

PROBLEMATIKA PILKADA LANGSUNG; STUDI KASUS PELAKSANAAN PILKADA LANGSUNG DI PROVINSI SUMATERA UTARA 2005-2007

Yusa' Farchan*, Partono, Hadar N Gumay
Researcher Center for Electoral Reform (Pusat Reformasi Pemilu)
**email: yusak1982@gmail.com*

ABSTRACT

The local elections directly that has been held since 2005 is a long process of struggle democracy in Indonesia. This research analyze about the local elections directly in some districts in the province of north Sumatra in the period 2005-2007. This research employe in a qualitative approach field research. Technique the data collection was conducted through focus group discussion (FGD), in-depth the interview, questionnaire and media review. The results research indicate that the election directly during 2005- 2007 in the north Sumatera is still dyed with several crucial problems, such as, Voter registration; candidacy, the existence of desk election; campaign; neutrality of the election stakeholders; neutrality supervision committee (Panwas); participation and voters behaviour; the preparation of moment and the funds of the local election; the role and the behavior of political party behavior; demonstrations and media violence. To intensify the quality of election, improvements to systems absolutely necessary, as complete mechanism voter registration; to intensify the participation of voters; political education voters; and strengthening the skill, the competence and integrity of the local election.

Key words: evaluation the local elections, the local elections in the North Sumatra

ABSTRAK

Pilkada langsung yang dilaksanakan sejak tahun 2005 merupakan proses panjang dari perjuangan demokrasi di Indonesia. Penelitian ini mengkaji sejauhmana pelaksanaan pilkada langsung di beberapa Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara dalam kurun waktu 2005-2007. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan *field research*. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui *focus group discussion, indepth interview, kuisioner dan media review*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan pilkada langsung selama 2005-2007 di Provinsi Sumatera Utara masih diwarnai dengan beberapa permasalahan krusial, antara lain; pendaftaran pemilih; pencalonan, keberadaan desk pilkada; kampanye; netralitas penyelenggara pilkada; netralitas panitia pengawas (Panwas); partisipasi dan perilaku pemilih; waktu persiapan dan dana pilkada; peran dan perilaku partai politik; serta demonstrasi dan kekerasan massa. Untuk meningkatkan kualitas pilkada, perbaikan sistem mutlak diperlukan, seperti menyempurnakan mekanisme pendaftaran pemilih; meningkatkan partisipasi pemilih; pendidikan politik pemilih; serta penguatan skill, kompetensi dan integritas penyelenggara pilkada.

Kata kunci : evaluasi pilkada langsung; pilkada Sumatera Utara

PENDAHULUAN

Pilkada langsung yang saat ini berlangsung di Indonesia merupakan sebuah proses yang panjang dari perjuangan demokrasi di Indonesia. Runtuhnya rezim otoritarianisme Orde Baru pada tahun 1998 tidak otomatis merubah sistem pemilihan kepala daerah yang sentralistik dan tidak transparan menjadi pilkada yang demokratis seperti saat ini. Perubahan ini membutuhkan waktu yang cukup lama.

Meskipun pada tahun 1999 DPR RI membuat UU Otonomi Daerah yang mengatur pemilihan kepala daerah, pemilihan kepala daerah tersebut masih sangat elitis. Kepala Daerah dipilih oleh anggota DPRD setempat. Sistem pemilihan kepala daerah yang benar-benar demokratis dan melibatkan partisipasi luas dari masyarakat di daerah baru terlaksana setelah tujuh tahun pasca reformasi yaitu dengan diimplementasikannya pemilihan kepala daerah secara langsung.

Dalam Pilkada langsung ini, rakyat di daerah dapat menentukan pilihannya secara langsung terhadap calon-calon kepala daerah.

Pada bagian ini akan disajikan sejarah singkat sistem pemilihan kepala daerah sejak Orde Baru sampai dengan penyelenggaraan Pilkada langsung sekarang.

Periode Orde Baru (1968 – 1998)

Sistem politik yang dikembangkan oleh Orde Baru adalah sistem sentralistik, di mana semua urusan politik terpusat di Jakarta, terutama di tangan Presiden Soeharto. Sistem sentralisme yang diadopsi oleh rezim Orde Baru berdampak pada sistem pemilihan kepala daerah yang sentralistik pula. Pemilihan kepala daerah, baik Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota sangat jauh dari nilai-nilai demokrasi. Masyarakat maupun pemerintah daerah tidak memiliki kewenangan sama sekali untuk menentukan kepala daerahnya sendiri. Peran pemerintah pusat, terutama Presiden, sangat dominan dalam menentukan siapa yang menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota di seluruh Indonesia.

Pemilihan kepala daerah pada masa Orde Baru diatur dalam UU No 5/1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, khususnya Bagian Kelima tentang Kepala Daerah. Dalam UU tersebut, disebutkan bahwa kepala daerah tingkat I, kepala daerah dicalonkan dan dipilih oleh DPRD Provinsi sedikit-dikitnya 3 orang calon dan paling banyak 5 orang calon yang telah dimusyawarahkan dan disepakati oleh pimpinan DPRD dengan Menteri. Hasil pemilihan tersebut kemudian diserahkan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri sekurang-kurangnya 2 orang untuk diangkat salah seorang di antaranya (*Pasal 15 UU No 5/1974*). Hal yang sama juga berlaku untuk kepala daerah tingkat II. Yang sedikit berbeda adalah jika Gubernur yang memilih Presiden, maka Bupati dipilih oleh Menteri Dalam Negeri. Kepala Daerah tingkat I dilantik dan disumpah oleh Presiden, sedangkan Kepala Daerah tingkat II dilantik dan disumpah oleh Menteri Dalam Negeri.

Dalam menentukan Gubernur dan Bupati atau Walikota, baik Presiden maupun Menteri Dalam Negeri tidak terikat untuk memilih calon yang mendapatkan dukungan mayoritas dari anggota

dewan. Namun yang seringkali terjadi, kepala daerah yang terpilih adalah calon yang mendapatkan dukungan paling rendah dari DPRD. Keputusan ini biasanya dilandasi dengan alasan demi kepentingan nasional¹.

Dalam implementasinya, posisi calon kepala daerah yang diajukan oleh DPRD juga sangat ketat dan tertutup. Para calon kepala daerah disyaratkan harus orang-orang yang mempunyai pengalaman di bidang pemerintahan yang setara dengan eselon II. Akibatnya, orang-orang yang mampu untuk dicalonkan adalah orang-orang dari kalangan pegawai negeri yang notabene adalah anggota Golkar dan dari kalangan militer. Orang-orang non birokrat dan non militer sangat sulit untuk menjadi calon kepala daerah. Sehingga partai politik selain Golkar, PPP dan PDI, saat itu hanya sebagai pelengkap penderita. Singkat kata, pemilihan kepala daerah pada masa Orde Baru tidak dapat dikatakan sebagai pemilihan kepala daerah yang demokratis. Pemilihan kepala daerah yang sentralistik ini berlangsung sampai dengan tahun 1999.

Pilkada tahun 1999 – 2005

Penyelenggaraan Pilkada pasca Orde Baru didasarkan pada UU Otonomi Daerah No 22/1999. UU ini dihasilkan oleh DPR hasil pemilu 1999. Semangat yang melandasi pembuatan UU ini adalah semangat untuk mengimplementasikan otonomi daerah.

Otonomi daerah merupakan ruh dari sistem desentralisasi yang dilaksanakan oleh Indonesia. Pasca runtuhnya rezim Orde Baru, otonomi daerah merupakan salah satu tuntutan reformasi di bidang politik. Masyarakat di daerah menuntut diberikan kewenangan untuk mengatur rumah tangganya sendiri, salah satunya adalah kewenangan masyarakat di daerah untuk menentukan siapa kepala daerah yang akan memimpin mereka.

UU Otonomi Daerah ini pada dasarnya dimaksudkan untuk memberikan kewenangan yang lebih kepada daerah dalam membuat kebijakan dan melibatkan partisipasi masyarakat di daerah dalam proses pembangunan dan pembuatan kebijakan publik. UU Otonomi Daerah ini mengatur hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, membagi kewenangan-kewenangan yang

¹Edward Apinall and Greg Fealy, 2003, *Local Power and Politics in Indonesia*, ISEAS.

dimiliki oleh pemerintah daerah dan pemerintah pusat. Selain itu, UU ini juga mengatur mekanisme pemilihan dan pengangkatan kepala daerah.

Tidak seperti pemilihan kepala daerah pada era Orde Baru yang sangat sentralistik, pemilihan kepala daerah yang diatur dalam UU No 22/1999 lebih demokratis. UU No 22/1999 memberi kewenangan yang besar kepada DPRD untuk menentukan kepala daerah yang bersangkutan.

Penyelenggara pemilihan kepala daerah adalah Panitia Pemilihan yang dibentuk oleh DPRD. Panitia Pemilihan ini terdiri dari para pimpinan DPRD, Ketua dan Wakil Ketua, dibantu oleh Sekretaris DPRD. Setiap fraksi maupun gabungan fraksi di DPRD memiliki hak untuk mengajukan calon kepala daerah (*Pasal 36 UU No 22/1999*). Pimpinan DPRD dan pimpinan fraksi-fraksi kemudian melakukan penilaian atas kemampuan dan kepribadian para bakal calon yang diajukan oleh fraksi atau gabungan fraksi-fraksi dan melalui musyawarah atau pemungutan suara menetapkan sekurang-kurangnya dua pasang Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Untuk pemilihan gubernur dan wakil gubernur, nama-nama calon gubernur dan wakil gubernur yang telah ditetapkan oleh pimpinan DPRD dikonsultasikan dengan Presiden. Sedangkan pemilihan nama-nama calon Bupati dan calon Wakil Bupati serta calon Walikota dan calon Wakil Walikota langsung ditetapkan oleh dengan keputusan Pimpinan DPRD tanpa melalui konsultasi dengan Menteri Dalam Negeri maupun Presiden (*Pasal 38 UU No 22/1999*).

Calon kepala daerah yang telah ditetapkan oleh Pimpinan DPRD akhirnya dipilih oleh anggota-anggota DPRD dalam sidang pleno DPRD yang dilaksanakan secara langsung, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Setiap anggota DPRD mempunyai hak satu suara untuk memilih pasangan calon kepala daerah. Pasangan calon kepala daerah yang memperoleh suara terbanyak dalam pemilihan akan ditetapkan sebagai kepala daerah oleh DPRD dan disahkan oleh Presiden.

Sistem pemilihan kepala daerah yang diatur dalam UU No 22/1999 tersebut telah memberikan perubahan yang lebih baik dibandingkan dengan pemilihan kepala daerah pada zaman Orde Baru. Namun demikian,

perubahan dalam sistem pemilihan kepala daerah masih bersifat sangat elitis.

Kepala Daerah hanya ditentukan oleh segelintir orang yang ada di DPRD. Ditambah lagi anggota-anggota DPRD yang terpilih pada saat itu dipilih melalui sistem pemilu yang kurang demokratis, di mana anggota DPRD yang terpilih cenderung hasil penunjukan partai politik. Akibatnya adalah kepala daerah yang dipilih oleh DPRD tidak merepresentasikan pilihan masyarakat daerah. Hal ini ditunjukkan dengan maraknya aksi penolakan terhadap kepala daerah terpilih oleh masyarakat dan juga maraknya aksi politik uang yang terjadi di dalam DPRD.

Pilkada Langsung (tahun 2005 – sekarang)

Tonggak penting demokrasi, jika demokrasi diartikan sebagai melibatkan partisipasi masyarakat, dimulai ketika bangsa Indonesia menentukan Presiden dan Wakil Presiden dengan cara melakukan pemilihan secara langsung pada tahun 2004 melalui pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Sejak saat itulah Presiden dan Wakil Presiden tidak lagi dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).

Semangat untuk terus meningkatkan kualitas demokrasi di Indonesia tidak berhenti di sini. Upaya ini terus berlanjut sampai rakyat Indonesia tidak hanya mempunyai hak untuk memilih wakil rakyatnya di DPR, DPRD I, DPRD II, DPD, dan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung, akan tetapi rakyat Indonesia juga diberikan hak untuk memilih kepala daerahnya secara langsung.

Pemilihan kepala daerah secara langsung ini juga merupakan koreksi atas sistem pemilihan kepala daerah sebelumnya yang elitis dan kurang demokratis dan juga merupakan jawaban atas tuntutan masyarakat untuk menentukan kepala daerah yang benar-benar merepresentasikan keinginan mayoritas masyarakat di daerah yang bersangkutan.

Landasan hukum pemilihan kepala daerah langsung ini adalah UU No 32/2004 Tentang Pemerintahan Daerah, khususnya Bagian Kedelapan Tentang Pemilihan Kepala Daerah. Tidak seperti Pilkada sebelumnya di mana penyelenggara Pilkada dilaksanakan oleh DPRD, Pilkada langsung dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) Daerah. Calon kepala daerah dicalonkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memenuhi

persyaratan, memiliki 15% kursi di DPRD atau 15% suara sah dalam pemilu legislatif (*Pasal 59 UU No 32/2004*). Pasangan calon kepala daerah yang diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik didaftarkan ke KPUD untuk dilakukan verifikasi administrasi.

Setelah pencalonan kepala daerah dilakukan verifikasi dan disahkan oleh KPUD, setiap pasangan calon kepala daerah memiliki kesempatan untuk melakukan kampanye selama 14 hari dan berakhir 3 hari sebelum pemungutan suara. Tujuan dari kampanye ini adalah memberikan kesempatan kepada setiap pasangan calon kepala daerah untuk menyampaikan visi dan misinya kepada masyarakat luas. Metode kampanye yang diatur dalam UU ini bermacam-macam mulai dari rapat umum/terbuka, debat publik, sampai dengan pertemuan terbatas (*Pasal 76 UU No 32/2004*).

Setelah melewati masa kampanye dan masa tenang, maka tahapan berikutnya adalah pemungutan suara. Pada tahapan inilah masyarakat di daerah yang telah memenuhi persyaratan sebagai pemilih berhak untuk menentukan pilihannya siapa yang berhak menjadi kepala daerah secara langsung, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Pasangan calon kepala daerah yang memperoleh suara lebih dari 50% jumlah suara sah ditetapkan sebagai pasangan calon kepala daerah terpilih. Jika tidak ada pasangan calon yang mendapatkan suara lebih dari 50%, pasangan calon yang kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memperoleh suara lebih dari 25% dari jumlah suara sah, pasangan calon yang mendapatkan suara terbesar dinyatakan sebagai pasangan terpilih. Namun jika ketentuan tersebut tidak terpenuhi, maka dilakukan pemilihan putaran kedua yang diikuti oleh pemenang pertama dan pemenang kedua.

Untuk calon pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati serta calon Walikota dan Wakil Walikota yang memenangkan Pilkada akan disahkan dan dilantik oleh Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden. Sedangkan calon pasangan Gubernur dan Wakil Gubernur yang terpilih akan disahkan dan diangkat oleh Presiden.

GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN

Provinsi Sumatera Utara meliputi wilayah pesisir timur, pegunungan Bukit Barisan, pesisir barat, Kepulauan Nias, Kepulauan Batu, dan Pulau Samosir di Danau Toba. Pesisir timur merupakan wilayah paling pesat perkembangannya karena kondisi infrastruktur yang relatif lebih baik dan lengkap dari pada wilayah lainnya. Wilayah pesisir timur juga merupakan wilayah yang relatif padat konsentrasi penduduknya dibandingkan wilayah lainnya. Secara administratif, Provinsi Sumatera Utara terdiri dari 21 kabupaten dan 7 kota. Provinsi dengan luas wilayah 72.066,81 Km² ini memiliki jumlah penduduk sebanyak 12.000.000 jiwa (tahun 2004).

Sumatera Utara adalah provinsi multi etnis yang terdiri dari beberapa suku seperti Suku Melayu, Karo, Simalungun, Pakpak/dairi, Batak Toba, Mandailing, Pesisir (Tapanuli Tengah) Nias dan Jawa. Pluralitas ini bisa dipahami karena Sumatera Utara merupakan daerah perkebunan tembakau sejak zaman Hindia Belanda yang menjadi tujuan kaum pendatang seperti dari pulau Jawa maupun kalangan Tionghoa.

Sementara itu, bahasa yang dipergunakan secara luas adalah bahasa Indonesia. Suku Melayu-Deli mayoritas menggunakan bahasa Indonesia karena kedekatan bahasa Melayu dengan bahasa Indonesia. Adapun wilayah pesisir timur Bedagai, Pangkalan Dodek, Batubara, Asahan dan Tanjung Balai memakai bahasa Melayu dialek "O". Di Langkat dan di pinggiran Melayu-Deli, masyarakat masih menggunakan bahasa Melayu Dialek "E" yang sering juga disebut Bahasa Maya-maya. Selain itu juga terdapat bahasa Jawa yang banyak digunakan oleh keturunan Jawa Kontrak (Jadel-Jawa Deli) meskipun bahasanya sudah terdegradasi. Di kawasan perkotaan, suku Tionghoa lazim menggunakan bahasa Hokkian selain bahasa Indonesia. Sementara di pegunungan, suku Batak menuturkan bahasa Batak yang terbagi atas banyak logat.

Sumatera Utara juga dikenal dengan pluralisme agama-nya. Agama Islam mayoritas dipeluk oleh suku Melayu, Mandailing dan suku Jawa. Kristen (Protestan dan Katolik) dipeluk oleh suku Batak dan suku Nias. Hindu dipeluk oleh keturunan India yang minoritas berada di perkotaan. Buddha dipeluk oleh suku Tionghoa di perkotaan. Konghucu dipeluk oleh suku Tionghoa di perkotaan. Sedangkan Parmalim

dipeluk oleh sebagian suku Batak yang berpusat di Huta Tinggi.

Sejak tahun 2005 hingga 2007, dari 28 kabupaten/kota di Sumatera Utara, pilkada langsung telah dilaksanakan di 20 kabupaten/kota meliputi; Pilkada Kota Medan, Kabupaten Serdang Bedagai, Kota Pematang Siantar, Kabupaten Asahan, Kabupaten Labuhan Batu, Kabupaten Tapanuli Selatan, Kabupaten Mandailing Natal, Kabupaten Pakpak Barat, Kabupaten Humbang Hasundutan, Kabupaten Toba Samosir, Kabupaten Samosir, Kota Binjai yang pelaksanaannya berbarengan tanggal 27 Juni 2005.

Selain itu, pilkada langsung juga dilaksanakan di Kota Tebing Tinggi tanggal 26 Juli 2005, Kota Sibolga 30 Juli 2005, Kabupaten Simalungun 7 September 2005, Kota Tanjung Balai 26 September 2005, Kabupaten Karo 3 Oktober 2005, Kabupaten Nias Selatan 30 November 2005, Kabupaten Tapanuli Tengah 11 Desember 2005 dan Kabupaten Nias 28 Februari 2006.

Konfigurasi Politik Lokal

Dari hasil pemilu legislatif 2004 (pemilu Anggota DPRD Provinsi), Partai Golkar berhasil menjadi kekuatan politik paling dominan dengan perolehan kursi paling banyak yakni 19 kursi, disusul oleh PDIP sebanyak 13 kursi, Partai Demokrat 10 kursi, PKS, PAN dan PPP masing-masing 8 kursi, PDS 7 kursi, PBR 5 kursi, PBB 2 kursi, Partai Buruh Sosial Demokrat 1 kursi, Partai Perhimpunan Indonesia Baru 1 kursi, Partai Nasional Banteng Kemerdekaan 1 kursi, Partai Patriot Pancasila 1 kursi, dan Partai Pelopor 1 kursi. Jumlah total kursi di DPRD Provinsi sebanyak 85 kursi.

Berikut adalah tabel hasil perolehan suara dan kursi masing-masing partai politik di Provinsi Sumatera Utara.

Tabel 1. Hasil Pemilu Legislatif 2004, DPRD Provinsi Sumatera Utara²

| No | Nama Partai | Jumlah Suara | % | Jumlah Kursi |
|----|-------------------------|--------------|------|--------------|
| 1 | PNI Marhaenis | 64.648 | 1,23 | - |
| 2 | P.Buruh Sosial Demokrat | 101.235 | 1,92 | 1 |

² Sumber data : Hasil perhitungan KPU 2004

| | | | | |
|----|----------------------|------------------|-------|-----------|
| 3 | PBB | 138.306 | 2,63 | 3 |
| 4 | P. Merdeka | 63.408 | 1,20 | - |
| 5 | PPP | 377.476 | 7,19 | 8 |
| 6 | P. PDK | 64.474 | 1,22 | - |
| 7 | P. PIB | 146.846 | 2,8 | 1 |
| 8 | PNBK | 116.232 | 2,21 | 1 |
| 9 | P. Demokrat | 379.860 | 7,23 | 10 |
| 10 | PKPI | 86.856 | 1,65 | - |
| 11 | P. PDI | 56.013 | 1,06 | - |
| 12 | PNUI | 36.896 | 0,70 | - |
| 13 | PAN | 313.555 | 5,97 | 8 |
| 14 | PKPB | 87.501 | 1,66 | - |
| 15 | PKB | 93.973 | 1,79 | - |
| 16 | PKS | 376.834 | 7,17 | 8 |
| 17 | PBR | 221.492 | 4,21 | 5 |
| 18 | PDIP | 779.455 | 14,85 | 13 |
| 19 | PDS | 315.795 | 6,01 | 6 |
| 20 | P.Golkar | 1.089.810 | 20,7 | 19 |
| 21 | P.Patriot Pancasila | 122.455 | 2,33 | 1 |
| 22 | P.Syarikat Indonesia | 65.002 | 1,23 | - |
| 23 | P.Persatuan Daerah | 55.827 | 1,06 | - |
| 24 | P.Pelopor | 94.732 | 1,80 | 1 |
| | Jumlah | 5.248.681 | | 85 |

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan *field research (studi lapangan)*. Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan empat metode yaitu;

- 1) Focus Group Discussion (*diskusi terarah dan mendalam*). Peserta FGD adalah orang-orang yang terlibat dan memiliki kepentingan dalam Pilkada serta memahami permasalahan Pilkada.
- 2) Indepth interview (*wawancara mendalam*). Untuk mendapatkan informasi dan data yang lebih akurat dan lengkap maka penelitian ini juga melakukan interview mendalam. Interview mendalam ini dilakukan kepada para pemangku kepentingan.
- 3) Kuesioner. Selain menyelenggarakan FGD dan wawancara mendalam, penelitian ini juga mengirimkan kuesioner kepada institusi penyelenggara pilkada (KPUD) di wilayah Sumatera Utara.
- 4) Media review. Untuk melengkapi dan memperkaya data primer yang didapatkan melalui FGD, wawancara mendalam dan kuesioner maka dilakukan

review terhadap beberapa media massa dan penelitian mengenai Pilkada yang pernah dilakukan sebelumnya.

FGD dilaksanakan sebanyak dua kali selama dua hari yaitu pada tanggal 5-6 Oktober 2007 di Hotel Soechi International Medan. Peserta FGD berjumlah 15 orang yang mewakili kelompok masyarakat yang terlibat secara langsung dalam Pilkada di Sumatera Utara.

Sementara itu, in-depth interview dilaksanakan tanggal 5-9 Oktober 2007 di beberapa tempat yang berbeda sesuai kesepakatan dengan responden. Jumlah responden in-depth interview sebanyak 11 orang. Adapun kuesioner dikirimkan kepada 18 ketua KPUD yang menjadi responden penelitian.

Dalam penelitian ini, CETRO dibantu oleh mitra lokal yakni Yayasan Kippas yang bertugas membantu mempersiapkan dan melaksanakan pengumpulan data di lokasi penelitian.

Responden penelitian ini terdiri dari beberapa kelompok masyarakat yang memiliki kepentingan terhadap penyelenggaraan Pilkada di daerah. Kelompok masyarakat yang menjadi responden dalam penelitian ini adalah sebagai berikut;

- 1) Penyelenggara Pilkada, terutama KPUD kabupaten/kota maupun provinsi, PPK, PPS dan KPPS
- 2) Pegawai pemerintahan yang terlibat dalam Pilkada (Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil dan Desk Pilkada)
- 3) Panitia Pengawas Pilkada
- 4) Team kampanye calon kepala daerah/pengurus partai politik
- 5) Akademisi/pemerhati politik lokal dan Pilkada
- 6) Aktivist LSM yang memiliki perhatian terhadap demokrasi, pemilu dan Pilkada
- 7) Tokoh masyarakat
- 8) Aktivist perempuan
- 9) Mantan calon kepala daerah
- 10) Pemantau Pilkada

Berikut ini adalah daftar peserta FGD, responden in-depth interview dan responden kuisisioner penelitian evaluasi pilkada di Sumatera Utara.

Tabel 2. Daftar Peserta FGD Evaluasi Pilkada di Provinsi Sumatera Utara

| No | Nama | Institusi |
|----|----------------------|---|
| 1 | Irham Buana | Ketua KPU Sumatera Utara |
| 2 | Henry Sitorus | Fisip USU |
| 3 | Ir. Nelly Armayanti | Ketua KPU Medan |
| 4 | Achyar Ahmad Ridwan | Ketua KPU Binjai |
| 5 | Johannes Surbakti | Panwas Binjai |
| 6 | Hatta Ridho | KPUD Kab. Tebing Tinggi |
| 7 | Choking Susilo Sakeh | Wartawan Sumut Pos dan mantan anggota Panwas Sumatera Utara |
| 8 | Komis Simanjuntak | KPU Kab. Asahan |
| 9 | Bengkel Ginting | KPU Kab. Karo |
| 10 | Sedarita Ginting | Panwas Provinsi Sumut |
| 11 | Al Kahf Masri | Tim Sukses Abdillah-Ramli |
| 12 | Jumiran Abdi | KPU Provinsi Sumut |
| 13 | Soetarto | PDI-P Sumut |
| 14 | Tonny P. Situmorang | Akademisi-Fisip USU |
| 15 | Gelluh Sembiring | KPU Kab. Karo |

Tabel 3. Daftar Responden Indepth Interview Evaluasi Pilkada di Provinsi Sumatera Utara

| No | Nama | Institusi |
|----|----------------------|--|
| 1 | Gelluh Sembiring | KPU Kabupaten Karo |
| 2 | Komis Simanjuntak | KPU Kab. Asahan |
| 3 | Choking Susilo Sakeh | SUMUT Pos |
| 4 | Henry Sitorus | Akademisi/Dosen Universitas Sumatera Utara |
| 5 | Al Kahf Masri | Tim Sukses Pasangan Abdillah-Ramli, Pilkada Medan |
| 6 | Sigit Pramono Asri | Calon Wakil Walikota Medan (PKS) |
| 7 | Irham Buana | Ketua KPU Provinsi Sumatera Utara |
| 8 | Ir. Nelly Armayanti | Ketua KPU Kota Medan |
| 9 | Johanes Surbakti | Mantan Ketua Panwas Kota Binjai |
| 10 | Achyar Ahmad Ridwan | Ketua KPUD Kota Binjai |
| 11 | Ahmad Murlan | Kepala Kantor Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Binjai |

Tabel.4. Daftar Responden Kuisioner Penelitian Evaluasi Pilkada di Provinsi Sumatera Utara (KPUD)

| No | Nama KPUD |
|----|-----------------------|
| 1 | Kota Medan |
| 2 | Serdang Bedagai |
| 3 | Kota Pematang Siantar |
| 4 | Asahan |
| 5 | Labuhan Batu |
| 6 | Tapanuli Selatan |
| 7 | Mandailing Natal |
| 8 | Kota Sibolga |
| 9 | Humbang Hasundutan |
| 10 | Toba Samosir |
| 11 | Samosir |
| 12 | Pakpak Bharat |
| 13 | Kota Binjai |
| 14 | Kota Tebing Tinggi |
| 15 | Simalungun |
| 16 | Kota Tanjung Balai |
| 17 | Nias Selatan |
| 18 | Karo |

HASIL DAN PEMBAHASAN

Secara umum, pelaksanaan pilkada di beberapa daerah di Sumatera Utara belum mampu menjawab kebutuhan penguatan demokrasi lokal. Sirkulasi kepemimpinan lokal yang dimanifestasikan melalui pilkada masih perlu disempurnakan kualitasnya agar tidak terjebak pada mekanisme formal demokrasi *an sich*, sementara kualitas penyelenggaraan pilkada justru dikesampingkan.

Pelaksanaan pilkada di beberapa daerah di Sumatera Utara masih diwarnai dengan beberapa masalah krusial. Masalah tersebut antara lain; pendaftaran pemilih, independensi penyelenggara pilkada/KPU, kinerja panwas yang tidak maksimal, konflik internal partai politik, penundaan pilkada, pelanggaran dana kampanye, hingga kerusuhan atau kekerasan massa³.

Berikut ini beberapa permasalahan krusial yang terjadi dalam pelaksanaan pilkada di Provinsi Sumatera Utara dalam kurun waktu tahun 2005-2007.

³ Hasil wawancara dengan Irham Buana, Ketua KPU Provinsi Sumatera Utara, Selasa, 9 Oktober 2007 di Medan

Pendaftaran Pemilih

Pilkada di Provinsi Sumatera Utara juga menemui permasalahan dalam pendaftaran pemilih, yakni tidak akuratnya Daftar Pemilih Tetap (DPT). Beberapa temuan dalam pendaftaran pemilih antara lain adalah adanya pemilih ganda, orang-orang yang tidak berhak seperti anggota TNI dan Polri masih terdaftar, sebaliknya orang-orang yang berhak untuk di daftar justru tidak/belum terdaftar.

Selain itu juga terjadi migrasi pemilih dan mobilisasi pemilih yang digerakkan oleh kelompok kepentingan politik tertentu. Mobilisasi pemilih terjadi pada pilkada Toba Samosir, di mana pemilih pilkada justru didatangkan dari Provinsi Riau. Proses pendaftaran pemilih yang tidak akurat ini akhirnya menimbulkan masalah tersendiri seperti penundaan pilkada⁴. Di Sibolga, pelaksanaan pilkada ditunda hingga tiga hari. Penundaan juga terjadi di Tapanuli Tengah.

Ketidakakuratan data pemilih yang terjadi di Provinsi Sumatera Utara disebabkan oleh beberapa hal, antara lain:

- 1) Waktu yang diperlukan untuk melakukan pendaftaran dirasakan sangat terbatas, sehingga perlu diperpanjang. Perpanjangan waktu tersebut dimaksudkan untuk menyusun serta memperbaiki data pemilih Pilkada dan pemilu berikutnya⁵.
- 2) Adanya sikap apatis warga. Dalam perundang-undangan Pilkada tercantum bahwa DPT (Daftar Pemilih Tetap) disahkan setelah KPUD mengumumkan DPS (Daftar Pemilih Sementara) selama 3 hari. Dalam rentang waktu tiga hari tersebut warga diharapkan untuk berpartisipasi aktif melakukan verifikasi terhadap data diri serta keluarganya yang terdapat dalam DPS. Namun pada kenyataannya, sedikit sekali warga yang melakukan verifikasi⁶.
- 3) Adanya ketidakjelasan letak kewenangan serta tanggungjawab dalam pendaftaran pemilih. Dalam hal ini KPUD dan Dinas

⁴ Menurut Irham Buana, Ketua KPU Provinsi Sumatera Utara, penundaan pilkada disebabkan karena ruwetnya daftar pemilih. Akar masalahnya bukan berasal dari KPU tetapi dari DP4 yang diberikan pemerintah

⁵ Tonny Situmorang dalam FGD Medan, 5 Oktober 2007.

⁶ Achyar Ahmad Ridwan, Ketua KPUD Kota Binjai, dalam FGD Medan, 5 Oktober 2007.

Catatan Sipil. Seperti yang telah diketahui bahwa data awal pemilih Pilkada berasal dari Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil setempat yang diambil dari data pemilu terakhir yang telah diperbaiki (DP4). DP4 tersebut kemudian diterima oleh KPUD untuk dilakukan *up-dating*⁷.

- 4) Adanya unsur kesengajaan yang dilakukan pihak-pihak tertentu, terutama calon incumbent, untuk mengacaukan daftar pemilih⁸.
- 5) Tidak siapnya KPUD serta jajaran di bawahnya untuk melakukan perbaikan data pemilih dengan alasan terbatasnya jumlah personel dan anggaran untuk melakukan verifikasi data pemilih.

Untuk meminimalisasi permasalahan yang muncul dalam pendaftaran pemilih terdapat beberapa hal yang perlu diperbaiki dalam mekanisme pendaftaran, antara lain;

- 1) Menentukan satu lembaga yang bertanggung jawab atas pendaftaran pemilih. KPU/KPUD dianggap lembaga yang paling bertanggung jawab atas pendaftaran pemilih ini.
- 2) Memperpanjang masa pendaftaran pemilih. Terutama pada tahapan verifikasi dan pengumuman DPS agar petugas mempunyai waktu yang cukup untuk melakukan verifikasi secara baik dan warga mempunyai waktu yang cukup untuk berpartisipasi melakukan pengecekan pada daftar pemilih.
- 3) Melibatkan kepala lingkungan (RT/RW) dalam melakukan pendataan pemilih serta memberikan mereka pelatihan yang cukup dalam mendata pemilih dan mengundang partisipasi aktif dari team kampanye/sukses mengajak massanya melakukan pengecekan pada saat DPS diumumkan
- 4) Membuat peraturan yang tegas tentang partisipasi warga dalam pendaftaran pemilih dalam suatu perundang-undangan agar supaya warga masyarakat terikat dalam peraturan tersebut.

⁷ Halim Harahap, anggota Panwas Kota Binjai, dalam FGD Medan, 5 Oktober 2007.

⁸ Choking Susilo Sakeh dalam FGD Medan, 5 Oktober 2007.

Pencalonan

Rekrutmen calon kepala daerah yang dilakukan oleh partai politik sangat beragam. Tetapi secara umum, dapat dikatakan bahwa rekrutmen calon kepala daerah belum sepenuhnya demokratis dan transparan. Seleksi calon yang dilakukan oleh partai politik umumnya hanya bisa diikuti oleh calon kepala daerah yang memiliki *resources* politik memadai terutama dari sisi *financial*.

Partai politik memang membuka kesempatan kepada publik baik kepada kader internal partai politik maupun non-partai politik, tetapi tidak menjamin adanya keadilan politik dalam rekrutmen tersebut. Kondisi ini disebabkan karena parpol juga memberlakukan syarat yang belum tentu bisa dipenuhi oleh semua bakal calon, yakni syarat kesiapan *financial*. Syarat ini pada kenyataannya sangat menentukan lolos atau tidaknya seorang calon kepala daerah⁹. Artinya, partai politik secara eksplisit membuka peluang lebih besar kepada kandidat yang memiliki sumber dana memadai.

Dalam konteks rekrutmen calon kepala daerah, masing-masing parpol memiliki mekanisme tersendiri. PDI-P misalnya, mengacu pada Juklak Dewan Pimpinan Pusat (DPP) PDI-P Nomor 428¹⁰. Juklak ini adalah bagian dari upaya untuk mengakomodir dua kepentingan masyarakat baik dari kalangan internal parpol maupun eksternal parpol dalam memperebutkan jabatan kepala daerah. Juklak ini juga merupakan sebuah keinginan untuk menjaring calon kepala daerah yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat pemilih.¹¹

Ada beberapa hal yang diatur dalam juklak tersebut terkait dengan rekrutmen calon kepala daerah dalam pilkada. *Pertama*, PDI-P akan membuka pengumuman kepada publik melalui media tentang pendaftaran calon. Inilah yang disebut dengan proses penyaringan. Jika terdapat calon yang mendaftarkan diri, maka selanjutnya akan dilakukan verifikasi oleh tim yang anggotanya terdiri atas dua orang dari DPP dan tiga orang dari DPD.

⁹ Hasil wawancara dengan Choking Susilo Sakeh, Wartawan SUMUT Pos, Sabtu, 6 Oktober 2007 di Medan. Choking menegaskan bahwa *cost politik* untuk menjadi kepala daerah di Sumatera berkisar antara Rp. 100-200 milyar.

¹⁰ Hasil wawancara dengan Sutarto (DPD PDIP Sumatera Utara), Minggu, 7 Oktober 2007 di Medan.

¹¹ *ibid*

Setelah penyaringan, nama yang muncul akan ditawarkan kepada partai melalui mekanisme internal. Di tingkat kecamatan atau Pengurus Anak Cabang (PAC), proses penjurangan akan dilakukan melalui forum Rapat Kerja Cabang Khusus (Rakercabsus). Rakercabsus akan memunculkan nama-nama yang dianggap layak menjadi calon. Setelah itu, nama-nama tersebut akan dibawa ke tingkat DPC melalui mekanisme yang disebut Konferensi Khusus Cabang. Dari sini akan muncul nama, dan setelah itu diangkat lagi ke forum Rapat kerja daerah khusus (Rakerdasus) pada tingkat Provinsi. Rapat kerja ini akan dipimpin langsung oleh DPP. Dari forum ini, sedikitnya akan keluar dua nama yang selanjutnya dibawa ke tingkat DPP. Setelah itu, DPP baru memutuskan nama yang dianggap layak menjadi calon kepala daerah yang kemudian diserahkan kembali ke tingkat DPD. Proses ini disebut dengan metode *bottom-up*, meskipun sebenarnya DPP yang memegang peranan penting.

Meskipun mekanisme rekrutmen yang dilakukan parpol berbeda-beda, tetapi kecenderungannya tetap sama; membuka peluang lebih kepada calon yang memiliki sumber daya politik memadai khususnya kemampuan financial. Realitas ini menyebabkan medan kontestasi yang sebenarnya didesain secara terbuka, transparan dan demokratis menjadi semakin kabur karena prasyarat-prasyarat lain dengan mudah tereliminasi oleh prasyarat kesiapan financial.

Biaya politik memang tidak bisa dihindari dalam setiap perebutan jabatan politik strategis seperti kepala daerah, tetapi hal tersebut bukan menjadi faktor penentu bagi berlangsungnya pilkada yang sehat dan demokratis. Justru pemberlakuan syarat kesiapan *financial* secara berlebihan akan menyuburkan terjadinya transaksi politik yang tidak sehat sehingga mengurangi kualitas Pilkada.

Permasalahan yang muncul pada tahapan pencalonan kepala daerah dimulai dengan ketidakpahaman partai politik dan calon kepala daerah terhadap peraturan-peraturan yang berlaku. Selain itu, adanya dualisme kepemimpinan di tingkat lokal maupun nasional menyebabkan permasalahan menjadi semakin pelik tatkala masing-masing kepemimpinan mencalonkan kepala daerah dalam Pilkada. Hal ini menyebabkan KPUD sulit untuk menentukan kepemimpinan mana yang sah dan tidak. Selanjutnya permasalahan ini bisa

menyebabkan konflik diantara pendukung calon yang dianggap tidak sah oleh KPUD maupun menyebabkan aksi demonstrasi dan kekerasan oleh pendukung yang digagalkan terhadap KPUD.

Di Kabupaten Karo, Sumatera Utara, konflik internal partai politik juga mewarnai proses pencalonan dengan munculnya dualisme pengajuan pasangan calon dari parpol yang sama. Salah satu pasangan calon; yakni Sinar P-Surya yang juga diajukan oleh Partai Amanat Nasional (PAN) dan Partai Patriot ternyata tidak mendapatkan rekomendasi tertulis yang ditandatangani langsung oleh Ketua dan Sekretaris parpol yang bersangkutan ketika mendaftarkan diri ke KPU.

Konflik tersebut menjadi rumit karena dibawa ke ranah KPU yang sebenarnya tidak memiliki kewenangan dalam menyelesaikan sengketa internal parpol. Dalam kasus ini, KPU Kabupaten Karo akhirnya mengembalikan berkas pencalonan dan meminta agar konflik tersebut diselesaikan di tingkat internal parpol yang bersangkutan.

Masalah serupa juga terjadi di Tapanuli Selatan, Sumatera Utara, di mana terdapat dualisme pencalonan kepala daerah dari partai pengusung yang sama¹². Partai Golkar mengajukan dua pasangan calon kepada KPUD, yang satu didukung DPD Partai Golongan Karya (Golkar) Tapanuli Selatan, satunya lagi didukung oleh DPD dan DPP Partai Golkar. Menyikapi persoalan ini, KPU akhirnya terbelah menjadi dua; sebagian mendukung calon dari DPC Partai Golkar, sebagian lagi mendukung calon dari DPD dan DPP Partai Golkar. Dalam konteks ini, mestinya KPU berpedoman pada undang-undang, di mana pengajuan calon dilakukan oleh partai politik sesuai dengan tingkatannya.

Dari uraian yang muncul dalam proses pencalonan kepala daerah tersebut, dapat dilihat bahwa masalah tersebut bersumber pada beberapa hal, yakni konflik internal partai politik yang disebabkan karena rebutan kepentingan; kurangnya pemahaman penyelenggara, yaitu KPUD terhadap peraturan perundang-undangan pilkada; dan adanya motif kepentingan ekonomi.

¹² Dualisme pengajuan calon ini sebenarnya merupakan konflik internal partai politik yang bersangkutan, tetapi di bawa ke ranah KPUD sehingga menyebabkan masalah menjadi semakin rumit.

Rekomendasi yang diajukan untuk mengurangi permasalahan pada tahapan pencalonan ini adalah;

- 1) Mendorong partai politik untuk melakukan desentralisasi. Intervensi pengurus pusat dalam penentuan calon kepala daerah seharusnya dihilangkan. Partai politik di tingkat lokal harus diberi otonomi untuk menentukan siapa calon kepala daerah di masing-masing daerah.
- 2) Mendukung adanya judicial review terhadap UU No 32/2004 tentang calon independent dalam pilkada. Dengan munculnya calon independent dalam pilkada diharapkan partai politik akan lebih demokratis dan transparan dalam melakukan penjurangan calon kepala daerah.
- 3) Membekali penyelenggara Pilkada dengan pelatihan-pelatihan yang optimal sehingga benar-benar menguasai semua aspek hukum penyelenggaraan Pilkada.
- 4) Memberikan sanksi yang tegas kepada petugas/penyelenggara pilkada yang lalai dan melanggar peraturan perundang-undangan yang ada.

Keberadaan Desk Pilkada

Desk Pilkada dalam penyelenggaraan Pilkada diatur di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No 9/2005 Bab IV tentang Pengendalian Pilkada. Tujuan dari dibentuknya desk pilkada ini adalah untuk membantu KPUD mensukseskan penyelenggaraan pilkada.

Beberapa tugas pokok dari desk pilkada adalah melakukan pemantauan terhadap penyelenggaraan pilkada, menginventarisasi dan mengantisipasi permasalahan-permasalahan yang berkaitan dengan pelaksanaan Pilkada, dan melaporkan informasi pelaksanaan Pilkada kepada pemerintah.

Desk Pilkada provinsi dibentuk oleh Gubernur dan dikepalai oleh Sekretaris Daerah Provinsi yang bersangkutan dan anggotanya terdiri dari unsur pemerintah daerah provinsi, kepolisian daerah provinsi dan kejaksaan tinggi. Sedangkan desk pilkada kabupaten/kota dibentuk oleh Bupati/Walikota yang diketuai oleh Sekretaris Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dan anggotanya dari unsur pemerintah daerah kabupaten/kota, kepolisian daerah kabupaten/kota dan kejaksaan negeri.

Di Provinsi Sumatera Utara, keberadaan Desk Pilkada tidak menjadi persoalan yang signifikan. Tidak ada data yang diperoleh dari daerah tersebut yang menyatakan bahwa Desk Pilkada menjadi bagian permasalahan dalam penyelenggaraan Pilkada di daerah.

Kampanye

Di daerah penelitian, Panwas dan KPUD seringkali mendapatkan laporan dari warga berkaitan dengan kampanye yang dilakukan oleh bakal calon dan calon kepala-wakil kepala daerah. Permasalahan yang sering terjadi adalah para bakal calon telah memasang spanduk, pamphlet, foto dan atribut kampanye lainnya di jalan-jalan maupun di tempat umum lainnya pada saat masa kampanye belum dimulai dan pemasangan alat-alat kampanye ditempat yang dilarang.

Panwas dan KPUD menerima banyak sekali pertanyaan dan laporan dari masyarakat mengenai pemasangan atribut kampanye di tempat-tempat umum sebelum masa kampanye dimulai. Selain itu, hampir semua partai politik maupun calon melakukan safari/kunjungan kepada tokoh masyarakat yang diliput media dan melakukan pertemuan-pertemuan dengan masyarakat yang meminta dukungan sebelum masa kampanye dimulai. Masyarakat menganggap kegiatan tersebut merupakan kampanye dini.

Pelaksanaan kampanye dalam Pilkada Sumatera Utara juga diwarnai dengan berbagai pelanggaran. Bagi calon *incumbent* misalnya, mereka banyak menggunakan fasilitas negara seperti mobil dinas, alat-alat perkantoran dan fasilitas lainnya. Selain itu, calon *incumbent* juga sering melakukan mobilisasi pegawai (PNS) untuk mendukung kampanye¹³. Pelaksanaan kampanye juga diwarnai dengan upaya perebutan lokasi-lokasi strategis sebagai tempat kampanye. Selain itu, seperti yang terjadi di Asahan, Sumatera Utara banyak peserta kampanye tidak mentaati jadwal kampanye yang telah ditentukan KPU.

Namun demikian, secara keseluruhan pada tahapan kampanye pilkada di Sumatera Utara relatif aman, tidak terjadi benturan fisik atau

¹³ Hasil wawancara dengan Irham Buana, Ketua KPU Provinsi Sumatera Utara, Selasa, 9 Oktober 2007 di Medan. Dalam pilkada Sumut, banyak *incumbent* yang mendaftarkan diri sebagai calon kepala daerah. Sebagian menang dan sebagian kalah.

konflik antar pendukung calon kepala daerah. Hal tersebut dikarenakan kesadaran politik masyarakat akan Pilkada Damai cukup tinggi¹⁴. Menurut Sigit Pramono Asri, masyarakat Sumatera Utara, khususnya di Medan, tidak mudah diprovokasi oleh isu-isu etnik, agama, ras dan sebagainya dalam pemilu maupun pilkada¹⁵.

Dalam kasus Pilkada Sumatera Utara, sebenarnya kampanye tidak memiliki pengaruh signifikan terhadap preferensi pemilih. Kampanye, khususnya dalam bentuk rapat umum lebih merupakan bentuk *show of force* dari kandidat untuk mendapatkan pengakuan masyarakat bahwa calon yang bersangkutan benar-benar didukung oleh masyarakat. Model kampanye ini juga cenderung menghabiskan biaya politik yang relatif besar dan menimbulkan potensi terjadinya berbagai pelanggaran

Netralitas dan Profesionalisme KPUD

Netralitas penyelenggara pilkada juga menjadi masalah pelik dalam pelaksanaan Pilkada di Sumatera Utara¹⁶. Anggota KPUD kerap kali “bermain” untuk kepentingan kandidat tertentu sehingga akhirnya menimbulkan gejala politik di masyarakat bahkan memicu terjadinya kerusuhan seperti yang terjadi pada pilkada Binjai¹⁷.

Dalam kasus Binjai, terjadi semacam transaksi politik antara calon kepala daerah dengan anggota KPUD, di mana calon tersebut menawarkan sejumlah jabatan penting jika KPUD bisa membantu dan memenangkan calon tersebut dalam pilkada¹⁸. Transaksi politik ini sebenarnya merupakan bagian dari *bargaining* politik masing-masing pihak. Bagi calon kepala daerah, *bargaining* politik adalah sesuatu yang

lazim dilakukan, tetapi bagi KPU justru dapat menyebabkan lembaga penyelenggara pemilu/pilkada ini tidak dapat mandiri.

Dalam Pilkada Kota Medan, KPUD dan panitia penyelenggara di bawahnya dinilai tidak adil dalam memperlakukan salah satu pasangan calon dan pendukungnya. Sebagai contoh, pada saat pendaftaran pemilih, banyak kader dan simpatisan partai tertentu yang mendukung salah satu pasangan tidak didaftar. Panitia penyelenggara baru mendaftar ketika terjadi protes dari pengurus partai yang bersangkutan. Pada tahapan berikutnya, yaitu tahapan pemberian kartu undangan untuk melakukan pemilihan, banyak pendukung pasangan calon tersebut tidak mendapatkan surat panggilan, ada juga surat undangan yang tidak diberikan secara langsung kepada yang bersangkutan atau keluarganya akan tetapi diselipkan di pagar rumah.

Kasus tersebut banyak terjadi di rumah-rumah penduduk yang memasang gambar salah satu pasangan calon. Kasus lainnya adalah pada saat pemungutan suara. Menurut Sigit Pramono Asri, TPS tempat pasangan calon memilih seharusnya lebih bagus dibandingkan dengan TPS-TPS lainnya, akan tetapi di TPS tempat dia memilih kondisinya tidak berbeda dengan TPS kebanyakan.¹⁹

Henry Sitorus berpendapat bahwa KPUD sulit untuk independen dalam pilkada jika *incumbent* ikut bersaing dalam pilkada. KPUD mempunyai ketergantungan kepada kepala daerah dalam hal anggaran pilkada. Dalam proses penentuan alokasi anggaran dan pencairan dana pilkada, peran kepala daerah sangat kuat. Ketergantungan KPUD terhadap kepala daerah inilah yang menyebabkan KPUD cenderung untuk bertindak tidak adil dan cenderung menguntungkan *incumbent*²⁰.

Menurut Komis Simanjuntak, Anggota KPUD Kabupaten Asahan, netralitas KPUD tidak bisa digeneralisasikan. Meskipun demikian, Komis tidak membantah jika ada anggota KPUD memiliki kecenderungan untuk memihak calon tertentu. Namun demikian dalam tahapan-tahapan pilkada tertentu yang mempunyai

¹⁴ Sedarita Ginting dalam FGD Medan, 6 Oktober 2007

¹⁵ Hasil wawancara dengan Sigit Pramono Asri, mantan calon Wakil Wali Kota Medan, di Medan 7 Oktober 2007.

¹⁶ Hasil wawancara dengan Choking Susilo Sakeh, Wartawan SUMUT Pos, Sabtu, 6 Oktober 2007 di Medan

¹⁷ Wawancara dengan Kepala Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Binjai, Drs. Ahmad Murlan, Senin, 8 Oktober 2007. Ahmad Murlan berpendapat bahwasannya kerusuhan yang terjadi di Binjai disebabkan oleh karena KPUD “bermain” dengan data pemilih.

¹⁸ Wawancara dengan Johannes Surbakti, Panwas Pilkada Binjai, Sabtu, 6 Oktober 2007 di Medan.

¹⁹ Hasil wawancara dengan Sigit Pramono Asri, mantan calon Wakil Walikota Medan yang dicalonkan oleh PKS, di Medan, 6 Oktober 2007.

²⁰ Hasil wawancara dengan Henry Sitorus, pengamat politik dan Dosen Ilmu Politik Universitas Sumatera Utara, di Medan, 6 Oktober 2007.

aturan tertulis seperti pada tahapan pencalonan dan rekapitulasi suara KPUD pasti bersifat *independent* karena keputusan KPUD diambil dalam rapat pleno²¹.

Menurut Tony Situmorang, independensi KPUD sulit untuk diukur, karena pada saat Pilkada di Sumatera Utara diselenggarakan, belum ada kriteria yang dibuat untuk menentukan apakah KPUD sudah bekerja *independent* atau belum. Dengan demikian batasan independensi menjadi tidak jelas. Untuk menjaga independensi anggota KPUD, maka diperlukan kode etik KPUD yang sebaiknya dimasukkan ke dalam UU Penyelenggara Pemilu (UU No 22/2007)²²

Di Provinsi Sumatera Utara, profesionalisme penyelenggara Pilkada juga dipertanyakan oleh masyarakat. Para peserta FGD di Medan menggarisbawahi bahwa panitia penyelenggara Pilkada dianggap kurang mampu dalam menyelenggarakan pesta demokrasi di daerah. Beberapa pendapat yang mengemuka dalam FGD mengenai kurang mampunya panitia penyelenggara disebabkan oleh beberapa faktor antara lain:

- 1) Terbatasnya kemampuan dan pemahaman anggota KPUD terhadap regulasi. Akibatnya, KPUD tidak mampu membuat regulasi mengenai pelaksanaan pilkada di daerahnya masing-masing.
- 2) Kurangnya sosialisasi perundang-undangan pilkada yang berdampak pada rendahnya pemahaman anggota KPUD.
- 3) Tidak sempurnanya perundang-undangan pilkada yang ditunjukkan dengan beberapa kali dilakukannya amandemen terhadap UU dan beberapa peraturan pemerintah maupun peraturan Menteri Dalam Negeri.
- 4) Jumlah personel anggota KPUD dianggap kurang bagi daerah yang memiliki wilayah yang luas dan jumlah penduduk yang banyak. Meskipun demikian, beberapa peserta berpendapat bahwa personel KPUD yang berjumlah 5 orang merupakan jumlah yang ideal bagi penyelenggaraan Pilkada. Yang menjadi permasalahan justru adalah staff yang bekerja di sekretariat KPUD yang dinilai tidak mampu bersikap profesional.

²¹ Komis Simanjuntak, anggota KPUD Kabupaten Asahan, dalam FGD di Medan, 5 Oktober 2007.

²² Tony Situmorang, Akademisi dari USU, dalam FGD Medan, 5 Oktober 2007.

Tidak adanya atau kurangnya pelatihan yang diberikan kepada anggota KPUD serta panitia penyelenggara di tingkat bawah terutama PPS dan KPPS berakibat pada kurang optimalnya pelaksanaan pilkada.

Netralitas Panitia Pengawas

Elemen penting lainnya dalam pelaksanaan pilkada seperti Panwas ternyata tidak banyak berperan. Di Sumatera Utara, panwas seringkali tidak “berdaya” dalam menyikapi pelanggaran-pelanggaran yang terjadi, seperti pelanggaran kampanye. Dalam konteks ini, panwas sering beranggapan bahwa maksimalisasi pengawasan justru bisa menimbulkan disharmoni dengan KPU yang menyebabkan situasi menjadi tidak kondusif karena terganggunya kenyamanan psikologis antara panwas dengan KPU. Oleh karenanya, tidak mengherankan jika panwas justru sering memilih “diam” atau tidak melaksanakan fungsinya secara maksimal hanya untuk menghindari konflik dengan KPU.

Komposisi panitia pengawas yang terdiri dari unsur kepolisian, kejaksaan, perguruan tinggi dan tokoh masyarakat juga dipertanyakan efektivitasnya dalam menunjang fungsi dan tugas panwas. Namun demikian keberadaan dua anggota panwas dari unsur kepolisian dan kejaksaan ini dinilai tidak efektif. Bahkan keberadaan anggota dari kedua unsur ini justru dianggap memperlambat kinerja panwas.

Ketidakefektifan kinerja kedua anggota panwas tersebut disebabkan karena garis koordinasi dan komando yang ada dalam organisasi asal mereka. Seringkali dalam mengambil sebuah keputusan kedua anggota ini menunggu keputusan dari atasannya yang ada di kepolisian dan kejaksaan. Seperti diketahui kedua anggota panwas tersebut ditunjuk oleh atasannya masing-masing, bukan dipilih melalui proses yang ada di DPRD seperti ketiga anggota dari unsur perguruan tinggi, tokoh masyarakat dan pers.

Dari proses seleksi ini wajar jika anggota panwas tidak bisa menjaga independensinya. Kecenderungan mereka memihak kepada calon yang diusung oleh kekuatan politik mayoritas merupakan bentuk “balas budi” dari anggota panwas kepada kekuatan politik yang telah memilihnya. Jika Panwas melaporkan temuan pelanggaran maka pelanggaran yang dilaporkan tersebut biasanya adalah pelanggaran yang dilakukan oleh calon yang bukan

merepresentasikan kekuatan politik yang telah memilihnya. Tindakan ini sering disebut sebagai tindakan “tebang pilih”.

Solusi untuk masalah netralitas Panwas yang bisa dilakukan adalah dengan cara melakukan perbaikan sistem rekrutmen dan seleksi anggota Panwas Pilkada. Sistem seleksi yang baru hendaknya meminimalisasi ruang intervensi dari kekuatan politik di DPRD maupun eksekutif.

UU No 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilu, sudah mengatur seleksi anggota Panwas secara lebih baik dan menjamin kecilnya intervensi dari parlemen dan eksekutif. Berdasarkan UU tersebut, Panwas Pemilu dan Pilkada di daerah diseleksi dan ditetapkan oleh Badan Pengawas Pemilu. Sebagai contoh, Panwas Pemilu/Pilkada kabupaten/kota yang beranggotakan 3 orang diusulkan oleh KPUD kabupaten/kota. KPUD kabupaten/kota mengusulkan 6 nama calon Panwas kepada Bawaslu untuk dilakukan dipilih menjadi 3 orang sebagai anggota Panwas kabupaten/kota. Komposisi Panwas yang diatur dalam UU ini juga tidak mengatur keterwakilan dari unsur kepolisian dan kejaksaan.

Meski UU No 22/2007 tersebut sudah menuju perbaikan, bukan berarti tidak ada kelemahan. Kelemahan yang bisa digunakan oleh kekuatan politik tertentu terdapat dalam proses pembentukan Bawaslu, di mana proses seleksi Bawaslu masih melibatkan DPR. Keterlibatan DPR dalam proses seleksi Bawaslu ini dikhawatirkan akan membawa efek politis dalam proses seleksi Panwas di daerah, karena anggota Bawaslu bisa jadi merupakan “titipan” kekuatan politik di DPR.

Partisipasi dan Perilaku Pemilih

Berdasarkan data yang diperoleh dari responden menunjukkan bahwa secara umum tingkat partisipasi warga dalam Pilkada di Sumatera Utara cenderung menurun dibandingkan dengan pemilu legislatif dan pemilihan presiden sebelumnya. Hal ini dibuktikan di Kota Medan. Dalam Pilkada tahun 2005, partisipasi warga hanya mencapai 54%. Dari jumlah pemilih 1.450.596 orang, hanya 793.529 pemilih yang menggunakan hak politiknya. Sementara itu, jumlah suara sah adalah 781.813 orang dan jumlah suara tidak sah sebanyak 11.716 orang.

Sementara itu, di kota Binjai, partisipasi warga dalam Pilkada sebesar 59,2%, padahal pada saat pemilu legislatif 2004 partisipasi warga sebesar

72%, pemilu presiden tahap I sebesar 72% dan tahap II sebesar 67%²³.

Kasus yang menarik adalah di Kabupaten Karo di mana tingkat partisipasi warga justru meningkat. Pelaksanaan pilkada di Kabupaten Karo ternyata diikuti dengan tingkat partisipasi pemilih yang cukup tinggi yakni sebesar 72%. Partisipasi pemilih ini lebih tinggi dibandingkan pada saat Pemilu Presiden 2004. Tingginya angka partisipasi politik masyarakat ini salah satunya disebabkan karena gencarnya sosialisasi pelaksanaan pilkada yang dilakukan oleh KPU. Bahkan, KPU Karo juga menggunakan pendekatan budaya dalam melakukan sosialisasi; misalnya dengan mengemas bahasa sosialisasi ke dalam bahasa lokal agar mudah dipahami dan bisa membangkitkan semangat pemilih dalam mengartikulasikan hak politiknya di bilik suara.

Menurunnya angka partisipasi masyarakat dalam Pilkada ini disebabkan oleh banyak faktor. *Pertama*, adanya mobilitas pemilih. Pada saat dilaksanakan Pilkada, pemilih sedang berada di luar kota sehingga tidak mengikuti Pilkada. *Kedua*, banyaknya pemilih yang memiliki kartu pemilih ganda. *Ketiga*, faktor geografis, di mana letak TPS sangat jauh dari tempat tinggal pemilih sehingga pemilih enggan untuk datang ke TPS. *Keempat*, adanya perubahan regulasi jumlah pemilih di setiap TPS dari 300 menjadi 600 pemilih yang mengakibatkan banyaknya pemilih yang tidak mendapatkan kartu undangan pemilu yang disebabkan oleh nama dan alamat pemilih tidak dikenal oleh KPPS. *Keenam*, sempitnya waktu dan dana sosialisasi Pilkada.

Data partisipasi pemilih dalam pilkada yang diperoleh melalui kuesioner memperlihatkan bahwa angka partisipasi warga dalam pilkada tertinggi sebesar 98,23% di Kabupaten Tanjung Balai, Sumatera Utara. Sebaliknya angka partisipasi terendah sebesar 54,7% terjadi di Kota Medan.

Selain angka partisipasi dalam Pilkada yang cenderung menurun, tingkat kesadaran politik pemilih juga cukup memprihatinkan. Sangat sedikit warga yang melakukan pengecekan nama mereka di dalam daftar pemilih sementara (DPS) atau daftar pemilih tetap (DPT) ketika DPS dan DPT tersebut diumumkan.

²³ KPU Kota Binjai, data per 28 Februari 2006.

Perilaku pemilih dalam menentukan pilihan kepala daerah belum rasional. Pemilih cenderung memilih calon yang memberikan keuntungan materi sesaat (pemberian uang dan materi menjelang pilihan berlangsung). Pilihan masyarakat dalam Pilkada sangat dipengaruhi oleh berapa jumlah uang yang mereka terima. Artinya, pemilih akan memilih calon kepala daerah yang memberikan uang paling banyak.

Selain dipengaruhi oleh materi yang diterima, faktor kultur *patronage* masih sangat kuat mempengaruhi pilihan masyarakat daerah, khususnya di daerah pedesaan dan pinggiran. Meskipun tokoh agama dan masyarakat lainnya sangat berpengaruh dalam menentukan pilihan individu-individu masyarakat di bawah, tapi tentu saja perilaku masyarakat dalam memilih ini belum menunjukkan perilaku pemilih yang dewasa dan otonom. Ini adalah pekerjaan rumah bagi masyarakat sipil untuk memberikan pendidikan politik kepada warga agar dalam menentukan pilihan politiknya lebih didasarkan pada rasionalitas dan nurani daripada kepentingan sesaat.

Waktu Persiapan dan Dana Pilkada

Waktu dan dana merupakan faktor yang sangat berpengaruh dalam pencapaian tujuan. Jika suatu organisasi memiliki waktu yang cukup serta sumber pendanaan yang tidak bermasalah maka besar kemungkinan organisasi tersebut akan mampu mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Sebaliknya, jika suatu organisasi yang dibebani suatu pekerjaan tidak memiliki waktu dan dana yang cukup maka bisa dipastikan organisasi tersebut tidak akan optimal dalam menjalankan tugasnya, bahkan sebaliknya bisa gagal menjalankan misinya. Sumber daya waktu dan dana juga sangat penting dalam proses penyelenggaraan Pilkada.

Data dari lapangan menunjukkan bahwa daerah-daerah yang melaksanakan Pilkada di gelombang pertama, bulan Juni 2005, merasa kerepotan dan menjumpai permasalahan-permasalahan teknis yang disebabkan oleh keterbatasan waktu untuk mempersiapkan tahapan-tahapan Pilkada. Sedangkan daerah-daerah yang melaksanakan Pilkada pada gelombang berikutnya, September 2005, lebih baik dalam persiapan karena memiliki waktu yang relatif lebih banyak dibandingkan daerah yang melaksanakan pilkada pada gelombang pertama. Selain itu daerah-daerah yang melaksanakan Pilkada pada gelombang kedua dan seterusnya dapat belajar dari pengalaman

daerah-daerah yang telah melaksanakan Pilkada.

Permasalahan anggaran/dana Pilkada di Sumatera Utara tidak kalah rumit dibandingkan dengan daerah lain. Permasalahan pertama dalam anggaran Pilkada yang dirasakan oleh KPUD Medan adalah alokasi anggaran Pilkada yang ada di mana-mana (*tersebar di banyak instansi seperti Kesbang linmas, Desk pilkada, Sekda, dan sebagainya*). Akibatnya, anggaran tersebut sulit untuk dicairkan.

Sulitnya pencairan dana Pilkada tentu akan mempengaruhi tahapan Pilkada. Permasalahan berikutnya adalah tidak dilibatkannya KPUD dalam proses penentuan besarnya anggaran. KPUD hanya bisa membuat pengajuan anggaran, sedangkan keputusannya ada di tangan instansi lain. Dampak dari tidak dilibatkannya KPUD dalam menentukan jumlah anggaran Pilkada adalah anggaran yang diajukan tidak sesuai dengan harapan KPUD.²⁴

Kasus yang terjadi di Kabupaten Tebing Tinggi dan Asahan merupakan ilustrasi tepat bagaimana permasalahan anggaran menjadikan proses penyelenggaraan Pilkada tidak optimal. Di Tebing Tinggi, proses pencairan dana Pilkada dirasa sangat terlambat. Dana Pilkada baru cair ketika Pilkada sudah melewati tahapan pencalonan. Di Kabupaten Asahan juga demikian, pencairan dana Pilkada selalu terlambat dari jadwal yang telah ditentukan. Sulitnya pencairan dana Pilkada di Kabupaten Asahan ini disebabkan oleh alasan politis, yaitu adanya konflik antara pemerintah daerah dengan DPRD²⁵.

Peran dan Perilaku Partai Politik

Panitia penyelenggara Pilkada melihat bahwa partai politik menjadi bagian permasalahan dalam penyelenggaraan Pilkada. Partai politik dianggap menambah kerumitan permasalahan penyelenggaraan Pilkada. Hal itu terjadi karena partai politik berusaha untuk mempengaruhi keputusan-keputusan KPUD. Permasalahan lain muncul karena partai politik tidak dapat membiayai dirinya sendiri, sehingga partai politik terkesan menggunakan momentum

²⁴ Nelly Armayanti, Ketua KPUD Kota Medan, dalam FGD, Medan, 5 Oktober 2007.

²⁵ Hatta Ridho, Ketua KPUD Kab Tebing Tinggi dan Komis Simanjuntak, anggota KPUD Kab Asahan, dalam FGD, Medan, 5 Oktober 2007.

pilkada untuk mengambil keuntungan dengan memasang tarif tertentu kepada bakal calon.

Kuatnya budaya oligarkhis dan sentralistik dalam partai politik ini sangat jelas terlihat pada kasus pencalonan Bupati Serdang Bedagai dari PPP. Dalam Pilkada Bupati/Wakil Bupati Serdang Bedagai, pada awalnya PPP Serdang Bedagai telah memutuskan Hasaiddin Daulay, ketua DPC PPP Serdang Bedagai, sebagai calon bupati. Penetapan calon dari partai ini telah melalui mekanisme internal partai yaitu pemilu internal di mana Hasaiddin dinyatakan menang dengan suara mayoritas terhadap enam pesaing lainnya. Hasaiddin Daulay mendapatkan 33 suara, sedangkan pesaing terdekatnya hanya mendapatkan 12 suara.

Dengan berbekal kemenangan tersebut, DPC PPP Serdang Bedagai mengajukan nama Hasidin Daulay kepada DPP PPP untuk disahkan pencalonannya. Namun dalam perjalanan waktu, SK pencalonan dari DPP untuk Hasidin Daulay ini dibatalkan karena adanya lobby oleh DPW PPP Sumatera Utara terhadap DPP. Pada akhirnya calon yang diusung oleh PPP adalah Edi Nurady.²⁶

Demonstrasi dan Kekerasan

Demonstrasi dan kekerasan dalam Pilkada juga menjadi permasalahan serius yang terjadi di Sumatera Utara. Kasus kekerasan pemilu yang paling menonjol di Provinsi Sumatera Utara terjadi di Kota Binjai. Aksi kekerasan dalam Pilkada Binjai terjadi pada malam sebelum dilaksanakannya Pilkada. Ribuan massa pendukung tiga calon kepala daerah mendatangi Kantor KPUD dan memaksa Ketua KPUD untuk mengundur pelaksanaan Pilkada yang akan diselenggarakan esok harinya.

Ribuan massa menyandera dan memaksa Ketua dan dua anggota KPUD untuk membuat surat pengunduran Pilkada. Karena berada dibawah tekanan dan intimidasi, Ketua KPUD Kota Binjai terpaksa menandatangani Surat Pengunduran Pilkada yang dibuat oleh perwakilan demonstran. Massa tidak berhenti melakukan intimidasi terhadap ketua dan anggota KPUD saja, tetapi juga merusak peralatan kantor dan gedung KPUD. Kaca

kantor KPUD dipecahkan, kursi, meja dan peralatan milik KPUD dirusak.²⁷

Permasalahan pendaftaran pemilih yang tidak akurat dijadikan alasan oleh sebagian warga untuk menuntut diadakannya penundaan Pilkada. Namun terdapat alasan politis yang lain yang melatarbelakangi aksi tersebut. Pada Pilkada Binjai terdapat empat calon kepala daerah, salah satu calonnya adalah *incumbent*, Ali Umri, yang dianggap sangat kuat oleh ketiga calon lainnya. Ketiga calon tersebut berupaya agar Ali Umri tidak memenangkan Pilkada sehingga dengan kekalahan Uli Amri pada Pilkada Binjai, posisi Uli Amri di Golkar diperkirakan akan goyah.²⁸

Selain permasalahan tersebut di atas, independensi KPUD juga menjadi salah satu faktor yang menyebabkan terjadinya aksi kekerasan dalam Pilkada Binjai. Setidaknya pendapat tersebut diungkapkan oleh mantan Ketua Panitia Pengawas Kota Binjai, Johannes Surbakti, dan Kepala Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Binjai, Ahmad Murlan. Johannes Surbakti mengatakan bahwa anggota KPUD ‘bermain’ dengan salah satu calon kepala daerah tertentu. Sedangkan Ahmad Murlan mengatakan bahwa kekerasan Pilkada disebabkan ‘permainan’ KPUD dengan data pemilih. Jika saja KPUD ‘tidak bermain’ dengan data pemilih, maka kerusuhan tidak akan terjadi.²⁹

Untuk Kabupaten Karo, pelaksanaan pilkada masih diwarnai dengan aksi protes massa menyangkut proses pendaftaran pemilih yang amburadul. Dalam aksi protes tersebut, masyarakat mengklaim bahwa terdapat setidaknya tujuh ribu pemilih yang belum terdaftar.³⁰ Massa menganggap bahwa KPU telah melakukan kelalaian dalam melakukan pendaftaran pemilih karena banyak anggota masyarakat yang tidak terdaftar.

Masalah ini memang tidak menimbulkan kerusuhan atau kekerasan massa, tetapi cukup

²⁶ Julianus Anto dalam paper yang tidak dipublikasikan ‘Evaluasi Pilkada di Sumatera Utara’, Oktober 2007.

²⁷ Achyar Ahmad Ridwan, Ketua KPUD Kota Binjai, dalam FGD Medan 5 Oktober 2007.

²⁸ Ali Umri juga ketua DPD Golkar Provinsi Sumatera Utara.

²⁹ Hasil wawancara dengan Mantan Ketua Panwas Kota Binjai, Johannes Surbakti dan Kepala Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Binjai, Ahmad Murlan, Binjai 8 Oktober 2007.

³⁰ Hasil wawancara dengan Gelluh Sembiring, Anggota KPU Kabupaten Karo, Jumat, 5 Oktober 2007 di Medan.

mengganggu kelancaran pelaksanaan pilkada. Bahkan, masalah ini juga sempat dibawa ke jalur hukum karena masyarakat mengajukan gugatan kepada KPU ke pengadilan. Namun, pengadilan tidak mengabulkan gugatan tersebut karena pihak penggugat tidak bisa menunjukkan bukti.

Dari kasus-kasus demonstrasi dan aksi kekerasan yang terjadi selama penyelenggaraan Pilkada, terdapat kemiripan pola kekerasan dan demonstrasi, di mana yang menjadi objek kekerasan dan demonstrasi adalah panitia penyelenggara terutama KPUD Kabupaten/Kota maupun Provinsi. Hal ini bisa dipahami karena dalam proses penyelenggaraan Pilkada, posisi KPUD cenderung lemah. Hal ini terjadi karena berdasarkan UU No 32/2004, dalam hal pelaksanaan Pilkada bupati/walikota, KPUD Kabupaten/Kota tidak lagi memiliki hubungan hierarkis dengan KPU Provinsi maupun KPU Pusat. Sedangkan dalam pelaksanaan Pilkada Gubernur, KPUD provinsi tidak memiliki hubungan hierarkis dengan KPU Pusat. Dengan keterputusan hubungan hierarki antara KPUD dengan KPU di atasnya, praktis KPUD Kabupaten/Kota dituntut oleh Undang-undang untuk menyelenggarakan Pilkada secara mandiri tanpa supervisi dari KPU di atasnya. Akibatnya, KPUD Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan Pilkada merasa seperti “anak ayam kehilangan induknya”.

KESIMPULAN

Secara umum, masalah yang dihadapi dalam pelaksanaan pilkada di Sumatera Utara selama 2005-2007 relatif sama dengan yang terjadi di daerah lain. Artinya, hambatan pelaksanaan pilkada di Indonesia sebenarnya berangkat dari akar masalah yang sama.

Beberapa permasalahan krusial yang terjadi selama pelaksanaan pilkada di Sumatera Utara antara lain; *pendaftaran pemilih; pencalonan; netralitas penyelenggara pilkada (KPUD), netralitas Panitia Pengawas Pilkada (Panwas); kampanye; keberadaan desk pilkada; partisipasi dan perilaku pemilih; waktu persiapan dan dana pilkada; peran dan perilaku partai politik; serta aksi-aksi demonstrasi dan kekerasan massa.*

Dalam konteks peningkatan kualitas pilkada, perbaikan sistem mutlak diperlukan, misalnya dengan menyempurnakan mekanisme pendaftaran pemilih yang memenuhi dimensi keadilan bagi masyarakat. Selain sistem pemilu,

penguatan skill, kompetensi dan integritas penyelenggara pilkada juga perlu diperkuat untuk menjamin adanya netralitas KPUD guna meningkatkan kualitas pilkada.

REFERENCES

- Abdullah, H. Rozali, Prof. SH., 2005. Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada
- Amirudin dan A. Zaini Bisri, 2006. Pilkada Langsung, Problem dan Prospek, Sketsa Singkat Perjalanan Pilkada 2005, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Apinall, Edward and Fealy, Greg, 2003. Local Power and Politics in Indonesia, ISEAS
- Aris Ananta, et all, 2004. Indonesia Electoral Behavior. A Statistical Perspective ISEAS
- Asfar, Muhammad, 2006. Mendesain Managemen Pilkada, Surabaya: PusDeHAM
- Budiarjo, Miriam, 1982. Partisipasi dan Partai Politik, Sebuah Bunga Rampai, Jakarta: PT. Gramedia,
- Bungin, Burhan (ed), 2001. Metodologi Penelitian Kualitatif: Aktualisasi Metodologis ke Arah Ragam Varian Kontemporer, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada
- Dahl, Robert A, 2001. Perihal Demokrasi, terj. A. Rahman Zainuddin Jakarta: Yayasan Obor Indonesia
- Held, David, 2004. Demokrasi dan Tatanan Global: Dari Negara Modern Hingga Pemerintahan Kosmopolitan, (terj. Damanhuri), Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Imawan, Riswandha, 1997. Membedah Politik Orde Baru, Yogyakarta: Pustakan Pelajar