



**LAPORAN PENELITIAN**  
**EVALUASI PELAKSANAAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH**  
**LANGSUNG DI SUMATERA BARAT**



Photo: Mo Butler, IFES



Photo: Mo Butler, IFES



**KERJASAMA**  
**BADAN PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN**  
**PROVINSI SUMATERA BARAT**  
**DENGAN**  
**LEMBAGA PENELITIAN UNIVERSITAS EKASAKTI**  
**PADANG 2006**

## KATA PENGANTAR

Puji syukur Tim Peneliti panjatkan Kehadirat Allah SWT, yang telah memberikan hidayah dan Inayah-Nya, sehingga kegiatan penelitian dengan tema Evaluasi Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Langsung Di Sumatera Barat dapat diselesaikan dengan baik.

Pemilihan Kepala Daerah secara langsung adalah momentum strategis, dimana seluruh rakyat yang memiliki hak pilih ikut menentukan putra terbaik yang akan menjadi pimpinan daerahnya. Melalui Pemilihan Kepala Daerah yang demokratis diharapkan akan terpilih kepala daerah yang kapabel, kredibel dan aspirati.

Buku kecil ini berisi hasil Penelitian yang berjudul "*Evaluasi Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Langsung Di Sumatera Barat*". Dalam buku yang sederhana ini kami tim peneliti menyuguhkan gambaran singkat berdasarkan temuan-temuan hasil penelitian lapangan tentang mekanisme dan pelaksanaan pemilihan kepala daerah langsung di Sumatera Barat dan hambatan-hambatan yang dihadapi dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah langsung di Sumatera Barat serta merumuskan dan memformulasikan model yang ideal bagi pelaksanaan pemilihan kepala daerah langsung khususnya di Sumatera Barat.

Tim Peneliti menyadari bahwa hasil penelitian ini masih bersifat hal-hal yang umum saja dan belum sampai ke akarnya, hal ini dikarenakan keterbatasan waktu, dana dan pengetahuan dalam diri Tim Peneliti. Namun terlepas dari segala kekuarangan

yang ada, harapan kami semoga hasil penelitian ini dapat menjadi bahan acuan dan pedoman bagi Pemerintah Provinsi Sumatera Barat dalam melaksanakan Pemilihan Kepala Daerah yang akan datang dan Rekomendasi Hasil Penelitian ini dapat ditindaklanjuti, setidaknya dapat menjadi bahan pertimbangan dalam melaksanakan pemilihan kepala daerah yang akan datang di Provinsi Sumatera Barat khususnya, sehingga ke depan pelaksanaan pemilihan kepala daerah akan lebih berkualitas.

Untuk itu sebagai kata akhir, Tim Peneliti mengharapkan masukan, saran dan kritik yang konstruktif demi penyempurnaan buku kecil ini. Akhir kata semoga hasil penelitian ini dapat dikembangkan dengan penelitian-penelitian lain yang lebih spesifik dan komprehensif demi perbaikan di masa mendatang bagi kejayaan masyarakat Sumatera Barat.

Padang, November 2006

**Tim Peneliti**

## DAFTAR ISI

<b>KATA PENGANTAR</b> .....	i
<b>DAFTAR ISI</b> .....	iii
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	vii
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Perumusan Masalah.....	6
1.3 Tujuan Penelitian.....	6
1.4 Ruang Lingkup Penelitian.....	6
1.5 Kerangka Laporan.....	7
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b>	
2.1. Konsepsi Demokrasi dan Pemilihan Kepala Daerah.....	10
2.2. Keuntungan dan implikasi Pilkada Langsung.....	14
2.3. Peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam Pilkada.....	20
2.4. Pengertian Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD).....	21
2.5. Hubungan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota Dalam Pilkada.....	26
2.6. Tugas dan wewenang KPUD dan DPRD.....	28
2.7. Panitia Pengawas Pemilihan Kepala Daerah (Panwas Pilkada).....	35
2.8. Pembiayaan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada)..	38
<b>BAB III METODOLOGI PENELITIAN</b>	
3.1. Metode Pendekatan.....	40

3.2. Spesifikasi Penelitian.....	41
3.3. Jenis dan Sumber Data .....	42
3.4. Teknik Penarikan Sampel.....	43
3.5. Teknik Pengumpulan Data .....	43
3.6. Validitas Data.....	44
3.7. Lokasi Penelitian.....	44
3.8. Definisi Operasional dan Operasional Variabel...	45
3.9. Ruang Lingkup Kegiatan .....	45
3.10. Analisis Data.....	46
3.11. Luaran/Out Put Penelitian.....	47

#### BAB IV TEMUAN DAN PEMBAHASAN

4.1. Profil Daerah Penelitian .....	48
4.1.1 Provinsi Sumatera Barat.....	48
4.1.2 Kabupaten Solok .....	51
4.1.3 Kota Pariaman .....	54
4.1.4 kabupaten Pesisir Selatan .....	55
4.1.5 Kabupaten Padang Pariaman .....	59
4.1.6 Kabupaten Pasaman Barat.....	61
4.2. Temuan dan Pembahasan .....	64
4.2.1 Mekanisme dan Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Langsung di Sumatera Barat.....	68
1. Masa Persiapan, meliputi :	
a. Pemberitahuan DPRD kepada kepala daerah mengenai berakhirnya masa jabatan .....	69

b. Pemberitahuan DPRD kepada KPUD mengenai berakhirnya masa jabatan kepala daerah .....	71
c. Perencanaan penyelenggaraan, meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan pelaksanaan pemilihan kepala daerah.....	72
d. Pembentukan panitia pengawas, PPK, PPS dan KPPS.....	74
e. Pemberitahuan dan Pendaftaran Pemantau.....	75
2. Tahap Pelaksanaan, meliputi :	
a. Penetapan daftar pemilih .....	77
b. Pendaftaran dan penetapan calon kepala daerah/wakil kepala daerah .....	80
c. Kampanye .....	88
d. Pemungutan Suara dan Hasil Penghitungan Suara .....	91
e. Penetapan Calon Terpilih, Pengesahan Pengangkatan dan Pelantikan Kepala Daerah Terpilih .....	96
4.2.2 Hambatan-hambatan                 dalam Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Pilkada di Provinsi Sumatera Barat .....	100
a. Masa Persiapan.....	100
b. Tahap Pelaksanaan.....	102

4.2.3 Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) yang ideal di Sumatera Barat .....	104
--	-----

## **BAB V KESIMPULAN DAN REKOMENDASI**

5.1. Kesimpulan.....	106
5.2. Rekomendasi.....	110

## **DAFTAR PUSTAKA**

## **DAFTAR TABEL**

Tabel 1 Luas Kecamatan dan Jumlah Desa / Kelurahan Kota Pariaman .....	55
Tabel 2 Jumlah Penduduk Kabupaten Pesisir Selatan.....	57
Tabel 3 Pasangan Calon Gubernur dan Wakil Gubernur beserta Partai atau Gabungan Partai Pengusung ...	86
Tabel 4 Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Padang Pariaman beserta Partai atau Gabungan Partai Pengusung.....	87
Tabel 5 Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Solok beserta Partai atau Gabungan Partai Pengusung.....	87
Tabel 6 Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Pesisir Selatan beserta Partai atau Gabungan Partai Pengusung.....	88
Tabel 7 Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Pasaman Barat beserta Partai atau Gabungan Partai Pengusung.....	88
Tabel 8 Rekapitulasi Hasil Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Sumatera Barat.....	93
Tabel 9 Rekapitulasi Hasil Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Solok.....	93
Tabel 10 Rekapitulasi Hasil Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Padang Pariaman.....	94
Tabel 11 Rekapitulasi Hasil Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Pesisir Selatan .....	94

Tabel 12 Rekapitulasi Hasil Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Pasaman Barat.....	95
Tabel 13 Rekapitulasi Hasil Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Sumatera Barat di Kota Pariaman.....	95
Tabel 14 Hasil Pasangan Kepala Daerah Terpilih dan Pejabat Yang Melantik.....	97

## BAB I PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Berdasarkan ketentuan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah khususnya Pasal 24 disebutkan bahwa setiap daerah harus dipimpin oleh seorang kepala daerah. Itu sebabnya tidak satupun daerah di Indonesia, baik provinsi maupun kabupaten/kota yang tidak memiliki kepala daerah. Sekalipun daerah tersebut baru dibentuk akibat pemekaran daerah yang sudah ada sebelumnya pasti sudah dipimpin seorang kepala daerah dengan sebutan. pejabat kepala daerah (pejabat gubernur atau pejabat bupati dan walikota).

Di Indonesia sebelum terpilih gubernur definitif beberapa provinsi baru secara langsung dipimpin oleh pejabat gubernur yang ditunjuk oleh presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Misalnya Pejabat Gubernur Provinsi Banten, Gorontalo, Kepri, Bangka Belitung, Sulawesi Barat dan Irian Jaya Barat.

Demikian pula di Sumatera Barat, beberapa kabupaten/kota hasil pemekaran wilayah lama juga dipimpin sementara waktu oleh pejabat bupati dan walikota. Misalnya, kabupaten Pasaman Barat, Dharmasraya, Solok Selatan dan Kota Pariaman.

Fakta-fakta ini sekaligus membuktikan bahwa kepala daerah adalah jabatan strategis dan memiliki posisi sentral terhadap eksistensi sebuah wilayah/daerah.

Secara formal berdasarkan ketentuan Pasal 7 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa ada 7 (tujuh)

tugas, wewenang dan kewajiban yang harus dilaksanakan oleh Kepala Daerah, yaitu :

- a. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan DPRD;
- b. Mengajukan rancangan Perda;
- c. Menetapkan Perda yang telah memperoleh persetujuan DPRD;
- d. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama;
- e. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah;
- f. Mewakili daerahnya di dalam maupun di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- g. Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Menariknya, meskipun posisi kepala daerah sarat dengan beban dan tanggung jawab yang sangat berat, namun banyak kalangan yang termotivasi untuk memperebutkan.

Terbukanya akses bagi siapapun untuk bisa menduduki elit puncak di daerah membuktikan bahwa kehidupan berdemokrasi di Indonesia sudah amat maju. Calon gubernur, bupati dan walikota yang pada masa berlakunya UU Nomor 5 Tahun 1974 hanya dikonsumsi oleh sebagian elit politik lokal di lingkaran DPRD, fenomena dan "demam" pemilihan kepala daerah dewasa ini telah menjadi bagian dari materi diskusi semua kalangan dari lapisan masyarakat bawah hingga lapisan atas.

Bahkan satu hingga dua tahun baru akan dilaksanakan pilkada, masyarakat telah terbiasa untuk membahasnya sebagai

bahan diskursus publik. Publik secara sadar atau tidak telah dipaksa untuk melakukan pencermatan sejak dini siapa yang pantas dipilih atau diabaikan dalam pemilihan nanti. Keterlibatan Masyarakat menentukan Pilkada Langsung menjadi landasan dasar bagi bangunan demokrasi. Bangunan demokrasi tidak akan kokoh manakala kualitas partisipasi masyarakat diabaikan. Itu sebabnya keberhasilan sang calon untuk terpilih sebagai kepala daerah sesungguhnya adalah investasi sosio-politik jangka panjang yang sejak lama mesti dipersiapkan.

Fenomena tersebut sangat jelas terbaca pada pilkada gubernur Sumatera Barat tahun 2005 lalu. Pasangan calon yang meroket populer secara tiba-tiba tanpa jejak rekam yang jelas ternyata belum tentu menjadi pilihan mayoritas rakyat. Realitasnya, masyarakat masih memperhatikan figur yang sudah lama dikenal dan mendarmabaktikan kemampuannya untuk daerah ini.

Berdasarkan laporan dari Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi Sumatera Barat dan Laporan Panitia Pengawas Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Provinsi Sumatera Barat, dinyatakan bahwa pelaksanaan pemilihan kepala daerah (Gubernur, Bupati dan Walikota) yang diadakan pada tanggal 27 Juni 2005 secara umum pelaksanaannya berjalan dengan baik, tertib dan lancar serta tidak muncul konflik serius yang terjadi, sehingga semua tahapan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dapat dilaksanakan sesuai dengan jadwal.

Sekalipun pelaksanaan berjalan sesuai dengan jadwal dan tahapan, namun pada tatanan praktek, pada beberapa daerah di kabupaten dan kota muncul permasalahan yang

sesungguhnya sangat serius berkaitan dengan ketidakpuasan peserta pilkada (pasangan calon dan partai politik yang mengusung pasangan calon terhadap pendaftaran dan penetapan calon kepala daerah/wakil kepala daerah dan masyarakat pendukung pasangan calon kepala daerah/wakil kepala daerah yang dinyatakan tidak lulus) oleh KPU Daerah.

Fakta yang terjadi di Kabupaten Padang Pariaman dimana masyarakat pendukung pasangan calon kepala daerah/wakil kepala daerah melakukan unjuk rasa menolak hasil penetapan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Padang Pariaman yang berbuntut dengan disegelnya Kantor KPU Kabupaten Padang Pariaman dan tidak adanya titik temu antara KPU Kabupaten Padang Pariaman dengan pihak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Padang Pariaman sebagai representasi dari partai politik tentang pelaksanaan pilkada di daerah tersebut adalah fakta yang perlu dikritisi dan dijadikan bahan kajian bagi penyelenggaraan pilkada ke depan di Sumatera Barat.

Daftar panjang untuk menggambarkan bahwa pelaksanaan pilkada di Sumatera Barat muncul permasalahan adalah sebagaimana yang terjadi pula di Kota Solok pada tahap pencalonan, Kota Bukit Tinggi pada tahap pemungutan suara dan Kabupaten Pesisir Selatan pada tahap pemungutan suara dan tahap pelantikan Bupati terpilih, dimana masyarakat memblokir jalan yang berujung pada adanya masyarakat yang menjadi korban luka tembak dari aparat keamanan.

Pemilihan kepala daerah (Pilkada) yang berlangsung tahun 2005, baik untuk pemilihan gubernur maupun pemilihan

bupati/walikota adalah 'test case' bagi kematangan emosional politik rakyat. Secara umum pelaksanaan pilkada telah direspon amat positif oleh sebagian besar masyarakat daerah ini. Bahwa di beberapa daerah seperti di Kabupaten Padang Pariaman ataupun di Kabupaten Pesisir Selatan diwarnai sedikit kemelut, tetapi tetap tidak berujung pada terjadinya kegagalan hasil pilkada.

Dengan demikian diskursus tentang Pilkada menjadi sangat menarik untuk ditelaah saat ini, apalagi bagi daerah yang belum melaksanakan, minimal pengalaman yang dikemukakan dapat dijadikan sebagai preferensi dalam pelaksanaan Pilkada yang akan dilakukan sehingga nanti akan dapat mencapai pemahaman kita bersama tentang Pilkada dan relevansinya terhadap demokrasi.

Beberapa kajian pilkada terdahulu telah dilakukan oleh Herman (2005)<sup>1</sup> yang secara khusus mengkaji pemilihan gubernur dan wakil gubernur provinsi Jambi. Demikian juga penelitian yang dilakukan oleh Maradona (2005)<sup>2</sup> secara khusus selain mengkaji pelaksanaan pilkada gubernur di Sumatera Barat juga dilengkapi dengan peran dan fungsi KPUD.

Dikombinasikannya beberapa fenomena pilkada di kabupaten/kota serta beberapa kajian penelitian terdahulu maka penelitian dengan judul *Evaluasi Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Langsung Di Sumatera Barat* adalah pilihan tema yang amat tepat dan menarik.

<sup>1</sup> Herman *Pelaksanaan Pilkada Langsung : Studi Tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Jambi* (Padang : FISIPOL-Univ. Ekasakti 2005) Skripsi/Tugas Akhir Tidak Dipublikasikan

<sup>2</sup> Maradona, Siahaan. *Peran dan Fungsi KPUD Dalam Penyelenggaraan Pilkada Gubernur di Sumbar* (Padang: FISIPOL-Univ. Ekasakti, 2005) Skripsi/Tugas Akhir Tidak Dipublikasikan

## 1.2 Perumusan Masalah

- 1) Bagaimanakah mekanisme dan pelaksanaan pemilihan kepala daerah langsung di Sumatera Barat ?
- 2) Apakah hambatan-hambatan yang dihadapi dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah langsung di Sumatera Barat ?
- 3) Bagaimanakah pemilihan kepala daerah yang ideal di Sumatera Barat?

## 1.3 Tujuan Penelitian

1. Memperoleh deskripsi tentang mekanisme dan pelaksanaan pemilihan kepala daerah langsung di Sumatera Barat
2. Mengidentifikasi hambatan-hambatan yang dihadapi dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah langsung di Sumatera Barat
3. Merumuskan mekanisme dan model yang ideal terhadap pelaksanaan pemilihan kepala daerah langsung di Sumatera Barat

## 1.4 Ruang Lingkup

Ruang lingkup kegiatan membantu peneliti memberikan focus yang jelas sehingga tujuan penelitian ini dapat dicapai. Penelitian ini membatasi lingkup penelitiannya mengacu pada penelitian dan kerangka konseptual yang digunakan. Adapun yang menjadi ruang lingkup dan kegiatan ini adalah :

- 1) Menemukan mekanisme dan pelaksanaan pemilihan kepala daerah langsung di Sumatera Barat.

- 2) Menemukan identifikasi faktor-faktor yang menghambat pelaksanaan pemilihan kepala daerah langsung di Sumatera Barat.
- 3) Merumuskan mekanisme dan model yang ideal terhadap penyelenggaraan pemilihan kepala daerah langsung di Sumatera Barat.

## 1.5 Kerangka Laporan

Dalam laporan penelitian kerangka laporan yang digunakan adalah dengan sistematika penulisan laporan sebagai berikut :

### BAB I PENDAHULUAN

- 1.1. Latar Belakang
- 1.2. Perumusan Masalah
- 1.3. Tujuan Penelitian
- 1.4. Ruang Lingkup Penelitian
- 1.5. Kerangka Laporan

### BAB II TINJAUAN PUSTAKA

- 2.1 Konsepsi Demokrasi dan Pemilihan Kepala Daerah
- 2.2 Keuntungan dan implikasi Pilkada Langsung
- 2.3 Peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam Pilkada
- 2.4 Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD)
- 2.5 Hubungan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota Dalam Pilkada
- 2.6 Tugas dan wewenang KPUD dan DPRD

2.7 Panitia Pengawas Pemilihan Kepala Daerah (Panwas  
Pilkada)

2.8 Pembiayaan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada)

### **BAB III METODOLOGI PENELITIAN**

3.1 Metode Pendekatan

3.2 Spesifikasi Penelitian

3.3 Jenis dan Sumber Data

3.4 Teknik Penarikan Sampel

3.5 Teknik Pengumpulan Data

3.6 Lokasi Penelitian

3.7 Definisi Operasional dan Operasional Variabel

3.8 Ruang Lingkup Kegiatan

3.9 Analisis Data

3.10 Luaran/Out Put Penelitian

### **BAB IV TEMUAN DAN PEMBAHASAN**

4.1 Profil Daerah Penelitian

4.2 Mekanisme dan Pelaksanaan Pemilihan Kepala  
Daerah Langsung di Sumatera Barat

A. Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dan  
Bupati/Walikota dan Wakil Bupati/Wakil Walikota  
di Provinsi Sumatera Barat

B. Pendaftaran Pemantau Pilkada

C. Pencalonan dan Penetapan serta Nomor Urut  
Pasangan Calon Gubernur dan Wakil Gubernur  
dan Pasangan Calon Bupati/Walikota dan Wakil  
Bupati/Wakil Walikota di Provinsi Sumatera Barat

D. Kampanye

E. Pemungutan Suara dan Hasil Penghitungan  
Suara

F. Pelantikan Gubernur dan Wakil Gubernur terpilih  
dan Bupati dan Wakil Bupati di Provinsi Sumatera  
Barat Periode 2005-2010

4.3 Hambatan-hambatan dalam pelaksanaan Pilkada di  
Provinsi Sumatera Barat

4.4 Pilkada yang ideal di Sumatera Barat

### **BAB V KESIMPULAN DAN REKOMENDASI**

5.1 Kesimpulan

5.2 Rekomendasi

### **DAFTAR PUSTAKA**

## BAB II TINJAUAN PUSTAKA

### 2.1. Konsepsi Demokrasi dan Pemilihan Kepala Daerah Langsung

Sistem demokrasi modern pada dasarnya hanya mengenal dua tipe suksesi kepemimpinan yakni jalur konstitusional dan inkonstitusional. Baik pada skala global ataupun lokal, pilihan melalui mekanisme pemilu adalah yang paling umum dan beresiko sosio politik yang terukur. Itu sebabnya jalur pemilihan umum dengan melibatkan seluruh komponen masyarakat turut berpartisipasi tetap merupakan mekanisme yang elegan dalam mereproduksi pemimpin politik yang diharapkan.

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang selanjutnya disebut pemilihan, adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan/atau kabupaten/kota berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah<sup>3</sup>

Sekalipun pilkada masih diperdebatkan apakah termasuk rejim pemilu ataukah bagian dari rejim pemerintahan daerah, tidak terlalu signifikan pengaruhnya. Demikian pula apakah pilkada sebagai manifestasi demokrasi formal-prosedural ataukah demokrasi substansial, kenyataannya pilkada telah dan tetap

<sup>3</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah khususnya Pasal 1 Ayat (1). Pengaturan lebih jauh bisa juga dilihat pada PP No.3 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dan PP Nomor 17 Tahun 2005 tentang perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005.

berlangsung<sup>4</sup>. Pada tahun 2005 lalu sekurangnya telah dilaksanakan pemilihan kepala daerah di 13 (tiga belas) kabupaten/kota di provinsi Sumatera Barat. Sisanya akan menyusul setelah masa tugas kepala daerah yang dipilih DPRD terakhir kalinya tersebut berakhir.

Dalam pelaksanaannya, terdapat 3 (tiga) indikasi titik rawan yang perlu dicermati. Titik rawan pertama adalah proses pengusulan calon (bakal calon) Kepala daerah. Baik pada pilkada provinsi maupun kabupaten/kota tahapan pengapungan nama bakal calon hingga penjaringan adalah interval Waktu yang sangat krusial dan harus memperoleh perhatian serius.

Titik rawan kedua, proses pencalonan oleh partai politik. Secara teoritis hal ini bisa dimasukkan sebagai implementasi rekrutmen politik. Pasal 59 UU Nomor 32 Tahun 2004, tegas mengatur bahwa calon hanya bisa diusulkan oleh partai politik. Partai politik yang memiliki kursi lebih 15 persen bisa mengusulkan nama calon sendiri. Begitu pula gabungan partai politik yang kurang suara dari 15 persen bisa membangun aliansi untuk mengusulkan calon. Calon bisa berasal dari internal dan eksternal partai. Calon independen pun masih bisa masuk tapi harus lewat jalur konvensi partai atau diusulkan partai tertentu.

Titik rawan ketiga adalah hari H pelaksanaan (dari masa kampanye hingga penetapan calon terpilih oleh KPUD). Tahapan ini adalah episode yang paling krusial. Terkubur hidupnya calon ditandai dengan kemampuan memobilisir seluruh potensi kekuatan. Itu sebabnya mencermati berbagai titik rawan tersebut,

<sup>4</sup> Budi Kurniawan, "Pilkada Langsung Demokrasi Formal Prosedural-Demokrasi Substansial" Makalah disampaikan Pada Lokakarya Pilkada Damai 2005 di Padang tanggal 30-31 Mei 2005.

pilkada yang sukses juga harus dilengkapi dengan aturan main yang lengkap pula. Bahkan aturan yang lengkap jika tidak dibarengi dengan komitmen yang kuat antara KPUD, peserta pilkada dan panitia pengawas untuk menyelenggarakan pilkada yang bersih, juga sulit dilaksanakan.

Berdasarkan Pasal 65 UU No. 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa pilkada dilaksanakan dengan dua tahap yakni masa persiapan dan masa pelaksanaan.

Masa Persiapan meliputi :

- a. Pemberitahuan DPRD Kepada kepala daerah mengenai berakhirnya masa jabatan;
- b. Pemberitahuan DPRD kepada KPUD mengenai berakhirnya masa jabatan kepala daerah;
- c. Perencanaan penyelenggaraan, meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan pelaksanaan pemilihan kepala daerah;
- d. Pembentukan Panitia Pengawas, PPK, PPS dan KPPS;
- e. Pemberitahuan dan Pendaftaran Pemantau.

Tahap pelaksanaan meliputi:

- a. Penetapan daftar pemilih;
- b. Pendaftaran dan penetapan calon kepala daerah / wakil kepala daerah;
- c. Kampanye;
- d. Pemungutan suara;
- e. Penghitungan suara ; dan
- f. Penetapan pasangan calon kepala daerah/wakil kepala daerah terpilih, pengesahan dan pelantikan.

Tahapan demi tahapan tersebut akan terlaksana dengan lancar jika terjadi kolaborasi kerja sesuai dengan tugas pokok dan

fungsi (tupoksi) 4 (empat) lembaga terkait<sup>5</sup>. Lembaga-lembaga tersebut adalah:

1. Komisi Pemilihan Umum (KPU) Daerah yang mempunyai tugas menyelenggarakan semua tahapan Pemilihan Kepala Daerah.
2. Panitia Pengawas Pemilihan Kepala Daerah (Panwas Pilkada) yang mempunyai tugas dan wewenang mengawasi semua tahapan pemilihan dan menyelesaikan sengketa yang timbul dalam pemilihan
3. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang mempunyai tugas (a) membentuk Panitia Pengawas Pilkada, dan (b) mengusulkan pengesahan dan pengangkatan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri.
4. Mahkamah Agung (MA) yang mempunyai kewenangan memutus persengketaan atau keberatan atas penetapan hasil Pilkada (Pasal 108 UU No.32 / 2004).

Namun dalam teknis pelaksanaannya, struktur organisasi yang paling punya otoritas penuh dalam penyelenggaraan pilkada adalah KPUD. Secara ringkas dapat digambarkan sebagai berikut<sup>6</sup> :

1. KPU Sumbar terdiri dari 1 (satu) orang ketua merangkap anggota dan 4 (empat) orang anggota, 1 (satu) orang

<sup>5</sup> Hasil Chaniago, "Pengawasan dan Penegakan Hukum Dalam Pemilihan Kepala Daerah" Makalah disampaikan dalam Lokakarya Pilkada Damai 2005 di Padang tanggal 30-31 Mei 2005.

<sup>6</sup> HM.Mufti Syarfie, "Manajemen Pilkada dan Alokasi Anggaran", Makalah disampaikan dalam Lokakarya Pilkada Damai 2005 di Padang tanggal 30-31 Mei 2005.

- sekretaris, 3 (tiga) orang Kepala Bagian dan 6 (enam) orang Kepala Sub Bagian ditambah beberapa orang staf.
2. KPU Kabupaten dan Kota terdiri dari 1 (satu) orang ketua merangkap anggota dan 4 (empat) orang anggota, 1 (satu) orang sekretaris, dan 4 (empat) orang Kepala Sub Bagian ditambah beberapa orang staf.
  3. PPK sebanyak 157 orang dan masing-masing terdiri dari 1 (satu) orang ketua dan 4 (empat) orang anggota,
  4. PPS sebanyak 2.125 masing-masing terdiri dari 1 orang ketua dan 2 orang anggota
  5. KPPS pada setiap TPS masing-masing 7 (tujuh) orang ditambah 2 (dua) orang petugas Linmas,
  6. TPS sebanyak 10.704

## 2.2. Keuntungan dan implikasi Pilkada Langsung

Menurut Warsito<sup>7</sup> paling tidak ada enam keuntungan dari pemilihan kepala daerah langsung.

*Pertama*, pemilihan langsung oleh rakyat untuk memilih anggota DPR, DPRD, presiden, kepala daerah dan kepala desa, menunjukkan adanya konsistensi penyelenggaraan pemerintahan dalam mekanisme pemilihan pejabat publik.

*Kedua*, pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat merupakan proses politik untuk menuju pada kehidupan politik yang lebih demokratis dan bertanggung jawab. Para pejabat publik yang dipilih oleh rakyat akan mempertanggungjawabkan kepada rakyat, karena rakyat yang memiliki kedaulatan. Harapannya adalah setiap keputusan politik yang diambil oleh

<sup>7</sup> Warsito. Keuntungan Pilkada Langsung, Suara Merdeka, 13 Agustus 2004

pejabat publik semata-mata untuk kepentingan rakyat. Pemilihan yang bebas dan adil adalah hal yang penting dalam menjamin kesepakatan mereka yang diperintah sebagai fondasi politik demokratis.

Mereka dengan serta merta menjadi instrumen, baik untuk penyerahan kekuasaan dan legitimasi, karena pemilu yang tidak jujur bisa menimbulkan keraguan-keraguan pada kemenangan seseorang yang menduduki jabatan di pemerintahan, keraguan tersebut akan mengurangi kecakapannya dalam memerintah (Grier Stephenson, 2001 hal : 21).

*Ketiga*, pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan proses politik yang dapat memberikan pendidikan politik kepada rakyat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara dalam kerangka stabilitas nasional.

Dengan pemilihan secara langsung, rakyat lama kelamaan akan memahami tujuan untuk apa pemilihan diselenggarakan, dengan demikian mereka akan semakin kritis dalam mempertaruhkan hak-haknya. Di sisi lain para calon yang kalah, mau menerima kekalahan secara ikhlas. Begitu pula para pendukungnya dengan terbuka patuh kepada pemenang dengan mengakui hak mereka untuk berkuasa. Penerimaan semacam ini merupakan penyangga sistem politik yang stabil bagi bangsa Indonesia.

*Keempat*, pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat akan mendorong pendewasaan partai politik, terutama dalam perekrutan kader partai politik yang akan ditempatkan sebagai calon kepala daerah. Calon yang ditetapkan oleh partai politik adalah mereka yang telah diseleksi oleh partai dan

diperkirakan memenangkan persaingan untuk merebut suara rakyat. Jadi pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan seleksi kepemimpinan lokal yang ideal untuk mendapatkan sepasang gubernur, bupati dan walikota yang lebih berkualitas dan bertanggung jawab.

Seorang pejabat publik yang memperoleh dukungan luas dan kuat dari rakyat akan menjalankan fungsi-fungsi kekuasaan negara dalam rangka tercapainya tujuan negara pada tingkat lokal. Mereka akan merasa terikat dengan suara rakyat dan memperjuangkan kepentingan rakyat.

Pemilihan kepala daerah secara langsung dan periodik akan mengalami dinamika dalam kehidupan politik rakyat. Rakyat akan semakin rasional dalam menentukan pilihan sehingga tidak ada partai atau faksi dalam sebuah partai yang mempunyai jaminan untuk selamanya berkuasa atau mampu menempatkan kadernya sebagai kepala daerah.

Mayoritas hari ini akan digantikan mayoritas esok hari. Bahkan partai yang mayoritas belum tentu mampu menempatkan kadernya sebagai kepala daerah. Ini adalah poin kunci dari teori demokrasi. Mayoritas adalah suatu yang berubah-ubah dan bersifat sementara. Artinya kemenangan ditentukan oleh rakyat dan rakyat menilai pejabat-pejabat terpilih sebagai agen mereka yang mendapatkan kewenangan untuk bertindak atas nama rakyat. Pemilihan secara langsung diharapkan para pejabat publik sebagai abdi rakyat bukan sebaliknya rakyat sebagai abdi pejabat.

*Kelima*, pemilihan kepala daerah secara langsung akan memperkuat dan mengembangkan konsep check and balances dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sebab dengan pemilihan

kepala daerah secara langsung, maka kepala daerah akan bertanggung jawab kepada rakyat bukan kepada DPRD. Dengan demikian kedudukan kepala daerah kuat sebagai pejabat pelaksana kebijakan politik, oleh karena itu apabila posisi kepala daerah hasil pilihan rakyat didukung oleh DPRD yang aspiratif dan mampu menjalankan fungsinya dengan baik maka konsep check and balances akan dapat terlaksana dengan baik.

*Keenam*, masyarakat paham terhadap kedaulatan. Dalam UU No 22 Th. 1999, disebutkan kepala daerah dipilih oleh DPRD. Hal ini dapat dipahami bahwa kedaulatan rakyat diserahkan kepada lembaga perwakilan yaitu DPRD. Penyerahan kedaulatan seperti itu rasanya tidak dapat, karena kedaulatan merupakan hak yang tidak dapat didelegasikan atau diserahkan kepada lembaga manapun. Kedaulatan melekat pada rakyat, yang sewaktu-waktu dapat dikontrol dan kemungkinan ditarik apabila dalam pelaksanaan kebijakan kepala daerah menyimpang dari yang diharapkan, oleh karena itu seharusnya tidak diserahkan kepada sebuah lembaga.

Apabila hak rakyat diserahkan kepada lembaga, besar sekali kemungkinan terjadi lembaga yang diserahi kedaulatan tersebut menyalahgunakan secara menyimpang dari kehendak rakyat. Contoh yang selama ini terjadi bahwa kepala daerah dipilih oleh DPRD baik berdasar UU No 5/74 maupun UU No 22/1999.

Berdasar UU No 5/1974, kepala daerah lebih banyak ditentukan oleh pemerintah pusat, dengan alasan karena kepala daerah adalah kepala wilayah (pejabat pusat) dan sekaligus pejabat daerah. Karenanya yang terjadi mekanisme politik berjalan di luar proses politik, bahkan siapa yang akan menjadi

kepala daerah sudah diketahui sebelum proses pemilihan pejabat publik oleh DPRD berlangsung.

Setelah diberlakukannya UU No 22/1999, terjadilah revolusi dalam pemilihan kepala daerah, DPRD mempunyai kewenangan mutlak untuk memilih kepala daerah tanpa campur tangan pemerintah pusat. Banyak kasus calon dari partai kecil dapat memenangkan dalam pemilihan kepala daerah, banyak konflik yang timbul akibat dari pemilihan kepala daerah.

Jadi makna kedaulatan di tangan rakyat, sebagaimana dituangkan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (setelah amandemen) adalah kedaulatan rakyat yang dilaksanakan oleh lembaga perwakilan. Pada tahun 2004 disahkan UU No.32/2004 tentang Pemerintahan Daerah pada bab tertentu diatur secara khusus mengenai Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) langsung.

Sebagai konsekuensi disahkannya UU No.32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka kepala daerah ke depan adalah kepala daerah yang dipilih langsung oleh rakyat. Sebuah prosedur yang sarat dengan nilai-nilai kedaulatan dan legitimasi kuat dari rakyat. Secara teknis, itu sangat baik. Tetapi, apakah permasalahannya langsung selesai? Apakah daerah otomatis akan memiliki pemimpin yang reformis? Belum tentu. Sebab, dalam pemilihan langsung juga, bukan tidak mungkin terjadi hal-hal yang jauh lebih buruk dari yang sebelumnya akan terjadi. Karena itu, segala kemungkinan harus tetap diwaspadai.

Menurut Oscar Siagian<sup>8</sup> Secara sederhana, ada beberapa hal yang mungkin timbul sebagai implikasi dari pilkada langsung tersebut. *Pertama*, jika pilkada berlangsung dengan tidak

<sup>8</sup> Oscar Siagian. Implikasi Pilkada Langsung. WWW.Hariansib.Com, 23 Januari 2005

demokratis, maka hasil pilihan bisa merupakan hal yang buruk. Misalnya orang yang kaya, yang memiliki pengaruh (termasuk dengan cara premanisme) akan keluar sebagai pemenang. Pengalaman di beberapa negara yang sudah terlebih dahulu menerapkan pemilihan secara langsung, sering terjadi hal-hal buruk, yang itu bisa mematikan akal sehat sebagai landasan berdemokrasi. Misalnya, adanya korelasi kuat antara modal (baca: kekayaan) yang dimiliki oleh si calon dengan "popularitasnya" di mata rakyat. Modal yang dimilikinya kemudian dipakai untuk "membeli" opini di masyarakat. Itu dimungkinkan melalui penguasaan pemberitaan di media massa, misalnya. Kemudian ia akan mengeksploitasi secara membabi buta kekuatan atau kelompok masyarakat adat, termasuk dengan cara-cara yang kotor, licik, dan bahkan anarkhis.

Kalau hal semacam ini terjadi, maka pilihan objektif dari rakyat sulit didapatkan. Persoalannya, hal-hal seperti ini pula yang tidak diatur secara jelas dalam UU pmda tersebut. Batasan-batasan penggunaan dana baik secara langsung maupun secara tidak langsung dari si calon tidak diatur gamblang sehingga sulit untuk dilihat dan dipantau.

*Kedua*, jika pilkada berlangsung dengan jujur, adil, transparan di mana nilai-nilai demokrasi terpatri dengan baik, maka hasilnya adalah terpilihnya kepala daerah yang reformis. Tentu kita sangat berharap melalui mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung, akan lahir seorang sosok pemimpin daerah yang lebih reformis dan merakyat. Seseorang kepala daerah yang benar-benar berjiwa dan berpikiran reformis, tidak

### BAB III METODOLOGI PENELITIAN

#### 3.1 Metode Pendekatan

Untuk meneliti permasalahan dalam penelitian ini digunakan kombinasi pendekatan, yaitu penelitian hukum normatif (*legal research*) dan pendekatan penelitian hukum sosiologis (*socio-legal research*). Pendekatan penelitian hukum normatif merupakan upaya untuk mengkaji hukum dari aspek hukum semata yang terlepas dari aspek hukum lainnya dan pendekatan ini melihat hukum sebagai suatu fenomena tersendiri (*pure legal theory*). Pendekatan ini digunakan untuk menganalisis berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemilihan kepala daerah.

Pendekatan yuridis normatif dilakukan dengan cara melakukan inventarisasi berbagai peraturan yang terkait dengan pemilihan kepala daerah, sinkronisasi peraturan perundang-undangan secara vertikal maupun horisontal, dan perbandingan peraturan perundang-undangan serta sejarah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pilkada dan mengkaji asas-asas hukum yang terdapat dalam peraturan terkait.

Pendekatan yuridis empiris digunakan dengan dasar pemikiran bahwa pendekatan hukum normatif tidak dapat melihat dan memahami realitas hukum yang terjadi dalam masyarakat, karena itu dengan pendekatan yuridis empiris yang mengkaji hukum sebagai suatu fenomena sosial yang riil dan fungsional akan dapat memberikan gambaran tentang hukum yang dipersepsikan, diterapkan dan diharapkan oleh masyarakat.

Dengan pendekatan yuridis empiris yang melihat hukum secara konkrit (*in concreto*) dapat berbeda dengan melihat hukum sebagaimana yang termuat dalam peraturan perundang-undangan. Hukum yang tertulis (*law in the book*) bersifat statis dan dibuat sesuai dengan situasi dan kondisi pada saat atau sebelum hukum diundangkan (*moment op name*), sedangkan masyarakat selalu dinamis sesuai dengan perkembangan masyarakat itu sendiri. Oleh karena itu, pendekatan yuridis empiris berupaya untuk mengetahui secara konkrit apakah produk hukum yang ada atau hukum positif sudah mengakomodasikan kebutuhan masyarakat.

Melalui kedua pendekatan tersebut diharapkan penelitian ini akan dapat memahami permasalahan secara lebih mendalam (*in depth*) sehingga dapat ditemukan langkah-langkah perbaikan yang menyeluruh (*comprehensif*).

#### 3.2 Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini pertama bersifat eksploratif, yakni mencoba mencari dan menjelajahi peristiwa-peristiwa dalam masyarakat yang berhubungan dengan pelaksanaan pilkada di provinsi Sumatera Barat.

Dengan penelitian eksploratif ini, diupayakan mencari peristiwa-peristiwa dalam masyarakat yang berhubungan dengan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah, dan membandingkan ketentuan yang ada dengan pelaksanaannya, dan mencoba melihat faktor-faktor penyebab terjadinya. Penelitian ini juga bersifat deskriptif analitis. Melalui pemilihan spesifikasi ini diharapkan dapat menguraikan serta menganalisa permasalahan

yang dihadapi. Dengan demikian sekaligus diharapkan terlihat dengan jelas permasalahan permasalahan yang dihadapi dan upaya perbaikan yang dibutuhkan.

### 3.3 Jenis dan Sumber Data

Dalam penelitian yang bersifat yuridis normatif, data yang hendak dikumpulkan adalah data sekunder, yaitu berbagai bahan hukum yang berkaitan dengan pelaksanaan dan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Bahan-bahan hukum sekunder tersebut terdiri dari bahan hukum primer yang meliputi peraturan perundang-undangan, khususnya undang-undang, Peraturan Presiden, dan Keputusan Presiden serta keputusan-keputusan lainnya. Bahan hukum sekunder adalah dari buku-buku dan literatur-literatur serta hasil penelitian yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti serta bahan hukum tersier yang terdiri dari kamus dan ensiklopedia.

Untuk mengumpulkan data sekunder ini, dilakukan penelitian kepustakaan (*library research*), serta penelitian langsung ke instansi terkait, khususnya Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi Sumbar, KPU Kabupaten/Kota, Panwas Pilkada Provinsi Sumbar dan Panwas Pilkada Kabupaten/Kota, Peserta Pilkada, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, pasangan calon kepala daerah, dan pihak-pihak lain yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

Dalam penelitian yang bersifat yuridis empiris, dikumpulkan data primer, yakni keterangan atau informasi tentang pelaksanaan pemilihan kepala daerah.

### 3.4 Teknik Penarikan Sampel

Sampel penelitian diambil secara bertujuan (*purposif sampling*), yakni ditetapkan sesuai dengan tujuan penelitian. Untuk itu dipilih instansi di tingkat provinsi dan tingkat kabupaten/kota di Sumatera Barat, yaitu Provinsi Sumatera Barat yang melaksanakan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Kabupaten Padang Pariaman dan Kabupaten Pesisir Selatan yang mewakili daerah yang dianggap bermasalah dalam pemilihan kepala daerah, Kabupaten Pasaman Barat dan Kota Pariaman yang mewakili daerah pemekaran serta Kabupaten Bolok yang mewakili kabupaten/kota yang pelaksanaan pilkadanya berlangsung dengan sukses.

### 3.5 Teknik Pengumpulan Data

#### 3.5.1 Studi Dokumentasi

Penelitian ini untuk mengumpulkan data sekunder yang dilakukan dengan studi dokumentasi, khususnya peraturan perundang-undangan dan kebijakan lain yang berkaitan dengan pelaksanaan pemilihan kepala daerah di Sumatera Barat.

#### 3.5.2 Wawancara

Untuk mengumpulkan data primer dilakukan wawancara dengan informan dan responden yang terdiri dari warga masyarakat, tokoh masyarakat, Ketua KPU Provinsi Sumbar, Ketua Panwas Pilkada Provinsi Sumbar, Ketua dan Ketua Komisi A DPRD Provinsi Sumbar, Ketua Partai Politik yang mengusung pasangan calon kepala daerah, dan Kepala Daerah yang terpilih hasil pilkada dan akademisi serta pihak-pihak lain dan instansi-

instansi yang berkaitan dengan masalah pilkada. Penentuan responden disesuaikan dengan kebutuhan penelitian dengan prinsip *snowball Sampling*

Wawancara dilakukan dengan metode *depth interview* atau wawancara mendalam untuk mengumpulkan data yang berkaitan dengan permasalahan yang dihadapi dalam pelaksanaan pilkada di Sumatera Barat, khususnya dengan responden yang ditunjuk untuk itu. Wawancara juga dilakukan dengan menggunakan petunjuk wawancara (*guide interview*) sebagai petunjuk atau pedoman dalam melakukan wawancara.

### 3.6 Validitas Data

Untuk mengatasi bias informasi atau mengecek kebenaran materi empirik yang dicapai dari hasil penelitian tersebut, digunakan teknik "Trianggulasi Data, yaitu mengumpulkan data sejenis dengan menggunakan sumber data yang berbeda. Caranya: hasil jawaban yang sudah diberikan tersebut akan dicek ulang dengan beberapa orang yang tidak termasuk sebagai subyek penelitian terpilih melalui wawancara mendalam. Sehingga kebenaran data dari sumber yang satu telah diuji dengan data yang sama yang diperoleh dari sumber data lain (inter-subjektif).

### 3.7 Lokasi Penelitian

Penelitian ini memfokuskan pada empat wilayah/daerah yang memiliki karakteristik spesifik dalam penyelenggaraan pilkada, yaitu Pertama pilkada Gubernur dan Wakil Gubernur Kedua Pilkada Kabupaten/ Kota yang dianggap bermasalah

(Kabupaten Padang Pariaman dan Kabupaten Pesisir Selatan) dan Ketiga Pilkada Kabupaten/Kota hasil pemekaran (Kabupaten Pasaman Barat dan Kota Pariaman) dan Keempat Pilkada Kabupaten/Kota yang dianggap sukses (Kabupaten Solok)

### 3.8 Definisi Operasional dan operasional variabel

Berdasarkan uraian di atas maka definisi operasional yang digunakan dalam penelitian ini meliputi :

1. Evaluasi adalah tolok ukur untuk melakukan penilaian terhadap tingkat ketercapaian sebuah kegiatan, dalam hal ini adalah penyelenggaraan pemilihan kepala daerah langsung.
2. Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD.
3. Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati atau Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah.
4. Pilkada adalah Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang selanjutnya disebut pemilihan adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan/atau kabupaten/kota berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

### 3.9 Ruang Lingkup Kegiatan

Berdasarkan perumusan masalah, tujuan dan sasaran Penelitian atas, maka ruang lingkup penelitian inipun terbatas pada satu bidang pokok, yakni evaluasi penyelenggaraan pemilihan

## BAB IV TEMUAN DAN PEMBAHASAN

### 4.1 Profil Daerah Penelitian

#### 4.1.1. Provinsi Sumatera Barat

Berdasarkan permasalahan, tantangan, serta keterbatasan yang dihadapi maka ditetapkan *Visi dan Misi Pembangunan Daerah Tahun 2006* adalah : Mewujudkan Sumatera Barat yang Tangguh, Bersih dalam Semangat Kebersamaan. Visi Sumatera Barat 2010 dijabarkan dalam tiga aspek pembangunan sebagai berikut :

"Terwujudnya masyarakat religius yang maju dan berbudaya. Terwujudnya pemerintahan yang menjunjung tinggi hukum, adil dan demokratis. Terwujudnya perekonomian yang mampu menyediakan lapangan pekerjaan dan kehidupan yang layak secara berkelanjutan".

Masyarakat yang maju adalah masyarakat yang sejahtera, sehat penuh semangat, mandiri, terampil, profesional, disiplin, menjunjung tinggi hukum, kreatif dan inovatif serta berbudaya dan mampu mengembangkan dan memanfaatkan IPTEK. Masyarakat yang religius adalah masyarakat yang beriman, bertaqwa, mempunyai akhlak yang mulia, jujur, adil dan toleran sesama umat beragama dan berilmu pengetahuan serta berbudaya yang berlandaskan ABS-SBK (*Adat Basandi Syarak, Syarak Basandi Kitabullah*).

Berdasarkan Visi Pembangunan Daerah Provinsi Sumatera Barat tersebut ditetapkan tiga *Misi Pembangunan Daerah Propinsi Sumatera Barat Tahun 2006-2010* sebagai

berikut. Mewujudkan Sumber Daya Manusia yang Berkualitas dan Mempunyai Tanggung Jawab bernegara dan Berbangsa. Mewujudkan Pemerintahan yang Baik dan Bersih. Mewujudkan Masyarakat yang Sejahtera dan Berkeadilan. Dalam menjalankan misi pembangunan ditetapkan tema pembangunan yang akan menjwai setiap kegiatan pembangunan tahun 2006-2010. *Tema Pembangunan Tahun 2006-2010* adalah Membangkitkan Jati Diri dan Martabat Minangkabau.

Laju pertumbuhan penduduk Sumatera Barat selama periode 10 tahun sejak tahun 1990 sampai tahun 2000 tercatat sebesar sebesar 0,56 % dan meningkat selama periode 2000-2002 menjadi 1,82 %. Pada tahun 1990 baru tercatat sebanyak 3 990 764 jiwa, sedangkan pada tahun 2002 telah mencapai 4 376 080 jiwa. Laju peningkatan tertinggi terjadi pada tahun 2002 dengan laju penambahan jumlah penduduk sebanyak 131.570 jiwa atau dengan laju pertumbuhan sebesar 3,1 % dibandingkan dengan tahun sebelumnya.

Laju pertumbuhan penduduk Sumatera Barat selama periode tahun 1990 -2000 tergolong terendah dibandingkan dengan propinsi lainnya di Sumatera dan laju pertumbuhan tertinggi selama periode tersebut adalah propinsi Riau yang mencapai 3,87 %. Sementara laju pertumbuhannya selama dua tahun terakhir, yaitu tahun 2000-2002 meningkat menjadi 1,82 %, tetapi masih yang terendah dibandingkan dengan propinsi lainnya di Pulau Sumatera.

Bahkan laju pertumbuhan yang tertinggi tetap terjadi di Propinsi Riau, yaitu mencapai 6,59 %. Berdasarkan jumlah penduduk menurut Kabupaten/kota selama periode 2000-2002,

#### 4.1.3. Kota Pariaman

Berdasarkan pada potensi daerah, peluang dan tantangan Kota Pariaman, maka rumusan visi Kota Pariaman ke depan adalah sebagai berikut :

*"Terwujudnya masyarakat Kota Pariaman yang maju, berdaya saing, sejahtera dan madani pada tahun 2008, melalui penyelenggaraan pemerintahan dan kemasyarakatan yang amanah dan transparan "*

Misi adalah implementasi dari visi, yaitu suatu yang harus dilaksanakan agar tujuan organisasi dapat terlaksana dan berhasil dengan baik sesuai dengan visi yang telah ditetapkan.

Kota Pariaman yang merupakan salah satu kota yang ada di Sumatera Barat, terletak di pantai barat Propinsi Sumatera Barat, dengan luas 73,36 Km<sup>2</sup> yang terletak 1 m di atas permukaan laut, dan berhawa panas. Secara geografis terletak pada 0° 33'00" - 0° 45'00" Lintang Selatan dan 100°07' 00"- 100° 16'00" Bujur Timur, yang berbatas dengan :

- Sebelah utara dengan Kecamatan V Koto Kampung Dalam dan V Koto Timur Kab.Padang Pariaman.
- Sebelah Selatan dengan Kecamatan Nan Sabaris dan Kec. VII Koto Kabupaten Padang Pariaman.
- Sebelah Barat dengan Samudra Indonesia.
- Sebelah Timur dengan Kecamatan VII Koto Kabupaten Padang Pariaman

Secara administrasi, Kota Pariaman terbagi atas 3 (tiga) Kecamatan, 55 Desa dan 16 Kelurahan, dengan luas dan jumlah Desa/Kelurahan masing-masing Kecamatan adalah sebagai berikut :

**Tabel 1**  
**Luas Kecamatan dan Jumlah Desa/ Kelurahan se Kota Pariaman**

No	Kecamatan	Luas	Jumlah Desa
1	Pariaman Utara	24,45 Km <sup>2</sup>	21
2	Pariaman Tengah	23,77 Km <sup>2</sup>	29
3	Pariaman Selatan	21,14 Km <sup>2</sup>	21
	Kota Pariaman	73,36 Km <sup>2</sup>	71

Sumber : Pariaman dalam Angka 2002

#### 4.1.4. Kabupaten Pesisir Selatan

Kabupaten Pesisir Selatan merupakan salah satu kabupaten di Propinsi Sumatera Barat dengan ibukota kabupaten berada di Painan berjarak sekitar 77 km dari Kota Padang sebagai ibu kota Propinsi Sumatera Barat. Posisi geografis Kabupaten Pesisir Selatan terletak pada 059' lintang selatan sampai dengan 7 28,6' lintang selatan dan 100 19' - 101 18 bujur timur. Luas daerah Kabupaten Pesisir Selatan sekitar 5.49,89 km dan memanjang dari utara ke selatan dengan panjang pantai kurang lebih 218 km.

Batas-batas Kabupaten Pesisir Selatan adalah sebagai berikut :

- a. Sebelah utara berbatasan dengan Kota Padang
- b. Sebelah selatan berbatasan dengan Propinsi Bengkulu
- c. Sebelah barat berbatasan dengan Samudera Indonesia
- d. Sebelah Timur berbatasan dengan Kabupaten Solok dan Propinsi Jambi.

Adapun topografi daerah Kabupaten Pesisir Selatan adalah bergunung dan berbukit-bukit sebagai perpanjangan dari deretan Bukit Barisan dengan tinggi dari permukaan air laut sekitar 0 - 1000 meter. Sedangkan suhu berkisar antara 23°-

Meskipun angkanya masih relative tinggi, namun perkembangannya menunjukkan adanya penurunan yang cukup drastis. Pada tahun 1990, rasio ketergantungan usia mencapai 83,45 dengan rasio ketergantungan usia muda 76,88. Pada tahun 2000 rasio ketergantungan usia muda laki-laki lebih rendah dibandingkan perempuan, masing-masing sebesar 40,46 dan 53,08. Demikian juga pada usia tua (65 tahun ke atas), dimana beban ketergantungan usia tua laki-laki lebih rendah dari perempuan masing-masing 5,77 dan 8,12.

Dari komposisi menurut jenis kelamin juga ditemukan gambaran bahwa rasio jenis kelamin penduduk Pesisir Selatan pada tahun 2000 adalah sebesar 97,4. Angka tersebut mengandung makna bahwa relative tidak banyak mengalami perubahan sejak tahun 1980 (96,1), dan tahun 1990 (96,4). Angka ini juga menunjukkan bahwa penduduk perempuan masih lebih banyak dari laki-laki, khususnya pada usia 15 tahun ke atas. Keadaan sebaliknya terjadi pada usia muda.

Gambaran menarik dari komposisi penduduk menurut umur dan jenis kelamin di Pesisir Selatan didominasi oleh penduduk perempuan pada usia dewasa (produktif) dibandingkan laki-laki. Kondisi ini tentunya akan membentuk pola kehidupan sosial ekonomi masyarakat yang banyak memberikan peran kepada kaum perempuan. Lebih banyaknya penduduk perempuan usia dewasa merupakan konsekuensi logis akibat dari besarnya kecenderungan penduduk laki-laki dewasa untuk merantau ke luar daerah, bahkan ke luar propinsi dalam mencari penghidupan.

#### 4.1.6. Kabupaten Padang Pariaman

Desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di Indonesia yang dituangkan dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah serta Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Pembagian Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang kemudian diubah menjadi UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No.33 Tahun 2004 tentang Pembagian Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, yang kemudian membawa implikasi perubahan yang cukup mendasar pada perencanaan dan implementasinya pada pelaksanaan pembangunan daerah. Sebagian besar kewenangan dalam pelaksanaan pembangunan di daerah berada pada daerah kabupaten/ kota, sehingga diharapkan dalam pelaksanaan pembangunan dapat berjalan dengan optimal, karena pemerintahan kabupaten/ kota merupakan tingkat pemerintahan terendah sebelum desa (nagari) yang berhubungan langsung dengan masyarakat.

Adapun visi Kabupaten Padang Pariaman adalah "Terwujudnya masyarakat yang berkualitas dan Sejahtera berlandaskan Norma Hukum, adapt, dan Budaya melalui pemerintahan yang baik dan berwibawa". Sedangkan misinya adalah:

1. Meningkatkan kualitas SDM masyarakat.
2. Mengembangkan ekonomi kerakyatan yang berwawasan lingkungan.
3. Memotivasi masyarakat untuk mengamalkan norma agama, adat dan hukum dalam kehidupan masyarakat dan berbegara.

4. Mewujudkan pelayanan prima melalui peningkatan kinerja aparatur secara berkesinambungan.

Secara geografis, Kabupaten Padang Pariaman memiliki luas wilayah 1.328,79 Km<sup>2</sup> dengan panjang garis pantai 60,5 Km yang membentang hingga wilayah gugusan Bukit Barisan. Luas daratan daerah ini setara dengan 3,15 persen luas daratan wilayah Propinsi Sumatera Barat. Posisi astronomis Kabupaten Padang Pariaman terletak antara 0°11' - 3°30' Lintang Selatan dan 98°36" - 100°40' Bujur Timur, dengan keadaan iklim tropis yang sangat dipengaruhi oleh angin darat dan curah hujan mencapai rata-rata 352,72 mm/bulan sepanjang tahun 2003.

Keadaan Topografi Kabupaten Padang Pariaman berupa daratan seluas 714,47 km<sup>2</sup> atau 59,57 persen dari wilayah daratan merupakan daratan rendah dengan ketinggian antara 0 - 100 meter dari permukaan air laut, sedangkan yang lainnya merupakan daerah bergelombang dan berbukit yaitu dengan ketinggian 100 m sampai 1500 meter dari permukaan air laut. Daerah dataran rendah terletak pada bagian barat yang mendekati pantai, sedangkan daerah bergelombang dan dataran tinggi pada bagian timur dan sebagian bagian utara, dimana pada daerah perbatasan dengan Kabupaten Solok, Tanah Datar, dan Agam adalah merupakan daerah gugusan Bukit Barisan yang membujur sepanjang bagian barat Pulau Sumatera.

Menyangkut demografi bahwa mengacu pada Pendaftaran Pemilih dan Pendataan Penduduk Berkelanjutan (P4B) akhir tahun 2003, jumlah penduduk Kabupaten Padang Pariaman tercatat sebanyak 370.489 jiwa terdiri dari 180.762 laki-laki dan 189.727 orang perempuan. Sedangkan tahun

sebelumnya tercatat sebanyak 368.148 jiwa ( 178.025 laki-laki dan 190.123 perempuan).

Dibanding tahun sebelumnya (2002), penduduk Kabupaten Padang Pariaman pada tahun 2003 mengalami kenaikan 2.341 jiwa atau sebesar 0,64%. Sedangkan tingkat kepadatan penduduk pada periode yang sama terhitung sebesar 278,62 jiwa/km<sup>2</sup>. Jumlah penduduk terbanyak berada di Kecamatan Batang Anai, yakni 41.363 jiwa, sedangkan jumlah penduduk terendah berada di Kecamatan Padang Sago yakni 7.799 jiwa.

#### **4.1.6. Kabupaten Pasaman Barat**

Kabupaten Pasaman Barat merupakan salah satu dari tiga kabupaten baru di Propinsi Sumatera Barat, di samping Kabupaten Dharmasraya dan Kabupaten Solok Selatan. Pembentukan ketiga kabupaten tersebut didasarkan pada Undang-undang Nomor 38 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Dharmasraya, Kabupaten Solok Selatan dan Kabupaten Pasaman Barat. Pada Tanggal 6 Januari 2004 ketiga kabupaten baru di Sumatera Barat tersebut diresmikan bersamaan dengan 21 kabupaten lainnya di seluruh Tanah Air.

Pembentukan kabupaten Pasaman Barat merupakan sebuah proses dari tuntutan perubahan dinamika aspirasi masyarakat akan perlunya perubahan pelayanan kepada masyarakat. Atas dasar tuntutan tersebut maka Kabupaten Pasaman perlu untuk dilakukan pemekaran yang tentunya merujuk ketentuan dan kriteria seperti yang ditetapkan dalam PP No. 129/2000, yang meliputi antara lain; kemampuan ekonomi,

- f. Kecamatan sei Beremas
- g. Kecamatan Ranah Batahan.

Adapun batas-batas wilayah Kabupaten Pasaman Barat dengan daerah-daerah lainnya adalah sebagai berikut :

- a. Sebelah Utara berbatasan dengan Kabupaten Mandailing Natal Provinsi Sumatera Utara.
- b. Sebelah Timur bebatasan dengan Kecamatan Duo Koto, Kecamatan Panti, Kecamatan Lubuk Sikapang, Kecamatan Tigo Nagari Kabupaten Pasaman.
- c. Sebelah Selatan berbatasan dengan Kecamatan Palembayan dan Kecamatan Tanjung Mutiara Kabupaten Agam, dan
- d. Sebelah Barat bebatasan dengan Sumudera Indonesia.

#### 4.2 Temuan dan Pembahasan

Salah satu ciri negara demokrasi adalah adanya pemilihan umum yang dilaksanakan secara periodik, termasuk pemilihan pejabat publik pada tingkat lokal (kepala daerah). Jadi dengan kata lain sebgus apa pun sebuah pemerintahan dirancang, ia tak bisa dianggap demokratis kecuali para pejabat yang memimpin pemerintahan itu dipilih secara bebas oleh warga negara dengan cara yang terbuka dan jujur.

Pemerintahan demokratis menunjukkan kadar partisipasi rakyat semakin tinggi, baik dalam memilih pejabat publik, mengawasi perilakunya, maupun dalam menentukan arah kebijakan publik. Rakyat mempunyai akses untuk menentukan siapa yang sepatutnya memerintah mereka, apa yang dilakukan serta menilai keberhasilannya dan kegagalannya.

Kadar demokrasi suatu negara ditentukan oleh dua hal. *Pertama*, seberapa besar peranan masyarakat dalam menentukan siapa diantara mereka yang dijadikan pejabat negara, baik di tingkat nasional maupun di tingkat daerah, pemilihan pejabat publik langsung oleh rakyat, maka semakin tinggi kadar demokrasi dari negara tersebut.

*Kedua*, seberapa besar peranan masyarakat dalam menentukan kebijakan publik. Semakin besar peranan masyarakat dalam menentukan kebijakan publik semakin tinggi kadar demokrasinya. Pemilihan kepala daerah yang dilaksanakan dengan sistem perwakilan tidak secara langsung oleh rakyat berarti mengurangi makna dan bobot demokrasi.

Dengan diberlakukannya Undang-Undang (UU) No 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, maka pemilihan kepala daerah (gubernur dan bupati/walikota) akan dilaksanakan secara langsung oleh rakyat. Artinya, proses pemilihan kepala daerah (pilkada) yang selama ini dilakukan oleh lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) telah mengalami perombakan dan perubahan. Karena itu, siapa yang bakal menjadi gubernur dan walikota/bupati akan ditentukan sendiri oleh rakyat di daerahnya.

Munculnya pilkada langsung ini adalah suatu yang baik dalam proses perkembangan demokrasi dan demokratisasi di tanah air. Melalui pelaksanaan otonomi daerah yang dijadikan sebagai media untuk mendesentralisasikan sistem demokrasi yang semakin disempurnakan, termasuk melalui pilkada ini, diharapkan akan menggairahkan dan merangsang tumbuhnya kekuatan-kekuatan baru yang pro demokrasi di daerah. Artinya,

#### 4.2.1. Mekanisme dan Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Langsung di Sumatera Barat.

Untuk melaksanakan pemilihan kepala daerah ditetapkan institusi Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi dan Kabupaten Kota sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 dengan nama Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan demikian KPUD adalah sebuah komisi pemilihan umum yang menyelenggarakan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di setiap provinsi, dan kabupaten/kota.

Berkaitan dengan penyelenggaraan Pilkada ada beberapa tahapan pelaksanaan, telah diatur pada Pasal 65 ayat (1),(2) dan (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, adalah sebagai berikut :

- (1) Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilaksanakan melalui masa persiapan dan tahap pelaksanaan.
- (2) Masa persiapan sebagaimana dimaksud pada ayat 4 meliputi:
  - a. Pemberitahuan DPRD kepada kepala daerah mengenai berakhirnya masa jabatan;
  - b. Pemberitahuan DPRD kepada KPUD mengenai berakhirnya masa jabatan kepala daerah.
  - c. Perencanaan penyelenggaraan, meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan pelaksanaan pemilihan kepala daerah.
  - d. Pembentukan panitia pengawas, PPK, PPS dan KPPS.
  - e. Pemberitahuan dan Pendaftaran Pemantau

(3) Tahapan pelaksanaan sebagaimana dimaksud pada ayat 1 meliputi:

- a. Penetapan daftar pemilih.
- b. Pendaftaran dan penetapan calon kepala daerah/wakil kepala daerah.
- c. Kampanye.
- d. Pemungutan suara.
- e. Penghitungan suara.
- f. Penetapan pasangan calon kepala daerah/wakil kepala daerah terpilih, pengesahan dan pelantikan.

Berdasarkan hasil penelitian diperoleh temuan bahwa dalam pemilihan kepala daerah di Provinsi Sumatera Barat, baik untuk pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur serta pemilihan Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota ini telah mengacu pada ketentuan sebagaimana diatur dalam Pasal 65 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, yaitu: *"Pilkada dilaksanakan melalui masa persiapan dan tahap pelaksanaan."*

##### 1. Masa Persiapan, meliputi :

##### a. Pemberitahuan DPRD kepada kepala daerah mengenai berakhirnya masa jabatan;

Masa persiapan yang berisi tentang pemberitahuan DPRD kepada kepala daerah mengenai berakhirnya masa jabatan untuk Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati sudah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Untuk pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Sumatera, DPRD Provinsi Sumatera Barat telah melaksanakan

dengan seorang gubernur yang nota bene wakil pemerintah pusat di daerah”

Terlepas ada pandangan yang berbeda, mekanisme dan pelaksanaan Pilkada Sumatera Barat untuk memilih gubernur dan wakil gubernur telah mengacu pada ketentuan yang ada. Bahkan kalau dilihat dari hasil capaian, dinilai cukup berhasil. Hal ini bisa dilihat dari Terselenggaranya setiap tahapan pilkada, diterimanya calon terpilih oleh pasangan calon lainnya, dan tidak terjadinya kerusuhan ataupun munculnya anarkisme massa, serta pelantikan kepala daerah berjalan sesuai dengan yang dijadwalkan.

#### 4.2.2 Hambatan-hambatan dalam pelaksanaan Pilkada di Provinsi Sumatera Barat

Dari hasil penelitian yang dilakukan terhadap daerah penelitian, diperoleh temuan bahwa sekalipun pelaksanaan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur serta Bupati dan Wakil Bupati di Provinsi Sumatera Barat telah berjalan dengan sukses dan lancar, namun masih ada hambatan-hambatan yang dihadapi dalam pelaksanaan pilkada.

Berdasarkan tahap-tahap dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah (Pilkada) di Sumatera Barat, dapat diidentifikasi hambatan-hambatan yang muncul berdasarkan temuan di lapangan sebagai berikut:

##### a. Masa Persiapan

Pada masa persiapan ini, hambatan-hambatan yang ditemui dalam pelaksanaan pemilihan Gubernur dan Wakil

Gubernur serta Bupati dan Wakil Bupati di Provinsi Sumatera Barat dapat diidentifikasi sebagai berikut :

- 1) Peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Pilkada tidak jelas, berubah-ubah dan *interpretable*, sehingga cenderung membingungkan bagi penyelenggara dan peserta pilkada. Keterlambatan keluarnya Peraturan Pemerintah sebagai pelaksanaan dari Undang-undang Pemerintahan Daerah, sehingga berimplikasi pada penyusunan jadwal dan tahapan pilkada.
- 2) Menyangkut anggaran untuk pelaksanaan Pilkada, muncul persoalan yuridis, yaitu belum adanya payung hukum yang jelas dan anggaran tersebut baru disahkan Sekretaris Daerah (Sekda) pada tanggal 27 Juni 2005 hari pelaksanaan Pilkada. Begitu pula dalam penetapan anggaran tersebut tidak ada standar yang baku, sehingga memunculkan *bargaining* dan lambatnya pencairan anggaran oleh Pemerintah Daerah.
- 3) Menyangkut sosialisasi Pilkada, KPUD dianggap yang paling bertanggung jawab, padahal sesungguhnya tanggung jawab pelaksanaan Pilkada tidak semata ada pada pundak KPUD, tetapi semua pihak yang berkepentingan, dan tidak terkecuali Partai Politik, terutama mengenai persyaratan dan aturan-aturan pencalonan bakal calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. (Ketua KPUD Provinsi Sumbar dan Ketua KPUD daerah Penelitian).
- 4) Adanya keterlambatan proses pembentukan Panitia Pengawas Pemilihan Kepala Daerah, sementara masa persiapan sudah berakhir dan tahap pelaksanaan sudah berlangsung, sehingga memunculkan persoalan dimana

#### 4.2.3 Pilkada yang ideal di Sumatera Barat

Berdasarkan beberapa kelemahan dan hambatan yang muncul dan dihadapi dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah di Sumatera Barat, maka apabila hambatan-hambatan yang ditemui baik pada masa persiapan maupun pada tahap pelaksanaan dalam pemilihan kepala daerah bisa dihilangkan, setidaknya model pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang sudah terselenggara di Sumatera Barat dapat dianggap ideal.

Berangkat dari hasil penelitian dan kajian lapangan ada 3 (tiga) format pelaksanaan Pilkada yang patut dipertimbangkan, sebabagai berikut:

1. Model Pemilihan Kepala Daerah dikembalikan lagi melalui mekanisme perwakilan (DPRD), tetapi diperuntukkan bagi Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, sedangkan untuk Pemilihan Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota dipilih secara langsung melalui mekanisme pilkada yang ada sekarang ini. Wacana ini digagas dengan asumsi bahwa Gubernur dan Wakil Gubernur adalah Pejabat Pusat Di daerah (Wakil Pemerintah Pusat di Daerah) sedangkan Bupati dan Walikota adalah pejabat yang langsung berhubungan dengan masyarakat.
2. Model pemilihan kepala daerah yang sudah dilaksanakan berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sudah cukup ideal, karena rakyat diberikan haknya untuk memilih calon pemimpinnya secara langsung. Tentu dengan memperbaiki hambatan dan kelemahan yang terjadi.

3. Tetap dengan Undang-Undang No.32 tahun 2004 yang direvisi dan tata cara diubah dengan Model Pemilihan Kepala Daerah dilaksanakan secara bersama satu paket dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung., sehingga hanya ada 2 (dua) pemilihan, yaitu Pemilu Legislatif (DPD dan DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota) dan Pemilu Eksekutif (Presiden dan Wakil Presiden, Gubernur dan Wakil Gubernur serta Bupati dan Wakil Bupati dan Walikota dan Wakil Walikota). Cara ini diperkirakan akan lebih menghemat tenaga dan biaya. Pada sisi lain demokrasi rakyat tetap dapat terjaga dengan baik.

Berdasarkan gagasan dan pemikiran di atas, maka format yang dirasa paling ideal dalam pemilihan kepala daerah langsung tidaklah mudah. Namun demikian, diperkirakan alternatif model pemilihan kepala daerah yang dipandang paling baik dan paling pas untuk diterapkan di Propinsi Sumatera Barat adalah penggabungan antara model kedua dan ketiga dengan menghilangkan hambatan-hambatan yang muncul dalam pelaksanaan Pilkada. Dengan demikian untuk menguji model yang dipilih dari hasil penelitian maka perlu kajian yang lebih mendalam dengan melakukan penelitian lebih lanjut.

## BAB V

### KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

#### 5.1 Kesimpulan

Dari temuan penelitian dan pembahasan yang telah dipaparkan pada bab-bab sebelumnya dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Mekanisme dan pelaksanaan pemilihan kepala daerah langsung di Sumatera Barat sudah sesuai sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan Dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah, dimana Komisi Pemilihan Umum Provinsi Sumatera Barat dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten dan Kota dalam Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati, telah melaksanakan pemilihan kepala daerah sesuai dengan tahap-tahap pemilihan kepala daerah, yaitu masa persiapan dan tahap pelaksanaan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.
2. Hambatan-hambatan yang dihadapi dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah langsung di Sumatera Barat adalah,
  - a. Adanya peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Pilkada yang tidak jelas dan interpretable, sehingga cenderung membingungkan bagi penyelenggara dan peserta pilkada.

- b. Kurang siapnya Lembaga Penyelenggara Pilkada, walaupun telah mempunyai pengalaman menyelenggarakan Pemilu Legislatif dan Pemilu Eksekutif, namun pilkada dengan system yang baru tersebut membuat lemahnya pembentukan *Capacity building*, hal ini berkaitan dengan adanya perbedaan nuansa antara pelaksanaan pemilihan umum dengan pemilihan kepala daerah dan juga terkait dengan pengalaman para petugas penyelenggara pemilihan kepala daerah.
- c. Keterbatasan sumber daya manusia (SDM) penyelenggara pilkada, terutama pada tingkat Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS), yang pada Pemilu petugas diperbolehkan dari kalangan PNS, tetapi pada pemilihan kepala daerah ada larangan dari Menpan tentang keterlibatan PNS.
- d. Menyangkut anggaran untuk pelaksanaan Pilkada, muncul adanya persoalan yuridis, yaitu belum adanya payung hukum yang jelas dan anggaran tersebut baru disahkan Sekretaris Daerah (Sekda) pada tanggal 27 Juni 2005 yang nota bene hari pelaksanaan Pilkada. Begitu pula dalam penetapan anggaran tersebut tidak ada standar yang baku sehingga memunculkan bargaining.
- e. Menyangkut sosialisasi Pilkada, KPUD dianggap yang paling bertanggung jawab, padahal sesungguhnya tanggung jawab pelaksanaan Pilkada tidak semata ada pada pundak KPUD, tetapi semua pihak yang berkepentingan, dan tidak terkecuali Partai Politik,

terutama mengenai persyaratan dan aturan-aturan pencalonan bakal calon kepala daerah dan wakil kepala daerah.

- f. Menyangkut pendataan dan pendaftaran pemilih yang tidak akurat, hal ini menyangkut akurasi data kependudukan yang diberikan oleh instansi yang mengurus masalah kependudukan kepada KPUD kurang lengkap dan valid.
- g. Belum adanya teknologi Informasi yang memadai di dalam pendataan para pemilih.
- h. Biaya keamanan tidak dianggarkan melalui dana APBD, akan tetapi dibebankan kepada anggaran KPUD. Hal ini dirasakan memberatkan karena anggaran untuk keamanan tidak ada.
- i. Adanya keterlambatan proses pembentukan Panitia Pengawas Pemilihan Kepala Daerah, sementara masa persiapan sudah berakhir dan tahap pelaksanaan sudah berlangsung, sehingga memunculkan persoalan dimana Panwas Pilkada tidak dapat mengawasi semua tahap-tahap dalam Pilkada.
- j. Tidak ada Pemantau Pilkada yang mendaftar di KPUD, sehingga dalam pelaksanaan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur serta Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati tidak ada pemantau Pilkada.
- k. Adanya ketidaktegasan Panitia Pengawas Pemilihan Kepala Daerah dalam menindaklanjuti pelanggaran yang dilakukan oleh pasangan calon kepala daerah, sehingga

berimplikasi pada pasangan calon kepala daerah yang lain untuk melakukan pelanggaran yang sama.

- l. Adanya upaya yang dilakukan oleh Partai Politik yang mengusung pasangan calon kepala daerah menarik Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) dalam ranah politik dengan cara melibatkan KPUD dalam persolan internal partai, terutama dalam proses pencalonan calon kepala daerah.
3. Untuk mencari model Pemilihan Kepala Daerah yang ideal di Sumatera Barat, temuan penelitian ini memunculkan tiga :
- Pertama*, Pemilihan Kepala Daerah dikembalikan lagi melalui mekanisme perwakilan (DPRD) untuk memilih gubernur dan wakil gubernur dan Pilkada langsung untuk pemilihan bupati dan wakil bupati serta pemilihan walikota dan wakil walikota.
- Kedua*, Model pemilihan kepala daerah tetap berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 namun tentunya dengan memperbaiki hambatan dan kelemahan yang terjadi, dan
- Ketiga*, Pemilihan Kepala Daerah dilaksanakan secara bersama satu paket dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung., sehingga hanya ada 2 (dua) pemilihan, yaitu Pemilu Legislatif (DPD dan DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota) dan Pemilu Eksekutif (Presiden dan Wakil Presiden, Gubernur dan Wakil Gubernur serta Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota).
- Dari ketiga gagasan model yang ditemukan, diperkirakan benang merah pemilihan kepala daerah yang ideal di

Sumatera Barat adalah dengan penggabungan antara model kedua dan model ketiga.

## 5.2 Rekomendasi

Berdasarkan pembahasan dan kesimpulan yang telah diuraikan pada bagian terdahulu, tim peneliti memandang perlu untuk memberikan beberapa rekomendasi bagi instansi terkait dalam rangka lebih meningkatkan pelaksanaan Pemilihan kepala Daerah (Pilkada) langsung khususnya di Sumatera Barat, adalah :

1. Segera ditanggulangi keterbatasan Sumber Daya Manusia (SDM) penyelenggara Pilkada (terutama pada tingkat kelompok penyelenggara pemungutan suara atau KPPS)

### *Rencana tindak lanjut :*

- a. Seleksi calon anggota (KPPS) dengan pengecekan kesesuaian persyaratan atau kriteria yang ditetapkan.
- b. Bila memungkinkan dilakukan tes kecerdasan intelektual, kecerdasan emosional dan tes menyangkut moral dan kepribadian untuk kepentingan Pilkada.
- c. Mendesak dicabutnya edaran Menpan yang membatasi keterlibatan Pegawai Negeri dalam kegiatan Pilkada, sebab sumber daya pegawai negeri ini nampaknya masih dibutuhkan. Kendati demikian, harus juga dipahami bahwa birokrasi tidak boleh terpecah dalam aliran-aliran politik yang dibawa oleh Parpol. Pegawai Negeri tetap tidak diperbolehkan menjadi anggota atau simpatisan aktif parpol maupun kontestan dalam Pilkada. Kalau terjadi, harus ada konsekuensi sanksi kedinasan

2. Percepatan pembentukan Panitia pengawas Pilkada, karena terkait tugasnya mengawasi semua tahap-tahap kegiatan dalam Pilkada.

### *Rencana tindak lanjut :*

- a. Panitia Pengawas hendaknya telah terbentuk sebelum tahap persiapan dimulai, sehingga tidak terjadi lagi keterlambatan pengawasan atau dengan kata lain tahap persiapan luput dari pengawasan
  - b. Panitia Pengawas bersama KPUD harus bersikap tegas dan berani menindak pelanggaran yang terjadi dan tidak diskriminatif.
3. Melakukan Sosialisasi aturan Pilkada secara terencana, terus menerus, terpadu dan terarah.

### *Rencana tindak lanjut :*

- a. Pertama harus dipahami bahwa tugas pensosialisasian ini adalah tugas dan tanggung jawab berbagai pihak; Pemda (Kesbang Linmas, Biro Pemerintahan, Biro Humas), KPUD, Partai Politik, Media Massa, dan lain-lain.
- b. Semua pihak yang terlibat dalam pelaksanaan Pilkada harus lebih memahami akan seluruh aturan Pilkada tersebut, sebab itu perlu :
  - 1) Pemantapan pemahaman petugas melalui diklat yang dikelola secara rapi (kegiatan diklat dapat dilakukan atas kerjasama KPUD dan kesbanglinmas).
  - 2) Aturan perundangan yang dipandang masih kabur dan memungkinkan munculnya penafsiran yang berbeda, perlu direvisi atau disempunakan.

- c. Melakukan sosialisasi kepada calon kepala daerah dan masyarakat calon pemilih secara terjadual, terpola dan merata.
4. Melakukan Akurasi data kependudukan. Hal ini dipandang penting, karena pengalaman yang lalu banyak masyarakat yang tidak terdaftar sebagai calon pemilih dan tidak mendapat surat panggilan pemilih, sehingga menimbulkan ketidakpuasan dan gejolak di tengah masyarakat.

**Rencana tindak lanjut :**

- a. Melakukan koordinasi dan kerjasama dalam pendataan calon pemilih antara KPUD/Panitia Pengawas Pilkada dengan BPS dan Pemda (Kantor/ Bagian Kependudukan)
  - b. Melibatkan dan melakukan koordinasi serta kerjasama dengan pihak Kecamatan dan Kelurahan hingga RW – RT di kota, dengan pihak Kecamatan dan Wali Nagari/ Kepala Desa hingga jorong di Kabupaten.
5. Dalam proses penetapan pasangan calon Kepala Daerah oleh Parpol atau gabungan parpol wajib memperhatikan pendapat dan tanggapan masyarakat.:
- a. Mestinya tidak langsung ditetapkan begitu saja oleh internal parpol, tetapi wajib memperhatikan pendapat dan tanggapan masyarakat dan diproses secara transparan melalui mekanisme yang demokratis.
  - b. Pilkada langsung hendaknya terbebas dari nuansa hegemoni kekuasaan Pimpinan DPP (sentralisasi), sebaiknya berikan otonomi partai di daerah/hidupkan nuansa otonomi daerah dengan memberi kesempatan pada DPD/ DPW Parpol untuk memunculkan calonnya.

**Rencana tindak lanjut :**

- a. Pihak Partai atau gabungan partai pengusul wajib memperhatikan UU No.32/ 2004 pasal 37 di atas, yakni memintakan pendapat dan tanggapan masyarakat, baik melalui surat dukungan (kelompok atau perorangan), Mass Media (Koran, radio, televisi, majalah), keputusan partai pengusul wajib mempertimbangkan pendapat masyarakat tersebut.
  - b. Harus ada komitmen partai, bahwa khusus menghadapi Pilkada Langsung, wewenang penuh berada pada partai di daerah (tingkat provinsi untuk gubernur, tingkat Kab/ Kota untuk Bupati dan Walikota). Bila mungkin diusulkan untuk dimuat dalam UU sebagai penyempurnaan UU No.32/ 2004 tentang otonomi daerah pada bagian Pemilihan Kepala Daerah.
6. Perencanaan anggaran keuangan penyelenggaraan Pilkada melalui dana APBD; baik untuk provinsi maupun kabupaten dan kota, serta masalah keterbukaan (akuntabilitas keuangan).

**Rencana tindak lanjut :**

- a. Rancangan pilkada mestilah diiringi dengan rancangan kebutuhan keuangannya secara matang melalui APBD masing-masing daerah, sehingga dengan demikian diharap akan menjadi lebih lancar (termasuk juga penyelenggaraan keamanan yang masih menjadi persoalan pada Pilkada yang lalu).
- b. Masalah keterbukaan anggaran yang menjadi perhatian banyak orang, terutama (keterbukaan anggaran KPUD,

keterbukaan / akuntabilitas kekayaan calon, dan keterbukaan penyumbang), perlu ditindaklanjuti dengan cara :

- 1) Anggaran KPUD dan pengeluarannya diumumkan dan dilaporkan kepada masyarakat secara berkala.
  - 2) Dibentuk tim yang kuat dan kapabel untuk mengecek secara tepat kekayaan calon Kepala Daerah dan Wakil, serta memperhatikan terus penyumbang dana dan jumlah dana sumbangan untuk pasangan calon.
7. Untuk penghematan biaya, waktu dan tenaga, patut juga diusulkan, pelaksanaan pilkada serentak untuk seluruh Kabupaten/ Kota (pemilihan Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil walikota) dan Provinsi Sumatera Barat (untuk pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden).

**Rencana tindak lanjut :**

- a. Pemerintah Daerah melalui Menteri Dalam Negeri mengajukan konsep Pemilihan Kepala Daerah (Provinsi + Kabupaten + Kota) secara serentak dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dalam satu paket melalui perubahan UU No.32/ 2004 khususnya tentang Pilkada dan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.
- b. Perubahan UU No.32/ 2004 seperti dimaksud poin a juga hendaknya dapat mengatur secara jelas dan ketat tentang kewenangan dan tanggung jawab masing-masing institusi yang terkait dalam penyelenggaraan Kepala Daerah dan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.

8. Untuk penyelesaian konflik pada semua tahap proses pilkada, perlu dilakukan koordinasi yang kuat dan terus menerus antara Pemda, aparat keamanan, penyelenggara, pengawas dan instansi terkait lainnya.

**Rencana tindak lanjut :**

- a. Dibentuk tim koordinasi tetap penyelesaian konflik Pilkada yang terdiri dari unsur: Pemda, aparat keamanan, KPUD, pengawas, DPRD, Parpol ditambah personil yang dianggap kompeten untuk tim.
- b. Melaksanakan pertemuan koordinasi setiap ada persoalan konflik yang harus diselesaikan.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku-Buku

- Balitbang Provinsi Sumatera Barat, *Arah dan Prioritas Penelitian dan Pengembangan Tahun 2003-2005 Propinsi Sumatera Barat* (Padang: Balitbang Propinsi Sumatera Barat, 2002)
- Chaniago, Hasril., *Pengawasan dan Penegakan Hukum Dalam Pemilihan Kepala Daerah*, Makalah disampaikan dalam Lokakarya Pilkada Damai 2005 di Padang tanggal 30-31 Mei 2005
- Fitriyah, *Otonomi Daerah dan Berbagai Potensi Konflik yang Tak Terkendali* dalam Jurnal Dinamika Masyarakat Vol. 1 No.2 Oktober 2002
- HR Syaukani, *Otonomi Daerah Demi Kesejahteraan Rakyat* (Jakarta Nuansa Madani, 1994)
- Herman, *Pelaksanaan Pilkada Langsung : Studi Tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Jambi* (Padang : FISIPOL-Univ. Ekasakti, 2005) Skripsi/ Tugas Akhir Tidak Dipublikasikan.
- Kurniawan, Budi, *Pilkada Langsung Demokrasi Formal Prosedural Demokrasi Substansial*, Makalah disampaikan Pada Lokakarya Pilkada Damai 2005 di Padang tanggal 30-31 Mei 2005.
- Miles, Mathew B. and A. Michael Huberman, *Qualitative Data Analysis, A Sourcebook of New Methods* (New Delhi, Beverly Hills, London: Sage Publication, 1984).
- Nitibaskara, Tubagus RR., *Paradoks Konflik dan Otonomi Daerah* (Jakarta: Peradaban, 2002).
- Osborne, David, Ted Goebler., *Mewirusaha Birokrasi : Reinventing Government* (Jakarta: Lembaga PPM. 1996).
- Panwas Pilkada Provinsi Sumbar, *Arah dan Kebijakan Pengawasan Dalam Pengawasan Pilkada dan Wakil Kepala Daerah Provinsi Sumatera Barat* (Padang: Panwas Pilkada Prov. Sumbar, 2005).
- Pide, Andi Mustari., *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI* (Jakarta:Genta Media Pratama, 1999).
- Pudjianto Timbul., *Sambutan Dirjen Bina Administrasi Keuangan Daerah Pada Acara Pembukaan dan Sosialisasi dan Bimbingan Teknis Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Belanja Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah*.
- Sanit, Arbi., *Pengelolaan dan Pemeliharaan Pilkada Langsung*, Makalah disampaikan dalam Lokakarya Pilkada Damai 2005 di Padang tanggal 30-31 Mei 2005.
- Siagian, Oscar. *Implikasi Pilkada Langsung* (Artikel), WWW.Hariansib.Com. 23 Januari 2005
- Siahaan Maradona., *Peran dan Fungsi KPUD Dalam Penyelenggaraan Pilkada Gubernur di Sumbar* (Padang: FISIPOL-Univ. Ekasakti, 2005) Skripsi/ Tugas Akhir Tidak Dipublikasikan.
- Syarfie, HM..Mufti., *Manajemen Pilkada dan Alokasi Anggaran*, Makalah disampaikan dalam Lokakarya Pilkada Damai 2005 di Padang tanggal 30-31 Mei 2005
- Warsito. *Keuntungan Pilkada Langsung* (Artikel), Suara Merdeka, 13 Agustus 2004

### B. Peraturan Perundang-undangan

- Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah, m Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Keputusan Panwas Pilkada Provinsi. Sumbar Nomor 3 Tahun 2005 tentang Mekanisme Pengawasan Pilkada Panitia Pengawas as Pilkada

**C. Internet**

[WWW.Sumbar-Prov.co.id](http://WWW.Sumbar-Prov.co.id)

[WWW.Pariaman.co.id](http://WWW.Pariaman.co.id)

[WWW.Pesisir-selatan.co.id](http://WWW.Pesisir-selatan.co.id)

[WWW.Solok.co.id](http://WWW.Solok.co.id)

[WWW.Padang-Pariaman.co.id](http://WWW.Padang-Pariaman.co.id)