

Analisis Yuridis Peran Komisi Pemilihan Umum dalam Penyelesaian Tahapan Akhir Pemilihan Kepala Daerah

Maria Happy Claudia Sihotang* dan Janpatar Simamora**

* Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas HKBP Nommensen

** Fakultas Hukum Universitas HKBP Nommensen

E-mail: mariahcsihotang@student.uhn.ac.id

Abstract

The General Election Commission (KPU) is a national, permanent, and independent to do the general election. In the implementation of direct regional head elections, it is one of the embodiments of democratic instruments in the context of creating a more democratic government and as a step to realize people's sovereignty. However, in the way, various problems arise that accompany it, in the end it must be seen as a challenge as well as part of the maturation process in order to realize a more mature regional government. In this research activity, the type of research used is normative juridical research (legal research) which prioritizes library research. The various disputes that occurred during the final voting stage for the pairs of candidates selected in the regional head elections as described above, show that there are still many democratic agendas that we must resolve, both in terms of regulations, institutions, and law enforcement. Thus, the dispute that occurred should be one of the maturing processes in the general election for the change of period that was held.

Keywords: The General Election Commission, general election, democracy, people's sovereignty

Abstrak

Tujuan Komisi Pemilihan Umum (KPU) adalah suatu lembaga penyelenggara pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri dalam melaksanakan pemilihan umum. Dalam pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah secara langsung adalah salah satu perwujudan instrumen demokrasi dalam rangka menciptakan pemerintah yang lebih demokratis serta sebagai langkah merealisasikan kedaulatan rakyat. Dalam kegiatan penelitian ini, jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif (penelitian hukum) yang mengutamakan penelitian kepustakaan. Namun, dalam perjalanan muncul berbagai persoalan yang mengiringinya, pada akhirnya hal itu haruslah dipandang sebagai tantangan sekaligus bagian dari proses pematangan dalam rangka mewujudkan pemerintahan daerah yang lebih dewasa. Berbagai perselisihan yang terjadi pada tahap akhir pemungutan suara pasangan calon terpilih dalam pemilihan kepala daerah sebagaimana diuraikan di atas, menunjukkan bahwa masih banyak agenda demokrasi yang harus kita selesaikan, baik dari sisi regulasi, kelembagaan, maupun penegakan hukum. Dengan demikian, sengketa yang terjadi seharusnya menjadi salah satu proses pendewasaan dalam pemilihan umum untuk perubahan periode yang digelar.

Kata Kunci: Komisi Pemilihan Umum, pemilihan umum, demokrasi, kedaulatan rakyat.

1. Pendahuluan

Pemilihan Umum sangat dekat sekali dengan masalah-masalah politik dan dalam pergantian masa jabatan pemimpin kepala daerah di Indonesia. Karena pemilihan umum, politik dan masa pergantian pemimpin kepala daerah saling memiliki keterkaitan satu sama lain. Pemilihan Umum yang diselenggarakan tidak lain adalah masalah politik yang berkaitan dengan masalah pergantian masa jabatan

pemimpin disetiap daerah dilaksanakan sesuai dengan aturan perundang-undangan sekali dalam 5 (lima) tahun disetiap periode yang dipilih langsung oleh masyarakat yang bersangkutan disetiap daerah tersebut. Dari sudut pandang teori, pemilihan umum adalah sarana sekaligus instrumen terpenting bagi agar terwujudnya kedaulatan rakyat serta terlaksanakannya demokratisasi di Indonesia.

Terlaksanakan demokrasi akan dapat dirasakan secara langsung oleh masyarakat ketika berlangsungnya proses penyelenggaraan pemilihan umum diselenggarakan sebagaimana sesuai dengan aturan-aturan hukum yang menjadi dasar dan prinsip dalam pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah secara langsung dalam rangka menentukan siapa calon kandidat pemimpin yang layak dan pantas memegang tampuk kekuasaan pemerintahan dengan secara langsung, umum, bersih, jujur dan adil agar tercapainya kedaulatan rakyat sebagaimana yang diharapkan dari proses berlangsungnya penyelenggaraan pemilihan umum yang diharapkan dapat memberikan kepastian hukum, keadilan hukum, serta kemanfaatan dari hukum itu sendiri.

Tujuan penyelenggaraan pemilihan umum adalah untuk memilih Wakil Rakyat dan Presiden dan Wakil Presiden, serta untuk pemerintahan yang demokratis, kuat dan di dukung oleh rakyat dalam rangka mewujudkan Tujuan Nasional sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 Ayat (2) yang berbunyi: "Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar" demi terwujudnya tujuan tersebut perlu adanya penyelenggara pemilu serta asas penyelenggara. Penyelenggara pemilihan umum sebagaimana yang di jelaskan pada Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum pada BAB I Ketentuan Umum Pasal 1 angka 5 yaitu: "Penyelenggara Pemilihan Umum adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilihan Umum yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu).

Sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilihan Umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, serta Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat, serta untuk memilih Calon Gubernur, Bupati, dan Walikota secara demokratis" Komisi Pemilihan Umum sebagai lembaga penyelenggara pemilihan umum memiliki sifat nasional, tetap dan mandiri. Keberadaan Komisi Pemilihan Umum sebagai salah satu lembaga negara independen di Indonesia sangat penting. Komisi Pemilihan Umum harus bersifat mandiri atau independen karena sebagai lembaga penyelenggara pemilihan umum. Pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah secara langsung adalah salah satu perwujudan instrumen demokrasi dalam rangka menciptakan pemerintah yang lebih demokratis serta mementingkan rakyat demi kesejahteraan dalam hidup bernegara, berbangsa, serta yang paling penting berkonstitusional dimana urusan-urusan rakyatlah yang menjadi topik pertama salah satunya dapat terlaksanakannya pemilihan umum tersebut dengan seadil-adilnya.

Dengan sistem ini, maka harapan terwujudnya kedaulatan rakyat dalam sistem pemerintahan di yakini dapat terealisasikan secara menyeluruh, mengingat sistem demokrasi merupakan perintah langsung yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam perjalanannya, sistem

demokrasi yang dianut bangsa Indonesia tidak terlepas dari berbagai bentuk rintangan yang tidak jarang menimbulkan sikap apatis bagi masyarakat luas yang dimana belum mengerti serta memahami seperti apa pentingnya untuk berpartisipasi politik dalam bernegara. Demokrasi adalah kedaulatan rakyat, berarti rakyatlah yang harus menjadi pusat gravitasi dari keseluruhan aktifitas politik yang berkaitan dengan pengaturan negara. Kemajuan praktek demokrasi disuatu negara ditandai dengan seberapa jauh rakyat dan aspirasi mereka menjadi perumusan kebijakan publik sekaligus referensi utama bagi setiap lembaga yang bertugas mencari kepentingan publik. Wujud dari proses demokrasi di Indonesia dapat dilihat secara nyata dalam proses pemilihan umum yang menggunakan asas-asas pemilihan umum sebagai dasar dalam penyelenggaraan pemilihan umum terhadap pasangan calon yang telah terpilih oleh masyarakat tersebut. Sebagai salah satu alat demokrasi, pemilihan umum mengubah konsep kedaulatan rakyat yang abstrak menjadi lebih jelas. Hasil pemilihan umum adalah orang-orang terpilih yang mewakili rakyat dan bekerja untuk dan atas nama rakyat untuk memberikan dan menerima aspirasi rakyat agar tercapainya sebuah kedaulatan dalam bernegara dan berbangsa.

Berdasarkan uraian diatas dan agar penulisan tidak menyimpang dari judul yang ditetapkan, maka penulis memfokuskan yang menjadi rumusan masalah dalam penulisan ini adalah bagaimana strategi penyelenggaraan pemilihan umum dalam mewujudkan makna pemilihan umum yang demokratis dan berkedaulatan rakyat dan bagaimana peran Komisi Pemilihan Umum didalam hal terjadi perselisihan pemilihan umum pada tahap hasil akhir pemungutan suara terhadap pasangan calon terpilih.

2. Metode Penelitian

Uraian mengenai metode penelitian hukum yang digunakan dalam artikel yang berupa hasil penelitian yang hasilnya ditulis dan dipublikasikan dalam jurnal ini. Kemudian untuk artikel yang merupakan hasil kajian konseptual metode penelitian tidak perlu dibuat bab baru yaitu cukup dimasukkan di bagian akhir dalam pendahuluan. Dalam kegiatan penelitian ini, jenis penelitian yang digunakan adalah jenis penelitian yuridis normatif (*legal research*) yang mengutamakan dalam studi kepustakaan (*library research*). Metode penelitian yuridis normatif adalah kegiatan penelitian hukum dalam studi kepustakaan yang dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan pustaka baik data primer maupun data sekunder. Terdapat beberapa pendekatan masalah dalam penelitian hukum. Dari pendekatan-pendekatan tersebut nantinya peneliti akan mendapat informasi terkait dengan isu yang sedang dicari jawabannya. Adapun pendekatan-pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum ialah pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).¹ Masing-masing pendekatan tersebut akan digunakan sesuai dengan keperluannya dalam proses penelitian ini.

¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Prenada Media Group, 2005, hlm. 133

3. Hasil dan Pembahasan

3.1. Strategi Penyelenggaraan Pemilihan Umum dalam Mewujudkan Pemilihan Umum yang Demokratis dan Berkedaulatan Rakyat

Pemilihan Umum Kepala Daerah secara langsung baik untuk memilih Calon Gubernur atau Calon Bupati/Walikota di Indonesia baru terlaksana sejak Juni 2005. Dari Perspektif Yuridis, pemilihan umum kepala daerah langsung di tanah air merupakan amanat langsung dari Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.² Bila ditinjau dari Perspektif Historis Yuridis nya, model pelaksanaan demokrasi di daerah sudah mengalami pasang surut. Lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Otonomi Daerah yang kemudian direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah merupakan entry point perubahan mendasar dalam persoalan kewenangan yang diberikan kepada daerah, apabila di dibandingkan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974.³

Perubahan itupun, secara niscaya tidak sebatas pada pemberian kewenangan kepada daerah otonom, yang dimaksud dengan daerah otonom atau daerah maura swatantra adalah daerah di dalam suatu negara yang memiliki kekuasaan otonom atau kebebasan dari pemerintah di luar daerah tersebut,⁴ akan tetapi seiring dengan semangat reformasi, telah membawa gelombang politik yang bermakna dalam demokratisasi lokal, yaitu pilkada.

Perubahan paradigma politik, pertama dan terutama dalam pemilihan kepala daerah, yang senantiasa di jalankan di ruang legislatif, dewasa ini justru “diserahkan” kepada rakyat di daerahnya masing-masing sebagai perwujudan pelaksanaan kedaulatannya. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah maupun Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Otonomi Daerah, belum memberikan kebebasan untuk rakyat dalam menentukan pimpinan daerahnya. Keduanya masih tetap menggunakan konsep perwakilan dalam pemilihan kepala daerahnya. Proses perubahan sistem pemilihan dari sistem perwakilan lewat jalur DPRD menjadi sistem pemilihan umum secara langsung yang di serahkan kepada rakyat bukan tanpa dasar dan landasan yang kuat, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 Ayat 2 yang berbunyi: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Penguatan kedaulatan rakyat dan partisipasi secara langsung terhadap pelaksanaan demokrasi serta ketidakpercayaan rakyat dengan sistem perwakilan yang kerap seiring dengan kehendak rakyat menjadi alasan paling utama untuk merubah sistem pemilihan kepala daerah.

Menurut Mahfud MD, berdasarkan pengalaman di Indonesia setidaknya ada dua alasan mengapa pemilihan langsung dianggap perlu. Pertama, pemilihan langsung lebih membuka peluang tampilnya calon pemimpin yang sesuai dengan

² Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945, “Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis.”

³ Silahudin, “Memilih Pemimpin Daerah Secara Langsung”, <http://politik.kompasiana.com/2010/06/02/memilihpemimpin-daerah-secara-langsung/>, diakses 3 Januari 2010.

⁴ Janpatar Simamora, *Otonomi Daerah, ‘Desentralisasi Korupsi’ dan Upaya Penanggulangannya*, Yogyakarta: Capiya Publishing, 2014, hlm. 125.

kehendak mayoritas rakyat. Alasan kedua adalah untuk menjaga stabilitas pemerintahan agar tidak mudah di jatuhkan di tengah jalan oleh parlemen.⁵ Menurut Maswadi Rauf dalam makalah nya Tahun 2005 menyebutkan bahwa setidaknya ada empat alasan mengapa pemilu langsung perlu digelar, yaitu: pertama untuk membangun otonomi daerah. Kedua, menumbuhkan kepemimpinan lokal. Ketiga, meningkatkan akuntabilitas publik dan transparansi pemerintah. Keempat adalah proses legitimasi rakyat yang sangat kuat. Pemilihan umum kepala daerah secara langsung merupakan perluasan partisipasi politik rakyat dalam menentukan figur pemimpin nya sebagai perwujudan kedaulatan rakyat sehingga lahir pemimpin daerah yang sesuai dengan harapan dan aspirasi rakyat serta memiliki legitimasi politik yang kuat. Itu sebabnya, diperlukan figur kepala daerah dan wakil kepala daerah yang mampu membawa daerahnya ke arah perkembangan yang inovatif, berwawasan kedepan, dan siap sedia mengambil serta melaksanakan perubahan yang lebih baik bagi kepentingan masyarakat yang bersangkutan di dalam daerah yang sedang dipimpinya.

Di dalam itu pun, harapan pemilihan umum kepala daerah langsung, memiliki peran yang sangat strategis dalam rangka pengembangan kehidupan demokrasi lokal, keadilan, pemerataan, kesejahteraan rakyat, dan sekaligus memelihara keutuhan dan hubungan yang serasi dan harmonis antara pemerintah dengan rakyat, pemerintah daerah dan pemerintah pusat agar tercapainya tujuan mulia dari sebuah negara dengan sistem yang dimana rakyat mendapatkan titik perjuangan dari sebuah negara adalah kesejahteraan baik dalam kehidupan bermasyarakat dan kehidupan ber hukum dengan hidup di tengah-tengah masyarakat tersebut. Namun demikian, pemilihan umum kepala daerah langsung rata-rata baru satu hingga dua periode diberlakukan sejak tahun 2005. Ini disadari atau tidak, merupakan "sesuatu" yang baru dalam kehidupan politik negara bangsa ini, sehingga dalam realitas fakta sosialnya belum berjalan sebagaimana mestinya. Dalam perspektif politik, pemilihan umum kepala daerah langsung sebagai perhelatan demokrasi lokal niscaya merupakan salah satu rangkaian dari proses penataan kehidupan politik negara bangsa Indonesia.

Guna merespon berbagai pandangan yang berkembang itu, pemerintah telah menggulirkan usulan untuk mengembalikan pemilihan kepala daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Usulan itu tentunya patut disesalkan. Karena bagaimanapun, pengembalian sistem pemilihan kepala daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah hanyalah langkah mundur demokrasi di tanah air. Sekalipun Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa Calon Gubernur dipilih secara demokratis, pilihan politik pembentuk Undang-Undang telah mempersempit maknanya menjadi pemilihan secara langsung. Sebagai sebuah legal policy, yang dimana maksud dari legal policy bahwa konstitusi memang terkadang tidak memuat suatu aturan yang secara spesifik dan eksplisit mengatur suatu dasar konstitusional kebijak publik yang memberi dasar bagi pilihan kebijakan hukum yang terbuka (open legal policy), terdapat pada pasal 56 Undang-Undang

⁵ Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta, 2007, hlm.133-135.

Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis berdasar asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Dalam konteks lebih luas, legal policy pembentuk undang-undang memaknai frasa "dipilih secara demokratis" menjadi pemilihan langsung merupakan salah satu bentuk konkret asas kedaulatan rakyat.

Memang harus diakui bahwa sistem pemilihan secara langsung yang saat ini masih berjalan dalam kenyataannya kerap melahirkan sejumlah persoalan-persoalan politik. Maraknya praktik persoalan politik uang dan menjamurnya potensi konflik-konflik horizontal di kalangan masyarakat menjadi eksistensi buruk yang tidak terhindarkan oleh beberapa oknum yang masih saja ikut berperan dalam proses penyelenggaraan pemilihan umum dalam pemilihan umum kepala daerah yang dilaksanakan secara langsung oleh pemerintah. Dalam situasi buruk ini tidak terlepas dari sikap yang dipertontonkan oleh para calon kandidat pasangan calon Gubernur yang justru tidak jarang membenturkan situasi dan kondisi masyarakat dengan kepentingan-kepentingan pribadi dalam dunia politik pemilihan umum yang dilaksanakan secara langsung tersebut. Seiring dengan sering nya terjadi persoalan-persoalan yang mengiringi perjalanan proses sistem pemilihan langsung bagi para pasangan calon kepala daerah yang akan memimpin di tanah air Indonesia, sikap skeptis dan apatis publik pun menjadi konsekuensi turunan yang tidak terelakkan yang menjadi bahan yang sangat berbahaya bagi kemajuan perjalanan proses pemilihan umum yang dilaksanakan sesuai periode yang telah ditentukan oleh Undang-Undang.⁶

Hal ini menyebabkan banyaknya masyarakat memilih untuk menjadi golongan putih (golput) apalagi terhadap pemilih pemula yang baru saja memiliki hak untuk memilih, turut ambil andil dalam dunia pemilihan umum menjadi lebih dominan memilih bersikap apatis akan sistem pemerintahan yang dimana dominan para elite politik yang condong melakukan hal persoalan politik yang mengganggu terlebih atas kemajuan proses pemilihan umum tersebut. Pelaksanaan sistem demokrasi di daerah tidak jarang hanya menjadi ajang perebutan kekuasaan dan pertarungan kepentingan sejumlah kalangan-kalangan elite saja.

Pemaknaan yang salah kaprah ini sering menimpa para pasangan calon kandidat yang kurang beruntung dalam tahapan pemilihan umum kepala daerah. Ketika dinyatakan tidak layak bertarung dalam pemilihan umum kepala daerah atau justru menelan kekalahan pada saat pesta demokrasi sudah selesai digelar, maka berbagai bentuk aksi penyimpangan hukum sering digulirkan. Namun demikian, di tengah berbagai kelemahan itu tentu harus diakui pula bahwa sederet sumbangsih positif telah berhasil ditorehkan oleh pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung.

Menguatnya legitimasi kepala daerah merupakan salah satu bukti konkret bahwa sistem pemilihan kepala daerah yang dijalankan saat ini masih layak untuk ditindaklanjuti. Tingkat kepercayaan diri bagi kepala daerah dalam menjalankan

⁶ Simamora, Janpatar. "Eksistensi Pemilukada Dalam Rangka Mewujudkan Pemerintahan Daerah yang Demokratis." *Jurnal Mimbar Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada*, Vol. 23, No. 1 (2011): 221-236.

tugas-tugas pelayanan publik kian mendekati kemapanan karena langsung mendapat mandat dari rakyat itu sendiri melalui suksesnya proses penyelenggara pemilihan umum di Indonesia. Maka, tidak mengherankan apabila kemudian pasca-penerapan sistem pemilihan kepala daerah secara langsung, daerah-daerah yang sudah mengukir prestasi dalam mengembangkan konsep otonominya sudah mulai merata. Semua itu tidak terlepas dari tingkat kebebasan yang melekat pada masing-masing kepala daerah setelah mendapatkan mandat secara langsung dari hasil pemilihan umum kepala daerah dari rakyat di setiap masing-masing daerah.⁷

Deal politik yang dulunya merata yang dimana ketika proses peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah masih mendominasi penentuan kepala daerah secara perlahan telah dapat dikikis secara perlahan. Arogansi dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam melakukan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan juga kian mendekati tahap normalisasi. Kalaupun hingga saat ini kita masih menyaksikan berbagai kekurangan yang kerap sekali mewarnai proses jalannya demokrasi lokal, mestinya hal itu harus dimaknai sebagai salah satu bagian dari proses pembelajaran demokrasi menuju level kematangan.

Beragam kekurangan hal tersebut dilihat dalam perspektif peralihan sistem menuju perubahan yang lebih baik, dalam pembangunan demokrasi sangat jelas tidak semudah membalikkan telapak tangan. Sangat dibutuhkan tenggang waktu peralihan menuju proses kesempurnaan, setidaknya mendekati arah yang lebih baik dari masa-masa sebelumnya yang telah terjadi dalam sistem demokrasi di Indonesia. Berbagai efek buruk itulah yang seharusnya menjadikan acuan dalam rangka menata dan membangun lebih baik lagi ke depannya dalam proses menjalankan sistem demokrasi yang lebih mumpuni. Konflik horizontal yang lahir dari proses penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah dan banyak sekali persoalan-persoalan lainnya harus dimaknai sebagai bagian dari proses agar lebih matang lagi untuk mencapai tujuan mulia dari sistem demokrasi yang dimana menjadikan landasan dalam proses penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah sebagai wujud dari kedaulatan rakyat sebagaimana seharusnya yang dirasakan oleh rakyat sebagai bentuk mandat untuk para pasangan calon kandidat kepala daerah tersebut.

Sejak telah berlangsungnya proses pelaksanaan penyelenggaraan pemilihan umum pertama kali di Indonesia pada tahun 1955, upaya negara untuk menghadirkan pemilihan umum berkualitas dan berintegritas telah dimulai. Secara normatif prinsip-prinsip pelaksanaan penyelenggaraan pemilihan umum yang berlandaskan pada kejujuran, kerahasiaan, ketenangan dan langsung telah dijamin. Dengan demikian hal ini, menunjukkan bahwasannya negara Indonesia sejak awal telah memiliki keinginan yang kuat untuk memfasilitasi rakyat sebagai pemegang tonggak kedaulatan rakyat yang tertinggi dapat menggunakan hak politiknya dalam suasana yang kondusif.⁸

⁷ Janpatar Simamora, *Pasang Surut Model Demokrasi Lokal dan Implikasinya Terhadap Efektifitas Pemerintahan di Daerah*, Jurnal Ilmu Administrasi, STIA LAN Bandung, Vol. 9 No. 2 (2012): 243-258.

⁸ Simamora, Janpatar. "Perlindungan Hak Memilih sebagai Hak Konstitusional Warga Negara." *Jurnal Yudisial* Komisi Yudisial, Vol. 6, No. 2 (2013): 123-142.

Makna, tersendiri dari pemilihan umum berkualitas dan berintegritas pada dasarnya telah terangkum dalam pengertian pemilihan umum demokratis yang mensyaratkan minimal dua hal yakni bebas dan adil atau free and fair election. Namun, dalam proses perjalanan serta perkembangannya dari suatu sistem demokrasi yang sangat dinamis, membuat banyak pihak-pihak yang mengalami ketidakpuasan tertentu dengan dua kriteria demokrasi tersebut.

Electoral Integrity Group yang beranggotakan 15 pensiunan hakim agung dan mantan penyelenggara pemilu dari 13 negara, termasuk dari Indonesia mengajukan keadilan pemilihan umum sebagai parameter pemilu demokratis. Keadilan pemilihan umum, menurut Electoral Integrity Group, yang di deklarasikan dengan judul *Towards an International Statement of Principles of Electoral Justice* di Accra, Ghana, 15 September 2011 terdiri atas 10 prinsip. Rangkaian penyelenggaraan pemilu akan dapat dikategorikan berdasarkan keadilan jika: integritasnya tinggi; melibatkan banyak warga; berdasarkan hukum yang berkepastian tinggi; imparial dan adil; profesional dan independen; transparan; tepat waktu sesuai dengan rencana; tanpa kekerasan atau bebas dari ancaman dan kekerasan; teratur; peserta pemilu menerima wajar kalah atau menang. Indonesia sebagai salah satu Negara demokrasi terbesar di dunia telah menetapkan enam ukuran pemilu yang demokratis yakni langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Hal itu termuat dalam pasal 22E ayat 1 Undang Undang Dasar 1945.

Undang-Undang Pemilihan Umum dan Undang-Undang Penyelenggara Pemilihan Umum yang menjadi turunannya kemudian menambah beberapa kriteria lagi seperti transparan, akuntabel, tertib dan profesional. Penataan kelembagaan dan keanggotaan Komisi Pemilihan Umum telah diperbaiki. Konstitusionalitas Komisi Pemilihan Umum sebagai lembaga yang bersifat nasional, tetap dan mandiri diwujudkan dengan menghapuskan kewajiban Komisi Pemilihan Umum untuk menyampaikan pertanggungjawaban penyelenggaraan pemilihan umum kepada Presiden. Kelembagaan Komisi Pemilihan Umum bersifat hierarkis. Implementasinya satuan kerja (satker) penyelenggara pemilu, dalam menjalankan tugas, bertanggung jawab ke atasnya secara berjenjang.

3.2. Peran Komisi Pemilihan Umum dalam Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah

Dalam literatur demokrasi, Pemilihan umum dimaksudkan sebagai sarana melakukan pergantian kekuasaan melalui cara yang damai. Sebagai perwujudan dari demokrasi yang sifatnya prosedural, pemilihan umum tidak sekedar dilaksanakan secara rutin dengan meninggalkan asas free and fair election. Indonesia pernah mengalami fase panjang pemilihan umum yang pura-pura demokrasi pada era Orde Baru. Perangkat pemilihan umum diciptakan secara lengkap, namun jauh dari asas Pemilihan Umum yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Pemilihan umum yang adil dan demokratis, sekurang-kurangnya memiliki tujuh kriteria,⁹ antara lain: kesetaraan antarwarga negara, kepastian hukum yang dirumuskan dengan asas pemilihan umum demokratis, persaingan bebas dan adil antar kontestan

⁹ Ramlan Surbakti, *Pemilu Berintegritas dan Adil*, Kompas, 14 Februari 2014.

pemilihan umum, partisipasi seluruh pemangku kepentingan dalam tahapan pemilihan umum, penyelenggara pemilihan umum yang profesional, independen dan imparisial, integritas pemungutan, penghitungan, tabulasi dan pelaporan, serta penyelesaian sengketa pemilihan umum yang adil dan tepat waktu.

Di antara tujuh kriteria tersebut, hadirnya regulasi yang paripurna merupakan keniscayaan untuk menjamin kepastian hukum. Manakala kepastian hukum absen dari penyelenggaraan pemilihan umum, hampir dipastikan akan terjadi kekacauan demokrasi. Pemungutan dan penghitungan suara merupakan salah satu tahapan paling krusial bagi Komisi Pemilihan Umum, pemilih dan peserta pemilihan umum adalah pemungutan dan penghitungan suara. Tahapan ini merupakan puncak dari proses panjang pemilihan umum, bahkan bagi sebagian peserta pemilihan umum merupakan malaikat maut yang menentukan hidup matinya nasib politik mereka di masa mendatang. Bagi KPU dan seluruh jajarannya, sebagian besar profesionalitas dan integritas pemilihan umum dipertaruhkan pada tahapan ini. Pengaturan yang terang benderang, tegas serta rinci akan memudahkan tahapan ini dilakukan. Prosesi pemungutan dan penghitungan suara di tempat pemungutan suara dijelaskan secara gamblang dan komprehensif dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara Dalam Pemilihan Umum. Waktu pelaksanaan, prosedur bagi pemilih untuk dapat menggunakan suara, penyiapan Tempat Pemungutan Suara oleh Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara, perlengkapan pemungutan suara, pembagian tugas Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara, prosedur pelaksanaan rapat pemungutan suara, cara pemberian suara, mekanisme penghitungan suara dan penyelesaian atas keberatan, pengumuman hasil suara dan ditutup dengan penjelasan perihal pemungutan suara ulang dan penghitungan suara ulang.

Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum pasal 372 ayat (1) mengatur bahwa pemungutan suara di Tempat Pemungutan Suara dapat diulang apabila terjadi bencana alam dan/atau kerusuhan yang mengakibatkan hasil pemungutan suara tidak dapat digunakan atau penghitungan suara tidak dapat dilakukan. Selain itu, pada ayat (2) disebutkan bahwa pemungutan suara di Tempat Pemungutan Suara wajib diulang apabila dari hasil penelitian dan pemeriksaan pengawas Tempat Pemungutan Suara terbukti terdapat keadaan : a. Pembukaan kotak dan/atau berkas pemungutan dan penghitungan suara tidak dilakukan menurut tata cara yang ditetapkan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan; b. Petugas Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara meminta pemilih memberikan tanda khusus, menandatangani, atau menuliskan nama atau alamat, pada surat suara yang sudah digunakan; c. Petugas Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara merusak lebih dari satu surat suara yang sudah digunakan oleh pemilih sehingga surat suara tersebut menjadi tidak sah, dan/atau; d. Pemilih yang tidak memiliki kartu tanda penduduk elektronik dan tidak terdaftar di daftar pemilih tetap dan daftar pemilih tambahan.

Selain syarat penyebab terjadinya, Undang-Undang juga mengatur mengenai batas waktu pelaksanaan PSU paling lambat 10 hari setelah pemungutan suara berdasarkan keputusan KPU Kabupaten/Kota. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara Dalam

Pemilihan Umum membagi pemungutan suara ulang menjadi dua kategori. Secara garis besar, akar penyebab dilakukannya PSU adalah diperbolehkannya pemilih yang memiliki KTP Elektronik luar daerah untuk menggunakan hak pilih di TPS lain sementara dirinya telah terdaftar dalam DPT sesuai alamat KTP Elektronik, tanpa mengurus formulir pindah memilih sebelumnya. Apabila kita cermati lebih teliti, alasan dilakukannya PSU karena faktor ini, sama sekali tidak masuk ke dalam kualifikasi yang dipersyaratkan oleh Undang-Undang maupun oleh PKPU.

Penyelenggaraan pemungutan suara ulang mengandung dua konsekuensi sekaligus. Di satu sisi, PSU merupakan mekanisme prosedural yang dijamin konstitusionalitasnya oleh Undang-undang. Meski tidak mampu memuaskan semua pihak, hasil PSU cenderung dapat diterima oleh para pihak. Namun demikian, bukan berarti PSU tidak menggondong sejumlah persoalan. Pertama, anggaran ekstra. Sekurang-kurangnya dibutuhkan anggaran kurang lebih enam juta rupiah untuk penyelenggaraan PSU di setiap TPS. Komponen anggaran yang utama adalah honor untuk KPPS beserta 2 petugas keamanan, biaya pembuatan TPS, dan konsumsi. Sebagai gambaran, di Kabupaten Bantul yang menggelar 15 PSU, maka dibutuhkan anggaran sebesar 90 juta rupiah untuk penyelenggaraannya. KPU Kabupaten harus melakukan revisi anggaran manakala anggaran untuk pemungutan suara tidak lagi tersedia.

Kedua, penyediaan logistik yang lekas. Rentang waktu paling lama 10 hari untuk menyelenggarakan PSU, memaksa KPU Kabupaten menyediakan logistik PSU dengan cepat. Jenis logistik yang paling mendesak keberadaannya adalah surat suara dan formulir. Apabila pelaksanaan PSU mengambil waktu di limit terakhir, ada cukup waktu bagi KPU Kabupaten untuk mengkondisikan dan mengorganisir KPPS, PPS dan PPK, menyiapkan logistik Pemilu lama yang masih layak digunakan kembali seperti kotak, bilik, alat dan alas coblos, serta perlengkapan lainnya, mengundang pemilih untuk hadir mencoblos. Ketiga, anjloknya tingkat kehadiran pemilih di TPS. Hampir seluruh TPS yang menyelenggarakan PSU mengalami penurunan angka kehadiran pemilih ke TPS.

Terjadinya pelanggaran-pelanggaran dalam pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah antara lain disebabkan karena regulasi pemilihan umum kepala daerah yang memiliki banyak kekurangan, antara lain terlalu ringannya sanksi atas pelanggaran aturan pemilihan umum kepala daerah serta minimnya pengaturan mengenai pembatasan dan transparansi keuangan dana pemilihan umum kepala daerah. Filosofi sanksi dari undang-undang pemilu termasuk undang-undang yang menjadi payung hukum pemilihan umum kepala daerah adalah didasarkan pada anggapan bahwa pemilu adalah pesta demokrasi. Oleh karena itu, sebagai suatu pesta, diperkirakan akan banyak sekali pelanggaran, sehingga sanksi tidak diperberat. Demikian juga, mengenai pembatasan dan transparansi keuangan dana kampanye, termasuk sanksi atas pelanggaran tersebut, tidak diatur secara ketat dan dengan sanksi yang ringan karena partai-partai politik yang menyusun undang-undang ini, tidak menghendaki adanya pengaturan yang mempersulit partai-partai politik dan peserta pemilihan umum kepala daerah.

Oleh karena filosofi yang demikian, tidak dapat dihindari, dalam praktik, terjadi pelanggaran-pelanggaran yang bersifat masif bahkan sistematis dan

terstruktur, karena para peserta dan kandidat mengetahui pasti bahwa sanksi atas pelanggaran yang dilakukannya, tidak berakibat fatal bagi kandidat jika pun ditemukan adanya pelanggaran. Nampak dalam berbagai pemilu tingginya pelanggaran berbanding sama dengan kemenangan suatu partai politik dalam pemilu. Dari ribuan pelanggaran selama Pemilu yang ditemukan atau dilaporkan, sangat sedikit sekali yang dibawa ke pengadilan dan dijatuhi sanksi. Kalau pun, dijatuhi sanksi, hal itu pun sangat ringan dan tidak memberikan efek khawatir bagi kandidat yang menang dan melakukan pelanggaran. Demikian juga masalah transparansi keuangan dan dana kampanye peserta pemilihan umum kepala daerah. Memang benar, undang-undang mengatur adanya kewajiban melaporkan dan mengumumkan sumbangan sebesar Rp 2.500.000,- tetapi tidak pernah dapat dilaksanakan dengan efektif. Pelaporan yang dilakukan hanya mengenai rekening, dana awal serta laporan akhir dana kampanye oleh peserta kepada KPU. Pelaporan ini tidak dapat diawasi secara efektif, disamping kurangnya kapasitas organisasi KPU maupun Panwas serta tertutupnya akses masyarakat mengetahui dana kampanye kandidat juga disebabkan tidak adanya sanksi tegas bagi kandidat yang tidak patuh atas aturan. Dana kampanye kandidat, dipastikan jauh lebih besar daripada pengeluaran nyata, dan diperkirakan banyak sumber dana yang tidak jelas asal usulnya. Undang-Undang juga tidak memberikan batasan jumlah maksimal dana dan pengeluaran kampanye yang dibenarkan oleh setiap kandidat.

Akibatnya, disamping kebutuhan dana pemilu yang sangat besar dan tidak terbatas, juga terjadi pertarungan tidak seimbang antar kandidat yang memiliki dana besar dan kandidat yang memiliki dana terbatas, dan masing-masing kandidat mencari dana sebesar-besarnya walaupun dengan cara tidak sah, seperti pemberian atau janji pemberian fasilitas perijinan dan atau proyek daerah kepada pengusaha. Akibat lainnya, terjadi pelanggaran money politic dengan beragam cara dalam pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah. Seharusnya ada sanksi tegas bagi kandidat yang melanggar aturan dana kampanye dengan mendiskualifikasi sebagai pasangan calon.

Hal lain yang tidak diatur tegas dalam regulasi adalah tidak adanya sanksi tegas bagi kandidat yang ditemukan memaksa dan memanfaatkan pejabat birokrasi dan Pegawai Negeri Sipil untuk membantu pemenangan kandidat. Undang-undang mengatur mengenai larangan Pegawai Negeri Sipil terlibat dalam pemenangan kandidat. Hal itu membuat pejabat birokrasi dan Pegawai Negeri Sipil di daerah, dalam posisi terjepit antara nasib dan karirnya dengan larangan undang-undang. Selanjutnya, dalam hal pelanggaran pemilihan umum kepala daerah, dalam undang-undang pemerintahan daerah jenis pelanggaran dikelompokkan pada pelanggaran administratif dan pelanggaran pidana. Pelanggaran administrasi, yaitu pelanggaran terhadap undang-undang pemilu yang bukan merupakan ketentuan pidana pemilu dan pelanggaran terhadap ketentuan lain yang diatur dalam peraturan Komisi Pemilihan Umum.

Kalau diperhatikan, rumusan ini begitu luas cakupannya, sehingga justru akan menyulitkan dalam penyelesaiannya. Misalnya, kekacauan mengenai Daftar Pemilih Tetap yang menyebabkan sebagian warga negara yang mempunyai hak pilih tidak dapat menggunakan hak pilihnya, seolah-olah hanya merupakan persoalan dan

pelanggaran administrasi. Akan tetapi, jika dicermati, hal ini bisa saja merupakan pelanggaran tindak pidana pemilu, apabila dapat dibuktikan adanya unsur kesengajaan sebagaimana yang diatur dalam ketentuan pidana dalam undang-undang pemerintahan daerah.

4. Penutup

Pemilihan umum sejatinya adalah proses yang sangat beradab dalam memilih pemimpin dan pengatur negara, dilakukan pergantian pemimpin atau pemilihan pemimpin sekali dalam lima tahun dalam satu periode pemilihan umum kepala daerah sesuai sebagaimana dalam peraturan perundang-undangan yang telah disahkan di Indonesia. Maka, dengan demikian diperlukan keseriusan dalam strategi proses penyelenggaraan pemilihan umum di Indonesia dengan perundang-undangan yang fundamental. Berbagai perselisihan yang terjadi pada saat tahap hasil akhir pemungutan suara terhadap pasangan calon yang terpilih dalam pemilihan umum kepala daerah sebagaimana diuraikan di atas, menunjukkan masih banyaknya agenda demokrasi yang harus kita selesaikan, baik dari sisi regulasi, kelembagaan, maupun penegakan hukum. Demikian, perselisihan yang terjadi seharusnya menjadi salah satu proses pendewasaan dalam pemilihan umum pergantian periode yang dilaksanakan tersebut.

Dalam hal pergantian kepala pemerintah pasangan calon pada saat tahap hasil akhir pemungutan suara, memberikan kepercayaan yang penuh terhadap masyarakat dalam pemilihan suara yang diberikan kepada pasangan calon yang akan dipilih dalam pemilihan umum tersebut. Sebaiknya perselisihan-perselisihan yang terjadi bukan menjadi hal yang berdampak buruk terhadap rasa kepercayaan, yang dimana setiap proses penyelenggaraan pemilihan umum dilindungi oleh perundang-undangan yang berlaku.

Daftar Pustaka

Buku dan Jurnal

- Azhari, Aidul Fitriadi, "Reformasi Pemilu dan Agenda Konsolidasi Demokrasi; Perspektif Ketatanegaraan", *Jurisprudence*, Vol. 1, No. 2, September 2004.
- Astomo, Putera, *Ilmu Perundang-undangan Teori dan Praktik di Indonesia*, Rajawali Pers, Depok, 2018.
- Mardenis, *Pendidikan Kewarganegaraan: Dalam Rangka Pengembangan Kepribadian Bangsa*, Rajawali Pers, Jakarta, 2017.
- Saptutyingsih, Endah, Setyaningrum, Esty, *Penelitian Kuantitatif: Metode dan Alat Analisis*, Katalog Dalam Terbitan (KDT), Yogyakarta, 2020.
- Simamora, Janpatar. "Eksistensi Pemilukada Dalam Rangka Mewujudkan Pemerintahan Daerah yang Demokratis." *Jurnal Mimbar Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada*, Vol. 23, No. 1 (2011): 221-236.
- Simamora, Janpatar. *Pasang Surut Model Demokrasi Lokal dan Implikasinya Terhadap Efektifitas Pemerintahan di Daerah*, *Jurnal Ilmu Administrasi*, STIA LAN Bandung, Vol. 9 No. 2 (2012): 243-258.
- Simamora, Janpatar. "Perlindungan Hak Memilih sebagai Hak Konstitusional Warga Negara." *Jurnal Yudisial Komisi Yudisial*, Vol. 6, No. 2 (2013): 123-142.

Simamora, Janpatar. *Otonomi Daerah, 'Desentralisasi Korupsi' dan Upaya Penanggulangannya*, Yogyakarta: Capiya Publishing, 2014.
Soehino. *Ilmu Negara*, Liberty Yogyakarta, Yogyakarta, 2000.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945
Undang-Undang Nomor 42 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden
Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum
Undang-Undang Nomor 8 tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

Website

Simamora, Janpatar, "Pasang Surut Model Demokrasi Lokal" http://www.medanbisnisdaily.com/news/read/2010/12/29/12826/pasang_surut_model_demokrasi_lokal/, diakses 30 Desember 2010
Rekapitulasi Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Daerah Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia", <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=website.Persidangan.RekapitulasiPHPUD>