

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung telah menjadi bagian tidak terpisahkan dari pembangunan demokrasi di Indonesia. Konsolidasi demokrasi di tingkat lokal diyakini menjadi bagian yang krusial dalam mewujudkan konsolidasi tingkat nasional secara lebih kokoh dan demokratis. Dan pasca dimasukkannya pemilihan kepala daerah sebagai bagian dari rezim pemilu, yang selanjutnya dikenal dengan Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada), kembali menguatkan peran dan fungsinya sebagai bagian pokok proses demokratisasi di Indonesia.¹

Proses demokratisasi yang dicanangkan sejak Tahun 1999 telah mengubah banyak prosedur berpolitik dan berpemerintahan di Indonesia. Proses elektoral telah berubah dari ruang kompetisi yang sempit dan dikontrol oleh Negara menjadi kompetisi terbuka dengan kebebasan politik yang tinggi. Pemilihan anggota legislatif yang selama orde baru hanya diikuti oleh tiga partai politik yang hanya diperbolehkan oleh negara, telah menjadi Pemilu dengan sistem multi partai yang dimulai pada Pemilu 1999. Pada periode selanjutnya, perbaikan mekanisme elektoral juga terjadi dalam proses Pemilihan Pimpinan Lembaga Eksekutif. Apabila tradisi selama orde baru Presiden dipilih oleh para anggota Majelis Pemusyawaratan Rakyat (MPR),

¹Didik Supriyanto, dkk *Menata kembali pengaturan pemilihan umum kepala daerah*, 2010, hal 1.

maka sejak Tahun 2004 pemilihan Presiden dilakukan secara langsung oleh rakyat. Partai politik atau gabungan Partai Politik yang memenuhi syarat tertentu mempunyai kesempatan untuk mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang kemudian dipilih oleh rakyat melalui pemilihan langsung.

Pilpres secara langsung yang diamanahkan oleh Undang-Undang Dasar ² ini kemudian diikuti oleh pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) secara langsung pula melalui penetapan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Mulai bulan Juni 2005, ratusan jabatan Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, dan Walikota) yang telah habis masa jabatannya diisi melalui Pilkada langsung.³

Pilihan untuk memaknai ketentuan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang berbunyi “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis” dengan memilih mekanisme pemilihan secara langsung sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah merupakan pilihan yang sangat tepat dalam mengelola masa transisi Indonesia dari era otoritarian ke era demokratisasi yang sesungguhnya. Pemilihan Kepala Daerah semakin baik kualitasnya setelah Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa kesertaan Calon Perseorangan merupakan suatu keniscayaan, Putusan Mahkamah Konstitusi MK/No/05/PUU-V Tahun 2007. Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut membuka

²penyelenggaraan pemilihan presiden secara langsung ini merupakan konsekuensi dari amandemen uud 1945.Pada pasal 6a disebutkan bahwa presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.Amanah UUD ini kemudian ditindaklanjuti dengan penetapan UU.NO 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

³Kepala daerah yang habis masa jabatannya pada periode bulan Desember 2004 Mei 2005, Diisi melalui Pemilihan Kepala Daerah secara langsung pada bulan juni 2005.Olh karena itu,pada bulan juni 2005 ini terdapat 7 pilihan Gubernur,dan 155 Pemilihan Bupati/Walikota.

peluang bagi Calon Perseorangan untuk maju dalam Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) yang mana Putusan ini lalu dikuatkan dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Dalam sejarah Pilkada langsung di Indonesia, tercatat sudah ada sejumlah pasangan yang berhasil merebut kemenangan pada Pilkada langsung. Keempat calon itu yakni Pilkada Gubernur Nanggroe Aceh Darussalam Tahun 2006 yang dimenangkan pasangan Irwandi Yusuf – M Nasir, Pilkada Kabupaten Rote Ndou, NTT yang dimenangkan pasangan Christian N Dillak-Zacharias P Manafe. Pasangan lain yang juga berhasil mencatat kemenangan dari jalur independen yakni O.K. Arya Zulkarnain-Gong Martua Siregar berhasil merebut kursi Bupati dan Wakil Bupati Batubara, Sumatera Utara, dan pasangan Aceng Fikri- Raden Dicky Chandra sebagai Bupati dan Wakil Bupati Garut, Jawa Barat. Terakhir, di Tahun 2010, pasangan yang berhasil menang hanya satu pasangan independen saja yakni pada Pilkada Kabupaten Sidoarjo yang dimenangkan pasangan Saifullah-MG Hadi Sutjipto.

Menurut catatan, memang peluang kemenangan Calon Perseorangan tergolong lebih kecil dibanding dari dukungan Parpol. Hal itu dilihat dari presentasi kemenangan Calon Perseorangan yang rata-rata hanya berada di kisaran angka 5 sampai 10 persen saja dari total pelaksanaan.⁴Pilkada Langsung diharapkan akan mengurangi praktek money politics yang banyak dijumpai pada saat Pilkada oleh

⁴*Pilkada di Indonesia Sejarah Kemenangan Calon Perseorangan di Pilkada Indonesia*,
//http.luwuraya.com.diakses tanggal 27 Agustus 2013.

DPRD dan meningkatkan peran langsung masyarakat luas dalam proses rekrutmen pejabat politik.

Namun putusan MK No.5/PUU-V/2007 tersebut, menimbulkan perbedaan pendapat di kalangan masyarakat, yaitu terdapat dalam tiga golongan masyarakat: Pertama, masyarakat yang bersikap skeptis terhadap diperbolehkannya calon perseorangan untuk mengajukan diri dalam Pilkada. Kedua, masyarakat yang menyambut gembira diperbolehkannya Calon Perseorangan untuk mengajukan diri dalam Pilkada. Ketiga, masyarakat yang berpandangan kritis, yang menyatakan. Mekanisme pengajuan Calon Perseorangan harus tetap menempatkan partai politik (Parpol) sebagai pondasi dasar demokrasi di Indonesia atau dengan kata lain keberadaan Calon Perseorangan jangan sampai meminggirkan posisi dan peran Partai Politik dalam perpolitikan di Indonesia.

Kehadiran Calon Perseorangan menggetarkan Partai Politik. Partai Politik khawatir dominasi politik mereka akan terkikis. Apalagi dalam pemilihan Kepala Daerah (pilkada) di Aceh Tahun 2006 (diselenggarakan berdasar UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, yang membolehkan penampilan Calon Perseorangan), banyak Calon Perseorangan menunjukkan kekuatan.

Di Aceh, pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dimenangi secara meyakinkan oleh Pasangan Perseorangan. Dari 21 pemilihan Bupati/Walikota di Aceh, Calon Perseorangan menang di delapan daerah. Kedelapan daerah itu adalah Sabang, Pidie, Aceh Utara, Aceh Timur, Aceh Barat, Aceh Jaya, dan Lhoksuemawe.

Namun setelah Calon Perseorangan dipersilahkan bersaing oleh UU Nomor 12 Tahun 2008, hasilnya tidak seperti dibayangkan Partai Politik. Pada pemilihan Kepala Daerah tahun 2008, dari 12 provinsi dan 141 Kabupaten/Kota, Calon Perseorangan hanya menang di empat Kabupaten. Keempatnya adalah Batubara (Sumatera Utara), Kubur Raya (Kalimantan Barat), Garut (Jawa Barat), dan Rote Ndao (Nusa Tenggara Timur).Padahal, hampir di semua daerah selalu tampil Calon Perseorangan, bahkan lebih dari satu pasangan.

Kondisi lebih buruk terjadi pada pemilihan Kepala Daerah Tahun 2010 (selama Tahun 2009 tak ada pemilihan Kepala Daerah karena waktu dikonsentrasikan untuk Pemilihan Umum Legislatif dan Pemilihan Presiden). Dari penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah di 244 daerah (tujuh di antaranya Provinsi), pasangan Calon Perseorangan hanya menang di empat daerah. Daerah itu meliputi Solok (Sumatera Barat), Sawahlunto-Sijunjung (Sumatera Barat), Rejang Lebong (Bengkulu), dan Bonebolango (Gorontalo).

Mengapa dalam pemilihan Kepala Daerah di Aceh, Calon Perseorangan berhasil memenangi pemilihan di banyak daerah? Padahal, di luar Aceh tidak? Hal itu sebetulnya tidak lepas dari situasi dan kondisi ”tidak normal” di Aceh. Pasca tsunami dan perjanjian damai, rakyat Aceh bertekad menghentikan konflik. Karena itu dalam pemilihan Kepala Daerah, mereka memilih calon perseorangan - semua berasal dari unsur Gerakan Aceh Merdeka (GAM). Itu juga semacam kearifan rakyat Aceh untuk memberikan kesempatan berkuasa pada orang-orang yang sebelumnya disingkirkan dari dunia politik.

Sementara di daerah lain, selama situasi dan kondisi politik normal, bukan calon perseorangan yang tetap jadi pilihan rakyat. Situasi politik Aceh tidak normal karena dilanda konflik berkelanjutan. Kondisinya juga tidak normal, karena tokoh-tokoh GAM yang mengakar kuat di beberapa daerah tiba-tiba berkesempatan mengikuti pemilihan.

Kecuali di Aceh dan Papua, situasi politik yang melingkupi semua daerah Indonesia tentu saja normal. Namun kondisi politik di beberapa daerah tampak tidak normal. Ketidak normalan terjadi karena aktor politik daerah yang didukung aktor politik pusat memaksakan kehendak, tanpa melihat kondisi perpolitikan yang berkembang di daerah.

Di Garut, misalnya, Aceng Fikri adalah tokoh NU dan PKB yang mengakar di masyarakat. Namun PKB justru menolak keinginan dia untuk mencalonkan diri. Ditambah figur Diky Candra sebagai artis yang populer, pasangan itu dengan mudah mengalahkan pasangan yang lain.⁵

Meskipun pelaksanaannya sudah berjalan, harus diakui masih banyak permasalahan-permasalahan dalam Pemilu ini yang timbul, yaitu baik pada periode pertama maupun periode kedua penyelenggaraannya. Permasalahan tersebut meliputi, **Pertama**, permasalahan dari kerangka hukum yang masih menyisakan berbagai kesimpangsiuran maupun ketidakjelasan bagi penyelenggara, peserta, maupun pemilih dalam pemaknaannya, yang tidak jarang berakibat pada konflik dan gangguan keamanan di lapangan. Aturan yang meragukan dan multitafsir akhirnya

⁵*Kiprah Calon Perseorangan dalam Pilkada, //*<http://suara.merdeka.tv.com>, diakses tanggal 27 Agustus 2013.

berkontribusi pada rentetan persoalan dalam menyelenggarakan tahapan Pemilu, sebut saja masalah carut marutnya daftar pemilih, kisruh pencalonan, kampanye yang tidak terkontrol, sampai pemungutan dan penghitungan suara yang bermasalah. **Kedua**, masalah sistem pemilihan dan metode pencalonan. Sistem pencalonan memberikan ruang bagi partai politik, gabungan partai politik, dan Calon Perseorangan untuk memajukan calon melahirkan begitu banyak kandidat yang lantas diikuti dengan problematika berikut biaya penyelenggaraan yang mahal dan politik biaya tinggi (atau politik uang), serta maraknya politik transaksional jual beli dukungan.

Jadi dalam situasi dan kondisi politik normal, sulit bagi Calon Perseorangan memenangi pemilihan Kepala Daerah. Apa yang terjadi di sini juga banyak terjadi di banyak negara lain, termasuk negara-negara dengan demokrasi yang sudah maju. Di Amerika Serikat (AS), misalnya, calon Presiden dari jalur perseorangan belum pernah menang. Hanya di beberapa negara bagian dan daerah lokal, calon perseorangan terkadang menang.

Mengapa Calon Perseorangan sulit memenangi pemilihan? Pertama, mereka tidak menguasai struktur politik (yang sudah berurat berakar dipegang partai politik), sehingga kampanye calon perseorangan tidak mulus akibat ketiadaan orang atau kelompok penopang di masyarakat. Kedua, calon perseorangan bukan figur politik yang sejak dini sadar bermain politik, sehingga pemilih cenderung meragukan kapasitas politik mereka.

Jadi modal dan popularitas sesungguhnya bukan faktor utama penentu kemenangan dalam pemilihan Kepala Daerah. Karena itulah tidak setiap calon, baik

Calon Partai maupun Calon Perseorangan, yang memiliki dukungan modal kuat dan popularitas tinggi, bisa memenangi pemilihan Kepala Daerah. Berdasarkan uraian tersebut, ada dua simpulan. Pertama, kehadiran Calon Perseorangan harus dilihat sebagai implementasi persamaan warga negara di depan hukum dan pemerintahan. Kedua, kehadiran Calon Perseorangan diperlukan untuk mengantisipasi situasi dan kondisi politik tidak normal. Karena itu, selama situasi dan kondisi politik normal, para elite Partai Politik tidak perlu khawatir dominasi politik mereka tergerogoti, termasuk oleh Calon Perseorangan dalam Pemilihan Presiden.

Pemilihan Umum Kepala Daerah Kota Padang menunggu waktu, jika ada tidak ada aral melintang Pemilihan Umum Kepala Daerah Kota Padang akan dilaksanakan pada bulan Oktober Tahun 2013, akan ada 10 pasangan yang bertarung yang akan membuat suasana persaingan semakin panas di Kota Padang. 3 pasangan calon menaiki gerbong partai politik dan 7 pasangan lainnya maju lewat jalur perseorangan. Semoga ini menjadi sebuah isyarat bahwa mereka datang untuk membenahi dan mengurus Kota ini. Dan lebih menarik lagi jika melihat bahwa sebagian dari 7 pasangan yang maju lewat jalur Perseorangan, tidak benar-benar bisa disebut perseorangan, tapi alternatif. Mereka memakai jalur “alternatif” karena tidak bisa maju melalui partai mereka

Jika dilihat pengalaman di beberapa Pilkada, para Calon Perseorangan belum banyak yang memperoleh kemenangan. Kekuatan Partai Politik masih merupakan pendukung utama dalam Pilkada. Kalaupun ada kemenangan Calon Perseorangan, itu haruslah orang yang berkompetensi dengan rekam jejak yang bagus, benar-benar populer, punya jaringan yang luas dan dana yang cukup. Sedangkan diantara nama-

nama yang maju lewat jalur Perseorangan pada Pilkada Kota Padang tidak banyak yang tahu dengan sepak terjangnya. Adapun banyaknya jumlah dukungan untuk Calon Perseorangan saat pendaftaran tidak menjadi jaminan bahwa sebanyak itu juga jumlah pemilihnya saat Pilkada Sehingga sangat sedikit kemungkinan peluang menang dari Calon Perseorangan.⁶

Berdasarkan permasalahan di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut dengan judul **“Pengaturan dan Pelaksanaan Calon Perseorangan Pada Pemilihan Kepala Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (Studi Pada Pemilihan Umum Kepala Daerah Kota Padang)”**

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana Pengaturan dan Pelaksanaan Mekanisme Pencalonan Perseorangan Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Kota Padang Tahun 2013 ?
2. Apa Kendala Calon Perseorangan Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Kota Padang Tahun 2013 ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun maksud dan tujuan dari ini adalah:

⁶ Didik Suprianto, *Op., Cit.*

1. Untuk Mengetahui Bagaimanakah Pengaturan dan Pelaksanaan Mekanisme Pencalonan Perseorangan Pada Pemilihan Umum Kepala Daerah Kota Padang tahun 2013
2. Untuk Mengetahui Kendala Yang Dihadapi Oleh Calon Perseorangan Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Kota Padang tahun 2013

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian ini diharapkan sebagai berikut:

1. Secara Teoritis

Hasil Penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi kajian ilmu pengetahuan khususnya dibidang hukum tata negara. Hasil penelitian ini akan menjadi referensi bagi banyak pihak untuk mengetahui tentang pendaftaran calon perseorangan.

2. Secara Praktis

Hasil Penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi para pembaca tentang bagaimana sistem pendaftaran Calon Perseorangan pada pemilihan Kepala Daerah di Kota Padang.

E. Metode Penelitian

1. Jenis penelitian

Dalam penelitian ini jenis metode penelitian yang dipakai adalah metode penelitian hukum sosiologis. yang dimaksud dengan metode penelitian hukum sosiologis adalah penelitian yang dilakukan langsung kelapangan dengan cara wawancara dan meminta data-data ke kantor Komisi Pemilihan Umum (KPU) di kota Padang.⁷

2. Sumber data

Dalam penelitian ini penulis menggunakan dua jenis data yaitu:

- a. data primer yaitu data yang diperoleh di lapangan melalui wawancara secara langsung dengan informan seperti : Ketua atau anggota KPU Kota Padang dari kantor Komisi Pemilihan Umum (KPU) di Kota Padang.
- b. data sekunder yaitu data yang diperoleh dari bahan-bahan kepustakaan hukum yang terdiri dari peraturan perundang-undangan yaitu:
 1. bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang mengikat dan terdiri dari peraturan perundang-undangan yaitu:
 - a. Undang-Undang Dasar Tahun 1945
 - b. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah (PEMDA)

⁷soerjono soekanto, pengantar penelitian umum, UI, Jakarta, 1986, hlm 12

- c. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah
 2. Bahan hukum sekunder yaitu bahan yang terdiri atas buku-buku literatur penunjang dan laporan atau data yang ada terkait dengan penelitian
3. Teknik pengumpulan data

Dalam pengumpulan data penulis menggunakan alat pengumpul data antara lain:

 - a. Studi dokumen yaitu dengan mempelajari literatur-literatur yang ada yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.
 - b. Wawancara yang dilakukan dengan memberi pertanyaan langsung kepada informan, yaitu :
 - Ketua KPU Kota Padang : Alison, S.Pt
 - Sekretaris bagian hukum di kantor KPU Kota Padang :
Olinda, SH
 - Anggota KPU Kota Padang

4. Analisis data

Setelah data diperoleh data tersebut kemudian diolah dengan mempelajari hal-hal yang berhubungan dengan masalah pokok dan dianalisa secara kualitatif,

yaitu dengan mengelompokkan data tersebut menurut aspek-aspek yang diteliti tanpa menggunakan angka-angka statistik.