

**PROSES PEMILIHAN KEPALA DAERAH SECARA LANGSUNG  
YANG BERDAMPAK PADA PERILAKU MASYARAKAT DALAM RANGKA  
PEMENUHAN HAK BERPOLITIK WARGA NEGARA  
DI PROVINSI SUMATERA UTARA**

*REGIONAL HEAD ELECTION PROCESS THE IMPACT OF DIRECT PUBLIC BEHAVIOR  
IN THE CONTEXT OF POLITICS CITIZEN'S RIGHTS IN NORTH SUMATRA*

**Tony Yuri Rahmanto**

Peneliti Pertama Badan Penelitian dan Pengembangan HAM  
Pusat Litbang Hak-hak Sipil dan Politik Kementerian Hukum dan HAM  
Jl. H.R. Rasuna Said Kav. 4-5, Kuningan Jakarta Selatan 12940  
Email : [tonyscooterist@gmail.com](mailto:tonyscooterist@gmail.com)

***Abstract***

*Direct local elections is an illustration form of the democratic process that is realized by the government's seriousness implemented at all levels of government. Implementation of the local elections have a purpose to carry out the implementation of a democratic system at the local level which is an extension of the central government, furthermore also a moment for the community to voicing their political rights as citizens. In practice, direct election conducted in some areas not yet in spite of the existence of violations to cause conflict between the members. The problem is how to practice the local elections directly in the province of North Sumatra; How is the behavior of the people of North Sumatra to direct the election process have been implemented. Methods This study used a qualitative approach which is descriptive study. Then conducted a qualitative analysis of the substance, the context, and the relationship between the perpetrators of the campaign with an audience from the aspect of human rights. Based on field data, direct election practices still use transactional practice, discrimination against particular groups, the lack of availability of facilities for the group of disabled tools, election fraud, organizers are still in favor of one candidate, the high cost elections, prone to horizontal conflict as a result of people's behavior, and the function of political education are not optimal.*

**Keywords :** *direct local elections, behaviour, human rights*

**Abstrak**

Pemilihan kepala daerah secara langsung (Pilkada) merupakan sebuah gambaran dari bentuk proses demokrasi yang diwujudkan oleh keseriusan pemerintah yang dilaksanakan disemua tingkat pemerintahan. Pelaksanaan Pilkada bertujuan untuk melakukan penyelenggaraan sistem demokrasi ditingkat lokal yang merupakan perpanjangan tangan dari pemerintah pusat, selain itu juga merupakan momentum bagi masyarakat dalam menyuarakan hak berpolitik sebagai warga negara. Pada praktiknya, pilkada secara langsung yang dilakukan di beberapa daerah belum terlepas dari adanya pelanggaran-pelanggaran hingga menimbulkan konflik antar sesama. Persoalannya adalah bagaimana praktik pemilihan kepala daerah secara langsung di Provinsi Sumatera Utara; Bagaimanakah perilaku masyarakat Sumatera Utara terhadap proses pilkada secara langsung yang telah dilaksanakan. Metode penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif yang bersifat deskriptif. Kemudian dilakukan analisis secara kualitatif terhadap substansi, konteks, dan relasi antara pelaku kampanye dari aspek HAM. Berdasarkan data lapangan, praktik pilkada secara langsung masih menggunakan praktik transaksional, diskriminasi terhadap golongan khusus, minimnya fasilitas alat bantu bagi golongan disable, kecurangan pilkada, penyelenggara yang masih berpihak pada salah satu calon, pilkada yang berbiaya mahal, rawan konflik horizontal akibat perilaku masyarakat, dan fungsi pendidikan politik yang belum optimal.

**Kata kunci:** *pemilihan kepala daerah secara langsung, perilaku masyarakat, Hak Asasi Manusia*

## PENDAHULUAN

### Latar Belakang

Hak warga negara untuk turut dipilih dan memilih dalam pemilihan umum merupakan bagian dari hak politik. Sebagaimana tercantum dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) Pasal 21 ayat (1) menyatakan “setiap orang berhak untuk ambil bagian di dalam pemerintahan negerinya, apakah secara langsung atau melalui perwakilan yang dipilih secara bebas”. Pelaksanaan pesta demokrasi yang ada di Indonesia salah satunya diimplementasikan dengan pemilihan kepala daerah (Pilkada) secara langsung. Fenomena dalam perpolitikan ini baru mencuat dengan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 ayat (4) yang menjelaskan bahwa “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dalam Pasal 43 menyatakan bahwa “setiap warga negara berhak dipilih dan memilih dalam pemilu berdasarkan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas dan rahasia, jujur dan adil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Hal tersebut didukung dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Sejak berlangsungnya Pilkada secara langsung di Indonesia tahun 2005 atau selama hampir 10 tahun, telah terjadi dinamika positif maupun negatif sebagai dampak dari penerapan demokrasi deliberative dan partisipatif, mengingat

sebelumnya kepala daerah dipilih tidak langsung oleh pemilih namun diwakili oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Sebagai contoh yaitu pada saat pilkada secara langsung berawal pada tahun 2008 yang dilaksanakan di Medan, dimana pasangan Syamsul Arifin-Gatot Pujo (Syampurno) menjadi pemenang. Akan tetapi Dalam perjalanannya, Gubernur Syamsul Arifin dalam tahun kelima jabatannya terkena kasus hukum pengadilan Tipikor terkait pengadaan barang saat menjabat sebagai bupati di Langkat, sehingga wakilnya naik menjadi pejabat pelaksana. Hingga pada tahun 2013 Gatot Pujo Nugroho pecah kongsi dengan pasangannya dan membentuk pasangan baru dengan Tengku Erry yang dinamakan Gatot-Tengku Erry (GanTeng) hingga menjadi pemenang sekaligus memastikan Pilkada Sumatera Utara Tahun 2013 ini hanya satu putaran. Sementara kubu dari Effendi Simbolon-Jumiran Abdi (ESJA) dan pasangan Gus Irawan Pasaribu-Soekirman (GusMan) tidak terima dengan hasil itu. Mereka menuding Pilkada ini diwarnai kecurangan. Dua kubu ini berencana akan melaporkan sejumlah kecurangan itu ke Mahkamah Konstitusi. “Kami keberatan dengan hasil Pilkada ini, ada kecurangan yang dilakukan demi salah satu pasangan calon. Kami akan bawa ini ke Mahkamah Konstitusi,” kata saksi pasangan ESJA, Arteria.<sup>1</sup>

Selain itu, pilkada langsung juga berpengaruh negatif secara substansial terhadap publik dan negara sehingga hal tersebut perlu dievaluasi lebih mendalam. Dampak prosedural berupa persoalan teknis administratif telah dikaji oleh Bawaslu, misalnya setidaknya menemukan empat kecenderungan pelanggaran dalam Pilkada 2010, antara lain: Pertama, tahapan pemutakhiran data pemilih atau daftar pemilih atau DPT bahwa terdapat dugaan DPT pemilih ganda atau pencatatan anggota TNI/Polri. Kedua, tahapan

1 <http://nasional.news.viva.co.id/news/read/397902-tak-terima-hasil-pilkada-sumut--kubu-effendi-simbolon-lapor-ke-mk>

penetapan pasangan calon seperti misalnya tidak terpenuhinya persyaratan dukungan pasangan calon baik dari partai maupun independen, ijasah palsu, penarikan dukungan dari parpol terhadap calon. Ketiga, tahapan kampanye seperti penggunaan fasilitas oleh calon incumbent, mobilitas pegawai negeri sipil, pengrusakan alat peraga kampanye, dan politik uang. Keempat, tahapan pemungutan dan penghitungan suara, dalam tahapan ini pelanggaran yang terjadi dalam bentuk pelanggaran administrasi dan pidana<sup>2</sup>.

Pro dan kontra yang terjadi menanggapi pelaksanaan proses pilkada juga berkembang di masyarakat sebagai warga negara yang memiliki hak berpolitik. Sebagian menawarkan sistem pilkada yang efektif dan efisien sehingga mendapatkan kepala daerah yang berkualitas dan terhindar dari korupsi. Caranya dengan opsi bahwa gubernur, bupati/walikota dipilih secara perwakilan atau melalui DPRD bukan dipilih secara langsung. Selain itu, biaya yang ditimbulkan dari pilkada ini juga tidak menelan banyak anggaran sehingga bisa dialokasikan guna kesejahteraan masyarakat.<sup>3</sup> Sebagian masyarakat lainnya menganggap pilkada langsung perlu dipertahankan dengan banyak pengetatan, mengingat setelah lama dihegemoni oleh rezim orde baru, sehingga masyarakat menginginkan demokratisasi dengan memperkuat partisipasi publik dalam memimpin pemimpin dan hal ini merupakan pencapaian berharga bangsa Indonesia.<sup>4</sup>

Praktik berdemokrasi memang merupakan suatu hal yang tidak mudah, selain berbiaya mahal serta memerlukan sifat kenegarawanan dari pasangan calon, praktik berdemokrasi juga merupakan bentuk pemerintahan yang paling

rumit dan sulit. Banyak ketegangan dan pertentangan, karena demokrasi mensyaratkan kemauan dan ketekunan para penyelenggaranya agar bisa berhasil. Demokrasi diperlukan pengorbanan berbagai pihak karena demokrasi dirancang untuk penyelenggaraan pemerintahan yang bertanggung jawab. Pemerintahan demokratis memerlukan waktu dan proses untuk dapat dirasakan manfaatnya oleh seluruh warga negara. Berbeda dengan pemerintahan diktator yang dapat mengambil keputusan dan bertindak secara cepat. Oleh karena itu di dalam pemerintahan yang demokratis, pengambilan keputusan serta tindakan diperlukan adanya dukungan publik sebagai akibat dari partisipasi politik rakyat yang tinggi pada saat awal proses demokrasi.

Sebagai pembandingan, pada tahun 2010 Pusat Penelitian dan Pengembangan Hak-Hak Sipil dan Politik telah melakukan Penelitian Pemilihan Kepala Daerah Dalam Perspektif Hak Asasi Manusia dengan hasil bahwa Pilkada langsung mempunyai kelebihan dan kelemahan. Kelebihannya: mencerminkan adanya kebebasan hak untuk memilih sebagai pemenuhan hak politik warga negara; masyarakat berhasil memilih pemimpin yang baik yang dapat memajukan daerahnya. Kelemahannya: terjadinya pembelian suara atau money politic, data pemilih kurang akurat; pendidikan politik masyarakat yang masih rendah. Kemudian terdapat beberapa opsi dalam penyempurnaan model pilkada yang diinginkan diantaranya: pertama, gubernur diangkat oleh presiden sedangkan bupati/walikota melalui pilkada langsung; kedua, pilkada langsung di kabupaten/kota sedangkan gubernur dipilih oleh DPRD Provinsi; ketiga, pelaksanaan pemilihan presiden, gubernur, bupati/walikota dilakukan secara bersamaan, dan keempat, pemilihan gubernur dan bupati/walikota dilaksanakan serentak di seluruh Indonesia.

Terkait dengan perilaku masyarakat dalam rangka pemenuhan hak berpolitiknya, Kepala Biro

2 Lihat harian Kompas, tgl. 4 Juni 2010.

3 Kompas, 03 Juli 2012

4 Ibid,

Hukum Kementerian Dalam Negeri Prof. Dr. Zudan Arif Fakrulloh menyatakan “masyarakat Indonesia telah mengalami keletihan psiko politik dan sosial politik”.<sup>5</sup> Di Indonesia frekuensi pemilihannya cukup tinggi, mulai dari pemilihan kepala daerah hingga calon legislatif dan presiden. Bahkan, masyarakat kita dalam satu periode pemilihan bisa memilih tujuh kali. Tujuh kali memilih itu adalah memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kota atau kabupaten, DPRD provinsi, DPR RI, DPD, walikota dan wakil walikota, gubernur dan wakil gubernur serta presiden dan wakilnya. Karena tingginya penyelenggaraan pemilihan tersebut, tegasnya, tingkat partisipasi pemilih menjadi sangat rendah, bahkan ada daerah yang tingkat partisipasi pemilihnya hanya 40 persen, yakni di Sumatera Utara<sup>6</sup>.

Selain membebani APBN, pilkada langsung memiliki tingkat eskalasi konflik yang sangat tinggi, bahkan ada 75 orang meninggal dalam konflik pilkada. Selain adanya korban jiwa, kerugian harta benda (materi) juga cukup besar, sebab banyak fasilitas umum yang rusak akibat kemarahan massa yang tidak puas dengan hasil pilkada.<sup>7</sup> Pilkada langsung juga telah memunculkan gugatan (sengketa), ada sekitar 638 gugatan terkait sengketa pilkada diajukan ke MK yang berujung penyuaipan ke hakim MK dan 55 gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).<sup>8</sup> Sehingga dampak dari pilkada langsung dapat mengakibatkan perubahan perilaku masyarakat yang memiliki hak untuk berpolitik untuk berubah menjadi oportunistik dan irrasional.

5 <http://infobanua.co.id/dampak-pilkada-langsung-rakyat-alami-keletihan-psiko-politik/>

6 Ibid.

7 <http://www.antarajatim.com/lihat/berita/122707/kemdagri-masyarakat-indonesia-alami-keletihan-psiko-politik>

8 Ibid.

Oleh karena itu, berdasarkan fenomena yang telah dibahas sebelumnya maka patut dipertanyakan dua hal yaitu pertama, bagaimanakah gambaran praktik pemilihan kepala daerah (Pilkada) secara langsung di Provinsi Sumatera Utara; kedua, bagaimanakah perilaku masyarakat Sumatera Utara terhadap pilkada secara langsung yang telah dilaksanakan. Sehingga tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui gambaran praktik pemilihan kepala daerah (Pilkada) secara langsung yang terjadi di Provinsi Sumatera Utara serta mengetahui perilaku masyarakat Sumatera Utara terhadap pilkada secara langsung yang telah dilaksanakan.

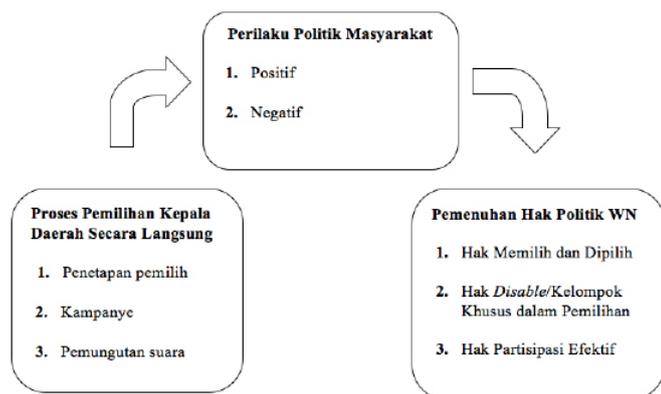
### Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan sifat penelitian deskriptif. Adapun pendekatan kualitatif dipilih dengan pertimbangan bahwa komponen dalam tema penelitian memerlukan kualitas dan analisis data yang dapat menggambarkan perilaku serta preferensi tiap calon pasangan dalam praktik pilkada secara langsung yang berkaitan dengan isu hak berpolitik. Selain itu, penelitian ini berupaya menggambarkan pola perilaku masyarakat terhadap pilkada secara langsung melalui pendekatan Hak Asasi Manusia (HAM) khususnya hak sipil dan politik. Penelitian ini berusaha untuk menemukan langkah-langkah yang perlu dilakukan oleh pemerintah maupun penyelenggara pilkada dalam mencegah terjadinya pilkada yang tidak bernuansa HAM.

Pengumpulan data primer dilakukan dengan mewawancarai informan dan narasumber yang berkompeten dalam pelaksanaan pilkada secara langsung. Selain itu, data sekunder yang dikumpulkan dalam penelitian ini digunakan sebagai pelengkap guna menganalisa hasil penelitian lapangan. Dari data dan informasi yang dikumpulkan dari informan dan narasumber kemudian dilakukan analisis secara

kualitatif terhadap substansi, konteks, dan relasi antara pilkada secara langsung dengan perilaku masyarakat dari aspek HAM. Untuk memperoleh hasil analisis yang tajam maka digunakan teknik triangulasi data yaitu proses cek ulang antara satu sumber dengan sumber lainnya. Melalui proses ini ditemukan beberapa kemungkinan seperti koherensi satu sumber dengan sumber lainnya atau bertolak belakang satu sumber dengan sumber lainnya atau juga antara satu dengan yang lain berbeda tetapi tidak bertentangan. Terhadap data yang ada, penelitian ini menggunakan norma dan prinsip HAM sebagai pisau analisis dalam membedah fenomena yang ada.

### Kerangka Pikiran



Gambar 1

Berdasarkan gambar diatas penulis ingin menjelaskan kerangka pemikiran yang berkaitan dengan proses pemilihan kepala daerah secara langsung yang berdampak pada perilaku masyarakat dalam rangka pemenuhan hak berpolitik warga negara. Penulis membagi 3 (tiga) kategori terkait proses pilkada secara langsung yaitu pada saat tahap penetapan pasangan calon (pemilih), kemudian dilanjutkan pada tahap kampanye hingga pada tahap pemungutan suara. Dari ketiga tahap tersebut, penulis menduga terdapat pengaruh positif maupun

negatif terhadap perilaku politik masyarakat.

Dengan adanya dua pengaruh tersebut mengakibatkan adanya kemungkinan terhadap suatu keadaan dengan 3 (tiga) gejala diantaranya: pertama, positif yang memberi arti adanya pemenuhan hak politik bagi warga negara; kedua, negatif, yang berarti adanya pengabaian hak politik bagi warga negara; ketiga, netral yang berarti tidak ada pengaruh atau perubahan apapun terhadap hak politik bagi warga negara.

### PEMBAHASAN

#### Praktik pemilihan kepala daerah (Pilkada) secara langsung di Provinsi Sumatera Utara

Pilkada secara langsung di Sumatera Utara berawal pada tahun 2008 yang dilaksanakan pada tanggal 16 April 2008. Hasil akhir pilkada langsung Sumatera Utara tahun 2008 tersebut memenangkan pasangan kelima yaitu Syamsul Arifin-Gatot Pujo (Syampurno) dengan total suara 1.396.892. sedangkan urutan kedua yaitu pasangan dari partai PDIP, Tritamtomo dan Benny Pasaribu (Triben) yang memperoleh dukungan sebanyak 1.070.303 suara. H.Abdul Wahab Dalimunte dan Raden Muhammad Syafe'i (Waras) dengan dukungan suara sebanyak 858.528 suara. Kemudian urutan keempat yaitu pasangan R.E Siahaan-H.Suherdi (PASS) yang meraih 818.171 suara. Urutan terakhir yaitu pasangan calon dari partai Golkar, H.M. Ali Umri dan H. Maratua Simanjuntak dengan memperoleh 789.793 suara. Dalam perjalanannya, Gubernur Syamsul Arifin dalam tahun kelima jabatannya terkena kasus hukum pengadilan Tipikor terkait pengadaan barang saat menjabat sebagai bupati di Langkat, sehingga wakilnya naik menjadi pejabat pelaksana.

Pilkada Sumatera Utara tahun 2008 menghadirkan sisi menarik dari pertarungan slogan atau singkatan nama pasangan calon gubernur. Ada lima pasang calon gubernur, yaitu Ali Umri-

Maratua Simanjuntak yang punya akronim Umma, Tritamtomo-Benny Pasaribu dengan Triben, RE Siahaan-Suherdi dengan Pass, Abdul Wahab Dalimunte-Raden M. Syafe'i dengan Waras dan Syamsul Arifin-Gatot Pujo Nugroho dengan akronim Syampurno. Pilkada kemudian memenangkan Syamsul Arifin-Gatot Pujo Nugroho yang menjawab kesempurnaan akronim keduanya, Syampurno.

Pilkada langsung Gubernur Sumatera Utara juga berbuah sengketa pilkada. Mahkamah Agung (MA) pernah menggelar perkara sengketa Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Sumut. Gugatan datang dari pasangan calon dan wakil gubernur Sumatera Utara (Sumut), Triamtomo Panggabean-Benny Pasaribu atau disebut Triben. Pasangan nomor urut dua ini menggugat Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) Sumut yang memenangkan pasangan Syamsul Arifin-Gatot Pujo Nugroho. Permohonan keberatan itu disampaikan oleh tim penasihat hukum Triben yang tergabung dalam Badan Bantuan Hukum dan Advokasi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP).

Namun Majelis hakim Mahkamah Agung (MA) yang dipimpin Paulus Effendy Lotulung memutuskan keputusan KPUD Sumatera Utara yang memenangkan pasangan Syamsul Arifin-Pujo Nugroho (Syampurno) sah menurut hukum. Kuasa hukum Triben meminta majelis membatalkan hasil perhitungan suara dan keputusan KPUD Sumatera Utara dan menetapkan menetapkan hasil perhitungan suara sebanyak 1.355.697 untuk pasangan Triben, sehingga menjadi pasangan terpilih Gubernur Dan Wakil Gubernur Sumatera Utara priode 2008-2013. Jika tidak, pasangan Triben memohon agar KPUD Sumatera Utara melakukan perhitungan ulang. Namun, semua dalil dan saksi-saksi pemohon ditepis majelis. Dalam pertimbangannya, majelis

menganggap keterangan saksi pemohon tidak cukup kuat untuk membuktikan penyelewengan suara.

Dalam persidangan yang dipimpin oleh Paulus Effendi Lotulung, tim kuasa hukum pemohon mengurai sejumlah kecurangan yang dilakukan KPUD untuk memenangkan pasangan Syamsul Arifin-Gatot Pujo Nugroho (Syampurno). Kecurangan itu dilakukan melalui penambahan suara yang diduga tidak sah kepada pasangan Syampurno yaitu sebanyak 42.409 suara. KPUD juga dituding mengurangi suara pemohon sebesar 220.044 suara. Pengurangan dan penambahan suara itu terjadi pada 25 daerah pemilihan. Lima diantaranya adalah daerah kota, yaitu: Pematang Siantar, Binjai, Medan, Sibolga dan Tebing Tinggi. Sedangkan sisanya adalah daerah kabupaten, yaitu: Asahan, Humbang Hasudutan, Mandailing Natal, Pakpak Barat, Tapanuli Selatan, Tapanuli Tengah, Tapanuli Utara, Tanjung Balai, Toba Samosir, Batubara, Dairi, Deli Serdang, Karo, Labuhan Batu, Langkat, Nias, Nias Selatan, Samosir, Serdang Bedagai dan Simalungun. Dari segi pendataan pemilih, KPUD juga dinilai menghilangkan 505.528 suara. Akibatnya, ratusan ribu pemilih kehilangan hak untuk memilih. Dalam permohonan keberatan yang dilayangkan oleh kuasa hukum Triben, ada enam modus yang dilakukan KPUD dalam menggolkan pasangan Syampurno. Tiga kecurangan berasal dari sisi pemilih dan dua lainnya karena kejanggalan dalam penerbitan kartu pemilih.

Dari sisi pemilih, kecurangan yang terjadi berupa pemohon tidak tercantum dalam daftar pemilih tetap (DPT), pemilih terdaftar namun tidak diberi kartu undangan (form C6-KWK) dan pemilih membawa identitas tapi tidak boleh mencoblos. Sementara dari segi kartu pemilih, ditemukan dua keganjilan. Pertama, adanya kartu terpilih yang dibuang dan ditelantarkan seolah-olah telah diberikan kepada pemilih. Kedua, terdapat surat suara yang digelapkan oleh petugas KPPS (Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara).

Secara umum pemenuhan hak politik warga Sumatera Utara dalam pilkada langsung tahun 2008-2013 telah dipenuhi. Hanya saja masih terdapat beberapa kekurangan di dalam pelaksanaannya sehingga pilkada yang akan datang diharapkan dapat lebih baik lagi mulai dari segi penetapan pasangan calon, penetapan pemilih, kampanye hingga proses pemungutan suara. Yang demikian itu juga tidak terlepas dari peran serta semua komponen baik dari pemerintah daerah itu sendiri hingga masyarakatnya. Karena proses berdemokrasi tidak hanya dilakukan oleh sekelompok golongan tetapi ada berbagai pihak yang ikut terlibat agar proses berdemokrasi tersebut dapat berjalan dengan sebagaimana mestinya. Sebagai contoh yaitu pada pemilihan Gubernur Sumatera Utara yang digelar tanggal 7 Maret 2013, angka golput cenderung sangat tinggi. Angka pemilih yang tidak menggunakan hak pilihnya alias 'golput' mencapai 50%-65%, hal tersebut disebabkan oleh sikap masyarakat Sumatera Utara yang kecewa dengan situasi politik di Sumut karena sudah dikhianati pada Pilkada Sumatera Utara tahun 2008. Pasangan Syampurno (Syamsul Arifin-Gatot Pujro Nugroho) pada pemilihan Gubernur Sumatera Utara tahun 2008 yang lalu menjanjikan masyarakat Sumatera Utara tidak bodoh, tidak lapar, tidak sakit dan masa depan rakyat terjamin, akan tetapi hal tersebut sama sekali tidak terealisasi setelah mereka terpilih. Masyarakat merasa dibohongi oleh para kandidat yang terpilih.

Selain tingginya angka golput yang terjadi di Sumatera Utara, persoalan lain yang terjadi yaitu hilangnya citra partai politik karena belakangan gencar disorot oleh media massa atas dugaan kasus korupsi yang menyeret para kadernya. Beberapa hal yang menjadi penyebabnya banyak pemimpin parpol yang lebih mengutamakan kepentingan

partainya ketimbang masyarakat. "Kebanyakan dari para kader adalah politikus dan birokrat, padahal sekarang kita mencari pemimpin yang benar-benar mau membina perekonomian masyarakatnya, karena itu menjadi tolak ukur kesejahteraan masyarakat. Padahal, dana yang dikucurkan untuk menggelar pesta demokrasi rakyat Sumatera Utara ini mencapai ratusan miliar. Akan tetapi hal ini tentu akan dibantah KPUD yang mengatakan mereka sudah bekerja optimum hingga melakukan sosialisasi yang intens kepada seluruh lapisan masyarakat Sumatera Utara.

Kemudian terkait Pemenuhan hak bagi kaum marjinal/rentan terutama tuna netra di Sumatera Utara juga dikeluhkan. Sebagian masyarakat normal apalagi yang penyandang cacat ada yang enggan datang ke Tempat Pemungutan Suara (TPS) karena masyarakat merasa di TPS ada yang tidak beres. Ketidakberesan tersebut dirasakan karena banyak masyarakat yang tidak terima lembar C6 sebagai undangan kepada masyarakat untuk memilih. Ini juga karena pihak penyelenggara di tingkat TPS tidak maksimal dalam melakukan sosialisasi. Sosialisasi yang dilakukan hanya asal jadi sehingga masyarakat itu sendiri juga merasa pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah selama ini sangat jauh dari mereka.

### **Perilaku Masyarakat Sumatera Utara terhadap Pilkada Secara Langsung yang Telah Dilaksanakan**

Pendefinisian hak turut serta dalam pemerintahan selalu terkait dengan pendefinisian hak politik warga ataupun hak untuk berpartisipasi dalam pemerintahan. Partisipasi disini dilakukan oleh warga negara secara langsung maupun tidak langsung. Partisipasi, sebagaimana civil society dan demokrasi merupakan istilah yang telah cukup tua, namun sebagai konsep dan praktek operasional baru dibicarakan sejak tahun 1970-an ketika beberapa lembaga internasional mempromosikan praktek partisipasi dan perencanaan

serta pelaksanaan pembangunan. Sejak itu konsep partisipasi telah berkembang dan memiliki pengertian yang beragam meskipun dalam beberapa hal sama.<sup>9</sup>

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah (pilkada) merupakan wujud kedaulatan masyarakat lokal dalam membentuk sejarah politik di daerahnya yang dapat mengubah paradigma berfikir terhadap demokrasi pada masyarakat lokal.<sup>10</sup> Sebagai bentuk menumbuhkan kesadaran masyarakat adalah bagian dari proses politik, dan ada yang mengatakan, bahwa pemungutan suara di Tempat Pemungutan Suara (TPS) adalah bentuk partisipasi politik yang paling minimal.<sup>11</sup> Pilkada sebagai bentuk partisipasi politik yang kecil bagi terciptanya budaya politik rakyat lokal menjadi jalan pembuka (starting point) untuk menuju jalan ke arah partisipasi politik yang lebih jauh.<sup>12</sup>

Menurut Ramlan Surbakti “rambu-rambu” partisipasi politik sebagai berikut: pertama, partisipasi politik yang dimaksudkan berupa kegiatan atau perilaku luar individu warga negara biasa yang dapat diamati, bukan perilaku dalam yang berupa sikap dan orientasi. Hal ini perlu ditegaskan karena sikap dan orientasi individu tidak selalu termanifestasikan dalam perilakunya. Kedua, kegiatan itu diarahkan untuk mempengaruhi pemerintah selaku pembuat dan pelaksana keputusan politik. Termasuk ke dalam pengertian ini, seperti kegiatan mengajukan alternatif kebijakan umum, alternatif pembuat dan pelaksana keputusan politik, dan kegiatan mendukung ataupun menentang keputusan

politik yang dibuat pemerintah.

Ketiga, kegiatan yang berhasil (efektif) maupun yang gagal mempengaruhi pemerintah termasuk dalam konsep partisipasi politik. Keempat, kegiatan mempengaruhi pemerintah dapat dilakukan secara langsung ataupun secara tidak langsung. Kegiatan yang langsung berarti individu mempengaruhi pemerintah tanpa menggunakan perantara, sedangkan secara tidak langsung berarti mempengaruhi pemerintah melalui pihak lain yang dianggap dapat meyakinkan pemerintah. Keduanya termasuk dalam kategori partisipasi politik. Kelima, kegiatan mempengaruhi pemerintah dapat dilakukan melalui prosedur yang wajar (konvensional) dan tak berupa kekerasan (nonviolence) seperti ikut memilih dalam pemilihan umum, mengajukan petisi, melakukan kontak tatap muka, dan menulis surat, maupun dengan cara-cara di luar prosedur yang wajar (tak konvensional) dan berupa kekerasan (violence), seperti demonstrasi (unjuk rasa), pembangkangan halus (seperti lebih memilih kotak kosong daripada memilih calon yang disodorkan pemerintah), huru-hara, mogok, pembangkangan sipil, serangan bersenjata, dan gerakan-gerakan politik seperti kudeta dan revolusi.<sup>13</sup>

Di dalam perkembangan demokrasi di Indonesia termasuk penyelenggaraan pilkada secara langsung oleh rakyat di daerah menjadi ajang legitimasi kekuasaan bagi setiap kepala daerah dan wakil kepala daerah (gubernur dan wakil gubernur bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota) untuk selalu di kontrol dalam pengambilan kebijakan yang dibuat oleh kepala daerah.<sup>14</sup> Rakyat sebagai pemilik kedaulatan sudah menyerahkan sebagian kedaulatannya untuk dikuasai oleh pemerintah, dan oleh sebab itu kecerdasan rakyat untuk memilih personal yang akan memerintah menjadi sangat menentukan masa depan

9 Jimly Ashiddiqie, *Hukum Tata negara dan Pilar-Pilar Demokrasi; Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM* (Jakarta : Konstitusi Press, 2005), hlm xiii

10 Evi Juliansyah, *Pilkada, Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah*, (Bandung : Mandar Maju, 2007), hlm 82

11 Ibid.

12 Ibid.

13 Ramlan Surbakti, *Mamahami Ilmu Politik*, (Jakarta : PT. Gramedia Widiasarana, 1992), hlm 140

14 Elvi Juliansyah, *Loc.Cit*

daerahnya.<sup>15</sup>

Pemberian suara merupakan penentu di dalam keberhasilan aktor politik untuk terpilih atau tidak terpilih baik sebagai anggota legislatif, presiden dan, wakil presiden, serta kepala daerah dan, wakil kepala daerah.<sup>16</sup> Ironisnya rakyat hanya dibutuhkan pada saat pemilihan, akan tetapi bilamana pemilihan umum untuk anggota legislatif, presiden dan wakil presiden, serta kepala daerah dan wakil kepala daerah sudah dilaksanakan, maka mulailah para politisi berusaha untuk meninggalkan rakyat sebagai pemilih.<sup>17</sup>

Dalam praktiknya di lapangan, ada gejala bahwa sebagian masyarakat Sumatera Utara di daerah belum tahu apa fungsi dari gubernur dan wakilnya. Hasan yang seorang tuna netra berpendapat bahwa “Siapa pun gubernurnya tidak berpengaruh kepada kami, Selama ini kami juga yang cari makan sendiri, gubernur sama sekali tidak memberikan manfaat bagi masyarakat”. Bahkan ada warga yang mengakui tidak mengenal gubernurnya selama ini. Siapa itu Syamsul Arifin, siapa itu Gatot atau Effendi Simbolon. Gubernur sama sekali tidak ada hubungannya sama saya. Selama ini pun saya tidak kenal siapa gubernur saya. Saya tetap bisa hidup dan mencari makan. Begitu pandangan dari salah satu warga masyarakat Provinsi Sumatera Utara.

Berbeda dengan peran bupati, camat, lurah dan kepala desa, dimana masyarakat dekat dengan mereka karena pengurusan berkas pribadi, jaminan raskin dan pembangunan sarana infrastruktur. Oleh karena itu sebaiknya gubernur tidak usah dipilih langsung cukup diangkat oleh presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Jadi biaya pilkada lebih efisien dan jika ada urusan dengan pusat, para

bupati harus melalui para gubernur sebagai koordinator pusat di daerah. Urusan subsidi dapat dikoordinasikan melalui gubernur, sehingga akan tepat sasaran pengelolaannya. Misalnya soal subsidi minyak dan gas, sehingga penghematan anggaran dapat dilakukan, dan dana pilkada tidak terbuang percuma. Dana yang harusnya digunakan untuk pilkada dapat dialokasikan bagi para disable atau penyandang cacat itu akan lebih adil.

Pilkada secara langsung cenderung dekat dengan issue politik uang atau money politic. Pernah diungkapkan tokoh pemuda Sumatera Utara, Anwar Shah dalam satu diskusi beberapa waktu lalu. Ketua MPW Pemuda Pancasila Sumatera Utara ini memperkirakan seorang calon walikota minimal harus punya modal sebesar sekitar Rp50 miliar. Ada gejala hampir belum ada pilkada yang bebas dari politik uang, hanya saja caranya macam-macam, ada yang berupa pemberian sumbangan ke organisasi masyarakat atau dalam bentuk peralatan tertentu. Pelanggaran hak asasi manusia banyak terjadi dalam pelaksanaan pilkada langsung di Sumatera Utara, diantaranya yaitu money politic, kekerasan, kampanye yang mengikutsertakan anak kecil, black campaign, dan kisruh DPT. Dari beberapa perilaku yang dijelaskan menyebabkan proses konsolidasi demokrasi terhambat dengan adanya pelanggaran hak asasi manusia karena nilai demokrasi adalah pemenuhan hak asasi manusia.

Pilkada secara langsung di daerah tidak harus diwarnai oleh kekerasan dan anarkisme, karena sebetulnya siapapun yang menjadi pemenang dalam Pilkada secara langsung yang diselenggarakan oleh KPUD mestinya kita menerima secara lapang dada, karena memang tujuan kita melaksanakan Pilkada adalah tidak lain adalah mencari seorang yang dapat dipercaya untuk membawa amanah rakyat secara keseluruhan. Sikap seperti inilah yang akan menghambat proses demokratisasi melalui penyelenggaraan Pilkada secara

15 Ibid.

16 Ibid.

17 Ibid.

langsung, sehingga tidak mengenai sasaran dan cita-cita dalam membangun demokrasi di tingkat lokal.

Pilkada secara langsung memang mempunyai beberapa masalah tetapi dari masalah itu tidak serta merta dapat dijawab melalui pilkada tidak langsung. Pada saat ini Indonesia sedang belajar proses berdemokrasi sehingga permasalahan-permasalahan yang terjadi di dalam pilkada secara langsung merupakan pembelajaran bagi kita dalam berpolitik praktis. Kendala yang kita hadapi dalam pilkada secara langsung saat ini berupa administrasi pasangan calon yang belum lengkap diikuti dengan profil calon yang tidak jelas rekam jeaknya, kemudian perlunya pembenahan DPT seperti data pemilih yang lengkap dan berdomisili sesuai dengan KTP. Dan yang terakhir adalah money politic yang banyak terjadi tetapi sulit dibuktikan kejadiannya maupun pelakunya.

Yang tidak kalah penting terkait perilaku masyarakat terhadap proses pilkada secara langsung, yaitu pada saat kepala daerah itu terpilih. Masyarakat sekarang ini banyak dikecewakan oleh kepala daerah yang terpilih dengan janji-janji kampanye. Kepala daerah terpilih tidak mampu membuat perubahan yang signifikan kepada masyarakat, sebagai contoh yaitu tidak bisa memproduksi kebijakan yang lebih baik, tidak bisa memperbaiki kualitas hidup masyarakat menjadi lebih baik. Artinya setelah pilkada langsung dilaksanakan, maka diperlukan regulasi yang mengatur masyarakat maupun DPRD untuk melakukan fungsi pengawasan terhadap kepala daerah yang terpilih.

Penulis berpendapat bahwa pilkada yang baik di Provinsi Sumatera Utara dapat dilakukan dengan cara: pertama, adanya perbaikan terhadap proses election dalam hal pencalonan kepala daerah, dimana calon tersebut harus memiliki rekam jejak yang baik dari partai politik maupun

dari perseorangan. Kedua, pembenahan data pemilih baik untuk pilkada, pemilihan legislatif, maupun pemilihan presiden artinya harus terintegrasi kepada data pemilih nasional sehingga jauh lebih sederhana, efisien dan terbebas dari manipulasi data pemilih. Ketiga, pembenahan terhadap incumbent dimana calon tersebut apabila ingin mengikuti pemilihan harus mengajukan cuti terlebih dahulu atau menyatakan mengundurkan diri dari jabatannya sehingga tidak menggunakan fasilitas negara ataupun anggaran negara untuk melakukan kampanye.

Pemilihan kepala daerah secara langsung adalah langkah yang tepat dalam proses berdemokrasi untuk wilayah Sumatera Utara. Hal tersebut berkaitan dengan persaingan politik di Provinsi Sumatera Utara yang cukup tinggi dibandingkan dengan provinsi lainnya. Dengan adanya pilkada secara langsung, pemenuhan hak-hak warga negara dapat terakomodir sehingga warga negara bebas menentukan pilihan bagi pemimpin yang akan memimpin daerahnya. KPUD provinsi maupun bawaslu provinsi telah melakukan sosialisasi kepada mereka yang mempunyai keterbatasan fisik (disable) untuk memberikan hak suaranya dalam pemilihan gubernur dan wakil gubernur. Kemudian Bawaslu juga menilai bahwa fasilitas yang telah disediakan oleh KPUD bagi penyandang cacat sudah tersedia dengan baik. Peran bawaslu selain menerima pengaduan-pengaduan terkait pelanggaran pilkada juga berperan aktif dalam mencari temuan yang berkaitan dengan pelanggaran yang dilakukan oleh calon kepala daerah baik di kabupaten hingga kecamatan maupun kelurahan. Pelanggaran-pelanggaran yang sering terjadi pada saat kampanye serta pengaduan yang sering diterima Bawaslu adalah kurangnya syarat administratif dari para calon dan juga money politic yang dilakukan salah satu pasangan calon, akan tetapi terkait dengan money politic bawaslu sangat sulit untuk membuktikannya.

Proses konsolidasi demokrasi terhambat dengan adanya pelanggaran hak asasi manusia karena nilai demokrasi adalah pemenuhan hak asasi manusia. Untuk kedepan pilkada langsung perlu dievaluasi lagi agar lebih sehat untuk perpolitikan di Indonesia. Opsi gubernur dipilih pusat adalah salah satu yang dapat dipilih dalam rangka pilkada berbiaya efisien, mengkoordinasikan para bupati yang tidak mau bekerjasama mengatasi masalah kawasan dan mengendalikan subsidi pusat terhadap daerah agar lebih masuk akal dan menghemat APBD yang layak digunakan untuk kesejahteraan masyarakat, terutama kaum disable dan miskin lainnya.<sup>18</sup>

Partisipasi masyarakat Sumatera Utara pada saat pemilihan kepala daerah (Pilkada) secara langsung sudah dapat terpenuhi, artinya baik dari KPUD maupun dari instansi pemerintah yang berkaitan dengan penyelenggaraan pilkada sudah menyiapkan sarana maupun prasarana yang baik. Permasalahan yang terjadi adalah masyarakat disuguhkan dengan calon kepala daerah ataupun calon legislatif yang tidak sesuai dengan harapan masyarakat. Dengan demikian, yang harus diperbaiki dalam pemilihan kepala daerah secara langsung adalah pada saat proses seleksi awal atau proses rekrutmen calon kepala daerah yang harus dibenahi, dan proses tersebut dimulai dari partai politik.

Partai politik pun juga berkewajiban untuk memberikan pendidikan politik kepada para kadernya yang akan dicalonkan, karena hal tersebut berkaitan dengan hasil akhir pada saat proses pemilihan. Pada saat sekarang, masyarakat sudah lebih cerdas dalam menentukan pilihan maupun sikap terhadap pemimpin yang akan memimpin daerahnya. Jika partai politik masih mengutamakan

kepentingan elit partainya dipastikan partisipasi masyarakat terhadap partai tersebut menjadi rendah. Jika dibandingkan dengan pilkada tidak langsung, tentunya pilkada langsung lebih banyak menggunakan anggaran. Anggaran untuk melangsungkan pilkada langsung dianggarkan dalam APBD murni. Pilkada langsung juga mempunyai tahapan yang sangat panjang dan rumit. Konflik horizontal juga terjadi dalam pelaksanaan pilkada langsung.<sup>19</sup> Partisipasi pemilih meningkat atau menurun tergantung pada calon kepala daerah. Jika para calon kepala daerah berkompoten, tentunya masyarakat akan antusias untuk mencoblos.<sup>20</sup>

## **PENUTUP**

### **Kesimpulan**

Berdasarkan pembahasan sebelumnya, maka dapat diperoleh gambaran bahwa pertama, penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung di Provinsi Sumatera Utara dinilai dari aspek pemenuhan hak politik warga negara cenderung demokratis, dimana rakyat yang mempunyai hak suara dapat memilih para pemimpinnya secara langsung. Akan tetapi masih ada beberapa permasalahan seperti adanya praktik transaksional, diskriminasi terhadap golongan khusus, minimnya ketersediaan fasilitas alat bantu bagi golongan disable, kecurangan pilkada, ketidakindependenan penyelenggara, pilkada yang berbiaya mahal, rawan terjadinya konflik horizontal, dan fungsi pendidikan politik yang belum optimal menjadikan catatan penting dalam penelitian ini.

Kedua, angka golput yang cukup tinggi di provinsi Sumatera Utara disebabkan oleh KPUD (Komisi Pemilihan Umum Daerah) kurang gencar melakukan sosialisasi kepada masyarakat terutama yang berada di pedesaan. Selain itu, alasan pemilih melakukan golput dikarenakan keletihan psikososial,

19 Ridho Loebis, SH. (DPD Partai Golkar Provinsi Sumatera Utara)

20 Ibid

18 Ibid

dimana masyarakat sering menghadapi proses pemilihan baik di tingkat kabupaten/kota, provinsi dan nasional. Selain itu rendahnya partisipasi pemilih disebabkan oleh hilangnya citra partai politik yang belakangan gencar disorot oleh media massa atas dugaan kasus korupsi yang menyeret para kadernya.

Ketiga, terkait dengan perubahan perilaku masyarakat terhadap proses pemilihan kepala daerah secara langsung dinilai dapat membawa masa depan demokrasi di Indonesia akan lebih baik apabila masyarakat sudah bersikap lebih dewasa dalam menentukan pilihan dan pengambilan keputusan karena esensi dari proses berdemokrasi adalah kedaulatan ada ditangan rakyat. Oleh karenanya penulis sepakat jika sistem pilkada secara langsung dilaksanakan di Indonesia yang bertujuan untuk menjaring kepala daerah dan wakil kepala daerah yang benar-benar menjadi pilihan rakyat, dan juga dengan sistem ini hubungan emosional kepala daerah dan wakil kepala daerah yang dipercayakan oleh rakyat akan dapat berpihak pada rakyat yang telah memilihnya, dibandingkan dengan sistem keterwakilan, kepala daerah cenderung mementingkan partai dan elit dari pada kepentingan masyarakat.

### Saran

Berdasarkan kesimpulan sebelumnya maka ada beberapa saran diantaranya: pertama, penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung hendaknya dilaksanakan oleh seluruh komponen masyarakat, terutama pihak penyelenggara pillkada pada saat pelaksanaan di daerah dimana harus mengacu pada ketentuan Undang-Undang yang ada dalam setiap pengambilan keputusan oleh KPUD, agar sikap protes maupun unjuk rasa yang berakibat konflik bagi masyarakat

terhadap hasil keputusan KPUD tidak terjadi.

Kedua, terkait perilaku masyarakat terhadap proses pilkada secara langsung, diharapkan masyarakat juga harus berpikir positif terhadap para calon pasangan kepala daerah agar para calon tersebut sama-sama memberikan hal yang positif juga terhadap pemilihnya. Dan bagi Partai Politik, diharapkan untuk selalu memberikan pendidikan politik baik kepada kader maupun masyarakat agar lebih memahami akan hak untuk dipilih dan memilih secara bebas sehingga tercipta proses demokrasi yang diinginkan.

### DAFTAR PUSTAKA

Juliansyah, Evi. Pilkada, Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, (Bandung : Mandar Maju, 2007)

Ashiddiqie, Jimly. Hukum Tata negara dan Pilar-Pilar Demokrasi; Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM (Jakarta : Konstitusi Press, 2005)

Surbakti, Ramlan. Mamahami Ilmu Politik, (Jakarta : PT. Gramedia Widiasarana, 1992)

Ridwan, Moh. Perilaku NU Pasca Pernyataan Kembali ke Khittah 1926, Skripsi Fisip Unila. Tidak diterbitkan. 1997.

<http://nasional.news.viva.co.id/news/read/397902-tak-terima-hasil-pilkada-sumut--kubu-effendi-simbolon-lapor-ke-mk>

<http://infobanua.co.id/dampak-pilkada-langsung-rakyat-alami-keletihan-psiko-politik/>

<http://www.antarajatim.com/lihat/berita/122707/kemdagri-masyarakat-indonesia-alami-keletihan-psiko-politik>

Harian Kompas, tgl. 4 Juni 2010.