

PROSPEK PEMERINTAHAN

HASIL PILKADA SERENTAK 2015

PENULIS: HEROIK M. PRATAMA & MAHARDDHIKA

PROSPEK PEMERINTAHAN
HASIL PILKADA SERENTAK 2015

PENULIS:

Heroik M. Pratama
Maharddhika

EDITOR:

Maharddhika

DESAIN:

Eko Punto Pambudi

DITERBITKAN OLEH:

Yayasan Perludem
Jl. Tebet Timur IVA No.1
Tebet, Jakarta Selatan, 12820, Indonesia
Telp. +62-21-8300004, Faks. +62-21-83795697
<http://www.perludem.org>
<http://www.rumahpemilu.org>

ISBN:

978-602-73248-9-3

CETAKAN PERTAMA:

Maret 2016
Hak Cipta dilindungi Undang-undang

KATA PENGANTAR

Para ilmuwan politik menyebut tiga tujuan pemilu: keterwakilan politik, integrasi nasional, dan pemerintahan efektif. Keterwakilan politik merujuk pada fakta bahwa masyarakat itu plural, baik secara ras, etnis, ideologi, maupun agama, sehingga lembaga perwakilan harus mencerminkan pluralitas tersebut. Integrasi nasional berarti menganalisis perbedaan dan pertentangan yang terjadi di tengah-tengah masyarakat melalui wakil-wakil mereka sehingga masyarakat tinggal menerima apa yang sudah diputuskan. Sedangkan pemerintahan efektif menjadikan pemilu sebagai instrumen untuk membentuk pemerintahan efektif dalam mengambil kebijakan.

Dari tiga tujuan pemilu tersebut, tujuan keterwakilan politik selalu mendominasi perdebatan dalam menyusun undang-undang pemilu di Indonesia. Pertama kali terlihat dalam pembahasan Undang-undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Dewan Perwakilan Rakyat (UU No 7/1953) yang menjadi dasar hukum penyelenggaraan Pemilu 1955. Saat itu kesepakatan penggunaan sistem pemilu proposional daftar tertutup disusul perdebatan panjang tentang pembentukan daerah pemilihan. UU No 7/1953 juga mengakomodasi calon perseorangan untuk merebut kursi Konstituante dan DPR dengan sejumlah syarat dukungan pemilih. Hasil Pemilu 1955 menunjukkan ada calon perseorangan yang berhasil terpilih.

Menjelang penyelenggaraan pemilu Orde Baru, soal keterwakilan diabaikan karena rezim militer lebih mengejar tujuan integrasi nasional. Ini terlihat dari usulan militer untuk menggantikan sistem pemilu proposional dengan sistem pemilu mayoritarian. Usulan tersebut ditentang keras partai politik, sehingga menghasilkan konsensus politik nasional: pemilu tetap menggunakan sistem pemilu proposional tetapi militer mendapatkan kursi perwakilan di DPR dan DPRD secara gratis. Toh rezim militer tidak puas sampai di situ. Demi menjaga integrasi nasional, penyelenggaraan pemilu anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten dibarengkan dalam satu waktu, sebagaimana diatur Undang-undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota Badan Permusyawaratan Perwakilan (UU No 15/1969).

Penyatuan waktu penyelenggaraan pemilu anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota tersebut terbukti menghasilkan peta politik yang seragam pada semua tingkatan lembaga legislatif. Kemenangan Golkar meraih kursi DPR diikuti oleh kemenangan meraih kursi DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Peta politik demikian memudahkan rezim militer untuk mengendalikan aktivitas politik secara nasional karena permainan politik di DPR cenderung terduplikasi di DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Usaha mengendalikan politik ini kemudian dilanjutkan dengan penyederhanaan partai politik melalui fusi: beberapa partai Islam disatukan ke dalam Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan beberapa partai nasionalis dan Kristen serta Katolik disatukan ke

dalam Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Penyeragaman politik melalui enam kali pemilu Orde Baru tidak hanya menjadi kunci stabilitas politik tetapi juga menjadi basis legitimasi Orde Baru untuk menerapkan berbagai kebijakan.

Menyusul tumbanganya rezim Orde Baru pada Mei 1998, reformasi politik dilakukan dengan merombak paket undang-undang politik (undang-undang partai politik, undang-undang pemilu, dan undang-undang lembaga perwakilan) yang merupakan batu pijak otoriterisme Orde Baru. Kembali isu keterwakilan politik mendominasi pembahasan materi undang-undang politik, khususnya undang-undang pemilu.

Undang-undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik (UU No 2/1999) membebaskan warga negara untuk membentuk partai politik. Lalu, Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum (UU No 3/1999) mempertahankan sistem pemilu proporsional daftar tertutup tetapi dengan membuka kesempatan seluas-luasnya bagi partai politik untuk mengikuti pemilu. Selanjutnya, Undang-undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD (UU No 4/1999) membuang ketentuan yang mereduksi posisi dan fungsi anggota dalam menjalankan peran parlemen. Penyelenggaraan pemilu DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota tidak ditinjau-ulang, semata-mata karena partai politik lama maupun baru merasa nyaman dengan jadwal yang ada, meskipun desentralisasi dan otonomi daerah menjadi agenda bersama. Padahal mustahil mengembangkan otonomi daerah pada saat peta politik hasil

pemilu diseragamkan melalui pemilu serentak legislatif.

Pemilu 1999 yang merupakan pemilu transisi demokrasi, menghasilkan kekacauan politik sekaligus harapan akan adanya perubahan politik secara sistematis. Kekacauan politik itu terlihat dari pertarungan politik parlemen yang berujung pada pemakzulan Presiden Abdurrahman Wahid, yang digantikan Megawati Soekarnoputri. Sedangkan di daerah kekacauan diperlihatkan oleh lepas kontrolnya pemerintah daerah dalam mengeksploitasi sumber daya alam: di satu pihak hal ini disebabkan oleh praktek politik desentralisasi dan otonomi daerah; di lain pihak, juga disebabkan oleh kongkalikong politik antara kepala daerah dengan DPRD. Sementara harapan muncul menyusul keputusan MPR untuk melakukan perubahan konstitusi secara bertahap. UUD 1945 pun diubah sebanyak empat kali, yang di dalamnya mengatur pemilu presiden dan pemilihan kepala daerah secara demokratis. Atas dasar ini paket undang-undang politik harus disusun kembali untuk disesuaikan dengan konstitusi hasil perubahan.

UUD 1945 baru menghendaki agar presiden dipilih langsung melalui pemilu. Ini menunjukkan bahwa konstitusi baru melakukan pemurnian sistem pemerintahan presidensial, mengingat salah satu ciri pokok sistem ini adalah presiden dipilih melalui pemilu. Sebelumnya, presiden dan wakil presiden dipilih oleh MPR. UUD 1945 baru juga menghendaki agar gubernur dan bupati/walikota selaku kepala daerah provinsi dan kabupaten/kota dipilih secara demokratis, yang kemudian dimaknai dipilih secara langsung oleh rakyat sebagaimana presiden dan wakil

presiden. Ini berarti sistem pemerintahan presidensial murni tidak hanya terdapat pada tingkat nasional, tetapi juga diduplikasi di tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Sebelumnya, gubernur dan wakil gubernur dipilih DPRD provinsi, dan bupati dan wakil bupati/walikota dan wakil walikota dipilih oleh DPRD kabupaten/kota.

Meskipun sistem pemerintahan nasional, provinsi, dan kabupaten/kota telah berubah dari sistem semipresidensial atau semiparlementer ke sistem presidensial murni, namun pembahasan undang-undang pemilu tidak mengalami perubahan paradigma. Secara substansi, UU No 3/1999 hanya ditambah pemilihan anggota DPD menjadi Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD (UU No 12/2003). Selanjutnya, untuk pemilu presiden, DPR dan pemerintah membuat Undang-undang Nomor 23/2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (UU No 23/2003). Sedangkan untuk pemilu kepala daerah (pilkada), materi pengaturannya disatukan dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU No 32/2004). Demikianlah pengaturan pemilu yang terdiri dari tiga jenis undang-undang (undang-undang pemilu legislatif, undang-undang pemilu presiden, dan undang-undang pilkada) berlanjut sampai Pemilu 2014 dan Pilkada 2015.

Sedikit perbedaan terjadi dalam pengaturan pilkada. Sejak 2014, undang-undang pilkada dilepaskan dari undang-undang pemerintah daerah menjadi Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan

Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-undang (UU No 1/2015). Undang-undang ini diubah lagi oleh Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-undang (UU No 8/2015).

Dalam setiap pembahasan undang-undang pemilu legislatif (UU No 12/2003, UU No 10/2008, dan UU No 8/2012) isu keterwakilan politik masih mendominasi perdebatan. Hal ini terlihat dari silang pendapat tentang penggunaan varian sistem pemilu proposional: daftar tertutup, semiterbuka, atau terbuka. Perdebatan itu dimotivasi oleh upaya meningkatkan derajat perwakilan politik: sejauh mana pemilih berhubungan dengan calon terpilih. Awalnya pemilih hanya memilih partai politik (daftar tertutup), lalu boleh memilih calon beserta partai politiknya (semi terbuka), dan terakhir memilih calon saja (terbuka). Usaha meningkatkan derajat keterwakilan politik itu juga terlihat dari pengecilan besaran daerah pemilihan DPR, dari 3-12 kursi menjadi 3-10 kursi per daerah pemilihan. Pengaturan tersebut merupakan implementasi dari tujuan pemilu sebagaimana dirumuskan dalam bagian penjelasan undang-undang: “.. tercipta derajat kompetisi yang sehat, partisipatif, dan mempunyai derajat keterwakilan yang lebih tinggi, serta memiliki mekanisme pertanggungjawaban yang jelas..”

Bagian penjelasan tiga undang-undang pemilu legislatif tersebut sebetulnya juga menyebutkan tujuan pemerintahan efektif. Hal ini terlihat dari rumusan kalimat ini: “.. memperkuat lembaga perwakilan rakyat melalui langkah mewujudkan sistem multipartai sederhana yang selanjutnya akan menguatkan pula sistem pemerintahan presidensiil sebagaimana dimaksudkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.” Jadi, selain meningkatkan derajat keterwakilan, mewujudkan sistem multipartai sederhana, tiga undang-undang pemilu legislatif (UU No 12/2003, UU No 10/2008, dan UU No 8/2012) juga bertujuan memperkuat sistem pemerintahan presidensial. Namun, jika dilihat dan dicermati pasal per pasal, tidak ada satu pun pasal dalam undang-undang pemilu legislatif yang mengarahkan agar pemilu menghasilkan pemerintahan efektif. Jadi, pencantuman tujuan pemilu untuk menciptakan pemerintahan efektif dalam bagian penjelasan undang-undang pemilu legislatif, sebetulnya hanya basa-basi pembuat undang-undang saja.

Lalu bagaimana dengan undang-undang pemilu presiden dan undang-undang pilkada? Penjelasan UU No 23/2003 dan UU No 42/2008 menyatakan bahwa, “Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan dengan tujuan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden yang memperoleh dukungan kuat dari rakyat sehingga mampu menjalankan fungsi kekuasaan pemerintahan negara dalam rangka tercapainya tujuan nasional sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Di samping itu, pengaturan terhadap

Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dalam Undang-Undang ini juga dimaksudkan untuk menegaskan sistem presidensiil yang kuat dan efektif, dimana Presiden dan Wakil Presiden terpilih tidak hanya memperoleh legitimasi yang kuat dari rakyat, namun dalam rangka mewujudkan efektivitas pemerintahan juga diperlukan basis dukungan dari Dewan Perwakilan Rakyat.” Sedangkan UU No 32/2004 dan UU No 1/2015 juncto UU No 8/2015 tidak menyebutkan tujuan pemerintahan efektif. Yang tersebut di sana adalah pilkada menghasilkan kepala daerah yang baik: kompeten, berintegritas, kapabel dan akseptabel.

Tampak bagian penjelasan undang-undang menyebutkan bahwa tujuan undang-undang pemilu presiden mewujudkan pemerintahan efektif. Pembuat undang-undang meyakini, bahwa efektivitas pemerintahan tersebut terjadi apabila presiden dipilih langsung oleh rakyat. Titik. Memang undang-undang juga menjelaskan, bahwa efektivitas pemerintahan memerlukan dukungan dari DPR. Masalahnya, undang-undang pemilu presiden hanya mengatur bagaimana presiden dipilih, terpisah dari undang-undang pemilu legislatif yang mengatur bagaimana DPR dipilih. Ini artinya, pembuat undang-undang menyadari bahwa terpilihnya presiden dalam pemilu tidak serta merta menjadikan pemerintahan efektif, sebab efektivitas pemerintahan tergantung juga pada DPR, mengingat semua kebijakan nasional harus dibikin bersama presiden dan DPR. Lebih membingungkan lagi adalah undang-undang pilkada di mana para pembuatnya percaya bahwa pemerintahan daerah akan berjalan baik bila pilkada

menghasilkan kepala daerah yang kompeten, berintegritas, dan kapabel. Pembuat undang-undang pilkada seakan tidak menyadari bahwa semua kebijakan pemerintahan daerah tidak bisa diputuskan oleh kepala daerah sendiri, tetapi harus diputuskan bersama dengan DPRD.

Jadi, dengan mempelajari materi muatan undang-undang pemilu legislatif, undang-undang pemilu presiden, dan undang-undang pilkada, yang terbit pasca Perubahan UUD 1945, bisa disimpulkan bahwa pembuat undang-undang pemilu tidak menjadikan pemerintahan efektif sebagai tujuan pemilu. Jika pun disebutkan sebagai tujuan pemilu, sifatnya hanya basa-basi saja atau perumusannya membingungkan. Pada titik inilah bisa dipahami mengapa terjadi ironi pemilu di Indonesia: proses penyelenggaraannya semakin demokratis, tetapi hasil pemerintahannya semakin koruptif. Jika demikian, apakah artinya menggelar pemilu jika hanya melahirkan pemerintah tidak efektif dan koruptif? Inilah gugatan masyarakat yang menjadi titik awal delegitimasi pemilu sebagai instrumen utama demokrasi. Oleh karena itu, pembangunan demokrasi ke depan mengharuskan para pembuat undang-undang untuk bersungguh-sungguh memposisikan pembentukan pemerintahan efektif sebagai tujuan pemilu. Tentu saja tujuan itu tidak hanya dirumuskan dalam penjelasan undang-undang, tetapi secara jelas tersurat dalam pasal-pasal pengaturan sistem pemilu.

Menurut beberapa ilmuwan politik, antara lain Cheibub et al (1997), Mark Payne et al (2000), Croissant et al (2003), pemerintahan efektif atau *governability* adalah salah satu dari tujuan pemilu yang harus diperhatikan pembuat

undang-undang, karena kekecewaan publik atas demokrasi lebih sering disebabkan karena soal ini. *Governability* adalah stabilitas pemerintahan dan kemampuannya untuk memerintah. *Governability* dipengaruhi oleh jumlah partai, derajat polarisasi politik antarpartai, partisipasi partai dalam pemerintahan, serta hubungan antara mayoritas parlemen dan eksekutif, yaitu adanya *divided governmnet* atau pemerintahan terbelah dalam sistem pemerintahan presidensial, atau kabinet minoritas dalam sistem pemerintahan parlementer.

Empat faktor yang mempengaruhi efektivitas pemerintahan itu bisa dihasilkan oleh pemilu. Di sinilah rekayasa sistem pemilu sangat menentukan. Artinya, jika pembuat undang-undang menempatkan pemerintahan efektif sebagai tujuan pemilu, maka pengaturan sistem pemilu harus diarahkan kepada empat faktor tersebut: mengurangi jumlah partai politik di parlemen, memperkecil fragmentasi partai politik di parlemen, memperjelas keterlibatan partai politik dalam pemerintahan, dan menghindari *divided government* (pada sistem pemerintahan presidensial) atau kabinet minoritas (pada sistem pemerintahan parlementer). Sekali lagi, beberapa isu tersebut, tidak pernah jadi bahan perdebatan pada saat pembuat undang-undang merumuskan undang-undang pemilu legislatif, undang-undang pemilu presiden, dan undang-undang pilkada pasca perubahan UUD 1945. Itu terjadi karena memang pembuat undang-undang tidak menyebut pemerintahan efektif sebagai tujuan pemilu. Jika pun tersebut, maka hal itu hanya sebatas bunga-bunga perdebatan saja, tidak pernah menjadi

bahasan serius.

Pertama, soal mengurangi jumlah partai politik di parlemen. Usaha ini sudah dilakukan oleh UU No 10/2008 yang menerapkan ambang batas perwakilan atau *parliamentary threshold* 2,5 persen pada Pemilu 2009 dan dilanjutkan oleh UU No 8/2012 yang menaikkan ambang batas perwakilan menjadi 3,5 persen. UU No 10/2008 memang berhasil mengurangi jumlah partai politik di DPR, dari 17 partai politik (Pemilu 2004) menjadi 9 partai politik (Pemilu 2009), tetapi ketika ambang batas dinaikkan menjadi 3,5 persen oleh UU No 8/2012, Pemilu 2014 malah menghasilkan 10 partai politik di DPR. Itu artinya, ambang batas perwakilan adalah variabel sistem pemilu yang tidak tepat untuk mengurangi jumlah partai politik di parlemen. Dengan demikian, upaya mengurangi jumlah partai politik di parlemen harus dicari instrumen lain yang lebih tepat. Dalam hal ini pengecilan besaran daerah pemilihan bisa menjadi pilihan.

Kedua, soal mengurangi fragmentasi partai politik di parlemen, undang-undang pemilu legislatif belum melangkah lebih jauh, meskipun UU No 12/2003, UU No 10/2008, dan UU No 8/2012 dalam bagian penjelasan menyatakan, bahwa salah satu tujuan pemilu adalah mewujudkan sistem multipartai sederhana di parlemen. Ini terjadi karena konsep multipartai sederhana hanya mengacu pada jumlah partai politik sehingga pembuat undang-undang merasa sudah cukup dengan menerapkan ambang batas perwakilan. Padahal pembentukan sistem multipartai sederhana itu berkaitan dengan fragmentasi, yaitu tingkat

penyebaran kursi parlemen, bukan semata berkaitan dengan jumlah partai di parlemen. Dalam mengukur fragmentasi politik, para ahli pemilu sepakat menggunakan Indeks ENPP (*effective number of parliamentary parties*) yang dirumuskan oleh Markku, Laakso dan Taagepera (1989).

Hasil operasionalisasi rumus itu menyatakan, semakin kecil angka yang dihasilkan Indeks ENPP, semakin kecil fragmentasi partai politik di parlemen sehingga semakin positif pengaruhnya dalam menciptakan pemerintahan efektif. Rumus itu menghasilkan empat kategori sistem parlemen: pertama, sistem satu partai yang berarti terdapat satu partai dominan; kedua, sistem dua partai yang berarti terdapat dua partai dominan; ketiga, sistem multipartai moderat atau multipartai sederhana yang berarti terdapat tiga, empat, atau lima partai dominan, dan; keempat, sistem multipartai ekstrem yang berarti terdapat enam atau lebih partai dominan. Sampai tiga pemilu pasca Perubahan UUD 1945, Indeks ENPP DPR belum pernah mencapai angka tiga, empat, atau lima sehingga Pemilu 2004, Pemilu 2009, dan Pemilu 2014 gagal menghasilkan sistem multipartai moderat atau sistem multipartai sederhana, tetapi hanya menghasilkan sistem multipartai ekstrem. Artinya, jika pembuat undang-undang ingin mewujudkan sistem multipartai sederhana, undang-undang tidak cukup hanya menaikkan ambang batas perwakilan, tetapi juga harus memainkan variabel lain: memperkecil besaran daerah pemilihan dan mengganti formula perolehan kursi dari metode kuota dengan metode divisor.

Ketiga, soal memperjelas keterlibatan partai politik

dalam parlemen memang berkaitan dengan memperkecil jumlah partai politik di parlemen dan mengurangi fragmentasi partai politik di parlemen. Namun, yang lebih penting di sini adalah memastikan siapa partai politik atau koalisi partai politik pemerintah, dan siapa partai politik atau koalisi partai politik oposisi. Jumlah partai politik yang sedikit dan fragmentasi partai politik yang kecil jelas mempermudah *blocking* politik. Sistem mutlipartai moderat cenderung menghasilkan koalisi yang stabil dan menciptakan pemerintahan efektif jika dibandingkan dengan sistem multipartai ekstrem. Yang pertama cenderung cepat mengambil keputusan karena pengambilan keputusan hanya ditentukan oleh dua atau tiga partai, sedangkan yang kedua sulit mengambil keputusan karena banyak partai yang terlibat. Dalam soal *blocking* politik ini, sistem pemerintahan parlementer lebih sederhana jika dibandingkan dengan sistem pemerintahan presidensial. Sebab dalam sistem pemerintahan parlementer, partai politik atau koalisi partai politik yang menguasai mayoritas parlemen dengan sendirinya bisa membentuk kabinet; sedangkan dalam sistem presidensial penguasaan mayoritas parlemen tidak secara otomatis menguasai eksekutif karena presiden terpilih belum tentu berasal dari partai atau koalisi partai yang menguasai mayoritas parlemen. Itulah sebabnya, dalam sistem pemerintahan presidensial, jadwal pemilu legislatif dan pemilu presiden menjadi variabel penting untuk menghindari terbentuknya pemerintahan terbelah.

Keempat, soal menghindari terbentuknya pemerintahan

terbelah, sangat penting untuk diperhatikan mengingat sistem pemerintahan presidensial Indonesia tidak hanya digunakan pada pemerintahan nasional, tetapi juga pemerintahan provinsi dan kabupaten/kota. Pemerintahan terbelah terjadi manakala pejabat eksekutif terpilih bukan berasal dari partai atau koalisi partai yang menguasai mayoritas parlemen. Ini fenomena umum yang terjadi dalam sistem pemerintahan presidensial karena anggota legislatif dan pejabat eksekutif sama-sama dipilih melalui pemilu.

Pengalaman negara-negara Amerika Latin menunjukkan, manakala pemilu anggota legislatif dan pemilu pejabat eksekutif diselenggarakan secara terpisah, maka cenderung menghasilkan pemerintahan terbelah. Sebaliknya, manakala pemilu anggota legislatif dan pemilu pejabat eksekutif diselenggarakan secara bersamaan, maka cenderung bisa menghindari terbentuknya pemerintahan terbelah. Dengan kata lain, penyatuan jadwal pemilu anggota legislatif dan pemilu pejabat eksekutif cenderung menghasilkan pemerintahan kongruen, yakni pemerintahan di mana pejabat eksekutif terpilih dan mayoritas anggota legislatif berasal dari partai atau koalisi partai yang sama.

Kecenderungan itu terjadi karena dalam pemilu serentak anggota legislatif dan pejabat eksekutif terdapat kesamaan sikap antara partai politik dan pemilih, yakni sama-sama mengutamakan pemilu pejabat eksekutif, baru pemilu anggota legislatif. Itulah yang menyebabkan terjadinya *coattail effect*, di mana keterpilihan pejabat eksekutif akan mempengaruhi keterpilihan anggota legislatif. Maksudnya,

jika Pasangan Calon Presiden Nomor 1 menang, maka partai politik atau koalisi partai politik yang mencalonkan pasangan calon tersebut akan memenangkan mayoritas kursi legislatif. Dalam situasi politik demikian, maka pemerintahan akan efektif, sebab semua rencana kebijakan dari pejabat eksekutif akan mudah disetujui oleh mayoritas legislatif, atau sebaliknya.

Demikianlah dalam konteks politik Indonesia, jika pemerintahan efektif menjadi tujuan pemilu maka empat faktor harus diperhatikan: jumlah partai di parlemen, derajat polarisasi politik antarpolisi, partisipasi partai dalam pemerintahan, serta hubungan antara mayoritas parlemen dan eksekutif, yaitu adanya *divided government* atau pemerintahan terbelah dalam sistem pemerintahan presidensial. Itu artinya pembuat undang-undang mengurangi jumlah partai politik di parlemen, memperkecil fragmentasi partai politik di parlemen, memperjelas keterlibatan partai politik dalam pemerintahan, dan menghindari terbentuknya pemerintahan terbelah. Usaha untuk mengurangi jumlah partai politik dan memperkecil fragmentasi politik di parlemen bisa dilakukan dengan rekayasa sistem pemilu (dengan memperkecil besaran daerah pemilihan, mengganti formula perolehan kursi dengan metode divisor, serta mainkan variabel ambang batas perwakilan). Rekayasa sistem pemilu ini bisa dilakukan melalui undang-undang pemilu legislatif.

Namun untuk memperjelas *blocking* politik dan menghindari terbentuknya pemerintahan terbelah, rekayasa bisa dilakukan dengan mengubah jadwal pemilu serentak

anggota legislatif dan pejabat eksekutif. Tentu menyatukan jadwal pemilu itu baru bisa dilakukan apabila undang-undang pemilu legislatif, undang pemilu presiden, dan undang-undang pilkada disatukan. Formatnya bisa berupa pemilu total nasional, di mana anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dipilih bersamaan waktunya dengan presiden dan wakil presiden, gubernur dan wakil gubernur, serta bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota; atau pemilu nasional dan pemilu daerah, di mana anggota DPR, DPD, serta presiden dan wakil presiden dipilih melalui pemilu nasional, sedangkan anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota serta gubernur dan wakil gubernur, serta bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota dipilih melalui pemilu daerah. Masing-masing punya kelebihan dan kekurangan jika dilihat dari kepentingan pemilih, penyelenggara, partai politik dan calon serta penghitungan biaya negara.

Jika mengacu pada UUD 1945, konstitusi sebetulnya tidak mengatur jadwal pemilu. Meskipun demikian, Putusan MK No 14/PUU-XI/2013 tertanggal 23 Januari 2014, menyatakan bahwa pemisahan penyelenggaraan pemilu legislatif dan pemilu presiden tidak konstitusional, sehingga pada Pemilu 2019, penyelenggaraan dua pemilu itu harus diserentakkan. Itu artinya, pemilu anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota pada Pemilu 2019 akan dibarengkan penyelenggaraannya dengan pemilu presiden dan wakil presiden. Sedangkan pilkada tetap diselenggarakan terpisah sebagaimana diatur dalam UU No 1/2015 juncto UU No 8/2015. Undang-undang ini

hanya menyerentakkan jadwal pilkada yang berserakan di setiap daerah menjadi pilkada serentak pada Desember 2015, Februari 2017, dan Juni 2018, lalu dijadwal kembali menjadi 2020, 2022, dan 2003, sehingga pada 2027 terjadi pilkada serentak nasional.

Berdasarkan jadwal pemilu tersebut, maka Pemilu 2019 kemungkinan besar akan terbentuk pemerintahan kongruen pada tingkat nasional, di mana presiden dan wakil presiden terpilih berasal dari partai politik atau koalisi partai politik yang menguasai mayoritas kursi DPR. Tetapi pemerintahan kongruen sulit diharapkan terjadi di provinsi maupun kabupaten/kota, karena peta politik DPR Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota yang dihasilkan Pemilu 2019 sangat mungkin tidak kongruen dengan hasil pilkada serentak. Ini terjadi karena pemilu anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota tidak diselenggarakan secara bersamaan waktunya.

Oleh karena itu sungguh sulit mengharapkan akan terjadinya pemerintahan efektif di provinsi dan kabupaten/kota. Pemerintahan terbelah akan terjadi pada hampir semua daerah, sehingga secara teori pemerintahan tidak akan berjalan baik, karena setiap rencana kebijakan kepala daerah akan dihambat oleh DPRD, atau sebaliknya. Jika pemerintahan daerah tetap bisa berjalan, itu lebih karena faktor transaksi, di mana semua kebijakan akan diperjualbelikan di antara kepala daerah dan anggota DPRD. Makanya tidak perlu heran jika pada hari-hari mendatang akan terus terungkap kasus-kasus korupsi yang melibatkan kepala daerah dan anggota DPRD.

Memang di sana sini akan tetap muncul pemerintahan baik dan efektif di mana kepala daerah tidak mengalami banyak kendala dalam membuat kebijakan. Namun pemerintahan daerah yang berhasil ini semata-mata menggantungkan pada kualitas personal kepala daerah, seperti Gubernur DKI Jakarta Basuki Tjahaja Purnama dan Walikota Surabaya Rismaharani. Yang sering dilupakan adalah efektivitas pemerintahan DKI Jakarta tidak lepas dari dukungan masyarakat sipil dan media massa, sedangkan keberhasilan Tri Rismaharani selain mendapat dukungan masyarakat sipil dan media massa, juga atas dukungan Ketua Umum PDIP Megawati Soekarnoputri yang menekan Fraksi PDIP Kota Surabaya untuk terus mendukung walikota. Sebaliknya, di tempat dan waktu yang berbeda, keberhasilan Gubernur Gorontalo Fadel Muhammad dan Walikota Solo Joko Widodo, selain karena kualitas personal, juga tidak lepas dari dukungan Fraksi Golkar dan Fraksi PDIP di yang menguasai mayoritas kursi DPRD Gorontalo dan DPRD Solo. Bagaimana pun efektivitas pemerintahan daerah tidak bisa semata-mata digantungkan pada kualitas personal kepala daerah, tetapi juga harus dipengaruhi oleh peta politik parlemen yang mendukungnya.

Akhirnya harus disampaikan, bahwa studi yang dilakukan oleh Heroik Pratama dan Maharddhika ini merupakan peringatan awal, bahwa kita tidak perlu berharap banyak akan terciptanya pemerintahan daerah efektif, meskipun kepala daerah terpilih dihasilkan oleh penyelenggaraan pilkada yang lebih baik daripada pilkada-pilkada sebelumnya. Proses penyelenggaraan pilkada serentak

memang lebih berkualitas, tetapi hasilnya tidak menjamin bagi terbentuknya pemerintahan efektif. Bisa dipastikan, hampir semua kepala daerah yang dihasilkan pilkada serentak tetap berupa pemerintahan daerah terbelah, di mana kepala daerah terpilih bukan berasal dari partai atau koalisi partai yang mencalonkan kepala daerah terpilih tersebut. Lebih rumit lagi, fragmentasi politik di DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota sangat tinggi, sehingga tidak mudah bagi gubernur dan wakil gubernur serta bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota untuk mengambil kebijakan. Jika pun akhirnya disetujui bersama kepala daerah dan DPRD, kebijakan tersebut sudah terdistorsi oleh transaksi politik.

Jakarta, April 2016

Didik Supriyanto

Ketua Perludem

DAFTAR ISI

| | |
|---|-------|
| Kata Pengantar | iii |
| Daftar Isi | xxiii |
| Daftar Tabel | xxiv |
| Daftar Gambar | xxv |
| BAB I PENDAHULUAN | 1 |
| A. Latar Belakang | 1 |
| B. Tujuan | 6 |
| C. Metode Penelitian | 6 |
| D. Sistematika Bab | 8 |
| BAB II KERANGKA TEORI | 11 |
| A. Sistem Kepartaian dan Indeks ENPP | 11 |
| B. Perpaduan Sistem Multipartai dan Presidensialisme | 18 |
| BAB III MENAKAR EFEKTIVITAS PEMERINTAHAN PROVINSI | 23 |
| A. Tingginya Fragmentasi Politik | 23 |
| B. Koalisi Minoritas yang Tidak Selaras | 27 |
| C. Efektivitas Pemerintahan di Ambang Batas | 32 |
| BAB IV DINAMIKA PETAHANA MERAH KESUKSESAN KEDUA KALINYA | 37 |
| A. Indeks ENPP | 37 |
| B. Koalisi Minoritas dan Terputus | 43 |
| C. Tantangan Efektivitas Pemerintahan Petahana di Periode Kedua | 50 |
| BAB V PROSPEK KEPEMIMPINAN PEREMPUAN HASIL PILKADA SERENTAK 2015 | 53 |
| A. Perempuan Kepala Daerah Versus Polarisasi Parlemen | 53 |
| B. Minimnya Jumlah Perempuan Kepala Daerah | 65 |
| C. Kuasa Patriark dan Oligark | 67 |
| BAB VI PENUTUP | 71 |
| A. Kesimpulan | 71 |
| B. Rekomendasi | 74 |
| Daftar Pustaka | 81 |
| Profil Penulis | 85 |
| Profil Perludem | 89 |

DAFTAR TABEL

| | | |
|------------|---|----|
| Tabel 1.1 | Teknik Pengumpulan Data | 8 |
| Tabel 2.1 | Tipologi Sistem Kepartaian Multipartai Menurut Satori | 15 |
| Tabel 2.2 | Dimensi Sistem Kepartaian Kompetitif dan Terkartelisasi..... | 22 |
| Tabel 3.1 | Perbandingan Koalisi Partai dan Jumlah Kursi DPRD | 28 |
| Tabel 3.2 | Perbandingan Koalisi Pemerintah Pusat dan Provinsi | 31 |
| Tabel 4.1 | Peta Koalisi Partai Politik Pengusung Petahana | 44 |
| Tabel 4.2 | Perbandingan Koalisi Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota..... | 49 |
| Tabel 5.1 | Nilai ENPP dan Persentase Kursi Perempuan Kepala Daerah Terpilih | 58 |
| Tabel 5.2 | Nilai ENPP dan Persentase Kursi Perempuan Wakil Kepala Daerah Terpilih..... | 60 |
| Tabel 5.3 | Latar Belakang Perempuan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Terpilih..... | 70 |
| Tabel 6.1: | Alternatif I Desain Waktu Penyelenggaraan Pilkada Serentak | 77 |
| Tabel 6.2: | Alternatif II Desain Waktu Penyelenggaraan Pilkada Serentak | 78 |

DAFTAR GAMBAR

| | | |
|------------|---|----|
| Gambar 1.1 | Indeks ENPP Pemilu DPR 1955—2014..... | 4 |
| Gambar 3.1 | Indeks ENPP di Tujuh Provinsi Pilkada | 25 |
| Gambar 4.1 | Kemenangan dan Kekalahan Petahana | 38 |
| Gambar 4.2 | Indeks ENPP DPRD | 42 |

PROSPEK PEMERINTAHAN

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Tidak sedikit dari kita memandang urusan pemilihan umum kepala daerah (pilkada) ataupun pemilu secara umum sebagai urusan teknis pemberian suara kepada kandidat atau partai politik untuk meraih kekuasaan. Tidak sedikit juga dari kita yang beranggapan bahwa pemilu sebagai seperangkat instrumen untuk mengkonversi suara menjadi kursi semata. Sebagai arena politik, memang tidak ada yang salah dari dua pandangan tersebut.

Namun, jauh dari pada itu, sebagai arena yang mengkonstruksi bagaimana representasi antara masyarakat dan calon wakilnya di pemerintahan dimulai, pemilu beririsan langsung dengan perilaku kepala daerah serta potret kebijakan publik yang akan dihasilkan kelak. Adanya upaya untuk menghilangkan pilkada merupakan salah satu bentuk nyata relasi tersebut.

Tentunya kita masih ingat betul ketika UU No 1/2014 diformulasikan pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono melalui Menteri Dalam Negeri mengusulkan untuk mengembalikan proses pemilihan kepala daerah ke tangan Dewan Permusyawaratan Rakyat Daerah (DPRD). Alasan utamanya karena disain sistem pilkada langsung yang ada membutuhkan biaya yang cukup tinggi dan seringkali berujung pada parktek korupsi pasca pilkada yang terbukti

dengan tercatatnya 330 kepala daerah terjerat kasus korupsi (Hartawan, 2014). Dalam hal ini pemerintah menilai bangunan sistem pilkada justru menghasilkan pemerintahan daerah yang koruptif.

Namun demikian, bukan berarti desain sistem pilkada selalu menghasilkan perilaku korupsi kepala daerah. Terdapat variabel-variabel penting dari sistem pemilu yang selama ini dianggap sebagai variabel teknis semata yang sebetulnya dapat mempengaruhi pemerintahan hasil pemilu.

Sejauh ini tidak banyak orang menyadari dan memahami betul adanya pengaruh yang cukup signifikan dari desain sistem pemilu terhadap perilaku korupsi yang ditimbulkan. Sebagian besar orang menilai kehadiran korupsi lebih banyak diakibatkan oleh faktor-faktor *behavioralist* yakni karena rendahnya kompetensi, integritas, atau hal-hal yang berkaitan dengan karakter pribadi individu. Aspek perilaku individual memang sedikit banyak berpengaruh terhadap hal tersebut.

Namun, ada aspek lain yang mempengaruhi perilaku korupsi kepala daerah ini. Kepala daerah yang memiliki tingkat kompetensi dan integritas yang sudah teruji dihadapkan pada tingkat fragmentasi politik di parlemen tinggi. Kondisi ini secara langsung akan menghambat kerja-kerja kepala daerah untuk menghasilkan kebijakan publik. Dalam keadaan ini, hanya ada dua pilihan: suap terhadap anggota parlemen atau melakukan hal-hal yang sifatnya transaksional untuk memuluskan kebijakan publik yang diusulkan.

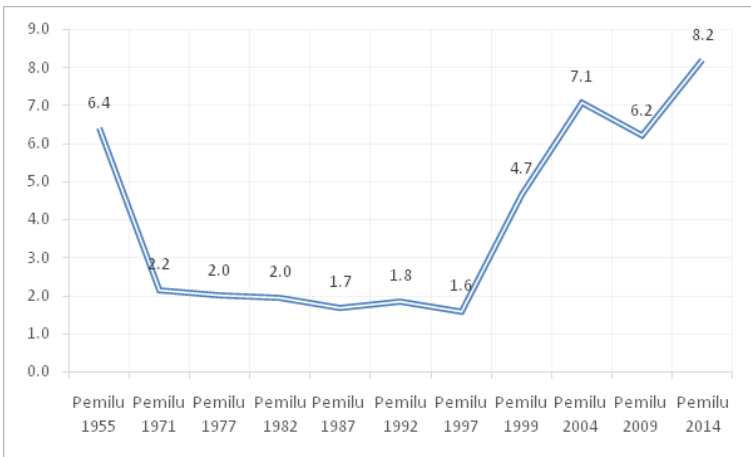
Lemahnya dukungan partai politik parlemen terhadap pemerintahan daerah atau terdapatnya minoritas koalisi pengusung pemerintah, ditambah dengan terdapat lebih dari lima partai politik yang memiliki kapasitas relevan untuk mempengaruhi pengambilan keputusan di parlemen, menjadi salah satu faktor penghambat bagi kepala daerah untuk menghasilkan kebijakan publik.

Di tengah situasi seperti inilah kemudian seorang kepala daerah perlu memikirkan cara untuk tetap melancarkan paket kebijakan yang diusulkan dengan tujuan untuk memenuhi janji-janji politik atau visi-misi sampai dengan program yang ditawarkan kepada masyarakat pada saat pilkada. Dari sinilah kemudian praktik lobi-lobi dan transaksi antara kepala daerah dengan anggota DPRD sering kali terjadi untuk mencapai kesepakatan dan tujuan bersama yang berujung pada praktik suap atau korupsi. Kondisi demikian memang sudah menjadi paradoks dasar bagi setiap negara yang menerapkan sistem pemerintahan presidensialisme dengan sistem kepartaian multipartai ekstrem (terdapat lebih dari lima partai di parlemen) yang sering kali berujung pada konflik antara legislatif-eksekutif dan berakhir pada *deadlock* atau korupsi.

Terbentuknya sistem multipartai ekstrem tidak terlepas dari disain sistem pemilu. Studi yang dilakukan oleh Maurice Duverger (1950) berhasil membuktikan bahwa sistem pemilu distrik (*plurality majority*) selalu menghasilkan sistem dua partai dan sistem pemilu proposional (*proportional representation*) selalu menghasilkan sistem banyak partai atau multipartai. Hal ini disebabkan sistem

pemilu distrik hanya terdapat dua alokasi kursi parlemen per daerah pemilihan yang diperebutkan sehingga akan menghasilkan dua partai politik di parlemen. Sedangkan dalam sistem pemilu proposional terdapat lebih dari tiga alokasi kursi per daerah pemilihan yang diperebutkan yang tentunya berdampak pada banyaknya jumlah partai politik di parlemen dengan tingkat fragmentasi politik yang cukup tinggi.

GAMBAR 1.1:
INDEKS ENPP PEMILU DPR 1955—2014



Salah satu cara yang dapat digunakan untuk melihat seberapa jauh tingkat fragmentasi politik di parlemen ialah dengan menghitung indeks *effective number of parliamentary parties* atau yang lebih dikenal dengan istilah indeks ENPP. Logikanya, semakin besar indeks ENPP maka semakin terfragmentasi parlemen dan semakin sulit untuk

mengambil keputusan. Begitu pula sebaliknya, semakin kecil indeks ENPP maka semakin mudah dalam proses pengambilan keputusan.

Pemilu Dewan Permusyawaratan Rakyat (DPR) 2014, misalnya, menghasilkan sepuluh partai politik di parlemen dengan indeks ENPP 8.2 atau terdapat delapan partai politik yang memiliki pengaruh dalam proses pengambilan keputusan. Pada sisi lain, di Pemilu Presiden 2014, koalisi pendukung pemerintahan terpilih tidak mampu meraih kursi mayoritas di DPR. Pada akhirnya, di awal kepemimpinan Joko Widodo-Jusuf Kalla, kisruh antara pemerintah dengan DPR tidak dapat dihindari akibat ketidasepahaman antara partai pemerintah dengan oposisi yang tentunya menyulitkan presiden dalam mengambil keputusan. Hal serupa terjadi pula pada level pemerintahan daerah.

Salah satu tujuan dasar dari diselenggarakannya pilkada serentak ialah terciptanya efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Namun, realitasnya, kondisi parlemen di daerah cenderung terfragmentasi dengan rata-rata indeks ENPP 7. Selain itu tidak sedikit kepala daerah terpilih hasil pilkada serentak yang tidak mendapat dukungan mayoritas dari partai politik di DPRD.

Kondisi demikian tentunya akan berpotensi pada terjadinya bancakan-bancakan dalam proses perumusan kebijakan publik di daerah. Berangkat dari persoalan inilah studi mengenai relasi antara tingkat fragmentasi politik parlemen di daerah dengan keterpilihan kepala daerah hasil pilkada serentak 2015 menarik untuk dielaborasi lebih jauh. Tulisan ini menelaah lebih jauh prospek pemerintahan

daerah hasil Pilkada Serentak 2015 ditengah tingginya fragmentasi politik di parlemen.

B. TUJUAN

Secara umum, tujuan dari studi ini adalah untuk memahami lebih jauh tentang relasi pemerintahan hasil pilkada serentak 2015 dengan tingkat fragmentasi politik di DPRD yang dilihat dari besaran indeks ENPP. Adapun secara khusus, tujuan yang hendak dijawab dari studi ini meliputi tiga hal. Pertama, menunjukkan sejauh mana tingkat fragmentasi partai di parlemen daerah, yang ditunjukkan dengan indeks ENPP, berpengaruh terhadap jalannya pemerintahan hasil pilkada. Kedua, memetakan potensi-potensi permasalahan karena adanya fragmentasi partai di parlemen yang harus diperhatikan oleh kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih. Ketiga, memberikan tawaran solusi untuk meredam tingginya fragmentasi partai di parlemen yang dapat berpotensi menghambat jalannya penyelenggaraan pemerintahan serta memicu praktik korupsi di daerah.

C. METODE PENELITIAN

Studi ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Adanya upaya untuk menyelidiki secara cermat suatu program, peristiwa, proses, atau kasus-kasus yang dibatasi oleh waktu dan aktivitas menjadi ciri khas dasar metode penelitian kualitatif dengan pendekatan studi kasus (Creswell 2010: 20). Metode ini

menjadi sangat relevan untuk digunakan dalam rangka menjelaskan sebuah peristiwa yang baru saja terjadi, yakni Pilkada Serentak 2015.

Studi ini meninjau hubungan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah hasil Pilkada Serentak 2015 dengan fragmentasi partai di DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota hasil Pemilu Legislatif 2014 yang tingkatannya ditunjukkan dengan besaran indeks ENPP. Studi ini juga menyelidiki potensi dampak dan permasalahan yang ditimbulkan dari hubungan tersebut.

Dari 264 daerah yang melangsungkan Pilkada Serentak 2015, beberapa daerah dipilih untuk menjadi fokus studi ini. Pemilihan daerah yang menjadi fokus studi didasarkan pada tiga kriteria. Pertama, daerah yang melangsungkan pilkada serentak yang dimenangkan oleh kandidat kepala daerah atau wakil kepala daerah perempuan. Kedua, daerah yang melangsungkan pilkada serentak yang dimenangkan oleh kandidat petahana yang dipilih satu sampai dua daerah di masing-masing provinsi. Ketiga, sembilan provinsi yang melangsungkan pilkada serentak 2015 ditambah dengan dua daerah kabupaten dan kota yang dipilih secara acak dalam satu provinsi tersebut.

Teknik pengumpulan data yang dilakukan dalam studi ini ialah dengan cara mencari sumber data sekunder. Data tersebut antara lain jumlah perolehan suara kepala daerah yang diakses dari Sistem Informasi Penghitungan Suara yang dimiliki oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU), data komposisi atau jumlah perolehan kursi DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota hasil Pemilu Legislatif 2014

masing-masing partai politik di daerah yang menjadi fokus penelitian, dan literatur atau referensi-referensi buku maupun hasil penelitian dan dokumen yang sesuai dengan kajian mengenai tingginya fragmentasi politik parlemen yang berpengaruh terhadap jalannya pemerintahan lokal hasil pilkada serentak.

TABEL 1.1
TEKNIK PENGUMPULAN DATA

| JENIS DATA | TEKNIK PENGUMPULAN DATA | SUMBER DATA |
|------------|-------------------------|--|
| Sekunder | Dokumen | Perolehan suara kepala daerah terpilih hasil Pilkada Serentak 2015; dan perolehan kursi masing-masing partai politik di DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/ Kota hasil Pemilu Legislatif 2014. |
| | Literatur review | Buku, hasil penelitian, policy brief tentang tingginya fragmentasi parlemen, indeks ENPP, dan sistem kepartaian. |

D. SISTEMATIKA BAB

Studi mengenai “Prospek Pemerintahan Hasil Pilkada Serentak 2015” akan dibagi menjadi enam subpokok. Bab I membahas pendahuluan yang berisi tentang latar belakang mengapa studi ini penting untuk dilakukan serta tujuan dan metode penelitian yang digunakan.

Bab II membahas kerangka teori yang digunakan untuk menjelaskan relasi antara fragmentasi politik dengan pemerintahan hasil pilkada serentak. Sehingga teori mengenai sistem kepartaian dan indeks ENPP akan menjadi payung teoritik dalam studi ini.

Bab III membahas efektivitas pemerintahan hasil pilkada provinsi. Bagian ini akan banyak mengelaborasi indeks ENPP di provinsi-provinsi yang melangsungkan pilkada dan akan dikaitkan dengan gubernur terpilih berikut koalisi pendukungnya.

Bab IV dari studi ini menjelaskan mengenai efektivitas pemerintahan daerah di bawah kepemimpinan petahana yang kembali terpilih di pilkada serentak.

Bab V fokus membahas prospek dan tantangan pemerintahan daerah di bawah kepemimpinan perempuan kepala daerah yang terpilih dari Pilkada Serentak 2015.

Bab VI memaparkan kesimpulan dan rekomendasi-rekomendasi yang perlu diperhatikan dalam rangka mendorong efektivitas pemerintahan daerah dengan memperbaiki sistem pilkada serentak.

PROSPEK PEMERINTAHAN

BAB II

KERANGKA TEORI

A. SISTEM KEPARTAIAN DAN INDEKS ENPP

Salah satu ilmuwan politik asal Italia Giovanni Satori (1976: 44) mendefinisikan sistem kepartaian sebagai “*system of interactions resulting from inter-party competition*” atau sebuah interaksi yang berasal dari persaingan antarpolitical party pada arena-arena yang memungkinkan setiap partai politik satu dengan lainnya berkompetisi untuk memperoleh kekuasaan, seperti dalam arena pemilu maupun pascapemilu yakni di parlemen.

Interaksi antarpolitical party politik sendiri, menurut Duverger (1984), sangat bergantung pada sedikit atau banyaknya jumlah partai politik dalam suatu negara. Klasifikasi tipologi sistem kepartaian terbagi menjadi dua yakni sistem partai tunggal serta sistem partai pluralitas yang di dalamnya terdapat sistem dua partai dan sistem partai banyak atau multipartai.

Dalam sistem dua partai, hanya terdapat dua partai politik besar yang memiliki kekuatan setara di parlemen. Ketika salah satu dari dua partai politik tersebut memenangkan pemilu dan berkuasa dipemerintahan, partai yang kalah akan menjadi oposisi pemerintah. Sedangkan dalam sistem pluralitas atau multipartai, terdapat lebih dari dua partai di parlemen dimana masing-masing partai memiliki kekuatan yang berbeda atau mungkin saja sama di parlemen. Dalam

kondisi ini, tidak ada partai politik dominan ataupun mayoritas berkuasa secara mandiri. Hal ini tentunya berbeda dengan sistem partai tunggal yang hanya terdapat satu partai politik berkuasa dan dominan di parlemen maupun pemerintahan.

Berbeda dengan Duverger, Satori (1976) memandang interaksi antarpolitical tidak hanya dilihat dari sedikit banyaknya partai politik di parlemen semata, tetapi juga jumlah partai relevan dan jarak ideologis antarpolitical politik. Jika jumlah partai politik yang dimaksud Duverger hanya dilihat dari berapa banyak partai politik berhasil masuk parlemen, Satori melihat sejauh mana komposisi kursi yang dimiliki partai politik di parlemen mampu memiliki dampak yang signifikan dalam menjalankan fungsi-fungsi parlemen, termasuk membuka peluang untuk koalisi maupun oposisi.

Sebagai contoh, hasil Pemilu Inggris 2005 meloloskan 12 partai politik di parlemen. Tetapi dari 646 kursi parlemen Inggris, hanya terdapat dua sampai dengan tiga partai politik yang memiliki pengaruh dalam pengambilan keputusan. Hal ini disebabkan adanya konsentrasi kursi parlemen pada tiga partai yakni Partai Buruh (356 kursi), Partai Konservatif (198 kursi), dan Partai Liberal (62 kursi). Sedangkan 30 kursi lainnya cenderung menyebar ke sembilan partai lainnya dengan perolehan kursi satu hingga sembilan. Dalam hal ini Inggris dapat dikategorisasikan sebagai negara dengan sistem dua partai. Jika dalam proses pengambilan keputusan tidak mencapai kata sepakat dan berujung *voting*, hanya terdapat dua partai politik yang memiliki dampak signifikan terhadap pengambilan keputusan tersebut.

Selain memiliki pengaruh untuk mengambil keputusan, adanya jumlah partai politik relevan dalam membentuk sistem kepartaian yang dimaksud Satori ialah adanya dua potensi yang dimiliki oleh partai politik dalam berinteraksi. Dua potensi itu adalah potensi untuk membangun koalisi dan potensi untuk mengintimidasi atau yang disebut dengan *blackmail*. Partai politik memiliki potensi untuk membangun koalisi apabila memiliki jumlah kursi yang cukup signifikan di parlemen atau memungkinkan menjadi partai mayoritas. Sedangkan partai politik memiliki potensi untuk mengintimidasi apabila keberadaannya mampu mempengaruhi taktik persaingan antarpolisi terutama ketika mampu merubah persaingan (Supriyanto, D & Mellaz, A, 2011, hal. 28).

Untuk mengetahui jumlah partai relevan ini Laakso dan Taagepera (1979) memformulasikan secara matematis indeks *effective number of parliamentary parties* atau yang dikenal dengan istilah ENPP. Formula ini digunakan untuk melihat sekaligus menjelaskan berapa banyak jumlah partai relevan di parlemen yang terbentuk pascapemilu. Tidak hanya itu, indeks ini juga digunakan untuk melihat seberapa jauh relevansi partai politik di parlemen dalam mengambil keputusan dalam formulasi kebijakan. Douglas Rae (Rae, 1967, hal. 53-58) merumuskan formula indeks fragmentasi politik parlemen yang berpengaruh terhadap efektivitas parlemen. Formula ini berlandaskan pada pertanyaan: apakah kekuatan politik terkonsentrasi pada satu partai, atau terbagi di antara berbagai partai politik ? (Supriyanto, D & Mellaz, A, 2011, hal. 30). Secara lebih jauh formula

Indeks ENPP tersebut adalah sebagai berikut:

$$ENPP = \frac{n-1}{\sum_{i=1}^n S_i} \wedge 2 = \frac{1}{\sum_{i=1}^n (S_1 + S_2 + S_3 + S_4 + \dots + S_n)}$$

$$F = 1 - \frac{\sum_{i=1}^n (S_i)^2}{n-1} = \frac{n-1}{ENPP}$$

Melalui dua formula matematis inilah kita dapat melihat jenis, bentuk, karakter, sampai dengan dampak sistem kepartaian yang diklasifikasikan oleh Satori. Secara lebih spesifik, Satori mengklasifikasikan sistem kepartaian kedalam tujuh kategori bentuk untuk melihat jumlah partai yang relevan dan jarak ideologi antarpartai yang dapat membangun potensi partai politik di dalam suatu negara. Adapun tujuh klasifikasi tersebut diantaranya *one party system*/sistem partai tunggal, *hegemonic party*/partai hegemonik, *predominant party*/partai dominan, *two party*/dua partai, *limited pluralism*/pluralisme terbatas, *extreme pluralism*/pluralisme ekstrem dan *atomized*/atomik. Karena tujuan dari studi ini berusaha untuk melihat sejauh mana efektivitas penyelenggaraan pemerintahan hasil pilkada serentak 2015 ditengah sistem pluralisme atau yang lebih dikenal dengan istilah multipartai, maka tipologi kepartaian hanya akan difokuskan pada sistem multipartai yang Indonesia anut.

TABEL 2.1
TIPOLOGI SISTEM KEPARTAIAN MULTIPARTAI MENURUT SATORI

| JUMLAH PARTAI | TINGKAT JARAK IDEOLOGIS | |
|---------------|-------------------------|--|
| | RENDAH | TINGGI |
| 3—5 | Multipartai Moderat | Multipartai terbatas namun terpolarisasi |
| >5 | Multipartai Ekstrem | Multipartai Terpolarisasi |

Sistem multipartai terbagi kedalam dua bentuk yakni multipartai moderat dan multipartai ekstrem. Sistem multipartai moderat merupakan sistem kepartaian dengan jumlah partai politik sebanyak tiga sampai dengan lima dalam suatu negara. Sistem ini berada di tengah-tengah antara sistem dua partai dengan sistem multipartai ekstrem. Karakteristik utama dari sistem multipartai moderat adalah adanya rentang jarak antara partai politik yang berdekatan dan tidak terlalu tajam (Satori, 1976, hal. 179). Dalam hal ini, masing-masing partai politik lebih mengedepankan kedekatan ideologi ataupun program partai dalam membangun koalisi antar partai politik. Untuk itu, pola persaingan yang terbentuk bersifat sentripetal dengan bentuk koalisi bersifat bipolar yang membentuk dua kutub konfigurasi politik: kutub koalisi antarpartai dalam membentuk pemerintah dan kutub koalisi antarpartai sebagai oposisi pemerintah yang berifat unilateral serta solid demi terciptanya stabilitas politik (Satori, 1976, hal. 179).

Berbeda dengan sistem multipartai sederhana, sistem multipartai ekstrem memiliki rentang jarak ideologi cukup jauh antar partai politik akibat terdapat lebih dari lima partai

politik besar dengan jumlah kursi yang cukup signifikan di parlemen. Kondisi ini berdampak pada polarisasi dan sulitnya membangun stabilitas politik yang ada. Dengan kata lain, sistem multipartai ekstrem cenderung terfragmentasi. Terdapat tujuh karakter dasar dari sistem multipartai ekstrem (Satori, 1976, hal. 132-138):

Menurut Satori (1976) terdapat tujuh karakter sistem kepartaian pluralisme ekstrem. Pertama, adanya *relevant anti system parties* maksudnya ialah adanya partai oposisi yang didasari oleh prinsip-prinsip dasar maupun ideologi antar partai bukan atas dasar kesamaan isu karena adanya jarak ideologi antar partai yang maksimal. Sehingga isu hanya dijadikan sebatas arena negosiasi atau tawar menawar antar partai politik untuk dikelola. Untuk itu masing-masing partai politik berusaha menginfiltrasi sistem yang dibangun secara terus menerus baik dari luar maupun dalam.

Kedua, adanya partai oposisi pemerintah yang bersifat bilateral bukan unilateral dengan bergabungnya beberapa partai menjadi partai oposisi pemerintah yang solid dan adanya pemerintahan bayangan. Oposisi yang terbentuk lebih tercerai berai tidak bersatu dan cenderung eksklusif sehingga memicu hadirnya kelompok oposisi-oposisi lainnya yang saling kontra *counter oppositions*.

Ketiga, perubahan karakter oposisi yang terbentuk dari unilateral menjadi bilateral. Hadirnya karakter khusus yang ketiga dengan adanya salah satu partai politik yang menjadi pusat konsentrasi kekuasaan seperti Italia, atau kedalam banyak partai seperti Prancis. Sehingga kegiatan

aktual suatu sistem partai tidak lagi hanya bertumpu pada dua kutub bipolar, melainkan dapat lebih dari dua kutub multipolar.

Keempat, dengan adanya partai oposisi yang bersifat bilateral yang menghasilkan pola persaingan sentripetal semakin membuat sistem pluralisme ekstrem ini terpolarisasi dengan intensitas persaingan antarpartai yang tinggi sehingga perpecahan antarpartai politik semakin mendalam karena adanya tingkat konsesus yang rendah antarpartai politik di dalam pemerintahan. Akibatnya, legitimasi terhadap sistem politik yang ada cenderung rendah.

Kelima, karakter dari sistem pluralisme ekstrem yakni adanya titik balik dari persaingan sentripetal ke sentrifugal. Persaingan yang sebelumnya mendekat menuju pusat kini menjauh dari pusat dan memungkinkan membentuk sistem baru. Belum lagi, penurunan jumlah suara yang diperoleh partai. memicu hadirnya pelemahan sistem pemerintahan yang dianut oleh negara tersebut.

Keenam, karakter yang selanjutnya dari pluralisme ekstrem atau multipartai ekstrem ialah pola ideologi bawaan partai politik. Maksudnya ialah ketika rentang ideologi antarpartai relatif jauh dan mendalam sehingga menghasilkan ruang ideologi yang cukup luas, ketidaksepahaman antarpartai politik di pemerintahan bukan hanya sekedar dalam tataran kebijakan publik semata, melainkan prinsip-prinsip dasar yang fundamental. Dalam hal ini, ketidaksepahaman terbentuk didasarkan oleh keterlibatan emosi dan mentalitas khusus dalam politik yang

dibentuk oleh ideologi itu sendiri sehingga mengganggu stabilitas politik di negara tersebut.

Ketujuh, adanya kelompok partai oposisi pemerintah yang tidak bertanggung jawab dengan kebijakan ataupun program-program yang dikeluarkan oleh partai koalisi pemerintah. Akan tetapi mereka lebih meonjolkan tanggung jawabnya untuk bertindak sesuai dengan apa yang telah mereka janjikan pada saat pemilu kepada masyarakat.

Kedelapan, karakter yang terakhir dari pluralisme ekstrem ialah adanya pola pemerintahan yang terbentuk yang disebut Satori sebagai “*outbidding politics*” atau politik saling mengalahkan dan menjatuhkan, yang sangat berbeda dengan sistem politik kompetitif yang memiliki dampak positif untuk mendorong *check and balances*. Bukan untuk saling bercerai berai yang terkonsolidasi.

B. PERPADUAN SISTEM MULTIPARTAI DAN PRESIDENSIALISME

Salah satu persoalan mendasar penganut sistem kepartaian multipartai dengan sistem pemerintahan presidensialisme ialah efektivitas penyelenggaraan pemerintahan. Adanya konsentrasi kekuasaan pada lembaga eksekutif yakni presiden sebagai kepala pemerintahan sekaligus kepala negara dalam sistem pemerintahan presidensialisme, menuntut adanya efektivitas dan stabilitas pemerintahan antara eksekutif dan legislatif yang didukung oleh partai mayoritas.

Namun, sistem pemerintahan presidensialisme sangat

bergantung pada keseimbangan serta pemisahan kekuasaan dan keseimbangan ini seringkali menimbulkan imobilisme atau kemandegan akibat lemahnya dukungan partai politik di parlemen serta tingginya fragmentasi politik di parlemen yang menjadi ciri khas dasar sistem multipartai (Mainwaring, dalam Ishiyama & Breuning (eds.) 2013: 118).

Sistem pemerintahan presidensialisme memang mengisyaratkan adanya pemisahan kekuasaan dan keseimbangan antara legislatif dan eksekutif baik pada level pusat maupun lokal, dengan tujuan memberikan kekuasaan eksekutif yang lebih kuat dibandingkan dengan sistem parlementer. Akan tetapi, keyakinan ini kemudian luntur dengan dihadapkannya eksekutif dengan parlemen yang tidak bersahabat akibat lemahnya dukungan partai pemerintah diparlemen. Apalagi dengan adanya sistem multipartai dengan banyaknya partai politik diparlemen yang terpecah belah dapat memicu konflik legislatif dan eksekutif menjadi suatu keniscayaan. Pilihannya, membiarkan konflik itu terjadi yang berujung pada *deadlock* dalam perumusan kebijakan publik antara eksekutif dengan legislatif, menciptakan koalisi pendukung pemerintah yang solid, atau justru membangun sistem kepartaian yang terkartelisasi memuluskan kebijakan publik yang diusulkan oleh eksekutif.

Istilah partai kartel atau sistem kepartaian yang terkarterlisasi pertama kali dicetuskan oleh Krowel dalam bukunya *party models* yang melihat adanya perilaku berbeda dari partai politik di dua arena berbeda: pemilu dan pemerintahan. Ketika pemilu mereka cenderung

berkompetisi antara satu dengan lainnya. Sedangkan pascapemilu, partai politik bekerjasama untuk mencapai kepentingan bersama. Kemunculan partai kartel pertama kali terjadi di eropa pascaindustrialisasi. Ia memandang partai kartel sebagai peleburan antarpolitical partai politik di parlemen dengan aparatur negara dan kelompok kepentingan yang menjadi satu kesatuan dengan menggantungkan hidup kepada negara dan meninggalkan karakter kompetitifnya untuk menjamin dan mewujudkan kepentingan bersama yang berorientasi pada keberlangsungan kekuasaan (Krouwel didalam Katz & Crotty 2006, hal. 258 – 260).

Motif dari kepentingan bersama ini beranekaragam. Jika ditinjau dari sudut pandang elektoral, partai politik dalam sistem kepartaian yang terkartelisasi sebenarnya sedang berupaya untuk membangun politik elektoral dalam rangka menjamin perolehan suara yang sifatnya menguntungkan partai politik tersebut pada pemilu. Dalam hal ini partai politik berada pada situasi dimana mereka melepaskan atau membuang ideologi dan program- program yang hendak diperjuangkan untuk tujuan tersebut (Ambardi 2009, h. 19). Situasi ini yang kemudian menurut Katz dan Mair yang dikutip oleh Ambardi (2009) sangat memungkinkan, karena semua partai besar memiliki kepentingan yang sama yakni memelihara keberlangsung kolektif mereka. Sehingga persaingan antar partai politik hanya terjadi ketika mereka dihadapkan pada elektoralnya dalam pemilu dengan menawarkan berbagai programnya untuk mendulang suara sebanyak-banyaknya, dan berakhir ketika di dalam pemerintahan dengan adanya ruang negosiasi antar partai

politik yang melebur jadi satu kesatuan demi mewujudkan kepentingan bersama.

Sedangkan dari sudut pandang pembentukan pemerintahan, sistem kepartaian yang terkartelisasi hadir di bawah fondasi kepentingan bersama untuk meraih sumber daya negara terutama finansial dan memuluskan kebijakan-kebijakan publik yang pemerintah (eksekutif) akibat presiden atau kepala daerah terpilih tidak mampu meraih suara mayoritas di parlemen. Dalam hal ini, presiden atau kepala daerah terpilih yang menyadari lemahnya dukungan partai politik parlemen terhadap dirinya dapat berdampak pada terhambatnya kebijakan-kebijakan publik yang diusulkannya. Maka, kembali membuka peluang koalisi bagi partai politik diluar partai pengusung pemerintahan disaat pemerintahan sudah berjalannya, menjadi salah satu cara yang tepat untuk meraih dukungan parlemen. Pada sisi lain, berbagi pengaruh *trade of influence* antara partai politik sering kali menjadi salah satu cara yang dilakukan untuk memuluskan kebijakan-kebijakan publik yang diusung pemerintah. Namun demikian, diatas motif kepentingan bersama inilah berumara pada praktek korupsi bersama antara legislatif dan eksekutif.

Untuk melihat secara lebih jauh bagaimana ciri atau karakter dasar dari sistem kepartaian yang terkartelisasi. Dodi Ambardi dalam karyanya *Politik Kartel* (2009) menjelaskan terdapat lima dimensi dasar untuk melihat sistem kepartaian yang tergolong kedalam sistem kepartaian kompetitif atau kartelisasi antara lain:

TABEL 2.2
DIMENSI SISTEM KEPARTAIAN KOMPETITIF DAN TERKATELISASI

| DIMENSI | SISTEM KEPARTAIAN KOMPETITIF | SISTEM KEPARTAIAN TERKATELISASI |
|--|---|--|
| Ideologi dan program partai | Faktor penting dalam menentukan perilaku partai politik | Faktor yang tidak penting dalam menentukan perilaku partai politik |
| Perilaku koalisi | Cenderung membentuk koalisi berdasarkan ideologi atau program | Longgar dan promiscuous dalam membentuk koalisi |
| Oposisi | Ada dengan demarkasi yang relatif jelas | Tidak ada |
| Dampak menang dan kalah pemilu pada pembentukan pemerintahan | Konsekuensial | Inkonsekuensial |

BAB III

MENAKAR EFEKTIVITAS PEMERINTAHAN PROVINSI

A. TINGGINYA FRAGMENTASI POLITIK

Dari 264 daerah yang melangsungkan pilkada serentak gelombang pertama di 2015, terdapat tujuh provinsi yang melangsungkan pilkada. Tujuh daerah itu adalah Provinsi Bengkulu, Provinsi Sumatera Barat, Provinsi Jambi, Provinsi Sulawesi Tengah, Provinsi Kepulauan Riau, Provinsi Kalimantan Selatan, dan Provinsi Sulawesi Utara.

Tingkat persaingan di Pilkada Provinsi tentunya berbeda dengan Pilkada Kabupaten atau Kota karena pertama, persaingan untuk meraih suara terbanyak dalam pemilihan gubernur dan wakil gubernur jauh lebih sulit karena cakupan daerah pemilihan Pilkada Provinsi yang terdiri dari banyak kabupaten dan kota dalam satu provinsi. Kedua, ruang lingkup wilayah kekuasaan dan kewenangan gubernur dan wakil gubernur lebih luas dan strategis dibandingkan bupati dan walikota. Salah satunya UU No 9/2015 Pasal 14 menyatakan urusan pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta sumber daya energi dan mineral dibagi antara pemerintahan pusat dan daerah provinsi.

Meski demikian, setiap kebijakan publik harus dibahas bersama-sama antara Gubernur dengan DPRD Provinsi. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 101 mengenai tugas dan wewenang. DPRD Provinsi bersama gubernur membahas

bersama pembentukan Perda dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Bahkan untuk APBD, DPRD Provinsi diberi kewenangan untuk membahas sekaligus menyetujui Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) yang diusulkan oleh gubernur.

Di tengah mekanisme penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi inilah kemudian koalisi partai politik berperan besar dalam pencalonan gubernur dan wakil gubernur di pilkada serentak 2015. Dari tujuh daerah yang melangsungkan Pilkada Gubernur, calon gubernur dan wakil gubernur seluruhnya diajukan oleh partai politik dan tidak ada satupun yang maju melalui jalur perseorangan. Selain didasarkan atas pertimbangan tingginya syarat dukungan calon perseorangan dalam pilkada, adanya aturan mengenai pengambilan keputusan yang harus melibatkan partai politik di DPRD Provinsi dan tingginya tingkat fragmentasi politik di parlemen menjadi pertimbangan.

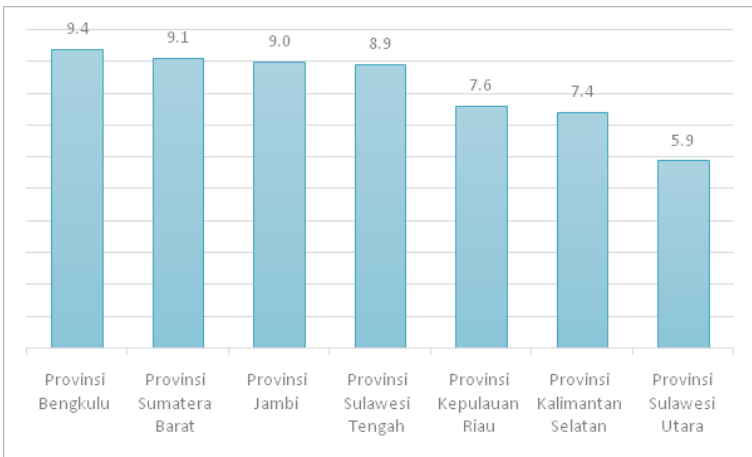
Situasi demikian kemudian didukung dengan adanya ketentuan ambang batas pencalonan 20 persen kursi DPRD dan 25 persen suara sah partai politik bagi partai politik bagi setiap partai politik yang akan mencalonkan kepala daerah yang diatur dalam UU No 8/2015. Ketentuan ini mensyaratkan adanya koalisi partai politik pengusung kepala daerah agar mampu mendapat dukungan mayoritas di DPRD, ditengah situasi tingginya fragmentasi politik di parlemen.

Tingginya fragmentasi politik memang menjadi karakter dasar dari setiap negara penganut sistem multipartai ekstrem karena terdapat lebih dari lima partai politik besar yang

menduduki kursi parlemen dengan rentang jarak ideologi cukup jauh antar partai politik. Hal ini tentunya berakibat pada polarisasi dan sulitnya membangun stabilitas politik (Satori, 1976, hal. 132-138).

Untuk mengukur seberapa jauh tingkat fragmentasi politik di DPRD Provinsi, Laakso dan Taagepera (1979) menawarkan rumus matematis indeks *effective number of parliamentary parties* (ENPP) untuk melihat jumlah partai politik relevan yang bisa mempengaruhi pengambilan keputusan di parlemen. Secara spesifik hasil hitungan indeks ENPP di tujuh provinsi ditunjukkan dalam gambar sebagai berikut:

GAMBAR 3.1
INDEKS ENPP DI TUJUH PROVINSI PILKADA



Dari tujuh provinsi yang melangsungkan pilkada serentak 2015, ketujuhnya termasuk dalam sistem multipartai ekstrem dengan terdapat lebih dari lima partai politik di

DPRD Provinsi dengan rata-rata indeks ENPP 8.2 atau terdapat lebih dari delapan partai politik yang memiliki kekuatan untuk mempengaruhi kebijakan.

DPRD Provinsi Bengkulu menempati peringkat pertama indeks ENPP tertinggi sebesar 9.4 yang artinya terdapat sembilan partai politik yang memiliki kursi DPRD Provinsi dan dapat menentukan arah kebijakan pemerintah daerah. Dalam kondisi ini, jika kepala daerah terpilih tidak mampu membangun koalisi partai politik dengan mayoritas kursi di parlemen, kepala daerah terpilih akan sulit merumuskan peraturan daerah termasuk APBD dan bisa saja ditolak oleh DPRD Provinsi Bengkulu.

Hal serupa dimungkinkan terjadi di enam provinsi lainnya. Kondisi parlemen di daerah-daerah tersebut sebagian besar terfragmentasi. DPRD Provinsi Sumatera Barat dikuasai oleh sembilan partai, Provinsi Jambi sembilan partai, Provinsi Sulawesi Tengah delapan partai, Provinsi Kepulauan Riau tujuh partai, Provinsi Kalimantan Selatan tujuh partai, dan Provinsi Sulawesi Utara enam partai. Dibandingkan enam provinsi lainnya, Provinsi Sulawesi Utara menjadi satu-satunya provinsi dengan indeks ENPP 5.9 atau terdapat enam partai politik relevan di DPRD Provinsi. Meski jumlah terbilang sedikit, dalam tipologi sistem kepartaian, DPRD provinsi ini tetap termasuk kedalam sistem multipartai ekstrem yang terfragmentasi dan tentunya terpolarisasi.

B. KOALISI MINORITAS YANG TIDAK SELARAS

Meski dihadapkan dengan realitas mekanisme penyelenggaraan pemerintahan presidensialisme yang mengharuskan eksekutif dan legislatif menghasilkan kebijakan publik bersama-sama di tengah tingginya fragmentasi politik di parlemen, bangunan koalisi partai politik pengusung calon gubernur dan wakil gubernur dalam Pilkada Serentak 2015 untuk meraih mayoritas dukungan parlemen sama sekali tidak terlihat. Faktor situasi politik di DPRD masih dianggap tidak penting dibandingkan dengan faktor elektabilitas dan popularitas calon gubernur maupun wakil gubernur. Padahal, dalam praktiknya, popularitas kepala daerah terpilih tidak sama sekali berpengaruh terhadap mekanisme pengambilan keputusan dalam tata kelola penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Dari tujuh provinsi yang melangsungkan pilkada, tidak ada satupun kepala daerah terpilih yang dicalonkan dengan dukungan kursi DPRD provinsi mayoritas. Sebagian besar gubernur dan wakil gubernur terpilih pada pilkada serentak 2015 didukung oleh partai politik atau gabungan partai politik dengan presentase kursi kurang dari 50% (lihat tabel 3.1).

Pasangan Sahbirin Noor dan Rudy Resnawan sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur terpilih Provinsi Kalimantan Selatan menjadi kepala daerah dan wakil kepala daerah dengan jumlah dukungan kursi koalisi partai politik di DPRD Provinsi paling banyak sebesar 22 kursi dari 55 kursi

DPRD Provinsi Kalimantan Selatan atau setara dengan 40 persen kursi parlemen. Namun demikian, koalisi ini masih terkategori sebagai koalisi pendukung pemerintahan minoritas di tengah indeks ENPP sebesar 7.4.

TABEL 3.1
PERBANDINGAN KOALISI PARTAI DAN JUMLAH KURSI DPRD

| NAMA DAERAH | KEPALA DAERAH TERPILIH | PARTAI KOALISI | JUMLAH PEROLEHAN SUARA | JUMLAH KURSI DPRD | JUMLAH KURSI KOALISI | PERSENTASE KURSI KOALISI |
|-----------------------------|--------------------------------|--------------------------------------|------------------------|-------------------|----------------------|--------------------------|
| Provinsi Bengkulu | Ridwan Mukti & Rohidin Mersyah | Nasdem, PKPI, Hanura, PKB | 516641 | 45 | 10 | 22% |
| Provinsi Sumatera Barat | Irawan Prayitno & Nasrul Abit | PKS, Gerindra | 1172807 | 65 | 15 | 23% |
| Provinsi Jambi | Zumi Zola & Fachrori Umar | Nasdem, PKB, PAN | 965655 | 55 | 14 | 25% |
| Provinsi Sulawesi Tengah | Longki Djanggola & Sudarto | Gerindra, PAN, PKB, PBB | 742158 | 45 | 13 | 29% |
| Provinsi Kepulauan Riau | M Sani & Nurdin Basirun | Demokrat, Nasdem, PKB, Gerindra, PPP | 347462 | 45 | 17 | 38% |
| Provinsi Kalimantan Selatan | Sahbirin Noor & Rudy Resnawan | PDIP, Gerindra, PKS, PAN, Hanura | 733225 | 55 | 22 | 40% |
| Provinsi Sulawesi Utara | Olly Dondokambey & Steven O.E | PDIP | 645963 | 45 | 13 | 29% |

Begitu pula dengan Provinsi Bengkulu yang memiliki tingkat fragmentasi politik parlemen tertinggi dibandingkan tujuh provinsi lainnya. Pilkada Bengkulu dimenangkan oleh pasangan Ridwan Mukti dan Rohidi Mersyah yang didukung empat partai politik dengan jumlah presentase koalisi hanya 22 persen kursi koalisi DPRD Provinsi Bengkulu dari 45 kursi DPRD Provinsi Bengkulu.

Di Provinsi Jambi misalnya, Zumi Zola selaku calon gubernur yang sudah memiliki modal elektabilitas dan popularitas akibat profesi sebelumnya sebagai publik figur berpasangan dengan Fachrori Umar. Mereka berhasil memenangkan Pilkada Provinsi Jambi dengan perolehan suara 965.655 meskipun hanya didukung tiga partai politik koalisi pengusung (Nasdem, PKB, PAN) dengan perolehan kursi sebanyak 14 dari 55 kursi DPRD Provinsi Jambi. Dengan kata lain, terdapat 36 kursi partai politik diluar pengusung pemerintahan terpilih yang tentunya dapat menjadi oposisi dan mengganggu jalannya perumusan kebijakan.

Meskipun meraih indeks ENPP terendah dibandingkan dengan enam daerah lainnya, yakni sebesar 5.9 atau terdapat enam partai politik relevan di DPRD Provinsi Sulawesi Utara, Olly Dondakambey dan Steven O.E sebagai gubernur dan wakil gubernur terpilih hanya diusung oleh satu partai politik PDI Perjuangan, dengan jumlah kursi DPRD sebanyak 13 kursi dari 45 Kursi DPRD Provinsi Sulawesi Utara. Artinya, dalam merumuskan peraturan daerah dan APBD, Olly Dondakambey dan PDI Perjuangan harus menghadapi 32 kursi lainnya yang tersebar ke sembilan partai politik.

Pada sisi lain, sebagian besar koalisi partai politik

pengusung gubernur terpilih tidak selaras dengan koalisi partai politik di level pemerintah pusat hasil pemilu presiden 2014. Mulai Koalisi Indonesia Hebat (KIH) selaku koalisi partai pendukung pemerintahan Presiden dan Wakil Presiden Jokowi dan Jusuf Kalla yang terdiri dari PDIP, Nasdem, PKB, Hanura, PAN, PPP, dan PKPI, maupun dengan Koalisi Merah Putih (KMP) selaku partai oposisi yang terdiri dari partai Gerindra, Golkar, PKS, dan Demokrat.

Kondisi ini sedikit banyak berpengaruh pada efektivitas hubungan pemerintahan pusat dengan daerah kelak. Mengingat, dalam kerangka desentralisasi yang telah membagi urusan pemerintah pusat dengan daerah dan tertuang dalam UU No 9/2015, pemerintahan provinsi akan banyak berhubungan dengan pemerintah pusat dalam pengambilan kebijakan strategis seperti izin eksplorasi hayati, energi, mineral, sampai dengan relasi distribusi anggaran atau transfer pusat ke provinsi. Sehingga, logikanya, jika koalisi pemerintahan provinsi selaras atau kongruen dengan koalisi pemerintahan pusat, maka efektivitas hubungan pemerintahan pusat dan daerah akan terjaga. Sedangkan jika koalisi di level provinsi tidak selaras dengan pemerintahan pusat, hubungan pusat dan daerah yang efektif dan kondusif kemungkinan terjadi.

Berdasarkan hasil perbandingan koalisi pemerintahan provinsi hasil pilkada serentak 2015 dengan pemerintahan pusat hasil pemilu presiden 2014, hanya terdapat dua daerah yakni Provinsi Sulawesi Utara dan Provinsi Jambi yang koalisi partai pendukung pemerintahan terpilih selaras

dengan koalisi pemerintahan Joko Widodo dan Jusuf Kalla. Di Provinsi Sulawesi Utara, PDIP selaku partai dari presiden Jokowi menjadi satu-satunya partai pengusung pemerintahan gubernur dan wakil gubernur provinsi terpilih. Di Provinsi Jambi, terdapat tiga partai politik yakni PAN, Nasdem, dan PKB yang menjadi anggota koalisi pengusung pemerintahan Jokowi berhasil memenangkan pasangan Zumi Zola dan Fachrori Umar sebagai gubernur dan wakil gubernur Jambi.

TABEL 3.2
PERBANDINGAN KOALISI PEMERINTAH PUSAT DAN PROVINSI

| KOALISI PEMERINTAHAN PUSAT | | KOALISI PEMERINTAHAN PROVINSI PARTAI KOALISI | | KETERANGAN KONGRUEN |
|---|---------------------------------------|--|--------------------------------------|----------------------------------|
| KOALISI PEMERINTAHAN JOKOWI-JK KIH | KOALISI OPOSISI KMP | PROVINSI | PARTAI KOALISI | |
| PDIP Nasdem PKB Hanura PKPI PAN PPP | Gerindra Golkar PKS Demokrat | Provinsi Bengkulu | Nasdem, PKPI, Hanura, PKB | Kongruen |
| | | Provinsi Sumatera Barat | PKS, Gerindra | Kongruen dengan oposisi |
| | | Provinsi Jambi | Nasdem, PKB, PAN | Kongruen dengan pemerintah pusat |
| | | Provinsi Sulawesi Tengah | Gerindra, PAN, PKB, PBB | Tidak kongruen |
| | | Provinsi Kepulauan Riau | Demokrat, Nasdem, PKB, Gerindra, PPP | Tidak kongruen |
| | | Provinsi Kalimantan Selatan | PDIP, Gerindra, PKS, PAN, Hanura | Tidak kongruen |
| | | Provinsi Sulawesi Utara | PDIP | Kongruen dengan pemerintah pusat |

Di lain pihak, keselarasan koalisi partai politik di provinsi tidak hanya tercermin pada koalisi pengusung pemerintahan Joko Widodo semata, melainkan terdapat pula koalisi yang selaras dengan partai politik oposisi pemerintahan. Keselarasan tersebut dapat dilihat di Provinsi Sumatera Barat antara partai Gerindra dan PKS yang berhasil menjadikan pasangan Irawan Prayitno dan Nasrul Abit sebagai kepala daerah terpilih. Sedangkan, koalisi di empat daerah lainnya seperti Provinsi Bengkulu, Provinsi Sulawesi Tengah, Provinsi Kepulauan Riau, dan Provinsi Kalimantan Selatan cenderung tidak kongruen dengan koalisi partai politik di level pemerintah pusat.

C. EFEKTIVITAS PEMERINTAHAN DI AMBANG BATAS

Kondisi tingginya indeks ENPP, minoritasnya koalisi partai politik pengusung kepala daerah terpilih, sampai dengan adanya pola koalisi yang tidak kongruen antara koalisi partai politik pemerintahan pusat dengan pemerintahan provinsi paling tidak berdampak pada dua efektivitas penyelenggaraan pemerintahan provinsi secara horizontal antara eksekutif dan legislatif (DPRD Provinsi) maupun secara vertikal antara pemerintah pusat dengan daerah.

Adanya pemerintahan yang tidak kongruen secara horizontal dengan terdapatnya minoritas dukungan parlemen terhadap kepala daerah terpilih dan tingginya indeks ENPP berdampak pada efektivitas perumusan kebijakan publik di parlemen. Secara teoritik terdapat dua

akibat yang berpotensi muncul. Pertama, konflik antara eksekutif yang berkepanjangan yang berujung pada *deadlock* pengambilan keputusan dan kebijakan publik. Kedua, terjadinya korupsi politik yang melibatkan eksekutif dan legislatif dalam wujud sistem kepartaian yang terkartelisasi.

Dalam konteks Indonesia, *deadlock* dalam perumusan kebijakan publik antara gubernur dengan DPRD provinsi hampir jarang terjadi. Padahal jika merujuk pada studi yang dilakukan oleh Scott Mainwaring (1993) negara yang menganut sistem pemerintahan presidensialisme yang dihadapkan dengan sistem multipartai tidak akan mampu mempertahankan demokrasi, karena adanya kegaduhan politik di parlemen dalam setiap perumusan kebijakan publik.

Pada realitasnya, kebijakan publik yang berbasis transaksional dan berujung pada praktik korupsi yang melibatkan Gubernur dan Anggota DPRD Provinsi menjadi pelumas sekaligus alasan dibalik mengapa kebijakan publik yang diusulkan oleh pemerintah daerah tetap dapat disetujui oleh DPRD Provinsi ditengah minoritasnya dukungan koalisi partai politik pengusung kepala daerah di parlemen. Dengan kata lain, suap kebijakan—atau dalam ilmu politik dikenal dengan istilah *influence* yakni korupsi yang ditujukan untuk mempermudah pembahasan kebijakan publik—ditengah kondisi DPRD Provinsi yang tidak sepeham, dijadikan instrumen dasar bagi Gubernur terpilih untuk memuluskan Perda ataupun APBD yang diusulkan oleh pemerintah daerah dan memerlukan persetujuan DPRD Provinsi. Sehingga menjadi wajar kemudian mengapa semenjak desentralisasi

bergulir pada tahun 2001 hingga tahun 2014, setidaknya sudah terdapat 17 Gubernur yang pernah/sedang berstatus tersangka korupsi. Bahkan, 51 persen kasus ditangani oleh KPK yang telah *inkracht* adalah kasus korupsi terkait aktor politik seperti anggota DPR, DPRD, dan juga kepala daerah.

Praktik korupsi demikian terjadi ditengah situasi sistem kepartaian yang terkartelisasi dimana setiap partai politik berorientasi untuk meraih sumber daya negara atau *rent seeking*. Terciptanya sistem kepartaian yang terkartelisasi sendiri sangat berpotensi terjadi di pemerintahan provinsi hasil pilkada serentak 2015 lalu. Hal ini dapat dianalisa melalui ciri dari sistem kepartaian yang terkartelisasi yang ditawarkan oleh Dodi Ambardi (2009) dalam studinya *Politik Kartel*. Pertama, dalam sistem kepartaian yang terkartelisasi ideologi dan program partai politik tidak menjadi faktor utama yang menentukan perilaku partai. Kondisi ini tercermin dari perilaku pembentukan koalisi antar partai politik, dimana ideologi dan program tidak dijadikan penentu. Jika dijadikan penentu, tidak mungkin PDIP, Nasdem, Gerindra yang mengusung ideologi dan program-program yang berorientasi pada nasionalisme akan berkoalisi dengan PKS, PPP, dan juga PKB yang mengusung ideologi islam.

Kedua, dalam sistem kepartaian yang terkartelisasi partai yang kalah dalam pemilu sulit untuk menjadi oposisi. Kemenangan ataupun kekalahan dalam pemilu tidak akan memberi dampak yang cukup signifikan terhadap pembentukan pemerintahan. Jika merujuk pada pilkada-pilkada sebelumnya, tidak sedikit partai yang mengalami

kekalahan cenderung ikut serta menjadi partai pemerintahan disaat pemerintahan sudah berjalan dan kondisi demikian sangat berpotensi terjadi ditengah minoritasnya dukungan parlemen terhadap gubernur dan wakil gubernur terpilih hasil Pilkada Provinsi 2015.

Di tengah situasi demikian, seorang gubernur dan wakil gubernur terpilih harus menghadapi pula kondisi pemerintahan yang tidak kongruen secara vertikal yakni antara pemerintah pusat dengan pemerintahan provinsi. Adanya koalisi partai politik pemerintahan provinsi dengan koalisi partai politik pendukung pemerintahan pusat yang tidak kongruen tentunya akan berpengaruh pada efektivitas penyelenggaraan pemerintahan provinsi. Hal ini disebabkan oleh adanya hubungan pusat daerah dalam kerangka dekonsentrasi (pelimpahan kewenangan pemerintah pusat ke daerah) dan desentralisasi (pembagian urusan pemerintah pusat dan daerah). Dua kerangka ini mewajibkan adanya hubungan kerjasama antara pemerintah pusat dengan daerah dalam merumuskan kebijakan-kebijakan strategis mengingat pemerintah provinsi adalah kepanjangan tangan pemerintah pusat.

Ketidakselarasan koalisi tersebut dapat berpengaruh disetiap pengambilan keputusan yang melibatkan pemerintah pusat dengan pemerintah provinsi yang sudah diatur berbagai urusannya dalam UU No 9/2015. Bahkan kondisi tersebut sedikit banyak akan berpengaruh pada relasi anggaran penyelenggaraan pemerintahan provinsi terutama dana transfer pusat terhadap daerah baik dalam wujud Dana Alokasi Umum (DAU) ataupun Dana Alokasi

Khusus (DAK). Logikanya, jika pola koalisi pusat dan pemerintahan provinsi selaras, akan sangat dengan mudah bagi pemerintah provinsi untuk meraih alokasi keuangan negara tersebut. Akan tetapi, jika koalisi partai politik pemerintahan pusat dengan koalisi pengusung partai politik di level pemerintahan provinsi tidak sejalan bahkan terlibat konflik, akan sangat mudah bagi pemerintah pusat untuk mempersulit akses terhadap alokasi anggaran tersebut maupun peningkatan dana alokasi tersebut.

Pemerintahan tidak kongruen secara horizontal dengan hadirnya minoritas koalisi partai politik pengusung gubernur dan wakil gubernur terpilih di DPRD Provinsi dan pemerintahan tidak kongruen secara vertikal akibat tidak adanya keselarasan koalisi partai politik pendukung pemerintah pusat dengan koalisi partai politik pendukung pemerintahan provinsi berpotensi pada makin menurunnya efektivitas penyelenggaraan pemerintahan provinsi hasil pilkada serentak 2015.

BAB IV

DINAMIKA PETAHANA MERAH KESUKSESAN KEDUA KALINYA

A. INDEKS ENPP

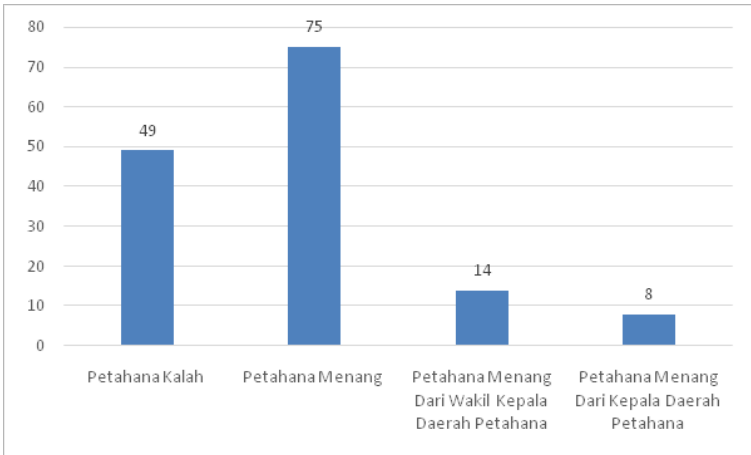
Dari 264 daerah yang melangsungkan pilkada serentak tahap pertama di tahun 2015, 151 daerah di antaranya diikuti oleh calon kepala daerah atau wakil kepala daerah petahana. Calon kepala daerah petahana merupakan kepala daerah atau wakil kepala daerah yang sebelumnya sudah menjabat selama lima tahun sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah yang mencalonkan kembali dalam pilkada untuk kembali memerintah dalam periode pemerintahannya yang kedua.

Dari 151 daerah, 97 daerah diantaranya dimenangkan oleh petahana dan di 49 daerah petahanamengalami kekalahan. Sedangkan lima daerah lainnya masih belum terdapat hasil akhir jumlah perolehan suara di situs www.pilkada2015.kpu.go.id.

Banyaknya daerah yang dimenangkan oleh petahana secara sederhana dapat diartikan bahwa pemilih di daerah masih menghendaki kepala daerah atau wakil kepala daerah petahana untuk kembali memimpin yang didasari atas performa kerja selama lima tahun sebelumnya. Dengan kata lain, dengan kembali memilih petahana, seorang pemilih berusaha memberi *reward* atau penghargaan sekaligus

harapan untuk kembali meningkatkan performanya di periode kedua.

GAMBAR4.1
KEMENANGAN DAN KEKALAHAN PETAHANA



Mekanisme *reward* dari pemilih terhadap calon petahanamerupakan karakter dasar dari perilaku pemilih rasional (*rational choice*). Sebelum memutuskan untuk memberikan suaranya dibalik bilik suara, seorang pemilih rasional memiliki kemampuan untuk melakukan penilaian untung dan rugi secara rasional terhadap pasangan calon kepala daerah. Perilaku pemilih rasional dibangun dibawah logika ekonomi yang dikontekstualisasikan kedalam logika politik. Sehingga, ketika seorang calon petahanadianggap mampu memberikan keuntungan pada pemilih di periode pertama kepemimpinannya

melalui program ataupun kebijakan-kebijakan publik yang dihasilkan, maka kemungkinan besar pemilih akan kembali memilih petahanadengan harapan mampu memberikan keuntungan di periode pemerintahannya yang kedua. Begitu pula sebaliknya, jika dianggap seorang petahanatidak mampu memberikan keuntungan kepada pemilih pada saat menjabat kepala daerah, seorang pemilih rasional dapat dipastikan tidak akan memberikan suaranya kepada petahana sebagai bentuk hukuman atau *punishment*.

Pemilih mempunyai harapan besar terhadap kepala daerah petahanayang kembali terpilih di Pilkada Serentak 2015 untuk menghasilkan kebijakan publik yang mampu memberi keuntungan bagi pemilih. Harapan ini tentunya tidak hanya dibebankan pada kepemimpinan dan kemampuan personal seorang petahana, melainkan pada tata kelola penyelenggaraan pemerintahan yang tertuang dalam skema formulasi kebijakan publik di UU No 9/2015 tentang Pemerintahan Daerah. Kepala daerah dan DPRD bersama-sama merumuskan kebijakan RPJMD dan APBD yang tertuang dalam Pasal 65 huruf c dan d sebagai berikut:

“Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD”.

“Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama”.

Tidak hanya sampai di situ, DPRD diberi kewenangan juga untuk menerima ataupun menolak rancangan RPJMD, APBD, bahkan peraturan daerah yang dirumuskan oleh kepala daerah. Dalam sistem pemerintahan presidensialisme, eksekutif dan legislatif memiliki kewenangan setara dalam bidang legislasi maupun anggaran. Untuk itu, legitimasi masyarakat saja tidak cukup bagi seorang kepala daerah petahanaterpilih untuk mewujudkan harapan besar masyarakat dalam wujud program dan kebijakan publik di periode pemerintahannya yang kedua. Tetapi, dukungan koalisi partai politik pengusung yang solid dan mayoritas di DPRD jauh lebih penting bagi petahanaterpilih untuk memproduksi kebijakan publik tersebut.

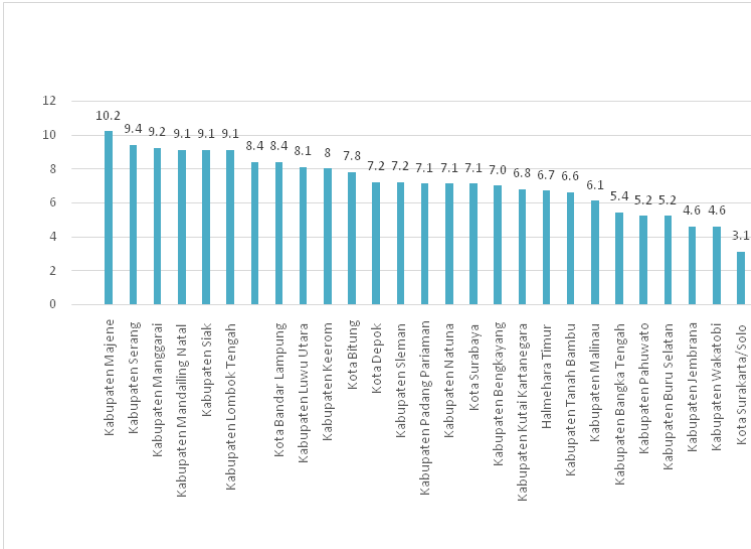
Sedikit banyaknya jumlah kursi partai koalisi partai politik pengusung petahanasangat berpengaruh terhadap lancar tidaknya perumusan RPJMD, APBD, dan perda di DPRD. Logikanya, jika kursi partai politik koalisi pengusung petahanamampu mencapai angka mayoritas, maka akan sangat dengan mudah petahanaterpilih untuk mengaktualisasikan visi-misi sampai dengan progam-program yang dapat memberi keuntungan kepada daerahnya dalam wujud RPJMD maupun APBD. Kalaupun berujung pada *voting* dalam pengambilan keputusan, sudah tentu akan dimenangkan oleh koalisi partai politik pengusung petahanayang memiliki kursi mayoritas. Tetapi, jika seorang petahanatidak memiliki dukungan koalisi partai politik mayoritas di DPRD atau minoritas tentunya akan menyulitkan petahana dalam merumuskan APBD dan RPJMD sesuai dengan harapannya. Mengingat terdapat

komposisi kursi partai politik nonpengusung petahanajauh lebih banyak dan bisa setiap saat menolak berbagai bentuk kebijakan publik yang diusulkan.

Pada sisi lain, karena sistem multipartai menjadi keniscayaan bagi Indonesia dengan karakter heterogenitas masyarakat yang cukup tinggi, selain besaran koalisi partai pengusung petahana, proses formulasi kebijakan publik petahana terpilih akan tergantung pula pada tingkat fragmentasi politik parlemen. Dalam sistem multipartai terdapat lebih dari dua partai politik di parlemen dengan rentang jarak ideologi dan program yang berbeda antara satu partai dengan lainnya. Kondisi ini sedikit banyak menjadi faktor penentu bagi partai politik dalam mengambil keputusan di DPRD.

Untuk mengukur seberapa jauh tingkat fragmentasi parlemen, Laakso dan Taagepara (1979) menawarkan formula penghitungan indeks *effective number of parliamentary parties (ENPP)* dengan logika kerja semakin kecil hasil hitung besaran indeks ENPP, semakin mudah kepala daerah terpilih menghadapi DPRD dalam mengambil keputusan. Sedangkan semakin besar indeks ENPP semakin terpecah belah pula partai politik dalam pengambilan keputusan di parlemen. Adapun hasil hitung indeks ENPP DPRD Kabupaten/Kota yang dimenangkan oleh petahanadi 27 daerah hasil pilkada serentak 2015 sebagai berikut:

GAMBAR 4.2
INDEKS ENPP DPRD



Dari 27 daerah yang menjadi sampel bahasan rata-rata memperoleh skor indeks ENPP sebesar 7.2 atau terdapat 7 partai politik yang mendominasi DPRD dalam pengambilan keputusan dan termasuk kedalam sistem multipartai ekstrem yang memiliki kecenderungan terfragmentasi dan terpolarisasi. DPRD Kabupaten Majene yang dimenangkan pasangan petahana Fahmi Massiara dan Lukman meraih skor indeks ENPP tertinggi yakni 10 yang artinya Fahmi Massiara dan Lukman sebagai petahana terpilih harus menghadapi sepuluh partai politik yang memiliki pengaruh dalam setiap perumusan kebijakan publik.

Sedangkan Kota Surabaya yang dimenangkan oleh

pasangan petahanaberprestasi Tri Risma dan Wisnu dengan 86% suara pemilih harus menghadapi tingkat fragmentasi politik sebesar 7.1. Jika tidak didukung oleh mayoritas kursi koalisi partai politik pengusung pemerintah, Risma akan sulit untuk kembali menghasilkan kebijakan-kebijakan publik termasuk menciptakan APBD prorakyat untuk kedua kalinya. Risma harus menghadapi tujuh partai politik relevan yang memiliki kekuatan untuk mempengaruhi perumusan kebijakan publik di DPRD. Akan tetapi kondisi berbeda dirasakan oleh teman satu partai Risma yakniFX Hadi dan Achmad Purnomo.Selaku kepala daerah Kota Surakarta terpilih dengan indeks ENPP paling rendah yakni 3.1 atau hanya terdapat tiga partai politik dominan, proses pengambilan keputusan akan lebih mudah dijalankan.

B. KOALISI MINORITAS DAN TERPUTUS

Tingginya indeks ENPP di 27 daerah yang dimenangkan oleh petahana seharusnya mampu mendorong kepala daerah yang akan kembali mencalonkan untuk kedua kalinya untuk membangun koalisi partai politik pengusung dengan pertimbangan mayoritas kursi di parlemen. Akan tetapi, realitasnya, sebagian besar petahanaterpilih tidak memperoleh dukungan koalisi mayoritas partai politik di DPRD Kabupaten/Kota. Padahal, jika merujuk pada pengalaman pemerintahannya di lima tahun pertama, seorang petahanatentunya mengalami betapa pentingnya partai politik pengusung pemerintahan dalam memformulasikan kebijakan publik di DPRD Provinsi.

Di lain pihak, sejatinya calon kepala daerah

petahanamemiliki modal kedekatan dengan partai politik di DPRD provinsi atau DPRD kabupaten/kota yang dapat dimanfaatkan untuk membangun koalisi partai politik mayoritas dalam pencalonannya. Selama menjabat sebagai kepala daerah, seorang petahanasudah terbiasa berinteraksi dengan partai politik di DPRD yang menjadi rekan kerjanya dalam setiap perumusan kebijakan publik. Dengan kata lain, calon kepala daerah petahanamemiliki akses yang lebih leluasa untuk menjajaki partai politik di DPRD dalam rangka membangun koalisi partai pendukung pencalonannya.

Namun demikian, ditengah adanya kemampuan dan modal tersebut untuk membangun koalisi partai politik mayoritas, pada realitasnya koalisi pencalonan petahanahanya sekedar formalitas untuk memenuhi ambang batas 20 persen bagi partai politik yang akan mencalonkan kepala daerah dan hanya memfokuskan diri pada proses pemenangan semata dengan pertimbangan elektabilitas serta popularitas yang dimiliki petahana (lihat tabel 4.1).

TABEL 4.1
PETA KOALISI PARTAI POLITIK PENGUSUNG PETAHANA

| NAMA DAERAH | NAMA CALON | PARTAI PENGUSUNG | JUMLAH KURSI DPRD | JUMLAH KURSI KOALISI | PRESENTASE KURSI DPRD KOALISI |
|---------------------------|------------------------------------|---|-------------------|----------------------|-------------------------------|
| Kabupaten Padang Pariaman | Wildan Aswan Tanjung & Suhatri Bur | PAN, PKB, PKS, Demokrat, Gerindra, Golkar | 20 | 16 | 80% |

| NAMA DAERAH | NAMA CALON | PARTAI PENGUSUNG | JUMLAH KURSI DPRD | JUMLAH KURSI KOALISI | PRESENTASE KURSI DPRD KOALISI |
|-----------------------------------|--------------------------------|---|--------------------------|-----------------------------|--------------------------------------|
| Kabupaten Buru Selatan | Tagop Soedarsono & Ayub Seleky | PDIP, Golkar, PPP, PAN, Demokrat, Nasdem, PKB, Hanura | 25 | 19 | 76% |
| Halmehara Timur | Rudy Erawan & Muhdin | PDIP, Golkar, PAN, Hanura, PKPI, Nasdem | 20 | 14 | 70% |
| Kabupaten Tanah Bumbu | Mardani Maming & Sudian Noor | PDIP, Nasdem, PKB, Demokrat, Hanura, PAN | 35 | 24 | 69% |
| Kota Bandar Lampung | Herman HN & Yusuf Kohar | Gerindra, PDIP, Nasdem, PKS, Demokrat, PKB | 50 | 31 | 62% |
| Kabupaten Mandailing Natal | Dahlan Hasan & M Jafar | PKB, PDIP, Gerindra, Demokrat, PAN, Nasdem | 40 | 22 | 55% |
| Kabupaten Malinau | Yasen Tipa & Topan Amrullah | Demokrat, PDIP, PKS, PKPI | 20 | 11 | 55% |
| Kabupaten Serang | Ratu Tatu & Pandji Tirtayasa | PDIP, Golkar, Demokrat, PAN, Nasdem | 50 | 27 | 54% |
| Kota Surakarta/ Solo | FX Hadi & Achamad Prunomo | PDIP | 45 | 24 | 53% |
| Kabupaten Manggarai | Deno Kamelus & Victor Madur | PKS, PBB, PKPI, PAN, Gerindra, Demokrat | 35 | 17 | 49% |
| Kabupaten Wakatobi | Arhawi & Ilmiati Daud | PAN, Hanura, Gerindra | 25 | 12 | 48% |
| Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur | Kholid MD & Fery Antoni | Nasdem, Demokrat, PDIP, PKB | 45 | 21 | 47% |

PROSPEK PEMERINTAHAN

| NAMA DAERAH | NAMA CALON | PARTAI PENGUSUNG | JUMLAH KURSI DPRD | JUMLAH KURSI KOALISI | PRESENTASE KURSI DPRD KOALISI |
|-------------------------|-------------------------------------|--|--------------------------|-----------------------------|--------------------------------------|
| Kabupaten Pahuwato | Syarif Mbuinga & Amin Haras | PDIP, PAN, PPP, PKB, Demokrat, PKS, Hanura | 25 | 11 | 44% |
| Kabupaten Bengkayang | Suryadaman & Agutinus | Nasdem, Gerindra, PAN, Hanura | 30 | 13 | 43% |
| Kabupaten Sleman | Sri Purnomo & Sri Muslima | PAN, Nasdem, Golkar, PKB, Demokrat | 50 | 21 | 42% |
| Kabupaten Luwu Utara | Indah Putri & Tahrar | Gerindra, PDIP, Nasdem, Demokrat | 35 | 14 | 40% |
| Kabupaten Jembrana | Putu Artha & Made Kembangan | PDIP | 35 | 14 | 40% |
| Kabupaten Majene | Fahmi Massiara & Lukman | PDIP, Demokrat, PKS, Golkar | 25 | 9 | 36% |
| Kabupaten Bangka Tengah | Erzaldi Rosman & Ibnu Saleh | Demokrat, PPP, Hanura, PKS, Nasdem, Gerindra | 25 | 9 | 36% |
| Kabupaten Siak | Syamsuar & Alfredi | PAN, Hanura, PKS, Nasdem, PKPI | 40 | 12 | 30% |
| Kabupaten Keerom | Yusuf Wally & Sarmina | Nasdem, PKB, Hanura | 20 | 6 | 30% |
| Kota Depok | Idris Abdul & Pradi Supriatna | PKS, Gerindra | 50 | 15 | 30% |
| Kota Bitung | Maximilian Jonas & Mauritas Mantiri | Nasdem, PDIP | 30 | 8 | 27% |
| Kota Surabaya | Tri Risma & Wisnu | PDIP | 50 | 13 | 26% |

| NAMA DAERAH | NAMA CALON | PARTAI PENG-USUNG | JUMLAH KURSI DPRD | JUMLAH KURSI KOALISI | PRESENTASE KURSI DPRD KOALISI |
|-----------------------------|-----------------------------|-------------------|-------------------|----------------------|-------------------------------|
| Kabupaten Lombok Tengah | M Suhaili & Lalu Pathul | Gerindra, PKS | 50 | 11 | 22% |
| Kabupaten Natuna | Ilyas Sabli & Wan Aries | Perseorangan | 20 | | 0% |
| Kabupaten Kutai Kartanegara | Rita Widhyasar & Edi Damans | Perseorangan | 35 | | 0% |

Dari 27 daerah yang menjadi sampel kajian ini, hanya sembilan daerah yang mampu mendapatkan dukungan mayoritas koalisi partai politik pengusung pemerintahan petahanaterpilih antara lain: Kabupaten Padang Pariaman, Kabupaten Buru Selatan, Kabupaten Halmahera Timur, Kabupaten Tanah Bumbu, Kota Bandar Lampung, Kabupaten Mandailing Natal, Kabupaten Malinau, Kabupaten Serang, dan Kota Surakarta/Solo. Dengan pasangan Wildan Aswan Tanjung dan Suharti Bur dari Kabupaten Padang Pariaman yang paling berhasil meraih kursi dukungan mayoritas sebesar 80 persen kursi DPRD atau setara dengan 16 kursi dari 20 kursi DPRD Kabupaten Padang Pariman.

Sedangkan di 18 daerah lainnya, petahana terpilih harus menghadapi realitas dukungan koalisi minoritas di DPRD. Kabupaten Lombok Tengah misalnya, pasangan kepala daerah petahana M Suhaili dan Lalu Pathul hanya mampu memperoleh kursi dukungan DPRD sebanyak 22% atau 11 kursi dari 50 kursi DPRD. Dengan kata lain Suhaili dan

Lalu Pathul harus menghadapi 39 kursi DPRD yang dihuni oleh partai politik non pengusung pemerintah dalam proses pembentukan kebijakan publik. Bahkan di Kabupaten Natuna dan Kabupaten Kutai Kartanegara petahanaterpilih hanya mengandalkan kemampuan kepemimpinannya semata untuk menghadapi parlemen, karena maju melalui jalur perseorangan atau tanpa dukungan partai politik di tengah tingginya indeks ENPP yakni 7.1 untuk Kabupaten Natuna dan 6.8 untuk Kabupaten Kutai Kartanegara. Kondisi ini tentunya akan berpengaruh pada petahanaterpilih dalam memformulasikan kebijakan publik di DPRD yang didalamnya berisi partai politik yang tidak memberikan dukungan pencalonan kepada dirinya,

Hal serupa terjadi pula oleh pasangan petahana Tri Risma dan Wisnu yang sering kali dijadikan *sukses story* kepala daerah dalam menghasilkan kebijakan-kebijakan publik populis yang banyak diminati oleh masyarakat. Namun demikian, meski kembali terpilih dengan tingkat legitimasi masyarakat yang cukup tinggi. Risma harus menghadapi realitas tingkat fragmentasi politik DPRD Kota Surabaya sebesar 7.1 atau terdapat tujuh partai politik dominan yang memiliki kekuatan untuk mempengaruhi pengambilan keputusan. Sedangkan, ia hanya didukung oleh satu partai politik yakni PDIP dengan jumlah kursi parlemen sebanyak 13 dari 50 kursi DPRD Kota Surabaya. Artinya, Risma dan PDIP harus menghadapi 27 kursi lainnya yang tersebar pada delapan partai politik.

Pola koalisi antarpolitical pengusung petahanadi level kabupaten/kota cenderung terputus dengan koalisi

partai politik pemerintahan di level provinsi maupun koalisi partai politik pada level pemerintahan nasional yang terdiri dari dua koalisi besar yaitu: Koalisi Indonesia Hebat (KIH) sebagai partai pemerintah yang terdiri dari PDIP, Nasdem, PKB, Hanura, dan PAN, dengan Koalisi Merah Putih (KMP) sebagai partai non pemerintah yang terdiri dari partai Gerindra, Golkar, PKS, PPP, dan Demokrat.

TABEL 4.2
PERBANDINGAN KOALISI PEMERINTAH PROVINSI DAN PEMERINTAH KABUPATEN/KOTA

| KOALISI PEMERINTAHAN PUSAT | KOALISI PEMERINTAHAN PROVINSI PARTAI KOALISI | | KOALISI PEMERINTAHAN KABUPATEN/KOTA PETAHANA | | KETERANGAN KOALISI |
|---|--|--------------------------------------|--|---|--------------------|
| | PROVINSI | PARTAI KOALISI | KABUPATEN/KOTA | PARTAI KOALISI | |
| PDIP Nasdem PKB Hanura PKPI PAN PPP | Provinsi Sumatera Barat | PKS, Gerindra | Kabupaten Padang Pariaman | PAN, PKB, PKS, Demokrat, Gerindra, Golkar | Terputus |
| | Provinsi Kepulauan Riau | Demokrat, Nasdem, PKB, Gerindra, PPP | Kabupaten Natuna | Perseorangan | Terputus |
| | Provinsi Kalimantan Selatan | PDIP, Gerindra, PKS, PAN, Hanura | Kabupaten Tanah Bumbu | PDIP, Nasdem, PKB, Demokrat, Hanura, PAN | Terputus |

Dari tiga sampel kabupaten/kota yang dimenangkan oleh petahana tidak ada satupun pola koalisi yang terhubung dengan koalisi partai politik di level provinsi maupun nasional. Di Kabuapten Padang Parimanan misalnya, petahana Wildan Aswan Tanjung dan Suhatri Bur didukung

oleh koalisi partai politik PAN, PKB, PKS, Demokrat, Gerindra, dan Golkar. Sedangkan di pemerintahan Provinsi Sumatera Barat, Irawan Prayitno dan Nasrul Abit didukung oleh koalisi partai politik PKS dan Gerindra. Kondisi ini tentunya akan menyulitkan hubungan pusat dan daerah antara petahanaterpilih di Kabupaten Padang Pariaman dengan pemerintahan Provinsi Sumatera Barat.

C. TANTANGAN EFEKTIVITAS PEMERINTAHAN PETAHANA DI PERIODE KEDUA

Petahana yang kembali memimpin 97 daerah nampaknya akan sulit untuk merasakan kembali kebijakan publik ataupun program-program yang dapat menguntungkan masyarakat di daerah layaknya di periode pertama pemerintahan petahana. Dalam setiap perumusan kebijakan publik, petahana terpilih harus menghadapi mayoritas partai politik parlemen nonpengusung pemerintahanya ditambah dengan tingginya tingkat fragmentasi politik dan adanya pemerintahan yang terputus antara kabupaten/kota dengan provinsi bahkan dengan pemerintah pusat.

Persoalan tersebut memang sudah menjadi konsekuensi dari dihadapkannya sistem pemerintahan presidensialisme dengan sistem multipartai. Pilihannya hanya dua yakni membiarkankonflik legsilatif dan eksekutif yang berujung pada *deadlock* dalam pengambilan keputusan ataumelakukan lobi-lobi dan transaksi dengan partai politik di DPRD Kabupaten/Kota untuk memuluskan kebijakan publik yang diusulkan pemerintahan petahana.

Praktik korupsi yang berbasis pada transaksi kebijakan nampaknya dominan terjadi ditengah situasi tersebut. Ditengah kondisi sistem kepartaian yang terkartelisasi, ideologi dan program antarpartai melebur menjadi satu atau tidak penting dalam setiap pengambilan keputusan, tetapi aspek sumber daya finansial lah yang kemudian menjadi penentu. Maka tak jarang praktik jual beli pengaruh dan “tukar guling” kebijakan antara kepala daerah dan DPRD yang berbasiskan pada aspek transaksional terjadi untuk mengoalkan kebijakan yang sudah dirancang oleh kepala daerah terpilih, terutama yang berkaitan dengan alokasi anggaran daerah seperti RPJMD maupun APBD. Dari sinilah kemudian mengapa sering didapati kepala daerah dan anggota DPRD terjerat kasus korupsi.

Di samping itu, situasi ini diperkeruh dengan adanya pemerintahan kabupaten/kota yang terputus dengan pemerintahan provinsi. Jika merujuk pada UU No 9/2015 tentang pemerintahan daerah terdapat beberapa urusan pemerintahan yang dalam pengambilan keputusannya harus melibatkan pemerintahan provinsi. Jangankan sampai dengan pengambilan keputusan, salah satu contoh nyata yang dapat mengganggu jalannya penyelenggaran pemerintahan akibat adanya keterputusan koalisi partai politik pemerintahan di kabupaten/kota dengan provinsi, ialah adanya penolakan pelantikan Bupati Konawe Selatan terpilih Surunuddin dan Arsalim oleh Gubernur Sulawesi Tenggara Sultra Nur Alam dengan alasan adanya gugatan yang belum selesai (Kompas 2015, Rabu 24 Februar 2015, hal. 2).

Jika ditinjau dari segi hukum, persoalan ini tidak bisa dijadikan alasan untuk tidak melantik karena belum ada putusan kekuatan hukum tetap. Akan tetapi jika ditinjau dari sudut pandang politik, hal ini diduga terjadi karena adanya koalisi pemerintahan kabupaten Konawe Selatan pengusung Surunuddin yang terdiri dari partai Golkar, Hanura, PBB yang tidak selaras dengan koalisi partai pemerintahan provinsi Nur Alam yang terdiri dari PAN, Partai Demokrat, PKS, PDIP, PBB, PKB, Gerindra, PKPI (sumber <http://yaminindas.com/?p=20> dilihat pada 24 Februari 2016, pkl. 15.43). Sehingga terjadi perbedaan pandangan dan pilihan politik antara pemerintahan provinsi dengan pemerintahan kabupaten, yang tentunya menghambat penyelenggaraan pemerintahan Kabupaten Konawe Selatan yang seharusnya dapat langsung berjalan pasca pemilihan.

BAB V

PROSPEK KEPEMIMPINAN PEREMPUAN HASIL PILKADA SERENTAK 2015

A. PEREMPUAN KEPALA DAERAH VERSUS POLARISASI PARLEMEN

Hiruk pikuk Pemilihan Kepala daerah (Pilkada) Serentak 2015 lalu sepi dari wacana keterwakilan politik perempuan di kursi eksekutif melalui panggung elektoral daerah ini. Tak banyak perempuan yang menjadi peserta Pilkada Serentak gelombang pertama.

Pilkada Serentak 2015 lalu hanya diikuti oleh 124 perempuan dari 1654 (7,50 persen). Proporsi representasi perempuan ini tak bergerak signifikan dari proporsi saat pilkada langsung pertama kali dilaksanakan pada 2005. Saat itu, jumlah perempuan yang mengikuti kontestasi pilkada 2005 sekitar 69 orang dari 1.374 peserta atau hanya sekitar 5,02 persen.

Perinciannya, 19 orang (27,5 persen) maju sebagai kepala daerah (gubernur/walikota/bupati) dan selebihnya 50 orang (72,5 persen) maju sebagai wakil kepala daerah. Sampai Desember 2006, hanya satu orang perempuan yang mencalonkan diri dan berhasil menang menjadi gubernur, yaitu Ratu Atut Chosiyah pada Pilkada Provinsi Banten, 11 November 2006. Ratu Atut Chosiyah menjadi perempuan pertama di Indonesia yang menjadi gubernur, yang dipilih

secara langsung.

Minimnya jumlah perempuan calon kepala daerah ini memperkecil peluang perempuan berkiprah dalam tataran pengambil kebijakan atau perannya dalam tingkat eksekutif. Padahal, keterwakilan perempuan dalam proses pengambilan keputusan di tingkat eksekutif menjadi penting untuk menegosiasikan program atau kebijakan yang berpihak pada perempuan. Tanpa kehadiran perempuan di kursi eksekutif, regulasi di tatanan daerah berupa peraturan daerah (Perda) sering kali justru menjadi ancaman terhadap perempuan.

Hingga akhir 2014 lalu, Komnas Perempuan mencatat ada 365 peraturan daerah yang tidak berpihak kepada perempuan. Perda diskriminatif tersebut banyak ditemukan di daerah Aceh, Sumatera Barat, Jawa Barat, dan mayoritas wilayah Sulawesi. Bentuk diskriminasi antara lain membatasi ruang dan waktu gerak perempuan, memaksa perempuan agar berbusana sesuai dengan agama tunggal mayoritas di daerah tertentu, serta tidak memberi pelayanan yang layak kepada perempuan korban kekerasan seksual.

Pembuatan perda tersebut terbukti tidak berdasarkan data lapangan ataupun melibatkan para subyek kebijakan, yaitu perempuan. Ketidakhadiran perempuan, dengan sensitivitas gender yang ia punya, dalam posisi eksekutif diyakini juga turut menyumbang peran atas lahirnya perda-perda diskriminatif ini.

Perda-perda yang pro perempuan diperkirakan tak akan banyak muncul dari kepala daerah hasil Pilkada 2015 ini. Selain minimnya jumlah keterwakilan perempuan saat

pencalonan, ada faktor lain yang membuat tantangan melahirkan kebijakan properempuan kian berat.

Pertama, fragmentasi parlemen daerah yang ekstrem memperberat lahirnya kebijakan properempuan. Belum lagi perempuan kepala daerah tak disokong oleh jumlah kursi koalisi yang solid.

Kedua, rendahnya keterwakilan perempuan saat pencalonan Pilkada Serentak 2015 diikuti dengan minimnya perempuan terpilih. Perempuan terpilih ini juga tidak banyak yang mengusung visi, misi, dan program yang properempuan.

Ketiga, selain jumlahnya yang sedikit, latar belakang perempuan terpilih tak merepresentasikan kepentingan perempuan. Ia lebih banyak merepresentasikan pihak-pihak elit yang menyokong keterpilihannya. Perempuan kepala daerah terpilih berlatarbelakang petahana, mantan anggota legislatif, dan kader partai.

Alih-alih menggolkan kebijakan yang properempuan, perempuan justru akan disibukkan dengan menanggulangi pembuatan kebijakan yang bisa berujung pada transaksi bahkan korupsi.

Ada harapan kebijakan dan arah pembangunan di daerah-daerah yang dimenangkan perempuan bisa dijalankan dengan penuh keberpihakan pada kaum perempuan. Meski demikian, merealisasikan harapan itu tidaklah mudah. Perempuan kepala daerah terpilih dengan visi, misi, dan program properempuan yang diusung akan menemui tantangan untuk diimplementasikan menjadi kebijakan

dalam periode pemerintahan lima tahun ke depan.

Dalam presidensialisme yang dianut Indonesia hingga ke level daerah, keputusan dan kebijakan yang diambil adalah hasil dari kesepakatan eksekutif dan legislatif. Keberhasilan perempuan kepala daerah melahirkan kebijakan properempuan tentu dipengaruhi relasi hubungan antara pemerintah daerah—dalam hal ini kepala daerah dan wakil kepala daerah—dengan DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota.

Salah satu tantangan pengambilan keputusan dan kebijakan (dalam relasi eksekutif-legislatif tersebut) adalah tingginya rata-rata tingkat fragmentasi parlemen di daerah. Keadaan ini juga diperparah dengan lemahnya dukungan partai pengusung di parlemen bagi perempuan kepala daerah terpilih.

Indeks *effective number of parliamentary parties (ENPP)* adalah indeks yang paling relevan untuk mengukur tingkat fragmentasi parlemen. Seperti dijelaskan pada bab sebelumnya, indeks ini adalah formula matematis yang diajukan Laakso dan Taagepera (1979) yang dimaksudkan untuk mengetahui jumlah partai relevan di parlemen dalam mengambil keputusan dan formulasi kebijakan. Semakin besar indeks ENPP, maka semakin terfragmentasi parlemen dan semakin sulit keputusan diambil.

Parlemen di daerah memiliki nilai rata-rata *effective number of parliamentary parties (ENPP)* 7. Mengacu pada konsep multipartai yang diajukan Satori (1976), nilai ini menunjukkan adanya polarisasi multipartai yang ekstrem. Sistem multipartai ekstrem memiliki rentang jarak ideologi

cukup jauh antar partai politik akibat terdapat lebih dari lima partai politik besar dengan jumlah kursi yang cukup signifikan di parlemen. Ini berdampak pada terbentuknya polarisasi dan sulitnya membangun stabilitas politik yang ada. Dengan kata lain sistem multipartai ekstrem cenderung terfragmentasi.

Sebagai contoh Indah Dhamayanti Putri dan Dahlan akan memimpin Kabupaten Bima. Parlemen daerah tersebut memiliki indeks ENPP 9.9. DPRD di Kabupaten Bima terdiri atas 45 kursi. Proporsi kursi tersebut terbagi pada partai Nasdem sebanyak 3 kursi, PKB 3 kursi, PKS 4 kursi, PDIP 3 kursi, Golkar 6 kursi, Gerindra 4 kursi, Demokrat 5 kursi, PAN 7 kursi, PPP 4 kursi, Hanura 4 kursi, dan PBB 2 kursi.

Indeks ENPP 9.9 ini menunjukkan ada hampir 10 partai relevan yang berdampak pada polarisasi kekuatan dan sulit mengambil keputusan. Indah Dhamayanti Putri mesti berhadapan atau melobi 10 kekuatan atau hampir seluruh partai yang memiliki kursi di DPRD Bima untuk menggolkan kebijakannya. Ia juga tak bisa berharap banyak pada perempuan di parlemen yang hanya berjumlah 5 orang.

Kondisi serupa juga akan dihadapi perempuan kepala daerah lain. Kondisi parlemen di daerah terklasifikasi dalam multipartai ekstrem.

Kondisi berbeda ada di beberapa daerah dengan indeks ENPP 3–5. Daerah tersebut adalah Indramayu, Minahasa Selatan, Kutai Kartanegara, serta Tabanan.

Daerah berindeks ENPP 3–5 ini memiliki parlemen dengan kondisi yang moderat. Karakteristik utama dari

sistem multipartai moderat adalah adanya rentang jarak antara partai politik yang berdekatan dan tidak terlalu tajam (Satori, 1976, hal. 179). Dalam hal ini masing-masing partai politik lebih mengedepankan kedekatan ideologi ataupun program partai dalam membangun koalisi antarpolitical politik.

Untuk itu, pola persaingan yang terbentuk bersifat sentripetal dengan bentuk koalisi bersifat bipolar yang membentuk dua kutub konfigurasi politik yakni: kutub koalisi antar partai dalam membentuk pemerintah, dan kutub koalisi antar partai sebagai oposisi pemerintah yang berifat unilaterial serta solid demi terciptanya stabilitas politik (Satori, 1976, hal. 179).

Ada peluang bagi pasangan Ni Putu Eka Wiryastuti dan I Komang Gede Sanjaya di Tabanan untuk menelurkan kebijakan properempuan. Parlemen di Tabanan berindeks ENPP 2.9. Ada 3 kekuatan atau partai relevan di DPRD. DPRD Tabanan terdiri atas 45 kursi yang terbagi pada partai PDIP 18 kursi, Golkar 8 kursi, Demokrat 6 kursi, Gerindra 5 kursi, Hanura 4 kursi, PKS 3 kursi, dan Nasdem 1 kursi. Ni Putu Eka Wiryastuti tinggal melobi tiga partai relevan di parlemen.

TABEL 5.1
NILAI ENPP DAN PERSENTASE KURSI PEREMPUAN KEPALA DAERAH TERPILIH

| NO | NAMA | DAERAH | ENPP | PERSENTASE KURSI |
|----|----------------------------|-----------|------|------------------|
| 1 | HJ. INDAH DHAMAYANTI PUTRI | KAB. BIMA | 9.9 | 31% |

| NO | NAMA | DAERAH | ENPP | PERSENTASE KURSI |
|----|---------------------------------------|-------------------------|------|------------------|
| 2 | SITI U SURUWAKY | KAB. SERAM BAGIAN TIMUR | 9.6 | 48% |
| 3 | Hj. RATU TATU CHASANAH, SE, M. Ak | KAB. SERANG | 9.4 | 58% |
| 4 | HJ. IRNA NARULITA, SE., MM. | KAB. PANDEGLANG | 9.1 | 52% |
| 5 | Dr. CELICA NURRACHADIANA | KAB. KARAWANG | 8.5 | 22% |
| 6 | Dr. Hj. FAIDA, MMR | KAB. JEMBER | 8.2 | 34% |
| 7 | HJ. INDAH PUTRI INDRIANI, S.IP, M.SI | KAB. LUWU UTARA | 8.1 | 40% |
| 8 | Dr. MIRNA ANNISA, M.Si | KAB. KENDAL | 8 | 22% |
| 9 | HJ.AIRIN RACHMI DIANY,SH.,MH | KOTA TANGERANG SELATAN | 8 | 44% |
| 10 | Dr. Hj. Neni Moerniaeni, Sp. OG | KOTA BONTANG | 7.9 | Perseorangan |
| 11 | SRI SUMARNI, SH, MM | KAB. GROBOGAN | 7.7 | 48% |
| 12 | Chusunia Chalim | KAB. LAMPUNG TIMUR | 7.6 | 24% |
| 13 | DR (H.C) IR. Tri Rismaharini, MT | KOTA SURABAYA | 7.1 | 26% |
| 14 | Hj. Asmin Laura Hafid, SE, MM | KAB. NUNUKAN | 7 | 26% |
| 15 | Hj. Badingah, S.Sos | KAB. GUNUNG KIDUL | 6.8 | 68% |
| 16 | HARYANTI | KAB. KEDIRI | 6.8 | 64% |
| 17 | VONNIE ANNEKE PANAMBUNAN | KAB. MINAHASA UTARA | 6.7 | 30% |
| 18 | Dr. KUSDINAR UNTUNG YUNI SUKOWATI | KAB. SRAGEN | 6.4 | 24% |
| 19 | Hj. SRI HARTINI, SE | KAB. KLATEN | 5.6 | 36% |
| 20 | I Gusti Ayu Mas Sumantri, S.Sos, M.Ap | KAB. KARANGASEM | 5.1 | 20% |
| 21 | HJ. ANNA SOPHANAH | KAB. INDRAMAYU | 4.8 | 24% |

PROSPEK PEMERINTAHAN

| NO | NAMA | DAERAH | ENPP | PERSENTASE KURSI |
|----|-------------------------------------|------------------------|------|------------------|
| 22 | CHRISTIANY EUGINIA PARUNTU | KAB. MINAHASA SELATAN | 4.7 | 20% |
| 23 | Rita Widayarsi, S. Sos., MM., Ph. D | KAB. KUTAI KARTANEGARA | 4.2 | Perseorangan |
| 24 | Ni Putu Eka Wiryastuti, S.Sos | KAB. TABANAN | 2.9 | 55% |

TABEL 5.2
NILAI ENPP DAN PERSENTASE KURSI PEREMPUAN WAKIL KEPALA DAERAH TERPILIH

| NO | NAMA | DAERAH | ENPP | PERSENTASE KURSI |
|----|-----------------------------------|----------------------|------|------------------|
| 1 | NETI HERAWATI, S.Sos | KAB. KEPAHANG | 10.6 | 32% |
| 2 | Drh. MARIA GEONG, Ph.D | KAB. MANGGARAI BARAT | 10.2 | 33% |
| 3 | Hj. Yulis Suti Sutri | KAB. KAUR | 9.3 | 20% |
| 4 | Hj. Andi Merya Nur, S.IP | KAB. KOLAKA TIMUR | 9.2 | 31% |
| 5 | Hj. Hairiah, S.H., M.H. | KAB. SAMBAS | 9.2 | 36% |
| 6 | Hj. SOFIA JOESOEF, S.H | KAB. BATANGHARI | 8.8 | 23% |
| 7 | Hj. Suwarti, S.IP | KAB. MUSI RAWAS | 8.8 | 49% |
| 8 | PAULINA, S.E., M.Si | KAB. SIGI | 8 | 33% |
| 9 | YULI HASTUTI, SH | KAB. PURWOREJO | 7.9 | 36% |
| 10 | Sri Muslimatun, M. Kes | KAB. SLEMAN | 7.2 | 42% |
| 11 | Dra. Hj. Ngesti Yuni Suprpti | KAB. NATUNA | 7.1 | 25% |
| 12 | DYAH HAYUNING PRATIWI, SE, B.ECON | KAB. PURBALINGGA | 7.1 | 60% |
| 13 | Cory Sri Waty Sebayang | KAB. KARO | 7 | 31% |
| 14 | Dra. Hj. Tuty Hamid | KAB. BANGGAI LAUT | 6.8 | 37% |

| NO | NAMA | DAERAH | ENPP | PERSENTASE KURSI |
|----|-------------------------------------|--------------------|------|------------------|
| 15 | Dra. Hj. KARTIKA HIDAYATI, MM., MHP | KAB. LAMONGAN | 6.8 | 92% |
| 16 | Dra. WINDARTI AGUSTINA | KOTA MAGELANG | 6.4 | 36% |
| 17 | Ir. Hj. HEVEARITA GUNARYANTI RAHAYU | KOTA SEMARANG | 6.1 | 33% |
| 18 | Ir. Hj. ARINI HARIMURTI | KAB. PEKALONGAN | 5.7 | 27% |
| 19 | Hj. SRI MULYANI | KAB. KLATEN | 5.6 | 34% |
| 20 | Ilmiati Daud, SE, M.Si | KAB. WAKATOBI | 4.6 | 48% |
| 21 | SYERLY ADELYN SOMPOTAN | KOTA TOMOHON | 4.3 | Perseorangan |
| 22 | Erlina, SP, MH | KAB. PESISIR BARAT | 9.3 | 24% |

Selain kondisi parlemen, koalisi partai pengusung juga berpengaruh dalam proses pengambilan keputusan. Di Tabanan, misalnya, Ni Putu Eka Wiryastuti didukung oleh PDIP. Di parlemen, PDIP menguasai kursi mayoritas—dalam kondisi parlemen yang moderat berindeks 2.9. Penguasaan kekuatan di parlemen akan mempermudah kepala daerah dalam mengambil keputusan.

Namun, peluang yang didapat Ni Putu Eka Wiryastuti di Tabanan tidak didapat oleh perempuan kepala daerah lain. Lemahnya koalisi partai pengusung perempuan kepala daerah di parlemen rata-rata berkisar 34 persen saja.

Fenomena ini kerap disebut sebagai pemerintahan yang terbelah—eksekutif dan legislatif dikuasai blok politik berbeda. Keadaan ini dapat memicu konflik legislatif dan eksekutif menjadi suatu keniscayaan.

Dalam kondisi tersebut, perempuan kepala daerah dihadapkan pada tiga pilihan saat hendak mengambil keputusan bersama legislatif. Pertama, membiarkan konflik itu terjadi dan berujung pada *deadlock*. Kedua, menciptakan koalisi pendukung pemerintah yang solid. Ketiga, membangun sistem kepartaian yang terkartelisasi untuk memuluskan kebijakan publik yang diusulkan oleh eksekutif.

Peneliti Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Syamsuddin Haris (Kompas, 2016) menilai, di Indonesia, opsi pertama tidak akan terjadi. Perempuan kepala daerah tidak akan membiarkan keadaan ini sampai berujung pada kebuntuan atau *deadlock*.

Penciptaan koalisi pendukung pemerintahan yang solid juga tidak mungkin terjadi. Ini dapat dilihat dari pembentukan koalisi pengusung saat mencalonkan diri sebagai kepala daerah.

Sebagai contoh, Indah Dhamayanti Putri dan Dahlan dicalonkan Partai Golkar, Partai Gerindra, Partai Hati Nurani Rakyat. Ia hanya mengantongi koalisi 14 kursi (31 persen) di tengah DPRD Kabupaten Bima yang terdiri atas 45 kursi. Tri Rismaharini hanya diusung PDIP yang mempunyai 13 kursi (26 persen) di tengah DPRD Kota Surabaya yang terdiri atas 50 kursi.

Hal ini menunjukkan bahwa koalisi hanya sekadar untuk memenuhi syarat mengajukan pasangan calon, belum sampai memikirkan pembentukan koalisi permanen pascapilkada. Dukungan partai politik terhadap pencalonan kepala daerah sebetulnya bukan hanya penting untuk

meraih suara terbanyak dalam proses pemilu, melainkan penting pula untuk meraih dukungan parlemen dalam setiap pengambilan keputusan. Seperti yang diungkapkan oleh Dubes (2008) yang dikutip oleh Pamungkas (Pamungkas, 2011, hal. 84) bahwa partai secara tipikal memiliki satu dari dua motif dalam berkoalisi, yaitu: berorientasi pada kekuasaan (*office-oriented approaches*), atau berorientasi pada kebijakan (*policy-oriented approaches*).

Syamsuddin Haris, lebih lanjut, memandang kepala daerah akan lebih memilih opsi ketiga, membangun sistem kepartaian yang terkartelisasi. Dengan pilihan ini, pemerintahan masih bisa berjalan serta kebijakan bisa terlahir karena terjadi kompromi politik. Tak jarang pula praktik ini berujung pada suap bahkan korupsi.

Partai kartel didefinisikan Krouwel dalam Katz & Crotty (2006) sebagai peleburan antarpolitis di parlemen dengan aparaturnegara dan kelompok kepentingan yang menjadi satu kesatuan dengan menggantungkan hidup kepada negara dan meninggalkan karakterkompetitifnya untuk menjamin dan mewujudkan kepentingan bersama yang berorientasi pada keberlangsungan kekuasaan.

Dodi Ambardi (2009) memandang kartelisasi partai membuat partai melepaskan ideologi dan program-program yang hendak diperjuangkan untuk tujuan keberlangsungan kekuasaan tersebut. Dalam pemerintahan, kekuasaan digunakan untuk meraih sumber daya negara.

Hal ini tentu akan menyulitkan visi, misi, dan program yang diusung perempuan diimplementasikan menjadi kebijakan. Perempuan kepala daerah, yang tidak mampu

meraih dukungan mayoritas parlemen, perlu meimikirkan cara untuk memenuhi janji-janji politik atau visi, misi, dan program yang ditawarkan saat pilkada. Lemahnya dukungan partai politik parlemen berdampak pada terhambatnya kebijakan-kebijakan puublik yang diusulkan.

Kondisi ini membuka peluang koalisi bagi partai politik di luar partai pengusung pemerintahan di saat pemerintah sudah berjalan. Di sisi lain, partai di luar pemerintahan saling jual-beli pengaruh. Peneliti Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Syamsuddin Haris (Kompas, 2016) menilai, di Indonesia, keadaan ini tidak sampai berujung pada kebuntuan. Pemerintahan masih bisa berjalan serta kebijakan bisa terlahir karena terjadi kompromi politik. Tak jarang pula praktik ini berujung pada suap bahkan korupsi.

Tak sedikit kepala daerah yang terjerat korupsi pada periode kepemimpinannya. Semenjak desentralisasi 2001 lalu hingga 2014, setidaknya ada 17 Gubernur yang pernah/ sedang menjabat berstatus tersangka. Di level kabupaten/kota, ada 331 kepala/wakil kepala daerah berurusan dengan aparat hukum sebagai saksi, tersangka atau terpidana.

Sejak otonomi daerah bergulir, kepala daerah memperoleh sekaligus tritunggal sumber daya secara optimal: kewenangan (desentralisasi politik), diskresi kebijakan (desentralisasi administratif), maupun sumber keuangan (desentralisasi fiskal) (Jaweng, 2014). Sementara DPRD tak punya kuasa implementasi anggaran.

Tritunggal sumber daya ini dapat ditemukan pada UU 9/2015. Dalam, UU 9/2015 pasal 101 ayat 1 huruf b, DPRD hanya diamanatkan untuk membahas dan memberikan

persetujuan APBD yang diajukan oleh kepala daerah.

Keadaan ini lah yang berpotensi berujung pada transaksi dan korupsi. Berbagai kepentingan partai di DPRD membuat DPRD mencoba mengintervensi kepala daerah dalam menyusun APBD. DPRD akan berusaha membelokkan anggaran yang harusnya digelontorkan pada kebijakan yang diusung kepala daerah ke kebijakan yang memuat kepentingan DPRD di dalamnya.

B. MINIMNYA JUMLAH PEREMPUAN KEPALA DAERAH

Dari 124 orang perempuan yang mencalonkan diri, hanya 46 perempuan yang terpilih. Angka tersebut menunjukkan keterpilihan perempuan hanya mencapai 37,10 persen. Mereka tersebar di 45 daerah—39 kabupaten dan 6 kota.

Ada 24 orang perempuan yang terpilih sebagai kepala daerah, dan 22 orang perempuan yang terpilih sebagai wakil kepala daerah. Angka yang terlampau kecil—hanya 17 persen—bila dibandingkan dengan banyak daerah yang dimenangkan laki-laki.

Jika dilihat lebih rinci, 41,38 persen perempuan terpilih sebagai kepala daerah (24 dari 58 perempuan yang mencalonkan diri). Mereka menang dengan perolehan suara rata-rata 57,44 persen.

Sementara dalam keterpilihan wakil kepala daerah, 33,33 persen perempuan terpilih sebagai wakil kepala daerah (22 dari 66 perempuan yang mencalonkan diri). Rata-rata kemenangannya berada di kisaran 44,57 persen.

Meski sedikit, keterpilihan perempuan di tampuk eksekutif ini mesti diapresiasi. Perjuangan perempuan untuk mendapatkan jabatan eksekutif jauh lebih berat daripada usaha untuk mendapatkan kursi legislatif. Pertama, tidak ada kebijakan afirmasi pada pilkada. Kedua, jumlah kursi yang diperebutkan hanya satu pasang di setiap daerah. Ketiga, Pilkada 2015 dilakukan hanya satu putaran, sehingga persaingan memperebutkan jabatan itu sangat ketat.

Sayangnya, empat puluh enam perempuan kepala daerah terpilih tak semuanya menyertakan visi, misi, dan program yang sensitif gender. Hanya 17 dari 46 orang perempuan (37 persen) yang memiliki visi, misi, dan program yang berpihak pada perempuan. Beberapa visi, misi, dan program berkisar pada peningkatan partisipasi perempuan dalam pembangunan.

Sebagai contoh, pasangan kepala daerah Kabupaten Sragen, dr. Kusdinar Untung Yuni Sukowati dan Dedy Endriyanto, secara eksplisit menyematkan misi untuk meningkatkan pemberdayaan dan peran perempuan dalam berbagai aspek kehidupan. Misi ini diemban sebagai upaya peningkatan intensitas perhatian terhadap pemasalahan kesenjangan peran perempuan dalam pembangunan.

Secara lebih rinci, langkah untuk memberdayakan dan meningkatkan perlindungan serta meningkatkan peran perempuan dilakukan melalui peningkatan akses perempuan segala bidang; antara lain bidang ekonomi, politik, sosial, dan budaya.

Pasangan dr. Kusdinar Untung Yuni Sukowati dan Dedy Endriyanto menjabarkan misi ini dalam program

prioritas yang diusung. Beberapa program tersebut diantaranya pelatihan dan kursus keterampilan; pembinaan kesadaran hukum kesetaraan gender; serta penyediaan dan peningkatan sarana dan prasarana di bidang kesehatan ibu dan anak.

Selain itu, ada juga program perempuan kepala daerah lain yang secara spesifik berupaya mengurangi angka kematian ibu, perlindungan atas kekerasan terhadap perempuan, perlindungan terhadap perempuan buruh migran, serta modal usaha ekonomi bagi perempuan.

C. KUASA PATRIARK DAN OLIGARK

Wajah perempuan kepala daerah terpilih didominasi oleh petahana dan kader partai. Jumlahnya paling banyak dibanding dengan latar belakang lain. Ada 12 dari 24 perempuan (50 persen) terpilih yang berlatar belakang sebagai petahana dan kader partai.

Petahana memiliki posisi strategis di eksekutif. Dari posisi itu, para perempuan petahana lebih mudah terpilih. Sebab, mereka sudah memiliki modal politik, sosial, dan kapital yang sudah mereka konsolidasikan saat menjabat.

Tingkat popularitas petahana cenderung lebih tinggi dibandingkan dengan kandidat-kandidat lainnya. Apalagi, jika dalam masa pemerintahannya, petahana tersebut mampu menunjukkan kompetensinya.

Sebagai contoh, kiprah Tri Rismaharini di Surabaya membuat popularitas dan elektabilitasnya tak tertandingi. Ia mesti menunggu tiga kali perpanjangan pendaftaran

calon hingga mendapat lawan. Partai-partai politik di sana kesulitan mengusung calon yang mampu menandingi elektabilitas Risma. Risma menjadi kepala daerah dengan kemenangan telak 86,22 persen.

Petahana juga mempunyai modal politik yaitu kedekatan dengan partai politik di DPRD provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota yang dapat menjadi kendaraan pengusung pencalonan. Petahana sudah terbiasa berinteraksi dengan partai politik di DPRD dalam perumusan kebijakan. Sangat mudah bagi petahana menjajaki partai politik di DPRD dalam membangun koalisi partai pendukung pencalonan.

Badingah di Gunung Kidul mengantongi 68 persen kekuatan koalisi parlemen. Dia diusung Partai Amanat Nasional, Partai Golkar, Partai Hati Nurani Rakyat, Partai Gerindra, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, Partai Kebangkitan Bangsa. Ia terpilih menjadi kepala daerah dengan perolehan suara 39,52 persen mengungguli tiga pasangan calon lain.

Jumlah perempuan kepala daerah berlatar belakang petahana ini hanya terpaut satu saja dari jumlah perempuan yang mempunyai hubungan kekerabatan dengan elit. Ada 11 dari 24 (45, 83 persen) perempuan yang mempunyai hubungan kekerabatan dengan elit. Persentase ini diperoleh melalui penelusuran latar belakang masing-masing perempuan terpilih dan didapati sebagian besar dari mereka adalah adik, kakak, ataupun istri dari penguasa/pejabat politik serta petinggi partai politik yang mencalonkan mereka.

Penting untuk dicatat bahwa situasi ini sebenarnya telah

ditemukan juga pada hasil pemilu legislatif 2009 dan 2014. Dari keseluruhan perempuan legislator hasil pemilu 2009, sekitar 42 persen perempuan terpilih sebagai anggota DPR RI merupakan bagian dari perpanjangan tangan penguasa/pejabat politik serta petinggi partai. Sementara hasil pemilu 2014, angkanya menurun menjadi 36 persen. Pusat Kajian Politik (Puskapol) FISIP UI (2014) membaca ini sebagai stagnasi sempitnya landasan rekrutmen caleg perempuan oleh partai. Situasi ini secara khusus berdampak pada perempuan karena basis keterpilihan caleg perempuan berlandaskan kekerabatan menegaskan ketergantungan perempuan pada basis kekuasaan laki-laki, kekuatan kekayaan materil, dan pelestarian relasi kuasa yang senjang secara politik maupun sosial antara perempuan dan laki-laki, serta antara yang miskin dan yang kaya (sekalipun sesama perempuan).

Lebih lanjut, situasi ini bermuara pada terkonsentrasinya kekuasaan elit politik dan elit ekonomi di tangan segelintir orang dalam parlemen atau praktek politik oligarki. Kondisi ini membuat perempuan kepala daerah terpilih rentan dan lemah untuk bersuara kritis dan menghasilkan kebijakan-kebijakan politik yang properempuan. Jumlah perempuan dengan basis keterpilihan hubungan kekerabatan dengan elit ini sama dengan jumlah perempuan kepala daerah terpilih yang berlatar belakang mantan anggota DPR/DPRD/DPD.

Sementara perempuan wakil kepala daerah didominasi oleh mantan anggota DPR/DPD/DPRD. Sebanyak 9 dari 22 (40,91 persen) perempuan berlatar belakang mantan anggota DPR/DPD/DPRD. Di posisi kedua, sebanyak 6

dari 22 (36,36 persen) perempuan adalah kader partai. Sementara perempuan yang mempunyai hubungan kekerabatan dengan elit berjumlah 8 dari 22 (27,27 persen).

TABEL 5.3
LATAR BELAKANG PEREMPUAN KEPALA DAERAH DAN WAKIL KEPALA DAERAH TERPILIH

| KATEGORI | KEPALA DAERAH | | WAKIL KEPALA DAERAH | |
|-----------------------------|---------------|-------------|---------------------|-------------|
| | JUMLAH | PERSEN-TASE | JUMLAH | PERSEN-TASE |
| Petahana | 12 dari 24 | 50.00 | 1 dari 22 | 4.55 |
| Kader Partai | 12 dari 24 | 50.00 | 6 dari 22 | 36.36 |
| Jaringan Kekerabatan | 11 dari 24 | 45.83 | 8 dari 22 | 27.27 |
| Mantan anggota DPR/DPD/DPRD | 11 dari 24 | 45.83 | 9 dari 22 | 40.91 |
| Pengusaha/pebisnis | 6 dari 24 | 25.00 | 2 dari 22 | 9.09 |
| Anggota LSM/ Ormas | 4 dari 24 | 16.67 | 4 dari 22 | 18.18 |
| Mantan TNI/ Polri/ PNS | 1 dari 24 | 4.17 | 4 dari 22 | 18.18 |
| Mantan kepala daerah | 1 dari 24 | 4.17 | 1 dari 22 | 4.55 |
| Figur populer | 0 dari 24 | 0.00 | 3 dari 22 | 13.64 |

BAB VI

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Dari segi proses pemilu, penyelenggaraan pilkada serentak untuk pertama kalinya di 264 daerah Indonesia terbilang sukses tanpa adanya persoalan yang cukup berarti. Namun, pemilu tidak bisa hanya ditinjau dari sudut pandang proses penyelenggaraan yang terdiri dari berbagai tahapan pelaksanaan semata. Hasil pemilu juga mesti menjadi perhatian

Hasil pemilu yang dimaksud terdiri dari tiga hal. Pertama, bagaimana hasil pemilu mampu mendorong terciptanya pemerintahan daerah yang efektif untuk menghasilkan berbagai kebijakan publik dalam rangka merealisasikan visi-misi sampai dengan program yang diusung oleh kepala daerah terkait. Kedua, bagaimana kepala daerah terpilih memperoleh dukungan mayoritas di parlemen. Ketiga, bagaimana pemilu mampu menyederhanakan sistem kepartaian dari multipartai ekstrem menuju multipartai moderat. Namun demikian ketiga hal tersebut, belum sepenuhnya mampu direalisasikan di pilkada serentak 2015.

Dari hasil kajian, secara keseluruhan hasil Pilkada Serentak 2015 belum mampu menciptakan pemerintahan daerah yang efektif karena dua hal. Pertama, sebagian besar koalisi partai politik pengusung kepala daerah terpilih memiliki kursi minoritas di DPRD. Kedua, tingkat fragmentasi politik di parlemen tinggi. Padahal, di tengah

sistem pemerintahan presidensialisme yang Indonesia anut, koalisi ini penting karena setiap keputusan kepala daerah seperti pembuatan peraturan daerah (perda), APBD, sampai dengan rencana pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD) dibahas secara bersama-sama dengan DPRD.

Di sisi lain, sebagian besar koalisi partai politik pengusung kepala daerah di tingkat provinsi tidak selaras dengan koalisi partai politik di tingkat pemerintahan pusat hasil Pemilu Presiden 2014. Begitu pula koalisi partai politik pengusung kepala daerah di level kabupaten/kota tidak selaras dengan koalisi partai politik di level provinsi. Kondisi ini sedikit banyak berpengaruh pada efektivitas hubungan pemerintahan pusat dengan daerah kelak. Mengingat, dalam kerangka desentralisasi yang telah membagi urusan pemerintah pusat dengan daerah dan tertuang dalam UU 9/2015, pemerintahan provinsi akan banyak berhubungan dengan pemerintah pusat dalam pengambilan kebijakan strategis seperti izin eksplorasi hayati, energi, mineral, sampai dengan relasi distribusi anggaran atau transfer pusat ke provinsi.

Selain itu, berdasarkan hasil hitungan indeks ENPP di daerah pilkada, tingkat fragmentasi parlemen memiliki angka rata-rata di atas tujuh yang artinya terdapat lebih dari tujuh partai politik relevan yang memiliki pengaruh untuk ikut serta dalam perumusan kebijakan publik di parlemen. Dengan kata lain, jika merujuk pada teori sistem kepartaian Satori (1976) adanya lebih dari lima partai politik relevan di parlemen menandakan dianutnya sistem multipartai ekstrem dengan karakter adanya rentang jarak ideologi antar

partai yang cukup jauh sehingga menimbulkan polarisasi serta fragmentasi politik di parlemen yang mengganggu stabilitas penyelenggaraan pemerintahan.

Kondisi ini tentunya akan menghambat efektivitas penyelenggaraan pemerintahan presidensialisme di daerah. Sejatinya, kepala daerah sebagai *single chief executive* memiliki keleluasaan untuk menghasilkan kebijakan publik. Akan tetapi, adanya lebih dari tujuh partai politik relevan di DPRD yang terfragmentasi akan membuat kemandegan demokrasi yang berujung pada *deadlock* dalam perumusan kebijakan publik. Atau, proses perumusan kebijakan berdasarkan pada transaksional atau yang lebih dikenal dengan istilah “bancakan” berpotensi terjadi dalam rangka memuluskan kebijakan-kebijakan publik yang diusulkan oleh kepala daerah terpilih untuk merealisasikan visi-misi, program, sampai dengan janji kampanye terhadap pemilih di daerah.

Sejauh ini, setelah mengalami purifikasi presidensialisme di Indonesia pada tahun 2004 dan berdasarkan pengalaman pemerintah daerah hasil pilkada langsung sejak tahun 2005, penyelenggaraan pemerintahan di daerah tetap berjalan tanpa adanya *deadlock*. Kondisi ini bisa terjadi karena terciptanya sistem kepartaian yang terkartelisasi yang berdasarkan pada transaksi sebagai pelumas untuk memperlancar proses perumusan kebijakan publik di DPRD. Dalam hal ini kepala daerah terpilih berada pada situasi yang sulit untuk menghasilkan kebijakan publik di tengah tingginya fragmentasi politik dan koalisi partai politik pengusung kepala daerah memperoleh kursi

minoritas di DPRD. Dengan kata lain, partai politik di luar koalisi pengusung pemerintah kepala daerah bisa setiap saat menjadi oposisi dan menolak kebijakan yang diusulkan. Hal inilah kemudian yang memaksa kepala daerah terpilih untuk melakukan suap kebijakan kepada DPRD sebagai siasat untuk memuluskan kebijakan-kebijakan publik yang diusung oleh pemerintah terpilih hasil pemilu.

Berdasarkan kondisi ini kemudian tujuan utama hasil pemilu untuk menciptakan pemerintahan daerah yang efektif dengan didukung oleh mayoritas partai politik di DPRD dan terciptanya sistem multipartai sederhana menjadi sulit untuk dicapai. Desain metode pencalonan kepala daerah sebetulnya telah memberi ruang bagi kepala daerah untuk membangun koalisi partai politik pengusung mayoritas dengan adanya ketentuan Pasal 40 UU 8/2015 yang berbunyi: “Partai Politik atau gabungan Partai Politik dapat mendaftarkan pasangan calon jika telah memenuhi persyaratan perolehan paling sedikit 20% dari jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau 25% suara sah dalam pemilu”. Namun, realitasnya, kepala daerah terpilih tidak mampu meraih dukungan partai politik yang memiliki jumlah kursi relevan di DPRD untuk mengusung pencalonannya. Dalam konteks ini, reformasi sistem pemilu kepala daerah di Indonesia mendesak untuk dilakukan.

B. REKOMENDASI

Di tengah prospek pemerintahan kepala daerah hasil pilkada serentak 2015 yang belum mampu menjawab tujuan utama dari hasil pemilu—menciptakan efektivitas

penyelenggaraan pemerintahan—rekayasa sistem pemilu menjadi relevan dan mendesak untuk dilakukan. Sebagai arena kontestasi untuk meraih kekuasaan yang terdiri dari elemen-elemen teknis untuk mengkonversi suara menjadi kursi, sistem pemilu dapat diatur sedemikian rupa sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai. Karena tujuan utamanya sudah sangat jelas untuk menciptakan pemerintahan yang efektif dengan tingkat fragmentasi politik yang rendah melalui sistem multipartai sederhana dan kepala daerah terpilih mampu meraih dukungan mayoritas partai politik DPRD, maka salah satu elemen dari sistem pemilu yang dapat mempengaruhi hal tersebut ialah waktu penyelenggaraan pemilu.

Merujuk pada studi yang dilakukan oleh Fiorina (dalam Laver 2006: 134) tingginya indeks ENPP dan terciptanya *divided government* yang berujung pada inefektivitas pemerintahan, salah satunya disebabkan oleh waktu pemilu legislatif dan pemilu eksekutif yang berbeda dan atau cara yang tidak sama. Untuk itu, implementasi pemilu serentak daerah (*local concurrent election*) dengan memilih kepala daerah dan anggota legislatif daerah di hari yang sama menjadi solusi relevan untuk menciptakan pemerintahan daerah yang efektif.

Menyerentakan waktu penyelenggaraan pemilu eksekutif dan legislatif akan menimbulkan *coattail effect*, yaitu hasil pemilu kepala daerah yang mempengaruhi hasil pemilu anggota legislatif. Artinya, pemilih akan memilih presiden atau kepala daerah sekaligus partai (koalisi partai) pendukung presiden atau kepala daerah terkait (Lijphart, 1990, hal. 15).

TABEL 6.1:
ALTERNATIF I DESAIN WAKTU PENYELENGGARAAN PILKADA SERENTAK

| PEMILU | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|-------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| DPD | V | | | | | v | | |
| DPR | V | | | | | V | | |
| Presiden dan wakil presiden | V | | | | | v | | |
| DPRD provinsi | | | | | | | | |
| DPRD kabupaten/kota | | | | | | | | |
| Pilkada (gubernur, bupati/walikota) | | V | | V | V | | | |

Efek menarik kerah yang menjadi tesis Shugart berlaku dan teruji di Brasil setelah mereka melakukan perubahan jadwal pemilu, dengan menyeretakkan waktu penyelenggaraan pemilu presiden dan pemilu anggota legislatif. Pasca jatuhnya rezim militer 1984, presiden terpilih pertama oleh Senat dan DPR mampu menjaga stabilitas politik sekaligus menciptakan pemerintahan efektif.

Logika ini tentunya akan bekerja pula pada pemerintahan daerah. Penyelenggaraan pemilu serentak daerah memaksa calon kepala daerah untuk membangun koalisi partai politik pengusung kepala daerah sejak awal dengan partai politik peserta pemilu DPRD dengan tujuan untuk menciptakan proposionalitas hasil pemilu eksekutif dengan pemilu legislatif. Maksudnya, kepala daerah terpilih memperoleh

| 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 | 2031 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | | v | | | | | V | | |
| | | v | | | | | V | | |
| | | V | | | | | v | | |
| v | | | | V | | | | | V |
| v | | | | V | | | | | V |
| v | | | | V | | | | | V |

Keterangan:

1. Jarak antara pemilu daerah ke pemilu nasional adalah tiga tahun. Menjelang pemilu nasional, partai membutuhkan waktu untuk kosolidasi internal mempersiapkan pemilu nasional. Jarak tiga tahun antara pemilu daerah ke pemilu nasional juga memberikan kesempatan kepada penyelenggara pemilu untuk mempersiapkan pemilu nasional.
2. Jarak dari pemilu nasional ke pemilu daerah adalah dua tahun. Dalam kurun waktu ini, pemilih memiliki waktu yang pas untuk memberi hukuman kepada partai politik jika kinerja partai politik hasil pemilu nasional berkinerja buruk.
3. DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota hasil Pemilu 2014 yang masa jabatannya seharusnya habis di 2012 diperpanjang hingga 2021.
4. Kepala daerah hasil pilkada serentak gelombang I di Desember 2015 yang habis masa jabatannya di 2020, di PLT hingga 2021.
5. Kepala daerah hasil pilkada serentak gelombang II di Februari 2017 yang habis masa jabatannya di 2022 dipotong masa jabatannya hanya sampai 2021.
6. Kepala daerah hasil pilkada serentak gelombang III di Juni 2018 yang habis masa jabatannya di 2023 dipotong masa jabatannya hanya sampai 2021.
7. Kepala daerah yang dipilih di tahun 2021, masa jabatannya mulai normal lima tahun hingga 2026, dari sini pemilu daerah (pemilu kepala daerah dan DPRD sudah mulai serentak)
8. Kepala daerah yang masa jabatannya tidak lima tahun diberikan kompensasi gaji selama lima tahun
9. Dengan alternatif seperti ini maka undang-undang pemilu sudah harus disahkan sebelum Februari 2017

TABEL 6.2:
ALTERNATIF II DESAIN WAKTU PENYELENGGARAAN PILKADA SERENTAK

| Pemilu | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|-------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| DPD | v | | | | | v | | |
| DPR | v | | | | | V | | |
| Presiden dan wakil presiden | v | | | | | v | | |
| DPRD provinsi | | | | | | V | | |
| DPRD kabupaten/kota | | | | | | V | | |
| Pilkada (gubernur, bupati/walikota) | | V | | V | V | | V | |

dukungan koalisi partai politik yang memperoleh kursi mayoritas di DPRD.

Pada sisi lain, dengan adanya *local concurent election* secara langsung berisikan dengan pergeseran sistem multipartai ekstrem menuju sistem multipartai sederhana yang tentunya dapat meredam tingginya indeks ENPP. Kajian Payne dkk (2002) memberikan bukti empirik bahwa pemilu serentak mampu menyederhanakan sistem kepartaian di parlemen. Dengan menggunakan indeks ENPP, terlihat bahwa penyelenggaraan pemilu serentak di 18 negara Amerika Latin dalam kurun 1978-2000, dapat menyederhanakan sistem kepartaian di parlemen.

Berangkat dari hal tersebut, menjadi penting kemudian untuk menata ulang skema waktu penyelenggaraan pemilu

| 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 | 2031 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | | v | | | | | V | | |
| | | v | | | | | V | | |
| | | V | | | | | v | | |
| V | | | | V | | | | | V |
| V | | | | V | | | | | V |
| V | | | | V | | | | | V |

Keterangan:

1. Di tahun 2019 diadakan Pemilu DPRD, namun masa jabatan DPRD hasil Pemilu 2019 hanya sampai 2022 (dipotong 2 tahun).
2. Anggota DPRD yang terpilih pada tahun 2022 masa jabatannya hanya sampai 2026.
3. Kepala daerah hasil pilkada serentak gelombang I pada Desember 2015, yang seharusnya habis pada 2020, di PLT hingga 2022.
4. Kepala daerah hasil pilkada serentak gelombang II pada Februari 2017, yang habis masa jabatannya pada Februari 2022, di PLT hingga Juni 2022.
5. Kepala daerah hasil pilkada serentak gelombang ke III pada Juni 2018, yang habis masa jabatannya di 2023, dipotong masa jabatannya hingga 2022.
6. Kepala daerah yang dipilih pada 2022 masa jabatannya hanya 4 tahun hingga 2026.
7. Setelah pemilihan kepala daerah pada 2026, masa jabatan kepala daerah kembali normal menjadi lima tahun.

kepala daerah Gubernur, Bupati, dan Walikota yang disesuaikan dengan pemilu DPRD provinsi serta DPRD kabupaten/kota. Dengan kata lain, konsekuensi logis dari penggabungan dua pemilu tersebut ialah adanya penyesuaian ulang waktu pelaksanaan pilkada (tahun) yang sudah disusun dalam UU 8/2015. Berikut ini dua rekomendasi alternatif penataan ulang jadwal penyelenggaraan pilkada serentak dengan skema pelaksanaan jeda dua tahun setelah pemilu nasional baru pemilu serentak daerah dilangsungkan dengan tujuan untuk menciptakan mekanisme *reward and punishment* pemilih terhadap hasil pemilu nasional.

DAFTAR PUSTAKA

- Ambardi, K 2009, Mengungkap Politik Kartel, KPG, Jakarta.
- Anggraini, T., & Maharddhika. (2015). *Jalan Terjal Perempuan Kepala Daerah Terpilih: Potret Keterpilihan Perempuan dan Tantangan Lahirkan Kebijakan Perempuan*. Jakarta: Perludem.
- Anggraini, T., & Maharddhika. (2015). *Potret Keterwakilan Perempuan di Pilkada Serentak 2015*. Jakarta: Perludem.
- Harian Kompas. (2016, Januari 13). Relasi Jadi Penentu Keberhasilan. *Koran*. Jakarta: Harian Kompas.
- Hartawan, T. (2014, Juli 24). Diambil kembali dari tempo.co: <http://nasional.tempo.co/read/news/2014/07/24/078595388/menteri-gamawan-86-persen-kepala-daerah-korupsi>
- Jaweng, R. E. (2014). Infrastruktur, Integritas dan Prestasi Perempuan Kepala Daerah: Perspektif Desentralisasi Politik. *Jurnal Perempuan Vol. 19 No. 4*, 106--122.
- Jones, M. P. (t.thn.). *Presidential Election Laws and Multipartyism in Latin America*. Michigan: University of Michigan.
- Katz, & Mair. (1996). *How Party Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*. London, California, and New Delhi: Sage Publication.
- Klingemann, H., Hoferbert, & Budge, I. (2000). *Partai, Kebijakan, dan Demokrasi*. Jakarta: Pustaka Pelajar.
- Laakso & Taagepera . (1979). *Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Eropa* . dalam

Comparative Political Studies .

- Lev, D. (t.thn.). Partai-partai Politik di Indonesia pada Masa Demokrasi Parlementer (1950-1957) dan Demokrasi Terpimpin (1957-1965). Dalam I. Amal, *Teori-teori Mutakhir Partai Politik* (hal. 147--169). Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Liddle, W. (1992). *Pemilu-pemilu Orde Baru, Pasang Surut Kekuasaan Politik*. Jakarta: LP3S.
- Lijphart, A. (1995). *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*. Jakarta: Grafindo.
- Mainwering, S. (1993). Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination. *Comparative Political Studies Vol. 26 No. 2*.
- Mellaz, A. (2010). *Mengukur Hasil Pemilu Legislatif, Efek Elektoral Formula Atas Hasil Pemilu 2009*. Jakarta: Sindikasi Pemilu dan Demokrasi.
- Mietzner, M. (2009). *Indonesia's 2009 Elections: Populism, Dynasties, and the Consolidation of the Party System*. Lowy Institute.
- Mujani, S., Liddle, W., & Ambardi, K. (2012). *Kuasa Rakyat: Analisis Tentang Perilaku Memilih dalam Pemilihan Legislatif dan Presiden Indonesia Pasca-Orde Baru*. Bandung: Mizan.
- Pamungkas, S. (2011). *Partai Politik: Teori dan Praktek di Indonesia* . Yogyakarta: Institute for Democracy and Walfarism .
- Puskapol FISIP UI. (2014, Mei 16). *Analisis Perolehan Suara Dalam Pemilu 2014: Oligarki Politik Di Balik Keterpilihan Caleg Perempuan*. Depok: Puskapol FISIP UI. Diambil kembali dari Publikasi Hasil Riset Puskapol : puskapol.ui.ac.id
- Rae, D. W. (1967). *The Political Consequences of Electoral*

- Laws*. New Haven and London: Yale University Press.
- Satori, G. (1976). *Parties and Party Systems: A Framework of Analysis*. New York: Cambridge University Press.
- Supriyanto, D & Mellaz, A. (2011). *Ambang Batas Perwakilan: Pengaruh Parliamentary Threshold Terhadap Penyederhanaan Sistem Kepartaian dan Proposionalitas Hasil Pemilu*. Jakarta : Perludem.
- Syamsudin Harris, dkk. (2014). *Posistion Paper: Pemilu Nasional Serental 2019*. Jakarta : ERI, LIPI.

PROSPEK PEMERINTAHAN

PROFIL PENULIS



HEROIK M PRATAMA lahir pada tanggal 16 November 1992, di Kota Bogor Jawa Barat. Pria yang dikenal dengan sapaan Heroik meraih gelar Sarjana Ilmu Politik (S.IP) di Jurusan Politik dan Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik UGM Yogyakarta. Sejak mahasiswa ia aktif di berbagai bidang organisasi kemahasiswaan mulai dari Korps Mahasiswa Politik dan Pemerintahan (KOMAP UGM) sebagai presiden, kemudian pimpinan bidang sosial dan politik senat mahasiswa FISIPOL UGM, sebagai salah satu pendiri Dewan Mahasiswa FISIPOL UGM, serta menteri aksi dan propaganda BEM KM UGM. Pada tahun 2014, ia pernah menjadi asisten peneliti di Reaserch Center of Politics and Goverment (POLGOV) UGM dan November 2014 aktif di Perludem sebagai peneliti yang menggeluti isu sistem pemilu dan sistem kepartaian.

Sejak mahasiswa minat studi kepemiluan dan kepartaian sudah nampak didirinya dengan memilih minat studi *intermediary* yang berisi kajian-kajian mengenai sistem pemilu, pengorganisasian partai politik, sistem kepartaian, partai politik dan kebijakan publik, sampai dengan relasi antara sistem pemilu, sistem kepartaian, dan sistem pemerintahan di suatu negara. Hal ini terbukti dengan karya-karya tulis yang pernah ia buat baik dalam bentuk

opini, jurnal, sampai dengan buku antara lain: Angga, R, Eleganza, G, Pratama, H, & Triputra, S 2012, *Dinamika Representasi dan Partisipasi di BPD*, Hibah Riset FISIPOL UGM; Pratama, H 2013, *Reformasi Sisrem Kepartaian Setengah Hati: Sebuah Analisa Terhadap UU 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Legislatif*, Artikel di Buku Menatap Indonesia dari Kampus Bulaksumur, BEM KM UGM, Yogyakarta; Pratama, H 2013, *Prospek Sistem Kepartaian di Indonesia: Dari Titik Ekstrim Menuju Pluralisme Moderat*, Jurnal Mahasiswa FISIPOL UGM Vol.1 No.1; Pratama, H 2014, *Money Politics Dalam Pemilu Legislatif 2014: Studi Kasus Masyarakat Dusun Tunjungan, Desa Pengasih, Kabupaten Kulon Progo DIY*, Skripsi Untuk Meraih Gela Sarjana Ilmu Politik Jurusan Politik dan Pemerintahan FISIPOL UGM, Yogyakarta; Pratama, H 2015, *Reformasi Sistem Kepartaian Setengah Hati*, Perludem, Jurnal Pemilu & Demokrasi Vol. 7; Maharddhika & Pratama 2016, *Perbaikan Pilkada Bercalon Tunggal: Desain Surat Suara, Metode Pemberian Suara, dan Metode Kampanye*, Perludem, Jurnal Pemilu & Demokrasi Vol. 8; Pratama, H & Sinambela, D 2016, “9 Desember 2015” *Sebuah Studi Mengenai Dinamika Pemungutan Suara di Pilkada 2015*, Perludem, Jurnal Pemilu & Demokrasi Vol 8; selain itu ia penulis opini aktif di media [www. Rumahpemilu.org](http://www.Rumahpemilu.org). Email: heroikmp@gmail.com

MAHARDDDHIKA memulai aktivismenya di lingkungan kampus dengan bergabung bersama Badan Otonom Pers Suara Mahasiswa Universitas Indonesia (2009—2012).



Bergiat di Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) sejak 2014, menulis dan mengelola rumahpemilu.org—portal berita dan data pemilu Indonesia, serta mempunyai ketertarikan pada isu perempuan dan anak muda di pemilu. Beberapa tulisan seperti “Rekayasa Pemilu sebagai Gerakan Antikorupsi yang Liyan” dan tulisan lain yang tak terbendung di isu pemilu dapat dilacak di youthproactive.com. Ia dapat dihubungi melalui email tn.dhika@gmail.com

PROFIL PERLUDEM

LATAR BELAKANG

Demokrasi memang bukan satu tatanan yang sempurna untuk mengatur peri kehidupan manusia. Namun sejarah di manapun telah membuktikan, bahwa demokrasi sebagai model kehidupan bernegara memiliki peluang paling kecil dalam menistakan kemanusiaan. Oleh karena itu, meskipun dalam berbagai dokumentasi negara ini tidak banyak ditemukan kata demokrasi, para pendiri negara sejak zaman pergerakan berusaha keras menerapkan prinsip-prinsip negara demokrasi bagi Indonesia.

Tiada negara demokrasi tanpa pemilihan umum (pemilu), sebab pemilu merupakan instrumen pokok dalam menerapkan prinsip-prinsip demokrasi. Sesungguhnya, pemilu tidak saja sebagai arena untuk mengekspresikan kebebasan rakyat dalam memilih pemimpinnya, tetapi juga arena untuk menilai dan menghukum para pemimpin yang tampil di hadapan rakyat. Namun, pengalaman di berbagai tempat dan negara menunjukkan bahwa pelaksanaan pemilu seringkali hanya berupa kegiatan prosedural politik belaka, sehingga proses dan hasilnya menyimpang dari tujuan pemilu sekaligus mencederai nilai-nilai demokrasi.

Kenyataan tersebut mengharuskan dilakukannya usaha yang tak henti untuk membangun dan memperbaiki sistem pemilu yang fair, yakni pemilu yang mampu menampung kebebasan rakyat dan menjaga kedaulatan rakyat. Para penyelenggara pemilu dituntut memahami filosofi pemilu, memiliki pengetahuan dan ketrampilan teknis penyelenggaraan pemilu, serta konsisten menjalankan peraturan pemilu, agar proses pemilu berjalan sesuai dengan tujuannya. Selanjutnya, hasil pemilu, yakni para pemimpin yang terpilih, perlu didorong dan diberdayakan terus-menerus agar dapat menjalankan fungsinya secara maksimal; mereka juga perlu dikontrol agar tidak meyalahgunakan kedaulatan rakyat yang diberikan kepadanya.

Menyadari bahwa kondisi-kondisi tersebut membutuhkan partisipasi setiap warga negara, maka para mantan Pengawas Pemilu 2004 berhimpun dalam wadah yang bernama Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi, disingkat Perludem agar dapat secara efektif terlibat dalam proses membangun negara demokrasi dan melaksanakan pemilu yang fair. Nilai-nilai moral pengawas pemilu yang tertanam selama menjalankan tugas-tugas pengawasan pemilu, serta pengetahuan dan keterampilan tentang pelaksanaan dan pengawasan pemilu, merupakan modal bagi Perludem untuk memaksimalkan partisipasinya.

PROSPEK PEMERINTAHAN

VISI

Terwujudnya negara demokrasi dan terselenggarakannya pemilu yang mampu menampung kebebasan rakyat dan menjaga kedaulatan rakyat.

MISI

1. Menguatkan kapasitas perludem untuk menjadi lembaga yang transparan, akuntabel, dan demokratis.
2. Meningkatkan kapasitas personil perludem untuk menjadi pegiat pemilu yang berintegritas dan berkompeten.
3. Mengembangkan pusat riset, data, dan informasi kepiluan di Indonesia
4. Membangun sistem pemilu yang sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi
5. Meningkatkan kapasitas pembuat kebijakan, penyelenggara, peserta dan pemilih agar memahami filosofi tujuan pemilu dan demokrasi serta memiliki pengetahuan dan keterampilan teknis penyelenggaraan pemilu.
6. Memantau penyelenggaraan pemilu agar tetap sesuai dengan peraturan dan prinsip-prinsip pemilu yang demokratis
7. Memperluas jaringan kelembagaan untuk memperkuat nilai – nilai pemilu yang demokratis.

KEGIATAN

1. Pengkajian: mengkaji peraturan, mekanisme dan prosedur pemilu/pilkada; mengkaji pelaksanaan pemilu/pilkada; memetakan kekuatan dan kelemahan peraturan pemilu/pilkada; menggambarkan kelebihan dan kekurangan pelaksanaan pemilu/pilkada; mengajukan rekomendasi perbaikan sistem dan peraturan pemilu/pilkada; dll.
2. Pelatihan: meningkatkan pemahaman para stakeholder pemilu/pilkada tentang filosofi pemilu/pilkada; meningkatkan pemahaman tokoh masyarakat tentang pentingnya partisipasi masyarakat dalam pemilu/pilkada; meningkatkan pengetahuan dan ketrampilan petugas-petugas pemilu/pilkada; meningkatkan pengetahuan dan ketrampilan para pemantau pemilu/pilkada; dll.
3. Pemantauan: memonitor pelaksanaan pemilu/pilkada; mengontrol dan mengingatkan penyelenggara pemilu/pilkada agar bekerja sesuai dengan peraturan yang ada; mencatat dan mendokumentasikan kasus-kasus pelanggaran dan sengketa pemilu/pilkada; menyampaikan pelaku-pelaku kecurangan dan pelanggaran pemilu/pilkada kepada pihak yang berkompeten; dll