

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Undang-Undang Dasar 1945 yang telah di amandemen, Pasal 1 ayat (2), menyatakan bahwa “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Dalam perubahan tersebut bermakna bahwa Kedaulatan Rakyat tidak lagi dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, tetapi dilaksanakan menurut ketentuan Undang-Undang Dasar. Salah satu wujud dari kedaulatan Rakyat adalah penyelenggaraan pemilihan baik untuk memilih Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, pemilihan Presiden dan Wakil presiden dan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang semuanya dilaksanakan menurut Undang-Undang sebagai perwujudan negara hukum dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Perubahan sistem Pilkada tak langsung ke pilkada langsung menimbulkan beban tersendiri bagi daerah. Secara psikologis, pembiayaan pilkada langsung baru kali pertama di implementasikan untuk menjadi agenda politik lima tahunan. Secara anggaran biaya pilkada langsung mengurangi secara signifikan alokasi dana untuk pembangunan dalam rangka mensejahterakan rakyat daerah. Hal ini karena sebagian besar anggaran daerah sudah tersedot untuk belanja aparatur dan barang, yang tidak mungkin dikurangi tapi mungkin ditambah.¹

Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) merupakan lembaga yang independen untuk menyelenggarakan Pemilihan Kepala Daerah yang perlu

¹ Dody Riyadmadji, *Merintis Pemikiran Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm 223.

dikembangkan lebih lanjut untuk berperan secara pro aktif dalam pembangunan nilai-nilai demokrasi dengan menyelenggarakan Pemilihan Kepala Daerah wakil Kepala Daerah (Pilkada).

Terwujudnya Komisi Pemilihan Umum Daerah yang tangguh, mandiri dan mampu berdiri diatas semua golongan politik, menjadikan komisi pemilihan umum sebagai lokomotif bagi proses demokratisasi di kabupaten Sleman salah satu dari sekian banyak komisi pemilihan umum tersebut adalah Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) Sleman.

Problem yang di hadapi KPUD tidak hanya menyangkut bertambahnya beban pekerjaan, dari yang semula hanya sekedar pelaksanaan, menjadi sekaligus dalam kapasitas terbatas sebagai *policy maker*. Namun yang tidak kalah pentingnya menyangkut kerentanan peran KPUD Sleman dalam konstalasi kekuatan politik lokal. Dengan terpisahkannya KPUD Sleman dari induknya (KPU) dalam konteks penyelenggaraan pilkada langsung, tentu peranan KPUD Sleman menjadi rentan ketika harus berhadapan dengan berbagai aktor strategis di tingkat lokal.

KPUD Kabupaten Sleman dalam melaksanakan Pilkada pertama yang dilakukan secara langsung terdapat permasalahan yaitu masih banyaknya calon pemilih yang belum terdaftar dan, banyaknya pelanggaran dalam pelaksanaan kampanye oleh para calon Kepala Daerah.

Berdasarkan permasalahan di atas penulis berusaha mengetahui bagaimana peranan KPUD dalam menyelenggarakan pelaksanaan Pilkada langsung 2005 di Kabupaten Sleman.

B. Perumusan Masalah

Bagaimana peranan Komisi Pemilihan Umum Daerah Kabupaten Sleman dalam Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara Langsung Tahun 2005?

C. Tinjauan Pustaka

Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Daerah Provinsi, Kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.

Dalam pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2005 Tentang Pedoman Bagi Pemerintah Daerah Dalam Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah.

Pasal 56 (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. (2) Pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik.

Pemerintah Daerah dijalankan Kepala Daerah yang dipilih dan bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan

atau dipilih langsung oleh rakyat dan tidak bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat.²

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat merupakan suatu proses politik di daerah menuju kehidupan politik yang lebih demokratis dan bertanggung jawab. Oleh karena itu, untuk menjamin pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang berkualitas, memenuhi derajat kompetisi yang sehat, partisipatif, dapat dipertanggung jawabkan.

Pasal 57 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa:

- 1) Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diselenggarakan oleh KPUD yang bertanggungjawab kepada DPRD.
- 2) Dalam melaksanakan tugasnya, KPUD menyampaikan laporan penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah kepada DPRD.
- 3) Dalam mengawasi penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, dibentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang keanggotaannya terdiri atas unsur kepolisian, kejaksaan, perguruan tinggi, pers, dan tokoh masyarakat.
- 4) Anggota panitia pengawas sebagaimana dimaksud pada ayat (3) berjumlah 5 (lima) orang untuk provinsi, 5 (lima) orang untuk Kabupaten/kota dan 3 (tiga) orang untuk kecamatan.

² Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press. Yogyakarta. 2003, hlm 46.

- 5) Panitia pengawas Kecamatan diusulkan oleh panitia pengawas kabupaten/kota untuk ditetapkan oleh DPRD.
- 6) Dalam hal tidak didapatkan unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3), panitia pengawas kabupaten/kota/kecamatan dapat diisi oleh unsur yang lainnya.
- 7) Panitia pengawas pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dibentuk oleh dan bertanggungjawab kepada DPRD dan berkewajiban menyampaikan laporannya.

Kepala Daerah sebagai pimpinan dan penanggungjawab tertinggi di daerahnya maka selayaknya apabila Kepala Daerah bertindak mewakili daerahnya dalam segala persoalan yang timbul sebagai akibat pelaksanaan pemerintahan yang dipimpin baik dalam maupun di luar pengadilan, sehubungan dengan banyaknya dan beratnya tugas Kepala Daerah maka dipandang perlu, untuk dapat menunjuk seorang kuasa atau lebih untuk mewakilinya dalam hal tertentu di luar dan di dalam pengadilan. Penunjukan seorang kuasa harus dilakukan dengan resmi menurut prosedur yang berlaku.

Josef Riwo Kaho menyatakan bahwa : "Berhasil tidaknya seseorang yang menjabat suatu jabatan dalam menjalankan tugas-tugasnya tergantung pada kualitas yang dimilikinya, begitu pula halnya dengan Kepala Daerah, berhasil tidaknya ia menjalankan tugasnya tergantung pada kualitas yang dimilikinya".³

³ Josef Riwo Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia (Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya)*, PT. Raja Grafindo Jakarta. 2001, hlm 64

Mekanisme pemilihan Kepala Daerah disebut demokratis apabila memenuhi beberapa parameter. Parameter untuk mengamati terwujudnya demokrasi antara lain:

- 1) Pemilihan Umum
- 2) Rotasi Keamanan
- 3) Rekrutmen secara terbuka
- 4) Akuntabilitas publik⁴

Menurut Joko J Prihatmoko, seorang kepala daerah yang memiliki legitimasi adalah kepala daerah yang terpilih dengan prosedur dan tata cara yang sesuai dengan ketentuan prundang-undangan.⁵

Pasal 58 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah warga negara Republik Indonesia yang memenuhi syarat:

- a. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- b. setia kepada Pancasila sebagai Dasar Negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945, dan kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia serta Pemerintah;
- c. berpendidikan sekurang-kurangnya sekolah lanjutan tingkat atas dan/atau sederajat;
- d. berusia sekurang-kurangnya 30 (tiga puluh) tahun;

⁴ H. Syaokani, Afan Gaffar, M. Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*. Yogyakarta, 2002, hlm 12-13

⁵ Joko J. Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, Pustaka Pelajar, 2005, hlm 102.

- e. sehat jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter;
- f. tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau lebih;
- g. tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- h. mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di daerahnya;
- i. menyerahkan daftar kekayaan pribadi dan bersedia untuk diumumkan;
- j. tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggungjawabnya yang merugikan keuangan negara.
- k. tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- l. tidak pernah melakukan perbuatan tercela;
- m. memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) atau bagi yang belum mempunyai NPWP wajib mempunyai bukti pembayaran pajak;
- n. menyerahkan daftar riwayat hidup lengkap yang memuat antara lain riwayat pendidikan dan pekerjaan serta keluarga kandung, suami atau istri;

- o. belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama; dan
- p. tidak dalam status sebagai penjabat kepala daerah.

Menurut Pasal 57 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan :

Ayat (1) Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di selenggarakan oleh KPUD yang bertanggung jawab kepada DPRD.

Ayat (2) Dalam melaksanakan tugasnya, KPUD menyampaikan laporan penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah kepada DPRD.

Berdasarkan penjelasan tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa pengertian KPUD menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah penyelenggara pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang bertanggung jawab kepada DPRD dengan menyampaikan laporan tugasnya.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah sebagai berikut: Komisi Pemilihan Umum Daerah yang selanjutnya disebut KPUD adalah KPU di Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota sebagai mana di maksud dalm UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum yang diberi wewenang khusus oleh UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, untuk menyelenggarakan pemilihan di Provinsi dan/atau Kabupaten/kota.

Pasal 66 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa Tugas dan Wewenang KPUD adalah:

- 1) Merencanakan penyelenggaraan pemilihan.
- 2) Menetapkan tata cara pelaksanaan pemilihan sesuai dengan tahapan yang diatur dalam Peraturan Perundang –undangan.
- 3) Mengkoordinasi, menyelenggarakan dan mengendalikan semua tahapan pelaksanaan pemilihan.
- 4) Menetapkan tanggal dan tata cara pelaksanaan kampanye, serta pemungutan suara pemilihan.
- 5) Meneliti persyaratan partai politik (parpol) atau gabungan parpol yang mengusulkan calon.
- 6) Meneliti persyaratan calon Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah yang diusulkan
- 7) Menetapkan pasangan calon yang telah memenuhi persyaratan
- 8) Menerima pendaftaran dan mengumumkan tim kampanye
- 9) Mengumumkan laporan sumbangan dana kampanye.
- 10) Menetapkan hasil rekapitulasi penghitungan suara dan mengumumkan hasil pemilihan.
- 11) Melakukan Evaluasi dan pelaporan pemilihan.
- 12) Membentuk PPK,PPS dan KPPS dalam wilayah kerjanya.
- 13) Menetapkan kantor akuntan publik untuk mengaudit dana kampanye dan mengumumkan hasil audit

Berdasarkan struktur organisasinya menurut Keputusan KPU No 12 Tahun 2001, pasal 30 dan pasal 33.

- 1 Sekretariat KPUD provinsi dipimpin oleh seorang sekretaris yang dipilih oleh KPUD provinsi dari 3 (tiga) orang calon yang diajukan oleh Gubernur dan selanjutnya ditetapkan dengan keputusan sekretaris jenderal KPU.
- 2 Sekretariat KPUD Kabupaten/Kota, sekretarisnya dipilih oleh KPU Kabupaten/Kota yang diajukan oleh Bupati/Walikota.

Berdasarkan penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) adalah KPU di Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam UU No 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum yang diberi wewenang khusus oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah untuk menyelenggarakan Pemilihan di Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota.

D. Tujuan Penelitian

Untuk mengetahui dan mengkaji peranan Komisi Pemilihan Umum Daerah dalam Pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung di Kabupaten Sleman.

E. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Untuk memberikan sumbangan kepada Ilmu Pengetahuan hukum khususnya Hukum Tata Negara.

2. Manfaat Praktis

Memberikan masukan bagi Komisi Pemilihan Umum Daerah Kabupaten Sleman dalam rangka melaksanakan tugas dan fungsinya dalam pemilihan Kepala Daerah secara langsung.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

a. Penelitian kepustakaan

Penelitian kepustakaan adalah penelitian yang dilakukan dengan mempelajari berbagai literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

b. Penelitian Lapangan

Penelitian lapangan adalah penelitian yang dilakukan dilokasi penelitian untuk mendapatkan data dengan menggunakan metode wawancara dengan mengajukan pertanyaan secara langsung kepada responden.

2. Teknik Pengumpulan Data

a. Studi Pustaka yaitu dengan membaca dan mempelajari buku-buku dan peraturan perundang-undangan yang ada kaitannya dengan metode penelitian.

- b. Studi lapangan, yaitu penelitian yang dilakukan langsung ke tempat atau instansi yang berhubungan dengan obyek penelitian dan melakukan wawancara langsung dengan narasumber.

3. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian di wilayah Kabupaten Sleman, dengan responden:

- a. Ketua Komisi Pemilihan Umum Daerah Kabupaten Sleman
- b. Sekretaris Komisi Pemilihan Umum Daerah Kabupaten Sleman
- c. Anggota Komisi Pemilihan Umum Daerah Kabupaten Sleman

4. Teknik Pengolahan Data

Data yang diperoleh dari hasil penelitian disusun secara sistematis dan logis, untuk mendapatkan data umum tentang peranan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Sleman dalam pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung di Kabupaten Sleman

5. Analisis Data.

Data yang diperoleh kemudian di analisis secara yuridis kualitatif dengan pendekatan yuridis untuk mendapatkan unsur-unsur pokok dan untuk menjawab rumusan masalah yang diajukan