

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pemilihan umum (Pemilu) menjadi salah satu parameter bagi negara - negara yang menjalankan prinsip demokrasi. Dalam negara demokrasi, pemilihan dilaksanakan dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat. Pemilihan langsung yang dilaksanakan oleh rakyat harus berasaskan langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Pada pelaksanaan pilkada untuk mengisi jabatan Gubernur, Bupati dan walikota, dipilih secara demokratis sesuai dalam pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Kata “dipilih secara demokratis” bersifat luwes, sehingga mencakup pengertian pemilihan kepala daerah (pilkada) langsung oleh rakyat ataupun oleh DPRD seperti pada umumnya pernah dipraktikkan di daerah-daerah berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku (Jimly Asshiddiqie, 2002, hal.22).

Dalam sejarah pemilihan kepala daerah di Indonesia, regulasi yang mengatur pemilihan kepala daerah sering terjadi perubahan. Menurut S.H. Sarundajang (2005), perubahan-perubahan ketentuan mengenai pemilihan Kepala Daerah dan wakil kepala daerah itu merupakan konsekuensi dari tuntutan demokratisasi yang tentunya akan berpengaruh pada kegiatan pemerintahan ditingkat lokal (*local government*). Penyelenggaraan pilkada tidak lepas dari pijakan dasarnya terkait penyelenggaraan pemerintahan daerah yang menggunakan prinsip otonomi daerah. Perkembangan otonomi daerah sebagai bagian dari proses desentralisasi akan selalu terkait dengan keberhasilan orde reformasi. Reformasi telah membuat pelaksanaan prinsip otonomi daerah di Indonesia semakin membaik, dan membuka ruang bagi daerah untuk berkreasi secara mandiri. Pilkada memiliki hal positif dalam peningkatan demokrasi daerah, namun karena ketidak siapan stakeholders dapat menimbulkan kekacauan di masyarakat.

Pilkada langsung secara serentak secara nasional untuk pertama kali dilaksanakan pada tanggal 9 Desember tahun 2015. Pelaksanaan pilkada serentak tahun 2015, berpedoman pada Peraturan Pemerintah Pengganti Undang (Perppu) nomor 1 tahun 2014 dan ditetapkan menjadi Undang-undang (UU) nomor 1 tahun 2015, dan dirubah menjadi UU nomor 8 tahun 2015 tentang perubahan atas

undang-undang nomor 1 tahun 2015 tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang nomor 1 tahun 2014 tentang pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi undang-undang.

Konsep tentang penyelenggara pemilu merujuk pada badan yang bertugas dan berwenang menyelenggarakan pemilu untuk memilih para penyelenggara negara legislatif dan eksekutif baik pada tingkat nasional maupun lokal (Subakti:2015: hal10). Ada dua persyaratan mutlak yang harus dipenuhi untuk dapat disebut penyelenggara pemilu yakni (1) menyelenggarakan unsur dan kegiatan esensial proses penyelenggaraan Pemilu, yaitu penentuan daftar pemilih, pendaftaran dan penentuan Peserta Pemilu, pendaftaran dan penentuan Daftar Calon, pemungutan dan penghitungan suara, penetapan dan pengumuman hasil Pemilu, dan penetapan calon terpilih dan (2) lembaga yang khusus dibentuk untuk menyelenggarakan unsur dan kegiatan esensial proses penyelenggaraan Pemilu (Alan Wall, 2006, hal 22). Jika dilihat dari dua syarat tersebut, Komisi Pemilihan Umum (KPU) dapat dikatakan sebagai penyelenggara pemilu. Hal ini diperkuat oleh UU nomor 8 tahun 2015, pemilihan kepala daerah serentak dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota.

KPU sebagai penyelenggara pemilihan kepala daerah harus bersifat mandiri. Dalam menjalankan tugas sebagai penyelenggara pemilu. KPU dibantu oleh penyelenggara pemilu yang bersifat *ad hoc* yakni Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) di tingkat Kecamatan, Panitia Pemungutan Suara (PPS) ditingkat kelurahan dan Kelompok Panitia Pemungutan Suara (KPPS) di tingkat TPS. Dalam pasal 16 ayat 4 UU no 8 tahun 2015 disebutkan “ dalam menjalankan tugasnya, PPK dibantu oleh sekretariat yang dipimpin oleh sekretaris dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan”.

Penelitian tentang penyelenggara pemilu sudah banyak dilakukan oleh beberapa peneliti terdahulu. Penelitian sebelumnya lebih fokus terhadap KPU maupun sekretariat KPU yang dilakukan oleh Febri Tri Achyani pada tahun 2015 dan Eunike Sinthike Pelleng tahun 2016. Selain KPU dan sekretariat KPU, peneliti juga banyak melakukan penelitian terhadap panitia pemilihan kecamatan (PPK) dan panitia pemungutan suara (PPS) yang dilakukan oleh Aninyka Dwi Aziza tahun 2016, Jeine Mariana Turambi tahun 2016 dan Haris tahun 2016.

Penelitian ini lebih fokus terhadap sekretariat PPK dalam melaksanakan tugas sebagai penyelenggara pemilihan.

Sekretariat PPK memiliki tugas membantu PPK dalam melaksanakan semua tahapan pemilihan kepala daerah di tingkat kecamatan. Sekeretariat PPK dipimpin oleh sekretaris yang berlatar belakang pegawai negeri sipil. Sekretaris PPK berlatar belakang pegawai negeri sipil merupakan suatu keharusan untuk mempertanggung jawabkan penggunaan keuangan negara yang digunakan oleh PPK dalam menyelenggarakan pemilihan kepala daerah ditingkat kecamatan. Sekretariat PPK berlatar belakang pegawai negeri sipil (pelayan publik) memiliki beberapa keuntungan dan kelemahan (Alan Wall, 2006, hal 147). Keuntungan sekretariat PPK berlatar belakang pegawai negeri sipil antara lain (Alan Wall: 2006: hal 147):

1. Pelayan publik memiliki tradisi netralitas, hal ini dapat memberikan layanan professional dan loyal,
2. Pengetahuan tentang masalah administrasi publik umum dapat mengurangi pembekalan terhadap *electoral management bodies* (EMB),
3. Memiliki jaringan dalam layanan publik dapat membantu kegiatan pemilihan,
4. Menawarkan jalur karir yang jelas bahkan jika tidak kerja di *electoral management body* (EMB), (5) hemat biaya, dan
5. Keamanan kerja yang dapat mempromosikan peran staf dan pembelajaran organisasi.

Kelemahan sekretariat PPK berlatar belakang pegawai negeri sipil (palayan publik) antara lain (Alan Wall: 2006: hal 147):

1. Mungkin dianggap tidak netral sehingga mengurangi kredibilitas proses pemilihan,
2. Mungkin tidak memiliki keterampilan pemilihan yang spesifik,
3. Mungkin tidak terbiasa dengan sifat kritis tugas pemilihan,
4. Gaji yang diperoleh mungkin tidak cukup untuk memotivasi kinerja atau loyalitas dan
5. Mungkin karena gaji rendah sehingga mempengaruhi komitmen pada saat kritis.

Pasal 16 ayat 5 disebutkan “PPK melalui KPU Kabupaten/Kota mengusulkan 3 (tiga) nama calon sekretaris PPK kepada Bupati/Walikota untuk selanjutnya dipilih dan ditetapkan 1 (satu) nama sebagai Sekretaris PPK dengan Keputusan Bupati/Walikota”. Ikut serta bupati/walikota dalam menetapkan sekretariat PPK memungkinkan Sekeretaryat PPK tidak independen dalam menyelenggarakan pemilihan di tingkat kecamatan. Keputusan bupati/walikota dalam penetapan sekretariat PPK dapat disalahgunakan ketika bupati/walikota mencalonkan kembali pada daerah yang sama.

Pada pemilihan kepala daerah serentak tahun 2015 yang dilaksanakan di Sumatera Barat terdapat beberapa daerah yang melaksanakan pemilihan kepala daerah. Daerah yang melaksanakan pemilihan kepala daerah pada tahun 2015 adalah, Kabupaten Agam, Kabupaten Pasaman, Kabupaten 50 Kota, Kabupaten Padang Pariaman, Kabupaten Pesisir Selatan, Kabupaten Tanah Datar, Kabupaten Sijunjung, Kabupaten Dharmasraya, Kabupaten Solok, Kabupaten Solok Selatan, Kabupaten Pasaman Barat, Kota Bukittinggi dan Kota Solok¹. Dari 13 (tiga belas) daerah pemilihan tersebut, semua daerah terdapat calon yang petahana.

Dari beberapa calon petahana yang mencalonkan kembali pada pemilihan pilkada serentak tahun 2015 di Sumatera Barat terdapat 8 (delapan) petahana yang ikut serta dalam menetapkan sekretariat PPK dan 4 (empat) petahana yang terpilih kembali pada pemilihan kepala daerah serentak tahun 2015. Berikut 8 petahana yang mencalonkan kembali pada pemilihan kepala daerah serentak tahun 2015:

1. Ismet Amzis merupakan Walikota Bukittinggi periode 2010-2015 mencalonkan kembali menjadi calon walikota Bukittinggi periode 2016-2021. Ismet Amzis gagal dalam pemilihan walikota Bukittinggi tahun 2015.
2. Irzal Ilyas merupakan walikota Solok periode 2010-2015 mencalonkan kembali menjadi calon walikota Solok periode 2016-2021. Irzal Ilyas gagal dalam pemilihan walikota Solok tahun 2015
3. Yuswir Arifin merupakan bupati Sijunjung periode 2010-2015 mencalonkan kembali menjadi calon bupati Sijunjung periode 2016-2021. Yuswir Arifin menang dalam pemilihan bupati Sijunjung tahun 2015.

¹ Pilkada serentak tahun 2015 di Sumatera barat, Website Resmi Pemerintah Provinsi Sumatera Barat, 30 Juli 2015

4. Ali Mukhni merupakan bupati Padang Pariaman periode 2010-2015 mencalonkan kembali menjadi calon bupati Padang pariaman periode 2016-2021. Ali Mukhni menang dalam pemilihan Bupati Padang Pariaman tahun 2015.
5. Indra Catri merupakan bupati Agam periode 2010-2015 mencalonkan kembali menjadi calon bupati Agam periode 2016-2021. Indra Catri menang dalam pemilihan Bupati Agam tahun
6. Benny Utama merupakan bupati Pasaman periode mencalonkan kembali menjadi bupati Pasaman periode 2016-2021. Benny Utama gagal dalam pemilihan bupati Pasaman tahun 2015
7. Adi Gunawan merupakan bupati Dharmasraya periode 2010-2015 mencalonkan kembali menjadi calon bupati Dharmasraya periode 2016-2021. Adi Gunawan gagal dalam pemilihan bupati Dharmasraya tahun 2015.
8. Muzni Zakaria merupakan bupati Solok Selatan Periode 2010-2015 mencalonkan kembali menjadi bupati Solok Selatan periode 2016-2021. Muzni Zakaria menang dalam pemilihan Bupati Solok Selatan tahun 2015

Besarnya peluang kepala daerah yang telah menetapkan sekretariat PPK untuk mencalonkan kembali dalam pilkada selanjutnya jika kepala daerah tersebut belum menjabat 2 (dua) periode dalam jabatan yang sama. Ikut sertanya bakal calon peserta pemilu dalam menetapkan sekretariat PPK diduga berdampak terhadap prinsip penyelenggaraan dalam menyelenggarakan pemilihan kepala daerah. Baik atau jeleknya prinsip penyelenggara dalam menyelenggarakan pemilihan kepala daerah salah satunya dapat dilihat dari pengelolaan kerja penyelenggara pemilihan kepala daerah. Pengelolaan kerja penyelenggara pemilihan kepala daerah di tingkat kecamatan dapat dilihat dari hubungan PPK dan sekretariat PPK dalam melaksanakan pemilihan kepala daerah.

Pada pemilihan Bupati Agam tahun 2015 yang dilaksanakan oleh KPU Kabupaten Agam, KPU Kabupaten Agam dianggap tidak maksimal dalam menyelenggarakan pemilihan bupati Agam tahun 2015. KPU Kabupaten Agam dikatakan tidak maksimal dalam menyelenggarakan pemilihan kepala daerah ketika terjadi unjuk rasa yang diadakan pendukung pasangan Irwan Fikri dan chairunnas di depan kantor KPU Kabupaten Agam pada tanggal 15 Desember

2015². Unjuk rasa terjadi karena pendukung pasangan Irwan Fikri dan Chairunnas tidak terima hasil dalam pemilihan Bupati Agam tahun 2015. Dalam pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Agam tahun 2015, pendukung Irwan Fikri dan Chairunnas beranggapan bahwa banyak undangan memilih (formulir C6) yang tidak didistribusikan kepada pemilih dan kurang maksimalnya penyelenggara *ad hoc* baik ditingkat kecamatan, tingkat kelurahan/nagari maupun tingkat TPS.

PPK sebagai penyelenggara pemilu ditingkat kecamatan memiliki peran krusial dalam penyelenggaraan pemilihan Bupati dan wakil bupati Agam tahun 2015. Peran PPK dalam melaksanakan pemilihan Bupati dan wakil bupati Agam tahun 2015 adalah melaksanakan semua tahapan penyelenggaraan pemilihan bupati Agam tahun 2015 ditingkat kecamatan yang telah ditetapkan oleh KPU Kabupaten Agam. Beberapa tahapan yang dilaksanakan PPK antara lain pemutakhiran data pemilih dan rekapitulasi ditingkat kecamatan. Dua tahapan ini merupakan tahapan yang sangat krusial dalam penyelenggaraan pemilihan Bupati Agam tahun 2015. Kedua tahapan ini dapat mempengaruhi hasil pemilihan Bupati Agam tahun 2015.

Untuk melaksanakan tahapan pemilihan Bupati dan wakil bupati Agam tahun 2015 di kecamatan, PPK dibantu oleh sekretariat PPK yang ditetapkan oleh salah seorang calon Bupati Agam periode 2016-2021. Sukses atau tidaknya penyelenggaraan pemilihan Bupati dan wakil bupati agam ditingkat kecamatan dapat dilihat dari pola kerja *electoral management bodies* (EMB). Berdasarkan uraian diatas, maka penelitian ini diberi judul **“Penetapan Sekretariat Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) oleh Bupati/Walikota: Studi Tentang *Electoral Management Bodies* (EMB) Pada Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Agam Tahun 2015”**

1.2. Rumusan Masalah

PPK sebagai penyelenggara pemilu ditingkat kecamatan dibantu oleh sekretariat PPK yang dipimpin oleh sekretaris dan 2 orang staf sekretariat. Dalam UU nomor 8 tahun 2015, PPK mengusulkan calon sekretariat PPK kepada bupati atau walikota melalui KPU Kabupaten/Kota untuk ditetapkan melalui keputusan

² Harian Pagi Pos Metro Padang pada tanggal 16 Desember 2015. Ratusan Pendukung Calon Bupati Duduki KPU.

Bupati atau Walikota. Dalam proses penyelenggaraan pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Agam tahun 2015, PPK 16 (enam belas) kecamatan di Kabupaten Agam mengusulkan nama kepada Bupati Agam melalui KPU Kabupaten Agam.

Berdasarkan surat keputusan Bupati Agam nomor 214 tahun 2015 tanggal 8 Juni 2015 tentang sekretariat PPK pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati Agam tahun 2015. Surat keputusan Bupati Agam menetapkan 48 orang sekretariat PPK yang tersebar di 16 Kecamatan. Dari 48 orang sekretariat PPK yang ditetapkan terdapat 10 orang sekretariat PPK merangkap sebagai sekretaris kecamatan. Sekretaris PPK yang juga merangkap sebagai sekretaris kecamatan terdapat di kecamatan Ampek Nagari, Lubuk Basung, Palembayan, Tanjung Raya, Malalak, Banuhampu, Candung, Kamang Magek, Tilatang Kamang dan Palupuh.

Pada pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Agam tahun 2015 tanggal 9 Desember 2015, pasangan Indra Catri dan Trinda Farhan memperoleh suara terbanyak berdasarkan keputusan KPU Kabupaten Agam nomor 56 tahun 2015 tanggal 22 Desember 2015 tentang penetapan pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati terpilih dalam pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Agam tahun 2015. Dari hasil penetapan tersebut, KPU Kabupaten Agam dianggap tidak maksimal dalam melaksanakan pemilihan Bupati Agam tahun 2015. Tidak maksimalnya KPU Kabupaten Agam dalam menyelenggarakan pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Agam tahun 2015 karena tidak digemboknya kotak rekap suara tingkat kecamatan yakni di kecamatan Tanjung Raya. Tidak maksimalnya pekerjaan PPK dalam menyelenggarakan pemilihan Bupati agam tahun 2015 membuat KPU Kabupaten Agam tidak independen dalam melaksanakan pemilihan Bupati Agam tahun 2015³.

Berdasarkan paparan tentang dinamika penetapan sekretariat PPK, peneliti ingin melihat dan menganalisa penetapan sekretariat PPK oleh Bupati dapat mempengaruhi prinsip penyelenggaraan dalam menyelenggarakan pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Agam tahun 2015. Dengan demikian fokus penelitian ini adalah **Penetapan Sekretariat PPK oleh Bupati/Walikota : Studi Tentang**

³ Harian Pos Metro Padang tanggal 16 Desember 2015. Ratusan Pendukung Calon Bupati Duduki KPU

Electoral Management Bodies (EMB) Pada Pemilihan Pemilihan Bupati Dan Wakil Bupati Agam Tahun 2015. Pertanyaan penelitian yang dirumuskan adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana sekretariat PPK dalam membantu PPK sebagai penyelenggara pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Agam tahun 2015 menjalankan prinsip penyelenggaraan.

1.3. Tujuan Penelitian

Dari masalah dalam penelitian ini, terdapat tujuan penelitian yakni:

1. Untuk mendiskripsikan dan menganalisis prinsip penyelenggaraan oleh sekretariat PPK dalam menyelenggarakan pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Agam tahun 2015

1.4. Manfaat Penelitian

- Kegunaan Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan menjadi sumbangan pengembangan ilmu yang baru tentang bagaimana kebijakan yang dibuat mempengaruhi prinsip penyelenggaraan dalam menyelenggarakan pemilu. Selama ini penelitian tentang penyelenggara tingkat kecamatan hanya membahas PPK sedangkan penelitian ini lebih fokus pada sekretariat PPK dalam menjalankan prinsip penyelenggaraan.

- Manfaat Praktis

Sebagai masukan bagi pembuat regulasi untuk memilih mekanisme mana yang baik digunakan dalam penetapan penyelenggara pemilu.

