

ABSTRAKSI

ELDY PRASETYA S, Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Juli 2008, *Kedudukan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Sebagai Penyelenggara Dalam Pemilihan Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah*, Agus Yulianto, SH.MH; Lutfi Effendi, SH, MH.

Dalam penulisan skripsi ini penulis membahas mengenai masalah Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pilkada) secara langsung bagi rakyat Indonesia memang belum pernah dilaksanakan tetapi pada tingkat terbawah sudah pernah berpengalaman melaksanakan pemilihan umum dalam skala kecil yaitu pemilihan Kepala Desa. Dengan demikian pelaksanaan Pilkada langsung bukan sesuatu yang baru.

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih secara langsung oleh rakyat yang persyaratannya dan tata caranya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan, pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dapat dicalonkan baik oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta Pemilu yang memperoleh sejumlah kursi tertentu dalam DPRD dan atau memperoleh dukungan suara dalam pemilu legislatif dalam jumlah tertentu.

Berdasarkan penelitian yang dilaksanakan mengenai kedudukan Komisi Pemilihan Umum Provinsi dalam Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diungkapkan bahwa dalam kaitannya dengan tugas KPU Provinsi sebagai penyelenggara pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagaimana diatur dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004 dan dijabarkan dalam Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. KPU Provinsi sebagai penyelenggara pemilihan mempunyai tugas dan wewenang sama seperti waktu penyelenggaraan Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

Pilkada secara langsung oleh rakyat merupakan pilihan rakyat sebagaimana tertuang dalam amandemen UUD 1945 merupakan cara yang semakin mendekatkan keinginan rakyat terhadap pemimpinnya. Dalam kaitannya ini, UU No. 32 Tahun 2004 ternyata menganut paham bahwa Pilkada bukan bagian Pemilihan Umum. Paradigma demikian di dalam implikasinya menimbulkan konsekuensi lebih jauh terutama terhadap kelembagaan penyelenggaraan Pilkada yang menyangkut kredibilitas, kemandirian dan obyektifitas dari kinerja penyelenggaraan Pilkada tersebut.

Sebagai lembaga yang berkewajiban menyelenggarakan Pilkada, KPU Provinsi yang tidak bertanggung jawab kepada KPU Pusat menempatkan posisinya yang diberi kewenangan khusus sebagai penyelenggara Pilkada dari UU No. 32 Tahun 2004, kemandiriannya masih terlihat dari pengaturan yang dibuat oleh Pemerintah. Hal demikian dapat menimbulkan kesulitan tersendiri dalam kinerja KPU Provinsi yang kewenangannya terbatas di Daerah masing-masing.

Kewenangan dari KPU Provinsi muncul dari ketentuan UU No. 32 Tahun 2004 sebagai penyelenggara Pilkada. Pengaturan yang dibuat oleh KPU Provinsi tidak boleh melanggar rambu-rambu yang dibuat khususnya sebagaimana disebutkan di dalam UU No.32 Tahun 2004. Hal ini membawa konsekuensi tidak bias diakomodirnya kondisi obyektif yang ada di Daerah yang tidak sama antara satu dengan yang lain. Sementara untuk pembuatan pengaturan dari KPU Provinsi

ruang lingkungannya adalah meliputi apa yang menjadi tugas dan wewenang KPU Provinsi. Hal demikian memang wajar sesuai dengan kedudukannya sebagai lembaga di Daerah. Pengaturan yang didasarkan kepada Undang-undang secara umum dapat diterima sebagai pedoman umum yang seharusnya tidak meninggalkan kekhususan yang ada di Daerah di dalam memilih pemimpinnya.

Kedudukan KPU Provinsi yang masih terkait dengan Pemerintah dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya menyelenggarakan Pilkada yang dibuat masih bersentuhan dengan pengaturan yang dibuat pemerintah. Misalnya ada desk Pilkada. Hal demikian mengharuskan adanya koordinasi di dalam kinerja KPUD yang tentunya membawa dampak positif tetapi juga tetap ada akibat negatifnya. Untuk itu, dipandang perlunya penegakan prinsip-prinsip penyelenggaraan Pilkada yang benar-benar mencerminkan system pemerintahan demokratis yang menjunjung tinggi suara rakyat. Untuk itu hendaknya direvisi kembali UU No. 32 Tahun 2004 disesuaikan dengan kondisi obyektif yang ada di dalam masyarakat. Sedangkan sebagai konsekuensi pemaknaan Undang-undang bahwa Pilkada merupakan Pemilu maka penyelenggara Pilkada adalah KPU yang dalam pelaksanaannya sebagai lembaga mandiri yang hendaknya dapat membuat pengaturan sendiri secara mandiri. Hal demikian akan menciptakan peraturan yang sesuai dengan kondisi setempat dan bisa dibuat secara tepat, dan akurat.



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam lima dasawarsa terakhir ini, di Negara kita Pemilihan Kepala Daerah (untuk selanjutnya diakronim dengan Pilkada), dilakukan oleh badan perwakilan rakyat daerah yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Pilkada yang dilakukan oleh DPRD menimbulkan banyak masalah yang berfokus pada kurangnya partisipasi rakyat sebagai subyek yang nantinya akan dipimpin oleh pemenang di dalam Pilkada tersebut.

Sebagaimana dikemukakan oleh Sado Wasistiono bahwa pemilihan Kepala Daerah oleh DPRD menimbulkan berbagai masalah baru yang cukup berat bagi kemajuan bangsa. Beberapa di antaranya dapat diidentifikasi :

1. Terjadi politik uang di dalam proses pemilihan kepala daerah, meskipun sampai saat ini sulit untuk dibuktikan secara hukum. Masyarakat yang kecewa kemudian tidak percaya pada sistem yang ada.¹ Sementara itu Amzulian Rifai menambahkan dengan hal lain yaitu :
2. Karena mengutamakan aspek dukungan politik (akseptabilitas), sering kali mengabaikan aspek kapabilitas. Hal tersebut tidak akan menjadi masalah seandainya ada dukungan birokrasi daerah yang netral dan profesional. Tetapi kenyataan menunjukkan sulit untuk mengatakan bahwa birokrasi daerah sudah profesional. karena mereka berorientasi ke alas dan mengejar jabatan bukan keahlian. Dapat dibayangkan apa yang terjadi dengan pemerintah daerah yang

¹ Sado Wasistiono. *Kapita Selektta Manajemen Pemerintahan Daerah*. Edisi Revisi. Bandung: Fokusmedia. Hlm 120. 2003

dipimpin oleh Kepala Daerah yang tidak kapabilitas kepemimpinan yang cukup serta tidak didukung oleh birokrasi yang netral dan profesional.

3. Partai politik yang memenangkan pemilu di suatu daerah karena kesalahan strategi kalah di dalam Pilkada tetapi tidak legawa menerima kekalahan. Mereka kemudian melakukan manuver politik untuk mengguncang kepemimpinan Kepala Daerah yang pada akhirnya justru mengganggu stabilitas Pemerintahan Daerah sehingga kontra produktif terhadap pembangunan daerah.
4. Di luar pemilihan Kepala daerah, ditengarai juga adanya politik uang di dalam penyusunan Peraturan Daerah serta laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah oleh DPRD, karena mereka merasa mempunyai kedudukan lebih tinggi dibanding Kepala daerah.²

Oleh karena itu pelaksanaan Pilkada oleh rakyat secara langsung adalah untuk meminimalisasi *money politic*. Praktek *money politic* yang sudah semakin kronis itu dapat ditekankan sedemikian rupa apabila dilakukan pemilihan Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat. dibandingkan dengan Pilkada yang dilakukan melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Pelaksanaan Pilkada langsung oleh rakyat secara konstitusional telah berhasil diperjuangkan melalui amandemen UUD 1945 yang kedua, yang telah menambah satu ayat dalam Pasal 18 UUD 1945 yang kemudian dituangkan dalam pasal 18 ayat (4) UUD 1945 menyatakan bahwa Gubernur. Bupati. Dan Walikota masing-masing

² Lihat Amzulian Rifai. Politik Uang Dalam Pemilihan Kepala Daerah. Jakarta (Ghalia Indonesia. Bebarapa kasus *money politic* pemilihan kepala daerah yang sudah diproses secara hukum. 2003

sebagai Kepala Pemerintahan Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis.

Sebagai pelaksanaan ketentuan Pasal 18 UUD 1945 tersebut dituangkan dalam UU yang mengganti Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah berupa Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang disahkan oleh Presiden tanggal 15 Oktober 2004 dan diundangkan dalam Lembaran Negara pada tanggal yang sama Tahun 2004 Nomor 125.

Pilkada langsung oleh rakyat ini yang pertama kali dilakukan di Indonesia harus berjalan sesuai dengan asas pemilihan umum yaitu terciptanya Pilkada Langsung, umum, bebas dan rahasia (luber) jujur dan adil (jurdil), sebagai salah satu upaya yang dilakukan seperti dalam Pemilihan Umum Legislatif (Pilleg) dan Pemilihan Umum Presiden (Pilpres).

Pilkada langsung bagi rakyat Indonesia memang belum pernah melaksanakannya tetapi pada tingkat terbawah sudah pernah berpengalaman melaksanakan pemilihan umum skala kecil yaitu Kepala Desa.

Dengan demikian pelaksanaan Pilkada langsung tidaklah sesuatu yang baru bagi kita.

Di dalam Penjelasan Umum Angka UU No. 32 Tahun 2004 dijelaskan bahwa lahirnya UU No. 32 Tahun 2004 yang mengatur Pilkada adalah sebagai akibat tidak dicantumkan lagi sebagai kewenangan DPRD untuk Pilkada dalam UU No. 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Secara lebih jelas disebutkan bahwa Kepala Daerah adalah Kepala Pemerintahan Daerah yang dipilih secara demokratis. Pemilihan secara demokratis terhadap Kepala Daerah

tersebut, dengan mengingat bahwa tugas dan wewenang DPRD menurut UU No. 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD. menyatakan antara lain bahwa DPRD tidak memiliki tugas dan wewenang untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, maka pemilihan secara demokratis dalam Undang-undang ini dilakukan oleh rakyat secara langsung. Kepala Daerah dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh seorang wakil Kepala Daerah dan perangkat daerah.

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih secara langsung oleh rakyat yang persyaratan dan tata caranya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan, pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dapat dicalonkan baik oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta Pemilu yang memperoleh sejumlah kursi tertentu dalam DPRD dan atau memperoleh dukungan suara dalam tertentu.

Menurut Pasal 233 UU No. 32 Tahun 2004 Kepala Daerah yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2004 sampai dengan bulan Juni 2005 diselenggarakan Pilkada secara langsung pada bulan Juni 2005. Jadi Pilkada dimulai secara serentak bulan Juni 2005.

Perubahan besar yang ada dalam UU No. 32 tahun 2004 mengenai Pemerintahan Daerah adalah diterapkannya juga mekanisme pemilihan langsung terhadap Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Dalam pasal 24 ayat 5 undang-undang demikian disebutkan bahwa Kepala daerah dan wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan.

Pemilihan langsung Kepala Daerah memang menjadi sebuah hal yang baru dalam sistem Hukum Administrasi di Indonesia. Seperti menjadi sebuah paket, kini

setiap jabatan pemerintahan di Indonesia, sudah melakukan pola pemilihan yang dulunya dipegang oleh DPR(D) tetapi kini benar-benar melibatkan rakyat secara langsung di dalam proses pemilihan.

Kemajuan politik ini merupakan salah satu butir penting dari konteks pemerintahan daerah dalam UU No. 32 Tahun 2004. Perubahan ini merupakan penyesuaian dari UU No. 22 tahun 2003 mengenai Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DDD, dan DPRD) yang dengan jelas dan tegas menyatakan DPRD tidak memiliki tugas dan wewenang untuk memilih Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah. Maka secara otomatis rakyat diberikan tugas dan wewenang untuk dan menentukannya. Seperti di tingkat Nasional, Pemilihan Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah dilaksanakan secara demokratis berdasarkan alas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.

Pada dasarnya Pemilu adalah suatu sarana demokrasi yang sampai saat ini tetap menjadi sebuah tumpuan harapan bangsa di dunia sebagai dasar terjadinya kehidupan pemerintahan yang demokratis.³ Pelaksanaan sebuah Pemilihan Umum ternyata tidaklah mudah, melainkan melalui proses yang panjang dan biaya yang besar. Tetapi bangsa-bangsa di dunia termasuk Indonesia tetap memilih pemilihan umum sebagai jalan pemecahan berbagai persoalan yang timbul meskipun harus membayar biaya yang besar tersebut agar kehidupan demokrasi tumbuh subur dengan harapan konstitusi.

Di dalam penyelenggaraan pemilihan umum banyak pihak yang terlibat. Titik sentral dalam pelaksanaan pemilihan umum adalah penyelenggaraan, Baru kemudian

³ Gabriel A. Almond, James S. Cokeme. 1971. *The Politics of Developing Areas*. New Jersey : Princenton University Press. Hlm 2.

peserta dan pihak-pihak lain yang mendorong lancarnya pelaksanaan Pemilu. Pelaksanaan Pemilu yang banyak mendapat sorotan karena Ditangannyalah sangat menentukan kualitas hasil pemilu adalah pihak penyelenggara dalam hal ini adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU).

Di Indonesia penyelenggaraan pemilu berbeda-beda setiap masa. Pada masa Orde Baru penyelenggaraannya adalah pihak Pemerintah kemudian keberadaan Komisi Pemilihan Umum (KPU) saat ini berbeda dengan keberadaannya sebelum era reformasi yang ada di bawah kekuasaan eksekutif. Hal itu dibuktikan dengan pimpinannya yang dijabat oleh Menteri Dalam Negeri yang notabene merupakan pembantu Presiden. KPU saat ini merupakan lembaga yang beranggotakan orang-orang yang nonpartisan dan kebanyakan dari kalangan Perguruan Tinggi.

Kewenangannya hanya satu yaitu. menyelenggarakan Pemilu yang terdiri dari Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, pemilihan anggota DPR dan DPD serta DPRD.

Pada masa pemilu tahun 1999 kinerja Komisi Pemilihan Umum (KPU) justru terkesan menghambat proses Pemilu 1999 hal ini karena pengalaman pertama kali kelembagaan partai politik bersama-sama pemerintah menyelenggarakan pemilu parka Orde Baru. Terlepas dari pengalaman pertama kali atau tidak, kehadiran tokoh-tokoh parpol yang semula diyakini kredibilitasnya semestinya mampu bekerja dan menunjukkan komitmen politiknya bagi peningkatan kualitas Pemilu itu sendiri. Jika lembaga semacam KPU ternyata telah menekuni cara penyelesaian perbedaan orientasi politik yang bersifat kekanak-kanakan pada waktu itu, maka masalah kecurangan dan faktor-faktor yang menciptakan suasana ketidakadilan dan

ketidakjujuran selama berlangsungnya Pemilu 1999 mustahil diselesaikan secara tuntas.⁴

Sejak awal pembentukan KPU untuk Pemilu tahun 1999 memperdebatkan kerancuan prosedural sudah mulai mengemuka sebagai model protes dan aktualisasi ketidakmantapan sikap politik dalam menerima peran sentral pemerintahan transisi dalam pemilu. Penggunaan standar ganda dalam menyikapi produk politik pemerintahan transisi, disadari atau tidak, akhirnya mempengaruhi kinerja KPU selanjutnya. Mulai dari masalah pengambilan sumpah anggota KPU oleh Presiden sampai pertentangan soal pembagian suara di antaranya wakil pemerintah dan wakil Parpol di KPU, pada dasarnya lebih mencerminkan bahwa Pemilu 1999 seolah-olah diselenggarakan untuk memuaskan para politisi dan para pemimpin Parpol.

Kesan demikian semakin kuat ketika sampai dengan jadwal waktu yang telah disepakati, KPU malah seperti tak bergairah mengesahkan hasil penghitungan suara yang telah dilakukan Panitia Pemilihan Indonesia (PPI). Sebagai Panitia Pemilihan Daerah (PPD) malah bertindak sendiri-sendiri. seolah-olah Pemilu 1999 adalah urusan lokal bukan nasional. Berbagai alasan dan argumen politik dikemukakan, dan jika disimak secara mendalam sebagian anggota KPU dan para politisi Parpol kecil di daerah-daerah sesungguhnya tidak siap menerima pilihan rakyat.

Melihat kenyataan KPU yang menyelenggarakan Pemilu tahun 1999 menimbulkan banyak persoalan, maka dalam amandemen UUD 1945 ditetapkan KPU yang betul-betul independen dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945, menentukan

⁴ Sudirman Kadir. "Pemilu 1999 dan Pemberdayaan Rakyat : sebuah Catatan PDI Perjuangan" dalam Juri Ardiantoro (et.al). 1999. Transisi Demokrasi. Evaluasi Kritis Penyelenggaraan Pemilu 1999. Jakarta : KIPP. Hlm 189.

bahwa “Pemilihan diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat Nasional, tetap dan mandiri”.

Berdasarkan ketentuan Pasal 22E UUD 1945 bahwa penyelenggaraan Pemilihan Umum dilaksanakan atas, Pemilihan Umum yang nasional, tetap, dan mandiri, jadi tidak lagi bersifat adhoc dan terkait pemerintah. KPU tersebut adalah independen dan non partisan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum. Oleh karena itu Komisi Pemilihan Umum yang berasal dari Partai Politik sebagaimana dimaksud dalam Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1999 telah dibubarkan dengan Keputusan Presiden Nomor 81 Tahun 2000 tentang Pembubaran Komisi Pemilihan Umum.

Sebagaimana diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1999 tentang Pembentukan Komisi Pemilihan Umum dan Penetapan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Umum Komisi Pemilihan Umum sehubungan dengan hal tersebut di atas dan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 8 ayat (4) Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2000, perlu membentuk Komisi Pemilihan Umum dengan Keputusan Presiden.

KPU sebagaimana dimaksud di atas adalah badan penyelenggara Pemilihan Umum yang independen dan non partisan, berkedudukan di Ibukota Negara dibentuk dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 70 tahun 2001 tentang Pembentukan Komisi Pemilihan Umum, tanggal 15 Juni 2001.

Di dalam hubungannya dengan hal di atas, menarik dalam kegiatan Pilkada secara langsung ini oleh pasal 57 (1) (2) Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 bahwa Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diselenggarakan oleh KPU Provinsi yang bertanggung jawab kepada DPRD. Karena dalam melaksanakan tugasnya KPU Provinsi menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil kepala daerah kepada DPRD. Sedangkan posisi KPU Provinsi Kabupaten Kota pasal 66 ayat (2) (3) dalam penyelenggaraan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur KPU Provinsi kabupaten / Kota adalah bagian pelaksanaan tahapan penyelenggaraan Pemilihan yang ditetapkan oleh KPU Propinsi.

Apabila dihubungkan dengan ketentuan di atas dengan pasal 22E Undang-undang Dasar 1945, maka kedudukan KPU Provinsi sebagai penyelenggara Pilkada secara langsung yang bertanggung jawab kepada DPRD menimbulkan permasalahan. Di dalam UUD 1945 tidak secara tegas menyebutkan bahwa pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Pemilihan Umum secara langsung, bebas, jujur dan rahasia. Oleh karena itu, eksistensi Komisi Pemilihan Umum Provinsi untuk mengatur dan bertanggung jawab di dalam pelaksanaan Pilkada perlu dipertanyakan.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka penulis tertarik untuk membahas secara mendalam dalam skripsi yang diberi judul **“Kedudukan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Sebagai Penyelenggara Dalam Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah”**.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka dapat dirumuskan masalahnya sebagai berikut :

1. Bagaimana kedudukan Komisi Pemilihan Umum Provinsi sebagai Penyelenggara Pilkada dalam kedudukannya sebagai lembaga nasional, tetap dan mandiri ?
2. Apa saja wewenang Komisi Pemilihan Umum Provinsi dalam Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah ?

C. Tujuan Penulisan

1. Untuk mengkaji dan menganalisa kedudukan Komisi Pemilihan Umum Daerah sebagai Penyelenggara Pilkada dalam kedudukannya sebagai lembaga nasional, tetap dan mandiri.
2. Untuk mengkaji dan menganalisa wewenang Komisi Pemilihan Umum Daerah dalam Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah.

D. Manfaat Penulisan

1. Secara teoritik untuk mengembangkan kelembagaan KPU Provinsi yang merupakan bagian dari KPU yang bersifat nasional tetap dan mandiri di dalam menyelenggarakan Pemilu.
2. Secara praktis dimaksudkan sebagai upaya untuk memberikan sumbangan pemikiran bagi pembentuk undang-undang dan pihak terkait lainnya di dalam rangka penyempurnaan kelembagaan penyelenggara Pemilu di masa yang akan datang.

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Fungsi Dan Tujuan Pemilihan Umum

Sebagaimana diketahui bahwa pemilihan umum merupakan sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia seperti diamanatkan dalam UUD tahun 1945. sesuai dengan tuntunan dan perkembangan dinamika masyarakat seperti yang tercermin dalam perubahan UUD tahun 1945, pemilihan umum diselenggarakan bertujuan untuk memilih wakil rakyat dan wakil daerah, serta untuk membentuk pemerintahan yang demokratis, kuat dan memperoleh dukungan rakyat.

Tingkat keberhasilan penyelenggaraan pemilihan umum adalah sangat ditentukan oleh penyelenggara. Pengalaman Pemilu 1999 yang telah berlangsung 7 Juni 1999 lalu masih jauh dapat memenuhi rasa keadilan dan kejujuran politik bagi semua pihak. Ada sebuah harapan namun ada pula kekecewaan. Kendati artikulasi atas kekecewaan tidak mesti dengan cara merusak historical platform kehidupan berbangsa dan bernegara.⁵

Keinginan untuk menjadikan Pemilu 1999 sebagai cara penyelesaian politik atau krisis kepercayaan rakyat dalam perjalanannya dipenuhi oleh aneka ragam peluang dan ruang petualangan politik individual itu mencerminkan keinginan rakyat. Pemilu 1999 yang dimaksudkan sebagai sebuah solusi politik dalam menyelesaikan

⁵ Juri Ardiantoro (et.al). 1999. *Transisi demokrasi Evaluasi Kritis Penyelenggaraan Pemilu 1999*. Jakarta : KIPP Hlm. 79.

persoalan kehidupan berbangsa pada akhirnya harus dihadapkan dengan masalah persial.

Tingkat kepuasan politik elitis dari para pemimpin parpol yang secara *instant* dibentuk menjelang Pemilu 1999 masih menempati urutan pertama, padahal sebagian besar rakyat sudah menunjukkan partisipasi sepenuhnya selama berlangsungnya pemungutan dan penghitungan suara. Ada semacam kecenderungan untuk menyikapi pilihan rakyat sebagai *political accessories*, sedangkan substansinya tetap menjadi hak prerogatif politisi dan elit parpol.⁶

Sebuah pertanda bahwa kebiasaan buruk merendahkan suara rakyat seperti dilakukan Orde Baru selama tiga dekade masih berlanjut sejak awal bergulirnya reformasi.

B. Awal Sejarah Pelaksanaan Pemilu

Kebiasaan melecehkan suara rakyat secara transparan masih tampak dalam proses persiapan dan pelaksanaan Pemilu 1999. Sebab Pemilu 1999 diangankan dan dikhayalkan oleh sebagian besar elit politik dan pemimpin parpol gurem berlangsung sesuai dengan peluang politik (*political challenge*) yang dapat mereka mainkan. Pilihan politik rakyat yang tidak signifikan dengan khayalan itu, pada akhirnya memunculkan beban emosi setelah pelaksanaan Pemilu 1999 yang berhadapan dengan situasi yang semakin hari berkubang dengan aksentuasi ketidakpuasan perorangan atau kelompok kepentingan yang pada ujungnya terletak pada persoalan KPU. Beragam ketidakpuasan itu sarat dengan tuntutan dan keinginan berselubung,

⁶ M. Dawam Rahardjo (Ed.). 1999. *Sistem Pemilu : Demokrasi dan Pembangunan*. Jakarta : Putaka Cidesindo. Hlm. 21.

tidak transparan dan penuh dengan tipu daya politik. Buntutnya kinerja KPU tersendat sekaligus mempertaruhkan hak dan pilihan politik rakyat.

Siapa saja boleh dan sah mencari kambing hitam kekisruhan kinerja KPU, sebab dalam sebuah sistem politik yang sakit pelampiasan atas ketidakpuasan adalah katup pengaman bagi jiwa seorang politisi yang belum merdeka. Nuansa ketidakpuasan lebih terkesan sebagai strategi penciptaan peluang politik, mengingat kebiasaan berpolitik yang diwariskan Orde Baru lebih membuka peluang bagi permainan politik semacam itu.

C. Latar Belakang Sejarah KPU Di Masa Awal Reformasi

Saat itu keberadaan Peraturan Pemerintah No. 33 Tahun 1999 tentang Pelaksanaan UU No.3 Tahun 1999 dipersoalkan oleh beberapa partai politik yang dianggap tidak senafas dan sejalan dengan UU tersebut.⁷ Di sini dapat dikatakan bahwa sesungguhnya partai-partai merasa dengan PP no.33 Tahun 1999 tersebut telah mengurangi kekuasaan mereka untuk menentukan apakah pemilu itu sah atau tidak sah. Oleh karena UU menyatakan bahwa hasil perhitungan suara akan sah apabila ditandatangani oleh 2/3 anggota KPU.

Dalam hubungannya dengan hal di atas, apabila ada plus satu anggota KPU tidak mau tanda tangan, maka hasil penghitungan suara tidak sah. Persoalannya adalah kita tidak bisa membiarkan hasil pemilu itu disandera oleh 1/3 plus satu

⁷ Andi A. Mallaranggeng. "Peraturan Perundang-undangan Pemilu 1999 dan Agenda Perubahannya". Juri Ardiantoro (et.al). 1999 *Transisi Demokrasi, Evaluasi Kritis Penyelenggaraan Pemilu 1999*. Jakarta : KIPP. Hlm. 75.

anggota KPU, tanpa alasan yang jelas. UU mengatakan ada alasan atau tidak ada alasan.

Oleh karena itu, harus ada Cara mengatasi *dead lock* itu. Dari sinilah lalu muncul PP No.33 tahun 1999. yang kemudian sesuai dengan amanat Pasal 84 UU No.3 Tahun 1999 yang menyatakan bahwa kalau belum cukup aturan UU maka diatur oleh PP sesuai dengan kebutuhan. Di situlah ada Panitia Pengawas (selanjutnya diakronimkan dengan Panwas) yang difungsikan menjadi pihak arbitrase, dimana kalau ada yang menyatakan keberatan harus menyatakannya secara tertulis. Keberatan tertulis itu secara terinci kemudian diserahkan kepada Panwas dan KPU.

Operasionalisasinya, Panwas dalam 7 (tujuh) hari meneliti keberatan itu dan kemudian memberikan keputusan. Maka apabila keberatan itu ditolak, karena tidak memiliki alasan yang jelas, maka tanpa ditandatangani pun hasil penghitungan suara itu dianggap sah.

Berkaitan dengan permasalahan di atas, di mana beberapa anggota KPU wakil Partai Politik yang kurang mendapatkan dukungan suara menyatakan penolakan dan keberatan untuk menandatangani hasil Pemilu, kemudian berlanjut pada penilaian dari tokoh-tokoh maupun dari publik. Sebaiknya mereka mundur dari KPU, karena keberadaannya tidak bisa mewakili masyarakat banyak. Memang dalam UU, jabatan KPU dikatakan empat tahun.

Walaupun di dalam UU disebutkan 4 (empat) tahun, tetapi harus juga diperhatikan ayat lain dalam UU yang menyatakan bahwa yang menjadi anggota KPU adalah wakil-wakil dari partai peserta pemilu dan wakil dari pemerintah. Dan pada ayat lain mengatakan bahwa partai-partai yang hasil perolehan suaranya tidak

mencapai dua persen. partai tersebut tidak lagi dapat menjadi peserta pemilu pada pemilu berikutnya.

Di dalam hubungannya dengan hal di atas. konteks 4 (empat) tahun tersebut harus dilihat konteks ketika masih menjadi wakil peserta pemilu. Kalau tidak menjadi lagi peserta pemilu pada empat tahun berikutnya otomatis kriteria itu gugur. Atas dasar pengalaman tahun 1999 itu maka lembaga KPU diperbaharui menjadi lembaga independen dan non partisan dan lembaga tersebut bersifat nasional, tetap dan mandiri, sehingga keberadaan KPU lebih mantap sebagai penyelenggara pemilihan umum. Keanggotaan KPU tersebut terdiri atas 11 (sebelas) orang. Dimana setiap anggota KPU mempunyai hak suara yang sama.

Susunan KPU terdiri dari Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota-anggota. Ketua dan Wakil Ketua KPU dipilih dari dan oleh anggota KPU secara demokratis dalam rapat pleno KPU. Keanggotaan KPU diangkat dengan Keputusan Presiden setelah mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Peresmian pengangkatan dan pemberhentian Ketua KPU ditetapkan dengan Keputusan Presiden atas untuk KPU. Masa KPU adalah 5 (lima) tahun dihitung sejak pengucapan sumpah/janji di hadapan Presiden sebagai Kepala Negara.

D. Tugas Dan Kewenangan Komisi Pemilihan Umum

KPU menyelenggarakan pemilihan umum yang bebas, mandiri, demokratis, dan transparan dengan asas langsung, umum, rahasia, jujur dan adil. Untuk melaksanakan Pemilihan Umum, KPU mempunyai tugas dan kewenangan :

1. merencanakan dan melaksanakan seluruh tahapan kegiatan Pemilihan

Umum. sebagaimana ditentukan dalam perundang-undangan yang berlaku;

2. membentuk memberi arahan dan mengkoordinasikan organisasi pelaksanaan Pemilihan Umum di tingkat Propinsi, dan Kabupaten Kota.. serta Panitia Pemilihan Luar Negeri (PPLN) ;
3. menyusun dan menetapkan tata cara serta tata laksana Pemilihan umum sebagai penjabaran teknis peraturan perundang-undangan;
4. merencanakan dan memimpin dan menyelenggarakan pengadaan dan pendistribusian logistik pelaksanaan Pemilihan Umum;
5. mengumpulkan, mensistematisasi, mengolah dan mempublikasikan bahan serta data hasil Pemilihan Umum;
6. melakukan penelitian dan pengembangan sistem serta proses pelaksanaan Pemilihan Umum ;
7. mengajukan Rencana Anggaran Tahunan kepada Pemerintah dan DPR

KPU dengan koordinasi instansi terkait meminta aparat keamanan dan ketertiban untuk :

1. memelihara keamanan dan ketertiban selama kampanye pemilihan umum dan pemungutan dan penghitungan suara sedang berlangsung.
2. mengawal pencetakan dan pengiriman surat suara dan dokumen lainnya dari percetakan ke TPS.
3. mengawasi pengiriman surat suara, kotak suara dan material pemilihan dari dan ke TPS.

4. membantu penegakan peraturan pemilihan umum yang berupa ketentuan administratif dan tata cara pemilihan umum.

E. Kewajiban Komisi Pemilihan Umum

Di dalam melaksanakan tugas dan kewenangan KPU mempunyai kewajiban

1. melaksanakan seluruh tahap pelaksanaan pemilihan umum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku ;
2. merumuskan dan mentaati Kode Etik pelaksanaan Pemilihan Umum ;
3. menerapkan prinsip transparansi, kompetisi yang jujur dan adil, desentralisasi, dan efisiensi dalam pengadaan dan distribusi logistik pelaksanaan pemilihan umum ;
4. menyampaikan informasi tentang kegiatannya kepada masyarakat menjawab pertanyaan atau pun pengaduan yang disampaikan oleh masyarakat ;
5. melaksanakan akuntabilitas penggunaan anggaran yang diterima dari APBN dan sumber lain yang sah ;
6. melaksanakan akuntabilitas seluruh kegiatannya kepada masyarakat ;
7. menyampaikan laporan kegiatan kepada presiden dan DPR ;

F. Hak Komisi Pemilihan Umum

Setiap anggota KPU mempunyai hak :

1. menyampaikan pendapat dalam setiap rapat KPU ;
2. memilih dan dipilih
3. mendapat informasi berkenaan dengan pelaksanaan tugas dan kewenangan

KPU sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ;

4. administratif, keuangan dan protokoler ;
5. meminta akuntabilitas Sekretariat Umum KPU ;

G. Kewajiban Anggota Komisi Pemilihan Umum

Selain kewajiban KPU sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8. setiap anggota

KPU mempunyai kewajiban untuk :

1. mentaati dan melaksanakan hukum dan peraturan negara ;
2. melaksanakan tugas secara jujur dan adil
3. menghormati asas keterbukaan dan pentingnya memberikan informasi tepat., jujur, dan dapat memberikan akuntabilitas kepada masyarakat berkenaan dengan kegiatan KPU ;
4. melaksanakan tugas yang ditetapkan oleh KPU;
5. mengusahakan agar setiap peserta pemilihan umum yang meliputi partai politik, calon anggota legislatif dan pemilih. mendapat perlakuan yang adil;
6. melaksanakan tugas secara terkoordinasi antar anggota atau dengan instansi terkait;
7. menunjang Pemantauan pemilihan agar berjalan secara efektif ;

H. Pembentukan KPU Dalam Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Dan Wakil

Kepala Daerah

Selanjutnya dengan Keputusan Presiden Nomor 67 Tahun 2002 Tentang Perubahan Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1999 tentang Pembentukan Komisi

Pemilihan Umum dan Penetapan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Umum Komisi Pemilihan Umum sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Presiden nomor 81 Tahun 2000 menentukan bahwa pembentukan Komisi Pemilihan Umum yang independen dan non partisan sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 4 tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 3 Tahun 2000 tentang Pemilihan Umum.

Pembentukan Komisi Pemilihan Umum tersebut atas dasar keputusan Presiden Nomor 70 tahun 2001. Kemudian untuk membantu pelaksanaan tugas dan kewenangan Komisi Pemilihan Umum dalam persiapan penyelenggaraan Pemilihan Umum dibentuk Sekretariat Komisi Pemilihan Umum di Propinsi, Kabupaten dan Kota.

Di Propinsi, Kabupaten, dan Kota dibentuk Sekretariat Komisi Pemilihan Umum. Sekretariat Komisi Pemilihan Umum di Propinsi, Kabupaten, dan Kota mempunyai tugas membantu Komisi Pemilihan Umum dalam rangka memfasilitasi pelaksanaan Pemilu di Propinsi, Kabupaten, dan Kota.

Sekretariat Komisi Pemilihan Umum dipimpin oleh Sekretaris yang berada di bawah Sekretaris Komisi Pemilihan Umum. Sekretariat Komisi Pemilihan Umum di Propinsi, menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada Sekretaris Komisi Pemilihan Umum dan KPU Propinsi Sekretariat Komisi Pemilihan Umum di Kabupaten atau Kota menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada Sekretariat Komisi Pemilihan Umum dan KPU Kabupaten/ Kota.

Dalam pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah penyelenggaranya dipercayakan kepada KPU Propinsi dan KPU Kabupaten/Kota

yang diposisikan bukan bagian KPU Pusat sehingga KPU di daerah tersebut dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah disebut dengan sebutan KPU Provinsi.

Dalam kaitan dengan tugas KPU Provinsi sebagai penyelenggara pemilihan Kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana diatur dalam undang-undang No. 32 Tahun 2004 dan dijabarkan dalam Peraturan Pemerintah No. 6 tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. KPU Provinsi sebagai penyelenggara pemilihan mempunyai tugas dan wewenang sama seperti waktu penyelenggaraan Pemilu Legislatif dan Presiden dan Wakil Presiden.

Dipilihnya KPU Provinsi sebagai penyelenggara walaupun tanpa sepengetahuan KPU Pusat dimaksudkan bukan hanya efisiensi dan profesional tetapi terutama independen dan imparsiial. Penyelenggaraan dan pelaksanaan yang efisien merujuk pada upaya menyelenggarakan dan secara tepat waktu berdasarkan asas pemilihan umum yang demokratis dan dengan logistik yang cukup dengan biaya yang sesuai dengan harga pasar.

Adapun yang dimaksud dengan sifat independen dan imparsiial adalah dalam menyelenggarakan pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, penyelenggara dan pelaksana tidak berada di bawah kendali suatu golongan, kelompok preman yang menjadi tim sukses, pasangan calon atau tim kampanye, partai politik, pemerintahan daerah, dan DPRD melainkan sepenuhnya berdasarkan peraturan perundang-undangan dan Kode Etik Pelaksana Pemilu.

Tahapan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, terbagi :

1. Tahapan persiapan

- a. pemberitahuan DPRD kepada kepala daerah mengenai berakhirnya masa jabatan pemberitahuan DPRD kepada KPU Provinsi mengenai berakhirnya masa jabatan kepala daerah ;
- b. perencanaan, penyelenggaraan. meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan pelaksanaan pemilihan kepala daerah ;
- c. pembentukan panitia pengawas, PPK, PPS dan KPPS ;
- d. pemberitahuan dan pendaftaran pemantau.

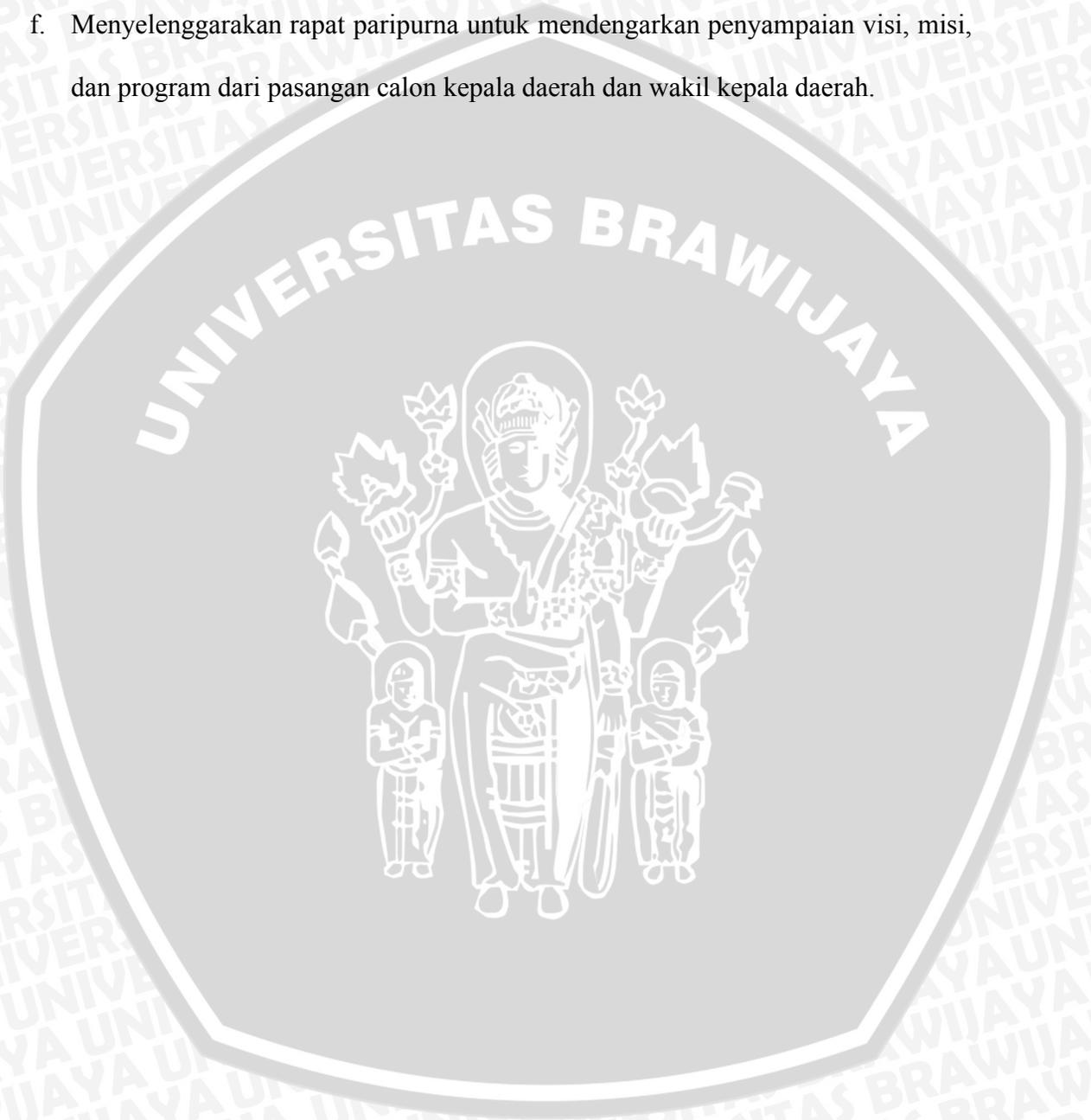
2. Tahap Pelaksanaan

- a. penetapan daftar pemilih.
- b. pendaftaran dan penetapan calon kepala daerah Wakil kepala daerah:
- c. kampanye:
- d. pemungutan suara;
- e. perhitungan suara: dan
- f. penetapan pasangan calon kepala daerah / wakil kepala daerah terpilih pengesahan dan pelantikan.

Dengan pemilihan langsung ini tugas dan wewenang DPRD dalam penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah :

- a. memberitahukan kepada kepala daerah mengenai akan berakhirnya masa jabatan;
- b. mengusulkan pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah yang berakhir masa jabatannya dan mengusulkan pengangkatan kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih.
- c. Melakukan pengawasan pada semua tahapan pelaksanaan pemilihan.

- d. Membentuk panitia pengawas;
- e. Meminta pertanggungjawaban pelaksanaan tugas KPU Provinsi dan (dibatalkan oleh MK).
- f. Menyelenggarakan rapat paripurna untuk mendengarkan penyampaian visi, misi, dan program dari pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah.



BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Jenis Penelitian adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian dengan menggunakan bahan utamanya berupa peraturan perundang-undangan yang relevan, dengan melakukan sinkronisasi antar peraturan perundangan yang mendasari kinerja KPU. Dalam hubungan ini ditelaah terhadap terjadinya konflik antar norma hukum baik yang bersifat vertikal maupun horizontal.

B. Bahan hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan penyelenggaraan pemilihan umum. Bahan hukum primer tersebut meliputi:

1. Undang-Undang Dasar 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
3. Undang-undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum.
4. Undang-undang No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum.
5. Undang-undang No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden Wakil Presiden.
6. Undang-undang No. 22 Tahun 2004 tentang Susunan dan

Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.

7. Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang, Pemerintahan Daerah sebagaimana dirubah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No. 3 Tahun 2005.
8. Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
9. Keputusan Komisi Pemilihan Umum

Bahan hukum sekunder yang akan digunakan berupa buku-buku hasil karya para pakar, laporan-laporan hasil penelitian, makalah, disertai serta hasil karya ilmiah lainnya baik yang berkaitan dengan sistem pemilihan umum.

C. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Bahan hukum primer dihimpun dengan cara melakukan studi dokumentasi terhadap peraturan perundang-undangan yang erat kaitannya Sistem Pemilu dengan menggunakan alas pengumpul data studi dokumen.

D. Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum yang terkumpul sesuai dengan permasalahan dalam penelitian. Analisis secara kualitatif dilakukan dengan cara menelaah dan menelusuri peraturan perundang-undangan serta bahan pustaka melalui langkah secara sistematis guna memberikan makna terhadap hukum tersebut kemudian

disajikan dalam bentuk pemaparan. Sehingga akhirnya dapat memberikan jawaban atas permasalahan-permasalahan dalam penelitian ini.

E. Sistematika Penulisan

Agar dapat menggambarkan keseluruhan isi dari penulisan skripsi, maka sangat penting apabila penulisan ini disusun dalam bentuk yang sistematis sehingga menunjukkan korelasi antara satu bab dengan bab yang lainnya.

Adapun sistematika pembahasan dalam skripsi ini adalah :

BAB I : PENDAHULUAN

Pada bab ini dijelaskan mengenai latar belakang, rumusan permasalahan, tujuan penulisan, manfaat penulisan dan sistematika penulisan.

BAB II : KAJIAN PUSTAKA

Pada bab ini penulis menjelaskan mengenai fungsi dan tujuan pemilihan umum, awal sejarah pelaksanaan pemilu, latar belakang sejarah KPU di masa awal reformasi, tugas dan kewenangan komisi pemilihan umum, kewajiban komisi pemilihan umum, hak komisi pemilihan umum, kewajiban anggota komisi pemilihan umum, pembentukan KPU dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.

BAB III : METODE PENELITIAN

Pada bab ini penulis menjelaskan tentang metode penelitian yang digunakan pada penelitian ini , yang terdiri dari jenis penelitian, sifat penelitian, tipe penelitian, sumber bahan hukum, teknik pengumpulan bahan hukum, pengolahan dan analisis bahan hukum, sistematika penulisan.

BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini penulis menjelaskan mengenai kedudukan KPU Provinsi sebagai penyelenggara Pilkada yang dijabarkan berdasarkan implikasi dan tujuan Pilkada secara langsung oleh rakyat, Pilkada sebagai aktivitas Pemilihan umum, KPU Provinsi sebagai penyelenggara Pilkada mandiri beserta dengan jabaran permasalahan dan analisisnya dan mengenai kewenangan KPU Provinsi dalam penyelenggaraan Pilkada yang terdiri dari dasar kewenangan KPU Provinsi dalam penyelenggara Pilkada, penjabaran dalam tugas dan wewenang KPU Provinsi serta koordinasi KPU Provinsi dengan instansi Pemerintah dalam pembuatan penyelenggaraan Pilkada beserta dengan implikasi permasalahan beserta analisisnya.

BAB V : PENUTUP

Pada Bab V (lima) adalah bagian penutup yang berisi kesimpulan dari hasil pembahasan atau analisa dari permasalahan yang dikaji dan sebagai penyempurnaan disampaikan saran yang merupakan rekomendasi dari penelitian yang disampaikan mulai Bab I sampai dengan Bab V.

BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. KEDUDUKAN KPU PROVINSI SEBAGAI PENYELENGGARA PEMILIHAN KEPALA DAERAH DALAM KEDUDUKANNYA SEBAGAI LEMBAGA NASIONAL TETAP DAN MANDIRI

1. Pemilihan Kepala Daerah Sebagai Aktivitas Pemilihan Umum

Di dalam hubungannya dengan aktivitas Pilkada. khususnya berkenaan dengan permasalahan yang secara yuridis dijadikan dasar yaitu apakah Pilkada merupakan sebuah kegiatan Pemilu atau bukan. Perdebatan ini ternyata bukan saja berada pada pemikiran tetapi juga menyangkut persoalan yuridis yaitu dengan adanya gugatan yudisial review terhadap UU No. 32 Tahun 2004 ke Mahkamah Konstitusi.

Ramlan Surbakti beranggapan bahwa Pilkada langsung adalah Pemilu. Pendapat Ramlan berangkat dari penyanggahan atas alasan yang menganggap bahwa Pilkada bukan pemilu. Pertama, Pilkada tidak dikategorikan sebagai pemilu. Padahal menurut UUD pemilihan anggota DPR, DPD, Presiden, Wakil Presiden dan DPRD dilakukan melalui pemilu. Alasan yang dikemukakan oleh pembuat undang-undang untuk tidak mengategorikan Pilkada sebagai pemilu merujuk pada ketentuan Pasal 22E ayat (2) yang menceritakan pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden serta DPRD. Alasan lain yang dikemukakan ialah karena Pilkada termasuk dalam ranah pemerintahan daerah (PasaI 18).⁸

⁸ Kompas, 4 Februari 2005

Ada 2 (dua) argumentasi yang dapat diajukan untuk menolak alasan Secara substansi maupun tahapan pelaksanaannya. Pilkada dan wakilnya merupakan Pemilu. Pilkada oleh DPRD atau pemilihan ketua umum suatu partai politik oleh delegasi musyawarah nasional tidak disebut pemilu. Karena yang memilih hanya kalangan tertentu. Akan tetapi pemilihan anggota DPRD disebut pemilu karena persyaratan penduduk yang berhak memilih mengikuti asas umum, yaitu setiap penduduk yang memenuhi syarat obyektif seperti unsur dan kesehatan jiwa.

Pengaturan tentang Pilkada dalam UU No. 32 Tahun 2004 tersebut juga disusun berdasarkan ketentuan Pasal 22E ayat (1) mengenai asas-asas pemilu (Luber dan Jurdil) dan hampir seluruhnya sama dengan pengaturan pemilu presiden dan wakil presiden dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2004.

Dalam tulisan yang lain⁹ argumentasi Ramlan tentang pendapat Pilkada adalah pemilu atas dasar rujukan dan parameter yaitu sebagai penjabaran asas kerakyatan, UUD 1945 menetapkan para pejabat Negara dari lembaga legislatif maupun eksekutif, baik tingkat nasional maupun daerah, dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum. Pasal 6A mengatur pemilihan presiden dan wakil presiden dalam satu pasangan dilakukan secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. Pasal 6A mengatur pemilihan presiden dan wakil presiden dalam satu pasangan dilakukan oleh rakyat melalui pemilu.

Ketentuan di dalam Pasal 18 ayat (3) mengatur pemilihan anggota DPRD Propinsi, dan DPRD Kabupaten Kota oleh rakyat melalui pemilihan umum. Pasal 19 ayat (1) mengatur pemilihan anggota DPR oleh rakyat melalui pemilihan umum. Pasal 22C ayat (1) mengatur pemilihan anggota DPD oleh rakyat melalui pemilihan

⁹ Kompas, 2 November 2004

umum. Hanya pemilihan kepala daerah yang belum dipilih oleh rakyat secara langsung melalui pemilihan umum melainkan dipilih secara demokratik (Pasal 18 ayat (4)).

Menurut Pasal 22E UUD 1945, pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan anggota DPRD. Pemilihan Umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Pilkada tidak dimasukkan ke dalam Pasal 22E karena sudah diatur lebih dahulu dalam Pasal 18 ayat (4) yang berbunyi: kepala daerah dipilih secara demokratik, Pasal 18 merupakan hasil perubahan kedua UUD 1945 yang disahkan tanggal 18 Agustus 2000, sedangkan Pasal 22E merupakan hasil perubahan ketiga UUD 1945 yang disahkan pada 9 Nopember 2001. Pada saat perubahan kedua dilakukan belum ada kejelasan tentang pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung sehingga rumusan yang digunakan untuk pemilihan kepala daerah masih bersifat umum, yaitu dipilih secara demokratik.

Pada saat perubahan ketiga dilakukan, semua fraksi di MPR sepakat menjabarkan ketentuan Pasal 18 ayat (4) hasil perubahan kedua tersebut dijabarkan dengan undang-undang. UUD juga sudah menetapkan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang berwenang menyelesaikan hasil pemilu.

Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 18 ayat (3), Pasal 19 ayat (1), Pasal 22C ayat (1), dan Pasal 22E tersebut telah dibuat UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD yang telah direvisi menjadi UU No. 10 Tahun 2008. Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 6A dan 22E telah pula dibuat UU No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Pembuat UU juga sudah

menjabarkan ketentuan Pasal 24C tentang Mahkamah Konstitusi dalam wujud UU No. 24 Tahun 2003. Agar lebih konsisten dengan ketentuan ayat (1) Pasal 6A UUD, khususnya presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat, dan dengan ketentuan ayat (3) Pasal 18 UUDasar yang mengharuskan anggota DPRD Propinsi dan DPRD. Kabupaten/Kota dipilih oleh rakyat melalui Pemilu, maka pembuat Undang-Undang menjabarkan ketentuan ayat (4) Pasal 18 UUD menjadi kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat.

Apabila pemilihan presiden dan wakil presiden, pemilihan anggota DPR dan DPD, dan pemilihan anggota DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten / Kota dikategorikan sebagai pemilihan umum, dan oleh karena itu ditempatkan dan dikaitkan dengan Pasal 22E UUD, mengapa Pilkada dan Wakil Kepala daerah secara langsung oleh rakyat tidak dikategorikan sebagai pemilihan umum ?

Berdasarkan rujukan dan parameter tersebut, tampaknya jalan pikiran pembuat undang-undang tersebut tidak taat asas dengan UUD dan UU lainnya. Pertama. bila Pilkada merujuk pada Pasal tentang pemerintahan daerah, Maka penyelenggaraan pemilihan kepala dan wakil daerah seharusnya konsisten dengan ketentuan Pasal 18 ayat (3) UUD Pasal 18 ayat (3) UUD mengharuskan pemilihan anggota DPRD propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota melalui pemilihan umum.

Dengan tidak menempatkan pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat sebagai pemilihan umum (kedalam ketentuan Pasal 22E), maka sebagian unsur pemerintahan daerah dipilih secara langsung oleh rakyat dengan merujuk pada Pasal 22E, sebagian unsur lainnya dipilih secara langsung oleh rakyat

dengan tidak merujuk pada Pasal 22E.

Bila alasan untuk tidak merujuk Pasal 22E adalah karena pemilihan kepala daerah adalah soal lokal, maka alasan ini jelas bertentangan dengan ketentuan Pasal 18 ayat (3) dan Pasal 22E ayat (2) yang mengharuskan pemilihan anggota DPRD melalui pemilihan umum yang diselenggarakan oleh KPU beserta aparatnya di daerah. Bukankah pemilihan anggota DPRD juga permasalahan yang berada pada tingkat lokal ?

Kedua, dari segi definisi, pemilihan kepala daerah tidak dirumuskan secara tersurat sebagai pemilihan umum tetapi secara substansi seluruh asas dan proses penyelenggaraan kepala daerah adalah pemilihan umum. Substansi Pemilu, asas dan tahapan penyelenggaraan pemilihan umum, sebagaimana dimaksudkan dalam UU No. 12 Tahun 2003 yang telah direvisi menjadi UU No. 10 Tahun 2008 dan UU No. 23 Tahun 2003 diadopsi seluruhnya dalam UU No. 32 Tahun 2004. Proses penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, termasuk asas-asas dan tahapannya sama seluruhnya dengan proses penyelenggaraan pemilihan umum anggota DPR, DPRD dan presiden dan wakil presiden.

UU yang tidak mendefinisikan Pilkada sebagai pemilihan umum jelas tidak taat asas dengan ketentuan Pasal 18 ayat (3) UUD 1945. Pemilihan anggota DPRD dilakukan melalui pemilihan umum tetapi pemilihan kepala daerah tidak melalui Pemilu tetapi asas dan tahapannya sama saja dengan Pemilu. Jelas hal ini merupakan hasil kerancuan berpikir hanya agar KPU dan Mahkamah Konstitusi tidak terlibat dalam penyelenggaraan Pilkada.

Ketiga, bila penyelenggaraan Pilkada diserahkan kepada KPU, maka KPUD

terikat pada karakteristik bersifat nasional, tetap dan mandiri. Pasal-pasal tentang pemilihan kepala daerah (Pasal 56 sampai dengan Pasal 119) dalam UU No. 32 Tahun 2004 tersebut sama sekali tidak merujuk pada sifat nasional, dan mandiri. KPU bersifat nasional berarti KPU menjadi penyelenggara Pemilu untuk seluruh wilayah Negara Kesatuan RI, sedangkan KPU Provinsi adalah aparatnya di daerah.

UU No. 32 Tahun 2004 ini sama sekali tidak mengatur hubungan KPU Provinsi dengan KPU, KPU dan KPU Provinsi bersifat mandiri, berarti dalam melaksanakan Pemilu tidak berada atau dibawah pengaruh seseorang, kelompok, golongan ataupun pemerintah melainkan semata-mata berdasarkan undang-undang. Pengganti UU No. 22 Tahun 1999 ini justru mengharuskan KPU Provinsi membuat tata cara pelaksanaan semua tahap persiapan dan semua tahap pelaksanaan berdasarkan Peraturan Pemerintah.

Keempat, penyerahan kewenangan membuat pedoman penyusunan semua tata cara tahap pelaksanaan Pemilu kepada Pemerintah (dengan PP juga tidak sejalan dengan pikiran pembuat undang-undang ketika merumuskan UU No 12. Tahun 2003 / UU No. 10 Tahun 2008 dan UU No 23 tahun 2003 yang menyerahkan sepenuhnya pembuatan tata cara Pemilu kepada KPU. Dasar pemikirannya : Pemerintah sebagai hasil pemilihan umum adalah Pemilu.

Oleh karena itu demi menjamin netralitas dan imparsialitas dalam penyelenggaraan pemilihan umum, pemerintah (baca: salah satu peserta Pemilu) tidak diberi kewenangan membuat peraturan pelaksanaan. Kewenangan membuat peraturan pelaksanaan diserahkan kepada lembaga yang tidak berafiliasi dengan peserta Pemilu, yaitu KPU.

Kelima, penyerahan kewenangan menyelesaikan perselisihan hasil Pemilu kepada Pengadilan yang berujung pada Mahkamah Agung juga tidak konsisten dengan Pasal 24C ayat (1) UUD dan UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Pemilihan kepala daerah memang tidak dikategorikan sebagai Pemilu tetapi bahwa asas dan tahapannya merupakan pemilihan umum tidak ada yang dapat membantah. Proses penyelesaian perselisihan hasil pemilihan umum jelas tidak sama dengan proses penyelesaian perkara pidana biasa. Oleh karena dari segi apapun pemilihan kepala daerah merupakan pemilihan umum, maka perselisihan hasil Pilkada seharusnya diselesaikan menurut UUD, yaitu oleh Mahkamah Konstitusi.

UUD sudah membangun sistem rekrutmen penyelenggara Negara baik di pusat maupun daerah. Semua pejabat Negara dalam lembaga legislatif tingkat nasional dan daerah, dan pejabat Negara dalam lembaga eksekutif dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum. Pemilihan Umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.

Perselisihan hasil pemilihan umum diselesaikan oleh Mahkamah Konstitusi. Mengapa pembuat UU membuat undang-undang pemerintahan daerah, khususnya tentang Pilkada secara langsung oleh rakyat, tidak konsisten dengan tatanan yang sudah diletakkan dalam UUD ?

Pada bagian lain, sebagaimana disampaikan oleh Ketua KPU Pusat Nazaruddin Sjamsudin bahwa UU No. 32 Tahun 2004 pada Pasal 56-119 bertentangan dengan Pasal 22E UUD 1945. Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah termasuk dalam kategori Pemilu, dilihat dari ciri-cirinya dapat

disimpulkan bahwa Pilkada merupakan kegiatan Pemilu.¹⁰

Dalam kaitan ini menarik apa yang disampaikan oleh Frans Limaheiu ahli perundang-undangan dari Universitas Airlangga, bahwa Pasal 24 ayat (5) UU Pemda ditegaskan kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat. “Dengan demikian Pilkada merupakan bagian dari Pemilu. Berkaitan dengan hal tersebut, menurut Frans, rumusan dalam Pasal 56 sampai 119 UU Pemda yang mengatur penyelenggaraan Pilkada oleh Komisi Pemilihan Umum Provinsi (KPU Provinsi) tidak dapat dilaksanakan. Sebab, berdasarkan UUD 1945, kewenangan menyelenggarakan Pemilu adalah kewenangan KPU Pusat.¹¹

1. Pada bagian lain, J. Kristiadi menyatakan bahwa Pemilu adalah instrumen politik dalam perebutan kekuasaan, seperti dalam memilih anggota DPR dan Presiden. Oleh karena dalam Pilkada juga terjadi peristiwa politik perebutan kekuasaan, maka pemilihan tersebut dikategorikan Pemilu. Kristiadi juga mengkhawatirkan Pilkada tidak akan demokratis, terutama karena dalam UU Pemda ditegaskan bahwa KPU Provinsi bertanggung jawab kepada DPRD. “Seharusnya pihak penyelenggara tidak berhubungan dengan peserta perebutan kekuasaan (DPRD, red),”¹²

Senada di dalam permasalahan tersebut, Bivitri Susanti dari Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK) menyayangkan penyusunan UU Pemda yang dilakukan terburu-buru. Bahkan, dia melihat adanya hal misterius sehingga dihasilkan pasal-pasal yang dinilai tidak demokratis dalam undang-undang tersebut. Soal tidak ditunjuknya KPU sebagai penyelenggara Pilkada juga bukannya tanpa alasan. Ada

¹⁰ Berita Terkait, 23 Februari 2005

¹¹ Berita Terkait, 23 Februari 2005

¹² Berita Terkait, 23 Februari 2005

intensi yang kuat ketidaksukaan DPR terhadap KPU sebagai akibat dari adanya pertentangan pendapat saat pelaksanaan Pemilu DPR dan Pilpres lalu.¹³

Berikutnya menarik ulasan Ryas Rasyid yang menyatakan bahwa tidak ada perbedaan yang hakiki antara Pilkada dan Pilpres. Karena itu prinsip-prinsip Pilkada mestinya persis sama dengan Pilpres. Pilkada itu jelas merupakan Pemilu karena memilih pejabat publik dan melibatkan orang banyak tanpa diskriminasi berdasarkan syarat tertentu. Mantan Mendagri ini juga berpendapat bahwa KPU-lah yang berwenang untuk menyelenggarakan Pilkada. Dia bahkan mempertanyakan dasar dari penyusunan undang-undang untuk tidak memberikan kewenangan itu kepada KPU. Kenapa satu lembaga yang dipercaya untuk memilih presiden tidak dipercaya untuk memilih kepala daerah. Kalau kita mau konsisten bahwa prinsip Pilpres juga diberlakukan dalam Pilkada maka penyelenggara Pilkada adalah KPU.¹⁴

Masih pada permasalahan sama. Marianus J Gaharpung mempertanyakan apakah pemilihan secara demokratis harus selalu diartikan pemilihan secara langsung pasangan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah? Apakah pemilihan melalui DPRD tidak demokratis? Ini terbukti pengaturan UU No. 32 Tahun 2004 sungguh bertentangan dengan UUD 1945. Di samping itu, Pasal 22 E ayat (1) UUD 1945, pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali.¹⁵

Selanjutnya dalam ayat (2)-nya, pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden, dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dan, ayat (5)-nya

¹³ Berita Terkait, 23 Februari 2005

¹⁴ Berita Terkait, 23 Februari 2005

¹⁵ WWW . Surya.Co.id

diuraikan pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri sehingga adanya komisi pemilihan umum pusat maupun di daerah tidak lain hanya untuk mengurus dan bertanggung jawab atas pelaksanaan pemilihan presiden dan wakil presiden, DPR, DPD dan DPRD bukan untuk Gubernur, Bupati dan Walikota, Karena itu, Pemilu yang diselenggarakan secara langsung bukan untuk pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Hal itu jelas bertolak belakang dengan pengaturan di dalam UU No 32 Tahun 2004 di mana Pasal 56 ayat (i), kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Jika dirujuk *stufenbau theory* (teori bertingkat), maka aturan di bawahnya (UU No. 32 Tahun 2004) tidak boleh bertentangan dengan aturan di atasnya (UUD 1945).

Di dalam UUD 1945 tidak secara tegas menyebutkan bahwa Pilkada adalah Pemilu secara langsung, umum, bebas, jujur dan rahasia. Oleh karena itu, eksistensi KPU Provinsi untuk mengatur dan bertanggungjawab di dalam pelaksanaan Pilkada perlu dipertanyakan.

2. KPU Provinsi Sebagai Lembaga Penyelenggara Pemilihan Kepala Daerah Yang Mandiri.

KPU telah menyelenggarakan Pemilu DPR, DPD, DPRD Propinsi, DPRD Kabupaten/ Kota dan Presiden serta Wakil Presiden dengan cukup baik. Dalam ilmu tata pemerintahan, untuk menjaga efisiensi, maka seharusnya lembaga yang telah ada dan telah terbukti dapat menyelenggarakan Pemilu tetap dipertahankan dengan

kerangka yang telah ada. Dalam hal ini, KPU yang pernah diberi kepercayaan dan telah melaksanakan mandatnya dalam menyelenggarakan Pemilu.

Mengingat Pemilu Presiden dan Wakil Presiden sebagai Pemilu Legislatif secara langsung telah diselenggarakan secara sukses oleh KPU, maka seharusnya Pilkada sebagai Pemilu eksekutif tingkat Propinsi dan tingkat Kabupaten / Kota juga diselenggarakan oleh lembaga yang sama. Apabila disarankan perlu adanya desentralisasi, maka KPU sebagai pemegang wewenang penyelenggara Pemilu yang dapat melakukan delegasi tersebut kepada KPU Propinsi maupun KPU Kabupaten / Kota. Namun ternyata berdasarkan UU No. 32 tahun 2004 KPU Propinsi dan KPU Kabupaten / Kota sebagaimana dimaksud oleh UU No. 12 Tahun 2003 yang telah direvisi menjadi UU No. 10 Tahun 2008 diberi wewenang khusus untuk menyelenggarakan Pemilihan Kepala Daerah di Propinsi dan /atau Kabupaten / Kota.

Berdasarkan Penjelasan UU No. 12 Tahun 2003 yang telah direvisi menjadi UU No. 10 Tahun 2008 yang dimaksud dengan sifat mandiri adalah bahwa dalam menyelenggarakan dan melaksanakan Pemilu, KPU bersifat mandiri dan bebas dari pengaruh pihak manapun, disertai dengan transparansi dan pertanggungjawaban yang jelas sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Makna bebas dari pengaruh pihak manapun adalah bahwa KPU tidak dapat dipengaruhi oleh siapapun termasuk pemerintah.

Dalam kaitan dengan penyelenggaraan Pilkada dengan dicantumkannya beberapa ketentuan dalam Pasal 56 sampai dengan Pasal 114 UU Nomor 32 Tahun 2004 yang mengatakan bahwa KPU Provinsi dalam menyelenggarakan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diatur dan berpedoman pada Peraturan

Pemerintah. maka secara hukum hal ini telah mengubah makna “Mandiri” karena KPU menjadi bertindak secara berpihak atau tidak “Mandiri” (tidak bebas) atau dengan kata lain dalam penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah KPU Provinsi berpihak kepada Pemerintah. Berdasarkan Pasal 1 angka 4 menyatakan bahwa KPU Provinsi dan KPU Kabupaten / Kota merupakan bagian dari KPU.

Menempatkan KPU Provinsi sebagai bagian dari KPU dibawah pengarahannya pemerintah itu bertentangan dengan asas-asas yang diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2003 yang telah direvisi menjadi UU No. 10 Tahun 2008 dan UU Nomor 23 Tahun 2003 yang sama sekali tidak memberi kewenangan kepada pemerintah untuk membuat peraturan pelaksanaan pemilu dengan alasan untuk menghindari pembuatan peraturan Pemilu oleh peserta Pemilu.

Pemberian kewenangan pengaturan teknis penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah kepada KPU Provinsi bertentangan dengan asas eksternalitas yang dianut Pasal 11 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004 itu sendiri. Karena pengaturan setiap tahapan tersebut merupakan penjabaran asas-asas Pemilu yang demokratis (Luber dan Jurdil). Penjabaran asas-asas Pemilu ini berlaku seragam di seluruh Indonesia bahkan berlaku universal, sehingga tidak dapat didesentralisasikan kepada KPU Provinsi.

Pengaturan mengenai Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 114 sampai dengan Pasal 156 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak taat asas. Pada satu sisi Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tidak diselenggarakan oleh KPU, tetapi disisi lain pelaksanaan

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diserahkan kepada KPU Provinsi yang merupakan aparat bawahan KPU. Hal ini jelas bertentangan dengan sifat “nasional” yang melekat pada KPU.

Penyerahan tugas dan wewenang menyelenggarakan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah kepada KPU Provinsi, tetapi tanpa hubungan apapun dengan KPU sebagai instansi induk yang membentuknya dan merupakan aparat dekonsentrasi memiliki dasar hukum yang lemah. Menurut Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 yang telah direvisi menjadi UU No. 10 Tahun 2008 hanya KPU yang dapat memberi tugas dan wewenang lain untuk dilaksanakan oleh KPU Provinsi, dan hanya KPU Provinsi yang dapat memberi tugas dan wewenang lain untuk dilaksanakan oleh KPU Kabupaten / kota. Tugas dan wewenang lain yang diatur dalam undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 yang telah direvisi menjadi UU No. 10 Tahun 2008 adalah tugas dan wewenang yang berkaitan dengan Pemilu.

Ketentuan yang mengharuskan KPU Provinsi bertanggung jawab kepada DPRD, hal ini menimbulkan masalah, karena KPU Provinsi harus bertanggung jawab kepada KPU sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 yang telah direvisi menjadi UU No. 10 Tahun 2008 KPU tidak bertanggung jawab kepada Presiden dan DPR melainkan mengajukan laporan setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu kepada Presiden dan DPR.

Selain itu Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tidak dikategorikan sebagai Pemilu. sehingga Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tidak diselenggarakan oleh KPU, tetapi disisi lain pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diserahkan kepada KPU Provinsi yang

merupakan aparat bawahan KPU. Hal ini jelas bertentangan dengan sifat “nasional” yang melekat pada KPU.

Penyerahan tugas dan wewenang menyelenggarakan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah kepada KPU Provinsi, tetapi tanpa hubungan apapun dengan KPU sebagai instansi induk yang membentuknya dan merupakan aparat dekonsentrasi memiliki dasar hukum yang lemah. Menurut Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 yang telah direvisi menjadi UU No. 10 Tahun 2008 hanya KPU yang dapat memberi tugas dan wewenang lain untuk dilaksanakan oleh KPU Provinsi, dan hanya KPU Provinsi yang dapat memberi tugas dan wewenang lain untuk dilaksanakan oleh KPU Kabupaten / kota. Tugas dan wewenang lain yang diatur dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 yang telah direvisi menjadi UU No. 10 Tahun 2008 adalah tugas dan wewenang yang berkaitan dengan Pemilu.

Penyelenggaraan pemilu yang demokratis mensyaratkan dua hal penting : Pertama., taat pada asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Kedua adalah penyelenggara pemilu harus bersifat mandiri dan non-partisan. Artinya, penyelenggara pemilu adalah wasit yang tidak dapat berpihak pada salah satu kontestan atau peserta pemilu. Netralitas penyelenggara harus dijunjung tinggi agar hasil Pemilu merupakan cerminan pilihan rakyat, bukan karena pengaruh politik, uang dan lain hal. Dalam hal ini pemerintah yang berkuasa dapat dianggap sebagai salah satu peserta pemilu karena pemerintah dibentuk oleh partai-partai politik dan pejabat pemerintah dapat menjadi peserta pemilu.

Kemandirian penyelenggara pemilu menjadi dasar dari pemisahan antara rezim pemilu. UUD 1945 Pasal 22E telah menggariskan bahwa Pemilihan umum

diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Visi mengenai pentingnya kemandirian penyelenggara pemilu telah diatur dan ditetapkan dalam MPR No.3 / 1999 tentang GBHN 1999 - 2004 yang menegaskan pentingnya untuk menyelenggarakan pemilihan umum secara lebih berkualitas dengan partisipasi rakyat seluas - luasnya atas dasar prinsip demokratis, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil dan beradab yang dilaksanakan oleh badan penyelenggara independen dan non-partisan selambat-lambatnya pada tahun 2004 .”

TAP MPR tersebut dijadikan dasar pertimbangan oleh DPR-RI untuk melakukan amandemen terhadap UU No. 3 Tahun 1999 pada Tahun 2000 melalui UU No. 4 Tahun 2000 mengenai keanggotaan KPU yang dirubah dari keanggotaan wakil parpol dan pemerintah menjadi keanggotaan independen.

UU No. 4 Tahun 2000 tersebut pula yang kemudian dijadikan pertimbangan bagi MPR untuk melakukan amandemen terhadap UUD 1945 pada Tahun 2001 yang menuangkan adanya penyelenggara pemilu berupa Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri pada Pasal 22 E ayat 5.

Dalam hubungan ini, bila Pilkada adalah pemilu sebagaimana disimpulkan dari logika hukum di atas, maka seharusnya aturan penyelenggaraan pemilu juga diterapkan untuk Pilkada. Artinya, Pilkada harus diselenggarakan oleh KPU yang nasional, tetap dan mandiri sebagaimana telah ditetapkan pada Pasal 22 E ayat 5 UUD 1945. Prinsip ini sudah dipegang teguh dan ditegakkan pada penyelenggaraan Pemilu DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota serta Pemilihan Presiden

dan Wakil Presiden pada Tahun 2004 yang lalu. Seharusnya pemilihan kepala daerah memiliki kualitas demokrasi yang setara dengan pemilu nasional. Apabila prinsip penyelenggaraan pemilu nasional dibedakan dengan Pilkada berarti terdapat dualisme demokrasi atau Pilkada dianggap lebih rendah tingkatannya dari Pemilu nasional.

Komisi pemilihan umum yang dimaksud dalam UUD 1945 Pasal 22E Ayat 5 adalah Komisi Pemilihan Umum yang telah dibentuk sejak UU No. 3 /1999 tentang Pemilu yang telah diamandemen menjadi UU No.4/2000 dan kemudian diperkukuh oleh UU No.12 / 2003 yang telah direvisi menjadi UU No. 10 Tahun 2008 yang menetapkan pembentukan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten / Kota oleh KPU Nasional. Tidak ada lembaga lain atau institusi lain yang memiliki wewenang dan tanggung jawab penyelenggaraan pemilu dengan ciri nasional, tetap dan mandiri. UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah juga melanggar prinsip-prinsip legal *drafting* karena adanya inkonsistensi sebagai berikut.

Dalam *petitum* diatur bahwa Pilkada adalah Pemilu (Vide Pasal 24 ayat 5, dan pasal 56 ayat (1), tetapi konsiderannya tidak mencantumkan Pasal 22E UUD 1945 sebagai landasan yang mengatur asas-asas Pemilihan Umum : - dalam pasal-pasal nya sudah ditegaskan Pilkada adalah pemilihan umum (Vide Pasal 24 (5), dan Pasal 56 (1)) yang seharusnya menurut asas dan prinsip pemilu diselenggarakan dan diatur oleh sebuah badan / lembaga yang independen, namun pada kenyataannya DPRD dan Pemerintah ikut berperan dalam pelaksanaan Pilkada. yaitu antara lain diatur dalam pasal 57 ayat (1), psl 66 ayat (3e), psl 67 ayat (1e), psl 82 ayat (2) dimana KPU Provinsi harus bertanggung jawab kepada DPRD , dan psl 65 ayat (4), psl 89 ayat (3), psl 94 ayat (2) dan pasal 114 ayat (4) seluruh penyelenggaraan Pilkada diatur oleh

Peraturan Pemerintah.

Pertanggungjawaban KPU Provinsi kepada DPRD sebagaimana dinyatakan dalam UU No. 32 / 2004 dapat mengurangi kemandirian KPU Provinsi. Pemerintah berpendapat bahwa pertanggungjawaban KPU Provinsi terhadap DPRD merupakan konsekuensi dari penggunaan APED dalam pelaksanaan Pilkada namun dalam UU No.32 / 2004 pasal 66 ayat 3 huruf e menegaskan bahwa tugas dan wewenang DPRD adalah: “meminta pertanggungjawaban pelaksanaan tugas KPU Provinsi.” Pemohon beranggapan bahwa wewenang ini membuka peluang bagi intervensi. meskipun KPU Provinsi sudah diberi wewenang dalam hal perencanaan sampai penyelenggaraan Pilkada sampai tahap penetapan hasil.

Pengalaman Pemilu 2004 menunjukkan bahwa bahkan ketika UU No.12 /2003 yang telah direvisi menjadi UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu telah menggariskan wewenang KPU pun, pihak pemerintah daerah tetap berupaya dan tetap melakukan intervensi terhadap penyelenggaraan pemilu.

UU No.32 / 2004 juga bertentangan dengan UU. No.12 / 2003 yang telah direvisi menjadi UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu yang telah menggariskan fungsi dan wewenang KPU sebagai pelaksanaan dari Pasal 22 E UUD 1945 yang menyatakan pada Pasal 1 angka 3: “Komisi Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut KPU adalah lembaga yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri, untuk menyelenggarakan Pemilu”. Sementara pada Pasal 15 ayat 1 menyatakan bahwa Pemilu diselenggarakan oleh KPU yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri”.

Pasal 15 ayat (2) menyatakan bahwa KPU bertanggung jawab atas penyelenggaraan Pemilu. Sementara pada pasal 17 ayat (1) menyatakan bahwa

Struktur organisasi penyelenggara Pemilu terdiri atas KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten / Kota. Disebutkan dalam pasal 17 ayat (2) bahwa KPU Propinsi dan Kabupaten / Kota yang merupakan bagian dari KPU.

Adapun ketentuan mengenai penyelenggara Pemilu dalam UU No.23 tahun 2003 yang telah direvisi menjadi UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan wakil Presiden yang mencerminkan pelaksanaan Pasal 22E UUD RI 1945. antara lain disebutkan di dalam Pasal 9 ayat (1) bahwa Pemilu Presiden dan Wakil Presiden diselenggarakan oleh KPU. Pasal 9 ayat (2) menyatakan bahwa KPU sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah KPU sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 yang telah direvisi menjadi UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Wewenang khusus yang diberikan oleh UU No.32 / 2004 kepada KPU Provinsi untuk melaksanakan Pilkada sebenarnya mengacaukan struktur hierarkis dan koordinatif yang telah digariskan dalam UU No.12 Tahun 2003 yang telah direvisi menjadi UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu yang merupakan pelaksanaan Pasal 22E UUD 1945 yang menyatakan bahwa tugas KPU antara lain adalah melaksanakan tugas dan wewenang lain yang ditugaskan oleh Undang-undang.UU No.32 / 2004 menyebabkan setiap KPU baik KPU Provinsi maupun setiap KPU Kabupaten / Kota akan berdiri sendiri tanpa supervisi dan standar yang berlaku secara nasional.

Sebagai akibatnya UU No. 32 / 2004 mengkhianati prinsip nasional yang telah digariskan oleh UUD Pasal 22E. Peluang sengketa atau kolusi antara KPU Provinsi dengan DPRD setingkat maupun calon yang, masih menjahat sebagai Kepala Daerah

sampai menjelang Pilkada akan mengurangi kualitas demokrasi Pilkada dan bahkan membuka peluang konflik horizontal. Dalam UU No.12 / 2003 yang telah direvisi menjadi UU No. 10 Tahun 2008 Pasal 28 huruf E tentang Pemilu digariskan bahwa tugas KPU Provinsi antara lain adalah melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh KPU.

Demikian pula dengan KPU Kabupaten / Kota, berdasarkan UU No.12 / 2003 yang telah direvisi menjadi UU No. 10 Tahun 2008 Pasal 31 dinyatakan bahwa tugasnya antara lain adalah melakukan tugas lain yang ditugaskan oleh KPU dan KPU Provinsi. Oleh karena itu hanya KPU Nasional yang memiliki wewenang untuk mendelegasikan wewenang penyelenggaraan Pilkada kepada KPU Provinsi atau KPU Kabupaten / Kota.

Penyelenggara pemilu yang mandiri harus ditegakkan baik untuk pemilu di tingkat nasional maupun lokal dimanapun pemilu dilakukan, maka kualitas demokrasinya harus setara. yaitu diselenggarakan oleh lembaga yang mandiri dan tidak berpihak. Berdasarkan Penjelasan UU Nomor 12 Tahun 2003 yang telah direvisi menjadi UU No. 10 Tahun 2008 yang dimaksud dengan sifat mandiri adalah bahwa dalam menyelenggarakan dan melaksanakan Pemilu. KPU bersifat mandiri dan bebas dari pengaruh pihak manapun. disertai dengan transparansi dan pertanggungjawaban yang jelas sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Makna bebas dari pengaruh pihak manapun adalah bahwa KPU tidak dapat dipengaruhi oleh siapapun termasuk pemerintah. Dengan dicantumkannya beberapa ketentuan dalam Pasal 56 sampai dengan Pasal 114 UU Nomor 32 Tahun 2004 yang mengatakan bahwa KPU Provinsi dalam menyelenggarakan pemilihan Kepala Daerah

dan Wakil Kepala Daerah diatur dan berpedoman pada Peraturan Pemerintah, maka secara hukum hal ini telah mengubah makna “Mandiri” karena KPU menjadi bertindak secara berpihak atau tidak “Mandiri” (tidak bebas) atau dengan kata lain dalam penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah KPU Provinsi berpihak kepada Pemerintah, berdasarkan Pasal 1 angka 4 menyatakan bahwa KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota merupakan bagian dari KPU.

Menempatkan KPU Provinsi sebagai bagian dari KPU di bawah pengarahannya pemerintah itu bertentangan dengan asas-asas yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 yang telah direvisi menjadi UU No. 10 Tahun 2008 dan UU Nomor 23 Tahun 2003 yang sama sekali tidak memberi kewenangan kepada pemerintah untuk membuat peraturan pelaksanaan pemilu dengan alasan untuk menghindari pembuatan peraturan Pemilu oleh peserta Pemilu. Pemberian Kewenangan pengaturan teknis penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah kepada KPU Provinsi bertentangan dengan asas eksternalitas yang dianut Pasal 11 ayat (1) UU nomor 32 Tahun 2004 itu sendiri. Karena pengaturan setiap tahapan tersahut merupakan penjabaran asas-asas Pemilu yang demokratis (Luber dan Jurdil).

Penjabaran asas-asas Pemilu ini berlaku seragam di seluruh Indonesia bahkan berlaku universal. sehingga tidak dapat didesentralisasikan kepada KPU Provinsi. Berdasarkan penjelasan UU Nomor 12 Tahun 2003 yang telah direvisi menjadi UU No. 10 Tahun 2008 yang dimaksud dengan sifat mandiri adalah bahwa dalam menyelenggarakan dan melaksanakan Pemilu, KPU bersifat mandiri dan bebas dari

pengaruh pihak manapun. disertai dengan transparansi dan pertanggungjawaban yang jelas sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Makna bebas dari pengaruh pihak manapun adalah bahwa KPU tidak dapat dipengaruhi oleh siapapun termasuk pemerintah.

Dengan dicantumkannya beberapa ketentuan dalam Pasal 56 sampai dengan Pasal 114 UU Nomor 32 Tahun 2004 yang mengatakan bahwa KPU Provinsi dalam menyelenggarakan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diatur dan berpedoman pada Peraturan Pemerintah, maka secara hukum hal ini telah mengubah makna “Mandiri” karena KPU menjadi bertindak secara berpihak atau tidak “Mandiri” (tidak bebas) atau dengan kata lain dalam penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah KPU Provinsi berpihak kepada Pemerintah. berdasarkan Pasal 1 angka 4 menyatakan bahwa KPU Provinsi dan KPU Kabupaten / Kota merupakan bagian dari KPU. Menempatkan KPU Provinsi sebagai bagian dari KPU di bawah pengarah pemerintah itu bertentangan dengan asas-asas yang diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2003 yang telah direvisi menjadi UU No. 10 Tahun 2008 dan UU Nomor 23 Tahun 2003 yang sama sekali tidak memberi kewenangan kepada pemerintah untuk membuat peraturan pelaksanaan pemilu dengan alasan untuk menghindari pembuatan peraturan Pemilu oleh peserta Pemilu.

Pemberian kewenangan pengaturan teknis penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah kepada KPU Provinsi bertentangan dengan asas eksternalitas yang dianut Pasal II ayat (I) UU Nomor 32 Tahun 2004 itu sendiri. Karena pengaturan setiap tahapan tersebut merupakan penjabaran asas-asas Pemilu yang demokratis (Luber, dan Jurdil). Penjabaran asas-asas Pemilu ini berlaku seragam

di seluruh Indonesia bahkan universal. sehingga tidak dapat didesentralisasikan kepada KPU Provinsi.

B. KEWENANGAN KPU PROVINSI DALAM PENYELENGGARAAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH

1. Dasar Pengaturan Kewenangan KPU Provinsi Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah

Pembahasan pada bagian ini adalah menyangkut masalah atas dasar apa sehingga KPU Provinsi berwenang membuat pengaturan dalam penyelenggaraan Pilkada. Karena ada pendapat bahwa pemberian kewenangan pengaturan teknis penyelenggaraan Pilkada kepada KPU Provinsi bertentangan dengan asas eksternalitas yang dianut oleh Pasal 11 ayat 1 UU No. 32 Tahun 2004. Karena pengaturan setiap tahapan merupakan penjabaran asas Luber dan Jurdil. Penjabaran asas-asas pemilu itu berlaku seragam di seluruh Indonesia dan bahkan berlaku universal, sehingga tidak dapat didesentralisasikan kepada KPU Provinsi.

Ketentuan yang melahirkan Komisi Pemilihan Umum terdapat dalam Pasal 22 E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Bab VIIB Pemilihan Umum yang merupakan hasil perubahan ketiga Tahun 2001. Pasal 22E ayat (5) menyatakan bahwa “Pemilihan Umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri”. Frasa “Komisi Pemilihan Umum, ditulis dengan huruf kecil, selain diawali dengan kata “suatu”, artinya hal yang belum tentu (nama dan jenis organisasinya). Menurut kaidah bahasa

Indonesia, penulisan “komisi” dengan huruf kecil, belum menunjukkan nama (nomenklatur). Pemberian nama terhadap institusi penyelenggara pemilihan umum, yaitu “Komisi Pemilihan Umum”. baru lahir melalui Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 yang telah direvisi menjadi UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

Pasal 22E ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa “Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”. Menurut Jimly Asshiddiqie, bahwa “Ketentuan ini (Pasal 22E ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan bahwa dalam setiap penyelenggaraan pemilihan umum ada empat subjek yang akan dipilih secara langsung oleh rakyat, yaitu:¹⁶

- i. calon anggota DPRD kabupaten/kota dan calon anggota DPRD provinsi,
- ii. calon anggota DPR Pusat,
- iii. calon anggota Dewan Perwakilan Daerah,
- iv. paket calon Presiden dan Wakil Presiden,

Berdasarkan ketentuan Pasal 22E ayat (5) dan ayat (2) tersebut di atas, maka kewenangan Komisi Pemilihan Umum sudah limitatif. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberi kewenangan kepada KPU Provinsi untuk menyelenggarakan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah telah sejalan dengan ketentuan Pasal 29 huruf g dan Pasal 32 huruf g Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 yang telah direvisi menjadi UU No. 10 Tahun 2008

¹⁶ Jimly Asshiddiqie, 2003, *Konsolidasi Naskah Undang-Undang Dasar 1945, Setelah perubahan Ke Empat*, YARSIF WATAMPONE, Jakarta.

tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

Dengan bijak pembentuk Undang - undang Nomor 32 Tahun 2004, menerapkan prinsip efisiensi keuangan Negara dan menunjuk aparatur dan lembaga yang sudah ada berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 yang telah direvisi menjadi UU No. 10 Tahun 2008, yaitu KPU Provinsi. KPU Kabupaten / Kota (mohon diperiksa. tanpa kata “Provinsi”) menjadi KPU Provinsi (ditambah kata “Provinsi” di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah) dengan memberikan kewenangan khusus. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 1 angka 21 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa “Komisi Pemilihan Umum Provinsi yang selanjutnya disebut adalah KPU Provinsi. Kabupaten / Kota sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 yang telah direvisi menjadi UU No. 10 Tahun 2008 yang diberi wewenang khusus oleh Undang - undang ini untuk menyelenggarakan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di setiap Provinsi dan / atau Kabupaten / kota”.

Dengan demikian, tidak perlu dibentuk secara khusus Panitia atau Komisi Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di setiap daerah. Dengan memanfaatkan lembaga dan anggota KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota yang telah berpengalaman serta memiliki sarana prasarana yang telah digunakan dalam pemilihan umum legislatif dan pemilu Presiden dan Wakil Presiden sangat efisien, efektif dapat menghemat keuangan negara.

Dengan diberikannya wewenang khusus kepada KPU Provinsi oleh Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah untuk menyelenggarakan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di setiap

Provinsi dan atau kabupaten / kota. Maka untuk kelancaran pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat. Komisi Pemilihan Umum (KPU) dapat melakukan supervisi dan bimbingan teknis kepada KPU Provinsi.

Mengenai ketentuan Pasal 57 ayat (1) dan ayat (2) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 bahwa dalam pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah KPU Provinsi bertanggung jawab kepada DPRD. Pemerintah dapat menjelaskan bahwa implementasi dari pertanggungjawaban KPU Provinsi terhadap DPRD dilakukan melalui penyampaian laporan pelaksanaan tugasnya kepada DPRD, seperti halnya dalam pelaksanaan Pemilu legislatif. Komisi Pemilu Umum menyampaikan laporan pelaksanaan tugasnya kepada Presiden dan DPR-RI.

Mengenai ketentuan Pasal 37 ayat (1) huruf e, dimana KPU Provinsi berkewajiban “mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran kepada DPRD”, dapat dijelaskan bahwa sesuai dengan ketentuan Pasal 112 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, bahwa “biaya kegiatan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dibebankan kepada KPU Propinsi”. Sedangkan sesuai dengan ketentuan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, KPU Provinsi ditetapkan dengan Peraturan daerah. Dengan demikian DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah yang menetapkan APBD, sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 angka 3 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. maka harus mengetahui secara pasti penggunaan anggaran pemilihan oleh KPU Propinsi. Hal ini merupakan salah satu pelaksanaan fungsi DPRD khususnya fungsi anggaran maupun fungsi pengawasan DPRD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 60 dan Pasal

77 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, sehingga mekanisme akuntabilitas DPRD kepada rakyat dapat terlaksana dengan baik.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Berkaitan dengan peraturan pelaksanaan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 khususnya yang mengatur mengenai pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah, dapat dijelaskan bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 “Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang-undang sebagaimana mestinya”.

Dengan pertimbangan tersebut, maka berdasarkan ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka Peraturan Pemerintah hierarkinya di bawah Undang-undang.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Dengan demikian, Pemerintah berpendapat bahwa pengaturan lebih lanjut tentang pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dengan Peraturan Pemerintah adalah sah dan tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sedangkan kewenangan KPU Provinsi jelas tertuang dalam UU No. 32 Tahun 2004 dan PP No. 6 Tahun 2005. Pasal 1 angka 21 UU No. 32 Tahun 2004 yang berbunyi, “... yang wewenang khusus oleh undang-undang ini untuk menyelenggarakan pemilihan menyelenggarakan pemilihan kepala daerah dan wakil

kepala daerah di setiap provinsi dan atau kabupaten / kota.

Hal di atas bersesuaian dengan pendapat Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa anak kalimat tersebut tidaklah bertentangan dengan UUD 1945 karena anak kalimat tersebut justru untuk menjelaskan maksud pembuat Undang-Undang menetapkan KPU provinsi kabupaten / kota berfungsi sebagai pelaksana tugas KPU Provinsi. Apabila anak kalimat tersebut dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat maka bunyi Pasal I angka 21 akan menjadi. “Komisi pemilihan umum daerah yang selanjutnya disebut KPU provinsi kabupaten / kota.” yang artinya dengan rumusan tersebut penyelenggara Pilkada langsung adalah KPU provinsi. Kabupaten / kota, sebagai bagian dari KPU yang dimaksudkan Pasal 22E UUD 1945.

Dengan demikian dalam penyelenggaraan Pilkada, KPU menjadi regulator dan pengawas pelaksanaan Pilkada yang dilaksanakan oleh KPU provinsi, kabupaten / kota, padahal pengertian demikian bukanlah yang dimaksudkan oleh pembuat Undang-Undang.

Khusus dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah, peran KPU disini hanya sebatas menjadi acuan bagi KPU Provinsi dalam membuat berbagai peraturan yang selama ini sudah ada. Dalam Pasal 29 butir g dan Pasal 32 butir g Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 yang telah direvisi menjadi UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD dinyatakan bahwa KPU Provinsi maupun KPU Kabupaten / Kota melaksanakan kewajiban lain yang diatur dalam undang-undang. Jadi ada kewenangan undang-undang untuk memberikan kewajiban lain kepada KPU Provinsi, KPU Kabupaten / Kota.

Ada 2 (dua) kewajiban lain yaitu undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Kepala KPU Provinsi dan KPU Kabupaten / Kota. Dua kewajiban lain itu adalah penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan pertanggung jawaban pelaksanaan pemilihan kepala daerah kepada DPRD. Selanjutnya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 memang tidak memberi kewajiban atau wewenang khusus kepada KPU, namun hal ini sesungguhnya tidak berarti KPU kehilangan peran sama sekali. KPU tetap menjaga berfungsinya organisasi secara baik dari benar di tingkat Provinsi maupun di tingkat Kabupaten / Kota.

Sedangkan kewenangan lain atau kewajiban lain yang diberikan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 kepada KPU Provinsi maupun Kabupaten / Kota adalah berkaitan dengan pertanggungjawabannya kepada DPRD. Jadi memang DPRD bertugas dan berwenang antara lain melakukan pengawasan pada tahap semua pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan DPRD berwenang membentuk Panwas.

2. Masalah Penjabaran Tugas dan Wewenang Komisi Pemilihan Umum Provinsi

Perubahan yang dibawa oleh gerakan reformasi memiliki arti munculnya suasana dan warna baru bagi kehidupan kenegaraan Indonesia. Tidak saja tersingkirnya dua kekuatan politik utama, Soeharto dan Orde Baru, lebih dari itu perubahan struktur politik dalam hal ini lembaga / organisasi pemerintah juga tampak menyolok, yakni adanya pemulihan fungsi organisasi masyarakat dan organisasi

politik sebagai pelindung dan pejuang nilai-nilai kepentingan rakyat dan demikian pula dengan pengembangan perannya sebagai pengontrol dan penekan politik dalam mengawasi penguasa dan pemerintah.

Dengan tema perlunya pembaharuan sebagai koreksi total terhadap berbagai kekeliruan yang telah terjadi selama ini untuk menata dan membina negara. Maka perlu dilaksanakan pula penataan kembali terutama dalam bidang-bidang yang dengan jelas memperlihatkan kegagalan dari pemerintah terdahulu. Seperti bidang hukum, politik, dan otonomi.

Perubahan yang terlihat jelas dalam bidang politik adalah adanya pergeseran kekuasaan dari politisi militer ke politisi sipil. Sehingga dalam pemilu 1999 politisi sipil memegang peranan penting bersama-sama dengan pemerintah disertai tugas menjadi penyelenggara pemilu.

Oleh karena di Indonesia ormas dan pelaku politik perorangan belum cukup kuat, maka partai menjadi satu-satunya wadah potensial bagi perwujudan kedaulatan rakyat. Partisipasi politik sebagai peran serta masyarakat secara kolektif di dalam proses penentuan pemimpin, pembuatan kebijakan publik dan pengawasan pemerintah, akan menjadi lebih efektif bila dilaksanakan secara berkelompok melalui suatu parpol sebagai salah satu sarana untuk berpartisipasi karena “secara umum dapat dikatakan bahwa partai politik adalah suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai, dan cita-cita yang sama”¹⁷

Dengan demikian politisi yang dimaksudkan diatas adalah para politisi yang mewakili partai politik yang terpilih dan tergabung dalam keanggotaan KPU.

¹⁷ Mariam Budiarto, *Partisipasi dan Partai Politik Sebuah Bunga Rampai*, Gramedia, Jakarta, Hlm 14.

KPU sebagai pemegang otoritas penyelenggaraan pemilu adalah pengembalian amanat yang cukup berat untuk mampu menjalankan komitmen Pemilu 1999 yang dapat dikatakan sebagai jantung reformasi. Dengan mandat yang ada padanya, KPU menjadi pemutus dan penentu dari semua kebijakan tentang penyelenggaraan pemilu.

Melalui kebijakan itu diharapkan menjadi awal bagi pembudayaan pemilu yang diselenggarakan secara demokratis dan transparan, jujur dan adil seperti yang dimaksudkan oleh Pasal I ayat (1) UU No. 3 Tahun 1999 yang bunyi selengkapnya adalah “Pemilihan Umum diselenggarakan secara demokratis dan transparan, jujur dan adil, dengan mengadakan pemberian dan pemungutan suara secara langsung, umum, bebas, dan rahasia”. Dengan demikian pemilu yang dilaksanakan dapat berlangsung secara fair.

Seperti sudah disebutkan pada bagian terdahulu, bahwa pemilu 1999 adalah pemilu yang penyelenggaraannya berlangsung dalam suasana kebebasan publik yang terbuka lebar dan dalam iklim yang ditandai oleh tingginya tingkat pluralisme. Bila dilihat dari sejarah penyelenggaraan pemilu di Indonesia, maka penyelenggaraan pemilu kali ini lebih mirip suasana penyelenggaraan pemilu pertama di Tahun 1955. Dimana menurut catatan pemilu pertama tersebut merupakan pemilu yang telah memenuhi hampir semua persyaratan demokrasi.¹⁸

Pemenuhan persyaratan demokrasi ini merupakan hal yang tidak bisa dipisahkan dari tujuan terselenggaranya pemilu secara fair. Pentingnya penyelenggaraan pemilu secara fair adalah karena pemilu itu sendiri merupakan sarana demokratis sekaligus sebagai perwujudan kehendak rakyat. Bila harapan terselenggaranya pemilu secara fair tidak tercapai (tidak sehat), dalam arti diwarnai

¹⁸ Kompas, 9 Maret 1999.

oleh berbagai intrik politik (kecurangan) tentulah kehendak rakyat yang sesungguhnya bakal tidak terwujud. Demikian pula dengan tujuan dan sasaran tidak langsungnya berupa pembudayaan dan pelembagaan politik (termasuk di dalamnya demokrasi) akan tidak tercapai.

Oleh karena itu berbagai upaya yang maksimal dilakukan agar Pemilu 1999 terlaksana sesuai dengan harapan seluruh komponen bangsa agar dihasilkan pemilu yang kredibel dan legitimet. Untuk terlaksananya pemilu secara baik dan memenuhi kriteria kualitatif demokrasi, diperlukan suatu kondisi yang kondusif bagi pemilu. Dan untuk menciptakan kondisi yang kondusif ini, maka KPU dalam membuat keputusan tentang aturan main pemilu sedapat mungkin telah berusaha mengakomodir aspirasi terbesar yang berkembang di masyarakat yang begitu mengharapkan pemilu 1999 ini benar-benar menjadi pemilu yang berbeda dari pemilu sebelumnya dan akan memiliki arti yang khusus bagi rakyat (pemilik hak politik) dan bagi kehidupan bernegara.

Dengan alasan untuk mengakomodir aspirasi yang berkembang di masyarakat dan besarnya keinginan dari KPU untuk memenuhi tuntutan dan harapan tersebut sebagai wujud tanggung jawabnya atas komitmen pemilu, maka ada kalanya dalam mengambil dan membuat keputusan KPU dihadapkan pada dilema. Dalam kehidupan individu masing-masing. apalagi dalam kehidupan bernegara yang jauh lebih kompleks, kemungkinan untuk dihadapkan pada pilihan-pilihan yang sulit akan jauh lebih besar lagi.

Di antara pilihan-pilihan tersebut kadang-kadang terdapat pertentangan-pertentangan nilai seperti antara harapan (idealnya) dan kenyataan yang harus diikuti.

Pemilu 1999 dilatari oleh situasi dan kondisi negara yang serba sulit, kenyataan ini telah menghadapi KPU sebagai penyelenggaranya yang berwenang atas berbagai kebijakan tentang aturan main pemilu untuk memberikan prioritas pada pilihan-pilihan yang ada yang tertuang dalam kebijakan yang dibuatnya. Walaupun sebenarnya tindakan mengutamakan kepentingan bagi satu pihak akan mengorbankan kepentingan pada pihak yang lain.

Pemilu 1999 telah berhasil dilaksanakan dengan baik tanpa ada hambatan dan halangan yang berarti, secara umum dapat dikatakan bahwa KPU sudah menyelesaikan tugas-tugasnya. Tetapi selama proses pemilu terjadi. Berkembang anggapan bahwa KPU dalam bertindak masih belum profesional. Di antara keputusan yang dikeluarkannya ada yang mencerminkan kekurangadilan dan juga cenderung kontroversial.

Selain itu keputusan yang dibuatnya juga mengindikasikan bahwa KPU memanfaatkan wewenang yang diberikan undang-undang kepadanya, penilaian semacam ini diperkuat dengan sikap ngotot dari beberapa anggota KPU dalam mempertahankan pendapatnya (pendapat yang menimbulkan polemik) terutama dari wakil partai gurem. Sikap tidak simpatik yang ditunjukkan tersebut, sedikit banyak telah mencerminkan ketidaksiapan mereka dalam menghadapi kekalahan yang akan dan sudah mereka terima.

Di samping itu dalam menjalankan tugas dan pekerjaannya KPU juga dinilai lamban dan bertele-tele. Untuk memberikan penilaian atas kebenaran anggapan tersebut, ada baiknya dilakukan dengan mempelajari dan memahami contoh-contoh tindakan dan keputusan KPU selama proses pemilu berlangsung. Pada uraian di

bawah ini penulis akan memberikan contoh tersebut.

Ketika aspirasi masyarakat menginginkan menteri dan pejabat negara dilarang ikut berkampanye, alasan apapun dari pihak pemerintah untuk mementahkan keputusan tersebut tidak diterima (diantaranya dengan menyatakan KPU tidak berwenang mengatur menteri). KPU mendasarkan keputusan itu pada Pasal 10 butir a yang menyebutkan tugas dan wewenang KPU adalah merencanakan dan mempersiapkan pelaksanaan pemilu.

Kampanye adalah bagian dari tahapan pemilu yang berada di bawah pimpinan KPU, yang kemudian ditegaskan oleh Pasal 46 ayat (6) Undang - Undang No. 3 Tahun 1999 yakni KPU yang mengatur tata cara dan jadwal waktu kampanye pemilu. Sehubungan dengan tata cara kampanye inilah KPU membuat keputusan menyangkut parpol dan kadernya. dalam hal ini kader parpol yang dilarang berkampanye adalah mereka yang mempunyai kewenangan publik di bidang pemerintahan dalam arti luas (termasuk di dalamnya menteri - menteri).¹⁹

Sementara alasan yang mendasari keputusan itu adalah karena trauma kampanye selama Orde Baru tidaklah sedemikian cepat bisa dipulihkan, selama ini menteri - menteri dan para pejabat lainnya tidak bisa menjaga kejujuran dalam berkampanye. Selalu ada penyalahgunaan fasilitas negara atau politik uang. Kewibawaan dan program negara demi kepentingan partainya penguasa.²⁰

Keputusan ini menjadi bersifat mendua manakala muncul tuntutan yang sama terhadap anggota KPU agar tidak ikut berkampanye dan menjadi caleg (wasit jangan merangkap jadi pemain) supaya tugas-tugasnya terlaksana dengan baik dan tetap

¹⁹ Kompas, 23 Maret 1999.

²⁰ Kompas, 24 Maret 1999.

netral, ditolak oleh sejumlah anggota KPU. Biasanya mereka akan membagi waktu sebab tata kerja KPU disusun dan ditetapkan oleh KPU Pasal 9 ayat (7). Sehingga tugas - tugas mereka tidak menjadi terbengkalai. Di samping itu larangan tersebut akan menutup peluang mereka menjadi anggota legislatif.

Contoh lainnya adalah keterlambatan KPU mengumumkan hasil pemilu yang telah dihitung oleh Panitia Pemilihan Indonesia (PPI). Setelah sempat mundur dan bertele-tele. Pengumuman hasil pemilu baru terlaksana pada 26 Juli 1999. Tapi 27 (dua puluh tujuh) anggotanya (termasuk ketua KPU Rudini) menolak menandatangani hasil perhitungan tersebut, berarti anggota KPU ini tidak mau melaksanakan perintah dari Pasal 65 UU No. 3 Tahun 1999 dan juga melalaikan tugasnya yang disebutkan pada Pasal 10 butir (c) dalam menetapkan keseluruhan hasil pemilihan umum di semua daerah untuk DPR, DPRD I, dan DPRD II. sehingga pelantikan wakil - wakil rakyat yang telah terpilih juga menjadi tertunda.

Ketika diminta Panwaslu, dari sekian anggota KPU yang menolak menandatangani hasil perhitungan suara itu hanya 12 (dua belas) yang bersedia memberikan data-data pelanggaran yang menjadi alasan penolakannya. Dan ke-27 (dua puluh tujuh) anggota KPU tersebut kebanyakan adalah wakil - wakil parpol yang tidak berhasil memperoleh kursi di DPR.

Sementara menurut wakil ketua Panwaslu Tobing Mulya Lubis apapun hasilnya pemilu Juni 1999 jauh lebih jujur dan adil dibandingkan pemilu sebelumnya. "Kalau ada pelanggaran itu bukan merupakan sesuatu yang sistematis. Dan dari 46.000 TPS yang dipantau. tingkat pelanggarannya sangat kecil yakni hanya sekitar 7

persen.²¹

Sebenarnya masih banyak lagi contoh lain dari tindakan dan juga keputusan KPU yang tidak bisa diterima semua pihak, bahkan cenderung mengecewakan. Padahal sebagai institusi yang mandiri dan netral KPU harus dapat membuat keputusan - keputusan yang mampu memberikan keuntungan secara proporsional berimbang kepada segenap kontestan dan golongan masyarakat yang terdekat dan terkait dengan masalah pelaksanaan tugas dan wewenang KPU dalam menyelenggarakan Pemilu.

Dengan mempelajari contoh keputusan tersebut, sebagian anggapan - anggapan yang telah dilontarkan masyarakat kepada KPU itu memang ada benarnya juga. Misalnya tentang keputusan yang melarang menteri dan pejabat negara lainnya berkampanye, alasan dan dasar hukum yang dikemukakan KPU memang dapat diterima. dari sisi hukum keputusan itu memang sah saja sebab hal itu merupakan bagian dari pelaksanaannya tugas dan wewenangnya dalam memimpin tahapan-tahapan kegiatan pemilu KPU yang berhak membuat kebijakan-kebijakan dan instruksi - instruksi ketika putusan itu kemudian dihubung-hubungkan dengan pembenaran yang mereka lakukan atas keterlibatan mereka sendiri dalam kampanye dan dalam kedudukan sebagai caleg yang dapat menjerumuskan para anggota KPU tersebut kepada sikap tidak netral. Dari rasa keadilanlah keputusan itu di permasalahkan sebagian pihak (terutama yang berkepentingan) sebab keputusan itu sifatnya mendua.

Sementara tentang, keterlambatan KPU dalam menetapkan hasil perhitungan pemilu, memang dapat diartikan sebagai tindakan melalaikan tugas dengan

²¹ Jawa Pos, 1 Agustus, 1999.

memanfaatkan wewenang yang diberikan undang- undang. Padahal penetapan hasil perhitungan pemilu itu penting segera dilakukan, yaitu untuk segera dapat mengangkat dan melantik anggota - anggota DPR yang terpilih sebagai wakil rakyat yang haru sebagai pengganti anggota - anggota DPR terdahulu yang kurang mendapat simpati masyarakat. selain itu adalah juga untuk segera terselenggaranya Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat (SU MPR 1999) dalam rangka menetapkan GBHN- serta memilih pemimpin negara yang populer dan cakap (mampu) yang akan mengelola negara berdasarkan legitimasi yang kuat bukan legitimasi yang semu.

Dengan adanya beberapa kali penundaan dan bertele-telenya KPU (padahal alasan penolakan penandatanganan penetapan hasil pemilu itu tidak cukup kuat) telah menjadi sebab dari timbulnya akibat yang merugikan. Baik bagi negara agar dapat segera menata kehidupan berbangsa dan bernegara. maupun bagi rakyat terutama bagi mereka yang selama ini sudah tidak sabar dan kehilangan kepercayaan pada pemerintah terdahulu.

Kemampuan untuk berdiplomasi memang sangat diperlukan terutama bagi orang-orang yang aktif diorganisasi sosial politik dan di lembaga pemerintah. Dalam kaitannya dengan pelaksanaan tugas dari wewenang dan KPU ini, KPU jangan sampai memanfaatkan alasan - alasan kepentingan rakyat dan kepentingan negara untuk mendapat nama dan mencari popularitas bagi partai yang diwakilinya. Seperti yang terjadi pada pelaksanaan pemilu 1999 ini, kekerasan para anggota KPU dalam mempertahankan pendapat - pendapatnya dengan agak melupakan prinsip - prinsip demokrasi telah menjadi semacam usaha yang sia-sia bahkan hanya mencoreng nama lembaga yang mereka bawa. Di mata rakyat yang sudah kritis dan sudah meningkat

kecerdasannya, alasan - alasan tindakan KPU yang mengatasnamakan rakyat hanyalah akan menimbulkan gunjingan sebagai tindakan dari pahlawan kesiangan.

Anggota KPU yang juga merupakan wakil - wakil partai politik memang memiliki kewajiban untuk menjembatani kehendak - kehendak masyarakat atau dari pemberi suara yang kacau, lebih jelasnya partai - partai memiliki tugas untuk menjadi perantara ide - ide serta menjelaskan ide - ide tersebut. Sigmund Neumann (dalam bukunya 'Kearah Suatu Perbandingan Partai-partai Politik') menyatakan "tugas mama parpol adalah mengatur kehendak umum yang kacau".²² Yang harus diingat oleh anggota KPU, dalam melaksanakan tugas sebagai penyelenggara Pemilu walaupun mereka adalah wakil - wakil parpol tetapi dalam bertindak mereka tidak berperan sebagai wakil parpol mutlak, melainkan bertindak sebagai anggota dari suatu lembaga badan otonom yang bebas dan mandiri. Selain itu para anggota KPU juga harus membatasi kepercayaan diri bahwa ide - ide dan gagasan yang mereka lontarkan adalah ide - ide dan gagasan terbaik dan pasti akan diikuti banyak orang "seorang demokrat yang sesungguhnya, selalu merasa curiga kalau - kalau pendapat-pendapatnya tidak selalu benar".²³

Masalah tugas dan wewenang KPU dalam melaksanakan Pemilu berkaitan erat dengan masalah kemandiriannya sebagai lembaga otonom. Masalah kemandirian tersebut akan berpengaruh besar pada kualitas pelaksanaan tugas dan wewenang yang telah diberikan undang - undang. Karena itu seperti juga tentang masalah kemandiriannya, maka masalah pelaksanaan tugas dan wewenang ini juga punya hubungan dengan masalah kebijaksanaan dan kearifan para anggota KPU.

²² Miriam Budiarjo, Op.cit, Hlm. 62.

²³ Ibid.

Pada suatu keadaan tertentu semua pihak (bukan hanya anggota KPU) harus bisa memilih antara tugas - tugas yang lebih luas dan tugas - tugas yang lebih sempit dan antara tugas - tugas yang lebih jangka panjang yang meletakkan dasar - dasar kehidupan bermasyarakat yang lebih punya norma dan punya adab dengan hal - hal yang jangka panjang ke depan. Kepentingan masing - masing partai tidak sebanding dengan kepentingan bangsa dan negara yang lebih mendesak. Jika kesadaran semacam ini sudah muncul dalam diri masing-masing pihak yang terlibat, sudah seharusnya sikap tersebut dijadikan komitmen pribadi, apalagi hai itu telah diucapkan di depan umum, maka tuntutan untuk lebih konsisten terhadap janji tersebut menjadi lebih besar. Mengutip keterangan Rudini, ketua KPU, “Boleh percaya atau tidak, sejak saya dipilih menjadi ketua KPU, ekstremnya berhentilah tanggung jawab saya kepada partai, dan mulailah tanggung jawab saya kepada bangsa dan negara.”²⁴

Manusia memang tempatnya khilaf dan salah, apalagi jika terbuka peluang untuk itu dan keadaan juga mendukung. Kalau kita mau merunut permasalahan tersebut ke belakang, maka kesan mementingkan kepentingan pribadi dan golongan serta memanfaatkan wewenang, itu adalah bukan semata - mata salah KPU tetapi kesalahan terdapat pula pada UU No. 3 Tahun 1999 karena undang-undang itu sendiri yang memberi kelonggaran kepada KPU. Undang - undang tentang pemilu ini banyak menguntungkan pihak penyelenggara, istilahnya undang - undang banyak memberikan cek kosong kepada KPU yang pengisiannya terserah pada kemauan KPU.

Seperti sudah disebutkan, maka cek kosong yang terkait dengan contoh yang dibahas dalam tulisan ini adalah Pasal 8 ayat (2), Pasal 9 ayat (7), dan Pasal 10 yang

²⁴ Kompas, 12 Maret 1999.

menyebutkan tugas dan wewenang KPU yang akan dapat menjadi alasan penguat bila dikaitkan dengan ketentuan dari pasal lain (khusus untuk contoh di atas yakni Pasal 46 ayat (6) dan Pasal 65).

Karena UU No 3 Tahun 1999 memiliki beberapa kelemahan, maka perlu dipikirkan perbaikannya untuk masa mendatang. Substansi dari undang-undang ini memang sudah cukup memberikan kecenderungan kepada kepentingan rakyat dan juga pada pengakuan hak asasi manusia. Jadi masalah terletak pada pelaksanaannya, bagaimana agar kelemahan tersebut tidak dijadikan celah bagi penyelenggara untuk melakukan kecenderungan pemihakan kepada kelompok atau golongan tertentu (khususnya kelompok atau golongan sendiri).

Dengan demikian diperlukan beberapa perangkat hukum pendukung untuk menghindari konflik atas pelaksanaan tugas dan wewenang KPU berdasarkan otoritas penuhnya sebagai penyelenggara pemilu. Dengan catatan peraturan tersebut tidak mendikte dan membatasi hak-hak KPU, yang berarti juga merendahkan dan mengecilkan kedudukannya..

Adapun yang terpenting peraturan yang lebih rendah tersebut tidak bertentangan dengan nilai - nilai yang dikandung oleh peraturan di atasnya, dalam hal ini UU No. 3 tahun 1999 itu sendiri. Di samping itu untuk benar menjamin kualitas kerja KPU yang memuaskan yang didasari netralitasnya. mungkin sebaiknya keanggotaannya non-partisan, misalnya dengan menempatkan tokoh - tokoh masyarakat yang independen dan lembaga - lembaga swadaya masyarakat (LSM-LSM) yang memiliki kapabilitas, di samping kredibilitasnya terjamin wawasan tentang masalah yang digelutinya juga luas (tidak berpikiran sempit).

Berkaitan dengan kemandirian KPU dalam penyelenggaraan Pilkada yang berarti bahwa KPU Provinsi bersifat mandiri dan bebas dari pengaruh pihak manapun, disertai dengan transparansi dan pertanggungjawaban yang jelas sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Makna bebas dari pengaruh pihak manapun adalah bahwa KPU tidak dapat dipengaruhi oleh siapapun termasuk pemerintah.

Adanya beberapa ketentuan dalam Pasal 56 sampai dengan 114 Undang-Undang No. 32 Tahun 2001 bahwa KPU dalam menyelenggarakan Pilkada diatur dan berpedoman pada Peraturan Pemerintah, maka secara hukum hal itu telah mengubah makna mandiri, karena KPU Provinsi menjadi bertindak secara berpihak atau tidak mandiri atau dengan kata lain berpihak kepada pemerintah.

3. Koordinasi KPU Provinsi dengan Instansi Pemerintah dalam Kewenangan Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah.

Dalam penyelenggaraan pemilu lokal atau Pilkada tentunya KPU Provinsi harus bekerja sama dengan instansi lainnya pada Pemerintah daerah. Dalam kaitan ini bagaimana kewenangan KPU Provinsi memposisikan diri sebagai lembaga mandiri.

Pemilu 1999 telah menyedot banyak perhatian, tidak saja warga negara Indonesia sendiri yang memang memiliki kepentingan secara langsung tetapi juga telah menjadi perhatian masyarakat dunia. Hal ini bisa dimengerti, pemilu pertama setelah tumbang penguasa Orde Baru ini memang memiliki bobot strategis. Dimana pemilu 1999 merupakan harapan terbesar untuk menjadi langkah awal dalam menata kembali kehidupan berbangsa dan bernegara sesuai dengan apa yang dicita-

citakan dan diamanatkan oleh Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. sehingga dapat menjadi pangkal tolak bagi usaha bangsa Indonesia keluar dari krisis yang tengah dihadapi, baik itu krisis ekonomi ataupun krisis kepercayaan terhadap pemerintah yang sedang berkuasa.

Disamping itu adanya komitmen pelaksanaan pemilu yang demokratis dan jujur menjadikan semua pihak berkeinginan menyaksikan pembuktiannya. Apalagi situasi dan kondisi negara yang melatari dilaksanakannya pemilu ini (merupakan pemilu yang dipercepat karena tuntutan keadaan) adalah suatu keadaan pemerintah transisi yang dipenuhi gejolak. Maraknya parpol-parpol yang bermunculan mengisyaratkan terjadi situasi kebebasan politik yang luar biasa dari berbagai kalangan masyarakat dan organisasi telah mendapat pembebasan kooptasi dan kontrol penguasa. yang berarti fungsinya sebagai pelindung dan pejuang nilai kepentingan rakyat dipulihkan.

Dengan diterapkannya asas adil, berarti akan diterapkan asas “berkesamaan”, maka setiap pemilih dan parpol peserta pemilu akan mendapatkan perlakuan yang sama agar terbebas dari kecurangan pihak manapun. Dengan demikian pemilu terbuka sebagai ajang kompetisi yang sehat bagi para kontestan dalam memperebutkan dukungan massa sebanyak mungkin.

Pemilu merupakan salah satu instrumen masyarakat modern yang hampir berlaku secara universal. meski dalam pelaksanaannya hampir selalu diselingi dengan berbagai konflik. Perkembangan institusi pemilu sangat tergantung pada kondisi sosial politik masyarakat yang menyertainya, maksudnya kualitas pemilu seiring sejalan dengan perkembangan demokrasi di negara bersangkutan. Keikutsertaan

masyarakat secara bebas itulah yang menjadi parameter utama dari sebuah pemilu untuk dikatakan demokratis atau tidak dan juga diukur dengan kemandirian parpol. Kedua nilai tersebut telah terpenuhi dalam pemilu 1999, demokratis atau tidaknya adalah suatu penilaian yang relatif tergantung prosesnya dan dari sudut mana penilaian dilakukan.

Dalam etika politik modern kata-kata demokrasi merupakan angin segar yang sangat dinantikan semua orang sebagai rakyat dari suatu negara karena ia menjamin akan dilayaninya aspirasi mereka dan akan diwujudkannya hak asasi manusia dengan sebagaimana mestinya dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Apalagi untuk saat ini, kata-kata demokrasi mengandung konotasi yang memukau bahkan berdampak luas.

Secara umum apabila masyarakat menilai bahwa sistem pemerintahan di negaranya sebagai demokrasi, berarti masyarakat menerima eksistensi pemerintahan yang dinilainya, tersebut dengan segala kekuasaannya. Dan apabila pemerintah tersebut dianggapnya tidak demokratis berarti rakyat (masyarakat) meragukan atau bahkan tidak mengakui kekuasaan pemerintah tersebut. Dalam situasi demikian pemerintah dan rakyat lalu berhadapan sebagai kekuatan yang terpisah.

Oleh karena dalam demokrasi terdapat standar baku berupa persamaan, kebebasan, dan kerakyatan (egalitarian). berarti penegakan hukum dan perlindungan hak azasi manusia merupakan bagian yang menyatu dengan demokrasi sebagai penegakan hukum memiliki konotasi sebagai upaya untuk mencapai persamaan hak dan kewajiban warga negara. Dan perlindungan hak asasi manusia merupakan aksi yang menjamin kelangsungan kebebasan warga negara dalam melaksanakan

kewajiban dan memperoleh hak yang dimilikinya.

Sebelum reformasi, hukum tidak diletakkan sebagai pemegang supremasi tertinggi dalam negara sesuai dengan ketentuan dari negara yang berdasar atas hukum, dan perlindungan hak azasi manusia belum mendapat porsi yang sesuai. Kekuasaan dari penguasa dan pemerintah yang lebih dominan, padahal sering dengan perjalanannya sebagai negara yang sedang berkembang, kehidupan bernegarapun akan menunjukkan perkembangannya ke arah kehidupan yang lebih demokratis.

Adalah fenomena yang wajar kemudian timbul reaksi masyarakat yang biasa disebut arus bawah atas keadaan kehidupan demokrasi belum sepenuhnya bisa dinikmati karena kehidupan bernegara kita masih mengikuti pola atas (penguasa atau pemerintah) yang selama ini mendominasi kehidupan masyarakat.²⁵ Sementara dalam kenyataan masyarakat semakin cerdas dan semakin kritis, tetapi sebaliknya pemerintah tetap menjalankan kekuasaannya yang cenderung otoriter.

Keadaan ini bertolak belakang dengan prinsip dari negara hukum dan nilai-nilai demokrasi, yang pada akhirnya rakyat dengan segenap kemampuannya berusaha membebaskan diri dari dominasi pemerintah. Kenyataan yang ada selama ini memang sudah membuktikan, baik itu melalui praktek maupun teori “bahwa bertambahnya kekuasaan dalam tangan satu pihak, berarti bertambah lebarlah terbuka pintu bagi pelbagai tindakan - tindakan yang pada intinya adalah wewenang-wewenang dan karenanya bertentangan dengan sifat - sifat negara hukum”.²⁶

Selama masa-masa mendekati akhir pemerintahan Orde Baru dan pada saat berlangsungnya pemerintahan transisi, kepercayaan rakyat terhadap pemerintah sudah

²⁵ Rudini, 1994, Atas Nama Demokrasi Indonesia, Bilgraf Publishing, Yogyakarta, Hlm. 53.

²⁶ Sidarta Gautama, 1973, Pengertian Tentang Negara Hukum, Alumni, Bandung, Hlm. 16

sedemikian tipisnya dan bahkan dapat dikatakan sudah kehilangan kepercayaan. Kondisi negara kita benar-benar dalam situasi yang rawan dan kritis yang dapat memanas kapan saja. Keinginan rakyat untuk melepaskan diri dari dominasi kekuasaan sedemikian kuat, sampai-sampai tindakan mereka sudah mengarah kepada tindakan anarkis. Rakyat yang frustrasi memang terlalu sulit dikendalikan bahkan selalu puma kecenderungan melakukan pemaksaan demi terpenuhinya tuntutan mereka.

Rakyat yang kehilangan kesabaran dan kehilangan pegangan, membutuhkan pemimpin yang memiliki wibawa dan karisma untuk bisa menyabarkan dan membimbing mereka dalam menuju Indonesia baru yang lebih menjunjung tinggi hak azasi manusia dan lebih berkeadilan, yang melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 dengan tidak ada penyimpangan dan penyelewengan.

Kewibawaan suatu pemerintah terbukti dalam sejarah dunia dan sejarah Indonesia bahwa hal itu dapat menjadi satu-satunya kekuatan untuk menghindari implikasi politik dari ketidakpuasan dan kemarahan rakyat. Kewibawaan ini diperoleh karena pemerintah tersebut mempunyai legitimasi dan popularitas. Supaya mampu melaksanakan tugas secara efektif, popularitas ini sangat dibutuhkan yang tentu saja harus didukung oleh kemampuan politis dan kemampuan teknis di segala bidang kehidupan sesuai dengan kebutuhan.

Dengan popularitas itu secara otomatis pemerintah tersebut akan diterima dan didukung oleh mayoritas rakyat, karena mereka mengenal - tokohnya secara perseorangan dan mempercayainya secara keseluruhan bahwa kepentingan mereka

akan terlindungi dan terpenuhi sehingga rakyat yang sedang marah bisa diajak kompromi.

Sedemikian mendesakny kebutuhan - kebutuhan rakyat tersebut untuk dilayani. maka dilaksanakanlah Pemilu 1999 untuk bisa menjadi sarana pemenuhannya. Maksudnya agar terpilih para wakil rakyat yang memiliki kredibilitas dimana pihak yang diwakilinya. karena dalam catatan rakyat ada anggapan bahwa anggota DPR yang ada merupakan orang - orangnya Orde Baru yang diproduksi oleh pemilu yang diformat untuk memenuhi selera penguasa. Dimana mereka ini menjadi kepanjangan tangan Orde Baru untuk mempertahankan status quo. Itulah realita penilaian rakyat terhadap wakil- wakilnya yang sedemikian negatif.

Mekanisme pemilu mengalami perubahan yang cukup mendasar yang dimaksudkan agar pemilu yang dilaksanakan menghasilkan wakil-wakil yang kredibel. Sebagai wujud dari salah satu perubahan itu, yakni secara khusus dilakukan pembentukan institusi nasional yang independen yang disebut Komisi Pemilihan Umum (KPU) untuk menjadi penyelenggara pemilu, dengan maksud agar kecurangan bisa diminimalisasikan sampai batas terendah.

Ada 2 (dua) hal yang menjadi dasar pemikiran bahwa penugasan institusi yang mandiri seperti KPU sebagai penyelenggara pemilu dapat meminimalisasikan kecurangan. Pertama kesempatan untuk berbuat curang menjadi terbatas karena UU No. 3 Tahun 1999 substansinya memang cukup memberikan jaminan haul pemihakan kepentingan rakyat. Dengan tidak membiarkan hanya penguasa dan pemerintah yang menjadi penyelenggara, berarti otoritas dalam membuat kebijakan dan menginterpretasikan perundang - undangan tidak dikuasai dalam tangan satu pihak

sehingga kecenderungan pemihakan, terhadap salah satu kontestan dapat dikurangi.

Kedua, berdasarkan keanggotaannya KPU terdiri wakil - wakil pemerintah dan wakil - wakil parpol (beberapa di antara anggota KPU tersebut sudah teruji kredibilitasnya). Jika ada diantara mereka yang berusaha memanfaatkan posisi dan kedudukannya sebagai penyelenggara pemilu demi kepentingan kelompok atau golongan yang diwakilinya, maka resiko yang menghadang cukup tinggi karena pada satu sisi ia akan dihadapkan pada kontrol anggota yang lain siap membela kepentingan mereka yang telah dirugikan.

Kecurangan yang terjadi selama beberapa kali penyelenggaraan pemilu sebelumnya memang sudah menjadi rahasia umum. Kecurangan sebenarnya tidak hanya bisa dilakukan oleh penguasa dan pemerintah, akan tetapi dapat dilakukan oleh siapa saja terutama sekali bagi mereka yang menjadi penyelenggara pemilu. Khususnya kecurangan berupa dalam membuat aturan main pemilu yang akan menguntungkan pihak penyelenggara.

Jadi selama suatu lembaga yang menjadi pelaksana atau penyelenggara pemilu itu masih ada kaitannya dengan kontestan, selama itu pula wajar bagi siapa saja untuk khawatir akan netralitasnya.

KPU diberikan kepercayaan untuk bisa berperan sebagai suatu lembaga yang otonom dan tidak memihak baik terhadap kontestan ataupun terhadap pemerintah. Dengan demikian semua tugas yang diembannya berdasarkan ketentuan UU No. 3 Tahun 1999 dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya.

Dimana hal itu pada akhirnya akan memberikan pengaruh besar terhadap basil dan tujuan yang ingin dicapai dari penyelenggaraan pemilu seperti keabsahan

kekuasaan, keterwakilan masyarakat. untuk pembudayaan dan pelembagaan politik yang berkaitan erat kepada cara pemilu itu berlangsung.

Dengan tingginya tingkat pluralisme di dalam kelembagaan KPU, dimana anggota-anggotanya memiliki latar belakang yang beragam dengan pemikiran, pendapat dan keinginan yang berbeda-beda. Tentu hal ini memiliki kaitan yang erat dengan masalah kemandiriannya. dapatkah KPU memelihara kepercayaan yang sudah diberikan kepadanya sehingga tidak dihasilkan kebijakan yang bersifat mendoa sebagai akibat sifat pluralisme kelembagaannya.

Adalah hal yang lumrah bagi seorang parpol memiliki sifat-sifat partisipan dimana “seorang menganggap dirinya ataupun orang lain sebagai anggota aktif dalam kehidupan politik. Seseorang dengan sendirinya menyadari setiap hak dan tanggung jawab (kewajibannya)”²⁷.

Karena sadar akan kedudukannya, pastilah ia punya keinginan untuk mengabdikan pada partai politik dimana ia menundukkan dirinya dengan alasan tertentu (menjadikan parpol sebagai alat untuk berjuang) berdasarkan hak dan kewajibannya. Sehingga bukan tidak mungkin para wakil parpol yang duduk di KPU membawa serta misi dan aspirasi dari kelompok atau golongannya dan ada usaha-usaha untuk mewarnai kebijakan-kebijakan tentang aturan main pelaksanaan pemilu tersebut berdasarkan primordialisme.

Sumamo. A.P, berpendapat bahwa perilaku manusia dalam kehidupan politik adalah perilaku yang tidak terpisah dari kelompok golongan atau partai. Secara psyeologis antara individu yang dilingkupi suasana kebersamaan dengan individu

²⁷ Bagir Mana, 2004, DPR, DPD dan MPR dalam Undang-Undang Dasar 1945 Baru, FH UII Press, Yogyakarta, Hlm. 59.

yang bebas dan tidak terikat oleh sesuatu kelompok atau golongan, akan terlihat menunjukkan adanya gejala-gejala yang berbeda. Biasanya arus kelompok memiliki kekuatan untuk membawa hanyut alam perasaan dan emosi, sehingga ciri-ciri tingkah laku kelompok yang terlihat dominan dan kadang kala ‘*personality*’ masing-masing individu menjadi terkalahkan”.²⁸

Jika benar sedemikian kuatnya atau dominannya ikatan kebersamaan dari kelompok, golongan atau partai terhadap perilaku para kadernya, berarti di KPU memang berpeluang terjadi kemungkinan adanya kekurangmandirian lembaga ini karena pengaruh intern. Di tengah pluralisme anggota KPU, pasti agak sulit juga bagi lembaga ini untuk menghasilkan keputusan yang bulat sehingga sering kita dengar sidang pleno KPU mengalami penundaan-penundaan, karena musyawarah mereka belum mencapai mufakat untuk mengambil atau membuat keputusan. Masing-masing anggota tentu memiliki sifat dan karakter berbeda. dan yang tidak boleh dilupakan adalah adanya faktor keterikatannya dengan partai yang diwakilinya.

Suatu partai politik dibentuk dan didirikan adalah untuk melaksanakan fungsi dan tugas-tugas tertentu sebagai suatu alat pelindung dan peluang nilai dan kepentingan rakyat. dan sebagai penekan pengontrol politik. Secara umum dapat diuraikan bahwa “partai politik. adalah organisasi manusia dimana di dalamnya terdapat pembagian tugas untuk mencapai suatu tujuan, mempunyai ideologi, mempunyai program politik sebagai rencana pelaksanaan atau cara pencapaian tujuan secara lebih pragmatis menurut penahapan jangka panjang serta mempunyai ciri

²⁸ Sumarsono, A.P, 1989, Dimensi-dimensi Komunikasi Polotik,Citra Aditya Bhakti, Bandung, Hlm. 118.

berupa keinginan untuk berkuasa”.²⁹

Oleh karena hal tersebut, terbuka kemungkinan ada beberapa diantara anggota KPU dari wakil partai politik dalam mengambil atau membuat keputusan memiliki kecenderungan untuk memihak kepada golongan tertentu, dan mungkin pula terdapat kesan sedikit memaksakan kehendak. Keadaan demikian seharusnya dihindari sebab sudah melanggar dari ketentuan perundang-undangan dan melanggar etika berpolitik.

Sebagai institusi nasional yang independen KPU diharuskan mampu bersikap netral, yakni mampu memberikan keuntungan secara proporsional berimbang kepada segenap kontestan dan golongan masyarakat yang berkepentingan. Berdasarkan penjelasan Pasal 8 ayat (2) UU No. 3 Tahun 1999, disebutkan bahwa “KPU yang bebas dan mandiri adalah sebuah badan yang tidak di bawah pengaruh dan atau kendali. secara langsung ataupun tidak langsung baik oleh salah satu parpol yang ikut pemilu maupun pemerintah”.

Kemandirian semacam inilah yang diharapkan dari KPU Itulah yang menjadi kewajibannya sebagai badan yang otonom. dan dapat pula diartikan sebagai kode etiknya dalam menyelenggarakan pemilu. KPU harus mampu bertindak untuk menjadi wasit yang baik. yang akan berdiri di atas semua golongan yang menjadi kontestan. Dan sebaliknya semua kontestan berhak untuk mendapatkan perlakuan yang sama dari penyelenggara Pemilu.

Agar negara tidak rusak, para anggota KPU dalam menjalankan fungsinya sebagai penyelenggara pemilu harus menghormati rules of the game yang tidak terlepas dari nilai-nilai mental, nilai-nilai yang berhubungan dengan martabat

²⁹ Bagir Manan, Op. Cit., Hlm. 59

manusia dengan keyakinan.³⁰

Dengan merujuk pada etika tersebut, kemandirian KPU sebagai suatu badan otonom akan terjamin. Euforia reformasi dan demokrasi jangan sampai menjadikan pemilu menyebabkan rusaknya sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Sikap anggota KPU dalam bekerja dan membuat keputusan harus mencerminkan pelaksanaan norma dan kaidah yang ada dalam peraturan dan perundang-undangan.

Walaupun adanya kebebasan dalam mengeluarkan pendapat identik dengan kehidupan yang demokratis, tapi kebebasan itu memiliki batasan tertentu, yaitu tidak akan menyebabkan perpecahan. Demokrasi hanya akan berkembang jika dalam masyarakat tumbuh kebiasaan-kebiasaan bahwa perbedaan tidak mengakibatkan permusuhan dan perbedaan tetap sanggup mengikat semua dalam komitmen bersama mengabdikan kepada kepentingan orang banyak, kepentingan bangsa dan negara”.³¹

Dengan demikian kemandirian yang diharapkan dari KPU selaku penyelenggara pemilu dan sebagai pemegang otoritas selaku penyelenggara pemilu dan sebagai pemegang otoritas dalam membuat kebijakan tentang aturan main pemilu agar tidak dihasilkan suatu keputusan yang bersifat mendua, adalah kemandirian yang sesungguhnya dan bukan kemandirian yang bersifat relatif. Sebagai lembaga yang dengan jelas ditegaskan oleh undang-undang harus bersikap netral, maka KPU harus memiliki independensi yang tidak mentolelir pengaruh apapun dan siapapun, atau pengaruh internal dan eksternal.

Sebagai pemelihara ketertiban dalam permainan “pemilu” kepentingan negara

³⁰ Marmin Martin Roosadijo, 1982, *Ekologi Pemerintahan di Indonesia*, Alumni, Bandung, Hlm. 139.

³¹ Rudini, *Op.Cit*, Hlm.48.

harus mendapat prioritas utama. Motto untuk selalu berusaha memberi yang terbaik harus menjadi pegangan. sehingga tidak menimbulkan penilaian yang macam-macam dari masyarakat. Masyarakat sudah sedemikian cerdas dan semakin kritis, dan juga sudah bosan hanya menjadi penonton, mereka merasa berhak untuk menjadi juri agar kepentingan mereka akan pemilu yang demokratis, jujur dan adil tidak kembali dilecehkan.

Sikap kritis dari rakyat menjadi bagian dari partisipasinya secara aktif dalam pelaksanaan pemilu 1999 karena sejak sekarang dan untuk pelaksanaan pemilu-pemilu selanjutnya, pemilu akan dilaksanakan dengan melibatkan partisipasi rakyat secara lebih luas. Maksudnya kontrol terhadap partisipasi rakyat menjadi jauh lebih berkurang. yakni dengan tidak mengalami pembatasan dan hambatan dalam perwujudannya dari pihak penguasa dan pemerintah seperti yang terjadi pada pelaksanaan pemilu di masa Orde Baru. Sehingga konsep pemilu sebagai “pesta demokrasi”. “sebuah konsep yang kemudian selalu didengung-dengungkan oleh aparat birokrasi negara”³² yang sudah begitu akrab ditelinga rakyat Indonesia tidak menjadi semacam perangkap yang menyesatkan rakyat untuk mendukung rezim yang berlindung dibalik “kepemimpinan moral dan intelektual (hegemoni)”³³ yang sengaja ingin diciptakan oleh penguasa dan pemerintah dengan menggunakan konsep ‘pesta demokrasi’ tersebut.

Di dalam hal menyangkut pemilihan kepala daerah hakikatnya adalah pemilihan aparatur eksekutif dibawah Presiden. Jadi sesungguhnya yang akan dipilih bagian dari pemerintahan pusat itu sendiri. Otonomi yang dimiliki oleh daerah

³² Koentjoro Poerbopranoto, 1975. Sedikit tentang Sistem Pemerintahan Demokrasi, Erscobandung-Jakarta, Hlm. 17.

³³ Ibid, Hlm. 11.

hakikatnya adalah otonomi dalam pengertian kebebasan dan kemandirian bukan kemerdekaan dalam pengertian yang seluas - luasnya, namun dalam ikatan kesatuan yang lebih besar yaitu Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Oleh karenanya otonomi sekedar subsistem saja dari kesatuan yang lebih besar dalam konteks negara kesatuan kita. Kewajiban konstitusional untuk menyerahkan hanya kepada KPU sebagai regulator sekaligus pelaksananya.

disini dinyatakan bahwa hal-hal yang berkaitan dengan ketentuan penyelenggaraan Pilkada ini memang tidak ada kewajiban konstitusional hanya dilakukan oleh KPU. Peraturan Pemerintah ini sendiri sesungguhnya merupakan produk hukum yang diatur dalam Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945.



BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. Kedudukan KPU Provinsi yang masih terkait dengan Pemerintah dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya menyelenggarakan Pilkada yang dibuat masih bersentuhan dengan pengaturan yang dibuat pemerintah seperti adanya desk Pilkada. Hal demikian mengharuskan adanya koordinasi di dalam kinerja KPU Provinsi yang tentunya membawa dampak positif tetapi juga tetap ada akibat negatifnya. Sebagai penyelenggara Pemilihan Kepala Daerah, KPU Provinsi yang tidak bertanggung jawab kepada KPU pusat menempatkan posisinya yang diberi Kewenangan khusus sebagai penyelenggara Pemilihan Kepala Daerah dari UU No. 32 Tahun 2004, kemandiriannya masih terlihat dari pengaturan yang dibuat oleh Pemerintah. Hal demikian dapat menimbulkan kesulitan tersendiri dalam kinerja KPU Provinsi yang kewenangannya terbatas di Daerah masing-masing.
2. Kewenangan dari KPU Provinsi muncul dari ketentuan UU No. 32 Tahun 2004 sebagai penyelenggara Pilkada. Pengaturan yang dibuat oleh KPU Provinsi tidak boleh melanggar rambu - rambu yang dibuat, khususnya sebagaimana disebutkan di dalam UU No. 32 Tahun 2004. hal ini membawa konsekuensi tidak bias diakomodirnya kondisi obyektif yang ada di Daerah yang tidak sama antar satu dengan yang lain. Pembuatan suatu pengaturan dari KPU Provinsi ruang lingkupnya adalah meliputi apa yang menjadi tugas dan wewenang KPU Provinsi. Hal demikian memang wajar sesuai dengan kedudukannya sebagai lembaga di

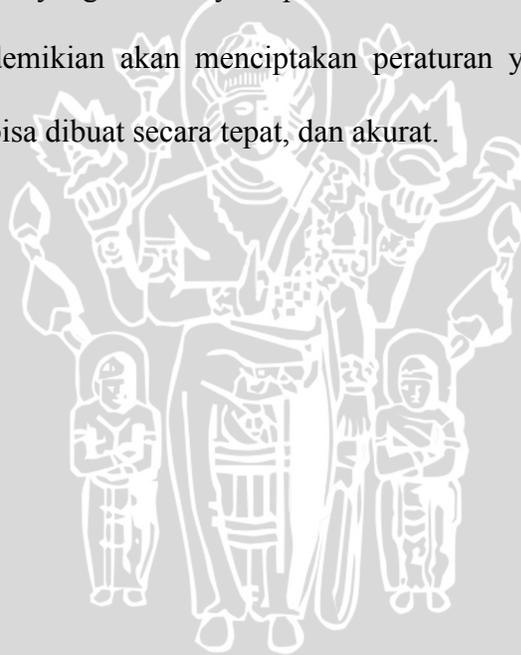
daerah. Pengaturan yang didasarkan kepada Undang-undang secara umum dapat diterima sebagai pedoman umum yang seharusnya tidak meninggalkan kekhususan yang ada di daerah di dalam memilih pemimpinnya.



B. Saran

Adapun saran yang dapat penulis kemukakan sebagai berikut :

1. Perlunya penegasan prinsip - prinsip penyelenggaraan Pilkada yang benar-benar mencerminkan implementasi sistem pemerintahan demokratis yang menjunjung tinggi suara rakyat. Untuk itu hendaknya direvisi kembali UU No. 32 Tahun 2004 disesuaikan dengan kondisi obyektif yang ada di dalam masyarakat.
2. Sebagai konsekuensi pemaknaan undang-undang bahwa Pilkada merupakan Pemilu maka penyelenggara Pilkada adalah KPU yang dalam pelaksanaannya sebagai lembaga mandiri yang hendaknya dapat membuat suatu pengaturan sendiri secara mandiri. Hal demikian akan menciptakan peraturan yang sesuai dengan kondisi setempat dan bisa dibuat secara tepat, dan akurat.



**KEDUDUKAN KOMISI PEMILIHAN UMUM PROVINSI SEBAGAI
PENYELENGGARA DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH DAN WAKIL
KEPALA DAERAH**

SKRIPSI

Untuk memenuhi Sebagian Syarat-Syarat

Untuk Memperoleh Gelar Kesarjanaan

Dalam Ilmu Hukum

Oleh :

ELDY PRASETYA SETIAWAN

NIM. 0410113075



DEPARTEMEN PENDIDIKAN NASIONAL

UNIVERSITAS BRAWIJAYA

FAKULTAS HUKUM

MALANG

2008

DAFTAR PUSTAKA

- Ardiantoro. Juri., (etal), 1999, *Transisi Demokrasi, Evaluasi Kritis Penyelenggaraan Pemilu 1999*. KIPP Jakarta.
- Bahar., Sjafroeddin dan Nannie Hudawatie (ed). 1998. *Risalah Sidang BPUPKI, PPKI, 28 Mei 1945- 22 Agustus.c 1945*. Sekretariat Negara RI. Jakarta.
- Carol C. Gould. 1993, *Demokrasi Ditinjau Kembali*, PT. TiaraWacana, Yogyakarta.
- Duverger, Maurice., 1987, *Les Rigimes Politiques* (diterjemahkan oleh Suwirjadi, Teori & Praktek Tata Negara), Pustaka Tinta Mas. Surabaya.
- Fitrieiada Azhari, Aidul., 2000, *Sistem Pengambilan Demokrasi Menurut Konstitusi*, Muhammadiyah University Pres UMS Surabaya,
- Hanna F. Pitkin, 1967, *The Concept of Representation*. Berkeley and Los Angeles, University of California Press.
- Jean Baechler_ 2001. *Demokrasi Sebuah Tinjauan Analitis*, Kanisius, Jakarta.
- Jimly, Asshiddiqy. 1994. *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtiar baru van Hoeve, Jakarta.
- _____ 2001. Telaah Kritis Mengenai Perubahan Undang-Undang Dasar 1945. *Jurnal Civility*. Jakarta. Vol. I No 2 November 2001 – Januari 2002.
- _____ 2004, “Mengenal Mahkamah Konstitusi” Makalah disampaikan Seminar Nasional Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi Dalam Mewujudkan Supremasi Hukum Yang Berkeadilan dan Menjunjung Tinggi Hak Asasi Manusia diselenggarakan atas kerja sama Laboratorium HTN FH Ubaya. Pusat Studi HAM Ubaya Departemen MKU Ubaya dan Asosiasi Pengajar HTN dan HABN Jawa Timur Surabaya 26 Juni 2004
- Joeniarto. 1984. *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*, Bina Aksara, Jakarta.
- Kadir,Sudirman “Pemilu 1999 dan Pemberdayaan Rakyat : Sebuah Catatan PD1 Perjuangan” dalam Juri Ardiantoro (et.al). 1999, *Transisi Demokrasi, Evaluasi Kritis Penyelenggaraan Pemilu*, 1999. KIPP Jakarta.
- Kusnardi., Moh., dan Bintang Saragih, 1983, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*. Gramedia. Jakarta.
- Kusnadi. Moh., dan Harmaily Ibrahim. 1976. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*., Pusat Studi HTN FH-01
- Lubis, SoIly., “Kedudukan DPD Dalam Sistem Ketatanegaraan RI”, dalam Mukthie

Fadjar, Harjono (Ed.), 2004. *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur dan In Trans, Malang.

Mallaranggeng, Andi.A., "Peraturan Perundang-undangan Pemilu 1999 dan Agenda Perubahannya", Jun Ardiantoro (et.al), 1999, *Transisi Demokrasi, Evaluasi Kritis Penyelenggaraan Pemilu 1999*, KIPP Jakarta

Manan, Bagir, 2004, *DPR, DPD dan MPR dalam Undang-Undang Dasar 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta

Marzuki. Laica.. "Kedudukan MPR Setelah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 didam Fadjar- I4agano (Ld.J- 21104_ *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur dan In Trans. Malang

Poerbopranoto. Kuentjoro. 1975. *Sedikit tentang Sistem Pemerintahan Demokrasi*, PT. Ersco – Bandung – Jakarta.

Rahardjo..M. Dawam.. (Ed.), 1996, *Sistem Pemilu : Demokratisasi dan Pembangunan*, PT. Pustaka Cidesindo. Jakarta.

Soemantri, Sri., 1981, *Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, Alumni. Bandung.

_____, 1992, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung.

Suny, Ismail., 1978, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Aksara Baru, Jakarta

Tambunan, ASS., 1998, *Fungsi DPR RI Menurut Undang-Undang Dasar 1945 Suatu Studi Analisis Mengenai Pengaturannya Tahun 1966-1997*, Diserasi, Sekolah Tinggi Hukum Militer

Tambunan, ASS., 2002, *Politik Hukum Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945*, Puporis Publishers, Jakarta.

Wignjosoebroto, Soetandyo., 2003, *Hukum, Paradigma. Metode dan Dinamika Masalahnya*, Huma, Jakarta.

DAFTAR ISI

Lembar Persetujuan
 Abstraksi
 Kata Pengantar
 Daftar isi

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah..... 1
 B. Rumusan Masalah 9
 C. Tujuan Penulisan..... 10
 D. Manfaat Penulisan..... 10

BAB II KAJIAN PUSTAKA

A. Fungsi Dan Tujuan Pemilihan Umum..... 11
 B. Awal Sejarah Pelaksanaan Pemilu..... 12
 C. Latar Belakang Sejarah KPU Di Masa Awal Reformasi..... 13
 D. Tugas Dan Kewenangan Komisi Pemilihan Umum..... 15
 E. Kewajiban Komisi Pemilihan Umum..... 17
 F. Hak Komisi Pemilihan Umum..... 17
 G. Kewajiban Anggota Komisi Pemilihan Umum..... 18
 H. Pembentukan KPU Dalam Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah..... 18

BAB III METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian..... 23
 B. Bahan hukum..... 23

C. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum.....	24
D. Analisis Bahan Hukum.....	24
E. Sistematika Penulisan.....	25

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

A. KEDUDUKAN KPU PROVINSI SEBAGAI PENYELENGGARA PEMILIHAN KEPALA DAERAH DALAM KEDUDUKANNYA SEBAGAI LEMBAGA NASIONAL TETAP DAN MANDIRI.....	27
1. Pemilihan Kepala Daerah Sebagai Aktivitas Pemilihan Umum.....	27
2. KPU Provinsi Sebagai Lembaga Penyelenggara Pemilihan Kepala Daerah Yang Mandiri.....	36
B. KEWENANGAN KPU PROVINSI DALAM PENYELENGGARAAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH.....	47
1. Dasar Pengaturan Kewenangan KPU Provinsi Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah.....	47
2. Masalah Penjabaran Tugas dan Wewenang Komisi Pemilihan Umum Provinsi.....	54
3. Koordinasi KPU Provinsi dengan Instansi Pemerintah dalam Kewenangan Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah.....	65

BAB 5 PENUTUP

A. Kesimpulan.....	78
B. Saran.....	80

Daftar Pustaka.....

Lampiran-lampiran

KATA PENGANTAR

Segala puji penulis panjatkan kepada Allah SWT. yang telah memberikan rahmat dan karunia yang tiada henti hingga penulis dapat sampai pada tahap ini, khususnya dengan selesainya skripsi ini.

Terima kasih yang mendalam juga penulis ucapkan kepada Ayah dan Ibu selaku orang tua penulis yang telah berjasa membentuk kepribadian penulis dan memberi semangat serta inspirasi yang tiada henti, khususnya kepada Ibu yang selalu mendoakan penulis.

Terima kasih juga penulis sampaikan kepada :

1. Bapak Herman Suryokumoro SH. Mhum. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
2. Bapak Agus Yulianto SH. MH. selaku Ketua Bagian Hukum Administrasi Negara dan juga sebagai Pembimbing I, atas kesabarannya selama membimbing penulis.
3. Bapak Lutfi Effendi SH MHum. selaku Pembimbing II atas bimbingan dan motivasinya.
4. Bapak dan Ibuku yang telah banyak memberikan input serta memberi doa supaya lancar dalam mengerjakan skripsi.
5. Ihda W, kekasih saya, yang telah dengan penuh pengertian mendukung saya untuk menyelesaikan skripsi ini.
6. Adekku Sindy P, yang selalu memberikan semangat padaku.
7. Teman-teman HAN COMMUNITY (HANNERS).
8. Teman-teman kontrakan Candi Mendut yang menemaniku mencari data serta kadang-kadang menggangguku.

9. Pihak-pihak lain yang turut membantu selesainya skripsi ini, yang tidak dapat disebutkan satu persatu.

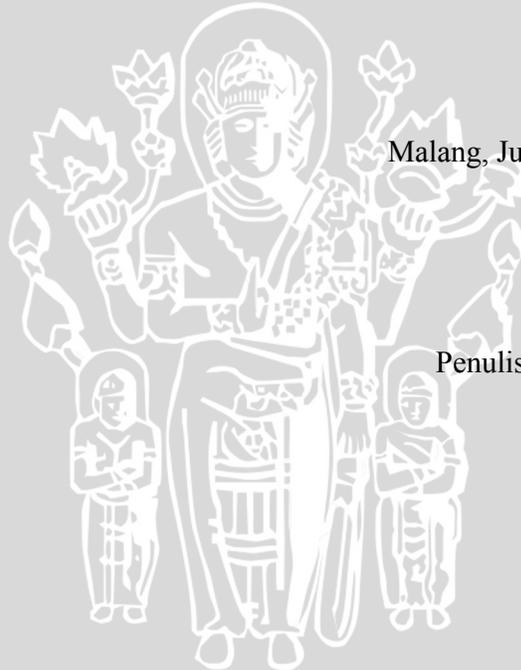
Penulis yakin skripsi ini masih sangat jauh dari kesempurnaan, sehingga masukan dan kritik akan selalu penulis harapkan untuk memperbaiki skripsi ini.

Akhir kata penulis mohon maaf yang sebesar-besarnya jika dalam proses pembuatan skripsi ini penulis melakukan kesalahan baik yang disengaja maupun yang tidak disengaja.

Semoga Allah SWT mengampuni kesalahan kita dan berkenan menunjukkan jalan yang benar.

Malang, Juli 2008

Penulis



LEMBAR PENGESAHAN

KEDUDUKAN KOMISI PEMILIHAN UMUM PROVINSI SEBAGAI
PENYELENGGARA DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH DAN WAKIL
KEPALA DAERAH

Di susun Oleh :

ELDY PRASETYA S

NIM. 0410113075

Skripsi ini telah disahkan oleh Dosen Pembimbing pada tanggal :.....
Pembimbing Utama, Pembimbing Pendamping

Agus Yulianto, SH. MH
NIP. 131 573 915

Lutfi Effendi, SH. MH.
NIP. 131 577 617

Ketua Majelis Penguji,

Ketua Bagian
Hukum Administrasi Negara

Agus Yulianto, SH. MH.
NIP. 131 573 915

Agus Yulianto, SH.MH
NIP.131 573 915

Mengetahui
Dekan,

Herman Suryokumoro, SH.MH
NIP. 131 472 741



LEMBAR PERSETUJUAN

KEDUDUKAN KOMISI PEMILIHAN UMUM PROVINSI SEBAGAI
PENYELENGGARA DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH DAN WAKIL
KEPALA DAERAH

Di susun Oleh :

ELDY PRASETYA S
NIM. 0410113075

Disetujui Pada Tanggal :

Pembimbing Utama,

Pembimbing Pendamping

Agus Yulianto, SH. MH
NIP. 131 573 915

Lutfi Effendi, SH.,MH
NIP. 131 577 617



Mengetahui
Ketua Bagian

Hukum Administrasi Negara

Agus Yulianto, SH. MH.
NIP. 131 573 915