

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Pemilihan Kepala Daerah**

##### **1. Pengertian Pemilihan Kepala Daerah**

Pemilu dapat dirumuskan sebagai mekanisme pendelegasian kedaulatan rakyat kepada peserta pemilu dan/atau calon anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden dan Wakil Presiden, Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah untuk membuat dan melaksanakan keputusan politik sesuai dengan kehendak rakyat. Pemilu juga berarti mekanisme perubahan politik mengenai pola dan arah kebijakan publik, dan atau mengenai sirkulasi elite, yang dilakukan secara periodik dan tertib.<sup>1</sup>

Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, atau seringkali disebut Pilkada atau Pemilukada, adalah bagian dari implementasi demokrasi. Kepala Daerah adalah jabatan politik yang bertugas memimpin dan menggerakkan lajunya roda pemerintahan. Terminologi jabatan publik artinya kepala daerah menjalankan fungsi pengambilan keputusan langsung dengan kepentingan rakyat atau publik, berdampak kepada rakyat dan dirasakan. Oleh karena itu Kepala Daerah harus dipilih oleh rakyat dan wajib mempertanggung

---

<sup>1</sup> Ramlan Surbakti, 2008, *Sistem pemilu dan tatanan politik demokrasi*, dalam ramlan surbakti, dkk (Ed.), *Perekayasa Sistem Pemilu untuk Pembangunan tata politik demokratis*, Kemitraan Jakarta, hlm 27, dalam Luki Sandra Amalia, Syamsuddin Haris, Sri nur yanti, Lili Romli, Devi Darmawan, 2016, *Evealuasi Pemilu Legislatif 2014 : Analisi Proses dan Hasil*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm 8

jawabkannya. Sedangkan makna jabatan politik adalah bahwa mekanisme rekrutmen kepala daerah dilakukan secara politik yaitu melalui pemilihan yang melibatkan elemen – elemen politik yaitu dengan menyeleksi rakyat terhadap tokoh yang mencalonkan sebagai kepala daerah. Dalam kehidupan politik di daerah, pilkada merupakan kegiatan yang nilainya sejajar dengan pemilihan legislative, terbukti kepala daerah dan DPRD menjadi mitra.<sup>2</sup>

Dalam pasal 1 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Tahapan, Program, Dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Dan/Atau Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2017 menjelaskan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota, selanjutnya disebut Pemilihan, adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis.

---

<sup>2</sup>Agus Hadiawan, 2009, *Evaluasi Pemilihan Kepala Daerah Langsung di Provinsi Lampung (Studi di Kabupaten Lampung Selatan, Kota Metro dan Kota Bandar Lampung)*, Bandar Lampung, Jurnal Ilmiah Administrasi Publik dan Pembangunan Universitas Lampung, Vol 3, No 7 Juli-Desember 2009, hlm 637

## **2. Dasar Hukum Pemilihan Kepala Daerah**

Undang Undang Dasar 1945 merupakan suatu perangkat peraturan yang menentukan kekuasaan dan tanggung jawab dari berbagai alat kenegaraan, Undang Undang Dasar 1945 juga menentukan batas batas berbagai pusat kekuasaan itu dan memaparkan hubungan – hubungan diantara mereka<sup>3</sup>. Materi yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berada dibawah Undang Undang Dasar 1945 tidak diperbolehkan bertentangan dengan materi Undang – Undang Dasar 1945. Materi - materi tentang penyelenggaraan pemerintahan, pemilihan umum maupun tentang penyelenggara pemilihan umum yang terdapat dalam Undang – Undang Dasar 1945 harus diterjemahkan kembali dalam Undang – Undang (UU), Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu), dan sebagainya. Pasal pasal yang terdapat di dalam Undang – Undang Dasar 1945 harus dijadikan rujukan utama dalam pembuatan Undang – undang (UU), Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Pemerintah Pengganti Undang – Undang (Perpu) dan sebagainya dan yang menjadi Dasar Hukum Pemilihan Kepala Daerah adalah:

- a. Undang – Undang Dasar 1945
- b. Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

---

<sup>3</sup> Miriam Budiardjo, 2013, *Dasar – Dasar Ilmu Politik*, Prima Grafika, Jakarta, hlm. 169

- c. Undang Undang No 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan kedua atas Undang Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang Undang
- d. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2016 Tentang Perubahan atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2017
- e. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2016 Tentang Perubahan kedua atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikot

### **3. Sistem Pemilihan Kepala Daerah**

Sistem pemilu adalah seperangkat metode yang mengatur warga negara untuk memilih para wakilnya yang akan duduk di lembaga legislatif dan eksekutif. Sistem pemilihan ini penting dalam suatu sistem pemerintahan demokrasi perwakilan<sup>4</sup>, sebab :

1. Sistem pemilihan mempunyai konsekuensi pada tingkat proporsionalitas hasil pemilihan

---

<sup>4</sup> Muhammad Asfar, 2006, *Pemilu dan Perilaku Memilih 1955-2004*, Pusat Study Demokrasi dan HAM (PusDeHAM), Surabaya hlm 4-5

2. Sistem pemilihan memengaruhi bentuk kabinet yang akan dibentuk
3. Sistem pemilihan membentuk sistem kepartaian, khusus berkaitan dengan jumlah partai politik yang ada di dalam sistem kepartaian tersebut
4. Sistem pemerintahan memengaruhi akuntabilitas pemerintahan, khususnya akuntabilitas para wakil terhadap pemilihnya
5. Sistem pemilu mempunyai dampak pada tingkat kohesi partai politik
6. Sistem pemilihan berpengaruh terhadap bentuk dan tingkat partisipasi politik warga
7. Sistem pemilihan adalah elemen demokrasi yang lebih mudah untuk dimanipulasi dibandingkan dengan elemen demokrasi lainnya, oleh karena itu, jika suatu negara bermaksud mengubah tampilan atau wajah demokrasinya. Hal itu dapat dilakukan dengan mudah melalui perubahan sistem pemilunya
8. Sistem pemilihan juga dapat dimanipulasi melalui berbagai peraturan yang tidak demokratis dalam tingkat pelaksanaannya.<sup>5</sup>

Di kebanyakan negara demokrasi, pemilihan umum dianggap lambang, sekaligus tolok ukur, dari demokrasi itu. Hasil pemilihan umum yang diselenggarakan dalam suasana keterbukaan dengan kebebasan berpendapat dan kebebasan berserikat, dianggap mencerminkan dengan agak akurat partisipasi serta aspirasi masyarakat. Sekalipun demikian, disadari bahwa pemilihan umum tidak merupakan satu satunya tolok ukur

---

<sup>5</sup> Luki Sandra Amalia, Syamsuddin Haris, Sri nur yanti, Lili Romli, Devi Darmawan, *Opcit*, hlm 12

dan perlu dilengkapi dengan pengukuran beberapa kegiatan lain yang lebih bersifat berkesinambungan, seperti partisipasi dalam kegiatan partai, *lobbying*, dan sebagainya. Pemilihan terhadap jenis sistem pilkada langsung selalu mempertimbangkan aspek “legitimasi” dan “efisiensi”, yang selalu merupakan “*trade off*”.<sup>6</sup> Artinya, memilih sistem yang legitimasi tinggi selalu mengandung konsekuensi sangat tidak efisien. Sebaliknya, kalau semata-mata mengutamakan efisiensi akan melahirkan hasil pilkada yang legitimasinya rendah.

Sistem pemilihan kepala daerah memiliki pengaruh yang signifikan terhadap watak dan karakter persaingan calon kepala daerah. Yang dimaksud karakter dan watak persaingan adalah ciri ciri dan kecenderungan yang menonjol dari kompetisi dalam pilkada juga bisa dirancang untuk memperlancar perilaku politik tertentu karena sistem pemilihan dapat dengan mudah dimanipulasi.<sup>7</sup>

Demikian halnya dengan sistem pilkada langsung memiliki ciri-ciri dan kecenderungan yang menonjol dari jenis kompetisi yang dilakukan, oleh sebab itu pilkada langsung seharusnya memperhitungkan dengan cermat kecenderungan tersebut dan faktor yang mempengaruhinya. Untuk mengetahui kemungkinan penerapan sistem pilkada langsung di

---

<sup>6</sup> Agus Pramusinto, 2004, *Otonomi Daerah dan Pemilihan Kepala Daerah* dalam mencermati Hasil Pemilu 2004, Jakarta (Jakarta: Jurnal Analisis CSIS Vol. 33, No 2 Juni 2004), hlm. 240

<sup>7</sup> Joko J. Prihatmoko, 2005, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, Yogyakarta Penerbit Pustaka Pelajar, hlm. 115

Indonesia, perlu ditinjau berbagai jenis sistem pilkada langsung, diantaranya :

#### 1. First Past the Post System

Sistem *first past the post system* ini dikenal sebagai sistem yang sederhana dan efisien. Calon kepala daerah yang memperoleh suara terbanyak otomatis memenangkan pilkada dan menduduki kursi kepala daerah. Karenanya sistem ini dikenal juga dengan sistem mayoritas sederhana (*simple majority*). Konsekuensinya, calon kepala daerah dapat memenangkan pilkada walaupun hanya meraih kurang dari separoh suara jumlah pemilih sehingga legitimasinya sering dipersoalkan.

#### 2. Preferential Voting System atau Approval Voting System

Cara kerja sistem *Preferential Voting System* atau *Approval Voting System* adalah pemilih memberikan peringkat pertama, kedua, ketiga dan seterusnya terhadap calon - calon Kepala Daerah yang ada pada saat pemilihan. Seorang calon akan otomatis memenangkan pilkada langsung dan terpilih menjadi Kepala Daerah jika perolehan suaranya mencapai peringkat pertama yang terbesar. Sistem ini dikenal sebagai mengakomodasi sistem mayoritas sederhana (*simple majority*) namun dapat membingungkan proses penghitungan suara di setiap tempat pemungutan suara (TPS) sehingga penghitungan suara mungkin harus dilakukan secara terpusat.

### 3. Two Round System atau Run-off system

Sesuai namanya, cara kerja sistem *two round* ini pemilihan dilakukan dengan dua putaran (*run-off*) dengan catatan jika tidak ada calon yang memperoleh mayoritas absolut (lebih dari 50 persen) dari keseluruhan suara dalam pemilihan putaran pertama. Dua pasangan calon Kepala daerah dengan perolehan suara terbanyak harus melalui putaran kedua beberapa waktu setelah pemilihan putaran pertama. Lazimnya, jumlah suara minimum yang harus diperoleh para calon pada pemilihan putaran pertama agar dapat ikut dalam pemilihan putaran kedua bervariasi, dari 20 persen sampai 30 persen. Sistem ini paling populer di negara – negara demokrasi presidensial.

### 4. Sistem electoral Collage

Cara kerja sistem *Electoral Collage* adalah setiap daerah pemilihan (kecamatan, dan gabungan kecamatan untuk Bupati/Walikota; kabupaten/kota dan gabungan kabupaten/kota untuk gubernur) diberi alokasi atau popot suara dewan pemilih (*Electoral Collage*) sesuai dengan jumlah penduduk. Setelah pilkada, keseluruhan jumlah suara yang diperoleh tiap calon di setiap daerah pemilihan tersebut dihitung. Pemenang di setiap daerah pemilihan berhak memperoleh keseluruhan suara Dewan Pemilih di daerah pemilihan yang bersangkutan. Calon yang memperoleh suara dewan pemilih terbesar akan memenangkan pilkada langsung. Umumnya, calon yang berhasil memenangkan suara di daerah-

daerah pemilihan dengan jumlah penduduk padat terpilih menjadi kepala daerah.<sup>8</sup>

#### **4. Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah**

Pemerintahan di daerah merupakan bagian dari penyelenggaraan pemerintah pusat sebagai konsekuensi Indonesia memakai sistem pemerintahan presidensiil. Presiden sebagai penyelenggara pemerintahan tertinggi dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 mempunyai kewajiban untuk melaksanakan kewajiban pemerintahan untuk menuju tujuan negara Indonesia yang termaktub dalam pembukaan UUD 1945 alinea IV. Karena tugas dan kewajiban presiden sangat banyak, maka memerlukan bantuan dari pemerintah daerah, sebagai konsekuensi bentuk negara kesatuan adanya pembagian wilayah Republik Indonesia menjadi daerah besar (propinsi) dan daerah kecil (kabupaten/kota) seperti dalam pasal 18 UUD 1945.<sup>9</sup>

Dalam konteks Pilkada, Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung oleh masyarakat memiliki legitimasi yang lebih besar dibandingkan dengan pemilihan oleh DPRD. Pilkada langsung dianggap sebagai kelanjutan cita cita reformasi yang ingin mengembalikan

---

<sup>8</sup> *Ibid*, hlm 116

<sup>9</sup> Septi Nur Wijayanti - Iwan Satriawan , 2009, *Hukum Tata Negara*, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Yogyakarta, hlm. 157

kedaulatan ke tangan rakyat, sebab mandat yang diberikan langsung dianggap sebagai hak warga negara yang dijamin konstitusi<sup>10</sup>

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang diselenggarakan saat ini dimaksudkan untuk memperkuat otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam pelaksanaannya, harus tetap berpedoman pada prinsip – prinsip pemberian otonomi daerah yang di atur di dalam Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 tersebut yakni :

1. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemetaan serta potensi dan keanekaragaman daerah
2. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah, baik sebagai fungsi legislatif, fungsi pengawas maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan Pemerintah daerah
3. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar – daerah<sup>11</sup>

Ada lima pertimbangan penting penyelenggaraan pilkada langsung bagi perkembangan Demokrasi di Indonesia :

---

<sup>10</sup> Tjahjo Kumolo, 2015, *Politik Hukum Pilkada Serentak*, Expose, Jakarta, hlm.16

<sup>11</sup> *Ibid*, hlm 180

1. Pilkada langsung merupakan jawaban atas tuntutan aspirasi rakyat karena pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, DPR, DPD, DPRD selama ini telah dilakukan secara langsung
2. Pilkada langsung merupakan perwujudan konstitusi dan Undang – Undang dasar 1945, Gubernur, Bupati dan Wali Kota, masing masing sebagai kepala pemerintahan daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis.
3. Pemilihan Kepala Daerah Langsung sebagai sarana pembelajaran demokrasi (politik) bagi rakyat. Pilkada menjadi media pembelajaran praktik berdemokrasi bagi rakyat yang diharapkan dapat membentuk kesadaran kolektif segenap unsur bangsa tentang pentingnya memilih pemimpin yang benar sesuai hati nurainya.
4. Pilkada langsung sebagai sarana untuk memperkuat otonomi daerah. Keberhasilan otonomi daerah salah satunya juga ditentukan oleh pemimpin lokal. Semakin baik pemimpin lokal yang dihasilkan dalam pilkada langsung 2017, maka komitmen pemimpin lokal dalam mewujudkan tujuan otonomi daerah, antara lain untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi masyarakat agar dapat diwujudkan.

5. Pilkada langsung merupakan sarana penting bagi proses kaderisasi kepemimpinan nasional. Disadari atau tidak, stock kepemimpinan nasional amat terbatas.<sup>12</sup>

Pendorong munculnya pilkada langsung antara lain :

1. Sistem perwakilan (Lewat DPRD) diwarnai banyak kasus. Setidaknya ada tiga kasus yang terjadi, yakni :
  - a. Proses pemilihan dan pelantikan diwarnai dugaan kasus politik uang dan intervensi pengurus partai politik di level lokal maupun pusat
  - b. Untuk meloloskan LPJ tahunan sering menggunakan politik uang
  - c. Kasus pemecatan atau pemberhentian kepala daerah akibat kepentingan DPRD tidak diakomodasi
2. Rakyat dapat berperan langsung. Pilkada langsung sering disebut sebagai kemenangan demokrasi rakyat atas demokrasi perwakilan. Dalam sistem demokrasi, rakyat adalah pemilik kedaulatan sejati sehingga wajar apabila kepercayaan yang diberikan kepada wakil rakyat tidak dapat dipertanggung jawabkan dengan baik, maka kepercayaan tersebut dikembalikan kepada pemiliknya sendiri. Dengan demikian manipulasi dan intervensi berlebihan gaya politik lokal (Anggota DPRD) dapat dihindarkan. Negara berkewajiban memfasilitasi rakyat untuk mewujudkan kedaulatan tersebut.

---

<sup>12</sup> Irham Fauzi, 2011, *Permasalahan Yang Timbul pada Pilkada*, Yogyakarta, Paper present at Jurusan Teknik Informatika STIMIK Amikom Yogyakarta, hlm.2

3. Peluang terjadinya politik uang akan makin tipis. Politik uang merupakan fenomena yang tak terhindari dalam pilkada dengan sistem perwakilan.<sup>13</sup>

Kegiatan pilkada dilaksanakan dalam 2 tahap, yakni masa persiapan dan tahap pelaksanaan.<sup>14</sup> Masing-masing tahapan dilakukan berbagai kegiatan yang merupakan proses pilkada langsung, tahapan kegiatan pilkada ini tidak dapat melompat-lompat. Kegiatan kegiatan dalam masa persiapan yakni Menurut pasal 5 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2016 tentang tentang tahapan, program dan jadwal penyelenggaraan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati dan/atau walikota dan wakil walikota tahun 2017.adalah :

- a. Perencanaan program dan anggaran
- b. Penyusunan dan penandatanganan Naskah Perjanjian Hibah Daerah (NPHD)
- c. Penyusunan dan pengesahan peraturan penyelenggaraan Pemilihan
- d. Sosialisasi, penyuluhan atau bimbingan teknis
- e. Pembentukan panitia pengawas PPK, PPS dan KPPS
- f. Pembentukan dan pendaftaran pemantau pemilihan
- g. Pengolahan daftar Penduduk Potensial Pemilih (DP4)
- h. Pemutakhiran Data dan Daftar Pemilih

---

<sup>13</sup> Agus Hadiawan, *loc,cit*

<sup>14</sup> Joko J Prihatmoko, *Opcit*, hlm 210

Sementara itu, menurut pasal 6 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2016 tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2017. Tahapan Penyelenggaraan Pilkada adalah :

- a. Penyerahan dan penelitian syarat dukungan pasangan calon perseorangan
- b. Pendaftaran Pasangan Calon
- c. Penyelesaian sengketa TUN Pemilihan
- d. Kampanye
- e. Pelaporan dan audit dana kampanye
- f. Pengadaan dan pendistribusian perlengkapan pemungutan dan perhitungan suara
- g. Pemungutan dan penghitungan suara
- h. Rekapitulasi hasil penghitungan suara
- i. Penetapan pasangan calon terpilih tanpa permohonan Perselisihan Hasil Pemilihan (PHP)

Dari sisi penyelenggaraan, pilkada langsung dan serentak mendorong terciptanya efektivitas dan efisiensi. Jika pemilihan Gubernur dalam satu wilayah dilaksanakan secara berbarengan dengan pemilihan

Bupati/Walikota maka secara logika akan menghemat anggaran. Pilkada serentak dengan sendirinya juga akan menghemat tenaga dan waktu.<sup>15</sup>

Dari segi proses, pilkada serentak mengisyaratkan kerja sama yang baik di antara partai politik sehingga tercipta demokrasi yang berkeadaban (*democraticcivility*), yakni demokrasi yang dapat berjalan dengan cita – cita demokrasi itu sendiri untuk menciptakan keadilan dan kesetaraan di dalam masyarakat, dan meminimalisasi terjadi perbenturan (*clash*) diantara berbagai kepentingan<sup>16</sup>

Dari segi hasil, pilkada serentak akan menciptakan pemerintahan daerah yang solid dan efektif, karena lahir dari proses yang solid dan efektif. Pemerintahan semacam ini akan menghasilkan kebijakan yang pro-rakyat. Pemerintahan daerah yang solid dan efektif bukan hanya didukung oleh kekuatan – kekuatan politik lokal melainkan juga memiliki hubungan sinergis dengan pemerintah pusat. Otonomi daerah akan terlaksana dengan baik apabila semua elemen eksekutif, legislatif, dan partai politik, lokal dan nasional membangun komunikasi dialogis yang konstruktif dalam mekanisme *check and balance* sejalan dengan semangat demokrasi.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Tjahjo Kumolo, *opcit*, hlm 45

<sup>16</sup> *Ibid*, hlm 46

<sup>17</sup> *Ibid*

Dari segi politik birokrasi, pilkada serentak menciptakan siklus masa bakti yang lebih tertata. Kondisi ini merupakan modal penting dalam menciptakan efisiensi birokrasi perencanaan kerja yang lebih terfokus, dan pelaksanaan program pembangunan yang lebih serempak. Selama ini banyak program pembangunan di daerah yang tersendat – sendat pelaksanaannya karena masa kerja yang tidak sinkron antara gubernur dengan bupati / wali kota.<sup>18</sup>

Melalui hajatan demokrasi ini, rakyat akan mencari pemimpin yang berintegritas, dekat dengan rakyat, mau mendengar aspirasi rakyat, dan mengenal potensi daerahnya sendiri untuk memperkuat fungsi otonomi. Berbagai pengalaman selama ini menunjukkan adanya kaitan yang erat antara keberhasilan otonomi daerah dengan kualitas pemimpin di daerah tersebut. Maka, semakin berkualitasnya pemimpin yang dihasilkan dalam Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah serentak, niscaya harapan akan semakin kuatnya fungsi otonomi daerah dapat terwujud.<sup>19</sup>

## **B. Komisi Pemilihan Umum Daerah**

### **1. Komisi Pemilihan Umum Daerah**

Di dalam pelaksanaan pemilu kepala daerah tidak dapat dilepaskan keterkaitan dengan pelaksanaan pemilu itu sendiri, khususnya yang telah berlangsung pada masa sebelum pergeseran dari rezim pemilihan kepala

---

<sup>18</sup> *Ibid*

<sup>19</sup> *Ibid*, hlm. 182

daerah ke rezim Pemilihan Umum. Untuk itu, pencermatan yang dilakukan terhadap pelaksanaan Pemilu Kepala Daerah senantiasa diawali dan menjadi bagian tak terpisahkan dari perjalanan pemilu di tanah air beserta penyelenggara atau pelaksananya untuk waktu yang lama dijalankan oleh pemerintah. Baru dalam beberapa tahun belakangan dilaksanakan oleh lembaga yang bersifat mandiri.<sup>20</sup>

Di dalam pelaksanaannya, penyelenggara pemilu oleh pemerintah, secara teknis diselenggarakan oleh Kementrian Dalam Negeri yang dengan demikian dipimpin oleh Menteri Dalam Negeri, yang kedudukannya adalah pembantu Presiden. Netralitasnya dipertanyakan ketika peran pemerintah pada bidang politik begitu besar karena kepentingan untuk melanggengkan kekuasaan tersebut. Bahkan sebelum pemilu dilaksanakan sudah dapat ditebak bahwa pemenangnya adalah partai pemerintah.<sup>21</sup>

Pembentukan Komisi Pemilihan Umum pada saat ini memang tidak bisa dilepaskan dengan aktifitas Komisi Pemilihan Umum pada masa yang lalu, seperti tahun 1999. Pada saat itu Komisi Pemilihan Umum beranggotakan fungsionaris partai peserta pemilu, yang dimana membuat lembaga Komisi Pemilihan Umum diragukan kredibilitasnya. Komisi Pemilihan Umum dalam perjalanannya saat ini, publik dapat menilai dan dapat dilihat secara jelas bagaimana sangat kuatnya unsur kepentingan (*interest*) mewarnai kegiatan Komisi Pemilihan Umum, sehingga sangat

---

<sup>20</sup> Yuliana - Lukman Ilham, *Peran Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten Takalar Dalam Penyelenggaraan Sistem Pemilihan Umum*, Makassar, *Online Journal System Universitas Negeri Makassar*, Jurnal Tomalebbi, Vol 1, No 2, September 2014, hlm. 100

<sup>21</sup> *Ibid*

sering dalam pembahasan keputusan – keputusan Komisi Pemilihan Umum harus mengalami situasi *deadlock*. Atas dasar pemikiran bahwa Komisi Pemilihan Umum sebagai lembaga penyelenggara Pemilihan umum seharusnya terbebas dari tekanan berbagai macam kepentingan, serta banyak dan kuatnya tuntutan dari pihak – pihak yang mengharuskan suatu lembaga penyelenggara pemilu bersih dari campur tangan partai politik dan pemerintah.<sup>22</sup>

Di dalam pasal 22E ayat (5) Undang Undang Dasar 1945, menentukan bahwa “Pemilihan Umum diselenggarakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum yang bersifat Nasional, Tetap dan Mandiri”. Berdasarkan ketentuan itu, tegas dinyatakan kemandirian melaksanakan tugasnya dan senantiasa terkait pemerintahan. Dalam ketentuan ini menjadi dasar bawa pemerintah terlepas dari Komisi Pemilihan Umum yang bertugas menyelenggarakan Pemilu sebagai organ yang mandiri di dalam kinerjanya. Komisi Pemilihan Umum sebagaimana dimaksud adalah sebuah Badan penyelenggara Pemilihan Umum yang independen dan non partisan, berkedudukan di Ibu Kota Negara yang berlandaskan Undang-Undang No 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Idris - M.Y Tiyas Tinovi, 2014, *Kinerja Komisi Pemilihan Umum Daerah dalam Proses Penetapan Daftar Pemilih Tetap (DPT) Pada pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Kuantan Singingi Tahun 2011 (Kasus Kelurahan Pasar Baru Baserah Kecamatan Kuantan Hilir)*, Riau, Jom FISIP Universitas Riau, Vol 1, No 2, Oktober 2014, hlm 6

<sup>23</sup> Yuliana – Lukman, *Loc.cit*

Pemilu merupakan mekanisme demokratis bagi rakyat untuk menentukan wakil – wakilnya yang dapat dipercaya yang akan duduk dalam pemerintahan<sup>24</sup>, pemilu merupakan salah satu bentuk pendidikan politik bagi rakyat yang bersifat langsung, terbuka, dan massal, yang diharapkan dapat mencerdaskan pemahaman politik dan meningkatkan kesadaran rakyat mengenai demokrasi.<sup>25</sup>

Dengan perjuangan panjang, yang ditandai dengan tarik ulur kepentingan di parlemen, lahirlah kemudian lembaga yang diharapkan menyelenggarakan Pemilu dengan objektif, kredibel dan adil. Lahirlah Komisi Pemilihan Umum (KPU) tersebut yang dilahirkan untuk menyelenggarakan pemilu yang sesuai dengan asas yang ditetapkan di dalam Undang – Undang Pemilu. Demikian pula person penyelenggara diharapkan pula melaksanakan kinerja yang mencerminkan asas penyelenggara pemilu sebagaimana diatur dalam Undang Undang Penyelenggara Pemilu.<sup>26</sup>

Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota direpresentasikan sebagai instansi yang tugasnya menyelenggarakan Pemilu yang bebas, mandiri, demokratis dan transparan, dipilihnya Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota sebagai penyelenggara secara mandiri dimaksudkan bukan hanya untuk efisiensi dan profesionalisme semata. Akan tetapi yang paling mendasar adalah di dalam kerangka menciptakan lebih

---

<sup>24</sup> Luki Sandra Amalia, Syamsuddin Haris, Sri nur yanti, Lili Romli, Devi Darmawan, *Opcit*, hlm 10

<sup>25</sup> Syamsyudin Haris, dkk, 1997, *Pemilihan Umum di Indonesia : Telaah atas Struktur, Proses, dan Fungsi*, PPW-LIPI, Jakarta, hlm.6

<sup>26</sup> Yuliana – Lukman, *Opcit*, hlm 100

independensi dan imprasial. Adapun yang dimaksud dengan sifat independensi dan imprasial adalah di dalam menyelenggarakan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, penyelenggara dan semua pelaksana yang terkait tidak berada dibawah kendali suatu golongan, kelompok yang menjadi tim sukses, pasangan calon dan tim kampanye, partai politik pemerintah daerah, DPRD melainkan sepenuhnya berdasarkan Peraturan Perundang - Undangan dan kode etik pelaksanaan Pemilu yang ditegakkan secara obyektifitas dan profesional.<sup>27</sup>

Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Pringsewu adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah Kabupaten Pringsewu untuk memilih Bupati dan Wakil Bupati secara langsung dan demokratis. Sesuai amanat Peraturan Perundang - Undangan, Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Pringsewu diberi tugas untuk menyelenggarakan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Pringsewu.

Menurut pasal 11 Undang Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum persyaratan untuk menjadi anggota Komisi Pemilihan Umum, Komisi Pemilihan Umum Provinsi atau Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota secara lebih rinci sebagai berikut:

- a. Warga Negara Indonesia
- b. Pada saat pendaftaran berusia paling rendah 35 (tiga puluh lima) tahun untuk calon anggota KPU dan berusia paling rendah 30 (tiga

---

<sup>27</sup> *Ibid*, hlm 101

puluh) tahun untuk calon anggota KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota

- c. Setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan cita – cita proklamasi 17 Agustus 1945
- d. Mempunyai integritas, pribadi yang kuat, jujur dan adil
- e. Memiliki pengetahuan dan keahlian yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemilu
- f. Berpendidikan paling rendah S-1 untuk calon anggota KPU, KPU Provinsi dan Paling rendah SLTA atau sederajat untuk calon anggota KPU Kabupaten/Kota
- g. Berdomisili di wilayah Republik Indonesia bagi anggota KPU dan di wilayah kabupaten/kota yang bersangkutan bagi anggota KPU Kabupaten/Kota yang dibuktikan dengan kartu tanda penduduk
- h. Mampu secara jasmani dan rohani
- i. Mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik, jabatan politik, jabatan di pemerintahan, dan Badan Usaha Milik Daerah pada saat mendaftar sebagai calon
- j. Tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) Tahun atau lebih
- k. Bersedia bekerja penuh waktu

- l. Bersedia tidak menduduki jabatan politik, jabatan di pemerintahan dan Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah selama masa keanggotaan apabila terpilih
- m. Tidak berada dalam satu ikatan perkawinan dengan sesama penyelenggara Pemilu.

Dengan kelembagaan penyelenggara yang demikian, objektivitas dalam arti transparansi dan keadilan bagi pemilih dan peserta pilkada relatif bisa dioptimalkan. Komisi Pemilihan Umum maupun Komisi Pemilihan Umum Daerah harus mampu menyelenggarakan pemilu tetap mengedepankan asas-asas umum penyelenggara pemilu, Dalam melaksanakan tahapan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Pringsewu Tahun 2017, penyelenggara Pemilihan harus berpedoman pada asas yang sesuai dengan Pasal 2 Undang Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, asas – asas yang harus dikedepankan oleh Komisi Pemilihan Umum maupun Komisi Pemilihan Umum Daerah adalah:

- a. Mandiri
- b. Jujur
- c. Adil
- d. Kepastian Hukum
- e. Tertib
- f. Kepentingan Umum
- g. Keterbukaan

- h. Proporsionalitas
- i. Profesionalitas
- j. Akuntabilitas
- k. Efisiensi
- l. Efektivitas

Dalam Undang-Undang No 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum diatur mengenai Komisi Pemilihan Umum, Komisi Pemilihan Umum Provinsi, dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota sebagai lembaga penyelenggara pemilihan umum yang permanen dan Bawaslu sebagai lembaga pengawas Pemilu. Dalam menjalankan tugasnya dalam hal penyelenggaraan dan seluruh tahapan lainnya Komisi Pemilihan Umum bertanggung jawab sesuai dengan peraturan perundang – undangan. Sifat nasional yang dimiliki oleh Komisi Pemilihan Umum menunjukkan bahwa tugas dan tanggung jawab Komisi Pemilihan Umum yang berperan sebagai penyelenggara Pemilihan Umum di Indonesia mencakup seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sifat tetap yang juga dimiliki oleh Komisi Pemilihan Umum menunjukkan bahwa Komisi Pemilihan Umum menjalankan tugasnya secara berkelanjutan meskipun Komisi Pemilihan Umum dibatasi oleh masa jabatan tertentu. Menurut pasal 1 ayat 8 Undang Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum yang dimaksud dengan

Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota adalah penyelenggara Pemilu yang bertugas melaksanakan Pemilu di kabupaten/kota.

Dan Menurut Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Pringsewu Nomor 18/Kpts/KPU-Kab-008.680701/Tahun 2016 Tentang Pedoman Teknis Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Pringsewu Tahun 2017 Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Pringsewu adalah lembaga penyelenggara Pemilihan Umum sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Penyelenggara Pemilihan Umum yang diberikan tugas menyelenggarakan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati berdasarkan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Pemilihan.

## **2. Dasar Hukum Komisi Pemilihan Umum Daerah**

Pada saat pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah Kabupaten/Kota, Komisi Pemilihan Umum Daerah Kabupaten/Kota mencalonkan peranan sebagai pembuat aturan pemilihan, pelaksana proses pemilihan dan penegakan hukum dalam pemilihan. Dalam proses pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota, Komisi Pemilihan Umum Daerah Kabupaten/Kota tidak mendapatkan supervisi baik dari Komisi Pemilihan Umum maupun Komisi Pemilihan Umum Provinsi, sebab memang tidak ada kewenangan serta tugas Komisi Pemilihan Umum dan Komisi

Pemilihan Umum Provinsi untuk melaksanakannya<sup>28</sup> Untuk menjalankan fungsi tersebut KPUD harus memiliki dasar hukum, dasar Hukum Pembentukan KPUD adalah :

- a. Undang Undang Dasar 1945
- b. Undang Undang No.2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik
- c. Undang Undang No. 15 Tahun 2011 Tentang: Penyelenggara Pemilihan Umum
- d. Undang Undang No 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan kedua atas Undang Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang Undang

### **3. Tugas dan wewenang Komisi Pemilihan Umum Daerah**

Komisi Pemilihan Umum Daerah Kabupaten Pringsewu dalam menjalankan tugasnya sebagai penyelenggara Pemilihan Umum di Daerah bertanggung jawab sesuai dengan peraturan perundang-undangan serta dalam hal penyelenggaraan seluruh tahapan pemilu dan tugas lainnya. Berdasarkan pasal 10 Ayat 3 Undang Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum tugas dan wewenang KPU Kabupaten / Kota dalam penyelenggaraan pemilihan bupati/walikota meliputi :

---

<sup>28</sup> Khairul Fahmi, 2016, *Pemilihan Umum Dalam Transisi Demokrasi*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, hlm. 114

- a. Merencanakan Program, Anggaran, dan jadwal Pemilihan Bupati/Walikota
- b. Menyusun dan menetapkan tata kerja KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS dan KPPS dalam pemilihan bupati/walikota dengan memperhatikan pedoman dari KPU dan/atau KPU Provinsi
- c. Menyusun dan menetapkan pedoman teknis untuk setiap tahapan penyelenggaraan pemilihan bupati/walikota berdasarkan ketentuan peraturan perundang undangan
- d. Membentuk PPK, PPS dan KPPS dalam pemilihan gubernur serta pemilihan bupati/walikota dalam wilayah kerjanya
- e. Mengoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan semua tahapan penyelenggaraan pemilihan bupati/walikota berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dengan memperhatikan pedoman dari KPU dan/atau KPU Provinsi
- f. Menerima daftar pemilih dari PPK dalam penyelenggaraan pemilihan bupati/walikota
- g. Memutakhirkan data pemilih berdasarkan data kependudukan yang disiapkan dan diserahkan oleh pemerintah dengan memperhatikan data pemilu dan/atau pemilihan gubernur dan bupati/walikota terakhir dan memetakannya sebagai daftar pemilih
- h. Menerima daftar pemilih dari PPK dalam penyelenggaraan pemilihan gubernur dan menyampaikannya kepada KPU Provinsi

- i. Menetapkan calon bupati/walikota yang telah memenuhi persyaratan
- j. Menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi penghitungan suara pemilihan bupati/walikota berdasarkan rekapitulasi hasil penghitungan suara dari seluruh PPK di wilayah kabupaten/kota yang bersangkutan
- k. Membuat berita acara penghitungan suara serta membuat sertifikat penghitungan suara dan wajib menyerahkannya kepada saksi peserta pemilihan, Panwaslu Kabupaten/kota, dan KPU Provinsi
- l. Menerbitkan keputusan KPU kabupaten/kota untuk mengesahkan hasil pemilihan bupati/walikota dan mengumumkannya
- m. Mengumumkan calon bupati/walikota terpilih dan dibuatkan berita acaranya
- n. Melaporkan hasil pemilihan bupati/walikota kepada KPU melalui KPU Provinsi
- o. Menindaklanjuti dengan segera rekomendasi Panwaslu kabupaten/kota atas temuan dan laporan adanya dugaan pelanggaran pemilihan
- p. mengenakan sanksi administratif dan/atau menonaktifkan sementara anggota PPK, anggota PPS, sekretaris KPU Kabupaten/Kota, dan pegawai sekretariat KPU Kabupaten/Kota yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan pemilihan berdasarkan

- rekomendasi Panwaslu Kabupaten/Kota dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan;
- q. melaksanakan sosialisasi penyelenggaraan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota dan/atau yang berkaitan dengan tugas KPU Kabupaten/Kota kepada masyarakat.
  - r. melaksanakan tugas dan wewenang yang berkaitan dengan pemilihan gubernur berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan pedoman KPU dan/atau KPU Provinsi
  - s. melakukan evaluasi dan membuat laporan penyelenggaraan pemilihan bupati/walikota
  - t. menyampaikan hasil pemilihan bupati/walikota kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Menteri Dalam Negeri, bupati/walikota, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota; dan
  - u. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh KPU, KPU Provinsi, dan/atau yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### **4. Pertanggung jawaban Komisi Pemilihan Umum Daerah dalam Pemilihan Kepala Daerah**

Demi tercapainya pemilukada yang demokratis, Komisi Pemilihan Umum Daerah dituntut untuk memperjuangkan aspirasi masyarakat secara profesional, proporsional, dan bertanggung jawab. Komisi Pemilihan Umum Daerah harus memberikan kontribusi yang

nyata di bidang pelayanan publik dalam bidang pemilu sebab pemilu merupakan sarana pendidikan politik di tingkat nasional dan lokal melalui sepuluh prinsip penerapan, yaitu penyediaan pelayanan publik yang meliputi kesederhanaan, kepastian, waktu, akurasi, keamanan, tanggung jawab, kelengkapan sarana dan prasarana, kemudahan akses, kedisiplinan, dan keramahan serta kenyamanan<sup>29</sup>.

Dalam hal ini, Menurut pasal 3 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2015 Tentang Tata Kerja Komisi Pemilihan Umum, Komisi Pemilihan Umum Propinsi/Komisi Independen Pemilihan Aceh dan Komisi Pemilihan Umum Propinsi/Komisi Independen Pemilihan Kabupaten/Kota, Pembentukan dan Tata Kerja Panitia Pemilihan Kecamatan, Panitia Pemungutan Suara Dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara dalam Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota, menjelaskan bahwa Komisi Pemilihan Umum bersifat hirarki, Komisi Pemilihan Umum Daerah kabupaten memiliki tanggung jawab kepada Komisi Pemilihan Umum Propinsi dan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia mengenai hasil pemilu. Di dalam pasal 4 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2015 Tentang Tata Kerja Komisi Pemilihan Umum, Komisi Pemilihan Umum Propinsi/Komisi Independen Pemilihan

---

<sup>29</sup> KPU, <http://www.pemilu.kpu.go.id/index.php?option=com/content&task=view&Itemid=62>.html

Aceh dan Komisi Pemilihan Umum Propinsi/Komisi Independen Pemilihan Kabupaten/Kota, Pembentukan dan Tata Kerja Panitia Pemilihan Kecamatan, Panitia Pemungutan Suara Dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara dalam Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota juga menjelaskan Komisi Pemilihan Umum mempunyai tanggung jawab akhir, yang dimana tanggung jawab akhir tersebut dengan melaporkan hasil pemilu kepada Presiden dan DPR. Dan juga Komisi Pemilihan Umum Mempertanggungjawabkan seluruh proses – proses yang terjadi dalam tahapan pemilu kepada rakyat Indonesia, karena pemilu adalah pesta rakyat itu sendiri, dan Komisi Pemilihan Umum Daerah adalah suatu lembaga yang harus mandiri, jujur, dan adil seperti yang tertuang dalam pasal 2 Undang Undang Nomor 15 tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.