MENYOAL INDEPENDENSI DAN PROFESIONALITAS KOMISI PEMILIHAN UMUM DAERAH DALAM PENYELENGGARAAN PEMILU KEPALA DAERAH

Winardi

Abstract

Elections of local heads are often characterized by anomalies in the local democratic practices. One of its triggers for the anomalies is dealing with independence and professionalism of the Komisi Pemilihan Umum Daerah (Local General Election Commission). In order to hold a honest and fair general election, a high and serious commitment is needed, though the commission under the version of the 22 law in the year of 2007 on the Implementation of General Election has a stronger and more independent position than the previous commission.

Keywords:

local general election commission, local head

A. Pendahuluan

Mahkamah Konstitusi sempat mengancam penyelenggara pemilihan umum, khususnya Komisi Pemilihan Umum di daerah, karena diduga menghilangkan hak bakal calon pasangan kepala daerah atau mendiskualifikasi sehingga mereka tak memiliki posisi hukum atau legal standing untuk mengajukan

gugatan ke MK. MK akan menggunakan penafsiran ekstensif terhadap bakal calon kepala daerah, atau memberikan *legal standing* kepada mereka untuk berperkara di MK, jika persoalan semacam itu berlangsung terus-menerus.

Sinyalemen MK itu terungkap dalam putusan terhadap sengketa Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pilkada) Kabupaten Belitung Timur, Propinsi Bangka Belitung, yang disampaikan MK, Jumat petang di Jakarta. Anggota Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), Bambang Eka Cahya Widada, pun mengakui, KPU acap kali sengaja tak menjalankan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) terkait gugatan bakal calon kepala daerah.

Misalnya Putusan MK terkait sengketa Pilkada Belitung Timur, pada halaman 83 poin (6), menyebutkan, "Berdasar pengamatan dan pengalaman selama memeriksa perkara pilkada, Mahkamah menemukan adanya indikasi KPU provinsi/ kabupaten/ kota yang bertendensi untuk menghalang-halangi terpenuhinya syarat bakal pasangan calon atau sebaliknya berupaya untuk meloloskan bakal pasangan calon yang tidak memenuhi syarat untuk menjadi peserta pilkada dengan motif pemihakan atau untuk memenangkan ataupun mengalahkan pasangan calon tertentu. Indikasi-indikasi pelanggaran seperti ini nampaknya telah dan akan menjadi modus yang sangat membahayakan bagi perkembangan demokrasi'. Ketua MK Mahfud MD, mengakui perkara semacam sengketa Pilkada Belitung Timur itu bukan satu-satunya. Setidaknya ada empat permohonan yang mengalami kejadian serupa. KPU di daerah, lanjut Mahfud, dengan berbagai alasan yang tidak rasional mendiskualifikasikan bakal calon atau memaksakan lolosnya pasangan calon tertentu. MK mensinyalir modus kecurangan itu dilakukan penyelenggara pilkada sebab berpihak kepada calon tertentu. Modus ini dilakukan dengan menghalangi seseorang

menjadi calon kepala daerah atau memaksakan masuknya calon yang tak memenuhi syarat. MK meminta KPU Pusat untuk bertindak tegas.

Bambang juga mengakui, selain kasus Belitung Timur, indikasi KPU menghalangi bakal calon atau memasukkan calon yang tak memenuhi syarat juga terjadi di Kabupaten Banyuwangi (Jawa Timur) dan Sulawesi Utara. Ini harus menjadi perhatian KPU Pusat dan masyarakat.

Bahkan sebelumnya Mahkamah Konstitusi mengakui, bahwa secara kualitatif, Pemilu Presiden 2009 masih banyak mengandung kelemahan, kekurangan dan ketidaksempurnaan. Salah satu faktor yang menyebabkan adalah kinerja Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang dinilai tidak profesional. Dalam pendapat hukumnya, Mahkamah Konstitusi menyoroti KPU sebagai lembaga penyelenggara pemilu yang terkesan lemah dan mudah dipengaruhi berbagai tekanan publik dari peserta pemilu. KPU terkesan kurang kompeten, kurang profesional, serta kurang menjaga citra independensi dan netralitasnya.[1]

Pernyataan dan pertimbangan hukum yang diketengahkan oleh Mahkamah Konstitusi serta pengakuan pihak Bawaslu tersebut semakin kian menyadarkan publik bahwa lembaga penyelenggara Pemilu yang akan menyelenggarakan Pemilu menjadi faktor yang relatif penting dalam sekalian penyelenggaraan Pemilu yang demokratis. Lembaga ini yang akan menangani masalah-masalah yang sifatnya teknis yang meliputi antara lain: penentuan peserta Pemilu, pembuatan kertas suara dan kotak suara, penyelenggaraan pemungutan suara, penghitungan suara, pengiriman hasil pemungutan suara

[1]Harian Kompas, 13 Agustus 2009

pada panitia secara berjenjang, pembagian, penetapan, dan pengesahan kursi, dan sebagainya.

B. Urgensi Independensi dan Profesionalitas KPU dalam Penyelenggaraan Pemilu

Institusi penyelenggara pemilu merupakan pihak yang bertanggungjawab atas terlaksananya pemilu secara adil dan lancar. Secara umum tanggungjawab penyelenggara pemilu adalah implementasi proses pemilihan (*electoral process*) yang telah digariskan oleh peraturan perundang-undangan. Proses pemilihan itu meliputi tahap sebelum pemungutan suara, tahap pemungutan suara dan tahap setelah berlangsungnya pemunguatan suara.

Berkaitan dengan lembaga penyelenggara pemilu, stadard internasional pemilu demokratis menegaskan perlu adanya jaminan hukum, bahwa lembaga tersebut bisa bekerja independen. Independensi lembaga penyelenggara pemilu merupakan persoalan penting, karema mesin-mesin penyelenggara pemilu membuat dan melaksanakan keputusan yang dapat mempengaruhi hasil pemilu.

Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), secara rinci merumuskan beberapa masalah penting yang harus diperhatikan pada saat pembentukan lembaga penyelenggara pemilu, antara lain: [2]

1. Struktur, undang undang pemilu harus menetapkan lembaga penyelenggara tingkat pusat atau nasional dengan wewenang dan tanggungjawab ekslusif terhadap lembaga yang lebih rendah. Lembaga penyelengggara pemilu yang lebih rendah harus ada disetiap negara bagian atau propinsi,

[2] IDEA, 2002. ***Standar-standar Internasional Pemilu : Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu,*** Jakarta: IDEA, hlm. 39-47

atau setiap daerah pemilihan, tergantung pada banyaknya unit pemilu dan tingkat komunikasi.

2. Wewenang dan tanggungjawab. Undang undang yang mengatur penyelenggara pemilu harus secara jelas mendefinisikan tentang wewenang dan tanggungjawab lembaga penyelenggara pemilu di setiap tingkatan.
3. Komposisi dan kualifikasi. Kaum profesional yang mengetahui kerangka kerja pemilu sebaiknya ditujukan untuk mengurus pemilu. Ketenteuan umum mengharuskan sekurang-kurangnya beberapa anggota lembaga penyelenggaraan pemilu pada setiap tingkatan memiliki latar belakang bidang hukum.
4. Masa jabatan. Lembaga penyelenggaraan pemilu merupakan lembaga yang berkelanjutan, bukan hanya bekerja pada suatu jangka waktu tertentu saja. Apabila diperlukan untuk memelihara daftar bekerja secara terus-menerus atau secara berkala untuk memperbaiki atau memperbarui daftar pemilih tersebut.
5. Pembiayaan. Undang-undang perlu mempertegas ketentuan-ketentuan tentang pendanaan bagi kegiatan lembaga penyelenggaraan pemilu.
6. Tugas dan fungsi. Undang-undang harus secara jelas menetapkan tugas dan fungsi lembaga penyelenggara pemilu. Tugas dan fungsi ini mencakup beberapa hal berikut: a) memastikan bahwa para pejabat dan staf yang bertanggungjawab atas penyelenggaraan pemilu dilatih dengan baik serta bertindak adil dan independen dari setiap kepentingan politik; b) memastikan bahwa prosedur pemberian suara telah dibuat dan disosialisasikan kepada masyarakat pemilih; c) memastikan bahwa para pemilih diberitahu dan dididik tentang proses pemilihan, partai

politik yang bertarung dan calon-calonnya; d) memastikan pendaftaran pemilih dan memperbarui daftar pemilih; e) memastikan kerahasiaan pemilih; f) memastikan integritas kertas suara melalui langkah-langkah tertentu untuk mencegah pemberian suara yang tidak sah; dan g) memastikan integritas proses penghitungan suara yang transparan, membuat tabulasi dan menjumlahkan suara.

Terdapat variasi bagaimana Penyelenggara Pemilu (PP) di desain. Berikut adalah beberapa model desain kelembagaan Penyelenggara Pemilu :[3]

1. Pendekatan Pemerintah. Model ini menempatkan PP dalam kementrian dan kewenangan untuk melaksanakan dan mengatur pemilihan umum dan menggunakan seluruh sumber daya dalam kementreian dan layanan sosial untuk melaksanakan tugasnya itu. Sistem ini berhasil jika pekerja sosial dihormati sebagai profesional dan netral secara politis. Sistem ini banyak digunakan dinegara Eropa Barat.
2. Pendekatan Pengawasan atau Hukum. Kementrian ditugaskan untuk melaksanakan proses pemilihan umum, tetapi diawasi oleh komisi pemilhan umum yang independen yang terdiri dari hakim-hakim yang terpilih. Tugas dari komisi ini adalah untuk mengawasi dan memonitor pelaksanaan proses pemilihan umum oleh kementrian yang bertugas untuk itu. Negara yang menggunakan model ini adalah Rumania dan Pakistan.
3. Pendekatan Mandiri. Model ini menempatkan lembaga pemilihan umum bersifat independen yang secara langsung

[3] Peter Haris, dalam Peter Harris dan Ben Relly, ed. 2000. ***Demokrasi dan Konflik yang Mengakar : Sejumlah Pilihan untuk Negosiator,*** Jakarta: IDEA, hlm. 315-316; Lihat Juga Sigit Pamungkas, 2009. ***Perihal Pemilu,*** Yogyakarta : JIP UGM Yogyakarta, hlm. 50

dipercaya oleh menteri, komite dalam perlemen atau oleh perlemen. Pada model ini, infrastruktur partai dapat menggunakan sumberdaya dalam pemerintah dari administrasi propinsi sampai ke administrasi lokal (India) Pada varian lain infrastruktur terpisah dari tingkat nasional, regional dan lokal (Australia).

4. Pendekatan Multi-Partai. Model ini menempatkan semua partai politik yang terdaftar sebagai peserta pemilihan umum menugaskan wakil-wakil mereka dalam komisi pemilihan umum nasional. Ini akan memastikan semua kepentingan akan terwakilkan dalam komisi dan setiap partai akan menyumbangkan pemikiran berkenaan dengan kerja dari komisi tersebut. Model ini pernah dipakai Indonesia pada pamilu 1999.

Dalam konteks penyelenggaraan pemilu di Indonesia, terutama sebelum Perubahan Ketiga UUD Tahun 1945, sejak merdeka Negara Indonesia telah beberapa kali memiliki lembaga penyelenggara Pemilu yang bertugas menyelenggarakan Pemilu dengan segala romantikanya. Bagaimana *performance* penyelenggara Pemilu, tampaknya sangat terkait dengan produk hukum yang mendasari lahirnya lembaga ini. Oleh karenanya, faktor hukum yang melandasi eksistensi lembaga penyelenggara Pemilu niscaya dilihat secara bersama-sama dalam sejarah peradaban penyelenggaraan Pemilu di Indonesia.

Indonesia pertama kali membentuk lembaga yang bertugas menyelenggarakan Pemilu adalah pada tahun 1946. Pemilu yang pertama kali sedianya diadakan untuk mengisi keanggotaan Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP), sebuah badan perwakilan rakyat yang pertama kali dimiliki Indonesia sejak kemerdekaannya. KNIP semula dibentuk atas dasar Maklumat X 16 Oktober 1945. Untuk memilih wakil-wakil rakyat

yang akan mengisi lembaga itulah melalui maklumat tersebut pemerintah menyatakan rencananya untuk menyelenggarakan Pemilu. Pada maklumat berikutnya, yaitu Maklumat 3 Nopember 1945, disebutkan bahwa pemilihan anggota-anggota badan perwakilan tersebut akan dilangsungkan Januari 1946. [4]

Ternyata rencana tersebut tidak terlaksana. Juli 1946, dengan persetujuan Badan Pekerja (BP) KNIP disahkan UU No. 12/1946 tentang Pembaharuan Susunan Komite Nasional Indonesia Pusat. Dalam UU ini disebutkan bahwa badan penyelenggara pemilihan dari pusat sampai daerah akan dibentuk. Badan ini akan bertugas menyelenggarakan pemilihan untuk memilih 110 orang anggota KNIP. Untuk di pusat namanya Badan Pembaharuan Susunan Komite Nasional Pusat (disingkat BPS), di daerah dinamakan Cabang BPS. BPS dibentuk oleh presiden, berkedudukan di Yogyakarta, dengan tugas pokok melakukan pembaharuan keanggotaan KNIP. Anggota BPS ada 10 orang (seorang merangkap ketua dan seorang lagi merangkap wakil ketua) yang merupakan wakil dari partai politik dan wakil dari daerah. Mereka diangkat presiden, dan presiden pula yang bisa memberhentikan. Mereka dilantik oleh Wapres Mohammad Hatta pada 16 September 1946.

Pada era Orde Baru, Setiap menjelang Pemilu, Presiden Soeharto mengeluarkan Keppres yang mengatur tentang LPU yang intinya sama saja, yakni memuat 4 tugas yang dibebankan kepada LPU, yaitu (1) membuat perencanaan dan persiapan Pemilu, (2) memimpin dan mengawasi panitia-panitia di pusat dan daerah, (3) mengumpulkan dan mensistematisasi bahan dan

[4] Paparan sub ini diadaptasi dari risalah "Pemilu Dalam Sejarah, Badan Pemilu Masa Lalu" dalam http://www.kpu.go.id/Badan_Pemilu_Lalu/Badan_Pemilu_Lalu_list.php.

data hasil Pemilu, dan (4) mengerjakan hal-hal lain yang dipandang perlu untuk melaksanakan Pemilu.

Dalam Keppres No. 72/1980 disebutkan bahwa LPU terdiri atas: (1) Dewan pimpinan yang diketuai Mendagri, (2) Dewan pertimbangan yang dipimpin oleh seorang ketua dari unsur menteri dan wakil ketua sebanyak 4 orang terdiri atas unsur ABRI, PPP, PDI, dan GOLKAR, (3) Sekretariat umum dipimpin oleh seorang sekretaris umum. Sementara itu PPI sebagai unsur penyelenggara Pemilu di tingkat Pusat diketuai oleh Mendagri. Dengan demikian, Ketua Dewan Pimpinan LPU adalah sekaligus ketua LPI yang dipegang oleh Mendagri.

Pada LPU dibentuk panitia-panitia dari pusat sampai daerah. Untuk tingkat pusat dibentuk Panitia Pemilihan Indonesia (PPI), untuk provinsi atau Dati I dibentuk Panitia Pemilihan Daerah (PPD) I, untuk Dati II atau kabupaten/kotamadya dibentuk PPD II. Sedangkan di tingkat kecamatan dibentuk Panitia Pemungutan Suara (PPS), untuk desa atau kelurahan diadakan Panitia Pendaftaran Pemilih (PPP), dan untuk tiap Tempat Pemungutan Suara (TPS) dibentuk Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS). Untuk menjalankan Pemilu bagi WNI yang berada di luar negeri, dibentuk Panitia Pemilihan Luar Negeri yang berkedudukan di Deplu, di Kantor Perwakilan RI di luar negeri didirikan PPS Luar Negeri, dan untuk tiap TPS di luar negeri diadakan KPPS Luar Negeri. Sampai di sini banyak kemiripannya dengan struktur badan penyelenggara Pemilu yang ada sebelumnya.

Pada Pemilu era Orde Baru, ketua panitia untuk semua tingkatan diduduki oleh para pejabat pemerintah, yakni Mendagri untuk Ketua PPI, gubernur untuk Ketua PPD I, bupati/walikota madya untuk PPD II, camat untuk PPS, dan kepala desa/lurah untuk PPP. Sementara itu untuk keanggotaan

LPU dan semua tingkat kepanitiaan diatur dengan Peraturan Pemerintah yang dapat melibatkan parpol dan Golkar di dalamnya. Pada dasarnya setiap LPU dapat mengambil keputusan terhadap semua masalah yang berkaitan dengan Pemilu. Namun, andai dalam lembaga tersebut terjadi ketidaksinkronan mengenai suatu persoalan, maka presiden menetapkan keputusan final (Pasal 8 ayat (8) UU No. 15/1969.[5]

Pada praktiknya, banyak keluhan dari kalangan parpol terkait dengan keterlibatannya dalam LPU yang hanya parsial yakni tidak bisa melaksanakan kontrol menyeluruh dalam rantai perhitungan pada semua penyelenggaraan Pemilu Orde Baru. Misalnya Yusuf Syakir, anggota PPI 1992 dari unsur Partai Persatuan, mengatakan, di LPU tidak ada keputusan yang dirapatkan bersama. "Yang ada hanya pelimpahan *order*, dan fungsi OPP di situ hanya embel-embel".[6]

Berdasarkan penyelenggaraan Pemilu di Era Orde Baru tersebut dapat diketengahkan bahwa memang benar bahwa ada organ penyelenggara Pemilu, namun:

> "... penyelenggara pemilu adalah pemerintah, terutama Departemen Dalam Negeri. Azas ketidakberpihakan penyelenggara pemilu tidak terpenuhi karena pemerintah adalah bagian dari partai berkuasa dan menjadi salah satu peserta pemilu pula. Dengan demikian besar peluang untuk terjadinya kecurangan dalam mekanisme teknis pemilu, yang tentu saja merugikan peserta pemilu lainnya (selain partai berkuasa). Sehingga syarat kompetitif yang adil dan bebas tidak terpenuhi. Partai berkuasa memiliki kesempatan untuk bersaing lebih baik dari pada partai-partai oposisi. Hasilnya pun bisa diduga. Partai

[5] *Ibid*. Hal. 256.
[6] *Ibid*.

berkuasa selalu menang dengan mayoritas mutlak, rata-rata memperoleh 80 % suara".[7]

Wajarlah pada akhirnya, jika praktek penyelenggaraan pemilu-pemilu Orde Baru digambarkan oleh seorang Indonesianis, William Liddle, dalam buku Pemilu-pemilu Orde Baru: Pasang Surut Kekuasaan Politik (Jakarta, 1992) sebagai berikut:

> "Pemilu-pemilu Orde Baru bukanlah alat yang memadai untuk mengukur suara rakyat. Pemilu-pemilu itu dilakukan melalui sebuah proses yang tersentralisasi pada tangan-tangan birokrasi. Tangan-tangan itu tidak hanya mengatur hampir seluruh proses pemilu, namun juga berkepentingan untuk merekayasa kemenangan bagi "partai milik pemerintah". Kompetisi ditekan seminimal mungkin, dan keragaman pandangan tidak memperoleh tempat yang memadai".[8]

Pemilu tahun 1997 yang diselenggarakan tanggal 29 Mei 1997 merupakan Pemilu terakhir di era kekuasaan Orde Baru yang diselenggarakan oleh LPU beserta perangkatnya. Sesuai dengan sirkulasi kekuasaan lima tahunan, Pemilu harusnya dilaksanakan lima tahun berikutnya, yakni pada tahun 2002. Namun, dengan tergulingnya penguasa Orde Baru tahun 1998 oleh kekuatan reformasi yang di antaranya menghendaki perbaikan praktik demokrasi di Indonesia, maka rencana penyelenggaraan Pemilu tahun 2002 tidak terlaksana. Yang

---

[7] Marwani *Loc.Cit.*; Lihat juga Didik Supriyanto, 2007. ***Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu,*** Jakarta : Diterbitkan USAID, drsp dan Perludem

[8] [MTI] [Media Transparansi Edisi 5/Feb 1999] [Media Transparansi Online] "Antara Pemilu 1955 dan Pemilu-pemilu Orde Baru". Dalam http://www.transparansi.or.id/majalah/edisi5/5berita_6.html.

kemudian terjadi adalah Indonesia memasuki era reformasi dan Pemilu akhirnya dipercepat dari agenda semula yakni dilaksanakan pada tahun 1999.

Pemilu pertama setelah berakhirnya rezim Orde Baru dilaksanakan setelah sekitar 13 bulan Presiden BJ Habibie menggantikan Presiden Soeharto, yakni pada tanggal 7 Juni 1999. Pemilu ini dilaksanakan berdasarkan UU No. 3/1999 tentang Pemilihan Umum yang ditetapkan pada 1 Februari 1999. Penyelenggaraan Pemilu – yang penanggung jawabnya adalah Presiden – di awal era reformasi ini tidak lagi dilakukan oleh LPU dan PPI beserta perangkatnya sebagaimana yang dipraktikkan pada masa Orde Baru, namun oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang bebas dan mandiri, yang terdiri dari atas unsur partai-partai politik peserta Pemilu dan Pemerintah, yang bertanggung jawab kepada Presiden. KPU tersebut berkedudukan di Ibukota Negara, dan pembentukannya diresmikan dengan Keputusan Presiden (Pasal 8 UU No. 3/1999).

Pasal 9 UU No. 3/1999 di antaranya menentukan bahwa 1) Keanggotaan KPU terdiri dari l orang wakil dari masing-masing parpol peserta Pemilu dan 5 orang wakil Pemerintah; 2) Hak suara dari unsur Pemerintah dan wakil parpol peserta Pemilu ditentukan berimbang; 3) Wakil parpol peserta Pemilu ditentukan oleh masing-masing Pimpinan Pusat Partai dan Wakil Pemerintah ditetapkan oleh Presiden; 4) KPU terdiri dari seorang ketua, 2 orang wakil ketua, dan anggota-anggota, 5) Masa keanggotaan KPU adalah 5 tahun; 6) Dalam melaksanakan tugasnya KPU dibantu oleh sebuah Sekretariat Umum yang dipimpin oleh seorang Sekretaris Umum, dibantu oleh seorang Wakil Sekretaris Umum; 7) Sekretaris Umum dan Wakil Sekretaris Umum tersebut diangkat dan diberhentikan oleh Presiden; dan 8) Dalam melaksanakan tugasnya, Sekretaris

Umum tersebut secara teknis operasional bertanggung kepada KPU dan secara teknis administratif bertanggung jawab kepada Pemerintah.

Miriam Budiardjo memberi catatan bahwa: "KPU telah berkembang menjadi ajang sengketa antara partai-partai yang hanya memperjuangkan kepentingan partai atau pribadinya. Citra para politisi telah mencapai titik nol, sehingga timbul opini masyarakat bahwa dalam pemilu yang akan datang sebaiknya KPU terdiri dari anggota yang independen, bebas dan partai".[9]

Kontroversi tidak hanya berhenti di situ. Sebuah situs internet menulis:

> "KPU untuk Pemilu 1999 yang diketuai Jendral (Purn) Rudini beranggotakan semua perwakilan partai, sebanyak 48 orang. Awal tugas yang diributkan pertama soal jatah mobil dinas, kecuali satu orang anggota bernama Prof Dr Harun Al-Rasyid. Ahli Tata Negara Universitas Indonesia yang mewakili Partai Ummat Islam (PUI) ini menolak mobil dinas, dan memilih naik bus kota untuk pergi dan pulang kantor setiap hari.
> Pasca-Pemilu banyak anggota terlibat dalam kasus tindak pidana korupsi, sehingga beberapa orang masuk bui. Tidak tahan dengan situasi, Rudini mengundurkan diri sebagai Ketua KPU dengan meninggalkan sejumlah konflik kepemimpinan".[10]

Satu tahun setelah penyelenggaraan Pemilu tahun 1999, pemerintah bersama DPR mengeluarkan UU No. 4/2000 tentang Perubahan Atas UU No. 3/1999 tentang Pemilu. Pokok isi dari

---

[9] Miriam Budiardjo "Pemilu 1999 Dan Pelajaran Untuk Pemilu 2004". Dalam http:/ cetro.or.id/ pustaka/mariam.html.

[10] "Komisi Penghamburan Uang" Rabu, 14 November 2007. Dalam http://www.wawasandigital. com/index.php?option=com_content&task=view&id=12793&Itemid=62

UU No. 4/2000 adalah adanya perubahan penting, yaitu bahwa penyelenggaraan Pemilu tahun 2004 dilaksanakan oleh sebuah Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang independen dan nonpartisan. Dengan demikian, independen dan nonpartisan inilah label baru yang disandang oleh KPU saat itu.

Berdasar pada UU No. 4/2000 tersebut, yang kemudian ditegaskan dalam UU No. 12/2003 tentang Pemilu DPR, DPD dan DPRD, maka KPU baru ini terdiri atas para anggota yang dipilih dari orang-orang yang independen dan nonpartisan. Pasal 18 huruf i UU No. 12/2003 menentukan syarat menjadi anggota KPU di antara adalah "tidak menjadi anggota atau pengurus partai politik; tidak sedang menduduki jabatan politik, jabatan struktural, dan jabatan fungsional dalam jabatan negeri". Dengan norma yang demikian, maka lembaga penyelenggara Pemilu akan bebas dari tekanan kepentingan-kepentingan dan bersih dari intervensi partai politik dan pemerintah

Berbeda dengan Pemilu sebelumnya, Pemilu tahun 2004 memiliki dua agenda yakni: 1) Pemilu dalam rangka memilih anggota legislatif (DPR, DPD dan DPRD), dan 2) Pemilu untuk memilih presiden dan wakil presiden. Pemilu ini didasarkan pada UU No. 12/2003 tentang Pemilu DPR, DPD dan DPRD dan UU No. 23/2003 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. UU ini menetapkan bahwa penanggung jawab penyelenggaraan dua agenada Pemilu tersebut adalah KPU yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.

Di akhir masa jabatannya, di tengah keberhasilan KPU menyelenggarakan Pemilu, muncul ironi. Situs internet "Wawasandigital" menulis sebagai berikut:

> "Pemilu 2004 berjalan sukses. Puja puji diberikan oleh banyak pihak karena KPU telah melaksanakan pemilu legislatif dan pemilu presiden dengan sukses. Tetapi tak lama berselang masyarakat dikejutkan oleh kerja Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang menangkap basah anggota KPU, mantan aktifis dan seorang kriminolog terkenal Mulyana W Kusuma yang tengah menyuap pemeriksa dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).
> Skandal korupsi terbongkar yang melibatkan orang-orang KPU lainnya, bahkan ketuanya seorang doktor politik alumnus Monash University Prof Dr Nazaruddin Syamsudin masuk penjara karena terbukti menerima komisi. Hamid Awaluddin selamat karena terpilih sebagai menteri, dan Anas Ubaningrum cepat loncat masuk jajaran elit Partai Demokrat. Di akhir masa tugasnya anggota KPU tinggal 3 orang".[11]

Tepat 3 (tiga) tahun setelah berakhirnya penyelenggaraan Pemilu 2004, muncul pemikiran di kalangan pemerintah dan DPR untuk meningkatkan kualitas Pemilu, yang salah satunya adalah kualitas penyelenggara Pemilu. Lembaga penyelenggara Pemilu ketiga di era reformasi ini dituntut independen, non-partisan, jujur, dan adil. Tuntutan demikian ini wajar mengingat sebagian anggota KPU yang menyelenggarakan Pemilu tahun 2004 terjerat hukum karena skandal korupsi.

Dengan diundangkannya UU No. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilu, maka lembaga penyelenggara Pemilu memasuki era baru. Dalam UU ini diatur mengenai penyelenggara Pemilu yang tetap dilaksanakan oleh suatu KPU

---

[11] "Komisi Penghamburan Uang". Rabu, 14 November 2007. Dalam http://www.wawasandigital. com/index.php?option=com_content&task=view&id=12793&Itemid=62

yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Sifat nasional mencerminkan bahwa wilayah kerja dan tanggung jawab KPU sebagai penyelenggara Pemilu mencakup seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sifat tetap menunjukkan KPU sebagai lembaga yang menjalankan tugas secara berkesinambungan meskipun dibatasi oleh masa jabatan tertentu. Sifat mandiri menegaskan KPU dalam menyelenggarakan Pemilu bebas dari pengaruh pihak manapun.

Era baru penyelenggara Pemilu dalam UU No. 22/2007 meliputi pengaturan mengenai lembaga penyelenggara Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD; Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden; serta Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang sebelumnya diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan kemudian disatukan dalam 1 (satu) undang-undang secara lebih komprehensif. Dengan demikian penyelenggaraan pilkada yang dulunya masuk rezim otonomi daerah, maka dengan berlakunya UU No. 22/2007 pilkada menjadi bagian dari rezim Pemilu. Ini berarti KPU menurut UU No. 22 ini tidak hanya menyelenggarakan Pemilu legislatif dan Pemilu presiden/wakil presiden pada tahun 2009, namun sepanjang 5 tahun masa kerjanya lembaga ini juga menyelenggarakan Pemilu kepala daerah.

UU No. 22/2007 merumuskan bahwa KPU berkedudukan di ibukota negara, KPU Provinsi berkedudukan di ibukota provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota berkedudukan di ibukota kabupaten/kota dengan masa keanggotaan 5 (lima) tahun terhitung sejak pengucapan sumpah/janji. KPU dalam menjalankan tugas di bidang keuangan bertanggung jawab sesuai dengan peraturan perundangundangan, dan dalam hal penyelenggaraan seluruh tahapan Pemilu dan tugas lainnya memberikan laporan kepada DPR dan Presiden. Laporan – yang

juga ditembuskan kepada Bawaslu – tersebut disampaikan secara periodik dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu sesuai dengan peraturan perundang-undangan. (Pasal 39).

Dalam proses pelaksanaan pemilihan dan penetapan calon anggota KPU versi UU No. 22/2007, Presiden membentuk Panitia Tim Seleksi calon anggota KPU tanggal 25 Mei 2007 yang terdiri dari lima orang yang membantu Presiden menetapkan calon anggota KPU. Sesuai dengan bunyi Pasal 13 ayat (3) Tim Seleksi Calon Anggota KPU pada tanggal 9 Juli 2007 telah menerima 545 orang pendaftar yang berminat menjadi calon anggota KPU. Dari 545 orang pendaftar, 270 orang lolos seleksi administratif untuk mengikuti tes tertulis. Dari 270 orang calon yang lolos tes administratif, 45 orang bakal calon anggota KPU lolos tes tertulis dan rekam jejak yang diumumkan tanggal 31 Juli 2007.

KPU dalam menjalankan tugas di bidang keuangan bertanggung jawab sesuai dengan peraturan perundangundangan, dan dalam hal penyelenggaraan seluruh tahapan Pemilu dan tugas lainnya memberikan laporan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden. Laporan – yang juga ditembuskan kepada Bawaslu – tersebut disampaikan secara periodik dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu sesuai dengan peraturan perundang-undangan. (Pasal 39).

KPU Provinsi dalam menjalankan tugasnya bertanggung jawab kepada KPU. Untuk itu KPU Provinsi menyampaikan laporan kinerja dan penyelenggaraan Pemilu secara periodik kepada KPU. Dalam hal Pemilu kepala daerah, KPU Provinsi menyampaikan laporan kegiatan setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi kepada gubernur dan DPRD Provinsi (Pasal 40). Bagi KPU Kabupaten/Kota, dalam menjalankan tugasnya bertanggung jawab kepada KPU Provinsi. Untuk itu KPU Kabupaten/Kota

menyampaikan laporan kinerja dan penyelenggaraan Pemilu secara periodik kepada KPU Provinsi. Dalam hal Pemilu kepala daerah, KPU Kabupaten/Kota menyampaikan laporan kegiatan setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah Kabupaten/Kota kepada bupati/walikota dan DPRD Kabupaten/Kota (Pasal 41).

UU No. 22/2007 juga mengatur tentang kedudukan panitia pemilihan yang bersifat *ad.hoc* yang meliputi Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), Panitia Pemungutan Suara (PPS), Kelompok Penyelenggaran Pemungutan Suara (KPPS), Panitia Pemilihan Luar Negeri (PPLN), serta Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara Luar Negeri (KPPSLN). PPLN yang jumlah anggotanya minimal 3 orang dan maksimal 7 orang berasal dari wakil masyarakat Indonesia dibentuk oleh KPU, dan setelah terbentuk kemudian PPLN membentuk KPPLN untuk menyelenggarakan pemungutan suara di TPS luar negeri.

PPK yang anggotanya berjumlah 5 orang dengan memperhatikan 30% keterwakilan perempuan dan PPS yang anggotanya berjumlah 3 orang (semuanya berasal dari tokoh masyarakat) dibentuk oleh masing-masing KPU kabupaten/kota untuk menyelenggarakan Pemilu di tingkat kecamatan dan di tingkat desa/kelurahan. Selanjutnya PPS membentuk KPPS, yang anggotanya sebanyak 7 orang berasal dari anggota masyarakat di sekitar TPS, dalam rangka melaksanakan pemungutan dan penghitungan suara di TPS. PPK dan PPS tersebut dibentuk oleh KPU Kabupaten/Kota paling lambat 6 (enam) bulan sebelum penyelenggaraan Pemilu dan dibubarkan paling lambat 2 (dua) bulan setelah pemungutan suara.

Untuk mengawasi jalannya Pemilu, UU ini juga menetapkan lembaga pengawas Pemilu yang terdiri atas Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), Panitia Pengawas Pemilu

(Panwaslu) Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan (PPL), dan Pengawas Pemilu Luar Negeri (PPLN). Pasal 73 menetapkan bahwa keanggotaan Bawaslu terdiri atas kalangan profesional yang mempunyai kemampuan dalam melakukan pengawasan dan tidak menjadi anggota partai politik. Jumlah anggota Bawaslu sebanyak 5 (lima) orang, Panwaslu Provinsi sebanyak 3 (tiga) orang, Panwaslu Kabupaten/Kota sebanyak 3 (tiga) orang, Panwaslu Kecamatan sebanyak 3 (tiga) orang, dan jumlah anggota PPL di setiap desa/kelurahan sebanyak 1 (satu) orang. Komposisi keanggotaan Bawaslu, Panwaslu Provinsi, dan Panwaslu Kabupaten/Kota memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus).

Bawaslu adalah bersifat tetap yang masa keanggotaannya adalah 5 (lima) tahun terhitung sejak pengucapan sumpah/janji. Sedangkan Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, PPL, dan PPLN adalah bersifat *ad hoc*.yang dibentuk paling lambat 1 (satu) bulan sebelum tahapan pertama penyelenggaraan Pemilu dimulai dan berakhir paling lambat 2 (dua) bulan setelah seluruh tahapan penyelenggaraan Pemilu selesai.

C. Dinamika Peran Penyelenggara Pemilu dalam Pemilukada

Berlangsung secara demokratis atau tidak proses Pemilukada secara langsung tidak lepas dari penyelenggara dan proses penyelenggaraannya. Pada umumnya, masyarakat mempunyai pemahaman bahwa KPU merupakan lembaga yang dibentuk secara struktural. KPU kabupaten/kota merupakan bawahan KPU provinsi. KPU provinsi merupakan bawahan KPU pusat. Pemahaman tiu tidak sepenuhnya keliru sebab memang semua regulasi berkenaan dengan penyelenggaraan pemilu

dilaksanakan oleh KPU secara berjenjang. Memang ada kinerja teknis yang diserahkan kepada KPU Daerah sebagai bagian dari akomodasi perbedaan momentum pimilihan, khususnya pemilihan kepala daerah yang pelaksanaannya tidak sama. Namun regulasi mendasar tentang teknis pelaksanaannya menjadi kewenangan KPU pusat yang harus dijadikan acuan oleh KPU Daerah.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dengan perubahan berikutnya memberi kewenangan kepada KPUD untuk menyelenggarakan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Hal diatas ditegaskan dalam Pasal 1 angka 21 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa "Komisi Pemilihan Umum Daerah yang selanjutnya disebut KPUD adalah KPU provinsi, kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 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 lembaga tersebut merupakan satu-satunya lembaga yang dikonstruksikan bersifat mandiri untuk melaksanakan Pemilu.

Dengan diberikannya wewenang khusus kepada KPUD oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah untuk menyelengarakan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di setiap provinsi dan/atau kabupaten/kota, maka untuk kelancaran pelaksaan pilkada dan Wakil Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat, Komisi Pemilihan Umum (KPU) mempunyai kewenangan membuat kebijakan dan regulasi di dalam penyelenggaraan Pemilu. Teknisnya dengan membuat peraturan yang mengikat tidak saja kepada KPU sendiri tetapi juga mengikat KPUD yang secara

struktural merupakan instansi di bawah KPU atau perpanjangan tangan KPU di daerah.[12]

Format pengaturan pemilihan langsung kepala daerah tersebut segera menyulut kontroversi. Di satu sisi, pembuat undang-undang menetapkan bahwa pilkada merupakan bagian dari otonomi daerah sehingga hal itu menjadi dominan DPRD dan pemerintah daerah, serta pengaturannya dilakukan oleh pemerintah pusat (dalam hal ini Departemen Dalam Negeri); di sisi lain, para pengkritiknya menyatakan bahwa pilkada merupakan bagian dari pemilu sehingga harus diselenggarakan oleh KPU.

Dalam babakan selanjutnya, 5 LSM dan 16 KPUD mengajukan permohonan pengujian (*judicial review*) terhadap UU Nomor 32/2004 ke Mahkamah Konstitusi (MK). LSM dan KPUD tersebut menginginkan agar penyelenggaraan pilkada dilakukan oleh KPU dan KPUD. Selain argumen-argumen legal formal tersebut, mereka juga mengkhawatirkan akan terganggunya independensi KPUD dalam menyelenggarakan pilkada jika dia harus bertanggungjawab ke DPRD.

Pengajuan peninjauan kembali UU No.32/2004, khususnya yang mengatur pilkada ke MK itu, kemudian dikenal sebagai Perkara Nomor; 072-073 /PUU-II/2004. Dalam permohonan gugatannya, 5 LSM dan 16 KPUD mengajukan tiga pokok perkara; *pertama*, pilkada termasuk pemilu; *kedua*, penyelenggara pilkada harus tetap independen; *ketiga*, penyelenggara pilkada adalah KPU dan KPUD. Terhadap ketentuan-ketentuan UU No.32/2004 yang bertentangan dengan konstitusi dalam tiga pokok perkara tersebut, mereka meminta agar MK mencabutnya. Dalam hal ini pemohon menyebut setidaknya ada 9 pasal dalam

[12] Lihat Samsul Wahidin, 2008. ***Hukum Pemerintahan Daerah : Mengawasi Pemilu Kepala Daerah,*** Yogyakarta: Pustaka Pelajar

UU N0. 32/2004 yang dinilai bertentangan dengan UUD 1945. Dalam pandangan mereka, hanya dengan cara mencabut pasal-pasal tersebut, pilkada akaan sesuai dengan konstitusi dan terselenggara secara luber dan jurdil.

Atas permohonan tersebut, MK menerbitkan Putusan Nomor; 072-073 /PUU-II/2004 dibacakan pada Senin, 21 Maret 2005. Dari tiga pokok perkara yang diajukan, MK hanya mengabulkan satu permohonan, yakni yang terkait dengan independensi penyelenggara pilkada. Dalam hal ini ketentuan-ketentuan yang mengharuskan KPUD bertanggungjawab kepada DPRD dalam UU No.32/2004, dinyatakan dihapus; sementara keinginan pemohon agar pemerintah pusat tidak dilibatkan dalam pengaturan pilkada (dalam bentuk peraturan pemerintah), ditolak. Dalam memutus perkara ini, ternyata sembilan hakim MK tidak satu kata: tiga hakim mengajukan pendapat berbeda (*dissenting opinion*). Ketiga hakim itu menyatakan seharusnya MK mengabulkan seluruh permohonan.

Sementara pada putusan yang lain, MK telah telah membuka pintu bagi masuknya calon perseorangan dalam pemilu kepala daerah. Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa tidak hanya partai politik atau gabungan partai politik yang bisa mengajukan calon, akan tetapi perseorangan juga dapat mengajukan diri sebagai calon kepala daerah. Menurut MK, ketentuan Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa hanya partai politik atau gabungan partai politik yang dapat mengajukan pasangan calon kepala daerah, bertentangan dengan UUD 1945. Ketentuan sebagaimana diatur dalam Undang Undang Nomor 32

tahun 2004 tersebut oleh MK dinilai menutup hak konstitusional seseorang.[13]

Terbitnya Putusan MK yang membolehkan calon perseorangan masuk bursa pemilu kepala daerah berasal dari permohonan Pengujian materi terhadap UU No. 32 Tahun 2004 diajukan oleh anggota DPRD Kabupaten Lombok Tengah, Nusa Tenggara Barat Lalu Ranggalawe. Dalam putusan tersebut, dari sembilan hakim konstitusi, tiga hakim mengemukakan pendapat berbeda (*dissenting opinion*).[14]

Pasca lahirnya Putusan MK berkembang 3 (tiga) alternatif solusi untuk menindaklanjuti putusan MK sekaligus melapangkan jalan bagi calon perseorangan dalam pemilihan langsung kepala daerah, yakni: *pertama, legislative review,* yaitu mengubah UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah terutama terkait dengan syarat calon kepala daerah perseorangan; *kedua,* dengan menerbitkan peraturan pemerintah pengganti undang undang dan; *ketiga*, melalui peraturan KPU dalam rangka mengatasi keterdesakan waktu dan mandat konstitusional. Akhirnya alternatif yang dipilih oleh DPR dan pemerintah adalah alternatif yang pertama.

Munculnya calon perseorangan dalam pemilu kepala daerah patut dikatakan sebagai babakan baru karena kalau kita

---

[13] Putusan MK yang membuka jalan calon perseorangan untuk mengikuti pilkada langsung menimbulkan pro dan kontra berbagai kalangan. Parpol dan intelektual pendukung marah terhadap penggagas calon perseorangan/independent, dianggap melemahkan parpol, yang lain menuduh MK tak paham demokrasi. Bahkan ketua DPR Agung Laksono menyalahkan MK yang dianggap menimbulkan keruwetan dalam pemilihan kepala daerah yang tengah atau akan dilangsungkan. Lihat harian Kompas tanggal 05 Agustus 2007.

[14] Tiga hakim yang mengajukan *dissenting opinion* atau pendapat berbeda adalah H. Achmad Roestandi, I Dewa Gede Palguna dan H. A. S. Natabaya.

runut berbagai peraturan perundangan-undangan yang ada sejak republik ini lahir sampai dengan era reformasi sekarang ini[15] peluang calon perseorangan untuk masuk dalam bursa pemilihan kepala daerah sangatlah dibatasi, kalau tidak boleh dikatakan tertutup sama sekali.[16]

Dalam penyelenggaraan Pilkada yang beralngsung pada Juni 2005 diwarnai oleh banyak masalah. Bahkan, disana-sini diliputi kekerasan yang melibatkan massa pendukung pasangan calon. Masalah yang menonjol- dan ini terjadi di semua daerah yang menyelenggarakan pilkada- adalah soal daftar pemilih yang tidak lengkap. Inti masalahnya adalah banyak warga yang mempunyai hak pilih ternyata tidak masuk daftar pemilih. Tidak ada data resmi yang menunjukkan berapa jumlah riil penduduk yang mempunyai hak pilih tetapi tidak terdaftar, dan berapa persentasenya disetiap daerah. Yang pasti, protes-protes menjelang hari pemungutan suara yang dilakukan oleh mereka

---

[15] Pengaturan desentralisasi dan otonomi daerah terus mengalami perubahan seiring dengan konfigurasi politik yang silih berganti. Sebelum diberlakukan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang Undang Nomor 33 Tahun 2004, telah berlaku 7 (tujuh) UU yang mengatur mengenai Pemerintahan Daerah, yakni UU No. 1 Tahun 1945, UU Nomor 22 tahun 1948, UU Nomor 1 Tahun 1957, UU Nomor 18 Tahun 1965 dan UU Nomor 5 Tahun 1974, UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 25 tahun 1999. Lihat Joko J. Prihatmoko, 2005. ***Pemilihan Kepala Daerah Langsung : Filosofi, Sistem dan Problem Penerapannya di Indonesia***, Yogyakarta: diterbitkan atas kerjasama LP3M UWH dengan Pustaka Pelajar

[16] Pasal 59 ayat (3) UU No. 32/2004 memang mengamanatkan partai politik atau gabungan partai politik wajib untuk membuka kesempatan yang seluas-luasnya bagi calon perseorangan untuk mengikuti proses seleksi internal partai politik melalui mekanisme demokratis dan tranparan. Namun tidak ada sanksi bagi parpol atau gabungan parpol yang tidak melaksanakan amanat tersebut. Lihat Saldi Isra, 2005."Pemilihan Kepala daerah secara langsung: Catatan Kritis atas beberapa isu krusial dalam UU No. 32 Tahun 2004" dalam ***Jurnal Politika*** Vol. 1 No. 1 Mei 2005, Jakarta: AT Institute

yang tidak terdaftar terjadi di mana-mana. Bahkan, di antara protes-protes itu ada yang diwarnai tindak kekerasan, seperti pendudukan kantor KPUD dan penyanderaan anggota KPUD, dengan tuntutan jadwal pilkada diundur.[17]

Amburadulnya daftar pemilih dalam pilkada sepanjang Juni 2005 sebetulnya tidak lepas dari kebijakan Depdagri yang memaksa pemerintah daerah untuk membuat data pemilih sementara. Padahal, pemda tidak memiliki waktu yang cukup untuk membuat daftar pemilih sementara tersebut, sehingga sulit untuk membuat data pemilih yang sempurna. Selain itu, kebijakan ini sebetulnya bertentangan dengan Pasal 70 ayat (1) UU 32/2004 yang menyatakan bahwa, "Daftar pemilih pada saat pelaksanaan pemilihan umum terakhir di daerah digunakan sebagai daftar pemilih untuk pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah." Berdasarkan ketentuan tersebut, mestinya KPUD menggunakan daftar pemilih pada Pemilu Presiden Putara II sebagai daftar pemilih sementara untuk pilkada. Namun KPUD tidak bisa mengelak dari kebijakan Depdagri. Sebab, dalam hal penyelenggaraan pilkada, KPUD memang harus mengikuti kebijakan pemerintah pusat.

Celakanya, dalam berbagai kesempatan pejabat Depdagri justru sering menyalahkan KPUD atas banyaknya pemilih yang tidak masuk daftar pemilih. Alasannya, sudah menjadi tugas KPUD untuk memperbaiki data pemilih yang diberikan oleh Pemda, sebab data pemilih tersebut sifatnya hanya data sementara. KPUD bersama PPK dan PPS-lah yang harus meng-*update* data tersebut untuk menjadi daftar pemilih (tetap).

---

[17] Didik Supriyanto, 2007. ***Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu,*** Jakarta : Diterbitkan USAID, drsp dan Perludem

Terlepas dari soal profesionalitas para petugas pilkada untuk memperbarui daftar pemilih, apabila daftar Pemilu Presiden Putaran II dipakai sebagai acuan untuk mendaftar pemilih pilkada, maka KPUD dan jajarannya akan lebih mudah melakukan tugasnya. Sebab, mereka sudah mengetahui kelemahan dan kekurangan data-data tersebut sehingga upaya untuk memperbaikinya bisa dilakukan lebih cepat dan tepat.[18]

Penyelenggaraan pilkada juga diwarnai oleh kekerasan. Bahkan calon-calon yang tidak lolos menggugat keputusan KPUD ke pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Kemudian PTUN memenangkan beberapa di antaranya sehingga posisi KPUD semakin sulit; Di satu pihak, proses tahapan pemilu sudah berjalan sesuai dengan jadwal sehingga tidak mungkin diulang kembali, dan jikapun diulang pasangan calon yang sudah lolos dan pendukungnya juga bisa melancarkan protes; Di pihak lain, para calon yang dinyatakan tidak lolos kenyataannya mempunyai dasar hukum karena gugatannya dimenangkan oleh PTUN, dan seandainyapun keputusan PTUN tersebut bisa dibanding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN) dan dikasasi ke Mahkamah Agung (MA), potensi keributan tetap saja besar apabila calon yang dinyatakan tidak lolos memenangkan gugatan pada tingkat banding dan kasasi. Ketidakpastian hukum yang membuat kisruh pilkada di berbagai daerah itu akhirnya bisa diredakan setelah MA mengeluarkan keputusan bahwa keputusan KPUD, termasuk keputusan tentang penetapan pasangan calon pilkada, tidak menjadi objek gugatan hukum administrasi negara sehingga tidak bisa di PTUN-kan.[19]

Akhirnya Kontroversi KPUD sebagai penyelenggara Pilkada berakhir dengan melunaknya sikap Pemerintah bersedia

[18] Ibid
[19]Ibid

menerima keinginan DPR untuk menempatkan pilkada sebagai bagian dari pemilu, sehingga pilkada harus diselenggarakan oleh KPU/KPUD. Meskipun demikian, rumusan dalam Ketentuan Umum RUU Penyelenggaraan Pemilu diperbaiki, sehingga definisi pemilu dalam UU No. 22/2007 dirumuskan menjadi lima ketentuan sebagai berikut:

1. Pemilihan Umum, selanjutnya disebut Pemilu, adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diselenggarakan secara langsung, umu, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah Pemilu untuk memilih anggoat Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
3. Pemilu Presiden dan Wakil Presiden adalah Pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
4. Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah Pemilu untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

5. Penyelenggara Pemilihan Umum adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Presiden dan Wakil Presiden, serta kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung oleh rakyat.

Dengan digunakannya istilah "pemilu kepala daerah" seperti tertulis dalam ketentuan nomor 4 untuk menggantikan istilah "pemilihan kepala daerah" atau "pilkada", maka posisi pilkada kini menjadi sama dengan pemilu legislatif dan pemilu presiden. Karena ketentuan selanjutnya menyebutkan bahwa KPU adalah lembaga penyelenggara pemilu, termasuk di dalamnya adalah pemilu kepala daerah, maka ketentuan Pasal 1 UU No. 22/2007 itu mengakhiri kontroversi penyelenggaraan pilkada. Dengan demikian, sejak diberlakukannya UU ini, maka KPU diposisikan sebagai bagian penting dari penyelenggara pemilu kepala daerah, khususnya dalam membuat peraturan pelaksana pemilu kepala daerah dan mengendalikan serta mengontrol kerja KPUD selaku penyelenggara dan pelaksana pemilu kepala daerah di setiap daerah.Oleh karena itu, pada bagian lain UU No. 22/2007 banyak merinci tugas, wewenang dan kewajiban KPU/KPUD dalam menyelenggakana pemilu kepala daerah.

Sejak pemilihan kepala daerah secara langsung, dalam dinamikanya yang terjadi muncul wacana pergantian sistem pemilihan kepala daerah (pilkada) langsung dengan memakai sistem tak langsung, seperti pemilihan oleh DPRD (usulan PBNU) atau pengangkatan gubernur oleh presiden (rekomendasi Lemhannas). Alasannya bersifat teknis, pilkada memakan biaya besar dan tidak efisien. Kita juga selalu dibuat sibuk menyiapkan

rangkaian pelaksanaannya di sekitar 500 provinsi dan kabupaten/kota.

Pilkada jelas membutuhkan ongkos politik. Namun, umumnya diketahui bahwa "ongkos politik" itu lebih bermakna politik uang. Mengutip Kompas (23/7), untuk calon bupati sekitar Rp 5 miliar, sementara untuk calon gubernur lebih dari RP 20 milliar. Ongkos politik itu bertambah dengan bertambahnya parpol yang terlibat.[20]

Erat kaitannya dengan hal ini, tidak sedikit petahana (incumbent) yang melibatkan birokrasi dan fasilitas negara. Banyak pejabat daerah yang akhirnya berada pada posisi dilematis, berusaha bersikap apolitis atau bias politis dengan risiko yang sama besar. Hal yang sama dirasakan pengusaha, "investor pilkada". Bedanya, mereka acap kali mampu bermain di semua pion sehingga baginya tak ada kata "kalah". Maraknya politik uang mestinya tak dipandang enteng. Apalagi samapi dianggap sebagai "kepatutan tradisi".

Setidaknya, ada tiga implikasi negatif yang ditimbulkan. *Pertama*, kepala daerah yang terpilih akan terpasang dalam kemenangannya. Mahalnya ongkos politik akan menyulitkannya dalam menyukseskan visi dan misi yang dijanjikannya kepada rakyat. Ibarat pemain teater, ia harus selalu memerankan tokoh berwatak ganda. Namun, ibarat menanam bom waktu, cepat atau lambat hal itu hanya akan menjadikan blunder bagi daerah dan masyarakatnya. Sebab, upaya untuk mewujudkan good governance hanya akan bersifat retoris, jauh panggang dari api. Dalam prakteknya, sejumlah daerah yang mengklaim telah melakukan best practices sekalipun masih sebatas di atas kertas.[21]

---

[20] R. Siti Zuhro, "Rapor Merah Pilkada" Artikel dalam harian Kompas, 26 Juli 2010

[21] Ibid

Kedua, tidak sedikit kepala daerah terpilih akhirnya terlibat dalam skandal korupsi. Pada 2010 Presiden mengeluarkan lebih dari 150 izin pemeriksaan bupati dan gubernur yang terkait dengan korupsi.

Dengan masa jabatan terbatas, banyak kepala daerah yang seolah berpacu dengan waktu untuk menebus ongkos politiknya tanpa memerhatikan rambu-rambu birokrasi. Alih-alih sebagai pemegang kedaulatan, rakyat justru lebih sering menjadi pihak yang tereksploitasi dan menjadi komoditas politik bagi para elitenya dalam mendorong budaya oportunisme.

Ketiga, dengan mahalnya ongkos politik, banyak calon kepala daerah yang menganut prinsip politik Machiavelli. Dengan prinsip tersebut, banyak di antaranya yang tak siap kalah. Dari 244 pilkada tahun 2010, yang tak bermasalah hanya 35, Selebihnya menjadi sengketa pemilu di Mahkamah Konstitusi dan tak sedikit pula yang meletup menjadi kerusuhan sosial.[22]

D. Penutup

Di era pascareformasi, pilkada memang menawarkan pesona tersendiri. Selain dianggap membuka ruang bagi partisipasi rakyat dalam kehidupan politik formal dan memilih kepala daerah yang dibutuhkan, juga akan menuntut tumbuhnya kepekaan elite politik terhadap isu yang kontekstual dan akuntabilitas atas kinerja kandidat yang terpilih oleh rakyat.

Di saat yang sama harus diakui bahwa pilkada yang dilakukan dengan cara instan dan belum didukung sikap politik masyarakat yang rasional kalkulatif seperti sekarang ini sesungguhnya riskan terjerumus ke dalam situasi yang kontraproduktif.

Pelaksanaan pilkada di berbagai daerah di satu sisi terbukti berpotensi memicu terjadinya konflik horizontal yang

[22]Ibid

makin terbuka, baik atas dasar perbedaan adeologi, kepentingan, maupun identitas sosial politik yang lain. Di sisi lain, sekalipun tak jarang pilkada telah berlangsung dengan sukses, ternyata juga tidak ada jaminan bahwa pemimpin daerah yang terpilih kemudian terbukti mampu mendongkrak kinerja pembangunan secara kentara.

Kekhawatiran bahwa KPUD bisa menjadi arena tarik menarik kepentingan politik memang tidak berlebihan. Ketika KPUD tidak lagi bertanggungjawab kepada DPRD pun, KPUD tetap saja menjadi sasaran tarik menarik itu.

DAFTAR PUSTAKA

Buku & Surat Kabar Harian :

Afan Gaffar, 2000. ***Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi***, Pustaka Pelajar, Yogyakarta

Bagir Manan, dan Kuntana Magnar, 1996. "Mewujudkan Kedaulatan Rakyat melalui Pemilihan Umum" dalam Bagir Manan (editor), 1996. ***Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum***, Jakarta : Gaya Media Pratama

Didik Supriyanto, 2007. ***Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu,*** Jakarta : Diterbitkan USAID, drsp dan Perludem

Eep Saefulloh Fatah, 2009. "Dosa Besar Pemilu 2009" artikel Opini dalam harian Kompas tanggal 14 April 2009

Feith, Herbert, 1999. ***Pemilihan Umum 1955 di Indonesia,*** Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia

Harian Kompas, 13 Agustus 2009

Harian *Kompas*, 28 Maret 2008, hal. 3.

IDEA, 2002. ***Standar-standar Internasional Pemilu : Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu,*** Jakarta: IDEA

Indra J. Piliang, 2007. "KPU Minus Kepercayaan" artikel Opini dalam harian Kompas tanggal 02 November 2007
Harian Kompas, 13 Agustus 2009

C. Joko J. Prihatmoko, 2005. ***Pemilihan Kepala Daerah Langsung : Filosofi, Sistem dan Problem Penerapannya di Indonesia***, Yogyakarta: diterbitkan atas kerjasama LP3M UWH dengan Pustaka Pelajar

Muhammad Asfar, (editor), 2002. ***Model-model Sistem Pemilihan di Indonesia***, Surabaya: Pusdeham berkerjasama dengan *Partnership for Governance Reform In Indonesia*

Peter Haris, dalam Peter Harris dan Ben Relly, ed. 2000. ***Demokrasi dan Konflik yang Mengakar : Sejumlah Pilihan untuk Negosiator,*** Jakarta: IDEA

Razali Ritonga, 2009. "Momentum Sensus Penduduk 2010" artikel opini dalam harian Kompas tanggal 21 April 2009

R. Siti Zuhro, "Rapor Merah Pilkada" Artikel dalam harian Kompas, 26 Juli 2010Sigit Pamungkas, 2009. ***Perihal Pemilu,*** Yogyakarta : JIP UGM Yogyakarta

Saldi Isra, 2005."Pemilihan Kepala daerah secara langsung: Catatan Kritis atas beberapa isu krusial dalam UU No. 32 Tahun 2004" dalam ***Jurnal Politika*** Vol. 1 No. 1 Mei 2005, Jakarta: AT Institute

Sri Moertiningsih Adioetomo, 2009. "Karut DPT Pemilu 2009" artikel opini dalam Harian Kompas tanggal 14 April 2009

Syamsuddin Haris, 2009. "Menata Ulang Sistem Pemilu" artikel opini dalam Harian Kompas, 13 April 2009

Peraturan Perundang-undangan :

Republik Indonesia, UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Beserta Perubahannya

Republik Indonesia, Undang Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan DPR, DPD dan DPRD

Republik Indonesia, Undang Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan DPR, DPD dan DPRD

Republik Indonesia, Undang Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

Republik Indonesia, UU Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan

Internet :

MTI [Media Transparansi Edisi 5/Feb 1999] [Media Transparansi Online] "Antara Pemilu 1955 dan Pemilu-pemilu Orde Baru". Dalam

http://www.transparansi.or.id/majalah/edisi5/5berita_6.html.

"Komisi Penghamburan Uang" Rabu, 14 November 2007. Dalam http://www.wawasandigital.com/index.php?option=com_content&task=view&id=12793&Itemid=62

http://www.beranda.net/artikel/panduan13.htm

http://www.kpu.go.id/Sejarah/sejarah_list.php

Miriam Budiardjo "Pemilu 1999 Dan Pelajaran Untuk Pemilu 2004". Dalam http:/ cetro.or.id/ pustaka/mariam.html.

Risalah "Pemilu Dalam Sejarah, Badan Pemilu Masa Lalu" dalam http://www.kpu.go.id/Badan_Pemilu_Lalu/Badan_Pemilu_Lalu_list.php.