



Evaluasi

PENYELENGGARAAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH SECARA LANGSUNG

**PENERBIT
PKP2A I - LAN**

Judul Kajian : **Evaluasi Pelaksanaa Pemilihan
Kepala Daerah Langsung**



TIM PENULIS

1. Silahuddin
2. Edah Jubaedah
3. Wawan Dharma Setiawan

Editor : Edah Jubaedah

TIM PELAKSANA KAJIAN

Koordinator : Marifa Ayu Kencana

Peneliti Utama : Edah Jubaedah
H. Deddy Mulyadi
Wawan Dharma Setiawan

Peneliti : Hj. Sedarmayanti
Syarifudin Hidayat
Riyadi
Zulpikar

Pembantu Peneliti : Sabar Gunawan
Rina Christina
Krismiyati
Emma Komalaningsih

Staf Sekretariat : Budi Permana
Kurnia Angraeni
Erni Driyantini

Perpustakaan Nasional RI : Data Katalog dalam terbitan (KDT)

Silahuiddin

Evaluasi penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah secara langsung / tim penulis, Silahuiddin, Edah Jubaedah, Wawan Dharma Setiawan ; editor, Edah Jubaedah. –Bandung: Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I LAN, 2007.

180 hal. ; 21 cm

Bibliografi : 4 hlm.

ISBN 978-979-3382-13-5

I. Kepala daerah – Pemilihan . I. Judul
II. Edah Jubaedah, III. Wawan Dharma Setiawan,
352.14

Diterbitkan oleh :

Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I
LAN (PKP2A I – LAN) Bandung

TIM PENELITIAN

Koordinator	: Dra. Marifa Ayu Kencana, MIS.
Peneliti Utama	: Dra. Edah Jubaedah, MA. Dr.H. Deddy Mulyadi, M.Si. Wawan D. Setiawan, SH.,M.Si.
Peneliti	: Prof.Dr. Sedarmayanti, M.Pd. Drs. Syarifudin Hidayat, M.Si. Drs. Riyadi, M.Si. Zulpikar, S.Sos.
Pembantu Peneliti	: Drs. Sabar Gunawan, MA. Drs. Rina Christina Krismiyati, ST. Emma Komalaningsih, S.Sos.
Staf Sekretariat	: Budi Permana Kurnia Angraeni Erni Driyantini

ABSTRAK

Latar Belakang dilakukannya kajian ini adalah Pilkada Langsung sebagai perwujudan demokrasi lokal telah dilaksanakan di berbagai Daerah di Indonesia sejak Juni 2005. Namun hasil analisis dan evaluasi Pilkada Langsung menunjukkan bahwa penyelenggaraannya belum sepenuhnya berjalan sesuai dengan yang diharapkan. Implementasi di lapangan masih menyisakan sejumlah persoalan yang sifatnya mendasar. Untuk itulah pada tahun 2007, LAN melalui Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I memandang perlu dilakukan Kajian Evaluasi Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Langsung. **Rumusan masalah** dari kajian ini adalah "Apa dan bagaimana permasalahan serta penyempurnaan pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Langsung di Indonesia". **Tujuan** yang ingin dicapai: (1) Mengidentifikasi dan memetakan pemasalahan dalam penyelenggaraan Pilkada langsung. (2) Menganalisis faktor-faktor penghambat dalam penyelenggaraan Pilkada langsung. (3) Merumuskan upaya-upaya perbaikan penyelenggaraan Pilkada langsung dalam rangka peningkatan dan penguatan proses demokratisasi di tingkat lokal. **Manfaat** kajian ini: (1) Memberikan gambaran tentang penyelenggaraan Pilkada langsung baik yang berkaitan dengan aspek kelembagaan maupun pelaksanaannya. (2) Sebagai bahan rekomendasi kebijakan bagi upaya penyempurnaan penyelenggaraan Pilkada Langsung. Kajian ini menggunakan **pendekatan** kuantitatif dengan **metode penelitian** deskriptif dan eksploratif. **Teknik pengumpulan data** melalui wawancara, observasi tidak langsung di lapangan, dan pengumpulan data-data sekunder; dengan menggunakan dua **metode analisis** yaitu triangulasi dan interpretasi. **Populasi** dalam kajian ini adalah daerah provinsi dan kabupaten/kota di Indonesia yang telah menyelenggarakan pemilihan kepala daerah langsung khususnya pada tahun 2006 dan 2007, dengan teknik purposive sampling.

Dari hasil penelitian ditemukan beberapa permasalahan, antara lain sbb: (1) Permasalahan kelembagaan Pilkada Langsung, seperti: ketidak-independenan Panwas, kurangnya netralitas dan profesionalisme KPUD; (2) Permasalahan dalam tahapan persiapan Pilkada Langsung, seperti: komitmen dan independensi Tim Pemantau Pilkada yang masih dipertanyakan. kurangnya intensitas sosialisasi Pilkada karena keterbatasan waktu; (3) Permasalahan dalam tahapan pelaksanaan Pilkada Langsung, seperti: lemahnya pemutakhiran data pemilih, pelanggaran kampanye, masalah politik uang, masalah pendanaan dan pertanggung-jawaban. Didasarkan pada masalah-masalah yang ditemukan, kajian ini **merekomendasikan** hal-hal sebagai berikut: (1) perlu kejelasan aturan main dalam peraturan perundang-undangan serta

adanya harmonisasi kebijakan-kebijakan mengenai penyelenggaraan pilkada langsung; (2) Berkaitan dengan kewenangan-kewenangan yang dimiliki, DPRD harus lebih responsif dalam penyelenggaraan pilkada langsung, terutama berkait dengan pembahasan-pembahasan APBD; (3) Untuk meningkatkan kualitas perhelatan demokrasi lokal dan juga dalam rangka pengaturan terhadap calon *incumbent*, perlu adanya perpanjangan waktu pemberitahuan dari DPRD kepada Kepala Daerah dan KPUD tentang masa akhir jabatan Kepala Daerah; (4) Untuk memperkuat kelembagaan panitia pengawas Pilkada, perlu kejelasan wewenang Panwas agar tidak tumpang tindih (secara struktural) mulai dari daerah sampai pusat; (5) Perlu adanya keterlibatan pemantau mulai dari proses persiapan hingga pelaksanaannya; (6) Adanya sosialisasi yang merupakan bagian dari tahapan pilkada yang didukung dengan waktu yang signifikan; (7) Perlunya peningkatan kualitas pemutakhiran/evaluasi data pemilih yang ditambah dengan daftar pemilih tambahan, yang dilakukan sebelum tahapan pilkada; (8) Berkaitan dengan *incumbent*, perlu dibuat aturan lebih jelas dan tegas; (9) Berkaitan dengan calon independen, perlu diakomodir dalam peraturan perundang-undang serta perlu pengaturan yang jelas dan tegas; (10) Perlu ketegasan sanksi terhadap pelanggaran kampanye termasuk didalamnya masalah politik uang; (11) Dibutuhkan perhatian khusus dan serius, agar penyelenggaraan pilkada langsung dalam realisasi pendanaannya tepat waktu.

RINGKASAN EKSEKUTIF

Pemilihan Kepala Daerah secara langsung (Pilkada Langsung) tidak dapat dilepaskan dari proses penguatan demokrasi lokal dalam mendukung tujuan otonomi daerah. Pilkada Langsung diyakini akan memberikan dampak yang signifikan terhadap pencapaian keseimbangan tata pemerintahan di tingkat lokal, yang pada giliran berikutnya berimplikasi terhadap peningkatan kualitas penyelenggaraan pemerintahan dalam pelayanan publik.

Sejak Juni tahun 2005, Pilkada Langsung sebagai perwujudan demokrasi lokal telah dilaksanakan di berbagai Daerah di Indonesia. Hasil analisis dan evaluasi Pilkada Langsung menunjukkan bahwa penyelenggaraannya belum sepenuhnya berjalan sesuai dengan yang diharapkan. Implementasi di lapangan masih menyisakan sejumlah persoalan yang sifatnya mendasar. Pilkada Langsung masih didominasi kelompok elitis tertentu melalui oligarki politik, sehingga Pilkada Langsung menjadi proses demokratisasi semu. Partisipasi masyarakat lebih bersifat dimobilisasi. Artinya proses politik sebagai suatu penguatan masyarakat lokal masih belum terjadi. Bahkan lebih jauh dari itu konflik-konflik horisontal yang mengarah kepada anarkisme justru masih sering terjadi, yang disinyalir sebagai akibat masih adanya berbagai kelemahan dalam tata peraturan penyelenggaraannya, dan munculnya berbagai manipulasi dan kecurangan.

Kajian Evaluasi Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Langsung yang dilakukan oleh Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I pada tahun 2007 di 8 (delapan) daerah yang melakukan pemilihan kepala daerah langsung telah memetakan permasalahan-permasalahan yang terjadi selama penyelenggaraan Pilkada Langsung. Daerah-daerah yang diteliti adalah sebagai berikut:

- a. Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur
 1. Provinsi Gorontalo
 2. Provinsi Banten
- b. Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati
 1. Kabupaten Muaro Jambi
 2. Kabupaten Bekasi
 3. Kabupaten Kulon Progo
 4. Kabupaten Tuban
- c. Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota
 1. Kota Batam

2. Kota Salatiga

Secara umum, pelaksanaan Pilkada Langsung di daerah-daerah ini telah berlangsung dengan baik. Akan tetapi ada beberapa permasalahan yang masih muncul dalam pelaksanaan pilkada langsung yang berkaitan dengan aspek kelembagaan, tahapan persiapan dan tahapan pelaksanaannya.

Permasalahan-permasalahan krusial selama tahapan penyelenggaraan Pilkada Langsung yaitu (a) masalah yang berkaitan dengan kelembagaan penyelenggara Pilkada Langsung, (b) masalah dalam tahapan persiapan, dan (c) masalah dalam tahapan pelaksanaan Pilkada Langsung.

a) Permasalahan kelembagaan Pilkada Langsung

Permasalahan kelembagaan Pilkada Langsung berkaitan erat dengan kelembagaan KPUD, panitia pengawas (PANWAS) serta dukungan pemerintah daerah selama penyelenggaraan Pilkada langsung. Permasalahan tersebut dapat dipetakan sebagai berikut:

(1) Dukungan Pemerintah Daerah dalam Pilkada Langsung

Dalam penyelenggaraan Pilkada langsung, peran Pemerintah Daerah sangat penting terutama dalam hal menciptakan keberhasilan pilkada tersebut, seperti dalam hal anggaran yang penetapannya untuk kepentingan penyelenggaraan pilkada tersebut tidak tersendat-sendat. Di samping itu seiring dengan Kepmendagri Nomor 120.05 - 110 Tahun 2005 tentang pembentukan Desk Pilkada Pusat Pemilihan Kepala Daerah, maka di daerah-daerah pun terbentuk Desk Pilkada Daerah masing-masing dalam rangka pengendalian.

(2) Panitia Pengawas

Dalam penyelenggaraan Pilkada langsung, DPRD memiliki kewenangan di samping pemberitahuan kepada kepala daerah dan KPUD tentang masa berakhirnya jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah, DPRD juga mempunyai wewenang membentuk Panitia Pengawas (Panwas) Pilkada sebagai instrumen untuk menjalankan pengawasan semua tahapan Pilkada langsung. Dasar pembentukan oleh DPRD inilah yang mengakibatkan ketidak-independen Panwas.

Permasalahan dalam pembentukan Panwas tersebut masih timpang, karena seharusnya dibentuk sebelum masa tahapan untuk melakukan peran dan fungsinya dalam semua tahapan pilkada, tetapi terkesan terlambat seperti ditengarai oleh daerah-daerah lokus kajian ini. Permasalahan lainnya berkaitan dengan peran dan fungsi Panwas yang belum memiliki kekuatan hukum yang berarti, sehingga hasil kerjanya tidak tampak ke publik.

(3) Netralitas dan Profesionalisme KPUD

KPU Daerah yang dibentuk berdasarkan UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD, dalam konteks UU No. 32 tahun 2004, hanya diberi kewenangan khusus untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah, dan secara hirarkhi tidak ada hubungannya dengan KPU Pusat. KPU Pusat yang menjadi induk KPUD sama sekali tidak disinggung dalam ketentuan UU No. 32 tahun 2004. Padahal cermatan tim kajian ini, bahwa pilkada tersebut merupakan bagian dari rezim pemilu, dalam arti harus satu paket dengan undang-undang pemilu. Karena semua pemilihan umum yang diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan anggota DPRD, diselenggarakan oleh KPU yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.

Dalam peraturan-perundang-undangan ditetapkan bahwa kelembagaan KPUD bersifat independen dan mandiri. Anggota-anggota KPU/D merupakan orang-orang independen dan mandiri, sedangkan sekretariatnya diisi oleh orang-orang eksekutif/pemerintah. Profesionalisme KPU dan anggotanya dalam penyelenggaraan pilkada posisinya sangat penting. Oleh karenanya, KPUD merupakan salah satu aktor yang diberi tanggung jawab untuk dapat menyelenggarakan proses pemilu/pilkada langsung secara demokratis. KPUD sebagai penyelenggara pilkada langsung bersifat mandiri dan netral dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

Namun dalam prakteknya, masih ditemukan permasalahan yang berkaitan dengan ketidakprofesionalan KPUD dalam menjalankan tugas dan fungsinya, terutama berhadapan dengan calon *incumbent* (pejabat aktif mencalonkan diri). Profesionalisme anggota KPUD lebih banyak karena ketidakmampuan mempertahankan integritas pribadi. Di samping itu kinerja KPUD juga dipengaruhi oleh dukungan sekretariat KPUD itu sendiri, yang di lapangan diakui oleh anggota KPUD masih kurang sinergi. Sementara itu masalah yang berkaitan dengan independensi juga masih ditemukan di lapangan. Salah satu faktor yang menyebabkan kurangnya independensi anggota KPUD adalah karena pembentukannya melibatkan lembaga politik.

b) Permasalahan dalam Tahapan Persiapan Pilkada Langsung

Permasalahan krusial yang kerap terjadi selama tahapan persiapan Pilkada Langsung yang berhasil dipetakan dalam kajian ini antara lain meliputi masalah-masalah sebagai berikut:

- (1) *Sempitnya masa pemberitahuan dari DPRD kepada Kepala Daerah dan KPUD tentang masa berakhirnya jabatan Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah*

Penyelenggaraan pilkada langsung, dimulai dengan masa persiapan yakni setelah KPUD mendapat surat pemberitahuan dari DPRD tentang masa berakhirnya jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Pemberitahuan DPRD dilakukan tertulis 5 (lima) bulan sebelum berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah. Kemudian KPUD menyusun semua rencana tahapan pilkada, seperti menyusun peraturan KPUD tentang penetapan tata cara dan jadwal pelaksanaan pilkada, pembentukan badan pelaksana (PPK, PPS dan KPPS) dan pemberitahuan dan pendaftaran pemantau sebagai proses penyelenggaraan pilkada langsung yang harus disosialisasikan. Tahapan pelaksanaan yaitu penetapan daftar pemilih yang dimulai dengan pemutahiran dan validasi data pemilih sebagai bahan penyusunan daftar pemilih sementara (DPS), penyusunan data pemilih tambahan, penyusunan daftar pemilih sementara, penetapan dan pengumuman daftar pemilih sementara, penyusunan daftar pemilih tambahan, dan penetapan dan pengumuman daftar pemilih tetap; pendaftaran dan penetapan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah; kampanye; pemungutan suara; penghitungan suara; dan penetapan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih, pengesahan dan pelantikan.

Dengan agenda volume kerja tersebut, KPUD masih dihadapkan pada permasalahan-permasalahan yang berpengaruh terhadap proses pelaksanaan pilkada langsung, seperti kendala waktu yang terlalu mepet. Waktu pemberitahuan yang tersurat dalam UU Noor 32 Tahun 2004 dan PP Nomor 6 tahun 2005, 5 (lima) bulan dianggap kurang, padahal waktu pemberitahuan tersebut merupakan titik awal proses pelaksanaan pilkada langsung untuk mengatur semua aktivitas penyelenggaraannya.

(2) Masalah Pembentukan PPK, PPS dan KPPS

Dalam pembentukan badan pelaksana pemilu, yaitu PPK, PPS dan KPPS, KPUD dalam perekrutannya berkoordinasi dengan pemerintah daerah (instansi terkait). Lembaga pelaksana tersebut harus sudah terbentuk paling lambat 21 (dua puluh satu) hari sejak pemberitahuan DPRD kepada KPUD. Di samping itu, untuk menjalankan tugas PPK dan PPS dibantu oleh sekretariat di wilayah kerjanya masing-masing. Mekanisme pembentukan tersebut diserahkan kepada birokrasi (Pegawai Negeri Sipil/PNS) bekerjasama dengan KPUD, dan PNS diperbolehkan menjadi anggota PPK, PPS dan KPPS, namun ada persyaratan yang harus dilalui, yaitu mendapat ijin dari atasannya.

(3) Masalah Pemantauan Pilkada Langsung

Pemberitahuan dan pendaftaran pemantau Pilkada langsung, merupakan bagian penting dalam proses penyelenggaraannya. Dengan demikian pemberitahuan pendaftaran pemantau itu, perlu

dilakukan lebih awal pula, karena aktivitas pemantauan mesti mulai dari proses persiapan hingga pelaksanaan. Karena pemantau merupakan bagian penting partisipasi politik masyarakat dalam proses penyelenggaraan pilkada langsung. Namun masalahnya dalam UU atau PP pentingnya keterlibatan pemantau tidak dirumuskan dengan jelas terutama yang berkaitan dengan peran dan fungsinya. Di samping itu kekuatan hukum hasil pemantauan pun tidak diatur secara jelas dalam undang-undang atau peraturan pemerintah. Dengan demikian keberadaan pemantau tersebut masih sebagai "*kembang lembe*" (*lip services*) semata. Di samping permasalahan tersebut, keterlibatan pemantau pun belum menyeluruh, pemantauan *focus*nya masih pada cermatan suara, sehingga komitmen dan independensinya dipertanyakan.

(4) Masalah Sosialisasi

Pelaksanaan Pilkada langsung merupakan suatu hal yang baru dalam kehidupan berdemokrasi di Negara Indonesia, maka sosialisasi semua tahapan pilkada terhadap masyarakat merupakan salah satu hal yang sangat penting. Aspek sosialisasi merupakan salah satu media pendidikan politik bagi masyarakat, sehingga hal-hal yang berhubungan dengan kepentingan pilkada langsung itu, dapat dipahami dengan baik oleh semua kalangan masyarakat.

Berkaitan dengan sosialisasi setiap tahapan pilkada langsung, sosialisasi tersebut memiliki beberapa peran yang tidak bisa diabaikan. *Pertama*, dimensi pragmatis sosialisasi adalah menyoroti tingkat partisipasi masyarakat dalam menggunakan hak pilihnya benar atau tidak, atau dalam bahasa lain, sosialisasi pilkada langsung adalah agar tingkat partisipasi masyarakat dalam menggunakan hak pilihnya tinggi dan benar. Sosialisasi dalam konteks kuantitas adalah seberapa besar masyarakat menggunakan hak pilihnya tersebut. Dalam hal ini, tingkat partisipasi masyarakat pun dalam pilkada tidak lepas dari sosialisasi yang dilaksanakan khususnya oleh KPUD dan umumnya semua elemen yang berkepentingan dalam proses pilkada agar berjalan dengan lancar. Terutama dalam babak atau bagian terpenting yang menegangkan bagi pasangan calon adalah tahap pemungutan, penghitungan dan rekapitulasi hasil penghitungan suara, yang dapat menentukan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Kedua, dimensi kualitas yakni bahwa naik turunnya partisipasi masyarakat dalam pilkada langsung di daerah-daerah, bukan melulu karena faktor sosialisasi yang kurang atau tidak dilaksanakan secara optimal, melainkan karena hal-hal lain seperti kesadaran masyarakat yang sudah tinggi sehingga masyarakat beranggapan bahwa pasangan calon kepala daerah yang terpampang dinilainya tidak akan memberi perubahan yang berarti. Juga aspek-aspek lainnya bahwa

tidak datangnya masyarakat ke tempat pemungutan suara pilkada merupakan bagian dari indikasi “penghukuman” terhadap perhelatan demokrasi tersebut yang tidak menghasilkan kesejahteraan untuk masyarakat. Di samping itu pula, faktor-faktor kejenuhan dengan proses pemilihan mulai dari pemilihan legislatif, pemilihan presiden dan pemilihan gubernur kemudian pemilihan bupati/walikota, yang menyebabkan masyarakat sudah jenuh dan antipati terhadap janji-janji yang tidak dipenuhinya, atau memilih tidak memilih sama saja kondisinya.

Permasalahan yang masih dihadapi adalah kurangnya intensitas sosialisasi Pilkada, keterbatasan waktu, banyaknya segmen pemilih, luasnya wilayah serta aspek pendanaan untuk kegiatan sosialisasi itu sendiri. Di samping itu dalam peraturan perundang-undangan kegiatan sosialisasi secara eksplisit tidak diatur/ditetapkan sebagai salah satu tahapan Pilkada langsung.

c) Permasalahan dalam Tahapan Pelaksanaan Pilkada Langsung

Permasalahan krusial yang terjadi selama tahapan pelaksanaan Pilkada Langsung yang berhasil dipetakan dalam kajian ini berkaitan dengan masalah-masalah sebagai berikut:

(1) Lemahnya pemutakhiran data pemilih

Persoalan daftar pemilih dan pemutakhiran data pemilih, menjadi sorotan yang tajam. Akurasinya berdampak pada semua aspek pelaksanaan pilkada seperti logistik, keuangan, tingkat partisipasi politik, dan manajemennya. Namun mekanisme pemutakhiran data pemilih yang masih tidak jelas, dalam arti, Depdagri menyerahkan daftar rumah tangga (DRT) kepada Pemerintah Daerah (Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil) yang diolah untuk dimutakhirkan dan divalidasi menjadi DP4 (Daftar Pendudukan Potensial Pemilih Pilkada) yang kemudian diserahkan kepada KPUD.

Namun data dari DP4 itu kurang valid (lemahnya pemutakhiran data), salah satunya dikarenakan dalam DP4 sebagian pemilih yang mungkin pada pemilu tahun 2004 terdaftar sebagai pemilih namun pada saat pilkada tidak terdaftar sebagai pemilih. Padahal data dari DP4 itu kemudian dijadikan data pemilih oleh seluruh KPUD dalam penyelenggaraan pilkada langsung. Dampaknya, data tersebut kerap menjadi pemicu konflik antar massa pendukung atau juga salah satu pendukung pasangan calon dengan KPUD.

Lemahnya pemutakhiran data tersebut antara lain disebabkan oleh kelalaian petugas pendaftar pemilih, terutama terhadap daerah terpencil atau warga yang pada saat didata tidak ada di tempat, dan

tidak didata kembali, ketidakjelasan pengaturan mengenai teknis pemutakhiran data, dan proses seleksi tenaga pendataan yang tidak memadai sehingga berakibat hilangnya hak pilih warga negara dalam proses demokrasi.

(2) *Mekanisme Pencalonan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah*

Dalam hal proses pencalonan bahwa partai politik atau gabungan partai politik yang mengusung calon untuk diikuti sertakan dalam Pilkada langsung. Mekanisme pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah merupakan hak partai politik dengan perolehan suara minimal 15% dari suara yang sah, baik yang memiliki kursi di DPRD maupun tidak memiliki kursi di DPRD, dan KPUD menerima pendaftaran pasangan calon sesuai dengan persyaratan yang telah ditentukan oleh perundang-undangan pilkada langsung.

Di samping itu, dalam proses pencalonan tersebut partai politik atau gabungan partai politik hanya mengajukan satu pasangan calon, dan juga dalam kepengurusan partai politik sudah definitif, dalam arti kepengurusan partai politik tersebut tidak *double* (ada dua kepengurusan). Lalu KPUD menetapkan pasangan calon kepala daerah dan wakilnya minimal 2 (dua) pasangan calon setelah persyaratannya terpenuhi.

Berkaitan dengan calon *incumbent* hanya cuti saat kampanye, padahal Keputusan Mahkamah Agung No. 41 P/HUM/2006 tanggal 21 November 2006 terhadap Pasal 40 ayat (1) PP No. 6 Tahun 2006, atas kata-kata “di daerah lain” tidak memiliki kekuatan hukum, dalam arti calon *incumbent* mesti mengundurkan diri. Namun terhadap keputusan tersebut tidak dijalankan dengan fair, padahal PP tersebut Pasal 40 ayat (4) untuk calon kepala daerah dari anggota KPUD dan Panwas kalau dicalonkan harus mengundurkan diri.

Wacana yang berkembang adalah calon independen (non partai) merupakan hal yang wajar dalam sebuah perhelatan demokrasi. Temuan di lapangan menghendaki adanya calon independen begitu kuat dengan berbagai alasannya, khususnya bahwa calon independen diperlukan untuk mengantisipasi calon tunggal (seperti pada pilkada di Provinsi Gorontalo saat pendaftaran peserta pilkada hanya ada calon tunggal sehingga KPUD memperpanjang waktu pendaftaran sampai 3 kali) karena KPUD menetapkan pasangan calon minimal 2 (dua) pasangan calon. Di samping itu, munculnya calon independen adalah merupakan koreksi terhadap partai politik karena keberadaan partai politik dianggap “gagal” dalam menyalurkan dan memperjuangkan aspirasi masyarakat.

(3) Pelanggaran Kampanye

Kampanye bagian penting dalam proses tahapan pelaksanaan pilkada langsung, yang harus dimanfaatkan oleh pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah untuk menyampaikan visi dan misinya. Dalam proses pelaksanaan kampanye pilkada langsung tersebut, dimulai dari pendaftaran tim kampanye (sejak pendaftaran pasangan calon); koordinasi penentuan lokasi dan pengamanan kampanye dengan instansi terkait; rapat penyusunan dan penetapan jadwal dengan tim kampanye; pelaksanaan kampanye; penyerahan rekening khusus dana kampanye; penyerahan laporan dana kampanye; dan diakhiri masa tenang.

Namun dalam realitasnya selama pelaksanaan kampanye Pilkada Langsung, masih muncul berbagai pelanggaran seperti isu agama dan saling menjelekkan antar pasangan calon kepala daerah, termasuk pelanggaran-pelanggaran lainnya. Di samping permasalahan yang berkaitan dengan bentuk-bentuk kampanye, masalah lainnya berkaitan juga dengan waktu pelaksanaan kampanye yakni yang disediakan selama 14 hari dan berakhir 3 hari sebelum pemungutan suara. Hal ini bagi calon yang sedang berkuasa (*incumbent*) sangat menguntungkan, sementara untuk pasangan calon lain waktu tersebut relatif sangat singkat. Masalah lainnya adalah pelanggaran terhadap aturan publikasi dana kampanye oleh pasangan calon. Pada kenyataannya masih banyak pasangan calon yang tidak mempublikasikan dana kampanyenya. Hal ini terjadi karena peraturan perundang-undangan yang mengatur untuk itu masih lemah.

(4) Manajemen Logistik Pilkada

Masalah logistik dalam penyelenggaraan pilkada langsung, berpengaruh terhadap kelancaran pilkada. Permasalahan dalam aspek logistik antara lain terjadinya keterlambatan dukungan logistik yang kemudian menjadi kendala yang cukup mengganggu kinerja KPUD dalam penyelenggaraan Pilkada langsung. Keterlambatan logistik disebabkan oleh berbagai faktor antara lain keterlambatan dalam pengesahan anggaran, keterbatasan waktu KPUD dalam perencanaan, karakteristik geografis daerah yang tidak memungkinkan pengadaan dan pendistribusian logistik seperti surat suara secara cepat.

Permasalahan lainnya berkaitan dengan peraturan pengadaan barang dan jasa yang bagi penyelenggaraan Pilkada langsung itu sendiri menghadapi keterbatasan waktu perencanaan KPUD sendiri untuk melaksanakan kegiatan lelang. Sedangkan kegiatan lelang itu sendiri berdasarkan peraturan yang berlaku (Kepres Nomor 80 tahun 2003, jo Kepres Nomor 61 tahun 2004 dan Peraturan Presdien Nomor 32 taun 2005) menuntut mekanisme kerja yang cukup panjang.

(5) Masalah Politik Uang

Permasalahan politik uang untuk memperoleh kekuasaan (*the struggle of power*), khususnya untuk mendapatkan posisi “number one” di daerah, masih terus dalam perdebatan yang panjang. Langkah-langkah politik uang dalam beragam bentuknya senantiasa dilakukan. Karena itulah kejelasan secara definitif yang dimaksud dengan politik uang atau kriterianya perlu dituangkan secara jelas dalam peraturan perundang-undangan. Dengan demikian tindakan-tindakan politik uang dapat terdeteksi secara dini. Politik dan uang memang ibarat dua sisi satu keping uang logam. Dalam arti untuk memperoleh kekuasaan (atau jabatan) dalam kultur politik negara Indonesia, kerap kali (kalau tidak selalu) tidak lepas dari uang, baik pada saat mau mendudukinya maupun sedang menduduki jabatannya.

Persoalan politik uang sebagaimana hasil penelitian di daerah-daerah menunjukkan eksistensinya, kendati sulit untuk dibuktikan. Panwas dalam hal ini tidak mampu mengusut, terutama dengan pendekatan formal semata. Eksistensi politik uang sesungguhnya ada namun karena ketidak jelasan peraturan perundang-undangan pun berdampak pada ketidak jelasan hal tersebut.

(6) Masalah pendanaan dan pertanggung-jawabannya

Aspek pendanaan pilkada langsung adalah APBD, yakni sumber dan besaran anggaran yang dibutuhkan, termasuk di dalamnya mekanisme pertanggungjawaban penggunaan anggaran itu sendiri. Sebagai gambaran, bahwa penggunaan anggaran pilkada di daerah-daerah yang mejadi lokus penelitian adalah Provinsi Gorontalo Rp. 20.000.000.000, Kaupaten Muara jambi Rp. 7.004.914.975, Kabupaten Bekasi Rp. 15.355.000.000, Kabupaten Kulon Progo Rp. 4.400.953.576, Kabupaten Tuban Rp. 8.567.889.950, Kota Batam Rp. 13.223.546.700 dan Kota Salatiga Rp. 2.875.000.000.

KPUD dalam mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran tersebut, disampaikan kepada publik, pertanggungjawaban dana tersebut tidak lagi kepada DPRD, dengan alasan untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas tersebut. Dalam hal ini tampak tidak ada persoalan yang berarti, karena secara aturan sudah sesuai, kendati mungkin dalam pencairan dana tersebut terlambat, namun perlu ada jaminan dari Pemda saat sudah mendekati waktu persiapan sampai dengan pelaksanaan Pilkada, bahwa dana Pilkada sudah tersedia dan sewaktu-waktu bisa dicairkan jika dibutuhkan.

Didasarkan pada masalah-masalah tersebut baik yang berkaitan dengan masalah kelembagaan, tahapan persiapan maupun tahapan pelaksanaan Pilkada Langsung, maka kajian ini sebagai upaya perbaikan bagi

peningkatan kualitas penyelenggaraan Pilkada Langsung, merekomendasikan hal-hal sebagai berikut:

1. Pemilihan kepala daerah merupakan perwujudan kedaulatan rakyat dalam menentukan pimpinan di daerahnya, secara niscaya perlu kejelasan aturan main dalam peraturan perundang-undangan. Karena berdemokrasi pun tidak lepas dari aturan main, dan atau taat asas. Sehingga adanya harmonisasi kebijakan-kebijakan menjadi bagian terpenting penyelenggaraan pilkada langsung.
2. Berkaitan dengan kewenangan-kewenangan DPRD dalam pilkada langsung, tampaknya sebagai representatif wakil rakyat, secara niscaya harus lebih responsif lagi, terutama berkait dengan pembahasan-pembahasan APBD yang di dalamnya merupakan bagian untuk kelancaran penyelenggaraan pilkada langsung.
3. Proses penyelenggaraan pilkada langsung secara formal berkaitan dengan waktu yang telah ditentukan tentang berakhirnya masa jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah, adalah merupakan kewenangan DPRD dalam pemberitahuan masa berakhirnya jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah kepada kepala daerah dan KPUD. Maka untuk meningkatkan kualitas perhelatan demokrasi lokal dan juga dalam rangka pengaturan terhadap calon *incumbent*, secara niscaya dalam tahap persiapan perlu adanya perpanjangan waktu pemberitahuan dari DPRD kepada Kepala Daerah dan KPUD tentang masa akhir jabatan Kepala Daerah.

Pengaturan waktu pemberitahuan dari DPRD tersebut diperpanjang waktu pelaksanaan maksimalnya adalah selama 6 (enam) bulan. Karena pokok-pokok persoalan seperti persiapan penyusunan regulasi, pemutakhiran data dan validasi data, sosialisasi dan sejenisnya. Dengan adanya penambahan waktu tersebut diharapkan memberikan kesempatan untuk penjadwalan pelaksanaan Pilkada Langsung yang disesuaikan dengan kondisi wilayah daerah masing-masing. Dan secara teknis perlu adanya peraturan daerah (perda) yang mengatur supaya ada payung hukum yang jelas.

4. Untuk memperkuat kelembagaan panitia pengawas Pilkada, perlu kejelasan wewenang Panwas agar tidak tumpang tindih (secara struktural) mulai dari daerah sampai pusat. Pertanggungjawaban panwas secara struktural berubah dari Panwas tingkat pusat sampai daerah (seperti KPU), sehingga kewenangan dan fungsinya lebih operasional.
5. Pemilihan kepala daerah adalah merupakan partisipasi aktif masyarakat, maka untuk meningkatkan kualitasnya, perlu keterlibatan pemantau mulai dari proses persiapan hingga pelaksanaannya. Di samping mekanisme pendaftaran dan akreditasi pemantau, pemantau

pun dalam menjalankan pemantauannya perlu ketegasan dalam menjalankan hak dan kewajibannya. Pengaturan regulasi sangat krusial agar peran dan fungsinya jelas, sehingga jalurnya jelas dalam menyampaikan hasil-hasil temuannya.

6. Dalam penyelenggaraan pilkada langsung tidak lepas dari aspek sosialisasi semua tahapan. Untuk meningkatkan pengetahuan dan pemahaman masyarakat tentang penyelenggaraan Pilkada langsung dalam rangka pendidikan politiknya, maka perlu diberikan penegasan tentang tugas, kewenangan ataupun kewajiban KPU (KPUD) untuk melaksanakan kegiatan sosialisasi dan pendidikan masyarakat yang bekerjasama dengan semua kalangan masyarakat termasuk pemerintah daerah. Dengan demikian, sosialisasi merupakan bagian dari tahapan pilkada yang didukung dengan waktu yang signifikan.
7. Pendaftaran/pendataan dan pemutakhiran data pemilih, adalah merupakan salah satu permasalahan yang sangat krusial dan mempunyai banyak implikasi terhadap berbagai aspek penyelenggaraan Pilkada langsung. Oleh karena itu untuk meningkatkan kualitas pendaftaran/pendataan pemilih direkomendasikan peningkatan kualitas pemutakhiran/evaluasi data pemilih yang ditambah dengan daftar pemilih tambahan. Pemutakhiran data dilakukan KPUD bekerja sama dengan Pemerintah Daerah (Dinas Kependudukan, Kecamatan dan Desa/Kelurahan termasuk RT/RW) di mana setiap daftar pemilih yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah mendapat pengesahan dari panitia pengawas. Komposisi validasi data itu terdiri atas Panwas, Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil dan KPUD yang dilakukan sebelum tahapan pilkada.
8. Dalam peserta pilkada langsung, proses pencalonan diusung oleh partai politik atau gabungan partai politik yang perolehan suaranya minimal 15% dari suara yang sah, dan KPUD menerima pendaftaran dan sekaligus menetapkan pasangan calon sesuai dengan persyaratan yang telah ditentukan oleh perundang-undangan pilkada langsung. Namun karena minimal harus 2 (dua) pasangan, sementara pengaturan untuk calon tunggal belum diakomodir, termasuk juga calon independen karena dalam demokrasi fenomena calon independen biasa dan wajar, maka perlu pengaturan untuk calon independen. Sedangkan untuk peserta pilkada adalah pasangan calon yang diusulkan parpol atau gabungan parpol atau bukan parpol dari PNS, anggota TNI dan Polri aktif, harus dibuktikan dengan pengunduran diri atau izin yang ditandatangani oleh pimpinan instansinya masing-masing.
9. Berkaitan dengan *incumbent*, mesti ada pengetatan aturan, siapa yang mengawasi agar bagaimana prosesnya ini berjalan dengan baik perlu ada pengawasan. Sedangkan untuk mengangkat pejabat sementara

bila harus selesai terlebih dahulu jabatan kepala daerah dan menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan, memang ada kevakuman kepemimpinan di daerah, kecuali kalau memang *incumbent* tersebut dua-duanya mencalonkan, perlu diangkat pejabat sementara, oleh karenanya perlu dibuat aturan lebih jelas dan tegas. Atau agar proses pilkada langsung berjalan *fair*, maka sebaiknya calon *incumbent* mengundurkan diri sebagaimana telah diputuskan oleh Mahkamah Agung.

10. Tampaknya calon independen merupakan bagian yang tak bisa dipisahkan dalam berdemokrasi, maka perlu diakomodir dalam peraturan perundang-undang. Namun untuk menghindari ketidakadilan politik bagi partai politik khususnya, perlu pengaturan yang jelas dan tegas yang *startnya* adalah pengaturan persyaratan bagi calon independen. Adapun alternatif dukungan untuk calon independen adalah:
 - a) Peserta pilkada adalah pasangan calon yang diajukan oleh bukan partai politik (independen), simetris dengan jumlah suara partai politik atau gabungan partai politik 15% suara yang sah, dan disertai bukti berupa foto copy KTP dan surat pernyataan dukungan;
 - b) Model yang diterapkan untuk calon DPD, yaitu berdasarkan jumlah penduduk daerah masing-masing dan didukung oleh yang memiliki hak memilih, namun perlu disertai dengan foto kopi KTP dan surat pernyataan dukungan agar tidak terjadi *duble* dukungan; dan
 - c) Model yang diterapkan untuk Pemerintahan Aceh, yaitu memperoleh dukungan sekurang-kurangnya 3 (tiga) persen dari jumlah penduduk yang tersebar di sekurang-kurangnya 50 persen dari jumlah kabupaten/kota untuk pemilihan gubernur/wakil gubernur, dan 50 persen dari jumlah kecamatan untuk pemilihan bupati/wakil bupati atau wali kota/wakil wali kota.
11. Berkaitan dengan kampanye, karena merupakan tahapan yang penting dalam pilkada tersebut yang harus dilakukan oleh pasangan calon untuk menyampaikan visi dan misinya. Karena masih ada celah yang dilanggar dalam pelaksanaan kampanye, maka perlu ketegasan sanksi terhadap pelanggaran kampanye lainnya. Di samping bentuk-bentuk kampanye juga waktu yang disediakan selama 14 hari dan berakhir 3 hari sebelum pemungutan suara. Hal ini bagi calon yang sedang berkuasa (*incumbent*) sangat menguntungkan, sementara untuk pasangan calon lain waktu tersebut relatif sangat singkat, dan perlu diperpanjang waktunya, yaitu:

- a. Memperpanjang masa kampanye yaitu menjadi 20 hari dan hari tenang selama 3 (tiga) hari. Apabila terjadi penyelenggaraan Pilkada putaran kedua, maka pelaksanaan kampanye paling lama adalah 10 hari dan hari tenang 3 (tiga) hari. Adapun mekanisme penyelenggaraan Pilkada sama dengan putaran pertama, dengan jangka waktu mulai persiapan, pelaksanaan sampai dengan penentuan pemenang paling lambat 1,5 bulan.
 - b. Dibuat pengaturan yang lebih tegas tentang kewenangan Panwas melalui KPUD dalam mengenakan sanksi atas pelanggaran dalam kampanye. Selain itu pengawasan dapat dilakukan dengan pendekatan pembuktian terbalik. Konsep pembuktian terbalik dalam pelanggaran kampanye maksudnya adalah bahwa calon yang diindikasikan melakukan tindakan kampanye terselubung harus mampu membuktikan bahwa kegiatan yang telah dilakukan sebelum waktu kampanye tapi berbaur kampanye terselubung di pengadilan.
12. Permasalahan politik uang untuk memperoleh kekuasaan (*the struggle of power*), khususnya untuk mendapatkan posisi “*number one*” di daerah, masih terus dalam perdebatan yang panjang, bahwa hal itu terjadi. Namun karena ketegasan peraturan perundang-undangan yang belum dapat menembusnya sehingga hal itu menjadi lemah untuk dibuktikan. Karenanya perlu dituangkan dalam peraturan perundang-undangan kriteria politik uang. Di samping itu semua pasangan calon supaya mengumumkan kekayaannya ke publik menjadi kewajiban.
 13. Berkaitan dengan pendanaan pilkada langsung, yaitu bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), dan proses pengesahan APBD berjenjang (lihat penjelasan UU Nomor 32 Tahun 2004 angka 9) yaitu dievaluasi terlebih dahulu oleh Mendagri untuk Provinsi, dan oleh Gubernur untuk Kabupaten/Kota, membutuhkan waktu yang relatif lama. Tampaknya membutuhkan perhatian yang khusus dan serius, agar penyelenggaraan pilkada langsung sebagai perhelatan demokrasi lokal dalam realisasi pendanaannya tepat waktu.
 14. Berkaitan dengan UU No. 22 tahun 2007 segera dikeluarkan Peraturan Pemerintah yang menindaklanjuti pelaksanaan undang-undang ini. Terutama berkait dengan rekapitulasi hasil penghitungan suara yang semuanya harus di PPK, padahal tempat/ruang sekretariat PPK belum tentu mampu menampung kotak suara-kotak suara dari semua TPS, juga berkait dengan keamanan kotak suara tersebut.

S A M B U T A N

Pemilihan kepala daerah atau Pilkada secara langsung merupakan salah satu terobosan besar dalam kehidupan politik dan tata penyelenggaraan pemerintahan di tanah air. Mekanisme suksesi jabatan pemerintahan yang sebelumnya hanya dimainkan oleh sebagian kecil elite politik, kini berpindah kepada masyarakat sebagai pemegang kedaulatan. Hal ini sejalan dengan amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang meletakkan dasar-dasar kehidupan berbangsa dan bernegara dengan meletakkan kedaulatan berada di tangan rakyat.

Melalui keterlibatan rakyat secara langsung dalam memilih kepala daerahnya diharapkan kehidupan demokratisasi di tingkat lokal dapat semakin terwujud. Diharapkan pula dengan mekanisme pemilihan seperti itu, maka penataan dan pengelolaan pemerintahan daerah dapat berjalan semakin baik serta sesuai dengan aspirasi dan kepentingan rakyat. Salah satu harapan besar dari masyarakat sebagai pemegang kedaulatan adalah bahwa pemimpin daerah yang dipilihnya tersebut dapat membawa perubahan kepada kehidupan rakyat di daerah di segala aspek kehidupan.

Harapan besar tersebut saat ini memang masih belum dapat diwujudkan, mengingat proses demokratisasi di tingkat lokal di Indonesia baru berjalan sejak tahun 2005. Terlebih lagi ternyata dalam pelaksanaannya selama ini, Pilkada Langsung masih diwarnai berbagai permasalahan. Wajah proses pembelajaran demokratisasi di tingkat lokal tersebut masih diwarnai dengan berbagai tindakan-tindakan yang justru bertentangan dengan etika kehidupan demokrasi. Hal ini menunjukkan kepada kita bahwa kita masih perlu belajar banyak untuk mampu menegakkan kehidupan demokratisasi di daerah dengan baik.

Oleh karena itulah diharapkan kajian yang dilakukan oleh Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I (PKP2A I) Lembaga Administrasi Negara pada tahun 2007 yang bertajuk “Kajian Evaluasi Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Langsung” dapat memberikan masukan bagi perwujudan kehidupan demokratisasi di tingkat lokal. Informasi dalam buku laporan ini kiranya memberikan manfaat kepada Pemerintah serta pihak-pihak yang berkepentingan dalam Pilkada Langsung untuk merumuskan kebijakan yang berkaitan dengan format politik dan tata penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Bandung, Juli 2007

Kepala PKP2A I LAN

Dr.H. Deddy Mulyadi, M.Si.

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, segala puji dan syukur bagi Allah SWT yang memiliki jagat raya ini, kita panjatkan kepada-Nya, karena atas perkenan-Nya Laporan Kajian Evaluasi Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Langsung yang dilaksanakan oleh Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I LAN dapat tersusun.

Pasang surut dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah seiring dengan perundang-undangan pemerintahan daerah itu sendiri. Sejarah panjang perjalanan pemerintahan daerah, khususnya dalam pemilihan kepala daerah, tampaknya di era reformasi ini merupakan suatu kemajuan di mana kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat yang memiliki kedaulatan negara ini.

Rakyat dalam menentukan figur pimpinan daerahnya, tidak lagi diwakilkan kepada Badan Legislatif Daerah (DPRD), melainkan dipilih langsung oleh rakyat daerah masing-masing sesuai dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Hal ini memberikan angin segar dalam penguatan demokrasi lokal yang dibingkai dalam bentuk negara kesatuan Republik Indonesia.

Di antara beberapa kajian tentang Pilkada langsung yang telah dilaksanakan oleh beberapa lembaga, maka Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I Lembaga Administrasi Negara (PKP2AI LAN), memfokuskan kajian penyelenggaraan Pilkada langsung dengan tujuan untuk memberikan masukan bagi perhelatan demokrasi lokal lebih baik lagi.

Sebagai *sinopsis* kajian ini, di antaranya memetakan beberapa hal yang dianggap krusial dalam penyelenggaraan Pilkada langsung, yaitu berkaitan dengan kelembagaan, masa persiapan dan tahap pelaksanaan pilkada langsung tersebut yang memang berpengaruh terhadap semua proses penyelenggaraannya. Kendati keinginan untuk mengangkat semua permasalahan yang berhubungan dengan Pilkada langsung ada, namun harus diakui bahwa keterbatasan ruang dan waktu juga yang tampaknya kajian ini hanya dalam beberapa *focus of interest* saja yang selengkapnyanya dapat disimak dalam laporan naskah hasil kajian ini.

Seiring dengan telah rampungnya kajian ini, kami tim kajian penyelenggaraan Pilkada langsung, ingin menyampaikan terimakasih yang tiada terhingga dan penghargaan yang sedalam-dalamnya kepada semua pihak, baik yang terlibat langsung maupun tidak langsung, karena sumbangan pemikirannya sangat berguna bagi kajian ini. Semoga naskah ini dengan segala kekurangannya bermanfaat bagi perbaikan perhelatan demokrasi lokal dalam kehidupan bernegara dan berbangsa Indonesia.

DAFTAR ISI

Susunan Tim Kajian	i
Sambutan	ii
Kata Pengantar	iii
Daftar Isi	iv
Daftar Tabel	vi
Daftar Gambar	vii
Daftar Boks	viii
Ringkasan Eksekutif	ix

Bab 1 Pendahuluan

A. Latar Belakang	1
B. Ruang Lingkup dan Rumusan Masalah	4
C. Tujuan dan Manfaat Kajian	4
D. Kerangka Pemikiran	5
E. Metodologi Kajian	21
F. Jadwal Kegiatan Kajian	25

Bab 2 Tata Kelembagaan Pilkada Langsung

A. Komisi Pemilihan Umum Daerah	28
B. Pemerintah Daerah	37
C. Kelembagaan Panitia Pengawas Pilkada Langsung	39

Bab 3 Tahapan Persiapan Pilkada Langsung

A. Pemberitahuan DPRD Tentang Berakhirnya Masa Jabatan Kepala Daerah Dan Wakilnya Kepada KPUD	46
B. Pembentukan Badan Pelaksana: KPPS PPS Dan KPPS	53
C. Mekanisme Pendaftaran Pemantau Pilkada	59
D. Sosialisasi Setiap Tahapan Pilkada	64

Bab 4 Tahapan Pelaksanaan Pilkada Langsung

A. Masalah Pemutakhiran Data Pemilih	71
B. Pencalonan	81
C. Pelaksanaan Kampanye	90
D. Logistik Pilkada	98
E. Permasalahan Politik Uang (<i>Money Politic</i>)	103
F. Pertanggung Jawaban Keuangan Pilkada	108

Bab 5 Analisis Isu-isu Aktual Dalam UU Nomor 22 Tahun 2007

A. KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota	114
B. Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK)	119
C. Panitia Pemungutan Suara (PPS)	121
D. Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS)	123

Bab 6 Penutup

E. Kesimpulan	125
F. Rekomendasi	132
Daftar Pustaka	137
Lampiran	142

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1. Jadwal Kegiatan Kajian	25
Tabel 2.1. Independensi & Profesionalisme KPUD/ Anggota	33
Tabel 2.2. Masalah Kelembagaan Panitia Pengawas	40
Tabel 2.3. Masalah Kekuatan Hukum Panitia Pengawas	44
Tabel 3.1. Masalah Jangka Waktu Pemberitahuan Pilkada	50
Tabel 3.2. Masalah Pembentukan PPK, PPS, dan KPPS	56
Tabel 3.3. Jumlah SDM, KPPS, PPS dan PPK di Beberapa Daerah	59
Tabel 3.4. Masalah Keterlibatan Pemantau	60
Tabel 3.5. Daftar Pemantau Pilkada di Beberapa Daerah	64
Tabel 3.6. Masalah Sosialisasi Proses Tahapan Pilkada	65
Tabel 4.1. Masalah Pemutakhiran Data	74
Tabel 4.2. Masalah Pencalonan	83
Tabel 4.3. Daftar Calon Pemilihan Kepala Daerah	88
Tabel 4.4. Masalah Pelaksanaan Kampanye	93
Tabel 4.5. Pelanggaran Kampanye	97
Tabel 4.6. Metode Pengadaan Logistik Pilkada di Beberapa Daerah	100
Tabel 4.7. Masalah Logistik	102
Tabel 4.8. Masalah Politik Uang	105
Tabel 4.9. Masalah Pertanggung Jawaban Dana Pilkada	110
Tabel 4.10. Penggunaan Dana dalam Pilkada	112

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1.	
Bagan Alur Pikir Evaluasi Penyelenggaraan Pilkada langsung	20
Gambar 1.2.	
Mekanisme Kajian Pilkada langsung	23
Gambar 3.1	
Masa Persiapan Penyelenggaraan Pilkada	52
Gambar 3.2	
Mekanisme Pembentukan PPK, PPS, dan KPPS	55
Gambar 4.1	
Tahapan Masalah Daftar Pemilih	74
Gambar 4.2	
Tahapan Pencalonan	83

DAFTAR BOKS

Boks 2.1. Kasus Inkonsistensi KPUD Provinsi Banten	35
Boks 2.2. Susunan Keanggotaan Desk Pilkada Kota Batam	38
Boks 2.3. Susunan Keanggotaan Desk Pilkada Kab. Kulon Progo	39
Boks 2.4. Pembentukan Panitia Pengawas Pilkada Kab. Tuban	43
Boks 3.1. Jadwal Pemberitahuan dari DPRD kepada KPUD	49
Boks. 3.2. Pembentukan PPK dan PPS di Kabupaten Kulon Progo	56
Boks 3.3. Tingkat Partisipasi Masyarakat dalam Pilkada Langsung	69
Boks 3.4. Tingkat Partisipasi Masyarakat Pilkada Langsung di Kota Batam dan Kabupaten Bekasi	70
Boks. 4.1. Perbedaan Data Pemilih dalam DPS dan DPT	79
Boks. 4.2. Ancaman Demo Kantor Capilduk Kab. Muaro Jambi	81
Boks 4.3. Jadwal Pendaftaran & Penetapan Pasangan Calon Pilkada Kabupaten Kulon Progo	87
Boks 4.4. Isu Politik Uang di Pilkada Kota Batam	107
Boks. 4.5. Alokasi Anggaran Pilkada di Kabupaten Tuban	113

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Otonomi daerah merupakan keniscayaan politik yang tidak dapat diabaikan. Bahkan lahirnya otonomi daerah sesungguhnya sudah menjadi konsensus nasional yang tersirat dalam UUD 1945 Pasal 18 (baik sebelum maupun sesudah amandemen UUD 1945) dan merupakan landasan konstitusional penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Lahirnya Undang-undang No. 22 tahun 1999 yang kemudian direvisi oleh UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, merupakan salah satu *political will* pemerintah pusat untuk memberikan kewenangan kepada daerah yang lebih baik lagi sejalan dengan semangat reformasi dalam pemerintahan. Dalam arti, menyadari kekurangan-kekurangan dan kelemahan-kelemahan pemerintahan daerah di masa lalu, maka kebijakan tersebut menjadi acuan untuk memperbaiki dan menyempurnakan pemerintahan daerah yang benar-benar dapat menyentuh kepentingan masyarakat daerah sesuai dengan kontekstual alamiah daerah masing-masing.

Dari kacamata historis, lahirnya UU No. 22/1999 jo UU No. 32 tahun 2004 bila dibandingkan dengan UU No. 5/1974, menunjukkan adanya perubahan yang mendasar dalam hal pemberian kewenangan kepada daerah. Perubahan fundamental dalam pemberian kewenangan yang sangat besar kepada daerah otonom tersebut terutama dalam proses dan sekaligus pengambilan keputusan, serta pembagian kekuasaan secara horizontal antara eksekutif dan legislatif dalam format pemerintahan daerah.

Selanjutnya, perubahan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut tak sebatas pada pemberian kewenangan saja. Derasnya semangat demokratisasi dalam kehidupan politik nasional berimplikasi pula terhadap kehidupan demokratisasi di tingkat lokal yakni penerapan pemilihan kepala daerah secara langsung (pilkada langsung). Dengan kata lain terjadi perubahan paradigma politik dalam pemilihan kepala daerah yang selama ini dijalankan di ruang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (baca: oleh elit-elit politik DPRD), menjadi “diserahkan” kepada rakyat di daerahnya masing-masing sebagai perwujudan pelaksanaan demokrasi.

Pemilihan Kepala Daerah secara langsung tidak dapat dilepaskan dari proses penguatan demokrasi lokal dalam mendukung tujuan otonomi daerah. Pilkada langsung diyakini akan memberikan dampak yang

signifikan terhadap pencapaian keseimbangan tata pemerintahan di tingkat lokal, yang pada giliran berikutnya berimplikasi terhadap peningkatan kualitas penyelenggaraan pemerintahan dalam pelayanan publik¹.

Sejak Juni 2005 yang lalu, pilkada langsung telah dilaksanakan di berbagai Daerah di Indonesia² baik di tingkat provinsi, kabupaten maupun kota. Hasil analisis dan evaluasi pilkada langsung menunjukkan bahwa penyelenggaraannya belum sepenuhnya berjalan sesuai dengan yang diharapkan. Implementasi di lapangan masih menyisakan sejumlah persoalan yang sifatnya mendasar. Pilkada langsung masih didominasi kelompok elit tertentu melalui oligarki politik, sehingga pilkada langsung menjadi perwujudan demokrasi semu. Partisipasi masyarakat lebih bersifat dimobilisasi. Artinya proses politik sebagai suatu penguatan masyarakat lokal masih belum terjadi. Bahkan lebih jauh dari itu konflik-konflik horisontal yang mengarah kepada anarkisme masih sering terjadi, yang disinyalir sebagai akibat masih adanya berbagai kelemahan dalam tata peraturan penyelenggaraannya, dan munculnya berbagai manipulasi dan kecurangan³.

¹ Pendapat yang menyatakan Pilkada langsung sebagai penguatan demokrasi lokal disampaikan oleh Sri Nuryanti (editor) dalam buku *"analisis proses dan hasil Pilkada langsung 2005 di Indonesia*, LIPI, (2006:hal-3). Selanjutnya J. Kristiadi (2007) dalam makalah yang disampaikan dalam acara bedah buku di LIPI tanggal 27 Februari 2007 menyatakan bahwa desentralisasi merupakan proses demokratisasi di tingkat lokal, desentralisasi diyakininya merupakan upaya untuk memperkuat proses pengambilan keputusan oleh masyarakat lokal dalam mengatur kepentingannya sendiri. Untuk itu dalam konteks ini Pilkada langsung sebagai instrumen penguatan demokrasi lokal memiliki keterkaitan dengan penciptaan pengelolaan pemerintahan yang transparan dan akuntabel dalam peningkatan pelayanan kepada masyarakatnya. Pendapat yang sejalan disampaikan oleh Maswadi Rauf (2005) dalam makalahnya *"Pilkada langsung dan Mito Good Governance"* kerjasama dengan Partnership for Government Reform in Indonesia dengan PKP Departemen Ilmu Politik UI. Dalam makalah tersebut ada empat alasan dilakukan Pilkada langsung, yaitu; pertama untuk membangun otonomi daerah, kedua menumbuhkan kepemimpinan lokal, ketiga meningkatkan akuntabilitas public dan transparansi pemerintah dan keempat proses legitimasi rakyat yang kuat.

² Sejak bulan Juni 2005 sampai dengan akhir Maret 2006 sebanyak 230 Daerah. Sementara untuk pelaksanaan Maret-Desember 2006 masih direncanakan akan 44 Daerah lagi yang akan melaksanakan, sehingga seluruhnya sudah mencapai 274 Daerah yang melaksanakan Pilkada langsung (Depdagri, 2006).

³ Berbagai isu tentang permasalahan Pilkada telah banyak dipublikasikan, diantaranya adalah: (1) kajian LAN-RI PKKOD, *Evaluasi Manajemen Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah*, Jakarta, 2006; (2) Ari Pradhanawati (Penyunting), *Pilkada langsung Tradisi Baru Demokrasi Lokal*, KOMPIP, Surakarta, 2005.; (3) I Made Samiana dkk (Editor), *Etika, Politik dan Demomrasi, Dinamika Politik Lokal di Indonesia*; Percik, Salatiga, 2006; (4) Gregorius Sahdan, *Tantangan dan Peluang Democratic Governance Pasca Pemilu 2004*, Analisis CSIS Vol. 33 No. 1, 2004; (5) Syamsudin Haris, *mengelola Potensi Konflik Pilkada*, HU Kompas 10 Mei 2005; (6) Zaini Bisri, *"Tragedi Pilkada"* HU Suara Merdeka 8 Agustus 2005; (7) Moh Samsul Arifin, *Kerusuhan Menghantui Pilkada*, HU Pikiran Rakyat, 16 Mei 2005; (8) Ray Rangkuti, *Menolak Pilkada Simsalabim*, HU Kompas, 04 Mei 2005; (9) Indra J. Piliang, *Pemilihan Kepala Daerah rawan pil pahit*, Koran Tempo 12 Maret 2005; (10) IB Radendra S, *Kelemahan PP No. 6/2005 tentang Pilkada*, Bali Pos, 28 Februari 2005; (11) Ari Pradhanawati, *KPUD berpacu dengan Waktu*, Suara Merdeka, 2 Februari 2005; (12) Progo Nurjaman (Kepala Desk Pilkada Depdagri), Adhi Aman (Cetro), Tommi Legowo (CSIS) dan Syamsudin Haris (LIPI) dalam seminar Pilkada: Masalah dan Prospek, CSIS, 30 Agustus 2005.; (13) Isu dan masalah dalam Pilkada langsung dapat dilihat juga dalam <http://www.cetro.go.id>.

Padahal berbagai kebijakan yang mengatur pilkada langsung telah diatur dalam sejumlah tata peraturan. Beberapa kebijakan yang mengatur pelaksanaan pilkada langsung diantaranya (1) Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pada bagian kedelapan (meliputi pasal 56 s.d. pasal 119); (2) Peraturan Pemerintah (PP) No. 6 tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, dan Pengangkatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang dirubah oleh Peraturan Pemerintah (PP) No. 17 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Namun justru fakta menunjukkan bahwa peraturan perundang-undangan sebagai payung kebijakan pelaksanaan pilkada langsung menjadi salah satu sumber dari berbagai permasalahan tersebut. Hal itulah yang kemudian dalam perjalannya Pemerintah terus melakukan perubahan-perubahan. Salah satunya adalah penetapan undang-undang tentang penyelenggara pemilu yang sejak tahun 2007 sebagai salah satu dasar hukum menyelenggarakan pilkada langsung dan menetapkan pilkada langsung sebagai bagian dari Pemilu. Dengan demikian sejak undang-undang tersebut ditetapkan maka pelaksanaan pilkada langsung sudah harus mengacu kepada ketentuan yang baru tersebut⁴.

Pilkada langsung sebagai instrumen penguatan demokrasi lokal disadari masih dalam tahapan transisi, sehingga adanya berbagai kelemahan dalam penyelenggaraannya mesti dipahami sebagai suatu pembelajaran bersama untuk melakukan penyempurnaan. Kelemahan yang masih tersisa menjadi suatu keharusan bersama untuk melakukan penataan dan pembenahan guna mewujudkan penyelenggaraan Pilkada yang ideal sesuai dengan tujuan awal yang ingin dicapai.

Dengan demikian, agar perjalanan penyelenggaraan pilkada langsung berjalan dengan lancar sebagaimana menjadi harapan masyarakat luas, dan khususnya penyelenggara pilkada, yaitu KPUD, tentu saja membutuhkan dukungan dari berbagai dimensi. Dukungan tersebut diantaranya kedewasaan infrastruktur politik dan supratruktur politik, sehingga pemilihan kepala daerah harapkan bahwa proses demokratisasi lokal tersebut dapat membangun dan mensejahterakan rakyat di daerahnya masing-masing menjadi kenyataan.

Lembaga Administrasi Negara sebagai salah satu institusi publik yang memiliki komitmen dalam penguatan penyelenggaraan pemerintahan di daerah, memandang perlu untuk memberikan masukan dalam rangka penyempurnaan penyelenggaraan Pilkada langsung ini. Evaluasi yang lebih menyeluruh dari penyelenggaraan Pilkada langsung perlu

⁴ Lihat UU Penyelenggara Pemilu yang telah ditetapkan beberapa waktu yang lalu.

dilakukan sebagai upaya untuk menghasilkan rekomendasi penyempurnaan berbagai tata peraturan dan kebijakan yang mendukung pelaksanaan Pilkada langsung. Untuk itulah pada tahun 2007, LAN melalui Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I melaksanakan kegiatan Kajian Evaluasi Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Langsung.

B. Ruang Lingkup dan Rumusan Masalah

Kajian evaluasi pelaksanaan pemilihan kepala daerah langsung difokuskan kepada berbagai permasalahan yang muncul dalam pelaksanaan pilkada langsung baik yang berkaitan dengan aspek kelembagaan maupun aspek pelaksanaannya. Adapun lokus kajian adalah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota di Indonesia yang telah melaksanakan pilkada langsung pada tahun 2006. Ranah kajian dipilih berdasarkan kategori-kategori yang merepresentasikan satuan kajian dalam masalah pilkada langsung.

Dengan latar belakang tersebut, maka masalah pokok yang akan diungkap atau dielaborasi dalam kajian ini adalah “Apa dan bagaimana permasalahan serta penyempurnaan pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Langsung di Indonesia”. Adapun pertanyaan-pertanyaan penelitian yang ingin dijawab adalah sebagai berikut:

1. Apa masalah-masalah yang teridentifikasi dalam proses penyelenggaraan pilkada langsung?
2. Mengapa masalah-masalah tersebut terjadi dalam proses penyelenggaraan pilkada langsung?
3. Bagaimana upaya penyempurnaan yang perlu direkomendasikan untuk memecahkan masalah-masalah yang terjadi dalam proses penyelenggaraan pilkada langsung?

C. Tujuan Dan Manfaat Kajian

Tujuan yang ingin dicapai dalam kajian/kajian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengidentifikasi dan memetakan permasalahan dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah langsung.
2. Untuk menganalisis faktor-faktor yang senantiasa muncul sebagai hambatan dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah langsung.
3. Untuk merumuskan upaya-upaya perbaikan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah langsung dapat rangka peningkatan dan penguatan proses demokratisasi di tingkat lokal.

2. Manfaat Kajian

Sedangkan manfaat kajian/kajian ini diharapkan akan dapat memberikan sebagai berikut:

1. Memberikan gambaran bagi masyarakat umum tentang penyelenggaraan pemilihan kepala daerah langsung baik yang berkaitan dengan aspek kelembagaan maupun pelaksanaannya itu sendiri.
2. Sebagai bahan masukan/pertimbangan kebijakan bagi upaya penyempurnaan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah langsung.

D. Kerangka Pemikiran

1. Konsepsi Demokrasi dan Pelembagaan Demokrasi Lokal

Kehendak kuat dari masyarakat untuk mengadakan perubahan politik atau demokratisasi politik, tampaknya tidak bisa dihindarkan. Bahkan kehendak tersebut sudah selayaknya diwujudkan dalam perbaikan negara bangsa Indonesia baik di masa sekarang maupun di masa-masa akan datang. Karena kita yakin, bahwa demokrasi merupakan sebuah model/pola yang akan membawa atau menopang kehidupan yang lebih baik, yang dapat melindungi seluruh kepentingan warga negara dan memberikan batasan kekuasaan terhadap mereka yang memegang kekuasaan pemerintahan.

Dalam konsepsi demokrasi, paling tidak dikenal dua macam demokrasi, yaitu demokrasi normatif dan demokrasi empirik (disebut *procedural democracy*). Demokrasi normatif, biasanya berkaitan dengan hal-hal yang secara idiil hendak dicapai atau dilakukan dalam penyelenggaraan negara, sebagaimana kita telah mengenal istilah "Pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat". Ungkapan demokrasi normatif tersebut, dapat disimak dalam konstitusi sebuah negara bangsa masing-masing. Untuk Negara Indonesia dalam hal ini termuat dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Memperhatikan makna demokrasi normatif, memunculkan pertanyaan kritis, apakah dalam realitas kehidupan politik sehari-hari hal tersebut telah terrealisir? Dalam hal ini, kita patut menyimak makna demokrasi empirik dalam kehidupan politik suatu negara bangsa ini. Juan Linz dalam Affan Gaffar (2004)⁵ mendefinisikan demokrasi sebagai berikut:

"We shall call a political system democratic when it allows the free formulations of political preferences, through the use of basic freedoms of association, information, and communication, for the purpose of free competition between leaders to validate at regular intervals by non-violent

⁵ Gaffar, *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004, hal. 4).

means their claim to rule; a democratic system does this without excluding any effective political office from that competition or prohibiting any members of the political community from expressing their preference by norms requiring the use of force to enforce them".

Seiring dengan itu, bahwa konstitusi Negara Indonesia disadari atau tidak telah memperlihatkan bentuk negara yang berfaham demokrasi. Secara formal bentuk pembagian kekuasaan secara horizontal sebagai "amanat" demokrasi, telah eksis dalam kenegaraan ini, yaitu dalam bentuk lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif. Artinya, bahwa konsepsi demokrasi prosedural, sesungguhnya telah ada sejak negara ini terbentuk.

Konsepsi demokrasi ditegaskan Schumpeter (dalam Sri Nuryanti, 2006)⁶ yang mengartikannya sebagai "*pengaturan kelembagaan untuk mencapai keputusan politik di mana individu-individu melalui persaingan memperebutkan suara rakyat pemilih, memperoleh kekuasaan untuk membuat keputusan*".

Implementasi demokrasi prosedural tersebut, paling tidak di era reformasi saat ini telah diperbaiki melalui pembenahan praktek penyelenggaraan negara bangsa, yaitu pemilihan umum. Dalam era reformasi telah dilakukan dua kali Pemilu yakni tahun 1999 dan 2004. Keberhasilan kedua penyelenggaraan Pemilu tersebut, khususnya Pemilu langsung tahun 2004, telah mengundang kekaguman banyak kalangan. Bahkan Pemilu tahun 2004, dianggap sebagai terobosan dan pengalaman baru seperti adanya pemilihan anggota DPD (Dewan Perwakilan Daerah) dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung.

Pengakuan terhadap pelaksanaan pemilu tahun 2004 tersebut, yakni bahwa Indonesia merupakan salah satu bentuk negara demokrasi terbesar di dunia, merupakan realitas politik yang tak bisa diabaikan. Terutama keberhasilan menyelenggarakan pemilu yang memakan waktu 9 bulan dan dengan produk perundang-undangan dan sistem pemilu yang memang relatif baru untuk negara Republik Indonesia⁷.

Inilah realitas politik yang tak bisa dihindari dalam penyelenggaraan pemilu waktu itu. Keberhasilan penyelenggaraan pemilu yang diselenggarakan oleh badan penyelenggara pemilu yang independen, sesungguhnya merupakan keberhasilan seluruh rakyat negara ini sebagai pemegang tonggak kedaulatan.

Lalu, sebagai lanjutan dari perubahan yang sedang terjadi, konstitusi telah mengamanatkan pula untuk adanya pemilihan Kepala Daerah dan Wakilnya secara langsung (yang disebut dengan pilkada langsung).⁸

⁶ Sri Nuryanti (editor) dalam buku "*analisis proses dan hasil Pilkada langsung 2005 di Indonesia*, LIPI, (2006)

⁷ Lihat Setia Permana, *Reputasi Demokrasi Indonesia*, HU Pikiran Rakyat 6 Oktober 2004 dan dimuat lagi dalam Buku *Pemilihan Pilkada langsung*, 2006

⁸ Lihat Pasal 57 UU Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Pilkada langsung menjadi agenda penting dan strategis dalam membangun pemerintahan daerah yang akuntabel dan demokratis.

Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) secara langsung, merupakan bagian integral perwujudan demokrasi politik di Daerah (lokal), dengan harapan akan terjadinya perubahan tatanan sosial politik di daerah. Dalam pilkada langsung rakyat secara langsung ikut serta menentukan pemimpin daerahnya. Pemilihan kepala daerah sekaligus telah membuka ruang partisipasi politik rakyat yang nyata dalam menentukan dan atau memilih figur pemimpin di daerahnya. Hal ini, merupakan perwujudan nyata asas responsibilitas dan akuntabilitas penyelenggaraan kedaulatan rakyat.⁹

Dengan demikian, bila dikaitkan dengan proyeksi pencerahan politik masa depan bangsa, maka nilai-nilai pendidikan politik proses pemilihan Kepala Daerah secara langsung merupakan *entry point* untuk proses pencerahan nalar politik rakyat Indonesia.

Pilkada merupakan satu kriteria krusial dalam mengukur kadar demokrasi sebuah politik. Kadar atau kualitas demokratisasi sebuah negara bangsa (daerah) diukur dengan ada tidaknya pemilu yang mengabsahkan pemerintahan itu. Dalam pemikiran tersebut, ada kesadaran yang harus dibangun, yaitu praktek pilkada secara langsung akan menjadi indikator formal dari demokratisasi politik. Dari sisi substansial politik, kualitas demokrasi sebuah negara bangsa/daerah itu sendiri diharapkan akan menjamin kesejahteraan rakyat.

Sebagai nilai substansial pilkada secara langsung, mesti mencerminkan adanya kebebasan rakyat dan sirkulasi kekuasaan secara transparan, adil dan beradab. Dalam bahasa lain, pemilihan umum/pilkada secara langsung (demokratis) harus mampu menampung aspirasi, dan menghasilkan stabilitas pemerintahan (daerah) yang mampu mengaktualisasikan *good governance*.

Berdasarkan sudut pandang sosiologi politik, pilkada langsung merupakan fakta yang tak bisa diabaikan dalam upaya meningkatkan kualitas demokrasi masyarakat sebuah negara bangsa itu sendiri. Pilkada langsung sudah pasti memiliki makna transaksi politik antara konstituen (rakyat) dengan pilihannya. Rakyat “menjual” aspirasinya kepada calon elit/Kepala Daerah bersangkutan yang harus diaktualisasikan dalam bentuk “pelunasan-pelunasan” program. Pendek kata, pilkada langsung merupakan kontrak sosial elit politik dengan rakyatnya.

Di samping itu, pilkada langsung juga berfungsi sebagai pelembagaan demokrasi lokal dengan penguatan partisipasi aktif rakyat. Karena di dalam prosesnya memberikan kebebasan, tidak menjebak rakyat memilih

⁹ Lihat Sri Nuryanti (editor), 2006 hal 3. Menurut pandangannya Pilkada mengharuskan adanya pertanggungjawaban Kepala Daerah langsung kepada rakyat maka dengan demikian Pilkada dinilai lebih akuntabel dibandingkan sistem pemilihan yang dilakukan oleh DPRD

untuk “membeli” figurnya yang memang diperkenalkan secara luas kepada khalayak sebagai “*body politic*” dan adanya penghitungan suara yang terbuka.

Pemilihan kepala daerah langsung merupakan suatu perubahan paradigma politik yang dilandasi oleh semangat demokratisasi khususnya di tingkat lokal. Perubahan mendasar yang terjadi dalam hal ini adalah pemilihan kepala daerah yang selama ini dijalankan di ruang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (*baca*: oleh elit-elit politik DPRD), dewasa ini, “diserahkan” kepada rakyat di daerahnya masing-masing sebagai perwujudan pelaksanaan demokrasi.

Dalam tata pemerintahan yang baik (*good governance*) mengharuskan pemerintah menjamin warganya untuk memperoleh akses yang sama pada semua bidang seperti bidang politik yang diatur dalam UUD 1945. Untuk mengubah sistem tatanan politik nasional yang lebih demokratis merupakan pekerjaan yang sangat besar dan penuh tantangan. Lazimnya perwujudan demokrasi akan melewati proses demokratisasi. Hal ini seperti yang terjadi di negara-negara yang pernah mengalami sejarah otoritarianisme yang kemudian disusul dengan runtuhnya pemerintahan anti demokratisasi dan pergolakan politik yang keras sebagai wujud transisi demokrasi (Urbaningrum: 2004). Konsep demokrasi merupakan konsep yang telah lama ada dan berkembang di banyak negara dan digambarkan dalam bentuk-bentuk yang berbeda sehingga tidak ada pembatasan yang sangat jelas mengenai definisi demokrasi.

Harapan adanya penguatan demokrasi lokal melalui proses pemilu memang belum sepenuhnya tercapai. Masih banyak kendala yang menghalangi pencapaian keberhasilan ini. Harapan akan segera hadirnya sosok pemimpin yang benar-benar pro-demokrasi baik di tingkat nasional maupun lokal masih menghadapi jalan panjang.

Bagaimana melakukan pembangunan demokrasi yang kokoh, Robert Dahl (1978) menawarkan dengan cara melakukan penguatan demokratisasi di tingkat lokal. Tanpa pemberdayaan demokrasi pada tingkat lokal, maka kerangka demokrasi pada tingkat nasional akan rapuh. Untuk mewujudkan demokrasi pada tingkat lokal dapat dilakukan dengan cara menggulirkan kebijakan yang bernuansa desentralisasi politik atau devolusi kekuasaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Hal ini dipertegas oleh Smoke (1996) yang mengatakan desentralisasi bahwa sebagai evolusi adalah “*devolution of power from central to local goverment*”. Dengan kata lain desentralisasi adalah “*the transfer of power, from top level to lower level, in a teritorial hierarchy which could be one government within a State, or offices within a large organitation*”¹⁰.

¹⁰ www.ciesin.org/diakses 28 Pebruari 2007.

Desentralisasi dalam tataran lebih luas tidak hanya sekedar pemberian wewenang dari pemerintahan pusat kepada pemerintahan daerah, namun juga memberikan penguatan demokrasi lokal (*local democracy*), di mana kedudukan dan keterlibatan warganegara dalam setiap proses dan pengambilan keputusan di tingkat lokal benar-benar berjalan signifikan. Dengan demikian, pilkada langsung merupakan titik awal perubahan menuju *democratic governance* (tata kelola pemerintahan yang demokratis).

2. Kebijakan Pemilihan Kepala Daerah

Penerapan sistem pemilihan kepala daerah secara langsung pada dasarnya merupakan suatu kebijakan yang diambil untuk menjawab tuntutan terhadap perwujudan demokratisasi di tingkat lokal. Kebijakan tersebut sebagaimana diamanatkan dalam landasan konstitusional negara kita UUD 1945 Pasal 18 yang menyatakan bahwa gubernur, bupati dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.

Berhasil tidaknya kebijakan penerapan sistem pemilihan kepada daerah secara langsung dalam upaya mengatasi distribusi kekuasaan melalui pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang terjadi di Indonesia selama tahun 2006, akan sangat tergantung pada tahap implementasi (*tahap pelaksanaannya*). Yaitu pada ketepatan dan kecermatan “sistem dan proses pengelolaan” pelaksanaan kebijakan yang telah diputuskan. Karena itu, para implementor kebijakan harus memahami mengenai disain kebijakan, aspek sistem dan proses pelaksanaan secara menyeluruh, dan kondisi lingkungan aktual di mana yang bersangkutan berperan. Di samping itu para pelaksana kebijakan harus memahami informasi dini mengenai perkembangan pelaksanaan serta memiliki pengetahuan, keahlian, dan keterampilan untuk mengembangkan berbagai kemungkinan langkah tindak lanjut. Pelaksanaan kebijakan tiada lain merupakan suatu tahapan yang penting dari keseluruhan proses kebijakan yang berlangsung dalam suatu *policy system* yang kompleks dan dinamik, serta akan menentukan berhasil atau gagalnya suatu kebijakan. Selalu terbuka kemungkinan bahwa kebijakan yang cukup baik (*good policy*) menjadi tidak efektif atau mengalami kegagalan disebabkan adanya kelemahan dalam sistem pelaksanaannya (*bad implementation*). Implementasi kebijakan pilkada merupakan tahapan yang bersifat “praktis” dan dibedakan dari formulasi kebijakan yang dapat dipandang sebagai tahapan yang bersifat teoritis.

Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting dalam keseluruhan struktur kebijakan, karena melalui prosedur ini proses kebijakan secara keseluruhan dapat dipengaruhi tingkat keberhasilan atau tidak tercapai tujuan sesuai dengan isi kebijakan itu. Hal ini dipertegas oleh Chief J.O. Udoji (dalam Agustino, 2006: 154) yang mengatakan bahwa

“Pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan”. Kebijakan-kebijakan hanya sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan. Selanjutnya, Abidin (2004:149) mengemukakan *“pelaksanaan kebijakan merupakan langkah yang sangat penting dalam proses kebijakan, tanpa pelaksanaan, suatu kebijakan hanyalah sekedar sebuah dokumen yang tidak bermakna dalam kehidupan masyarakat”*. Hal ini sejalan dengan Pressman dan Wildavsky (1984: 23) yang melihat implementasi kebijakan sebagai suatu mata rantai yang menghubungkan titik awal *“setting of goal”* dengan titik akhir *“achieving them”*.

Dalam proses kebijakan, selalu terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan oleh pembuat kebijakan dengan apa yang senyatanya dapat dicapai dari pelaksanaan kebijakan. Gejala ini oleh Andrew Dunsire (dalam Wahab, 2004: 61) dinamakan sebagai *implementation gap* (suatu istilah untuk menjelaskan keadaan di mana dalam proses kebijakan selalu terjadi perbedaan antara apa yang diharapkan pembuat kebijakan dengan apa yang senyatanya). Winardi (1999:181) mempertegas *“Gap”* adalah penyimpangan antara *Das Sollen* (standard) dengan *Das Sein* (situasi kenyataan yang diperoleh) atau *A problem is a deviation from a standard (or from certain objective to be reached)*. Besar kecilnya perbedaan tersebut akan tergantung pada apa yang oleh Walter Williams (dalam Wahab, 2004:61) disebut sebagai *“implementation capacity”* atau kapasitas implementasi. *Implementation capacity* tidak lain ialah kemampuan suatu organisasi/aktor untuk melaksanakan keputusan kebijakan sedemikian rupa sehingga ada jaminan bahwa tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan dalam dokumen formal kebijakan dapat dicapai.

Daniel Mazminian dan Paul A. Sabatier (1983) dalam Nugroho R.N. (2003:161-167) menyatakan terdapat tiga langkah intervensi pelaksanaan agar kebijakan itu terwujud. *Pertama*, mengorganisasikan implementasi kebijakan, *Kedua*, memimpin organisasi yang mengimplementasikan kebijakan dan, *Ketiga*, mengendalikan pelaksanaan (operasionalisasi) implementasi kebijakan. Kemudian implementasi kebijakan mengandung logika *top-down*, maksudnya menurunkan/menafsirkan alternatif-alternatif yang masih abstrak atau makro menjadi alternatif yang bersifat konkrit atau mikro.

Dengan demikian, model implementasi kebijakan menjadi sangat penting agar kebijakan-kebijakan tersebut *“membumi”*. Model adalah keterkaitan antar variabel yang satu dengan yang lain dan telah mendapat proses penyederhanaan sehingga kita lebih fleksibel memahami sesuatu fenomena. Agar implementasi kebijakan publik lebih mudah dipahami maka alangkah baiknya menggunakan suatu model atau kerangka pemikiran tertentu. Suatu model akan memberikan gambaran kepada kita

secara bulat lengkap mengenai sesuatu objek, situasi atau proses. Atau tujuan kita menggunakan model (Winardi, 2005:148) “adalah untuk memahami kenyataan atau realita dengan jalan mengorganisasi dan menyerderhanakannya. Jadi Model mewakili realita, tetapi bukan merupakan realita. Komponen-komponen apa saja yang terdapat pada objek, situasi, atau proses tersebut serta bagaimana korelasi atau pengaruh komponen-komponen itu satu dengan yang lainnya akan dapat membantu pola pikir kita dengan memahami model.

Dalam sejarah perkembangan studi implementasi kebijakan terdapat 2 (dua) pendekatan untuk memahami implementasi kebijakan secara sederhana, yakni pendekatan *top-down* dan pendekatan *bottom-up*. Kedua pendekatan ini selalu dalam satu peta implementasi kebijakan yakni mengikuti arah vertikal (*top - down versus bottom - up*).

Menurut Adiwisastra (dalam Tachjan, 2006: xiv) mengatakan: “Pendekatan *top down* terutama berfokus kepada ketersediaan unit pelaksana (birokrasi); standar pelaksanaan; kewenangan; koordinasi. Pendekatan *bottom-up* menekankan pada strategi-strategi yang digunakan oleh pelaksana saat menentukan tujuan-tujuan yang hendak dicapai oleh suatu kebijakan public, public sebagai dasar untuk memahami kebijakan public itu secara keseluruhan”.

Model *top-down*, menyebabkan partisipasi rakyat lebih berbentuk mobilitas atau pergerakan, masyarakat hanya sebagai penerima dampak kebijakan (target grup). Pendekatan *top-down*, misalnya, dapat disebut sebagai pendekatan yang mendominasi awal perkembangan studi implementasi kebijakan, walaupun dikemudian hari di antara pengikut pendekatan ini terdapat perbedaan-perbedaan, sehingga menelurkan pendekatan *bottom-up*. Namun pada dasarnya mereka bertitik-tolak pada asumsi-asumsi yang sama dalam mengembangkan kerangka analisis tentang studi implementasi. Dalam pendekatan *top-down*, implementasi kebijakan dilakukan secara tersentralisasi dan dimulai dari aktor di tingkat pusat, serta keputusannya pun diambil pada tingkat pusat. Pendekatan *top-down* bertitik-tolak dari perspektif bahwa keputusan-keputusan politik (kebijakan publik) yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan harus dilaksanakan oleh administratur atau birokrat pada level bawahnya (*street-level bureaucrat*). Inti pendekatan ini (*top-down*) secara sederhana dapat dimengerti sebagai “sejauh mana tindakan para pelaksana (administratur dan birokrat) sesuai dengan prosedur serta tujuan yang telah digariskan oleh para pembuat kebijakan di tingkat pusat.

Sebaliknya pendekatan *bottom-up* lebih menyoroti pelaksanaan kebijakan yang terformulasi dengan cara pemberdayaan masyarakat atau inisiasi warga masyarakat setempat. Asumsi ini dapat dimengerti melalui

argumentasi bahwa masalah dan persoalan yang terjadi di level daerah hanya dapat dimengerti secara baik oleh warga setempat.

Menurut Sabatier dan Mazmanian (dalam Parson, 2005:487) mengatakan agar implementasi kebijakan dengan cara *top-down* dan *bottom-up* sukses (efektif) ada 6 (enam) syarat yaitu: (1) Tujuan yang jelas dan konsisten, sehingga dapat menjadi standar evaluasi legal dan sumber daya; (2) Teori kausal yang memadai, dan memastikan agar kebijakan itu mengandung teori yang akurat tentang bagaimana cara melahirkan perubahan; (3) Struktur implementasi yang disusun secara legal untuk membantu pihak-pihak yang mengimplementasikan kebijakan dan kelompok-kelompok yang menjadi sasaran kebijakan; (4) Para pelaksana implementasi yang ahli dan memiliki komitmen; (5) Dukungan dari kelompok kepentingan dan penguasa di legislatif dan eksekutif; (6) Perubahan dalam kondisi sosial-ekonomi yang tidak melemahkan dukungan kelompok dan penguasa atau tidak meruntuhkan teori kausal yang mendasari kebijakan.

a. Landasan Yuridis Pilkada langsung

Tuntutan reformasi telah menyebabkan terjadinya perubahan dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. Sebagai akibat amandemen UUD 1945 khususnya Pasal 1 ayat (2) yang menetapkan bahwa "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar 1945"; dan Pasal 18 ayat (4) yang menyatakan bahwa "Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis".

Tuntutan masyarakat yang menghendaki kepala daerah "dipilih secara langsung" sesungguhnya karena untuk Presiden memang sudah dipilih secara langsung. Sehingga konsekuensi dari itu, Badan Legislatif Daerah (DPRD) tidak mempunyai kewenangan memilih Kepala Daerah sebagaimana tersurat dalam UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susduk MPR, DPR, DPD dan DPRD. Dengan kata lain, DPRD kehilangan kewenangannya dalam pemilihan kepala daerah.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya Bab IV tentang Penyelenggaraan Pemerintahan, Bagian Kedelapan tentang Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. (Pasal 56 - 119, mulai dari Paragraf Kesatu sampai Paragraf Ketujuh: Pemilihan dan ketentuan pidana) secara niscaya berisi prosedur dan mekanisme pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung oleh rakyat.

Memang, kalau dicermati bahwa pemilihan kepala daerah (pilkada) langsung ditempatkan pada konsideran Pasal 18, 18A dan 18B yang bersentuhan langsung dengan pemerintahan daerah. Karenanya kepala daerah dipilih secara demokratis dan pemilihan kepala daerah tersebut tidak dikategorikan sebagai pemilihan umum, melainkan masuk kepada

perundang-undangan pemerintahan daerah (UU 32 tahun 2004). Sedangkan KPU Daerah yang dibentuk berdasarkan UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD, dalam konteks UU No. 32 tahun 2004 tersebut, diberi kewenangan khusus untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah, yaitu mulai dari merencanakan, melaksanakan sampai dengan mengendalikan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah tersebut. Bahkan tidak hanya itu saja, termasuk kewenangan menyusun semua tata cara yang berkaitan dengan tahap persiapan dan pelaksanaan yang tentunya berpedoman kepada peraturan pemerintah (baca: PP No. 17 Tahun 2005 atas perubahan PP No. 6 Tahun 2005). Ini berarti, kewenangan KPUD sama sekali tidak ada hirarkhi dengan KPU yang menjadi induk KPUD tersebut. Karena dalam UU No. 32 tahun 2004 tersebut, sama sekali tidak menyinggung peran yang diberikan kepada KPU untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah tersebut.

b. Penyelenggaraan Pilkada langsung

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, dipilih dalam satu pasangan calon yang diajukan oleh partai politik (Parpol) atau gabungan partai politik. Adapun pelaksanaannya diserahkan kepada KPU Daerah yang merupakan lembaga yang mempunyai wewenang untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah, dan bertanggungjawab kepada DPRD (baca Pasal 57 ayat (1), Pasal 66 ayat (3) huruf e dan Pasal 67 ayat (1) huruf e) sebelum dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi. Namun berdasarkan keputusan Mahkamah Konstitusi, KPUD tidak bertanggung jawab kepada DPRD, melainkan bertanggungjawab kepada publik.

1) Mekanisme Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Mekanisme pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung sebagaimana dirumuskan dalam UU No. 32 tahun 2004 dan PP No. 17 Tahun 2005 adalah sebagai berikut: Pilkada dilaksanakan melalui masa persiapan dan tahap pelaksanaan. Masa persiapan meliputi: pemberitahuan DPRD kepada Kepala Daerah mengenai berakhirnya masa jabatan; pemberitahuan DPRD kepada KPUD mengenai berakhirnya masa jabatan kepala daerah; perencanaan penyelenggaraan; pembentukan panitia pengawas; pembentukan PPK, PPS dan KPPS; dan pemberitahuan dan pendaftaran pemantau.

Sedangkan dalam tahap pelaksanaan meliputi: pendaftaran pemilih; pendaftaran dan penetapan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah; kampanye; pemungutan suara; penghitungan suara; penetapan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih, pengesahan dan pelantikan.

2) Tugas dan Wewenang KPUD dalam Penyelenggaraan Pilkada

KPUD sebagai penyelenggara pilkada langsung mempunyai tugas dan wewenang sebagaimana diamanatkan oleh UU tersebut adalah merencanakan penyelenggaraan pilkada; menetapkan tata cara pelaksanaan pilkada; mengkoordinasikan, menyelenggarakan semua tahapan pelaksanaan pilkada; menetapkan tanggal dan tata cara pelaksanaan kampanye serta pemungutan suara pilkada; meneliti persyaratan parpol atau gabungan parpol yang mengusulkan calon; meneliti persyaratan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang diusulkan; menetapkan pasangan calon yang telah memenuhi persyaratan; menerima pendaftaran dan mengumumkan tim kampanye; mengumumkan laporan sumbangan dana kampanye; menetapkan hasil rekapitulasi penghitungan suara dan mengumumkan hasil pilkada; melakukan evaluasi dan pelaporan pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah; melakukan tugas dan wewenang lain yang diatur oleh peraturan perundang-undangan; menetapkan kantor akuntan publik untuk mengaudit dana kampanye dan mengumumkan hasil audit.

Di samping itu, dalam penyelenggaraan pemilihan gubernur dan wakil Gubernur KPUD kabupaten/kota adalah bagian pelaksanaan tahapan penyelenggaraan pemilihan yang ditetapkan oleh KPUD Provinsi.

Sedangkan kewajiban KPUD adalah memperlakukan pasangan calon adil dan setara; menetapkan standarisasi serta kebutuhan barang dan jasa yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pilkada; menyampaikan laporan kepada DPRD dan menyampaikan informasi kepada masyarakat; memelihara arsip dan dokumen serta inventaris milik KPUD; mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran kepada DPRD (berdasarkan Keputusan Mahkamah Konstitusi, tidak perlu tanggung jawab kepada DPRD); dan melaksanakan semua tahapan Pilkada tepat waktu.

Di samping itu, peran KPUD dalam tahap pencalonan pilkada adalah: melakukan kajian persyaratan administrasi dan melakukan klarifikasi kepada instansi pemerintah serta menerima masukan dari masyarakat; memberitahukan hasil kajian kepada parpol atau gabungan parpol; melakukan kajian ulang dan atau perbaikan persyaratan pasangan calon; dan menetapkan dan mengumumkan sekurang-kurangnya dua pasangan calon.

Seperti dijelaskan dalam landasan yuridis tentang pilkada langsung, bahwa KPU Pusat yang menjadi induk KPUD sama sekali tidak disinggung dalam ketentuan UU No. 32 tahun 2004. Rujukan dalam UU no. 32 tahun 2004 tersebut, lebih banyak menyorot pada Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis. Sedangkan kalau kita cermati bahwa Pasal 18 ayat (3) justru mengatur dan atau menegaskan bahwa pemilihan anggota DPRD Provinsi dan

Kabupaten/kota oleh rakyat melalui pemilihan umum. Pasal 19 ayat (1) mengatur pemilihan anggota DPR oleh rakyat melalui pemilihan umum, dan Pasal 22C ayat (1) juga mengatur pemilihan anggota DPD oleh rakyat melalui pemilihan umum, begitupun Pasal 6A UUD 1945, mengatur tentang pemilihan presiden dan wakilnya secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum.

Semua pemilihan umum yang diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan anggota DPRD, diselenggarakan oleh KPU yang bersifat nasional, tetap dan mandiri (lihat Pasal 22E UUD 1945), sementara pemilihan kepala daerah sudah diatur terlebih dahulu oleh Pasal 18 ayat (4) sebagai hasil perubahan kedua UUD 1945. Artinya, bahwa pemilihan kepala daerah tidak sepaket dengan UU pemilu. Pertanyaannya, mengapa pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat tidak dikategorikan sebagai pemilihan umum?

Padahal kalau ditengok dari segi peraturan perundang-undangan yang ada UU No. 12 tahun 2003 tentang pemilu DPR, DPD dan DPRD, sebagai perwujudan turunan dari Pasal 19 ayat (1), Pasal 22C ayat (1) dan Pasal 22E, sedangkan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 6A dan 22E dibuat pula UU No. 23 Tahun 2003 tentang pemilu presiden dan wakil presiden.

3) Tugas dan Wewenang DPRD dalam Penyelenggaraan Pilkada langsung

Dalam pilkada langsung, sesuai dengan amanat konstitusi UU no. 32 tahun 2004, secara eksplisit bahwa DPRD tidak lagi sebagai penyelenggara pemilihan kepala daerah, atau dalam bahasa lain, bahwa DPRD kehilangan wewenang dalam pemilihan kepala daerah tersebut. Tugas dan wewenang DPRD dewasa ini sebagaimana dijelaskan dalam UU No. 32 tahun 2004 adalah: memberitahukan kepala kepala daerah mengenai akan berakhirnya masa jabatan; mengusulkan pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah yang berakhir masa jabatannya dan mengusulkan pengangkatan kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih; melakukan pengawasan pada semua tahapan pelaksanaan pemilihan (yang dimaksud dengan "pengawasan" dalam ketentuan ini adalah pengawasan yang dilakukan melalui rapat DPRD dengan agenda laporan KPUD tentang penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah); membentuk panitia pengawas; meminta pertanggungjawaban pelaksanaan tugas KPUD (namun berdasarkan putusan mahkamah konstitusi, KPUD tidak bertanggungjawab kepada DPRD); dan menyelenggarakan rapat paripurna untuk mendengarkan penyampaian visi, misi, dan program dari pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah

4) Tugas dan Wewenang Pengawas dan Pemantau Dalam Penyelenggaraan Pilkada

Untuk menghindari hal-hal yang tidak sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku dalam penyelenggaraan pilkada langsung, sangat krusial adanya lembaga pengawas dan pemantau dalam setiap prosesnya. Keberadaan lembaga pengawas dan pemantau pilkada langsung diatur dalam Bab IX tentang pengawasan dan pemantauan. Lembaga pengawas sebagaimana ditetapkan dalam PP No. 6 Tahun 2005 Pasal 108 mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut: mengawasi semua tahapan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah; menerima laporan pelanggaran peraturan perundang-undangan pilkada (yang dimaksud dengan "laporan pelanggaran" dalam ketentuan ini adalah laporan yang disampaikan oleh pemantau dan masyarakat); menyelesaikan sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan pilkada; meneruskan temuan dan laporan yang tidak dapat diselesaikan kepada instansi yang berwenang; dan mengatur hubungan koordinasi antar panitia pengawas pada semua tingkatan.

Sedangkan lembaga pemantauan pilkada dapat dilakukan oleh pemantau pemilihan yang meliputi lembaga swadaya masyarakat dan badan hukum dalam negeri. Dalam PP No. 6 tahun 2005 ditetapkan bahwa untuk menjadi pemantau pilkada maka lembaga pemantau harus memenuhi syarat yaitu: bersifat independen dan mempunyai sumber dana yang jelas; serta pemantau harus mendaftarkan dan memperoleh akreditasi dari KPUD. Hak, kewajiban serta larangan yang menjadi panduan bagi pemantau diatur lebih dalam pasal 118, 119 dan 120.

3. Pilkada langsung Sebagai Pilar Perwujudan Good Governance dan Pelayanan Publik

Sebagaimana telah kita pahami bersama, gerakan reformasi nasional di segala bidang, termasuk dalam bidang politik, pada hakikatnya sejalan dan dilandasi oleh paradigma demokratisasi dan partisipasi masyarakat dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik (*Good Governance*). Konsepsi pemerintahan (*governance*) pada dasarnya merujuk kepada proses interaksi sosial-politik antara pemerintah dengan masyarakat madani (*civil society*) dan proses berfungsinya pemerintahan dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakat di berbagai bidang, baik ekonomi, sosial, politik dan sebagainya.

Badan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) untuk Program-Program Pembangunan (UNDP, 1997) memberikan penjelasan dan pengertian mengenai pemerintahan (*Governance*) sebagai pelaksanaan kewenangan/kekuasaan dibidang ekonomi, politik dan administratif untuk mengelola berbagai urusan negara pada setiap tingkatannya. Pemerintahan merupakan instrumen kebijakan negara untuk mendorong terciptanya kondisi kesejahteraan, integritas, dan kohesivitas

sosial dalam masyarakat. Hal ini mencakup berbagai metode yang digunakan untuk mendistribusikan kekuasaan/kewenangan dan mengelola sumber daya publik, dan berbagai organisasi yang membentuk pemerintahan serta melaksanakan kebijakan-kebijakannya.

Pelaksanaan *good governance* itu sendiri sangat tergantung pada kemampuan untuk menggunakan kekuasaan dan mengambil keputusan sepanjang waktu, dalam spektrum ekonomi, sosial, lingkungan dan sektor-sektor lainnya. Ini juga terkait dengan kemampuan pemerintahan untuk mengetahui, menengahi, mengalokasikan sumber daya, menerapkan serta memelihara hubungan-hubungan yang penting. Meski terdapat banyak rumusan tentang *good governance*, secara umum ada konsensus tentang faktor-faktor kuncinya:

1. *Kemampuan Teknis dan Manajerial*; kemampuan teknis dan manajerial para pegawai negeri sipil merupakan faktor yang jelas harus dimiliki dalam *good governance*. Pada saat ini, kedua kemampuan ini tidak terlalu menjadi hambatan lagi, sebagaimana di masa lalu, karena membaiknya tingkat pendidikan, tapi perubahan yang cepat membutuhkan pengembangan keterampilan yang terus menerus.
2. *Kapasitas Organisasi*; *good governance* harus dibangun berdasarkan kualitas organisasi, sehingga pengembangannya dilakukan berdasarkan pada hal ini, bukan hanya pada kemauan politik, maupun kemauan pribadi seorang pemimpin yang kuat serta kekuasaan negara, yang tidak akan bertahan lama dalam jangka panjang. Kemampuan organisasi-organisasi pemerintahan merupakan faktor kunci untuk menyiapkan layanan-layanan jasa bagi kepentingan usaha maupun masyarakat, dan untuk menyiapkan kondisi bagi kemajuan ekonomi serta kohesi sosial.
3. *Kepastian Hukum*; aturan hukum mengacu pada proses kelembagaan untuk menyusun, menafsirkan dan menerapkan hukum serta aturan-aturan lainnya. Ini berarti keputusan yang diambil oleh pemerintah harus memiliki dasar hukum dan perusahaan-perusahaan swasta serta masyarakat dilindungi dari kesewenang-wenangan. Kepastian hukum memerlukan pemerintahan yang bebas dari insentif-insentif yang distortif, melalui korupsi, kolusi, nepotisme atau terjebak dalam kepentingan sempit kelompok kepentingan tertentu; menjamin hak-hak kepemilikan dan pribadi; serta mencapai stabilitas sosial dalam tahap tertentu. Ini akan memberi kepastian hukum yang penting bagi perusahaan dan masyarakat untuk mengambil keputusan yang baik. Kepastian hukum juga memerlukan stabilitas politik. Pemerintahan harus mampu membuat komitmen-komitmen yang bisa dipercaya, dan meyakinkan sektor swasta bahwa keputusan-keputusan yang diambil pada akhirnya tidak akan dicabut akibat ketidakpastian politik. Meski hal ini tidak secara khusus terkait dengan sistem politik

tertentu dalam jangka pendek, dalam jangka panjang demokrasi meningkatkan stabilitas dengan memberikan pada masyarakat suara untuk mengekspresikan pilihan-pilihan mereka melalui persaingan yang terbuka.

4. *Pertanggungjawaban*; pertanggungjawaban dapat menjadi tujuan --- yaitu mencerminkan nilai-nilai demokratik--- serta dapat pula menjadi cara menuju pengembangan organisasi yang lebih efektif dan efisien. Para politisi serta pegawai negeri sipil memiliki kekuasaan yang besar melalui hukum dan aturan yang mereka terapkan, sumber daya yang mereka kendalikan serta organisasi yang mereka kelola. Pertanggungjawaban adalah kunci untuk menjamin bahwa kekuasaan ini digunakan secara layak dan sesuai dengan kepentingan publik. Pertanggungjawaban memerlukan kejelasan tentang siapa yang bertanggungjawab pada siapa, untuk apa dan bahwa pegawai negeri sipil, organisasi serta para politisi harus mempertanggungjawabkan keputusan serta kerja mereka.
5. *Transparansi dan Sistem Informasi yang Terbuka*; keterbukaan merupakan aspek yang penting dalam *good governance* dan pengambilan keputusan yang transparan penting bagi sektor swasta untuk membuat keputusan serta investasi yang baik. Pertanggungjawaban dan aturan hukum memerlukan keterbukaan dan informasi yang baik sehingga jenjang administrasi yang lebih tinggi, pengawas eksternal serta masyarakat umum dapat melakukan verifikasi terhadap kinerja administrasi pemerintahan dan kesesuaiannya terhadap hukum.
6. *Partisipasi*; partisipasi dapat mencakup pertemuan-pertemuan konsultasi dalam pengembangan kebijakan dan pengambilan keputusan serta proses-proses demokratik.

Meski tidak ada hubungan langsung antara demokrasi dan setiap aspek *good governance*, jelas bahwa pertanggungjawaban, transparansi dan partisipasi diperkuat oleh demokrasi, dan ketiga faktor ini merupakan pendukung kualitas demokrasi.

Berkenaan dengan hal itu, jelaslah bahwa penguatan demokrasi lokal melalui Pilkada langsung dapat menjadi bagian penting dari penguatan tata pemerintahan (*governance*) di tingkat lokal. Pilkada langsung dapat dipandang sebagai salah satu pilar penting dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah untuk mendorong terjadinya suatu tata hubungan yang seimbang dan sinergis antar seluruh pelaku pembangunan mulai dari unsur pemerintahan (eksekutif dan legislatif) dalam kerjasama atau kemitraan dengan unsur-unsur masyarakat madani (LSM, Yayasan, Organisasi Profesi, dan organisasi kemasyarakatan lainnya maupun para individu), serta dunia usaha (perorangan maupun badan usaha). Dengan demikian keberhasilan dalam penyelenggaraan Pilkada dipandang akan memiliki relevansi terhadap penyelenggaraan

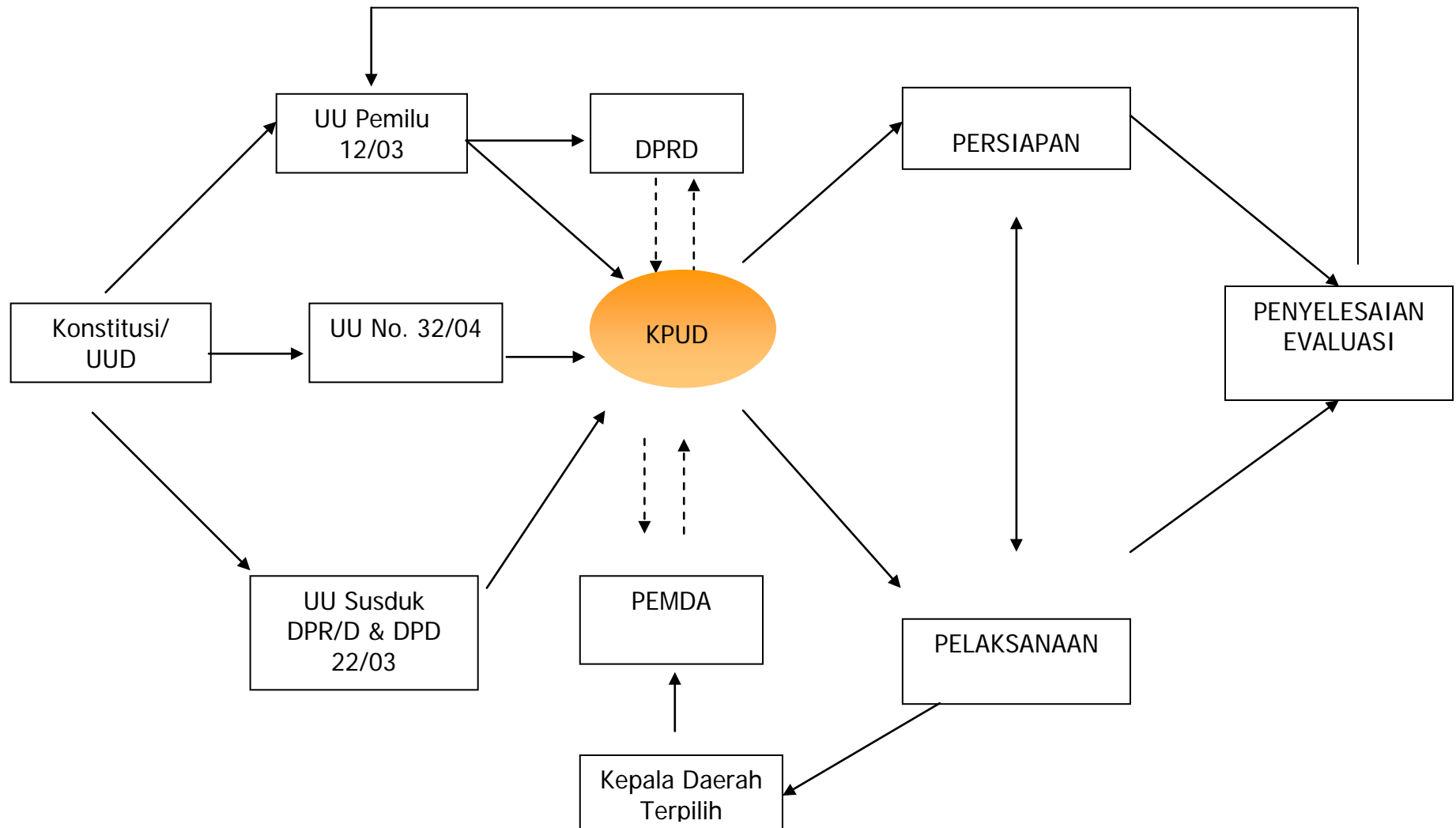
pemerintahan yang pada gilirannya dapat berimplikasi pada peningkatan kualitas penyelenggara pelayanan publik.

Pelayanan publik merupakan salah satu fokus dari Lembaga Administrasi Negara, khususnya dalam kaitannya dengan tuntutan akan adanya pelayanan yang berkualitas. Diakui bahwa secara praktis paradigma pelayanan yang masih memposisikan masyarakat sebagai pihak yang “melayani” bukan yang “dilayani”. Akibatnya, pelayanan yang seharusnya ditujukan kepada masyarakat kadang terbalik menjadi pelayanan masyarakat kepada Negara (Inu Kencana, dalam Sinambela, 2006 p-4).

Lebih jauh, dalam kaitannya dengan reformasi tata pemerintahan yang baik (*good governance*), kualitas pelayanan publik dapat menjadi salah satu indikator keberhasilan pemerintahan yang baik (*good governance*) di semua level pemerintahan baik di tingkat pusat, propinsi, kabupaten dan kota maupun kecamatan dan desa. Dwiyanto et al (2003:81) mengemukakan bahwa “dari sisi reformasi tata pemerintahan yang baik, kinerja pelayanan publik dapat menjadi indikator penting untuk menilai apakah tata pemerintahan yang baik memiliki tanda-tanda untuk terwujud di kabupaten dan kota”. Untuk itu, kinerja pelayanan publik sangat tergantung pula pada pelayanan publik yang mampu mewujudkan karakteristik dan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*).

Adapun alur pemikiran kajian evaluasi pelaksanaan pemilihan kepala daerah langsung, dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 1.1. Bagan Alur Pikir Evaluasi Penyelenggaraan Pilkada langsung



F. Metodologi Kajian

1. Metode Kajian

Dalam melakukan kajian evaluasi penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung, maka pendekatan yang digunakan harus mampu menggambarkan aspek-aspek tersebut secara komprehensif dan mendalam untuk memperoleh analisis secara empirik sesuai dengan kenyataan yang ada. Karenanya, pendekatan yang digunakan dalam kajian ini adalah pendekatan kualitatif atau metode kualitatif.

Menurut Bruce (1991) metodologi ini mengacu pada strategi kajian seperti observasi partisipan, wawancara mendalam (*dept interview*), partisipasi total ke dalam aktivitas mereka yang diselidiki, kerja lapangan dan sebagainya yang memungkinkan peneliti memperoleh informasi dari tangan pertama mengenai masalah empiris yang hendak dipecahkan.

Dengan metode ini memungkinkan peneliti mendekati data sehingga mampu mengembangkan elemen-elemen keterangan yang analitis, konseptual dan bahkan katagoris dari data itu sendiri dan bukan dari teknik-teknik yang dikonsepsikan sebelumnya.

Berdasarkan metode seperti ini, tipe kajian yang digunakan menjadi bersifat deskriptif. Kajian ini dipergunakan dalam upaya memecahkan atau menyelidiki fenomena di dalam kontek kehidupan nyata, batas antara fenomena dan konteks tidak nyata/tampak serta memanfaatkan multi sumber. Adapun tujuannya tiada lain untuk memberikan gambaran tentang sesuatu keadaan secara obyektif melalui serangkaian langkah-langkah pengumpulan data, klasifikasi data serta pengelolaan data dan analisisnya.

Dalam kajian ini pun digunakan kajian eksploratif yang mana dalam kajian ini bersifat terbuka, dan mencari-cari karena belum memiliki hipotesis. Dengan metode kajian deskriptif eksploratif ini peneliti hendak melacak dinamika penyelenggaraan pemilihan kepala daerah langsung melalui peran KPUD dalam kancah politik lokal sebagai penyelenggara.

2. Tahapan Kajian

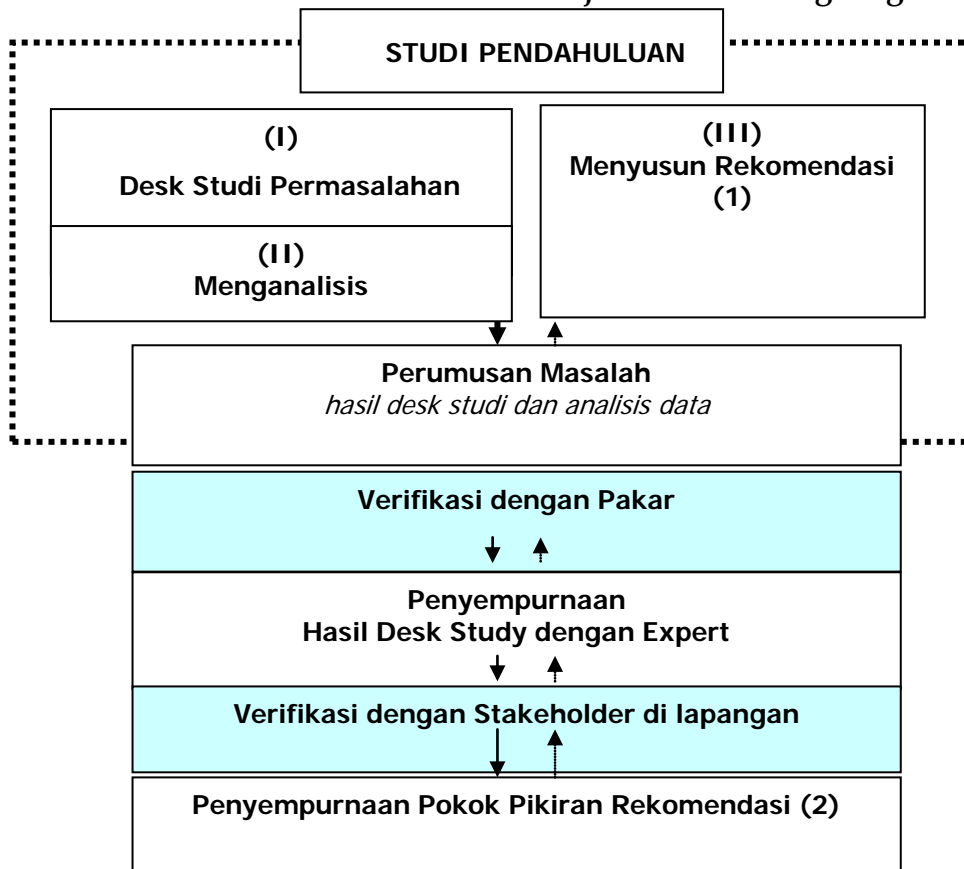
Sebagai suatu studi tentang evaluasi penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung, maka studi dilakukan dengan tahapan-tahapan berikut ini:

1. **Tahapan Desk Studi Permasalahan.** Pada tahapan ini, kajian dilakukan dengan mengkaji informasi dari berbagai sumber seperti dari berbagai media massa dan hasil-hasil penelitian sebelumnya dalam hal yang sama; serta mengkaji kondisi empiris (*existing condition*) yang sudah berlangsung dalam pelaksanaan pilkada langsung.

2. **Tahapan Analisis.** Seiring dengan hasil kajian pada tahapan pertama, selanjutnya dilakukan analisis terhadap masalah-masalah yang telah teridentifikasi dalam tahapan desk studi. Analisis masalah tersebut, untuk selanjutnya diuji melalui tahapan pengujian tentang keabsahan (*validation*) data-data yang ditemui dari hasil tahapan desk studi permasalahan.
3. **Tahapan Menyusun Rekomendasi (1).** Pada tahapan ini, setelah tim peneliti menganalisis hasil identifikasi masalah, maka kemudian merekomendasikan (1) alternatif perbaikan.
4. **Tahapan Verifikasi dengan Pakar.** Pada tahapan ini, setelah mengidentifikasi dari berbagai sumber, kemudian dianalisis, maka tahap berikutnya adalah verifikasi pakar tentang identifikasi masalah yang sudah dianalisis tim peneliti untuk diuji melalui kelompok ahli (*expert judgment*). Adapun teknik pengujiannya melalui *focus group discussion* (FGD)
5. **Tahapan Verifikasi Empirik dengan Stakeholder Pilkada di Lapangan/Daerah.** Rancangan kajian yang sudah direvisi pada tahap keempat kemudian diverifikasi di lapangan dengan mengumpulkan pendapat kelompok pelaku (*stakeholder*). Adapun teknik pengujiannya akan melakukan teknik teknik wawancara mendalam. Pendekatan ini dipilih didasarkan pada pertimbangan bahwa model kajian ini adalah model yang secara empirik harus bisa diimplementasikan. Adapun teknik pengujian yang akan dilakukan adalah melalui teknik wawancara dan atau diskusi kelompok. Wawancara dilakukan dengan pihak-pihak dari KPU daerah, pemerintah daerah, partai politik, akademisi dari perguruan tinggi serta tokoh masyarakat di masing-masing daerah.
6. **Tahapan Penyempurnakan Pokok Pikiran Rekomendasi (2).** Setelah tahap-tahap tersebut, kemudian pada tahap ini, rancangan penyempurnaan pokok pikiran rekomendasi (2) berdasarkan hasil pengujian pada tahap 4 dan 5 di atas, disempurnakan sebagai tahap akhir.

Keseluruhan tahapan tersebut secara skematik dapat digambarkan dalam gambar berikut ini.

Gambar 1.2. Mekanisme Kajian Pilkada langsung



3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam kajian ini adalah sebagai berikut:

Pertama, wawancara sebagai cara utama untuk mengumpulkan data/informasi. Ini bisa dimengerti setidaknya-tidaknya karena dua alasan: dengan wawancara peneliti dapat menggali tidak saja apa yang diketahui dan dialami seseorang/subyek yang diteliti, tetapi juga apa yang tersembunyi jauh di dalam diri subyek kajian (*explicit knowledge* maupun *tacit knowledge*). Dalam pengumpulan data dengan teknik wawancara mendalam mengenai sejumlah subjek dalam rangka mengumpulkan data primer.

Kedua, observasi tidak langsung. Oleh karena untuk mengungkap data-data yang diperlukan dicarikan melalui observasi di lapangan. Dalam hal ini memungkinkan peneliti dapat merekam secara tidak langsung pelaksanaan pilkada langsung.

Ketiga, melakukan analisis melalui pengumpulan data-data sekunder, seperti dokumen-dokumen resmi pemerintah (UU, PP, Keputusan KPUD dan sejenisnya), hasil-hasil kajian/kajian, dan berita-berita media massa serta studi kepustakaan lainnya yang berhubungan dengan konteks kajian

ini. Bahan-bahan yang termuat dalam dokumen-dokumen tersebut dapat diorganisir secara sistematis guna mempertajam analisis seperti mengidentifikasi unit observasi, cara mengklasifikasi dengan variabel sebagai kreterianya.

3. Pendekatan Kajian

Adapun pendekatan yang digunakan untuk memahami dan mendalami permasalahan dan pemecahannya dilakukan melalui: *pertama*, pendekatan legal formal. Pendekatan ini merupakan bagian yang tak bisa dilepaskan dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah langsung, karena pendekatan legal formal adalah merupakan suatu sistem yang ada yang bersifat fungsional. *Kedua*, pendekatan elit. Elit di sini adalah KPUD sebagai penyelenggara pemilihan kepala daerah langsung dalam mengemban amanat konstitusi perundangan-undangan yang ada. Pendekatan elit ini memberikan landasan yang umum bagi proses persiapan dan pelaksanaan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah langsung. *Ketiga*, adalah pendekatan realitas penyelenggaraan pilkada langsung, seperti adanya ketidakpuasan hasil penghitungan suara calon pemilih.

4. Teknik Analisis Data

Adapun analisis data mulai dari proses pengumpulan data berlangsung, dimana dalam setiap informasi dan data yang ditemukan dicross check dengan komentar responden yang berbeda untuk mendapatkan data dan informasi yang lebih akurat dan obyektif. Selanjutnya data dan informasi tersebut dikategorikan ke dalam tipe kebijakan, elit KPUD dan realitas penyelenggaraan Pilkada langsung.

Dalam analisis data pun dilakukan melalui penyaringan data, pengelolaan dan penyimpulan serta uji ulang setiap interpretasi logis. Dengan melalui proses inilah penyimpulan dibuat agar tujuan untuk memperkuat atau memperkokoh dan memperluas bukti yang dijadikan landasan. Analisis ini pun menggunakan dua metode yaitu triangulasi dan interpretasi.

Triangulasi adalah metode yang pada dasarnya berpijak pada validitas temuan-temuan dan tingkat kepercayaan yang tinggi dengan pemakaian lebih dari satu teknik pengumpulan data. Menurut Maleong (1990: 46) metoda ini merupakan teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data itu untuk keperluan pengecekan atau pembanding terhadap data itu.

Kajian ini juga menggunakan kajian interpretatif, dimana metode kajian ini adalah untuk mendapatkan makna serta analisis terhadap obyek-obyek, peristiwa-peristiwa dan tindakan-tindakan aktor. Metode kajian ini

berusaha mencari makna atas tindakan sosial dengan cara berempati terhadap agen yang melakukan aksi/gerakan dalam masyarakat.

5. Populasi dan Sampel Kajian

Populasi dalam kajian/kajian ini adalah daerah provinsi dan kabupaten/kota di Indonesia yang telah menyelenggarakan pemilihan kepala daerah langsung khususnya pada tahun 2006 dan 2007. Namun karena keterbatasan waktu dan biaya, maka dalam kajian ini untuk menentukan responden diambil sampel yang dikategorikan pada tiga kategori, yaitu daerah provinsi, kabupaten dan kota.

Adapun daerah-daerah provinsi dan kabupaten/kota yang dijadikan lokus kajian ini adalah sebagai berikut:

1. Provinsi Banten
2. Provinsi Gorontalo
3. Kabupaten Muaro Jambi
4. Kabupaten Kulon Progo
5. Kabupaten Tuban
6. Kabupaten Bekasi
7. Kota Salatiga
8. Kota Batam

G. Jadwal Kegiatan Kajian

Kajian ini dilakukan sekitar 6 (tujuh) bulan, mulai bulan Februari sampai dengan Juli 2007. Adapun jadwal setiap tahapan kegiatan kajian dapat dilihat pada gambar berikut ini.

Tabel 1.1. Jadwal Kegiatan Kajian

No	Kegiatan	Waktu					
		Feb	Maret	April	Mei	Juni	Juli
1.	Penyusunan Disain Kajian						
2.	Studi Pendahuluan (desk research)						
3.	Perumusan Hasil Desk Studi						
4.	Verifikasi dengan Pakar						
5.	Penyempurnaan Hasil Desk Study						
6.	Verifikasi Narasumber di Lapangan						
7.	Analisis Hasil Kajian						
8.	Penyusunan Draft Laporan Akhir						

BAB 2

TATA KELEMBAGAAN PILKADA LANGSUNG

Desakan objektif dalam kehidupan politik dewasa ini, terutama dengan adanya gerakan reformasi, telah mampu melahirkan sejumlah terobosan yang sifatnya sangat mendasar dan radikal. Termasuk dalam ranah kehidupan politik lokal, yaitu diakomodasinya pemilihan kepala daerah langsung (pilkada langsung). Penyaluran hak politik rakyat yang bersifat langsung ini sangat berbeda dengan sebelumnya yang hanya "diwakilkan" kepada perwakilan rakyat melalui DPRD¹¹. Pilkada langsung merupakan terobosan baru dalam pendewasaan kehidupan politik bangsa secara demokratis. Melalui perluasan hak politik rakyat ini maka perwujudan kedaulatan rakyat diharapkan akan semakin nyata dan lebih bermakna, sehingga melahirkan pemimpin lokal yang seirama dengan aspirasi masyarakat, dan sekaligus memiliki legitimasi politik yang kuat.

Namun, Pilkada langsung sebagai sesuatu yang baru dalam kehidupan politik nasional, tentu saja dalam realitasnya belum berjalan sebagaimana yang diharapkan. Dengan perkataan lain, dalam kacamata politik, Pilkada langsung sebagai proses pembelajaran demokrasi masih dalam tahap transisi. Dalam arti, pelaksanaannya masih dihadapkan pada berbagai permasalahan oleh karena peraturan perundang-undangan yang ada masih belum lengkap atau petunjuk teknis yang ada masih belum menyiasati kemungkinan-kemungkinan yang terjadi. Bahkan ada juga peraturan perundangan yang satu sama lain saling tarik menarik, sehingga dalam pelaksanaannya menimbulkan berbagai permasalahan.

Pemilihan kepala daerah langsung merupakan amanat konstitusi UUD 1945. Pasal 18 yang sudah diamandemen, menetapkan semua urusan/kewenangan diserahkan kepada Daerah, kecuali urusan-urusan yang karena sifatnya tidak mungkin diserahkan kepada daerah. Pilkada langsung sebagai perhelatan demokrasi lokal secara niscaya merupakan

¹¹ Lihat UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, yang tidak memberikan kebebasan bagi daerah untuk menentukan pimpinan daerahnya. Yang acapkali terjadi, justru "drop-dropan" dari pusat kekuasaan (atas) dengan politik sentralisasinya. Begitu juga dengan UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, sebagai produk reformasi belum sepenuhnya memberikan penyerahan proses pemilihan kepala daerah dan wakilnya kepada rakyat, tapi masih menggunakan konsep perwakilan dalam hal ini DPRD. Hal ini sejalan juga dengan hasil penelitian LIPI, Sri Nuryanti (Editor), *"Analisa Proses dan Hasil Pemilihan Kepala Daerah Langsung 2005 di Indonesia"* LIPI, Jakarta, 2006. yang menyebutkan bahwa dalam pengalaman sejarah Negara Indonesia sampai tujuh kali sampai dengan pasca Orde Baru, pemilihan kepala daerah di tingkat provinsi dan kabupaten/kota semuanya dilaksanakan dengan sistem perwakilan. Artinya, kepala daerah baik gubernur maupun bupati/walikota dipilih dengan tidak melibatkan rakyat secara langsung. Dalam proses perwakilan ini memiliki peluang untuk terjadinya distorsi yang kuat antara aspirasi rakyat dengan agenda yang muncul di DPRD.

salah satu rangkaian dari proses penataan kehidupan politik negara bangsa Indonesia.

Di dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, dinyatakan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Kemudian dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 24 ayat (5) dinyatakan pula bahwa Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan.

Dalam peraturan perundang-undangan tersebut dinyatakan bahwa Pemilihan Kepala Daerah Langsung adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, yang sebelumnya hanya dipilih di ruang legislatif (DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota), sejak Juni 2005 dilaksanakan dan dipilih langsung oleh rakyat sebagai pemilik kedaulatan negara bangsa ini.

Baik provinsi maupun kabupaten/kota setelah ditetapkannya UU Nomor 32 tahun 2004, pertama kalinya menyelenggarakan Pilkada langsung sebagai tonggak sejarah baru dengan memilih langsung gambar pasangan calon oleh rakyat pemilih warga provinsi dan kabupaten/kota daerah masing-masing. Pada masa-masa sebelumnya, pemilihan kepala daerah melalui sistem perwakilan yang dipilih oleh sejumlah anggota DPRD daerah masing-masing. Sedangkan dengan sistem pemilihan langsung dipilih oleh sejumlah warga yang memiliki hak memilih dari jumlah pemilih terdaftar.

Pilkada 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 Pusat dan Pemerintah Daerah. Pilkada langsung oleh rakyat, sudah pasti memberi makna semakin luasnya hak politik rakyat, sehingga makna dan wujud kedaulatan rakyat dalam penyelenggaraan kehidupan negara bangsa semakin nyata.

Seiring dengan itulah, diharapkan akan lahir figur pemimpin daerah yang sejalan dengan aspirasi mayoritas masyarakat dan memiliki legitimasi politik yang signifikan kuat. Dengan perkataan lain, diperlukan figur kepala daerah dan wakil kepala daerah yang mampu membawa daerahnya ke arah perkembangan yang inovatif, berwawasan ke depan dan siap melaksanakan perubahan yang lebih baik bagi kepentingan daerah yang dipimpinnya.

Berkenaan dengan hal itu, di setiap daerah dibentuk Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) berdasarkan UU Nomor 12 Tahun 2003 sebagai

penyelenggara pemilihan umum Legislatif, dan Presiden pada tahun 2004. Dalam konteks penyelenggaraan pemilihan kepala daerah, KPUD berdasarkan UU Nomor 32 tahun 2004 dan PP Nomor 6 Tahun 2005 diberi wewenang dan tugas sebagai penyelenggara Pemilihan Kepala Daerah. Dengan perkataan lain, untuk penyelenggaraan pemilihan kepala daerah provinsi dan kabupaten/kota adalah KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Dalam peraturan perundang-undangan tersebut juga ditetapkan keberadaan beberapa kelembagaan yang turut membantu pelaksanaan Pilkada Langsung, misalnya Panitia Pengawas (Panwas). Bahkan Pemerintah Daerah sendiri melalui Perpu No. 3 Tahun 2005 dan Instruksi Presiden No. 7 Tahun 2005 diamanatkan untuk memberikan dukungan kelancaran pelaksanaan pemilihan kepada daerah dan wakil kepala daerah. Di samping itu melalui SK Menteri Dalam Negeri No. 12.05-110 Tahun 2005, Pemerintah Daerah membentuk Desk Pilkada untuk membantu penyelenggaraan Pilkada.

A. Komisi Pemilihan Umum Daerah

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya Bab IV tentang Penyelenggaraan Pemerintahan, Bagian Kedelapan tentang Pemilihan Kepala Daerah (Pasal 56-119, mulai Paragraf Kesatu sampai Ketujuh) tentang Pemilihan dan Ketentuan Pidana) berisi prosedur dan mekanisme pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung oleh rakyat.

Pengaturan tentang pemilihan kepala daerah langsung dalam peraturan perundang-undangan tersebut berada pada konsideran Pasal 18, 18A dan 18B yang bersentuhan langsung dengan Pemerintahan Daerah. Karenanya kepala daerah dipilih secara demokratis dan pemilihan tersebut tidak dikategorikan sebagai pemilihan umum, melainkan masuk kepada perundang-undangan pemerintahan daerah. Sedangkan KPU Daerah yang dibentuk berdasarkan UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD, dalam konteks UU No. 32 Tahun 2004, hanya diberi kewenangan khusus untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah. Kewenangan tersebut mulai dari merencanakan, melaksanakan dan mengendalikan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah tersebut. Bahkan tidak hanya itu saja, termasuk kewenangan menyusun semua tata cara yang berkaitan dengan tahap persiapan dan pelaksanaan yang tentunya berpedoman kepada peraturan pemerintah (dalam hal ini PP No. 17 Tahun 2005 atas perubahan PP No. 6 Tahun 2005). Hal ini berarti, kewenangan KPUD sama sekali tidak ada hirarki dengan KPU yang menjadi induk KPUD tersebut. Karena dalam UUD No. 32 Tahun 2004 sama sekali tidak menyinggung peran yang diberikan kepada KPU untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah tersebut.

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, dipilih dalam satu pasangan calon yang diajukan oleh partai politik (Parpol) atau gabungan partai politik. Adapun pelaksanaannya diserahkan kepada KPUD yang merupakan lembaga yang mempunyai kewenangan untuk menyelenggarakan Pilkada tersebut dan bertanggung jawab kepada DPRD (dalam Pasal 57 ayat [1], Pasal 66 ayat [3] huruf e dan Pasal 67 ayat [1] huruf e) sebelum dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi. Namun berdasarkan keputusan Mahkamah Konstitusi, KPUD kemudian tidak bertanggung jawab kepada DPRD, melainkan bertanggung jawab kepada publik.

Adapun mekanisme pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung sebagaimana dirumuskan dalam UU No. 32 Tahun 2004 dan PP No. 17 Tahun 2005 adalah bahwa Pilkada dilaksanakan melalui masa persiapan dan tahap pelaksanaan. Masa persiapan meliputi pemberitahuan DPRD kepada Kepala Daerah dan KPUD mengenai berakhirnya masa jabatan kepala daerah; perencanaan penyelenggaraan; pembentukan panitia pengawas; pembentukan PPK, PPS dan KPPS; dan tahapan pemberitahuan dan pendaftaran pemantau.

Sedangkan dalam tahap pelaksanaan meliputi: pendaftaran memilih; pendaftaran dan penetapan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah; kampanye; pemungutan suara; penghitungan suara; penetapan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih; pengesahan dan pelantikan.

KPUD sebagai penyelenggara Pilkada Langsung mempunyai tugas dan wewenang sebagaimana diamanatkan dalam UU tersebut adalah merencanakan penyelenggaraan pilkada; mengkoordinasikan; menyelenggarakan semua tahapan pelaksanaan pilkada; menetapkan tanggal dan tata cara pelaksanaan kampanye serta pemungutan suara pilkada; meneliti persyaratan parpol atau gabungan parpol yang mengusulkan calon; meneliti persyaratan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang diusulkan; menetapkan pasangan calon yang telah memenuhi persyaratan; menerima pendaftaran dan mengumumkan tim kampanye; mengumumkan laporan sumbangan dana kampanye; menetapkan hasil rekapitulasi penghitungan suara dan mengumumkan hasil pilkada; melakukan evaluasi dan pelaporan pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah; melakukan tugas dan wewenang lain yang diatur oleh peraturan perundang-undangan; menetapkan kantor akuntan publik untuk mengaudit dana kampanye dan mengumumkan hasil audit.

Di samping itu dalam penyelenggaraan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, KPUD Kabupaten/Kota adalah bagian pelaksanaan tahapan penyelenggaraan pemilihan yang ditetapkan oleh KPUD Provinsi.

Adapun kewajiban KPU adalah memperlakukan pasangan calon adil dan setara; menetapkan standarisasi serta kebutuhan barang dan jasa yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pilkada; menyampaikan laporan kepada DPRD dan menyampaikan informasi kepada masyarakat; memelihara arsip dan dokumen serta inventaris milik KPUD; mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran kepada DPRD (berdasarkan Keputusan Mahkamah Konstitusi, tidak perlu tanggung jawab kepada DPRD); dan melaksanakan semua tahapan Pilkada tepat waktu.

Peran KPUD dalam tahap pencalonan Pilkada adalah: melakukan penelitian persyaratan administrasi dan melakukan klarifikasi kepada instansi pemerintah serta menerima masukan dari masyarakat; memberitahukan hasil penelitian kepada parpol atau gabungan parpol; melakukan penelitian ulang dan atau perbaikan persyaratan pasangan calon; dan menetapkan dan mengumumkan sekurang-kurangnya dua pasangan calon.

Seperti dijelaskan dalam landasan yuridis tentang Pilkada Langsung, bahwa KPU Pusat yang menjadi induk KPUD sama sekali tidak disinggung dalam ketentuan UU No. 32 Tahun 2004. Rujukan dalam undang-undang tersebut, lebih banyak menyorot pada Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis. Sedangkan kalau kita cermati bahwa Pasal 18 ayat (3) justru mengatur dan atau menegaskan bahwa pemilihan anggota DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota oleh rakyat melalui pemilihan umum. Pasal 19 ayat (1) mengatur pemilihan anggota DPR oleh rakyat melalui pemilihan umum, dan Pasal 22C ayat (1) juga mengatur pemilihan anggota DPD oleh rakyat melalui pemilihan umum. Begitupun Pasal 6A UUD 1945 mengatur tentang pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum.

Semua pemilihan umum yang diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan anggota DPRD diselenggarakan oleh KPU yang bersifat nasional, tetap dan mandiri (lihat Pasal 22E UUD 1945). Sementara pemilihan kepala daerah sudah diatur terlebih dahulu oleh Pasal 18 ayat (4) sebagai hasil perubahan kedua UUD 1945. Artinya bahwa pemilihan kepala daerah tidak satu paket dengan undang-undang pemilu.

Dengan demikian, KPUD sebagai penyelenggara Pilkada Langsung mempunyai tugas dan wewenang untuk selalu siap menjalankan apa yang telah ditetapkan oleh undang-undang. Secara legal formal KPUD dalam menjalankan tugas dan wewenang dalam Pilkada Langsung tersebut, atas dasar pemberitahuan DPRD kepada Kepala Daerah dan Wakilnya dan KPUD tentang masa berakhirnya jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Dalam menjalankan tugas dan wewenang serta perannya dalam Pilkada Langsung, selama Pilkada masih terdapat beberapa permasalahan yang berkaitan dengan kelembagaan KPUD. Dua permasalahan yang paling penting adalah berkaitan dengan netralitas KPUD terhadap calon *incumbent* serta profesionalisme KPUD sendiri sebagai penyelenggara Pilkada.

1. Netralitas KPUD terhadap Calon Incumbent

Dalam praktek pelaksanaan masih ditemukan permasalahan yang berkaitan dengan netralitas KPUD terhadap pasangan calon, terutama calon *incumbent* (pejabat aktif mencalonkan diri). Tugas dan wewenang KPUD adalah menetapkan peserta Pilkada, menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi perhitungan suara tingkat daerah, menetapkan dan mengumumkan hasil pemilu pilkada, menetapkan dan mengumumkan calon anggota kepala daerah/wakil kepala daerah. Artinya, KPUD memiliki tugas yang sangat berat dalam mengatur dan menyelenggarakan seluruh tahapan pilkada yang berada di tangan KPUD.

KPUD sebagai lembaga yang bersifat tetap, dan mandiri yang dibentuk secara hirarki dari tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten/kota dan diberikan otonomi dalam mengatur lembaganya. Lembaga penyelenggara ini diatur dalam UU No 12/2003 pasal 15 ayat (1) dan UU No 32/2004 pasal 57 ayat (1). Dalam peraturan perundang-undangan tersebut ditetapkan bahwa pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah diselenggarakan oleh KPUD yang bertanggungjawab kepada DPRD. Kemudian PP No. 6 dan PP No 17 tahun 2005, pasal 4 ayat (1) yang menetapkan bahwa pemilihan diselenggarakan oleh KPUD.

KPUD sebagai lembaga yang idenpenden dan mandiri harus memperlakukan pasangan calon secara adil. Dalam kebijakan pilkada telah diatur dalam UU No 32/2004 pasal 67 ayat dan PP 6 Pasal 6; PP 17/2005 pasal 6 ayat (a) yakni bahwa KPUD harus memperlakukan pasangan calon secara adil dan setara.

Selanjutnya, dalam PP No 6/2005 pasal 40 ayat (1) dinyatakan bahwa Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang dicalonkan oleh partai politik atau gabungan partai politik menjadi calon kepala daerah dan wakil kepala daerah di daerah lain, *wajib mengundurkan diri* dari jabatannya sejak saat pendaftaran oleh partai politik atau gabungan partai politik. Ini menunjukkan betapa kuatnya kelembagaan KPUD yaitu benar-benar lembaga mandiri dan yang berhak menolak calon kepala daerah/wakil kepala daerah yang tidak mengundurkan diri dari jabatannya.

Seiring dengan itu, tampaknya netralitas KPUD menjadi sorotan yang tajam, terutama terhadap calon *incumbent*. Berdasarkan beberapa fenomena yang berkembang di daerah baik sebagai gagasan pertimbangan kebijakan maupun realitas yang terjadi sebagaimana hasil temuan-temuan adalah sebagai berikut:

- a. Dari segi netralitas, ada anggota KPU yang tidak netral, terutama terhadap calon *incumbent*, padahal ini merupakan pembelajaran pertama dalam pilkada.
- b. Calon *incumbent* dapat menjaga konsistensi aturan yang ada, dan menyampaikan kepada PNS untuk tidak terlibat.
- c. *Incumbent* sebaiknya mundur dulu sebelum masa Pilkada, namun bila kepala daerah menyelesaikan terlebih dahulu, akan terjadi kevakuman dalam pemerintahan, lebih-lebih bila waktunya menjelang pelaksanaan APBD. Oleh karena itu, yang penting harus ada penetapan aturannya yang harus jelas dan tegas.
- d. Sedangkan bila dua-duanya (kepala daerah dan wakil kepala daerah) mencalonkan lagi, harus diangkat pejabat sementara untuk memberikan pelayanan terhadap masyarakat.

2. Profesionalisme KPUD sebagai Penyelenggara Pilkada

KPUD merupakan salah satu aktor yang diberi tanggung jawab untuk dapat menyelenggarakan proses demokratisasi di tingkat lokal secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Untuk itu KPUD harus memiliki independensi dan netralitas yang tinggi sekaligus pengelolaan kelembagaan tersebut secara profesional. Dalam arti, profesionalisme tersebut baik menyangkut anggota dalam kelembagaan KPUD maupun pegawai sekretariat.

Oleh karena itu permasalahan yang berkaitan dengan profesionalisme anggota KPUD lebih banyak disebabkan oleh ketidakmampuan mempertahankan integritas pribadi. Sedangkan kinerja KPUD tidak bisa mengabaikan pegawai sekretariat KPUD itu sendiri yang sangat berpengaruh.

Hasil identifikasi menunjukkan banyak permasalahan dalam Pilkada langsung muncul sebagai akibat dari posisi KPUD yang “kurang kuat” dalam menghadapi tekanan yang datang dari pihak lain yang berkepentingan dalam prosesnya. Ketidakmampuan KPUD dengan menerima calon *incumbent* (pejabat yang mencalonkan) dengan masih tetap menjabat salah satunya dikarenakan posisi KPUD ini yang tidak terlepas dari kebijakan Kepala Daerah serta tekanan DPRD¹². Bahkan permasalahan itu sudah timbul pada saat regulasi yang mengatur

¹² Menurut Tatang Sudrajat anggota KPU Kabupaten Bandung pada saat FGD 18 April 2007 di LAN, tidak ada ketentuan KPUD harus menolak *incumbent* sebagai calon.

tentang Pilkada diterbitkan yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005.

Selain itu, munculnya konflik dalam Pilkada langsung banyak yang bersumber dari keputusan KPUD baik dalam penentuan calon Pasangan Kepala Daerah, maupun keputusan KPUD lainnya yang dianggap kurang mempertimbangkan aspek independensi dan netralitas kelembagaan KPUD ini¹³.

Hal ini muncul akibat dari kebijakan pembentukan dan mekanisme kerja KPUD sebagaimana diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004, menunjukkan banyak kelemahan dalam posisi daya tawar kelembagaan KPUD dihadapan Kepala Daerah maupun DPRD, dan karenanya KPUD dianggap kurang independen. Pakar politik J. Kristiadi¹⁴ menyatakan bahwa, "Ketergantungan terhadap APBD mengharuskan KPUD dari waktu ke waktu menegosiasikan besarnya alokasi anggaran maupun proses pencairan anggaran yang mau tidak mau menjadi ajang tawar-menawar politik."

Adapaun masalah-masalah yang berkaitan dengan independensi dan profesionalisme KPUD di daerah lokus kajian dapat dilihat pada tabel berikut ini.

Tabel 2.1
Masalah Independensi & Profesionalisme KPUD/Anggota

NO	DAERAH LOKUS	TANGGAPAN
1	Kota Salatiga	<ul style="list-style-type: none">▪ Profesionalisme anggota KPUD yang ada sekarang kurang, terutama perekrutannya di Salatiga▪ Berkaitan dengan profesionalisme anggota KPUD, anggota KPUD di Salatiga lebih banyak meributkan masalah hak-haknya dari pada meributkan soal tugas dan fungsi yang dijalankan. Dengan demikian profesionalismenya diragukan. Apakah mau menyelenggarakan pilkada untuk kepentingan daerah atau kepentingan diri sendiri
2	Kota Batam	<ul style="list-style-type: none">• Profesionalisme KPUD merupakan masalah yang sangat krusial• Ada perbedaan persepsi dan gaya kerja antara Anggota KPU dengan Sekretariat• Sudah cukup bagus karena KPU Batam sangat peka terhadap apa yang disampaikan Panwas• KPU sudah bekerja sesuai dengan aturan• Secara umum sudah bagus tetapi dilihat dari kasuistik banyak persepsi bahwa Ketua KPU diindikasikan berpihak sehingga

¹³ Tulisan Gregorius Sahdan (2005:383-406) yang dimuat dalam Analisis CSIS Vol. 34 No. 4 Tahun 2005 mengidentifikasi lima bentuk konflik dalam Pilkada, yaitu pertama adalah konflik administrasi yang bersumber dari diskriminasi dalam penetapan Calon Kepala Daerah oleh KPUD, kedua konflik internal partai akibat dari calon dari arus bawah tidak direstui oleh partai pusat, ketiga konflik elite politik dengan KPUD akibat dari adanya keputusan KPUD yang tidak mau menetapkan calon dari partai yang bermasalah, dan keempat konflik antara pendukung dengan KPUD akibat dari massa tidak menerima calonnya tidak lolos verifikasi oleh KPUD dan yang terakhir adalah konflik antar massa pendukung akibat ketidakmauan mereka menerima kekalahan.

¹⁴ J. Kristiadi, Beberapa Catatan tentang Desentralisasi dan Demokratisasi di Tingkat Lokal, makalah , 27 Februari 2007, Jakarta

		timbul protes dari masyarakat (mantan anggota KPU yang lama)
3	Kabupaten Muaro Jambi	<ul style="list-style-type: none"> • KPUD merupakan lembaga independen • Untuk itu agar direkrut anggota yang berpengalaman, pernah bekerja di suatu organisasi atau instansi Sekretariat KPUD adalah dapur administrasi KPUD, mampu menyelenggarakan administrasi yang diperlukan KPUD dan menjaga rahasia negara, tidak memalsukan dokumen negara • Dari segi profesional, KPU akan bekerja semaksimal mungkin sesuai dengan Peraturan/UU yang berlaku. • Kinerja KPUD sudah cukup baik dan kooperatif
4	Kabupaten Kulon Progo	<ul style="list-style-type: none"> • Kabupaten Kulon Progo dapat dijadikan contoh, bahwa kalau rekrutmentnya baik, dan orang-orangnya profesional maka hasilnya akan baik • KPUD Kulon Progo sudah dianggap profesional
5	Kabupaten Tuban	<ul style="list-style-type: none"> • Dari Kelembagaan, masih ada anggota KPUD dari kalangan tertentu, tetapi kenyataannya susah sekali untuk dibuktikan di pengadilan
6	Kabupaten Bekasi	<ul style="list-style-type: none"> • Dimungkinkan adanya tenaga ahli untuk dijadikan anggota KPUD dalam penyelenggaraan pilkada
7	Provinsi Banten	<ul style="list-style-type: none"> • Adanya kesan ketidak konsistenan dari pihak KPUD Provinsi Banten dalam melaksanakan seleksi administratif pada pasangan
8	Provinsi Gorontalo	<ul style="list-style-type: none"> • Keanggotaannya belum memiliki profesionalisme, sementara sekretariat tidak memadai • Tidak ada lembaga yang berhak menilai apakah KPUD netral atau tidak • Penyaringannya perlu mencari orang-orang yang berpengalaman. • Harus memperlakukan seluruh calon sama dalam politik tidak boleh berpihak. • Unsur-unsur yang terlibat di dalamnya perlu diseleksi dengan memiliki kompetensi

Kelembagaan KPUD merupakan orang independen dan mandiri yang terdiri dari anggota-anggota KPU dan Sekretariat KPU. KPUD sebagai penyelenggara pemilihan berkewajiban memperlakukan pasangan calon secara adil dan setara (Pasal 6 huruf a, PP Nomor 6 Tahun 2005). Dalam arti, bahwa profesionalisme KPUD dan anggotanya dalam penyelenggaraan pilkada sangat penting. Independensi anggota KPUD masih dipertanyakan sebagaimana berdasarkan gambaran yang terekam di lapangan (semua kajian ini), menunjukkan hal yang sama.

Seperti di Kota Salatiga profesionalismenya diragukan sebagaimana dikatakan anggota DPRD bahwa *“profesionalisme anggota KPUD yang ada sekarang kurang profesional, terutama di perekrutan di Salatiga”*. Padahal, sesungguhnya menurut salah satu mantan pemantau dan akademisi di Kota Salatiga, *“independensi KPUD sebenarnya sudah ada, tapi realisasinya tidak, apalagi profesionalisme anggota KPUD, di Salatiga ini yang ribut bukan soal sulit tugas dan fungsinya yang dijalankan, ujung-ujungnya ribut, hak dia apa, ini contoh, sehingga profesionalismenya kita ragukan, ini mau menyelenggarakan pilkada untuk kepentingan daerah atau kepentingan diri sendiri”*.

Adapun kendala/hambatan yang krusial terhadap independensi dan profesionalisme anggota KPUD, disinyalir oleh daerah di antaranya adalah sebagai berikut:

- a. Bagaimana memisahkan keterlibatan lembaga politik dengan KPUD dalam pembentukan KPUD
- b. Perlu ada aturan baku bahwa anggota KPU tidak boleh mengundurkan diri selama masa jabatannya
- c. Independen KPUD/Anggota KPUD sangat penting. Perlu adanya peraturan yang memberikan sanksi hukuman bagi KPUD/Anggota bila melanggar
- d. Untuk meminimalkan ketidaknetralan anggota KPU, anggota KPU lebih diutamakan unsur dari PT (diperbanyak) dibandingkan dari unsur LSM.
- e. Dimungkinkan adanya tenaga ahli untuk dijadikan anggota KPUD untuk penyelenggaraan Pilkada.

Sebagai contoh kasus yang berkaitan dengan profesionalisme KPUD dapat dilihat pada boks berikut ini.

Boks 2.1. Kasus Inkonsistensi KPUD Provinsi Banten

Inkonsistensi KPUD Provinsi Banten

Salah satu kelemahan dalam pelaksanaan Pilkada Provinsi Banten tahun 2006 menurut Laporan Kegiatan Desk Pilkada Provinsi Banten adalah adanya kesan ketidak-konsistenan dari pihak KPUD Provinsi Banten dalam melaksanakan seleksi administratif pada pasangan calon gubernur. Calon gubernur, H. Irsjad Djuwaeli, pada test kesehatan yang dilaksanakan oleh Ikatan Dokter Indonesia (IDI) Banten di RS Siloam Gleneagles Tangerang merekomendasikan bahwa yang bersangkutan tidak sehat sehingga tidak memenuhi persyaratan administrasi pendaftaran Calon Gubernur dan Wakil Gubernur Banten tahun 2006. Namun calon yang bersangkutan tidak mau menerima keputusan tersebut dan yang bersangkutan melaksanakan test kesehatan ulang di RS. Harapan Kita Jakarta sebagai dasar untuk mengajukan Second Opinion (pendapat pembanding) dan ternyata RS. Harapan Kita merekomendasikan bahwa calon tersebut dinyatakan sehat sehingga layak untuk menjadi Calon Gubernur.

Atas dasar pemeriksaan ulang tersebut, calon yang bersangkutan berusaha meyakinkan KPUD Provinsi Banten bahwa ia sehat dan oleh KPUD Provinsi Banten second opinion (pendapat pembanding) tersebut diterima, sehingga membatalkan hasil pemeriksaan dari IDI Banten yang secara resmi telah ditunjuk oleh KPUD Provinsi Banten sebagai institusi/lembaga yang melaksanakan pemeriksaan kesehatan.

(Sumber: Laporan Kegiatan Desk Pilkada Provinsi Banten Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Banten Periode 2007-2012; Sekretariat Desk Pilkada Provinsi Banten, 2006)

Di samping itu, KPU dalam penyelenggaraan kewenangan dan tugasnya tidak harus dibebani hal-hal yang berkait dengan logistik, namun persoalan-persoalan kebijakan yang strategis. Dengan kata lain, KPU yang terdiri dari orang-orang independen tersebut, tidak dibebani atau bertanggungjawab logistik, persoalan logistik diserahkan kepada sekretariat. Kinerja sekretariat KPUD secara umum dinilai cukup bagus bekerja sesuai dengan sekretariatnya, karena ini memang langsung dari pemma. Yang menjadi persoalan adalah pola hubungan antara KPUD

dengan orang-orang sekretariat, yang tampaknya perlu dibenahi agar antara KPUD dengan orang-orang sekretariat yang notabene terdiri atas PNS menjadi lebih sinergis. Dengan demikian KPUD di satu pihak sebagai orang independen dan Sekretariat di pihak lain sebagai aparat birokrasi, dapat lebih profesional dalam menjalankan tugas pokoknya, yang memiliki keterhubungan dengan kepala daerah untuk mempertanggungjawabkan keuangan/anggaran penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung.

Dalam hal sekretariat KPUD sebagai bagian penting dalam penyelenggaraan pilkada langsung, secara umumnya kinerjanya sudah bagus. Namun yang memang masih menjadi hambatan adalah ketidakharmonisan dan kurangnya disiplin aparat sekretariat tersebut dalam menjalankan tugasnya. Konstataasi dari hasil temuan-temuan di lapangan, menunjukkan hal-hal sebagai berikut:

- a. Pola hubungan KPUD dengan orang-orang sekretariat kurang baik, KPUD terlalu banyak menuntut berlebihan kepada pegawai di sekretariat
- b. Pegawai Sekretariat hendaknya juga merupakan orang-orang pilihan yang memiliki kualifikasi tertentu, juga jenjang karirnya di KPU jelas.
- c. Sekretariat harus mampu berkoordinasi dengan KPUD hanya masih ada persepsi bahwa Sekretariat harus tunduk kepada KPUD
- d. Peran KPUD dan Sekretariat harusnya sama
- e. Pola rekrutmen sekretariat KPUD masih harus diperbaiki terutama menyangkut kemampuan PNS dalam menghadapi Parpol
- f. Kinerja Sekretariat KPUD rata-rata rendah di seluruh daerah dan kurang disiplin
- g. Pegawai sekretariat benar-benar murni birokrasi yang berlainan latar belakangnya dengan anggota KPU. Sebagai birokrasi murni mereka lebih memahami masalah yang menyangkut urusan administrasi keuangan. Kriteria orang-orang yang ditempatkan di sekretariat KPUD selama ini berdasarkan kesepakatan antara Kepala Daerah dan KPUD
- h. Memang hendaknya orang-orang yang ditempatkan di Sekretariat juga orang-orang yang memahami keberadaan misalnya partai politik.

Seiring dengan itu, ditetapkannya UU penyelenggara Pemilu beberapa waktu yang lalu, sesungguhnya kedudukan KPUD telah mengalami perubahan yang sangat mendasar, di mana dalam penyelenggaraan Pilkada langsung, KPU Pusat memiliki tugas dan wewenang dalam penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (UU No. 22 Tahun 2007 Pasal 8 ayat (3)). Dengan demikian, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota merupakan bagian dari KPU, termasuk juga persoalan-persoalan logistik ditangani oleh sekretariat.

B. Pemerintah Daerah

Penyelenggaraan Pilkada langsung kendati menjadi tugas dan wewenang KPU, namun dalam realitas pelaksanaannya tidak bisa mengabaikan dukungan Pemerintah Daerah masing-masing. Peran Pemerintah Daerah sebagai fasilitator tidaklah kecil, pertama dan terutama dalam hal alokasi anggaran, penciptaan iklim politik yang kondusif, sarana-prasarana dan bantuan-bantuan pengamanan hingga Pilkada terselenggara dengan lancar dan baik.

Dukungan Pemerintah Daerah selama pelaksanaan Pilkada diamanatkan di dalam Instruksi Presiden No. 7 Tahun 2005 tentang Dukungan Pemerintah Dan Pemerintah Daerah Untuk Kelancaran Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah. Dalam butir ketujuh Inpres tersebut dinyatakan bahwa Gubernur dan Bupati/Walikota memberikan dukungan untuk kelancaran pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di daerah masing-masing berupa:

- a. Pengalokasian dana dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
- b. sosialisasi pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah;
- c. Koordinasi dengan pemerintah pusat dan instansi terkait di daerah;
- d. Pembentukan tim dalam rangka dukungan pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala

Bahkan Departemen Dalam Negeri sendiri menerbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No 9 Tahun 2005 tentang Pedoman Bagi Pemerintah Daerah dalam Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 120-81 Tahun 2005 tentang Pedoman Fasilitasi Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Permendagri No. 9 Tahun 2005 Pasal 4 mengamanatkan keharusan Pemerintah Daerah dalam mendukung pelaksanaan Pilkada, dalam bentuk fasilitas persiapan, fasilitasi pelaksanaan dan koordinasi. Bahkan dalam Bab IV Pasal 6 ditetapkan pembentukan Desk Pilkada di tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota bagi pengendalian pelaksanaan Pilkada.

Menurut Permendagri tersebut, Desk Pilkada mempunyai tugas sebagai berikut:

- a. melakukan pemantauan pelaksanaan pilkada di Daerah.
- b. menginventarisasi dan mengantisipasi permasalahan-permasalahan yang berkaitan dengan pelaksanaan pilkada
- c. memberikan saran kepada penyelesaian permasalahan-permasalahan pelaksanaan Pilkada
- d. melaporkan informasi kepada Pemerintah mengenai pelaksanaan pilkada

Selanjutnya dalam Pasal 7 dinyatakan bahwa Desk Pilkada untuk tingkat Provinsi dibentuk oleh Gubernur yang diketuai oleh Sekretaris Daerah

Provinsi dan anggotanya terdiri dari unsur Pemerintah Daerah Provinsi, Kepolisian Daerah Provinsi, dan Kejaksaan Tinggi. Sedangkan Desk Pilkada tingkat Kabupaten/Kota dibentuk oleh Bupati/Walikota yang diketuai oleh Sekretaris Kabupaten/Kota dan anggotanya terdiri dari unsur Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, Kepolisian Resort Daerah Kabupaten/Kota dan Kejaksaan Negeri.

Desk Pilkada langsung sebagai pembantu pemerintah daerah, di mana personilnya adalah aparatur pemerintah untuk memantau setiap tahapan pilkada, memantau situasi dan dinamika politik dan keamanan, termasuk menyusun langkah-langkah antisipatif, melaksanakan sosialisasi tentang peraturan perundang-undangan pilkada dan memberikan penyadaran kepada masyarakat untuk berperan aktif dan proporsional terhadap hak-hak politik warga masyarakat. Adapun sebagai contoh susunan keanggotaan Desk Pilkada di daerah yang dikaji dapat dilihat pada boks

Keberadaan Desk Pilkada langsung ini, di semua daerah kajian ini, tampak menunjukkan harmonisasi hubungan yang baik dengan KPUD sebagai penyelenggara pilkada langsung. Namun sebagaimana gagasan dan pertimbangan kebijakan yang datang dari daerah bahwa *“Desk Pilkada yang ditempatkan di Pemda masih sangat dibutuhkan, karena membantu dalam memantau pelaksanaan Pilkada, namun peraturan dan pelaksanaannya tidak bisa dibedakan tapi bisa dipisahkan”*.

Sebagai gambaran keberadaan Desk Pilkada di daerah, berikut ini susunan keanggotaan Desk Pilkada yang ada di Pemerintah Kota Batam dan Pemerintah Kabupaten Kulon Progo.

Boks 2.2. Susunan Keanggotaan Desk Pilkada Kota Batam

Susunan Keanggotaan Desk Pemilihan Kepala Daerah Kota Batam Tahun 2006 Dasar Pembentukan: Keputusan Walikota Batam No. KPTD 04.A/HK/II/2006		
1.	Ketua	Sekretaris Daerah Kota Batam
2.	Wakil Ketua	1. Kanit Penyidik I Sat Interlikan Poltabes Bareleng Kota Batam 2. Pasi Teritorial Kodim 0316 Kota Batam 3. Kasi Intel Kejaksaan Negeri Kota Batam 4. Panitera/Sekretaris Pengadilan Negeri Batam
3.	Sekretaris	Kepala Kantor Kesbang & Linmas Kota Batam
4.	Anggota	1. Kepala Dinas Kependudukan, KP, Capil Kota Batam 2. Kepala Badan Kominfo Kota Batam 3. Kepala Kantor Satpol PP Kota Batam 4. Kepala Bagian Tata Pemerintahan Kota Batam 5. Kepala Bagian Hukum dan Organisasi Kota Batam 6. Kepala Bagian Humas Setdako Kota Batam 7. Kepala Bagian Umum Setdako Kota Batam
5.	Koordinator Sekretariat	Kantor Kesbang & Linmas Kota Batam
2.	Pelaksana Sekretariat	1. Kantor Kesbang & Linmas Kota Batam (8 orang) 2. Bagian Tata Pemerintahan (3 orang) 3. Bagian Umum (2 orang) 4. Bagian Humas (1 orang) 5. Kantor Satpol PP (1 orang)

(Sumber Laporan Desk Pilkada Walikota/Wakil Walikota Batam Tahun 2006, Kantor Kesbang & Linmas Kota Batam, 2006)

Boks 2.3. Susunan Keanggotaan Desk Pilkada Kabupaten Kulon Progo

Susunan Keanggotaan Desk Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Kulon Progo Batam Tahun 2006
Dasar Pembentukan: Keputusan Bupati Kulon Progo No. 79 Tahun 2006

1.	Penanggung Jawab Umum I	Bupati Kulon Progo
	Penanggung Jawab Umum II	Wakil Bupati Kulon Progo
	Pengarah	1. Ketua DPRD Kabupaten Kulon Progo 2. Kepala Polres Kulon Progo 3. Komandan Kodim 0731 Kulon Progo 4. Kepala Kejaksaan Negeri Wates 5. Ketua Pengadilan Negeri Wates
1.	Ketua	Plt. Sekretaris Daerah Kabupaten Kulon Progo
2.	Wakil Ketua	Plt. Asisten Tata Praja Sekda Kabupaten Kulon Progo
3.	Sekretaris	Kepala Bagian Pemerintahan Setda Kabupaten Kulon Progo
4.	Anggota	1. Kepala Dinas Dukupilkabermas 2. Kepala Kantor Kesbanglinmas 3. Kepala satuan Polisi Pamong Praja 4. Kepala Kantor Humas Kepala Bagian Hukum Setda 5. Kepala Bagian Hukum Setda 6. Kepala Bagian Umum Setda 7. Kepala Bagian Perlengkapan Setda 8. Sekretaris KPUD 9. Kepala Bidang Anggaran Badan Pengelola Keuangan Daerah 10. Kepala Seksi Perdata & Tata Usaha Negara Kejaksaan Negeri Wates 11. Kanit I Intelkam Bidang Polkam Polres Kulon Progo 12. Pasi Intel Kodim 0731 Kulon Progo
5.	Pelaksana Lapangan	1. Kepala Bidang Pemerintahan Bawasda 2. Kasubag Perangkat Daerah Bagian Pemerintahan Setda 3. Kasi Hubungan Antar Lembaga Kantor Kesbanglinmas 4. Kasubag Bantuan & Penyuluhan Hukum Bagian Hukum Setda 5. Kasubag Penerangan Masyarakat & Umum Sekretariat KPUD 6. Kasubag Sandi & Telekomunikasi Bagian Umum Setda 7. Kasubag Pemerintahan Umum Bagian Pemerintahan Setda 8. Kasubag Rapat & Risalah Sekretariat DPRD 9. Staf Bagian Pemerintahan (2 orang) 10. Staf Satpol PP (1 orang) 11. Staf Kantor Humas (1 orang)
6.	Staf Administrasi	Staf Bagian Pemerintahan (4 orang)

(Sumber: Laporan Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah & Wakil Kepala Daerah Kabupaten Kulon Progo Tahun 2006, Desk Pilkada Kabupaten Kulon Progo, 2006)

C. Kelembagaan Panitia Pengawas Pilkada Langsung

Dalam hal penyelenggaraan Pilkada langsung, hal terpenting adalah soal pengawasan. Aspek pengawasan merupakan bagian terpenting dalam penyelenggaraan pilkada, agar pilkada tersebut berjalan sesuai dengan yang diharapkan yaitu berkualitas dan demokratis. Namun dalam konteks pilkada langsung, panitia pengawas (Panwas) tersebut berbeda dengan pemilu. Terkait dengan itu terdapat beberapa isu/permasalahan yang muncul yaitu sebagai berikut:

a. *Tidak konsistennya mekanisme rekrutmen anggota Panitia Pengawas*

PP 6/2005 Pasal 105 ayat (4 dan 5) menyatakan bahwa keanggotaan Panitia Pengawas terdiri atas unsur kepolisian, kejaksaan, perguruan tinggi, pers dan tokoh masyarakat. Namun, dalam PP ini ketentuan mengenai tata cara perekrutan anggota pengawas pilkada kurang lengkap. Padahal, aspek pengawasan sangatlah vital dalam penyelenggaraan pilkada guna terciptanya pilkada yang berkualitas (jujur, adil, dan demokratis).

Kekurangan lainnya adalah PP ini hanya mengatur tata cara penelitian dan seleksi terhadap unsur masyarakat, padahal jelas-jelas dinyatakan dalam ayat sebelumnya bahwa, pengawas terdiri dari berbagai unsur yakni kepolisian, Kejaksaan, perguruan tinggi, pers, dan tokoh masyarakat. Sementara tata cara penelitian dan seleksi terhadap unsur lainnya tersebut (yakni kepolisian, Kejaksaan, pers dan perguruan tinggi) tidak ada. Hal ini bisa saja menyebabkan masing-masing memiliki penafsiran yang berbeda sesuai kepentingannya, yang pada gilirannya berkonsekuensi pada proses perekrutan personel pengawas yang kurang andal dan kurang berkualitas.

b. *Kurangnya Independensi Panitia Pengawas*

Berdasarkan UU 32/2004 Pasal 57 ayat 7 disebutkan bahwa Panitia Pengawas Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dibentuk oleh dan bertanggungjawab kepada DPRD dan berkewajiban menyampaikan laporannya. Sementara DPRD yang notabene terdiri atas berbagai partai politik, memiliki berbagai "kepentingan" dalam penyelenggaraan Pilkada, sehingga hal ini memiliki peluang menyebabkan Panitia Pengawas tidak independen.

c. *Kurang optimalnya kinerja Panitia Pengawas*

Mekanisme pembentukan panitia pengawas, dibentuk oleh DPRD dan melaporkan hasil pengawasannya kepada DPRD, sedangkan ke KPUD dan Pemda hanya sebagai pemberitahuan. Ini berarti bahwa potensi untuk melakukan kecurangan cukup besar, yang nantinya akan mempengaruhi tidak optimalnya kinerja Panitia Pengawas.

Tabel 2.2.
Masalah Kelembagaan Panitia Pengawas

NO	DAERAH LOKUS	TANGGAPAN
1	Kota Salatiga	<ul style="list-style-type: none">• Kinerja Panwas harus lebih operasional• Panitia Pengawas tidak bersifat independen• Dasar pembentukan Panwas merupakan ketidak independennya Panwas, karena di DPRD bercokolnya kepentingan-kepentingan, termasuk mereka mencalonkan pasangan kepala daerah.• Berada di bawah KPU• Outputnya independen, dan memberikan pertanggungjawaban kepada DPRD, itu satu-satunya peran DPRD dalam konteks pilkada.• kalau mau diambil semua kita DPRD punya wewenang apa dalam konteks pesta demokrasi ini.• Peranan DPRD itu dihabisi semua oleh pemerintah pusat, dan otonomi itu omong kosong.• DPRD itu dikebiri kewenangannya.
2.	Kota Batam	<ul style="list-style-type: none">• Independensi Panwas terkait dengan berbagai aspek seperti kontrol masyarakat, kontrol pemerintah, adanya keinginan untuk melaksanakan pilkada yang berkualitas, pencerahan pendidikan terhadap sistem yang diterapkan• Buat aturan yang ditekankan pada transparansi dan keterbukaan

		<p>mulai dari rekrutmen anggota Panwas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pembentukan Panwas sesuai dengan undang-undang yang berlaku yang terdiri dari berbagai unsur yang direkrut oleh Komisi III dan diusulkan kepada DPRD kemudian DPRD yang memutuskan • Pengawas sudah cukup baik, tidak ada masalah itu merupakan kewenangan DPRD • Sebaiknya Panwas sebelum pemberitahuan dari DPRD dan sebaiknya dibentuk oleh Tim independen • Panwas dengan komponen yang sekarang ini dari 5 latar belakang yang berbeda yakni dari Kejaksaan, Kepolisian, Pers, tokoh masyarakat dan akademisi, terlalu sulit secara teknis. • Ada anggapan Panwas tidak independen, karena memang untuk menggabungkan 5 komponen yang berbeda latar belakang dan juga tidak independent tidak mudah • Panwas sebagai kelembagaan memang sangat sulit untuk bisa independent • Panwas dibentuk bukan oleh satu fraksi, yang membentuk Panwas adalah Pansus, yang terdiri dari perwakilan Fraksi, jadi tidak mungkin Pansus punya kepentingan sendiri karena Pansus sendiri berbeda-beda latar keanggotaannya • Dari sisi logika hukum saja bahwa Panwas itu mengawasi semua elemen yang terkait dengan Pilkada, sementara Panwas dibentuk oleh DPRD bukan masalah independent tidaknya di sini tapi logika hukumnya yang terbalik. Kita dibentuk oleh DPRD tapi dalam kenyataannya kita juga mengawasi anggota DPRD yang terlibat dalam proses Pilkada. Ini yang perlu diluruskan • Kalau dengan undang-undang lama Panwas berdiri sendiri, misalnya Panwas Kota tidak punya hubungan dengan Panwas Provinsi, karena pembentukannya melalui DPRD masing-masing. Tapi kalau dengan peraturan yang baru dimana pembentukan Panwas bersifat hirarkis itu lebih baik lagi khususnya bagi mekanisme pertanggung jawabannya • Begitu Panwas terbentuk daya dukung untuk Panwas harus dipersiapkan serta masalah-masalah non teknis lain yang harus dipersiapkan oleh Pemda.
3.	Kabupaten Muaro Jambi	<ul style="list-style-type: none"> • KPUD berkewajiban mematuhi keputusan Panwaslu • DPRD sebagai wakil rakyat mempercayakan kepada Panwas untuk bekerja, Panwas terdiri atas unsur-unsur baik Kejaksaan, Kepolisian dan kelompok masyarakat. Kecurangan-kecurangan yang terjadi yang dilakukan KPUD sepanjang ada pembuktiannya dari Panwas seyogyanya pemerintah dapat menindak sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku • Khususnya Pilkada di Kabupaten Muaro Jambi Periode 2006-2011 pelanggaran oleh KPUD sudah dilaporkan ke yang berwajib (Kapolda Jambi) tapi tidak ada tanggapan • Panwas agar tidak direkrut secara personal karena hanya melibatkan parpol/DPR sehingga dikhawatirkan mengusung kepentingan tertentu. • Jika panwas masih dilakukan dalam pola rekrutmen personal maka yang terpilih biasanya mereka yang ada hubungan pertemanan sehingga tidak menjamin akan kemampuan kerjanya dan pengetahuan tentang UU yang memadai. Hal ini mengakibatkan kerja Panwas menjadi tidak profesional (tidak maksimal) • Salah satu tugas Panwas adalah melakukan pendataan ulang • Dari segi institusi panwas independen • Tidak konsisten dengan Pemilu dan Pilpres • Keberadaan Panwas sangat perlu hanya ada aturan-aturan

		<ul style="list-style-type: none">• Perlu dilibatkan lembaga adat dalam Panwas yang mungkin tidak sama di setiap daerah. Keberadaan lembaga adat ini di beberapa daerah masih sangat kuat pengaruhnya
4.	Kabupaten Kulon Progo	<ul style="list-style-type: none">• Keberadaan Panwas malah merepotkan.• Berakar perbedaan standar pendefinisian "pelanggaran" antara KPUD dan Panwas.• Netralitas Panwas merupakan posisi penting.• Yang penting proses rekrutmennya, kalau prosesnya dilakukan secara terbuka maka akan lebih baik.
5.	Kabupaten Tuban	<ul style="list-style-type: none">• Mengenai pembentukan Panwas masih terjadi tumpang tindihnya pengawasan antara KPU dan DPRD tidak sesuai dengan UU 32 dimana Panwas Pusat membentuk Panwas Provinsi• Untuk menentukan calon pengawas dibentuk panitia dari masing-masing fraksi yang ada di DPRD untuk menyeleksi calon pengawas.• Tidak ada permainan dalam proses seleksi calon pengawas mulai dari nilai materi sampai dengan administratif telah diatur oleh panitia sesuai dengan fraksinya.
6.	Kabupaten Bekasi	<ul style="list-style-type: none">• Panwas dibentuk temporer, padahal pelanggaran-pelanggaran terjadi sebelum pelaksanaan Pilkada dan setelah pelaksanaan Pilkada, seharusnya Panwas ini dibentuk secara permanen baik di Daerah maupun di Pusat.• Persoalan-persoalan Pilkada bukan hanya persoalan suara tetapi hal lainnya misalnya : Kasus di Bekasi yang dilaporkan tentang masalah suara tetapi kenyataannya bukan suara.• Panwas sebaiknya jangan dibentuk oleh DPRD
7.	Provinsi Banten	<ul style="list-style-type: none">• Peran dan fungsinya masih belum signifikan, perlu ditingkatkan.
8.	Provinsi Gorontalo	<ul style="list-style-type: none">• Seleksi Panwas kurang tepat dan profesional.• Pembentukan Panwaslu sudah baik, yang kurang adalah fasilitas, dan perannya belum aktif.• Pembentukan panwas abu-abu, unsur panwaslu dari kejaksaan dan kepolisian harus dihilangkan.

Pembentukan Panitia Pengawas (Panwas) menurut UU no. 32 tahun 2004, merupakan kewenangan DPRD, di samping pemberitahuan soal berakhirnya masa jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah kepada kepala daerah dan KPUD. Panwas sebagai lembaga pengawas anggota-anggotanya dari berbagai unsur yaitu kejaksaaan, kepolisian, pers, dan tokoh masyarakat. Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 57 ayat (7) bahwa Panitia pengawas pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dibentuk oleh dan bertanggungjawab kepada DPRD dan berkewajiban menyampaikan laporannya. Kemudian pada pasal 105 ayat (1) PP Nomor 6 Tahun 2005, pembentukan panwas pilkada dituangkan dalam Keputusan Pimpinan DPRD.

Merujuk kepada tugas dan wewenang DPRD dalam hal pilkada langsung, sebagaimana tersurat dalam Pasal 66 ayat (3) adalah di antaranya: memberitahukan kepada kepala daerah dan wakil kepala daerah mengenai akan berakhirnya masa jabatan; melakukan pengawasan pada semua tahapan pelaksanaan pemilihan; dan membentuk panitia pengawas.

Namun, tampaknya persoalan perekrutan Panwas sendiri sebagaimana disinggung di atas menjadi masalah, karena ditengarai dalam perekrutannya sendiri masih timpang. Dalam arti, di satu sisi anggota Panwas dari unsur masyarakat tata caranya seleksinya dilakukan, sedangkan dari unsur lain seperti kepolisian, kejaksanaan dan pers justru sebaliknya, tidak melalui seleksi yang berarti. Hal ini bisa menyebabkan masing-masing memiliki penafsiran yang berbeda sesuai dengan kepentingannya, yang pada gilirannya berakibat pada kurang independennya Panwas sendiri. Apalagi Panwas dibentuk dan bertanggung jawab kepada DPRD yang di dalamnya merupakan unsur-unsur partai politik yang memiliki kepentingannya masing-masing. Sebagai contoh kasus pembentukan panitia pengawas pilkada di salah satu lokus kajian yaitu Kabupaten tuban, dapat dilihat pada boks 2.3 berikut ini.

Boks 2.4. Pembentukan Panitia Pengawas Pilkada Kabupaten Tuban

Pembentukan Panitia Pengawas Pilkada di Kabupaten Tuban

Untuk mengawasi pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Tuban sebagaimana diamanatkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku dibentuk Panitia Pengawas (Panwas). Di Kabupaten Tuban sebagaimana halnya KPU, Panwas di dalam melaksanakan tugas dan fungsinya dibantu pula oleh staf sekretariat. Pembentukan Panwas Pilkada Kabupaten Tuban diawali dengan penetapan Panitia Khusus Pembentukan Panwas Pilkada melalui Surat Keputusan Pimpinan DPRD Kabupaten Tuban Nomor 1/PIMP.DPRD/2006. Pansus tersebut beranggotakan 17 orang yang berasal dari 5 Fraksi Partai Politik yakni Fraksi Partai Golkar (4 orang), Fraksi Kebangkitan Bangsa (3 orang), Fraksi PDI Perjuangan (2 orang), Fraksi Persatuan Pembangunan (2 orang) dan Fraksi Amanat Demokrat (2 orang). Pansus melakukan penjangkaran calon Panwas yang diumumkan melalui media massa dan kemudian melakukan seleksi administrasi. Pendaftar yang lolos seleksi administrasi ada sebanyak 16 (enam belas) orang, namun hanya 13 (tiga belas) orang yang mengikuti seleksi test tertulis dan *fit and proper test*. Proses seleksi tersebut hanya untuk memilih 3 anggota Panwas dari unsur tokoh masyarakat dan akademisi/Perguruan tinggi. Sedangkan anggota Panwas dari unsur Kepolisian dan Kejaksanaan ditetapkan tanpa proses seleksi tetapi melalui penunjukkan. Dalam hal ini Ketua DPRD Kabupaten Tuban mengajukan surat kepada Kepala Kejaksanaan Negeri Tuban dan Kapolres Tuban untuk menunjuk salah seorang anggota untuk dapat menjadi anggota Panwas.

Berdasarkan proses seleksi dan penunjukkan tersebut, ditetapkan 5 orang anggota Panwas Pilkada Kabupaten Tuban yang ditetapkan berdasarkan Surat Keputusan Pimpinan DPRD Kabupaten Tuban Nomor 2/PIMP/DPRD/2006. Selanjutnya Panitia Pengawas Kabupaten tersebut melakukan proses pemilihan anggota Panwas tingkat kecamatan melalui kantor kecamatan dan Polsek se Kabupaten Tuban. Pemilihan anggota Panwas tingkat kecamatan dilakukan melalui pelaksanaan ujian tulis dan wawancara. Berdasarkan seleksi tersebut akhirnya ditetapkan 60 anggota Panwas tingkat kecamatan untuk mengawasi Pelaksanaan Pilkada di 20 Kecamatan Kabupaten Tuban dengan komposisi keanggotaan berasal dari POLRI, tokoh masyarakat dan perguruan tinggi.

(Sumber: diolah dari Laporan Pelaksanaan Pengawasan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Tuban Tahun 2006)

d. Kekuatan Hukum dari Hasil Kerja Panitia Pengawas;

Masalah ini berkaitan dengan implikasi hukum dari hasil kerja Panitia Pengawas. Peraturan perundang-undangan masih belum memberikan ruang dan gerak yang cukup bagi Panwas untuk melakukan pengawasan dan menanggapi pelanggaran-pelanggaran yang terjadi. Misalnya dalam upaya untuk memperoleh keterangan, Panwas hanya berwenang mengundang dan tidak ada upaya untuk meminta

klarifikasi baik terlapor maupun pelapor untuk dimintai keterangan. Dalam arti lain, kinerja panwas, terutama berkait dengan pelanggaran-pelanggaran yang harusnya mendapat perhatian, justru masih mandul.

Hal inilah ditengarai di daerah-daerah sebagaimana dapat disimak pada tabel di bawah ini.

Tabel 2.3. Masalah Kekuatan Hukum Panitia Pengawas

No.	Daerah Lokus	Tanggapan & Gagasan
1	Kota Salatiga	<ul style="list-style-type: none">• Orientasi UU ini, begitu mengecilkan Panwas, dan menghargai pemenang. Jadi orang lain yang protes secara hukum ini sudah dianggap lemah.
2	Kota Batam	<ul style="list-style-type: none">• Jika ada pelanggaran-pelanggaran, Panwas melaporkan ke tingkat yang lebih tinggi akan tetapi masalahnya sekarang adalah tidak adanya tindak lanjut dari laporan tersebut dan• Tidak ada kewenangan Panwas untuk menindaklanjuti laporannya• Panwas hanya bisa memberikan laporan tapi tidak bisa memberikan sanksi• Peran Panwas belum begitu besar dalam menindaklanjuti pelanggaran-pelanggaran Pilkada
3	Kabupaten Muaro Jambi	<ul style="list-style-type: none">• Kerja Panwas dinilai kurang memuaskan, dengan melihat banyaknya pelanggaran di lapangan yang tidak bisa dipecahkan• Perlu dibuat aturan-aturan yang mengikat, sehingga ada kewenangan Panwas untuk menindaklanjuti temuan-temuannya
4	Kabupaten Kulon Progo	<ul style="list-style-type: none">• Sebaiknya Panwas diberi hak dan wewenang yang jelas, untuk menangani pelanggaran-pelanggaran di dalam kampanye, sehingga bila ada temuan Panwas tidak perlu menyuruh KPUD untuk menyelesaikannya.• Kelemahan sistem ini, kalau KPUD tidak merespon hasil pengawasan Panwas, maka temuan Panitia Pengawas tidak akan berguna.• Tidak perlu diubah sistemnya, kalau Panwas diberi wewenang maka justru kemungkinan akan menyebabkan proses pilkada bisa berjalan tidak aman.
5	Kabupaten Tuban	<ul style="list-style-type: none">• Kewenangan dalam peraturan yang diberikan kepada pengawas masih kurang dilandasi kekuatan hukum• Dalam melakukan tindakan pengawas masih belum tegas sampai sejauh mana bagi pengawas untuk melakukan tindakan bagi calon
6	Kabupaten Bekasi	<ul style="list-style-type: none">• Panwas harus mempunyai kewenangan yang sangat jelas untuk mengeksekusi pelanggaran-pelanggaran yang terjadi dalam pelaksanaan Pilkada.• Pelanggaran <i>money politic</i> dalam pelaksanaan Pilkada hanya sebagai catatan-catatan hasil temuan, tidak ada tindakan-tindakan secara riil.
7	Provinsi Banten	<ul style="list-style-type: none">• Masih lemahnya pengawasan yang dilakukan oleh Panwas dan tidak memiliki kekuatan hukum yang berarti
8	Provinsi Gorontalo	<ul style="list-style-type: none">• Panwas harus dibarengi kewenangan untuk membuat keputusan.

Eksistensi Panwas dalam menjalankan tugas dan wewenangnya seperti dijelaskan dalam UU Nomor 32 tahun 2004 Pasal 66 ayat (4) dan PP Nomor 6 Tahun 2005 Pasal 108 ayat (1) yaitu: mengawasi semua tahapan

penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah; menerima laporan pelanggaran peraturan perundang-undangan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah; menyelesaikan sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah; meneruskan temuan dan laporan yang tidak dapat diselesaikan kepada instansi yang berwenang; dan mengatur hubungan koordinasi antar panitia pengawasan pada semua tingkatan.

Memang, peran panitia Pengawas (Panwas) dalam konteks tanggapan daerah, secara kontekstual beragam. Hal ini dapat dideskripsikan menjadi beberapa kategori keberadaan panitia pengawas tersebut.

- a. Dasar pembentukan Panwas menjadi bagian ketidak-independennya, dan harus bertanggungjawab dan melaporkan hasil pengawasannya kepada DPRD.
- b. Pembentukan Panwas sebaiknya sebelum tahapan dimulai, karena lembaga ini yang akan mengawasi semua tahapan dalam pilkada. Panwas dibentuk temporer, padahal pelanggaran-pelanggaran terjadi sebelum pelaksanaan Pilkada dan setelah pelaksanaan Pilkada, seharusnya Panwas ini dibentuk secara permanen.
- c. Peran, fungsi dan wewenang Panwas tidak jelas dan tegas, orientasi UU Nomor 32 tahun 2004, mengecilkan peran dan fungsinya, sehingga hasil-hasil temuan-temuannya tidak ada *follow up*nya. Dengan kata lain, peran Panwas belum begitu besar dalam menindaklanjuti pelanggaran-pelanggaran Pilkada langsung.
- d. Kesamaan pemahaman perundang-undangan khususnya tentang pendefinisian pelanggaran antara KPUD dengan Panwas sangat penting.
- e. Dengan adanya UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, secara hirarkhi jelas pembentukan dan pertanggungjawabannya.

Dengan demikian, pada dasarnya memang secara institusi bahwa lembaga pengawasan tersebut baik, namun kinerja Panwas perlu lebih operasional lagi, sehingga tugas dan wewenang dapat terasa di mata publik. Selama ini, Panwas masih belum dirasakan keberadaannya. Hal ini terjadi karena tidak memiliki peran, fungsi dan wewenang yang otoritatif dan tidak memiliki kekuatan hukum dari hasil-hasil temua-temuan di lapangan, khususnya mengenai pelanggaran. Hal ini tentu saja berakibat pada ketidakjelasan mekanisme tindak lanjut temua-temuannya sehingga dalam menjalankan tugas dan fungsinya tidak tampak jelas di publik.

BAB 3

TAHAPAN PERSIAPAN PILKADA LANGSUNG

Penyelenggaraan pilkada langsung sebagaimana ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan pada intinya terbagi kedalam tiga tahapan yakni tahapan persiapan, tahapan pelaksanaan dan tahapan evaluasi. Tahapan persiapan merupakan tahapan yang sangat krusial dalam penyelenggaraan pilkada langsung, terlebih lagi penyelenggaraan pilkada langsung meskipun sudah dilaksanakan sejak Juni tahun 2005 tetap merupakan sesuatu yang masih baru dalam kehidupan demokratisasi di daerah. Tahapan persiapan ini akan berpengaruh terhadap kelancaran pelaksanaan pilkada secara keseluruhan.

Keseluruhan pentahapan penyelenggaraan Pilkada tersebut melibatkan berbagai pihak termasuk KPUD sebagai penyelenggara Pilkada Langsung, yang mempunyai tugas dan wewenang untuk selalu siap menjalankan apa yang telah diperintahkan oleh undang-undang. Secara legal formal KPUD dalam menjalankan tugas dan wewenangnya dalam Pilkada langsung itu, didasarkan atas pemberitahuan DPRD kepada Kepala Daerah dan Wakilnya dan KPUD masa berakhirnya jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah tersebut. Dengan demikian secara legal formal, KPUD melakukan tahapan persiapan sejak adanya surat pemberitahuan tersebut.

Penelitian terhadap 8 (delapan) daerah yang menyelenggarakan Pilkada pada tahun 2006 memperlihatkan masih adanya permasalahan-permasalahan yang timbul selama masa persiapan. Termasuk permasalahan yang berkaitan dengan peraturan perundang-undangan yang menetapkan masa persiapan penyelenggaraan pilkada.

Pemberitahuan DPRD Tentang Berakhirnya Masa Jabatan Kepala Daerah Dan Wakilnya Kepada KPUD

Sebagaimana diamanatkan dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 65 ayat (2) Jo. PP No. 6 Tahun 2005 Pasal 2, secara implisit bahwa masa persiapan pemilihan kepala daerah dimulai sejak DPRD memberitahukan kepada Kepala Daerah dan KPUD tentang berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah dan Wakil. Selanjutnya, pada ayat (4) pasal 2 PP tersebut, disebutkan bahwa pemberitahuan tersebut dilakukan secara tertulis 5 (lima) bulan sebelum berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah.

Artinya, setelah adanya pemberitahuan dari DPRD kepada Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, maka kepala daerah berkewajiban untuk

menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah dan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.¹⁵ Karena laporan penyelenggaraan pemerintahan tersebut, merupakan dasar dalam melakukan penilaian/evaluasi atas kinerja Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah selama menjalankan penyelenggaraan pemerintahan Daerah.²²

Kemudian, bagi KPUD pemberitahuan tersebut merupakan *entry point* atau titik awal penyelenggaraan pilkada langsung, untuk menetapkan rencana penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan pelaksanaan pilkada, membentuk panitia pemilihan kecamatan (PPK), panitia pemungutan suara (PPS), dan kelompok penyelenggara pemungutan suara (KPPS) serta pemberitahuan dan pendaftaran pemantau.²³ Sedangkan DPRD membentuk panitia pengawas pemilihan yang unsur-unsurnya dari Kepolisian, Kejaksaan, Peguruan Tinggi, Pers dan Tokoh masyarakat.²⁴

Jangka waktu pemberitahuan ini dinilai terlalu singkat terutama bagi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang akan maju kembali untuk masa jabatan kedua (*incumbent*). Hal ini didasarkan atas pertimbangan bahwa calon *incumbent* harus mengundurkan diri terlebih dahulu sebelum mencalonkan diri lagi. Sebagaimana dijelaskan dalam PP Nomor 6 Tahun 2005 Pasal 38 ayat (1) huruf p bahwa syarat calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah harus tidak dalam status sebagai Penjabat Kepala Daerah, artinya harus sudah dalam posisi mengundurkan diri dari jabatan Kepala Daerah. Namun perdebatan istilah Penjabat Kepala Daerah pada UU Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 58 huruf p dan PP Nomor 6 Tahun 2005 Pasal 38 ayat (1) huruf p tersebut, tampak menjadi persoalan yang terus bergulir.²⁵ Namun kalau menyimak keputusan Mahkamah Agung dalam

¹⁵ UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 27 ayat (2) ...kepala daerah mempunyai kewajiban juga untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat. Dan dalam penjelasan ayat (2) yang dimaksud "menginformasikan" dalam ketentuan ini dilakukan melalui media masa yang tersedia di daerah dan dapat diakses oleh publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dan ayat (3) Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan kepada Presiden melalui Menteri Dalam negeri untuk Gubernur, dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur untuk Bupati/Walikota 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun.

²² *ibid*, ayat (4) laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) digunakan Pemerintah sebagai dasar melakukan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah dan sebagai bahan pembinaan lebih lanjut sesuai dengan peraturan perundang-undangan

²³ Lihat UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 65 ayat (2) jo. Pasal 2 PP No. 6 Tahun 2005

²⁴ Lihat UU No. 32 Tahun 2004, Pasal 57 ayat (3 dan 7), yang mana jika mengacu kepada UU tentang penyelenggara Pemilu yang baru mekanisme pembentukan Panwas, termasuk keanggotaannya mengalami perubahan.

²⁵ Tatang Sudrajat, anggota KPU Kabupaten Bandung pada 18 April 2007 dalam FGD di LAN Bandung, mengatakan bahwa Istilah Penjabat Kepala Daerah pada UU Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 58 huruf p dan PP Nomor 6 Tahun 2005 Pasal 38 ayat (1) berarti Pejabat Sementara. Artinya seseorang yang menduduki jabatan Kepala Daerah bersifat sementara, karena Pejabat Kepala Daerah lama sudah habis masa jabatan dan Kepala Daerah yang baru belum dilantik. Lanjut beliau, UU Nomor 32 Tahun 2004 maupun PP No. 6 Tahun 2005

putusannya No. 41 P/HUM/2006, tanggal 21 November 2006, justru calon *incumbent* berkewajiban mengundurkan diri dari jabatannya.

Ketentuan tersebut dalam realitasnya sangat merugikan para pasangan calon yang bukan berasal dari *incumbent* yang berhadapan dengan calon yang sedang memegang jabatan yang sama. Bahkan menurut J. Kristiadi²⁶ masa kampanye selama 14 (empat belas) hari sangat sempit, di pihak lain calon *incumbent* dengan leluasa, bahkan kadang-kadang memanfaatkan tugas dan kedinasannya untuk melakukan kampanye terselubung.

Namun, di sisi lain, sebagai Pejabat Kepala Daerah, calon *incumbent* memiliki kewajiban untuk menyampaikan pertanggungjawaban pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahannya. Sementara itu, berdasarkan Pasal 40 ayat 1 dari PP 6/2005 dijelaskan bahwa calon *incumbent* wajib mengundurkan diri dari jabatannya sejak saat pendaftaran. Padahal belum ada kejelasan ketentuan mengenai waktu pengunduran diri calon *incumbent* dari waktu sejak pemberitahuan DPRD kepada Kepala Daerah dan KPUD mengenai berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah dan Wakil, atau jangka waktu sebelum calon *incumbent* mendaftarkan dirinya kembali. "Celah" peraturan ini dalam realitasnya tidak logis, karena hal itu dapat dimanfaatkan oleh calon *incumbent* untuk "mangkir" dari kewajibannya menyampaikan laporan pertanggungjawabannya sebagai pejabat Kepala Daerah misalnya dengan mengundurkan diri 1 hari sebelum pendaftaran, sehingga calon *incumbent* bisa berdalih tidak adanya waktu untuk melakukan pertanggungjawaban. Sementara itu, di lain sisi, terdapat kecenderungan calon *incumbent* bisa menyalahgunakan kewenangannya dengan melakukan politisasi birokrasi dalam dinasnya.²⁷

Bagi KPUD secara formal waktu 5 bulan sebelum masa jabatan berakhir tersebut jelas relatif sangat sempit untuk masa persiapan. Padahal

tidak mengharuskan seorang Kepala Daerah yang masih menduduki jabatan (sebagai Pejabat Kepala Daerah) atau *incumbent* untuk mundur dari jabatannya, tetapi harus cuti selama masa kampanye.

²⁶ J. Kristiadi, *Beberapa Catatan tentang Desentralisasi dan Demokratisasi di Tingkat Lokal*, Makalah, Jakarta, 27 Februari 2007, hal yang sama lihat Sri Nuryanti (editor), *Analisis Proses dan Hasil Pemilihan Kepala Daerah Langsung 2005 di Indonesia*, Jakarta, LIPI, 2006

²⁷ Hal yang sama menurut Topo Santoso dalam Sri Nuryanti, LIPI, Jakarta, 2006, menjelaskan, paling tidak ada empat jalan masuk penyimpangan yang perlu disorot kaitannya dengan *incumbent* sebagai calon dalam Pilkada langsung. *Pertama*, kepala daerah yang sedang berkuasa dapat memanfaatkan program-program dan anggaran pemerintah (baik dari pusat maupun daerah) untuk mengapitalisasi popularitasnya. *Kedua*, memanfaatkan relasi pejabat pusat dan daerah serta dengan aparat birokrasi di bawahnya (termasuk kepala dinas, camat, hingga lurah/kepala desa). Hubungan berlandaskan administrasi pemerintahan seperti itu tidak dimiliki para pesaing. Termasuk dalam konteks ini adalah pemanfaatan (atau penyalahgunaan) hubungan melalui forum "muspida". *Ketiga*, potensi penyimpangan menjadi terbuka karena tidak tegasnya ketentuan mengenai kampanye (terutama kampanye sebelum waktunya) serta sanksi bagi pelanggarnya. Ketentuan tentang definisi kampanye dalam peraturan pemerintah, misalnya, justru membuat aneka penyimpangan kampanye pilkada menjadi sulit ditanggulangi secara hukum. Sebelum tahapan kampanye yang ditentukan KPUD, sang *incumbent* akan dengan leluasa melakukan berbagai kegiatan untuk "kampanye" dengan berbagai dalih. *Keempat*, kurang memadainya ketentuan perundang-undangan akan membuat penyimpangan dalam perolehan dan penggunaan dana kampanye serta *money politics* kian meluas. Lebih lanjut disampaikan pula, di luar keempat hal itu keuntungan sang *incumbent* kepala daerah atas saingannya akan kian besar jika KPUD dan pengawas pilkada larut dalam irama politik secara tidak sah yang dimainkan *incumbent*.

pemberitahuan tersebut merupakan titik awal penyelenggaraan pilkada langsung. Kendati mungkin saja sebelum pemberitahuan, persiapan-persiapan pilkada tersebut sudah dilakukan oleh KPUD sebagaimana yang banyak terjadi di daerah. Namun aturan formal pun harus melihat sisi waktu tersebut sebagai representatif persiapan yang dibutuhkan dalam penyelenggaraan Pilkada tersebut. Dengan perkataan lain, didasarkan pemikiran bahwa pemberitahuan yang tersurat dalam UU No. 32/2004 tidak jelas bahkan tidak logis sebagai aturan, sehingga kecenderungan mengulur-ngulur waktu pun dapat terjadi. Oleh karenanya, estimasi (batas) waktu harus jelas dan tegas termuat dalam undang-undang, dan bukan hanya sekedar pengaturan melalui PP. Karena PP secara struktur perundangan-undangan lebih rendah ketimbang undang-undang²⁸.

Boks 3.1. Jadwal Pemberitahuan dari DPRD kepada KPUD

Jadwal Pemberitahuan dari DPRD kepada KPUD di Beberapa Daerah				
No	Daerah	Waktu Pemberitahuan Dari DPRD ke KPUD	Waktu Pemungutan Suara	Selisih Waktu
1.	Provinsi Banten	11 Agustus 2006	26 November 2006	106 hari
2.	Kabupaten Muaro Jambi	4 Januari 2006	3 Juni 2006	149 hari
3.	Kabupaten Bekasi	31 Oktober 2006	11 Maret 2007	130 hari
4.	Kabupaten Kulon Progo	1 Maret 2006	25 Juni 2006	115 hari
5.	Kota Batam	28 September 2005	21 Januari 2006	114 hari
6.	Kota Salatiga	10 Februari 2006	7 Mei 2006	75 hari

(Sumber: hasil kompilasi data penelitian, 2007)

Bagi KPUD pemberitahuan DPRD merupakan *entry point* atau titik awal penyelenggaraan pilkada langsung. Selanjutnya KPUD melakukan rangkaian persiapan pilkada yaitu: menetapkan rencana penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan pelaksanaan pilkada, membentuk panitia pemilihan kecamatan (PPK), panitia pemungutan suara (PPS), dan kelompok penyelenggara pemungutan suara (KPPS) serta pemberitahuan dan pendaftaran pemantau.

Studi pendahuluan yang telah di-FGD-kan dengan Pakar dan *Stackholder* serta KPUD Provinsi, Kabupaten/Kota di Jawa Barat, menunjukkan bahwa waktu tersebut dianggap kurang, begitupun setelah di lapangan

²⁸ Menurut Kompas tanggal 3 April 2007, disampaikan oleh Sekjen Depdagri bahwa Rencana Perubahan PP 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan Kepala Daerah yang memerintah (*incumbent*) maju dalam Pilkada tinggal menunggu pengesahan Menhuk dan HAM. Salah satu perubahannya adalah permasalahan calon incumbent dikembalikan lagi ke pasal 79 ayat 3 huruf b UU No. 32/2004 tentang Pemda, yang menyebutkan pejabat Negara yang menjadi calon kepala daerah dan wakil kepala daerah, dalam melaksanakan kampanye harus berstatus cuti di luar tanggungan Negara. Jadi jika yang bersangkutan mengundurkan diri sebelum lima tahun dipandang Depdagri sebagai perancang Perubahan PP No. 6/2005 sebagai pelanggaran terhadap UU.

(ke daerah-daerah) menunjukkan kontekstualitas yang relatif sama sebagaimana dapat disimak pada tabel di bawah ini.

Tabel 3.1
Masalah Jangka Waktu Pemberitahuan Pilkada

NO	DAERAH LOKUS	TANGGAPAN
1	Kota Salatiga	<ul style="list-style-type: none"> Tahap persiapan hanya disediakan waktu 14 (empat belas) hari, sangat kurang, karena regulasi penyelenggaraan Pilkada langsung dibuat dan ditetapkan oleh KPUD. Karena kalau secara formal menunggu pemberitahuan DPRD tentang berakhirnya masa jabatan kepala daerah, tampak dengan waktu yang disediakan tidak cukup. Maka kami melakukannya sebelum masa persiapan yang disebut pra-persiapan, yaitu sejak awal tahun 2005. Surat itu hanya formalnya saja, karena secara <i>de facto</i> sudah siap. Namun perlu pemikiran untuk wilayah yang luas dan terpencil.
2	Kota Batam	<ul style="list-style-type: none"> Sebelum pemberitahuan dari DPRD, KPU Kota Batam sudah melakukan pra persiapan Pelaksanaan pilkada yang ideal adalah 1 (satu) tahun sehingga seluruh permasalahan dapat diantisipasi dari awal (ada masa pra persiapan (6 bulan) dan pelaksanaan (6 bulan) Pra persiapan meliputi: masalah data pemilihan; penyusunan anggaran; penyusunan ketentuan/ SK/Instruksi KPU; koordinasi dengan pihak terkait; dan pengadaan barang Untuk Pilkada 6 bulan waktu yang cukup untuk persiapan 3 bulan sebelum pemilihan dan 3 bulan setelah perhitungan suara dengan catatan kalau data pemilunya rapi
3	Kabupaten Muara Jambi	<ul style="list-style-type: none"> Secara formal 5 (lima) bulan relatif sangat sempit dirasakan dalam praktek. KPUD 5 (lima) bulan untuk persiapan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah sudah cukup, dan KPUD menyusun jadwal atau tahapan waktu penyelenggaraan pilkada Setelah habis masa jabatan kepala daerah, DPRD mengirimkan surat ke KPUD dan KPUD segera mempersiapkan penyelenggaraan Pilkada. Sebelumnya KPUD sudah membuat rancangan jadwal/tahapan/program yang akan dilaksanakan, misalnya : <ul style="list-style-type: none"> Bln 1 : rancangan program Bln 2 : Pendataan/pemutakhiran data Bln 3 : Finishing pengumpulan data Bln 4 : Pencetakan Bln 5 : Distribusi logistik dengan memperhitungkan waktu (paling lambat 4 hari sebelum hari H sudah sampai di TPS) Untuk daerah tertentu (mis : kepulauan) dengan sarana transportasi terbatas, bisa ditambah waktu untuk persiapan hingga penyelenggaraan Pilkada menjadi 5 bulan. Untuk Muara jambi waktu yang disediakan cukup. Tetapi untuk daerah yang tidak hanya bisa dicapai dengan transportasi darat, mungkin perlu ditambah.
4	Kabupaten Kulon Progo	<ul style="list-style-type: none"> Seharusnya ada masa pra persiapan atau memperpanjang jangka waktu pemberitahuan menjadi selambat-lambatnya 8 (delapan) bulan sebelum berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah. Kenyataannya semua tergantung pada profesionalisme anggota KPUD. Dan di Kulon Progo anggota KPUD cukup profesional.
5	Kabupaten Tuban	<ul style="list-style-type: none"> Masa Persiapan dalam waktu tidak lebih dari 14 hari sejak adanya pemberitahuan secara resmi dari DPRD Kab. Tuban kepada KPUD. Namun, dalam perjalanannya, peraturan tersebut mengalami

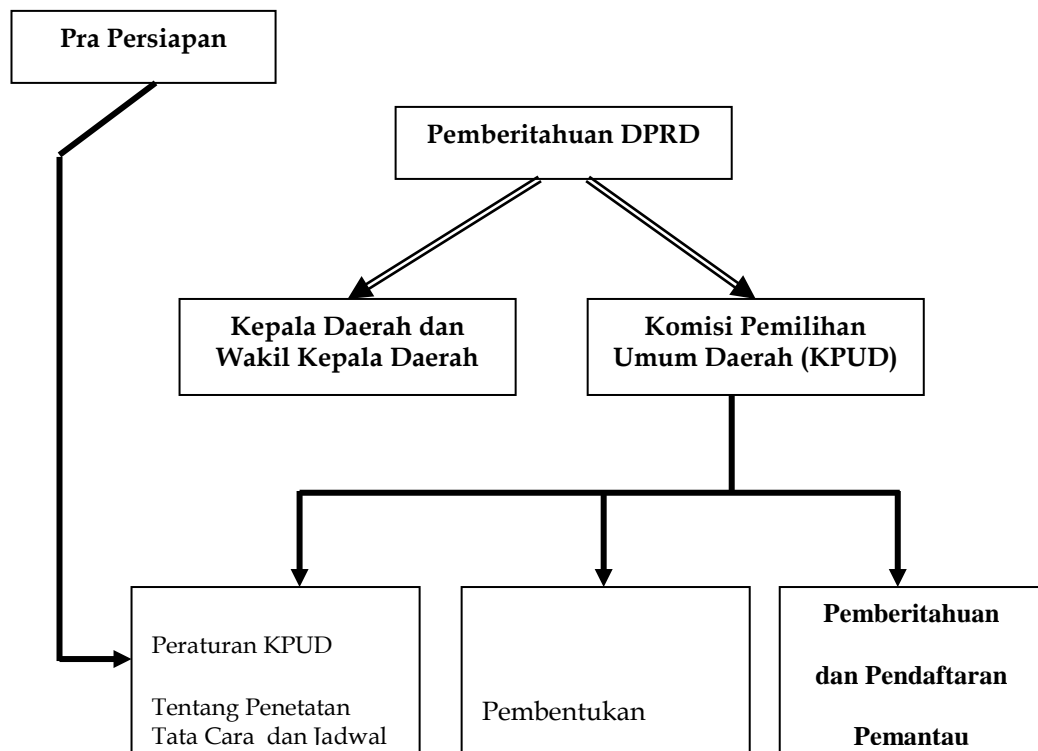
		beberapa perubahan dan penyempurnaan sesuai dengan situasi dan kondisi serta kebutuhan yang tidak dapat dihindari. <ul style="list-style-type: none">• Waktu yang disediakan tidak cukup, maka KPU harus pro aktif.• Persiapan administrai bisa dimulai dari awal sebelum pelaksanaan.
6	Kabupaten Bekasi	<ul style="list-style-type: none">• Jangka pelaksanaan Pilkada di Kabupaten Bekasi selama 5 bulan, dengan waktu tersebut dalam pelaksanaannya sangat tidak efektif.• 6 (enam) bulan sejak berakhirnya Kepala Daerah harus sudah ada pemberitahuan dari DPRD tentang berakhirnya jabatan Kepala Daerah.
7	Provinsi Banten	<ul style="list-style-type: none">• Kalau berpatok secara formal waktu 5 (lima) bulan tidak cukup.• Sebelum berakhir masa jabatan jangan ada pilkada. Karena hak kepala daerah 5 tahun sesuai dengan aturan perundang-undangan
8	Provinsi Gorontalo	<ul style="list-style-type: none">• Sebaiknya jangka waktu itu dibuat secara tertulis 6 (enam) bulan sebelum berakhirnya masa jabatan kepala daerah, agar benar-benar persiapan matang, namun harus diimbangi dengan prasarana yang memadai.

Ketentuan yang tersurat dalam perundang-undangan, baik UU Nomor 32 tahun 2004 jo PP Nomor 6 tahun 2005 yang menyebutkan 5 (lima) bulan secara tertulis atas berakhirnya masa jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah kepada kepala daerah dan KPUD, pada dasarnya di daerah ditanggapi secara variatif, yaitu sebagai berikut:

- a. 5 (lima) bulan dianggap cukup, karena pemberitahuan tersebut hanya bersifat formal saja, dan sebelumnya KPUD harus sudah mempersiapkan segenap proses penyelenggaraan Pilkada langsung.
- b. Sedangkan waktu yang disediakan 5 (lima) bulan terlalu mepet, karena volume pekerjaan, apalagi dalam tahap persiapan tersebut untuk membuat atau merumuskan regulasi-regulasi proses penyelenggaraan pilkada langsung tersebut hanya 14 (empat belas) hari. Dari data di daerah menunjukkan variatifnya tanggapan mulai 6 (enam) bulan, 8 (delapan) bulan hingga 1 (satu) tahun, agar proses persiapan tersebut matang dan itupun harus dipersyaratkan dengan prasarana yang memadai. Pelaksanaan pilkada yang ideal adalah 1 tahun sehingga seluruh permasalahan dapat diantisipasi dari awal (ada masa pra persiapan (6 bulan) dan pelaksanaan (6 bulan).

Dari uraian-uraian tersebut dapat digambarkan masa persiapan sebagaimana pada gambar di bawah ini.

Gambar 3.1
Masa Persiapan Penyelenggaraan Pilkada



Dilihat dari segi waktu, perencanaan penyelenggaraan pilkada langsung yang meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan pelaksanaan pilkada tersebut. Masa persiapan tersebut merupakan agenda yang krusial untuk perencanaan dan penyusunan regulasi tentang tata cara penyelenggaraan pemilihan yang memang harus dibuat dan ditetapkan oleh KPUD sebagai penyelenggara yang mengarahkan kepada jalannya pilkada langsung yang berkualitas. Namun alokasi waktu dalam tahap perencanaan tersebut hanya 14 (empat belas) hari untuk menyusun rencana dan penetapan tata cara penyelenggaraan pemilihan. Bahkan kalau menyimak data pemberitahuan DPRD kepada KPUD khususnya tentang berakhirnya masa jabatan kepala daerah semuanya molor, dalam arti kurang dari 5 (lima) bulan yang diatur dalam perundang-undangan.

Dengan kata lain, oleh karena dengan volume pekerjaan yang harus dilalui dalam perhelatan demokrasi lokal cukup banyak, maka waktu yang tersedia berdasarkan peraturan perundang-undangan dinilai terlalu sempit atau pendek (lihat tanggapan responden pada tabel 3.1.). Sehingga dari realitas waktu yang tersedia tersebut, KPUD, jauh-jauh hari sebelum pemberitahuan DPRD melakukan yang berkaitan dengan pengaturan tahapan pilkada langsung. Bahkan menurut Ketua KPUD Kota Salatiga, “...dengan waktu yang disediakan tidak cukup, maka kami melakukannya

sebelum masa persiapan yang disebut pra-persiapan, yaitu sejak awal tahun 2005”.

Realitas waktu pemberitahuan DPRD yang tidak tepat waktu jelas berakibat terhadap proses penyelenggaraan pilkada langsung. Pengaturan pilkada langsung, KPUD dalam masa persiapan harus menyusun segenap peraturan yang berkaitan dengan kepentingan itu. Persoalan waktu secara niscaya dalam perhelatan demokrasi lokal, tidak bisa diabaikan, bahkan menjadi bagian integral yang representatif sehingga kualitas penyelenggaraan pilkada langsung berjalan dengan baik. Titik simpul waktu tersebut, daerah beranggapan dan memberikan gagasan yang signifikan, yaitu sebagai berikut:

- a. Harus ada Perda yang mengatur supaya ada payung hukum yang jelas. Perda secara teknis yang mengatur waktu tersebut untuk mengantisipasi mengulur-ulur waktu;
- b. Surat pemberitahuan dari DPRD juga dibarengi pemberian data pemilih sehingga KPUD mempunyai waktu yang cukup untuk penyusunan DPT
- c. Kepala Daerah yang akan mencalonkan kembali, sebelum masa jabatannya habis yang notabene masih bisa memerintah, maka pada masa itu bisa mensosialisasikan dirinya kepada masyarakat atau bawahannya. Karenanya, sebaiknya kepala daerah memang menyelesaikan masa jabatannya, baru dilaksanakan pilkada; dan
- d. Selama masa kosong diisi oleh **plt** atau **pjs** yang ditunjuk oleh pemda provinsi untuk kabupaten/kota dan oleh Depdagri untuk provinsi. Hal ini dilakukan untuk menghindari keterlibatan PNS agar tidak memihak kepala daerah yang mencalonkan kembali.

Dengan demikian, proses Pilkada yang sebenarnya tidak terpisahkan dari proses demokrasi sebelumnya. Karenanya ini sebenarnya bukan masalah daerah tapi juga masalah pusat. Yang terjadi sekarang adalah sebaliknya sangat tidak efektif. Hal ini diperlukan untuk persiapan terutama berkaitan dengan pendataan pemilih yang merupakan akar permasalahan dalam Pemilu/Pilkada.

A. Pembentukan Badan Pelaksana: KPPS PPS Dan KPPS

Dalam menjalankan tugas dan wewenangnya sebagai penyelenggara Pilkada langsung, KPUD harus membentuk Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), Panitia Pemungutan Suara (PPS) dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) untuk membantu tugas-tugas dari KPUD pada tingkat kecamatan, desa/kelurahan dan tempat pemungutan suara (TPS).

Pembentukan badan pelaksana pilkada tersebut sebagai salah satu tahapan yang harus dilalui dalam penyelenggaraan Pilkada langsung oleh

KPUD, karena merupakan ujung tombak sukses tidaknya pilkada itu. PPK, PPS dan KPPS yang harus sudah terbentuk paling lambat 21 (dua puluh satu) hari sejak pemberitahuan DPRD kepada KPUD mengenai masa berakhirnya jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah (lihat Pasal 7 ayat [1-2] dan Pasal 8 huruf [d] PP Nomor 6 Tahun 2005).

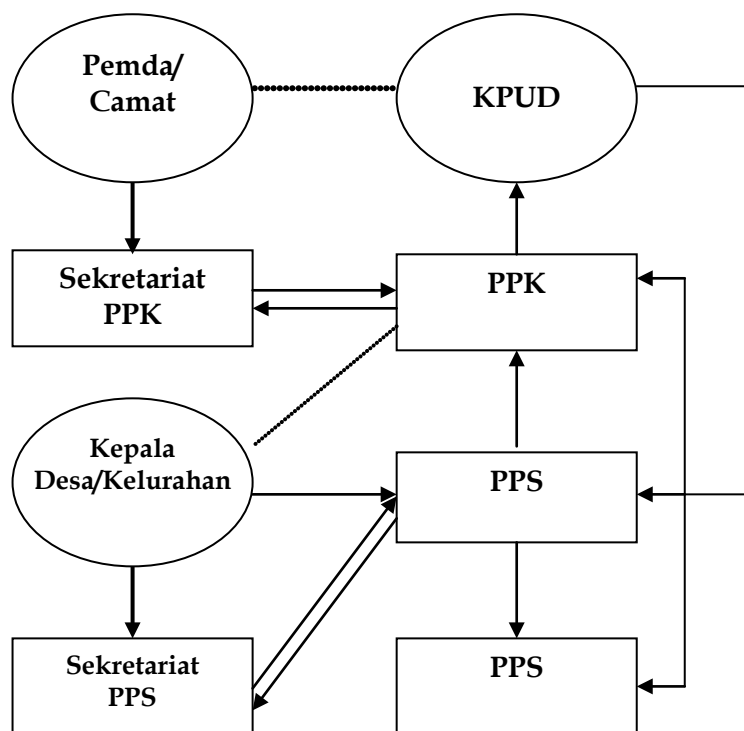
PPK berkedudukan di tingkat kecamatan yang memiliki tugas dan wewenang yaitu: a) mengumpulkan hasil penghitungan suara dari seluruh TPS, melakukan rekapitulasi hasil penghitungan suara dari seluruh PPS dalam wilayah kerjanya, membuat berita acara dan sertifikat hasil penghitungan suara; serta membantu tugas-tugas KPUD dalam melaksanakan pemilihan (Pasal 9 ayat [2] PP Nomor 6 Tahun 2005). Adapun, anggota PPK adalah sebanyak 5 (lima) orang yang berasal dari tokoh masyarakat yang independen, yang diangkat dan diberhentikan oleh KPUD atas usul Camat (lihat Pasal 10 ayat [1 dan 2] PP Nomor 6 tahun 2005). Sedangkan untuk menjalankan tugasnya PPK dibantu oleh sekretariat yang dipimpin oleh Sekretaris dari Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang ditunjuk oleh camat. Pegawai sekretariat PPK adalah pegawai kecamatan yang jumlahnya sesuai kebutuhan dan kemampuan keuangan. Sekretaris dan personilnya diangkat dan diberhentikan oleh Camat atas usul PPK, dan tugas PPK beserta sekretariat berakhir 1 (satu) bulan setelah pemungutan suara (Pasal 10 ayat [3-6] PP Nomor 6 Tahun 2005).

Sedangkan kedudukan PPS di desa/kelurahan mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut: a) melakukan pendaftaran pemilih; b) mengangkat petugas pencatat dan pendaftar; c) menyampaikan daftar pemilih kepada PPK; d) melakukan rekapitulasi hasil penghitungan suara dari seluruh TPS dalam wilayah kerjanya dan membuat berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara; serta e) membantu tugas PPK (Pasal 11 ayat [1 dan 2] PP Nomor 6 Tahun 2005). Kemudian, anggota PPS sebanyak 3 (tiga) orang berasal dari tokoh masyarakat yang independen, dan diangkat dan diberhentikan oleh PPK atas usul kepala desa/kelurahan. Sedangkan untuk melaksanakan tugasnya, PPS dibantu oleh Sekretariat yang diangkat dan diberhentikan oleh Kepala desa/kelurahan, dan pegawai sekretariat tersebut adalah pegawai desa/kelurahan yang jumlahnya sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan keuangan, serta tugasnya berakhir 1 (satu) bulan setelah pemungutan suara (lihat Pasal 11 ayat [3-7] PP Nomor 6 Tahun 2005).

Adapun KPPS adalah penyelenggara pemungutan dan penghitungan suara di TPS, baik pada pemilihan Kepala Daerah Provinsi (Gubernur dan wakil Gubernur) maupun kepala daerah Kabupaten (Bupati dan Wakil Bupati) dan Walikota dan Wakil Walikota di Kota. Anggotanya adalah sebanyak 7 (tujuh) orang yang mempunyai tugas melaksanakan pemungutan dan penghitungan suara di TPS, di mana setiap TPS diperbantukan petugas keamanan dari satuan pertahanan

sipil/perlindungan masyarakat sebanyak 2 (dua) orang. KPPS berkewajiban membuat berita acara dan sertifikat hasil penghitungan suara untuk disampaikan kepada PPS (lihat Pasal 12 ayat [1-4] PP Nomor 6 Tahun 2005). Adapun mengenai pengisian dan pemberhentian anggota KPPS tidak secara jelas diatur di dalam perundang-undangan (baik UU Nomor 32 Tahun 2004 maupun PP Nomor 6 Tahun 2005). Dalam hal ini berarti diatur dalam peraturan KPUD.

Gambar 3.2
Mekanisme Pembentukan PPK, PPS, dan KPPS



Pembentukan dan pemberhentian PPK, oleh KPUD atas usul Camat di wilayah kerjanya masing-masing. Adapun pembentukan dan pemberhentian PPS oleh PPK atas nama KPUD yang diusulkan oleh Kepala Desa/Kelurahan, sedang kalau KPPS secara teknis diangkat dan diberhentikan oleh PPS sesuai dengan peraturan KPUD masing-masing. Dengan demikian, PPK, PPS dan KPPS kendati merupakan pelaksana pemilihan di wilayah kecamatan, di wilayah Desa/kelurahan dan di tempat pemungutan Suara (TPS), pembentukan badan pelaksana tersebut merupakan tugas dan kewenangan KPUD yang secara teknis dilakukan berjenjang sesuai dengan wilayah kerjanya. Sebagai salah satu contoh pembentukan badan pelaksana tersebut dapat disimak pada boks di bawah ini.

Boks. 3.2. Pembentukan PPK dan PPS di Kabupaten Kulon Progo

Transparansi dan Profesionalisme Dalam Pembentukan Kepanitiaan di Kabupaten Kulon Progo

Proses pembentukan PPK dan PPS dalam Pilkada di Kabupaten Kulon Progo tahun 2006 tidak hanya dilaksanakan dengan dasar kepastian hukum juga menerapkan prinsip transparansi dan demokratis. Meskipun peraturan perundang-undangan memberikan kewenangan yang besar kepada KPUD dan Camat dalam pembentukan PPK dan PPS tersebut, kedua pihak sepakat untuk melaksanakan pembentukan PPK dan PPS melalui pendaftaran terbuka dan seleksi yang transparan. Misalnya saja pendaftaran untuk menjadi anggota PPK diumumkan melalui media massa. Dari pengumuman tersebut terdapat sebanyak 256 orang pendaftar dari 12 Kecamatan. Kemudian, para pendaftar tersebut mengikuti tes tertulis. Untuk menjaga profesionalisme dan netralitas, masing-masing 5 orang anggota KPUD membuat 15. Untuk menjaga celah kebocoran soal, hanya anggota yang bersangkutanlah yang mengetahui soal tersebut. Soal dikumpulkan oleh satu orang yang dipercaya sehari menjelang ujian tertulis dan digandakan di Jogjakarta pada malam harinya. Sedangkan jawaban soal baru dibuat pada keesokan paginya. Soal ujian yang disegel selanjutnya dikirimkan ke Kecamatan. Berdasarkan ujian tertulis tersebut, dari 256 orang pendaftar hanya 10 orang yang dipilih dari setiap kecamatannya yang diajukan ke KPUD.

Selanjutnya 10 orang calon anggota PPK yang diajukan dari masing-masing kecamatan tersebut dipilih 5 orang melalui seleksi tahapan kedua yang dilakukan oleh KPUD. Dalam seleksi tahapan kedua ini digunakan kriteria dan pembobotan sebagai berikut: pendidikan (20%), pengalaman kepemiluan (30%), nilai ujian tertulis (20%), dan masukan pemerintah dan masyarakat (30%).

Sedangkan untuk pembentukan PPS juga dilakukan secara terbuka dengan mengumumkannya melalui media massa. Calon pendaftaran dipilih dan diajukan oleh Lurah Desa kepada PPK untuk selanjutnya diseleksi. Perbedaan pengisian anggota PPS dengan PPK adalah bahwa untuk pengadaan PPK ini tidak dilakukan ujian tertulis namun pemilihannya tetap didasarkan pada kriteria penilaian tertentu.

(Sumber: diolah dari Laporan KPUD Kabupaten Kulon Progo, 2006)

Persoalan mekanisme pembentukan badan pelaksana pilkada langsung, memang ditengarai oleh daerah-daerah sebagaimana dapat disimak pada tabel di bawah ini.

Tabel 3.2
Masalah Pembentukan PPK, PPS, dan KPPS

NO	DAERAH LOKUS	TANGGAPAN
1	Kota Salatiga	<ul style="list-style-type: none"> Pembentukan PPK dan PPS, diserahkan kepada birokrasi, dengan alasan karena selama menjalankan tugas pekerjaannya, mereka anggota PPK dan PPS tidak tampak, justru yang berperan sekretariatnya, orang kecamatan dan kelurahan. Kenyataannya diambil dari masyarakat tidak netral semua. Di struktur itu, PPS sampai PPK itu orang PNS. Konsep tokoh masyarakat tidak jelas sebagai perekrutan anggota PPK dan PPS Pembentukan PPK dan PPS, lebih dekat kepada camat Sumber daya kelurahan mestinya menjadi pertimbangan yang berarti dalam perekrutan anggota PPK dan PPS. Sumber daya kelurahan itu variasi ada tokoh, karena versi

		<p>kemampuan akademiknya, tokoh agama itu sudah teridentifikasi</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ketidakjelasan mekanisme rekrutmen karena lebih kepada kepentingan yang ada. Dalam arti, misalnya waktu PPK, pengawas kecamatan ada kasus, dibentuk atas dasar kepentingan DPRD, KPUD membentuk PPK dan PPS, punya kepentingan, jadi ujung-ujung berdampak pada kecilnya remunerasi PPK dan PPS.
2	Kota Batam	<ul style="list-style-type: none"> • Tidak ada masalah, sebaiknya pihak kecamatan sudah menyiapkan panitia seleksi sebelum KPUD menyurati Camat • KPUD koordinasi ke Walikota cq Kesbang Linmas untuk membentuk PPK di Kecamatan dan PPS di Kelurahan, selanjutnya surat keputusan ditandatangani oleh Walikota agar dilaksanakan oleh KPUD • Seandainya di wilayah tersebut tidak ada yang mau maka PNS atau honorer bisa menjadi anggota PPS/PPK/KPPS dengan syarat disetujui oleh walikota/Bupati • Keterlibatan pemantau pemilu dan saksi dari anggota Parpol hal ini tidak terjadi
3	Kabupaten Muara Jambi	<ul style="list-style-type: none"> • Jumlah maksimal pemilih dalam TPS adalah 300 orang/mata pilih • dapat juga lebih dari 300-350 orang bila di suatu tempat warga sebagian terdaftar memilih di TPS lain akan mengakibatkan kesulitan. Jadi akan baik diterima bersama-sama memilih di TPS yang mata pilihnya mencapai 350 • anggota PPK agar warga kecamatan yang bersangkutan • anggota PPS agar adalah warga desa yang bersangkutan jika bukan warga desa yang bersangkutan dikhawatirkan tidak mengetahui/mengenali warganya • KPPS juga harus penduduk warga setempat • Selain itu semua anggota PPK, PPS dan KPPS yang bersangkutan terdaftar namanya dalam daftar mata pilih • PPK dan PPS sebagai ujung tombak pelaksanaan Pilkada sebaiknya menggunakan tenaga yang lama dengan pertimbangan jam terbang yang cukup • Renumerasi PPK dan PPS terlalu kecil padahal resiko yang ditanggung begitu besar • Pendidikan SLTP sederajat
4	Kabupaten Kulon Progo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Secara umum relatif tidak ada persoalan dalam rekrutment anggota PPK, PPS dan KPPS, kecuali terkait dengan masalah persyaratan anggota dimana menurut surat edaran MENPAN PNS tidak diperkenankan menjadi anggota penyelenggara Pilkada kecuali kalau ijin. ▪ PNS dinilai cukup mampu untuk menjadi anggota penyelenggara Pilkada. ▪ Ke depan, kalau PNS mau menjadi anggota PPK, PPS dan KPPS sebaiknya tidak dihalangi, karena sebenarnya kompetensinya cukup besar. ▪ Surat Edaran dari Bupati bahwa PNS yang menjadi anggota KPPS harus mendapat ijin dari atasan. ▪ KPUD, Desk Pilkada dan Pemerintah Daerah berembuk memfasilitasi mempermudah perijinan bagi PNS yang terlibat dalam Pilkada (jadi anggota PPS,PPK)
5	Kabupaten Tuban	<ul style="list-style-type: none"> • Dalam proses rekrutmen calon anggota PPK yang berkedudukan di Kecamatan, KPUD meminta pemerintah daerah yang difasilitasi oleh Desk Pilkada KPUD mengirim surat kepada semua Camat untuk segera merekrut calon anggota PPK di wilayah kerjanya masing-masing, disertai

		<p>petunjuk dan jadwal pembentukan calon anggota juga syarat-syaratnya.</p> <ul style="list-style-type: none">• Dilakukan proses pembentukan PPS.• Setelah anggota PPK dibentuk dan dilantik oleh Ketua KPUD Kabupaten Tuban maka tugas pertama adalah membentuk PPS di wilayah kerjanya masing-masing yang berkedudukan di desa. Kemudian membentuk KPPS.
6	Kabupaten Bekasi	<ul style="list-style-type: none">• Waktu yang disediakan untuk badan pelaksana Pilkada masih kurang, minimal 1 (satu) bulan.
7	Provinsi Gorontalo	<ul style="list-style-type: none">• Sesuai dengan UU, siapa yang lebih tinggi di atasnya itulah membentuk di bawahnya.• Syarat pendidikan penting namun jumlah atau petugas yang perlu ditambah.• Memang diakui jika pemilihan sudah selesai waktu perhitungan belum tiba kadang ada yang mendahului.• Jumlah anggota PPK dan PPS cukup 5 orang dan KPPS 9 orang.• Tanggungjawab harus seimbang dengan renumerasi.• Perlu diperhatikan tofografi daerah dan penduduk TPS harus dekat kepada rakyat pemilih setidaknya untuk menghindari Golput.• Waktu tidak begitu mempengaruhi kualitas perhitungan.

Dalam pembentukan dan rekrutmen calon anggota PPK yang berkedudukan di Kecamatan, KPUD bekerjasama/berkoordinasi dengan pemerintah daerah dalam hal ini camat untuk segera merekrut calon anggota PPK di wilayah kerjanya masing-masing disertai petunjuk dan jadwal pembentukan calon anggota juga syarat-syaratnya. Kemudian, setelah PPK terbentuk dan dilantik oleh KPUD, maka tugas pertama PPK adalah proses pembentukan PPS di wilayah kerjanya masing-masing yang berkedudukan di desa, dan selanjutnya membentuk KPPS.

Seiring dengan hal itu, dalam pembentukan PPK, PPS dan KPPS yang ditengarai oleh daerah-daerah adalah sebagai berikut:

- a. Pembentukan PPK, PPS dan KPPS diserahkan kepada birokrasi (Pegawai Negeri Sipil/PNS), dengan alasan bahwa PNS tersebut netral, sedangkan diserahkan kepada masyarakat disinyalir tidak netral.
- b. PNS diperbolehkan menjadi anggota PPK, PPS dan KPPS, namun ada persyaratan yang harus dilalui, yaitu mendapat ijin dari atasannya.
- c. Ke depan sebaiknya kalau PNS menjadi anggota PPK, PPS dan KPPS tidak perlu dihalangi, karena dalam kenyataannya yang bekerja adalah sekretariatnya seperti terjadi di Kota Salatiga.

Adapun jumlah badan pelaksana tersebut dapat disimak pada daerah kajian sebagaimana dalam tabel di bawah ini.

Tabel 3.3. Jumlah SDM, KPPS, PPS dan PPK di Beberapa Daerah

No	Pemilihan Kepala Daerah	Jumlah			Jumlah Petugas		
		TPS	PPS	PPK	KPPS	PPS	PPK
1	Provinsi Banten	1284 4	1483	140	-	-	-
2	Provinsi Gorontalo	1522	489	47	-	-	-
3	Kabupaten Muaro Jambi	725	130	7	5075	390	70
4	Kabupaten Bekasi	2811	187	23	19677	561	184
5	Kabupaten Kulon Progo	775	88	12	6975	440	108
6	Kabupaten Tuban	1708	328	20	-	-	-
7	Kota Batam	1295	51	8	9065	459	72
8	Kota Salatiga	297	22	4	2151	66	20

(Sumber: kompilasi hasil penelitian, 2007)

Dalam kenyataannya sebagaimana temuan di lapangan bahwa pembentukan badan pelaksana tersebut masih menunjukkan bias netralitas, dalam arti masih belum jelas ketentuan seperti tokoh masyarakat dan sejenisnya. Hal inilah di beberapa daerah kajian mengindikasikan hal-hal sebagai berikut:

- Konsep tokoh masyarakat tidak jelas sebagai perekrutan anggota PPK dan PPS, padahal sumber daya kelurahan/desa mestinya menjadi pertimbangan yang berarti dalam perekrutan anggota PPK dan PPS.
- Ketidakjelasan mekanisme rekrutmen karena lebih kepada kepentingan yang ada. Pembentukan PPK dan PPS, lebih dekat kepada camat, sehingga berdampak pada kecilnya remunerasi PPK dan PPS.
- Di samping itu, keterlibatan pemantau pilkada tidak terjadi dalam proses pembentukan badan pelaksana tersebut.

B. Mekanisme Pendaftaran Pemantau Pilkada

Pemberitahuan dan pendaftaran pemantau, secara niscaya merupakan bagian penting dalam proses penyelenggaraan pilkada langsung. Dalam UU No. 32 tahun 2004 Pasal 65 ayat (2) huruf e, Jo. PP nomor 6 tahun 2005 Pasal 3 ayat (2) huruf c, dinyatakan bahwa berdasarkan pemberitahuan DPRD, KPUD menetapkan pembentukan dan pendaftaran pemantau. Secara konseptual dalam peraturan perundang-undangan tersebut tidak dijelaskan mekanisme pendaftaran pemantau termasuk apa saja persyaratannya. Padahal hal ini penting, mengingat pemantau

juga merupakan bagian dari keberlangsungan Pilkada agar berjalan dengan baik dan berkualitas.

Keterlambatan pemberitahuan dan pendaftaran pemantau pilkada langsung, bisa berakibat mengganggu proses penyelenggaraannya, karena hal-hal yang tidak "terpikirkan" atau terantisipasi oleh KPUD dan Panitia Pengawas, akan menjadi polemik yang terus-menerus, seperti halnya dalam pemutakhiran data pemilih. Selain itu, selama ini tugas dan wewenang pemantau tidak secara eksplisit diakomodir dalam peraturan perundang-undangan, sehingga kurang memiliki "gigi" yang berarti dalam setiap proses pilkada.

Pemberitahuan dan pendaftaran pemantau, adalah merupakan bagian penting partisipasi politik masyarakat dalam proses penyelenggaraan pilkada langsung.

Pemantau pilkada langsung adalah aktivitas pemantauan yang dilakukan pemantau dalam pelaksanaan tahapan pemilihan, yaitu mulai dari proses persiapan hingga pelaksanaan. Persoalannya, dalam UU atau PP pentingnya keterlibatan pemantau tidak dirumuskan dengan jelas peran dan fungsinya, apalagi kekuatan hukum hasil pemantauan.

Dalam upaya penguatan keberadaan pemantau pilkada langsung sebagai dimensi partisipasi politik masyarakat, mestinya hak, wewenang dan kewajiban pemantau merupakan bagian integral yang jelas dan tegas dalam setiap tahapan pilkada langsung. Oleh karena itu mekanisme penyaluran hasil pemantauan atau temuan-temuan dapat disampaikan dengan jelas, apakah ke KPUD atau Panwas. Dengan demikian perlu dirumuskan peran dan fungsinya dengan baik, kejelasan jalur, dan kejelasan *feed back* atau tindaklanjut hasil pemantauan tersebut.

Dalam banyak hal fungsi pemantau harus dimanfaatkan, seperti misalnya hasil temuan-temuan atau masukan-masukannya dimanfaatkan oleh Panwas. Begitu juga keterlibatannya, pemantau tidak hanya sekedar dilibatkan/melibatkan dirinya dalam soal suara, namun mesti dari proses awal penyelenggaraan pilkada langsung. Dengan demikian pemantau

ditempatkan pada segenap proses penyelenggaraan Pilkada. Dalam arti mulai dari tahap persiapan sampai dengan penyelesaian. Di samping itu perlu pula dirumuskan dengan jelas dalam peraturan perundang-undangan baik itu undang-undang maupun peraturan pemerintah kewajiban untuk memberikan hasil pemantauannya dan sanksi bagi pemantau yang tidak melaporkan hasil pemantauannya.

Tabel 3.4
Masalah Keterlibatan Pemantau

NO	DAERAH LOKUS	TANGGAPAN
1	Kota Salatiga	<ul style="list-style-type: none">• UU atau PP tidak merumuskan secara jelas peran dan fungsi pemantau.• Tidak ada regulasi yang mengatur sanksi apabila pemantau tidak melaporkan hasil pantauannya.• Peran dan fungsinya harus jelas. Ada sanksi bagi mereka yang tidak melaksanakan tugasnya melaporkan.• Kepedulian pemantau terlihat masih kurang• Pemantau dalam konteks di daerah lebih banyak proyek-proyek yang dimanfaatkan oleh orang daerah mendapat kucuran dana• Serahkan kepada kampus, agar peran pengabdian masyarakatnya dioptimalkan melalui pemantauan.• Jalur-jalur penyampaian harus jelas, kendati tidak punya kekuatan hukum• Pemantau lebih kepada persiapan pemilihan saja, selain itu tidak. Idelanya letak peran pemantau dari keseluruhan proses.
2	Kota Batam	<ul style="list-style-type: none">• Pemantau diperlukan, cukup banyak kalangan perguruan tinggi yang berpartisipasi sebagai pemantau. Pelaksanaan Pilkada di Batam sesuai jadwal tidak ada riak-riak yang bersifat anarkis• Kelancaran Pilkada di Batam didukung oleh peran Parpol karena koordinasi antar parpol cukup baik dan penjadwalan yang baik selama kampanye sehingga tidak ada pertemuan antara pendukung dalam 1 titik• Pemantau harus memiliki persyaratan (sumber dana) yang cukup untuk menjadi pemantau yang proaktif• Sebaiknya perlu dianggarkan biaya untuk pemantau• Ada beberapa pemantau yang meminta dana pemantauan kepada KPUD• Harus ada lembaga pemilihan yang menyeleksi lebih awal sebelum mendaftar ke KPUD• Pemantau dipertanyakan komitmen dan independensinya, kita melihat pemantau yang independen artinya mereka menjadi pemantau tidak berorientasi pada mendapatkan materi.• Melibatkan pemantau yang telah ditetapkan oleh KPU• Peran pemantau sangat membantu dalam melihat kejadian pelanggaran• Kalau bisa pemantau itu jangan perorangan tapi gabungan• Pemantau dipertanyakan komitmen dan independensinya, kita melihat pemantau yang independen artinya mereka menjadi pemantau tidak berorientasi pada mendapatkan materi. Kita belum cukup jelas tentang pemantau yang seperti ini. Tidak ada pemantau yang mempertanyakan dana operasional karena sebagai pemantau harus siap dengan dana ini. Yang terjadi pemantau memasuki wilayah eksekutif untuk menanyakan dana pemantauan, padahal jelas-jelas yang namanya pemantau dananya

		<p>tidak dianggarkan dari situ</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rekomendasi dari Panwas saja tidak begitu kuat apalagi dari Pemantau. Misalnya saja kalau pemantau menemukan pelanggaran apa yang bisa mereka lakukan karena mereka tidak punya kewenangan, mereka hanya membantu Panwas saja misalnya memberikan data tentang pelanggaran. Pemantau paling memiliki akses ke media • Pemantau diperlukan cuman bukan istilah pemantaunya tapi siapa yang menjadi pemantaunya. Yang menjadi pemantau harusnya siapa, yaitu pihak-pihak yang kredibel dan memiliki komitmen terhadap pemantauan itu sendiri • Lebih bagus pemantau itu melibatkan dunia akademisi karena kredibilitasnya cukup baik dan memiliki mahasiswa yang lebih objektif dan tidak berorientasi pada materi dengan pemantauannya itu • Pemantau mendapat dana dari pasangan calon dan Pemda
3	Kabupaten Muara Jambi	<ul style="list-style-type: none"> • Pemantau sangat diperlukan karena akan membantu KPUD dalam memantau pelaksanaan Pilkada tetapi tidak dibenarkan untuk melakukan intervensi • Perwakilan dari pakar/LSM bisa menjadi pemantau jika memenuhi syarat yang ditetapkan • Pemantau harus memenuhi berbagai persyaratan di antaranya mandiri, mempunyai dana sendiri dan personil yang cukup • Saat pelaksanaan Pilkada di Kab. Muara Jambi, jumlah pemantau kurang banyak yang disebabkan oleh adanya LSM yang tidak memenuhi syarat yang ditetapkan UU untuk menjadi pemantau • Pemantau tidak ada karena SDM untuk pemantau (dari LSM biasanya sudah menjadi tim sukses) dan sulit untuk mencari penyandang dana • Perlu, cuma kadang-kadang dimanfaatkan oleh pihak-pihak tertentu untuk melakukan hal-hal yang kurang baik • Kapasitas dan kewenangan pemantau harus diperjelas kembali
4	Kabupaten Kulon Progo	<ul style="list-style-type: none"> • Pemantau tetap penting karena netralitasnya daripada pemain. • Setuju untuk sosialisasi kampanye singkat. • Persepsi mengenai pemantau perannya belum kelihatan. • Pengakuan dari lembaga-lembaga yang ada tentang peran pemantau independent belum ada. • Keterlibatan pemantau seharusnya di luar, supaya lebih objektif. • Harus dilakukan, jika tidak maka akan menimbulkan inkonsistensi. • Selama ini keterlibatan panitia pemantau tidak menyeluruh.
5	Kabupaten Tuban	<ul style="list-style-type: none"> • Selalu diawasi dan dipantau dari lembaga di luar organisasi KPUD. • Agar semua tahapan penyelenggaraan pemilihan senantiasa dalam koridor peraturan perundang-undangan yang berlaku. • Keterlibatan pemantau dalam Pilkada sangat berarti • Dapat dijadikan mitra diskusi dan koordinasi dalam semua tahapan Pilkada. • Memperoleh akreditasi dari KPUD. • Dari hasil pemantauan dalam pelaksanaan pemilihan secara keseluruhan masih ada penyimpangan-penyimpangan tetapi untuk proses penyelesaiannya belum dapat diselesaikan karena bukti-buktinya kurang mendukung.
6	Kabupaten Bekasi	<ul style="list-style-type: none"> • Berkait dengan pemantau sangat penting keterlibatannya, agar proses pilkada berjalan dengan baik. • Peran dan fungsinya masih belum jelas.
7	Provinsi Gorontalo	<ul style="list-style-type: none"> • Perlu tetapi harus yang memiliki kompetensi • Sangat dibutuhkan untuk memonitoring Pilkada

		• Kalau ada pemantau asing akan semakin lebih baik
--	--	--

Merujuk kepada tanggapan-tanggapan responden di daerah, pada dasarnya keterlibatan pemantau sebagai salah satu dimensi kepedulian/partisipasi politik masyarakat dapat ditarik beberapa hal krusial tentang keberadaan pemantau tersebut, yaitu sebagai berikut:

- a. Undang-undang atau peraturan pemerintah, belum merumuskan peran dan fungsinya secara jelas, sehingga mengandung arti bahwa keberadaan pemantau tersebut masih sebagai "*kembang lembe*" (lip services) semata.
- b. Sebagai dimensi partisipasi politik, keberadaan pemantau sangat diperlukan sebagai mitra KPUD dalam memantau pelaksanaan Pilkada, namun dalam realitasnya keterlibatan pemantau tersebut belum menyeluruh. Pemantau lebih memfokuskan terutama pada cermatan suara (pemungutan dan penghitungan suara) sebagai dimensi pelaksanaan pilkada langsung, sehingga komitmen dan independensinya masih diragukan.
- c. Bahkan, pada daerah tertentu ada pemantau yang menanyakan dana pemantauan kepada eksekutif, padahal jelas-jelas untuk menjadi pemantau salah satu syaratnya adalah kecukupan dana pemantau bersangkutan. Pendek kata, dana untuk pemantau tidak dianggarkan pada anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD).
- d. Lembaga yang menjadi pemantau agar kredibel, mesti melibatkan dunia akademisi (kampus) karena kredibilitasnya cukup baik dan memiliki mahasiswa yang lebih objektif dan tidak berorientasi pada materi dengan pemantauannya itu, sehingga peran pengabdianya dioptimalkan melalui pemantauan.

Memang untuk proses pendaftaran dan akreditasi pemantau mendapat rujukan

yang jelas, siapa yang dapat menjadi pemantau, atau memenuhi persyaratan

menjadi pemantau, sehingga hal itu tidak terlalu menjadi masalah yang berarti.

Akan tetapi hasil aktivitas pemantauan tersebut masih dalam kerangka "*sukarela*".

Dalam arti menyerahkan/melaporkan hasil pemantauan bukan sesuatu yang

dianggap penting, mengingat belum ada klausul wajib menyerahkan laporan hasil pemantauannya.

Padahal, keberadaan pemantau pilkada tersebut sangat berarti bagi KPUD selaku penyelenggara pemilihan. Pemantau dapat dijadikan mitra diskusi dan koordinasi

dalam pelaksanaan semua tahapan yang telah ditetapkan KPUD sekaligus sebagai kontrol apabila terdapat produk-produk KPUD yang belum atau tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Jadi keberadaan pemantau idealnya untuk mengawasi proses tahapan-tahapan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagai bukti memberikan masukan atau koreksi perhelatan demokrasi lokal lebih berkualitas. Dengan demikian, sebagai dimensi partisipasi politik bahwa keterlibatan pemantau mestinya perannya dari keseluruhan proses pilkada tersebut. Namun selama ini keterlibatannya masih bersifat sektoral, dalam arti keterlibatannya lebih banyak pada cermatan pelaksanaan pemungutan dan penghitungan suara.

Inilah beberapa organisasi pemantau di daerah-daerah yang mendapat akreditasi dari KPUD masing-masing.

Tabel 3.5. Daftar Pemantau Pilkada di Beberapa Daerah

No	Daerah	Jumlah	Organisasi Pemantau
1.	Kabupaten Bekasi	13	Paku Bumi Indonesia (7 orang); LSM Prekota Nusantara (5 orang); Koalisi Rakyat (11 orang); IJAB HAMBADA DPS Bekasi (10 orang); SKU Pangkal Perjuangan (2 orang); LSM GMBI (2 orang); Yayasan Ibnu Sina (1 orang); FOKSI; JPPR; LSM Asosiasi Advokat Indonesia (1 org); Koperasi Lembaga Ekonomi Pradiktif Masyarakat Mandiri (1 orang); Pers (5 orang); PISOD (14 orang)
2.	Kabupaten Kulon Progo	1	Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR) merupakan konsorsium dari enam lembaga (Nasyiatul Aisyiyah, PERCIK, LAKPESDAM, LP3M, DIKTI & LKKNU) yang mempunyai anggota 184 orang
3.	Kabupaten Tuban	1	Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR) yang mempunyai anggota + 500 relawan yang bertugas di seluruh wilayah Kabupaten Tuban
4.	Kota Batam	5	<ul style="list-style-type: none"> - DPD Mahasiswa Pembangunan Indonesia Kota Batam Kelompok Independen Pemantau Pilkada (KIIP) - Forum Akademisi Kota Batam FA-KB - Era Reformasi Demokrasi Indonesia (Erdirin) - Himpunan Mahasiswa Islam (HMI) Kota Batam - Independen Political Watch (IPW)
5.	Kota Salatiga	3	<ul style="list-style-type: none"> - Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR), jumlah anggota 93 orang - Trukajaya, jumlah anggota 64 orang - L 50 Viat Yustitia UNNES, jumlah anggota 16 orang

(Sumber: Hasil kompilasi data lapangan, 2007)

D. Sosialisasi Setiap Tahapan Pilkada

Mengingat pelaksanaan pilkada langsung merupakan suatu hal yang baru dalam kehidupan berdemokrasi di Negara Republik Indonesia khususnya lagi bagi masyarakat di tingkat lokal, maka sosialisasi informasi dan pendidikan pemilih kepada masyarakat merupakan salah satu hal yang sangat penting. Apalagi fenomena di lapangan pada saat penyelenggaraan pilkada banyak terjadi masalah-masalah atau kasus-kasus yang berkaitan erat dengan aspek sosialisasi sebagai salah satu media pendidikan politik bagi masyarakat. Misalnya saja, meskipun prosentasenya kecil pada tahun 2006 di 43 daerah yang melakukan Pilkada rata-rata terdapat suara yang tidak sah sebesar 2,86%, dengan prosentase tertinggi sebesar 17,08% dan terendah 0,86%. Adanya suara yang tidak sah tersebut salah satunya disebabkan oleh kesalahan pemilih dalam melakukan pencoblosan kertas suara dan hal ini terjadi bisa jadi disebabkan oleh ketidaktahuan pemilih tentang tatacara pencoblosan.

Masalah lainnya adalah rendahnya tingkat partisipasi masyarakat terutama pemilih yang menggunakan hak pilihnya dalam Pilkada. Pada pelaksanaan Pilkada 2005, data Departemen Dalam Negeri menunjukkan penduduk yang menggunakan hak pilihnya dalam Pilkada adalah sekitar 65-75%. Meskipun kemudian data tahun 2006 menunjukkan adanya

peningkatan, yakni di 43 daerah yang melaksanakan pilkada angka penggunaan hak pilihnya menjadi 77%.

Beberapa faktor penyebab yang dapat diidentifikasi antara lain kurangnya intensitas sosialisasi Pilkada dari KPUD, keterbatasan waktu sosialisasi, banyaknya segmen pemilih, luasnya wilayah serta aspek pendanaan untuk kegiatan sosialisasi itu sendiri.

Aturan perundang-undangan tentang Pilkada seperti Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 2005 sebagai perubahan PP No 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, tidak memasukkan aspek ini sebagai salah satu tugas atau wewenang KPUD. Kewajiban KPUD untuk melaksanakan kegiatan sosialisasi dan pendidikan pemilih kepada masyarakat ditetapkan berdasarkan keputusan KPUD.²⁹

Ketidakjelasan peraturan dalam hal sosialisasi pun menjadi persoalan yang pelik, terutama berkait dengan menyosialisasikan peraturan perundang-undangan tentang Pilkada berupa undang-undang, peraturan pemerintah dan keputusan-keputusan KPUD sekitar soal pilkada langsung. Padahal sosialisasi, informasi dan pendidikan bagi masyarakat sangat penting untuk meningkatkan pengetahuan dan pemahaman masyarakat.

Keuntungannya dalam hal ini paling tidak mencerdaskan masyarakat untuk memilih yang benar. Untuk meningkatkan pengetahuan dan pemahaman masyarakat tentang penyelenggaraan Pilkada langsung dalam rangka pendidikan politik masyarakat, maka perlu diberikan penegasan tentang tugas, kewenangan ataupun kewajiban KPU (KPUD) khususnya untuk melaksanakan kegiatan sosialisasi dan pendidikan masyarakat.

Tabel 3.6
Masalah Sosialisasi Proses Tahapan Pilkada

NO	DAERAH LOKUS	TANGGAPAN
1	Kota Salatiga	<ul style="list-style-type: none">• Untuk meningkatkan pemahaman masyarakat dalam tahapan pilkada.• Keprihatinan kita, baik masyarakat di atas maupun di bawah, bahwa dilakukan secara tidak profesional, sangat pragmatis.• Partai-partai kurang memberikan pendidikan politik kepada masyarakat• Sebenarnya peluang bagi para calon dan kader-kader untuk ikut mensosialisasikan• Ketidak jelasan peraturan• Berubah-rubah karena ada alasan ketidak siapan calon, di Salatiga terjadi seperti itu.
2	Kota Batam	<ul style="list-style-type: none">• Ada faktor kejenuhan dengan proses pemilihan di Batam, mulai dari

²⁹ Kegiatan sosialisasi justru secara eksplisit tidak diatur/ditetapkan sebagai salah satu tahapan Pilkada langsung, baik dalam UU no. 32 tahun 2004 maupun PP no. 6 tahun 2005.

		<p>pemilihan legislatif, Pilpres, Pilgub dan kemudian Pil Walikota</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dengan rendahnya partisipasi pemilih perlu dipertimbangkan oleh Parpol. Kadang Parpol inginnya semua masyarakat ikut dalam pemilihan. Sementara masyarakat pemilih sendiri tergantung dari calon yang akan dipilihnya. Kalau ternyata beberapa calon dari kacamata pemilih sama saja untuk apa masyarakat memilih • Prosesntase partisipasi pemilih di kota-kota besar memang tidak lebih dari 30% • Karena itu pencalonan dari Parpol harus baik • Sosialisasi dilaksanakan sesuai dengan jadwal • Seharusnya pemerintah lebih aktif dari KPUD dalam kegiatan sosialisasi ini • Sosialisasi dan pendidikan politik kepada masyarakat oleh KPUD dirasa sudah cukup maksimal, misalnya KPUD melakukan sosialisasi ke sekolah, tempat ibadah • Partisipasi pemilih di Kota Batam rendah seperti halnya di daerah kota karena penduduk tampaknya tidak peduli • Salah satu aspek negatif Pilkada di Batam adalah rendahnya partisipasi dan itu lebih banyak disebabkan oleh faktor kejenuhan masyarakat itu sendiri. • Di Batam dari tahun 2004 sampai dengan 2006 sudah 5 kali pemilihan (Pileg, Pilpres, Pilgub dan Pilkot). Jadi orang berpikir milih apa lagi padahal kondisinya sama-sama aja. Jadi mereka agak apatis, dan catatan Panwas adalah bahwa rendahnya partisipasi bukan di masyarakat terbelakang secara geografis tapi di Pusat-pusat kota yang notabene merupakan pusat sosialisasi yang dilakukan oleh KPU. • Kalau di pulau-pulau, di daerah-daerah terpencil partisipasinya tinggi di atas 70%. Jadi bukan faktor sosialisasi yang kurang tapi masyarakat itu sendiri yang sudah jenuh dengan proses Pemilu. Bagaimana caranya ada legislatif dan pilpres satu paket dan Pilgub dengan Pilkot satu paket, jadi di Batam ada 2 kali Pemilu • Sosialisasi yang dilakukan di Batam sangat mudah karena sudah ada TV, radio dan surat kabar. • Untuk sosialisasi tidak hanya tanggung jawab KPUD tapi juga Parpol bahkan mungkin Panwas tapi di aturan tidak ada tugas Panwas untuk melakukan sosialisasi • Tingginya angka golput dalam Pilkada karena singkatnya waktu sosialisasi jadi diharapkan waktu sosialisasi mendapat perhatian dan pengkajian dengan mengacu kepada jumlah pemilih
3	Kabupaten Muara Jambi	<ul style="list-style-type: none"> • Mengenai waktu telah dijadwalkan panitia dan bekerja sama/koordinasi dengan kepala desa, lurah, RT. Tentu penyuluhan dapat dilaksanakan/berjalan, memang ada yang acuh akan tetapi sedikit tidak mencapai puluhan persen • Partisipasi pemilih tidak bisa dihubungkan dengan kurangnya sosialisasi yang dilakukan KPUD, tetapi lebih banyak disebabkan oleh pergeseran kesadaran masyarakat untuk berpartisipasi dalam Pilkada. • Dibandingkan dengan jaman dulu (Orde Baru), tanpa ada sosialisasi hampir 100% masyarakat berpartisipasi dan kesadaran masyarakat sekarang pun sudah lebih bagus, hanya saja yang menjadi penyebab adalah masyarakat sudah jenuh dan antipati terhadap janji-janji yang sering disampaikan, dan tidak pernah dipenuhi • Proses sosialisasi pilkada di Muara Jambi dimulai dengan sosialisasi KPUD ke kecamatan (kalau perlu sampai ke tingkat desa), dan kecamatanlah yang akan melakukan sosialisasi ke tingkat di bawahnya. • Untuk Kab. Muara Jambi, partisipasi masyarakat untuk ikut memilih mencapai 85%.

		<ul style="list-style-type: none"> • Agar dilaksanakan program pendidikan politik untuk masyarakat yang melibatkan semua unsur (pemda/KPU/PT/unsur lainnya) • Golput tidak berbanding terbalik dengan proses tahapan Pilkada • Rendahnya partisipasi pemilih bukan karena singkatnya sosialisasi, walaupun sangat mungkin bahwa sosialisasi mempengaruhi golput • Kurangnya kesadaran, karena prinsip yang dipegang saat ini adalah memilih atau tidak memilih tidak menolong dari kemiskinan • Adanya pembaharu-pembaharu yang berkunjung ke desa-desa yang menginformasikan bahwa keikutsertaan dalam pilkada tidak wajib • Sosialisasi Pemerintah Daerah berperan dalam memfasilitasi KPUD untuk melakukan proses sosialisasi
4	Kabupaten Kulon Progo	<ul style="list-style-type: none"> • Pelaksanaan sosialisasi Pilkada Kulon Progo 2006 dinilai KPUD relatif bisa terselenggara dengan lancar • Ada beberapa hal yang membuat kurang maksimal di antaranya adalah belum adanya kepastian anggaran dan besarnya • Bahkan untuk hal itu sekretariat dan KPUD terpaksa harus patungan membiayai beberapa kegiatan Pilkada • Dilihat dari segi <i>timing</i>, pelaksanaan sosialisasi, baik yang dilakukan oleh KPUD, pasangan calon, Desk Pilkada/Pemda, kurang tepat. Karena ketika sosialisasi dilaksanakan proses regulasi baik yang disusun oleh KPUD maupun pemerintah daerah belum seluruhnya selesai • Akibatnya dalam beberapa hal narasumber tidak memiliki landasan yuridis yang memadai dalam menjawab pertanyaan dari masyarakat/peserta sosialisasi • Padahal sosialisasi tentang ketentuan perundang-undangan Pilkada, khususnya tentang tata cara pencoblosan yang benar, serta tata cara pelaporan bila terjadi pelanggaran sangat perlu untuk dilakukan.
5	Kabupaten Tuban	<ul style="list-style-type: none"> • Sosialisasi untuk semua tahapan dalam pilkada perlu dilakukan, sehingga masyarakat mengerti aturan-aturan yang ditetapkan • Dalam pelaksanaan sosialisasi apabila sesuai dengan jadwal yang telah ditentukan sebetulnya tidak ada permasalahan karena sudah dibagi-bagi tugas • KPUD sebagai penyelenggara anggarannya dari Keuangan Daerah, sedangkan yang mengerjakan pemutakhiran data adalah Dinas Kependudukan, tetapi masih terbentur dari segi anggaran yang terlambat. • Masih ada penggelumbungan suara di beberapa daerah setelah dievaluasi ternyata tidak ada permasalahan memang ada yang namanya sama serta nomor KTP-nya juga sama tetapi orangnya berbeda.
6	Kabupaten Bekasi	<ul style="list-style-type: none"> • Diharapkan ada TPS yang mobile untuk menampung aspirasi dari daerah-daerah yang jauh (terpencil)
7	Provinsi Banten	<ul style="list-style-type: none"> • Sosialisasi tahap-tahapan pilkada tidak optimal • Waktu yang kurang mendukung
8	Provinsi Gorontalo	<ul style="list-style-type: none"> • Dari jumlah rakyat yang memilih sebetulnya sudah tinggi • Waktu sosialisasi itu perlu diperpanjang • Sosialisasi Pilkada harus dilakukan juga oleh partai politik. • Bukan sekedar mobilisasi massa

Proses sosialisasi merupakan proses penting dalam rangka pendidikan politik (demokrasi) kepada masyarakat. Kendati bukan hanya sosialisasi tentang ketentuan perundang-undangan Pilkada, khususnya tentang tata cara pencoblosan yang benar atau tata cara pelaporan bila terjadi pelanggaran, tapi lebih dari itu adalah sosialisasi mengenai penumbuhan kesadaran masyarakat akan proses dan pendalaman demokrasi yang ada.

Memang kalau menengok baik UU Nomor 32 Tahun 2004, maupun PP Nomor 6 Tahun 2005, secara tegas tidak mengatur tentang kegiatan sosialisasi pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Namun, secara tersirat dapat dilihat dalam Pasal 66 huruf c UU Nomor 32 Tahun 2004 jo Pasal 6 huruf c PP Nomor 6 Tahun 2005, yang menyebutkan bahwa KPUD sebagai penyelenggara pemilihan berkewajiban "*menyampaikan laporan kepada DPRD untuk setiap tahapan pelaksanaan pemilihan dan menyampaikan informasi kegiatannya kepada masyarakat.*" Klausul ayat ini sesungguhnya mengandung arti sebagai dimensi sosialisasi yang harus dilaksanakan.

Krusialitas sosialisasi merupakan bagian integral yang mesti dipahami oleh semua lapisan masyarakat. Di antaranya dengan sasaran ditetapkan pada kelompok-kelompok tertentu yang diklasifikasikan sebagai *Key Speaker/Opinion Leader* dengan harapan mereka dapat menggulirkan pengetahuan yang mereka peroleh dalam lingkungannya. Dengan demikian, diharapkan agar seluruh regulasi pada tingkat penerapannya sudah tidak mengundang permasalahan. Dengan kata lain, berbagai metode sosialisasi baik peraturan perundang-undangan, maupun yang berkaitan dengan hal yang bersifat teknis ke semua lapisan masyarakat, sehingga pelaksanaan sosialisasi mencapai hasil yang optimum dengan memperhatikan sasarannya.

Salah satu aspek yang penting dari sosialisasi dalam setiap tahapan pilkada langsung pun adalah, kesadaran partisipasi masyarakat khususnya dalam hal menggunakan hak pilihnya dalam pilkada langsung, yaitu dalam tahap pemungutan suara. Karena hal itu pun merupakan salah satu dimensi apakah tahapan pilkada tersebut seperti dalam sosialisasi tepat sasaran dengan metode-metode atau sarana-sarana yang digunakannya.

Berkaitan dengan sosialisasi setiap tahapan pilkada langsung, tentunya bahwa sosialisasi tersebut memiliki beberapa peran yang tidak bisa diabaikan. *Pertama*, dimensi pragmatis sosialisasi adalah menyoroti tingkat partisipasi masyarakat dalam menggunakan hak pilihnya benar atau tidak, atau dalam bahasa lain, sosialisasi pilkada langsung adalah agar tingkat partisipasi masyarakat dalam menggunakan hak pilihnya tinggi dan benar. Sosialisasi dalam konteks kuantitas adalah seberapa besar masyarakat menggunakan hak pilihnya tersebut. Dalam hal ini, tingkat partisipasi masyarakat pun dalam pilkada tidak lepas dari sosialisasi yang dilaksanakan khususnya oleh KPUD dan umumnya semua elemen yang berkepentingan dalam proses pilkada agar berjalan dengan lancar. Terutama dalam babak atau bagian terpenting yang menegangkan bagi pasangan calon adalah tahap pemungutan, penghitungan dan rekapitulasi hasil penghitungan suara, yang dapat menentukan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Kedua, dimensi kualitas yakni bahwa naik turunnya partisipasi masyarakat dalam pilkada langsung di daerah-daerah, bukan melulu karena faktor sosialisasi yang kurang atau tidak dilaksanakan secara optimal, melainkan karena hal-hal lain seperti kesadaran masyarakat yang sudah tinggi sehingga masyarakat beranggapan bahwa pasangan calon kepala daerah yang terpampang dinilainya tidak akan memberi perubahan yang berarti. Juga aspek-aspek lainnya bahwa tidak datangnya masyarakat ke tempat pemungutan suara pilkada merupakan bagian dari indikasi “penghukuman” terhadap perhelatan demokrasi tersebut yang tidak menghasilkan kesejahteraan untuk masyarakat. Bahkan pada salah satu daerah kajian, justru lebih ekstrim mengatakan bahwa “memilih atau tidak memilih tidak menolong dari kemiskinan”. Di samping itu pula, faktor-faktor kejenuhan dengan proses pemilihan mulai dari pemilihan legislatif, pemilihan presiden dan pemilihan gubernur kemudian pemilihan bupati/walikota, yang menyebabkan masyarakat sudah jenuh dan antipati terhadap janji-janji yang tidak dipenuhinya, atau memilih tidak memilih sama saja kondisinya. Masyarakat agak apatis, dan menurut catatan Panwas Kota Batam bahwa “rendahnya partisipasi bukan di masyarakat terbelakang secara geografis tapi di pusat-pusat kota yang notabene merupakan pusat sosialisasi yang dilakukan oleh KPUD”.

Gambaran realitas partisipasi masyarakat dalam pilkada langsung di daerah-daerah sangat variatif yang dapat disimak pada boks di bawah ini.

Boks 3.3. Tingkat Partisipasi Masyarakat dalam Pilkada Langsung

Partisipasi Masyarakat

Dalam Pilkada

No	Daerah	Prosentase Partisipasi Masyarakat
1.	Provinsi Banten	57,96%
2.	Provinsi Gorontalo	82,45%
3.	Kabupaten Muaro Jambi	78,47%
4.	Kabupaten Bekasi	54,29%
5.	Kabupaten Kulon Progo	75,66%
6.	Kabupaten Tuban	77,52%
7.	Kota Batam	45,19%
8.	Kota Salatiga	76,58%

TINGKAT PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PILKADA KABUPATEN KULON PROGO

Sekalipun tidak mengenal mekanisme ‘quorum’, dalam suatu sistem pemilihan kepala daerah langsung, posisi pemilih sebagai pemegang kedaulatan rakyat, menjadi sangat strategis bahkan dapat menjadi parameter penting bagi suksesnya penyelenggaraan Pilkada Langsung. Kaitannya dengan hal ini, angka rata-rata tingkat partisipasi politik pemilih pada pilkada sebesar 75,66% merupakan angka yang cukup signifikan untuk menggambarkan tingkat partisipasi politik masyarakat Kulon Progo pada Pilkada yang baru pertama kalinya diselenggarakan.

Hal ini cukup melegakan, mengingat Pilkada Kulon Progo berlangsung dalam suasana kehidupan yang tengah dilanda keprihatinan akibat gempa bumi. Yang lebih menggembirakan bahwa di Kabupaten Kulon Progo, tingkat partisipasi politik masyarakat di wilayah-wilayah kecamatan yang tengah dilanda musibah gempa bumi justru lebih tinggi

Boks 3.4.

Tingkat Partisipasi Masyarakat dalam Pilkada Langsung di Kota Batam dan Kabupaten Bekasi

**Rendahnya Tingkat Partisipasi Masyarakat
Dalam Pilkada Kota Batam Dan Kabupaten Bekasi**

Berdasarkan hasil pemantauan, tingkat partisipasi masyarakat dalam Pilkada Kota Batam hanya sebesar 45,19%. Tingkat partisipasi masyarakat dalam Pilkada ini terlihat menurun bila dibandingkan dengan tingkat partisipasi masyarakat dalam Pilgub Kepri sebelumnya. Pada Pilgub, dari 482.112 jumlah pemilih yang terdaftar, sebanyak 247.255 pemilih yang menggunakan hak suaranya, sementara untuk Pilkada dari sejumlah 514.326 pemilih yang terdaftar dalam DPT, sebanyak 232.415 pemilih yang menggunakan haknya. Dari sini terlihat adanya penurunan tingkat partisipasi masyarakat dari 51,29% pada Pilgub menjadi sebesar 45,19% pada Pilkada 2006.

Hampir sama dengan kondisi yang terjadi pada Pilkada Kota Batam, pada Pilkada Kabupaten Bekasi, tingkat partisipasi masyarakatnya sedikit lebih tinggi dibandingkan dengan Kota Batam. Dari 1.439.987 pemilih yang terdaftar, hanya 54,29% pemilih yang menggunakan hak suaranya. Partisipasi yang tergolong rendah ini perlu mendapat perhatian yang serius dari semua pihak, apakah hal ini disebabkan karena sosialisasi dari instansi terkait kurang atau memang kesadaran masyarakat di wilayah ini rendah. Dengan karakteristik yang sedikit mirip yaitu merupakan daerah industri, kecenderungan partisipasi yang terjadi di Kota Batam dan Kabupaten Bekasi adalah rendah.

Sumber: Hasil Kompilasi Data Lapangan, 2007

BAB 4

TAHAPAN PELAKSANAAN PILKADA LANGSUNG

Setelah proses persiapan pilkada langsung ditetapkan, kemudian langkah selanjutnya adalah tahapan pelaksanaan. Tahapan ini meliputi kegiatan penetapan daftar pemilih, pendaftaran dan penetapan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah, kampanye, pemungutan suara, penghitungan suara, dan penetapan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih, pengesahan dan pelantikan. Namun dalam konteks ini hanya beberapa pemetaan subyek masalah yang mendapat sorotan kajian ini. Kajian di 8 (delapan) daerah yang melaksanakan Pilkada baik pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati maupun Walikota dan Wakil Walikota pada tahun 2006 masih menunjukkan adanya permasalahan dalam tahapan pelaksanaannya. Tahapan pelaksanaan ini mencerminkan apakah suatu penyelenggaraan proses demokratisasi langsung di tingkat lokal berhasil atau tidak.

A. Masalah Pemutakhiran Data Pemilih

Persoalan daftar pemilih selama pemilihan belakangan ini, terutama pilkada, seringkali mendulang protes dari berbagai pihak (baca: beberapa kasus Pilkada). Protes yang kerap kali muncul adalah karena tidak tercantum dalam daftar pemilih dan bahkan tidak mendapatkan kartu pemilih, sehingga berakibat terjadi konflik yang berujung pada proses pengadilan. Dengan perkataan lain, daftar pemilih dalam pilkada langsung senantiasa menjadi sorotan, karena daftar pemilih yang benar dan akurat, merupakan bagian terpenting dalam proses pilkada langsung. Pendataan pemilih yang akurat dapat memberikan kontribusi yang akurat pula terhadap proses logistik dan atau pencetakan surat suara.

Pendaftaran daftar pemilih atau suara sangat strategis, karena akan berdampak ke seluruh aspek pelaksanaan pilkada seperti logistik, keuangan, tingkat partisipasi politik, dan manajemennya. Faktor penentu yang membuat suksesnya pelaksanaan pilkada ialah faktor pemilih, baik dalam arti *kuantitas* maupun *kualitas* (Sjamsuddin, 2005: 20-21). Yang selalu dipersoalkan pada aspek *kuantitas* ini adalah apakah semua orang yang berhak memilih mendapat dan diberi kesempatan untuk memilih dan dipilih. Oleh karena itu untuk pendataan pemilih pilkada harus dilakukan *up dating data*. Artinya, tidak cukup dengan menggunakan data waktu pilpres karena peserta pemilih sudah mengalami perubahan, apakah karena pindah, berubah status, mobilitas penduduk, bencana alam, dan sebagainya.

Kegagalan memutakhiran data penduduk akan berakibat pada banyaknya pemilih yang tidak akan memperoleh kartu pemilih dan hak pilih. Artinya, daftar pemilih akan tergantung kepada sejauh mana pemutakhiran data dilakukan. Semakin baik tingkat pemutakhiran data, akan semakin sukses pelaksanaan pilkada, karena data yang digunakan akan berimplikasi kepada tahap pelaksanaan berikutnya.

Dari sudut *kualitas*, tentu saja pemilih perlu dipersiapkan untuk menjalankan haknya selaku pemilih. Pemilih harus diupayakan untuk menggunakan hak pilihnya sebagai warga negara yang baik. Hasil survei Lingkaran Survei Indonesia (LSI) Oktober 2005, memperlihatkan tidak akuratnya data pemilih atau tidak adanya pemutakhiran data pemilih yang tidak akurat akan menyebabkan fenomena golongan putih (golput). Untuk itu perlu persiapan pendataan pemilih agar pesta demokrasi dapat terwujud dengan baik. Sehingga demokrasi itu seperti yang dikatakan Schumpeter J, (1987:254) adalah "*will of all* (kemauan bersama), dan apa yang sesungguhnya diinginkan oleh rakyat (*what people really want*).

Sesuai dengan peraturan perundang-undangan pentingnya *up dating data* diatur dalam UU No 32/2004 Pasal 70 ayat (1). Daftar pemilih pada saat pelaksanaan pemilihan umum terakhir di daerah digunakan sebagai daftar pemilu untuk pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Pasal 19 PP 6/2005 ayat (2) menetapkan bahwa data pemilih harus dimutakhirkan/dievaluasi ditambah dengan daftar pemilih tambahan. Pemutakhiran dilakukan karena alasan-alasan sebagai berikut:

- Ada yang berumur 17 tahun pada hari pemilihan
- Belum berumur 17 tahun tetapi telah kawin .
- Purnabakti dari TNI/POLRI menjadi penduduk sipil
- Telah meninggal dunia
- Pindah domisili
- Perubahan status menjadi TNI/POLRI

Alasan-alasan tersebut berpeluang besar terhadap perubahan data pemilih sehingga *up dating data* harus dilakukan secara terus menerus (kontinu) sampai pelaksanaan pilkada. Namun dalam pemutakhiran data, terdapat perintah yang berbeda. Berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004 dan PP Nomor 6 Tahun 2005 yang menjadi dasar validasi dan pemutakhiran daftar pemilih adalah DPT Pilpres II. Akan tetapi Kantor/Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil (Dukcapil) memperoleh CD1 dan CD2 dari Departemen Dalam Negeri yang berisi data kependudukan dengan sistem blok.

Dengan perkataan lain, daftar pemilih yang dipergunakan berasal dari data kependudukan hasil Pendaftaran Pemilih dan Pendataan Penduduk Berkelanjutan (P4B) dari Badan Pusat Statistik (BPS) saat menjelang pemilihan umum tahun 2003. P4B tersebut oleh Depdagri dijadikan Daftar

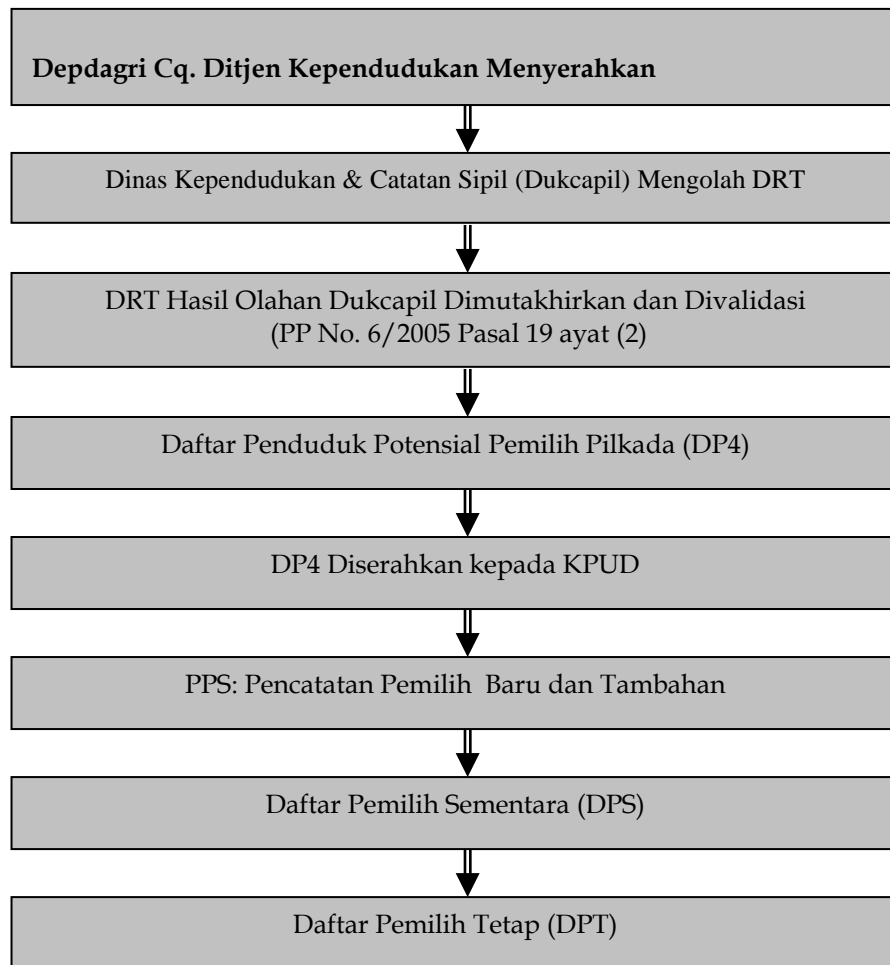
Rumah Tangga (DRT) yang selanjutnya menjadi Daftar Penduduk Potensial Pemilih Pilkada (DP4). Selanjutnya data dari DP4 itu dijadikan data pemilih oleh seluruh KPUD dalam penyelenggaraan pilkada langsung. Dampaknya, data tersebut seringkali menjadi kurang valid (lemahnya pemutakhiran data), bahkan menjadi pemicu konflik antar massa pendukung atau juga salah satu pendukung pasangan calon dengan KPUD. Di samping itu, dalam DP4 pun ada sebagian pemilih yang tidak terdaftar sebagai pemilih pada pilkada, padahal pada pemilu tahun 2004 sudah terdaftar sebagai pemilih.

Dalam kepentingan itu pula, ketersediaan waktu pemutakhiran data pun menjadi krusial. Salah satunya adalah pendeknya waktu pengumuman daftar pemilih sementara yang hanya selama 3 (tiga) hari. Singkatnya waktu ini berakibat terhadap pencocokan dan penelitian DPS oleh PPS. Apalagi PPS tidak mengetahui bahwa Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil tidak melakukan pendaftaran berdasarkan Pasal 19 & 20 PP 6/2005. Karenanya perlu instruksi kepada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil untuk mengikuti pola yang ditetapkan KPUD. Di samping itu singkatnya waktu pengumuman DPS juga menyebabkan pemilih tidak berkesempatan melihat dan memperbaiki. Karena itu perlu ada pengaturan untuk memperpanjang waktu pengumuman DPS yang lebih panjang. Misalnya sekurang-kurangnya 7 (tujuh) hari dan tambahan biaya penggandaan pengumuman DPS sampai RW/RT.

Adapun data pemilih atau pemutakhiran data dalam pilkada langsung, yaitu warga negara Republik Indonesia yang pada hari pemungutan suara sudah berumur 17 (tujuh belas) tahun atau sudah/pernah kawin mempunyai hak memilih. Untuk dapat menggunakan hak memilih, warga negara Republik Indonesia harus terdaftar sebagai pemilih. (lihat UU Nomor 12/2003, 32/2004 dan PP Nomor 6 Tahun 2005).

Akar masalah daftar pemilih dapat disimak pada gambar di bawah ini.

Gambar 4.1
Tahapan Masalah Daftar Pemilih



Berikut ini merupakan hasil wawancara /varifikasi identifikasi masalah pada beberapa daerah yang menjadi lokus kajian dalam penyelenggaraan pilkada langsung.

Tabel 4.1
Masalah Pemutakhiran Data

NO	DAERAH LOKUS	TANGGAPAN
1	Kota Salatiga	<ul style="list-style-type: none"> Ada keterlibatan dengan komposisinya: Panwas dan Dinas kependudukan dan Catatan Sipil dan KPUD Dalam pemutakhiran data supaya ada Peraturan Mendagri, instruksi kepada Dukcapil (Kependudukan dan Catatan Sipil) Dalam pemutakhiran data, seperti ada yang meninggal tidak dicoret oleh Dukcapil, sampai KPUD mendata ulang sebagai solusinya ke RT/RW Ini faktornya memang PPS dan PPK, masyarakat banyak yang tidak tahu Serahkan kepada birokrasi Dalam pendataan petugas PPS dan PPK seperti dikejar target setoran. Artinya, petugas PPS dan PPK pada saat mendata orang yang tidak

		<p>ada tidak mau mengulangi pendataan</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Untuk validasi data tetap KPUD, karena KPUD sebagai penyelenggara pemilu dan Pilkada, bekerja sebelum tahapan. ▪ Masyarakat perlu lebih aktif dalam ikut merespon, perlu waktu khusus untuk sosialisasi ▪ Panwas punya peran dan fungsi melegitimasi jumlah pemilih hasil pemutakhiran data pemilih yang fix. ▪ Pendeknya waktu pengumuman daftar pemilih sementara ▪ Perlu pengaturan waktu yang panjang sekurang-kurangnya 7 (tujuh) hari untuk pengumuman DPS ▪ Ada biaya penggandaan pengumuman untuk sampai ke RW/RT ▪ Dalam pemilihan terjadi antara nama dan orang berbeda ▪ Pemerintah daerah atau instansi ada pegawai yang ditunjuk dari Dukcapil yang harus berkomunikasi secara signifikan dengan KPU. Sehingga data yang diperoleh dukcapil itu secara berkesinambungan diinformasikan ke KPU, dan <i>any time</i> pemeliharaan data pemilih itu.
8	Kota Batam	<ul style="list-style-type: none"> • Ada kendala dalam pendataan pemilih, misalnya ingin mendata sebanyak 100 pemilih tapi yang didata langsung menolak • Data yang tidak valid bisa juga dimainkan oleh parpol, misalnya tim pendata yang bertugas bermain di lapangan dengan tim sukses dari Parpol dan ini kerap terjadi di lapangan • Perlu aturan, anggaran dan tanggung jawab yang jelas dari tim pendataan • Semua pendataan dibiayai oleh pemerintah • Dalam proses pendataan dengan kondisi di Batam yang mayoritas pekerja ada kemungkinan data dimainkan • Ada yang ingin memilih tapi tidak punya hak pilih • Data pemilih merupakan tanggung jawab pemerintah, seharusnya pemerintah sudah memiliki data pemilih yang lengkap dan akurat • Kantor PPS tidak memiliki sarana komputer • Data pemerintah kurang valid sehingga mempersulit PPS • Harus ada payung hukum penyusunan DPS • Waktu perbaikan DPS sebaiknya diperpanjang • Pendataan kalau segala sesuatu dari awalnya bermasalah maka menimbulkan masalah kemudian. Karena data yang digunakan Pilkada Kota adalah data Pilgub, dan Pilgub dari Pilpres • Proses pendataan butuh waktu yang lama dan ada kesungguhan dari Dinas Kependudukan atau Pemda setempat. • Pendataan tidak bisa hanya dilakukan oleh KPU tapi berhubungan dengan pemerintah setempat khususnya peran aktif lurah dan camat. Yang terjadi sekarang seolah-olah urusan pendataan itu urusan KPU sendiri • Menurut saya pendataan yang paling bagus adalah pendataan di tingkat kelurahan karena lurah itu langsung berhubungan dengan ketua RT dan RW yang jelas mempunyai masyarakat. • Kalau lewat Dinas koordinasinya lebih rumit. Kalau misalnya hanya Camat langsung koordinasi dengan Dinas Capil maka Capil akan kesulitan sendiri dalam pendataan, tentu masalah teknisnya sulit dilakukan. • Pendataan jauh lebih efektif kalau dikoordinasikan langsung oleh camat masing-masing, teknisnya diserahkan ketua RT melalui lurah. Catatan Panwas selama Pilkada di Batam yang paling bagus pendataan adalah yang lurahnya yang aktif untuk menekan RT dan RT di kelurahan untuk memberikan data yang paling valid. Kalau misanya ada data-data yang meragukan RT bisa langsung mengcross check ke masyarakat, ketimbang dinas Capil • Panwas terlibat dalam pendataan paling dalam aspek verifikasi karena sebelumnya data sudah ada • Pemutakhiran data masih ada kendala di lapangan disebabkan

		<p>karena calon pemilih banyak yang pindah alamat, kontrak dan kerja</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pendataan yang paling bagus adalah adanya inisiatif dari kelurahan yang nantinya sebagai bahan cross check • Terjadi di Batam tapi kebanyakan terjadi pada pekerja industri, buruh yang tinggalnya tidak menetap sehingga menyulitkan pendataan • Daftar Pemilih Sementara dibagikan ke setiap Kecamatan dan Kelurahan, RW masing-masing di setiap TPS • Selain itu Daftar Pemilih telah diberikan sebelumnya ke masing-masing TPS dan diimbau supaya yang tidak terdaftar agar sesegera mungkin untuk mendaftarkan dirinya
3	Kabupaten Muara Jambi	<ul style="list-style-type: none"> • RT-RT setempat diikutsertakan dan diberi tugas mendaftar warganya • Daftar mata pilih tidak dirubah atau ditambah satu minggu sebelum hari pemilihan. • Perubahan daftar mata pilih atau penambahan mata pilih tidak dibenarkan lagi manakala Pilkada waktunya tinggal satu minggu sampai. Hal ini juga terjadi pada Pilkada Kabupaten Muaro Jambi 3 Juni 2006 • Tidak ada pihak/penduduk yang mengklaim • Kemungkinan ada penduduk yang tidak terdata sesuai dengan kasus yang terjadi di lapangan. • Di daerah lain, saat petugas mendatangi rumah penduduk di areal perkebunan dengan lokasi yang sulit dijangkau, jarang bisa diperoleh data yang sesuai dengan realnya. • Beberapa kali kedatangan ke daerah tersebut akan mendapatkan jumlah penduduk yang berbeda untuk setiap kunjungannya • Proses pendataan di Kab. MJ bisa dikatakan lancar, karena dilakukan koordinasi dengan bupati. Bupati menyampaikan kepada camat, camat ke kades/lurah, kades ke RT, agar membantu KPU dalam mendata penduduk mereka. Dengan catatan mereka hanya membantu pelaksanaan pendataan, kewenangan tetap di KPU • Proses pemutakhiran data <ul style="list-style-type: none"> - Proses pendataan dimulai dari RT/RW, desa/kelurahan dan akan direkap oleh KPPS - Rekapitan KPPS akan menjadi data kecamatan. Data tersebut diantarkan ke KPU untuk dihitung ulang dengan dihadiri oleh Panwas, Kapolres, dandim, kecamatan, unsur Muspida dan Bupati - Pendataan dilakukan secara manual karena dinilai lebih akurat dalam menyediakan data pemilih • Untuk ke depan jika SIAK sudah diterapkan dan bisa <i>on line</i>, maka data yang tersimpan dalam sistem tersebut bisa dipergunakan sebagai basis untuk pendataan penduduk • Protes yang disampaikan khususnya oleh tim sukses akibat dari tidak terdatanya pemilih, bisa diminimalkan. Salah satu cara dengan pembuatan KTP gratis yang bisa menjaring data pemilih (bisa direkomendasikan). Jika bisa dilaksanakan, KTP gratis sudah cukup, tidak perlu lagi kartu suara • Daftar pemilih sementara diumumkan tapi seringkali diabaikan/tidak dibaca • Jumlah maksimal Pemilih dalam setiap TPS terkait dengan waktu. Diharapkan adanya kelonggaran waktu agar hak pemilihan sekaligus hak individu terpenuhi • Yang sering terjadi data tidak klop antara satu pihak dengan pihak lain, misalnya data Camat, Catatan Sipil, KPUD • KPUD bekerjasama dengan Pemda, karena bagaimanapun birokrasi di tingkat bawah banyak memiliki kemudahan-kemudahan untuk mencari data • Di Kabupaten Muaro Jambi dalam hal pendataan pemilih ada kesepakatan antara KPUD dengan Pemda dalam Penetapan Daftar Pemilih

		<ul style="list-style-type: none"> • KPUD harus percaya terhadap lembaga-lembaga pemerintah dalam hal ini Kantor Catatan Sipil. Kalaupun ada masalah ketidaksesuaian data, dapat dicek langsung ke lapangan • Dalam pendataan pemilih ada ego sektoral pihak-pihak yang terlibat dalam Pilkada langsung • Sementara itu penduduk sendiri masih kurang perhatian (lalai), enggan melapor kepada RT setempat
4	Kabupaten Kulon Progo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dinas Kependudukan sudah maksimal melaksanakan melibatkan petugas di tingkat bawah (kepala dusun), supaya data akurat. Melibatkan kepala dusun ▪ Posisi geografi Kulonprogo bergunung-gunung, pemutakhiran data pemilih menjadi terhambat ▪ Lemahnya personil, honor sudah dirancang cukup tinggi. Hasilnya belum seperti yang diharapkan. ▪ Setelah pemutakhiran data selesai di kabupaten, DP4 diserahkan ke Depdagri, tapi disini tidak ada kepastian hukum mengenai prosesnya, sehingga proses di Depdagri berlarut-larut. Permasalahannya adalah pada Depdagri. ▪ Yang pokok adalah pada pantarling ▪ Dalam PP memfungsikan PPS dalam pendaftaran pemilih. Sebaiknya dikembalikan kepada Pnya ▪ KPUD, Dukcapil, Depdagri punya kontribusi dalam kesalahan pendaftaran pemilih. ▪ Sebaiknya dikembalikan saja pada 8 kali pemilu sebelumnya yaitu Pantarling (pendaftaran pemilih) bukan pemutakhiran data ▪ Sisduk yang buruk, sehingga perlu dilakukan <i>crosscheck</i> dengan memasang daftar pemilih. ▪ Selama ini pelayanan terhadap calon pemilih kacau, karena data tidak sesuai dengan kondisi sebenarnya ▪ Untuk itu sebelum pemilihan, daftar calon pemilih sebaiknya diumumkan di kantor kelurahan/desa ▪ Kurang aktifnya masyarakat
5	Kabupaten Tuban	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Daftar Pememilih Tetap (DPT) masih ada yang memberikan DP-4 ke KPU tidak rapih artinya masih ada yang doble tidak sesuai dengan data yang ada di RT ▪ Masih ada temuan di TPS ada pemilih ganda karena satu orang pemilih bisa dua kali untuk memberikan suaranya ▪ Masih ada TKI kadang-kadang memasukan data penduduknya tidak ketahuan misalnya dari penduduk lain bisa membuat KTP mungkin pada saat keperluan pada waktu itu, disesuaikan dengan kebutuhan untuk melengkapi berkas menjadi TKI tidak ada ▪ Pelaksanaan pendaftaran pemilih waktunya sempit 3 (tiga) hari mulai dari menetapkan tanggal pendaftaran ▪ Masih ada pemilih yang tidak terdaftar menuntut untuk ikut memilih yang pada akhirnya KPU mengambil keputusan untuk mengakomodir pemilih tersebut guna memberikan hak pilihnya.
6	Kabupaten Bekasi	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pemutakhiran data penduduk oleh Pemerintah Kabupaten Bekasi telah sesuai dan mengacu pada beberapa ketentuan yaitu : <ul style="list-style-type: none"> - PP Nomor 6 Tahun 2005 Pasal 19 ayat (2) dan (3) - Surat Edaran Menteri Dalam negeri Nomor : 470/3300/Sj Tanggal 29 Desember 2004 perihal petunjuk pemutakhiran Data Penduduk untuk Bahan Daftar Pemilih Pilkada. ▪ Terkonsentrasi pada proses verifikasi dan validasi data atau lebih dikenal dengan istilah COKLIT (pencocokkan dan penelitian) data yang didapatkan dari daftar pemilih dalam pemilihan umum terakhir tahun 2004. ▪ Persoalan Daftar Pemilih : Data P4B dari Depdagri, Hasil DP4 tersebut diserahkan oleh Pemerintah Daerah kepada KPUD untuk disusun kembali dan ditetapkan oleh PPS menjadi Daftar Pemilih

		<p>Sementara (DPS) yang kemudian diumumkan untuk mendapat tanggapan dari masyarakat</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Mengenai pemutakhiran data, sebaiknya dilakukan oleh Badan-badan yang resmi agar tidak terjadi masalah-masalah di lapangan contoh : di Kabupaten Bekasi data dasar yang dijadikan untuk Pelaksanaan Pilkada yaitu dari Pemda
7	Provinsi Banten	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Adanya sejumlah masyarakat yang telah berhak memilih tidak terdaftar sebagai pemilih, hal ini disebabkan: <ul style="list-style-type: none"> a. Masih kurang cermatnya pelaksanaan pemutakhiran data P.4.B b. Masih kurang cermatnya valididasi data daftar pemilih tambahan oleh PPS c. Masih belum efektif sosialisasi yang dilakukan dengan sistem informasi berantai sampai dengan kepala desa dan kepala kelurahan untuk meneruskan kepada masyarakat di desa dan kelurahan masing-masing d. Masih kurangnya perhatian masyarakat terhadap pendataan penduduk pemilih di desa dan kelurahan
8	Provinsi Gorontalo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pemutakhiran data sebaiknya tugas dinas kependudukan. ▪ Panwaslu harus di optimalkan. ▪ Status pemilih itu perlu dimonitoring saat pencoblosan. ▪ Perlu diciptakan kesadaran dan kepatuhan warga untuk ikut memilih. ▪ Ada saling kontrol dari masyarakat ▪ Sosialisasi Pilkada perlu dioptimalkan, sehingga pemilih yang terdaftar perlu dimonitoring. ▪ Waktu pengumuman calon pemilih perlu diperpanjang

Data pemilih dalam pelaksanaannya masih belum optimal, bahkan akurasi data pemilih tersebut menjadi perdebatan. Masalah tersebut disebabkan oleh ketidakjelasan pengaturan mengenai teknis pemutakhiran data, tidak memadainya proses seleksi tenaga pendataan, rendahnya kemampuan dan profesionalitas petugas pendataan, serta rendahnya kompensasi bagi petugas pendataan. Masalah-masalah tersebut kemudian berdampak pada hilangnya hak pilih warga negara dalam proses demokrasi. Hal ini merupakan indikasi awal bahwa tujuan negara akan sulit dicapai.

Oleh karenanya pengaturan dan pelaksanaan pendaftaran dan pemutakhiran data pemilih merupakan bagian proses pemilu/pilkada yang sangat penting, karena data pemilih secara kuantitatif menunjukkan besaran pemilih terdaftar pada pemilu/pilkada bersangkutan. Untuk menghindari ketidakakuratan data pemilih tersebut memang dibutuhkan suatu kebijakan yang representatif komprehensif. Akurasi data pemilih sangat penting untuk menghindari seminimal mungkin yang tidak terdaftar. Maka untuk kepentingan ini perlu rekrutmen penyelenggara pemilu/pilkada dengan seleksi secara memadai berdasarkan standar kompetensi yang semestinya. Di samping itu perlu dibangun *grand desain* pendataan pemilih (termasuk memperhatikan keberadaan pemilih tunanetra dan tunadaksa).

Akurasi data P4B (Pendaftaran Pemilih dan Pendataan Penduduk Berkelanjutan) masih kurang baik, karena masih cukup banyak pemilih yang menerima lebih dari satu kartu pemilih, dan penduduk di bawah umur menerima kartu pemilih, bahkan banyak terjadi kesalahan nama pemilih. Karena itulah, perlu rekrutmen tenaga khususnya untuk pendataan pemilih, dan hal tersebut merupakan bagian dari tahapan pemilu/pilkada. Sebagai gambaran boks berikut ini memperlihatkan perbedaan jumlah pemilih antara DPS dan DPT di beberapa daerah.

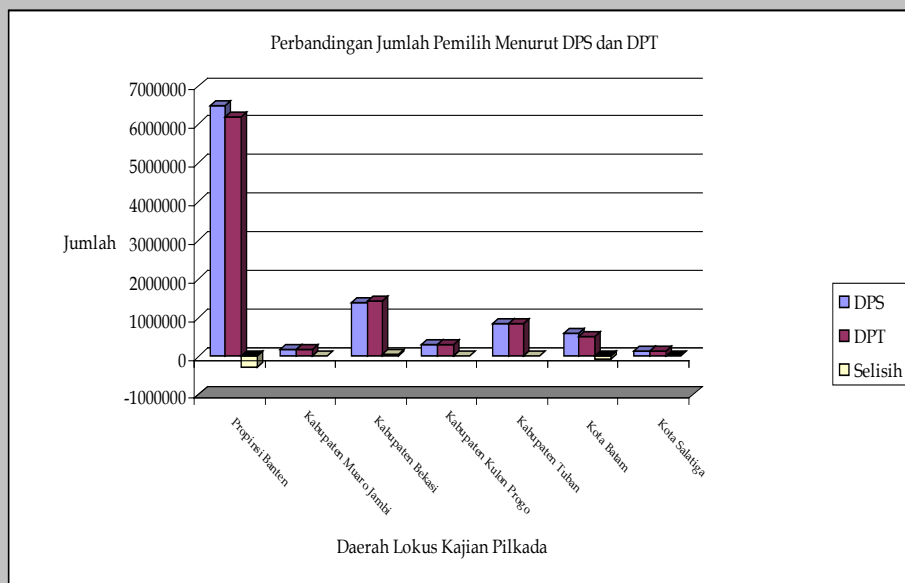
Boks. 4.1. Perbedaan Data Pemilih dalam DPS dan DPT

Daftar Pemilih Sementara Versus Daftar Pemilih Tetap

Pemutakhiran data merupakan kegiatan yang sangat krusial dalam pemilihan kepala daerah langsung, terutama dalam tahapan proses pendaftaran pemilih. Karena dalam tahapan ini bukan tidak mungkin terdapat potensi-potensi pelanggaran baik yang bersifat administratif maupun pidana. Pelanggaran yang bersifat administratif misalnya tidak terdaftarnya warga yang memiliki hak pilih, sedangkan pelanggaran pidana seperti memberikan keterangan palsu pada saat pendaftaran pemilih. Karena itu peraturan perundang-undangan menetapkan proses pendaftaran pemilih melalui beberapa tahapan yang cukup panjang. Data di beberapa lokus kajian memperlihatkan memang ada perbedaan yang cukup signifikan antara data pemilih sementara dengan data pemilih tetap. Hal ini dapat dilihat pada tabel berikut ini.

No	Daerah Lokus Kajian	Jumlah Daftar Pemilih Sementara	Jumlah Daftar Pemilih Tetap	Selisih
1.	Provinsi Banten	6.508.708	6.210.085	-298.623
2.	Kabupaten Muaro Jambi	196.716	199.370	2.654
3.	Kabupaten Bekasi	1.379.537	1.439.987	60.450
4.	Kabupaten Kulon Progo	308.120	314.836	6.716
5.	Kabupaten Tuban	842.595	846.514	3.919
6.	Kota Batam	603.012	514.326	-88.686
7.	Kota Salatiga	121.714	121.301	-413

(Sumber: kompilasi hasil penelitian, 2007)



Yang mempunyai kewenangan administrasi kependudukan adalah Pemerintah Daerah, dan pemerintah daerah mempunyai perangkat sampai ke tingkat desa, sedangkan KPU/KPUD tidak mempunyai perangkat sampai ke tingkat kecamatan dan desa, kendati harus kerjasama dengan pemerintah daerah.

Permasalahan pendataan, pemutakhiran dan validasi data pemilih, tampaknya mendapatkan perhatian yang cukup tinggi dalam setiap pemilu/pilkada. Permasalahan-permasalahan tersebut meliputi persoalan sebagai berikut:

- a. Kelalaian petugas pendaftar pemilih, terutama terhadap daerah terpencil atau warga yang pada saat didata tidak ada di tempat, dan tidak didata kembali. Dengan kata lain, lemahnya kemampuan personil yang melakukan pendaftaran di lapangan.
- b. Singkatnya masa pengumuman daftar pemilih sementara, dan kurang peduliannya warga masyarakat mencek pengumuman daftar pemilih sementara.
- c. Ketidakkonsistenan peraturan perundang-undangan mengenai kewenangan dalam melaksanakan pendaftaran pemilih, sehingga ada semacam “lempar” tanggung jawab.
- d. Pemutakhiran data merupakan kegiatan yang terkonsentrasi pada proses verifikasi dan validasi data atau lebih dikenal dengan istilah COKLIT (pencocokkan dan penelitian) data yang didapatkan dari daftar pemilih, dalam proses validasinya ditetapkan dengan komposisinya melibatkan, yaitu Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil (Dukcapil), KPUD dan Panwas. Sehingga validasi data pemilih tetap tersebut final dan tidak ada kesempatan untuk memperbaikinya, atau menambahkannya.

Dalam boks berikut ini ditampilkan cuplikan berita di media massa yang memperlihatkan seriusnya masalah pemutakhiran data pemilih khususnya di daerah Kabupaten Muaro Jambi pada Pilkada Bupati tahun 2006 lalu.

Boks. 4.2. Ancaman Demo Kantor Capilduk Kabupaten Muaro Jambi

Kantor Capilduk Dapat Ancaman Demo

Sengeti - Ancaman demo besar-besar mulai mewarnai Kabupaten Muarojambi menjelang pilkada 3 Juni 2006. Rabu (26/4) sekitar pukul 09.30 Kantor Catatan Sipil dan Kependudukan (Capilduk) Muarojambi mendapat ancaman demo terkait peran Capilduk dalam penghitungan jumlah mata pilih. Ancaman demo melalui telepon ini diterima langsung oleh Kepala Capilduk Syafi'i. Kata Syafi'i, penelepon gelap itu mengatakan akan menggelar demo ke Capilduk dan KPUD Muarojambi. "Dia pikir kita takut," tegas Syafi'i kepada Jambi Independent, kemarin.

Lebih lanjut dikatakan Syafi'i, penelepon gelap itu mengaku dari Kumpeh. Mereka akan menggelar demo ke KPUD Muarojambi karena banyak warga yang tidak terdata. Untuk itulah Syafi'i kemarin mendatangi KPUD untuk menanyakan apakah juga mendapat ancaman serupa.

Selain mendapat ancaman demo, Syafi'i mengaku juga didatangi oleh oknum PNS. Pegawai sipil itu marah-marah karena dia tidak terdata sebagai pemilih. Padahal dirinya mengaku memiliki KTP Muarojambi. Kasat Intel Polres Muarojambi, Ahyar dan beberapa anggotanya juga sempat menanyakan seputar ancaman demo tersebut. Meski ada ancaman tersebut, hingga sore kemarin ancaman tersebut tidak terbukti. **(nta)**

Dengan demikian, berdasarkan data dari lapangan ada beberapa alternatif untuk pendaftaran dan pemutakhiran data pemilih, yaitu sebagai berikut:

1. Pemerintah daerah (Dinas/Kantor Kependudukan dan Catatan Sipil/Dukcapil) yang memiliki aparat sampai ke desa (RT/RW), perlu memaksimalkan upaya pelaksanaan tugas pendataan, dan petugas yang ditunjuk (terkait) senantiasa berkomunikasi terus-menerus dengan KPUD.
2. Perlu pengaturan waktu yang representatif lebih panjang untuk pendaftaran, pemutakhiran dan validasi daftar pemilih, dan pengumuman, sehingga terjangkau oleh masyarakat.
3. Dalam pemutakhiran dan sekaligus validasi data, perlu adanya keterlibatan berbagai pihak yang komposisinya terdiri atas Bagian Kependudukan dan Catatan Sipil, KPUD dan Panwas untuk melegitimasi dan menetapkan pemutakhiran dan validasi data pemilih yang tetap.

B. Pencalonan

Proses pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah merupakan salah satu tahapan pelaksanaan pilkada yang harus dilalui dan dipahami

aturan-aturan mainnya oleh semua warga masyarakat umumnya dan khususnya *stakeholder* sebaik mungkin. Karenanya, seseorang atau pasangan calon untuk mendapat status sebagai calon kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak bisa mengabaikan aturan tentang pencalonan tersebut.

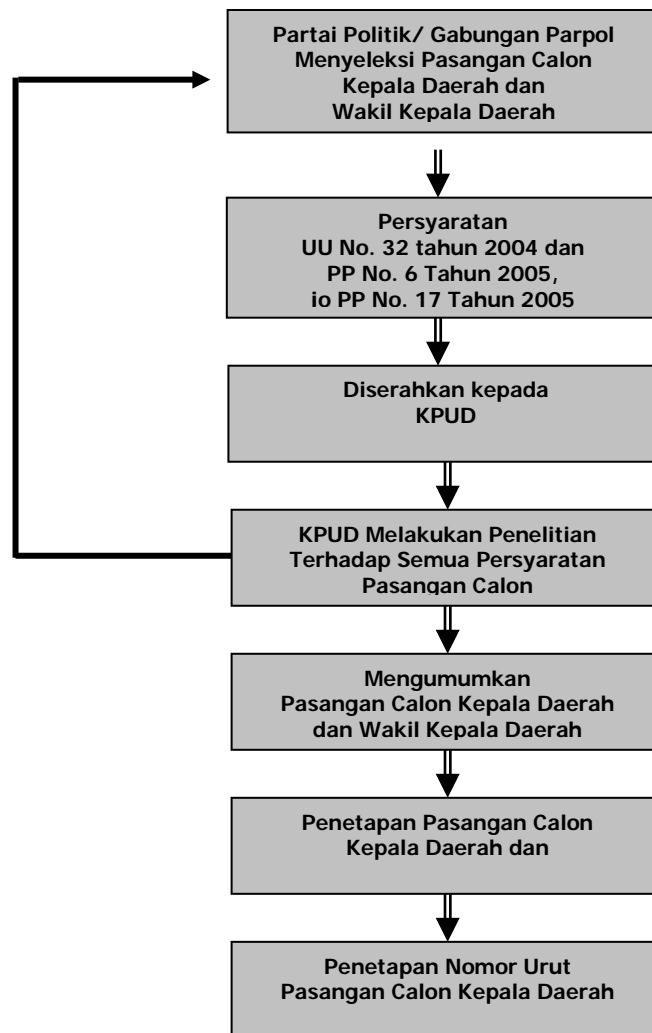
Dalam konteks pilkada dewasa ini, tahapan pencalonan sesungguhnya yang menjadi *focus of interest* adalah partai politik atau gabungan partai politik yang mau mengusung calon untuk diikutsertakan dalam pilkada langsung. Partai politik memegang peranan penting dalam pengajuan pasangan calon pilkada. Dengan kata lain, tidak ada pasangan calon yang dapat diajukan selain oleh partai politik sebagaimana tertuang dalam Pasal 59 ayat (3 dan 4) UU Nomor 32 tahun 2004 dan Peraturan pemerintah (PP) Nomor 6 jo PP nomr 17 Tahun 2005. Dengan demikian, mekanisme pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah merupakan hak partai politik dengan perolehan suara minimal 15% dari suara yang sah, baik yang memiliki kursi di DPRD maupun tidak memiliki kursi di DPRD.

Sedangkan posisi KPUD dalam hal pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah itu adalah sebagai penerima pendaftaran pasangan calon yang diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik, mulai dari penyediaan formulir pendaftaran hingga penetapan nomor urut pasangan calon tersebut. Mekanisme pencalonan pilkada adalah bahwa partai politik mendaftarkan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah kepada KPUD selama masa pendaftaran yang waktunya disediakan paling lama 7 (tujuh) hari sejak pengumuman pendaftaran tersebut. Pasangan calon yang didaftarkan, mesti hadir pada saat pendaftaran.

Dalam proses pencalonan itu, hal-hal yang harus dipenuhi oleh pasangan calon adalah, pengambilan formulir pendaftaran pasangan calon, pendaftaran, penyerahan surat pencalonan pasangan calon, beserta lampirannya dan pendaftaran tim kampanye. Kemudian KPUD melakukan penelitian terhadap surat pencalonan beserta lampirannya yang meliputi penelitian kelengkapan dan keabsahan administratif pencalonan, serta klarifikasi pada instansi yang terkait, pengumuman dan penyampaian hasil penelitian kepada parpol atau gabungan parpol.

Di bawah ini gambar mekanisme pentahapan pencalonan pilkada langsung.

Gambar 4.2
Tahapan Pencalonan



Adapun tanggapan nara sumber kajian di 8 (delapan) daerah yang diteliti tentang pencalonan ini dapat dilihat pada tabel berikut ini.

Tabel 4.2
Masalah Pencalonan

NO	DAERAH LOKUS	TANGGAPAN
1	Kota Salatiga	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dalam proses pencalonan di Kota Salatiga terdapat gugatan dari partai politik karena adanya pengurus ganda atau perubahan pengurus seperti PKB, Partai Demokrat dan PNBK yang satu dengan yang lainnya mencalonkan yang berbeda, atau yang mengusung pasangan calon yang berbeda. ▪ Adanya calon independen untuk mengantisipasi calon tunggal. ▪ Kalau calon independen disetujui, itu menjadi preseden buruk, karena lama-lama partai politik tidak punya peran apa-apa. Ini mekanisme politik, mekanisme demokrasi, maka secara kelembagaan partai politik harus terlibat. Jangan ada calon independen.

		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Untuk pengunduran diri tidak setuju karena akan mematikan hak PNS, TNI dan Polri, lebih baik cuti besar di luar tanggungan negara.
2	Kota Batam	<ul style="list-style-type: none"> • Masalah Partai Pelopor, terdapat 2 (dua) SK kepengurusan yang berbeda, yaitu adanya klaim antar dua sekretaris partai • Masalah PBR yang terjadi karena adanya masalah konflik internal dari tingkat pusat. Akibatnya terdapat 2 (dua) versi kepengurusan DPW Provinsi Kepri dan DPC Batam • Masalah PKB yang merupakan masalah yang terberat yang dihadapi dalam proses pencalonan, dimana diketahui bahwa PKB memiliki konflik internal dari tingkat pusat (DPP) • Mengingat bahwa tahapan Pilkada yang merupakan amanat UU dan masyarakat harus tetap berjalan sesuai dengan yang telah ditetapkan, maka dalam hal pencalonan KPU Batam mengikuti apa yang menjadi penjelasan dari Departemen Hukum dan HAM di atas yakni pada SK Nomor M-02 UM.06.08 Tahun 2005 tanggal 8 Juni 2005 tersebut terlampir kepengurusan DPP PKB tercatat Ketua Dewan Syura K.H. Abdurrahman Wahid dan Ketua Tanfidz Drs. H. Abdul Muhaimin Iskandar, M.Sc. KPU Batam juga dalam hal ini telah melakukan konsultasi dengan KPU Pusat (Ramlan Surbakti) dan KPU Pusat menyarankan mengikuti apa yang dijelaskan oleh Menkumham. KPU Batam sesuai tersebut di atas. • Atas keputusan KPU Batam menerima pendaftaran PKB sesuai SK Menteri Hukum dan HAM RI Nomor M-02 UM.06.08 Tahun 2005 tanggal 8 Juni 2005, PKB versi ulama menyatakan beberapa kali pernyataan keberatan baik secara lisan, surat ataupun komentar di media massa dan pada akhirnya PKB versi ulama melakukan gugatan ke Pengadilan Negeri Batam dengan register perkara nomor 104/PDT.G/2005/PN.PTN tanggal 12 Desember 2005. • Keberatan beberapa pihak karena adanya perbedaan warna baju kandidat tertentu dalam photo yang dipakai dalam sosialisasi maupun surat suara KPU Kota Batam, adanya keinginan dari beberapa pihak agar segera KPU mengumumkan harta kekayaan pasangan calon
3	Kabupaten Muara Jambi	<ul style="list-style-type: none"> • Relatif tidak ada masalah
4	Kabupaten Kulon Progo	<ul style="list-style-type: none"> • Pada prinsipnya, pelaksanaan tahap pencalonan telah sesuai dengan koridor peraturan yang berlaku, sehingga tidak ada keberatan dari masyarakat, baik pada proses pencalonan, penetapan Pasangan calon dan penetapan nomor urut. • Masih ada hal-hal yang perlu diperbaiki untuk meningkatkan kualitas Pilkada Kulon Progo terkait dengan permasalahan-permasalahan sebagai berikut: <ol style="list-style-type: none"> 1. Adanya ketidakjelasan formulasi, mekanisme serta sanksi terhadap ketentuan bahwa Parpol atau Gabungan Parpol wajib melakukan proses penjangkaran bakal calon secara demokratis dan transparan serta wajib memperhatikan masukan dari masyarakat. Dalam hal ini perlu penegakan hukum terhadap pasal 59 ayat (3) UU 32 Tahun 2004. 2. PP No. 6 Tahun 2005 dinilai menguntungkan posisi calon <i>incumbent</i>, oleh karenanya perlu peninjauan ulang terhadap PP ini yaitu Pasal 40. 3. Terdapat sebagian masyarakat yang mempermasalahkan calon <i>incumbent</i> (pejabat aktif yang mencalonkan diri sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah), oleh karenanya perlu dibuat aturan perundang-undangan yang mengatur tentang calon <i>incumbent</i> ini dengan jelas agar persaingan dalam Pilkada bisa lebih sehat dan demokratis.

5	Kabupaten Tuban	<ul style="list-style-type: none">• Pendaftaran dan penetapan calon kepala daerah dan wakilnya diatur dalam peraturan perundangan antara lain UU 32/2004 jo UU 8/2005 mulai pasal 58 sampai dengan 64, PP 6/2003 jo PP 17/2005 yang mengatur tentang peserta pemilihan, pendaftaran pasangan calon, penelitian pasangan calon dan penetapan pengumuman pasangan calon serta Peraturan KPUD Kab. Tuban no 6/2006 tentang tata cara pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah• Ada gugatan berkaitan dengan proses verifikasi dan data kelengkapan pencalonan• Dalam pelaksanaan pendaftaran calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adanya kepengurusan ganda Partai Kebangkitan Bangsa di tingkat Kabupaten Tuban (Dewan Pimpinan Cabang) yang diakibatkan oleh dualisme kepengurusan Pimpinan Pusat PKB. Hal ini menyulitkan KPUD untuk menentukan masa salah satu dari ketua Pimpinan PKB yang dianggap sah yang berhak untuk mendaftarkan pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah
6	Kabupaten Bekasi	<ul style="list-style-type: none">• Diharapkan Pilkada dapat menerima calon Independen, kenyataan sekarang calon Kepala Daerah dicalonkan dari DPP-DPP Partai yang ada• Kalau kita mau menghasilkan Pilkada yang optimal harus menyediakan ruang untuk calon-calon yang independen (seperti dari masyarakat baik pengusaha dan lain-lain).
7	Provinsi Gorontalo	<ul style="list-style-type: none">• Hingga sampai batas penutupan pendaftaran calon belum ada kandidat yang mendaftar untuk 2 (dua) pasangan calon.• Sebelum ada 2 (dua) paket maka perpanjangan waktu pendaftaran dapat dilakukan.• Perpanjang waktu pendaftaran, tidak ada ketentuan perpanjangan pengumuman jika tidak ada pasangan 2 paket yang memenuhi syarat.• Untuk menjaring calon sebanyak mungkin sebaiknya ada calon independent (non partai).• Petunjuk teknis perpanjangan waktu apakah 1 atau 2 minggu perlu ditetapkan apabila belum ada calon yang mendaftar minimal 2 paket. Setiap calon harus mengikuti tata cara yang ditetapkan oleh KPU.
8	Provinsi Banten	<ul style="list-style-type: none">• Ada ketidak konsistenan dari pihak KPUD Provinsi Banten dalam melaksanakan seleksi administratif pada pasangan calon Gubernur

Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 dan PP Nomor 6 tahun 2005 secara eksplisit telah menjelaskan bahwa yang berhak menjadi peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik secara berpasangan. Artinya, selain itu sesungguhnya tidak ada yang berhak mengusulkan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Di samping itu, dinamika di dalam partai politik dalam pengusungan calon tersebut, mekanismenya harus dilakukan secara demokratis dan transparan sesuai dengan mekanisme yang berlaku dalam partai politik atau gabungan partai politik yang mencalonkan dan proses penyelenggaraan serta keputusannya dapat diakses oleh publik (lihat Pasal 37 beserta penjelasan ayat (5)).

Dalam proses pencalonan tersebut bahwa di partai politik harus sudah jelas, partai politik atau gabungan partai politik mana saja yang

mencalonkan, agar proses berikutnya tidak mengalami hambatan yang berarti. Dengan kata lain, dalam proses pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah tersebut, partai politik atau gabungan partai politik hanya mengajukan satu pasangan calon, dan tidak boleh mengajukan lebih dari satu pasangan calon. Di samping itu, juga dalam kepengurusan partai politik sudah definitif, dalam arti kepengurusan partai politik tersebut tidak *double* (ada dua kepengurusan). Karena kalau ada dua kepengurusan dalam satu partai politik karena konflik internal, dapat berakibat mekanisme persyaratan pencalonan bisa bermasalah.

Dalam tataran realitas di lapangan, memang konflik internal partai politik disadari membawa dampak terhadap proses pengajuan pasangan calon, karena KPUD secara peraturan perundang-undangan hanya dapat menerima pengajuan pasangan calon dari partai politik/gabungan partai politik yang memang benar-benar di internal partai politiknya tidak ada masalah yang berarti. Namun kalau merujuk kepada hasil temuan di lapangan, ada beberapa daerah yang di internal partainya terjadi konflik kepengurusan, seperti di Kota Batam, Partai Pelopor terdapat 2 (dua) SK kepengurusan yang berbeda, PBR terdapat (2) dua versi kepengurusan DPW Provinsi Kepri dan DPC Batam, di Kota Salatiga adanya pengurus ganda atau perubahan pengurus seperti PKB, Partai Demokrat dan PNBK, dan di Kabupaten Tuban adanya kepengurusan ganda PKB yang diakibatkan oleh dualisme kepengurusan Pimpinan Pusat PKB.

Bersinggungan dengan persoalan itu, di Kota Batam, salah satu permasalahan dalam Pilkada sebagaimana diutarakan oleh Ketua KPUD Kota Batam, Tibrani SE., yakni *"menyangkut pencalonan dari PKB dan hal ini menurutnya merupakan masalah terberat yang dialami KPUD Kota Batam selama Pilkada. Sebagaimana diketahui bahwa PKB memiliki konflik internal dari tingkat pusat (DPP). Konflik internal itulah yang menyebabkan KPUD Kota Batam menerima berbagai pernyataan keberatan baik secara lisan, surat ataupun komentar di media massa, dan bahkan gugatan hukum dari PKB versi ulama."*

Sementara di Kota Salatiga yang dijelaskan oleh Ketua KPUD, *"dalam proses pencalonan tersebut, di Kota Salatiga terdapat gugatan dari partai politik karena adanya pengurus ganda atau perubahan pengurus seperti PKB, Partai Demokrat dan PNBK yang satu dengan yang lainnya mencalonkan yang berbeda, atau yang mengusung pasangan calon yang berbeda."*

Proses pencalonan di level partai politik pun, masih seringkali tarik-menarik antar kader partai politik itu sendiri. Hal itu disadari atau tidak menjadi kendala atau dapat mengganggu kinerja KPUD untuk menetapkan pasangan calon tersebut. Mau tidak mau KPUD dalam tataran ini mesti mengcross check kebenaran kepengurusan partai politik yang mengajukan pasangan calon, padahal waktu yang disediakan untuk pendaftaran pasangan calon pilkada itu hanya 7 (tujuh) hari.

Berikut ini salah satu contoh masa pendaftaran dan penetapan pasangan calon sebagaimana yang dilakukan KPUD Kabupaten Kulon Progo pada Pilkada Bupati dan Wakil Bupati tahun 2006 lalu.

Boks 4.3. Jadwal Pendaftaran dan Penetapan Pasangan Calon Pilkada Kabupaten Kulon Progo

PENDAFTARAN DAN PENETAPAN PASANGAN CALON DI KABUPATEN KULON PROGO		
Peraturan KPUD Kulon Progo No. 5 Tahun 2006 memuat ketentuan-ketentuan tentang peserta Pilkada, tata cara pendaftaran pasangan calon, tata cara penelitian pasangan calon, penetapan pengumuman pasangan calon serta mengatur tentang formulir-formulir yang dipergunakan dalam pencalonan. Adapun tahap pencalonan di Kabupaten Kulon Progo meliputi:		
No.	Uraian	Tanggal
1.	Pengumuman pendaftaran pasangan calon	20 April 2006
2.	Pendaftaran Pasangan Calon	21 - 27 April 2006
3.	Penelitian administratif kelengkapan dan keabsahan berkas pencalonan	28 April – 1 Mei 2006
4.	Masa perbaikan dan atau melengkapi berkas persyaratan	6 – 12 Mei 2006
5.	Tahap penelitian ulang berkas perbaikan	13 – 19 Mei 2006
6.	Penetapan pasangan calon peserta Pilkada	20 Mei 2006
7.	Pengundian Nomor Urut pasangan calon dan deklarasi kesepakatan bersama siap menang dan siap kalah	23 Mei 2006

Sumber: Dokumen KPUD Kab. Kulon Progo

Pada Pleno tanggal 20 Mei 2006, KPUD menetapkan 4 (empat) pasangan yang diajukan Parpol atau gabungan Parpol yang memenuhi syarat sebagai Pasangan Calon peserta Pilkada Kabupaten Kulon Progo Tahun 2006 yaitu:

1. Pasangan Drs. H. Zuhadmono Azhari dan HM Anwar Hamid S. Sos;
2. Pasangan H Toyo Santoso Dipo BSc dan Drs. Mulyono;
3. Pasangan Drs. H. Suropto Msi dan Hj. Siti khomariah dan
4. Pasangan Drs. H. Kadiman Surodilogo MM dan Rahmat Raharja Spd MpdI.

Dari keempat pasangan calon tersebut, terdapat 2 orang calon *incumbent* yang ikut mencalonkan diri yaitu H Toyo Santoso Dipo BSc yang sebelumnya adalah sebagai pejabat Bupati Kulon Progo, dan Drs. H. Zuhadmono Azhari yang sebelumnya menjabat sebagai Wakil Bupati Kulon Progo.

Sumber: Hasil Kompilasi Data Lapangan, 2007

Dengan kata lain, masalah tersebut menyulitkan KPUD untuk menentukan salah satu kepengurusan yang sah dan yang berhak untuk mendaftarkan pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Padahal KPUD menetapkan pasangan calon setelah persyaratan-persyaratan yang mewajibkannya lengkap, kemudian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ada ditetapkan minimal 2 (dua) pasangan calon.

Berikut ini adalah daftar calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang diajukan di 8 daerah lokus kajian.

Tabel 4.3
Daftar Calon Pemilihan Kepala Daerah & Wakil Kepala Daerah

No.	Daerah Lokus	Jumlah Calon	Partai Pengusung
1	Kabupaten Kulon Progo	Pasangan Drs. H. Zuhadmono Azhari dan HM. Anwar Hamid S.Sos	Gabungan Partai Golkar dan PPP
		Pasangan H. Toyo Santoso Dipo B.Sc dan Drs. Mulyono	Gabungan PDIP dan PAN
		Pasangan Drs. H. Suropto M.Si dan Hj. Siti Komariah	PKB
		Pasangan Drs. H. Kadiman Surodilogo MM dan Rahmat Raharja Spd MpdI	Partai Marhaenisme; Partai Buruh Sosial Demokrat; PBB; Partai Merdeka; PDK; PNBK; PKPI; PPDI; Partai PNUI; PKPB; PBR; PDS; Partai Patriot Pancasila; PSI; PPD dan Partai Pelopor
2	Kabupaten Tuban	Setyo Budi dan Go Tjong Ping	PDIP
		Dra. Hj. Haeny Relawati Rini Widyastuti, M.Si dan Drs. Lilik Suhardjono	Golkar yang didukung 16 parpol yang terdiri dari 15 parpol non parlemen dan 1 Partai Demokrat
		Drs. Imam Tarmuji Taslim, SH dan Umar Rosyidi, S.Ag	Gabungan PPP dan PAN
		H. Burhanuddin Mahir, SH dan Drs. Muchtar Muis, MM	PAN
3	Kabupaten Muaro Jambi	Ir. Jaya Kusuma dan Djumadi, ST, MM	PDIP
		Drs. As'ad Syam dan Drs. Sariman Wibisono	Golkar; Partai Demokrat; PKB; dan Partai Merdeka
		Drs. Umaruddin dan Drs. H. Katibin Ismail	Gabungan partai non parelemen PNIM, PDP, PBSO, PP Pancasila, PNBK, PBR, PDK, PPDI, PIB, PDS, PKPI, PNKI, dan PSI
		H. Wikanda Darmawijaya dan Daeng Muhammad	Gabungan: PAN, PKPB, PBR, PK PI, Partai Merdeka, Partai PIB, Partai PNUI, Partai Patriot Pancasila, PNI Marhaenisme, PSI, Partai Pelopor, Partai Persatuan Daerah
4	Kabupaten Bekasi	Drs. H.M. Saleh Manaf dan H. Omin Basuni, SH	PPP dan Partai Bulan Bintang
		Drs. H. Memet Rochamat, M.Si dan Jejen Sayuti	PDIP
		Drs. H. Sa'duddin, MM dan H. M. Darip Mulyana, S.Sos, M.Si	PKS
		Drs. Munawar Fuad, M.Ag dan Adhy Firdaus, SE	Partai Demokrat dan PKB
		H. Nachrowi Solihin, S.Pd dan Drs. H. Solihin Sari	Golkar
		H. Wikanda Darmawijaya dan Daeng Muhammad	Gabungan: PAN, PKPB, PBR, PK PI, Partai Merdeka, Partai PIB, Partai PNUI, Partai Patriot Pancasila, PNI Marhaenisme, PSI, Partai Pelopor, Partai Persatuan Daerah
5	Kota Salatiga	Sutrisno Supriantoro, SE dan Drs. Kasmun Saparaus, M.Si	PKPI dan PDS
		H. Totok Mintarti dan John Manuel Manoppo, SH	PDIP dan PAN
		Drs. H. Warsa Susilo, Mpd dan Muh. Haris, SE, M.Si	Gabungan Partai PBB, PPP, PPD, PPIB, Partai Demokrat, PPDI, PKPB, PKB, dan PPD
		H. Bambang Soetopo, SE dan KH Mohammad Fathoni, BA	Gabungan Partai Golkar, PKS dan PKB
6	Kota Batam	Ahmad Dahlan, SH dan Drs. Zulfahri, MM, M.Pd.	Partai Demokrat, PNN, PBR, PKPI, PPDI, PPNU, PSI, PPD, Partai Merdeka, PKPB, dan PNBK
		Drs. Ahmad Dahlan dan Ria Saptarika	PKS, Partai Golkar, PPP dan PPD
		H. Abdul Basith dan Ir. Richard Pasaribu, M. Sc	PKB dan PDS
		Drs. Nazief Soesiladharma dan Sahat Sianturi, SH	PDIP, Partai PIB, PNI Marhaenisme, PBSO dan Partai Pelopor
7	Provinsi Banten	Drs. H. Tb. Tryana Sjamiiun dan Drs. H. Benyamin Davnie	PPP dan PAN
		Hj. Ratu Atut Chosiyah, SE dan Drs. H. Moh. Masduki, M.Si	Partai Golkar, PDIP, PBR, PBB, dan PDS
		Drs. H.M.Irsjad Djuwaeli, MM dan Drs. Mas Achmad Daniri, M.Ec	Partai Demokrat
		DR. H. Zulkieflimansyah, SE, M.Sc dan Hj. Marissa Haque, SH, M.Hum	PKS dan PSI
8	Provinsi Gorontalo	Ir. H. Fadel Muhammad dan Ir. H. Gusnar Ismail, MM	Partai Golkar
		H. Thamrin Djafar, SE, MBA dan Drs. H. A.D. Khaly	
		Ir. Bonny M.M. Ointu, M.Sc dan Ir. H. Hamid Kuna	

Sumber : Hasil Kompilasi, 2007

Kasus yang agak berbeda, berdasarkan temuan di lapangan, seperti yang terjadi di Provinsi Gorontalo, adalah merupakan persoalan sebaliknya. Di Provinsi penghasil jagung ini, justru hingga waktu yang telah ditentukan dalam pendaftaran pasangan calon, belum ada kandidat yang mendaftar untuk 2 (dua) pasangan calon, sehingga untuk menjaringnya dilakukan perpanjangan waktu hingga 3 (tiga) kali mulai tanggal 10-17 Agustus, 18-28 Agustus dan 29 Agustus – 2 September 2006). Pada gelombang pertama bakal calon (balon) yang mendaftar hanya satu paket, dan setelah perpanjangan tersebut, akhirnya terpenuhi balon sebanyak 3 (tiga) sebagaimana dapat disimak pada terlihat pada tabel 4.3. Setelah mendapat perpanjangan waktu untuk itu, banyak kalangan menilai paket bakal calon (balon) yang ikut Pilkada tampaknya hanya sebagai syarat untuk memenuhi ketentuan undang-undang.

Di samping itu, persoalan pencalonan adalah berkait dengan calon *incumbent* (pejabat aktif yang mencalonkan lagi). Calon *incumbent* hanya cuti saat kampanye saja, padahal masyarakat mempermasalahkan calon *incumbent* ini. Dalam arti mesti memundurkan diri terlebih dahulu, agar proses pilkada berjalan *fair*. tampaknya peraturan perundang-undangan seperti PP No. 6 Tahun 2005 inkonsistensi di satu sisi, dimana kalau anggota KPUD dan anggota Panitia Pengawas yang dicalonkan harus mengundurkan diri sejak adanya pemberitahuan dari DPRD kepada KPUD mengenai berakhirnya masa jabatan kepala daerah (lihat Pasal 40 ayat (4) PP No. 6 Tahun 2005). Sedangkan di sisi lain, PP tersebut tidak menyoal pengunduran diri calon *incumbent*, kecuali “di daerah lain”.

PP No. 6 tahun 2005, ditengarai bahkan dinilai oleh daerah menguntungkan posisi calon *incumbent*, padahal masyarakat mempermasalahkan calon *incumbent* tersebut. Oleh karenanya menurut salah seorang responden saat FGD di Kabupaten Kulon Progo “*perlu dibuat aturan perundang-undangan yang mengatur tentang calon incumbent ini dengan jelas agar persaingan dalam Pilkada bisa lebih sehat dan demokratis*”.

Memang, kalau kita simak PP No. 6 Tahun 2005 khususnya Pasal 40 tersebut tidak dijalankan secara konsisten. Padahal berdasarkan keputusan Mahkamah Agung No. 41 P/HUM/2006 tanggal 21 November 2006, bahwa Pasal 40 ayat (1) PP No. 6 tahun 2005 disebutkan “*Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah yang dicalonkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik menjadi calon kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah di daerah lain, wajib mengundurkan diri dari jabatannya sejak saat pendaftaran oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik*”. Menurut keputusan Mahkamah Agung tersebut, kata-kata “*di daerah lain*” dalam Pasal tersebut dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum. Dengan demikian, berarti pengunduran diri bagi calon *incumbent* niscaya harus dilakukan, kendati dia mencalonkan di mana dia sedang menjabat.

Masih soal pencalonan, bahwa UU No. 32 tahun 2004 memang tidak mengakomodir untuk calon perseorangan/independen. Namun tampaknya calon dari non-partai tersebut belakangan ini terus bergulir sebagai bagian yang penting dalam pilkada langsung. Oleh karenanya temuan di lapangan beberapa daerah menghendaki adanya calon independen dengan berbagai gagasannya yaitu sebagai berikut:

- a. Bahwa calon independen diperlukan untuk mengantisipasi calon tunggal; atau untuk menjaring calon sebanyak mungkin sebaiknya ada calon independen (non-partai);
- b. Kalau mau menghasilkan Pilkada yang optimal harus menyediakan ruang untuk calon-calon yang independen (seperti dari masyarakat baik pengusaha dan lain-lain).

Memang, ruang partisipasi masyarakat tidak hanya sekedar memilih, namun dia pun memiliki hak untuk dipilih. Munculnya kepermukaan calon independen, mestinya ditangkap sebagai sebuah koreksi terhadap partai politik, atau calon independen dalam sebuah negara demokrasi merupakan suatu hal yang wajar, apalagi kalau partai politik dianggap “gagal” menyalurkan aspirasi masyarakat. Kendati memang partai politik untuk calon independen tersebut sangat keberatan, atau partai politik sebagai salah satu institusi demokrasi yang salah satu fungsinya adalah melakukan rekrutmen kader-kader untuk menjadi pimpinan terutama di eksekutif masih keberatan. Sebagaimana dikemukakan oleh salah satu responden di Kota Salatiga *“Kalau calon independen disetujui, itu menjadi preseden buruk, karena lama-lama partai politik tidak punya peran apa-apa. Ini mekanisme politik, mekanisme demokrasi, maka secara kelembagaan partai politik harus terlibat. Jangan ada calon independen.”*

Seiring dengan berkembangnya kehendak adanya calon independen, tentunya untuk menghindari ketidakadilan politik, khususnya bagi partai politik, maka untuk calon perorangan pun perlu pengaturan yang jelas dan tegas. Jadi mulainya (*start*) secara rasional argumentatif adalah pengaturan persyaratan-persyaratannya. Analisis tim kajian ini mengelaborasinya persyaratan calon independen itu model DPD dengan adanya tanda tangan dan foto kopy KTP sebagai wujud dukungan terhadap calon independen; dan pasangan calon yang diajukan oleh bukan partai politik dibuktikan dengan foto copy KTP, sekurang-kurangnya sama dengan jumlah suara partai politik 15% dari akumulasi suara sah.

C. Pelaksanaan Kampanye

Kampanye merupakan sarana untuk menyampaikan visi dan misi dari setiap pasangan calon kepala daerah. Karena itu, kampanye menjadi bagian penting dalam proses tahapan pelaksanaan pilkada langsung, dan

ini harus dimanfaatkan oleh pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah untuk mempengaruhi pemilih (lihat PP Nomor 6 Tahun 2005 Pasal 1 butir 12).

Proses pelaksanaan kampanye pilkada dimulai dari pendaftaran tim kampanye (sejak pendaftaran pasangan calon); koordinasi penentuan lokasi dan pengamanan kampanye dengan instansi terkait; rapat penyusunan dan penetapan jadwal dengan tim kampanye; pelaksanaan kampanye; penyerahan rekening khusus dana kampanye; penyerahan laporan dana kampanye; dan diakhiri masa tenang.

Kampanye sebagai salah satu tahapan pelaksanaan pilkada langsung, harus dijalankan oleh pasangan calon kepala daerah dan wakilnya. Dalam pelaksanaannya, pasangan calon tersebut memiliki tim kampanye yang dibentuk bersama partai politik atau gabungan partai politik. Adapun penanggungjawab kampanye itu adalah pasangan calon yang pada pelaksanaannya dipertanggungjawabkan oleh tim kampanye. Kampanye tersebut dilaksanakan selama 14 hari dan berakhir 3 (tiga) hari sebelum hari pemungutan suara (lengkapannya lihat UU Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 75 sampai dengan 85, dan PP Nomor 6 Tahun 2005 Pasal 54 hingga 69).

Dalam realitasnya, berbagai "kisruh" aspek-aspek kampanye berkaitan dengan definisi kampanye dalam UU Nomor 32 tahun 2004 dan PP Nomor 6 Tahun 2005. Dalam masa kampanye masih ditemukan berbagai bentuk pelanggaran selama Pilkada, mulai dari curi start kampanye di luar jadwal sampai dengan memasang atribut pada lokasi yang dilarang.

Kampanye merupakan bagian yang tak bisa dipisahkan yang tujuannya mempengaruhi dan membujuk seseorang/massa pemilih dengan menawarkan visi dan misi kepada calon-calon pemilih. Kampanye dapat dilaksanakan oleh organisasi politik atau calon yang bersaing yang memperebutkan suara dengan cara menabur simpatik kepada masyarakat pemilih. Dalam pelaksanaan kampanye bukan berarti luput dari masalah. Hal ini sejalan dengan pendapat Syamsuddin Haris bahwa kampanye adalah satu sumber konflik dalam Pilkada dari lima konflik yang selalu muncul. *Pertama*, konflik yang bersumber dari mobilisasi politik atas nama suku, agama, daerah, dan darah. *Kedua*, konflik yang bersumber dari kampanye negatif antara pasangan calon kepala daerah. *Ketiga*, konflik yang bersumber dari premanisme politik dan pemaksaan kehendak. *Keempat*, konflik bersumber dari perbedaan penafsiran terhadap aturan main penyelenggaraan pilkada. *Kelima*, konflik yang bersumber dari manipulasi dan kecurangan perhitungan suara hasil pilkada (*Kompas*, 10 Mei 2005). Selanjutnya, A Zaini Bisri mengatakan ada tiga penyebab konflik pilkada yaitu (1). Masalah politik uang; (2). Persoalan administrasi pencalonan, dan sengketa perhitungan suara (*Suara Merdeka*, 8 Agustus 2005). Persoalan-persoalan dalam pilkada di atas masih selalu muncul dalam Pilkada langsung tahun 2006.

Bentuk-bentuk kampanye yang dilakukan sebagaimana yang diatur dalam PP 6/2005 pasal 56 yaitu pertemuan terbatas, tatap muka dan dialog, penyebaran informasi melalui media cetak dan media elektronik, penyiaran melalui radio dan/atau televisi; penyebaran bahan kampanye kepada umum; pemasangan alat peraga di tempat umum; rapat umum; debat publik/debat terbuka antar calon; dan atau kegiatan lain yang tidak melanggar peraturan perundang-undangan. Waktu kampanye ditetapkan dalam Undang-Undang No 32/2004 pasal 75 ayat (2) dan PP No 6/2005 Pasal 55 ayat (2) yang menetapkan bahwa kampanye hanya dapat dilakukan selama 14 hari dan berakhir 3 hari sebelum pemungutan suara²⁴. Apabila terjadi putaran kedua menurut PP No 6/2005 pasal 69 ayat (1) waktu kampanye dilaksanakan dalam jangka waktu 3 (tiga) hari dan berakhir 3 (tiga) hari sebelum tanggal pemungutan suara.

Waktu yang ditetapkan ini relatif sangat singkat sebab dapat merugikan pasangan calon yang bukan dari pejabat. Sementara di sisi lain, bagi calon yang sedang berkuasa (*incumbent*) sangat menguntungkan. Bahkan, menurut Bambang Prishardoyo calon *incumbent* tidak perlu lagi mengagendakan pengenalan karena telah dikenal, bahkan calon sudah membangun jaringan ke seluruh pelosok desa/kelurahan ("Posisi Mantan Pejabat dalam Pilkada" <http://www.suaramerdeka.com/harian/> diakses 22 Maret 2005). Dengan demikian jaringan yang dibangun *incumbent* di saat menjabat sudah pasti melahirkan suasana psikologis seperti peresmian program-program pemerintah.

Demikian juga peraturan kampanye untuk putaran kedua belum ada penetapan mekanisme yang baku, sebab putaran kedua bisa terjadi dari 450 kabupaten/kota yang ada di negara Republik Indonesia. Mekanisme/tatacara pemungutan, penghitungan, rekapitulasi penghitungan suara pada pemilihan putaran kedua, tidak berbeda atau berlaku ketentuan seperti pada putaran pertama. Untuk mempersiapkan putaran kedua, dibutuhkan waktu, seperti halnya putaran pertama, yaitu tahap persiapan, pelaksanaan dan penyelesaian. Masa persiapan hingga penyelesaiannya paling lama 1,5 bulan.

Dalam pelaksanaan kampanye, jadwal, lokasi dan model kampanye yang telah disepakati oleh semua pasangan calon dan tim sukses masing-masing merupakan aturan main yang harus ditaati. Berikut ini tanggapan nara sumber dari daerah tentang permasalahan yang berkaitan dengan pelaksanaan kampanye.

²⁴ Menurut anggota KPU Kabupaten Bandung, Tatang Sudrajat, pada FGD tanggal 18 April 2007 di LAN Bandung, berdasarkan pengalaman di lapangan, waktu 14 hari dipandang sudah sangat cukup untuk kampanye.

Tabel 4.4
Masalah Pelaksanaan Kampanye

NO	DAERAH LOKUS	TANGGAPAN
1	Kota Salatiga	<ul style="list-style-type: none"> • Masih adanya kesengajaan tim sukses melanggar kesepakatan tentang tata cara kampanye dengan arak-arakan sepeda motor dan mobil • Materi dan tempat kampanye serta masih kurang efektifnya tema kampanye karena kurang menonjolkan visi, misi dan program. • Mendiskreditkan pasangan calon seperti isu-isu agama dibawa-bawa • Penyampaian laporan penggunaan dana kampanye kepada KPUD tidak tepat waktu. • Tidak ada sanksi bagi yang tidak melaporkan, karena itu perlu pengaturan sanksi yang tegas tentang pelaporan penggunaan dana kampanye dalam UU/PP
2	Kota Batam	<ul style="list-style-type: none"> • Adanya pelanggaran dalam kampanye tidak pernah ada tindakan, tidak tuntas dan tidak mendidik • Tidak perlu ada sanksi terhadap pelanggaran kampanye, yang diperlukan adalah pengaturannya saja • Pelanggaran dalam pelaksanaan pilkada hanya dibuat berita acaranya dan dimuat di surat kabar hanya untuk menghiasi surat kabar saja • Tetap harus ada aturan yang jelas tentang pelanggaran dalam kampanye dan ada follow up dari pelanggaran tersebut • Dibuat pengaturan yang lebih jelas yang berkaitan dengan pelanggaran kampanye • Waktu kampanye terlalu singkat sehingga visi dan misi tidak tersebut selama pelaksanaan kampanye kepada masyarakat • Untuk mencegah pelanggaran dilakukan kesepakatan bersama sebelum pelaksanaan kampanye dimulai • Anggaran keamanan harus dibantu • Penyampaian laporan penggunaan dana kampanye kepada KPUD melalui akuntan publik yang ditunjuk KPUD • Harus ada tekanan atau ketentuan sanksi yang tegas terhadap calon yang tidak menyampaikan laporan penggunaan dana kampanye ke KPUD • Pelaksanaan audit kampanye tidak terlaksana dengan baik, calon banyak yang tidak menyampaikan penggunaan anggaran dana kampanye sehingga perlu aturan yang tegas tentang hal ini. • Hanya sebagian penyampaian hasil audit dana kampanye yang dapat terlaksana • Pelanggaran yang terjadi di Batam dikarenakan ketidaktahuan pelanggar itu sendiri, ada unsur kesengajaan tapi kecil jumlahnya. • Kebetulan pada saat masa kampanye Pilkada di Batam terjadi musibah banjir sehingga kampanye difokuskan pada kegiatan sosial. • Kewenangan Panwas hanya sampai pada memberikan peringatan saja. Paling maksimal bila panwas pintar sanksi yang diberikan adalah pembentukan opini, sehingga pemilih menilai kampanye yang dilakukan adalah kampanye negatif • Untuk kampanye terselubung seharusnya didefinisikan dulu di Undang-undang, apa yang dimaksud dengan kampanye. • Dalam UU sendiri tidak ada unsur-unsur yang mencakup apa yang diperbolehkan dalam kampanye, sehingga masing-masing daerah memiliki opini sendiri mengenai apa itu kampanye dan

		<p>apa yang tidak boleh dan boleh dilakukan dalam kampanye.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Adapun waktu untuk masa kampanye selama 14 hari itu sudah cukup, karena orang-orang yang dicalonkan adalah orang-orang yang sudah dikenal oleh masyarakat sehingga lebih mudah dalam melakukan kampanye. • Waktu yang 14 hari ini sebenarnya merupakan pembelajaran bagi calon untuk mengefektifkan waktu dan dana dalam berkampanye, sedangkan jika waktunya diperlama maka si calon akan mengeluarkan dana yang lebih besar lagi dan pada saat terpilih si calon lebih terfokus pada bagaimana agar dana yang telah dikeluarkan calon bisa kembali. • Curi start dalam kampanye sangat kecil karena sebelumnya sudah terjadwal hanya saja dalam bentuk pemasangan spanduk dan selebaran masih terjadi • Secara keseluruhan profesionalisme tim kampanye Pilkada telah terorganisir dengan baik dan teratur sehingga dapat meminimalisir tindakan anarkis pendukung Parpol dan calon • Pelaksanaan Pilkada Kota Batam pada periode 2006 khususnya pertanggungjawaban keuangan kampanye banyak tidak diaudit, sebaiknya diaudit penggunaan dan pengalokasiannya
3	Kabupaten Muara Jambi	<ul style="list-style-type: none"> • Curi start kampanye dilakukan calon Bupati melalui silaturahmi, menghadiri acara-acara tertentu di masyarakat dengan membawa misi Pilkada, Pemanfaatan fasilitas oleh calon pejabat sulit dipisahkan karena pejabat yang bersangkutan masih aktif, sehingga melalui kekuatan tersebut dapat memanfaatkannya • Anggapan incumbent yang curi start atau melakukan kampanye terselubung akan selalu muncul karena UU tidak tegas dan tidak rinci dalam mengatur kegiatan kampanye. Jika incumbent yang masih dalam masa jabatan melakukan perjalanan dinas ke daerah, apakah bisa dikatakan curi start? Tidak ada ketegasan kapan incumbent boleh atau tidak bicara politik. • Panwas harus selalu mengamati kegiatan incumbent ke daerah • Pembuktian terbalik sulit untuk diterapkan bagi incumbent yang melakukan kampanye terselubung • Di Kabupaten Muaro Jambi tidak ada komplain dari peserta Pilkada mengenai pelaksanaan kampanye • Kegiatan kampanye akan dimulai setelah ada kesepakatan waktu dan tempat antara tim sukses setiap kandidat yang diundang KPU. Pembagian waktu dan tempat diupayakan seadil mungkin. Untuk tempat ditempuh prosedur seharusnya yaitu meminta ijin dari Pemda. • Waktu selama 14 hari sudah cukup untuk pelaksanaan kampanye semua kandidat • Semua syarat tentang pelaksanaan kampanye harus jelas dalam UU atau PP yang mengatur Pilkada, baik mengenai jadwal waktu/tanggal maupun tempat pelaksanaannya • Untuk incumbent, 6 bulan sebelum pelaksanaan pilkada harus mundur atau digantikan oleh pjs • Diupayakan untuk tidak melakukan pilkada putaran kedua mengingat biaya mahal dan membutuhkan waktu • Tidak jelas jadwal kampanye • Pertanggungjawaban keuangan kampanye tidak jelas • Kriteria tentang pelanggaran kampanye dirasakan masih belum jelas. Misalnya kampanye yang berkaitan dengan incumbent, seperti ada pertemuan terbuka camat dengan masyarakat yang dihadiri atau diawasi oleh incumbent itu dianggap pelanggaran • Dalam kampanye lebih banyak terjadi proses politik • Pelanggaran dalam kampanye harus ada sanksi yang jelas dan langsung diputuskan

		<ul style="list-style-type: none"> • Harus ada bukti-bukti yang kuat terhadap pelanggaran kampanye
4	Kabupaten Kulon Progo	<ul style="list-style-type: none"> • UU 32 Tahun 2004, PP 6 tahun 2005 serta peraturan KPUD yang tidak mengimbangi suatu aturan dengan sanksi dari akibat pelanggaran yang dilakukan. • Tentang pendidikan politik menjadi tugas parpol, biasanya tidak menyeluruh, hanya kepada wilayah kerjanya masing-masing. sebaiknya Kesbanglinmas bekerjasama dengan parpol dalam melakukan pendidikan politik kepada masyarakat • Perlu dilakukan pembatasan dana kampanye, bukan pada pembatasan besarnya sumbangan • Penggunaan dana kampanye, selain jumlahnya juga perlu dilakukan pembatasan pada penggunaannya (tidak boleh untuk bantuan-bantuan) • Fungsi auditor, adalah untuk mengaudit asal usul dana selama kampanye • Mengenai profesionalisme tim kampanye: kadang-kadang tim kampanye tidak memberitahukan jadwal kampanyenya ke Polres. PP 6/2005, pasal 61
5	Kabupaten Tuban	<ul style="list-style-type: none"> • Tidak diperbolehkan untuk mencuri star melakukan kampanye • Pelanggaran kampanye dan Hari Tenang • Dalam pelaksanaan kampanye masih dijumpai terdapat adanya kegiatan-kegiatan lain yang digunakan untuk kampanye yang terselubung di luar jadwal ditetapkan • Adanya kekurangpatuhan terhadap ketentuan dalam pemasangan alat-alat peraga sehingga dapat menimbulkan konflik antar pendukung pasangan calon
6	Kabupaten Bekasi	<ul style="list-style-type: none"> • KPUD Kabupaten Bekasi bersama Tim kampanye dari setiap pasangan calon mengadakan pertemuan untuk membuat kesepakatan bersama berkenaan dengan jadwal, waktu, bentuk serta tempat/lokasi kampanye • Agar pilkada dapat berjalan dengan damai, aman dan lancar KPUD Kabupaten Bekasi beserta setiap pasangan calon membuat kesepakatan bersama yang disebut dengan "Deklarasi Damai Siap Kalah dan Siap Menang"
7	Provinsi Banten	<ul style="list-style-type: none"> • Seringkali terjadi menjelek-jelekkan lawan yang dilakukan oleh tim kampanye
8	Provinsi Gorontalo	<ul style="list-style-type: none"> • Bagi calon incumbant memang sulit dikendalikan, sehingga merugikan calon lain. • Curi start apabila calon yang telah resmi mendaftar dan benar-benar menjadi calon sesuai hasil rapat pleno KPU. • Ada calon tidak mau berkampanye pada saat jadwalnya, karena calon ini dianggap sebagai pelengkap penderita untuk memenuhi ketentuan UU No 32/2004 pasal 61 ayat (1) • Tidak adanya sanksi bagi calon yang tidak melaporkan dana kampanye. • Izin kampanye sering dilanggar, penyampaian visi dan misi sering dianggap hal yang tidak wajib • Aturan harus diperbaiki • Tim sukses harus memberikan pembelajaran politik bukan menjelek-jelekkan calon lain • Bagi Incumbent, sebelum berakhir masa jabatan 3 bulan lagi LPJ harus dinilai publik • Caretaker dibentuk saja untuk memonitoring Black campaign, dan curi start apabila telah mendaftar sebagai calon.

Gambaran pelaksanaan kampanye seperti terekam pada tabel tersebut, memang masih belum mengarah kepada apa yang diharapkan. Bahkan aturan-aturan yang sudah disepakati pada saat pendaftaran tim kampanye, masih sering dilanggar. Hal ini karena aturan yang ada baik UU Nomor 32 Tahun 2004, PP Nomor 6 Tahun 2005 dan Peraturan KPUD tidak diimbangi dengan sanksi yang berarti terhadap pelanggaran yang terjadi, kendati pun ada hanya sekedar teguran. Di samping itu, kerap kali terjadi seperti isu-isu agama dibawa-bawa seperti yang terjadi di Kota Salatiga, sehingga membuat agama tertentu tertekan.

Sebagaimana diungkapkan KPUD Kabupaten Tuban yang menyatakan bahwa di dalam pengaturan pelanggaran kampanye terdapat duplikasi pengenaan sanksi. Dalam pasal 81 ayat (2) Undang-undang nomor 32 tahun 2004 dinyatakan bahwa "*Pelanggaran atas ketentuan larangan kampanye dimaksud dalam pasal 78 huruf g, h, i dan j yang merupakan pelanggaran tata cara kampanye dikenakan sanksi: (1) peringatan tertulis dan (2) penghentian kegiatan kampanye di tempat terjadinya pelanggaran dan atau di seluruh daerah pemilihan yang bersangkutan*". Sementara dalam pasal 116 ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2004 dinyatakan bahwa "*Setiap orang yang dengan sengaja melanggar ketentuan larangan pelaksanaan kampanye sebagaimana pasal 78 huruf g, h, i dan j Pasal 79 ayat (2), (3) dan (4) diancam pidana penjara sesingkat-singkatnya 1 bulan atau paling lama 6 bulan dan atau paling sedikit Rp. 100.000,- (seratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp. 1.000.000,- (satu juta rupiah)*".

Terkait dengan calon *incumbent*, dalam kampanye memang sulit dikendalikan, "*Curi start kampanye dilakukan calon Bupati melalui silaturahmi, menghadiri acara-acara tertentu di masyarakat dengan membawa misi Pilkada. Pemanfaatan fasilitas oleh calon pejabat sulit dipisahkan karena pejabat yang bersangkutan masih aktif, sehingga melalui kekuatan tersebut dapat memanfaatkannya*," jelas salah satu responden di Muara Jambi. Karenanya, sebelum masa berakhir perlu mengundurkan terlebih dahulu dengan diiringi laporan pertanggungjawaban kepada publik dan pertanggungjawaban tersebut dinilai oleh masyarakat.

Berdasarkan uraian-uraian tersebut tampaknya kampanye masih belum berjalan secara mulus. Pelanggaran-pelanggaran yang masih terjadi dalam pelaksanaan kampanye oleh masing-masing pasangan calon pilkada, disebabkan oleh masih lemahnya sanksi dalam peraturan perundang-undangan yang ada sehingga ketika terjadi pasangan calon yang tidak melakukan kampanye pun tidak dianggap krusial. Bahkan pengumuman jumlah dan audit dana kampanye oleh akuntan publik masih belum berjalan dengan baik. Di samping itu masih ada kampanye yang dilakukan tidak sesuai regulasi seperti arak-arakan, mendiskreditkan pasangan, yang disebut dengan *back campaign* misalnya isu-isu agama dibawa seperti di Kota Salatiga. Di samping itu tim kampanye dalam melaksanakan kampanyenya memberi informasi terlambat, pemasangan

atribut yang tidak tepat, serta kurang adanya kesadaran dalam pelaporan dana kampanye yang harus disampaikan kepada publik. Hal terakhir disebabkan oleh tidak ada sanksi yang berarti apabila tidak melaporkan secara sungguh-sungguh dana kampanye. Data-data pelanggaran kampanye di beberapa daerah yang telah melaksanakan pilkada langsung di antaranya dapat disimak pada tabel di bawah.

Tabel 4.5
Pelanggaran Kampanye

NO	DAERAH	BENTUK PELANGGARAN	TINDAK LANJUT/SANKSI
1.	Kabupaten Muaro Jambi	<ul style="list-style-type: none"> - Pelaksanaan kampanye sebelum masa kampanye dimulai oleh pasangan calon - Pemasangan spanduk dan atribut lainnya sebelum masa kampanye dimulai 	Surat Peringatan KPU Kabupaten Muaro Jambi
2.	Kabupaten Kulon Progo	<ul style="list-style-type: none"> - Pemberitahuan kampanye kepada Polres kebanyakan belum dilaksanakan sesuai ketentuan pasal 10 ayat (2) Peraturan KPUD Nomor 06 Tahun 2006 - Beberapa calon/tim kampanye yang melaksanakan kampanye tidak sesuai dengan bentuk kampanye dalam Surat Tanda Terima Pemberitahuan Kampanye - Dalam kampanye rapat umum, masih ada yang membawa bendera parpol yang mengusung - Kampanye terselubung dilakukan dalam forum pengajian dan masjid, musholah - Penyobekan stiker yang diganti dengan stiker pasangan calon lainnya 	Tidak ada ketegasan sanksi dari peraturan yang dibuat oleh KPUD
3.	Kabupaten Tuban	<ul style="list-style-type: none"> - Pemasangan alat peraga oleh masing-masing pendukung calon pada saat Pra-Kampanye di tempat-tempat umum - Dugaan money politic oleh PNS Infokom Pemkab Tuban dalam bentuk membagikan uang (Rp. 10.000,0), kaos, sticker, kerudung becak bergambar Golkar dan snack - Menggunakan isu sara, penghujatan kepada pribadi dan melibatkan anak-anak di bawah umur dan adanya arak-arakan kampanye - Pencopotan dan penyobek tanda gambar - Pemasangan spanduk yang menghalangi spanduk pasangan calon lain yang telah terpasang sebelumnya 	<ul style="list-style-type: none"> - Pengiriman surat himbauan dari Panwas untuk menertibkan alat peraga kampanye - Panwas melakukan klarifikasi terhadap pelaku dan penerima uang - Pengiriman surat ke Pemkab Tuban terkait dengan ketidaknetralan PNS - Panwas mengklarifikasi kepada pelapor dan terlapor - Panwas mendamaikan kedua pihak pemasang spanduk
4.	Kota Batam	<ul style="list-style-type: none"> - Materi spanduk sifatnya provokatif - Aksi pengrusakan dan pencopotan atribut kampanye pasangan calon - Pemasangan atribut kampanye tidak pada tempatnya dan masih terpasang pada masa tenang - Adanya indikasi money politic dalam bentuk kupon berhadiah 	<ul style="list-style-type: none"> - Pencabutan atribut spanduk yang provokatif oleh Panwas - Pencabutan sisa-sisa peraga kampanye oleh Panwas - Pengiriman surat himbauan kepada tim kampanye untuk mencabuti sisa-sisa peraga kampanye
5.	Kota Salatiga	<ul style="list-style-type: none"> - Pelanggaran terhadap Pasal 55 ayat (3) PP No. 6 th. 2005 jo. Ps. 10 ayat (1) Peraturan Ketua KPU Sakatiga No. 06 Th. 2006, yaitu pemasangan atribut di luar masanya - Pelanggaran Ps. 60 huruf j PP. No. 6 Th. 2005 jo Ps. 12 huruf j Peraturan Ketua KPU Kota Salatiga No. 06 Th. 2006, dalam bentuk kampanye menggunakan arak-arakan dengan sepeda motor - Ps. 10 ayat (1) Peraturan Ketua KPU Kota Salatiga No. 06 Th. 2006, yaitu melakukan kampanye di luar jadwal 	<ul style="list-style-type: none"> - Pelepasan/pencopotan oleh Panwas - Peringatan Tertulis oleh KPU Kota Salatiga - Pembubaran dan penghentian Kampanye

(Sumber: hasil kompilasi penelitian, 2007)

Dengan demikian, bahwa kampanye merupakan proses penyadaran kepada pemilih tentang pentingnya pendidikan pemilihan, sehingga butuh waktu yang cukup agar tujuan sosialisasi tercapai, tampak dalam kegiatan kampanye yang dilaksanakan di daerah-daerah lebih kepada bagaimana pemilih tersebut pada saat pemungutan suara menentukan pilihannya kepada calon bersangkutan. Oleh karena kampanye adalah merupakan media untuk menyosialisasikan dirinya, dan idealnya menawarkan program-program untuk kepentingan daerahnya masing-masing. Sementara di pihak lain, bagi calon *incumbent* sesungguhnya waktu yang disediakan dalam kampanye tidak terlalu menjadi masalah yang berarti bagi penawaran programnya, karena setidaknya program-program yang ditawarkan kepada masa saat kampanye sudah disosialisasikan pada waktu sebelumnya. Sedangkan ketentuan untuk mundur pun bagi calon *incumbent* tidak berjalan, yang terjadi justru cuti saat kampanye.

C. Logistik Pilkada

Isu lain yang mengemuka dalam penyelenggaraan Pilkada langsung adalah berkaitan dengan aspek logistik. Aspek logistik ini sangat mempengaruhi kelancaran pelaksanaan Pilkada dan bahkan juga efisiensi dana Pilkada langsung itu sendiri. Hasil identifikasi masalah memperlihatkan terjadinya keterlambatan dukungan logistik yang kemudian menjadi kendala yang cukup mengganggu kinerja KPUD dalam penyelenggaraan Pilkada langsung.

Belum lagi masalah-masalah yang berkaitan dengan isu penyimpangan dalam pengadaan sarana dan prasarana penyelenggaraan Pilkada langsung. Masalah keterlambatan pengadaan logistik disebabkan oleh berbagai faktor antara lain keterlambatan dalam pengesahan anggaran, keterbatasan waktu KPUD dalam perencanaan, karakteristik geografis daerah yang tidak memungkinkan pengadaan dan pendistribusian logistik seperti surat suara secara cepat, serta kurang profesionalnya pihak perusahaan dalam pengadaan logistik. Ditambah lagi dengan faktor jenis, jumlah serta ketentuan sarana serta prasarana yang cukup kompleks yang dibutuhkan bagi penyelenggaraan Pilkada langsung.

Misalnya saja dalam masalah keterbatasan waktu perencanaan pengadaan logistik erat kaitannya dengan surat pemberitahuan dari DPRD tentang berakhirnya masa jabatan kepada Kepala Daerah. Karena bila menurut pada peraturan perundang-undangan yang berlaku (PP No. 17 Tahun 2005) bahwa KPUD menyusun perencanaan penyelenggaraan pilkada - termasuk perencanaan inventarisasi kebutuhan pengadaan barang dan jasa - sesudah ada surat pemberitahuan ini. Batas maksimal yang diatur oleh PP tersebut tentang pemberitahuan tersebut adalah 5 (lima) bulan, akan tetapi kenyataan di lapangan di beberapa daerah memperlihatkan waktu pemberitahuan tersebut sangat mepet.

Di samping itu, perencanaan pengadaan logistik Pilkada itu sendiri erat kaitannya dengan penetapan pemilih. Logikanya, inventarisasi kebutuhan logistik Pilkada disesuaikan dengan jumlah daftar pemilih, akan tetapi ternyata KPUD pun menghadapi permasalahan di dalam penetapan pemilih terutama dalam pemutakhiran data pemilih.

Masalah lain yang juga cukup krusial dalam manajemen logistik ini adalah berkaitan dengan soal efisiensi yang dapat dilakukan negara terutama daerah bagi pengadaan logistik penyelenggaraan Pilkada langsung. Sebagaimana ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan bahwa sumber pembiayaan Pilkada adalah APBD, dan ternyata identifikasi masalah menunjukkan bahwa jumlah untuk membiaya Pilkada langsung ini cukup memberatkan pemerintah daerah²⁵. Dari jumlah anggaran tersebut alokasi yang paling besar adalah untuk pembiayaan logistik²⁶.

Adapun penyimpangan dalam pengadaan barang yang kemudian menimbulkan terjadi praktek-praktek KKN sangat berkaitan erat dengan aspek regulasi. Baik dalam UU Nomor 32 Pasal 67 ayat 1(b) disebutkan bahwa KPUD berkewajiban untuk *menetapkan standarisasi serta kebutuhan barang dan jasa yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan*. Begitu pula halnya dalam penjabaran dari UU tersebut yakni dalam PP No. 17/2005 Pasal 72 ayat 5 yang menyebutkan bahwa “Pengadaan surat suara beserta perlengkapan pelaksanaan pemilihan yang dilaksanakan oleh KPUD yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan”.

Peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pengadaan barang dan jasa milik pemerintah adalah Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah menjadi Keputusan Presiden Nomor 61 Tahun 2004 dan Peraturan Presiden Nomor 32 tahun 2005 tentang Perubahan Kedua Atas Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003. Salah satu aturan dalam Keppres tersebut adalah bahwa pengadaan barang yang nominalnya melebihi atau di atas Rp.50 juta maka barang/jasa tersebut pengadaan harus dilelangkan secara terbuka melalui sistem prakualifikasi atau pascakualifikasi. Sedangkan pengadaan barang yang nominalnya di bawah Rp 50 juta proses pelaksanaannya dilaksanakan secara langsung atau tanpa lelang namun sistem dan mekanismenya tetap mengacu kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

²⁵ Nurul Akhmad, Anggota KPU Kota Semarang Jawa Tengah (2005) hampir semua pemerintah daerah merasa keberatan dengan jumlah anggaran untuk pelaksanaan Pilkada langsung yang diajukan oleh KPUD baik KPUD Provinsi maupun KPUD Kabupaten

²⁶ Joko J. Prihatmoko, anggota KPU Kabupaten Kendal, 2005, pos yang menyedot alokasi dana besar adalah untuk KPPS yang mencapai 40-an persen dari total biaya pilkada langsung dan pos lainnya yang alokasi dananya cukup besar adalah pencetakan surat suara dan formulir berbagai model.

Permasalahan lain yang berkaitan dengan peraturan pengadaan barang dan jasa bagi penyelenggaraan Pilkada langsung itu sendiri adalah keterbatasan waktu perencanaan KPUD sendiri untuk melaksanakan kegiatan lelang. Sedangkan kegiatan lelang itu sendiri berdasarkan peraturan tersebut menuntut mekanisme kerja yang cukup panjang. Masalah lainnya adalah keterlibatan KPUD itu sendiri baik dalam proses lelang maupun penunjukan langsung. Merujuk kepada kasus korupsi yang terjadi di KPU sendiri, erat kaitannya dengan kedua mekanisme pengadaan barang dan jasa tersebut.

Dengan demikian, logistik adalah merupakan bagian dari keberlangsungan penyelenggaraan pilkada, sehingga logistik sangat penting untuk dikaji. Persoalan logistik berperan penting dan berpengaruh terhadap kelancaran dan kesuksesan penyelenggaraan pilkada langsung.

Terlambatnya persoalan logistik mengganggu terhadap kualitas keberhasilan pilkada itu sendiri. Keterlambatan pengadaan logistik disebabkan oleh berbagai faktor antara lain keterlambatan dalam pengesahan anggaran, keterbatasan waktu KPUD dalam perencanaan, karakteristik geografis daerah yang tidak memungkinkan pengadaan dan pendistribusian logistik seperti surat suara secara cepat, serta kurang profesionalnya pihak perusahaan dalam pengadaan logistik.

Memang, persoalan logistik tidak berdiri sendiri, tapi berkaitan dengan pertama kali surat pemberitahuan dari DPRD masa berakhirnya jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah. KPUD sebagaimana perintah undang-undang dalam masa persiapan harus merumuskan segenap kebutuhan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pilkada langsung, dan jumlah pemilih yang benar-benar sudah valid, serta perlengkapan-perengkapan pelaksanaan pemilihan yang dilaksanakan oleh KPUD. Sebagaimana disebutkan dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 dan PP Nomor 6 Tahun 2005 pasal 6 huruf b, bahwa KPUD memiliki kewenangan dalam "menetapkan standarisasi serta kebutuhan barang dan jasa yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilihan berdasarkan peraturan perundang-undangan".

Untuk kepentingan logistik tersebut, berkait dengan Kepres Nomor 80 Tahun 2003, yang dirubah menjadi Kepres Nomor 61 Tahun 2004 dan Peraturan Presiden Nomor 32 tahun 2005 tentang Perubahan Kedua Atas Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003. Salah satu aturan dalam Keppres tersebut adalah bahwa pengadaan barang yang nominalnya melebihi atau di atas Rp.50 juta maka barang/jasa tersebut pengadaan harus dilelangkan secara terbuka melalui sistem prakualifikasi atau pascakualifikasi. Sedangkan pengadaan barang yang nominalnya di bawah Rp 50 juta proses pelaksanaannya dilaksanakan secara langsung atau tanpa lelang namun sistem dan mekanismenya tetap mengacu

kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sebagai contoh berikut ini ditampilkan data metode pengadaan logistik Pilkada di beberapa daerah lokus kajian.

Tabel 4.6
Metode Pengadaan Logistik Pilkada di Beberapa Daerah

NO	DAERAH	METODE PENGADAAN LOGISTIK	KETERANGAN
1.	Kabupaten Bekasi	1. Lelang Umum Pasca Kualifikasi	Pencetakan surat suara, tanda khusus/tinta, pencetakan kartu pemilih dan pencetakan formulir Model C6-KWK (undangan pemilih) dengan nilai Rp. 535.180.500,-
		2. Pemilihan Langsung Pra Kualifikasi	Pengadaan alat administrasi di TPS, alat dan bantalan pencoblos, pencetakan buku Model C (C1, C3, C4, C5, C8 dan C9), pengadaan tanda pengenal KPPS dengan nilai Rp. 344.050.000,-
		3. Penunjukkan Langsung	Sebanyak 24 paket pekerjaan
		4. Swakelola	Sebanyak 4 paket pekerjaan
2.	Kabupaten Tuban	1. Pelelangan Umum	Pencetakan surat suara, pengadaan tinta sidik jari, pencetakan Formulir Model C, D dan A, dan pencetakan kartu pemilih
		2. Pemilihan Langsung	Pencetakan formulir sudah didaftar sebagai pemilih dan Formulir Model A.KWK
		3. Penunjukan Langsung	Pengadaan spanduk, poster sosialisasi, buku sosialisasi, tanda pengenal PPK dan PPS, Pengenal saksi, pengamanan, anggota dan pemantau, sampul, ATK TPS, Baliho, Pencetakan daftar pasangan calon, segel, label dan stiker, pengadaan jasa audit dana kampanye, penyiaran penayangan debat publik antar calon
		4. Pembelian Langsung	Pengadaan kantong plastik, karet gelang, kardus bekas, gembok dan kunci, spanduk bakal calon dan tambahan pencetakan kartu pemilih
3.	Kabupaten Kulon Progo	1. Lelang	Pengadaan surat suara dan pengadaan kartu pemilih, dengan nilai Rp. 443.360.250,-
		2. Pemilihan Langsung	Pengadaan bahan pemilihan (al. Undangan, naskah sumpah, formulir, stiker, segel, dll), dengan nilai Rp. 71.945.788,-
		3. Penunjukkan Langsung	Pengadaan tinta, ATK pemilihan, Peralatan pemilihan (alat, alas coblos, gembok & kunci), pengadaan template (pemilu akses), bahan sosialisasi, penggandaan peraturan2 pilkada, peralatan kantor, dokumentasi, auditor, pembuatan piagam. Nilai: Rp. 325.227.250,-
		4. Swakelola	Pendaftaran pemilih (al. Pembuatan bukti terdaftar, form perbaikan pemilih, form pemilih tambahan, dll) dengan nilai Rp. 63.842.188,-

(Sumber: Pengolahan data lapangan, 2007)

Tabel tersebut memperlihatkan bahwa sesuai dengan peraturan perundang-undangan tentang pengadaan barang dan jasa, dalam pengadaan logistik KPUD di daerah melakukannya melalui empat metode yaitu lelang, pemilihan langsung, penunjukkan langsung dan swakelola (pembelian langsung). Di tiga daerah lokus kajian, untuk pengadaan barang berupa pengadaan surat suara dan kartu pemilih dilakukan dengan metode lelang. KPUD Kabupaten Tuban dan Bekasi untuk pengadaan tinta dilakukan dengan lelang, sedangkan KPUD

Kabupaten Kulon Progo melakukannya dengan mekanisme penunjukkan langsung.

Adapun tanggapan nara sumber di beberapa daerah penelitian berkaitan dengan logistik Pilkada dapat dilihat pada tabel berikut ini.

Tabel 4.7
Masalah Logistik

No	Daerah Lokus	Tanggapan
1	Kota Salatiga	<ul style="list-style-type: none">▪ Pengadaan langsung dan lelang itu prosesnya dilaksanakan sebelumnya, tetapi pelaksanaannya setelah anggaran <i>didrop</i>.▪ Tidak ada yang keliru di dalam pengadaan barang dan jasa sesuai dengan proses hukum▪ Harga barang fluktuatif, peraturan yang lama kepres 80 ada permasalahan untuk pelaksanaan saat ini▪ Wewenang diberikan kepada sekretariat, karena birokrasi sudah terbiasa melakukan seperti itu▪ Cermatan kami, itu karena diutamakan cukup bagus. Kami pemantau tidak menemukan kekeliruan.
2	Kota Batam	<ul style="list-style-type: none">• Berjalan dengan baik sesuai dengan rencana KPUD, pengadaan sesuai dengan yang sudah dianggarkan apalagi juga menggunakan logistik yang sudah dipakai pada saat Pilgub sehingga dapat mengurangi anggaran• KPU tidak terlibat langsung dalam pengadaan logistik Pilkada• Harus ada standar manajemen logistik khusus untuk penyelenggaraan Pilkada• Pengadaan logistik Pilkada untuk sekarang yang mengurus Pemda setempat sehingga jika ada masalah maka yang salah adalah Pemdanya. Aturan seharusnya dibuat sesuai dengan letak geografis daerahnya, mungkin jika di Pulau Jawa bisa dilakukan tapi belum tentu dapat dilakukan di daerah lain seperti misalnya keserempakan pendistribusian. Ada baiknya dibuat aturan yang lebih fleksibel dalam pendistribusian logistik untuk daerah-daerah yang secara geografis memiliki kendala• Untuk daerah kota tidak ada permasalahan cuma daerah yang hinterland (pesisir) yang agak kesulitan karena masih minimnya fasilitas• Aturan khusus tentang distribusi logistik• Fleksibilita waktu pendistribusian logistik terutama ke daerah-daerah yang sulit dijangkau
3	Kabupaten Muara Jambi	<ul style="list-style-type: none">• Tidak masalah. Kebutuhan logistik, inventaris barang diusulkan ke Bupati sehingga terpenuhi melalui anggaran• Sangat setuju jika manajemen logistik (meliputi : kotak suara, bilik suara, kartu suara, kartu pemilih, formulir dll) diatur lebih baik• Pengadaan Logistik di dinilai sudah bagus, kotak suara <i>didrop</i> oleh pusat, bilik suara menggunakan bekas pemilu. Pengadaan kartu suara/kartu pemilih/formulir/ lainnya dilakukan sesuai dengan aturan yang ditetapkan, jika harus lelang maka prosedurnya akan dipenuhi• Manajemen Logistik harus jelas.• Secara nasional harus diperhitungkan letak geografis suatu daerah.• Untuk daerah terpencil/sulit dijangkau agar dipertimbangkan sarana transportasi khusus yang akan menunjang kelancaran pelaksanaan Pilkada• Perencanaan anggaran yang tidak akurat• DPRD yang kurang memahami mana yang prioritas

		<ul style="list-style-type: none"> • Yang perlu ditingkatkan terutama dalam hal pendistribusian logistik Pilkada • Peran Tim Desk Pilkada adalah untuk memantau pendistribusian logistik pilkada ini • Koordinasi antara KPUD dengan Desk Pilkada
4	Kabupaten Kulon Progo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dalam jangka waktu 21 hari sesudah pemberitahuan DPRD, KPUD harus membentuk PPK dan PPS, tapi ternyata APBD belum disahkan. Sehingga cukup kalang kabut. Jadi sebaiknya pengesahan APBD harus tepat waktu. ▪ Honor pengadaan logistik sangat kecil. Sebaiknya dibuat sesuai dengan proporsinya. ▪ Terdapat perbedaan persepsi antara KPUD (berdasar PP 80) dan BPK, sebaiknya ada sosialisasi dari BPK mengenai hal tersebut. ▪ Masalah keuangan sebenarnya tidak masalah. BPK kadang-kadang "melebihi" wewenang.
5	Kabupaten Tuban	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Untuk Pilkada dialokasi anggaran berdasarkan APBD Kab Tuban Perda no 13 /2005 sebesar Rp. 8.567.889.950. Realisasi pelaksanaan anggran telah terpakai secara efektif, namun masih ada anggaran yang belum terpakai sebesar kurang lebih 10%. ▪ Untuk melaksanakan pengadaan logistik telah ditunjuk sekretaris KPUD sebagai pejabat yang diberi kuasa sebagai pengguna barang dan jasa di lingkungan KPUD Kab. Tuban dalam penyelenggaraaan pilkasa Kab Tuban tahun 2006 berdasarkan SK KPUD Kab Tuban no 4/2006. sedangkan untuk pengadan logistic telah ditunjuk panitia pengadaan barang dan jasa serta panitia pemeriksa barang dengan SK Sekretaris KPUD Kab TUBan no 6/2006. ▪ Dari penyediaan Logistik/Pengadaan barang, Mekanisme KPUD sudah benar tetapi masih terjadi adanya opini yang dirampas walaupun dilakukan dengan suatu persaingan secara resmi.
6	Provinsi Gorontalo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tidak ada permasalahan. ▪ Karena wilayah Gorontalo memiliki wilayah pulau-pulau sarana dan prasana perlu ditingkatkan

Masalah logistik pilkada langsung, berdasarkan mekanisme yang ada, tampaknya telah sesuai dengan prosedur yang ada, kendati sebagaimana digambarkan pada tabel di atas, menunjukkan bahwa persoalan logistik berkait dengan mulai dari pemberitahuan DPRD tentang berakhirnya masa jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah kepada KPUD khususnya. Kalau melihat waktu yang tersedia dianggap kurang memadai, apalagi prosedur pelaksanaan untuk kepentingan logistik tersbeut harus melalui lelang sebagaimana diatur dalam kepres tersebut di atas, belum lagi masalah keterlambatan penetapan anggaran pendapatan dan belanja daerah.

E. Permasalahan Politik Uang (*Money Politic*)

Dalam dunia politik, dalam upaya untuk mencapai tujuan senantiasa dilakukan dengan mengerahkan semua potensi sumber daya yang ada. Tampaknya taktik untuk memperoleh kekuasaan (*the struggle of power*), khususnya untuk mendapatkan posisi "*number one*" di daerah, masih

diwarnai dengan adanya mobilisasi dan optimalisasi peran yang dimilikinya, agar mendapat dukungan dari rakyat (para pemilih).

Dengan demikian, manuver, pembentukan opini massa, dan gerakan senantiasa dijalankan ke segala arah "jarum" dengan tujuan mendapatkan posisi kekuasaan sebagai kepala daerah. Langkah-langkah itu dalam beragam bentuk dan gerakannya seperti politik uang (dalam beragam bentuk mulai dari membagi-bagi sembako, uang tunai, memberi santunan/sodaqoh, membagi-bagi paket lebaran seperti sarung, dan lain-lain, *doorprize* bagi yang menghadiri kampanye, iming-iming hadiah TPS yang paling banyak menanggung suara (<http://www.republika.co.id>, 15 April 2004) dan penggunaan fasilitas negara untuk kampanye (<http://www.gatra.com>, 17 Maret 2004). Politik uang lainnya yang terjadi adalah adanya calon dari luar partai dengan cara "sewa perahu". Kemudian, Muchlis (2005:42) mempertegas bahwa setiap bakal pasangan calon yang berasal dari non-partai harus menyediakan dana yang sangat besar kepada partai untuk dapat dicalonkan oleh sebuah partai atau gabungan partai. Istilah ini dikenal sebagai "uang pintu" atau karcis masuk ke pintu partai politik sebagai kandidat kepala/wakil kepala daerah yang diusung oleh partai yang bersangkutan dengan jumlah uang pintu masuk bervariasi antara dua sampai delapan miliar. Politik uang dalam pilkada tampaknya mengalami pergeseran dulunya berada di legislatif (DPRD) kini beralih ke partai politik dan rakyat pemilih dengan berbagai bentuk sebagaimana telah disebutkan.

Walaupun pemilihan kepala daerah dulunya dipilih DPRD yang mengandung banyak permasalahan di bidang demokrasi, dengan lahirnya kebijakan pemilihan langsung oleh rakyat bukan berarti penyelenggaraan pilkada berjalan dengan mulus. Masih terjadi kelalaian politik (*political caressness*) yang menyebabkan persoalan lanjutan salah satu di antaranya ialah politik uang. *Money politic* adalah suatu cara yang melanggar kode etik dalam pilkada, karena dapat merusak tatanan berdemokrasi. Untuk menghindari agar tidak terjadi pelanggaran kode etik diatur dalam UU 32/2004 pasal 82 ayat (1); PP 6/2005 Pasal 64 ayat (1); PP 17/2005 Pasal 64 ayat (1) yaitu: Pasangan calon atau dan/atau tim kampanye dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi pemilih. Kemudian dalam UU No 32/2004 Pasal 59 ayat (1) disebutkan bahwa "Peserta pemilihan kepada daerah dan wakil kepala daerah adalah pasangan calon yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik". Selanjutnya dalam PP No 6/2005 ayat (5) dinyatakan bahwa "Proses penyaringan bakal calon dilakukan secara demokratis dan transparan sesuai dengan mekanisme yang berlaku dalam Partai Politik atau Gabungan Partai Politik".

Dengan demikian, perdebatan politik uang dalam penyelenggaraan pilkada merupakan perdebatan yang tak berujung. Oleh karena itu perlu kejelasan secara definitif yang dimaksud dengan politik uang, sehingga benar-benar terdeteksi sejak dini. Meskipun praktek politik uang diakui oleh responden, namun sangat sulit untuk dilacak atau dibuktikan. Mengingat istilah “politik uang” masih kabur, maka perlu kejelasan tentang kriterianya yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan. Apalagi dalam berdemokrasi, masyarakat kita masih terbatas karena masih bisa dipengaruhi oleh hal-hal seperti itu. Padahal penentuan pemilihan kepala daerah merupakan suatu penilaian kinerja terhadap mereka pasangan calon tersebut.

Adapun tanggapan responden di beberapa daerah penelitian tentang masalah politik uang dapat dilihat pada tabel berikut ini.

Tabel 4.8
Masalah Politik Uang

No	Daerah Lokus	Tanggapan
1	Kota Salatiga	<ul style="list-style-type: none">▪ Perlu kejelasan tentang kriterianya yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan▪ Permainan para tim sukses begini, modelnya ada yang menundukkan kepala.▪ Sandi-sandi yang dimainkan tim sukses, juga modelnya tidak langsung.▪ Ada namun sulit dibuktikan dengan pendekatan formalitas▪ Diperbolehkan calon independen untuk mengurangi politik uang▪ Itu ada, kemuan tidak hanya calon, tapi oleh masyarakat itu sendiri▪ Paling mendasar politik uang itu, namun saya tidak melihat pada pengaturan kebijakan.
2	Kota Batam	<ul style="list-style-type: none">• Perlu dipahami dengan benar dulu pengertian money politic• Sanksi money politic tidak jelas, jangan hanya memberikan peringatan saja• Untuk mencegah isu politic uang setuju adanya metode penjarangan aspirasi independen oleh Panitia Penjarangan Calon• Calon adalah hal yang strategis sepanjang persyaratannya• Karena aturannya tidak jelas tidak dapat ditafsirkan apa itu money politic di lapangan. Contoh di Batam saat kampanye terjadi musibah banjir, banyak partai yang memberikan bantuan, apakah itu juga termasuk money politic? Jadi money politic itu masih multi tafsir• Calon independen belum dimungkinkan karena di dalam aturannya belum memungkinkan untuk ada calon independen. Karena untuk menjadi calon independen untuk saat ini belum bagus karena euforianya sangat tinggi malah nantinya banyak orang yang mencalonkan diri sebagai calon karena merasa dirinya independen. Lebih baik seperti sekarang ini karena lebih jelas dari parpol mana si calon didukung• Di lapangan pelaksanaannya sulit dibuktikan
3	Muara Jambi	<ul style="list-style-type: none">• Pilkada langsung tidak ada politik uang dari calon yang dipungut partai politik, akan tetapi calon ada menjanjikan atau memberi uang sama pemilih• Istilah Money Politic yang tidak jelas batasannya di dalam UU, menyebabkan berbagai kegiatan pemberian transport/uang

		<p>makan kepada masyarakat saat kampanye atau pemilihan tidak bisa disebutkan sebagai Money Politic</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pemeriksaan keuangan para kandidat oleh auditor dilaksanakan • Batasan Money Politic harus jelas dalam UU • Penegakan hukum/konsekuensi yang jelas untuk pelaku Money Politic • Bagi-bagi hadiah dan amplop • Money Politic pasti ada dan tidak bisa dihapuskan karena sudah menjadi perilaku nasional • Untuk menghidarkan politik uang setuju saja adanya calon dari independen dan adanya audit terhadap dana kampanye. • Tapi masalahnya dalam hal ini ada pihak-pihak lain yang terselubung yang memanfaatkan isu ini. • Isu money politic memang masih susah dibuktikan secara langsung di lapangan
4	Kabupaten Kulon Progo	<ul style="list-style-type: none"> • Dibuka wacana calon independen
5	Kab. Bekasi	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Panwas harus mempunyai kewenangan yang sangat jelas untuk mengeksekusi pelanggaran-pelanggaran yang terjadi dalam pelaksanaan Pilkada. ▪ Menyangkut <i>Money Politic</i> yang sulit untuk dibuktikan kebenarannya • Pelanggaran money politic dalam pelaksanaan Pilkada hanya sebagai catatan-catatan hasil temuan, tidak ada tindakan-tindakan secara riil kepada pelaku money politic.
6	Kabupaten Tuban	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Politik uang, memang masih ada tetapi dari kedua belah pihak saling membutuhkan sehingga sulit sekali untuk dibuktikan di pengadilan terutama di daerah-daerah pedalaman
7	Kabupaten Bekasi	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Panwas harus mempunyai kewenangan yang sangat jelas untuk mengeksekusi pelanggaran-pelanggaran yang terjadi dalam pelaksanaan Pilkada. ▪ Menyangkut <i>Money Politic</i> yang sulit untuk dibuktikan kebenarannya ▪ Pelanggaran money politic dalam pelaksanaan Pilkada hanya sebagai catatan-catatan hasil temuan, tidak ada tindakan-tindakan secara riil kepada pelaku money politic.
8	Provinsi Gorontalo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Isu itu ada tapi sulit dibuktikan. kecuali ada lembaga independen yang mampu melacak

Politik dan uang ibarat dua sisi satu keping uang logam. Maksudnya untuk memperoleh kekuasaan (atau jabatan) dalam kultur politik negara Indonesia, kerap kali (kalau tidak selalu) tidak lepas dari uang, baik pada saat mau mendudukinya maupun sedang menduduki jabatannya. Jadi, persoalan politik uang sebagaimana ditengarai oleh responden di daerah-daerah yang digambarkan pada tabel di atas, menunjukkan, bahwa memang politik uang itu ada, kendati sulit untuk dibuktikan. Bahkan politik uang, memang ada karena dari kedua belah pihak saling membutuhkan sehingga sulit sekali untuk dibuktikan. Misalnya dalam Laporan Panitia Pengawas Pilkada Bupati dan Wakil Bupati Tuban tahun 2006, memperlihatkan adanya laporan bahkan temuan Panwas itu sendiri tentang adanya dugaan *money politic* yang dilakukan oleh calon.

Seiring dengan itu pun, Panwas harus jeli untuk dapat mengusut politik uang tersebut, Panwas (dalam pengusutannya tidak selalu menggunakan pendekatan formal) harus mempunyai kewenangan yang

sangat jelas untuk mengeksekusi pelanggaran-pelanggaran yang terjadi dalam pelaksanaan Pilkada. Pelanggaran *money politic* dalam pelaksanaan Pilkada hanya sebagai catatan-catatan hasil temuan, tidak ada tindakan-tindakan secara riil kepada pelaku *money politic*.

Kendati, kata KPUD Kabupaten Muara Jambi, "*Pilkada langsung tidak ada politik uang dari calon yang dipungut partai politik, akan tetapi calon ada menjanjikan atau memberi uang sama pemilih.*" Dengan demikian, keberadaan politik uang tersebut sesungguhnya ada namun karena ketidak-jelasan peraturan perundang-undangan pun berdampak pada ketidakjelasan hal tersebut. Hal itu tampak perlu diatur secara jelas dan tegas dalam peraturan perundang-undangan. Istilah *money politic* yang tidak jelas batasannya di dalam peraturan perundang-undangan, menyebabkan berbagai kegiatan pemberian transport/uang makan kepada masyarakat saat kampanye atau pemilihan tidak bisa disebutkan sebagai *money politic*.

Realitas politik uang di lapangan sulit untuk dibuktikan, karena satu sama lain saling membutuhkan, bahkan hal itu menurut salah satu responden sudah menjadi perilaku nasional. Dengan demikian, multi tafsir dalam hal fenomena seperti contoh di Batam saat kampanye terjadi musibah banjir, banyak partai yang memberikan bantuan, apakah itu juga termasuk *money politic*? Berikut ini cuplikan di media massa di Batam seputar isu politik uang saat penyelenggaraan Pilkada Walikota dan Wakil Walikota Batam tahun 2006.

Boks 4.4. Isu Politik Uang di Pilkada Kota Batam

**Panwasda: Itu Pelanggaran Pilkada
Heboh, Lucky Draw Berhadiah 150 Juta!**

Suhu politik Batam kian memanas jelang sehari pencoblosan langsung Wali Kota dan Wakil Walikota Batam. Kupon lucky draw beredar dengan total hadiah Rp 175 juta, jika warga memilih salah satu pasangan calon. Siapa pelaku di balik ini semua?

Yang pasti, Panitia Pengawas Pilkada (Panwasda) juga mengaku kecolongan. Jelas, hal tersebut bentuk pelanggaran. Memang, namanya politik, memang ada strategi. Walaupun saat ini sedang dalam masa tenang, namun strategi itu tetap berjalan. Sayangnya, strategi itu dianggap sebuah pelanggaran.

Lucky draw itu memberikan iming-iming kepada warga. Informasi yang berkembang di masyarakat, hadiah itu diberikan jika pasangan nomor urut 1 menang. Jika pasangan lain yang terpilih, maka lucky draw itu tidak dilaksanakan.

Dalam kuponnya, memang dimuat gambar empat calon walikota. Namun, pada sebelah kanan kupon tersebut, terpampang lagi lebih besar pasangan Dachlan-Zulbahri. Di bawahnya tertulis "terima kasih atas dukungan anda kepada kami".

Kupon berukuran sebesar kertas tiket itu bermerek Vote Quiz Indonesia. Di belakang tertulis tujuannya untuk meminimalisir angka golput.

Tapi kenapa harus ada iming-iming? Seperti di belakang kuponnya tertulis pemenang pertama dapat hadiah Rp 25.000.000. untuk hadiah kedua Rp 30.000.000. untuk dua orang. Sedangkan untuk hadiah keempat tersedia Rp 100.000.000. untuk 10 orang.

Apakah kupon itu berasal dari pasangan calon nomor satu atau tim kampanyenya? Sekretaris tim kampanye Dachlan-Zulbahri, Suparno mengatakan sangat terkejut mendengar adanya informasi itu. Ia mengaku baru mengetahui adanya kupon lucky draw itu saat dihubungi POSMETRO.

Lalu siapa yang berinisiatif dan menyebarkan kupon itu ke masyarakat? "Kami pun akan mencari," katanya. Kupon yang diperjualbelikan itu diperkirakan tidak diperjualbelikan kepada masyarakat.

Suparno menambahkan, pihaknya juga meminta kepada Panitia Pengawas untuk menindaklanjuti kasus ini. "Panwas silakan mengambil tindakan," jelasnya.

Lebih jauh lagi Suparno mengatakan, sampai saat ini pihaknya tidak pernah merencanakan membuat program lucky draw seperti yang muncul menjelang deik-detik pencoblosan ini. "Menginstruksikan pun kami tidak pernah," tegasnya lagi.

Sementara itu, Panwas kota Batam, Kamal L. SH. Yang dikonfirmasi wartawan mengatakan, penyebaran kupon lucky draw itu merupakan pelanggaran aturan kampanye. "Sekarang kan bukan masa kampanye lagi," jelasnya.

Namun untuk menindaklanjuti kasus itu, ia mengaku pihaknya akan mengalami kesulitan karena tidak diketahui siapa tersangkanya. "Tapi ini akan kita plenokan," terangnya. Saat ditanya apakah selebaran itu bermuatan *money politic*? Panwas belum bias menyatakan dengan tegas. "Kita harus mengedepankan asas praduga tak bersalah," ungkapnya. (lae)

(Sumber: POSMETRO Batam, 20 Januari 2006)

Tampaknya untuk menghindari politik uang tersebut atau paling tidak mengeliminirnya, pasangan calon mesti mengumumkan harta kekayaannya ke publik melalui media massa. *"Hal ini perlu diterapkan dalam konstelasi kepolitikan nasional umumnya dan khususnya di tingkat lokal,"* jelas salah satu responden.

Alternatif untuk menghindari politik uang, di daerah tanggapannya sangat variatif. *Pertama*, bahwa calon independen perlu diakomodir. Argumen yang menghendaki adanya calon independen, adalah karena dengan tidak melalui perahu partai politik, dapat memberikan penyadaran terhadap partai politik di satu sisi, dan di sisi lain, bahwa proses demokrasi dalam hal perekrutmenan pimpinan daerah, tidak selalu melalui partai politik. Dengan kata lain, bahwa partai politik bukan satu-satunya untuk menjaring calon kepala daerah dan wakilnya yang akan diajukan, tetapi bahwa itu merupakan hak setiap warga negara.

Kedua, yang masih menolak calon independen, pertama dan terutama dewasa ini, karena calon independen secara undang-undang belum dimungkinkan, untuk konteks sekarang. Di samping itu menurut responden di daerah *"untuk menjadi calon independen untuk saat ini belum bagus karena euforianya sangat tinggi malah nantinya banyak orang yang mencalonkan diri sebagai calon karena merasa dirinya independen. Lebih baik seperti sekarang ini karena lebih jelas dari parpol mana si calon didukung"*.

Dalam perkembangan dan kehendak publik yang sedang bergulir dewasa ini, untuk calon independen dalam konstelasi kepolitikan nasional maupun lokal patut menjadi pertimbangan sebagai perwujudan demokrasi yang senyatanya tidak melalui *an sich* partai politik. Namun untuk menghindari politik uang, keberadaan calon independen pun bukan berarti politik uang itu tidak terjadi.

Fakta bahwa uang memang memegang peranan penting dalam setiap kegiatan, namun bukan berarti untuk mempengaruhi para pemilih dalam hal ini. Politik membutuhkan uang, namun uang bukanlah satu-satunya yang terpenting untuk memperoleh kekuasaan. Oleh karenanya agar uang tidak menjadi alat untuk memperoleh kekuasaan harus diatur dalam pengumpulan dan kebijakan politik yang adil dan transparan.

F. Pertanggung Jawaban Keuangan Pilkada

Erat kaitannya dengan permasalahan logistik pelaksanaan Pilkada langsung adalah aspek pendanaan yakni sumber dan besaran anggaran yang dibutuhkan, termasuk di dalamnya mekanisme pertanggungjawaban penggunaan anggaran itu sendiri. Aspek pendanaan menjadi krusial sebagai konsekuensi dari proses demokrasi dalam hal ini pemilihan pemimpin daerah yang melibatkan masyarakat banyak. Berbeda dengan pemilihan kepala daerah sebelumnya, Pilkada langsung

pasti akan memerlukan biaya yang sangat banyak. Terlebih lagi sistem pilkada yang diterapkan bersifat *two round system* sebagaimana yang diterapkan dalam pemilihan presiden tahun 2004. Di satu sisi, model ini akan menghasilkan legitimasi kepala daerah yang maksimal akan tetapi memerlukan biaya yang banyak²⁷.

Sebagai gambaran, misalnya saja di wilayah Jawa Tengah pada tahun 2005 jumlah anggaran yang dikeluarkan dari APBD untuk membiaya pilkadal di 17 daerah kota dan kabupaten adalah sebesar Rp. 90,8 milyar, dengan kisaran anggaran terendah sebesar Rp 1,5 milyar dan tertinggi sebesar Rp. 12 milyar (dalam Fitriyah, Sistem dan Proses Pilkada Secara Langsung, Analisis CSIS: 2005). Atau dengan kata lain, rata-rata biaya yang dikeluarkan APBD untuk anggaran Pilkada di daerah Jawa Tengah sebesar Rp. 5 miliar lebih. Belum lagi apabila kita akumulasikan dengan pelaksanaan Pilkada di seluruh Indonesia terdiri dari 438 untuk pemilihan Bupati/Walikota dan 33 pemilihan Gubernur. Secara kasar dalam kurun waktu setiap lima tahun sekali, pemerintah mengeluarkan anggaran lebih dari 2 triliun untuk membiaya pilkada. Belum lagi dengan antisipasi kemungkinan terjadinya pemilihan ulangan, tentu saja akan berimplikasi terhadap pembengkakan anggaran.

Masalah lainnya berkaitan dengan anggaran ini berdasarkan identifikasi masalah berkaitan dengan aspek pengelolaannya, mulai dari perencanaan sampai dengan pertanggungjawabannya. Masalah yang muncul dalam tahapan perencanaannya misalnya saja yang masih sering terjadi antara lain keterlambatan pengesahan anggaran oleh DPRD dan pencairannya. Adapun proses pencairan terhadap kebutuhan anggaran untuk kegiatan pemilihan yang diajukan oleh KPUD berdasarkan Pasal 3 ayat (4) PP No. 6 tahun 2005 sebagaimana telah diubah menjadi PP No 17 tahun 2005 disesuaikan dengan mekanisme dan prosedur pengelolaan keuangan daerah.

Pada pelaksanaan pilkada periode 2005, salah satu penyebab keterlambatan pencairan anggaran adalah diterbitkannya aturan-aturan seperti Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 12 tahun 2005, yang kemudian diubah dengan Permendagri No. 21 Tahun 2005 pada saat proses pilkada sedang berlangsung²⁸. Belum lagi masalah yang berkaitan dengan mekanisme pengawasan serta pertanggung-jawaban penggunaan anggaran oleh KPUD sebagai alat kontrol untuk meminimalkan penyimpangan anggaran.

Dengan dilakukannya perubahan terhadap UU Nomor 32 Tahun 2004 melalui Perpu Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Undang-undang

²⁷ Lihat Joko J. Prihatmoko, 2005

²⁸ Menurut anggota KPU Kabupaten Bandung, Tatang Sudrajat pada FDG 18 April 2007 di LAN Bandung, adanya kebingungan dan perbedaan tafsir dari KPUD dan perangkat Pemda tentang ketentuan Keuangan/Pembiayaan Pilkada (Permendagri 12 dan 21/2005). Lihat pula Fitriyah, 2005.

Nomor 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah dan perubahan PP Nomor 6 tahun 2005 melalui PP Nomor 17 Tahun 2005 yang menghapuskan aturan tentang kewajiban KPUD untuk mempertanggung jawabkan penggunaan anggaran kepada DPRD, dengan alasan untuk mewujudkan independensi KPUD dalam penyelenggaraan Pilkada. Implikasinya adalah kepada siapa KPUD wajib menyampaikan pertanggungjawaban penggunaan anggaran penyelenggaraan Pilkada?²⁹.

Seluruh proses pilkada langsung atau tidak langsung berkaitan dengan aspek pendanaan yakni sumber dan besaran anggaran yang dibutuhkan, termasuk di dalamnya mekanisme pertanggungjawaban penggunaan anggaran itu sendiri. Aspek pendanaan menjadi krusial sebagai konsekuensi dari proses demokrasi dalam hal ini pemilihan pemimpin daerah yang melibatkan masyarakat banyak.

Pengelolaan anggaran kebutuhan pilkada mulai dari perencanaan sampai pertanggungjawabannya. Adapun proses pencairan terhadap kebutuhan anggaran untuk kegiatan pemilihan yang diajukan oleh KPUD berdasarkan Pasal 3 ayat (4) PP No. 6 tahun 2005 sebagaimana telah diubah menjadi PP No 17 tahun 2005 disesuaikan dengan mekanisme dan prosedur pengelolaan keuangan daerah. Pertanggungjawaban dana tersebut tidak lagi kepada DPRD namun kepada publik, dengan alasan untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas tersebut. Menurut UU Nomor 22 Tahun 2007 berdasarkan asas hirarkhi, Pasal 40 dan 41, KPU Provinsi bertanggung jawab kepada KPU, dan KPU Kabupaten/Kota bertanggung jawab kepada KPU Provinsi. Hal ini untuk mewujudkan independensi KPUD dalam penyelenggaraan Pilkada Adapun tanggapan responden di beberapa daerah penelitian tentang masalah pertanggungjawaban dana pilkada ini dapat dilihat pada tabel berikut ini.

Tabel 4.9
Masalah Pertanggung Jawaban Dana Pilkada

No	Daerah Lokus	Tanggapan
1	Kota Salatiga	<ul style="list-style-type: none">• Laporan ke DPRD, kalau pertanggung jawaban ada mekanismenya• Pertanggungjawaban sesuai sumber dana (APBD dan APBN), mekanisme pencairan dana dan pengusulan anggaran pilkada putaran kedua sudah sesuai dengan peraturan yang berlaku yaitu dana dipersipankan pada pos dana "tak terduga"• Mekanisme pertanggungjawab agar akuntabel dan transparan, jadi itu harus dirumuskan.• Secara terbuka disampaikan kepada publik• Apapun hasilnya itu harus disosialisasikan misalnya lewat Koran.
2	Kota Batam	<ul style="list-style-type: none">• APBD dikelola oleh Sekda, KPUD hanya menyampaikan laporan kepada daerah.• Agak rancu karena KPUD mengusulkan kepada Kepala Daerah berupa kegiatan. KPUD diberikan dana sekian miliar dengan

²⁹ Berdasarkan asas hirarkhi, sebagaimana dijelaskan UU Nomor 22 Tahun 2007, tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, Pasal 40 dan 41, KPU Provinsi bertanggung jawab kepada KPU, dan KPU Kabupaten/Kota bertanggung jawab kepada KPU Provinsi.

		<p>rinciannya tapi DPRD tidak diberi laporan penggunaan keuangan tersebut, hanya saja pengawasan keuangan daerah dilakukan oleh DPRD</p> <ul style="list-style-type: none"> • Perlu penegasan tentang mekanisme pertanggungjawaban keuangan KPU • KPU hendaknya diberikan ilmu/ pelatihan tentang tata cara penggunaan dan pertanggungjawaban keuangan anggaran daerah • Pertanggung jawaban keuangan dari KPU dilihat dari Panwas memang aturannya sudah bagus tetapi dalam pelaksanaannya tidak bagus karena PNS dan KPU atau Panwas mempunyai gaya kerja yang berbeda. • Panwas dan KPU inginnya bersih sedangkan PNS menginginkan keuangan lebih aman. KPU dan Panwas tidak pernah terlibat di dalam masalah keuangan karena yang mengurus semuanya ada Sekretariat, sehingga jika ada masalah KPU atau Panwas tidak tahu menahu • Kalau dana bersumber dari APBD pertanggungjawabannya jelas melalui Sekretariat KPUD • Dibuat perencanaan anggaran oleh KPUD Batam selanjutnya diteruskan ke Tim anggaran DPRD dan Pemko selanjutnya dibahas melalui RAPBD kemudian ditetapkan bersama dengan DPRD dan Pemko
3	Kabupaten Muaro Jambi	<ul style="list-style-type: none"> • Pertanggung-jawaban dana pilkada kepada DPRD dan diaudit BPK Mekanisme Ketua KPUD mengajukan permintaan ke Bupati sesuai tahapan dana yang diperlukan Diusulkan anggaran Pilkada putaran kedua ke Bupati dan tembusan DPRD untuk dibahas panitia anggaran bersama DPRD • Memang belum ada peraturan yang mengatur, sementara ini belum pernah terjadi Pilkada yang calonnya tidak mencapai 50% diantara calon tetap ada yang mencapai sehingga belum ada aturan yang mengaturnya • Sumber dana Pilkada berasal dari Pemda • Dana disesuaikan dengan program kerja KPUD yang dibuat dengan mengacu kepada Permendagri no. 54. • Pertanggungjawaban KPUD terhadap penggunaan dana Pilkada Sumber dana Pilkada berasal dari Pemda • Dana disesuaikan dengan program kerja KPUD yang dibuat dengan mengacu kepada Permendagri no. 54. • Pertanggungjawaban KPUD terhadap penggunaan dana Pilkada sudah jelas dan sudah sesuai dengan aturan. • Masalah yang mungkin muncul adalah pencairan dana yang terlambat, sehingga akan menghambat/menunda terhadap beberapa tahapan pekerjaan yang sudah direncanakan. • Agar ada jaminan dari Pemda saat sudah mendekati waktu persiapan s/d pelaksanaan Pilkada, bahwa dana Pilkada sudah tersedia dan sewaktu-waktu bisa dicairkan jika dibutuhkan. • Pertanggung jawaban keuangan penggunaan dana Pilkada juga ditembuskan ke Bupati • Kalau ada keterlambatan dalam pengajuan anggaran itu karena prosesnya pengusulan dan pengadaan sama-sama diproses dengan unit-unit kerja yang lain
4	Kabupaten Kulon Progo	<ul style="list-style-type: none"> • Neraca KPUD harus dipublikasikan untuk diketahui oleh publik • Terdapat perbedaan persepsi antara KPUD (berdasar PP 80) dan BPK, sebaiknya ada sosialisasi dari BPK mengenai hal tersebut. • Masalah keuangan sebenarnya tidak masalah. BPK kadang-kadang "melebihi" wewenang.
5	Kabupaten Tuban	<ul style="list-style-type: none"> • Pendanaan/pertanggung jawabannya ditentukan oleh KPUD karena merupakan kebutuhan sesaat (sewaktu-waktu), • Anggaran untuk KPUD bisa dilaksanakan pada awal tahun karena

		tidak memerlukan adanya laporan triwulanan.
6	Kabupaten Bekasi	<ul style="list-style-type: none"> • Pertanggungjawaban dana pilkada tidak jelas: • Telah dibuat penetapan Pejabat anantara laian : <ol style="list-style-type: none"> a. Pengguna Anggaran b. Kuasa Pengguna Anggaran c. Pejabat Pembuat Komitmen d. Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan (PPTK) e. Bendahara Pengeluaran f. Bendahara Pengeluaran Pembantu
7	Provinsi Gorontalo	<ul style="list-style-type: none"> • Harus diaudit lembaga yang independen dan ditentukan oleh Pemda, DPRD, dan KPUD. • Harus mengikuti prosedur seperti pencairan dana-dana lain • Sebelum diumumkan harus diaudit akuntan publik dari mana dana itu diterima kesitulah dipertanggung jawabkan • Hasil audit akuntan publik sebaiknya diverifikasi BPK baru disampaikan ke publik. • Perlu fleksibilitas pencairan anggaran.

Untuk penyelenggaraan pilkada langsung, mulai dari proses persiapan hingga pelaksanaan, bahkan pasca pelaksanaan, hal yang krusial dan tidak bisa tidak adalah isu sekitar anggaran pilkada. Secara umum kalau melihat konteks daerah kajian seperti yang terrekam pada tabel di atas, tampak tidak ada persoalan yang berarti dalam pertanggungjawaban keuangan pilkada, karena secara aturan sudah sesuai.

Masalah yang mungkin muncul adalah pencairan dana yang terlambat, sehingga akan menghambat/menunda terhadap beberapa tahapan pekerjaan yang sudah direncanakan. Karenanya, agar ada jaminan dari Pemda saat sudah mendekati waktu persiapan sampai dengan pelaksanaan Pilkada, bahwa dana Pilkada sudah tersedia dan sewaktu-waktu bisa dicairkan jika dibutuhkan.

Namun, dilihat dari sisi pertanggungjawaban terutama yang disampaikan kepada publik mekanismenya agar akuntabel dan transparan, jadi itu harus dirumuskan. Dengan demikian publik dapat mengetahui penggunaan anggaran yang dilakukan KPUD. Sebagai gambaran, tabel berikut ini memperlihatkan jumlah anggaran Pilkada di 7 daerah lokus kajian.

Tabel 4.10
Penggunaan Dana dalam Pilkada

No	Daerah	Penggunaan Dana dalam Pilkada
1.	Provinsi Gorontalo	20.000.000.000
2.	Kabupaten Bekasi	15.355.000.000
3.	Kota Batam	13.223.546.700
4.	Kabupaten Tuban	8.567.889.950
5.	Kabupaten Muaro Jambi	7.004.914.975
6.	Kabupaten Kulon Progo	4.400.953.576
7.	Kota Salatiga	2.875.000.000

Sumber: Hasil Kompilasi, 2007

Berdasarkan tabel tersebut, terlihat bahwa di daerah kajian anggaran yang dikeluarkan bervariasi. Anggaran paling tinggi untuk pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Gorontalo yang menghabiskan anggaran sebesar Rp. 20 miliar. Begitu pula anggaran untuk pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Bekasi menghabiskan anggaran sekitar Rp. 15 miliar. Sementara pemilihan Walikota dan Wakil Walikota di Salatiga hanya menghabiskan anggaran hampir Rp. 3 miliar.

Adapun alokasi anggaran Pilkada tersebut sebagai contoh dapat dilihat kasus pada pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tuban pada boks berikut ini.

Boks. 4.5. Alokasi Anggaran Pilkada di Kabupaten Tuban

Anggaran Pilkada Kabupaten Tuban				
Dalam pilkada tahun 2006, Kabupaten Tuban mengalokasikan dana APBD sebesar Rp. 8.567.889.950 berdasarkan Perda No. 13 Tahun 2005. Adapun rincian rencana dan realisasi penggunaan dana tersebut adalah sebagai berikut:				
No.	Uraian Penggunaan	Rencana	Realisasi	Sisa
1.	Belanja Pegawai	4.503.000.000	4.457.500.000	45.500.000
2.	Belanja Barang dan Jasa	1.491.830.250	840.390.100	651.440.150
3.	Belanja Operasi	2.203.520.000	1.997.800.680	205.719.320
4.	Kontijensi 10% dari belanja barang dan operasi	369.539.700	328.213.600	41.326.100
Total		8.567.889.950	7.623.904.390	943.985.570
<i>Sumber: Hasil Kompilasi Data Lapangan, 2007</i>				

BAB 5

ANALISIS ISU-ISU AKTUAL DALAM UU NOMOR 22 TAHUN 2007

Seiring dengan perjalanan kajian ini, UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu disahkan pada tanggal 19 April 2007. Dalam undang-undang tersebut, Pilkada langsung masuk ke dalam rezim pemilu, di mana sebelumnya merupakan bagian dari rezim pemerintahan daerah.

Menyimak dari kenyataan perundang-undangan Nomor 22 Tahun 2007 ini, berarti Pilkada langsung mempunyai makna pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah. Sebelumnya, pilkada langsung menurut UU No. 32 Tahun 2004 merupakan kewenangan KPU Daerah, maka berdasar prinsip yang tersirat dalam UU No. 22 Tahun 2007 ini, KPU Daerah tidak memiliki kewenangan untuk mengatur atau membuat regulasi yang berkaitan dengan pilkada tersebut. Regulasi dibuat oleh KPU pusat sebagai pedoman bagi KPU Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan Pilkada.

Dalam UU Nomor 22 Tahun 2007 ini, menegaskan kembali eksistensi lembaga KPU yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri dengan struktur organisasi yang bersifat hirarkhis. Dalam Undang-Undang ini diatur mengenai penyelenggara pemilihan umum yang dilaksanakan oleh suatu komisi pemilihan umum (KPU), yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Sifat nasional mencerminkan bahwa wilayah kerja dan tanggung jawab KPU sebagai penyelenggara pemilihan umum mencakup seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sifat tetap menunjukkan KPU sebagai lembaga yang menjalankan tugas secara berkesinambungan meskipun dibatasi oleh masa jabatan tertentu. Sifat mandiri menegaskan KPU dalam menyelenggarakan dan melaksanakan pemilihan umum bebas dari pengaruh pihak mana pun.

Perubahan penting dalam Undang-Undang ini, antara lain, meliputi pengaturan mengenai lembaga penyelenggara Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden; serta Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan dan disempurnakan menjadi 1 (satu) undang-undang secara lebih komprehensif.

Lembaga-lembaga yang berkewenangan dalam penyelenggaraan pemilu yang diatur dalam undang-undang ini terdiri atas:

- (1) Lembaga penyelenggara pemilu yang bersifat permanen yaitu KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota;
- (2) Lembaga pelaksana yang bersifat *ad hoc*, yaitu PPK, PPS, dan KPPS, PPLN dan KPPSLN;
- (3) Lembaga pengawasan untuk menjamin agar pemilihan umum benar-benar dilaksanakan berdasarkan asas pemilihan umum yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Lembaga pengawasan adalah untuk mengawal penyelenggara pemilu yaitu Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) yang bersifat permanen/tetap di tingkat pusat. Sedangkan untuk tingkat provinsi, kabupaten/kota, dan kecamatan dibentuk Panwaslu yang bersifat *ad hoc*, bahkan hingga ke tingkat desa/kelurahan (Panwas Lapangan).
- (4) Dewan Kehormatan KPU yang bersifat *ad hoc* yang memiliki kewenangan untuk memeriksa pengaduan dan/atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU dan anggota KPU Provinsi.

Dari gambaran UU Nomor 22 Tahun 2007 ini, dalam pementingan kajian ini, menengok beberapa hal yang dianggap krusial dalam meneratas realitas pelaksanaannya. Tim kajian mengidentifikasi beberapa hal, yaitu sebagai berikut:

A. Komisi Pemilihan Umum Provinsi dan Kabupaten/Kota

Dalam undang-undang nomor 22 tahun 2007, bahwa tugas dan wewenang KPU Provinsi dalam penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, sebagaimana tersirat dalam Pasal 9 ayat (3) adalah sebagai berikut:

- a. merencanakan program, anggaran, dan jadwal Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi;
- b. menyusun dan menetapkan tata kerja KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, dan KPPS dalam Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi dengan memperhatikan pedoman dari KPU;
- c. menyusun dan menetapkan pedoman yang bersifat teknis untuk tiap-tiap tahapan penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi berdasarkan peraturan perundang-undangan;
- d. mengoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan semua tahapan penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala

- Daerah Provinsi berdasarkan peraturan perundang-undangan dengan memperhatikan pedoman dari KPU;
- e. memutakhirkan data pemilih berdasarkan data kependudukan dan menetapkan sebagai daftar pemilih;
 - f. menerima daftar pemilih dari KPU Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi;
 - g. menetapkan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah provinsi yang telah memenuhi persyaratan;
 - h. menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi penghitungan suara Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi berdasarkan hasil rekapitulasi penghitungan suara di KPU Kabupaten/Kota dalam wilayah provinsi yang bersangkutan dengan membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat hasil penghitungan suara;
 - i. membuat berita acara penghitungan suara serta membuat sertifikat hasil penghitungan suara dan wajib menyerahkannya kepada saksi peserta Pemilu, Panwaslu Provinsi, dan KPU;
 - j. menetapkan dan mengumumkan hasil Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi berdasarkan hasil rekapitulasi penghitungan suara Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi dari seluruh KPU Kabupaten/Kota dalam wilayah provinsi yang bersangkutan dengan membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat hasil penghitungan suara;
 - k. menerbitkan keputusan KPU Provinsi untuk mengesahkan hasil Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi dan mengumumkannya;
 - l. mengumumkan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah provinsi terpilih dan membuat berita acaranya;
 - m. melaporkan hasil Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi kepada KPU;
 - n. memeriksa pengaduan dan/atau laporan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh KPU Kabupaten/Kota;
 - o. menindaklanjuti dengan segera temuan dan laporan yang disampaikan oleh Panwaslu Provinsi;
 - p. menonaktifkan sementara dan/atau mengenakan sanksi administratif kepada anggota KPU Kabupaten/Kota, sekretaris KPU Provinsi, dan pegawai sekretariat KPU Provinsi yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu yang sedang berlangsung berdasarkan rekomendasi Panwaslu Provinsi dan ketentuan peraturan perundang-undangan;

- q. melaksanakan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU Provinsi kepada masyarakat;
- r. melaksanakan pedoman yang ditetapkan oleh KPU;
- s. memberikan pedoman terhadap penetapan organisasi dan tata cara penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan tahapan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan;
- t. melakukan evaluasi dan membuat laporan penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi;
- u. menyampaikan laporan mengenai hasil Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden, gubernur, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi; dan
- v. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh KPU dan/atau undang-undang.

Sementara KPU Kabupaten/Kota tugas dan wewenangnya dalam penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagaimana tersirat dalam Pasal 10 ayat (3) meliputi:

- a. merencanakan program, anggaran, dan jadwal Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota;
- b. menyusun dan menetapkan tata kerja KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, dan KPPS dalam Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota dengan memperhatikan pedoman dari KPU dan/atau KPU Provinsi;
- c. menyusun dan menetapkan pedoman yang bersifat teknis untuk tiap-tiap tahapan penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota berdasarkan peraturan perundang-undangan;
- d. membentuk PPK, PPS, dan KPPS dalam Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi serta Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota dalam wilayah kerjanya;
- e. mengoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan semua tahapan penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota berdasarkan peraturan perundang-undangan dengan memperhatikan pedoman dari KPU dan/atau KPU Provinsi;
- f. memutakhirkan data pemilih berdasarkan data kependudukan dan menetapkan data pemilih sebagai daftar pemilih;
- g. menerima daftar pemilih dari PPK dalam penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota;

- h. menerima daftar pemilih dari PPK dalam penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi dan menyampaikannya kepada KPU Provinsi;
- i. menetapkan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten/kota yang telah memenuhi persyaratan;
- j. menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi penghitungan suara Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota berdasarkan rekapitulasi hasil penghitungan suara dari seluruh PPK di wilayah kabupaten/kota yang bersangkutan dengan membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat hasil penghitungan suara;
- k. membuat berita acara penghitungan suara serta membuat sertifikat penghitungan suara dan wajib menyerahkannya kepada saksi peserta Pemilu, Panwaslu Kabupaten/Kota, dan KPU Provinsi;
- l. menerbitkan keputusan KPU Kabupaten/Kota untuk mengesahkan hasil Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota dan mengumumkannya;
- m. mengumumkan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten/kota terpilih dan membuat berita acaranya;
- n. melaporkan hasil Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota kepada KPU melalui KPU Provinsi;
- o. memeriksa pengaduan dan/atau laporan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh PPK, PPS, dan KPPS;
- p. menindaklanjuti dengan segera temuan dan laporan yang disampaikan oleh Panwaslu Kabupaten/Kota;
- q. menonaktifkan sementara dan/atau mengenakan sanksi administratif kepada anggota PPK, PPS, sekretaris KPU Kabupaten/Kota, dan pegawai sekretariat KPU Kabupaten/Kota yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu yang sedang berlangsung berdasarkan rekomendasi Panwaslu Kabupaten/Kota dan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- r. melaksanakan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dan/atau yang berkaitan dengan tugas KPU Kabupaten/Kota kepada masyarakat;
- s. melaksanakan tugas dan wewenang yang berkaitan dengan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi berdasarkan peraturan perundang-undangan dan pedoman KPU dan/atau KPU Provinsi;
- t. melakukan evaluasi dan membuat laporan penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota;

- u. menyampaikan hasil Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Menteri Dalam Negeri, bupati/walikota, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota; dan
- v. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh KPU, KPU Provinsi dan/atau undang-undang.

Berdasarkan tugas dan wewenang itulah, dalam analisis ini hanya memfokuskan pada badan/lembaga pelaksana *ad hoc* pemilihan kepala daerah dan wakilnya, yang merupakan ujung tombak keberhasilan atau kegagalan penyelenggaraan pilkada langsung tersebut, yaitu panitia pemilihan kecamatan (PPK), Panitia Pemungutan Suara (PPS) dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS).

B. Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK)

Dalam tahapan penyelenggaraan Pilkada langsung khususnya, bahwa KPU Daerah dalam menjalankan tugas dan wewenangnya harus membentuk Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), Panitia Pemungutan Suara (PPS) dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) dalam wilayah kerjanya masing-masing. Hal ini dimaksudkan untuk membantu tugas-tugas dari KPU Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota pada tingkat kecamatan hingga kelurahan/desa.

Sebagaimana tersurat dalam UU Nomor 22 Tahun 2007, bahwa PPK adalah panitia yang dibentuk dan diberhentikan oleh KPU Kabupaten/Kota untuk menyelenggarakan Pemilu di tingkat kecamatan atau nama lain dengan masa kerja 8 (delapan) bulan, yang sebelumnya semula 5 (lima) bulan. Hal itu bila tidak terjadi putaran kedua, kalau putaran kedua terjadi berarti masa kerja panitia ini menjadi 10 bulan. Menyimak ketentuan UU No. 22 Tahun 2007 ini, berarti masa kerja kepanitiaan ini yang merupakan tahapan penyelenggaraan pilkada, disadari atau tidak akan merubah pada tahapan pemilu yang mempunyai konsekuensi terhadap anggaran yang semakin besar.

Keanggotaan anggota PPK sebanyak 5 (lima) orang berasal dari tokoh masyarakat yang memenuhi syarat berdasarkan undang-undang ini dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%. Sementara dalam menjalankan tugasnya, PPK dibantu oleh sekretariat yang dipimpin oleh sekretaris dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan (sama dengan undang-undang sebelumnya) dimana PPK melalui KPU Kabupaten/Kota mengusulkan 3 (tiga) nama calon sekretaris PPK kepada bupati/walikota untuk selanjutnya dipilih dan ditetapkan 1 (satu) nama sebagai sekretaris PPK dengan keputusan bupati/walikota.

PPK ini berkedudukan di tingkat kecamatan yang memiliki tugas, wewenang dan kewajiban sebagaimana dijelaskan pada Pasal 44 UU No. 22 Tahun 2007, yaitu meliputi:

- a. membantu KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota dalam melakukan pemutakhiran data pemilih, daftar pemilih sementara, dan daftar pemilih tetap;
- b. membantu KPU Kabupaten/Kota dalam menyelenggarakan Pemilu;
- c. melaksanakan semua tahapan penyelenggaraan Pemilu di tingkat kecamatan yang telah ditetapkan oleh KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota;
- d. menerima dan menyampaikan daftar pemilih kepada KPU Kabupaten/Kota;
- e. mengumpulkan hasil penghitungan suara dari seluruh TPS di wilayah kerjanya;
- f. melakukan rekapitulasi hasil penghitungan suara sebagaimana dimaksud pada huruf e dalam rapat yang harus dihadiri oleh saksi peserta Pemilu;
- g. mengumumkan hasil rekapitulasi sebagaimana dimaksud pada huruf f;
- h. menyerahkan hasil rekapitulasi suara sebagaimana dimaksud pada huruf f kepada seluruh peserta Pemilu;
- i. membuat berita acara penghitungan suara serta membuat sertifikat penghitungan suara dan wajib menyerahkannya kepada saksi peserta Pemilu, Panwaslu Kecamatan, dan KPU Kabupaten/Kota;
- j. menindaklanjuti dengan segera temuan dan laporan yang disampaikan oleh Panwaslu Kecamatan;
- k. melakukan evaluasi dan membuat laporan setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu di wilayah kerjanya;
- l. melaksanakan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang PPK kepada masyarakat;
- m. melaksanakan tugas, wewenang, dan kewajiban lain yang diberikan oleh KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- n. melaksanakan tugas, wewenang, dan kewajiban lain yang diberikan oleh undang-undang.

Mencermati tugas dan wewenang PPK tersebut di atas, di antaranya adalah mengumpulkan hasil penghitungan suara dari seluruh TPS dan merekapitulasinya di wilayah kerjanya masing-masing, berarti beban/volume kerjanya semakin berat. Sementara waktu yang disediakan/dialokasikan oleh peraturan perundang-undangan tersebut, masih tetap 3 (tiga) hari seperti undang-undang sebelumnya. Artinya, di

sini di satu sisi, membutuhkan ruangan yang relatif besar untuk menampung kotak-kotak suara pemilu/pilkada tersebut di wilayah kerjanya. Kemudian di sisi lain, adalah menyerahkan hasil penghitungan suara kepada yang berkepentingan dalam undang-undang ini. Sedangkan keadaan ini disadari atau tidak dalam realitas operasionalnya sangat menyulitkan PPK. Di samping itu, keamanan kotak suara menjadi masalah tersendiri.

Dengan demikian, dapat dibayangkan bila dalam satu wilayah kerja PPK seperti di Jawa Barat satu PPK ada yang memiliki TPS sampai 300, sementara dalam merekapitulasi hasil penghitungan suara satu TPS, mulai dari membuka kotak suara, membacakan berita acara hasil penghitungan suara di TPS, hingga mencatatnya, termasuk istirahat (jeda), setidaknya dapat membutuhkan waktu 10 (sepuluh) menit. Ini berarti kalau dilihat dari dimensi waktu berarti 300 TPS dikalikan 10 menit, sama dengan 3000 menit, dan ini berarti sama dengan 50 jam setiap PPK.

Undang-undang ini (No. 22 tahun 2007), memang mengatur lembaga penyelenggara pemilihan umum, namun kalau ditengok secara teknis penyelenggaraan pemilihan umum/pilkada, sungguh dalam hal ini secara manajemen waktu, dan personil-personil PPK yang dibantu oleh sekretariatnya di tingkat kecamatan, menjadi kendala tersendiri yang tidak bisa dihindari.

C. Panitia Pemungutan Suara (PPS)

Sama halnya dengan PPK, tahapan penyelenggaraan pilkada langsung, KPU juga membentuk dan memberhentikan Panitia Pemungutan Suara (PPS). Pembentukan badan pelaksana ini, merupakan ujung tombak keberhasilan pilkada semua tahapan pilkada.

Adapun masa kerja PPS ini yang semula 5 (lima) bulan, maka dengan undang-undang yang terbaru ini menjadi 8 (delapan) bulan bila memang tidak terjadi putaran kedua. Sedangkankan kalau dalam hasil pilkada "memaksa" harus terjadi putaran kedua, berarti masa kerja badan ini menjadi 10 (sepuluh) bulan.

Keanggotaan anggota PPS sebanyak 3 (tiga) orang yang berkedudukan di desa/kelurahan, yang mana menurut undang-undang ini, anggota PPS diangkat oleh KPU Kabupaten/Kota atas usul bersama kepala desa/kelurahan dan badan permusyawaratan desa/dewan kelurahan. Namun dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, PPS berbeda dengan undang-undang sebelumnya, yaitu memiliki dan/atau dibantu oleh sekretariat, sedangkan berdasarkan undang-undang terbaru ini, justru tidak memiliki sekretariat. Padahal sekretariat dari kelurahan/desa sungguh dapat membantu kelancaran tugas dan wewenang PPS. Ini berarti sadar atau tidak sadar, akan menghambat pelaksanaan tugas PPS dengan tidak mempunyai sekretariat, terutama dalam hal penyusunan dan penetapan Daftar Pemilih Sementara dan Daftar Pemilih Tetap. Karena tugas dan wewenangnya berdasarkan undang-undang terbaru sebagaimana tersurat dalam Pasal 47 meliputi:

- a. membantu KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, dan PPK dalam melakukan pemutakhiran data pemilih, daftar pemilih sementara, daftar pemilih hasil perbaikan, dan daftar pemilih tetap;
- b. membentuk KPPS;
- c. mengangkat petugas pemutakhiran data pemilih;
- d. mengumumkan daftar pemilih;
- e. menerima masukan dari masyarakat tentang daftar pemilih sementara;
- f. melakukan perbaikan dan mengumumkan hasil perbaikan daftar pemilih sementara;
- g. menetapkan hasil perbaikan daftar pemilih sementara sebagaimana dimaksud pada huruf f untuk menjadi daftar pemilih tetap;
- h. mengumumkan daftar pemilih tetap sebagaimana dimaksud pada huruf g dan melaporkan kepada KPU Kabupaten/Kota melalui PPK;
- i. menyampaikan daftar pemilih kepada PPK;
- j. melaksanakan semua tahapan penyelenggaraan Pemilu di tingkat desa/kelurahan yang telah ditetapkan oleh KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, dan PPK;

- k. mengumumkan hasil penghitungan suara dari seluruh TPS di wilayah kerjanya;
- l. menjaga dan mengamankan keutuhan kotak suara setelah penghitungan suara dan setelah kotak suara disegel;
- m. meneruskan kotak suara dari setiap TPS kepada PPK pada hari yang sama setelah terkumpulnya kotak suara dari setiap TPS dan tidak memiliki kewenangan membuka kotak suara yang sudah disegel oleh KPPS;
- n. menindaklanjuti dengan segera temuan dan laporan yang disampaikan oleh Pengawas Pemilu Lapangan;
- o. melakukan evaluasi dan membuat laporan setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu di wilayah kerjanya;
- p. melaksanakan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang PPS kepada masyarakat;
- q. membantu PPK dalam menyelenggarakan Pemilu, kecuali dalam hal penghitungan suara;
- r. melaksanakan tugas, wewenang, dan kewajiban lain yang diberikan oleh KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, dan PPK sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- s. melaksanakan tugas, wewenang, dan kewajiban lain yang diberikan oleh undang-undang.

Di antara tugas dan wewenangnya itu, PPS tidak mempunyai atau diberi

wewenang untuk melakukan rekapitulasi hasil penghitungan suara, karena semua hasil penghitungan suara yang berada dalam kotak suara tersebut harus utuh dan diserahkan langsung kepada PPK.

D. Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS)

Di samping PPK, dan PPS, lembaga pelaksana yang bersifat *ad hoc* lainnya adalah Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS). Pembentukan dan pemberhentian badan pelaksana ini secara khirarkhis adalah oleh PPS di wilayah kerjanya masing-masing atas nama Ketua KPU Kabupaten/Kota.

KPPS adalah penyelenggara pemungutan dan penghitungan suara di TPS, baik pada pemilihan Kepala Daerah Provinsi (Gubernur dan wakil Gubernur) maupun kepala daerah Kabupaten (Bupati dan Wakil Bupati) dan Walikota dan Wakil Walikota di Kota. Keanggotaan anggota KPPS sebanyak 7 (tujuh) orang yang berasal dari anggota masyarakat di sekitar

TPS, dengan susunan keanggotaan KPPS terdiri atas seorang ketua merangkap anggota dan anggota. Dan mempunyai tugas dan wewenang serta kewajiban sebagaimana dijelaskan dalam undang-undang terbaru ini Pasal 49 adalah sebagai berikut:

- a. mengumumkan dan menempelkan daftar pemilih tetap di TPS;
- b. menyerahkan daftar pemilih tetap kepada saksi peserta Pemilu yang hadir dan Pengawas Pemilu Lapangan;
- c. melaksanakan pemungutan dan penghitungan suara di TPS;
- d. mengumumkan hasil penghitungan suara di TPS;
- e. menindaklanjuti dengan segera temuan dan laporan yang disampaikan oleh saksi, Pengawas Pemilu Lapangan, peserta Pemilu, dan masyarakat pada hari pemungutan suara;
- f. menjaga dan mengamankan keutuhan kotak suara setelah penghitungan suara dan setelah kotak suara disegel;
- g. membuat berita acara pemungutan dan penghitungan suara serta membuat sertifikat penghitungan suara dan wajib menyerahkannya kepada saksi peserta Pemilu, Pengawas Pemilu Lapangan, dan PPK melalui PPS;
- h. menyerahkan hasil penghitungan suara kepada PPS dan Pengawas Pemilu Lapangan;
- i. menyerahkan kotak suara tersegel yang berisi surat suara dan sertifikat hasil penghitungan suara kepada PPK melalui PPS pada hari yang sama;
- j. melaksanakan tugas, wewenang, dan kewajiban lain yang diberikan oleh KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, dan PPS sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- k. melaksanakan tugas, wewenang, dan kewajiban lain yang diberikan oleh undang-undang.

Dengan demikian, undang-undang nomor 22 Tahun 2007 ini yang mengatur KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota sebagai lembaga penyelenggara pemilihan umum yang permanen. Di samping itu, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 ini juga mengatur pembentukan panitia pemilihan yang meliputi PPK, PPS, dan KPPS yang merupakan penyelenggara pemilihan umum yang bersifat *ad hoc*. Lembaga-lembaga *ad hoc* inilah, mempunyai peranan yang sangat penting dalam pelaksanaan semua tahapan penyelenggaraan pemilihan umum dalam rangka mengawal terwujudnya pemilihan umum yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

BAB 6

PENUTUP

A. Kesimpulan

Di tengah keberhasilan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah (pilkada) langsung, berdasarkan temuan-temuan terhadap subyek-subyek masalah kajian ini, banyak hal krusial yang dapat dirumuskan ke dalam beberapa kesimpulan yang dikelompokkan berdasarkan proses penyelenggaraan pilkada langsung. Kesimpulan kajian ini adalah sebagai berikut:

1. Gerakan reformasi, terutama dengan amandemen UUD 1945 khususnya yang berkaitan dengan pemerintahan daerah, telah mengalami perubahan yang berarti. Di satu sisi penyerahan kewenangan dari pusat kepada daerah untuk mewujudkan makna otonomi daerah dalam membingkai negara kesatuan Republik Indonesia. Di sisi lain, adalah untuk merealisasikan makna kedaulatan rakyat di daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota dengan mengharmonisasikan hubungan pusat dan daerah, yaitu dalam hal pemilihan kepala negara/pemerintahan dan kepala daerah yang diselenggarakan secara langsung.
2. Untuk konteks daerah, turunan dari pasal 18 UUD 1945, melahirkan UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian direvisi menjadi UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. UU Nomor 22 Tahun 1999 tersebut sebagai hasil dari gerakan reformasi, telah melahirkan *legislative heavy*, namun tampaknya hal itu menjadi preseden buruk ketika dalam banyak kasus kepala daerah dijatuhkan di perjalanan. Karena memang yang memilih adalah mereka anggota-anggota dewan perwakilan rakyat daerah (Legislatif Daerah). Sementara dalam UU nomor 32 Tahun 2004 itu untuk penyelenggaraan pemilihan kepala daerah diserahkan kepada Komisi Pemilihan Umum (KPU) Daerah. KPUD diberi kewenangan untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah langsung.
3. Pilkada langsung telah membuka ruang partisipasi politik rakyat yang nyata dalam menentukan dan atau memilih figur pemimpin di daerahnya menuju *good governance*, sebagai perwujudan asas responsibilitas dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan kedaulatan rakyat. Pilkada, di dalamnya merupakan satu kriteria krusial dalam mengukur kadar demokrasi sebuah politik. Dengan demikian, praktek pilkada langsung menjadi indikator formal dari demokratisasi politik.

4. Dalam penyelenggaraan Pilkada langsung, peran Pemerintah Daerah sangat penting terutama dalam hal menciptakan keberhasilan pilkada tersebut, seperti dalam hal anggaran yang penetapannya untuk kepentingan penyelenggaraan pilkada tersebut tidak tersendat-sendat. Di samping itu seiring dengan Kepmendagri Nomor 120.05 - 110 Tahun 2005 tentang pembentukan Desk Pilkada Pusat Pemilihan Kepala Daerah, maka di daerah-daerah pun terbentuk Desk Pilkada Daerah masing-masing dalam rangka pengendalian.
5. Dalam penyelenggaraan Pilkada langsung, wewenang DPRD, di samping pemberitahuan kepada kepala daerah dan KPUD tentang masa berakhirnya jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah, DPRD juga mempunyai wewenang membentuk Panitia Pengawas (Panwas) Pilkada sebagai instrumen untuk menjalankan pengawasan semua tahapan Pilkada langsung. Namun dalam pembentukan Panwas tersebut masih timpang, karena seharusnya dibentuk sebelum masa tahapan untuk melakukan peran dan fungsinya dalam semua tahapan pilkada, tetapi terkesan terlambat seperti ditengarai oleh daerah-daerah lokus kajian ini.
6. Kendala peran dan fungsi Panwas belum memiliki kekuatan hukum yang berarti, sehingga hasil kerjanya tidak tampak ke publik. Di samping juga dasar pembentukan Panwas sendiri dituding sebagai ketidakindependennya.
7. KPU Daerah yang dibentuk berdasarkan UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD, dalam konteks UU No. 32 tahun 2004, hanya diberi kewenangan khusus untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah, dan secara hirarkhi tidak ada hubungannya dengan KPU Pusat. KPU Pusat yang menjadi induk KPUD sama sekali tidak disinggung dalam ketentuan UU No. 32 tahun 2004. Padahal cermatan tim kajian ini, bahwa pilkada tersebut merupakan bagian dari rezim pemilu, dalam arti harus sepaket dengan undang-undang pemilu, karena semua pemilihan umum yang diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan anggota DPRD, diselenggarakan oleh KPU yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.
8. Kelembagaan KPUD bersifat independen dan mandiri. Anggota-anggota KPU/D merupakan orang-orang independen dan mandiri, sedangkan sekretariatnya diisi oleh orang-orang eksekutif/pemerintah. Profesionalisme KPU dan anggotanya dalam penyelenggaraan pilkada posisinya sangat penting. Oleh karenanya, KPUD merupakan salah satu aktor yang diberi tanggung jawab untuk dapat menyelenggarakan proses pemilu/pilkada langsung secara demokratis. KPUD sebagai penyelenggara pilkada langsung

bersifat mandiri dan netral dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Namun dalam prakteknya, masih ditemukan permasalahan yang berkaitan dengan ketidakprofesionalannya dalam menjalankan tugas dan fungsinya, terutama berhadapan dengan calon *incumbent* (pejabat aktif mencalonkan diri). Profesionalisme anggota KPUD lebih banyak karena ketidakmampuan mempertahankan integritas pribadi, dan juga kinerja KPUD tidak bisa mengabaikan pegawai sekretariat KPUD itu sendiri yang sangat berpengaruh. Dalam arti, bahwa profesionalisme KPUD dan anggotanya dalam penyelenggaraan pilkada, independensinya masih dipertanyakan sebagaimana terekam di lapangan. Di samping itu ketidakindependenan anggota KPUD, hambatannya karena pembentukannya melibatkan lembaga politik.

9. Dalam penyelenggaraan pilkada langsung, dimulai dengan masa persiapan setelah KPUD mendapat surat pemberitahuan DPRD masa berakhirnya jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Pemberitahuan DPRD dilakukan tertulis 5 (lima) bulan sebelum berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah. Kemudian KPUD menyusun semua rencana tahapan pilkada, seperti menyusun peraturan KPUD tentang penetapan tata cara dan jadwal pelaksanaan pilkada, pembentukan badan pelaksana (PPK, PPS dan KPPS) dan pemberitahuan dan pendaftaran pemantau sebagai proses penyelenggaraan pilkada langsung yang harus disosialisasikan. Tahapan pelaksanaan yaitu penetapan daftar pemilih yang dimulai dengan pemutahiran dan validasi data pemilih sebagai bahan penyusunan daftar pemilih sementara (DPS), penyusunan data pemilih tambahan, penyusunan daftar pemilih sementara, penetapan dan pengumuman daftar pemilih sementara, penyusunan daftar pemilih tambahan, dan penetapan dan pengumuman daftar pemilih tetap; pendaftaran dan penetapan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah; kampanye; pemungutan suara; penghitungan suara; dan penetapan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih, pengesahan dan pelantikan.

Dengan agenda volume kerja tersebut, KPUD masih dihadapkan pada permasalahan-permasalahan yang berpengaruh terhadap proses pelaksanaan pilkada langsung, seperti kendala waktu yang terlalu mepet.

10. Waktu pemberitahuan yang tersurat dalam UU Noor 32 Tahun 2004 dan PP Nomor 6 tahun 2005, 5 (lima) bulan dianggap kurang, padahal waktu pemberitahuan tersebut merupakan titik awal proses pelaksanaan pilkada langsung untuk mengatur semua aktivitas penyelenggaraannya.

11. Dalam pembentukan badan pelaksana pemilu, yaitu PPK, PPS dan KPPS, KPUD dalam perekrutannya berkoordinasi dengan pemerintah daerah (instansi terkait). Lembaga pelaksana tersebut harus sudah terbentuk paling lambat 21 (dua puluh satu) hari sejak pemberitahuan DPRD kepada KPUD. Di samping itu, untuk menjalankan tugas PPK dan PPS dibantu oleh sekretariat di wilayah kerjanya masing-masing. Mekanisme pembentukan tersebut diserahkan kepada birokrasi (Pegawai Negeri Sipil/PNS) bekerjasama dengan KPUD, dan PNS diperbolehkan menjadi anggota PPK, PPS dan KPPS, namun ada persyaratan yang harus dilalui, yaitu mendapat izin dari atasannya.
12. Pemberitahuan dan pendaftaran pemantau Pilkada langsung, merupakan bagian penting dalam proses penyelenggaraannya. Dengan demikian pemberitahuan pendaftaran pemantau itu, perlu dilakukan lebih awal pula, karena aktivitas pemantauan mesti mulai dari proses persiapan hingga pelaksanaan. Karena pemantau merupakan bagian penting partisipasi politik masyarakat dalam proses penyelenggaraan pilkada langsung. Namun masalahnya dalam UU atau PP pentingnya keterlibatan pemantau tidak dirumuskan dengan jelas peran dan fungsinya, apalagi kekuatan hukum hasil pemantauan. Undang-undang atau peraturan pemerintah, belum merumuskan peran dan fungsinya secara jelas, sehingga mengandung arti bahwa keberadaan pemantau tersebut masih sebagai "*kembang lembe*" (lip services) semata. Di samping permasalahan tersebut, keterlibatan pemantau belum menyeluruh, masih *focus*nya pada cermatan suara, sehingga komitmen dan independensinya dipertanyakan.
13. Pelaksanaan Pilkada langsung merupakan suatu hal yang baru dalam kehidupan berdemokrasi di Negara Indonesia, maka sosialisasi semua tahapan pilkada terhadap masyarakat merupakan salah satu hal yang sangat penting. Aspek sosialisasi sebagai salah satu media pendidikan politik bagi masyarakat, sehingga hal-hal yang berhubungan dengan kepentingan pilkada langsung itu, dapat dipahami dengan baik oleh semua kalangan masyarakat. Kurangnya intensitas sosialisasi Pilkada, di samping keterbatasan waktu, banyaknya segmen pemilih, luasnya wilayah serta aspek pendanaan untuk kegiatan sosialisasi itu sendiri. Dalam peraturan perundang-undangan bahwa kegiatan sosialisasi justru secara eksplisit tidak diatur/ditetapkan sebagai salah satu tahapan Pilkada langsung.
14. Dalam persoalan daftar pemilih dan pemutahiran data pemilih, menjadi sorotan yang tajam. Akurasinya berdampak pada semua aspek pelaksanaan pilkada seperti logistik, keuangan, tingkat partisipasi politik, dan manajemennya. Namun mekanisme

pemutahiran data pemilih yang masih tidak jelas, dalam arti, Depdagri menyerahkan daftar rumah tangga (DRT) kepada Pemerintah Daerah (Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil) yang diolah untuk dimutahirkan dan divalidasi menjadi DP4 (Daftar Pendudukan Potensial Pemilih Pilkada) yang kemudian diserahkan kepada KPUD. Namun data dari DP4 itu kurang valid (lemahnya pemutahiran data), karena salah satunya dalam DP4 sebagian pemilih yang mungkin pada pemilu tahun 2004 terdaftar sebagai pemilih namun pada saat pilkada tidak terdaftar sebagai pemilih. Data dari DP4 itu kemudian dijadikan data pemilih oleh seluruh KPUD dalam penyelenggaraan pilkada langsung. Dampaknya, data tersebut kerap menjadi pemicu konflik antar massa pendukung atau juga salah satu pendukung pasangan calon dengan KPUD. Lemahnya pemutakhiran data tersebut antara lain disebabkan oleh kelalaian petugas pendaftar pemilih, terutama terhadap daerah terpencil atau warga yang pada saat didata tidak ada di tempat, dan tidak didata kembali, ketidakjelasan pengaturan mengenai teknis pemutakhiran data, dan proses seleksi tenaga pendataan yang tidak memadai sehingga berakibat hilangnya hak pilih warga negara dalam proses demokrasi.

15. Dalam hal proses pencalonan bahwa partai politik atau gabungan partai politik yang mengusung calon untuk diikutsertakan dalam Pilkada langsung. Mekanisme pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah merupakan hak partai politik dengan perolehan suara minimal 15% dari suara yang sah, baik yang memiliki kursi di DPRD maupun tidak memiliki kursi di DPRD, dan KPUD menerima pendaftaran pasangan calon sesuai dengan persyaratan yang telah ditentukan oleh perundang-undangan pilkada langsung. Di samping itu, dalam proses pencalonan tersebut partai politik atau gabungan partai politik hanya mengajukan satu pasangan calon, dan juga dalam kepengurusan partai politik sudah defenitif, dalam arti kepengurusan partai politik tersebut tidak *double* (ada dua kepengurusan). Lalu KPUD menetapkan pasangan calon kepala daerah dan wakilnya minimal 2 (dua) pasangan calon setelah persyaratannya terpenuhi.
16. Berkaitan dengan calon *incumbent* hanya cuti saat kampanye, padahal Keputusan Mahkamah Agung No. 41 P/HUM/2006 tanggal 21 November 2006 terhadap Pasal 40 ayat (1) PP No. 6 Tahun 2006, atas kata-kata "di daerah lain" tidak memiliki kekuatan hukum, dalam arti calon *incumbent* mesti mengundurkan diri. Namun terhadap keputusan tersebut tidak dijalankan dengan fair, padahal PP tersebut Pasal 40 ayat (4) untuk calon kepala daerah dari anggota KPUD dan Panwas kalau dicalonkan harus mengundurkan diri.

17. Wacana yang berkembang adalah calon independen (non partai) merupakan hal yang wajar dalam sebuah perhelatan demokrasi. Temuan di lapangan menghendaki adanya calon independen begitu kuat dengan berbagai alasannya, khususnya bahwa calon independen diperlukan untuk mengantisipasi calon tunggal (seperti pada pilkada di Provinsi Gorontalo saat pendaftaran peserta pilkada hanya ada calon tunggal sehingga KPUD memperpanjang waktu pendaftaran sampai 3 kali) karena KPUD menetapkan pasangan calon minimal 2 (dua) pasangan calon. Di samping itu, munculnya calon independen adalah merupakan koreksi terhadap partai politik karena keberadaan partai politik dianggap “gagal” dalam menyalurkan dan memperjuangkan aspirasi masyarakat.

18. Kampanye bagian penting dalam proses tahapan pelaksanaan pilkada langsung, yang harus dimanfaatkan oleh pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah untuk menyampaikan visi dan misinya. Dalam proses pelaksanaan kampanye pilkada langsung tersebut, dimulai dari pendaftaran tim kampanye (sejak pendaftaran pasangan calon); koordinasi penentuan lokasi dan pengamanan kampanye dengan instansi terkait; rapat penyusunan dan penetapan jadwal dengan tim kampanye; pelaksanaan kampanye; penyerahan rekening khusus dana kampanye; penyerahan laporan dana kampanye; dan diakhiri masa tenang.

Namun dalam realitasnya, masih muncul seperti isu agama dan saling menjelekkkan antar pasangan calon kepala daerah, termasuk pelanggaran-pelanggaran lainnya. Di samping bentuk-bentuk kampanye juga waktu yang disediakan selama 14 hari dan berakhir 3 hari sebelum pemungutan suara. Hal ini bagi calon yang sedang berkuasa (*incumbent*) sangat menguntungkan, sementara untuk pasangan calon lain waktu tersebut relatif sangat singkat.

Permasalahan lainnya, masih belum berjalan secara mulus pelaksanaan kampanye yang dilakukan oleh masing-masing pasangan calon, seperti hal mendiskreditkan pasangan, isu-isu agama dibawa-bawa, dan lain-lainnya, termasuk dana kampanye yang harus dipublikasikan. Hal ini terjadi keterbatasan peraturan perundang-undangan yang mengatur untuk itu masih lemah.

19. Masalah logistik dalam penyelenggaraan pilkada langsung, berpengaruh terhadap kelancaran pilkada, dalam hal ini memperlihatkan terjadinya keterlambatan dukungan logistik yang kemudian menjadi kendala yang cukup mengganggu kinerja KPUD dalam penyelenggaraan Pilkada langsung. Keterlambatan logistik disebabkan oleh berbagai faktor antara lain keterlambatan dalam pengesahan anggaran, keterbatasan waktu KPUD dalam perencanaan, karakteristik geografis daerah yang tidak

memungkinkan pengadaan dan pendistribusian logistik seperti surat suara secara cepat. Permasalahan yang berkaitan dengan peraturan pengadaan barang dan jasa bagi penyelenggaraan Pilkada langsung itu sendiri adalah keterbatasan waktu perencanaan KPUD sendiri untuk melaksanakan kegiatan lelang. Sedangkan kegiatan lelang itu sendiri berdasarkan peraturan yang berlaku (Keppres Nomor 80 tahun 2003, jo Keppres Nomor 61 tahun 2004 dan Peraturan Presdien Nomor 32 tahun 2005) menuntut mekanisme kerja yang cukup panjang.

20. Permasalahan politik uang untuk memperoleh kekuasaan (*the struggle of power*), khususnya untuk mendapatkan posisi "*number one*" di daerah, masih terus dalam perdebatan yang panjang. Langkah-langkah dalam beragam bentuknya senantiasa dilakukan, karena itulah kejelasan secara definitif yang dimaksud dengan politik uang, agar terdeteksi menjadi bagian terpenting, maka kejelasan tentang kriterianya yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan. Politik dan uang memang ibarat dua sisi satu keping uang logam, dalam arti untuk memperoleh kekuasaan (atau jabatan) dalam kultur politik negara Indonesia, kerap kali (kalau tidak selalu) tidak lepas dari uang, baik pada saat mau mendudukinya maupun sedang menduduki jabatannya.

Persoalan politik uang sebagaimana hasil penelitian di daerah-daerah menunjukkan eksistensinya, kendati sulit untuk dibuktikan. Panwas dalam hal ini tidak mampu mengusut, terutama dengan pendekatan formal semata. Eksistensi politik uang sesungguhnya ada namun karena ketidakjelasan peraturan perundang-undangan pun berdampak pada ketidakjelasan hal tersebut.

21. Aspek pendanaan pilkada langsung adalah APBD, yakni sumber dan besaran anggaran yang dibutuhkan, termasuk di dalamnya mekanisme pertanggungjawaban penggunaan anggaran itu sendiri. Sebagai gambaran, bahwa penggunaan anggaran pilkada di daerah-daerah yang mejadi lokus penelitian adalah Provinsi Gorontalo Rp. 20.000.000.000, Kaupaten Muara jambi Rp. 7.004.914.975, Kabupaten Bekasi Rp. 15.355.000.000, Kabupaten Kulon Progo Rp. 4.400.953.576, Kabupaten Tuban Rp. 8.567.889.950, Kota Batam Rp. 13.223.546.700 dan Kota Salatiga Rp. 2.875.000.000.

KPUD dalam mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran tersebut, disampaikan kepada publik, pertanggungjawaban dana tersebut tidak lagi kepada DPRD, dengan alasan untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas tersebut. Dalam hal ini tampak tidak ada persoalan yang berarti, karena secara aturan sudah sesuai, kendati mungkin dalam pencairan dana tersebut terlambat, namun perlu ada jaminan dari Pemda saat sudah mendekati waktu

persiapan sampai dengan pelaksanaan Pilkada, bahwa dana Pilkada sudah tersedia dan sewaktu-waktu bisa dicairkan jika dibutuhkan.

B. Rekomendasi

Setelah mengidentifikasi pemetaan masalah pilkada langsung dan menganalisisnya, kemudian mengambil kesimpulan-kesimpulan, maka banyak hal yang menarik yang dapat direkomendasikan agar penyelenggaraan pilkada sebagai perhelatan demokrasi lokal berjalan lebih baik lagi. Rekomendasi kajian ini adalah sebagai berikut:

1. Pemilihan kepala daerah merupakan perwujudan kedaulatan rakyat dalam menentukan pimpinan di daerahnya, secara niscaya perlu kejelasan aturan main dalam peraturan perundang-undangan. Karena berdemokrasi pun tidak lepas dari aturan main, dan atau taat asas. Sehingga adanya harmonisasi kebijakan-kebijakan menjadi bagian terpenting penyelenggaraan pilkada langsung.
2. Berkaitan dengan kewenangan-kewenangan DPRD dalam pilkada langsung, tampaknya sebagai representatif wakil rakyat, secara niscaya harus lebih responsif lagi, terutama berkait dengan pembahasan-pembahasan APBD yang di dalamnya merupakan bagian untuk kelancaran penyelenggaraan pilkada langsung.
3. Proses penyelenggaraan pilkada langsung secara formal berkaitan dengan waktu yang telah ditentukan tentang berakhirnya masa jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah, adalah merupakan kewenangan DPRD dalam pemberitahuan masa berakhirnya jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah kepada kepala daerah dan KPUD. Maka untuk meningkatkan kualitas perhelatan demokrasi lokal dan juga dalam rangka pengaturan terhadap calon *incumbent*, secara niscaya dalam tahap persiapan perlu adanya perpanjangan waktu pemberitahuan dari DPRD kepada Kepala Daerah dan KPUD tentang masa akhir jabatan Kepala Daerah.

Pengaturan waktu pemberitahuan dari DPRD tersebut diperpanjang waktu pelaksanaan maksimalnya adalah selama 6 (enam) bulan. Karena pokok-pokok persoalan seperti persiapan penyusunan regulasi, pemutakhiran data dan validasi data, sosialisasi dan sejenisnya. Dengan adanya penambahan waktu tersebut diharapkan memberikan kesempatan untuk penjadwalan pelaksanaan Pilkada Langsung yang disesuaikan dengan kondisi wilayah daerah masing-masing. Dan secara teknis perlu adanya peraturan daerah (perda) yang mengatur supaya ada payung hukum yang jelas.

4. Untuk memperkuat kelembagaan panitia pengawas Pilkada, perlu kejelasan wewenang Panwas agar tidak tumpang tindih (secara struktural) mulai dari daerah sampai pusat. Pertanggungjawaban panwas secara struktural berubah dari Panwas tingkat pusat sampai daerah (seperti KPU), sehingga kewenangan dan fungsinya lebih operasional.
5. Pemilihan kepala daerah adalah merupakan partisipasi aktif masyarakat, maka untuk meningkatkan kualitasnya, perlu keterlibatan pemantau mulai dari proses persiapan hingga pelaksanaannya. Di samping mekanisme pendaftaran dan akreditasi pemantau, pemantau pun dalam menjalankan pemantauannya perlu ketegasan dalam menjalankan hak dan kewajibannya. Pengaturan regulasi sangat krusial agar peran dan fungsinya jelas, sehingga jalurnya jelas dalam menyampaikan hasil-hasil temuannya.
6. Dalam penyelenggaraan pilkada langsung tidak lepas dari aspek sosialisasi semua tahapan. Untuk meningkatkan pengetahuan dan pemahaman masyarakat tentang penyelenggaraan Pilkada langsung dalam rangka pendidikan politiknya, maka perlu diberikan penegasan tentang tugas, kewenangan ataupun kewajiban KPU (KPUD) untuk melaksanakan kegiatan sosialisasi dan pendidikan masyarakat yang bekerjasama dengan semua kalangan masyarakat termasuk pemerintah daerah. Dengan demikian, sosialisasi merupakan bagian dari tahapan pilkada yang didukung dengan waktu yang signifikan.
7. Pendaftaran/pendataan dan pemutakhiran data pemilih, adalah merupakan salah satu permasalahan yang sangat krusial dan mempunyai banyak implikasi terhadap berbagai aspek penyelenggaraan Pilkada langsung. Oleh karena itu untuk meningkatkan kualitas pendaftaran/pendataan pemilih direkomendasikan peningkatan kualitas pemutakhiran/evaluasi data pemilih yang ditambah dengan daftar pemilih tambahan. Pemutakhiran data dilakukan KPUD bekerja sama dengan Pemerintah Daerah (Dinas Kependudukan, Kecamatan dan Desa/Kelurahan termasuk RT/RW) di mana setiap daftar pemilih yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah mendapat pengesahan dari panitia pengawas. Komposisi validasi data itu terdiri atas Panwas, Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil dan KPUD yang dilakukan sebelum tahapan pilkada.
8. Dalam peserta pilkada langsung, proses pencalonan diusung oleh partai politik atau gabungan partai politik yang perolehan suaranya minimal 15% dari suara yang sah, dan KPUD menerima pendaftaran dan sekaligus menetapkan pasangan calon sesuai dengan persyaratan yang telah ditentukan oleh perundang-undangan

pilkada langsung. Namun karena minimal harus 2 (dua) pasangan, sementara pengaturan untuk calon tunggal belum diakomodir, termasuk juga calon independen karena dalam demokrasi fenomena calon independen biasa dan wajar, maka perlu pengaturan untuk calon independen. Sedangkan untuk peserta pilkada adalah pasangan calon yang diusulkan parpol atau gabungan parpol atau bukan parpol dari PNS, anggota TNI dan Polri aktif, harus dibuktikan dengan pengunduran diri atau izin yang ditandatangani oleh pimpinan instansinya masing-masing.

9. Berkaitan dengan *incumbent*, mesti ada pengetatan aturan, siapa yang mengawasi agar bagaimana prosesnya ini berjalan dengan baik perlu ada pengawasan. Sedangkan untuk mengangkat pejabat sementara bila harus selesai terlebih dahulu jabatan kepala daerah dan menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan, memang ada kevakuman kepemimpinan di daerah, kecuali kalau memang *incumbent* tersebut dua-duanya mencalonkan, perlu diangkat pejabat sementara, oleh karenanya perlu dibuat aturan lebih jelas dan tegas. Atau agar proses pilkada langsung berjalan *fair*, maka sebaiknya calon *incumbent* mengundurkan diri sebagaimana telah diputuskan oleh Mahkamah Agung.
10. Tampaknya calon independen merupakan bagian yang tak bisa dipisahkan dalam berdemokrasi, maka perlu diakomodir dalam peraturan perundang-undang. Namun untuk menghindari ketidakadilan politik bagi partai politik khususnya, perlu pengaturan yang jelas dan tegas yang *startnya* adalah pengaturan persyaratan bagi calon independen. Adapun alternatif dukungan untuk calon independen adalah:
 - a) Peserta pilkada adalah pasangan calon yang diajukan oleh bukan partai politik (independen), simetris dengan jumlah suara partai politik atau gabungan partai politik 15% suara yang sah, dan disertai bukti berupa foto copy KTP dan surat pernyataan dukungan;
 - b) Model yang diterapkan untuk calon DPD, yaitu berdasarkan jumlah penduduk daerah masing-masing dan didukung oleh yang memiliki hak memilih, namun perlu disertai dengan foto kopi KTP dan surat pernyataan dukungan agar tidak terjadi *duble* dukungan; dan
 - c) Model yang diterapkan untuk Pemerintahan Aceh, yaitu memperoleh dukungan sekurang-kurangnya 3 (tiga) persen dari jumlah penduduk yang tersebar di sekurang-kurangnya 50 persen dari jumlah kabupaten/kota untuk pemilihan gubernur/wakil gubernur, dan 50 persen dari jumlah kecamatan

untuk pemilihan bupati/wakil bupati atau wali kota/wakil wali kota.

11. Berkaitan dengan kampanye, karena merupakan tahapan yang penting dalam pilkada tersebut yang harus dilakukan oleh pasangan calon untuk menyampaikan visi dan misinya. Karena masih ada celah yang dilanggar dalam pelaksanaan kampanye, maka perlu ketegasan sanksi terhadap pelanggaran kampanye lainnya. Di samping bentuk-bentuk kampanye juga waktu yang disediakan selama 14 hari dan berakhir 3 hari sebelum pemungutan suara. Hal ini bagi calon yang sedang berkuasa (*incumbent*) sangat menguntungkan, sementara untuk pasangan calon lain waktu tersebut relatif sangat singkat, dan perlu diperpanjang waktunya, yaitu:
 - a. Memperpanjang masa kampanye yaitu menjadi 20 hari dan hari tenang selama 3 (tiga) hari. Apabila terjadi penyelenggaraan Pilkada putaran kedua, maka pelaksanaan kampanye paling lama adalah 10 hari dan hari tenang 3 (tiga) hari. Adapun mekanisme penyelenggaraan Pilkada sama dengan putaran pertama, dengan jangka waktu mulai persiapan, pelaksanaan sampai dengan penentuan pemenang paling lambat 1,5 bulan.
 - b. Dibuat pengaturan yang lebih tegas tentang kewenangan Panwas melalui KPU dalam mengenakan sanksi atas pelanggaran dalam kampanye. Selain itu pengawasan dapat dilakukan dengan pendekatan pembuktian terbalik. Konsep pembuktian terbalik dalam pelanggaran kampanye maksudnya adalah bahwa calon yang diindikasikan melakukan tindakan kampanye terselubung harus mampu membuktikan bahwa kegiatan yang telah dilakukan sebelum waktu kampanye tapi berbau kampanye terselubung di pengadilan.
12. Permasalahan politik uang untuk memperoleh kekuasaan (*the struggle of power*), khususnya untuk mendapatkan posisi "number one" di daerah, masih terus dalam perdebatan yang panjang, bahwa hal itu terjadi. Namun karena ketegasan peraturan perundang-undangan yang belum dapat menembusnya sehingga hal itu menjadi lemah untuk dibuktikan. Karenanya perlu dituangkan dalam peraturan perundang-undangan kriteria politik uang. Di samping itu semua pasangan calon supaya mengumumkan kekayaannya ke publik menjadi kewajiban.
13. Berkaitan dengan pendanaan pilkada langsung, yaitu bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), dan proses pengesahan APBD berjenjang (lihat penjelasan UU Nomor 32 Tahun 2004 angka 9) yaitu dievaluasi terlebih dahulu oleh Mendagri untuk Provinsi, dan oleh Gubernur untuk Kabupaten/Kota, membutuhkan

waktu yang relatif lama. Tampaknya membutuhkan perhatian yang khusus dan serius, agar penyelenggaraan pilkada langsung sebagai perhelatan demokrasi lokal dalam realisasi pendanaannya tepat waktu.

14. Berkaitan dengan UU No. 22 tahun 2007 segera dikeluarkan Peraturan Pemerintah yang menindaklanjuti pelaksanaan undang-undang ini. Terutama berkait dengan rekapitulasi hasil penghitungan suara yang semuanya harus di PPK, padahal tempat/ruang sekretariat PPK belum tentu mampu menampung kotak suara-kotak suara dari semua TPS, juga berkait dengan keamanan kotak suara tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- Abidin, Zainal Said, 2002, *Kebijakan Publik*. Jakarta: Yayasan Pansur Siwah.
- Agustino, Leo. 2006. *Politik dan Kebijakan Publik*. Bandung : AIPI Bandung dan Puslit KP2W Lemlit Unpad.
- _____. 2005. Pilkada Langsung: Beberapa Catatan Kritis, Analisis CSIS, Vol. 34, No. 2, Hal: 185-197.
- Apter, David E. 1987. *Pengantar Analisa Politik*, Jakarta: LP3ES.
- Budiardjo, Mirriam dan Ibrahim Ambong (Editor). 1993, *Fungsi Legislatif Dalam Sistem Politik Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Budiardjo, Mirriam. 1998: *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia.
- Dahl, Robert. 1978. *Poliarchy : Participation and off Position*, Yale : University Press, New Haven and London.
- Dunn, William. 2000. *Pengantar Analisa Kebijakan Publik*. Penerjemah Samodra Wibawa, dkk. Yogyakarta: Gajah Mada University.
- Durverger, Maurice. 1993, *Sosiologi Politik*, Jakarta: Raja Grafindo Persada..
- Dwijowijoto, Nugroho . 2003. *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, Cetakan Pertama, Jakarta : PT Elex Media Komputindo.
- Edward III.G.C.1980. *Implementing Public Policy*. Washington DC: Congressional Quarterly Press.
- Fitriyah. 2005. Sistem dan Proses Pilkada Secara Langsung, Analisis CSIS, Vol. 34, No. 3. Hal: 279-290.
- Gaffar, Affan. 2004, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*; Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Ida, Laode. 2006. Pilkadaesung: Problematika Menegakkan Demokrasi, makalah disampaikan pada Seminar Nasional: Membuka Jendela Demokratisasi Indonesia: Setahun Pilkada Langsung, Jakarta.
- Kantaprawira, Rusadi. 1985, *Sistem Politik Indonesia: Suatu Model Pengantar*, Sinar Baru, Bandung.
- Lembaga Administrasi Negara. 2004. *Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia: Landasan dan pedoman pokok penyelenggaraan dan pengembangan sistem administrasi negara*. LAN:Jakarta.
- Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia. 2006. *Analisis Proses dan Hasil Pemilihan Kepala Daerah Langsung 2005 di Indonesia*. Ed. Sri Nurhayanti, Jakarta: LIPI.

- Lingkarana Survei Indonesia (LSI), *Analisis Perilaku Pemilih Berdasar Data Agregat*, Oktober 2005.
- Ma'ruf, Moh. 2006. Telaah dan Prospek Pilkadaesung, makalah Menteri Dalam Negeri disampaikan pada Seminar Nasional: Membuka Jendela Demokratisasi Indonesia: Setahun Pilkada Langsung, Jakarta.
- Mashad, Dhurorudin. dkk. 2005. Konflik Antar Elit Politik Lokal Dalam Pemilihan Kepala Daerah. Jakarta: Pustaka Pelajar dan LIPI.
- Mustopadidjaja, AR. 2003. *Manajemen Proses Kebijakan Publi Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi Kinerja*. Jakarta : Lembaga Administrasi Negara kerjasama dengan Duta Pertiwi Foundation.
- Nazaruddin, Sjamsuddin. 2005. Sisi-Sisi Kemungkinan Sukses Tidaknya Pilkada Langsung Jakarta : KPU.
- Ndraha, Talisiduhu. 2003. *Ilmu Pemerintahan I,II,III, dan IV (Kybernologi)*. Jakarta : BKU, Ilmu Pemerintahan.
- Nuryanti, Sri (Editor). 2006. *"Analisa Proses dan Hasil Pemilihan Kepala Daerah Langsung 2005 di Indonesia"* LIPI, Jakarta, 2006.
- Parsons, Wayne. 2005. *Public Policy* Diterjemahkan Tri Wibono dan Budi Santoso. Jakarta : PRENADA MEDIA.
- Pramusinto, Agus. 2004. Otonomi Daerah dan Pemilihan Kepala Daerah, Analisis CSIS, Vol. 33. No.2 hal. 235-245.
- Presman, Jeffry.L. and Wildavsky. 1984. *Implementation*. Berkeley: University of California Press.
- Rahman, Arifin. 2002, *Sistem Politik Indonesia Dalam Perspektif Struktural Fungsional*, Surabaya: Penerbit SIC.
- Riant, Nugroho D. 2003. *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta : Elex Media Komputindo.
- Rodee, Carlton Clymer *et al.* 1993, *Pengantar Ilmu Politik*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Romli, Lili. 2005. Pilkada Langsung, Otonomi Daerah dan Demokrasi Lokal, Analisis CSIS, Vol. 34. No. 3, Hal: 279-290.
- Sahdan, Gregorius. 2005. Distorsi dan Paradoks Demokrasi dalam Pilkada, Analisis CSIS, vol. 34. No. 4. hal. 383-406.
- _____. 2005. Pilkada dan Prospek Demokrasi Lokal, Analisis CSIS, Vol.34, No. 1, Hal: 97-116.
- Schumpeter, J. 1987. *Capitalism, Socialism and Democracy*, London: Allen and Unwin.

- Surbakti, Ramlan. 1993, *Memahami Ilmu Politik*, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta.
- Surbakti, Ramlan. 2006. *Sistem Pemilu Menurut UU No. 12 Tahun 2003*. Jakarta: KPU.
- Tachjan, H. 2006. *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung: AIPI Bandung-Puslit KP2W Lemlit Unpad.

Dokumen Kebijakan Publik:

- Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 dan Perubahannya Amandemen I,II,III dan IV.
- Undang-undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.
- Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu.
- Peraturan Pemerintah No 6 Tahun 2005, Jo No 17 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
- Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 2005 tentang Dukungan Pemerintah dan Pemerintah Daerah Untuk Kelancaran Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2005 tentang Pedoman Bagi Pemerintah Daerah dalam Pelaksanaan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
- Kepmendagri Nomor 120.05 - 110 Tahun 2005 Tentang Pembentukan Desk Pusat Pemilihan Kepala Daerah.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Pembatalan Pasal-Pasal: UU Nomor 32 Tahun 2004.

Downloaded Articles:

- Decentralization Thematic Team, www.ciesin.org. diakses 28 Pebruari 2007
- www.depdagri.go.id/konten.php/berita&info
- http://home.snafu.de/watchin/kompas_13.09.06.htm
- www.kpu.go.id/berita.ID989
- (<http://.republika.co.id>. 15 April 2004),

Dokumen Lainnya

Desk Pilkada Pemerintah Kabupaten Kulon Progo. 2006. Laporan Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Kulon Progo Tahun 2006.

Kantor Kesbang dan Linmas Kota Salatiga. 2006. Laporan Kegiatan Pengamanan Pilkada Kota Salatiga dalam Penyelenggaraan Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Salatiga Periode 2006 – 2011

Kantor Kesbang Linmas Kota Batam. 2006. Laporan Desk Pilkada Pada Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Batam Tahun 2006.

Kantor Kesbang Linmas Pemerintah Kota Salatiga. 2006. Laporan Kegiatan Desk Pilkada Kota Salatiga dalam Penyelenggaraan Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Salatiga Periode 2006 - 2011.

KPU Kabupaten Bekasi. 2007. Evaluasi dan Laporan Penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Bekasi Tahun 2007.

KPU Kabupaten Kulon Progo. 2006. Laporan Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Kulon Progo Tahun 2006.

KPU Kabupaten Muaro Jambi. 2006. Laporan Penyelenggaraan Pilkada Kabupaten Muaro Jambi Tahun 2006.

KPU Kabupaten Tuban. 2006. Laporan Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Tuban Tahun 2006.

KPU Kota Batam. 2006. Draft Buku Pemilihan Kepala Daerah Kota Batam.

KPU Provinsi Banten. 2006. Kumpulan Keputusan KPU Provinsi Banten tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Banten Tahun 2006.

Panitia Pengawas Pilkada Kabupaten Tuban. 2006. Laporan Pelaksanaan Pengawasan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Tuban Tahun 2006.

Sekretariat Desk Pilkada Provinsi Banten. 2006. Laporan Kegiatan Desk Pilkada Provinsi Banten Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Banten Periode 2007 – 2012.

Sekretariat DPRD Kabupaten Tuban. 2006. Pembentukan Panitia Pengawas Tahun 2006.

Media Massa:

Republika. 2004. Urbaningrum, Anas. *Pemilu Orang Biasa: Publik Bertanya, Anas Menjawab.*

Kompas. 23 Maret 2007. Persyaratan untuk Hasilkan Wakil Rakyat Berkualitas.

Kompas. 14 Maret 2007 . KTP Nasional Jadi Kartu Pilih

Kompas. 4 Desember 2006. Jangan ada suara yang hilang

Pikiran Rakyat. 5 Januari 2004.

Media Indonesia. 1 Oktober 2004.

Kompas, 10 Mei 2006. Haris, Syamsuddin: Mengelola Potensi Konflik Pemilu.

Suara Merdeka. 8 Agustus 2005. Bisri, A. Zaini. Depok.

Posmetro Batam. 20 Januari 2006. Panwasda: Itu Pelanggaran Pilkada: Heboh, Lucky Draw Berhadiah 175 Juta.

Jambi Independent Online. 5 Mei 2006. Kantor Capilduk Dapat Ancaman Demo.

LAMPIRAN

INSTRUMEN 1 KAJIAN EVALUASI PELAKSANAAN PILKADA LANGSUNG (PEDOMAN WAWANCARA) (KPUD, PAKAR DAN TOKOH ORMAS, LSM DAN PARTAI POLITIK DI DAERAH)

Petunjuk Umum:

- Tujuan dari utama dari pengumpulan data melalui instrumen ini adalah untuk konfirmasi (sekaligus peluang dan tantangan yang mungkin muncul) atas rekomendasi penyelesaian permasalahan yang telah disusun dalam upaya meningkatkan kualitas Penyelenggaraan Pilkada di Daerah.
- Untuk itu pada kolom yang tersedia dapat diisi dengan sejumlah informasi terutama data yang mendukung eksistensi permasalahan tersebut, selain opini informan atas permasalahan tersebut. (Jika kertas tidak mencukupi dapat ditulis dalam kertas tersendiri)
- Jika waktu yang tersedia kurang memadai, dan/atau dianggap isu yang mengemuka terbatas dan/ atau informasi yang tersedia pada informan terbatas, wawancara / pengumpulan data dapat difokuskan pada sebagian permasalahan saja
- Jika ditemukan isu lain di luar (selain) yang ada dalam daftar yang sudah tersedia, mohon dapat direkam dengan baik pada kertas lain secara lebih rinci permasalahan tersebut, termasuk dukungan datanya.

Nama Responden :

Jabatan :

Tanggal dan Waktu Wawancara :

Isu dan Permasalahan	Rekomendasi Kebijakan	Hasil Konfirmasi di Daerah
Singkatnya Jangka Waktu Pemberitahuan Pemberhentian Kepala Daerah dan hubungannya dengan mekanisme calon <i>incumbent</i>	Diusulkan untuk memperpanjang batas waktu pemberitahuan DPRD kepada Kepala Daerah dan KPUD tentang berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah dan wakilnya, dalam hal ini diusulkan selambat-lambatnya 6 bulan dan sebelum masa jabatan berakhir. Akan lebih elegant jika masa jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah diselesaikan terlebih dahulu, sampai dengan penyampaian laporan pertanggung penyelenggaraan pemerintahannya. Dan setelah itu, baru proses penyelenggaraan Pilkada langsung dimulai.	
Belum Adanya Batas Minimal Waktu	Jika melihat rentang jadwal yang tersedia, tampak bahwa	

Pelaksanaan	jadwal Pilkada langsung tersebut sangat pendek, oleh karenanya direkomendasikan untuk memperpanjang jangka waktu pelaksanaan (maksimal) 6 bulan. Dengan penambahan ini diharapkan memberikan kesempatan untuk penjadwalan pelaksanaan Pilkada langsung yang disesuaikan dengan kondisi wilayah masing-masing	
Kelembagaan Panitia Pengawas Pilkada Langsung: a. Tidak konsistennya mekanisme rekrutmen anggota Panitia Pengawas b. Kurangnya Independensi Panitia Pengawas c. Kurang optimalnya kinerja Panitia Pengawas d. Kekuatan Hukum dari Hasil Kerja Panitia Pengawas	Untuk permasalahan point a,b,c, sudah diatur oleh UU Penyelenggara Pemilu yang baru. Dimana Panwas Pilkada dipegang oleh Panwas Prop dan Kab/Kota yang ditetapkan oleh Badan Pengawas Pemilu Tingkat Pusat, serta Panwas Kecamatan dan Panwas Lapangan (panwas di tingkat Desa/ Kelurahan) yang bersifat hirarki dengan Panwas di atasnya. Untuk point d, tentang kekuatan hukum hasil kerja Panwas, direkomendasikan untuk memperkuat kewenangan KPU dalam memberikan sanksi. Untuk itu perlu pemilahan kewenangan penetapan sanksi yang jelas antara yang harus diputuskan oleh KPU dan mana yang oleh Keputusan Pengadilan.	
Mekanisme Pendaftaran Pemantau Pilkada	Disarankan untuk membuat suatu mekanisme pendaftaran Pemantau Pilkada yang lebih jelas dalam peraturan perundang-undangan, sehingga hak, kewajiban dan larangan pemantau pemilihan tersebut jelas. Dan KPUD berkewajiban melibatkan pemantau yang terdaftar dan terakreditasi	
Masalah Daftar Pemilih, yaitu menyangkut pendaftaran/ pendataan pemilih yang seringkali tidak akurat dan menimbulkan konflik antara peserta Pilkada, termasuk ketentuan dari pemutakhiran (<i>up-dating</i>) Data.	Data pemilih harus dimutakhirkan/ dievaluasi ditambah dengan daftar pemilih tambahan. Pemutakhiran data dilakukan KPUD bekerja sama dengan Pemerintah Daerah (Dinas kependudukan, kecamatan dan Desa/Kelurahan termasuk RT/RW). Dimana setiap daftar yang ditetapkan oleh Pemda mendapat pengesahan oleh	

	Panwas Lapangan (yaitu Panwaslu di tingkat Desa), Panwas Kecamatan serta Panwas Kab/Kota sebelum ditetapkan oleh KPUD.	
Pelanggaran Kampanye, masih banyaknya bentuk pelanggaran selama PILKADA, mulai dari curi start kampanye diluar jadwal memasang atribut pada lokasi yang dilarang.	<p>Perpanjangan masa kampanye:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Putaran pertama dapat dilaksanakan selama 20 hari, dan hari tenang 3 hari. - Kampanye pada putaran kedua untuk Kabupaten paling lama 10 hari dan hari tenang 3 hari. Mekanisme putaran kedua sama dengan putaran pertama. Masa Persiapan, pelaksanaan dan penentuan pemenang paling lama 1,5 bulan. <p>Untuk mengatasi berbagai pelanggaran, maka sebaiknya dibuat pengaturan yang lebih tegas tentang kewenangan Panwas melalui KPUD dalam mengenakan sanksi atas pelanggaran tersebut. Selain itu bentuk pengawasan dapat dilakukan juga dengan pendekatan pembuktian terbalik . (Konsep pembuktian terbalik dalam pelanggaran kampanye maksudnya calon yang diindikasikan melakukan tindakan kampanye terselubung harus membuktikan bahwa kegiatan yang telah dilakukan sebelum waktu kampanye tapi berbaur kampanye terselubung harus mampu membuktikan di pengadilan)</p> <p>Dibutuhkan ketentuan dan kriteria yang lebih tegas tentang bentuk kampanye terselubung dan/atau bukan kampanye terselubung</p>	
Permasalahan Politik Uang (Money Politic)	Diperbolehkan dari calon independen (perorangan). Dan setiap calon kepala daerah dan wakil kepala daerah mengumumkan harta kekayaannya di media massa (<i>financial disclosure</i>).	
Kurangnya sosialisasi informasi kepada pemilih	Memberikan penegasan tentang tugas, kewenangan ataupun kewajiban KPU (KPUD) untuk melaksanakan kegiatan	

	sosialisasi dan pendidikan masyarakat.	
Netralitas KPUD terhadap pasangan terutama calon <i>incumbent</i>	<p>KPUD harus memperlakukan pasangan calon secara adil dan setara. setelah KPUD, Panwaslu, Kepala daerah, DPRD memiliki <i>kesetaraan</i> dan independen, agar netralitas lebih baik</p> <p>Sebagaimana dengan isu lanilla untuk meminimalkan benturan kepentingan dari adanya calon incumbent ini maka perlu adanya payung hukum yang tegas tentang rangkap jabatan dan larangan kampanye selama masih menjabat</p>	
Profesionalisme KPUD sebagai Penyelenggara Pilkada	<p>Menurut UU tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, Pasal 8 ayat (3) Tugas dan wewenang KPU dalam penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah meliputi:</p> <ol style="list-style-type: none"> menyusun dan menetapkan pedoman tata cara penyelenggaraan sesuai dengan tahapan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan; mengkoordinasikan dan memantau tahapan; melakukan evaluasi tahunan penyelenggaraan pemilu; menerima laporan hasil Pemilu dari KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota; menonaktifkan sementara dan/atau mengenakan sanksi administrative kepada anggota KPU Provinsi yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu berdasarkan rekomendasi Bawaslu dan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan melakukan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh undang-undang. 	
Manajemen Logistik	Menyusun standar manajemen logistik khusus bagi penyelenggaraan pilkada yang disesuaikan dengan sistem	

	penyelenggaraan Pilkada langsung itu sendiri serta peraturan perundang-undangan yang berlaku. Manajemen logistik pilkada ini mulai dari perencanaan sampai dengan pemeliharaan logistik itu sendiri yang tidak saja pemanfaatannya untuk pemilihan kepala daerah akan tetapi juga pemilu Presiden dan Pemilu Legislatif	
Aspek pendanaan yakni sumber dan besaran anggaran yang dibutuhkan, termasuk di dalamnya mekanisme pertanggungjawaban penggunaan anggaran itu sendiri	Perlu ada penegasan tentang mekanisme pertanggung jawaban keuangan KPU (KPUD).	
Peserta Pilkada dan tata cara pencalonan pasangan calon kepala daerah dan wakilnya	<ul style="list-style-type: none"> - Peserta Pilkada adalah pasangan calon yang diusulkan oleh parpol atau gab parpol yang memiliki kursi di DPRD sekurang-kurangnya 15%, atau 15% akumulasi suara sah namun tidak memiliki kursi di DPRD. - Peserta Pilkada adalah pasangan calon yang diajukan oleh bukan partai politik, namun dibuktikan dg foto kopi KTP, sekurang-kurangnya 15% kursi di DPRD masing-masing. - Peserta Pilkada adalah pasangan calon yang diusulkan oleh Parpol atau gab parpol atau bukan parpol dari PNS, anggota TNI dan Polri aktif, harus dibuktikan dengan pengunduran diri yang ditandatangani oleh pimpinan instansinya masing-masing. - Bila pasangan calon dari pensiunan PNS, TNI dan Polri, dibuktikan dengan SK pensiunan masing-masing instansinya. - Masa pendaftaran pasangan calon kepda dan wakil kepda paling lama 30 hari terhitung sejak pengumuman pendaftaran pasangan calon. 	-

	<ul style="list-style-type: none">- Apabila pasangan calon yang didaftarkan kepada KPUD belum memenuhi persyaratan yang ditentukan, diberi kesempatan untuk melengkapinya selama waktu pendaftaran.- Apabila perlengkapan persyaratan pendaftaran belum dilengkapi selama waktu pendaftaran, maka pasangan calon yang diajukan tersebut dianggap tidak memenuhi syarat atau tidak didaftar dalam daftar pencalonan pilkada.	
--	--	--

**INSTRUMEN 2 KAJIAN EVALUASI PELAKSANAAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH LANGSUNG (PEDOMAN WAWANCARA)
(PAKAR/TOKOH ORMAS/LSM DAN PARTAI POLITIK DI DAERAH)**

Petunjuk Umum:

- Bersama ini disampaikan hasil identifikasi permasalahan Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Langsung yang terpublikasikan melalui sejumlah media massan dan laporan hasil kajian yang didasarkan pada pelaksanaan Pilkada Langsung di beberapa daerah yang telah diselenggarakan pada periode 2005-2006. Untuk itu kami mohon kesediaan Bapak/Ibu/Sdr. Untuk memberikan tanggapan dan rekomendasi terhadap permasalahan tersebut sesuai dengan kondisi penyelenggaraan Pilkada Langsung di Daerah Bapak/Ibu/Sdr.
- Jika dirasakan masih ada masalah-masalah lain yang belum teridentifikasi dalam instrumen ini, mohon menuliskannya di kolom yang telah disediakan.

Nama Responden :

Jabatan :

Tanggal dan Waktu Wawancara :

NO	PERMASALAHAN PILKADA	TANGGAPAN NARA SUMBER DAERAH SESUAI DENGAN PROSES PILKADA LANGSUNG DI DAERAHNYA
1	Jangka waktu Pemberitahuan DPRD kepada Kepala Daerah dan KPUD terhadap berakhirnya masa jabatan kepala daerah & wakilnya.	
a.	Pemberitahuan yang tersurat dalam UU No. 32/2004 tidak jelas, sehingga kecenderungan mengulur-ngulur waktu pun dapat terjadi.	

b.	Secara formal 5 bulan sebelum masa berakhirnya jabatan kepala daerah sebagaimana dijelaskan dalam PP No. 6 tahun 2005, relatif sangat sempit, karena disadari atau tidak kepala daerah yang berakhir masa jabatannya tersebut harus melaporkan penyelenggaraan pemerintahan yang dipimpinnya.	
----	---	--

NO	PERMASALAHAN PILKADA	TANGGAPAN NARA SUMBER DAERAH SESUAI DENGAN PROSES PILKADA LANGSUNG DI DAERAHNYA
c.	Kecenderungan Kepala Daerah yang sedang menjabat, dan secara formal perundang-undangan bisa mencalonkan kembali 1 kali lagi.	
d.	Bagi KPUD secara formal 5 bulan sebelum masa jabatan berakhir jelas untuk masa persiapan relatif sangat sempit.	
2.	Panitia Pengawas	
a.	Tumpang tindihnya kewenangan antara DPRD dan KPUD, sehingga tugas dan wewenangnya jelas dalam pembentukan Panitia pengawas.	
b.	Panitia pengawas tidak bersifat independen, karena dibentuk oleh dan bertanggungjawab kepada DPRD.	
c.	Panitia Pengawas belum memiliki peran yang berarti terutama dalam menghadapi sengketa Pilkada (lemahnya kekuatan hukum dari hasil kerja Panitia Pengawas)	

d.	Pasal 65 ayat (2) UU No. 32/2004 huruf d multi-tafsir, sehingga mengakibatkan perbedaan persepsi dalam merencanakan pembentukan panitia pengawas.	
----	---	--

NO	PERMASALAHAN PILKADA	TANGGAPAN NARA SUMBER DAERAH SESUAI DENGAN PROSES PILKADA LANGSUNG DI DAERAHNYA
3	Mekanisme rekrutmen pembentukan PPK dan PPS:	
a.	Kecilnya remunerasi PPK dan PPS	
b.	Jumlah maksimal Pemilih dalam setiap TPS	
c.	Persyaratan anggota PPK/PPS/KPPS	
d.	Adanya perhitungan suara oleh PPK/PPS di luar waktu yang telah ditentukan	
4	Pentingnya keterlibatan Pemantau Pelaksanaan Pilkada Langsung dalam keluruhan proses Pemilihan	
5.	Singkatnya waktu sosialisasi dalam setiap proses tahapan pilkada, mengakibatkan masyarakat apatis dalam menggunakan hak pilihnya, atau lebih ekstrim lagi, mereka banyak tidak menggunakan hak pilihnya (alias golput).	
6.	Lemahnya pemutahiran data yang mengakibatkan penduduk yang memiliki hak pilih tidak ikut pemilihan:	

NO	PERMASALAHAN PILKADA	TANGGAPAN NARA SUMBER DAERAH SESUAI DENGAN PROSES PILKADA LANGSUNG DI DAERAHNYA
a.	Persoalan daftar pemilih selama pemilihan belakangan ini, terutama pilkada, seringkali mendulang protes dari berbagai pihak (baca; khususnya tim sukses pilkada). Protesnya karena tidak tercantum dlm daftar pemilih dan bahkan tidak mendapatkan kartu pemilih. Sehingga berakibat terjadi konflik yang berujung pada proses pengadilan.	
b.	Daftar pemilih sementara tidak diumumkan ditempat umum sehingga hampir tidak ada tanggapan dari masyarakat tentang si pemilih.	
7.	Kelembagaan Penyelenggara Pilkada Langsung	
a.	Independensi KPUD/anggota KPUD	
b.	Profesionalisme anggota KPUD	
c.	Kinerja Sekretariat KPUD	
8.	Pendanaan Pilkada Langsung:	
a.	Pertanggung jawaban dana Pilkada tidak jelas	
b.	Mekanisme pencarian dana dari Pemerintah Daerah	
c.	Mekanisme pengusulan anggota Pilkada Putaran Kedua	

9.	Belum adanya pengaturan Pilkada Putaran kedua. Pilkada Putaran kedua terjadi karena tidak adanya pasangan calon yang memperoleh suara lebih dari 50% atau 25% dari suara yang sah, maka putaran kedua harus dilaksanakan untuk menetapkan calon terpilih dari hasil pemilihan putaran kedua.	
NO	PERMASALAHAN PILKADA	TANGGAPAN NARA SUMBER DAERAH SESUAI DENGAN PROSES PILKADA LANGSUNG DI DAERAHNYA
10.	Permasalahan logistik/inventarisasi kebutuhan barang dan jasa dalam proses pelaksanaan Pilkada Langsung	
11	Isu "Politik Uang" dalam pencalonan pasangan peserta Pilkada Langsung	
12.	Pelaksanaan kampanye	
a.	Black Campaign	
b.	Curi start kampanye	
c.	Pemanfaatan fasilitas/jabatan oleh calon dari pejabat	
d.	Profesionalisme tim kampanye	
e.	Pertanggung-jawabandana/keuangan kampanye (audit)	

13.	Masalah-masalah lain:	
-----	-----------------------	--

**INSTRUMEN 3 KAJIAN EVALUASI PELAKSANAAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH LANGSUNG
(PEDOMAN WAWANCARA DENGAN KPUD PROVINSI/KABUPATEN/KOTA)**

Petunjuk Umum:

1. Mohon dituliskan permasalahan-permasalahan yang dirasakan dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Langsung di Daerah Bapak/Ibu
2. Mohon dituliskan pula rekomendasi yang menurut Bapak/Ibu perlu dilakukan dalam upaya menyelesaikan masalah-masalah tersebut.

Nama Responden :
Jabatan :
Tanggal dan Waktu Wawancara :

NO	TAHAPAN	ISU/PERMASALAHAN YANG ADA SELAMA PILKADA DI DAERAH	REKOMENDASI
A.	PERSIAPAN		
1.	Pemberitahuan DPRD Kepada KPUD tentang berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah		
2.	Penyusunan dan penetapan ketentuan petunjuk teknis Pemilihan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah		
3.	Pembentukan Panitia Pengawas		
4.	Pembentukan, penetapan, pelantikan dan Raker PPK dan PPS		

5.	Pemberitahuan, Pendaftaran dan akreditasi Pemantau Pemilihan		
6.	Sosialisasi informasi dan pendidikan pemilih kepada masyarakat		

NO	TAHAPAN	ISU/PERMASALAHAN YANG ADA SELAMA PILKADA DI DAERAH	REKOMENDASI
7.	Koordinasi KPUD dengan lembaga dan instansi terkait		
8.	Inventarisasi kebutuhan dan pengadaan barang dan jasa serta anggaran Pilkada Langsung		
B	PELAKSANAAN		
1.	PENETAPAN PEMILIH		
a.	Penyocokan dan Penelitian DPS oleh PPS		
b.	Pengesahan DPS oleh PPS		
c.	Pengumuman DPS		
d.	Perbaikan DPS		

e.	Pencatatan dan Penyusunan Pemilih Baru atau Tambahan		
f.	Pengumuman Daftar Pemilih Baru atau Tambahan		
g.	Penetapan DPS menjadi DPT		
h.	Pengumuman DPT		
i.	Pembuatan salinan daftar Pemilih Tetap		

j.

NO	TAHAPAN	ISU/PERMASALAHAN YANG ADA SELAMA PILKADA DI DAERAH	REKOMENDASI
k.	Penyampaian Kartu Pemilih		
2.	PENCALONAN		
a.	Pengumuman pendaftaran Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati		
b.	Pengambilan Formulir Pendaftaran Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati		
c.	Pendaftaran, penyerahan surat pencalonan Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati beserta		

	lampirannya dan pendaftaran Tim Kampanye		
d.	Penelitian terhadap surat pencalonan beserta lampirannya yang meliputi penelitian kelengkapan dan keabsahan administratif pencalonan, serta klarifikasi pada instansi yang terkait		
e.	Pengumuman dan penyampaian hasil penelitian kepada Parpol atau gabungan parpol oleh KPU		
f.	Pemberian kesempatan untuk melengkapi atau memperbaiki surat kelengkapan beserta lampirannya atau mengajukan calon baru		
g.	Penelitian ulang terhadap surat pencalonan beserta lampirannya		

NO	TAHAPAN	ISU/PERMASALAHAN YANG ADA SELAMA PILKADA DI DAERAH	REKOMENDASI
h.	Penetapan, Penentuan Nomor Urut dan Pengumuman Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati		
3.	KAMPANYE		

a.	Pertemuan KPUD dengan TIM Kampanye tentang Jadwal dan Bentuk Kampanye		
b.	Penetapan Lokasi pemasangan alat Kampanye dan Lokasi Kampanye		
c.	Pengaturan pemasangan iklan dimass media		
d.	Pengaturan pengamanan Kampanye		
e.	Pembentukan Posko Monitoring Kampanye		
f.	Penyampain Visi dan Misi Calon dalam sidang DPRD		
g.	Pelaksanaan Kampanye		
h.	Penyampaian Laporan penggunaan dana Kampanye kepada KPUD		
i.	Penyampaian Laporan penggunaan dana Kampanye KPUD kepada akuntan		
j.	Pelaksanaan audit dana kampanye		
k.	Penyampaian hasil audit dana kampanye		

NO	TAHAPAN	ISU/PERMASALAHAN YANG ADA SELAMA PILKADA DI DAERAH	REKOMENDASI
4.	PEMUNGUTAN SUARA & PERHITUNGAN SUARA		
(1)	PERSIAPAN:		
a.	Bimbingan teknis Pemungutan dan Penghitungan Suara di TPS, serta simulasi penyampaian hasil penghitungan Suara sementara		
b.	Penyampaian Surat Suara serta kelengkapannya untuk pemungutan Suara dan penghitungan Suara di TPS		
c.	Pengumuman dan Pemberitahuan tempat serta waktu pemungutan Suara		
d.	Penyiapan TPS dan Penerimaan Surat mandat dari Saksi Pasangan Calon		
e.	Pidato Ketua KPUD menjelang Pemungutan Suara		

(2)	PELAKSANAAN:		
a.	Pemungutan dan Penghitungan Suara di TPS		

NO	TAHAPAN	ISU/PERMASALAHAN YANG ADA SELAMA PILKADA DI DAERAH	REKOMENDASI
b.	Penyusunan Berita Acara dan Sertifikat hasil Penghitungan Suara oleh KPPS di TPS		
c.	Penyusunan Berita Acara Penerimaan dan Rekapitulasi jumlah Suara oleh PPS di tingkat Kelurahan/Desa		
d.	Penyusunan Berita Acara Penerimaan dan Rekapitulasi jumlah Suara oleh PPK di tingkat Kecamatan		
e.	Penyusunan Berita Acara Penerimaan dan Rekapitulasi jumlah Suara oleh KPUD di tingkat Kabupaten/Kota		

f.	Penetapan dan Pengumuman Hasil Pemilihan Pasangan Calon yang terpilih		
g.	Penyampaian Berita Acara Penetapan Pasangan Calon yang terpilih oleh KPUD kepada DPRD		
C.	PENYELESAIAN		
1.	Pembubaran PPK dan PPS		
2.	Menampung hasil Laporan pemantauan dari Lembaga Pemantau		
3.	Mengevaluasi seluruh tahapan dan Program Penyelenggaraan Pilkada		
4.	Menyusun Laporan Penyelenggaraan Pilkada dan penggunaan Anggaran serta menyampaikannya kepada instansi terkait		

ISBN : 978-979-3382-13-5