

# PILKADA SERENTAK, EKSKLUSI PARTAI POLITIK, DAN MASA DEPAN POLITIK REPRESENTASI

*Local Concurrent Election, Political Party Exclusion and  
the Future of Political Representation*

**Caroline Paskarina**

Departemen Ilmu Politik  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Padjadjaran  
[caroline.paskarina@unpad.ac.id](mailto:caroline.paskarina@unpad.ac.id)

## ABSTRAK

Sejak awal kemunculannya, pemilihan kepala daerah (pilkada) secara langsung telah mengusung hasrat besar untuk melakukan perubahan radikal dalam pemenuhan hak-hak politik rakyat untuk menentukan pemimpin politiknya di daerah. Hasrat ini memperoleh momentum seiring dengan berhadapannya diskursus politik nasional dan politik lokal, sehingga gagasan pemilihan kepala daerah secara langsung menjadi arena baru bagi munculnya kekuatan politik lokal. Akan tetapi, berbagai riset tentang praktik pilkada selama satu dekade terakhir menemukan bahwa ranah kebebasan politik yang diimpikan tersebut ternyata telah 'dibajak' oleh oligarkhi kekuasaan yang menyebabkan pilkada menjadi praktik politik yang mahal dari sisi biaya, tapi tidak memberi jaminan bagi munculnya pembaharuan yang signifikan bagi kesejahteraan publik. Pilkada serentak yang akan mulai diselenggarakan di akhir tahun 2015 menjadi medan diskursif baru yang diharapkan menjadi solusi bagi apatisme publik tersebut. Tulisan ini menempatkan pilkada serentak sebagai arena pertarungan diskursus yang justru menguatkan hegemoni politik berbasis figur dan mengeklusi partai politik karena keserentakan hanya dimaknai sebagai pembenahan instrumental. Eksklusi partai politik terjadi bukan karena partai politik tidak dilibatkan dalam pilkada serentak, tetapi karena keterlibatan tersebut dimaknai sebatas sebagai 'kendaraan politik' yang formalistik. Dislokasi-dislokasi makna tersebut memunculkan pertanyaan, apakah pilkada serentak akan melahirkan bentuk baru politik representasi ataukah mengukuhkan hegemoni politik berbasis figur yang justru menjadi tantangan bagi pelebagaan demokrasi.

Kata Kunci: Eksklusi, Politik Representasi, Partai Politik

## ABSTRACT

*Since the beginning of its implementation, direct local election has brought great expectation to perform radical changes in fulfilling the political rights of public to determine local political leader in their region. This expectation gained momentum from the contestation of national versus local political discourse, that created direct local election as new field of discursively to build local political power. Meanwhile, various researches on direct local election have found that the high expectation of political freedom actually had been 'hijacked' by political oligarchy that made direct local elections very*

*expensive event, but could not be guaranteed to increase public welfare. The concurrent local elections, which will be held for the first time at the end of year 2015, become new field of discursively to overcome the public apathy. This paper positions concurrent local elections as discursive struggle that established figure-based politics as hegemonic discourse and at the same time, excluded political parties within the discourse, through the dislocations of meaning, that define simultaneity as instrumental arrangement. The exclusion of political parties is also dislocated because this involvement is understood only as 'political vehicle' or formalistic institution for candidacy. These dislocated meanings evoked a question, whether concurrent local elections could create new form of political representation, or in fact, establish figure-based politics hegemony that actually challenge democratization.*

*Keywords: Exclusion, Political Representation, Political Parties*

## **Pendahuluan**

Reformasi politik tidak dapat dipungkiri telah membawa sejumlah perubahan mendasar dalam struktur kekuasaan di Indonesia, termasuk juga di daerah. Desentralisasi dan demokratisasi menjadikan daerah sebagai arena kekuasaan yang memiliki otonomi yang nyata untuk mengelola urusan rumah tangganya, termasuk dalam hal memilih kepala daerahnya secara langsung. Pemberlakuan sistem pemilihan kepala daerah (pilkada) secara langsung telah melalui perdebatan yang cukup panjang sejak awal reformasi hingga akhirnya secara formal diberlakukan berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Perdebatan juga ternyata masih mewarnai peralihan rezim penyelenggaraan pilkada, dari rezim pemerintahan daerah ke rezim pemilu. Gagasan untuk membuat UU Pilkada yang terpisah dari UU No. 32 Tahun 2004 muncul sebagai hasil dari evaluasi penyelenggaraan pilkada selama 2005-2008. Hasil evaluasi tersebut menemukan adanya 2 (dua) masalah pokok penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pilkada jika tetap diatur berdasarkan UU Pemerintahan Daerah, yakni: *pertama*, posisi Gubernur sebagai wakil Pemerintah di daerah menimbulkan komplikasi pemerintahan jika dipilih langsung oleh rakyat; *kedua*, posisi wakil kepala daerah menimbulkan masalah dalam pemerintahan daerah sehari-hari ketika mereka dipilih dalam 1 (satu) paket dengan kepala daerah (Koalisi Masyarakat Sipil untuk Revisi UU Pilkada, 2015). Karena itu, dalam RUU Pilkada yang saat itu diajukan, Pemerintah ingin agar gubernur tidak lagi dipilih oleh rakyat, melainkan oleh DPRD, sedangkan bupati/walikota tetap dipilih oleh rakyat. Pemerintah juga ingin agar pemilihan gubernur dan bupati/walikota tidak lagi dilakukan dalam satu paket,

melainkan secara tunggal dengan memilih terlebih dahulu kepala daerah, baru setelah terpilih, kepala daerah tersebut yang akan menentukan wakilnya. Kedua usulan tersebut mengawali berkembangnya perdebatan tentang sistem pemilihan yang akan dipakai dalam pilkada berikutnya.

Di tengah menurunnya kepercayaan publik kepada DPRD, usulan Pemerintah untuk mengembalikan hak politik memilih kepala daerah kepada DPRD menuai penolakan dari publik. Untuk menghindari kemacetan pembahasan RUU Pilkada, Pansus DPR dan Pemerintah kemudian membagi muatan RUU Pilkada berdasarkan kluster isu, salah satunya yang kemudian melahirkan arena perdebatan baru adalah tentang pilkada serentak.

Meskipun isu pilkada serentak terkesan bersifat teknis karena menyangkut pengaturan jadwal pelaksanaan dan kesiapan penyelenggara, tetapi isu ini telah menjadi arena perdebatan baru yang memunculkan kembali unsur-unsur efisiensi dalam penyelenggaraan pilkada. Isu efisiensi muncul kembali setelah hasil evaluasi penyelenggaraan pilkada menunjukkan besarnya anggaran publik yang dipakai untuk membiayai penyelenggaraan pilkada. Di sisi lain, publik yang mulai apatis terhadap hasil pilkada juga menyebabkan penurunan partisipasi publik. Penyelenggaraan pilkada secara serentak diharapkan dapat menjadi solusi untuk menyelesaikan kedua permasalahan tersebut.

Secara khusus, dalam UU No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-undang tidak dinyatakan secara eksplisit menyatakan arti dari pilkada serentak. Dalam UU tersebut, pilkada serentak disebutkan dalam konteks waktu penyelenggaraan<sup>1</sup>. Karena itu, menarik jika kemudian isu pilkada serentak sekarang justru menjadi lebih banyak dibahas ketimbang isu-isu lainnya, seperti dana kampanye, politik dinasti, dan sebagainya yang pernah menjadi bagian dari kluster isu saat perumusan UU Pilkada.

---

<sup>1</sup>Pasal 3 Peraturan Pemerintah Pengganti UU No. 1 Tahun 2014 jo. UU No. 1 Tahun 2015 berbunyi: "Pemilihan dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali secara serentak di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia". Pengertian serentak dalam pasal tersebut menunjuk pada waktu penyelenggaraan pilkada.

Menguatnya isu pilkada serentak sebagai diskursus politik merupakan konsekuensi ketika pilkada serentak diartikulasikan<sup>2</sup> sebagai penataan desain pilkada yang efisien, tetapi demokratis. Dengan pelaksanaan pilkada serentak, efisiensi anggaran khususnya honorarium bagi penyelenggara dapat dihemat. Argumentasi ini memberikan nalar baru, yakni nalar efisiensi, dalam memaknai pilkada. Sejak awal kemunculannya, pemilihan kepala daerah (pilkada) secara langsung telah mengusung hasrat besar untuk melakukan perubahan radikal dalam pemenuhan hak-hak politik rakyat untuk menentukan pemimpin politiknya di daerah. Hasrat ini memperoleh momentum seiring dengan berhadapannya diskursus politik nasional dan politik lokal, sehingga gagasan pemilihan kepala daerah secara langsung menjadi arena baru bagi munculnya kekuatan politik lokal. Akan tetapi, berbagai riset tentang praktik pilkada selama satu dekade terakhir menemukan bahwa ranah kebebasan politik yang diimpikan tersebut ternyata telah 'dibajak' oleh oligarkhi kekuasaan yang menyebabkan pilkada menjadi praktik politik yang mahal dari sisi biaya, tapi tidak memberi jaminan bagi munculnya pembaharuan yang signifikan bagi kesejahteraan publik.

Pilkada serentak yang akan mulai diselenggarakan di akhir tahun 2015 menjadi medan diskursif baru yang diharapkan menjadi solusi bagi apatisme publik tersebut. Tulisan ini menempatkan pilkada serentak sebagai arena pertarungan diskursus yang justru menguatkan hegemoni politik berbasis figur dan mengeksklusi partai politik karena keserentakan hanya dimaknai sebagai pembenahan instrumental. Eksklusi partai politik terjadi bukan karena partai politik tidak dilibatkan dalam pilkada serentak, tetapi karena keterlibatan tersebut dimaknai sebatas sebagai 'kendaraan politik' yang formalistik. Dislokasi-dislokasi makna tersebut memunculkan pertanyaan, apakah pilkada serentak akan melahirkan bentuk baru politik representasi ataukah mengukuhkan hegemoni politik berbasis figur yang justru menjadi tantangan bagi pelembagaan demokrasi.

---

<sup>2</sup>Artikulasi diartikan sebagai setiap pernyataan dan tindakan yang menyatakan apa dan bagaimana seharusnya pilkada serentak dipahami. Termasuk juga pernyataan-pernyataan dari masyarakat umum hingga para penyelenggara pilkada yang dapat ditemukan dalam percakapan sehari-hari di berbagai media, juga dalam kebijakan dan regulasi resmi pemerintah. Hal ini didasari oleh asumsi bahwa realitas sosial dibentuk secara diskursif, sehingga tidak hanya terdapat realitas tunggal, tetapi ada beragam diskursus yang saling bertarung untuk mendefinisikan makna realitas. Dalam konteks pilkada serentak, proses diskursif berlangsung untuk mengkontestasikan bagaimana penyelenggaraan pilkada yang ideal, mengapa penyelenggaraan pilkada yang sekarang belum dianggap ideal, dan bagaimana mewujudkan idealisasi tersebut.

Untuk menjawab pertanyaan tersebut, tulisan ini terlebih dahulu akan menyajikan kerangka teoretik yang dipakai untuk mengungkapkan pilkada serentak sebagai medan diskursif. Konsep diskursus dan hegemoni dari Laclau dan Mouffe (2008) digunakan untuk memetakan perdebatan dan nalar di balik gagasan pilkada serentak. Selanjutnya, dengan mengungkapkan bagaimana para aktor dinarasikan dalam diskursus pilkada serentak, tulisan ini akan menunjukkan bagaimana partai politik yang seharusnya menjadi aktor utama justru dimarginalkan di tengah menguatnya politik berbasis figur. Tulisan ini kemudian diakhiri dengan refleksi tentang masa depan politik representasi sebagai bagian dari pelebagaan demokrasi.

### **Tinjauan Teoretik**

Pemilu, termasuk juga pilkada, merupakan produk dari model demokrasi prosedural yang menekankan eksistensi demokrasi pada pengaturan metode berkompetisi untuk menjadi pemimpin politik (Schumpeter, 1976). Konsep ini kemudian mendominasi pemikiran tentang demokrasi, sekaligus menyederhanakan bahwa demokrasi adalah hanya soal metode, yang kemudian menghasilkan varian baru kajian demokrasi bernama demokrasi elektoral. Pemilihan umum, yang bersifat terbuka, bebas dan berkala, menjadi arena satu-satunya untuk memastikan adanya kesetaraan politik dengan konsepsi “*one man, one vote*”. Instrumentasi demokrasi diarahkan untuk menyiapkan regulasi, lembaga, dan perangkat-perangkat lainnya untuk memastikan agar kesetaraan politik tersebut terwujud. Selain itu, sebagai alat untuk memberikan legitimasi, instrumentasi demokrasi juga diarahkan pada penciptaan kebebasan dan pengakuan hak-hak sipil sebagai dua pilar penting yang menjamin tegaknya mekanisme perwakilan yang akan mengkonversi aspirasi individu menjadi kebijakan publik. Berbagai konsep tentang sistem dan mekanisme pemilihan merupakan bagian dari instrumentasi untuk menjamin proses tersebut berlangsung dengan terbuka dan partisipatif.

Perdebatan tentang mekanisme pemilihan – langsung atau tidak langsung, serentak atau tidak – membuktikan bahwa titik berat demokratisasi lokal masih berada pada model demokrasi prosedural. Fokus pada instrumentasi prosedural tersebut mengabaikan konstruksi relasi kekuasaan yang dibangun di atas politik oligarkhi. Karena itu, pengungkapan tentang hegemoni melalui praktik diskursif menjadi perspektif

alternatif untuk memaknai pilkada serentak sebagai arena pertarungan untuk memperebutkan ruang politik dan akses terhadap sumber daya ekonomi, yang tujuan akhirnya adalah kontrol terhadap keputusan-keputusan politik.

Persoalan kemudian muncul ketika model demokrasi elektoral-prosedural ini berhadapan dengan rezim oligarkhi, yang terbentuk melalui jalinan aliansi antara pemilik modal dan politisi (Robison dan Hadiz, 2004; Hadiz, 2010; Winters, 2011). Oligarkhi diartikan sebagai “*the politics of wealth defense by materially endowed actors... who deploy material resources politically with important economic effects*” (Winters, 2011). Demokrasi elektoral digunakan oleh kekuatan oligarkhi untuk mendapatkan akses atas sumber daya ekonomi dan politik, dengan menggunakan strategi *direct rule*, yakni dengan menguasai jabatan publik atau *indirect rule*, dimana oligarkhi menjalin hubungan simbiosis dengan aparatus negara atau mempengaruhi mereka (Winters, 2011; Djani, 2014). Di sisi lain, demokrasi elektoral yang lebih terbuka juga mendorong kekuatan oligarkhi untuk mengubah strategi dalam menjalin relasi kekuasaan. Untuk dapat meraih kekuasaan, demokrasi elektoral mensyaratkan dukungan mayoritas dari pemilih yang dibuktikan dengan raihan jumlah suara. Strategi *money politics*, patronase, dan klientelisme yang semula sudah cukup untuk mendulang suara publik, tidak lagi memadai dalam kompetisi elektoral dengan banyak calon. Kekuatan oligarkhi kemudian harus berupaya meraih dukungan dari kelompok masyarakat kelas bawah dengan mengusung isu-isu populis (Tornquist, 2013).

Oligarkhi menggunakan politik populisme untuk meraih simpati masyarakat marginal, sekaligus mempromosikan hadirnya figur-figur baru dalam kancah pertarungan demokrasi elektoral. Kehadiran figur-figur baru yang mengusung agenda populis ini terbukti berhasil meraih dukungan publik dan terpilih sebagai kepala daerah. Tetapi, kuatnya legitimasi publik yang dimiliki oleh para figur populis tersebut juga menyebabkan kelompok oligarkhi tidak selalu dapat mengontrol kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh figur-figur tersebut. Munculnya diskursus perubahan sistem pemilihan kepala daerah -- dari pemilihan langsung menjadi pemilihan oleh DPRD -- merupakan salah satu strategi yang dipakai oligarkhi untuk kembali berkuasa. Karenanya, benturan kepentingan antara pendukung pemilu ‘langsung dan tidak langsung’ perlu dipahami, tidak dari aspek mekanistik sistem pemilu, implikasinya terhadap demokratisasi atau

ekses negatif yang ditimbulkan, tetapi dalam konteks pergulatan untuk mendominasi ranah publik dan sumber daya ekonomi (Djani, 2014).

Pergulatan ini dapat diungkapkan dengan mengamati proses diskursif untuk mengkonstruksi pemaknaan tentang suatu hal, termasuk pilkada serentak dalam kasus ini. Diskursus dalam ranah pemikiran teoritik Laclau dan Mouffe (2008) dijelaskan sebagai, *“the structured totality resulting from the articulatory practice”*. Diskursus merupakan hasil dari artikulasi, di mana setiap penanda terus-menerus dikaitkan satu sama lain untuk membentuk makna. Dalam konteks politik, diskursus mereproduksi klaim kebenaran yang memaparkan suatu realitas sebagai hal yang lumrah, sehingga diterima sebagai hal yang umum dan tidak perlu dipersoalkan kembali. Dengan menempatkan pilkada serentak sebagai hal yang lumrah untuk mewujudkan demokrasi prosedural, maka diskursus ini telah menjadi hegemoni. Kendati kadang-kadang ada kemapanan, tetapi rezim praktik dan diskursus tidak pernah sepenuhnya tetap dan stabil. Peristiwa-peristiwa atau perkembangan baru dapat muncul sebagai lawan terhadap rutinitas atau kebiasaan yang telah mapan. Hal ini dapat memunculkan pertanyaan tentang kebenaran yang ada, sehingga apa yang semula tampak sebagai struktur yang mapan dan kebenaran yang tidak terbantahkan menjadi goyah. Laclau dan Mouffe menyebut peristiwa tersebut sebagai dislokasi.

Ketika kebenaran dan rutinitas dipertanyakan, maka kebenaran dan rutinitas ini tidak lagi menjadi aspek sosial, tetapi telah terpolitisasikan atau memasuki ranah yang oleh Laclau dan Mouffe disebut sebagai aspek politik. Ketika suatu praktik tidak lagi tampak natural, maka muncul ruang bagi diskusi dan pertarungan tentang apa yang dapat menggantikan praktik tersebut. Upaya-upaya untuk mempertanyakan kebenaran-kebenaran yang telah mapan dan mencoba menerapkan sesuatu yang baru akan membentuk dimensi politik. Dengan kata lain, politik adalah institusi dan kontestasi dari berbagai relasi dan praktik sosial (Laclau dan Mouffe, 2008).

Dengan menggunakan kerangka konseptual tersebut, pilkada serentak ditempatkan sebagai medan pertarungan diskursus antara diskursus politik berbasis figur dan politik representasi.

## **Metode Kajian**

Pendekatan post-strukturalis berasumsi bahwa semua makna dibentuk melalui diskursus (Jorgensen dan Phillips, 2007). Makna ini mungkin saja bertahan selama jangka waktu tertentu, tapi ia tidak permanen. Dengan mengasumsikan bahwa eksklusi partai berlangsung sebagai praktik kekuasaan melalui pertarungan diskursus, maka pengungkapan terhadap bagaimana praktik kekuasaan tersebut beroperasi dapat dilakukan dengan menganalisis proses diskursif untuk membentuk dan memperkuat klaim-klaim kebenaran, tetapi di sisi lain juga meminggirkan wacana-wacana yang melemahkan klaim kebenaran tersebut.

Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data berupa pengumpulan dokumentasi dalam bentuk berbagai regulasi yang berkaitan dengan penyelenggaraan pilkada serentak dan dokumen-dokumen lain yang tidak secara khusus membahas pilkada serentak tapi memiliki relevansi dengan demokratisasi dan pemilu lokal di Indonesia. Dokumen-dokumen yang tidak secara langsung membahas pilkada serentak dipakai sebagai sumber data untuk melacak nalar atau logika yang mendasari klaim kebenaran suatu wacana. Dokumen-dokumen regulasi penyelenggaraan pilkada serentak diperlakukan sebagai sumber data utama dan bahan analisis dalam menguraikan logika kekuasaan yang bekerja melalui reproduksi pengetahuan tentang politik berbasis figur dan melemahnya partai politik.

Analisis diskursus dipakai untuk mengungkapkan regularitas dan aturan-aturan yang mengatur sistem pengetahuan (Foucault, 2002). Pendekatan ini bertujuan menentukan batasan-batasan apa yang dapat dikatakan dan dipikirkan dalam suatu rentang waktu. Dalam penelitian ini, metode arkeologi dipakai untuk memetakan diskursus pilkada serentak dan partai politik dalam rangka memahami bagaimana isu tersebut diartikulasikan serta aspek apa yang diabaikan. Hasil pengolahan data ini kemudian diinterpretasikan untuk menganalisis fenomena menguatnya politik berbasis figur dan melemahnya peran partai politik dalam penyelenggaraan pilkada serentak.

## **Hasil dan Pembahasan**

### ***Hegemoni Demokrasi Prosedural***

Pertarungan memperebutkan akses terhadap sumber daya ekonomi juga masih mewarnai diskursus penyelenggaraan pilkada serentak. Makna ‘serentak’ dikonstruksi



sebagai instrumen untuk membuat penyelenggaraan pilkada lebih efisien dari sisi anggaran publik dan menjadi solusi untuk mengatasi tingginya biaya politik, sejak tahap pencalonan hingga penyelesaian sengketa (Perludem, 2015). Konstruksi ini menjadi argumentasi yang dianggap lumrah untuk mengatasi persoalan mahal biaya penyelenggaraan pilkada. Dengan mengaitkan penyelenggaraan pilkada dengan biaya, ada nalar efisiensi yang turut membentuk realitas pilkada sebagai peristiwa politik.

Masuknya nalar efisiensi tersebut menjadikan pilkada sebagai praktik teknokratis dan mekanistik yang dapat dikalkulasikan secara pasti. Dengan menghitung biaya penyelenggaraan dari pilkada serentak, dapat diperkirakan jumlah anggaran yang dapat dihemat. Implikasinya, mekanisme penyelenggaraan juga disusun atas dasar nalar efisiensi tersebut. Padahal, 'keserentakan' dalam pilkada serentak adalah prinsip pelaksanaan, yang tidak menggantikan nalar politik pilkada sebagai pemenuhan hak publik. Nalar politik yang dimaksud adalah kontrol publik terhadap substansi pilkada, bukan sekedar partisipasi publik dalam keseluruhan tahapan pilkada. Pemenuhan nalar politik ini tampak dari bagaimana aktor-aktor yang terlibat dalam penyelenggaraan pilkada dinarasikan peran dan kedudukannya. Dalam UU dan peraturan-peraturan pelaksanaan pilkada, ada 5 (lima) aktor yang berperan strategis dalam pilkada serentak, yakni penyelenggara, pengawas, partai politik, kandidat, dan pemilih.

Sebagian besar narasi dalam peraturan-peraturan pilkada serentak berisi tentang peran yang harus dilakukan penyelenggara, sejak tahapan perencanaan hingga akhir tahapan penyelenggaraan, yakni tahapan pengusulan pengesahan pengangkatan calon terpilih. Narasi yang sedemikian banyak tersebut merupakan konsekuensi dari pilkada serentak sebagai instrumen demokrasi prosedural, sehingga aspek prosedural sangat kuat termuat dalam peraturan-peraturan pilkada. Dominasi pengaturan peran penyelenggara ini akan tampak jika dibandingkan dengan penarasian aktor-aktor lainnya.

Peran pengawas dinarasikan secara formal, dengan memuat tugas dan wewenang dari lembaga-lembaga pengawas di tingkat provinsi hingga ke tingkat Tempat Pemungutan Suara (TPS). Partai politik, dalam UU No. 1 Tahun 2015, diposisikan sebagai salahsatu institusi yang dapat mengajukan bakal calon karena bakal calon juga dapat mendaftar melalui jalur perseorangan. Dengan pengaturan ini, kandidat memiliki posisi yang lebih kuat dibandingkan partai politik. Metode pencalonan melalui partai

politik juga tidak sepenuhnya memberikan otonomi bagi partai karena ada ketentuan batasan jumlah kursi di DPRD yang mendorong partai untuk bergabung dengan partai lainnya untuk dapat mengajukan bakal calon. Metode pencalonan di mana partai politik atau gabungan partai politik yang memiliki jumlah kursi tertentu di DPRD mendorong terjadinya politik transaksional dalam proses pencalonan. Sementara itu, narasi tentang pemilih termuat dalam ketentuan tentang pendaftaran pemilih. Dalam UU No. 1 Tahun 2015, pendaftaran pemilih tidak masuk dalam tahapan pelaksanaan pilkada, sedangkan penyerahan daftar penduduk potensial pemilih masuk dalam tahapan persiapan. Tidak disebutkan dengan tegas kapan tahapan pendaftaran pemilih dilakukan.

Berdasarkan narasi tersebut, tampak bahwa pengaturan tentang pilkada, khususnya pilkada serentak didasarkan pada nalar efisiensi, sehingga penyelenggaraan pilkada menjadi lebih sebagai instrumen yang mekanistik dan teknokratis. Nalar efisiensi ini juga tergambar dari konstruksi narasi terhadap aktor-aktor yang terlibat dalam pilkada serentak. Pengaturan tentang tugas dan wewenang lembaga-lembaga penyelenggara dan pengawas ditetapkan secara rinci, sedangkan partai politik, kandidat, dan pemilih dinarasikan sebagai obyek yang tunduk pada pengaturan mekanistik melalui pentahapan penyelenggaraan. Secara khusus, narasi partai politik dan kandidat juga merefleksikan posisi kandidat sebagai aktor utama dalam pilkada dibandingkan partai politik, yang menegaskan dominasi diskursus politik berbasis figur dan subordinasi diskursus politik representasi.

### ***Politik berbasis Figur***

Demokrasi langsung di Indonesia bekerja dalam kerangka nalar politik patronase, sehingga pilihan-pilihan politik tetap lebih banyak ditentukan oleh relasi-relasi personal. Keberadaan institusi politik formal, seperti partai politik pun masih bekerja berdasarkan nalar politik itu. Dalam konteks hadirnya calon tunggal dalam pilkada, mekanisme yang umum diterapkan adalah dengan melawan sistem bumbung kosong/kotak kosong. Pilihan ini memiliki titik lemah yang amat krusial. Jika yang menang bumbung kosong, pilkada dengan biaya yang demikian mahal harus berakhir sia-sia. Atau jika sistem bumbung kosong tidak disepakati juga dapat dapat juga menggunakan sistem calon tunggal tanpa pemilihan. Dalam sistem ini, calon tunggal disahkan sebagai calon kepala daerah terpilih

tanpa harus dipilih. Tentu dengan sistem ini juga muncul kelemahan, terkait dengan esensi pilkada sebagai pemberian suara.

Munculnya calon tunggal menurut Tim Koalisi Masyarakat Sipil untuk Revisi UU Pilkada (2015), ditengarai karena perhitungan politis parpol dan lemahnya kaderisasi. Perhitungan politis muncul dengan keluarnya putusan Mahkamah Konstitusi yang mengharuskan anggota DPR, DPD dan DPRD mengundurkan diri saat ditetapkan sebagai calon kepala daerah membuat legislator berpikir dua kali. Sementara lemahnya kaderisasi di parpol sudah menjadi rahasia umum. Parpol tidak siap dengan kader terbaiknya. Parpol juga terlalu mengedepankan hitungan kalah-menang. Sehingga jika dipastikan tidak mungkin menang parpol tidak akan mengajukan kadernya. Padahal, akan menjadi aneh ketika parpol tidak mengajukan kadernya. Parpol sebagai representasi demokrasi rakyat justru tidak mengambil peran. Karena ketika yang muncul calon tunggal dan parpol berdiam diri, justru akan menjadi tidak baik bagi perkembangan demokrasi daerah.

Kemunculan politik berbasis figur merupakan bagian dari strategi antagonistik untuk melawan kooptasi partai oleh politik oligarkhi. Tetapi, di sisi lain, kekuatan oligarkhi juga mencoba memanfaatkan politik figur melalui agenda-agenda populisme yang disusupkan demi memenangkan figur-figur yang diusungnya. Ketika pilkada serentak hanya dimaknai sebatas instrumen untuk efisiensi biaya penyelenggaraan pilkada atau untuk menekan tingginya biaya politik, maka ada diskursus yang terabaikan, yakni pembebasan partai dari kooptasi oligarkhi.

### ***Eksklusi Partai***

Parpol sebagai institusi demokrasi termarginalkan dalam diskursus pilkada serentak. Hal ini terjadi dalam konstruksi diskursus demokrasi prosedural yang berfokus pada pembenahan instrumen pemilihan dan liberalisasi hak politik pemilih, tetapi mengabaikan kandidasi sebagai proses politik yang substantif. Pengaturan pilkada serentak menempatkan partai politik dalam potensi konflik berkepanjangan karena konsolidasi pascapencalonan pemilu legislatif dan pemilu presiden belum tuntas, sudah diikuti konflik lagi akibat pencalonan pilkada.

Eksklusi disebabkan oleh delegitimasi partai akibat pengaturan yang mengarahkan partai pada praktik-praktik transaksional, seperti pada ketentuan prasyarat pengajuan pasangan calon. Formula tersebut tidak hanya gagal menyederhanakan sistem kepartaian

di DPRD, tetapi juga memperpanjang ketegangan politik. Oleh karena itu, formula tersebut perlu diganti dengan formula mayoritas sederhana yang mampu memaksa partai-partai membentuk koalisi besar agar bisa menang dalam pemilihan. Delegimitasi partai politik perlu dipulihkan dengan mengembalikan kepercayaan publik bahwa partai politik mampu melakukan fungsi kaderisasi, rekrutmen politik, dan manajemen konflik melalui strategi koalisi.

Keputusan Mahkamah Konstitusi untuk mengabulkan perihal calon tunggal untuk mengikuti pilkada serentak melalui referendum mengindikasikan bahwa praktik demokrasi masih sebatas prosedural untuk sekedar memilih pemimpin. Fungsi partai politik untuk menyiapkan kader dan calon pemimpin tidak berjalan sesuai amanat UU. Dalam konteks ini, persoalan memilih dan representasi tidak berkaitan dengan persoalan artikulasi kepentingan. Padahal, pilkada adalah persoalan memilih calon kepala daerah yang akan memperjuangkan kepentingan pemilih. Ketika persoalan artikulasi kepentingan ini diabaikan atas nama nalar efisiensi demi tetap terselenggaranya pilkada secara serentak, maka proses pilkada tersebut akan berlangsung semata untuk memilih kandidat, yang diajukan partai, gabungan partai, atau perseorangan, atas dasar preferensi penilaian pribadi. Publik yang masif tersebut kemudian berposisi seperti konsumen atau pembeli dalam hubungan transaksional, dan bukan sebagai konstituen yang sedang memperjuangkan aspirasinya dalam hubungan politik. Bukan kandidat yang dibatasi oleh formasi kepentingan yang saling berkompetisi dalam pilkada serentak, sebagaimana dikonsepsikan oleh politik representasi, melainkan pemilih yang dibatasi oleh ketersediaan *stock* kandidat.

## **Penutup**

Pilkada serentak perlu diapresiasi sebagai upaya untuk memperbaiki kekurangan-kekurangan dari pelaksanaan pilkada secara langsung pada masa sebelumnya. Akan tetapi, nalar efisiensi yang mendasari pengaturan pilkada secara serentak perlu dikritisi agar tidak terjebak pada praktik demokrasi prosedural yang teknokratis-mekanistik. Penyelenggaraan pilkada perlu tetap dipahami dan dimaknai sebagai momentum politik untuk menguatkan kontrol publik terhadap pengelolaan urusan-urusan publik. Pemahaman pilkada serentak sekedar sebagai instrumen untuk memilih para kepala daerah akan menjadikan pilkada serentak sebagai praktik yang mekanistik.

Pemetaan diskursus menunjukkan bahwa praktik politik di Indonesia masih berlangsung dalam medan pertarungan antara dominasi politik berbasis figur dan politik representasi yang ter subordinasi. Menguatnya politik berbasis figur juga dimanfaatkan oleh kekuatan oligarkhi untuk menguasai kembali ruang-ruang politik dan akses dalam alokasi sumber-sumber daya. Konteks politik oligarkhi ini tidak hanya terasa pada awal masa pilkada, tetapi juga setelah calon kepala daerah terpilih dan resmi memiliki kewenangan untuk mengelola daerahnya. Kerangka legal secara ideal didesain untuk merealisasikan kepentingan umum. Akan tetapi, kebijakan-kebijakan berorientasi pada kepentingan umum juga menjadi tergantung pada nilai subyektif elit dalam struktur kepemimpinan politik. Elit dengan nilai subyektif, ideologi, berbasis nilai kerakyatan, keadilan dan kemanusiaan memiliki kecenderungan menciptakan kebijakan-kebijakan yang pro-publik. Sebaliknya, elit-elit yang terkooptasi oleh politik oligarkhi akan menghasilkan kebijakan-kebijakan yang menguntungkan segelintir orang. Praktik-praktik semacam inilah yang tidak terakomodasi dalam pengaturan pilkada serentak, dan karenanya mensyaratkan pengaturan lebih lanjut untuk menumbuhkan kesadaran publik dalam melawan praktik-praktik politik oligarkhi yang menyusup melalui politik berbasis figur.

Implementasi pilkada serentak juga menyisakan pertanyaan tentang masa depan politik representasi. Melemahnya legitimasi partai politik di mata publik seolah terkonfirmasi dalam pengaturan penyelenggaraan pilkada yang menempatkan partai politik sebagai 'kendaraan politik' untuk mengajukan bakal calon. Tidak adanya batasan bahwa bakal calon merupakan kader partai politik membuka peluang politik transaksional yang makin mengukuhkan peluang kekuatan oligarkhi untuk mengatur pencalonan para kandidat.

Praktik demokrasi yang hanya berfokus pada mekanisme pemberian suara untuk melegitimasi kehendak mayoritas sama dengan mengabaikan konteks kekuasaan yang berlangsung di balik dinamika demokrasi tersebut. Demokrasi selayaknya dipraktikan sebagai instrumen kekuasaan untuk melegitimasi kapasitas untuk melakukan perubahan. Karenanya, mereduksi demokrasi sebatas pengaturan prosedur akan melemahkan potensi bagi lahirnya kekuatan-kekuatan alternatif untuk melakukan perubahan.

Laclau dan Mouffe (2008) menawarkan agenda demokrasi radikal-plural, sebagai agenda baru gerakan sosial untuk mendorong transformasi politik. Istilah radikal dalam konsepsi demokrasi plural, bisa bermakna antara lain: *Pertama*, demokrasi haruslah pluralis-radikal dalam artian pluralitas dari identitas-identitas yang berbeda tidaklah transenden dan tidak didasarkan pada dasar positif apapun. *Kedua*, demokrasi radikal-plural, adalah di mana pluralisme dalam demokrasi, dan perjuangan untuk kebebasan dan persamaan yang dihasilkan, harus diperdalam dan diperluas ke seluruh wilayah kehidupan masyarakat. Interpretasi ini melihat demokrasi radikal-plural memerlukan pluralisasi demokrasi dan pemindahan revolusi demokratik pada wilayah sosial.

Perjuangan demokrasi radikal plural akan melibatkan partisipasi sepenuhnya dari publik dalam pembuatan keputusan-keputusan mengenai siapa pemimpin politik yang dipercaya untuk mengelola pemerintahan. Pilkada serentak adalah medan kontestasi politik dengan seperangkat aturan main yang tidak secara otomatis menghasilkan figur-figur pemimpin yang transformasional. Oleh karenanya, publik harus memiliki kapasitas berdemokrasi untuk melakukan penyaringan para elit.

Untuk melakukan hal tersebut, perlu upaya untuk mengembalikan kapasitas publik dalam memanfaatkan dan meningkatkan sarana-sarana demokrasi untuk merumuskan kepentingan dan tuntutan kolektifnya. Pengaturan tentang kapasitas ini tidak cukup banyak termuat dalam pengaturan pilkada serentak. Idealnya, publik dalam demokrasi yang telah dewasa memiliki kemampuan untuk menyaring para elit dengan penggunaan nalar kritis. Proses penyaringan berdasarnalar kritis dimulai dari kesediaan melepaskan ikatan-ikatan primordial, termasuk ikatan etnisitas, ras, atau kekerabatan. Ikatan-ikatan tersebut digantikan oleh relasi terbuka non-dominatif yang memungkinkan berlangsungnya evaluasi-evaluasi terhadap kapasitas elit dalam tata kelola politik. Ketika nalar kritis ini belum sepenuhnya tumbuh, maka partai politik sebagai instrumen demokrasi seyogianya diarahkan untuk memiliki kapasitas ini, sehingga politik representasi yang berbasis isu dan program dapat dijalankan oleh partai politik.

Oleh karena itu, tantangan pilkada serentak bukan hanya mekanisme atau prosedurpenjaringan elit secara formal oleh KPU. Tantangan untuk mendemokratisasi proses tersebut juga berkaitan dengan bagaimana berlangsung penjaringan elit dengan menumbuhkan kesadaran politik atas dasar nalar kritis. Penyelenggara pilkada yang

dinarasikan secara dominan memiliki peran penting untuk ikut membangun kedewasaan demokrasi masyarakat, salahsatunya dengan memberikan peluang lebih besar bagi partai politik untuk tidak berhenti hanya sebagai ‘kendaraan politik’, tapi juga turut berperan untuk lebih banyak memunculkan isu dan program sebagai bahan kontestasi ketimbang figur-figur populer.

### DAFTAR PUSTAKA

- Djani, Luky. 2014. “RUU Pilkada dan Bahaya Timokrasi”. Diunduh dari <http://indoprogess.com/2014/09/ruu-pilkada-dan-bahaya-timokrasi/>
- Hadiz, Vedi R. 2010. *Localising power in post-authoritarian Indonesia: a Southeast Asia perspective*. Stanford: Stanford University Press.
- Jorgensen, Marianne W. dan Louise J. Phillips. 2007. *Analisis Wacana: Teori dan Metode*. Terjemahan: Imam Suyitno, dkk. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Kambo, Gustiana A., dan Achmad Zulfikar. 2015. *Prosiding Seminar Nasional Pilkada Serentak*. Makassar: Program Studi Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.
- Laclau, Ernesto and Chantal Mouffe. 2008. *hegemony and socialist strategy: Towards a radical democratic politics*. London: Verso.
- Robison, Richard dan Vedi R. Hadiz 2004. *Reorganising power in Indonesia: The politics of oligarchy in an age of markets*. London: Routledge-Curzon
- Schumpeter, Joseph A. 1976. *Capitalism, socialism and democracy*. London: Routledge.
- Tim Koalisi Masyarakat Sipil untuk Revisi UU Pilkada. 2015. *Menuju pilkada serentak nasional 2021: Perubahan dan strategi perubahan UU No. 1 Tahun 2015*. Jakarta: Yayasan Perludem.
- Tim Peneliti Perludem. 2011. *Menata kembali pengaturan pilkada*. Jakarta: Perludem, IFES, dan AusAid.
- Törnquist, Olle 2013. *Assessing dynamics of democratisation: Transformative politics, new institutions, and the case of indonesia*. New York: Palgrave MacMillan.
- Winters, Jeffrey. 2011. *Oligarchy*. New York dan Cambridge: Cambridge University Press.