

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Republik Indonesia adalah negara kesatuan yang menganut asas desentralisasi yang memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi. Daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat atas prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dari masyarakat dalam ikatan negara Kesatuan Republik Indonesia. Ini dimaksudkan untuk dapat mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan dan pemberdayaan peran serta masyarakat, diharapkan pula agar tiap-tiap daerah dapat bersaing secara sehat untuk memajukan daerahnya masing-masing.

Kepala daerah dan wakil kepala daerah baik Gubernur dan wakil Gubernur, Bupati dan wakil Bupati, maupun Walikota dan wakil Walikota dipilih secara langsung oleh rakyat setempat. Ketentuan ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 56 Jo Pasal 119 dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Tata Cara Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah pengganti Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah dalam rangka mencapai efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah

dengan lebih memperhatikan aspek- aspek hubungan antara susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global.

Pilkada langsung akan mengeliminasi distorsi-distorsi demokrasi dalam praktik pilkada sistem perwakilan (DPRD). Pilkada langsung dinilai sebagai jalan masuk (*passport*) bagi demokratisasi politik di daerah karena dapat mengeliminasi atau mengikis politik uang (*money politics*), memperkecil peluang intervensi pengurus partai politik, dan memberikan kesempatan rakyat memilih pimpinan daerah secara objektif.¹

Pilkada langsung merupakan ide dan keputusan prematur yang tidak relevan peningkatan kualitas demokrasi karena kualitas demokrasi di daerah lebih ditentukan oleh faktor-faktor lain, terutama kualitas anggota DPRD dan kualitas pemilih. Bagi kelompok kontra, pemilih masih bersifat konservatif dan patriarkhi sehingga pilkada langsung bisa menimbulkan bias demokrasi. Pilkada langsung sebagai euphoria demokrasi, ini dikarenakan adanya berbagai penyimpangan dalam pilkada lalu. Penyimpangan timbul karena adanya ketidaksempurnaan mekanisme sistem pilkada selama ini, sekaligus karena praktek politik uang yang melibatkan anggota DPRD. Artinya, rendahnya kualitas DPRD menjadi inti dari merebaknya persoalan yang bermuara pada kekecewaan masyarakat.

Dalam pemilihan kepala daerah secara langsung banyak hal atau aspek-aspek yang harus dicermati oleh setiap daerah dalam menyelenggarakan pemilihan Kepala Daerah secara langsung. UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah membagi kewenangan penyelenggaraan Pilkada

¹ Kastorius Sinaga, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung Kota dan Kabupaten : Beberapa Catatan Awal*, Pustaka Pelajar, 2004, hlm 233

langsung kepada tiga institusi, yaitu DPRD, KPUD, dan Pemerintah Daerah. Secara fungsional, kedudukan ketiga institusi tersebut berbeda menurut tugas dan kewenangannya.

DPRD adalah representasi rakyat yang memiliki kedaulatan dan memberikan mandat penyelenggaraan pilkada langsung, berwujud pemberitahuan mengenai berakhirnya masa jabatan kepala daerah kepada kepala daerah dan KPUD. DPRD juga menyelenggarakan rapat paripurna untuk mendengarkan penyampaian visi, misi, dan program dari pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. KPUD sebagai pelaksana teknis bertugas melaksanakan tahapan-tahapan kegiatan, dari tahapan pendaftaran pemilih sampai penetapan calon terpilih. KPUD juga membuat aturan, mengambil keputusan, dan membuat kebijakan yang harus sesuai dengan koridor hukum dan ketentuan perundangan. Pemerintah Daerah menjalankan fungsi fasilitasi proses pilkada meliputi bidang anggaran, personalia, dan kebijakan sebagai eksekutif.²

Pilihan terhadap jenis sistem pilkada langsung selalu mempertimbangkan aspek "legitimasi" dan "efisiensi" yang selalu merupakan "trade off". Artinya, memilih sistem dengan legitimasi tinggi selalu mengandung konsekuensi sangat tidak efisien. Sebaliknya, kalau semata-mata mengutamakan efisiensi akan melahirkan hasil pilkada yang legitimasinya sangat rendah.³

Pilkada langsung menimbulkan beban tersendiri bagi daerah. Secara psikologis, pembiayaan pilkada langsung diimplementasikan untuk menjadi agenda politik lima tahunan. Beban tersebut akan menurun sejalan dengan semakin baiknya perencanaan keuangan daerah dan kesiapan psikologis daerah. Secara anggaran, besarnya biaya pilkada langsung mengurangi secara signifikan alokasi dana untuk pembangunan dalam rangka mensejahterakan rakyat daerah. Hal itu karena sebagian besar anggaran daerah sudah tersedot untuk belanja aparatur dan barang, yang tak mungkin dikurangi tetapi mungkin bertambah.⁴

² Joko J. Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, Pustaka Pelajar, Jakarta 2005, hlm 213

³ Agus Pramusimo, *Otonomi Daerah dan Pemilihan Kepala Daerah dalam Mencermati Hasil Pemilu 2004*, (Jakarta, Jurnal Analisis CSIS, Vol 33 No 2 Juni 2004), hlm 240.

⁴ Dedi Riyadmadji, *Merintis Pemikiran Kepala Daerah Secara Langsung*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm 223.

Penyelenggara dalam pilkada langsung sangat menentukan sukses atau tidaknya suatu pemilihan kepala daerah. Pilkada langsung yang berkualitas umumnya diselenggarakan oleh lembaga yang independen, mandiri dan non-partisan.

KPUD dalam hal ini sebagai penyelenggara, adalah institusi yang paling bertanggung jawab terhadap sukses atau tidaknya suatu penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung. KPUD dalam melaksanakan tugasnya tentunya akan mengalami kendala-kendala di KPUD Kabupaten Purworejo misalnya pada saat penyaringan bakal calon Kepala Daerah pada surat keterangan sehat jasmani atau rohani, bagaimana pun kondisi calon (bakal calon), jika instansi pemerintah atau pejabat yang berwenang telah mengeluarkan surat keterangan sesuai yang disyaratkan dalam peraturan, maka KPUD tetap bisa menerima. Tidak mungkin KPUD melakukan tes kesehatan ulang jika dari instansi yang berwenang memang sudah mengeluarkan surat keterangan sehat. Begitu pun pada syarat bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, juga syarat lain yang berupa pernyataan yang dibuat sendiri oleh calon (bakal calon) yang bersangkutan, tidak mungkin dilakukan klarifikasi secara detail terhadap calon yang bersangkutan. KPUD tidak akan melakukan uji kelayakan, soal berkualitas atau tidaknya calon langsung diserahkan kepada masyarakat yang akan memilihnya.⁵

⁵ *Kedaulatan Rakyat*, 17 Juni 2005

Pasal 60 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 ayat (1) menyebutkan bahwa penelitian persyaratan dengan melakukan klarifikasi kepada instansi pemerintah yang berwenang, dan menerima masukan dari masyarakat terhadap persyaratan pasangan calon. Istilah “menerima masukan dari masyarakat” itu harus dipahami dalam konteks pendekatan legal formal. Yang artinya, masukan itu dibatasi pada ruang yang berhubungan dengan hasil klarifikasi KPUD, yang ditunjukkan dengan surat keterangan dan hasil klarifikasi kepada instansi pemerintah yang berwenang.

Permasalahan yang lain yang dihadapi KPUD adalah adanya rasa ketidakadilan dari pasangan calon yang merasa dirugikan seperti yang dikatakan Amelia yang merasa diperlakukan secara diskriminatif oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) Purworejo, di saat akan mendaftarkan diri sebagai calon.

“Nama saya kan hanya Amelia. Sedang Achmad Yani nama ayah. Tapi nama saya kemudian menjadi Amelia Achmad Yani. Karena di ijazah masih Amelia saja, maka untuk mendaftar sebagai calon, oleh KPUD waktu itu harus segera diselesaikan secara sah di pengadilan,” katanya seraya menambahkan, waktu yang diberikan KPUD saat itu hanya satu hari, kalau tidak berarti gugur. “Tapi setelah proses pilkada, ternyata juga ada calon lain yang nama tambahan lain yang belum resmi, dan baru mengurus ke PN setelah usai pelaksanaan pilkada.”⁶

KPUD secara teknis bertugas melaksanakan dan bertanggungjawab terhadap berbagai bidang dan aspek perencanaan, penyelenggaraan, dan pengendalian penyelenggaraan pilkada langsung. KPUD mempunyai peran yang sangat penting dalam penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah

⁶ *Ibid*

Langsung, karena KPUD adalah pelaksana teknis, yang melaksanakan tahapan-tahapan kegiatan dari tahap pendaftaran pemilih sampai penetapan calon terpilih, sehingga penulis tertarik untuk meneliti tentang peranan Komisi Pemilihan Umum Daerah dalam Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Kabupaten Purworejo.

B. Perumusan Masalah

Bagaimana peranan Komisi Pemilihan Umum Daerah dalam Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Kabupaten Purworejo?

C. Tinjauan Pustaka

1. Pemilihan Kepala Daerah Langsung

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.
- 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 lain nya.
- 7) Panitia pengawas pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dibentuk oleh dan bertanggung jawab kepada DPRD dan berkewajiban menyampaikan laporannya.

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;
- 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 pejabat kepala daerah.

Menurut UU RI Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Bagian kedelapan mengenai pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, Pasal 57 menyatakan sebagai berikut:

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.

2. Komisi Pemilihan Umum Daerah

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 dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 yang diberi wewenang khusus oleh Undang-Undang 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

Kewajiban KPUD menurut Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah sebagai berikut:

- 1) Memperlakukan pasangan calon secara adil dan setara
- 2) Menetapkan standarisasi serta kebutuhan barang dan jasa yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilihan berdasarkan peraturan perundang-undangan

- 3) Menyampaikan laporan kepada DPRD untuk setiap tahap pelaksanaan pemilihan dan menyampaikan informasi kegiatannya kepada masyarakat.
- 4) Memelihara arsip dan dokumen pemilihan serta mengelola barang inventaris milik KPUD berdasarkan peraturan perundang-undangan.
- 5) Mempertanggung jawabkan penggunaan anggaran kepada DPRD.
- 6) Melaksanakan semua tahapan pemilihan secara tepat waktu.
- 7) Mengkoordinasi kegiatan panitia pelaksana pemilu dalam wilayah kerjanya.
- 8) Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh KPU pusat dan KPUD Propinsi.
- 9) Berdasarkan kewajibannya menurut Keputusan KPU No 12 Tahun 2001 dalam Pasal 29 dan 32.
- 10) KPUD propinsi, menyampaikan laporan secara periodik dan mempertanggungjawabkan seluruh kegiatan pelaksanaan pemilu kepada KPU pusat, sedangkan KPUD Kabupaten/Kota menyampaikan laporannya kepada KPUD Propinsi.
- 11) KPUD Propinsi menyampaikan laporan secara periodik kepada Gubernur, sedangkan KPUD Kabupaten/Kota menyampaikan laporannya secara periodik kepada Bupati/Walikota.

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

2004 tentang Pemerintahan Daerah untuk menyelenggarakan pemilihan di Propinsi 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 Purworejo

E. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Untuk menambah Ilmu Pengetahuan tentang Hukum Tata Negara khususnya mengenai Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung, serta memberikan pengetahuan kepada masyarakat tentang hal-hal yang berhubungan dengan peranan Komisi Pemilihan Umum Daerah dalam pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Kabupaten Purworejo.

2. Manfaat praktis

Diharapkan dapat memberikan masukan bagi Komisi Pemilihan Umum Daerah Kabupaten Purworejo dalam melaksanakan tugas dan fungsinya.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

- a. Penelitian kepustakaan (*library research*), yaitu penelitian yang dilakukan dengan mempelajari buku-buku pustaka tentang peraturan-peraturan perundangan yang berkaitan dengan objek penelitian

- b. Penelitian Lapangan (*field research*), yaitu penelitian yang dilakukan dengan mengumpulkan data melalui wawancara langsung dengan responden untuk mendapatkan informasi atau data yang sesuai dengan kebutuhan yang diperlukan.

2. Teknik Pengumpulan Data

Dalam menyusun data dan mengumpulkan data untuk keperluan penelitian adapun teknik atau metode yang digunakan peneliti adalah:

- a. Studi lapangan, yaitu teknik wawancara di lapangan untuk memperoleh informasi dengan cara bertanya langsung dengan responden yakni :
 - 1) Ketua DPRD Kabupaten Purworejo
 - 2) Ketua Komisi Pemilihan Umum Daerah Kabupaten Purworejo
 - 3) Ketua Panitia Pengawas Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Purworejo
- b. Studi pustaka yaitu dengan membaca dan mempelajari buku-buku dan peraturan perundang-undangan yang ada kaitannya dengan metode penelitian.

Data dalam penelitian ini yaitu bahan-bahan hukum:

- 1) Bahan hukum primer, yaitu terdiri dari Peraturan Perundang-undangan termasuk norma dasar dan peraturan dasar
- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer
- 3) Bahan hukum tersier, yaitu berupa bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder.

3. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kantor KPUD, DPRD dan Kantor Panwas Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Purworejo

4. Teknik Pengolahan Data

Data yang terkumpul dari hasil penelitian disusun secara sistematis dan logis untuk mendapatkan gambaran umum tentang peranan Komisi Pemilihan Umum Daerah dalam pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung di Kabupaten Purworejo

5. Analisis Data.

Data yang diperoleh kemudian di analisis secara yuridis kualitatif yaitu data yang diperoleh dari hasil penelitian di kelompokkan kemudian dihubungkan dengan masalah yang diteliti menurut kualitas dan dengan memberikan gambaran yang sebenarnya sehingga dapat menjawab permasalahan yang diajukan.