

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG SISTEM PENYELENGARAAN PEMILU, PEMILUKADA DAN LEMBAGA PENYELENGGARAAN PEMILU

A. Tinjauan Umum Tentang Sistem Pelenggaraan Pemilu

1. Konsep Pemilihan Umum

Pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak dapat dilepaskan dari pemilihan umum, karena pemilihan umum merupakan konsekuensi logis diaturnya prinsip kedaulatan rakyat (demokrasi) dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Prinsip dasar kehidupan kenegaraan yang demokratis adalah setiap warga negara berhak ikut aktif dalam proses politik.²⁷

Pemilihan umum merupakan salah satu sendi untuk tegaknya sistem demokrasi. Oleh karena itu, tujuan pemilu tidak lain adalah untuk mengimplementasikan prinsip-prinsip demokrasi dengan cara memilih wakil-wakil rakyat dibadan perwakilan rakyat. Kesemuanya dilakukan dalam rangka mengikutsertakan rakyat dalam kehidupan ketatanegaraan.

Pemilu adalah sarana demokrasi yang daripadanya dapat ditentukan siapa yang berhak menduduki kursi di lembaga politik negara legislatif atau eksekutif. Melalui pemilu rakyat memilih figur yang dipilihnya untuk membangun bangsa dan negara. Dalam pemilu rakyat yang telah memenuhi persyaratan untuk memilih secara bebas dan rahasia menjatuhkan pilihan kepada figur yang

²⁷ Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Liberty, Yogyakarta, 1993, hlm. 94.

dipercayai untuk menjadi pemimpin, sesuai dengan aspirasinya dan kepercayaannya untuk memilih.

Dari sekian banyak pilihan calon figur yang dapat dipilih maka suara terbanyaklah yang dinyatakan sebagai pemenang, karena suaranya mewakili kehendak rakyat sebagai representatif rakyat. Aspek terpenting dalam demokrasi adalah mengakui dan menghormati suara mayoritas.

Dalam kedaulatan rakyat dengan sistem perwakilan atau demokrasi biasanya disebut sistem demokrasi perwakilan atau demokrasi tidak langsung.²⁸ Di dalam praktik, yang menjalankan kedaulatan rakyat itu adalah wakil-wakil rakyat yang duduk dilembaga perwakilan rakyat yang disebut parlemen. Para wakil tersebut bertindak atas nama rakyat dan wakil-wakil itulah yang mengatur jalannya roda sistem pemerintahan maupun mengatur tujuan apa yang hendak dicapai baik dalam jangka panjang maupun jangka yang relatif pendek. Oleh sebab itu, karena mereka adalah representatif dari rakyat maka wakil-wakil rakyat itu langsung dipilih oleh rakyat melalui sistem pemilu.²⁹ Dengan demikian, pemilihan umum itu tidak lain merupakan cara yang diselenggarakan untuk memilih wakil-wakil rakyat secara demokratis.

Pentingnya pemilihan umum diselenggarakan secara berkala dikarenakan oleh beberapa sebab. *Pertama*, pendapat atau aspirasi rakyat mengenai berbagai aspek kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat dinamis dan berkembang dari waktu ke waktu. Dalam jangka waktu tertentu dapat saja terjadi bahwa

²⁸ Putera Asmoro, *Hukum Tata Negara: Teori dan Peraktek*, Thafa Media, Yogyakarta, 2014. hlm. 122

²⁹ *Ibid.*

sebagian besar rakyat berubah pendapatnya mengenai sesuatu kebijakan negara. *Kedua*, di samping pendapat rakyat dapat berubah dari waktu ke waktu, kondisi kehidupan bersama dalam masyarakat dapat pula berubah, baik karena dinamika internasional ataupun karena faktor dalam negeri sendiri, baik karena faktor internal manusia ataupun faktor eksternal manusia. *Ketiga*, perubahan-perubahan aspirasi dan pendapat rakyat juga dapat dimungkinkan terjadi karena penambahan jumlah penduduk dan rakyat yang dewasa. Para pemilih baru belum tentu mempunyai sikap yang sama dengan orang tua mereka sendiri. *Keempat*, pemilihan umum perlu diadakan secara teratur untuk maksud menjamin terjadinya pergantian kepemimpinan negara, baik di eksekutif maupun legislatif. Kegiatan pemilihan umum juga merupakan salah satu sarana penyaluran hak asasi warga negara yang sangat prinsipil.³⁰

Oleh karena itu, dalam pelaksanaan hak asasi warga negara adalah sebuah keharusan bagi pemerintah untuk menjamin terlaksanannya ketatanegaraan yang telah ditentukan sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat. Maka dari itu, pemilu merupakan suatu kewajiban bagi negara untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dan demokrasi yakni dengan memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada rakyat untuk memilih para wakilnya sesuai dengan hati nuraninya secara demokratis yang berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

2. PEMILU: Sirkulasi Kekuasaan dan Kedaulatan Rakyat dalam Islam

³⁰ *Ibid.* hlm 123

Pemilu dalam masa kini sebenarnya adalah bagian dari perwujudan dari kedaulatan rakyat karena rakyat telah diberi kesempatan politik untuk memilih wakil-wakilnya. Menurut Marijan, sistem pemilu berarti instrumen untuk menerjemahkan prolehan suara ke dalam pemilu di dalam kursi-kursi yang dimenangkan oleh partai atau calon. Adapun variable-variabel dasar yang sering dipakai mencakup formula pemilihan, struktur penyuaran dan besaran distrik.³¹

Di dalam sistem politik dalam Islam di masa klasik, sirkulasi kekuasaan tidak ditentukan oleh pemilu dengan prosedur-prosedur yang ketat. Prinsip yang disediakan dalam doktrin islam adalah *syura* (Musyawarah).³² *Syura* merupakan sendi kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang digunakan sebagai prinsip yang harus ditegakkan di muka bumi. *Syura* adalah prinsip yang menegaskan bahwa sirkulasi kekuasaan dapat dibicarakan. Mengenai cara bermusyawarah, lembaga permusyawaratan yang perlu dibentuk, cara pengambilan keputusan, cara pelaksanaan putusan musyawarah, dan aspek-aspek tata laksana lainnya diserahkan kepada kelompok manusia bersangkutan untuk mengaturnya. Jadi sebagai prinsip, musyawarah adalah *syariat*. Pemahamannya termasuk bidang fikih dan pengaturannya termasuk *siyasah syar'iyah*.³³

Dalam peraktiknya, Nabi Muhammad sering bermusyawarah dengan sahabat-sahabatnya dalam banyak hal.³⁴ Karena itulah, dalam praktik politik

³¹ Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*, Prenada Media Group, Jakarta, 2010. hlm. 83.

³² Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara & Hukum Administrasi Negara: Dalam Perspektif Fikih Siyasah*. Sinar Grafika. Jakarta, 2012. hlm. 158.

³³ Ahmad Sukardjah dan Ahmad Sudirman Abbas, *Demokrasi dalam Perspektif Islam*, Pedoman Ilmu Jaya dan Anglo Media. Jakarta, 2005, hlm. 1.

³⁴ Ahmad Sukardja. *Hukum Tata Negara... Op. Cit.* hlm. 158.

umat Islam, musyawarah yang telah menjadi prinsip dalam bernegara disajikan oleh para sahabatnya.³⁵ Ada tiga periode besar dalam sejarah politik umat Islam. Periode pertama adalah sirkulasi kekuasaan para *Al-Khulafa' Al-Rasyidin*, sirkulasi kekuasaan digunakan dengan cara bermusyawarah, meskipun tidak memakai sistem pemilu seperti sekarang ini. Pemilihan golongan Abu Bakar dalam sejarahnya dilakukan oleh golongan Muhajirin dan golongan Anshor dipertemuan Saqifah Bani Sa'idah. Khalifah Umar, Utsman, dan Ali juga dipilih berdasarkan musyawarah para sahabat besar. Mereka adalah tokoh-tokoh yang dapat mewakili dan dapat kepercayaan dari umumnya kaum muslimin. Mereka dalam Bahasa Al-Mawardi adalah *ahlu al-Ihtiyar, ahlu al-syura*.³⁶ Periode kedua adalah sirkulasi kekuasaan yang turun dalam sistem kerajaan Islam. Periode ini dilakukan dalam sistem pemerintahan Bani Umayyah dan Utsmaniyyah. Periode ketiga adalah sirkulasi kekuasaan di zaman sekarang yang beragam karena ada negara yang berbentuk kerajaan dan ada negara yang berbentuk republik.³⁷

Dalam fikih siyasah, pemilihan yang banyak diperdebatkan adalah pemilihan kepala negara (Khalifah). Dalam pemilihan khalifah al-Maududi berpendapat bahwa kepala negara ditunjuk langsung oleh Allah. Seperti Nabi Muhammad yang menjadi kepala negara Islam yang pertama. Pendapat ini sebenarnya tidak tepat, karena Nabi Muhammad dipilih oleh masyarakat di Madinah. Pemilihan kepala negara Islam yang pertama melalui proses yang unik dan melalui proses yang panjang yakni mulai dari hijrah Nabi ke Madinah

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.* hlm. 159

³⁷ *Ibid.*

hingga disepakatinya Piagam Madinah.³⁸ Bahkan, golongan syiah lebih ekstrem lagi bahwa kepala negara ditunjuk langsung oleh Allah dan Rasul-nya. Menurut golongan Syi'ah, Allah telah memerintah Nabi mengangkat dan menetapkan Ali sebagai pemimpin umat Islam sepeninggalan Nabi.³⁹

Berdasarkan pengalaman sejarah politik umat Islam di masa klasik, ada prinsip-prinsip yang menegaskan bahwa pemilihan kepala negara tidak dilakukan secara baku dalam satu sistem, melainkan diberikan kewenangan kepada masyarakat Islam di zamannya untuk mengembangkan sistem pemilihan yang sesuai. Ini adalah masalah *siyasa* (politik) yang terus berkembang.

3. Beberapa Sistem dalam Pemilu

Pemilu tidak sekedar memilih wakil-wakil rakyat, tetapi juga memilih presiden dan wakil presiden serta pemilihan kepala daerah seperti gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati serta walikota dan wakil walikota yang bertugas untuk menjalankan pemerintahan. Pada umumnya, cara yang biasa dianut untuk mengisi keanggotaan lembaga perwakilan melalui pengangkatan (penunjukan) atau pengangkatan biasa disebut sistem pemilihan mekanis. Akan tetapi, pelaksanaan sistem tersebut tidak sama di semua negara karena biasanya disesuaikan dengan masing-masing negara.⁴⁰

Sistem pemilihan mekanis menempatkan rakyat sebagai suatu individu yang sama. Aliran liberalisme, sosialisme, dan komunisme menggunakan sistem

³⁸ *Ibid*, dalam bukunya mengutip Ahmad Sukardja, *Piagam Madinah dan Undang-undang Dasar 1945: Kajian Tentang Dasar Hidup Bersama Dalam Masyarakat yang Majemuk*, UI Press, Jakarta, 1995. hlm. 84.

³⁹ Ibnu Syarif dan Khamami Zada, *Fikih Siyasa, Doktrin dan Pemikiran Politik Islam*, Erlangga, Jakarta. hlm. 131.

⁴⁰ Putera Asmoto, *Hukum Tata... Op.Cit.* hlm. 124.

pemilihan mekanis. Bedanya liberalism mengutamakan individu sebagai kesatuan otonom dan memandang masyarakat sebagai kompleks hubungan-hubungan antar individu yang bersifat kontraktual, sedangkan sosialisme dan khususnya kominisme mengutamakan totalitas kolektif masyarakat dan mengecilkan peranan individu dalam totalitas kolektif tersebut.⁴¹

Menurut Wolhoff, rakyat dipandang sebagai massa individu-individu yang sama. Inilah yang berfungsi sebagai pengendali hak pilih aktif dengan masing-masing mengeluarkan satu suara dalam setiap pemilihan untuk satu lembaga perwakilan. Sistem pemilihan mekanis biasanya dilaksanakan dengan dua sistem pemiliha umum yaitu: a) sistem proporsional dan b) sistem distrik.⁴²

a) Sistem Proporsional

Sistem pemilihan proposional adalah suatu sistem pemilihan dimana kursi yang tersedia di parlemen dibagikan kepada partai-partai politik (organisasi peserta pemilihan umum) sesuai dengan perimbangan perundangan suara yang di dapat partai politik peserta pemilihan yang bersangkutan. Oleh karena itu, sistem pemilihan umum ini juga disebut dengan “sistem berimbang”.⁴³ Walaupun ditentukan jumlah kursi untuk suatu pemilihan dan sesuai dengan jumlah pemduduk yang boleh mengikuti pemilu ditentukanlah setiap kursi membutuhkan suara dalam jumlah tertentu. Namun, apabila ternyata tidak

⁴¹ Ahmad sukardja, *Hukum Tata...Op.Cit.* hlm. 161.

⁴² *Ibid.* sebagai mana dikutip Ahmad Sukardja. hlm. 125

⁴³ Sri Soemantri, *Pelaksanaan Pemilu Indonesia (Menelusuri UU Pemilihan dan UU Parpol dan Golkar)*, sebagaimana di kutip Dahlan Thaib dan Ni'matul Huda, *Pemilu dan Lembaga Perwakilan Dalam Ketatanegaraan Indonesia.* Jurusan HTN Fakultas Hukum UII. 1992. hlm. 22

semua penduduk tersebut memberikan suara atau ada sebagian yang tidak sah, maka presentase untuk satu kursi berubah.⁴⁴

Dalam sistem ini wilayah negara merupakan satu daerah pemilihan. Akan tetapi, karena luasnya wilayah negara dan jumlah penduduk warga negara yang cukup banyak, wilayah itu dibagi atas daerah-daerah pemilihan (misalnya provinsi menjadi satu daerah pemilihan). Kepada daerah-daerah pemilihan ini, dibagikan sejumlah kursi yang diperebutkan, luas daerah pemilihan, pertimbangan politik dan sebagainya. Hal yang pasti adalah jumlah kursi yang diperebutkan pada masing-masing daerah pemilihan lebih dari satu, karena itu sistem pemilihan proporsional ini disebut juga “*multy-member constituency*”. Sisa suara dari masing-masing peserta pemilihan umum di daerah pemilihan tertentu tidak dapat lagi di gabungkan dengan sisa suara di daerah pemilihan lainnya.⁴⁵

Segi-segi positif dari sistem pemilihan proporsional adalah: (1) suara yang terbuang sangat sedikit; (2) partai-partai politik kecil/minoritas, besar kemungkinan mendapat kursi di parlemen. Segi-segi negatif dari sistem ini adalah sebagai berikut:⁴⁶

1. Sistem ini mempermudah fragmentasi partai politik dan timbulnya partai-partai politik baru. Sistem ini tidak menjurus ke arah integrasi bermacam-macam golongan dalam masyarakat tetapi kecenderungan lebih mempertajam perbedaan-perbedaan yang ada dan oleh karena itu kurang

⁴⁴ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI. Jakarta. 1988. hlm. 336.

⁴⁵ Ni'Matul Huda, *Hukum Tata Negara Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Konstitusi Indonesia*. Cetakan Pertama. Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII Kerjasama dengan Gama Media. Yogyakarta. 1999. hlm. 271.

⁴⁶ Putera Asmoto, *Hukum Tata Negara ... Op. Cit.* hlm. 126. Yang dikutip dari Sri Soemantri, *Plaksanaan Pemilu Indonesia*.

terdorong untuk mencari dan memanfaatkan persamaan-persamaan. Sebagai akibatnya sistem pemerintahan umum ini memperbanyak jumlah partai politik.

2. Setiap calon yang terpilih menjadi anggota parlemen merasa dirinya lebih terikat kepada partai politik yang mencalonkan dan kurang merasakan loyalitasnya kepada rakyat yang telah memilihnya.
3. Banyaknya partai politik mempersukar dalam bentuk pemerintah yang stabil, lebih-lebih dalam sistem pemerintahan parlementer. Karena pembentukan pemerintah/cabinet harus didasarkan atas koalisi (kerja sama) anatar dua partai politik atau lebih.
4. Terjadinya pencerminan pendapat yang salah tingkat pertama (*the first stage of distortion of opinion*).

b) Sistem Distrik

Sistem distrik merupakan sistem pemilu yang paling tua dan didasarkan atas kesatuan geografis. Setiap kesatuan geografis (yang biasanya disebut distrik karena kecilnya daerah yang diliput) mempunyai satu wakil dalam Dewan Perwakilan Rakyat.⁴⁷ Sistem pemilihan distrik adalah suatu sistem pemilihan yang wilayah negaranya dibagi atas distrik-distrik pemilihan, yang jumlahnya sama dengan jumlah kursi yang tersedia di parlemen. Setiap distrik pemilihan hanya memilih satu orang wakil dan calon-calon yang diajukan oleh masing-masing partai politik/organisasi peserta pemilihan umum. Oleh karena itu, sistem ini juga disebut "*single member constituency*". Pihak yang menjadi pemenangnya (calon terpilih) adalah yang memperoleh suara terbanyak (mayoritas) dalam distrik tersebut.⁴⁸

Segi-segi positif sistem pemilihan distrik adalah:⁴⁹

⁴⁷ Miriam Budiardjo. *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1977. hlm. 177.

⁴⁸ Putera Asmoto. *Hukum Tata...Op.Cit.* hlm. 126 - 127

⁴⁹ *Ibid.* hlm. 127-128.

- (1) Hubungan antara si pemilih dengan wakilnya sangat dekat, karena itu partai-partai politik tidak berani mencalonkan orang yang tidak populer (tidak dikenal) dalam distrik tersebut. Terpilihnya seorang calon biasanya karena kualitas dan kepopulerannya, dan baru kemudian kepopuleran partai politiknya.
- (2) Sistem ini mendorong bersatunya partai-partai politik. Karena calon yang terpilih hanya satu, beberapa partai politik dipaksa/terpaksa bergabung untuk mencalonkan.

B. Tinjauan umum tentang Sistem Penyelenggaraan Pemilukada

Pekembangan pemilihan langsung oleh rakyat sejak lama dilakukan untuk membentuk lembaga yang melakukan pengawasan (legislatif) terhadap pemerintah setiap harinya. Hal itu dilakukan untuk membatasi kekuasaan raja. Tetapi, dalam perjalanannya, praktik penyelenggaraan negara terutama untuk lebih menjamin penyelenggaraan pemerintah yang yang demokratis, kemudian presidenpun perlu dipilih secara langsung.⁵⁰

Kepala daerah dan wakil kepala daerah, gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, dan walikota dan wakil walikota, adalah jabatan politik atau jabatan publik yang didalamnya melekat mekanisme dan nilai-nilai demokratis (terbuka dan akuntabel) dalam proses pemilihan, pertanggungjawaban tugas, serta pemberhentiannya.⁵¹ Mekanisme pemilihan kepala daerah disebut demokratis apabila memenuhi beberapa parameter, mengutip pendapat Robert

⁵⁰ Ni'Matul Huda, *Otonomi Daerah "Filosofi Sejarah dan Problematika"*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005. hlm. 204.

⁵¹ Joko J. Prihatmoko, *Pemilu 2004 dan Konsolidasi Demokrasi*, LP2I Press, 2003. hlm.

Dahl, Samuel Huntington dan Bigham Powel, Afan Gaffar dan kawan-kawan mengatakan parameter untuk mengamati terwujudnya demokrasi antara lain:⁵²

- 1) Pemilihan Umum
- 2) Rotasi Kekuasaan
- 3) Rekrutmen Secara Terbuka
- 4) Akuntabilitas Publik

Secara umum dikatakan bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung itu lebih demokratis. Setidaknya ada dua alasan mengapa gagasan pemilihan langsung dianggap perlu. *Pertama*, untuk lebih membuka pintu tampilnya kepala daerah yang sesuai dengan kehendak mayoritas rakyat sendiri. *Kedua*, untuk menjaga stabilitas pemerintahan agar tidak mudah dijatuhkan di tengah jalan.⁵³

Sejak masa pemerintahan kolonial sampai orde baru, kedaulatan rakyat dalam Pilkada dimonopoli oleh elit politik karena rakyat tidak dapat memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung. Elit pusat dan daerah mempermainkan kedaulatan rakyat untuk kepentingan jangka pendek, yang diindikasikan dengan maraknya praktik persengkokolan dan nepotisme. “Legalisasi” praktik tersebut dalam ketentuan perundang-undangan memberi petunjuk bahwa moralitas politik berdemokrasi elit sangat buruk sekaligus mengindikasikan lemahnya sistem pilkada selama ini. Semua bentuk permainan politik terjadi di DPRD ketika anggotanya tak hanya menjadi calon tapi juga menjadi pemilih dan panitia pilkada. Fenomena semacam itu berakhir dengan pemberlakuan pilkada secara langsung. Keluarnya undang-undang No.32/2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah No.6/2005 mengenai

⁵² Syaukani, dkk, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Kerjasama Pustaka Pelajar dan Pusat Kajian Etika Politik Pemerintahan, Yogyakarta, 2002. hlm. 12-13

⁵³ Ni'Matul Huda, *Otonomi Daerah... Op, Cit*, hlm. 204.

tatacara pemilihan, pengesahan, pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah, merupakan tonggak baru penegakan kedaulatan rakyat daerah di Indonesia. Kedua produk perundangan tersebut memuat ketentuan mengenai pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung.⁵⁴

Pilkada langsung merupakan mekanisme demokratis dalam rangka rekrutmen pemimpin daerah dimana rakyat secara menyeluruh memiliki hak dan kebebasan untuk memilih calon-calon yang didukungnya, dan calon-calon bersaing dalam suatu medan permainan dengan aturan main yang sama. Pilkada langsung dalam disebut pemilu apabila kedua prasyarat dasar tersebut diterjemahkan dengan berbagai tahapan kegiatan dan penunjang tahapan kegiatan yang terbuka dan dapat dipertanggung jawabkan. Prinsip utama dalam pembuatan tata cara dan mekanisme tahapan kegiatan dan penunjang tahapan kegiatan tersebut adalah menciptakan pilkada langsung dengan prosedur yang terduga dengan hasil yang tak terduga. Artinya, ketentuan mengenai proses pemilihan dilakukan dengan tata cara dan mekanisme yang dapat diketahui dan diakses semua pemilih, partai politik, calon dan sebagainya untuk menjamin adanya transparan dan akuntabilitas. Dengan proses tersebut persaingan atau kompetisi yang berlangsung dalam pemilihan diharapkan berjalan bebas dan *fair* sesuai aturan main sehingga calon terpilih tidak diketahui atau ditentukan sebelumnya.⁵⁵

Selain itu, pilkada langsung dapat disebut sebagai praktik politik demokratis apabila memenuhi beberapa prinsipal, yakni menggunakan azas-azas yang berlaku dalam rekrutmen politik yang terbuka, seperti pemilu legislatif

⁵⁴ Joko. J. Prihatmoko, *Pemilu 2004 dan... Op,Cit.* hlm. 33

⁵⁵ *Ibid.* hlm 109.

(DPR, DPD, dan DPRD) dan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, yakni azas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil (luber dan jurdil)⁵⁶

1. Langsung
Rakyat sebagai pemilih mempunyai hak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak hati nuraninya, tanpa perantara.
2. Umum
Pada dasarnya semua warga negara yang memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan perundangan berhak mengikuti pilkada. Pemilihan yang bersifat umum mengandung makna menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara, tanpa diskriminasi berdasarkan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, pekerjaan dan status sosial.
3. Bebas
Setiap warga negara yang berhak memilih bebas menentukan pilihan tanpa tekanan dan paksaan dari siapapun. Dalam melaksanakan haknya, setiap warga negara dijamin keamanannya sehingga dapat memilih sesuai kehendak hati nurani dan kepentingannya.
4. Rahasia
Dalam memberikan suaranya pemilih dijamin dan pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak manapun dan dengan jalan apapun. Pemilih memberikan suaranya pada surat dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain kepada siapapun suaranya diberikan.
5. Jujur
Dalam penyelenggara pilkada, setiap penyelenggara pilkada, aparat pemerintah, calon/peserta pilkada, pengawas pilkada, pemantau pilkada, pemilih serta semua pihak yang terkait harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
6. Adil
Dalam penyelenggaraan pilkada, setiap pemilih dan calon/peserta pilkada mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak manapun.

Pilkada sering disebut dengan pemilihan lokal atau pemilu lokal. Adapun ciri-cirinya adalah:⁵⁷

⁵⁶ *Ibid.* hlm 110-111.

⁵⁷ *Ibid.*, hlm. 112.

- 1) Diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Lokal/Daerah (*Local Election Commission*) yang mandiri dan otonom. Yang dimaksud “mandiri” adalah bahwa *Local Election Commission* tidak berhubungan secara struktural dan hierarkhis dengan Komisi Pemilihan yang lebih tinggi, Komisi Pemilihan Federal (*Federal Election Commission*). Sedangkan otonom berarti *Local Election Commission* berwenang membuat regulasi tersendiri.
- 2) Penyelenggaraan pilkada dibiayai dari anggaran daerah lokal.
- 3) Penyelenggaraan dan pembiayaan dipertanggungjawabkan oleh *Local Election Commission* kepada Parlemen Lokal atau dipertanggungjawabkan kepada publik.
- 4) Peraturan (regulasi) pilkada, tahapan kegiatan dan jadwal waktu pelaksanaan tahapan kegiatan ditentukan oleh *Local Election Commission* berdasarkan ketentuan perundangan yang dilahirkan oleh Parlemen Lokal.
- 5) Acapkali peraturan pilkada, tahapan kegiatan dan jadwal waktu pelaksanaan tahapan berbeda-beda antar daerah.

Implementasi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 membawa harapan bagi terwujudnya demokrasi politik di tingkat lokal. Salah satu indikator bagi terwujudnya harapan tersebut adalah adanya kewenangan DPRD sebagai representasi rakyat daerah dalam memilih dan memberhentikan kepada daerah. Pasal 34 sampai dengan Pasal 40 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dengan tegas mengatur tugas, fungsi dan kewenangan DPRD dalam pelaksanaan pemilihan mengatur fungsi dan kewenangan DPRD dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah.⁵⁸

Tonggak sejarah baru dalam perjalanan ketatanegaraan Indonesia pasca-Orde Baru telah dimulai, masyarakat Indonesia dapat menentukan sendiri pilihan politiknya secara langsung untuk pemimpin tingkat nasional maupun daerahnya (Presiden dan Wakil Presiden; Anggota DPR, DPD, dan DPRD). Tampaknya inilah salah satu berkas reformasi yang dibeikan Allah SWT. Untuk rakyat

⁵⁸ Abdul Gaffar Karim, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah Di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm. 191.

Indonesia. Selama ini, untuk jabatan politik dari pusat sampai daerah masyarakat melakukan pilihan secara tidak langsung, yakni melalui wakil-wakilnya di parlemen (MPR untuk pilihan Presiden dan Wakil Presiden; DPRD Provinsi untuk pilihan Gubernur dan Wakil Gubernur; DPRD Kabupaten/Kota untuk pilihan Bupati/Walikota dan Wakil Bupati/Wakil Walikota). Namun, mulai bulan Juni 2005 kita akan melakukan pemilihan Kepala Daerah secara langsung di seluruh Indonesia yang kurang lebih akan diselenggarakan di 238 daerah (provinsi dan kabupaten/kota).⁵⁹

Berbagai polemik muncul ke permukaan, berkaitan dengan hajatan (Pilkada langsung) tersebut. Antusiasme dan harapan masyarakat untuk dapat memilih secara langsung Kepala Daerahnya sangat terasa di masyarakat. inilah saat yang tepat untuk menentukan pilihan kita secara langsung, dan ikut bertanggung jawab dengan pilihan kita. Kita telah mencatat keberhasilan masyarakat dalam Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD, yang kemudian dilanjutkan dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung. Sukses inilah yang harus terus kita jaga dan tingkatkan kualitasnya sampai memasuki arena pemilihan Kepala Daerah secara langsung nantinya.

Bagaimana Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatur masalah pemilihan Kepala Daerah secara langsung? Apakah materi muatan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 yang mengatur pemilihan Kepala Daerah secara langsung sudah sesuai dengan UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan yang berlaku? Untuk membahas permasalahan pertama, tampaknya perlu kita lihat pengaturan Pemilu dalam UUD 1945 dan berbagai

⁵⁹ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah... Op, Cit.* hlm 208.

undang-undang yang berlaku saat ini. Di dalam UUD 1945 secara berturut-turut diatur pemilihan anggota DPR, DPD, Presiden, dan Wakil Presiden DPRD, Gubernur, Bupati dan Walikota, sebagai berikut:⁶⁰

1. Pasal 2 ayat (1) menyebutkan:
“MPR terdiri atas Anggota DPR dan Anggota DPD yang dipilih melalui Pemilu dan diatur lebih lanjut dengan UU”.
2. Pasal 6A menyebutkan:
“Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat”.
3. Pasal 18 ayat (3) menyebutkan:
“Pemerintah Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Kota memiliki DPRD yang anggota-anggotanya dipilih melalui Pemilu”.
4. Pasal 18 ayat (4) menyebutkan:
“Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala Pemerintahan Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis”
5. Pasal 19 ayat (1) menyebutkan:
“Anggota DPR dipilih melalui Pemilu”
6. Pasal 22C ayat (1) menyebutkan:
“Anggota DPD dipilih dari setiap provinsi melalui Pemilu”
7. Pasal 22E ayat (2) menyebutkan:
“Pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden, dan Wakil Presiden, dan DPRD”

Dari pemaparan di atas dapat diketahui bahwa pengaturan Pemilu dalam UUD 1945 sangat variatif. *Pertama*, untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan DPRD dipilih secara langsung. Tetapi untuk pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dipilih secara demokratis. Mengapa demikian pengaturannya? Perlu diketahui, dalam pembahasan perubahan UUD 1945, Pasal 18 dibahas terlebih dahulu pada Perubahan Kedua UUD 1945, sementara Pasal 22E dan Pasal 6A dibahas pada Perubahan Ketiga. Ketika dilakukan pembahasan Pasal 18 ayat (4) belum dicapai kesepakatan untuk pemilihan secara langsung.

⁶⁰ *Ibid*, hlm. 208-209.

Maka, rumusan yang disepakati ketika itu “dipilih secara demokratis” , yang dapat ditafsirkan secara beragam. Ketika pembahasan Pasal 6A dan 22E anggota MPR telah sepakat untuk melakukan pemilihan langsung. *Kedua*, pemilihan anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan DPRD diatur dalam satu napas di dalam Pasal 22E ayat (2). Sementara itu, pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota diatur tersendiri di dalam Pasal 18 ayat (4). Hal ini terjadi karena model perubahan UUD yang dilakukan oleh MPR ketika itu adalah parsial dan tidak komprehensif, sehingga yang sudah diselesaikan pada perubahan pertama tidak dapat lagi diubah atau disesuaikan dengan perubahan kedua, demikian seterusnya. Sehingga wajar kalau ada perbedaan “redaksional” antara Pasal 18 ayat (4) dengan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945.⁶¹

Pengaturan Pemilu dalam berbagai undang-undang tampaknya sudah senapas dengan semangat pemilihan secara langsung oleh rakyat. Hal itu dapat kita lihat antara lain:⁶²

- 1) Pasal 3 UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD:
“Pemilu diselenggarakan untuk memilih Anggota DPR, DPD, dan DPRD Kabupaten/Kota”
- 2) Pasal 1 Butir 1 UU No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden:
“Pemilihan umum yang selanjutnya disebut Pemilu adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam NKRI yang berdasarkan Pancasila dan UUD Negara RI Tahun 1945, untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, anggota DPRD Provinsi dan anggota DPRD Kabupaten/Kota.”
- 3) Pasal 24 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah:
“ Kepala Daerah dan Wakil Kepala sebagaimana dimaksudkan pada ayat (2) dan ayat (3) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan”

⁶¹ *Ibid*,

⁶² *Ibid*, hlm. 209-211.

4) Pasal 56 UU No. 32 Tahun 2004:

“ Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, rahasia, jujur dan adil.”

Dari pemaparan di atas dapat diketahui bahwa dalam UU No. 12 Tahun 2003 maupun UU No. 23 Tahun 2003 hanya mengatur pemilihan Anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, DPRS Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Untuk pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah belum diatur. Akhirnya, kekosongan pengaturan masalah tersebut diakomodasikan dalam UU No. 32 Tahun 2004.

Dalam diktum UU No. 32 Tahun 2004, tidak ada rujukan ke Pasal 22E UUD 1945. Artinya, pengaturan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam UU tersebut memang bukan dalam kualifikasi Pasal 22E (Pemlu), tetapi mengacu pada Pasal 18 ayat (4), yang menerjemahkan “dipilih secara demokratis” dalam bentuk pemilihan langsung. Pertanyaan yang muncul, apakah pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 itu bukan Pemilu?

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat oleh pembuat undang-undang tidak dikategorikan sebagai pemilihan umum. Alasannya, pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah termasuk dalam ranah Pemerintahan Daerah (Pasal 18 UUD 1945) sehingga tidak merujuk pada ketentuan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945. Menurut Ramlan Surbakti, secara substansi maupun tahapan pelaksanaannya, pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah merupakan Pemilu. Pengaturan tentang pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam UU No.32 Tahun 2004 disusun berdasarkan ketentuan Pasal 22E ayat (1) mengenai asas-asas Pemilu (luber dan

jurdil) dan hampir seluruhnya sama dengan pengaturan pemilihan presiden dan wakil presiden dalam UU No.23 Tahun 2003.

Persoalan lain yang perlu pengkajian lebih lanjut adalah yang berkaitan dengan penyelenggara Pemilu. Untuk mengetahui pengaturan UUD 1945 dan berbagai undang-undang tentang masalah ini, dapat dilihat pengaturannya sebagai berikut:⁶³

- 1) Pasal 22E ayat (5) UUD 1945:
“Pemilu diselenggarakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.”
- 2) Pasal 1 Butir 3 UU No.12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD:
“Komisi Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut KPU adalah lembaga yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri, untuk menyelenggarakan Pemilu.”
- 3) Pasal 1 Butir 4 UU No.12 Tahun 2003:
Komisi Pemilihan Umum Provinsi dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota yang selanjutnya disebut KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota adalah pelaksana Pemilu di Provinsi dan Kabupaten/Kota yang merupakan bagian dari KPU.”
- 4) Pasal 15 UU No.12 Tahun 2003:
 - (1) Pemilu diselenggarakan oleh KPU yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.
 - (2) KPU bertanggung jawab atas penyelenggaraan Pemilu.
 - (3) Dalam melaksanakan tugasnya, KPU menyampaikan laporan dalam tahap penyelenggaraan Pemilu kepada Presiden dan DPR.
- 5) Pasal 17 UU No. 12 Tahun 2003:
“KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota adalah pelaksana Pemilu di provinsi dan kabupaten/kota yang merupakan bagian dari KPU.”
- 6) Pasal 1 Butir 7 UU No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden:
“ Komisi Pemilihan Umum, Komisi Pemilihan Umum Provinsi dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota yang selanjutnya disebut KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksudkan dalam UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD dengan penyesuaian dan pengaturan lainnya

⁶³ *Ibid*, hlm. 211-213.

dalam UU ini adalah penyelenggara Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.”

- 7) Pasal 1 Butir 21 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah: “Komisi Pemilihan Umum Daerah yang selanjutnya disebutkan KPUD adalah KPUD sebagaimana dimaksudkan dalam UU No. 21 Tahun 2003 yang diberi wewenang khusus oleh UU ini untuk menyelenggarakan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di setiap dan/atau kabupaten/kota.
- 8) Pasal 57 UU No.32 Tahun 2004 menegaskan sebagaimana berikut:
 - (1) Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diselenggarakan oleh KPUD yang bertanggung jawab kepada DPRD;
 - (2) Dalam melaksanakan tugasnya, KPUD menyampaikan laporan penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah kepada DPRD.⁶⁴

Dari pemaparan di atas dapat diketahui, bahwa KPUD yang diberi wewenang khusus oleh UU No. 32 Tahun 2004 untuk menyelenggarakan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di setiap provinsi dan/atau kabupaten/ kota adalah KPUD sebagaimana dimaksud dalam UU No. 12 Tahun 2003. Hal ini merupakan penegasan bahwa penyelenggara pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di setiap provinsi dan/ atau kabupaten/kota adalah sama dengan penyelenggaraan Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden dan Wakil Presiden, yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Jadi, secara struktural KPUD terikat dengan KPU.

C. Tinjauan umum tentang lembaga penyelenggaraan pemilu

1. Komisi Pemilihan Umum

Salah satu hasil perubahan UUD 1945 adalah adanya ketentuan mengenai pemilihan umum (pemilu) dalam Undang-Undang Dasar 1945. Ketentuan ini dimaksudkan untuk memberi landasan hukum yang lebih kuat bagi pemilu sebagai salah satu wahana pelaksanaan kedaulatan rakyat. Dengan adanya

⁶⁴ *Ibid*, hlm. 213-214.

ketentuan itu dalam UUD 1945, maka lebih menjamin waktu penyelenggaraan pemilu secara teratur reguler (per lima tahun) maupun menjamin proses dan mekanisme serta kualitas penyelenggaraan pemilu yaitu langsung, umum, bebas, dan rahasia (luber) serta jujur dan adil (jurdil).⁶⁵

KPU pada dasarnya tidak dapat disejajarkan kedudukannya dengan lembaga-lembaga tinggi negara yang kewenangannya ditentukan dan diberikan oleh UUD 1945. Bahkan, nama Komisi Pemilihan Umum itu sendiri tidaklah ditentukan oleh UUD 1945, melainkan undang-undang tentang pemilu. Kedudukan KPU sebagai lembaga negara dapat dianggap sederajat dengan lembaga-lembaga lain yang dibentuk oleh atau dengan Undang-undang.⁶⁶

Dalam suatu sistem politik demokrasi, kehadiran pemilu yang bebas dan adil (*free and fair*) adalah suatu keniscayaan. Bahkan sistem politik apapun yang diterapkan oleh suatu negara, seringkali menggunakan pemilu sebagai klaim demokrasi atas sistem politik yang dibangunnya. Sistem demokrasi liberal, sistem komunis, sistem otoriter atau semi otoriter sebagaimana yang banyak diterapkan di beberapa negara di dunia ketiga, hampir semuanya telah melakukan pemilu secara periodik. Pemilu telah menjadi bagian universal dari kehidupan masyarakat politik internasional. Oleh karena itu, bisa dipahami jika banyak ilmuwan politik yang menggunakan pemilu sebagai tolak ukur pelaksanaan demokrasi di suatu negara. Hal ini seperti yang dikemukakan oleh Ranney, “*no free elections, no democracy*”.⁶⁷

Pemilu merupakan mekanisme dimana rakyat bisa menyalurkan aspirasi

⁶⁵ Ni'Matul Huda, *Hukum Tata Negara... Op, Cit.* hlm. 221.

⁶⁶ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012. hlm.200.

⁶⁷ Aribowo, Muh.Asfar dkk, *Model-model Sistem Pemilihan di Indonesia*, Pusdeham, Surabaya, 2003, hlm. 7.

politiknya secara bebas dalam menentukan pemimpin nasional, sehingga dalam konteks ini tercermin tanggungjawab warga negara, oleh karena itu rakyat harus mengerti benar bahwa apapun pilihannya hal itu mesti didasari oleh alasan yang kuat, rasional dan kritis (*national voter*), bukan sekedar pembebekan politik- asal ikut dan asal pilih (*emotional voter*), tentunya harus menjadi pemilih yang cerdas dan bertanggungjawab. Karena meskipun hanya satu suara, maka pilihan rakyat tersebut sangat berarti dan memiliki implikasi besar yakni dapat menentukan arah nasib bangsa selama lima tahun mendatang \, sehingga kalau salah pilih, maka tentunya rakyat juga yang akan dirugikan.

Selain itu, Pemilihan Umum (*pemilu*) merupakan instrumen penting dalam negara demokrasi yang menganut sistem perwakilan. Pemilu sebagai alat penyaring bagi "*politikus-politikus*" yang akan mewakili dan membawa suara rakyat didalam lembaga perwakilan. Mereka yang terpilih dianggap sebagai orang atau kelompok yang mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk bicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar melalui partai-partai politik (*Parpol*).⁶⁸

Ketentuan mengenai pemilu diatur dalam Pasal 22E UUD 1945, yang berbunyi sebagai berikut.

- (1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali.
- (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Daerah.

⁶⁸ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 1998, hlm. 55.

- (3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.
- (4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.
- (5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.
- (6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

Adapun sifat “tetap” dari Komisi Pemilihan Umum dimaksudkan bahwa KPU sebagai institusi/lembaga, menjalankan tugasnya secara ber-kesinambungan, tidak bersifat *Ad-hoc (sementara)* seperti dalam pelaksanaan pemilu-pemilu sebelumnya khususnya Pemilu tahun 1999 meskipun keanggotaannya dibatasi oleh masa jabatan tertentu. Tetapi keberadaan KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota tetap menjalankan fungsi-fungsi yang ada di luar pelaksanaan pemilihan umum dan melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Undang-Undang. Sedangkan yang berkaitan dengan Komisi Pemilihan Umum bersifat “*mandiri*” dimaksudkan bahwa, dalam menyelenggarakan dan melaksanakan Pemilu, KPU bersikap mandiri dan bebas dari pengaruh pihak manapun disertai dengan transparansi dan pertanggungjawaban yang jelas sesuai dengan peraturan perundang-undangan untuk menjamin tercapainya penyelenggaraan pemilihan umum.⁶⁹

Ketentuan lebih lanjut dari amanat Pasal 22E UUD 1945 diatur dalam UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Menurut Ketentuan Umum Pasal I angka 3 UUD No. 12 Tahun 2003 ditegaskan

⁶⁹ Nuruddin Hady, *Teori Konstitusi...Op.Cit*, hlm. 174.

bahwa Komisi Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut KPU adalah lembaga yang bersifat nasional, tetap dan mandiri, untuk menyelenggarakan pemilu.⁷⁰

Dalam Pasal 15 ditegaskan bahwa pemilu diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. KPU bertanggung jawab atas penyelenggaraan pemilu. Dalam melaksanakan tugasnya, KPU menyampaikan laporan dalam tahap penyelenggaraan pemilu kepada Presiden dan DPR. Tugas dan wewenang Komisi Pemilihan Umum adalah:

- 1) Merencanakan penyelenggaraan pemilu;
- 2) Menetapkan organisasi dan tata cara semua tahapan pelaksanaan pemilu;
- 3) Mengoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan semua tahapan pelaksanaan pemilu;
- 4) Menetapkan peserta pemilu;
- 5) Menetapkan daerah pemilihan, jumlah kursi dan calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota;
- 6) Menetapkan waktu, tanggal, tata cara pelaksanaan kampanye, dan pemungutan suara;
- 7) Menetapkan hasil pemilu dan mengumumkan calon terpilih anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota;
- 8) Melakukan evaluasi dan pelaporan pelaksanaan pemilu;
- 9) Melaksanakan tugas dan kewenangan lain yang diatur undang-undang.

Pada saat penyelenggaraan pemilu tahun 1999 aturan main diatur dalam UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum. Dalam Pasal 8 ditegaskan bahwa penanggung jawab pemilu adalah presiden. Penyelenggara pemilu dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum yang bebas dan mandiri, yang terdiri atas unsur partai-partai politik peserta pemilu dan pemerintah, yang bertanggung jawab kepada Presiden. Meskipun UU No. 3 Tahun 1999 telah menyebutkan bahwa pemilu diselenggarakan oleh KPU yang bebas dan mandiri, tetapi karena keanggotaan KPU berasal dari unsur partai politik

⁷⁰ Ni'Matul Huda, *Hukum Tata Negara... Op. Cit.* hlm. 224

peserta pemilu dan pemerintah, kemandirian dari lembaga KPU sangat sulit terjadi karena terjadi *conflict of interest* di dalamnya, unsur keanggotaan KPU bukanlah unsur yang bebas dan mandiri, tetapi peserta pemilu itu sendiri. Untuk itu, UU No. 12 Tahun 2003 dapat dikatakan merevisi kedudukan dan kemandirian KPU sebagai penyelenggara pemilu.⁷¹

KPU Provinsi diatur dalam Pasal 28 sampai dengan Pasal 30 Undang-undang pemilu dengan tugas dan wewenang:⁷²

1. Merencanakan pelaksanaan pemilu provinsi;
2. Melaksanakan pemilu provinsi;
3. Menetapkan hasil pemilu diprovinsi;
4. Mengkorsinasi kegiatan KPU kabupaten/kota; dan
5. Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh KPU.

Dalam Pasal 29 ditentukan bahwa KPU provinsi berkewajiban untuk:⁷³

1. Memperlakukan peserta pemilu secara adil dan setara;
2. Menyampaikan informasi kegiatan kepada masyarakat;
3. Menjawab pertanyaan, menampung, dan memproses pengaduan dari peserta pemilu dan masyarakat;
4. Menyampaikan laporan periodik dan mempertanggungjawabkan kegiatan pelaksanaan pemilu kepada KPU;
5. Menyampaikan laporan secara periodik kepada gubernur;
6. Mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran yang diterima dari APBN dan APBD; dan
7. Melaksanakan kewajiban lain yang diatur dalam undang-undang.

Selanjutnya, Pasal 30 nya menentukan pula bahwa:⁷⁴

1. Sekretariat KPU Provinsi dipimpin oleh seorang sekretaris;
2. Sekretaris KPU Provinsi adalah pegawai negeri sipil yang diangkat dan dihentikan dengan keputusan sekretaris jenderal KPU;
3. Sekeretaris KPU provinsi dipilih oleh KPU provindi dari tiga orang calon yang diajukan oleh gubernur dan selanjutnya ditetapkan dengan keputusan sekretaris jenderal KPU.

⁷¹ *Ibid.* hlm. 225.

⁷² Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi...Op, Cit*, hlm. 208.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ *Ibid.* hlm. 209

2. Badan Pengawasan Pemilihan Umum

Dalam sejarah pelaksanaan pemilu di Indonesia, istilah pengawasan pemilu sebenarnya baru muncul pada era 1980-an. Pada pelaksanaan Pemilu yang pertama kali dilaksanakan di Indonesia pada 1955 belum dikenal istilah pengawasan Pemilu. Pada era tersebut terbangun *trust* di seluruh peserta dan warga negara tentang penyelenggaraan Pemilu yang dimaksudkan untuk membentuk lembaga parlemen yang saat itu disebut sebagai Konstituante.⁷⁵

Walaupun pertentangan ideologi pada saat itu cukup kuat, tetapi dapat dikatakan sangat minim terjadi kecurangan dalam pelaksanaan tahapan, walaupun ada gesekan terjadi di luar wilayah pelaksanaan Pemilu. Gesekan yang muncul merupakan konsekuensi logis pertarungan ideologi pada saat itu. Hingga saat ini masih muncul keyakinan bahwa Pemilu 1955 merupakan Pemilu di Indonesia yang paling ideal.⁷⁶

Kelembagaan Pengawas Pemilu baru muncul pada pelaksanaan Pemilu 1982, dengan nama Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu (Panwaslak Pemilu). Pada saat itu sudah mulai muncul *distrust* terhadap pelaksanaan Pemilu yang mulai dikooptasi oleh kekuatan rezim penguasa. Pembentukan Panwaslak Pemilu pada Pemilu 1982 dilatari oleh protes-protes atas banyaknya pelanggaran dan manipulasi penghitungan suara yang dilakukan oleh para petugas pemilu pada Pemilu 1971. Karena pelanggaran dan kecurangan pemilu yang terjadi pada Pemilu 1977 jauh lebih masif. Protes-protes ini lantas direspon pemerintah dan DPR yang didominasi Golkar dan ABRI. Akhirnya muncullah gagasan memperbaiki undang-undang yang bertujuan meningkatkan 'kualitas' Pemilu 1982. Demi memen-

⁷⁵ Lihat <http://www.bawaslu.go.id/id/profil/sejarah-pengawasan-pemilu>, diakses 09 November 2016.

⁷⁶ *Ibid.*

uhi tuntutan PPP dan PDI, pemerintah setuju untuk menempatkan wakil peserta pemilu ke dalam kepanitiaan pemilu. Selain itu, pemerintah juga mengintroduksi adanya badan baru yang akan terlibat dalam urusan pemilu untuk mendampingi Lembaga Pemilihan Umum (LPU).⁷⁷

Pada era reformasi, tuntutan pembentukan penyelenggara Pemilu yang bersifat mandiri dan bebas dari kooptasi penguasa semakin menguat. Untuk itulah dibentuk sebuah lembaga penyelenggara Pemilu yang bersifat independen yang diberi nama Komisi Pemilihan Umum (KPU). Hal ini dimaksudkan untuk meminimalisasi campur tangan penguasa dalam pelaksanaan Pemilu mengingat penyelenggara Pemilu sebelumnya, yakni LPU, merupakan bagian dari Kementerian Dalam Negeri (sebelumnya Departemen Dalam Negeri). Di sisi lain lembaga pengawas pemilu juga berubah nomenklatur dari Panwaslak Pemilu menjadi Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu).

Perubahan mendasar terkait dengan kelembagaan Pengawas Pemilu baru dilakukan melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003. Menurut UU ini dalam pelaksanaan pengawasan Pemilu dibentuk sebuah lembaga *ad hoc* terlepas dari struktur KPU yang terdiri dari Panitia Pengawas Pemilu, Panitia Pengawas Pemilu Provinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, dan Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan. Selanjutnya kelembagaan pengawas Pemilu dikuatkan melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu dengan dibentuknya sebuah lembaga tetap yang dinamakan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Adapun aparatur Bawaslu dalam pelaksanaan pengawasan berada sampai dengan tingkat kelurahan/desa dengan urutan Panitia Pengawas Pemilu

⁷⁷ *Ibid.*

Provinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan, dan Pengawas Pemilu Lapangan (PPL) di tingkat kelurahan/desa. Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, sebagian kewenangan dalam pembentukan Pengawas Pemilu merupakan kewenangan dari KPU. Namun selanjutnya berdasarkan Keputusan Mahkamah Konstitusi terhadap *judicial review* yang dilakukan oleh Bawaslu terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, rekrutmen pengawas Pemilu sepenuhnya menjadi kewenangan dari Bawaslu. Kewenangan utama dari Pengawas Pemilu menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 adalah untuk mengawasi pelaksanaan tahapan pemilu, menerima pengaduan, serta menangani kasus-kasus pelanggaran administrasi, pelanggaran pidana pemilu, serta kode etik.⁷⁸

Dinamika kelembagaan pengawas Pemilu ternyata masih berjalan dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Secara kelembagaan pengawas Pemilu dikuatkan kembali dengan dibentuknya lembaga tetap Pengawas Pemilu di tingkat provinsi dengan nama Badan Pengawas Pemilu Provinsi (Bawaslu Provinsi). Selain itu pada bagian kesekretariatan Bawaslu juga didukung oleh unit kesekretariatan eselon I dengan nomenklatur Sekretariat Jenderal Bawaslu. Selain itu pada konteks kewenangan, selain kewenangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, Bawaslu berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 juga memiliki kewenangan untuk menangani sengketa Pemilu.

⁷⁸ *Ibid.*

Tugas, Wewenang, dan Kewajiban Pengawas Pemilu berdasarkan amanat Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu adalah sebagai berikut :⁷⁹

1. Mengawasi Penyelenggaraan Pemilu dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran untuk terwujudnya Pemilu yang demokratis. Tugas tersebut secara singkat dalam diuraikan sebagai berikut :
 - a. Mengawasi persiapan penyelenggaraan Pemilu;
 - b. Mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilu;
 - c. Mengawasi pelaksanaan Putusan Pengadilan;
 - d. Mengelola, memelihara, dan merawat arsip/dokumen;
 - e. Memantau atas pelaksanaan tindak lanjut penanganan pelanggaran pidana Pemilu;
 - f. Mengawasi atas pelaksanaan putusan pelanggaran Pemilu;
 - g. Evaluasi pengawasan Pemilu;
 - h. Menyusun laporan hasil pengawasan penyelenggaraan Pemilu;
 - i. Melaksanakan tugas lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

2. Wewenang Pengawas Pemilu sebagai berikut :
 - a. Menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu
 - b. Menerima laporan adanya dugaan pelanggaran administrasi Pemilu dan mengkaji laporan dan temuan, serta merekomendasikannya kepada yang berwenang
 - c. Menyelesaikan sengketa Pemilu
 - d. Membentuk, mengangkat dan memberhentikan Pengawas Pemilu di tingkat bawah
 - e. Melaksanakan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

3. Kewajiban Pengawas Pemilu sebagai berikut :
 - a. Bersikap tidak diskriminatif dalam menjalankan tugas dan wewenangnya;

⁷⁹ Lihat <http://www.bawaslu.go.id/id/profil/tugas-wewenang-dan-kewajiban>, diakses 09 November 2016.

- b. Melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas Pengawas Pemilu pada semua tingkatan;
- c. Menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu;
- d. Menyampaikan laporan hasil pengawasan sesuai dengan tahapan Pemilu secara periodik dan/atau berdasarkan kebutuhan; dan
- e. Melaksanakan kewajiban lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

