

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Undang-Undang Dasar 1945 sudah membangun rekrutmen penyelenggara Negara baik di pusat maupun daerah. Semua pejabat Negara dalam lembaga legislatif tingkat nasional maupun daerah, dan pejabat Negara dalam lembaga eksekutif dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum. Pemilihan umum tersebut diselenggarakan sebagai penjabaran asas kedaulatan rakyat. Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Perselisihan hasil pemilihan umum diselesaikan oleh Mahkamah Konstitusi. Berbeda dengan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, sebagai pijakan konstitusionalnya adalah Pasal 18 UUD 1945, bukan Pasal 221: UUD 1945. Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak dikategorikan pemilihan umum, sehingga penyelenggara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah bukan Komisi Pemilihan Umum (KPU), melainkan Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD). Penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak diselesaikan di Mahkamah Konstitusi, melainkan di Mahkamah Agung.

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilaksanakan dalam rangka mewujudkan kedaulatan rakyat di tingkat lokal, sekaligus melaksanakan amanah UUD 1945. Landasan konstitusional pemilihan kepala daerah langsung di daerah adalah ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 Perubahan Kedua yang menyatakan bahwa: "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis". Pemilihan demokratis dapat dilakukan secara langsung ataupun tidak langsung. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya ditulis dengan UU No. 32/2004) sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 pada Pasal 56 ayat (1) telah memuat regulasi bersejarah pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat. Pelaksanaan lebih lanjut pilkada langsung diatur dalam Peraturan

Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah; dan Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 2005 tentang Perubahan PP No. 6 Tahun 2005. Terkait dengan penyelesaian sengketa hasil pilkada dikeluarkannya Peraturan Mahkamah Agung No.2 Tahun 2005 tentang Tata Cara Pengajuan Upaya Hukum Keberatan terhadap Penetapan Hasil Pilkada dan Pilwakada dari KPUD Propinsi dan KPUD Kabupaten/Kota<sup>1</sup>.

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan/atau kabupaten/kota berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah (Pasal 1 angka 1 PP No. 6 Tahun 2005). Sejalan dengan amandemen UUD 1945 yang telah meletakkan dasar-dasar kehidupan berbangsa dan bernegara dengan melatakan kedaulatan berada di tangan rakyat yang diwujudkan melalui pengembangan format politik dalam negeri dan pengembangan sistem pemerintahan termasuk sistem penyelenggaraan pemerintahan ke arah yang lebih demokratis. Sebagai konsekuensi Negara hukum (sebagaimana ditentukan di dalam Pasal 1 ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945, perubahan format politik dan sistem pemerintahan harus ditindaklanjuti dengan perubahan peraturan perundang-undangan di bidang politik dan pemerintahan dengan dilakukan perubahan terhadap undang-undang yang mengatur susunan dan kedudukan DPRD dalam hal rekrutmen kepala daerah. Dengan ditetapkannya UU No. 32 Tahun 2004, kepala daerah dan wakil kepala daerah mempunyai peranan yang sangat strategis dalam rangka pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan, kesejahteraan masyarakat, memelihara hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dengan Daerah serta antar daerah untuk menjaga keutuhan Negara kesatuan Indonesia (Penjelasan PP No. 6 Tahun 2005).

Mekanisme pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah Bupati/Walikota beserta wakilnya ditentukan berbeda dengan mekanisme pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah Gubernur beserta wakilnya. apabila ditinjau dari sudut penyelenggaranya. Pemilihan kepala daerah dan wakil

---

<sup>1</sup> Denny Indrayana, "Putusan Pilkada Depok Batal Demi Keadilan", Kompas, Selasa, 9 Agustus 2005.

kepala daerah Gubernur penyelenggaranya KPU Provinsi, sedangkan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah Bupati/Walikota penyelenggaranya KPU Kabupaten/Kota.

Mekanisme pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang ditetapkan dalam UU No. 32 Tahun 2004 menimbulkan berbagai persoalan bagi KPUD terutama KPUD Kabupaten/Kota, mengingat adanya peran ganda dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, yaitu pertama, sebagai pelaksana pemilihan Gubernur dan wakil, dan kedua, sebagai penyelenggara pemilihan Bupati/Walikota dan wakilnya. Efektivitas dan efisiensi pelaksanaan tugas KPUD Kabupaten/Kota perlu untuk dikaji mengingat peran ganda tersebut dilaksanakan dengan tujuan untuk melaksanakan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan wilayah kabupaten/kota yang merupakan amanah Pancasila dan UUD 1945.

Keberadaan lembaga KPU Provinsi maupun KPU Kabupaten/Kota tidak terlepas dari lembaga KPU, yang nota bene induk dari kedua lembaga tersebut, mengingat KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dibentuk oleh KPU sebagai lembaga teknis yang membantu pelaksanaan pemilihan umum. Secara struktural organisatoris terdapat hubungan hirarki antara KPU dengan KPU Provinsi maupun KPU Kabupaten/Kota, dalam pelaksanaan pemilihan umum. Akan tetapi berdasarkan ketentuan UU No. 32 Tahun 2004, dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah baik di tingkat Provinsi ataupun Kabupaten/Kota, KPU Provinsi/KPU Kabupaten/Kota sebagai institusi mandiri dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di wilayah masing-masing, artinya kewenangan yang diberikan kepada KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah meliputi kewenangan penetapan aturan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, teknis pelaksanaan, hingga pertanggungjawaban baik pertanggungjawaban pelaksanaan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah maupun pertanggungjawaban anggaran.

Problematika pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah telah muncul hanya ditinjau dari peraturannya saja (*de jure*) yaitu dengan

diberikannya keleluasaan bagi daerah untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerahnya secara langsung. Hal ini tentu saja akan berpengaruh pada implementasinya lebih jauh (*das sein*). Terbukti dengan munculnya beberapa peristiwa anarkis dan sengketa pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, yang sangat mempengaruhi otoritas dan kemandirian KPUD sebagai lembaga yang menyelenggarakan pilkada. KPUD sebagai organ Negara, dan peran yang dilaksanakan KPUD adalah peran Negara, sudah selayaknya dan sepatutnya diperlakukan sama dengan organ-organ Negara yang lain, artinya diberikan perlindungan hukum yang memadai supaya tugas dan kewajibannya dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya.

Ketika undang-undang memberikan kewenangan suatu lembaga negara, maka lembaga tersebut harus mempertanggungjawabkan. Kemandirian KPUD dimaksudkan bahwa dalam hal penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung, terbebas dari pengaruh pihak manapun, untuk menjamin tercapainya penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yang independen dan demokratis. Demikian pula KPUD juga harus mempertanggungjawabkan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kepada publik, tetapi sayangnya undang-undang belum menetapkan lebih lanjut bagaimana pertanggungjawaban itu dilakukan. Permasalahan hukum yang akan timbul apabila mekanisme pertanggungjawaban KPUD belum diatur, maka akan menimbulkan arogansi KPUD sebagai lembaga penyelenggara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Segala problematika tersebut, menggugah penulis untuk melakukan kajian mengenai realitas pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dengan segala persoalan-persoalan hukum yang ditimbulkan dari pelaksanaan UU No. 32/2004 jo PP No. 65/2005 terutama hal yang menyangkut kedudukan KPUD.

## **B. Perumusan Masalah**

1. Bagaimanakah pelaksanaan kewenangan KPU Provinsi dalam menyelenggarakan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah?

2. Bagaimana pertanggungjawaban KPU Provinsi dalam menyelenggarakan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui gambaran mengenai kinerja KPU Provinsi dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.
2. Untuk mengetahui pertanggungjawaban KPU Provinsi dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.

### **D. Kontribusi Penelitian**

1. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran yang jelas mengenai pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di tingkat Provinsi, dan dapat menemukan solusi strategik terhadap segala hambatan dan permasalahan dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah masa yang akan datang.
2. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran yang jelas tentang pertanggungjawaban KPU Provinsi dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.