunan, pemilu yang curang ataupun pemilihan yang tidak ada lawannya. Dalam konteks ini, calon tunggal menghadapi kotak kosong adalah titik terendah demokrasi, karena selain calon tunggal tersebut tidak terdapat lawan, kekalahan calon tunggal juga membuka potensi terpilihnya pemimpin yang tidak dikehendaki secara langsung oleh rakyat, kondisi ini ibarat membeli kucing di dalam karung, meskipun pada dasarnya rakyat mengetahui bahwa di dalamnya ada kucing namun rakyat tidak mengetahui bagaimana perilakunya, jenis kelaminnya hingga warna kulitnya, walaupun kondisi itu merupakan pilihan rakyat dan rakyat sudah tahu serta paham terhadap konsekuensi tersebut.

#### 4. Simpulan

Putusan Mahkamah Konstitusi adalah Putusan pertama dan terakhir, bersifat final, mengikat serta erga omnes (berlaku untuk semua). Meskipun pada akhirnya beberapa Putusan menjadi persoalan bagi sistem ketatanegaraan Indonesia, dalam konteks ini adalah Putusan yang memperbolehkan calon tunggal menghadapi kotak kosong. Kekalahan kotak kosong bisa jadi memang keinginan masyarakat yang menghendaki kandidat tersebut memenangkan kontestasi, namun bisa jadi sebaliknya, yaitu pragmatisme Partai Politik yang mana suaranya bisa dikooptasi demi sekerup uang.

Sejak Pilkada serentak dilakukan pada tahun 2015 hingga 2018, sejumlah daerah yang terdapat calon tunggal, kotak kosong kerap kali mengancam suara calon tunggal, bahkan pada tahun 2018 di Pilkada Kota Makassar, kotak kosong berhasil menumbangkan kandidat calon tunggal dengan selisih suara yang signifikan.

Secara ketatanegaraan, demokrasi Indonesia berjalan selangkah lebih mundur ke belakang dengan dibolehkannya calon tunggal berkontestasi dalam Pilkada, karena ketika calon tunggal memenangkan Pilkada calon tersebut menang dengan ketidakadaan calon alternatif, namun ketika kotak kosong menang maka untuk beberapa waktu kedepan daerah tersebut akan dipimpin oleh orang yang ditunjuk langsung oleh Pemerintah Pusat. Dan potensi untuk lahirnya kembali sistem sentralisasi sebagaimana yang terjadi pada orde baru bukan lagi sekedar mimpi di siang bolong.

Untuk mengatasi persoalan ini, sebenarnya bisa diatasi dengan dua cara yaitu pertama membangun kelembagaan partai politik secara ideal yaitu dengan menguatkan fungsi-fungsi partai politik sebagai sarana rekrutmen politik dan kaderisasi. Dengan berjalannya fungsi rekrutmen dan kaderisasi, maka kecil kemungkinan suatu partai politik tidak mengusung calon dalam Pilkada. Kedua adalah dbuatnya regulasi terkait ambang batas maksimum dukungan kepala daerah, seperti maksimal didukung oleh 60% kursi parlemen atau 50% suara suara dan jika partai tersebut tidak memberikan dukungannya maka ada sanksi administratif yaitu partai tersebut tidak bisa mengusung calon lagi untuk Pilkada berikutnya.

## DAFTAR PUSTAKA

- Balkin, Jack M, (2016), *Cultural Democracy And The First Amendment*, North Western University Law Review, Vol. 110, No.5
- Doorenspleet, Renske, (2015), *Where Are the People? A Call for People-Centred Concepts and Measurementsof Democracy*, Government and Opposition , Vol. 50, No. 3
- Kokkinidis, George, (2012),*In search of workplace democracy*, International Journal of Sociology and Social Policy Vol. 32 No. 3/4
- Newcombe, Pat A., (2013), *Becoming director: an internal candidate's view*, Library Management Vol. 34 No. 3
- Silveira, Lina dan Horst-Alfred Heinrich, (2017), *Drawing democracy: popular conceptions of democracy in Germany*, Qual Quant, Vol 51
- Syafhendry, (Juni 2017), *Makna Pencoblosan Dalam Pemilihan Umum*, Jurnal Ilmu Politik Dan Komunikasi Volume VII No. 1
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
- Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 14 tahun 2015
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015

**GENDER AND DEVELOPMENT (GAD):  
KETERPILIHAN PEREMPUAN DALAM  
PILKADA SERENTAK 2015, 2017 DAN 2018  
DI PROVINSI JAWA TIMUR**

**Susi Dian Rahayu  
Chairunnisa**

*Peneliti uskahan  
dan Sekretaris DPP KPPI*

*susidianrahayu@gmail.com, icha.nisamumtazah81@gmail.com*

---

**Abstract**

*The changes of the local government management system after the New Order regime from centralistic to decentralized provide significant changes to the region in Indonesia. Since that time, the region can determine its own affairs and needs, including the regional head. Direct regional head election (local election) is a product of decentralization. Through direct elections, the people have the right to determine their regional heads. In addition, direct elections also opened up opportunities for female candidates to compete in the elections, not a few of them won the contest. In the aftermath of the 2018 Local election, East Java Province has ten female regional heads spread in 38 regency/city, and is the only Province in Indonesia which is currently headed by a female governor. This paper analyzes the electability of women in the localelections in 2015, 2017 and 2018 in East Java as an implementation of the Gender and Development (GAD) concept. In addition, the analysis used in assessing women's electability in the local election in East Java Province uses four indicators, namely the basis of electability, the pattern of recruitment, regeneration of political party and also bonding with the community (grassroots).*

**Keywords:** *local election, gender and development, women's electability*

## Abstrak

*Perubahan sistem pengelolaan pemerintah daerah pasca rezim Orde Baru dari sentralistik menjadi desentralistik memberikan perubahan yang signifikan bagi daerah. Hal tersebut dikarenakan sejak saat itu, daerah dapat menentukan sendiri urusan dan kebutuhannya, termasuk kepala daerahnya. Pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan produk dari adanya desentralisasi. Melalui Pilkada langsung, rakyat berhak menentukan kepala daerahnya. Selain itu, Pilkada langsung juga membuka kesempatan kepada para calon perempuan untuk bersaing dalam Pilkada, tidak sedikit dari mereka yang memenangkan kontestasi tersebut. Pasca pelaksanaan Pilkada Serentak 2018, Provinsi Jawa Timur memiliki sepuluh kepala daerah perempuan yang tersebar di 38 Kabupaten/Kota, dan merupakan satu-satunya Provinsi di Indonesia yang saat ini dipimpin oleh gubernur perempuan. Paper ini menganalisis mengenai keterpilihan perempuan dalam pilkada serentak tahun 2015, 2017, dan 2018 di Jawa Timur sebagai implementasi dari konsep Gender and Development (GAD). Selain itu, analisis yang digunakan dalam mengkaji keterpilihan perempuan dalam Pilkada Serentak di Provinsi Jawa Timur menggunakan empat indikator, yakni Basis keterpilihan, Pola rekrutmen, Kaderisasi dan Ikatan dengan masyarakat (grassroot).*

**Kata Kunci:** *Pilkada Serentak, Gender and Development, Keterpilihan Perempuan*

---

### 1. Pendahuluan

Jatuhnya rezim Orde Baru yang ditandai dengan mundurnya Presiden Soeharto pada tahun 1998 lalu merupakan fase awal dari demokratisasi di Indonesia. Keberhasilan mahasiswa dan masyarakat sipil menumbangkan rezim Orde Baru merupakan momentum yang sangat fenomenal, selain menjadikan kekuatan militer yang kala itu sebagai kekuatan dominan ikut tumbang, reformasi 1998 juga dianggap sebagai pembuka keran kebebasan dari masyarakat Indonesia. Samuel Huntington dalam bukunya yang berjudul *Gelombang Demokratisasi Ketiga* menyebut fenomena atau gelombang demokratisasi merupakan perubahan atau pergantian berbagai

rezim yang sebelumnya bersifat non demokratis menjadi demokratis. (Huntington, 1991, 13).

Merujuk pada definisi demokratisasinya Huntington, maka dapat dipahami bahwa proses demokratisasi di Indonesia terjadi pada tahun 1998 yang ditandai dengan tumbangnya rezim Orde Baru. Demokratisasi terbentuk untuk memberikan jalan bagi terbentuknya sistem tatanan yang sebelumnya nondemokratis menjadi demokratis. Salah satu agenda penting dari proses demokratisasi di Indonesia adalah adanya penerapan kebijakan desentralisasi. Penerapan desentralisasi di Indonesia berdasarkan UU No 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Konsep desentralisasi yang diterapkan

di Indonesia yaitu mengalihkan sebagian besar kewenangan pelayanan publik dari tingkat pusat ke pemerintah daerah. Sebelumnya, pada era Orde Baru, Indonesia menerapkan sistem sentralisasi dalam pemerintahannya. Segala sesuatu urusan daerah ditentukan oleh pusat, termasuk kepala daerah.

Penerapan desentralisasi atau sistem otonomi daerah kemudian terus mengalami perkembangan secara signifikan dengan disahkannya UU No 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Undang-undang tersebut secara implisit mengatur mengenai tugas dan wewenang Pemerintah Daerah, dan salah satu hal terpenting dari undang-undang tersebut adalah diterapkannya sistem pemilihan kepala daerah secara langsung di Indonesia (Pilkada langsung).

Indonesia pertama kali menggelar Pilkada langsung secara serentak pada Juni 2005 dengan memilih 7 (tujuh) Gubernur dan 155 Bupati/Walikota di seluruh Indonesia. Sejak saat itu, masyarakat di daerah berkesempatan untuk menentukan sendiri kepala daerahnya, hal tersebut disinyalir sebagai wujud representasi atas kedaulatan rakyat. Pelaksanaan Pilkada langsung merupakan bentuk pengukuhan terhadap otonomi rakyat di daerah dalam menentukan kepala pemerintahannya. Melalui Pilkada langsung, rakyat dapat turut serta dalam penentuan pergantian penguasa. Adanya mekanisme Pilkada langsung ini disinyalir sebagai salah satu keran pembuka bagi partisipasi perempuan dalam Pilkada, salah satunya mengenai pencalonan dan keterpilihan perempuan dalam Pilkada.

Lahirnya Undang-undang No 32 tahun 2004 yang didahului dengan Undang-undang No 22 tahun 1999 merupakan

tonggak sejarah penting bagi Indonesia. Kedua Undang-undang tersebut telah mengubah sistem pemerintahan daerah yang sebelumnya sentralistis menjadi desentralisasi. Bahkan, pemilihan kepala daerah secara langsung berasal dari Undang-undang tersebut. Sebelumnya, selama kurang lebih 25 tahun, Indonesia menerapkan UU No 5 tahun 1974 sebagai dasar hukum pelaksanaan pemerintahan daerah. Selama itu pula, kepala daerah ditentukan oleh pusat. Kemudian, pasca reformasi lahir UU No 22 tahun 1999, yang merupakan tonggak awal reformasi. Undang-undang tersebut mengatur kepala daerah dipilih oleh DPRD, tanpa harus melalui persetujuan dari pusat, melalui Undang-undang ini muncul beberapa kepala daerah perempuan yang dipilih oleh DPRD, yakni Rustriningsih sebagai Bupati Kebumen (2000-2005), Haeny Relawati Bupati Tuban (2001-2006), Rina Iriani Bupati Karang Anyar (2003-2008) dan Tuti Hayati Anwar Bupati Majalengka (2003-2008). Kemudian, lahir Undang-undang No 32 tahun 2004 yang mengatur Pilkada secara langsung.

Mekanisme Pilkada langsung telah membuka peluang partisipasi politik yang lebih besar pada berbagai elemen masyarakat, termasuk kaum perempuan untuk ikut mewarnai dan menentukan arah demokrasi lokal. Sejak dimulainya Pilkada langsung di berbagai wilayah Indonesia sejak tahun 2005, jumlah perempuan yang menjadi kandidat dan atau terpilih sebagai kepala daerah meningkat cukup signifikan. Pada Pilkada langsung selama dua periode (2005-2010) dan (2010-2014), terdapat 26 perempuan terpilih sebagai kepala daerah (18 di Pulau Jawa--Jawa Tengah, Jawa Timur, Jawa Barat, dan 8 perempuan di

luar Pulau Jawa). Sementara itu, pada Pilkada langsung serentak tanggal 9 Desember 2015, terpilih 47 perempuan yang menjadi kepala daerah dan wakil kepala daerah, (Komariah, 2016 : 52) dan pada Pilkada serentak tahun 2017 terpilih 13 perempuan kepala daerah.

Jika berbicara mengenai Pilkada langsung, tentu tidak dapat disamakan dengan pemilu legislatif, karena dalam Pilkada langsung tidak memberikan *affirmative action* terhadap perempuan. Artinya, baik perempuan maupun laki-laki dihadapkan dalam persaingan bebas dalam memperebutkan posisi kepala daerah. Hal tersebut, tentu menjadi peluang sekaligus tantangan tersendiri bagi perempuan. Di satu sisi, budaya patriarki yang berkembang dalam masyarakat merupakan penghambat bagi perempuan untuk dapat maju dalam Pilkada. Selain itu, hambatan struktural lainnya yakni adanya persaingan yang tidak seimbang antara laki-laki dan perempuan serta minimnya akses yang diberikan oleh Partai Politik untuk pencalonan perempuan dalam Pilkada. Namun, seiring terbukanya persaingan bebas antara laki-laki dan perempuan dalam konteks Pilkada langsung juga diiringi dengan adanya berbagai kemenangan calon kepala daerah perempuan di berbagai wilayah, seperti di daerah Jawa Timur yang hingga saat ini memiliki sepuluh kepala daerah perempuan. Berdasarkan latar belakang permasalahan tersebut, paper ini hendak menganalisis mengenai keterpilihan perempuan dalam Pilkada Serentak tahun 2015, 2017 dan 2018 di Provinsi Jawa Timur, serta keterkaitan antara keterpilihan perempuan dalam Pilkada dengan menggunakan pendekatan dengan basis keterpilihan, pola rekrutmen,

ikatan dengan masyarakat *grassroot* serta strategi kampanye dengan konsep *Gender and Development*. Penggunaan pendekatan dengan lima basis analisis tersebut dengan dikaitkan dengan konsep *Gender and Development* memiliki korelasi satu sama lain. Keterlibatan perempuan dalam politik merupakan salah satu bentuk capaian *Gender and Development* namun capaian tersebut dapat dilihat dengan basis-basis analisis seperti basis keterpilihan, pola rekrutmen, kaderisasi, kedekatan dengan *grassroot* serta strategi kampanye yang mempengaruhi keterpilihan perempuan dalam Pilkada.

## 2. Perspektif Teori

### 2.1 Konsep WID dan GAD

Konsep pembangunan baik pembangunan fisik maupun non fisik hendaknya memperhatikan berbagai aspek di dalamnya, termasuk aspek perempuan. Namun, faktanya dalam berbagai kasus di lapangan, dalam proses pembangunan perempuan kerap kali dikondisikan sebagai pihak yang berada di “belakang”, bukan sebagai pengambil keputusan, akibatnya banyak kebijakan pembangunan yang tidak ramah perempuan. Problem-problem tersebut menjadi alasan betapa pentingnya pelibatan perempuan dalam proses pembangunan. Selain itu, dengan pelibatan perempuan dalam pembangunan, setidaknya terdapat upaya-upaya untuk menghindari dominasi salah satu jenis kelamin, dalam hal ini laki-laki, serta menciptakan ruang partisipasi bagi perempuan sehingga mereka tidak lagi dijadikan objek dalam pembangunan.

Melalui latar belakang tersebut, maka muncul konsep mengenai *Women*

*in Development* (WID) pada awal tahun 1970an. Pada saat itu, perempuan hanya dipandang sebagai penerima hasil atau objek dari pembangunan bukan aktor pembangunan. Hal tersebut tentu tidak terlepas pada adanya argumen yang menyebut bahwa hanya laki-laki yang dapat masuk ke dalam ranah produksi (publik), sedangkan perempuan bekerja pada ruang reproduksi (sektor domestik). Salah satu peletak dasar konsep WID ialah Ester Boserup dalam penelitiannya yang berjudul *Women's Role in Economic Development* (1970), Boserup menuntut berdasarkan hasil penelitiannya mengenai perempuan di kawasan pertanian Afrika, agar perempuan dilibatkan dalam pembangunan, tidak hanya di sektor domestik tetapi juga di sektor publik. (Razzavi dan Miller, 1995 :5-6).

Konsep *Women in Development* (WID) lebih menekankan kepada pelibatan perempuan pada proses pembangunan, dalam hal ini ruang produksi. Perempuan dan laki-laki dianggap memiliki kualitas dan kapabilitas yang sama dalam sektor produksi, baik pertanian maupun industri. (Razzavi dan Miller, 1995: 5). Namun, pendekatan tersebut masih memiliki berbagai kelemahan. Konsep WID dianggap hanya memperjuangkan keterlibatan perempuan pada aspek ekonomi saja, namun tidak memperjuangkan persamaan perempuan dan laki-laki pada aspek lain, misalnya pada aspek pemerintahan, pendidikan dan lain-lain. Salah satu *impact* dari adanya gerakan WID ini ialah justru adanya marginalisasi terhadap perempuan itu sendiri akibat modernisasi yang berujung pada penyingkiran perempuan pada pekerjaan produktif.

Setelah konsep WID dianggap memiliki berbagai kelemahan, kemudian

muncul konsep *Gender and Development* (GAD). Konsep GAD bertujuan untuk membongkar budaya patriarki, sekat yang memisahkan antara laki-laki dan perempuan dari berbagai aspek seperti aspek sosial, ekonomi, politik, pendidikan hingga lingkungan. Dalam hal ini, tidak ada lagi pembatasan ranah laki-laki maupun ranah perempuan, keduanya memiliki kesempatan yang sama dalam berbagai aspek kehidupan sesuai dengan kapasitas dan kemampuan masing-masing. Dalam hal ini, kesetaraan harus diprioritaskan. (Razzavi dan Miller, 1995 : 6).

Jika pada konsep WID lebih menekankan keterlibatan perempuan dalam aspek produksi, konsep GAD menekankan pada kesetaraan di antara kedua jenis kelamin tersebut, tidak ada prioritas khusus karena keduanya memiliki kualitas yang sama. *Gender and Development* menekankan pada konsep "gender" yang diartikan secara sederhana berarti sebuah konstruksi sosial yang dibentuk oleh masyarakat, sehingga dalam konsep GAD ini tidak ada dominasi dalam proses pembangunan. Hal yang sangat dibutuhkan untuk mempercepat tercapainya GAD ialah restrukturisasi pemikiran masyarakat yang masih cenderung berpikiran patriarki.

Adanya konsep *Gender and Development* (GAD) dianggap mampu membuka *gap* antara laki-laki dan perempuan yang selama berabad-abad terkungkum dalam budaya patriarki. GAD membuka kesempatan bagi perempuan untuk berkembang dan berproses sebagaimana kemampuan dan minatnya. Konsep GAD juga berhasil meluruskan pandangan dikotomi bahwa laki-laki memiliki kemampuan superior dan perempuan adalah makhluk inferior.

Sehingga dengan adanya konsep GAD ini, banyak kita temui di berbagai bidang sosok perempuan menjadi pemimpin.

## 2.2 Teori Demokrasi

Seymour Martin Lipset (1959) sejak lama mengungkapkan tentang perlunya melihat prasyarat sosial bagi perkembangan demokrasi. Menurutnya, pembangunan ekonomi yang efektif berkorelasi positif dengan demokrasi. (Lipset, 1959: 69-105). Hal senada juga dinyatakan oleh Guillermo A. O' Donnell (2004), bahwa salah satu komponen penting bahkan sangat dasar dari demokrasi, yang selama ini kerap diabaikan, adalah manusia dalam hal ini warga negara. O'Donnell percaya ada hubungan erat antara demokrasi, pembangunan manusia (*Human Development*), dan hak asasi manusia (*Human Rights*). (O'Donnell, 2004: 9-10). Wujud dari representasi hubungan erat antara demokrasi, pembangunan manusia dan hak asasi manusia salah satunya diwujudkan dalam konteks pemberian kesempatan yang sama bagi warga negara dalam berbagai hal, termasuk dalam bidang politik bagi perempuan. Pemberian kesempatan politik bagi perempuan salah satunya dengan memberikan akses yang seluas-luasnya bagi perempuan untuk masuk ke ranah politik, salah satunya yakni dengan mendukung pencalonan perempuan dalam Pilkada atau Pemilu. Sebagai negara yang menganut sistem demokratis, Indonesia telah cukup sukses dalam hal memberikan kesempatan/akses kepada perempuan untuk terjun ke ranah politik. Salah satu contohnya ialah banyaknya calon kepala daerah

perempuan yang terpilih dalam Pilkada, maupun keterpilihan perempuan dalam Pemilu legislatif. Namun, keterpilihan tersebut dapat dianalisis dengan beberapa faktor atau pendekatan keterpilihan perempuan dalam pemilu. Antara lain, basis keterpilihan yang melihat dari latar belakang apakah calon tersebut berasal, pola rekrutmen yang melihat bagaimana rekrutmen calon tersebut apakah berasal dari partai politik atau calon independen, serta bagaimana mekanisme rekrutmennya. Pendekatan selanjutnya yakni kaderisasi yang melihat bagaimana kandidat tersebut dikader, apakah kader internal partai politik atau bukan, selanjutnya yakni kedekatan dengan *grassroot* yang melihat apakah kandidat tersebut memiliki kedekatan dengan *grassroot*, yang kemudian berkorelasi dengan strategi kampanye yang dilakukan oleh kandidat.

## 3. Hasil dan Pembahasan

Pemilihan kepala daerah di Indonesia telah ada sejak era Orde Lama yang diatur melalui Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 Tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang tersebut mengamanatkan kepada seluruh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk memilih sendiri pimpinannya di daerah, baik itu gubernur maupun walikota/bupati. Pada era Orde Baru, pengaturan mengenai pemilihan kepala daerah diatur dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pemerintahan Daerah yang menyebutkan bahwa kepala daerah dipilih oleh DPRD, namun pengesahan dan pelantikan para calon yang terpilih diserahkan pada Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri).

Pasca jatuhnya rezim Orde Baru, Pemerintah Indonesia dibawah pimpinan Presiden BJ Habibie mengeluarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Undang-undang tersebut pemilihan kepala daerah dilakukan sepenuhnya oleh DPRD dan kepala daerah bertanggung jawab juga kepada DPRD. Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilaksanakan secara langsung, bebas, rahasia, jujur dan adil. Adapun mekanisme pemilihannya adalah setiap anggota DPRD memiliki satu suara untuk memilih calon kepala daerah, siapapun pasangan calon yang memenangkan pemilihan di tingkat DPRD secara otomatis menjadi kepala daerah dan wakil kepala daerah. Pemerintah pusat hanya berwenang untuk mengesahkan hasil yang telah disepakati di daerah. Setelah terpilih, kepala daerah terpilih dilantik oleh presiden atau pejabat yang ditunjuk presiden.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tersebut kemudian direvisi karena dianggap terlalu liberal untuk konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Revisi tersebut menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah. Pemilihan kepala daerah diimplementasikan pada pertengahan tahun 2005 dengan berlandaskan Undang -Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Dalam undang-undang tersebut dijelaskan pula 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. Secara lebih jelas dalam Undang-undang tersebut dijelaskan bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan. Undang-undang tersebutlah yang kemudian mengilhami dilaksanakannya Pilkada secara langsung, dimana rakyat di daerah memiliki otoritas tersendiri dalam menentukan pemimpin di daerahnya.

Namun, pelaksanaan Pilkada secara langsung ini kemudian menuai berbagai aksi pro dan kontra baik di kalangan elit politik maupun di kalangan masyarakat umum. Terdapat berbagai stigma negatif terkait pelaksanaan Pilkada secara langsung. Pilkada langsung kerap dianggap sebagai sebuah pemborosan anggaran negara, serta penyumbang kasus korupsi dimana banyak kepala daerah terpilih terlibat kasus korupsi. Hal tersebut disinyalir akibat tingginya ongkos Pilkada. Hingga akhirnya DPR menerbitkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang tersebut menyatakan bahwa kepala daerah tidak lagi dipilih secara langsung melainkan dipilih oleh DPRD. Namun, penghapusan mekanisme pilkada langsung dengan mengembalikan pilkada dilakukan oleh DPRD ini kemudian menuai berbagai polemik di masyarakat.

Hingga Presiden Susilo Bambang Yudhoyono diakhir masa jabatannya menerbitkan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 yang secara langsung menghapus kewenangan DPRD untuk memilih kepala daerah. Selain itu, presiden juga menerbitkan Perppu Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian di tetapkan menjadi

Undang Undang Nomor 1 Tahun 2015 dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Kepala Daerah. Sejak diterbitkannya undang-undang tersebut pemilihan kepala daerah tetap dilaksanakan secara langsung dengan dipilih oleh rakyat. Namun, demi efisiensi anggaran negara pelaksanaan Pilkada langsung dilakukan secara serentak dalam beberapa gelombang. Pelaksanaan Pilkada serentak gelombang pertama dilaksanakan pada Desember 2015, Pilkada serentak gelombang kedua pada Februari 2017 serta Pilkada serentak gelombang ketiga dilaksanakan pada Juni 2018. (Kompas.com, 19 Juni 2018). Selain merupakan wujud representasi dari kedaulatan rakyat, Pilkada langsung juga merupakan salah satu sarana akomodasi bagi partisipasi politik perempuan di aras lokal. Hal tersebut dapat dibuktikan dengan semakin meningkatnya jumlah kepala daerah perempuan di Indonesia, salah satunya di Provinsi Jawa Timur yang hingga saat ini memiliki sepuluh kepala daerah.

- **Keterpilihan Perempuan dalam Pilkada Serentak di Jawa Timur Tahun 2015**

Pilkada serentak tahun 2015 merupakan rangkaian Pilkada serentak gelombang pertama di Indonesia, yang diikuti oleh 269 daerah, namun pada praktiknya hanya diikuti 264 daerah karena lima daerah lainnya mengalami penundaan pelaksanaan Pilkada. Kelima daerah tersebut yakni Provinsi Kalimantan Tengah, Kabupaten Fakfak, Kota Pematangsiantar, Kabupaten Simalungun, dan Kota Manado. (www.kompas.com, diakses pada 19 Agustus 2018). Dalam pelaksanaan Pilkada

serentak gelombang pertama tersebut, terdapat 19 pilkada di Kabupaten Kota se-Jawa Timur. (www.sindonews.com, 19 September 2018). Adapun Kabupaten/Kota yang menyelenggarakan Pilkada serentak antara lain Kota Surabaya, Kabupaten Sidoarjo, Kabupaten Malang, Kabupaten Kediri, Kabupaten Gresik, Kabupaten Lamongan, Kabupaten Tuban, Kota Pasuruan, Kabupaten Situbondo, Kabupaten Banyuwangi, Kabupaten Jember, Kabupaten Sumenep, Kabupaten Trenggalek, Kabupaten Blitar, Kota Blitar, Kabupaten Pacitan, Kabupaten Ponorogo dan Kabupaten Ngawi. (Sindonews.com, 14 September 2018). Pilkada tersebut diikuti oleh 92 pasangan calon, yang terdiri atas 12 calon kepala daerah perempuan, dan 80 laki-laki. Dari hasil Pilkada tersebut, terdapat tiga kepala daerah perempuan yang terpilih yakni Tri Rismaharini terpilih sebagai Walikota Surabaya dengan perolehan suara sebesar 86,34% suara, Faida terpilih sebagai Bupati Jember dengan perolehan suara 53,76% suara, serta Haryanti terpilih sebagai Bupati Kediri dengan perolehan suara sebesar 54,58%. (beritagar, 14 September 2018).

**Tabel 1.** Kepala daerah Perempuan terpilih dalam Pilkada Serentak tahun 2015 Provinsi Jawa Timur

No	Nama	Pengusung	Latar Belakang
1	Tri Rismaharini	PDI P	Walikota <i>Incumbent</i> , sebelum menjadi walikota merupakan birokrat.

2	Faida	PAN, Partai Demokrat	Dokter, anak pemilik RS Al Huda
3.	Haryanti Sutrisno	PDI P, PKB, Partai Demokrat, dan PBB.	Incumbent, Istri Pertama Bupati Kediri periode 2005-2010, pada Pilkada 2010 melawan istri kedua Bupati Kediri Sutrisno.

Data diolah dari berbagai sumber

- **Keterpilihan Perempuan dalam Pilkada Serentak di Jawa Timur tahun 2017**

Pada tahun 2017, Indonesia kembali melaksanakan Pilkada serentak di 101 daerah di Indonesia. Kota Batu merupakan satu-satunya daerah di Jawa Timur yang melaksanakan Pilkada pada tahun 2017. Pilkada Kota Batu diikuti oleh empat pasangan calon, yakni pasangan Rudi Sujono-Djonet yang diusung oleh PAN, Partai Hanura, Partai Nasdem. Pasangan calon berikutnya yakni Dewanti Rumpoko-Panjul Santoso yang diusung oleh PDI Perjuangan, Partai Golkar, Partai Gerindra dan PKS. Pasangan ketiga yakni pasangan Hairuddin Hendra-Angga Sonatha yang diusung oleh PKB dan Partai Demokrat, serta Abdul Majid-Kasmuri Idris yang maju dari jalur perseorangan (*incumbent*). Pilkada Kota Batu dimenangkan oleh pasangan calon Dewanti Rumpoko-Panjul Santoso dengan perolehan suara sebesar 51.748 suara atau sekitar 44,46%

suara. Keterpilihan Dewanti Rumpoko sebagai walikota Kota Batu menambah daftar keterwakilan perempuan dalam ranah eksekutif lokal. Dewanti Rumpoko merupakan istri dari Eddy Rumpoko yang merupakan walikota Kota Batu selama dua periode, 2007-2017. Sebelumnya, Dewanti Rumpoko pernah dua kali gagal dalam Pilkada, yakni pada Pilkada Bupati Malang tahun 2015 serta Pilkada Kota Malang tahun 1999 yang kala itu pemilihan kepala daerah masih dipilih oleh DPRD. (m.detik.com, 14 September 2018).

- **Keterpilihan Perempuan dalam Pilkada Serentak Provinsi Jawa Timur tahun 2018**

Pilkada tahun 2018 merupakan rangkaian pilkada serentak gelombang ketiga yang diikuti oleh 171 daerah di Indonesia. Dalam Pilkada tersebut, terdapat 101 calon kepala daerah perempuan yang bertarung untuk memperebutkan posisi kepala daerah. Provinsi Jawa Timur merupakan salah satu daerah yang melaksanakan Pilkada serentak tahun 2018, dengan pemilihan gubernur dan wakil gubernur serta pemilihan bupati/walikota di 18 daerah di Jawa Timur. Adapun daerah yang menggelar Pilkada serentak tahun 2018 di Jawa Timur antara lain Kabupaten Lumajang, Kabupaten Bondowoso, Kabupaten Probolinggo, Kabupaten Pasuruan, Kota Malang, Kabupaten Nganjuk, Kabupaten Jombang, Kota Kediri, Kota Madiun, Kabupaten Madiun, Kabupaten Magetan, Kabupaten Tulungagung, Kota Mojokerto, Kabupaten Bojonegoro, Kabupaten Bangkalan, Kabupaten Sampang dan Kabupaten Pamekasan. (m.detik.com, 14 September 2018).

Hasil Pilkada serentak tahun 2018 di Provinsi Jawa Timur terdapat tujuh calon kepala daerah yang terpilih dalam kontestasi Pilkada. Ketujuh calon pilkada tersebut meliputi satu orang gubernur, tiga orang bupati, satu orang walikota, satu orang calon wakil walikota serta satu orang calon wakil bupati, yakni Khofifah Indar Parawansa terpilih sebagai Gubernur Jawa Timur, Puput Tantriana Sari terpilih sebagai Bupati Probolinggo, Lilik Muhibah terpilih sebagai Wakil Walikota Kediri, Ana Muawanah terpilih sebagai Bupati Bojonegoro, Mundjidah Wahab terpilih sebagai Bupati Jombang, Ika Puspitasari terpilih sebagai Walikota Mojokerto, Indah Amperawati terpilih sebagai Wakil Bupati Lumajang.

- **Analisis**

Keterlibatan dan keterpilihan perempuan dalam pilkada serentak merupakan salah satu bentuk dari capaian *gender and development*. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, *gender and development* adalah konsep yang menekankan pada kesetaraan di antara kedua jenis kelamin yakni laki-laki dan perempuan, tidak ada prioritas khusus karena keduanya memiliki kualitas yang sama. *Gender and Development* menekankan pada konsep “gender” yang diartikan secara sederhana berarti sebuah konstruksi sosial yang dibentuk oleh masyarakat, sehingga dalam konsep GAD ini tidak ada dominasi dalam proses pembangunan dalam hal ini adalah politik. Para perempuan peserta Pilkada dalam pencalonannya, dihadapkan dengan beberapa calon laki-laki, tidak ada regulasi atau perlakuan khusus bagi kandidat perempuan maupun laki-laki dalam Pilkada. Oleh karenanya, Pilkada

langsung sering disebut sebagai arena pertarungan bebas bagi para kandidat tanpa melihat jenis kelamin. Namun, upaya perempuan dalam memasuki ranah politik tidaklah mudah. Lovenduski (2008) dalam bukunya yang berjudul “Politik Berparas Perempuan” menyatakan pentingnya keterlibatan perempuan dalam politik. Namun, Lovenduski mengakui bahwa perempuan menghadapi rintangan yang serius untuk menjadi pelaku politik.

Adapun rintangan yang dihadapi perempuan untuk masuk ke ranah politik antara lain, *pertama*, sumber daya perempuan yang diperlukan untuk memasuki wilayah politik lebih lemah. Secara umum, perempuan lebih miskin dari pada laki-laki dan cenderung tidak ditempatkan pada jabatan-jabatan yang mendukung kegiatan politik. *Kedua*, bermacam-macam kekangan gaya hidup yang menyebabkan perempuan mempunyai sedikit waktu untuk politik. Keluarga dan kewajiban-kewajiban lain yang menuntut kewajiban penuh secara khusus dijalankan oleh perempuan telah mengurangi waktu mereka untuk melakukan kegiatan lain. Terkadang, dalam keadaan tertentu perempuan kerap kali dihadapkan dengan konflik peran dan status yang mereka miliki. Rintangan ketiga yakni politik selalu diidentikkan dengan wajah maskulin. Tugas politik dikategorikan sebagai tugas laki-laki yang menghalangi kaum perempuan mengejar karier politik dan menghalangi rekrutmen politik bagi mereka yang ingin tampil ke publik. (Lovenduski, 2008, 88).

Berikut daftar kepala daerah perempuan di Provinsi Jawa Timur:

**Tabel 2. Daftar Kepala Daerah Perempuan di Provinsi Jawa Timur**

No	Nama	Jabatan	Pengusung	Latar Belakang
1.	Khofifah Indar Parawansa	Gubernur Jawa Timur	Partai Demokrat, PAN, Partai Nasdem, Partai Hanura, PPP	Aktifis Muslimat NU, Menteri Peranan Wanita, Menteri Sosial, tiga kali maju sebagai calon gubernur Jawa Timur (2008, 2013 dan 2018).
2.	Tri Rismaharini	Walikota Surabaya	PDI P	<i>Incumbent</i> (Walikota Surabaya 2010-2015), Birokrat, beberapa kali menerima penghargaan sebagai Walikota terbaik.
3.	Puput Tantriana Sari	Bupati Probolinggo	PDI P, PPP, Partai Nasdem, Partai Golkar dan Gerindra	<i>Incumbent</i> , Istri Bupati Probolinggo, Hasan Aminuddin periode 2003-2013.
4.	Faida	Bupati Jember	Partai Demokrat, PAN	Dokter
5.	Haryanti Sutrisno	Bupati Kediri	PDI P, PKB, Partai Demokrat, dan PBB	<i>Incumbent</i> , Bupati Kediri periode 2010-2015, istri pertama mantan Bupati Kediri Sutrisno
6.	Dewanti Rumpoko	Walikota Batu	PDI P, Partai Golkar, Partai Gerindra dan PKS	Istri Walikota Batu Eddy Rumpoko, tiga kali mengikuti kontestasi Pilkada, Dosen.
7.	Rukmini Buchori	Walikota Probolinggo (2014-2019)	PDI P	Istri Walikota Probolinggo M Buchori, sebelum menjadi walikota Rukmini merupakan anggota DPR RI dari PDI P. Pada Pilkada 2018, Rukmini tidak mendapatkan dukungan partai.

8.	Mundjidah Wahab	Bupati Jombang	PPP, Partai Gerindra, Partai Demokrat	Wakil Bupati Jombang 2013-2018, anggota DPRD sejak tahun 1971 hingga tahun 2012.
9.	Ita Puspitasari	Walikota Mojokerto	Partai Golkar dan Gerindra	Adik Bupati Mojokerto, Mustafa Kemal Pasa
10.	Anna Muawanah	Bupati Bojonegoro	PKB, PDI P, PKPI	Anggota DPR RI fraksi PKB selama tiga periode

Data diolah dari berbagai sumber

Keterpilihan perempuan dalam Pilkada tidak dapat hanya dianalisis melalui jumlah perempuan yang menjadi kepala daerah saja. Paper ini setidaknya menganalisis keterpilihan perempuan dalam Pilkada serentak di Jawa Timur dengan menggunakan beberapa indikator, yakni Basis keterpilihan, Pola rekrutmen, kaderisasi, ikatan dengan masyarakat *grassroot* serta strategi kampanye.

Basis keterpilihan adalah darimana calon tersebut dipilih, apakah dari golongan *elite*, selebritis, politik dinasti, atau aktivis. Dari data di atas, diketahui bahwa beberapa kepala daerah perempuan di Jawa Timur memiliki latar belakang hubungan kekerabatan dengan *elite* politik. Sebagian dari mereka adalah istri dari mantan kepala daerah yang masa jabatannya telah habis atau kandidat yang memiliki hubungan keluarga dengan kepala daerah lainnya. Namun, beberapa dari para kepala daerah perempuan terpilih Jawa Timur juga merupakan aktivis, seperti Khofifah Indar Parawansa selain merupakan politisi senior dengan berbagai pengalamannya, Kofifah juga merupakan aktivis Muslimat NU, yang merupakan salah satu organisasi perempuan dengan basis massa terbesar di Indonesia. Selain itu, jika dianalisis dari basis keterpilihan

beberapa kepala daerah perempuan di Jawa Timur juga memiliki latar belakang sebagai profesional seperti dokter, birokrat dan dosen. Jadi, secara basis keterpilihan, para kepala daerah terpilih di Provinsi Jawa Timur berasal dari berbagai basis antara lain *elite* politik baik itu merupakan pengurus partai politik, anggota legislatif atau seseorang yang memiliki kedekatan dengan *elite* politik (politik dinasti), aktivis, serta kalangan profesional seperti dokter, dosen dan birokrat.

Indikator berikutnya yakni pola rekrutmen, darimana calon tersebut direkrut, apakah dari jalur perseorangan atau jalur partai politik. Barbara Geddes membedakan empat model rekrutmen, yakni *partisanship*, yaitu partai politik yang mempertimbangkan loyalitas seseorang kepada partai politik. Selanjutnya, *meritocratic*, yaitu rekrutmen politik dari kalangan yang memiliki potensi tinggi. Model rekrutmen yang ketiga yakni *compartementalization*, yaitu rekrutmen politik yang dilakukan berdasarkan pertimbangan pragmatis, dan model yang keempat adalah *survival*, yaitu rekrutmen politik berdasarkan prinsip balas jasa dan sumber daya pelamar dan cenderung bersifat patronase. (Geddes, 1996: 142-181) Berdasarkan pola rekrutmennya, sepuluh kepala daerah perempuan terpilih di Provinsi Jawa Timur merupakan kepala daerah yang diusung oleh partai politik. Sedangkan terkait model rekrutmennya, jika dilihat dari latar belakang kandidat, model rekrutmennya pun berbeda-beda. Seperti misalnya Mundjidah Wahab yang telah bergabung dengan PPP sejak awal pembentukannya dan dalam Pilkada 2018 ia kembali diusung oleh PPP tentu model rekrutmennya adalah *partisanship*. Hal tersebut dapat dilihat dari latar belakang

politik Mundjidah yang sejak tahun 1971 hingga tahun 2012 telah menjadi anggota DPRD baik tingkat Kabupaten maupun Provinsi yang diusung oleh Partai Persatuan Pembangunan (PPP).

Secara kaderisasi, beberapa kepala daerah perempuan terpilih di Jawa Timur merupakan kandidat partai politik yang telah lama berproses di Partai Politik. Misalnya, Mundjidah Wahab yang telah menjadi anggota DPRD sejak tahun 1971 hingga tahun 2012, serta memiliki jabatan struktural di internal PPP dari mulai tingkat ranting hingga provinsi. Contoh lain misalnya, Anna Muawanah yang merupakan politisi PKB dan pernah menjabat sebagai anggota DPR RI selama tiga periode. Dewanti Rumpoko, meskipun ia memiliki latar belakang sebagai istri dari mantan Walikota Batu, namun karier politiknya juga tidak dapat diragukan. Dewanti telah mengikuti kaderisasi politik sejak era reformasi, hal tersebut dibuktikan dengan pencalonannya sebagai calon Walikota Malang pada tahun 1999, meskipun ia tidak terpilih, namun pencalonan perempuan pada era tersebut merupakan suatu hal yang langka dan patut diapresiasi. Sebagaimana diketahui, pada awal reformasi, pemilihan kepala daerah masih dilakukan oleh DPRD. Pada era tersebut keterpilihan perempuan dalam Pilkada masih sangat rendah. Tercatat hanya ada empat perempuan yang terpilih sebagai kepala daerah saat itu yakni Rustriningsih sebagai Bupati Kebumen (2000-2005), Haeny Relawati Bupati Tuban (2001-2006), Rina Iriani Bupati Karang Anyar (2003-2008) dan Tuti Hayati Anwar Bupati Majalengka (2003-2008). (Kurniawati, 2016 : 1).

Sedangkan secara ikatan dengan *grassroot* beberapa kepala daerah

perempuan terpilih di Jawa Timur memiliki kedekatan dengan masyarakat akar rumput. Kedekatan dengan masyarakat akar rumput tersebut kemudian juga berkaitan dengan strategi kampanye yang dilakukan oleh para kandidat kepala daerah. Salah satu contoh kepala daerah perempuan terpilih di Provinsi Jawa Timur yang memiliki kedekatan dengan masyarakat akar rumput ialah Khofifah Indar Parawansa. Hal tersebut selain dikarenakan latar belakang Khofifah yang merupakan aktivis Muslimat, sosok Khofifah yang dekat dengan kalangan santri, pesantren, juga menjadi bukti kedekatan Khofifah dengan masyarakat akar rumput. Dalam strategi kampanyenya, Khofifah dapat mendatangi 19 titik wilayah per hari. Contoh lain kepala daerah perempuan Jawa Timur yang memiliki kedekatan dengan akar rumput ialah Tri Risma Harini. Sosok Risma tidak hanya populer dikalangan warga Surabaya saja, tetapi juga hampir di seluruh Indonesia, sehingga tidak mengherankan jika dalam kontestasi Pilkada tahun 2015 di Kota Surabaya Risma mampu meraih suara 86,34 % suara atau sekitar 893.087 suara. (www.m.antaranews.com, 28 Oktober 2018).

Berdasarkan empat indikator tersebut, dapat disimpulkan bahwa keterpilihan para kepala daerah perempuan di Jawa Timur pada Pilkada tahun 2015, 2017, 2018 dipengaruhi oleh berbagai hal antara lain faktor latar belakang kandidat yang terdiri dari elit, aktivis dan kalangan profesional, partai politik pengusung serta kedekatan dengan *grassroot* yang kemudian berkorelasi dengan strategi kampanye yang dilakukan oleh para kandidat.

#### 4. Simpulan

Dari uraian dan berdasarkan data-data yang telah disebutkan sebelumnya, maka dapat disimpulkan bahwa keterpilihan perempuan dalam Pilkada merupakan salah satu bentuk capaian *gender and development*. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, *gender and development* adalah konsep yang menekankan pada kesetaraan diantara kedua jenis kelamin yakni laki-laki dan perempuan, tidak ada prioritas khusus karena keduanya memiliki kualitas yang sama, maka begitu pula yang terjadi dalam proses Pilkada. Dalam Pilkada di Jawa Timur misalnya, daerah yang dikenal dengan basis santri dan dengan budaya patriarki yang sangat melekat namun mampu memberikan ruang dan kesempatan yang sama bagi perempuan dalam Pilkada.

Sedangkan mengenai keterpilihan perempuan dalam Pilkada di Provinsi Jawa Timur tidak dapat dijelaskan dengan faktor tunggal. Hal tersebut dapat dianalisis dengan berbagai indikator antara lain basis keterpilihan yang merupakan latar belakang dari kandidat tersebut, apakah dari kalangan elit, akademisi, pengusaha dan lain-lain. Berdasarkan hasil penelitian, basis keterpilihan perempuan dalam Pilkada di Jawa Timur didominasi oleh kalangan elit politik yakni anggota legislatif, pejabat eksekutif/pemerintahan, serta hubungan kekerabatan dengan Bupati/Walikota sebelumnya, aktivis serta kalangan profesional. Selain itu, pola rekrutmen dan kaderisasi juga berpengaruh dalam keterpilihan, dalam hal ini sepuluh kepala daerah perempuan Provinsi Jawa Timur berdasarkan pola rekrutmennya merupakan kandidat yang diusung oleh Partai Politik. Sedangkan secara kaderisasi,

terdapat beberapa calon yang mengikuti kaderisasi partai politik sejak awal tetapi ada juga yang tidak mengikuti kaderisasi sejak awal. Sedangkan secara kedekatan dengan masyarakat akar rumput, beberapa kepala daerah perempuan di Jawa Timur memiliki kedekatan dengan masyarakat akar rumput, hal tersebut dibuktikan dengan begitu dikenalnya beberapa kandidat calon kepala daerah perempuan tersebut di

berbagai kalangan, misalnya seperti nama Walikota Surabaya Risma, yang memiliki kedekatan dengan masyarakat hingga namanya tidak hanya dikenal di kalangan masyarakat Surabaya, melainkan hampir oleh seluruh masyarakat Indonesia. hal tersebut kemudian berpengaruh dengan strategi kampanye, dan pada akhirnya akan mempengaruhi perilaku memilih masyarakat dalam Pilkada.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku:

- Barbara Geddes. (1996). *Politicians Dilema: Building State Capacity in Latin America*, University of California Press.
- Huntington, Samuel. (2001). *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, Jakarta: PT. Pustaka Utama Grafiti.
- Joni Lovenduski. (2005). *Politik Berparas Perempuan*, Yogyakarta : Kanisius.
- Lipset, Seymour Martin, "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy," *The American Political Science Review*, vol. 53, no. 1 (Mar, 1959)
- O'Donnell, Guillermo, "Human Development, Human Rights, and Democracy," dalam Guillermo O'Donnell, Jorge Vargas Cullell, Osvaldo M. Iazzetta (eds.), *The Quality of Democracy Theory and Applications*, (USA: University of Notre Dame Press, 2004).

### Jurnal:

- Kurniawati Hastuti Dewi, *Konteks Sosial Ekonomi Kemunculan Perempuan Kepala Daerah*, (Jurnal Penelitian Politik | Volume 13 No. 2 Desember 2016, LIPI)
- Nunung Komariah dkk, *Perempuan di Pilkada Serentak 2015; Perspektif Perempuan dan Lingkaran Kekuasaan di Sekitar Calon Perempuan Peserta Pilkada*, Yogyakarta: Satunama, 2016.
- Sharashoub Razavi dan Carol Miller, *From WID to GAD: Conceptual Shifts in the Women and Development Discourse*, Switzerland: UNRISD, Occasional Paper 1, February 1995

### Website:

- <https://daerah.sindonews.com/read/1067929/23/19-kabupatenkota-di-jawa-timur-gelar-pilkada-serentak-1449608197/13>, 14 September 2018 pukul 12.15 WIB.
- [beritagar.id](http://beritagar.id), 14 September 2018 pukul 12.16 WIB.
- <https://m.detik.com> pada 14 September 2018 pukul 09.21 WIB.
- <https://m.detik.com> pada 14 September 2018 pukul 10.35 WIB.
- [www.jatim.tribunnews.com](http://www.jatim.tribunnews.com) diakses pada 14 September 2018, pukul 10.23 WIB



**PENGARUH CALON KEPALA DAERAH  
PEREMPUAN DALAM PILKADA  
(STUDI PILKADA LAMPUNG 2015-2018)**

**M. Iwan Satriawan**

*Fakultas Hukum Universitas Lampung  
Jl. Prof. Sumantri Brodjonegoro Gedong Meneng No 1 Bandar Lampung  
i\_santri@yahoo.co.id*

---

**Abstract**

*The aims of this article is to examine the phenomenon of many female regional head as the result of the 2015-2018 election in Lampung Province. Starting from the 2015 election where one regional head and one vice regional head appeared. Then continued in 2017 and 2018, two regional heads and one vice regional head appeared. The method of this research is descriptive qualitative using secondary data from literature studies. The result obtained are the influence of the presence of women candidates in winning regional head elections in Lampung both for regents and governors. Whereas the customs of Lampung society are known as patriarchal where they hold firmly to the existence of men as the main ones in the family, especially in terms of inheritance, customary obligation etc. In contrast with the province of west Sumatera which has matrilineal culture. It means women are the main ones both in the inheritance system, customs and others. However, starting from the first regional head election in 2005 to simultaneous local elections in 2018, none has resulted female regional head or their representatives at the district or provincial level. This phenomenon shows the absence of indigenous influences in the head elections, especially in Lampung Province.*

**Key Words:** *female, head regional election, patrilineal, matrilineal*

---

## Abstrak

*Artikel ini bertujuan untuk mengkaji fenomena banyaknya bermunculan kepala daerah perempuan dari hasil pilkada tahun 2015-2018 khususnya di Provinsi Lampung. Diawali pada pilkada tahun 2015 dimana muncul satu kepala daerah dan satu wakil kepala daerah perempuan. Kemudian ditahun 2017 dan 2018 muncul 2 (dua) kepala daerah dan wakil kepala daerah perempuan. Metode yang digunakan adalah deskriptif kualitatif dengan menggunakan data sekunder dari studi kepustakaan. Hasil yang didapatkan adalah adanya pengaruh keberadaan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah perempuan dalam kemenangan pemilihan kepala daerah di Lampung baik itu untuk bupati/wakil bupati maupun gubernur/wakil gubernur. Padahal secara adat istiadat masyarakat Lampung dikenal dengan patrilineal dimana mereka memegang teguh keberadaan laki-laki sebagai yang utama dalam keluarga khususnya dalam hal waris, kewajiban dalam adat dan lain-lain. Hal berbeda justru terjadi di Provinsi Sumatera Barat dengan budayanya yang matrilineal dimana kaum perempuan menjadi yang utama baik dalam sistem waris, adat istiadat dan lain-lain. Namun mulai dari pilkada pertama tahun 2005 hingga pilkada serentak tahun 2018 belum satupun menghasilkan kepala daerah maupun wakil kepala daerah perempuan baik untuk tingkat kabupaten maupun provinsi. Fenomena ini menunjukkan tidak adanya pengaruh adat istiadat dalam pilkada khususnya di Provinsi Lampung.*

**KataKunci:** *perempuan, pemilihan kepala daerah, patrilineal, matrilineal*

---

### 1. Pendahuluan

Dalam setiap pelaksanaan pemilu, kualitas demokrasi akan selalu menjadi perdebatan, sehingga studi tentang pemilu dan demokrasi menjadi sangat penting. Bagaimana indikator seperti partisipasi, kompetisi dan legitimasi dari proses penyelenggaraan pemilu tersebut merupakan indikator untuk melihat tingkat kualitas dari demokrasi pemilu (Mar'iyah, 2013).

Maka hembusan angin demokrasi memang memberikan kondisi politik baru di masyarakat dunia. Seiring dengan globalisasi yang membawa kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, terutama informasi dan komunikasi, akan

mengakibatkan mustahilnya membatasi ide-ide kesadaran akan adanya persamaan hak antara laki-laki dan perempuan. Selain itu, kesetaraan dan kebebasan itu sendiri merupakan suatu tujuan yang juga diperoleh melalui gerakan sosial-politik (Fericha, 2010).

Demikian halnya yang terjadi di Indonesia. Arus besar munculnya pemahaman adanya kesetaraan antara laki-laki dan perempuan dalam segala bidang termasuk politik semakin menguat pasca reformasi 1998 dengan diusungnya Megawati menjadi calon Presiden oleh PDI-P pada pemilu tahun 1999. Suatu hal yang sangat sulit terjadi dan dapat ditemui di era Orde Baru (Orba).

Pada era Orba, sentralisasi kekuasaan sangat jelas terlihat dan sangat menguntungkan elit pusat, namun merugikan daerah. Ketika Orde Baru menerapkan kebijakan sentralisasi dengan acuan UU No.5 Tahun 1974 yang mengatur tentang desentralisasi maka argumentasinya adalah mempertahankan stabilitas politik dan menjaga keutuhan negara-bangsa(Aminah,2014).

Munculnya Megawati sebagai calon Presiden perempuan pertama di Indonesia yang diusung oleh PDI-P telah mendobrak hal-hal yang dulu dianggap sakral dan tabu di era Orde Baru menjadi hal biasa dan wajib diperjuangkan oleh segenap anak bangsa di era reformasi.

Namun munculnya wacana pemimpin atau lebih khusus lagi presiden perempuan diawal reformasi bukan tanpa halangan. Hal ini didukung dengan budaya patriarkhiyang masih sangat kuat dimana dominasi laki-laki terhadap perempuan masih cukup tinggi di Indonesia. Menurut Rokhmansyah(2013) dalam bukunya yang berjudul *"Pengantar Gender dan Feminisme"*, menjelaskan patriarki berasal dari kata patriarkat, berarti struktur yang menempatkan peran laki-laki sebagai penguasa tunggal, sentral, dan segala-galanya.

Sebagai penguasa tunggal baik dalam sektor formal dan non formal laki-laki menentukan kebijakan dalam keluarga. Maka dalam budaya Jawa ada istilah bagi perempuan atau wanita adalah bahwa setiap wanita jawa itu ibarat *"suargo nunut neroko katut"* kepada suaminya.

Selain itu pengaruh budaya patriakhi dalam masyarakat Indonesia juga merambah dalam bidang pekerjaan. Dimana perempuan identik dengan wilayah domestik, penerima nafkah bukan

pencari nafkah. Yang wilayah kerjanya hanya seputar dapur, sumur dan kasur atau dalam istilah Jawa *"masak, macak dan manak"*.

Maka pemilihan Megawati Soekarnoputri oleh PDI-P menjadi calon Presiden RI ke-4 menjadi fenomena baru dalam budaya patriakhi di Indonesia. Megawati juga telah mendobrak iklim dunia politik di Indonesia dengan menjadi ketua umum partai politik berjenis kelamin perempuan yang pertama di Indonesia (Kompas.com,2018).

Pemilihan Megawati sebagai calon Presiden RI ke-4 dalam perjalanannya bukan tanpa rintangan baik oleh masyarakat umum, tokoh adat maupun tokoh agama. Berbagai dalil agama dikeluarkan termasuk juga ayat-ayat suci Al-Qur'an untuk mempengaruhi pemilih agar tidak memilih PDI-P dalam pemilu 1999.

Adapun dalil-dalil tersebut diantaranya adalah *"kaum laki-laki adalah pemimpin atas kaum perempuan, disebabkan Tuhan telah melebihkan sebagian mereka atas sebagian yang lain, dan karena mereka telah menafkahkan sebagian dari harta mereka"* (QS.An-Nisa (4:34)). Termasuk juga pandangan cendekiawan muslim yang menolak pemimpin perempuan seperti Muhammad Abduh yang menurutnya Allah telah memberikan kepada laki-laki kekuatan yang tidak diberikan-Nya kepada perempuan. Jadi merupakan fitrah. Kelebihan lain adalah karena laki-laki diberi beban memberikan nafkah kepada perempuan (Muhammad,2012)

Namun dalam faktanya berbagai perang opini di masyarakat mengenai keabsahan secara agama,sosial dan budaya perempuan menjadi pemimpin negara tidak menghalangi kemenangan

PDI-P dalam pemilu 1999 dengan raihan 35.689.073 suara atau meraih 154 kursi di DPR pusat.

Tidak ada akar, rotan pun jadi. Itulah yang menjadi pedoman kelompok-kelompokpartai Islam yang dipimpin oleh Amin Rais dengan poros tengahnya di legislatif (PAN,Golkar,PPP,PBB dan PK) yang menolak perempuan khususnya Megawati menjadi kepala negara (Kompas.com,2018). Boleh kalah dalam pileg asal jangan kalah di pilpres.

Adapun masuknya Golkar dalam kelompok poros tengah adalah akibat ditolaknya pidato pertanggung jawaban B.J Habibie oleh parlemen.

Tidak kekurangan cara, kelompok-kelompok yang menolak perempuan menjadi kepala negara dengan memainkan isu-isu tentang haramnya pemimpin negara berjenis kelamin perempuan. Hal tersebut kemudian dijadikan isu yang sangat sensitif pada pemilihan kepala negara dalam sidang MPR/DPR untuk pemilihan presiden yang dilakukan secara voting.

Hasilnya kemenangan PDI-P di parlemen tidak dapat mengantarkan Megawati menjadi orang nomor 1 (satu) di Indonesia, beliau harus kalah bersaing oleh K.H Abdurrahman Wahid yang hanya mempunyai 51 kursi di parlemen dari PKB ditambah dukungan poros tengah di MPR/DPR melalui mekanisme voting tertutup dengan hasil suara 313 suara untuk Megawati dan 373 suara untuk Gus Dur.

Namun proses politik yang terus berjalan di parlemen menjadikan K.H Abdurrahman Wahid jatuh dari tampuk kepemimpinan akibat *impeachment* atau pemakzulan oleh anggota MPR/DPR dan menjadikan Megawati yang semula wakil

presiden menggantikan K.H Abdurrahman Wahid menjadi orang nomor 1 (satu) di Indonesia.

Fenomena jatuhnya Presiden Wahid akibat impeachment atau pemakzulan oleh MPR/DPR membuat perumus perubahan atau amandemen UUD 1945 melakukan perubahan dengan memasukkan pasal 6A ayat (1) dan pasal 7 tentang pemilihan presiden langsung oleh rakyat dan perubahan posisi antara presiden dan MPR/DPR yang sejajar sesuai dengan prinsip trias politika. Sehingga antara keduanya tidak dapat saling menjatuhkan hanya karena keputusan politik belaka namun harus ada landasan yuridis melalui putusan peradilan.

Karena posisi antara presiden dan DPR/MPR sejajar, maka pemilihan presiden tidak lagi dilakukan oleh DPR/MPR melainkan langsung oleh rakyat sebagaimana amanat Pasal 6A UUD 1945. Berkaca pada hal tersebut, maka berdasarkan pada UU No.32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah dilakukanlah pemilihan kepala daerah (Pilkada) secara langsung yang mengadopsi pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung yang sukses diselenggarakan pada tahun 2004 dan dilaksanakan untuk pertama kalinya bulan Juni tahun 2005.

Pilkadasecara langsung sendiri dibutuhkan dan memiliki sejumlah urgensi guna memperbaiki kualitas demokrasi Indonesia yaitu pertama, pilkada diperlukan untuk memutus mata-rantai oligarkhi partai yang mewarnai dinamika politik dan DPRD; kedua, Pilkada diperlukan untuk meningkatkan kualitas akuntabilitas kepala daerah terpilih; ketiga, pilkada diperlukan untuk menciptakan efektifitas dan stabilitas

politik pemerintahan di tingkat lokal; keempat, Pilkada mendorong munculnya para figur pemimpin baru; kelima, Pilkada diharapkan meningkatkan kualitas partisipasi politik masyarakat dan keterwakilan elit (Haris,2006,hlm.54-55). Dengan pilkada langsung serentak, diharapkan akan membuat kepala daerah dan wakil kepala daerah lebih dekat lagi dengan rakyat, karena mendapatkan legitimasi politik langsung dari rakyat (Zaman,2016).

Selain itu demokrasi melalui pilkada juga merupakan satu-satunya cara yang ampuh untuk memaksa birokrasi pemerintah bertanggung jawab terhadap rakyatnya(Aziz,2016).

Pilkada merupakan proses penguatan dan pendalaman demokrasi (*deepening democracy*) serta upaya mewujudkan tata pemerintahan yang efektif. Dalam konteks ini, pilkada langsung dapat dikategorikan sebagai proses demokrasi formal yang merupakan tindak lanjut jaminan terhadap hak-hak politik rakyat (Solihah,2015).

Sehingga sejak itulah mulai banyak bermunculan calon kepala daerah perempuan di berbagai daerah di Indonesia meskipun jumlahnya masih kalah jika dibandingkan dengan kepala daerah berjenis kelamin laki-laki.

Mulai munculnya kepala daerah perempuan salah satunya disebabkan juga karena adanya kewajiban keterwakilan perempuan dalam pencalonan anggota DPR, DPD, DPRD provinsi dan kabupaten kotasekurang-kurangnya sebesar 30% (tiga puluh persen) bagi perempuan oleh partai politik melalui UU No.12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah yang kemudian diperkuat dengan dikeluarkannya UU No.8 Tahun 2012 tentang Partai Politik yang juga mensyaratkan 30% keterwakilan perempuan dalam sistem kepartaian sehingga kaum perempuan dapat duduk sebagai pengurus partai politik.

Disisi lain menurut Purwanti (2017) pengaruh pergeseran lapangan kerja masyarakat dari tradisional-agraris ke urban-industri telah menyerap tenaga kerja perempuan dalam modus-modus produksi, buruh yang juga berdampak kepada bergesernya paradigma masyarakat umum bahwa perempuan tidak hanya sebagai makhluk pelengkap melainkan dapat menjadi mitra kerja suami dalam rumah tangga karena perempuan pun dapat membantu meningkatkan pendapatan ekonomi keluarga dengan bersama-sama suami bekerja baik dalam sektor formal maupun informal.

Maka tindakan pemberlakuan affirmative action dalam bidang politik tersebut akhirnya berpengaruh juga pada banyaknya jumlah anggota legislatif berjenis kelamin perempuan (Hendrarti,2017).

Adapun tabel peningkatan keterwakilan perempuan dalam lembaga legislatif tingkat nasional adalah sebagai berikut:

**Tabel 1.** Prosentase keterwakilan perempuan di parlemen

Periode	Perempuan	Laki-laki
1955 - 1956	17 (6,3%)	272 (93,7%)
Konstituante 1956 - 1959	25 (5,1%)	488 (94,9%)
1971 – 1977	36 (7,8%)	460 (92,2%)
1977 – 1982	29 (6,3%)	460 (93,7%)
1982 – 1987	39 (8,5%)	460 (91,5%)

1987 – 1992	65 (13%)	500 (87%)
1992 – 1997	62 (12,5%)	500 (87,5%)
1997 – 1999	54 (10,8%)	500 (89,2%)
1999 – 2004	46 (9%)	500 (91%)
2004 – 2009	61 (11,09%)	489 (88,9%)
2009 – 2014	101(18,10%)	459 (82,00%)

**Sumber:** Sekretariat Jenderal DPR RI, 2001).

Semakin banyaknya keterwakilan kaum perempuan yang dapat duduk dikursi legislatif tingkat nasional berimplikasi juga dengan cukup banyaknya kepala daerah perempuan yang berasal atau berlatar

belakang dari mantan anggota DPR atau DPRD yang mencalonkan diri sebagai kepala daerah selain karena berasal dari keturunan politisi, mantan politisi atau juga suaminya mantan kepala daerah terdahulu.

Seperti terpilihnya Bupati Banyuwangi Tahun 2005-2010 Ratna Ani Lestari yang merupakan istri dari Bupati Jembrana I Gede Winasa. Atau terpilihnya Rustriningsih menjadi Bupati Kebumen Jawa Tengah Pada Tahun 2000-2005 setelah aktif menjadi anggota DPR RI dari tahun 1990-2000.

**Tabel 2.** Posisi Kemenangan Pencalonan Kandidat Perempuan Dalam Pilkada Tahun 2005-2006

Posisi	Pencalonan		Menang		Kalah	
	Jumlah	Presentase	Jumlah	Presentase	Jumlah	Presentase
Kepala daerah						
Gubernur	1	5.3%	1	100%	0	0
Bupati/Walikota	18	94.7%	5	27.8%	13	72.2%
Total	19	100%	6	31.6%	13	68.4%
Posisi Wakil Kepala Daerah						
Wakil Gubernur	1	0	0	0	1	100%
Wakil Bupati/Wakil Walikota	49	98%	10	20.4%	39	79.6%
Total	50	100%	10	20%	40	80%

**Sumber:** (Lingkar Survei,2007,hlm.2)

Berdasarkan data tersebut diatas dan juga seiring dengan berjalannya waktu, posisi tawar perempuan dalam pilkada semakin meningkat khususnya dalam pelaksanaan pilkada serentak tahun 2015. Setidaknya ada 35 kepala daerah dan wakil kepala daerah perempuan terpilih.

Sedangkan untuk pilkada serentak tahun 2018 ada 14 kepala daerah perempuan terpilih.

Realita ini disebabkan jangan sampai pilkada serentak hanya menjadi ajang kontestasi politik bagi kaum laki-laki saja, sedangkan kaum perempuan tetap

berposisi sebagai objek yang diminta suaranya namun tidak diberi peluang untuk menjadi kepala daerah.

Keberhasilan pelaksanaan pilkada di beberapa daerah dimana munculnya beberapa calon perempuan menjadi kepala daerah atau wakil kepala daerah mengindikasikan pilkada sudah bukan lagi menjadi ruang berpolitik yang tabu bagi perempuan. Bahkan beberapa kepala daerah tersebut berasal dari jalur independen seperti bupati Kutai Kertanegara Rita Widayarsi dan Walikota Bontang Neni Moerniani.

Fenomena seperti ini tentunya akan juga dapat menjadi acuan bagi partai politik dan calon-calon kepala daerah yang lainnya jika ingin memenangkan kompetisi perebutan kepala daerah serentak gelombang ke-4 nanti pada tahun 2020, gelombang ke-5 tahun 2022, gelombang ke-6 tahun 2023 dan puncaknya akan serentak se-Indonesia yang melibatkan 542 daerah pada tahun 2027 untuk memperhatikan perempuan dan suara-suara kaum perempuan baik dengan cara menggandengnya menjadi wakil maupun mengusungnya menjadi kepala daerah.

Selain itu juga untuk memunculkan kepercayaan diri terhadap kaum perempuan bahwa suara dan kandidat calon perempuan sudah cukup diperhitungkan dalam dinamika politik pemilihan kepala daerah di Indonesia.

Khusus di Lampung sebagai tempat penelitian ini semenjak pilkada serentak pada tahun 2015 hingga 2018 telah terpilih setidaknya 3 (tiga) kepala daerah dari 16 pilkada yang telah dilaksanakan yaitu Chusnunia Chalim di Kabupaten Lampung Timur, Winarti sebagai Bupati Tulang Bawang dan Dewi Handjani Bupati

Tanggamus. Sedangkan dua orang yang menjadi wakil kepala daerah yaitu Erlina sebagai Wakil Kepala Daerah Kabupaten Pesisir Barat dan Chusnunia Chalim sebagai Wakil Gubernur Lampung.

Padahal semenjak pilkada dilaksanakan secara langsung yaitu pada tahun 2005 hingga tahun 2014 belum satu pun kepala daerah atau wakil kepala daerah berjenis kelamin perempuan terpilih di Provinsi Lampung.

Maka berdasarkan uraian tersebut, dapat penulis tarik benang merah sebagai rumusan masalah adalah bagaimanakah pengaruh calon kepala daerah dan wakil kepala daerah perempuan dalam pilkada serentak? studi kasus pilkada serentak Lampung tahun 2015 -2018.

## 2. Metode Penelitian

Penulisan penelitian “pengaruh calon kepala daerah perempuan dalam pilkada ini menggunakan metode deskriptif melalui pendekatan kualitatif.

Adapun pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan studi literatur melalui kajian pustaka yang terkait dengan pokok bahasan sebagai data primer. Sedangkan data sekunder berupa pemberitaan di media cetak atau media elektronik serta dokumen pemerintah baik pusat maupun daerah dan juga lembaga penyelenggara pemilu terkait seperti KPU, Bawaslu dan lembaga-lembaga yang mempunyai perhatian kepada pemilu seperti perludem dan WRI. Dokumen-dokumen tersebut dapat berupa jurnal, artikel atau opini, laporan-laporan penelitian atau data-data lain yang relevan dengan tema tulisan yang disediakan oleh lembaga pemerintahan baik di media cetak maupun elektronik khususnya yang terkait dengan pengaruh

calon kepala daerah perempuan dalam pilkada serentak di Indonesia dan lebih khusus lagi di Provinsi Lampung.

### 3. Perspektif Teori

#### 3.1 Pandangan Stereotipe tentang Perempuan

Setiap manusia dilahirkan sama baik laki-laki maupun perempuan. Namun dalam perjalanan sejarah terjadi ketimpangan perlakuan antara laki-laki dan perempuan. Baik perlakuan dalam hal hak dan kewajiban di lingkup domestik maupun tidak.

Sekalipun perempuan kini diakui telah memberikan kontribusi yang cukup besar terhadap sejarah eksistensi manusia di dunia, namun dalam realitasnya kondisi perempuan acapkali menjadi objek atau korban kekerasan. Baik kekerasan itu dalam bentuk verbal maupun non verbal. Politik marginalisasi terhadap perempuan tersebut mencerminkan sikap ambivalensi terhadap makhluk Tuhan bernama perempuan. Termasuk juga penafsiran sepihak tentang istilah gender yang seringkali menjadi penghalang bagi perempuan untuk maju dan berani bersaing dengan laki-laki dalam segala bidang kehidupan.

Gender menurut bahasa diartikan sebagai jenis kelamin. Namun makna gender tidaklah sekedar jenis kelamin yang membedakan laki-laki maupun perempuan, gender lebih dimaknai sebagai hubungan antara laki-laki dan perempuan dalam suatu konteks sosial tertentu (Umar,2001).

Sedangkan gender sebagai suatu fenomena sosial budaya diartikan bahwa dalam kehidupan sehari-hari manusia melakukan klasifikasi, sehingga dengan demikian sesungguhnya gender bukan

sesuatu yang asing, karena kita seringkali melakukan pembedaan meski tanpa kita sadari(Sumbulah,2008,hlm.4).

Oleh karena itu, menurut Hamim Ilyas (2008), studi gender lebih menekankan perkembangan aspek maskulinitas (*masculinity atau rujuliyah*) dan feminitas (*feminity atau nis'iyah*), sedangkan studi seks lebih menitikberatkan pada perkembangan aspek biologis dan komposisi kimia dalam tubuh laki-laki (*maleness atau dzukuriyah*) dan perempuan (*femaleness atau umutsha*).

Disisi lain pengertian gender menurut Mansour Fakhri (1997) adalah suatu sifat yang melekat pada kaum laki-laki maupun perempuan yang dikonstruksi secara sosial maupun kultural. Misalnya, perempuan itu dikenal lemah lembut, cantik, emosional dan keibuan sedangkan laki-laki dianggap kuat, rasional, jantan dan perkasa. Sifat-sifat tersebut sebenarnya dapat dipertukarkan, artinya ada laki-laki yang memiliki sifat emosional, lemah lembut dan keibuan dan ada juga perempuan yang kuat, rasional dan perkasa. Jadi seks bersifat kodrati sedangkan gender bersifat non kodrati.

Sebagaimana yang telah digambarkan sejarah bahwa perempuan adalah kaum yang termarginalkan, paradigma terus terhegemoni hingga sekarang sehingga perempuan selalu dianggap kaum lemah dan tidak berdaya. Inilah faktanya bahwa seberapa kuat gerakan feminisme di Indonesia namun budaya patriarki yang sudah dipegang erat oleh masyarakat Indonesia susah untuk dihilangkan. Walaupun perempuan saat ini sudah dapat menempuh pendidikan dengan bebas namun kembali lagi jika sudah berumah tangga harus dapat membagi peran, sebenarnya bias gender seperti ini muncul

karena kontruksi masyarakat itu sendiri(Sakina&Hasana,2017)

Sehingga masyarakat akan terus berpandangan bahwa wanita yang baik itu harus pintar masak, mengurus rumah dan melayani suami. Dan bukan justru pada wanita yang mementingkan karir pribadi dengan menjadi kepala daerah atau sejenisnya.

### 3.2 Teori tentang Pilkada

Pemilu (Pemilihan Umum) pada dasarnya bukan hanya mengutamakan output, namun juga harus dapat menjamin bahwa elit yang baru akan jauh lebih baik daripada elit yang telah digantikan.

Pemilu dalam praktiknya di Indonesia tidak hanya memilih calon legislatif baik di pusat maupun di daerah namun juga memilih calon eksekutif untuk di pusat dan di daerah yang kemudian disebut dengan pemilihan kepala daerah (Pilkada).

Sedangkan disisi lain Indonesia sebagai negara kesatuan yang terdiri dari berbagai macam pulau, suku dan budaya, maka tidak ada cara lain selain dengan melaksanakan desentralisasi untuk mempercepat pembangunan di daerah.

Desentralisasi secara garis besar mencakup dua aspek yaitu desentralisasi administrasi dan desentralisasi politik. Berdasarkan prespektif administratif, desentralisasi didefinisikan sebagai *the transfer of administrative responsibility from central to local government* (Lutfi,2010,hlm.129).

Disisi lain berdasarkan prespektif politik, Smith (1985) mendefinisikan desentralisasi adalah *the transfer of power, from top level to lower level, in territorial hierarchy, which could be one of governments within a state, or offices within a large organization.*

Secara konseptual antara desentralisasi dan demokrasi memang saling terkait satu dengan yang lain. Pandangan yang mengaitkan desentralisasi dan demokrasi semakin kuat seiring dengan merebaknya perkripsi kebijakan desentralisasi bagi negara-negara sedang berkembang guna mengatasi berbagai permasalahan yang dihadapinya dan gelombang demokratisasi di berbagai penjuru dunia(Marijan,2006,hlm.27).

Pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan perwujudan dari kedaulatan rakyat di daerah untuk memilih kepala daerahnya sesuai dengan keinginan rakyat bukan pemerintah pusat.

## 4. Hasil dan Pembahasan

### 4.1 Pilkada dan Perempuan

Hans Kelsen sebagaimana dikutip oleh Irvan Mawardi (2014) telah mensyaratkan bahwa dalam negara demokratis diperlukan organ-organ negara sebagai representasi warga negara dalam menjalankan fungsi pemerintahan. Untuk mengisi organ-organ negara tersebut dilakukan dengan nominasi yang demokratis, yaitu melalui pemilihan umum (pemilu).

Pada awalnya pemilu di Indonesia hanya dikenal 2 (dua) bentuk yaitu pileg dan pilpres. Hal ini sesuai dengan amanat UUD 1945 Pasal 22 E.

Namun dalam perkembangannya seperti halnya dengan pemilihan presiden yang sebelumnya dipilih melalui MPR/DPR, pemilihan gubernur dan wakil gubernur serta bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota yang sebelumnya juga dipilih melalui perwakilan di DPRD provinsi, kabupaten dan kota kini dipilih juga oleh rakyat secara langsung.

Hal ini sesuai dengan derasnya tuntutan arus reformasi untuk menegakkan demokrasi secara murni, maka pemilihan pimpinan daerah mulai tahun 2005 sesuai dengan amanat UU No.32 Tahun 2004 dilakukan secara langsung oleh rakyat (*one man one vote atau one man one value*) mengikuti pilihan presiden secara langsung pada tahun 2004 .

UU No.32 Tahun 2004 dalam perjalanannya mengalami perubahan dengan diakomodirnya calon independen dalam pemilihan kepala daerah, sehingga berubah menjadi UU No.12 Tahun 2008. UU No.32 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah dengan UU No.12 Tahun 2008 tersebut kemudian disempurnakan lagi dan direvisi menjadi UU No.23 Tahun 2014 yang telah memisahkan antara pemerintahan daerah, pemerintahan desa dan pemilihan kepala daerah dengan undang-undang sendiri.

Berdasarkan hal tersebut, maka pemilihan kepala daerah sendiri tidak lagi menggunakan UU No.23 Tahun 2014 melainkan menggunakan UU No.10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati dan Walikota atau Wakil Walikota yang kemudian lebih dikenal dengan UU tentang Pilkada.

Pilkada serentak di Provinsi Lampung dilaksanakan pada tahun 2015 yang meliputi 8 (delapan) pilbup/pilwakot. Kemudian diadakan lagi pilkada serentak gelombang kedua pada tahun 2017. Untuk Provinsi Lampung, daerah yang mengikuti pilkada serentak pada tahun 2017 adalah 5 (lima) kabupaten yaitu Mesuji, Lampung Barat, Pringsewu, Tulang Bawang Barat dan Tulang Bawang. Sedangkan untuk pilkada serentak gelombang ketiga yang diadakan pada

tahun 2018 dimana untuk Provinsi Lampung melibatkan 3 (tiga) wilayah yaitu Kabupaten Tanggamus, Lampung Utara dan Provinsi Lampung sendiri untuk pemilihan gubernur dan wakil gubernur. Jumlah pemilih dalam pilgub Lampung pada tahun 2018 adalah sebesar 5.768.061 yang terdiri dari laki-laki 2.951.659 jiwa dan perempuan sebanyak 2.816.402 jiwa dan sudah mempunyai 3 (tiga) kepala daerah dan 2 (dua) wakil kepala daerah perempuan.

Sebagai perbandingan jumlah pemilih sementara (DPS) Sumatera Barat untuk pileg 2019 adalah sebesar 3.489.743 dengan rincian laki-laki sebanyak 1.780.627 dan perempuan sebanyak 1.830.768. Pada pilgub 2015 daftar pemilih tetap (DPT) sebanyak 3.489.743. Namun belum ada kepala daerah perempuan yang terpilih di Provinsi Sumatera Barat baik untuk tingkatan bupati/walikota hingga gubernur/wakil gubernur sejak dilaksanakannya pilkada langsung dari tahun 2005-2018.

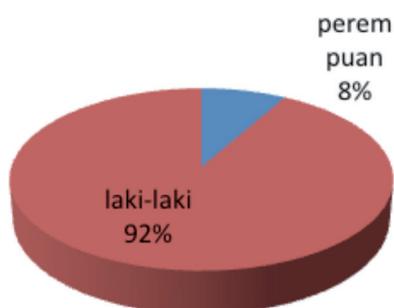
Sedangkan Jawa Timur pada pilgub tahun 2018 DPT-nya sebanyak 30.155.719 dengan rincian perempuan sebanyak 15.315.352 dan laki-laki sebanyak 14.540.367 jiwa sudah memiliki 1 (satu) gubernur perempuan dan 9 (sembilan) bupati/walikota perempuan.

Secara nasional untuk DPS pilpres 2019 sebagaimana yang sudah diumumkan oleh KPU RI jumlahnya 185,639.674 juta pemilih dengan rincian 92.843.299 juta pemilih laki-laki dan 92.796.375 pemilih perempuan.

Jika dilihat secara umum hasil pilkada serentak tahun 2018 yang diselenggarakan di 171 daerah dengan rincian 17 provinsi, 39 kota dan 115 kabupaten telah menghasilkan 14 kepala

daerah perempuan dan 17 wakil kepala daerah perempuan.

**Diagram 1.** Perbandingan kepala daerah laki-laki dan perempuan dalam pilkada 2018



**Diagram 2.** Perbandingan wakil kepala daerah perempuan dan laki-laki dalam pilkada 2018

## wakil kepala daerah



Fenomena ini menurut Emy Susanti Hendrarso (Jawa Pos,2018) menjelaskan bahwa keterpilihan perempuan tidak lepas dari kesadaran politik di kalangan pemilih perempuan. Sehingga yang tadinya apolitis menjadi merasa perlu ikut serta dalam proses politik. Karena dia ingin ikut mempengaruhi kebijakan yang menguntungkan juga bagi perempuan.

Seperti disediakannya tempat menyusui bayi di ruang-ruang publik, cuti melahirkan, kawasan tanpa rokok dan tentunya perlindungan terhadap perempuan dan anak dari kejahatan

seksual baik secara fisik maupun non fisik. Karena menurut mereka hanya kaum perempuan yang memahami kebutuhannya. Maka memiliki pemimpin perempuan menjadi sesuatu yang sangat penting jika kebutuhan perempuan ingin dipenuhi oleh pemerintah daerah.

### 4.2 Pengaruh Calon Kepala Daerah Perempuan dalam Pilkada

Untuk pertama kalinya dalam sejarah konstitusi Indonesia, pengaturan tentang rekrutmen politik pimpinan di daerah diatur dalam UUD 1945. Sebelum dilakukan perubahan UUD 1945, tidak ada satu pasal pun yang mengatur perihal pemilihan kepala daerah. Setelah dilakukan perubahan UUD 1945, di dalam pasal 18 ayat (4) ditentukan bahwa “Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”(Huda&Nasef,2017,hlm.226). Perihal makna dipilih secara demokratis ini kemudian ditafsirkan bahwa kepala daerah dapat dipilih secara langsung sebagaimana kemudian diatur dalam Pasal 24 UU No.32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah.

Pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat dipastikan membuka ruang partisipasi politik rakyat untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam menentukan pemimpin di daerah (Suharizal,2011,hlm.41).

Pilkada adalah suatu bentuk pelaksanaan demokrasi dimana rakyat menentukan secara langsung siapa yang akan memimpin daerah mereka. Dengan pemilihan langsung itu diharapkan segala kemungkinan hambatan, penyelewengan dan distorsi yang biasa terjadi dalam sistem perwakilan bisa diperkecil.

Sehingga bisa dikatakan bahwa konsep pemilihan umum melekat dengan dan tidak dapat dipisahkan dari konsep demokrasi (Darwis,2015,hlm152).

Sesuatu yang sangat sulit ditemui di era orde baru dimana untuk pemilihan kepala daerah hanya berkuat pada tiga poros yaitu ABRI,Birokrat dan GOLKAR (ABG).

Hal ini disebabkan meskipun kepala daerah dipilih oleh DPRD, namun hasil pemilihan oleh DPRD ini tidak boleh tunggal melainkan minimal dua calon untuk kemudian diusulkan kepada presiden untuk dipilih salah satunya menjadi kepala daerah.

Sistem pemilihan kepala daerah di era orde baru yang sentralistik menyebabkan kepala daerah tidak dikenal oleh rakyat dan tidak mengerti kebutuhan rakyat di daerah dimana dia akan memimpin.

Sehingga antara kebijakan kepala daerah terpilih di era orde baru seringkali tidak sinkron dengan kebutuhan rakyat di

daerah. Alhasil, pembangunan di daerah stagnan, tidak berkembang dan berakibat angka kriminalitas di daerah semakin naik yang bersinergi juga dengan arus urbanisasi penduduk dari desa ke kota atau dari daerah ke ibukota dari tahun ke tahun semakin menunjukkan grafik meningkat.

Maka pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat tidak dapat dihindari. Bahkan untuk daerah Lampung dengan 15 Kabupaten/kotanya, pelaksanaan pilkada secara langsung disambut dengan sangat antusias diberbagai daerah.

Ada dua pola atau strategi yang akan dilakukan oleh bakal calon kepala daerah jika ingin menang dalam pilkada Lampung baik untuk tingkat provinsi maupun kabupaten/kota yaitu pertama dengan menggandeng etnis Jawa atau Lampung salah satunya dan yang kedua adalah dengan menggandeng sosok perempuan baik sebagai wakil maupun kepala daerah.

**Tabel 3.** Hasil Pilkada di Provinsi Lampung dari Tahun 2015-2018

NO	Kabupaten	Paslon berdasar etnis	Dukungan parpol	Pasangan Perempuan	Hasil
1	Bandar Lampung	Lampung/Lampung	6 parpol	Tidak	menang
2	Lampung Tengah	Lampung/Jawa	7 parpol	Tidak	menang
3	Lampung Timur	Jawa/Lampung	2 parpol	Ya	Menang
4	Metro	Jawa/Jawa	2 parpol	Tidak	Menang
5	Tulang Bawang	Jawa/Lampung	2 parpol	Ya	Menang
6	Tulang Bawang Barat	Jawa/Lampung	penuh	Tidak	Menang
7	Mesuji	Jawa/Lampung	6 parpol	Tidak	Menang
8	Way Kanan	Lampung/Jawa	4 parpol	Tidak	Menang
9	Lamsel	Lampung/Jawa	4 parpol	Tidak	Menang
10	Lampung Barat	Lampung/Jawa	3 parpol	Tidak	Menang
11	Pesisir Barat	Lampung/Lampung	3 parpol	Ya	Menang
12	Tanggamus	Jawa/Lampung	3 parpol	Ya	Menang

13	Pesawaran	Lampung/Jawa	3 parpol	Tidak	Menang
14	Pringsewu	Jawa/Lampung	5 parpol	Tidak	Menang
15	Lampung Utara	Lampung/Jawa	3 parpol	Tidak	Menang
16	Provinsi	Lampung/Jawa	4 parpol	Ya	Menang

Untuk menggandeng calon perempuan, pola ini sudah dimulai sejak pilkada serentak pada tahun 2015. Dimana ada 2(dua) kepala daerah yang berhasil memenangkan kompetisi yaitu di Lampung Timur pasangan Chusnunia Chalim-Saiful Bukhori dan di Pesisir Barat pasangan Agus Istiqlal-Erlina.

Pola yang sama dilakukan untuk pilkada serentak tahun 2017 dimana pasangan Winarti-Hendriwansyah menang atas incumbent atau petahana (Hanan-Rozak) di Kabupaten Tulang Bawang. Sedangkan 2 (dua) pasangan calon kepala daerah yang berpasangan dengan perempuan di kabupaten Pringsewu harus kalah oleh petahana yaitu Ardian Saputra-Dewi Arimbi dan Siti Rahmah-Edi Agus Yanto.

Sedangkan untuk pilkada 2018, dari 3 (tiga) Pilkada yang dilaksanakan, 2 (dua) dimenangkan oleh calon kepala daerah yang menggandeng perempuan yaitu untuk pilgub Provinsi Lampung dimenangkan pasangan Arinal-Chusnunia dan pilkada Kabupaten Tanggamus dimenangkan pasangan Dewi Handajani-AM Syafii. Sedangkan untuk pilkada Kabupaten Lampung Utara dimana pasangan Aprozi Alam dan Ice Suryana gagal *“running for office”* dalam kontestasi tingkat lokal sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah.

Berbeda dengan pilkada yang menggandeng pasangan perempuan, pengaruh pasangan antar etnis Jawa-Lampung atau sebaliknya sudah dimulai semenjak pilkada dilaksanakan pada

tahun 2005. Hal ini dapat dilihat dalam tabel dibawah ini:

**Tabel 4. Pasangan Kepala Daerah di Lampung Berdasarkan Etnis dari Tahun 2005-2015**

No	Kabupaten/ Kota	Paslon	Etnis	Periode
1.	Provinsi Lampung	Syahrudin Z.P/Joko umar said	Lampung/ Jawa	2009-2014
2.	Lampung Tengah	Pairin/ Mustofa	Jawa/ Lampung	2010-2015
3.	Pringsewu	Sujadi Saddat/ Handitya N	Jawa/ Lampung	2012-2017
4	Tulang Bawang	Hanan A Rozak/Heri Wardoyo	Lampung/ Jawa	2012-2017
5	Tanggamus	Bambang Kurni-awan/ Samsul Hadi	Lampung/ Jawa	2013-2018
6	Lampung Selatan	Zainudin Hasan/ Nanang Ermanto	Lampung/ Jawa	2015-2020
7	Bandar Lampung	Eddy Sutrisno/ Khaerlani	Jawa/ Lampung	2005-2010
8	Lampung Timur	Satono/ Noverisman Subing	Jawa/ Lampung	2005-2010
9	Lampung Barat	Mukhlis Basri/ Dimiyati Amin	Lampung/ Lampung	2007-2012
10	Tulang Bawang Barat	Umar Ahmad/ Ahmad Fauzi	Jawa/ Lampung	2012-2017
11	Metro	Lukman Hakim/ Djohan	Jawa/ Lampung	2005-2010

12	Pesawaran	Aris Sandi/ Musiran	Lam- pung/ Jawa	2010/ 2015
13	Way Kanan	Bustami Zainudin/ Raden Nasution Husin	Lam- pung/ Lam- pung	2010/ 2015

Merujuk perolehan suara pada pilgub Lampung 2018 dimana pasangan Arinal-Chusnunia meraup 1.548.506 atau 37.7% suara sedangkan total jumlah pemilih pada pilgub Lampung adalah 5.768.061 dengan rincian 2.951.659 laki-laki dan 2.816.402 adalah perempuan menunjukkan adanya *“woman effect”*.

Hal ini disebabkan secara jumlah dukungan partai politik pasangan Arinal-Chusnunia yaitu PKB, Golkar dan PAN di parlemen hanya 25 kursi sama dengan pasangan incumbent Ridho-Bachtiar yang didukung Demokrat, PPP dan Gerindra dengan total kursi di parlemen 25, Herman H.N-Sutono yang didukung partai pemenang pemilu 2014 di Lampung yaitu PDI-P dengan total 17 kursi dan Mustafa-Jajuli yang didukung oleh Nasdem, PKS dan Hanura dengan total 18 kursi.

Berdasarkan data-data tersebut diatas, tidak ada pasangan calon yang mendapatkan dukungan mayoritas parlemen dalam pilgub Lampung. Maka selain ideologi pasangan calon, perpaduan etnis Jawa-Lampung atau Lampung-Jawa, jenis kelamin atau gender dari pasangan calon akan ikut berpengaruh dalam pilgub Lampung.

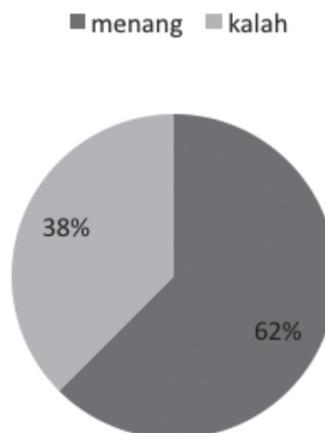
Dari ke-4 (empat) pasangan calon dalam pilgub Lampung, 3 (tiga) pasangan calon berjenis kelamin laki-laki semua dan hanya satu pasangan calon yang berjenis kelamin campuran yaitu laki-laki dan perempuan.

Pilkada serentak sejak tahun 2015-2018 ada 8 (delapan) pasangan calon

laki-laki dan perempuan yang ikut dalam kontestasi yaitu di Kabupaten Lampung Timur, Pesisir Barat, Tulang Bawang, Mesuji, Tanggamus, Pringsewu dua pasangan dan Lampung Utara.

Berdasarkan data tersebut diatas, hanya ada 3 (tiga) daerah dimana ada pasangan perempuandan laki-laki namun kalah dalam pilkada yaitu Lampung Utara yaitu pasangan (Aprozi Alam-Ice Suryana), Kabupaten Pringsewu antara pasangan (Ardian Saputra-Dewi Arimbi) dan (Siti Rahmah-Edi Agus Yanto) dan Kabupaten Mesuji (Febrina Lesisie-M.Adam). Selebihnya dimenangkan pasangan sesama laki-laki.

**Prosentase kemenangan paslon campuran dalam pilkada di provinsi Lampung 2015-2018**



Kekalahan paslon campuran (laki-laki-perempuan) dalam pilkada di tiga kabupaten tersebut adalah disebabkan sebagai berikut : (1) petahana terlalu kuat dalam artian kinerja baik seperti dalam pilkada Pringsewu;(2) calon perempuan seperti di Kabupaten Lampung Utara bukan berasal dari etnis Jawa melainkan Sunda;(3) kemampuan komunikasi politik paslon yang masih kalah dengan petahana dibuktikan dalam pilkada Mesuji.

Maka selain metode campuran etnis Jawa-Lampung yang diusung dalam pilkada, pengusungan calon perempuan baik sebagai wakil maupun kepala daerah juga mempunyai posisi atau nilai tawar yang cukup tinggi dalam pilkada di Provinsi Lampung. Terbukti dari 16 wilayah yang melaksanakan pilkada termasuk untuk Provinsi Lampung sendiri, ada 8 wilayah yang terdiri dari paslon campuran (laki-perempuan) dan ada 5 (lima) pasangan calon (paslon) atau 31% dari total keseluruhan pilkada atau 62 % dari total 8 (delapan) paslon campuran yang berhasil memenangkan kontestasi pilkada di Provinsi Lampung dari tahun 2015 hingga 2018.

## 5. Simpulan

Pengaruh perempuan terhadap pilkada terjadi hampir diseluruh Indonesia khususnya di Provinsi Lampung dimulai sejak diberlakukannya pilkada serentak tahun 2015 dimana menghasilkan 2 (dua) orang perempuan yang menjabat sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah. Kemudian berlanjut pada pilkada 2017 menghasilkan satu perempuan sebagai kepala daerah dan pilkada 2018 yang menghasilkan 2 (dua) perempuan sebagai kepala daerah dan wakil gubernur. Pencalonan perempuan menjadi kepala daerah atau wakil kepala daerah oleh partai politik adalah sebagai salah satu strategi untuk menyerap suara perempuan dalam konstestasi pilkada selain juga pasangan berlainan etnis dan dukungan partai politik ikut berpengaruh pada hasil pilkada di Provinsi Lampung. Padahal dalam praktiknya adat dan budaya masyarakat Lampung menganut patriarkhi, dimana laki-laki menjadi pusat perhatian. Dalam penerimaan waris,

masyarakat adat Lampung menggunakan sistem kewarisan mayorat laki-laki dalam artian sistem pewarisan yang hanya diberikan kepada anak laki-laki tertua terutama berkenaan dengan harta pusaka, gelar adat dan termasuk juga harta pencaharian orang tua.

Demikian juga halnya dalam sistem perkawinan. Masyarakat adat Lampung menggunakan sistem perkawinan jujur dimana sistem ini diawali dengan pembayaran uang jujur kepada pihak keluarga perempuan. Sebagai konsekuensi dari perkawinan tersebut, istri dan anak-anak yang dilahirkan nanti akan masuk dalam kerabat suami.

Namun semua menjadi berbeda atau tidak berlaku dalam kontestasi pemilihan kepala daerah. Budaya patriarkhi tidak diberlakukan. Budaya tersebut hanya digunakan dalam lingkup domestik keluarga maupun upacara-upaca adat saja.

Fenomena kesuksesan calon kepala daerah perempuan menjadi kepala daerah dalam pilkada serentak tahun 2015-2018 dapat menjadi barometer kesuksesan pilkada bagi calon kepala daerah lain yang akan bertarung dalam pilkada serentak gelombang ke-4 nanti pada tahun 2020. Namun tentunya perempuan yang dicalonkan tidak sekedar perempuan, namun perempuan yang mempunyai kemampuan dan kecerdasan dalam managerial kebijakan publik dan komunikasi politik dengan warga masyarakat di daerah.

Karena banyak juga calon kepala daerah yang berpasangan dengan perempuan dalam pilkada harus kalah karena tidak mempunyai kemampuan dan pengalaman dalam dunia politik baik lingkup lokal maupun nasional.

## DAFTAR PUSTAKA

- Aminah,Siti,(2014),*Kuasa Negara Pada Ranah Politik Lokal*,Jakarta:Kencana Prenadamedia Grup
- Aziz,Nyimas Latifah Letty,(2016),Gagasan Pemilihan Umum Kepala Daerah Asimetris,Kurniawati Hastuti Dewi,(Eds), *Kelebihan dan Kekurangan Pemilukada:Aspek Demokrasi, Akuntabilitas, dan Berkelanjutan*, Yogyakarta:Calpulis
- Darwis,(2015), *Dialektika Politik Lokal di Indonesia*,Yogyakarta:Tiara Wacana
- Fericha,Dian,(2010),Sosiologi Hukum dan Gender,Malang:Bayumedia Publishing
- Fakih,Mansour,(1997), Analisis Gender dan Transformasi Sosial, Yogyakarta:Pustaka Pelajar
- Haris,Syamsudin,(2006),*Pilkada Langsung dan Dilema Penguatan Demokrasi di Indonesia Pasca-Suharto*,Jurnal Ilmu Politik,No.20,hlm.54-55.
- Hendrarso,Emy Susanti,(2018,Agustus ,01), *Gelombang Pasang Perempuan Pemimpin di Jawa Timur*, Jawa Pos,Diakses dari: <https://www.jawapos.com/features/01/07/2018/gelombang-pasang-perempuan-pemimpin-di-jawa-timur>
- Hendrarti, Dwi Windyastuti Budi,(2017), *Perempuan Dalam Kontestasi Politik:Representasi Deskriptif Perempuan Pada Pileg 2014 dan Pilkada 2015*,Jurnal Ilmu Politik,Volume 22,No.1,hlm.77
- Huda,Ni'matul&Nase,M.Imam,(2017),*Penataan Demokrasi&Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*,Jakarta:Kencana
- Ilyas,Hamim dkk (2008), *Perempuan Tertindas?Kajian Hadis-Hdis Misoginis*, Yogyakarta:eLSAQ Press
- Lutfi,Mustofa,(2010),*Hukum Sengketa Penyelesaian Pemilukada di Indonesia*,Yogyakarta:Ull Press
- Mar'iyah,Chusnul,(2013).*Pemilu dan Demokrasi:Belajar dari Lokal*.Chusnul Mar'iyah&Reni Suwarso (Eds).Belajar dari Politik Lokal,Jakarta:UI-Press
- Mawardi,Irvan,(2014), *Dinamika Sengketa Hukum Administrasi di Pemilukada*, Yogyakarta:Rangkang Education
- Marijan, Kacung,(2006),*Demokratisasi di Daerah:Pelajara dari Pilkada Secara Langsung*,Surabaya:Pustaka Eureka
- Muhammad,Husein, (2012),*Fiqh Perempuan*, Yogyakarta:LkiS
- Purwanti,Ani,(2017),Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 20/PUU-XI/2013 Pada Penetapan Calon Legislatif Perempuan di Provinsi Jawa Tengah,Jurnal Konstitusi, Volume 14 Nomor 4 Desember,hlm.869
- PAN,Amien Rais dan Kiprahnya Sejak Reformasi,Kompas,diakses dari:<https://nasional.kompas.com/read/2018/02/23/05263311/pan-amien-rais-dan-kiprahnya-sejak-era-reformasi>
- PDI Perjuangan dan Perjalanan Panjangnyadipemilu,Kompas,diakses dari : <https://nasional.kompas.com/read/2018/02/21/07523171/pdi-perjuangan-dan-perjalanan-panjangnya-di-pemilu>

- Rokhmansyah,Alfian,(2016),*Pengantar Gender dan Feminisme*,Yogyakarta:Garudhawaca
- Sakina,Ade Irma&A,Dessy Hasanah Siti,(2018),*Menyoroti Budaya Patriarki di Indonesia*,Social Work Jurnal,Volume 7 Nomor1,hlm.75.file:///E:/my%20document/TULISAN%20UNTUK%20PKK/jurnal%20bawaslu%202018/MENYOROTI\_BUDAYA\_PATRIARKI\_DI\_INDONESIA.pdf
- Solihah,Ratnia (2015), *Demokrasi Lokal di Indonesia dalam Prespektif Ekonomi Politik*, Jurnal Etika&Pemilu, Vol.1,No.3,hlm.77
- Smith,B.George Allen&Unwin, (1985), *Decentralization:The Territorial Dimension of The State*, Oxford:London
- Suharizal,(2012), *Pemilukada Regulasi, Dinamika dan Konsep Mendatang*, Jakarta:Rajawali Press
- Sumbulah,Umi,(2008), *Problematika Gender*, Umi Sumbulah (Eds). *Spektrum Gender Kilasan Inklusi Gender di Perguruan Tinggi*,(hlm.4). Malang:UIN-Malang Press
- Umar,Nasaruddin,(2001), *Argumen Kesetaraan Gender Prespektif Al-Qur'an*, Jakarta:Paramadina
- Zaman,Rambe Kamarul,(2016),*Perjalanan Panjang Pilkada Serentak*,Bandung:Mizan Publika
- UUD 1945
- Undang-Undang No.5 Tahun 1974
- Undang-Undang No.12 Tahun 2003
- Undang-Undang No.32 Tahun 2004
- Undang-Undang No.12 Tahun 2008
- Undang-Undang No.8 Tahun 2012
- Undang-Undang No.23 Tahun 2014
- Undang-Undang No.10 Tahun 2016



## **PILKADA PASLON TUNGGAL, KINERJA PARTAI POLITIK, DAN MASA DEPAN DEMOKRASI DI INDONESIA**

**Arif Budiman**

*DKPP/Bawaslu Republik Indonesia,  
rifandia\_kafka@yahoo.co.id*

---

### **Abstract**

*The number of single contestant within three occasion times of local election is continuously rising. Besides, political parties are eligible to set the competition involving more than one contestant. This leads political parties performance comes into questions. Since many political scientists believed that quality of democracy depends on the degree of political parties' performance, there have been inquires on how fine Indonesian democracy will be in the future. Through qualitative approach, descriptive methods, and literature review of collecting data technique, this research concludes that the rise of single contestants has negative impact on the political parties' image and performance. Furthermore, while the quality of democracy is influenced by the political parties' performance, the decrease on their image and performance consequently leads Indonesian democracy into negative path. Political parties-backed single contestant is conclusively a threat to the future of Indonesian democracy.*

**Keywords:** *Single Contestant of Local Election, Political Parties' Performance, Democracy*

---

### **Abstract**

*Jumlah Paslon tunggal dalam 3 (tiga) kali kesempatan Pilkada Serentak terus mengalami peningkatan. Padahal, jumlah partai politik yang memenuhi ketentuan untuk mengusung dan mendukung kandidat memungkinkan untuk terjadinya kompetisi oleh lebih dari satu pasangan calon. Kenyataan ini menimbulkan pertanyaan tentang sejauh mana kinerja partai politik di Indonesia? Selain itu, sejak banyak ilmuwan politik meyakini bahwa kualitas demokrasi dipengaruhi oleh kualitas kinerja partai politik maka pertanyaan berikut yang muncul adalah bagaimana masa depan*

*demokrasi di Indonesia nantinya? Melalui pendekatan kualitatif dengan metode penelitian deskriptif dan teknik pengumpulan data secara studi pustaka disimpulkan bahwa meningkatnya jumlah Paslon tunggal dalam Pilkada berpengaruh negatif terhadap citra dan kinerja partai politik. Berikutnya, oleh karena kualitas demokrasi ditentukan oleh kinerja partai politik maka penurunan citra dan kinerja partai politik juga membawa dampak negatif bagi wajah demokrasi di Indonesia. Kehadiran Paslon tunggal yang sepenuhnya didukung oleh partai politik merupakan ancaman bagi masa depan demokrasi di Indonesia.*

**Kata Kunci:** *Pilkada Paslon Tunggal, Kinerja Partai Politik, Demokrasi*

---

## **1. Pendahuluan**

### **1.1 Latar belakang permasalahan**

Putusan MK Nomor 100/PUU-XII/2015 tanggal 29 September 2015 memberi legitimasi bagi penyelenggaraan Pilkada dengan Paslon Tunggal. Putusan ini disambut positif oleh banyak kalangan karena dipandang dapat mengakhiri kebuntuan demokrasi, mengembalikan proses politik kepada publik, dan menyelamatkan kedaulatan rakyat untuk memilih.

Sebelumnya, beberapa Pilkada terancam tertunda karena sampai batas waktu yang ditentukan, pasangan calon yang mendaftar tidak lebih dari satu. Pada tahun 2015, ikhtiar Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Rijanto-Marhenis Urip Widodo di Blitar, Uu Ruzhanul Ulum-Ade Sugianto di Tasikmalaya, dan Raymundus Sau Fernandes-Aloysius Kobes di Timor Tengah Utara untuk menjadi Bupati dan Wakil Bupati periode kedua sempat tak jelas nasibnya karena terkendala oleh ketentuan bahwa Pilkada hanya dapat dilaksanakan jika diikuti oleh minimal dua pasangan calon.

Putusan MK *a quo* membawa angin segar pada ketiga wilayah tersebut,

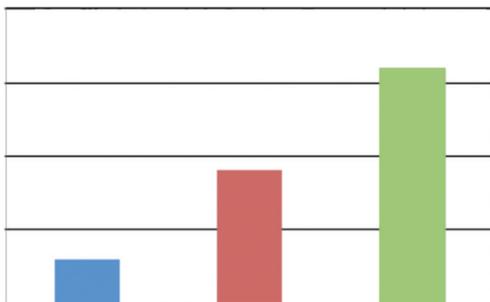
utamanya bagi pasangan calon yang telah mendaftar. Selain mengakhiri kebuntuan, putusan tersebut juga diyakini sebagai langkah tepat karena telah mengembalikan kedaulatan politik kepada publik, sekaligus membebaskan demokrasi dari sandera partai politik. Atas putusannya tersebut Mahkamah Konstitusi banyak dipuji karena telah mengembalikan hak memilih sepenuhnya kepada rakyat. Keputusan mengenai layak atau tidaknya pasangan calon untuk memimpin daerah diserahkan sepenuhnya kepada masyarakat pemilih untuk menentukan, dengan cara mencoblos kolom bergambar foto pasangan calon ataukah kolom kosong yang tidak bergambar.

Putusan MK tersebut kemudian diadopsi dalam peraturan Pilkada. Ketentuan Pasal 54C Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menyatakan pemilihan pasangan calon tunggal bisa dilaksanakan jika setelah penundaan dan perpanjangan masa pendaftaran tetap hanya ada satu pasangan bakal calon yang mendaftar dan memenuhi syarat.

Pasca putusan MK tersebut, kehadiran

Paslon Tunggal dalam Pilkada semakin meningkat. Jika pada Pilkada Serentak Tahun 2015 hanya melibatkan 3 Paslon Tunggal maka pada Pilkada Serentak Tahun 2017 jumlahnya bertambah menjadi 9 Pasangan Calon, lalu angkanya membesar hampir dua kali lipat pada Pilkada Serentak Tahun 2018 dengan jumlah Paslon Tunggal mencapai 16 pasangan.

**Grafik 1.** Jumlah Paslon Tunggal dalam 3 Pilkada Serentak



Melihat tren peningkatan Paslon Tunggal, tidak berlebihan kiranya jika muncul prediksi bahwa opsi menjadi calon tunggal dalam kontestasi Pilkada di masa-masa yang akan datang akan semakin diminati.

## 1.2 Uraian permasalahan

Kinerja partai politik menjadi salah satu indikator dari tingkat kualitas demokrasi sebuah negara. Penilaian terhadap kinerja partai politik ditentukan antara lain oleh kemampuannya dalam menjalankan fungsi pendidikan politik, sosialisasi politik, agregasi kepentingan politik, dan rekrutmen pejabat politik.

Kontestasi memperebutkan jabatan kepala daerah di Indonesia dapat menempuh satu dari dua cara yaitu melalui partai politik atau dengan menggunakan jalur perseorangan. Terdapatnya fakta

di beberapa penyelenggaraan Pilkada yang dimenangkan oleh Paslon jalur perseorangan telah mengundang pertanyaan tentang sejauh mana partai politik menjalankan fungsi dan memainkan perannya dalam melakukan sosialisasi politik dan rekrutmen pejabat publik dalam sistem demokrasi elektoral di Indonesia.

Selain itu, jumlah Paslon Tunggal dalam Pilkada yang terus meningkat secara perlahan mengundang pertanyaan tentang seberapa efektif partai politik menjalankan fungsinya sebagai wadah pendidikan politik, sosialisasi politik, agregasi kepentingan politik, dan rekrutmen pejabat publik.

Penelitian mengenai fenomena Paslon Tunggal cukup banyak dilakukan. Beberapa diantaranya berupaya melakukan uji konseptual-normatif antara konsep ‘pemilihan’ demokratis dengan praktik Paslon Tunggal. Wafia Silvi Dhesinta (2017) menyimpulkan bahwa Pilkada Paslon Tunggal tidak memenuhi prasyarat Pemilu demokratis karena meniadakan kompetisi dan kontestasi, sementara Abdul Fattah (2018) menyimpulkan bahwa Pilkada Paslon Tunggal tidak mengurangi kadar demokratis pemilihan karena sejatinya suara rakyat tidak dihambat.

Sementara itu, Firman Manan (2015) dalam penelitiannya terkait Paslon Tunggal dalam Pilkada Serentak Tahun 2015 menemukan bahwa partai politik berkontribusi besar bagi kemunculan Paslon Tunggal. Pragmatisme partai politik dengan melakukan praktik politik transaksional untuk mendapatkan insentif politik jangka pendek pasca Pilkada, konflik kepengurusan partai, dan kentalnya praktik oligarki partai

memberi jalan bagi hadirnya pasangan calon tunggal.

Sejak partai politik diyakini menjadi variabel fundamental dalam pembangunan demokrasi politik sebuah negara, maka meningkatnya jumlah Paslon Tunggal dalam 3 (tiga) kali penyelenggaraan Pilkada di Indonesia memunculkan sejumlah pertanyaan terkait pengaruh kehadiran Paslon Tunggal dalam pembangunan demokrasi politik Indonesia di masa yang akan datang.

Penelitian ini memberikan perspektif yang berbeda dari penelitian-penelitian yang telah dilakukan mengenai Paslon Tunggal dalam Pilkada. Jika penelitian-penelitian sebelumnya banyak menguji konsep-konsep normatif dan menempatkan partai politik sebagai ‘faktor penyebab’ maka penelitian ini memosisikan partai politik sebagai ‘pihak terdampak’ yang terancam mengalami kerugian institusional oleh adanya tren Paslon Tunggal yang terus meningkat.

### 1.3 Pertanyaan penelitian

Berdasarkan uraian tersebut maka penelitian ini akan berupaya menemukan jawaban atas pertanyaan di bawah ini: “Apakah kemunculan Paslon Tunggal memperkuat kelembagaan partai politik dan mencerahkan masa depan demokrasi di Indonesia ataukah sebaliknya?”

## 2. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode penelitian deskriptif. Fenomena meningkatnya Paslon Tunggal dianalisa secara sistematis dengan logika induktif-argumentatif berdasarkan rujukan teori yang relevan.

Data yang digunakan dalam penelitian ini diperoleh melalui studi pustaka, dengan cara membaca dan mempelajari sejumlah buku, literatur, jurnal ilmiah, website internet, dan sebagainya yang berkenaan dengan kinerja partai politik dan fenomena Paslon Tunggal. Data tersebut kemudian dianalisa dengan cara mencocokkan realitas empirik dengan teori yang berlaku dan hasilnya disajikan secara deskriptif.

## 3. Perspektif Teori

### 3.1 Pasangan Calon Tunggal

Pasangan Calon Tunggal merupakan penyebutan populer di tengah masyarakat untuk mewakili kondisi dimana Pilkada hanya diikuti oleh 1 (satu) pasangan calon. Undang-Undang Pilkada sendiri secara eksplisit menyebutnya sebagai Pemilihan 1 (satu) Pasangan Calon. Ketentuan Pasal 54C Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 menyatakan bahwa Pemilihan 1 (satu) pasangan calon dilaksanakan dalam hal memenuhi:

- a. Setelah dilakukan penundaan dan sampai dengan berakhirnya masa perpanjangan pendaftaran, hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon yang mendaftar dan berdasarkan hasil penelitian pasangan calon tersebut dinyatakan memenuhi syarat;
- b. Terdapat lebih dari 1 (satu) pasangan calon yang mendaftar dan berdasarkan hasil penelitian hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon yang dinyatakan memenuhi syarat dan setelah dilakukan penundaan sampai dengan berakhirnya masa pembukaan kembali pendaftaran tidak terdapat pasangan calon yang mendaftar atau pasangan calon

- yang mendaftar berdasarkan hasil penelitian dinyatakan tidak memenuhi syarat yang mengakibatkan hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon;
- c. Sejak penetapan pasangan calon sampai dengan saat dimulainya masa Kampanye terdapat pasangan calon yang berhalangan tetap, Partai Politik atau Gabungan Partai Politik tidak mengusulkan calon/pasangan calon pengganti atau calon/pasangan calon pengganti yang diusulkan dinyatakan tidak memenuhi syarat yang mengakibatkan hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon;
  - d. Sejak dimulainya masa Kampanye sampai dengan hari pemungutan suara terdapat pasangan calon yang berhalangan tetap, Partai Politik atau Gabungan Partai Politik tidak mengusulkan calon/pasangan calon pengganti atau calon/pasangan calon pengganti yang diusulkan dinyatakan tidak memenuhi syarat yang mengakibatkan hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon; atau
  - e. Terdapat pasangan calon yang dikenakan sanksi pembatalan sebagai peserta Pemilihan yang mengakibatkan hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon.

### 3.2 Kinerja Partai Politik

Partai politik menurut Carl J. Friedrich (dalam Budiarto, 2008) adalah sekelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan penguasaan terhadap pemerintahan bagi pimpinan partainya, dan berdasarkan penguasaan ini, memberikan pada anggota partainya kemanfaatan yang bersifat adil serta material.

Relatif berbeda dari sudut pandang Friedrich yang memberikan penekanan pada perebutan kekuasaan untuk kemanfaatan anggota partai, Sigmund Neuman (1963) mendefinisikan partai politik dari sudut pandang kompetisi kekuasaan dan gagasan. Menurut Neuman, partai politik adalah organisasi dan aktivis-aktivis politik yang berusaha untuk menguasai kekuasaan pemerintahan serta merebut dukungan rakyat melalui persaingan dengan suatu golongan atau golongan-golongan lain yang mempunyai pandangan yang berbeda.

Dalam melakukan aktivitasnya, partai politik menjalankan berbagai fungsi, diantaranya seperti yang diuraikan Ramlan Surbakti (1992) adalah melakukan sosialisasi politik, rekrutmen politik, partisipasi politik, pemadu kepentingan, komunikasi politik, pengendalian konflik, dan kontrol politik.

Sosialisasi politik adalah proses pembentukan sikap dan orientasi politik para anggota masyarakat. Melalui proses sosialisasi politik para anggota masyarakat memperoleh sikap dan orientasi terhadap kehidupan politik yang berlangsung dalam masyarakat. Sementara itu, rekrutmen politik dimaksudkan sebagai proses seleksi dan pemilihan atau pengangkatan seseorang atau sekelompok orang untuk melaksanakan sejumlah peranan dalam sistem politik pada umumnya dan pemerintahan pada khususnya.

Dalam fungsinya sebagai sarana partisipasi politik, partai politik membuka kesempatan, mendorong dan mengajak para anggota partai politik dan anggota masyarakat yang lain untuk menggunakan partai politik sebagai saluran kegiatan mempengaruhi proses politik. Partai politik juga berfungsi menampung,

menganalisis, dan memadukan berbagai kepentingan yang berbeda-beda, bahkan yang saling bertentangan sekalipun supaya menjadi alternatif kebijakan publik untuk selanjutnya diperjuangkan dalam proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik.

Fungsi lain yang dijalankan partai politik adalah fungsi komunikasi politik, yaitu proses penyampaian informasi mengenai politik dari pemerintah kepada warga masyarakat, dan dari warga masyarakat kepada pemerintah. Tidak hanya itu, sebagai salah satu lembaga demokrasi, partai politik juga berfungsi sebagai pengendali konflik yang dilakukan dengan cara membuka dialog dengan pihak-pihak yang berkonflik, menampung dan memadukan berbagai aspirasi dan kepentingan dari pihak-pihak yang berkonflik dan membawa permasalahan kedalam musyawarah badan perwakilan rakyat (DPR) untuk mendapatkan penyelesaian berupa keputusan politik atau kompromi di antara para wakil rakyat yang berasal dari partai-partai politik.

Terakhir, partai politik juga menjalankan fungsi kontrol politik, yaitu suatu kegiatan untuk menunjukkan kesalahan, kelemahan, dan penyimpangan dalam formulasi dan implementasi kebijakan pemerintah.

Kinerja partai politik dapat diukur melalui indikator pelaksanaan fungsi-fungsi tersebut. Semakin baik pelaksanaan fungsi-fungsi di atas, semakin baik pula kinerja partai politik. Sebaliknya, semakin buruk fungsi-fungsi tersebut dijalankan, semakin buruk pula penilaian atas peran dan fungsi yang dilaksanakan.

Dalam konteks kemunculan Paslon Tunggal, hasil penelitian Firman Manan (2015) mendapati bahwa fungsi

rekrutmen dan pelatihan yang dijalankan partai politik dalam rangka menyediakan kandidat-kandidat untuk menduduki jabatan publik tidak selalu berbanding lurus dengan proses demokratisasi. Hal tersebut bisa terjadi karena partai politik memiliki kecenderungan untuk menjadi oligarkis sebagaimana diungkap Michels dan Paul (2001) dan memiliki kebutuhan teknis yang mendesak akan kepemimpinan (Michels, 2012).

Sentralisasi pengambilan keputusan untuk menentukan kandidat oleh segelintir elite partai dan pragmatisme jangka pendek yang bersifat politis maupun ekonomis terhadap bakal calon yang akan bertanding mendorong partai politik untuk 'berbondong-bondong' mendukung kandidat yang kuat dalam hal popularitas, elektabilitas, dan logistik tanpa mempertimbangkan kepentingan kaderisasi dalam tubuh organisasi.

### 3.3 Demokrasi dan Partai Politik

Kualitas demokrasi sesungguhnya bergantung pada kualitas partai politik. Keberlangsungan fungsi-fungsi partai akan menentukan wajah demokrasi. Buruk wajah partai, buruk pula kualitas demokrasi. Sebaliknya, baik wajah partai baik pula kinerja demokrasi (Sigit Pamungkas, 2011, hlm. 62).

Pernyataan tegas Sigit Pamungkas di atas bukannya tanpa asas. Jauh sebelumnya, E.E. Schattschneider (1941) menyatakan bahwa demokrasi itu mustahil (*unthinkable*) tanpa partai politik. Pandangan ini diperkuat oleh studi para ilmuwan politik yang menyimpulkan bahwa partai politik memiliki perang penting dalam menentukan prestasi (Corrales, 2001), kinerja (Mainwaring dan Scully, 1995; Mainwaring, 1991),

dan stabilitas demokrasi (Mainwaring dan Scully, 1995; Gibson 1996; dan Mc Guire, 1997) di Amerika Latin.

Huntington juga memiliki kesimpulan serupa. Berdasarkan pengamatannya terhadap proses demokratisasi negara-negara di Dunia Ketiga sejak 1974 hingga 1990-an, Huntington (1993) dengan penuh keyakinan menyatakan bahwa partai politik memiliki peran penting dalam proses konsolidasi demokrasi.

Pengakuan tentang pentingnya partai politik sebagai penentu keberhasilan konsolidasi demokrasi juga diyakini oleh Sartori (2005) berdasarkan studi sejumlah ahli politik, baik di Afrika (Clapham, 1993; Sandbrook, 1996), Asia (Diamond, 1989) atau Amerika Latin (Dix, 1992).

Konsolidasi demokrasi dimaksud menurut Giuseppe di Palma (1997) dipahami sebagai salah satu proses panjang yang membentengi kemungkinan pembalikan demokratisasi, menghindari erosi demokrasi, menghindari keruntuhan demokrasi, yang diteruskan dengan melengkapi kekurangan demokrasi, pendalaman demokrasi dan mengorganisir demokrasi secara berkelanjutan.

Dengan menggunakan pendekatan institusional, konsolidasi demokrasi menempatkan institusionalisasi politik

sebagai faktor yang penting. Dalam pandangan ini, konsolidasi demokrasi harus mampu melakukan penguatan atas tiga tipe institusi politik, yaitu aparat administrasi negara (birokrasi), institusi representasi dan penyelenggaraan demokrasi (partai politik, parlemen, dan sistem pemilihan umum); dan struktur-struktur yang menjamin akuntabilitas horisontal, konstitusionalisme, dan pemerintahan berdasar hukum (sistem peradilan dan lembaga pengawasan). Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa kinerja partai politik menentukan keberhasilan konsolidasi demokrasi. Kemapanan demokrasi pada akhirnya ditentukan oleh seberapa kuat institusionalisasi politik terjadi di sepanjang jalan menuju pemapanan.

#### 4. Hasil dan Pembahasan

Paslon Tunggal dalam Pilkada di Indonesia terus mengalami peningkatan. Pada penyelenggaraan Pilkada tahun 2015 yang berlangsung di 9 Provinsi, 36 Kota, dan 224 Kabupaten, muncul Paslon Tunggal sebanyak 3 (tiga) Pasangan Calon masing-masing di Kabupaten Blitar, Kabupaten Tasikmalaya, dan Kabupaten Timor Tengah Utara, sebagai berikut:

**Tabel 1.** *Paslon Tunggal dalam Pilkada Serentak 2015*

No.	Daerah	Paslon	Pengusung/ Pendukung	Keterangan
1.	Kabupaten Blitar	Rijanto-Marhenis Urip Widodo	PDIP	Petahana, Koalisi Pimpinan PKB boikot Pilkada
2.	Kabupaten Tasikmalaya	Uu Ruzhanul Ulum-Ade Sugianto	PDIP, PAN, PKS	Petahana
3.	Kabupaten Timor Tengah Utara	Raymundus S Fernandes-Aloysius Kobes	PDIP	Petahana

*Data diolah dari berbagai sumber*

Berikutnya, pada Pilkada Serentak Tahun 2017 yang berlangsung di 7 provinsi, 76 kabupaten, dan 18 kota, jumlah Paslon Tunggal meningkat menjadi 9 Pasangan Calon, masing-masing di Kota Tebing Tinggi, Kabupaten Tulang

Bawang Barat, Kabupaten Pati, Kabupaten Landak, Kabupaten Buton, Kabupaten Maluku Tengah, Kota Jayapura, Kabupaten Tambrauw, dan Kota Sorong, dengan rincian sebagai berikut:

**Tabel 2.** *Paslon Tunggal dalam Pilkada Serentak 2017*

No.	Daerah	Paslon	Pengusung/ Pendukung	Keterangan
1.	Kota Tebing Tinggi	Umar Zunaidi Hasibuan- Oki Doni Siregar	PDIP, Golkar, Gerindra, Demokrat, Nasdem, PKB, Hanura, PPP	Petahana
2.	Kabupaten Tulang Bawang Barat	Umar Ahmad-Fauzi Hasan	PDIP, Golkar, Gerindra, Demokrat, Nasdem, PKB, Hanura, PPP, PKS, dan PAN	Petahana
3.	Kabupaten Pati	Haryanto-Saiful Arifin	PDIP, Golkar, Gerindra, Demokrat, PKB, Hanura, PPP, PKS	Petahana
4.	Kabupaten Landak	Karolin Margret Natasa- Herculanus Heriadi	PDIP, Golkar, Gerindra, Demokrat, Nasdem, PKB, Hanura, PPP	Petahana
5.	Kabupaten Buton	Samsu Umar Abdul Samiun-La Bakry	Golkar, Demokrat, Nasdem, PKB, PKS, PAN, PBB	Petahana
6.	Kabupaten Maluku Tengah	Tuasikal Abua-Martlatu Leleury	PDIP, Golkar, Gerindra, Demokrat, Nasdem, Hanura, PAN, PBB	Petahana
7.	Kota Jayapura	Benhur Tomi Mano- Rustan Saru	PDIP, Golkar, Gerindra, Nasdem, PKB, Hanura, PAN	Petahana
8.	Kabupaten Tambrauw	Gabriel Asem-Mesak Metusala Yekwam	PDIP, Golkar, Gerindra, Demokrat, Nasdem, PKB, Hanura, PKS	Petahana
9.	Kota Sorong	Lamberthus Jitmau- Pahima Iskandar	PDIP, Golkar, Gerindra, Demokrat, Nasdem, PKB, Hanura, PAN	Petahana

*Data diolah dari berbagai sumber*

Pada penyelenggaraan Pilkada Serentak Tahun 2018 yang melibatkan 17 provinsi, 39 kota, dan 115 kabupaten, angka Paslon Tunggal bertambah hampir

dua kali lipat daripada Pilkada Tahun 2017 yakni mencapai jumlah sebanyak 16 pasangan calon, masing-masing di Kabupaten Deliserdang, Kabupaten

Padang Lawas Utara, Kota Prabumulih, Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Lebak, Kabupaten Tangerang, Kota Tangerang, Kabupaten Tapin, Kabupaten Minahasa Tenggara, Kabupaten Bone, Kabupaten

Enrekang, Kabupaten Mamasa, Kabupaten Mamberamo Tengah, Kabupaten Puncak, Kabupaten Jayawijaya, dan Kota Makassar, dengan rincian sebagai berikut:

**Tabel 3.** *Paslon Tunggal dalam Pilkada Serentak 2018*

No.	Daerah	Paslon	Pengusung/ Pendukung	Keterangan
1.	Kabupaten Deli Serdang	Ashari Tambunan-Ali Yusuf Siregar	PDIP, Golkar, Gerindra, Demokrat, Nasdem, PKB, Hanura, PKS, PAN, PPP, PKPI	
2.	Kabupaten Padang Lawas Utara	Andar Amin Harahap-Hariro Harahap	PDIP, Golkar, Gerindra, Demokrat, Nasdem, Hanura, PAN, PPP, PBB, PKPI	Walikota Padangsidimpuan
3.	Kota Prabumulih	Ridho Yahya-Andriansyah Fikri	PDIP, Golkar, Gerindra, Demokrat, Nasdem, Hanura, PAN, PPP, PBB, PKPI	
4.	Kabupaten Pasuruan	M Irsyad Yusuf-A Mujib Imron	PDIP, Golkar, Gerindra, Demokrat, Nasdem, PKB, Hanura, PKS, PPP	Petahana
5.	Kabupaten Lebak	Iti Octavia Jayabaya-Ade Sumardi	PDIP, Golkar, Gerindra, Demokrat, Nasdem, PKB, Hanura, PKS, PAN, PPP	Petahana
6.	Kabupaten Tangerang	Ahmed Zaki Iskandar-Mad Romli	PDIP, Golkar, Gerindra, Demokrat, Nasdem, PKB, Hanura, PKS, PAN, PPP, PBB, PKPI	Petahana
7.	Kota Tangerang	Arief R Wismanayah – Sachrudin	PDIP, Golkar, Gerindra, Demokrat, Nasdem, PKB, Hanura, PKS, PPP	Petahana
8.	Kabupaten Tapin	Arifin Arfan-Syariffudin Noor	PDIP, Golkar, Gerindra, Demokrat, PKB, PKS, PAN, PPP	Petahana
9.	Kabupaten Minahasa Tenggara	James Sumendap-Jesaja Jocke Oscar Legi	PDIP, Golkar, Gerindra, Demokrat, Hanura, PAN, PPP, PKPI	
10.	Kabupaten Bone	Andi Fahsar Mahdin Padjalangi-Ambo Dalle	PDIP, Golkar, Gerindra, Demokrat, Nasdem, PKB, Hanura, PKS, PAN, PPP	Petahana

11.	Kabupaten Enrekang	Muslimin Bando-Asman	PDIP, Golkar, Gerindra, Demokrat, Nasdem, PAN, Hanura,	
12.	Kabupaten Mamasa	Ramlan Badawi-Martinus Tiranda	PDIP, Golkar, Gerindra, Demokrat, Nasdem, PKB, PKS, PAN, PPP, PKPI	
13.	Kabupaten Mamberamo Tengah	Ricky Ham Pagawak-Yonas Kenelak	PDIP, Gerindra, Demokrat, PKS, PAN, PBB	Petahana
14.	Kabupaten Puncak	Willem Wandik-Alus Murib	PDIP, Golkar, Gerindra, Demokrat, Nasdem, PKB, Hanura, PKS, PAN, PKPI	
15.	Kabupaten Jayawijaya	Jhon Richard Banua-Marthin Yogobi	PDIP, Golkar, Gerindra, Demokrat, Nasdem, PKB, PKS, PAN, PKPI, PBB	
16.	Kota Makassar	Munafri Arifuddin-Andi Rahmatika Dewi	PDIP, Golkar, Gerindra, Nasdem, Hanura, PKS, PAN, PPP, PKPI, PBB	Petahana DIAMI dinyatakan TMS

*Data diolah dari berbagai sumber*

Meski jumlahnya meningkat sejak Mahkamah Konstitusi membuka peluang Paslon Tunggal, namun fenomena Paslon Tunggal ini sesungguhnya telah muncul sebelum MK memutus Perkara Nomor 100/PUU-XII/2015. Sebelum tanggal 29 September 2015, tercatat 3 Pilkada yang hanya diikuti oleh satu pasangan calon, setidaknya sampai batas akhir pendaftaran Paslon. Bedanya, jika sebelum Putusan MK *a quo* berlaku, kehadiran Paslon Tunggal muncul sebagai bagian dari strategi pihak lawan untuk menunda pelaksanaan Pilkada, maka setelah Putusan MK dimaksud, kehadiran Paslon Tunggal muncul sebagai pilihan strategi kandidat untuk mengunci kemenangan.

Sejak Putusan MK tersebut berlaku, aksi borong tiket partai semakin banyak. Jumlahnya bahkan berlipat. Jika pada 2017 jumlahnya mencapai 9 pasangan calon maka pada 2018 jumlahnya mencapai

16 pasangan calon. Selain itu, jika pada 2017 hanya petahana yang memborong tiket partai, maka pada 2018 tidak hanya petahana yang melakukan tindakan demikian. Fakta ini membuktikan bahwa opsi mewujudkan Paslon Tunggal dalam Pilkada merupakan strategi yang paling diminati untuk merengkuh kekuasaan melalui Pilkada.

Data di atas juga memperkuat pendapat Manan (2015), Michels dan Paul (2001), dan Michels (2012) bahwa kemunculan Paslon Tunggal dimungkinkan oleh setidaknya 2 (dua) hal, yakni adanya kecenderungan partai untuk menjadi oligarkis dan adanya kepentingan partai untuk dalam jangka pendek mendapatkan keuntungan politis dan ekonomis. Salah satu contohnya adalah Pilkada Kota Makassar Tahun 2018. Kekalahan kandidat yang didukung gabungan partai politik atas kotak kosong menunjukkan bahwa

keputusan partai untuk mendukung kandidat lebih banyak didasarkan atas pertimbangan pragmatis para elitnya daripada kehendak mayoritas pemilih. Jika menggunakan logika kebebasan untuk memilih dan dipilih maka kehadiran Paslon Tunggal sepintas lalu terlihat demokratis. Namun, jika diteliti lebih jauh maka kemunculan Paslon Tunggal ini menyimpan banyak ironi.

Tampilnya Paslon Tunggal dalam panggung kontestasi Pilkada menunjukkan sejumlah hal, antara lain pertama, kelemahan partai politik dalam karakter ideologisnya; kedua, kegagalan partai politik dalam menjalankan fungsi kinerjanya; dan ketiga, pragmatisme partai politik dalam kebijakannya.

Bergabungnya sebagian besar atau bahkan seluruh partai politik mendukung satu pasangan calon menunjukkan ketiadaan konsistensi antara visi ideologis partai dengan sikap politik yang dipilih. Partai-partai berbasis dukungan kaum nasionalis seperti PDIP, Nasdem, Golkar, Gerindra, dan PKPI misalnya memutuskan untuk mengusung pasangan calon yang sama dengan yang diusung oleh partai-partai berbasis dukungan kaum Islamis seperti PKS, PKB, PBB, dan PPP, juga dengan pasangan calon yang diusung oleh partai-partai tengah seperti PAN dan Partai Demokrat. Hal ini terjadi hampir di seluruh wilayah (lihat Tabel 3). Alih-alih menegaskan posisi ideologisnya, partai politik malah menguatkan citra pragmatismenya.

Konsistensi sikap pragmatis partai dalam penyelenggaraan Pilkada di 9 daerah pada Tahun 2017 (lihat Tabel 2) dan 16 daerah pada Tahun 2018 (lihat Tabel 3) juga mengindikasikan ketidakefektifan partai politik dalam

menjalankan peran dan fungsinya. Selain gagal dalam menjalankan fungsi rekrutmen politik karena pada akhirnya mendukung pasangan calon di luar kader yang dibinanya, partai politik juga tidak mampu menjalankan fungsi sosialisasi politik. Sikap mendukung 'orang lain' menunjukkan kepercayaan diri partai politik yang lemah, hal mana bisa disebabkan oleh ketiadaan basis dukungan yang solid, luas, dan masif.

Meskipun fungsi agregasi kepentingan relatif masih bisa dijalankan, namun kemanfaatannya tak bisa diandalkan. Pada saat seluruh kekuatan politik berada di satu kutub maka sulit diharapkan dapat muncul tawaran kebijakan alternatif sebagai pembanding.

Berdasarkan uraian di atas maka dapat disimpulkan bahwa kehadiran Paslon Tunggal dalam Pilkada, utamanya yang muncul melalui modus 'borong tiket' lebih banyak melemahkan peran dan fungsi partai politik. Akibatnya, kinerja kelembagaan juga tak bisa diandalkan untuk menjadi kanal aspirasi tempat pemilih meletakkan harapan.

Fakta politik ironik sepanjang penyelenggaraan Pilkada Serentak 2017 dan 2018 sebagaimana terpampang di atas menimbulkan kekhawatiran tentang praktik demokrasi elektoral di Indonesia, perilaku pragmatik partai politik, dan wajah demokrasi politik bangsa di masa yang akan datang.

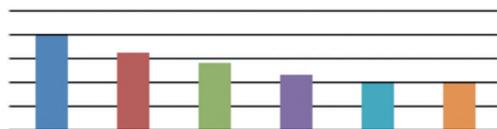
Demokrasi dianut dan didukung oleh banyak negara di dunia karena ia menjauhkan politik pemerintahan dari ancaman otoritarianisme dan oligarki kekuasaan. Pemisahan cabang kekuasaan antara eksekutif, legislatif, dan yudikatif diintroduksi demi tujuan terciptanya keseimbangan kekuasaan. Melalui

mekanisme check and balances, setiap kebijakan membuka peluang bagi kritik dan saran perbaikan. Mekanisme ini hanya dapat berjalan dalam suatu kondisi dimana sistem politik memberikan ruang bagi partai politik untuk terlibat dalam kontestasi kekuasaan yang kompetitif-substantif, tidak hanya prosedural-normatif.

Faktanya, wajah partai politik di Indonesia sebelum kemunculan Paslon Tunggal sudah tidak indah. Berbagai berita negatif media terkait perilaku koruptif, migrasi keanggotaan yang menegaskan watak pragmatik, dan ketiadaan konsistensi kebijakan secara perlahan namun pasti menggerus kepercayaan masyarakat terhadap partai politik.

Berbagai penelitian telah mengonfirmasi pernyataan di atas. Mujani, Liddle, dan Ambardi (2012) dalam surveinya terkait tingkat kepercayaan masyarakat terhadap partai politik pasca Orde Baru menunjukkan adanya penurunan dalam hal tingkat kepercayaan. Pada tahun 2001 tingkat kepercayaan publik terhadap partai politik masih berada pada angka 79%, namun pada tahun-tahun berikutnya angkanya terus menurun menjadi 65% pada 2002, 57% pada 2005, 47% pada 2006 dan 39% pada 2007 dan 2008, sebagaimana grafik berikut:

**Grafik 2.** *Tingkat Kepercayaan Publik Terhadap Partai Politik*



Hal yang sama ditemukan Polcomm Institute. Pada survei yang dilakukan

tahun 2009, tingkat kepercayaan publik terhadap partai politik hanya tersisa sebesar 26,3%, sementara yang menyatakan tidak percaya sebesar 58,2%, sedangkan 15,5% lainnya menyatakan tidak tahu.

Situasi yang dihadapi partai politik di Indonesia saat ini serupa dengan yang dialami partai politik di saat Alberto Fujimori berkuasa di Peru. Levitsky dan Cameron (2001) mencatat bahwa meskipun apatisme terhadap partai politik sudah muncul sejak krisis struktural tahun 1980-an di Peru, pelemahan partai politik sampai titik terendahnya baru terjadi pada saat Presiden Fujimori berkuasa dan menerapkan sistem politik yang terpusat pada figur kandidat (*candidate-centered system*).

Akibat dari kebijakan tersebut, oposisi demokratis melemah. Sistem politik yang terpusat pada figur atau populisme menyebabkan para aktivis partai tidak memandang penting para pimpinan organisasi kepartaian. Loyalitas para politisi bergeser dari loyalitas vertikal menjadi loyalitas horisontal. Tidak hanya itu, akibat sistem politik yang menempatkan individu pada posisi sentral, setiap aktivis partai lebih banyak berpikir dan bertindak untuk kepentingan diri masing-masing daripada bergerak secara kelembagaan. Situasi ini membuat oposisi tidak mampu melahirkan gagasan kolektif dan kehilangan soliditas dalam melakukan gerakan.

Konsekuensi dari apatisme terhadap partai politik yang muncul akibat banyaknya fakta dan informasi negatif ini antara lain adalah munculnya pemikiran tentang menerapkan demokrasi tanpa partai politik. Gagasan ini tidak hadir tanpa dasar. Sebanyak 6 (enam) negara

kepulauan di Pasifik yaitu Nauru, Tuvalu, Palau, Marshall Islands, Kiribati, dan Negara Federal Mikronesia menerapkan demokrasi tanpa partai politik. Meski tanpa partai politik, Freedom House memberikan skor demokrasi yang tinggi kepada enam negara ini.

Dag dan Carsten Anckar (dalam Veenendal, 2003) menjelaskan bahwa demokrasi tanpa partai politik dapat berlangsung di enam negara tersebut karena didukung oleh 3 (tiga) variabel yaitu ukuran wilayah yang kecil, kondisi geografis yang berupa kepulauan, dan resistensi kultural. Wilayah yang kecil memungkinkan warga negara saling berinteraksi secara langsung baik dengan sesama warga maupun dengan pemerintah. Sementara homogenitas budaya membuat peluang munculnya pertentangan kepentingan menjadi minimal. Kondisi ini membuat partai politik menjadi tidak terlalu dibutuhkan.

Jika Anckar melihat aspek luas wilayah, kondisi geografis, dan homogenitas budaya sebagai dasar bagi penerapan demokrasi tanpa partai politik maka Adi Prayitno (2018) melihat keberadaan negara, *civil society*, rakyat, dan kemajuan teknologi informasi sebagai variabel yang membuka peluang bagi penerapan demokrasi tanpa partai politik.

Dengan berpijak pada keberadaan tiga unsur penting dalam politik yakni negara, *civil society*, dan rakyat, Adi Prayitno mengajukan dua skenario demokrasi tanpa partai politik, yaitu pertama, jika rakyat tak lagi bisa menitipkan masa depannya kepada partai politik, maka menurutnya *civil society* bisa menjadi saluran alternatif untuk mengomunikasikan kepentingan rakyat dengan pemerintah. Selain itu, kepentingan rakyat juga bisa

diaksentuasikan melalui anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang notabene bebas dari partai politik.

Kedua, demokrasi cukup dibangun oleh rakyat dan pemerintah. Dengan memanfaatkan kemajuan teknologi informasi, rakyat bisa langsung menyampaikan keluh kesah dan harapannya kepada pemerintah tanpa melalui partai politik maupun *civil society*. Media sosial seperti Facebook, Twitter, Instagram, dan layanan media sosial lain yang tersedia 24 jam menjadi dasar bagi Prayitno untuk meyakini bahwa demokrasi bisa diterapkan tanpa harus melibatkan partai politik.

Meski belum ada uraian yang lebih praktis dan komprehensif, pemikiran Adi Prayitno ini jadi terlihat menarik di tengah naiknya apatisme masyarakat terhadap citra dan kinerja partai politik. Terlebih, kegagalan Paslon Tunggal yang didukung partai politik dalam Pilkada Kota Makassar pada Tahun 2018 memberikan satu bukti paling nyata bagaimana partai politik gagal menangkap, mengakomodasi, dan mengartikulasikan kehendak mayoritas masyarakat pemilih.

Pilkada Kota Makassar tahun 2018 memberikan pukulan telak kepada partai politik. Alih-alih memperoleh kemenangan dengan skor meyakinkan, Paslon Tunggal yang didukung seluruh partai politik yang memenuhi persyaratan malah menderita kekalahan. Peristiwa ini semakin menguatkan persepsi bahwa partai politik tidak mampu menjadi representasi aspirasi masyarakat pemilih.

## 5. Simpulan

Kehadiran Paslon Tunggal tidak menguntungkan partai politik. Jika menang maka Paslon Tunggal yang didukung

oleh sebagian besar atau seluruh partai politik tidak bisa mewakili visi ideologis partai. Sebaliknya, kemenangannya justru menunjukkan kepada khalayak bahwa kesetiaan pada garis perjuangan partai tidak berkontribusi positif pada ikhtiar seseorang dalam perjuangannya mendapatkan kekuasaan. Dengan kata lain, tak perlu menjadi ideologis untuk mendapatkan dukungan partai politik dalam usaha memperoleh kekuasaan.

Di samping itu, kemunculan Paslon Tunggal melalui aksi borong partai dalam jangka pendek mungkin bisa mendatangkan keuntungan. Namun, fenomena tersebut membahayakan bagi daya tahan kelembagaan partai politik dalam jangka panjang. Penguasaan partai politik terhadap akses-akses sosial politik dan ekonomi mungkin saja terselamatkan, namun basis dukungan partai tak akan bisa dipertahankan. Secara perlahan, militansi akan memudar. Akibatnya, partai politik akan kehilangan elan vitalnya dalam setiap gerakan politiknya.

Kehadiran Paslon Tunggal merupakan ancaman bagi masa depan partai politik. Aksi borong partai seperti yang terjadi pada 9 daerah di Tahun 2017 dan 16 daerah di tahun 2018 menggerus peluang terjaganya mekanisme *check and balances* yang menjadi substansi demokrasi. Selain itu, aksi kolektif partai politik mendukung satu pasangan calon

dalam Pilkada akan semakin melemahkan visi ideologis di satu sisi dan sebaliknya menguatkan karakter pragmatis partai politik di sisi yang lain. Padahal, kinerja partai politik merupakan faktor penentu bagi keberlangsungan demokrasi suatu negara.

Selain mengancam eksistensi partai politik, kemunculan Paslon Tunggal juga dapat mendegradasi substansi demokrasi Indonesia di masa yang akan datang. Untuk mencegah kondisi itu terjadi maka penguatan peran dan fungsi partai politik harus dilakukan, antara lain melalui reformasi sistem Pemilu di Indonesia dan introduksi kebijakan elektoral yang memberikan ruang dan wewenang yang lebih besar kepada partai politik khususnya dalam melakukan pendidikan, sosialisasi, dan rekrutmen politik, kecuali jika masa depan Indonesia diarahkan untuk menerapkan demokrasi tanpa partai politik.

Akhirnya, merujuk fakta sejumlah negara yang menerapkan demokrasi tanpa partai politik maka para ilmuwan politik perlu melakukan kajian lebih mendalam untuk melihat aneka alternatif yang tersedia bagi pembangunan demokrasi di masa depan. Apakah partai politik masih menempati posisi fundamental dalam bangunan demokrasi elektoral ataukah ia sekadar asesoris yang bersifat opsional.

## DAFTAR PUSTAKA

- Budiardjo, Miriam. (2008). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.
- Dhesinta, Wafia Silvi. (2017). Calon Tunggal dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Konsep Demokrasi: Analisa Terhadap Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Blitar Tahun 2015. *Jurnal Jentera* Volume 1 Nomor 1, Juni 2017.
- Fattah, Abdul. (2018). Pemilihan Kepala Daerah dengan Calon Tunggal dalam Perspektif Shura. Hasil Penelitian dapat dilihat melalui laman [http://digilib.uinsby.ac.id/26009/1/Abdul%20Fattah\\_F12214115.pdf](http://digilib.uinsby.ac.id/26009/1/Abdul%20Fattah_F12214115.pdf)
- Giuseppe di Palma. (1997). *Kiat Membangun Demokrasi: Sebuah Esai Tentang Transisi Demokrasi*. Jakarta: Yayasan Sumber Agung
- Levitsky, S., & Cameron, M.A. *Democracy Without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori's Peru*. Makalah disampaikan pada Congress of the Latin American Studies Association di Washington DC, 6-8 September, 2001.
- Manan, Firman, Pemilihan Kepala Daerah Dengan Pasangan Calon Tunggal Dalam Pilkada Serentak 2015. Hasil Penelitian disampaikan pada Seminar Nasional Menyongsong Pemilihan Kepala Daerah Serentak Tahun 2015, Universitas Hasanuddin, Makassar, 10 November 2015
- Mujani, S., Liddle, R. W., & Ambardi, K. (2012). *KUASA RAKYAT Analisis tentang Perilaku Memilih dalam Pemilihan Legislatif dan Presiden Indonesia Pasca-OrdeBaru*. Jakarta: Mizan
- Neuman, S. (1963). *Modern Political Parties, dalam Comparative Politics: A Reader*, diedit oleh Harry Eckstein dan David E. Apter. London: The Free Press of Glencoe.
- Pamungkas, S. (2011). *Partai Politik Teori Dan Praktik di Indonesia*. Yogyakarta: Institute For Democracy And Welfarism (IDW).
- Prayitno, Adi. (2017, Mei 2018). *Demokrasi Tanpa Partai Politik*. Koran Sindo, diakses dari <https://nasional.sindonews.com/read/1206041/18/demokrasi-tanpa-partai-politik-1495071040/13>
- Sartori, G. (2005). *Parties and Party Systems*. Colchester: ECPR
- Surbakti, R. (1992). *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia
- Veenendal, W. P. (2013). *How Democracy Functions Without Parties: The Republic of Palau*. Sage Publications. Artikel bisa diakses melalui <http://ppq.sagepub.com/content/early/2013/11/20/1354068813509524>



## SENTRA PENEGAKAN HUKUM TERPADU DALAM KONSEP SISTEM PERADILAN PIDANA PEMILU

**Handoko Alfiantoro**

*Kejaksaan Negeri Situbondo, Jalan Basuki Rahmat 1A Situbondo Jawa Timur*  
*handokoalfiantoro@yahoo.co.id*

---

### Abstract

*The Center of Integrated Law Enforcement which is known as the “Sentra Gakkumdu” is a concrete manifestation of escort and supervision of the implementation of the General Election. The handling of alleged election crime violations has different work procedures, procedural law, and time limits, so that a one-stop handling pattern is established through Sentra Gakkumdu, which consists of elements of the Election Supervisory Body (Bawaslu), the Indonesian National Police and the Indonesian Attorney’s Office. Based on the different handling patterns in the Gakkumdu Center, it should be included in a stronger legal basis through special legislation regarding the Election Criminal Justice System, which regulates formal law and material law, and regulates the expansion of the Integrated Criminal Justice System consists of components of Sentra Gakkumdu, components of the Judiciary Institution, and components of the Penal Institution. This aims to accelerate the interconnection between individuals and institutions in the handling of alleged election crime violations in a more comprehensive manner. This article is prepared using normative juridical research methods through the Statute Approach, Comparative Approach, and Conceptual Approach, which aims to critically examine the work patterns of the Sentra Gakkumdu as a way to the Concept of the Election Criminal Justice System.*

**Keywords:** *the General Election, the Center of Integrated Law Enforcement, legislation, Election Criminal Justice System Concept*

## Abstrak

*Sentra Penegakan Hukum Terpadu yang familiar disebut dengan “Sentra Gakkumdu” merupakan wujud konkrit pengawalan dan pengawasan terhadap pelaksanaan Pemilu. Penanganan dugaan pelanggaran tindak pidana pemilu mempunyai tata kerja, hukum acara, dan limit waktu yang berbeda, sehingga dibentuk pola penanganan dalam satu atap melalui Sentra Gakkumdu, yang terdiri dari Unsur Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), Kepolisian RI, dan Kejaksaan RI. Berdasarkan pola penanganan yang berbeda dalam Sentra Gakkumdu tersebut sudah selayaknya diwadahi dalam sebuah dasar hukum yang lebih kuat melalui Peraturan Perundang-undangan khusus tentang Sistem Peradilan Pidana Pemilu, yang di dalamnya mengatur tentang hukum formil dan hukum materil, serta mengatur tentang perluasan Sistem Peradilan Pidana Terpadu terdiri dari komponen Sentra Gakkumdu, komponen Lembaga Peradilan, dan komponen Lembaga Pemasaryakatan. Hal ini bertujuan untuk mempercepat interkoneksi antar personal dan lembaga dalam penanganan dugaan pelanggaran tindak pidana pemilu secara lebih komprehensif. Artikel ini disusun dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif melalui Pendekatan Undang-undang, Pendekatan Perbandingan dan Pendekatan Konseptual, yang bertujuan untuk mengkaji secara kritis pola kerja Sentra Gakkumdu sebagai jalan menuju Konsep Sistem Peradilan Pidana Pemilu.*

**Kata Kunci:** *Pemilihan Umum, Sentra Penegakan Hukum Terpadu, Peraturan Perundang-undangan, Konsep Sistem Peradilan Pidana Pemilu*

---

### 1. Pendahuluan

Indonesia adalah negara hukum (*rechstaat*), bukan atas negara kekuasaan belaka (*machstaat*), sehingga semua hal harus didasarkan atas hukum. Adapun ciri-ciri negara hukum antara lain adanya perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia, adanya supremasi hukum, pemisahan dan pembagian kekuasaan negara, dan peradilan yang bebas (Rosyada, 2000).

Pemisahan dan pembagian kekuasaan negara sebagai salah satu ciri negara hukum tersebut adalah manifestasi dari teori kedaulatan rakyat seperti yang dicetuskan oleh para penganut ajaran

hukum alam seperti John Locke, JJ Rousseau, Montesque, dan Imanuel Kant yang secara umum menyatakan bahwa kekuasaan perlu dibatasi dengan cara membagi atau memisahkan kekuasaan negara menjadi *legislative*, *eksekutive*, dan *judial* atau yang populer dikenal dengan teori *trias politica* (Hufron & Hadi2015).

Pembatasan kekuasaan dan kewenangan lembaga *trias politica* harus dilakukan secara seimbang dan saling monitoring (*checks and balances*), serta memberikan jaminan yang cukup luas dalam arti penghormatan (*to respect*), perlindungan (*to protect*), dan pemenuhan (*to fulfill*) Hak Asasi

Manusia dan Hak Warga Negara, yang dalam perkembangannya pembatasan kekuasaan tersebut mengalami varian konsepsi salah satunya adalah dengan adanya pemilihan umum. (Fajar, 2006).

Pemilihan umum (pemilu) di Indonesia telah dilaksanakan secara demokratis dengan cara pemilihan langsung oleh rakyat terhadap wakil-wakilnya baik dalam lembaga eksekutif maupun lembaga legislatif. Hal ini adalah bentuk aktualisasi dari bunyi Pasal 1 ayat (2) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menentukan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

Dalam rangka pelaksanaan Pemilihan Umum (Pemilu) tersebut perlu diawasi, diantisipasi, dan diatur sedemikian rupa tentang jalan keluar terhadap adanya potensi-potensi permasalahan hukum Pemilu yang relatif beragam. Berdasarkan varian jenis pemilu yang diselenggarakan, telah ada masing-masing ketentuan yang mengaturnya, yang selanjutnya kami sebut dengan undang-undang pemilu, yaitu:

- UU RI Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang, sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan
- UU RI Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang;
- UU RI Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, yang merupakan refleksi dari UU RI Nomor 42 Tahun

2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, UU RI Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPRD, DPD, dan DPRD, serta UU RI Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum.

Beragam potensi permasalahan hukum Pemilu telah nyata disebutkan dalam Bab XX UU RI Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, terdiri atas Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu, Pelanggaran Administrasi Pemilu, Sengketa Pemilu, Tindak Pidana Pemilu, Sengketa Tata Usaha Negara, atau pun Perselisihan Hasil Pemilu.

Kompleksitas potensi permasalahan hukum Pemilu tersebut akhirnya juga melibatkan banyak institusi dalam pola penanganannya, diantaranya: Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP), Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), Kepolisian RI, Kejaksaan RI, Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi, Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, Mahkamah Agung, dan Mahkamah Konstitusi.

Tulisan ini hanya membatasi permasalahan hukum pemilu terkait dengan tindak pidana Pemilu, yang baik hukum pidana materiil atau pun hukum pidana formil-nya telah diatur secara khusus dalam undang-undang pemilu tersebut. Adapun dalam pola penanganannya setidaknya melibatkan 5 (lima) institusi yaitu Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi.

Undang-undang pemilu tersebut sebenarnya bukan termasuk dalam

jenis kategori undang-undang pidana secara murni, melainkan hanya berupa undang-undang administrasi bersanksi pidana. Penggunaan hukum pidana dalam undang-undang pemilu tersebut semata-mata sebagai perwujudan untuk menegakkan norma dalam hukum administrasi tersebut.

Hukum acara pidana pemilu yang digunakan dalam undang-undang pemilu tersebut mempunyai beberapa bagian norma yang berbeda dengan hukum acara pidana induk yang ada dalam UU RI Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHP). Perbedaan tersebut antara lain terletak pada komponen pelaksana, alur penanganan, dan batas waktunya. Namun demikian di sisi lain, hukum pidana formil yang digunakan dalam 2 (dua) undang-undang pemilu tersebut secara umum mempunyai materi muatan pengaturan yang sama antara yang satu dengan yang lainnya, sehingga keadaan inilah kemudian menimbulkan permasalahan tentang potensi duplikasi dan tingkat efektivitasnya.

Selanjutnya guna memperlancar interkoneksi antar personal dan lembaga yang menangani tindak pidana pemilu dalam ranah eksekutif, maka dibentuklah Sentra Penegakan Hukum Terpadu yang familiar disebut dengan Sentra Gakkumdu, yang terdiri dari Unsur Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), Kepolisian, dan Kejaksaan.

Sentra Gakkumdu merupakan wujud konkrit pengawalan dan pengawasan terhadap pelaksanaan Pemilu dalam tahap awal. Secara sepintas unsur pelaksana Sentra Gakkumdu ini mirip dengan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang didalamnya terdapat unsur

Penyidik dan Jaksa Penuntut Umum dalam satu atap, hanya perbedaannya dalam Sentra Gakkumdu ditambah lagi dengan unsur penyelenggara pemilu di dalamnya.

Pembentukan Sentra Gakkumdu ini tidak bisa lepas dari tujuan utamanya yaitu efektivitas kerja untuk menyamakan persepsi dan pemahaman dalam pola penanganan tindak pidana pemilu. Konsekuensi pembentukan Sentra Gakkumdu dalam penyelesaian tindak pidana pemilu tersebut pada hakikatnya telah memperluas komponen Sistem Peradilan Pidana Terpadu (*Integrated Criminal Justice System*) yang telah ada sebelumnya, sehingga secara lengkap komponen pelaksana dalam hukum acara pidana pemilu terdiri atas Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), Kepolisian, dan Kejaksaan, yang tergabung dalam Sentra Gakkumdu, Pengadilan, dan Lembaga Pemasyarakatan, serta Advokat/pengacara sebagai penyeimbang dan faktor pendorong (*impetus majority*).

Selanjutnya secara tegas undang-undang pemilu telah mendelegasikan pengaturan lebih lanjut terkait dengan Sentra Gakkumdu dalam sebuah Peraturan Bersama antara Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, Jaksa Agung Republik Indonesia, dan Ketua Bawaslu, sehingga atas dasar tersebut saat ini telah dikeluarkan Peraturan Bersama Ketua Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia, Kepala Kepolisian Republik Indonesia, dan Jaksa Agung Republik Indonesia, Nomor 14 Tahun 2016, Nomor 01 Tahun 2016, Nomor 013/JA/11/2016 tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil

Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota. Selain itu juga telah diterbitkan Peraturan Bawaslu Nomor 9 Tahun 2018 tentang Sentra Gakkumdu yang secara umum mempunyai materi muatan pengaturan yang relatif sama dengan ketentuan yang ada para peraturan bersama tersebut.

Pada dasarnya anggota Sentra Gakkumdu ditambah dengan anggota sistem peradilan pidana yang lain telah membentuk konsep sistem peradilan pidana baru yakni Sistem Peradilan Pidana Pemilu. Akan tetapi turunan pengaturan lebih lanjut mengenai Sentra Gakkumdu yang hanya melalui Peraturan Bersama dan Peraturan Bawaslu, dinilai tidak terlalu kuat secara hierarki peraturan perundang-undangan, sehingga atas beberapa permasalahan tersebut di atas penulis tertarik untuk mengkaji lebih lanjut dalam sebuah tulisan berjudul Sentra Penegakan Hukum Terpadu Dalam Konsep Sistem Peradilan Pidana Pemilu.

## 2. Metode penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam tulisan ini menggunakan tipe penelitian yuridis normatif, dengan pendekatan masalah yang digunakan melalui pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Adapun sumber bahan hukum yang dipakai adalah sumber bahan hukum primair berupa peraturan perundang-undangan terkait, bahan hukum sekunder berupa buku-buku tentang hukum, dan bahan non hukum berupa buku-buku diluar hukum. Terkait dengan metode analisis bahan hukum yang digunakan dalam tulisan ini menggunakan metode deduktif, yaitu berpangkal dari

prinsip-prinsip dasar kemudian menghadirkan objek yang hendak diteliti, dengan kata lain, berpangkal dari prinsip-prinsip umum menuju prinsip-prinsip khusus (Marzuki, 2011).

## 3. Perspektif Teori

### 3.1 Tindak Pidana Pemilu

Pada dasarnya istilah tindak pidana pemilu mempunyai terminologi yang sama dan merupakan bagian dari pengertian tindak pidana secara umum. Tindak pidana berasal dari suatu istilah dalam hukum belanda yaitu *strafbaarfeit*. Ada pula yang mengistilahkan menjadi *delict* yang berasal dari bahasa latin *delictum*. Simons menerangkan bahwa *strafbaarfeit* adalah adalah perbuatan atau tindakan yang diancam dengan pidana oleh undang-undang, bertentangan dengan hukum dan dilakukan oleh orang yang mampu bertanggung jawab (Hamzah, 1994).

Pengertian istilah tindak pidana Pemilu merupakan spesifikasi dari pengertian tindak pidana secara umum, yang berarti perbuatan tersebut hanya terkait dengan perbuatan pidana yang terjadi dalam penyelenggaraan pemilu, atau berhubungan dengan pelaksanaan tahapan-tahapan Pemilu, sebagai bentuk perbuatan melawan hukum terhadap undang-undang pemilu. Adapun secara singkat juga dapat dipahami jika tindak pidana pemilu adalah pelanggaran terhadap suatu kewajiban, hal mana pelanggaran tersebut diancam sanksi pidana dalam undang-undang pemilu (Santoso Dkk. 2006).

Terkait dengan jenisnya, tindak pidana pemilu terdiri atas kejahatan dan pelanggaran, yang telah diatur secara terinci dalam Pasal 117 sampai

dengan Pasal 198A UU RI Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang, sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan UU RI Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang, dan juga dalam Pasal 488 sampai dengan Pasal 554 UU RI Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

### 3.2 Penegakan Hukum Tindak Pidana Pemilu

Penegakan hukum merupakan suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide tentang kepastian hukum, kemanfaatan sosial dan keadilan menjadi kenyataan. Proses perwujudan ide-ide itulah yang merupakan hakikat dari penegakan hukum (Raharjo, 2005).

Penegakan hukum adalah sebuah tugas aparat penegak hukum, dan karena tugas, maka merupakan kewajiban kategoris dan kewajiban mutlak, sehingga tidak mengenal istilah dengan syarat. Tugas adalah tugas, wajib dilaksanakan (Tanya, 2001).

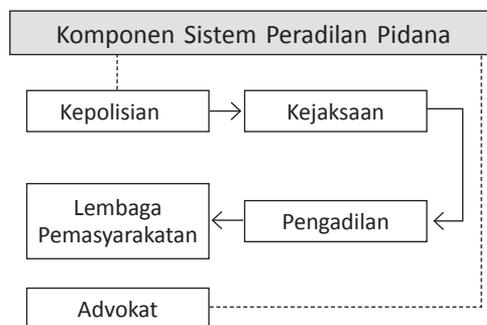
Upaya penegakan hukum dalam ranah hukum pidana berjalan dalam sebuah sistem yang disebut dengan sistem peradilan pidana (*criminal justice system*). Istilah tersebut untuk menunjukkan mekanisme kerja dalam penanggulangan kejahatan dengan mempergunakan dasar pendekatan sistem. Sistem peradilan pidana yang disebut juga dengan *criminal justice process* dimulai dari proses penyelidikan/penyidikan, penuntutan, dan

pemeriksaan di muka pengadilan, serta diakhiri dengan pelaksanaan pidana di lembaga pemasyarakatan (Atmasasmita, 1996).

Lebih lanjut Muladi (1995) menyebutkan jika sistem peradilan pidana merupakan jaringan (*network*) peradilan yang menggunakan hukum pidana sebagai sarana utamanya, baik hukum pidana materiil, hukum pidana formil, maupun hukum pelaksanaan pidana.

Sistem peradilan pidana secara umum, selalu melibatkan sub-sistem dalam ruang lingkup masing-masing yang dimulai dari institusi Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan, dan Lembaga Pemasyarakatan, serta Advokat/Pengacara sebagai penyeimbang (Anwar&Adang, 2011).

**Gambar 1.**



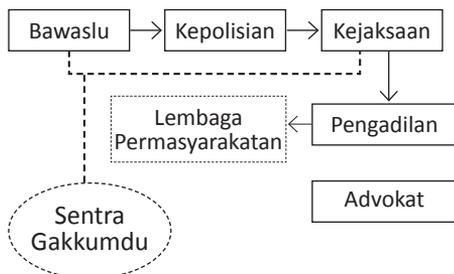
Sumber: KUHAP

Sementara dalam rangka penegakan hukum tindak pidana pemilu, sesuai dengan ketentuan undang-undang pemilu, selain sub-sistem yang telah disebutkan di atas maka disisipkan pula institusi penyelenggara pemilu yaitu Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) sebagai salah satu bagian sub-sistem tersebut.

Atas dasar tersebut pola penanganannya pun berubah yang

awalnya dimulai oleh Kepolisian sebagai penerima laporan atau pun aduan, menjadi Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) sebagai titik awal penerima laporan atau pun temuan, sebagaimana dapat digambarkan sebagai berikut:

**Gambar 2.**



**Sumber:** KUHP, UU Pemilu, Peraturan Bersama Ketua Bawaslu, Kapolri, Jaksa Agung, dan Perbawaslu

Berdasarkan hal tersebut terlihat jika telah ada varian perubahan komponen dan alur kerja dalam rangkaian sistem peradilan pidana secara umum, yang mana dalam sistem peradilan pidana pada tindak pidana pemilu, terdapat sebuah sistem lagi yang terintegrasi dalam satu jaringan terikat berupa Sentra Gakkumdu yang tersistempada ranah laporan / temuan, penyelidikan / penyidikan, penuntutan, dan eksekusi.

## 4. Hasil dan Pembahasan

### 4.1 Kekhususan dalam Penegakan Hukum Tindak Pidana Pemilu

Pemberlakuan undang-undang pemilu telah berimplikasi besar dalam menggeser beberapa substansi penting dalam pola penegakan hukum tindak pidana secara umum. Kekhususan penegakan hukum tindak pidana pemilu setidaknya dapat terlihat dari 3 (tiga) aspek penting, yaitu aspek hukum pidana materiil,

aspek hukum pidana formil, dan aspek komponen pelaksana.

- **Aspek hukum pidana materiil**

Hukum pidana materiil memuat aturan-aturan yang menetapkan atau merumuskan perbuatan yang dapat dipidana, syarat-syarat untuk dapat dijatuhi pidana, dan ketentuan mengenai sanksi pidananya.

Secara umum pengaturan hukum pidana materiil terdapat dalam buku kodifikasi Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). Namun demikian dalam perkembangannya KUHP sudah tidak lagi dapat mengakomodasi seluruh ketentuan hukum pidana materiil yang berkembang dalam masyarakat, sehingga kemudian banyak sekali undang-undang diluar KUHP yang mengatur sendiri hukum pidana materiilnya sebagai bagian dari salah satu perwujudan asas *lex specialis derogat legi generalis* dan asas *lex posterior derogat legi priori*.

Hal yang sama juga berlaku dalam undang-undang pemilu. Secara umum, karakter khas hukum pidana materiil dalam undang-undang pemilu dapat terlihat pada spesifikasi subjek hukumnya, *modus operandi*-nya, maupun sanksi pidananya.

Adapun ketentuan deliknya jugakhusus hanya dalam konteks pemilu saja, dengan varian delik yang substansinya benar-benar baru yang hanya ada di undang-undang pemilu, atau pun klausul yang merupakan refleksi dari substansi tindak pidana umum yang kemudian dijadikan sebagai delik pemilu, seperti dalam Pasal 179 UU RI Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang, berkaitan dengan

pemalsuan surat yang merupakan refleksi dari ketentuan Pasal 263 KUHP.

- **Aspek hukum pidana formil**

Hukum pidana formil mengatur tentang pedoman para penegak hukum dalam melaksanakan ketentuan hukum pidana materiil, yang lebih dikenal dengan sebutan hukum acara pidana, yang secara umum diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP).

Sejalan dengan hukum pidana materiil, dalam perkembangannya KUHAP tidak lagi dapat mengatur seluruh ketentuan hukum acara pidana bagi para penegak hukum, sehingga lagi-lagi banyak undang-undang yang mengatur sendiri sebagian hukum pidana formilnya termasuk dalam undang-undang pemilu.

Secara khusus ketentuan hukum acara pidana pada tindak pidana pemilu diatur dalam:

- Pasal 146 sampai dengan Pasal 151 UU RI Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang, sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan UU RI Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang
- Pasal 476 sampai dengan Pasal 485 UU RI Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum
- Pasal 12 sampai dengan Pasal 28 Peraturan Bersama antara Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, Jaksa Agung Republik

Indonesia, dan Ketua Bawaslu, sehingga atas dasar tersebut saat ini telah dikeluarkan Peraturan Bersama Ketua Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia, Kepala Kepolisian Republik Indonesia, dan Jaksa Agung Republik Indonesia, Nomor 14 Tahun 2016, Nomor 01 Tahun 2016, Nomor 013/JA/11/2016 tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota;

- Pasal 18 sampai dengan Pasal 31 Peraturan Bawaslu RI Nomor 9 Tahun 2018 tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu;

Berdasarkan ketentuan yang ada dalam pasal-pasal tersebut di atas dapat dilihat karakter khusus dalam hukum pidana formil penanganan perkara tindak pidana pemilu sebagai berikut:

- Batas waktu yang relatif singkat yaitu: Penyelidikan maksimal 5 (lima) hari, Penyidikan maksimal 14 (empat belas) hari, penelitian berkas oleh Jaksa Penuntut Umum maksimal 3 (tiga) hari, pengembalian berkas kembali dari penyidik kepada Jaksa Penuntut Umum maksimal 3 (tiga) hari, pelimpahan perkara kepada Pengadilan Negeri maksimal 5 (lima) hari, waktu sidang maksimal 7 (tujuh) hari, waktu banding dan memori banding maksimal 3 (tiga) hari, dan eksekusi maksimal 3 (tiga) hari;
- Secara tersirat tidak ada penghentian penyidikan, karena peluang penghentian terhadap laporan / temuan hanya ada saat tahap penyelidikan;

- Tidak ada bolak-balik perkara antara Penyidik dengan Jaksa Penuntut Umum, karena pengembalian berkas perkara hanya dibatasi 1 (satu) kali saja. Pengembalian berkas perkara ini pun bisa jadi sangat akan jarang dilakukan karena dalam Sentra Gakkumdu sebelumnya sudah harus dibahas dan dipaparkan terlebih dahulu antara penyidik dan Jaksa Penuntut Umum;
- Tidak ada upaya hukum lagi setelah upaya hukum Banding;
- **Aspek komponen pelaksana**  
Telah diketahui jika komponen pelaksana sistem peradilan pidana secara umum adalah Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan, dan Lembaga Pemasarakatan, ditambah dengan advokat / pengacara. Namun demikian dalam sistem peradilan pidana pada tindak pidana pemilu ada 1 (satu) lagi komponen pelaksana yang disisipkan yaitu Bawaslu dari unsur penyelenggara pemilu.

Secara substansial pada pokoknya Bawaslu tidak memiliki kewenangan khusus dalam proses penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan eksekusi perkara tindak pidana pemilu. Akan tetapi penempatan Bawaslu sebagai pihak yang menerima laporan/temuan dugaan tindak pidana pemilu, serta adanya kewenangan Bawaslu untuk melakukan permintaan keterangan atau klarifikasi, serta penyertaan Bawaslu sebagai bagian dari Sentra Gakkumdu dalam tiap tahapan proses pidana pemilu membuat Bawaslu menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari komponen pelaksana sistem peradilan pidana pada tindak pidana pemilu.

Selain itu kekhususan lain dari aspek komponen pelaksana juga terlihat pada hakim yang memeriksa dan mengadili perkara tindak pidana pemilu, yaitu adanya modifikasi berupa pembentukan Majelis Khusus sebagai majelis hakim yang menangani perkara tindak pidana pemilu dengan syarat dan kualifikasi tertentu berdasarkan Peraturan Mahkamah Agung. Kekhususan lain yang paling terlihat tentunya adanya titik temu sebagai sistem jaringan yang saling berkaitan antara 3 (tiga) komponen pelaksana sistem peradilan pidana pada tindak pidana pemilu yaitu Bawaslu, Kepolisian, dan Kejaksaan dalam satu atap bernama Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu).

#### **4.2 Sentra Gakkumdu dalam Konsep Sistem Peradilan Pidana Pemilu**

Sentra Gakkumdu mempunyai posisi yang sangat penting dalam penegakan hukum tindak pidana pemilu. Kegiatan Sentra Gakkumdu hampir mendominasi seluruh bagian dari alur sistem peradilan pidana pada tindak pidana pemilu.

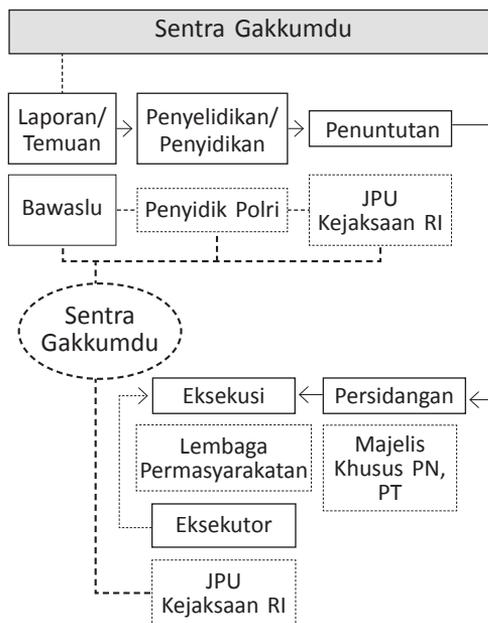
Sejak dari tahap laporan/temuan, Sentra Gakkumdu telah bekerja dengan pimpinan awal adalah Bawaslu dengan dibantu dan didampingi Penyidik Kepolisian dan Jaksa. Kemudian dalam tahap penyelidikan / penyidikan Sentra Gakkumdu juga terikat satu sama lain dengan penggerak utama adalah Kepolisian dengan dimonitor oleh Jaksa dan Bawaslu. Selanjutnya pada tahap Penuntutan serta eksekusi, komando utama Sentra Gakkumdu beralih pada Kejaksaan dengan tembusan kepada penyidik Kepolisian dan Bawaslu. Sehingga dari awal sampai akhir alur penegakan hukum tindak pidana pemilu,

Sentra Gakkumdu selalu berperan saling berkaitan satu sama lain dengan *leading sector* yang saling bergantian.

Sentra Gakkumdu adalah salah satu wujud konkrit pengawalan proses penyelenggaraan pemilu, yang merupakan integrasi dari lembaga penyelenggara pemilu, lembaga penyidikan, dan lembaga penuntutan yang bekerja dalam satu pola pikir dan kesamaan sikap. Hal tersebut tentunya memberikan peluang pola kerja yang lebih efektif dan efisien, meskipun nantinya memungkinkan monitoring antar lembaga dalam rangka *checks and balances* secara resmi menjadi sedikit berkurang.

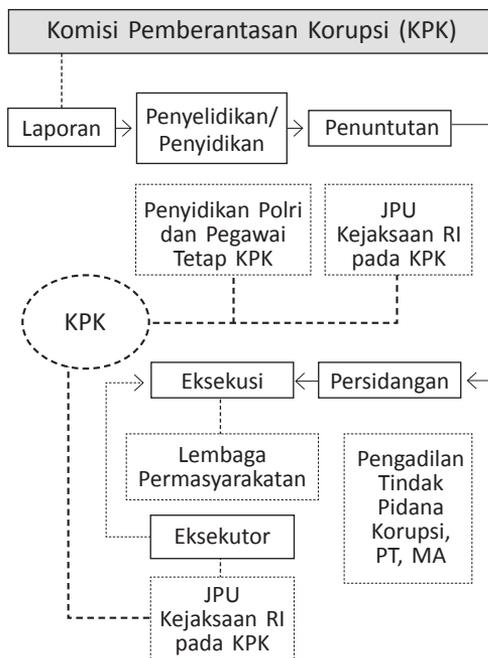
Secara umum posisi Sentra Gakkumdu dalam alur sistem peradilan pidana pada tindak pidana pemilu hampir mirip dengan posisi Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam alur sistem peradilan pidana pada tindak pidana korupsi. Walaupun telah diketahui jika kedudukan hukum KPK jauh lebih kuat karena berwujud sebagai lembaga negara (Pasal 3 UU RI Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi), dari pada Gakkumdu yang hanya sebagai sentra (pusat).

**Gambar 3.**



**Sumber:** KUHP, UU Pemilu, Peraturan Bersama Ketua Bawaslu, Kapolri, Jaksa Agung, Perbawaslu

**Gambar 4.**



**Sumber:** KUHP, UU KPK, UU Tipikor

Hukum pidana formil yang ada dalam 2 (dua) undang-undang pemilu, tidak begitu menampakkan peran penting Sentra Gakkumdu. Undang-undang pemilu tersebut seolah-olah hanya mengatur hukum acara pidana terkait dengan percepatan batas waktu, dan perubahan tentang batas akhir kapan perkara pidana pemilu menjadi *inkracht van gewijsde*. Adapun terkait dengan kewenangan masing-masing unsur pelaksanaannya yaitu Bawaslu, Kepolisian, dan Kejaksaan, hukum acara pidana pada undang-undang pemilu tersebut pun terkesan hanya mengaturnya secara *parsial*.

Bahkan pengaturan tentang Sentra Gakkumdu dalam undang-undang pemilu hanya ada dalam satu pasal yaitu Pasal 152 UU RI Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang, sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan UU RI Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang, dan dua pasal dalam Pasal 486-487 UU RI Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Peran Bawaslu, Kepolisian, dan Kejaksaan sebagai sebuah jaringan (*network*) dalam wadah Sentra Gakkumdu baru terlihat secara jelas dan tegas dalam Peraturan Bersama Ketua Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia, Kepala Kepolisian Republik Indonesia, dan

Jaksa Agung Republik Indonesia, Nomor 14 Tahun 2016, Nomor 01 Tahun 2016, Nomor 013/JA/11/2016 tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur,

Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota, dan dalam Peraturan Bawaslu Nomor 9 Tahun 2018 tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu.

Apabila dilihat sebenarnya pengaturan tersebut tidak sekedar tentang pola hubungan dan tata kerja Sentra Gakkumdu saja, tetapi juga telah menyentuh pada tataran hukum pidana formilnya, karena dalam klausul-klausul tersebut telah diatur secara tegas mekanisme penanganan tindak pidana pemilu yang menggeser beberapa ketentuan hukum acara pidana secara umum, selain itu kegiatan Sentra Gakkumdu juga telah membuka sekat batas resmi antara Penyidik dengan Jaksa Penuntut Umum.

**Tabel 1.** *Kekhususan dan Sinergitas Sentra Gakkumdu Dalam Hukum Acara Pidana Pada Tindak Pidana Pemilu*

Dasar Hukum	Kegiatan
Pasal 15 ayat (1) s/d ayat (6)	Laporan/Temuan diterima oleh Bawaslu didampingi oleh Penyidik dan Jaksa
Pasal 16 ayat (1)	Bawaslu, Penyidik, dan Jaksa lakukan Pembahasan Pertama dalam waktu 1x24 jam setelah laporan/temuan
Pasal 17	Bawaslu lakukan Kajian Pelanggaran dengan permintaan keterangan/klarifikasi yang didampingi oleh Penyidik dan Jaksa
Pasal 15 ayat (7)	Bawaslu mengeluarkan Surat Perintah Tugas (Sprint.Tug) untuk melaksanakan Penyelidikan
Pasal 15 ayat (8)	Penyidik mengeluarkan Surat Perintah Penyelidikan (Sprint.Lid)
Pasal 17 ayat (6)	Penyelidikan oleh Penyidik Polri didampingi dan dimonitor oleh Jaksa

Pasal 19	Bawaslu, Penyidik, dan Jaksa lakukan Pembahasan Kedua terkait pemenuhan unsur dalam waktu maksimal 5 hari setelah laporan/temuan. Apabila memenuhi unsur maka dilanjutkan ke tahap penyidikan, apabila tidak maka penanganan laporan/temuan dihentikan
Pasal 20	Rapat Pleno peningkatan penanganan perkara ke tahap penyidikan, atau pun perkara dihentikan
Pasal 21 ayat (1) s/d ayat (3)	Penyidik mengeluarkan Surat Perintah Penyidikan (Sprint.Dik) dan Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (SPDP) pada hari bersamaan
Pasal 21 ayat (4)	Penyidikan maksimal 14 hari sejak laporan/temuan
Pasal 21 ayat (5)	Penyidikan oleh Penyidik Polri dengan didampingi dan dimonitor oleh Jaksa
Pasal 22	Pembahasan ketiga dihadiri oleh Penyidik, Jaksa, dan Bawaslu, untuk menghasilkan kesimpulan pelimpahan kasus perkara kepada Jaksa

**Sumber:** Peraturan Bersama Ketua Bawaslu, Kapolri, dan Jaksa Agung tentang Sentra Gakkumdu pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota

Berdasarkan penjelasan di atas terlihat jika Sentra Gakkumdu berperan besar dalam penyelesaian tindak pidana pemilu. Sentra Gakkumdu terwujud sebagai mini sistem dalam sebuah sistem yang lebih besar berupa sistem peradilan pidana pada tindak pidana pemilu.

Keberadaan Sentra Gakkumdu sebagai komponen yang dipandang sebagai sebuah sistem telah memenuhi ciri-ciri dari sistem itu sendiri yaitu:

- Ada bagian yang menjadi bagian dari sistem tersebut;
- Adanya interrelasi (keterkaitan), saling mempengaruhi bagian-bagian yang ada;
- Adanya suatu kesatuan yang terintegrasi yang membuat sebuah entitas (unik dan berbeda);
- Ada arah pencapaian sasaran tertentu;
- Tujuan yang memberi makna bagi keberadaan sistem tersebut (Nisjhar, 1997).

Namun demikian posisi sentral dan strategis yang dimiliki Sentra Gakkumdu sebagai sebuah sistem tidak diwadahi dengan dasar hukum yang lebih kuat secara hierarki peraturan perundang-undangan. Hal ini karena Sentra Gakkumdu hanya didelegasikan oleh undang-undang pemilu kepada Peraturan Bersama Ketua Bawaslu, Kapolri, dan Jaksa Agung.

Konsekuensi pengaturan Sentra Gakkumdu yang hanya diatur dalam peraturan perundang-undangan setara sebuah “peraturan” sebagaimana ketentuan Pasal 8 ayat (1) UU RI Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dapat menimbulkan adanya potensi pengaturan yang berulang-ulang atau duplikasi dalam sebuah peraturan yang berbeda.

Hal ini bisa dilihat dalam Peraturan Bersama Ketua Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia, Kepala Kepolisian Republik Indonesia, dan Jaksa Agung Republik Indonesia, Nomor 14 Tahun 2016, Nomor 01 Tahun 2016, Nomor 013/JA/11/2016 tentang

Sentra Penegakan Hukum Terpadu pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota, dengan Peraturan Bawaslu Nomor 9 Tahun 2018 tentang Sentra Gakkumdu, sehingga keadaan ini membuat efektivitas sebuah peraturan yang mengatur hukum acara pidana kurang berkepastian.

Secara substansial memang Pasal 8 ayat (2) UU RI Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memberikan peluang tentang pendelegasian pengaturan tersebut. Akan tetapi materi muatan yang diatur dalam Peraturan Bersama Ketua Bawaslu, Kapolri, dan Jaksa Agung tahun 2016, serta Peraturan Bawaslu terbaru tahun 2018 khususnya dalam bab tentang tata hubungan dan pola kerja Sentra Gakkumdu pada hakikatnya adalah mengatur tentang Hukum Pidana Formil (Hukum Acara Pidana) dalam sebuah sistem peradilan pidana.

Berdasarkan uraian di atas sebagai bentuk penguatan dan apresiasi terhadap keberadaan Sentra Gakkumdu, yang kegiatannya mendominasi hampir seluruh kegiatan penegakan hukum tindak pidana pemilu di Indonesia, maka tidak berlebihan jika pengaturan tentang hukum acara pidana tentang pemilu yang melibatkan Sentra Gakkumdu diatur dalam sebuah peraturan perundang-undangan yang setara dengan KUHPA berkonsep Undang-Undang tentang Sistem Peradilan Pidana Pemilu.

## 5. Simpulan

Pengaturan hukum pidana pemilu dan hukum acara pidana pemilu dalam 2 (dua) undang-undang pemilu yang

berbeda dinilai kurang efektif dan berpotensi duplikasi. Kekhususan hukum acara pidana pemilu dalam undang-undang pemilu tidak dicantumkan secara rinci tentang peran Sentra Gakkumdu dalam penegakan hukum pemilu, padahal apabila dilihat secara lebih komprehensif peran serta kedudukan Sentra Gakkumdu telah menggeser pola hukum acara pidana secara umum dan membentuk hukum acara pidana tersendiri tentang Pemilu.

Sentra Gakkumdu merupakan pusat aktivitas penegakan hukum tindak pidana Pemilu yang terbentuk di tingkat pusat, provinsi, kabupaten/kota, dan luar negeri, sehingga Sentra Gakkumdu hampir komplit ada pada setiap teritorial wilayah di Indonesia.

Sentra Gakkumdu mempunyai konsep efektivitas pola kerja yang cukup baik dengan menjadi sebuah mini sistem dalam sebuah sistem besar, serta menghapus sekat-sekat resmi antara penyelenggara pemilu dengan para penegak hukum dalam penanganan tindak pidana pemilu, sehingga Sentra Gakkumdu layak dijadikan sebagai role model penegakan hukum yang ideal (ideal law enforcement) masa kini.

Namun demikian dominasi Sentra Gakkumdu dalam penegakan hukum tindak pidana pemilu tidak sebanding dengan pengaturannya dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Sehingga pengaturan Sentra Gakkumdu haruslah lebih diperkuat lagi tidak hanya dalam bentuk sebuah peraturan perundang-undangan setara menteri atau pun lembaga/badan, melainkan lebih pada bentuk konsep undang-undang tentang Sistem Peradilan Pidana Pemilu.

## DAFTAR PUSTAKA

- Anwar, Y. & Adang. (2011). Sistem Peradilan Pidana: Konsep, Komponen, & Pelaksanaannya dalam Penegakan Hukum di Indonesia. Bandung: Widya Padjadjaran.
- Atmasasmita, R. (1996). Sistem Peradilan Pidana Indonesia (Criminal Justice System), Perspektif Eksistensialisme dan Abolisionisme. Jakarta: Bina Cipta.
- Fajar, A.M. (2006). Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi. Jakarta: Konstitusi Press.
- Hamzah, A. (1994). Asas-Asas Hukum Pidana. Jakarta: Rineka Cipta,
- Hufron & Hadi, S. (2015). Ilmu Negara Kontemporer (Telaah Teoritis Asal Mula, Tujuan, dan Fungsi Negara, Negara Hukum dan Negara Demokrasi. Yogyakarta: Laksbang Grafika dan Kantor Advokatn”Hufron&Rubaie.
- Muladi. (1995). Kapita Selekta Hukum Pidana. Semarang: Universitas Diponegoro.
- Nisjhar, K. (1997). Teori Sistem dan Pendekatan Sistem dalam Bidang Manajemen. Bandung: CV Mandar Maju.
- Raharjo, S. (2005). Masalah Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis. Bandung: Sinar Baru.
- Rosyada, D. (2000). Pendidikan Kewarganegaraan Demokrasi, HAM, dan Masyarakat Madani. Jakarta: Puslit IAIN Syarif Hidayatullah.
- Santoso, T. Dkk. (2006). Penegakan Hukum Pemilu, Praktik Pemilu 2004, Kajian Pemilu 2009-2014. Jakarta: Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi.
- Tanya, B.L. (2001). Penegakan Hukum dalam Terang Etika. Yogyakarta: Genta Publising.