



**LAPORAN KAJIAN EVALUASI PILKADA
&
FOCUS GROUP DISCUSSION (FGD) SERIES**

UNIVERSITAS SUMATERA UTARA

BAGIAN KERJASAMA ANTAR LEMBAGA
BIRO PERENCANAAN DAN DATA | KPU RI | 2018

Executive Summary

Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Serentak (Pilkada) tahun 2018 secara umum berlangsung lancar dan aman. Hal tersebut bukan berarti tanpa catatan. Dalam konteks tersebut, KPU perlu melakukan evaluasi terkait tiga gelombang penyelenggaraan pilkada serentak yang telah diselenggarakan yakni Pilkada Serentak 2015, Pilkada Serentak 2017, dan Pilkada Serentak 2018.

Evaluasi ini dilakukan dengan metode kajian kepemiluan (*electoral research*) yakni melalui kegiatan kajian dan kegiatan *Focus Group Discussion* (FGD).

Kegiatan ini bertujuan untuk mengembangkan kebijakan berbasis riset, guna menemukan akar masalah, berdasarkan proses identifikasi yang tepat, terkait dengan manajemen pemilihan, penyelenggara pemilu dan partisipasi, dalam pelaksanaan tiga gelombang Pilkada serentak yang lalu.

Selanjutnya kegiatan ini diharapkan menghasilkan rekomendasi perbaikan secara menyeluruh, baik dalam aspek regulasi, kelembagaan, maupun teknis lainnya dalam penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019 dan Pilkada Serentak berikutnya.

Pada laporan ini, kajian kepemiluan dilaksanakan oleh Universitas Sumatera Utara (USU) dengan tema kajian, “Kandidasi, Regulasi, Masalah dan Implikasinya”. Berdasarkan hasil kajian USU, menunjukkan masih adanya kecenderungan praktek-praktek yang menghambat demokrasi dalam penyelenggaraan Pilkada 2018.

Praktek-praktek tersebut yaitu, pertama, adanya indikasi belum menurunnya politik uang. Kedua, masih kuatnya praktek politik dinasti. Ketiga, pragmatisme partai politik yang terlihat dengan munculnya calon tunggal. Keempat, masih lemahnya peran parpol dalam kandidasi perempuan. Kelima, masih kecilnya pengaruh uji publik kualitas kandidasi.

Berdasarkan hasil kajian USU tersebut, menghasilkan beberapa rekomendasi yaitu; pertama, mendorong parpol memiliki mekanisme pendanaan yang cukup dan transparan serta berkeadilan. Kedua, melakukan perubahan regulasi persyaratan pengajuan calon dari jalur partai politik. Ketiga, perlu dilakukan pelatihan kepemimpinan politik secara berjenjang bagi kader politik perempuan.

Keempat, mencantumkan secara eksplisit kegiatan pra-kandidasi seperti konvensi dan acara debat menjelang pencalonan dalam pilkada serentak. Kelima, metode dan teknis debat yang terukur sebagai upaya memberikan pilihan bagi para pemilih cerdas.

Hasil kajian yang dilakukan oleh USU, kemudian dilanjutkan dengan kegiatan *Focus Group Discussion* (FGD) di Kampus FISIP USU. FGD yang dilaksanakan pada tanggal 23 Oktober 2018 ini menghadirkan seluruh narasumber yang telah direncanakan.

Berdasarkan paparan narasumber menghasilkan rekomendasi yang tidak jauh berbeda dengan rekomendasi hasil kajian USU. Beberapa rekomendasi tersebut yaitu; pertama, perlu adanya pengaturan pendanaan partai politik. Kedua, perlu adanya perubahan regulasi dalam syarat pengajuan calon dari partai politik, agar tidak terjadi calon tunggal. Misal dengan merubah ambang batas. Ketiga, perlu mengkaji perubahan desain pilkada serentak. Keempat, perlu mengkaji perubahan jadwal pilkada serentak di tahun 2024.

Kelima, penguatan kapasitas kepemimpinan bagi kader perempuan dalam partai politik. Keenam, perlu perubahan metode dan teknis debat. Ketujuh, perlu mengkaji adanya tahap pra-kandidasi di partai politik. Misal dengan konvensi. Kedelapan, perlu adanya pendanaan bagi lembaga pemantauan yang terakreditasi. Kesembilan, perlu adanya publikasi calon kepala daerah yang menjadi mantan terpidana kasus hukum tertentu.

BAB I

PENGANTAR

Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Serentak (Pilkada) tahun 2018 secara umum berlangsung lancar dan aman. Hal tersebut bukan berarti tidak ada catatan sama sekali. Baik terkait dengan proses pelaksanaan tahapan maupun kesiapan perangkat-perangkat pendukung. Dengan berakhirnya Pilkada 2018, maka berakhir pula pelaksanaan Pilkada serentak sebagaimana diamanatkan oleh UU Nomor 1 Tahun 2015, UU Nomor 8 Tahun 2015, serta UU Nomor 10 Tahun 2016. Berdasarkan beberapa UU tersebut, Pilkada serentak pasca Pemilu Nasional Tahun 2014 dilaksanakan dalam 3 (tiga) gelombang, yakni Desember 2015, Februari 2017, dan Juni 2018.

Untuk mendapatkan gambaran secara utuh, maka KPU melakukan evaluasi secara menyeluruh atas Pilkada serentak yang telah selesai dilaksanakan dalam 3 gelombang tersebut. Hal ini penting untuk mendapatkan jawaban atas asumsi-asumsi yang dahulu dikumandangkan oleh para regulator pada saat Pilkada serentak ini dirumuskan.

Dalam konteks demikian itulah KPU perlu melakukan evaluasi dengan mengambil metode kajian kepemiluan (*electoral research*). Bagi KPU, *electoral research* ini adalah senjata utama untuk menguji kualitas pelaksanaan Pilkada yang telah selesai dilaksanakan dalam 3 (tiga) gelombang. Evaluasi ini merupakan upaya mengumpulkan serpihan-serpihan permasalahan untuk disusun ulang dalam kerangka resolusi demi perbaikan kualitas Pemilu dan Pemilihan berikutnya. Kajian-kajian dalam *electoral research* ini dikomposisikan dari sebuah gambaran awal dan asumsi terhadap aspek-aspek pelaksanaan Pilkada untuk kemudian diolah menjadi sebuah data yang empirik.

Atas dasar pertimbangan tersebut, maka KPU bekerja sama dengan empat Universitas dalam rangka melaksanakan *electoral research* yang kemudian dikemas ke dalam kegiatan *Focus Group Discussion* (FGD) *Series*. Masing-masing Universitas mewakili tema-tema tertentu terkait evaluasi pelaksanaan Pilkada 3 (tiga) gelombang, yaitu:

1. Universitas Sumatera Utara, Medan
“Kandidasi, Regulasi, Masalah dan Implikasinya”
2. Universitas Airlangga, Surabaya
“Kampanye SARA: Regulasi, Modus Operandi, dan Solusi”
3. Universitas Muhammadiyah Yogyakarta
“Pilkada Serentak: Demokrasi, Efisiensi, dan Desain yang Relevan”
4. Universitas Hasanuddin, Makassar.
“Pembatasan Kampanye: Regulasi dan Implikasinya TerhadapPartisipasi Pemilih”

TUJUAN

1. Mentradisikan kebijakan berbasis riset atas persoalan-persoalan yang berkaitan dengan manajemen Pemilihan.
2. Menemukan akar masalah atas persoalan-persoalan yang terkait dengan manajemen pemilihan, penyelenggara pemilu dan partisipasi dalam Pemilihan.
3. Mengidentifikasi permasalahan-permasalahan yang muncul dalam pelaksanaan 3 (tiga) gelombang Pilkada serentak, serta implikasinya bagi kualitas Pilkada tersebut.
4. Menyusun rekomendasi perbaikan secara menyeluruh, baik dalam aspek regulasi, kelembagaan, maupun teknis lainnya dalam penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019 dan Pilkada Serentak berikutnya.

WAKTU PELAKSANAAN

Waktu Pelaksanaan Kegiatan FGD Series adalah sebagai berikut:

No	Tanggal	Kegiatan
1	10 – 15 Agustus 2018	Penyampaian Pedoman Riset kepada Universitas Mitra Kerjasama
2	16 Agustus – 15 September 2018	Pelaksanaan Riset Evaluasi Pemilihan 2018
3	23 Oktober 2018	FGD Evaluasi di USU

BAB II

HASIL KAJIAN

“KANDIDASI: REGULASI, MASALAH DAN IMPLIKASINYA”

Kandidasi yang terjadi saat pemilihan kepala daerah di Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Utara menunjukkan proses yang mengendapkan konsolidasi demokrasi di tingkat lokal. Namun di sisi lain ditemukan juga kecenderungan praktek yang menghambat demokrasi. Praktek-praktek tersebut yaitu, pertama, adanya indikasi belum menurunnya politik uang. Kedua, masih kuatnya praktek politik dinasti. Ketiga, pragmatisme partai politik yang terlihat dengan munculnya calon tunggal. Keempat, masih lemahnya peran parpol dalam kandidasi perempuan. Kelima, masih kecilnya pengaruh uji publik kualitas kandidasi.

1. Politik Uang dalam Kandidasi

Praktik politik uang atau selalu disebut sebagai “pembelian mahar” diduga sangat kuat terjadi dalam pilkada serentak pada tahun 2015, 2017, dan 2018 di Provinsi Sumatera Utara. Indikasi yang terjadi adalah minimnya kader partai politik yang dijadikan sebagai calon kepala daerah. Pencalonan kepala daerah selalu terjadi pada saat penghujung waktu penutupan masa pendaftaran di KPUD. Kandidasi kepala daerah lebih banyak berasal dari calon yang bukan kader partai politik. Partai politik sangat rasional untuk memenuhi kebutuhan pendanaan meraih suara terbanyak. Hasil penelitian KPK tahun 2017 ditemukan bahwa calon wali kota atau bupati rata-rata mengeluarkan uang Rp 20-30 miliar. Sedangkan ongkos politik yang dikeluarkan calon gubernur lebih besar, sekitar Rp100 miliar. Sekitar 15% dari ongkos politik tersebut, digunakan untuk membayar pencalonan ke partai politik dengan beragam motif. Salah satu bentuknya adalah usulan pendanaan untuk kegiatan kampanye yang harus dipenuhi oleh calon kepala daerah.

Meskipun sangat sulit membuktikan adanya praktik politik uang dalam candidacy tetapi indikasi kuat bahwa praktik tersebut terjadi. Pilkada serentak tahun 2018 di Sumatera Utara misalnya sangat sedikit calon kepala daerah yang berasal dari kader partai politik. Sebagian besar adalah profesional seperti PNS, Tentara, dan pengusaha yang aktivitas kesehariannya bukan sebagai politisi. Proses pendaftaran calon kepala daerah dari partai politik dilakukan saat menjelang waktu penutupan yang ditetapkan oleh KPU. Perselisihan candidacy akibat dukungan ganda yang ditetapkan oleh partai politik juga terjadi di Provinsi Sumatera Utara. Peristiwa yang disebutkan di atas menjadi petunjuk awal adanya dugaan politik uang dalam candidacy pemilihan kepala daerah langsung. Berdasarkan dokumen kajian yang melibatkan 8 kabupaten/kota dan 1 provinsi di Sumatera Utara, dana yang dibutuhkan untuk meraih suara terbanyak sangat besar antara lain terdiri dari honor saksi di tempat pemungutan suara dan logistik kampanye.¹ Kebutuhan dana tersebut hanya bisa disediakan oleh calon yang memiliki uang besar.

Persolan tersebut menjadi kendala dalam proses konsolidasi demokrasi lokal di Indonesia. Undang-undang No. 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota melarang partai atau gabungan partai politik menerima imbalan dalam bentuk apapun selama proses pencalonan kepala daerah. Peraturan itu juga melarang setiap orang memberikan imbalan kepada partai dalam proses pencalonan pilkada. Jika pengadilan menyatakan suatu partai melanggar ketentuan itu, maka mereka tidak diizinkan berpartisipasi dalam pilkada berikutnya di daerah tersebut. Tetapi, penyelenggara pilkada seperti KPU tidak mendapat hak untuk mengusut mahar politik. Ketika sudah ditetapkan menjadi peserta pilkada dan membayar partai politik untuk mendapatkan dukungan, belum diatur secara tegas dalam peraturan tersebut.

¹Muryanto Amin. 2016. "Model of Practice of Drafting the Code of Ethics of Politicians and Political Parties in Indonesia". Atlantis Press. ASSEHR. Volume 81, 1st ICOSOP 2016.

Persoalan mendasar dalam kandidasi yang dilakukan partai politik adalah pertama, parpol sangat jarang melakukan rekrutmen yang terencana mencari *talent scouting* yang bersedia melakukan kerja-kerja politik (fungsi parpol) sebagai institusi demokrasi yang terdepan. Kedua, parpol tidak punya cukup uang untuk mendanai seluruh kegiatan rekrutmen seperti menyelenggarakan pendidikan politik kepada pemilih muda dan masih banyak pengurus partai politik yang mengambil manfaat materi memenuhi kebutuhan hidupnya. Ketiga, proses pelaksanaan pilkada membutuhkan dana untuk kegiatan sosialisasi dan kampanye khususnya membiayai tim pemenangan dan kampanye sehingga dana tersebut harus disediakan oleh kandidat kepala daerah

2. Politik Dinasti dan Calon Tunggal

Pemilihan kepala daerah harusnya memberikan kesempatan luas bagi setiap orang untuk dapat mengakses jabatan publik sebagai kepala daerah. Namun agaknya, pilkada serentak justru menumbuhsururkan dinasti politik di daerah. Pada beberapa daerah provinsi maupun Kabupaten/Kota, kepemimpinan daerah didominasi keluarga inti dan sanak saudara.

Kehadiran dinasti politik yang melingkupi kompetisi kekuasaan lokal tidak terlepas dari peran partai politik dan regulasi tentang Pilkada. Oligarki di tubuh partai politik dapat dilihat dari kecenderungan kandidasi oleh partai politik lebih didasarkan atas keinginan elit partai, bukan melalui mekanisme yang demokratis dengan mempertimbangkan kemampuan dan integritas calon.

Secara bersamaan, dinasti politik terus membangun jejaring kekuasaannya dengan kuat hingga mampu menguasai dan mematikan demokrasi dalam partai politik. Dalam konteks masyarakat juga terdapat upaya menjaga *status quo* di daerahnya dengan mendorong kalangan keluarga atau orang dekat kepala daerah menggantikan petahana. Regulasi yang lemah untuk

memangkas dinasti politik turut menjadi penyebab meluasnya dinasti politik dalam Pilkada. Praktik politik dinasti juga ditengarai menjadikan lemahnya fungsi *checks and balances* hingga berdampak pada tindakan korupsi yang dilakukan oleh kepala daerah beserta kerabatnya.

Fenomena dinasti politik juga ditemui dalam pemilihan kepala daerah serentak di Sumatera Utara, hal ini terlihat dari beberapa calon kepala daerah yang masih memiliki kekerabatan atau hubungan keluarga dengan kepala daerah yang masih aktif atau yang pernah menjabat. Salah satunya di Kabupaten Padang Lawas Utara (Paluta), Walikota Padang Sidempuan Andar Amin Harahap maju di Pilkada Paluta 2018. Andar Amin Harahap adalah anak kandung dari Bupati Bachrum Harahap yang memimpin Kabupaten Paluta selama dua periode sebelumnya. Latar belakang profesi Andar Amin adalah PNS yang menjadi Walikota Padangsidempuan hasil pilkada tahun 2013, meneruskan kepemimpinan Ayah Mertuanya H Zulkarnain Nasution yang merupakan Walikota Padangsidempuan periode sebelumnya.

Pemilukada yang berlangsung di Provinsi Sumatera Utara juga pernah diwarnai dengan keikutsertaan pasangan calon (paslon) tunggal. Pada pemilukada tahun 2017 di Kota Tebing Tinggi paslon kepala daerah H. Umar Zunaidi dan Oki Doni menjadi paslon tunggal yang diusung 8 partai besar. Di pilkada selanjutnya tahun 2018 muncul lagi paslon tunggal di dua daerah, Kabupaten Deli Serdang dan Kabupaten Padang Lawas Utara. Munculnya paslon tunggal pada dua daerah pemilihan di atas mengindikasikan adanya suara parpol yang sudah diborong dan menyisakan gabungan parpol lain yang tidak cukup syarat untuk mengusung calon lainnya (20 persen kursi DPRD atau 25 persen perolehan suara hasil pemilu 2014). Indikasi lainnya adalah parpol tidak memiliki calon potensial yang berasal dari kalangan kader internalnya untuk diusung, hal tersebut dapat dilihat dari komposisi partai pengusung paslon tunggal di Kota Tebing Tinggi

dan Kabupaten Deli Serdang yang memilih mengusung calon petahana berasal dari luar parpol. Berikut deskripsi tentang pemilukada di kabupaten/kota di Sumatera Utara yang mengusung calon tunggal.

3. Isu Pragmatisme Partai Politik

Mencermati bahwa peran parpol dalam kandidasi Pemilukada Serentak sangat urgen dan strategis, terutama dengan kegagalan calon independen meraih dukungan suara dari pemilih daerah, maka berhasil tidaknya kemunculan kandidat yang memiliki kualitas dan kompetensi sangat tergantung pada proses nominasi yang dilakukan parpol. Namun sayangnya saat ini, parpol justru lebih mengedepankan pragmatisme.

Pragmatisme di sini dapat diindikasikan dari dua hal. *Pertama*, bila parpol lebih menjadikan aspek popularitas dan kekuatan modal kandidat sebagai pertimbangan utama mengusung kandidat ketimbang kualitas dan kompetensi. *Kedua*, bila parpol melakukan seleksi dan nominasi secara tidak transparan dan menutup diri dari aspirasi lain meskipun aspirasi tersebut berasal dari kader internal sendiri.

Gejala pragmatisme sangat kental terasa pada proses kandidasi di kalangan parpol pada pemilukada serentak 2015, 2017 dan 2018. Pada tahun 2015, yang menonjol adalah mengemukanya konflik internal berupa adanya dukungan ganda kepada lebih dari satu pasang kandidat serta dualisme parpol dalam mengajukan paslon. Dualisme parpol terjadi pada dua parpol yakni Partai Golkar dan Partai Persatuan Pembangunan. Kasus dualisme dukungan dari 2 kepengurusan Partai Golkar versi Kongres masing-masing telah memicu konflik kandidasi yang sengit seperti terjadi di Kota Pematang Siantar. Situasi menjadi diperburuk saat KPUD dan Panwaslu setempat tidak satu suara menyikapi dualisme dukungan tersebut. Bahkan Panwaslu Pematang Siantar memberikan

kelonggaran kepada salah satu paslon untuk melengkapi persyaratan dukungan sehingga meningkatkan suhu konflik dan membuka ruang masuknya isu lain seperti isu SARA.

Sedangkan dukungan ganda kepada lebih dari satu calon terjadi di Kabupaten Labuhan Batu Selatan (Labusel), dimana PDI Perjuangan yang sempat memberikan dukungan kepada calon petahana kemudian juga meralatnya untuk mengalihkan dukungan kepada pasangan Usman-Arwi. Sikap plinplan tersebut diperparah dengan ketidaknetralan KPU Labusel yang bertindak mengakui dukungan sah dari PDI Perjuangan adalah dukungan yang pertama sekali diajukan yakni kepada calon *incumbent* Wildan-Kholil. Meski akhirnya persoalan tersebut diselesaikan oleh DKPP dengan memberhentikan tidak dengan hormat Ketua dan 3 anggota KPU Labusel, namun patut diduga akar masalahnya adalah pragmatism parpol yang berubah-ubah memberi dukungan kepada paslon yang “lebih lihai” melakukan pendekatan.

Fenomena pragmatisme parpol juga bisa dilihat saat parpol tidak menominasikan kader potensialnya menjadi kandidat dan lebih memilih calon lain dari kalangan eksternal yang dianggap sanggup menanggung *cost politic* pemilukada. Bahkan gejala tersebut kelihatan pada kandidasi Pemilihan Gubernur Sumatera Utara tahun 2018 yang patut diduga mempraktikkan pragmatism politik. Dari 4 orang calon Gubernur dan Wakil Gubernur, hanya satu orang yang merupakan kader parpol, itupun harus “dilapis” dengan calon Wakil Gubernur yang memiliki modal kuat.

Keuntungan yang dimiliki Gubernur petahana yang merupakan Ketua Partai Nasdem Wilayah Sumut dan berpasangan dengan Ketua Golkar Sumut, yang semula mengantongi dukungan cukup dari 2 partai yakni Partai Nasdem dan Partai Golkar, secara mengejutkan dukungan tersebut beralih ke kandidat lain menjelang masa pendaftaran bakal calon, salah satunya dipicu terjadinya pergantian kepemimpinan internal DPP Partai Golkar.

4. Kandidasi Perempuan

Studi Perludem tentang “Potret Perempuan Calon Kepala Daerah dalam Pilkada 2018”, dari 101 perempuan yang terdaftar di Komisi Pemilihan Umum (KPU), 49 orang mencalonkan diri sebagai kepala daerah, dan sisanya 52 orang mencalonkan diri sebagai wakil kepala daerah. Berdasarkan data KPU, kandidat perempuan dengan latar belakang jejaring kekerabatan meningkat, kandidat yang merupakan mantan legislator menurun. Sementara kandidat dengan latar belakang petahana dan kader partai cenderung stagnan.

Perjalanan kebijakan afirmatif keterwakilan perempuan telah melewati sejumlah perubahan regulasi. Itu dimulai dari aturan bersejarah yaitu Pasal 65 UU Nomor 12 tahun 2003 yang pertama kali mengatur partai politik peserta pemilu memerhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30 persen dalam pencalonan anggota legislatif. Namun, di dalam Undang-Undang nomor 7 tahun 2017 tentang keterwakilan perempuan sebesar 30% hanya berlaku di tingkat pusat, padahal di undang-undang sebelumnya berlaku hingga tingkat kabupaten/kota.

Potensi keterpilihan perempuan sebenarnya masih cukup tinggi, dengan melihat beberapa gelaran pesta demokrasi yang pernah dilaksanakan. Gambaran hasil keterwakilan perempuan sejak Pemilu 2004 hingga 2014 diperoleh tanpa aturan afirmasi apa pun dari internal partai politik. Aturan afirmasi masih dipahami secara administratif yaitu syarat keikutsertaan dalam pemilu. Belum dipahami sebagai bagian tanggung jawab partai politik dalam memperbaiki kualitas representasi politik yang berkesetaraan dan berkeadilan. PKPU Nomor 7 tahun 2013 berhasil mendongkrak jumlah caleg perempuan di tiap dapil (caleg perempuan DPR 37,3 persen), tetapi tanpa diikuti afirmasi internal partai maka hasilnya tidak signifikan (hanya 17,3 persen yang terpilih).

Perempuan saat ini dinilai masih belum setara dari kaum laki-laki, sehingga pemberdayaan perempuan dinilai mendesak. Sangat penting bagi perempuan untuk maju di pilkada, sebagai kepala daerah atau pun wakilnya, entah itu gubernur, bupati, atau wali kota. Dengan demikian apabila ada masalah yang menyangkut perempuan, akan dapat ditangani oleh perempuan pula. Pasal 28D ayat (3) UUD 1945 menyebutkan, setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan, namun hal ini belum tercermin dari beberapa pilkada serentak yang masih minim paslon dari kalangan perempuan.

Dalam pemilukada serentak di Sumatera Utara tahun 2018, dari 49 orang kandidat Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, seluruhnya berjenis kelamin laki-laki. Kondisi serupa terjadi pada Pemilukada serentak tahun 2017, dimana dari 10 kandidat, tidak satupun terdapat kandidat perempuan. Adapun tahun 2015, masih ada Brigjen (Purn) Hj Nurhajizah Marpaung, SH yang muncul sebagai calon Bupati Asahan, meskipun pada akhirnya kalah dari paslon petahana Taufan Gama Simatupang-Surya. Karir politik Nurhajizah ternyata berlanjut saat menduduki jabatan Wakil Gubernur Sumatera Utara pada pemilihan di DPRD Sumatera Utara menggantikan HT Erry Nuradi yang naik posisi menjadi Gubernur Sumatera Utara. Figur seperti Nurhajizah Marpaung sangat langka di Sumatera Utara, yang merefleksikan bahwa patriarkhi masih berakar kuat pada kepemimpinan eksekutif daerah di Sumatera Utara.

Beberapa kendala yang menyebabkan masih minimnya keterlibatan kandidasi perempuan dalam pilkada adalah pertama parpol belum begitu serius memerhatikan pendidikan politik bagi perempuan yang berpotensi bekerja sebagai politisi yang handal politisi yang handal. Kedua, partisipasi rendah karena adanya diskriminasi gender yang dibentuk lingkungan sosial dan psikologis perempuan itu sendiri sehingga mempersempit peluang politik kaum perempuan sendiri sehingga mempersempit peluang politik kaum

perempuan. Ketiga, pilkada membutuhkan energi yang tidak sedikit sehingga pemahaman kurangnya kemampuan perempuan untuk menang dalam kompetisi merupakan persoalan yang harus dicari solusinya.

5. Uji Publik Kualitas Kandidasi

Kebijakan uji publik calon kepala daerah merupakan bagian tidak terpisahkan dari tujuan pilkada yaitu menghasilkan kepala daerah yang berkualitas. Kebijakan tersebut tidak muncul begitu saja sebagai sebuah inovasi kebijakan dalam sistem pemilu melainkan telah mengalami pergulatan pemikiran yang panjang. Proses uji publik calon kepala daerah direspon dengan beragam sikap yaitu menolak, mendukung dan netral.

Hasil survei yang dilakukan oleh beberapa lembaga menjelaskan bahwa pengaruh uji publik seperti debat calon kepala daerah dalam penentuan pilihan pemilik masih sangat kecil. Oleh karena, debat publik belum menjadi tradisi yang kuat bagi masyarakat Indonesia. Partai politik misalnya masih menolak pelaksanaan uji publik calon kepala daerah karena dianggap mengambil alih kewenangan rekrutmen politik yang diamanahkan undang-undang kepada partai politik. Sementara kelompok masyarakat yang mendukung uji publik calon kepala daerah beranggapan bahwa uji publik sebagai suatu upaya politis menghasilkan kepala daerah yang profesional, berkualitas dan berintegritas.

Proses uji publik calon kepala daerah mencakup materi dan struktur argumentasi harus tetap dikembangkan agar menjadi tradisi pendidikan politik masyarakat. Beberapa kendala sulitnya uji publik calon kepala daerah dijadikan sebagai dasar pilihan masyarakat adalah pertama tidak memiliki arti penting karena tidak mempengaruhi keabsahan pencalonan kepala daerah. Kedua,

meningkatkan potensi konflik politik di daerah lebih awal dan lebih lama. Ketiga, memperpanjang masa tahapan pilkada lebih lama dan akan semakin menambah beban anggaran negara.

Sebagian masyarakat yang menganggap penting uji publik mengajukan argumentasi berikut. *Pertama*, beragam topik uji publik akan mencerminkan persoalan paling penting di daerahnya. Diharapkan para calon tampil dengan program dan strategi aksi yang jelas dalam menangani isu-isu daerahnya. *Kedua*, debat tidak akan memastikan konstituen atau para pendukung fanatik tetapi masih banyak masyarakat yang belum merasa mantap memilih pasangan tertentu (*swing voters*).

Dalam demokrasi modern, debat menjadi salah satu instrumen penting untuk menakar kapasitas dan kapabilitas calon pemimpin. Melalui debat, masyarakat bisa mengetahui kualitas calon pemimpin memahami realitas dan persoalan. Selain itu, masyarakat akan menilai kemampuan calon dalam mengelola dialektika, memanfaatkan pilihan isu, membagi peran, hingga memanfaatkan waktu. Kegagalan mengelola forum debat akan membuat pesan tidak tersampaikan dengan baik. Masyarakat juga dapat menilai aspek ketegasan dalam memosisikan diri (*positioning*). Dalam konteks ini penting bagi calon untuk menegaskan posisi mereka terkait persoalan tertentu kepada khalayak pemilih. Masyarakat hendak melihat juga kemampuan calon menyentuh dan meyakinkan nalar publik atau kadar impresif calon. Artinya, setiap ide dan gagasan yang terlontar harus bisa diterima akal.

Meskipun pelaksanaan debat belum memiliki korelasi yang selalu positif dengan keterpilihan kandidat, tetapi aspek akuntabilitas dalam proses kandidasi harus dilaksanakan. KPU harus tetap menyediakan forum debat dalam kandidasi kepala daerah. Metode dan teknis yang lebih terukur hendaknya menjadi penting sebagai bagian dari penilaian objektif para pemilih. Ruang penentuan secara

objektif dari kadar kualitas bagi pemilih harus tetap diberikan melalui forum debat. Pemilih harus disajikan media yang dapat memberikan penilaian dari ukuran kualitas kandidasi kepala daerah. Forum debat juga dapat memperkecil terpilihnya calon dengan tingkat popularitas yang tinggi tetapi minim kualitas. Proses mendapatkan kandidat yang berkualitas memerlukan waktu yang tidak singkat karena sangat tergantung dari tingkat pendidikan para pemilih lokal.

BAB III

FOCUS GROUP DISCUSSION (FGD)

Hasil kajian yang dilakukan oleh Universitas Sumatera Utara menjadi bahan utama dalam *Focus Group Discussion* (FGD) dalam tema serupa. FGD dilaksanakan pada tanggal 23 Oktober 2018 di Aula Utama Kampus FISIP USU. FGD ini dibagi atas tiga sesi, berlangsung dari pukul 09.40 Wib sampai dengan 17.05 Wib. Dalam forum ini, dihadiri oleh sejumlah narasumber yang membawakan materi-materi tematik. Sementara peserta yang hadir memberikan paper atau bahan diskusi tentang tema terkait.

Berikut laporan paparan narasumber dan peserta *FGD Series Chapter* USU:

- 1) Dinasti Politik dan Calon Yang Bermasalah (Pemerintah)
 - Apakah pengaruh dinasti politik dalam kontestasi Pilkada?
 - Pasca putusan Mahkamah Konstitusi, bagaimanakah cara mengatur di dalam regulasi untuk membatasi dinasti politik di satu daerah?
 - Bagaimanakah perbandingan indeks prestasi antara wilayah di dipimpin oleh “keluarga” dalam beberapa periode dibanding wilayah yang terus meregenerasi pemimpin?
 - Bagaimana cara menutup celah calon bermasalah (korupsi dan tindak pidana lainnya) masuk dalam kandidasi Pilkada?
 - Bagaimana pengaturan tentang mahar politik dalam proses pencalonan, dan bagaimana modus operandinya? Bagaimana strategi membatasi maraknya mahar politik yang efektif?

- 2) Hambatan Kandidasi, Regulasi atau Minim Figur Berpotensi? (DPR)
 - Bagaimanakah pola rekrutmen calon kepada daerah oleh partai?

- Apakah regulasi pemilihan sudah berdasarkan asas meritokrasi?
 - Di dalam pandangan pembuat undang-undang, manakah yang menjadi permasalahan utama, regulasi yang mengatur kandidasi atau pola rekrutmen partai yang tidak efektif?
- 3) Kandidasi Calon Kepala Daerah, Antara Independen dan Parpol (KPU)
- Bagaimanakah kecenderungan para pemilih, memilih calon independent atau calon dari Parpol?
 - Apakah para tren maraknya kandidat dari jalur independent karena biaya mahar parpol yang tinggi?
 - Apakah kepala daerah yang terpilih dari jalur independent dukungan politiknya lemah dari parlemen lokal?
 - Bagaimana pengaturan ambang batas pencalonan dalam Pilkada, baik jalur parpol/gabungan parpol maupun jalur perseorangan? Bagaimana kaitannya dengan meningkatnya jumlah Pilkada dengan Paslon tunggal? Apakah ambang batas pencalonan masih relevan untuk dipertahankan?
 - Bagaimana pengaturan tentang pencalonan dari parpol dengan kepengurusan ganda? Apa implikasi pengaturan tersebut terhadap penyelenggaraan Pilkada serentak (2015)? Apakah pengaturan seperti itu masih relevan untuk dipertahankan?
- 4) Calon Tunggal dan Permasalahan Lawan Kotak Kosong (Bawaslu)
- Bagaimana pola pengawasan pemilihan calon tunggal melawan kotak kosong?
 - Apakah potensi pelanggaran lebih kecil jika hanya ada calon tunggal?
 - Bagaimana menyikapi gesekan konflik terkait kemenangan kotak kosong melawan calon tunggal?

- 5) Kandidasi; Kualitas dan Kuantitas Calon Perempuan (Pemantau Pemilu)
- Bagaimanakah tingkat partisipasi perempuan dalam pencalonan kepala daerah?
 - Perlukah diatur regulasi minimal keterlibatan perempuan dalam candidacy kepala daerah?
 - Bagaimana rekor kepala daerah perempuan di Indonesia, apakah memiliki tren pembangunan yang lebih positif. Apakah pola kepemimpinannya berbeda dibandingkan kepala daerah pada umumnya?
 - Apakah kuantitas calon kepala daerah perempuan secara otomatis akan meningkatkan tingkat partisipasi pemilih perempuan?
- 6) Menguji Kualitas Calon Kepala Daerah, Antara Integritas dan Popularitas (Akademisi)
- Apakah debat yang diselenggarakan KPU sudah cukup untuk menguji kualitas calon kepala daerah?
 - Apakah KPU perlu melakukan asesmen atau uji publik pra-kandidat bagi bakal calon kepala daerah untuk kemudian
 - Apakah persyaratan sebagai calon kepala daerah sudah cukup berbobot atau perlu ditambahkan untuk meningkatkan kualitas calon kepala daerah?
 - Apakah popularitas calon kepala daerah berbanding lurus dengan integritas, jelaskan pola keterkaitan antar kedua variable ini?

Berdasarkan paparan narasumber dan peserta FGD, menghasilkan beberapa rekomendasi, yaitu;

- 1) Perlu adanya pengaturan pendanaan partai politik yang cukup dan transparan serta berkeadilan agar memenuhi persyaratan demokrasi
- 2) Perlu adanya perubahan regulasi dalam syarat pengajuan calon dari partai politik, agar tidak terjadi calon tunggal. Misal dengan merubah ambang batas
- 3) Perlu mengkaji perubahan desain pilkada serentak. Pelaksanaan pilkada serentak seharusnya berbasiskan pada keserentakkan ditingkat provinsi. Artinya, seluruh kepala daerah dilevel gubernur, mesti dibarengkan dengan semua pemilihan bupati/walikota yang ada di provinsi tersebut
- 4) Perlu mengkaji perubahan jadwal pilkada serentak di tahun 2024. Hal ini dikarenakan bersamaan dengan jadwal pemilu serentak nasional tahun 2024
- 5) Penguatan kapasitas kepemimpinan bagi kader perempuan dalam partai politik dengan pelatihan kepemimpinan
- 6) Perlu perubahan metode dan teknis debat. Metode dan teknis debat yang terukur perlu menjadi perhatian KPU sebagai upaya memberikan pilihan bagi para pemilih cerdas
- 7) Perlu mengkaji adanya tahap pra-kandidasi di partai politik. Misal dengan konvensi
- 8) Perlu adanya pendanaan bagi lembaga pemantauan yang terakreditasi

9) Perlu adanya publikasi terhadap calon kepala daerah yang menjadi mantan terpidana kasus hukum tertentu. Pada prinsipnya, penyelenggara pemilu bisa memfasilitasi penyebaran informasi ini kepada pemilih. Sehingga, pemilih memiliki informasi yang cukup terhadap setiap kandidat yang memiliki persoalan hukum.

BAB IV

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI HASIL RISET

1. Menghapus politik uang dalam kandidasi sangat sulit selama proses internal partai politik seperti rekrutmen, kaderisasi, pendanaan parpol, dan transparansi dalam pengusulan kader parpol untuk jabatan politik belum dilakukan secara benar. Sehingga perlu adanya upaya untuk menerapkan aturan dan sanksi yang konsisten bagi parpol yang tidak melakukan proses politik di internalnya. Perlu dipertimbangkan agar parpol memiliki mekanisme pendanaan yang cukup dan transparan serta berkeadilan agar memenuhi persyaratan demokrasi.
2. Untuk menghindari terjadinya calon tunggal meskipun telah dilegalkan melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100 tahun 2015, maka penting untuk melakukan perubahan regulasi terutama yang berkaitan dengan persyaratan pengajuan calon dari jalur partai politik. Bila UU No. 10 Tahun 2016 telah mengatur ambang batas minimum syarat pengajuan calon dari gabungan parpol yakni 20 persen dari kursi DPRD atau 25 persen dari suara sah hasil pemilu legislatif sebelumnya, namun aturan tersebut bisa dilengkapi dengan diberlakukannya ambang batas maksimum.
3. Pada Pemilihan Kepala Daerah Serentak 2018, hanya ada 31 perempuan dari total 342 orang yang ikut kontestasi, dimana 14 di antaranya terpilih menjadi kepala daerah dan 19 menjadi wakil kepala daerah. Perempuan yang terpilih tersebut di latar belakang oleh faktor kekerabatan, kader partai, eks anggota legislatif hingga petahana. Hal ini menunjukkan sempitnya basis rekrutmen partai politik dimana partai tidak memiliki suplai kader perempuan yang memadai. Aturan afirmasi dalam internal partai

menjadi kebutuhan strategis untuk meningkatkan keterwakilan politik perempuan. Penting dilakukan pelatihan kepemimpinan politik secara berjenjang bagi kader politik perempuan agar paradigma *Woman in Development* (WID) bisa lebih terwujud pada negara demokrasi seperti Indonesia.

4. Pragmatisme dalam kandidasi oleh parpol penting direspon dengan melakukan perubahan terhadap persyaratan mengusung kandidat. Selain menetapkan ambang batas minimum pengajuan calon, perlu juga menerapkan aturan ambang batas maksimum pengajuan, agar kompetisi lebih terbuka selayaknya dalam even pemilu yang demokratis. Selain itu, proses seleksi dan nominasi kandidat oleh parpol harus diwajibkan berlangsung transparan dan akuntabel dengan mendapatkan kontrol langsung dari pemilih sebagai pemegang kedaulatan. Kegiatan pra-kandidasi seperti konvensi dan acara debat menjelang pencalonan bukan hanya perlu dibudayakan tetapi perlu dicantumkan secara eksplisit di dalam peraturan teknis pencalonan pemilukada serentak selanjutnya.
5. Debat kandidasi masih sangat diperlukan sebagai upaya memberikan media bagi pemilih cerdas menentukan pilihannya. Meskipun debat belum memiliki signifikansi yang linear terhadap perilaku pemilih dalam menentukan pilihan. Masih banyak faktor lain yang menjadi dasar penentuan pemilih dalam memilih kandidat kepala daerah. Metode dan teknis debat yang terukur perlu menjadi perhatian KPU sebagai upaya memberikan pilihan bagi para pemilih cerdas. Akhirnya, memperkecil andalan popularitas dalam penentuan pilihan para pemilih tetapi mengandalkan gagasan dan ide.

BAB V

PENUTUP

Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Serentak (Pilkada) yang telah berlangsung selama tiga gelombang (Desember 2015, Februari 2017, dan Juni 2018), secara umum berlangsung lancar dan aman. Namun hal tersebut bukan berarti tidak ada catatan sama sekali. Baik terkait dengan proses pelaksanaan tahapan maupun kesiapan perangkat-perangkat pendukung.

Oleh karena itu, sebagai penyelenggara Pemilu, KPU perlu melakukan evaluasi secara menyeluruh atas Pilkada serentak yang telah selesai dilaksanakan dalam 3 gelombang tersebut. Evaluasi penyelenggaraan Pilkada Serentak dilakukan dengan mengambil metode kajian kepemiluan (*electoral research*). Upaya perbaikan melalui *electoral research* ini kemudian diolah di dalam kajian dan Focused Group Discussion (FGD). Kajian Tematik Pemilu, Lesson Learn Pemilihan Serentak ini bermaksud untuk mengevaluasi penyelenggaraan 3 (tiga) gelombang Pilkada Serentak sebagai bahan rekomendasi perumusan kebijakan penyelenggaraan Pilkada di masa yang akan datang.

Pada laporan ini, kajian kepemiluan dilaksanakan oleh Universitas Sumatera Utara (USU) dengan tema kajian, “Kandidasi, Regulasi, Masalah dan Implikasinya”. Berdasarkan hasil kajian USU, pelaksanaan Pilkada menunjukkan masih adanya kecenderungan praktek-praktek yang menghambat demokrasi.

Praktek-praktek tersebut, yaitu, pertama, adanya indikasi belum menurunnya politik uang atau “penyerahan mahar”. Kedua, masih kuatnya praktek politik dinasti. Ketiga, pragmatisme partai politik yang terlihat dengan munculnya calon tunggal. Keempat, masih lemahnya peran parpol dalam kandidasi perempuan. Kelima, masih kecilnya pengaruh uji publik kualitas kandidasi.

Berdasarkan hasil kajian USU tersebut, merekomendasikan, pertama, perlu dipertimbangkan agar parpol memiliki mekanisme pendanaan yang cukup dan transparan serta berkeadilan agar memenuhi persyaratan demokrasi. Kedua, melakukan perubahan regulasi terutama yang berkaitan dengan persyaratan pengajuan calon dari jalur partai politik. Ketiga, penting dilakukan pelatihan kepemimpinan politik secara berjenjang bagi kader politik perempuan agar paradigma *Woman in Development* (WID) bisa lebih terwujud pada negara demokrasi seperti Indonesia.

Keempat, kegiatan pra-kandidasi seperti konvensi dan acara debat menjelang pencalonan bukan hanya perlu dibudayakan tetapi perlu dicantumkan secara eksplisit di dalam peraturan teknis pencalonan pemilukada serentak selanjutnya. Kelima, metode dan teknis debat yang terukur perlu menjadi perhatian KPU sebagai upaya memberikan pilihan bagi para pemilih cerdas.

Hasil kajian yang dilakukan oleh USU kemudian dilanjutkan dengan *Focus Group Discussion* (FGD). Meskipun waktu riset yang singkat, laporan yang disampaikan oleh Universitas Sumatera Utara (USU) cukup untuk menjadi pengantar Focus Group Discussion (FGD) dengan tema “Kandidasi, Regulasi, Masalah dan Implikasinya” di Kampus FISIP Universitas Sumatera Utara. FGD yang dilaksanakan pada tanggal 23 Oktober 2018 ini menghadirkan seluruh narasumber yang telah direncanakan, minus satu narasumber dari anggota DPR RI. Berikut narasumber yang menghadiri kegiatan FGD:

1. Anggota KPU RI; Pramono Ubeid Tanthowi dan Evi Novida Ginting Manik
2. Staf Ahli Bidang Pemerintah Kementerian Dalam Negeri, DR. Suhajar Diantoro, M.Si
3. Anggota Bawaslu RI Divisi Hukum Fritz Edward Siregar

4. Mantan Komisioner KPU Sigit Pamungkas
5. Pengamat Pemilu dari Perludem Titi Anggraini
6. Perwakilan dari Pemantau Pemilu; JPPR, Kemitraan, KODE Inisiatif dan Netgrid
7. KPU Provinsi Sumatera Utara dan KPU Kota Medan
8. Bawaslu Sumatera Utara dan Bawaslu Kabupaten Deli Serdang
9. Perwakilan Partai Politik: PKS, PAN, PDIP, PBB, PSI, dan Partai Demokrat
10. Perwakilan dari Kepolisian Daerah Sumatera Utara
11. Pihak Kampus Universitas Sumatera Utara

Pelaksanaan FGD dibuka oleh Anggota KPU Evi Novida Ginting, dilanjutkan dengan paparan dari para narasumber. Selain narasumber, seluruh peserta memaparkan *paper* terkait tema FGD. Kegiatan FGD ini dibagi atas tiga sesi, berlangsung dari pukul 09.40 Wib sampai dengan 17.05 Wib dan ditutup oleh Anggota KPU Pramono Ubeid Tanthowi.

Semoga laporan hasil kajian dan laporan hasil FGD ini dapat menjadi masukan perbaikan kepada para pengambil kebijakan bagi penyelenggaraan Pemilu 2019 dan Pemilihan Serentak berikutnya yang lebih baik.