

ARGUMENTATIVE TURN DALAM FORMULASI KEBIJAKAN UJI PUBLIK CALON KEPALA DAERAH (STUDI KASUS PADA LINGKUNGAN KEBIJAKAN DI JAWA BARAT)

Denden Deni Hendri

Analisis Pemilu pada Sekretariat KPU Kab. Bandung Barat
e-mail: hendridenden@gmail.com

Hendrikus Triwibawanto Gedeona

Dosen STIA LAN Bandung
e-mail: hendrikusgedeona@gmail.com

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk memperoleh gambaran dinamika perbedaan pandangan terhadap keberadaan uji publik calon kepala daerah, menganalisis ruang dialog yang dipergunakan para aktor kebijakan dalam proses *argumentative turn* tentang keberadaan uji publik calon kepala daerah, menganalisis kompleksitas dan faktor pendukung terjadinya perubahan kebijakan uji publik serta mencari format ideal uji publik calon kepala daerah setelah dihapuskannya kebijakan tersebut dalam khazanah kebijakan pemilukada.

Desain penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, metode studi kasus dengan teknik pengumpulan data melalui telaah dokumen dan wawancara mendalam bersama informan yang terdiri dari informan kelompok kepentingan yang berasal dari elit partai politik dan kelompok informan non kepentingan yang berasal dari pakar kebijakan dan praktisi pemilukada.

Hasil penelitian menunjukkan **pertama** kebijakan uji publik calon kepala daerah merupakan bagian tidak terpisahkan dari benang merah dinamika kebijakan pemilukada, kebijakan tersebut tidak muncul begitu saja sebagai sebuah inovasi kebijakan dalam sistem pemilu melainkan telah mengalami pergulatan pemikiran yang panjang dalam suatu proses *argumentative turn*, **kedua** uji publik calon kepala daerah bukanlah satu-satunya formula yang dapat menyelesaikan kompleksitas persoalan pemilukada langsung, **ketiga** uji publik calon kepala daerah yang diselenggarakan oleh tim independen bukan satu-satunya formula kebijakan yang harus diperjuangkan secara *zero sum game* dalam menghasilkan kepala daerah yang profesional, berkualitas dan berintegritas.

Kata Kunci: *Argumentative Turn*, Formulasi, Kebijakan, Uji Publik Calon Kepala Daerah.

Argumentative Turn in Policy Formulation of Public Test For Mayors/Governors Candidates (A Case Study on Environmental Policy In West Java)

Abstract

This study aimed to obtain a picture of the dynamics of different views on the existence of a public test prospective for mayors/governors, analyzing the space for dialogue anything that used the policy actors in the process of argumentative turn on the existence of a public test for mayors/governors candidates, analyze the complexity and the factors supporting the policy change a public test as well searching for the ideal format public test for mayors/governors candidates after the abolition of the policy in the policy repertoire election.

Design of this research used a qualitative approach, a case study method with data collection through document analysis and in-depth interviews (probing) informants consisting of informants interest groups (interest groups) derived from the elite political parties and groups of informants non-interest (non-interest groups) derived from policy experts and practitioners election.

The results showed the first policy public test of candidates for mayors/governors is an integral part (integral) of red thread policy dynamics election, the policy does not arise simply as a policy innovation in electoral systems but have experienced struggles thought long in a process argumentative turn, the second public test for mayors/governors candidates is not the only formula that can solve the complexity issue of the election immediately, the third public test prospective for mayors/governors held by an independent team is not the only formula policies that must be fought as a zero sum game in an effort to produce the mayors/governors profesional, quality and integrity.

Keywords: *Argumentative Turn*, Formulation, Policy, Public Test for Mayor/Governor Candidates

A. PENDAHULUAN

Semenjak kejatuhan rezim Soeharto pada tanggal 21 Mei 1998, dinamika perkembangan demokrasi di Indonesia mengalami berbagai perubahan yang mendasar dan kemajuan yang berarti. Salah satunya dilangsungkannya Pemilu dan Pilpres secara langsung, sebuah bentuk demokrasi men-syaratkan bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat sebagaimana diatur dalam Pembukaan UUD 1945, "kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar".

Meskipun demikian pada tataran praktik, persoalan demokrasi yang diprotret dari pelaksanaan Pemilu ini, masih menyisakan berbagai persoalan penting yang perlu di-benahi. Salah satunya adalah munculnya persengketaan-persengketaan Pemilu yang cukup signifikan pada tingkat daerah serta lahirnya praktik korupsi yang menggurita dalam Pemilu. Oleh karena itu, muncul sebuah isu penting, bagaimana kalau Kepala Daerah yang mau "bertarung" pada Pemilu terlebih dahulu diuji publik. Hal itu muncul karena pemilu langsung sebagaimana dibenarkan oleh Syarwi (2012: 37) dan Mariana (2008: 53), telah membawa banyak kemudharatan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, menimbulkan inefektifitas pemerintahan daerah, pemborosan anggaran konflik sosial yang disebabkan fanatisme berlebihan, menimbulkan budaya *money politic* dan politik transaksional di masyarakat, terjadinya kejenuhan politik yang ditandai dengan penurunan tingkat partisipasi pemilih dari pemilu ke pemilu yang disebabkan karena terlalu dekatnya jarak waktu penyelenggaraan pemilu, tumbuh suburnya korupsi di pemerintahan daerah yang pada akhirnya mengakibatkan pembangunan daerah terbengkalai (Syarwi 2012:120), terutama pada penyediaan infrastruktur, sektor pelayanan publik, pengentasan kemiskinan, penciptaan ekonomi daerah yang mapan melalui pe-ningkatan daya beli masyarakat, perluasan produksi, penciptaan komoditi unggulan daerah, pengendalian harga bahan pokok dan inflasi daerah serta menghambat proses industrialisasi daerah (Budiman:1995) dan (Nugroho :2012).

Semenjak lahirnya Undang Undang Pemerintahan Daerah Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah dengan Undang Undang Nomor 12 Tahun 2008, diubah kembali dengan Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan perubahan-perubahan berikutnya,

Indonesia telah melaksanakan pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah (pemilukada) secara langsung selama kurang lebih 10 tahun. Banyak dinamika lokal yang terjadi pada lingkungan sosial politik dimana pemilukada diselenggarakan, diantara dinamika tersebut adalah munculnya kontraksi politik yang kuat diantara elit lokal, antara elit lokal dengan partai politik yang menguras energi, konsentrasi, materi dan sumber daya berbagai pihak. munculnya praktik terselubung politik uang (*money politic*), mobilisasi birokrasi pemerintahan daerah, tumbuhnya skeptisme masyarakat akan proses pemilu dan demokratisasi lokal serta tumbuhnya gejala inefektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah. (Mariana: 2008) dan (Syarwi: 2012). Sementara di sisi lain sedikit sekali pihak yang memahami pemilukada langsung sebagai langkah awal sekaligus sebuah pintu gerbang pembangunan daerah serta memahami pemilukada langsung sebagai faktor non ekonomi yang memberikan fondasi untuk membangun stabilitas sosial dan politik yang kondusif dimana pembangunan akan tumbuh dan berkembang.

Dalam konteks pembangunan kontemporer yang tumbuh sejajar dengan semangat demokratisasi lokal dewasa ini, pembangunan ekonomi tidak akan tumbuh begitu saja tanpa disertai dengan pembangunan aspek sosial dan politik-non ekonomi (Hozelit dalam Budiman, 1995:31). Kondusifitas dan stabilitas sosial politik telah menjadi modal dasar untuk efektifitas pembangunan daerah. Pembangunan tidak akan berjalan dengan lancar kalau tidak didukung oleh kualifikasi kepala daerah yang memadai, visi dan platform politik, regulasi, kebijakan, program dan komitmen pemerintahan daerah. Sehingga telah menjadi keniscayaan dalam suatu pembangunan daerah untuk membina stabilitas sosial politik, membangun fundamental ekonomi melalui keterlibatan pemerintahan daerah, lembaga swadaya masyarakat, lembaga pemberdayaan masyarakat, sektor swasta, lembaga perbankan, otoritas jasa keuangan, koperasi serta lembaga lembaga sosial politik seperti partai politik, dewan perwakilan rakyat daerah maupun lembaga penyelenggara pemilukada di daerah yang menurut Undang Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu sebagaimana diubah dengan Undang Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang pokok yang sama bernama Komisi Pemilihan Umum

(KPU) Kabupaten/Kota. Kehadiran lembaga penyelenggara pemilukada dalam hal ini Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kab/Kota, sepintas sangatlah jauh keterkaitannya dengan efektifitas pembangunan di daerah, namun apabila didalami lebih jauh, KPU Kab/Kota adalah lembaga negara independen di tingkat daerah yang ikut serta memberikan kontribusi dalam membangun fundamen dasar stabilitas sosial politik lokal melalui penyelenggaraan pemilukada langsung. Pemilukada langsung sebagai implementasi dari sistem demokrasi konstitusional, merupakan sebuah dinamika sosial politik di daerah yang menjadi langkah awal sekaligus pintu gerbang pembangunan daerah, serta faktor kritis yang ikut menentukan kebijakan ekonomi pemerintahan daerah yang terbentuk hasil pemilukada.

Dalam sudut pandang penyelenggara pemilu, pemilukada yang berkualitas adalah pemilukada yang efisien dan akuntabel dari aspek anggaran, efektif dari aspek manajemen teknis, legitimate dari aspek hukum, dan menciptakan stabilitas dari aspek sosial politik. Namun dari aspek kualifikasi kepala daerah, hasil pemilukada tidak bisa menjamin menghasilkan kepala daerah yang profesional, kompeten dan berintegritas. Sehingga tidak bisa menjamin pula terciptanya efektifitas penyelenggaraan pembangunan daerah. praktik korupsi yang menggurita di daerah merupakan efek domino dari praktik terselubung politik uang (*money politic*) yang terjadi saat penyelenggaraan pemilukada. Pernyataan terakhir tersebut, banyak dibenarkan oleh data dan fakta empirik di lapangan, seperti misalnya pernyataan Gamawan Fauzi, Menteri Dalam Negeri pada zaman pemerintahan Presiden Soesilo Bambang Yoedoyono menyatakan pada tahun 2012 saja terdapat 138 kepala daerah yang tersangkut kasus korupsi (Syarwi :2012), kemudian data dari Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menyatakan sampai dengan akhir Desember 2014, tercatat 325 kepala daerah dan wakil kepala daerah yang terjerat kasus korupsi dan sejak penerapan otonomi daerah sekitar 70% dari total kepala daerah dan wakil kepala daerah di seret ke pengadilan, indikasi tingginya korupsi kepala daerah tercermin pula dari data Laporan Transaksi Keuangan Mencurigakan (LTKM) atau Suspicious Transaction Report (STR) yang diolah oleh Pusat Pengkajian dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK), transaksi mencurigakan meningkat dari 490 laporan pada tahun 2013 menjadi 657 laporan

pada tahun 2014 atau meningkat sebesar 34%. Kemudian selain itu *Indonesian Corruption Watch* (ICW), menyatakan selama semester I tahun 2014 terdapat 25 kepala daerah yang menjadi tersangka korupsi, mereka antara lain mantan Wali Kota Tegal Ikmal Jaya, Bupati Karawang Ade Swara, Bupati Sabu Raijua Marthen Dira Tome, Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Bangkalan yang juga mantan Bupati Bangkalan Fuad Amin Imron dan Bupati Lombok Barat Zaeni Aromi (Tribunnews.com, 25 Desember 2014).

Kualifikasi dan integritas calon kepala daerah merupakan aspek yang memiliki nilai strategis dan determinan paling tinggi dalam menentukan keberhasilan pemerintahan daerah dalam pembangunan. Dinamika kebijakan publik pada sektor demokrasi dan politik lokal beberapa tahun terakhir ini sangatlah menggembirakan yaitu diundangkannya kebijakan uji publik calon kepala daerah dalam penyelenggaraan pemilukada langsung melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang (PERPPU) Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Wali Kota sekaligus mem-veto Undang Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang pokok yang sama yang diterbitkan sebelumnya oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Dalam struktur ketatanegaraan Indonesia menurut sistem presidensial, sebelum terbitnya Undang Undang baru tentang pokok yang sama, maka yang berlaku adalah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang meskipun diterbitkan oleh pimpinan tertinggi eksekutif dalam hal ini Presiden. Menurut pasal 1 (satu) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) tersebut, uji publik adalah proses pengujian kompetensi dan integritas yang dilaksanakan secara terbuka oleh panitia yang bersifat mandiri yang dibentuk oleh KPU Provinsi atau KPU Kab/Kota yang hasilnya tidak menggugurkan proses pencalonan kepala daerah. Kebijakan diundangkannya uji publik pada saat itu mendapat resistensi dan reaksi yang negatif dari DPR, karena dinilai akan mempersulit proses pencalonan kepala daerah yang diusung oleh partai politik atau gabungan partai politik, DPR kemudian mem-veto kembali kebijakan tersebut dengan merevisi Undang Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang. Norma terpenting yang di-veto oleh DPR diantaranya

adalah persyaratan kewajiban calon kepala daerah mengikuti uji publik, prosentase ambang batas pencalonan partai politik dan gabungan partai politik, usia dan pendidikan minimal calon kepala daerah dan lain lain. Dinamika kebijakan publik melalui *veto mem-veto* ini cukup membingungkan KPU sebagai penyelenggara pemilu, KPU dalam kapasitas pelaksana Undang Undang Pemilukada dan Undang Undang Pemerintahan Daerah membutuhkan kepastian hukum untuk menterjemahkan teks dan norma dalam Undang Undang ke dalam pedoman teknis penyelenggaraan.

Terlepas dari dinamika kebijakan pemilukada yang terus bergulir sampai dengan perubahan terakhir Undang Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua 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, kehadiran terminologi uji publik dalam sejarah pemilukada harus diapresiasi sebagai harapan baru dalam upaya meningkatkan kualitas dan kualifikasi kepala daerah. Uji publik sebenarnya secara realitas objektif telah berjalan selama ini dalam tahapan pemilukada langsung yaitu dengan adanya uji persyaratan administratif calon kepala daerah dan berbagai kegiatan kampanye seperti debat kandidat (debat publik) yang menguji visi dan misi serta program calon kepala daerah. Namun pengujian yang bersifat administratif dan sosialitatif oleh KPU Kab/Kota dinilai kurang efektif dalam menguji integritas dan kualifikasi calon kepala daerah, dibutuhkan agenda setting kebijakan atau *scenario planning* yang tepat agar uji publik mampu diformulasikan dalam khasanah kebijakan pemilukada.

B. LANDASAN TEORITIS

Uji publik calon kepala daerah pertama kali diperkenalkan dalam sistem pemilukada langsung melalui diundangkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, sebagaimana diubah dengan Undang Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan PERPPU Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur Bupati dan Walikota menjadi Undang Undang. Pasal satu poin 2 (dua) PERPPU Nomor 1 Tahun 2014 menyatakan:

"Uji publik adalah pengujian kompetensi dan integritas yang dilaksanakan secara terbuka oleh panitia yang bersifat mandiri yang dibentuk oleh

Komisi Pemilihan Umum Provinsi atau Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, yang hasilnya tidak menggugurkan pencalonan"

Dari definisi tersebut nampak bahwa ada partisipasi publik dalam upaya mempengaruhi kompetensi dan integritas calon kepala daerah, meskipun partisipasi tersebut diwakilkan oleh panitia yang bersifat mandiri namun pelaksanaan uji publik tersebut akan diselenggarakan secara terbuka kepada publik. Ayat ini merupakan perwujudan dari nilai-nilai partisipasi dalam masyarakat madani dan mengandung nilai kritik publik terhadap penyelenggaraan kebijakan sesuai paradigma kritis. Meskipun hasil uji publik tersebut pada akhirnya tidak menggugurkan proses pencalonan namun setidaknya terdapat dinamika yang menggembirakan dalam upaya menyelenggarakan pemilihan umum kepala daerah secara langsung, umum, bebas, rahasia, demokratis dan konstitusional, sejalan dengan konsideran Undang Undang tersebut yang menyatakan:

"Bahwa untuk menjamin pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dilaksanakan secara demokratis sebagaimana diamanatkan dalam pasal 18 ayat 4 (empat) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maka kedaulatan rakyat, serta demokrasi dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat wajib dihormati sebagai syarat utama pelaksanaan pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota"

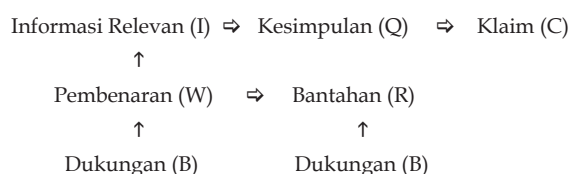
Konsideran tersebut merupakan sebuah penegasan bahwa pemilik kedaulatan adalah rakyat dan bahwa pemilihan Gubernur, Walikota dan Bupati harus dikembalikan kepada pemilik kedaulatan tersebut. Dan tidak hanya itu konsideran juga ingin menegaskan tentang sebuah jaminan supaya pemilukada berjalan dengan demokratis harus diselenggarakan di dalamnya kebijakan uji publik. Mengingat sebagaimana diungkapkan sebelumnya, uji publik memiliki potensi peran yang strategis dalam mempengaruhi kualifikasi dan kualitas calon kepala daerah. Bergulirnya teks undang-undang tentang uji publik ini telah menghasilkan perdebatan yang sengit antara (meminjam istilah Mustopadidjaja) stakeholders kebijakan, yang terpolarisasi ke dalam beberapa kelompok yang mendukung dan kelompok yang resisten terhadap uji publik dan kemudian bercampur, bergumul serta berinteraksi secara dinamis dengan opini publik dalam ruang publik. Perdebatan seperti inilah yang dimaksud oleh Fischer dan Forester (1993) dengan istilah "*argumentative turn*" yaitu:

"Sebuah pandangan bahwa analisis kebijakan merupakan proses praktis dari argumentasi. Dimana perspektifnya menekankan pada pengertian-pengertian istilah sosiologis, yaitu karakter retorika dalam konteks spesifik mengenai praktik-praktik yang meliputi cara-cara atau makna-makna dari materi bahasanya"

Dari definisi di atas Fischer dan Forester menawarkan sebuah alternatif baru dalam analisis kebijakan, bahwa analisis kebijakan merupakan proses dialog yang logis dan argumentatif berkaitan dengan konten kebijakan dan konteks dimana kebijakan tersebut dilahirkan, sehingga proses analisis kebijakan tidak hanya analisis secara teknis tetapi juga secara etis, organisatoris, institusional, politis, filosofis serta analisis atas kompleksitas interaksi stakeholder kebijakan dalam sistem kebijakan melalui berbagai penggunaan bahasa dan cara komunikasinya. Fischer dan Forester (1993:4) sebagaimana pendukung dan penganut teori *argumentative turn* lainnya seperti Marten Hajer, Robert Hoppe, Bruce Jennings, John S. Dryzek, William N. Dunn dan Herbert Gottweis lebih lanjut menegaskan bahwa analisis kebijakan merupakan wilayah yang *ambigu* secara sistemik, membutuhkan eksplorasi dan artikulasi teknis dan politis, pandangan tersebut tertuang dalam buku fenomenalnya *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning* berikut:

"In assessing policy analysis and planning as argumentative, we wish to exploit the systematic ambiguity of the term argument, for it refers both to an analytic content (the logic of argument) and to apractical performance (the argument fell on deaf ears). We argue that all policy analysis and planning is systematically ambiguous in this way, requiring attention to content and performance, to technical analysis and political articulation"

William N, Dunn (2000) bahkan kemudian memasukkan secara khusus satu bahasan tentang *argumentative turn* dalam bukunya *The Introduction in Public Policy Analysis*, hal ini menunjukkan betapa kontekstualnya *argumentative turn* dalam studi kebijakan publik, Dunn (2000:103) memaparkan, satu diantara upaya untuk mempermudah dan mengurai ruang *ambiguitas* sebuah kebijakan dan membacanya dengan benar dan tepat dalam lingkungan kebijakan (*environmental scan*) adalah dengan melakukan strukturisasi atas sebuah argumen kebijakan secara individual menjadi enam unsur/elemen sebagaimana digambarkan berikut.

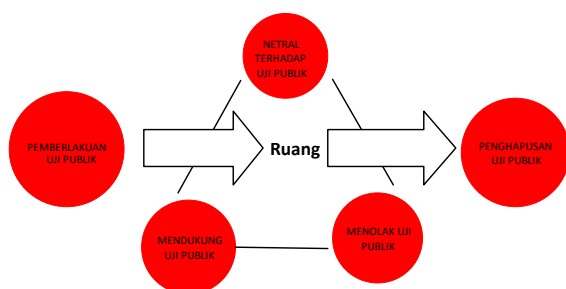


Gambar 1. Bagan Model Konseptual Struktur Argumentasi Kebijakan

Hampir senada dengan Dunn, Fadillah Putra (2001) menguraikan dan menstrukturisasi *argumentative turn* sebagai sebuah proses analisis kebijakan dalam beberapa aspek yaitu:

- a. **Materi argumentasi kebijakan (*policy argument*)**
 Menyangkut materi argumentasi apa sajakah yang diusung, diperjuangkan dan diperdebatkan oleh para *stakeholders* kebijakan? termasuk di dalamnya hal yang bersifat filosofis dan konseptual maupun manajemen teknis pelaksanaan.
- b. **Ruang publik (*public sphere*)**
 Menyangkut bagaimana argumentasi tersebut diperdebatkan dalam berbagai ruang publik, dalam esainya *The Public Sphere*, Habermas (Hardiman, 1993:129) telah melihat perkembangan wilayah sosial semacam itu dalam kehidupan masyarakat modern, berbagai kalangan masyarakat sebagai individu dan orang-orang privat dapat berubah menjadi aktor publik ketika mereka mengungkapkan materi argumentasinya ke dalam ruang publik. Pandangan Habermas ini sejalan dengan nilai dan kearifan lokal di Indonesia yaitu perjuangan masyarakat madani (*civil society*) yang menjunjung tinggi nilai-nilai kemerdekaan dan kebebasan individu dan hak asasi manusia (Mustopadidjaja:1999) serta sejalan dengan kontruksi demokrasi konstitusional.
- c. **Aktor kebijakan (*policy actors*)**
 Yang dimaksud aktor kebijakan di sini adalah orang ataupun institusi yang ikut serta memengaruhi proses formulasi kebijakan publik.
- d. **Jaringan kebijakan (*policy networks*)**
 Bagaimana masing-masing aktor kebijakan menjalin hubungan satu sama lainnya baik mendukung atau dalam hal menolak suatu kebijakan.
- e. **Instrumen kebijakan (*policy instrumens*)**
 Merupakan alat-alat yang digunakan oleh para aktor kebijakan dalam proses perdebatan dan proses pengaruh memengaruhi satu sama lainnya.

Disamping model yang digagas oleh Dunn di atas, peneliti juga menyusun model tambahan yaitu Gambar 2 di halaman berikut secara terpisah untuk menggambarkan secara sederhana berbagai kelompok atau faksi yang berbeda argumen atas kebijakan uji publik calon kepala daerah supaya memudahkan memahami *argumentative turn* sebagai praktik analisis kebijakan (Fischer dan Forester: 1993) dan *argumentative turn* sebagai proses dalam suatu tahapan kebijakan (*policy cycle*).



Gambar 2. Model Konseptual Proses Argumentative Turn Uji Puplik Calon Kepala Daerah

C. METODE PENELITIAN

Fenomena yang terjadi pada kebijakan publik penyelenggaraan pemilu kadamerupakan fenomena yang dinamis dan kompleks yang meminjam istilah Mustopadidjaja, kental dengan nuansa sosiopolitis. Oleh karena itu penelitian ini tidak kompatibel dengan pendekatan kuantitatif yang linear, karena memandang fenomena proses kebijakan (*policy cycle*) penyelenggaraan pemilu kadamerlangsung secara terputus-putus, tidak mengikuti kaidah umum dan berada dalam lingkungan kebijakan yang tidak pasti (*uncertainly*).

Penggunaan paradigma kritis yang lahir dari filsafat *post-positivisme* dan kontrukstivisme dalam studi kebijakan publik tidak hanya digunakan sebagai sebuah paradigma nilai namun juga dapat digunakan sebagai sebuah pendekatan analisis sehingga ikut mewarnai dan mengkonstruksi proses penelitian sosial. Pendekatan kualitatif dengan berbasis paradigma kritis merupakan pendekatan yang paling tepat untuk mendekati berbagai fenomena dan dinamika kebijakan publik penyelenggaraan pemilu kadamer. Berbagai peristiwa, fenomena dan dinamika yang terkait dengan kebijakan uji publik lahir dan berkembang dalam lingkungan kebijakan yang sulit dikendalikan, berkembang seiring dengan menguatnya dimensi nilai dalam kebijakan publik seperti kontruksi nilai demokrasi

kontitusional dan nilai-nilai *civil society* yang telah memberikan andil pada terbukanya ruang publik yang luas dan terbentuknya proses *argumentative turn* dalam ruang tersebut.

Menurut Denzin dan Lincoln (2009:2): penelitian kualitatif adalah penelitian yang mencakup penggunaan subjek yang dikaji dan kumpulan berbagai data empiris yang menggambarkan saat-saat dan makna keseharian dan problematis dalam kehidupan seseorang. Data empiris yang dimaksud oleh Denzin dan Lincoln adalah data studi kasus, pengalaman pribadi, introspeksi, perjalanan hidup, wawancara, teks-teks hasil pengamatan, historis, interaksional dan visual. Dari kedua pendapat tersebut pendekatan kualitatif merupakan pendekatan yang menekankan pada pencarian makna serta hakikat melalui interaksi subjek penelitian (peneliti) dengan objek penelitian, output penelitian tersebut berupa teks tertulis dan atau kata secara lisan. Peneliti memandang metode penelitian sebagai sebuah pilihan strategi bukan sebagai sebuah kewajiban bahwa metode tertentu harus disandingkan dengan objek penelitian tertentu pula, artinya objek penelitian cukup *compatible* dengan berbagai metode penelitian yang ada seperti misalnya *fenomenologi*, *etnografi* dan *grounded theory*.

Dari ragam metode penelitian yang ada tersebut, peneliti lebih memilih strategi penelitian dengan menggunakan metode studi kasus, ditujukan agar penelitian ini memiliki ruang lingkup, fokus dan lokus yang lebih jelas. Menurut Robert E. Stake (dalam Denzin dan Lincoln, 2009:313) studi kasus adalah bagian dari metode ilmiah, tujuannya bukan hanya untuk kepentingan pengembangan ilmu pengetahuan semata, suatu kasus tunggal atau sejumlah kecil kasus tidak bisa merepresentasikan jumlah populasi yang besar dan kurang memiliki generalisasi yang mapan, kemudian Creswell (2010) mengungkapkan bahwa satu kasus tunggal yang menyimpang itu secara otomatis akan bertolak belakang dengan prinsip generalisasi yang diharapkan. Namun demikian kelebihan studi kasus terletak pada perbaikan teori (*refining theory*) dan kompleksitas isu yang ditawarkan yang bisa menjadi bahan penelitian di masa depan, sekaligus sebagai bukti dari keterbatasan prinsip generalisasi. Peneliti menempatkan studi kasus dalam konteks keseimbangan antara partikularitas dengan generalisasi, dalam aspek partikularitas secara intrinsik mencoba

memahami pola serta kompleksitas isu dalam objek penelitian dengan ruang lingkup yang lebih kecil, sedangkan dari aspek generalisasi, pernyataan-pernyataan hasil temuan penelitian (*research assertion*) kemudian digeneralisasi ruang lingkungannya secara lebih luas namun tetap proporsional dan tidak mengabaikan keunikan atau kekhasan dari temuan penelitian tersebut. Sehingga dalam konteks proses *argumentative turn* kebijakan uji publik calon kepala daerah terjadi dalam ruang lingkup yang luas berskala nasional, melibatkan sumber-sumber kekuasaan tertinggi negara seperti Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat namun peneliti memotret secara partikular proses tersebut terjadi dalam ruang lingkup yang lebih kecil yaitu di wilayah Jawa Barat, dengan tujuan temuan-temuan penelitian (*research assertion*) di wilayah Jawa Barat ini kemudian digeneralisasi secara nasional tanpa meninggalkan sifat keunikan lokalnya. Informan yang dipilih oleh peneliti dalam penelitian ini terbagi ke dalam tiga sumber, pertama informan yang bersumber dari struktur kekuasaan (*supra structure*) baik kekuasaan legislatif maupun kekuasaan eksekutif, kedua informan di luar sumber kekuasaan yang terbagi kembali menjadi dua jenis yaitu kelompok kepentingan (*interest group*) diwakili oleh partai politik dan kelompok non kepentingan (*non interest group*) yang mewakili kepentingan dan kehendak publik (*public interest*) seperti tokoh masyarakat dan akademisi serta sumber yang ketiga adalah informan yang menguasai atau memahami proses pencalonan kepala daerah pada pemilukada dan terlibat langsung dalam proses pencalonan tersebut, sumber ini diwakili oleh para praktisi pemilukada yang tersebar di wilayah Jawa Barat, para praktisi inilah yang memiliki kekhususan mengetahui kompleksitas kebijakan pencalonan dalam tataran praktik di lapangan, secara umum diwakili oleh para analis hukum, analis pemilu, para kepala sub bagian, anggota komisioner dan lain lain yang membidangi kebijakan pencalonan pada Komisi Pemilihan Umum Kab/Kota. Dengan demikian informan yang relevan dan cukup qualified dalam penelitian ini dikelompokkan sebagai berikut: (1). Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Jawa Barat; (2).Pemerintah Provinsi Jawa Barat, (3) Partai Politik di tingkat Dewan Pimpinan Wilayah Jawa Barat, (4).Pakar kebijakan publik pemilu (akademisi), (5) Praktisi pemilukada (KPU Provinsi Jawa Barat, KPU Kab/Kota di wilayah Jawa Barat).

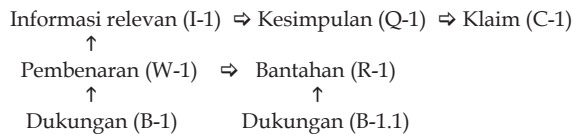
D. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1. *Argumentative Turn* dalam Formulasi Kebijakan Uji Publik Calon Kepala Daerah

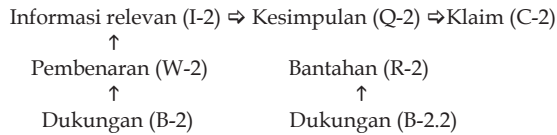
Berdasarkan desain penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini yaitu pendekatan kualitatif dengan metode studi kasus, dengan menggunakan dua teknik pengumpulan data, pertama melalui telaah dokumen terhadap undang-undang dan peraturan perundang-undangan terkait kebijakan pemilukada, kedua melalui wawancara mendalam dengan metode *delphi* dan *Focus Group Discussion (FGD)* dengan berbagai informan yang memahami dan sangat menguasai persoalan uji publik calon kepala daerah serta ikut aktif dalam proses politik dimana lokus penelitian ini berada.

Data yang berhasil dihimpun peneliti dari kedua teknik pengumpulan data tersebut (telaah dokumen dan wawancara), sebelum disajikan dalam bentuk uraian deskriptif dan naratif di bawah ini, terlebih dahulu data diverifikasi validitas dan reabilitasnya melalui teknik triangulasi data dan sumber informan-nya, sehingga data yang disajikan telah mengalami proses deskripsi, seleksi, reduksi dan triangulasi data pada tahap pertama, kemudian sesuai dengan teori Habermas tentang paradigma kritis, terhadap data hasil triangulasi tahap pertama selanjutnya dilakukan triangulasi tahap kedua berupa proses dialog secara deskriptif, naratif, kritis dan dialektis dengan cara mempertentangkan antara satu data yang diperoleh dari hasil telaahan dokumen maupun data dari hasil wawancara informan dengan data dokumen dan wawancara dari sumber lainnya.

Dari hasil penelitian digambarkan proses *argumentative turn*, nampak dalam kasus uji publik kepala daerah. Hal tersebut dapat dilihat dari struktur argumentasi dalam proses kebijakan tersebut. Fakta yang ada menunjukkan bahwa gagasan yang disampaikan oleh Dunn tentang argumentasi kebijakan cukup menggambarkan bagaimana struktur kebijakan Uji Publik Kepala Daerah tersebut. Gambar 3 berikut menunjukkan struktur argumentasi kelompok yang menolak kebijakan uji publik calon kepala daerah dan gambar 4 menunjukkan struktur argumentasi kelompok yang mendukung kebijakan uji publik calon kepala daerah, kode atau atribut pada gambar-gambar tersebut seharusnya langsung disertai dengan kalimat pernyataan yang mewakili kode tersebut, namun karena tidak cukup dirumuskan dalam kalimat pendek maka dibuat tabel keterangan dari struktur argumentasi tersebut secara terpisah.



Gambar 3. Struktur argumentasi kelompok penolak kebijakan uji publik calon kepala daerah



Gambar 4. Struktur argumentasi kelompok pendukung kebijakan uji publik calon kepala daerah

Gambar di atas merupakan struktur argumentasi yang terjadi. Kode huruf dan angka atau atribut data pada struktur argumentasi merupakan pernyataan yang mewakili materi argumentasi yang dipergunakan untuk menarik sebuah kesimpulan yang diambil dari berbagai materi argumentasi yang paling kuat premis-nya, mengandung silogisme, objektif dan argumentatif yang secara ringkas, dipetakan pada tabel 1 dan 2 di bawah ini.

Tabel 1. Keterangan Struktur Argumentasi Kelompok Penolak Kebijakan Uji Publik Calon Kepala Daerah

Informasi Relevan (<i>Information</i>)
(1) Kebijakan uji publik secara historis lahir sebagai jaminan dikembalikannya pemilihan kepala daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD);
(2) Mayoritas partai politik menolak kebijakan uji publik yang diselenggarakan oleh tim independen;
(3) Terjadinya <i>trend</i> penurunan tingkat partisipasi pemilih dari pemilu ke pemilu.
Kesimpulan (<i>Qualifier</i>)
Menolak kebijakan uji publik calon kepala daerah
Klaim (<i>Claim</i>)
Kebijakan uji publik calon kepala daerah mengambil alih kewenangan rekrutmen politik yang dimiliki oleh partai politik berdasarkan undang-undang.
Pembeneran (<i>Warrant</i>)
Uji publik tidak jelas teknis dan substansinya.
Dukungan (<i>Back up</i>)
(1) Partai politik sudah memiliki mekanisme internal yang panjang dan ketat dalam menguji dan menseleksi calon kepala daerah;
(2) Substansi uji publik yang sebenarnya adalah penyelenggaraan pilkada itu sendiri.
Bantahan (<i>Rebuttal</i>)
(1) Uji publik tidak terlalu penting secara politik karena tidak menggagalkan proses pencalonan seorang kepala daerah;
(2) Uji publik tidak akan mampu menjadi formula (solusi) dalam mengatasi persoalan-persoalan dan kompleksitas pilkada langsung;
(3) Tingkat pendidikan dan kesadaran politik masyarakat masih rendah sehingga belum siap menerima budaya politik baru;
(4) Uji publik oleh tim independen sangat rentan ditumpangangi oleh kepentingan satu diantara pasangan calon kepala daerah.
Dukungan Bantahan (<i>Backup</i>)
Munculnya kerancuan pada konstruksi sistem pilkada ketika penyelenggara ikut menguji, menseleksi dan memilihkan peserta pilkada.

Sementara Tabel 3 di bawah ini merupakan berbagai pernyataan kebalikan dari kelompok penolak kebijakan uji publik calon kepala daerah yang terdiri dari beberapa elemen dalam struktur argumentasi kelompok pendukung uji publik calon kepala daerah yaitu informasi relevan yang dipergunakan dalam mendukung uji publik (I-2), pernyataan kesimpulan (Q-2), pernyataan klaim (C-2), pernyataan asumsi atas pembeneran (W-2), pernyataan tambahan asumsi dukungan atas pembeneran (B-2), pernyataan bantahan terhadap klaim penolak kebijakan (R-2) dan pernyataan dukungan terhadap bantahan (*claim*) penolak kebijakan uji publik calon kepala daerah (B-2.1):

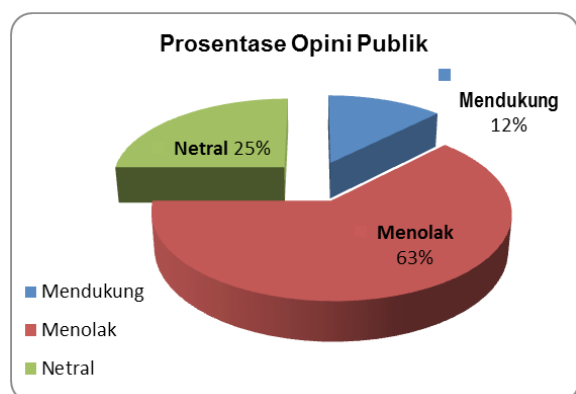
Tabel 2. Keterangan Struktur Argumentasi Kelompok Pendukung Kebijakan Uji Publik Calon Kepala Daerah

Informasi Relevan (<i>Information</i>)
(1) Mayoritas publik menginginkan pemilukada langsung dipertahankan dan memperbaiki kelemahan-kelemahan dan kompleksitasnya.
(2) Uji publik calon kepala daerah merupakan ikhtiar politik untuk mengurangi kelemahan-kelemahan pada pemilukada langsung.
(3) Kepercayaan publik (<i>public trust</i>) terhadap Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai penyelenggara pemilukada masih tinggi.
(4) Terjadinya <i>trend</i> penurunan tingkat partisipasi pemilih dari pemilu ke pemilu.
Kesimpulan (<i>Qualifier</i>)
Mendukung kebijakan uji publik calon kepala daerah.
Klaim (<i>Claim</i>)
Uji publik calon kepala daerah akan menghasilkan kepala daerah yang berkualitas, berkapasitas dan berintegritas jauh dari praktik korupsi.
Pembeneran (<i>Warrant</i>)
Uji publik calon kepala daerah merupakan sebuah instrumen agar penjarangan kepala daerah berjalan lebih kompetitif, kualitatif dan selektif.
Dukungan (<i>Backup</i>)
Uji publik calon kepala daerah menjamin hak politik warga negara dan memberikan ruang bagi setiap warga negara untuk berpartisipasi dalam proses politik dan pelebagaan demokrasi.
Bantahan (<i>Rebuttal</i>)
(1) Mekanisme internal penjarangan calon kepala daerah di tubuh partai politik bukanlah uji publik karena tidak ada partisipasi publik;
(2) Tidak semua partai politik memiliki mekanisme konvensi dalam penjarangan calon, konvensi terbatas yang dikembangkan beberapa partai politik tidak melibatkan partisipasi publik secara luas;
(3) Debat kandidat yang diselenggarakan oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota bukanlah uji publik calon kepala daerah yang sebenarnya karena hanya bersifat publisitas dan formalitas tidak menyentuh substansi dan dimensi nilai.
Dukungan bantahan (<i>Backup</i>)
Kepercayaan publik terhadap partai politik masih sangat rendah (<i>public distrust</i>).

Dinamika dan kompleksitas *argumentative turn* tersebut terjadi pada ruang publik, baik pada level nasional maupun lokal yang

melibatkan partisipasi masyarakat. Sehingga nampak bahwa pada tataran kontekstual kondisi tersebut merefleksikan semakin menguatnya nilai-nilai kritis warga masyarakat dan demokrasi konstitusional pada level kebijakan publik. Proses *argumentative turn* tidak hanya terjadi di tingkat kelembagaan antara pemerintah, parlemen, praktisi dan akademisi yang tertuang dalam *policy instrument* berupa teks pada undang-undang dan PERPPU melainkan juga terjadi pada ruang publik (*public sphere*), namun demikian karena secara historis dan politis kebijakan uji publik hadir sebagai jaminan dikembalikannya pemilukada ke pangkuan DPRD, maka proses *argumentative turn* uji publik calon kepala daerah di ruang publik lebih banyak didominasi oleh proses *argumentative turn* tentang sistem pemilihan kepala daerah, apakah sistemnya kembali dipilih oleh DPRD atau tetap dipilih langsung oleh rakyat.

Sepanjang penelusuran peneliti terhadap data sekunder di ruang publik, hasilnya tidak terlalu jauh berbeda dengan data primer dari hasil wawancara dengan informan, terdapat kelompok (faksi) yang mendukung dan terdapat pula kelompok yang menolak, namun publik dan media pada umumnya memahami kebijakan uji publik calon kepala daerah sebagai proses debat kandidat yang terjadi rutin pada penyelenggaraan pemilukada selama ini sesuai dengan amanah undang-undang pemilihan kepala daerah. Meskipun demikian, dinamika perbedaan pendapat dari informan yang didapat di lapangan serta beberapa data sekunder yang diperoleh, cukup memberikan gambaran bahwa pada konteks memahami uji publik kepala daerah, nampak ada yang mendukung dan menolak. Berikut digambarkan dalam grafik 1, bagaimana potret pandangan tentang uji publik menurut informan.



Grafik 1. Persentase opini publik terhadap uji publik calon kepala daerah pada ruang publik

Gambaran grafik di atas menunjukkan bahwa proses *argumentative turn* di ruang publik dari fakta empirik yang didapat, khususnya pada lingkup Jawa Barat menunjukkan bahwa ada sebah proses *argumentative turn* terhadap uji publik kepala daerah dalam proses pemilukada, yang relatif menunjukkan ada variasi perbedaan, dengan persentase penolakan lebih besar dari yang mendukung maupun netral.

Dalam membangun dukungan untuk terjadinya proses perubahan kebijakan tentang Uji Publik Kepala Daerah, nampak bahwa masing-masing aktor yang terlibat, baik yang mendukung maupun yang menolak, sama-sama melakukan proses jejaring kerja untuk keberhasilan perubahan kebijakan yang diharapkan terkait isu tersebut. Fakta tersebut sesuai dengan apa yang disampaikan oleh Howlet dan Ramesh (1995) bahwa untuk melakukan perubahan kebijakan dibutuhkan sebuah jaringan kebijakan (*policy networks*) yang melibatkan berbagai aktor yang mendukung maupun yang menolak.

Dalam pertarungan politik kebijakan berdasarkan fakta yang diperoleh, akhirnya bahwa Koalisi Merah Putih (KMP) yang dimotori oleh Gerindra dan koalisinya berbalik pandangan dan bersama Koalisi Indonesia Hebat (KIH) yang dimotori PDI-P dan koalisinya untuk kemudian pada masa pemerintahan Joko Widodo sebagai Presiden, yang meng-endorse dipertahankannya pemilukada langsung dan dihapuskannya kebijakan uji publik calon kepala daerah versi PERPPU Nomor 1 Tahun 2014. Pernyataan ini didasarkan pada argumentasi bahwa sebagian besar elit partai politik menolak adanya kebijakan uji publik calon kepala daerah karena menimbulkan berbagai persoalan baru yang lebih kompleks di kemudian hari.

Elit partai politik tersebut ada yang secara kelembagaan merupakan anggota parlemen namun ada juga yang bukan anggota parlemen, ada yang duduk di komisi yang membidangi politik dan hukum ada juga yang duduk di komisi lainnya, kesamaan sikap tersebut disebabkan karena berpedoman pada pandangan *policy sub-system* sebagai *think tank* kebijakan. Sikap para elit partai politik di tingkat nasional (fokus penelitian) kepada media (ruang publik) diatas yang menunjukkan dukungan terhadap penghapusan kebijakan uji publik calon kepala daerah juga merupakan cerminan sikap *policy sub-system* dalam hal ini terutama Koalisi Merah Putih (KMP) terhadap kebijakan uji publik calon kepala daerah. Presiden

Soesilo Bambang Yeodoyono sebagai inisiator kebijakan uji publik calon kepala daerah oleh tim independen pada saat itu banyak berperan dalam melobi presiden terpilih Joko Widodo (belum dilantik) dan KMP untuk tetap menerima sistem pemilihan kepala daerah secara langsung dan sebagai bentuk *win win solution* atas alotnya proses *argumentative turn* pada waktu itu adalah dengan dihapuskannya uji publik calon kepala daerah oleh tim independen versi PERPPU Nomor 1 Tahun 2014 sehingga dipandang tidak akan merugikan kepentingan berbagai *stakeholders* pemelukada terutama kepentingan partai politik dalam proses pencalonan kepala daerah.

Diketahui bahwa Undang Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota memperkenalkan terminologi uji publik calon kepala daerah versi panitia pemilih yang dibentuk oleh DPRD diformulasi secara kelembagaan oleh aktor kebijakan DPR. Adapun Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang (PERPPU) Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota mem-*veto*-nya dengan memperkenalkan terminologi uji publik calon kepala daerah versi tim independen yang dimandatkan KPU diformulasi oleh aktor kebijakan yaitu Presiden. Pada konteks tersebut DPR pun menyetujui terlebih dahulu uji publik calon kepala daerah versi tim independen dan kemudian mem-*veto* kembali dengan menghapuskan kebijakan tersebut dengan menerbitkan Undang Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan atas Undang Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang (PERPPU) Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang Undang. Atas undang-undang terakhir ini proses *veto* mem-*veto* kebijakan antara kekuasaan eksekutif dan legislatif berakhir dengan adanya peranan pertemuan *policy sub-system* yang menyepakati dipertahankannya pemelukada langsung dan dihapuskannya uji publik versi PERPPU.

Dengan demikian, dalam konteks uji publik ini para aktor kebijakan (*policy actor*) menggunakan instrumen kebijakan (*policy instrument*) sebagai sarana *argumentative turn*, pandangan-pandangan ideal uji publik calon kepala daerah diperjuangkan dan dituangkan dalam teks-teks definisi dan ketentuan uji publik pada masing-masing undang-undang. Sehingga proses *argumentative turn* uji publik

ini tidak hanya terjadi di ruang publik (*public sphere*) namun terjadi pula lebih nyata dan lebih konkrit secara kelembagaan melalui instrumen kebijakan undang-undang dan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan pada fakta empirik yang diperoleh maka ada beberapa hal yang perlu disimpulkan, bahwa Pertama tentang pemahaman atau substansi yang sebenarnya dari uji publik calon kepala daerah supaya kita bisa membedakan dengan jelas dan tegas serta mengurangi bias akibat dinamika perbedaan pendapat antar aktor kebijakan di atas. Dari data yang ada maka yang dimaksud uji publik calon kepala daerah substansinya sangat jauh berbeda dengan debat publik yang selama ini dilaksanakan oleh penyelenggara pemelukada. Dalam uji publik calon kepala daerah yang dimaksud bertujuan untuk mengukur lima elemen (komponen) penting dari kualifikasi seorang calon kepala daerah yaitu integritas, kapasitas, pengalaman, jaringan dan keberpihakan terhadap kepentingan publik. Karena itu, format debat publik yang berjalan selama ini bukanlah uji publik. Hal itu dengan alasan bahwa bagaimana mungkin persoalan tata kelola dan administrasi pemerintahan daerah bisa diselesaikan dalam debat publik dengan format acara yang bersifat publisitas dan formalitas dan penggunaan waktu yang terbatas hanya beberapa jam. Selain itu, bagaimana mungkin pula mempersatukan suatu visi, misi dan program pasangan calon kepala daerah yang berbeda partai, berbeda latar belakang, berbeda kepentingan dan platform hanya beberapa hari sebelum proses pendaftaran pencalonan kemudian perbedaan tersebut diakomodasi dalam visi, misi dan program dan dikemukakan di hadapan publik secara formal dan gebyar dalam prosesi debat publik. Jadi apa yang terjadi selama ini ada debat publik bukan uji calon kepala daerah sebagaimana disampaikan di atas.

Debat publik sejatinya merupakan proses *argumentative turn*, menjadi arena bagi calon kepala daerah untuk saling menguji, mengevaluasi, mempertentangkan, mengkritisi, mengelaborasi dan memperjuangkan secara substantif dan filosofis visi, misi, program, platform dan ideologi yang dianut para calon dan partai pengusung dalam ruang publik yang terbuka tanpa dibatasi oleh sekat-sekat beracara yang sifatnya formal dan meminjam istilah informan, terjebak oleh selera industri kekinian. Idealnya, posisi uji publik calon kepala daerah

harus didesain mendahului posisi debat publik. Uji publik sebagai instrumen yang baku, sistemik dan terpola harus didesain agar mampu menghasilkan bakal calon kepala daerah yang berkualitas dan berintegritas sedangkan debat publik merupakan instrumen yang sederhana untuk sekadar membuktikan integritas dan kualitas hasil uji publik calon kepala daerah sebelumnya dalam ruang publik yang lebih luas.

Meskipun substansi uji publik calon kepala daerah berbeda dengan debat publik tetapi memiliki kesamaan diantara keduanya yaitu sama-sama bersifat instrumental untuk menguji integritas dan kapasitas calon bukan prosedural yang mampu mempengaruhi keabsahan calon kepala daerah. Sehingga keduanya seharusnya didesain dalam sistem pemilihan kepala daerah sebagai bagian yang tidak terpisahkan dalam serangkaian upaya menghasilkan calon kepala daerah yang berkualitas dan berintegritas.

Kedua tentang sistem pemilihan kepala daerah, sebelum dan sesudah penelitian ini, peneliti tetap berkeyakinan bahwa sistem pemilihan kepala daerah harus tetap diselenggarakan secara langsung meskipun sampai dengan saat ini belum ada formula yang mampu menanggulangi kompleksitas persoalan pemilukada langsung, seperti: mahalnnya ongkos politik pencalonan, rendahnya kesadaran masyarakat, munculnya *money politic* dan politik transaksional di masyarakat, meningkatnya konstelasi konflik di daerah serta munculnya kejenuhan dan kelelahan masyarakat akan pemilu yang ditandai dengan menurunnya tingkat partisipasi pemilih dari pemilu ke pemilu. Namun, seperti dikemukakan oleh informan bahwa hak politik warga negara untuk memilih dan dipilih tidak bisa dipersandingkan dengan kepentingan negara lainnya. Dalam pemikiran peneliti hak politik hanya bisa dipersandingkan dengan tiga hal yaitu terancamnya integrasi suatu bangsa, terampasnya kemerdekaan hidup dan kebebasan memilih warga suatu negara serta terancamnya kebangkrutan suatu negara karena membiayai pemilu. Adapun gagasan tentang *electoral college* sebagai jalan tengah dari proses *argumentative turn* sistem pemilihan kepala daerah yang dikemukakan oleh informan, menurut keyakinan peneliti tidak akan mampu begitu saja menjadi formula atau solusi dalam menyelesaikan kompleksitas pemilukada langsung persis seperti apa yang terjadi pada kebijakan uji publik calon kepala daerah. Meskipun peneliti akui bahwa pemilihan kepala daerah melalui lembaga perwakilan memiliki derajat konstitusionalitas

yang lebih tinggi dibanding dengan sistem pemilihan langsung. Namun harus diingat dan dipertimbangkan lebih kritis bahwa konstitusionalitas penyelenggaraan negara tidak hanya didasarkan pada batang tubuh Undang Undang Dasar 1945 tetapi juga didasarkan pada pembukaan (*preamble*) Undang Undang Dasar 1945 yang merupakan bagian tidak terpisahkan (*integral*) dari konstitusi.

Ketiga penegasan tentang uji publik dalam dinamika kebijakan pemilukada, peneliti memaknai pembatalan uji publik calon kepala daerah merupakan bagian dari proses *argumentative turn* terkini (termutakhir) dalam dinamika kebijakan pemilukada yang tidak akan berkesudahan tetapi bergerak dinamis seiring dengan berubahnya kondisi sosiopolitik pada sistem dan lingkungan kebijakan. Uji publik juga harus dimaknai sebagai perwujudan formulasi kebijakan publik berbasis kekuasaan (*elitis*), dimana sekelompok elit yang menguasai sumber-sumber kekuasaan di parlemen memainkan peranan penting menjadi think tank kebijakan dan menyesuaikan kebijakan tersebut dengan kepentingan-kepentingan politik pragmatisnya.

2. Kompleksitas Kebijakan Uji Publik Calon Kepala Daerah

Struktur argumentasi yang telah dikemukakan sebelumnya, selain menguraikan dinamika perbedaan pendapat yang muncul dalam proses *argumentative turn* antara aktor kebijakan, juga menjelaskan faktor-faktor pendukung yang menjadi sebab kebijakan uji publik calon kepala daerah ini dihapuskan dari sistem politik (sistem kebijakan). Faktor-faktor tersebut didorong karena kebijakan uji publik diintegrasikan ke dalam tahapan pemilukada sehingga semakin menambah kompleksitas penyelenggaraan pemilukada langsung. Alih-alih akan menjadi solusi persoalan-persoalan pemilukada langsung, kebijakan uji publik malah mengundang resistensi yang besar dari kalangan elit partai politik sebagai aktor utama dalam formulasi kebijakan publik di parlemen. Berdasarkan uraian tentang proses *argumentative turn*, serta penjelasan struktur argumentasi kelompok pendukung dan kelompok penolak, kompleksitas uji publik calon kepala daerah dapat diuraikan lebih lanjut dari beberapa aspek berikut ini,

a. Aspek Politik

Terminologi uji publik calon kepala daerah pada awalnya muncul dalam teks

Undang Undang Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota sebagai jaminan politik ketika sistem pemilihan kepala daerah dikembalikan kepada pangkuan DPRD. Jaminan politik tersebut dimaksudkan untuk mengurangi tingkat resistensi yang muncul di masyarakat dan memberikan ruang kepada publik untuk berpartisipasi dalam proses politik dan pelebagaan demokrasi, meskipun ruang yang disediakan tersebut sangatlah terbatas mengingat pelaksana uji publik calon kepala daerah, meskipun menurut Undang Undang Nomor 22 Tahun 2014 masih dibawah mandataris DPRD. Sedangkan terminologi uji publik calon kepala daerah pada PERPPU Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota merupakan perwujudan *veto* pemerintah kepada parlemen untuk mengukuhkan pemilukada langsung dan memperkenalkan formula yang akan mengurangi kompleksitas persoalan-persoalan pada pemilukada langsung yaitu uji publik calon kepala daerah yang dilaksanakan oleh suatu tim independen dibawah mandataris KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota. Dari aspek politik formula kebijakan uji publik calon kepala daerah yang termaktub dalam PERPPU Nomor 1 Tahun 2014 pun adalah sebuah jaminan politik dari pemerintah kepada parlemen agar kelemahan-kelemahan dan persoalan-persoalan kompleksitas pemilukada langsung dapat diperbaiki dan diatasi. Sehingga kedua versi uji publik calon kepala daerah ini bukan merupakan kebijakan yang berdiri sendiri melainkan sebuah jaminan politik agar sistem pemilihan kepala daerah kembali ke pangkuan DPRD dan atau sistem pemilihan kepala daerah tetap dikukuhkan melalui pemilukada langsung. Dari aspek politik, kebijakan uji publik calon kepala daerah versi PERPPU Nomor 1 Tahun 2014 mengundang resistensi yang besar di parlemen karena dipandang akan mengambil alih kewenangan yang dimiliki partai politik dalam rekrutmen politik, padahal pada struktur ketatanegaraan partai politik memiliki peranan penting dan strategis dalam proses agregasi kepentingan masyarakat, proses kaderisasi pemimpin publik dan proses rekrutmen politik. Selain itu, kebijakan uji publik calon kepala daerah akan membuka peluang besar bagi calon kepala daerah dari luar partai politik untuk masuk ke dalam sistem penyelenggaraan pemilukada tanpa diuji terlebih dahulu oleh mekanisme penjaringan internal partai politik yang diklaim cukup panjang, ketat dan selektif.

Posisi politik uji publik yang tidak prosedural, tidak mampu menggagalkan pencalonan seseorang juga dipandang setengah hati sehingga uji publik bukan proses politik yang penting harus diselenggarakan karena pada akhirnya tidak mempengaruhi keabsahan pencalonan seseorang, hanya saja secara politik berpotensi ditunggangi oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab untuk menjatuhkan reputasi dan citra calon kepala daerah yang telah diusung oleh partai politik, atau dimanfaatkan oleh pihak-pihak para petualang politik dari kalangan selebritas dan pengusaha yang berpetualang memanfaatkan berbagai celah politik hukum untuk kepentingan politik dirinya. Kompleksitas dari aspek politik tidak berhenti sampai di situ, kedudukan penyelenggara yang ikut serta menguji, menilai, mengevaluasi dan menseleksi calon kepala daerah meskipun dengan konsep mandataris melalui tim independen sama dengan memilihkan peserta pemilukada itu sendiri, ketika penyelenggara pemilukada ikut serta memilihkan peserta maka timbulah kerancuan dan kekeliruan besar dalam kontruksi dan desain sistem pemilu, penyelenggara secara tidak sadar telah keluar dari sifat dan kedudukannya sebagai lembaga yang mandiri dan independen.

Pada akhirnya, jalan tengah dari kompleksitas karena munculnya kebijakan uji publik versi PERPPU Nomor 1 Tahun 2014 ini adalah dihapuskannya uji publik calon kepala daerah dan tetap dipertahankannya sistem pemilukada langsung. Para elit politik (baca: aktor kebijakan) yang tergabung dalam *policysub-system* Koalisi Merah Putih (KMP) atas nasihat Presiden Soesilo Bambang Yoedoyono pada waktu itu kemudian menemui pemerintahan terpilih Joko Widodo dan menyelesaikan proses *veto* mem-*veto* kekuasaan dan mencari solusi yang lebih moderat dan mengakomodasi seluruh kepentingan politik. Tanpa bermaksud mengabaikan realitas dari proses *argumentative turn* sebagai bagian dari format pencarian kebijakan yang paling unggul dan ideal, dari fakta empirik, peneliti berkeyakinan betapa masih kentalnya aspek kekuasaan dalam suatu formulasi kebijakan publik. Dominasi sumber-sumber kekuasaan sebagaimana diungkapkan oleh berbagai pakar kebijakan publik seperti Mustopadidjaja, Charles O. Jones dan Wayne Parsons bahwa kebijakan adalah sesuatu yang dibentuk dan ditentukan oleh struktur kekuasaan dan bahwa *power of political actors on issues* benar-benar nyata dan tak terbantahkan dalam formulasi suatu kebijakan publik.

b. Aspek Hukum

Kebijakan uji publik calon kepala daerah berdasarkan versi PERPPU Nomor 1 Tahun 2014 kedudukan hukumnya tidak mempengaruhi keabsahan proses pencalonan seseorang, sehingga dari aspek hukum tidak memiliki arti penting. Dilakukan uji publik atau tidak maka proses pencalonan seseorang tetap absah tetap berjalan, berbeda dengan *fit and proper test* yang diselenggarakan untuk menseleksi jabatan publik lainnya seperti jabatan Komisioner Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisioner Komisi Yudisial (KY) atau Komisioner Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) terlebih dahulu harus lolos *fit and proper test* di parlemen untuk memutuskan apakah seseorang dipandang layak dan sanggup atau tidak menduduki jabatan publik tertentu. Ikhtiar politik saja tidak cukup untuk mensukseskan suatu kebijakan, melainkan harus ada upaya hukum untuk melegitimasi kebijakan tersebut dalam bentuk teks undang-undang yang memberikan kejelasan kedudukan hukum (*legal standing*) atas suatu aturan baik yang bersifat *beschikking* (undang-undang) maupun yang bersifat *regueulling* (peraturan perundang-undangan). Sementara ketentuan uji publik calon kepala daerah dalam PERPPU Nomor 1 Tahun 2014 jelas-jelas tidak menggagalkan pencalonan seseorang hanya kewajiban sebagai syarat formal memenuhi persyaratan menjadi calon kepala daerah, sifat kebijakan uji publiknya lebih administratif, tidak kompetitif, tidak kualitatif dan tidak selektif sehingga urgensinya secara hukum tidak terlalu penting.

c. Aspek Manajemen Teknis Kelembagaan

Dari aspek manajemen teknis dan kelembagaan, masuknya kebijakan uji publik calon kepala daerah ke dalam tahapan penyelenggaraan pemilukada sangatlah rancu meskipun tidak terlalu merepotkan penyelenggara. Bagaimana tidak tugas utama penyelenggara pemilukada adalah melaksanakan pemungutan suara, merekapitulasi hasil pemungutan suara dan kemudian menetapkan calon kepala daerah terpilih, penyelenggara akan terpaksa ikut andil dalam kegiatan uji publik calon kepala daerah melalui pembentukan kelompok kerja (pokja) uji publik, pembentukan panitia seleksi tim independen, kegiatan seleksi tim independen, fasilitasi sarana dan prasarana kerja tim independen hasil seleksi. Persoalan teknis yang timbul adalah kapan waktu yang paling tepat untuk melaksanakan kegiatan uji publik, apakah

sebelum penetapan calon kepala daerah atau sesudah penetapan calon. Dalam pemahaman PERPPU Nomor 1 Tahun 2014, kegiatan uji publik dilaksanakan sebelum penetapan calon kepala daerah, karena seandainya dilaksanakan setelah penetapan calon kepala daerah maka formatnya berubah menjadi debat kandidat (debat publik) yang lebih bersifat publisitas dan formalitas. Meskipun uji publik yang dimaksud PERPPU Nomor 1 Tahun 2014 dilaksanakan oleh tim independen dan dipisahkan dengan kegiatan kelompok kerja (pokja) pencalonan dan hasilnya tidak menggagalkan keabsahan calon akan tetapi menjadi tidak efektif karena dilakukan berulang-ulang, hasil uji publik yang dilaksanakan oleh tim independen kemudian diuji kembali oleh pokja pencalonan secara administratif yang membutuhkan konfirmasi dan klarifikasi ke pihak-pihak terkait atas legalitas dokumen administratif pencalonan. Kegiatan konfirmasi dan klarifikasi ke berbagai pihak terkait secara substansi merupakan kegiatan uji publik. Pada titik inilah letak kerancuannya, selain dilaksanakan berulang-ulang, aspek administratif seharusnya terpenuhi terlebih dahulu sebelum dilaksanakan kegiatan uji publik, karena dengan sendirinya aspek administratif memiliki kedudukan hukum mampu mempengaruhi keabsahan hasil dan menjadi faktor penentu lolos tidaknya seorang calon kepala daerah.

Selain dari pada kerancuan dan tumpang tindih (*overlapping*) tugas dan fungsi antara pokja pencalonan dan pokja uji publik, konsentrasi penyelenggara akan mulai terganggu seiring dengan meningkatnya konstelasi konflik karena adanya kegiatan uji publik. Kegiatan uji publik ikut meningkatkan eskalasi konflik lebih awal sebelum tahapan kampanye dilaksanakan, memanasnya situasi politik lebih awal dibandingkan dengan penyelenggaraan pemilukada tanpa uji publik secara tidak langsung ikut mengganggu konsentrasi dan menghambat teknis kegiatan yang dilaksanakan oleh penyelenggara, meskipun bukan kapasitas penyelenggara dalam mengelola eskalasi konflik di antara stakeholder kebijakan pemilukada, namun setidaknya penyelenggara ikut terseret dalam pusaran konflik di daerah.

d. Aspek Anggaran

Dari aspek anggaran munculnya kebijakan uji publik calon kepala daerah akan menambah beban negara dalam membiayai penyelenggaraan pemilukada. Seiring dengan

uraian kegiatan teknis uji publik di atas, maka kegiatan tersebut harus didukung pula oleh biaya yang tidak sedikit. Artinya akan muncul nomenklatur anggaran baru dalam pelaksanaan pemilukada, persis seperti rencana kegiatan anggaran pembentukan panitia seleksi anggota KPU Provinsi dan Anggota KPU Kabupaten/Kota, yang berdasarkan pengalaman teknis di lapangan menyedot anggaran yang tidak sedikit. Anggaran tersebut tidak bisa ditekan seefisien mungkin dalam rangka menjaga kemandirian dan integritas kinerja tim independen. Dengan demikian persoalan dan kompleksitas pemilukada langsung berupa mahalannya ongkos politik yang diargumentasikan di atas oleh penolak kebijakan uji publik, malah semakin bertambah seiring dengan bertambahnya kegiatan teknis uji publik, dan menurut hemat peneliti, yang lebih disayangkan bertambahnya anggaran (*cost*) tersebut tidak sebanding dengan nilai (*value*) yang didapatkan dari kegiatan tersebut karena hasil kegiatan tersebut tidak menggagalkan proses pencalonan seseorang kepala daerah.

3. Format Ideal Uji Publik Calon Kepala Daerah

Dari berbagai uraian aspek-aspek di atas, kehadiran uji publik calon kepala daerah alih-alih menjadi sebuah jaminan politik atas dipertahankannya pemilukada langsung, atau menjadi formula yang dapat mengurangi kompleksitas pemilukada langsung dan memperbaiki kelemahan-kelemahan serta persoalan-persoalan dasarnya atau mampu menghasilkan kepala daerah yang berkapasitas dan berintegritas, justru kehadiran uji publik calon kepala daerah semakin menambah kompleksitas penyelenggaraan pemilukada langsung tersebut. Namun demikian ikhtiar yuridis dan politik dalam rangka menjamin proses pencalonan kepala daerah berjalan secara kompetitif, kualitatif dan selektif dan dalam rangka membuka ruang seluas-luasnya bagi publik untuk berpartisipasi dalam proses politik dan pelembagaan demokrasi tetap harus didukung oleh semua pihak sebagai upaya bersama dalam menghasilkan kepala daerah yang berkualitas, berkapasitas, berintegritas dan jauh dari praktik-praktik korupsi.

Dalam pemahaman seperti ini menurut hemat peneliti, meskipun peneliti memiliki sikap tersendiri terhadap fakta-fakta penelitian, para *stakeholders* kebijakan pemilukada hendaknya menempatkan berbagai materi

argumentasi yang diuraikan peneliti di atas ke dalam konteksnya masing-masing. Sehingga pernyataan penelitian dalam struktur argumentasi di atas dapat diterima secara umum dan tidak ada satu pernyataan yang lebih baik dibandingkan dengan pernyataan lainnya. Selanjutnya, terlepas dari kompleksitas yang muncul akibat hadirnya kebijakan uji publik calon kepala daerah, uji publik dalam konteks pergulatan pemikiran seperti diwakili oleh para aktor kebijakan (elit politik), pemikir dan praktisi melalui proses argumentative turn, menurut keyakinan peneliti merupakan perwujudan pencarian akan format uji publik calon kepala daerah yang paling baik dan ideal, juga harus dibaca pula dalam perspektif pemikiran sebagai fenomena semakin menguatnya aliran pemikiran (*mazhab anglo saxon*) dalam praktik kebijakan publik dan struktur ketatanegaraan di Indonesia. Sebagaimana diketahui bersama di lingkungan akademisi dan lingkungan masyarakat yang berminat terhadap ilmu-ilmu tentang konsep penyelenggaraan negara, terdapat dua perkembangan aliran besar pemikiran (*mazhab anglo saxon*) yang banyak dipengaruhi oleh ilmuwan Amerika dan Kanada serta aliran pemikiran *continental* yang banyak dianut oleh para ilmuwan di Eropa. Kedua sumber aliran pemikiran tersebut yang menimbulkan *argumentative turn* tentang administrasi negara dan administrasi publik, atau *argumentative turn* tentang kesamaan ilmu kebijakan dan ilmu hukum, *argumentative turn* tentang demokrasi dan nomokrasi atau misalkan *argumentative turn* tentang sistem pemilu langsung dan tidak langsung (perwakilan).

Memang sejauh ini dalam keawaman peneliti, belum ditemukan penelitian yang mencoba menjawab aliran pemikiran mana yang dianut dalam konsep dan praktik penyelenggaraan negara di Indonesia? Namun bisa dilihat dominasinya dari para sarjana, master dan doktor lulusan Amerika dan Eropa yang banyak berkontribusi di lingkungan akademis dan praktisi penyelenggaraan negara, misalnya para profesor di Universitas Gadjah Mada (UGM) banyak dipengaruhi oleh aliran pemikiran *anglo saxon* dengan diubahnya nomenklatur ilmu administrasi negara menjadi ilmu administrasi publik, pun demikian pada Lembaga Administrasi Negara (LAN) meskipun nomenklatur lembaganya tidak dirubah

menjadi Lembaga Administrasi Publik tetapi penyelenggaraan pendidikan dibawah LAN telah mengorientasikan para masternya menjadi master di bidang administasi publik, menurut hemat peneliti dibutuhkan penelitian tersendiri tentang bagaimana pengaruh dua aliran pemikiran terhadap pasang surut paradigma administrasi negara serta terhadap konsep dan praktik penyelenggaraan negara. Hadirnya lembaga-lembaga *ad-hoc* yang berpartisipasi dalam proses politik dan kelembagaan demokrasi seperti tim independen uji publik calon kepala daerah, atau tim seleksi lembaga-lembaga negara independen seperti tim seleksi anggota Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Komisi Yudisial (KY) atau Komisi Pemilihan Umum (KPU) atau gagasan dari informan tentang *Electoral College* yang bertumpu pada penguatan konsep partisipasi publik dalam relasi antara negara dan rakyat merupakan ciri khas yang mewarnai aliran pemikiran *anglo saxon* tersebut di Indonesia. Bahkan yang paling mendominasi perubahan besar dalam struktur ketatanegaraan Indonesia adalah munculnya Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang menjaga supremasi hak politik, hak sipil dan hak konstitusional warga negara (publik) melalui kewenangan *ultrapetita*-nya. Seandainya kebijakan uji publik calon kepala daerah berhasil diundangkan dalam sistem politik dan dengan kedudukan hukumnya mampu menggagalkan pencalonan seseorang menjadi kepala daerah maka dalam keyakinan peneliti apabila hal tersebut dilakukan *judicial review*, mahkamah akan mengabulkan permohonan tersebut dalam rangka sekali lagi menjaga, melindungi, memperjuangkan supremasi hak politik, hak sipil dan hak konstitusional warga negara sebagai perwujudan konsep dasar aliran pemikiran *anglo saxon*.

Meskipun para penganut aliran pemikiran *continental* di Eropa Barat mengklaim bahwa mahkamah konstitusi yang berkembang di dunia saat ini merupakan buah pemikiran dan perjuangan kaum *continental* mengingat tugas, fungsi dan kewenangan mahkamah di Eropa dan dunia pada umumnya dalam rangka menjaga agar proses penyelenggaraan negara memenuhi aspek legalitas dan konstitusionalitasnya, artinya mahkamah merupakan muara akhir dalam penyelesaian berbagai persoalan penyelenggaraan negara termasuk di dalamnya persoalan struktur ketatanegaraan dan persoalan pemilu, mahkamah mengembalikan semua proses bernegara ke dalam tafsir konstitusi

negara yang kaku dan baku sebagai ciri khas dari konsep dasar aliran pemikiran *continental* yaitu penguatan konsep negara integralistik dalam relasi antara rakyat dan negara, konsep negara integralistik pernah dituduh berbagai pemikir sebagai bagian dari filsafat hegelian yang menempatkan negara dalam posisi absolut dalam menjalankan kekuasaan. Mengingat betapa pentingnya desain dan konstruksi suatu struktur ketatanegaraan dalam memengaruhi praktik administrasi negara (publik), maka atas perdebatan panjang tentang mahkamah sebagai perwujudan aliran pemikiran *anglo saxon* atau *continental* menurut hemat peneliti membutuhkan penelitian lebih lanjut dengan menggunakan metode analisis yang sama dengan penelitian ini yaitu *argumentative turn* sebagai alternatif analisis kebijakan sehingga berbagai materi argumentasi dapat diuji, dikritisi secara dialogis dan dialektis. Peneliti berkeyakinan arus demokratisasi yang berkembang di Indonesia beberapa dekade ini yang menurut *United Nation Development Program* (UNDP) dibutuhkan pendalaman (*deepening democracy*) banyak dipengaruhi oleh pemikiran *anglo saxon* yang bersumber dari Amerika dan Kanada yang membuka ruang bagi publik untuk berpartisipasi dalam proses politik dan kelembagaan demokrasi, pada titik inilah relevansinya kenapa peneliti menyajikan pembahasan aliran pemikiran dalam konteks penelitian uji publik calon kepala daerah ini, karena konsep uji publik calon kepala daerah merupakan buah dari perkembangan pemikiran *anglo saxon*.

Mengacu pada kerangka besar aliran pemikiran *anglo saxon* ini, seharusnya desain dan sistem pemilihan kepala daerah sebagaimana diperdebatkan oleh para aktor kebijakan (informan) dengan berbagai materi argumentasinya pada sub bab sebelumnya, dirancang agar memberikan ruang seluas-luasnya kepada warga negara (publik) untuk berpartisipasi dalam proses politik dan kelembagaan demokrasi tanpa mencederai kewenangan partai politik dalam proses rekrutmen politik, mendorong dipertahankannya sistem pemilukada langsung, mempertahankan rezim pemilihan kepala daerah sebagai bagian dari rezim pemilu nasional dan mendukung kebijakan uji publik calon kepala daerah dalam rangka menjaring seluas-luasnya calon kepala daerah dari seluruh elemen masyarakat yang memiliki kualitas, kapasitas, kapabilitas dan integritas berapapun

harga yang harus dibayar oleh negara atau partai politik untuk mewujudkannya. Dengan didasarkan pada pemikiran tersebut dan mempertimbangkan secara menyeluruh materi argumentasi yang berkembang dalam proses *argumentative turn* di atas, format paling ideal uji publik calon kepala daerah menurut peneliti tidak bisa disandarkan ke dalam satu alternatif kebijakan saja yang bersifat meminjam istilah Rian Nugroho *zero sum-game*, menggunakan satu alternatif kebijakan dan menggugurkan alternatif kebijakan lainnya, meskipun fakta-fakta empirik penelitian sebelumnya telah disikapi secara tegas oleh peneliti, namun demikian sistem dan lingkungan kebijakan akan bergerak secara dinamis seiring dengan perkembangan sosiopolitik dan perkembangan fundamental kebijakan yang akan berubah dari waktu ke waktu ke arah lebih baik.

Oleh karena itu harus dibangun beberapa alternatif kebijakan dalam kerangka berpikir yang disebut sebagai *scenario planning* kebijakan uji publik calon kepala daerah. Meskipun demikian pada konteks ini tidak dilakukan *scenario planning* terhadap model ideal uji publik calon kepala daerah tersebut, hanya ditawarkan beberapa konsep yang bisa dilakukan. Pertama, Konvensi Terbuka Partai Politik. Uji publik calon kepala daerah dikembalikan ke ranah partai politik sebagai domain yang berwenang merekrut, menguji, menseleksi dan mengagregasi kepentingan publik yang menurut undang-undang dimiliki oleh partai politik, dengan mengundang terlebih dahulu kewajiban dilaksanakan mekanisme konvensi terbuka calon kepala daerah di tubuh partai politik. Hal ini dengan maksud publik tetap dilindungi dan dijaga hak-hak politiknya melalui partisipasi dalam proses rekrutmen politik dan pelembagaan demokrasi. Untuk merealisasikan gagasan konvensi terbuka oleh partai politik, maka terlebih dahulu harus merevisi kembali Undang Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik dan memasukkan ketentuan tentang mekanisme konvensi terbuka dalam proses rekrutmen politik sebagai bentuk legitimasi kebijakan. Format konvensi terbuka ini kelebihanannya sangat bersesuaian dengan konstitusi dan struktur ketatanegaraan di Indonesia yang memposisikan partai politik sebagai *interest group* yang penting dan strategis dalam menjalankan proses agregasi kepentingan publik, proses seleksi dan rekrutmen politik serta mempertegas sistem kepartaian dalam sistem politik Indonesia. Namun kekurangan

dari konvensi terbuka ini sangat fatal, seperti diakui hampir seluruh informan penelitian dalam struktur argumentasi kebijakan, partai politik memiliki kepercayaan publik yang sangat rendah (*public distrust*), sehingga inovasi apapun yang dilakukan oleh partai politik demi kepentingan bangsa dan negara akan dipandang curiga dan buruk di mata publik, sehingga konvensi terbuka diduga kuat akan berjalan tidak efektif, contohnya partai demokrat sebagai partai yang relatif baru dan tidak memiliki reputasi yang buruk kala itu pernah melaksanakan mekanisme konvensi dan hasilnya tidak terlalu efektif.

Dalam menanggulangi kekurangan konvensi tersebut, konvensi bisa didesain dengan mengkombinasikan antara mekanisme konvensi dengan uji pakar untuk memastikan proses pencalonan berjalan kompetitif, selektif dan kualitatif juga sebagai kekuatan penyeimbang yang mewakili suara dan kepentingan publik, konvensi memberikan ruang kepada pakar untuk menguji substansi kualifikasi bakal calon kepala daerah yang harus dimiliki seorang bakal calon kepala daerah, yaitu integritas, kapasitas, pengalaman, jaringan dan keberpihakan kepada kepentingan publik atau unsur lain yang diinginkan oleh suatu partai politik misalnya adalah aspek platform dan ideologi sosialis, nasionalis atau Islam selama aspek tersebut tidak melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam pandangan peneliti, konvensi seharusnya menjadi satu diantara pilihan strategi membesarkan partai politik dalam demokrasi modern ini yang memposisikan publik sebagai pedoman dan ukuran yang menilai kinerja sebuah kebijakan, apabila dilaksanakan secara terbuka, substantif, partisipatif dan melibatkan uji pakar, konvensi partai politik akan menjadi budaya politik baru yang positif dan menggairahkan kembali suasana batin publik yang cenderung lelah dengan rutinitas pemilu yang begitu intensif dari mulai tingkat RT, RW, kelurahan/desa sampai dengan tingkat kabupaten/kota. Faktor kelelahan dan kejenuhan publik tidak bisa dipandang sebelah mata oleh para formulator kebijakan, karena faktor inilah yang menjadi exposure menurunnya tingkat partisipasi pemilih dari pemilu ke pemilu. Dalam benak peneliti partisipasi pemilih merupakan ruh dan jantungnya pemelukada langsung, ramalan kebijakan yang peneliti kembangkan justru membuat khawatir seandainya partisipasi pemilih ini terus menerus mengalami penurunan maka akan berpotensi

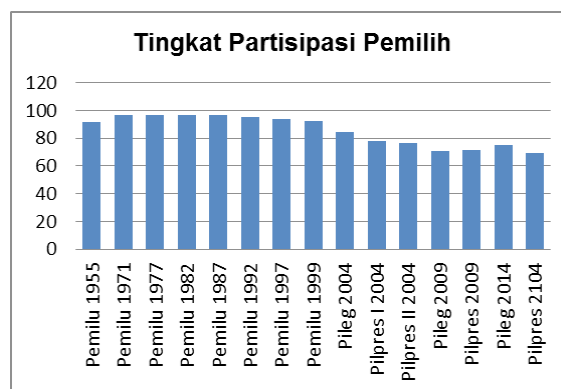
mengancam eksistensi sistem pemilihan itu sendiri, bisa jadi sistem pemilihan akan kembali ke pangkuan DPRD kalau para *stakeholders* pemilukada belum mampu menciptakan formula kebijakan yang bisa menanggulangi persoalan partisipasi pemilih ini.

Pada Tabel 3, Tabel 4, Grafik 2 dan Grafik 3 Tentang Tingkat Partisipasi Pemilih dari pemilu pertama tahun 1955 sampai dengan penyelenggaraan pemilu terakhir tahun 2014 dan partisipasi pemilih pada pemilukada serentak gelombang I tahun 2015 di wilayah Jawa Barat, cukup menginformasikan trend penurunan partisipasi pemilih. Hal yang mengherankan peneliti dari angka partisipasi pemilih pada tabel dan grafik tersebut halaman berikut, menunjukkan penurunan partisipasi pemilih justru terjadi setelah derasnya arus demokratisasi yang mengalir karena hampasan gelombang reformasi tahun 1998, pada pemilu tahun 1999 dan sebelumnya angka partisipasi pemilih berada di atas 90%, namun pada pemilu 2004 dan setelahnya angka partisipasi pemilih mengalami trend penurunan di bawah 90% sampai dengan 70%.

Kemudian, selain itu partisipasi pemilih pada pemilukada serentak gelombang I tahun 2015 di wilayah Jawa Barat hanya mencapai kisaran angka rata-rata 60% semakin menegaskan trend penurunan partisipasi dari pemilu ke pemilu, hal ini harus dibaca sebagai instrumen empirik yang menggambarkan suasana batin publik dari pemilu ke pemilu, inilah salah satu argumentasi yang paling kuat mengapa terdapat upaya yang sistematis dari para formulator kebijakan di parlemen untuk mengembalikan pemilukada ke pangkuan DPRD, meskipun dalam penelitian ini para informan tidak menyampaikan materi argumentasi di atas namun informan 7 menyinggung hal ini dengan istilah kejenuhan masyarakat akan pemilu.

Tabel 3. Tingkat Partisipasi Pemilih

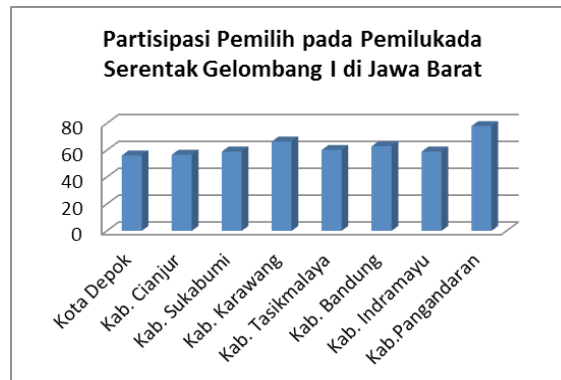
Tahun	Prosentase (%)	Tahun	Prosentase (%)
Pemilu 1955	91,4	Pileg 2004	84,1
Pemilu 1971	96,6	Pilpres putaran I 2004	78,2
Pemilu 1977	96,5	Pilpres putaran II 2004	76,6
Pemilu 1982	96,5	Pileg 2009	70,9
Pemilu 1987	96,4	Pilpres 2009	71,7
Pemilu 1992	95,1	Pileg 2014	75,1
Pemilu 1997	93,6	Pilpres 2104	69,6
Pemilu 1999	92,6		



Grafik 2. Tingkat Partisipasi Pemilih

Tabel 4. Tingkat Partisipasi Pemilih Pemilukada Serentak Tahun 2015 di Jawa Barat

Kabupaten/Kota	Prosentase (%)
Kota Depok	56,10
Kabupaten Cianjur	56,62
Kabupaten Sukabumi	58,92
Kabupaten Karawang	66,40
Kabupaten Tasikmalaya	60,13
Kabupaten Bandung	62,90
Kabupaten Indramayu	58,95
Kabupaten Pangandaran	77,94



Grafik 3. Tingkat Partisipasi Pemilih Pemilukada Serentak Tahun 2015 di Jawa Barat

Berkenaan dengan suasana batin publik yang mengalami kelelahan dan kejenuhan di atas, memang belum ada instrumen ilmiah yang mampu mengukur suasana batin publik tersebut, namun fakta empirik menurunnya tingkat partisipasi pemilih pada tabel dan grafik di atas tidak bisa dipungkiri begitu saja sebagai instrumen yang membantu menggambarkan suasana tersebut, *metode survey* dengan menggunakan berbagai teknik pengumpulan data untuk mengetahui keinginan publik tidak akan mampu merepresentasi batin publik secara keseluruhan, partisipasi pemilihlah sebenarnya yang bisa dipersandingkan dengan metode

survei sebagai instrumen untuk mengukur suasana batin publik terhadap pemilu, publik sudah mulai jemu dengan seluruh dinamika yang terjadi pada penyelenggaraan pemilukada, publik membutuhkan penyegaran agar proses pemilukada memiliki warna dan semangat baru sebagai peristiwa sosial politik penting di tengah-tengah masyarakat, bukan peristiwa politik biasa yang menyebabkan sikap acuh tak acuh dan apatis terhadap pelaksanaan pemilukada

Oleh karena itu dalam analisis peneliti, pada masa yang akan datang harus tetap ada formula inovasi kebijakan yang mendukung dipertahankannya pemilukada langsung dan mulai membangun fundamental kebijakan pemilukada. Gagalnya kebijakan uji publik calon kepala daerah versi PERPPU Nomor 1 Tahun 2014 hendaknya tidak melemahkan berbagai formulator kebijakan dan membawa pada pemikiran untuk mencari jalan pintas (*shortcuts*) yang lebih sederhana dengan mengembalikan pemilihan kepala daerah ke pangkuan DPRD, dan mengorbankan arah demokrasi yang meminjam istilah informan peneliti, telah berjalan di atas arah yang benar. Dan konvensi terbuka merupakan satu diantara inovasi kebijakan untuk membangunkan kembali gairah publik terhadap penyelenggaraan pemilukada langsung yang berbasis pada penguatan partai politik sebagai kelompok kepentingan dalam struktur ketatanegaraan di Indonesia.

Kedua, Uji Publik Tim Independen. Model ini dilaksanakan oleh tim independen di bawah mandataris KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota sebagaimana semangat PERPPU Nomor 1 Tahun 2014 tetapi waktu pelaksanaannya jauh terpisah dan tidak diintegrasikan ke dalam tahapan pemilukada langsung, mengingat kepercayaan publik terhadap KPU lebih tinggi dibandingkan kepercayaan publik terhadap partai politik. Kepercayaan tersebut adalah *political and social capital* sebagai modal dasar bagi KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota untuk menjaga netralitas tim independen baik kemandirian secara kelembagaan *ad hoc*-nya maupun independen secara personal yang tergambar pada keputusan-keputusannya.

Persoalan terbesar yang disampaikan hampir seluruh informan penelitian terhadap uji publik calon kepala daerah versi PERPPU Nomor 1 Tahun 2014 adalah ketidakjelasan substansi dan teknisnya, ketidakjelasan definisi tim independen, ketidakjelasan tersebut menjadi pemicu resistensi yang besar partai

politik sebagai aktor utama dalam formulasi kebijakan publik di parlemen, apabila uji publik oleh tim independen ini di-*delivery* dengan baik kepada parlemen pada waktu itu dengan menggunakan berbagai jaringan kebijakan (*policy networks*) baik memanfaatkan *policy system* melalui rapat formal dengar pendapat antara pemerintah sebagai *co-legislation* dengan komisi yang membidangi hukum dan politik parlemen atau memanfaatkan *policy sub-system* Koalisi Merah Putih (KMP) dan Koalisi Indonesia Hebat (KIH) melalui pertemuan informal, patut dipertimbangkan bahwa anggota kedua koalisi tersebut sebelum diselenggarakannya pemilu presiden tahun 2014 merupakan anggota *policy sub-system* Sekretariat Gabungan (SETGAB) yang *notabene* dibawah kendali presiden Soesilo Bambang Yoedoyono sehingga kemungkinan membuka komunikasi sangat terbuka dan baik.

Presiden SBY kala itu tergoda menggunakan pendekatan kekuasaan (elitis) dalam memformulasi kebijakan dengan mem-veto melalui PERPPU, kekeliruan pendekatan yang dipergunakan SBY cukup beralasan karena posisi aktor kebijakan partai demokrat pada penyelenggaraan Pilpres 2014 kala itu berdiri pada dua kaki koalisi atau bersikap netral dan ambivalen sehingga cukup kikuk dan kaku untuk membuka kembali keran komunikasi kebijakan yang sedang berubah konfigurasinya pasca Pilpres Tahun 2014. Kelemahan selanjutnya yang tidak kalah fatal dari format uji publik oleh tim independen ini adalah apa yang pernah disampaikan informan dalam kapasitasnya sebagai Ketua KPU Provinsi Jawa Barat sebagai berikut: berdasarkan pengalaman, waktu saya sosialisasi soal uji publik di beberapa kabupaten/kota, itu seminar atau apa, selalu yang dipersoalkan itu soal kompetensi dari tim nya karena waktu itu kan tim uji publik itu dibentuk oleh KPU sebanyak lima orang kan gitu, itu dipertanyakan soal independensi itu akan menjadi pro kontra di kalangan partai politik, saling curiga jangan-jangan, jadi lebih banyak kepada sosok orang yang akan melakukan uji publiknya kontroversinya bahkan banyak partai yang keras mempertanyakan soal independensi itu karena di mata mereka itu katanya sangat mudah untuk..ehmm..bukan sangat mudah sangat terbuka untuk ditumpang oleh salah satu pasangan calon.

Pernyataan hasil wawancara tersebut sangat patut dipertimbangkan, karena secara langsung pernyataan tersebut mengkonfirmasi dan mengklarifikasi berbagai pandangan

informan sebelumnya terhadap netralitas tim independen terutama tentang kekhawatiran tim independen membawa kepentingan satu diantara pasangan calon atau ditumpangi kepentingan satu diantara pasangan calon. Partai politik yang telah malang melintang di dunia lobi dan negosiasi akan memanfaatkan berbagai celah politik hukum untuk memenangkan dengan segala cara pertarungan atau kontestasi pencalonan kepala daerah, termasuk di dalamnya memengaruhi tim independen untuk berpihak kepada kepentingan partainya. Namun demikian uji publik oleh tim independen yang dibentuk KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota memiliki kelebihan, seperti sebelumnya diakui oleh berbagai informan bahwa KPU satu satunya lembaga yang dijamin undang-undang bersifat dan berkedudukan nasional, tetap dan mandiri yang memiliki legal standing untuk melaksanakan uji publik calon kepala daerah dalam bentuk pemberian mandat bukan pendelegasian wewenang. Argumentasi konsep mandataris ini menjawab pandangan informan lainnya tentang kerancuan desain dan konstruksi sistem pemilihan ketika penyelenggara pemilu ikut serta menguji, menseleksi dan memilihkan peserta pemilukada, menurut konsep mandataris ini penyelenggara tidak bertanggung jawab atas putusan-putusan yang diambil oleh tim independen, berbeda dengan konsep pendelegasian tugas dan wewenang yang bermakna sub ordinatif atau hierarkis. KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota memang bertanggungjawab dalam membentuk tim independen tetapi kedudukan hukum (*legal standing*) dari tim independen tersebut bersifat *ad-hoc* bukan bagian dari batang tubuh struktur organisasi penyelenggara sebagaimana kedudukan hukum Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) dan Panitia Pemungutan Suara (PPS) yang sifatnya sama yaitu *ad-hoc*.

Penegasan tentang konsep mandataris ini harus disosialisasikan ke berbagai *stakeholders* pemilukada untuk menjaga integritas dan kepercayaan publik terhadap tim independen, tim independen inilah yang benar-benar harus dipilih kualifikasinya secara kompetitif, kualitatif dan selektif sebagaimana prinsipnya sama dengan proses uji publik yang akan dilaksanakan setelahnya. Kemudian selanjutnya seperti pernah diungkapkan oleh peneliti di muka, uji publik calon kepala daerah oleh tim independen harus didesain sedemikian rupa agar mendahului kegiatan debat publik calon kepala daerah pada tahapan pemilukada,

diselenggarakan bukan dalam rangkaian tahapan pemilukada, melainkan dilaksanakan jauh-jauh hari pada saat dimulainya kegiatan pra tahapan pemilukada atau ditarik lebih jauh lagi pada saat non tahapan pemilukada sehingga akan mengurangi kompleksitas penyelenggaraan pemilukada langsung, pun demikian partai akan punya banyak kesiapan dan kesempatan di internal untuk melaksanakan fungsi agregasi, kaderisasi dan seleksi calon kepala daerah sehingga partai dengan adanya uji publik oleh tim independen melakukan konsolidasi dan pematangan visi, misi, program dan *platform* yang akan diusung oleh pasangan calon.

Konsolidasi internal partai politik dalam menghadapi uji publik oleh tim independen ini penting supaya tidak lagi partai dan bakal calon terjebak pada politik dagang sapi pada saat pendaftaran pencalonan kepala daerah. Selain itu, persediaan (*stock*) bakal calon kepala daerah yang memenuhi syarat telah terseleksi dan ditentukan lebih awal baik secara administratif maupun secara substantif oleh tim independen. Tindakan ini mempunyai dampak positifnya, yaitu pada saat masuk ke dalam tahapan pemilukada penyelenggara tidak terlalu disibukkan untuk mengkonfirmasi dan mengklarifikasi berbagai persyaratan pencalonan dan peserta pun akan berfokus pada hal-hal yang bersifat substantif pada penyelenggaraan kampanye dan debat publik. Alasannya karena telah mengalami proses internalisasi visi, misi, program dan *platform* sebelumnya sehingga dampak domino selanjutnya debat publik pun tidak akan terjebak pada hal-hal yang sifatnya publisitas dan formalitas melainkan didesain agar berjalan lebih dialogis, elaboratif, substantif dan partisipatif. Tentang debat publik yang sifat-sifatnya peneliti ungkapkan seperti di atas contohnya pernah terlaksana pada penyelenggaraan debat publik yang dilaksanakan oleh Badan Eksekutif Mahasiswa (BEM) Universitas Indonesia pada saat menjelang Pemilu Presiden Tahun 2004, dimana para bakal calon presiden kala itu dengan penuh kebebasan beradu gagasan atas persoalan-persoalan bangsa secara substantif, kritis, dialogis dan melibatkan partisipasi mahasiswa tanpa dikekang oleh pedoman debat yang kaku dan baku.

Lalu pertanyaan yang selanjutnya yang penting buat peneliti adalah apakah tim independen uji publik ini bisa merepresentasikan kepentingan publik dan dapat meloloskan

atau tidak meloloskan pasangan calon? Menurut hemat peneliti, begitu derasnya arus demokratisasi dewasa ini membuat masyarakat semakin aktif berpartisipasi dalam proses politik dan pelebagaan demokrasi dengan berbagai cara berkomunikasi di dalamnya melalui ruang publik atau berpartisipasi secara nyata melalui unjuk rasa atau demonstrasi. Potret masyarakat aktif ini dalam istilah *Amitai Etzioni* sebagai *The Active Society* atau istilah Abdurahman Wahid dengan sebutan *Civil Society* memungkinkan setiap individu dalam masyarakat dapat mengatas-namakan publik, meskipun pengatasnamaan ini menurut peneliti sangat bias dan distorsif, merujuk pada tesisnya Habermas dan Hardiman tentang perubahan status individu menjadi publik manakala individu tersebut beropini di ruang publik. Namun demikian, dalam kerangka demokrasi konstitusional filsafat individualisme yang dianut Habermas dan Hardiman dapat dibatasi oleh konstitusi, selama individu tersebut tidak melanggar hak politik, hak sipil dan hak konstitusional individu lainnya di dalam masyarakat, sah-sah saja setiap individu mengatas namakan kepentingan publik dalam proses politik dan pelebagaan demokrasi, sehingga dalam pemahaman ini bentuk-bentuk koalisi masyarakat, aliansi masyarakat untuk mendukung dan menolak suatu isu kebijakan dan dalam rangka agenda setting kebijakan atau juga dalam rangka petisi sebuah wacana kebijakan dapat dibaca sebagai bagian dari kepentingan dan suara publik meskipun hal tersebut belum bisa menggambarkan suasana batin publik secara keseluruhan hanya menggambarkan suara sekelompok aktivis kebijakan.

Sekali lagi peneliti berkeyakinan belum ada formula yang mampu membaca suasana batin publik dengan utuh selain dengan pemungutan suara itu sendiri, selain publik diberi ruang kesempatan untuk mencoblos, mencontreng, mencentang pilihannya dalam proses pemungutan suara. Sehingga dalam pemahaman inilah menurut peneliti terjadi bias dan distorsinya ketika sekelompok aktivis atau beberapa individu mengatas namakan publik di media sosial dalam bentuk *trending topic*, *hashtag supporters* atau *haters*. Dengan demikian dibutuhkan pendekatan untuk bisa menerima seorang individu dapat direpresentasi membawa kepentingan publik di luar sistem politik (sistem kebijakan) yang ada, pendekatan tersebut apabila dikembalikan pada ciri khas aliran pemikiran *anglo saxon* dapat diwakili oleh

tim independen yang memiliki reputasi yang baik, berwibawa dan disegani, berpendidikan tinggi, memiliki sifat kenegarawan, menguasai kepakaran tertentu. Jelaslah dalam konteks seperti ini tim independen uji publik calon kepala daerah merupakan suatu pendekatan formil untuk merepresentasikan kepentingan dan suasana batin publik. Selanjutnya kedudukan hukum (*legal standing*) uji publik tim independen seperti ditegaskan oleh informan dalam penelitian ini, tidak akan memengaruhi keabsahan pencalonan karena dilaksanakan jauh dari tahapan pemilukada. Kompleksitasnya hanya muncul ketika uji publik ini dilaksanakan dalam rangkaian tahapan pemilukada karena meskipun didesain tidak memengaruhi keabsahan pencalonan tetapi setidaknya akan memengaruhi persepsi publik terhadap seorang calon kepala daerah.

Ketiga, *Electoral College*. Ketiga *stakeholders* kebijakan pemilukada harus mulai mengkaji dan mempertimbangkan gagasan dari informan tentang *Electoral College* sebagai sistem pemilihan kepala daerah baru yang menjadi jalan tengah antara sistem pemilihan kepala daerah oleh DPRD dan sistem pemilukada langsung. Sebagaimana telah sampaikan sebelumnya, hampir kurang lebih satu dekade (10 tahun), semenjak kelahirannya pada tahun 2004 sampai dengan penghujung tahun 2015 pemilukada langsung telah bertahan dalam sistem politik (baca: sistem kebijakan) dan pada kurang lebih dua tahun terakhir ini sistem pemilukada langsung mengalami proses *argumentative turn* yang alot, meskipun pada akhirnya *argumentative turn* mempertahankan pemilukada langsung. Namun, harus diakui kompleksitas persoalan yang terjadi tidak mudah dipecahkan dengan menggunakan pendekatan kebijakan sektoral dan partikular seperti dengan cara memformulasi kebijakan uji publik calon kepala daerah, munculnya jalan pintas (*shortcuts*) gagasan untuk mengembalikan pemilihan kepala daerah ke pangkuan DPRD menurut penelitian ini merupakan bentuk kegagalan formulator kebijakan dalam mengatasi persoalan dan agenda-agenda mendesak publik.

Domain dan orientasi dari ilmu kebijakan publik adalah meningkatkan kinerja kebijakan dengan mengatasi persoalan dan agenda publik tersebut, *Electoral College* merupakan satu diantara gagasan *shortcuts* lainnya yang cukup menjanjikan sebagai jawaban atas akumulasi kompleksitas persoalan di masa depan. Karena

itu dibutuhkan kajian, penelitian dan studi banding lebih lanjut tentang detail dari sistem *Electoral College* ini. Namun demikian tanpa harus menunggu proses kajian dan penelitian tersebut dengan mempertimbangkan secara seksama fakta-fakta penelitian yang dikemukakan secara terbatas dari informan penelitian, menurut hemat peneliti memang cukup berat apabila menciptakan kembali suatu sistem pemilihan kepala daerah seperti *electoral college* sebelum terbangunnya terlebih dahulu suatu fundamental kebijakan publik, fundamental kebijakan publik yang dimaksud peneliti adalah cipta kondisi yang menjadi prasyarat lahir, tumbuh dan berkembangnya suatu kebijakan publik, prasyarat tersebut didasarkan pada pertimbangan materi argumentasi yang berkembang dalam proses *argumentative turn* di atas yaitu harus terkonsolidasinya terlebih dahulu berbagai aktor kebijakan (elit politik) dalam agenda politik yang sama, terkonsolidasinya *policy sub-system* secara efektif dalam bentuk rekonsiliasi nasional untuk kebenaran, keadilan, demokratisasi dan percepatan pembangunan, telah terbangunnya kesadaran dan pendidikan politik yang memadai di kalangan masyarakat untuk menerima berbagai inovasi kebijakan publik serta telah meningkatnya kepercayaan publik terhadap sistem kepartaian dan kepercayaan publik terhadap seluruh lembaga-lembaga negara. Namun realitas sosial politik menunjukkan bahwa proses konsolidasi demokrasi belum berakhir, tingkat kesadaran politik masyarakat yang rendah dan memicu terjadinya politik transaksional serta masih menurunnya kepercayaan publik terhadap partai politik dan sistem kepartaian, karena itu hemat peneliti rasanya kurang tepat apabila menciptakan sistem pemilihan kepala daerah baru, namun demikian dalam rangka ikhtiar yuridis dan politis, gagasan *electoral college* ini bisa mulai kita terapkan dalam kebijakan uji publik calon kepala daerah, sehingga upaya untuk menciptakan proses pencalonan kepala daerah berjalan secara kompetitif, selektif dan kualitatif tetap bisa dilakukan tanpa menimbulkan kompleksitas baru dalam penyelenggaraan pemilukada langsung, upaya tersebut adalah dengan menggagas *electoral college* yang berfungsi dalam melakukan uji publik dan melaksanakan sertifikasi calon kepala daerah, sehingga setiap warga negara yang akan maju dalam pencalonan kepala daerah terlebih dahulu diuji dan dibekali berbagai kompetensi inti menyangkut berbagai hal yang dibutuhkan oleh seorang kepala daerah.

Keempat, Lembaga Sertifikasi. Meskipun berbagai fakta-fakta penelitian yang berhasil peneliti himpun di atas tidak sedikitpun menyinggung gagasan lembaga sertifikasi calon kepala daerah, namun substansi untuk menciptakan proses pencalonan kepala daerah berjalan secara kompetitif, kualitatif dan selektif disinggung berulang-ulang. Peneliti mencoba menyajikan gagasan ini sebagai suatu alternatif kebijakan seperti halnya alternatif kebijakan uji publik calon kepala daerah sebelumnya. Pada akhir pembahasan penelitian ini, peneliti menempatkan uji publik calon kepala daerah bukan sebagai satu-satunya ikhtiar yuridis dan ikhtiar politis dalam rangka menghasilkan kepala daerah yang berkualitas dan berintegritas, suka atau tidak, telah nyata dari struktur argumentasi kelompok penolak kebijakan uji publik calon kepala daerah bahwa kehadiran uji publik versi PERPPU Nomor 1 Tahun 2014 maupun versi Undang Undang Nomor 22 Tahun 2014 tidak sesuai dengan semangat sistem kepartaian dan tidak kompatibel dengan desain sistem pemilihan langsung. Oleh karena itu, peneliti tidak ingin terjebak pada advokasi kebijakan yang bersifat *apologetic* dan mengabaikan fakta-fakta penting penelitian ini.

Gagasan sertifikasi calon kepala daerah menurut hemat peneliti merupakan bagian yang tidak terpisahkan dengan proses membangun fundamental kebijakan di daerah yang bersifat integratif, berpusat pada tiga fundamental utama yaitu fundamental politik, ekonomi dan fundamental sosial (*society*), pemilukada yang berkualitas akan selalu lahir pada ruang fundamental kebijakan tersebut di atas, karena fundamental ini yang mewarnai suatu sistem dan lingkungan kebijakan menjadi berkualitas, sehat dan mapan. Sertifikasi calon kepala daerah substansinya merupakan sebuah upaya sistematis dalam membangun fundamental politik di daerah dengan cara tidak hanya menguji, mengevaluasi, menseleksi calon kepala daerah tetapi juga membekali, melatih, mendidik dan membentuk kualifikasi calon kepala daerah menuju tersedianya banyak calon kepala daerah yang profesional, berkualitas dan berintegritas.

Gagasan ini sama sekali tidak mengambil alih kewenangan partai politik dalam rekrutmen politik, juga tidak akan menambah kompleksitas persoalan pemilukada langsung karena didesain satu atau dua tahun sebelum tahapan pemilukada diselenggarakan, tidak

akan membatasi hak politik warga negara dalam proses politik dan pelembagaan demokrasi karena diselenggarakan secara terbuka tidak hanya untuk anggota partai politik serta tidak akan mengundang resistensi yang kuat dari berbagai *stakeholders* pemilukada karena gagasan ini lebih kepada mempersiapkan fundamental politik suatu daerah sebelum pemilukada diselenggarakan. Secara umum gagasan membangun fundamental sosial politik di daerah melalui sertifikasi calon kepala daerah merupakan perwujudan berkembangnya dimensi nilai dalam kebijakan publik.

Kemudian selanjutnya hal yang perlu ditegaskan dalam gagasan sertifikasi calon kepala daerah ini adalah siapa yang akan menyelenggarakan sertifikasi tersebut? Merujuk pada berbagai materi dan struktur argumentasi kebijakan sebelumnya peneliti sangat menyimpulkan bahwa kualifikasi tim independen sebagai representasi dari kepentingan dan suasana batin publik yaitu kualifikasi kenegarawanan dan kepakaran seseorang. Oleh karena itu, untuk menghindari seperti apa yang dikhawatirkan oleh publik tentang dugaan akan ditumpanginya tim independen oleh kepentingan-kepentingan bakal calon kepala daerah, maka harus didesain agar lembaga sertifikasi calon kepala daerah banyak diisi dan didominasi oleh para pakar/akademisi dan praktisi pemilukada, pakar ilmu hukum dan tatanegara, pakar ilmu kebijakan publik dan pakar ilmu administrasi negara (publik). Para pakar dan praktisi tersebut yang juga memiliki sifat kenegarawanan.

E. PENUTUP

Kebijakan uji publik calon kepala daerah merupakan bagian tidak terpisahkan (*integral*) dari benang merah dinamika kebijakan pemilukada. Kebijakan tersebut tidak muncul begitu saja sebagai sebuah inovasi kebijakan dalam sistem pemilu melainkan telah mengalami pergulatan pemikiran yang panjang dalam suatu proses *argumentative turn* yang lebih luas. Proses *argumentative turn* uji publik calon kepala daerah membagi para *stakeholders* pemilukada kepada tiga kelompok besar yang bersikap menolak, mendukung dan netral, ketiga kelompok tersebut memiliki struktur argumentasi yang kuat didasarkan pada kedudukan dan kepentingannya masing-masing sesuai dengan struktur ketatanegaraan.

Secara mayoritas partai politik sebagai *interest group* menolak kebijakan uji publik

calon kepala daerah karena dianggap mengambil alih kewenangan rekrutmen politik yang diamanahkan undang-undang kepada partai politik, menambah kompleksitas penyelenggaraan pemilukada langsung dan menimbulkan kerancuan pada desain dan konstruksi sistem pemilu. Sementara pada sisi lain, para pakar hukum dan kebijakan pemilukada sebagai *non interest group* mendukung kebijakan uji publik calon kepala daerah sebagai suatu ikhtiar yuridis dan politis dalam upaya menghasilkan kepala daerah yang profesional, berkualitas dan berintegritas. Sedangkan, para penyelenggara pemilu (KPU) sebagai *electoral group* bersikap netral dan konservatif terhadap kebijakan uji publik calon kepala daerah dalam rangka menjaga sifat dan kedudukan penyelenggara yang menurut undang-undang bersifat nasional, tetap dan mandiri (*independen*).

Proses *argumentative turn* uji publik calon kepala daerah tidak hanya terjadi pada fokus penelitian di tingkat nasional, pada lokus penelitian di tingkat lokal namun juga terjadi pada ruang publik (*public sphere*) melalui pernyataan di media cetak. Materi dan struktur argumentasi yang dikembangkan pada proses *argumentative turn* pada semua tingkatan dan ruang tersebut memiliki kesesuaian dan persamaan sehingga mengurangi partikularitas dari penggunaan studi kasus pada lokus penelitian ini.

Uji publik calon kepala daerah alih-alih menjadi formula kebijakan yang mampu menyelesaikan kompleksitas persoalan pemilukada langsung, justru kehadiran uji publik yang diintegrasikan ke dalam tahapan pemilukada semakin menambah kompleksitas tersebut dari aspek hukum, aspek politik, aspek teknis kelembagaan dan aspek anggaran. Dari aspek hukum uji publik calon kepala daerah tidak memiliki arti penting karena tidak mempengaruhi keabsahan pencalonan kepala daerah, dari aspek politik akan meningkatkan konstelasi politik di daerah lebih awal dan lebih lama serta menimbulkan kerancuan sistem dan desain pemilukada, dari aspek teknis kelembagaan memperpanjang masa tahapan pemilukada lebih lama sekitar kurang lebih bertambah tiga bulan dan menimbulkan tumpang tindih (*over lapping*) pada kinerja kelompok kerja pencalonan serta dari aspek anggaran akan semakin menambah beban anggaran negara karena memunculkan nomenklatur anggaran baru yang tidak sedikit

untuk membiayai pembentukan tim independen, fasilitasi sarana pra sarana tim independen dan fasilitasi kinerja teknis tim independen.

Kegagalan uji publik calon kepala daerah diformulasikan dan diimplementasikan pada tahapan pemilukada tidak hanya murni disebabkan karena bertambahnya kompleksitas persoalan pemilukada langsung melainkan juga karena pengaruh pendekatan-pendekatan kekuasaan (elitis) yang mengintervensi proses argumentative turn. Sejatinya proses argumentative turn sebagai alternatif analisis kebijakan merupakan proses dialog yang kritis dan dialektis dalam memertimbangkan dan merenungkan nilai-nilai fundamental yang hendak dibangun dalam suatu masyarakat dan sejatinya menjadi semangat sebuah kebijakan tidak terdominasi prosesnya oleh model pendekatan kekuasaan dalam formulasi kebijakan publik.

Uji publik calon kepala daerah yang diselenggarakan oleh tim independen bukan satu-satunya formula kebijakan yang harus diperjuangkan secara *zero sum game* dalam upaya menghasilkan kepala daerah yang profesional, berkualitas dan berintegritas namun perlu dibangun agenda setting yang efektif agar substansi uji publik sebagai instrumen yang memastikan proses pencalonan kepala daerah berjalan kompetitif, kualitatif dan selektif mampu menguji elemen-elemen penting yang dimiliki seorang calon kepala daerah yaitu kapasitas, integritas, pengalaman, jaringan politik dan keberpihakan kepada rakyat (publik).

Terdapat beberapa alternatif kebijakan lain yang bisa mewakili substansi uji publik di atas tentunya tergantung situasi sosiopolitis yang mendukungnya seperti konvensi terbuka partai politik yang dikombinasikan dengan uji pakar, electoral college, uji publik oleh tim independen yang pelaksanaannya dipisahkan dari tahapan pemilukada atau lembaga sertifikasi calon kepala daerah. Lembaga Sertifikasi Calon Kepala Daerah merupakan bagian dari upaya membangun fundamental politik suatu daerah, hadir sebagai jalan tengah dan alternatif kebijakan untuk mengurangi resistensi partai politik, mengurangi kompleksitas persoalan pemilukada langsung dan menjadi kebijakan pengungkit (*leverage*) terjadinya proses perubahan yang lebih besar dan massif menuju terciptanya efektifitas pemerintahan daerah dan percepatan pembangunan daerah.

REFERENSI

- AR Mustopadidjaja. 2003. *Manajemen Proses Kebijakan Publik*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.
- Birkland, A.T. 2005. *An Introduction to the Policy Process, Theories, Concepts & Models of Public Policy Making*. New York: M.E Sharpe.
- Budiman, Arief. 1995. *Teori Pembangunan Dunia Ketiga*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Creswell, John W. 2010. *Research Design Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif dan Mixed*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Denzin, Norman K dan Lincoln, Yvonna S. 2009. *Handbook of Qualitative Research*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Dunn, N. William. 1999. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik, Edisi Kedua*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Fischer, Frank dan Forester, John. 1993. *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham: Duke University Press.
- Fischer, Frank dan Gottweis, Herbert. 2012. *The Argumentative Turn Revisited, Public Policy as Communicative Practise*. Durham: Duke University Press.
- Howlett, M dan Ramesh, M. 1995. *Studying Public Policy: Policy Cycle and Policy Subsystem*. New York: Oxford University Press.
- Mariana, Dede. 2008. *Dinamika Demokrasi dan Perpolitikan Lokal di Indonesia*. Bandung: Asosiasi Ilmu Politik Indonesia.
- Nugroho, Riant. 2012. *Public Policy, Dinamika Kebijakan, Analisis Kebijakan, Manajemen Kebijakan*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Putra, Fadillah. 2001. *Paradigma Kritis dalam Studi Kebijakan Publik, Perubahan dan Inovasi Kebijakan Publik dan Ruang Partisipasi Masyarakat dalam Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Syarwi, Pangi. 2012. *Titik Balik Demokrasi Petunjuk bagi Para Pejuang Demokrasi*. Jakarta: Pustaka Inteligensia.

Peraturan:

- Indonesia. Undang-Undang Dasar 1945,
_____.Undang Undang tentang Mahkamah Konstitusi. UU Nomor 24 Tahun 2003
_____.Undang Undang tentang Pemerintahan Daerah. UU Nomor 32 Tahun 2004,

_____.Undang Undang tentang Perubahan Undang Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah. UU Nomor 23 Tahun 2014,

_____.Undang Undang tentang Penyelenggara Pemilu. UU Nomor 22 Tahun 2007,

_____.Undang Undang tentang Perubahan Undang Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu Umum. UU Nomor 15 Tahun 2011,

_____.Undang Undang tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, UU Nomor 22 Tahun 2014

_____.Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. PERPPU Nomor 1 Tahun 2014

_____.Undang Undang tentang Persetujuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. UU Nomor 1 Tahun 2015

_____.Undang Undang 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 Nomor 8 Tahun 2015