

DILEMATIKA KEWENANGAN KOMISI PEMILIHAN UMUM DALAM MENYELENGGARAKAN PILKADA DAN PEMILU MENURUT UNDANG-UNDANG DASAR 1945

DEDE KURNIAWAN

Fakultas Hukum Universitas Sultan Ageng Tirtayasa
Jln. Raya Jakarta KM 4 Pakupatan, Serang-Banten
email: kurniawandede195@gmail.com

ABSTRACT

The polemics that has arisen over the role of the KPU as well as the accountability of the Provincial KPUD and Regency / City KPU over the issuance of Law No. 32 of 2004 concerning Regional Government. After that, Law Number 22 Year 2007 concerning Election Organizers was born, changed to Law Number 15 of 2011 concerning Election Organizers and was last amended again to Law Number 7 of 2017 concerning General Elections. Article 18 paragraph (4) of the 1945 Constitution that "Governors, Regents, and Mayors respectively as Head of Regional Provinces, Regencies and Cities are democratically chosen. Therefore this study aims to explain the Authority of the Election Commission Against Election in Democratic Elections According to the 1945 Constitution. The research method used is normative juridical as the main method and empirical juridical as a supporting method, with the form of qualitative analysis, the data used in this study comes from primary and secondary data. Based on the results of the analysis and discussion concluded: First, in a legal concept according to Article 22E Paragraph (2) of the 1945 Constitution, the selection of Regional Heads and Deputy Regional Heads is not included in the General Elections, but in terms of Article 22E Paragraph (1), Elections because they are carried out directly, publicly, freely, secretly, honestly and fairly. In the legal concept, seen from Article 22E Paragraph (2) of the 1945 Constitution and Article 22E Paragraph (5) of the 1945 Constitution, in fact , the KPU is not authorized to hold elections for Regional Heads and Deputy Regional Heads, but substantially seen from Article 22E Paragraph (1), and practices the election of Regional Heads and Deputy Regional Heads conducted directly, publicly, freely, confidentially, honestly and fairly by itself can be held by the KPU. Secondly, the KPU should not carry out the Election of Heads of Regional Heads and Deputy Regional Heads, but it shall be carried out by the organizers of Local Elections as Special Pilkada in accordance with their respective regions.

Keywords: Role of Election Commission of Election, Democratic Election, 1945 Constitution

ABSTRAK

Polemik yang pernah muncul soal peranan KPU serta pertanggungjawaban KPUD Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota atas lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Setelah itu lahirlah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, dirubah menjadi Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu dan terakhir dirubah lagi menjadi Undang-Undang Nomor 7

Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 bahwa “Gubernur, Bupati, dan Wali Kota masing-masing sebagai Kepala Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis. Oleh karena itu penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan tentang Kewenangan Komisi Pemilihan Umum Terhadap Pilkada Dalam Pemilu Demokratis Menurut Undang-Undang Dasar 1945. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif sebagai metode utama dan yuridis empiris sebagai metode pendukung, dengan bentuk analisis kualitatif, data yang dipergunakan dalam penelitian ini bersumber dari data primer dan sekunder. Berdasarkan hasil analisis dan pembahasan diperoleh kesimpulan: Pertama, secara konsep hukum menurut Pasal 22E Ayat (2) UUD 1945, pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tidak termasuk Pemilu, tetapi ditinjau dari Pasal 22E Ayat (1), secara substansi dan praktek pelaksanaannya termasuk Pemilu karena dilakukan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Secara konsep hukum dilihat dari Pasal 22E Ayat (2) UUD 1945 dan Pasal 22E Ayat (5) UUD 1945, sesungguhnya KPU tidak berwenang menyelenggarakan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, tetapi secara substansi dilihat dari Pasal 22E Ayat (1), serta praktek pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang dilakukan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dengan sendirinya dapat diselenggarakan oleh KPU. Kedua Sebaiknya penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tidak dilaksanakan oleh KPU, tetapi dilaksanakan oleh penyelenggara Pemilu Lokal sebagai Lembaga Khusus Pilkada sesuai di daerahnya masing-masing.

Kata Kunci: Kewenangan KPU, Pilkada, Pemilu Demokratis, UUD 1945

A. PENDAHULUAN

Indonesia lahir sebagai negara merdeka dengan membawa semangat demokrasi. Oleh karena itu, tercakup dalam semangat tersebut pelebagaan secara mantap asas desentralisasi dalam sistem ketatanegaraan. Asas desentralisasi merupakan bagian yang sangat penting di dalam negara demokrasi.¹ Sebagai gagasan dan bentuk pemerintahan yang telah bersedimentasi dalam peradaban politik, demokrasi telah diterima secara luas oleh penduduk dunia sebagai metode dan dasar legitimasi perwujudan kedaulatan rakyat dalam membangun keamanan dan ketertiban politik.²

Pemilihan Kepala Daerah atau yang sering disebut Pilkada dalam penyelenggaraannya di Indonesia merupakan sebuah polemik di masyarakat yang sampai dengan saat ini belum terselesaikan. Di Indonesia dikenal dua sistem penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada), yaitu Pilkada secara tidak langsung yang dilakukan pada masa awal kemerdekaan serta Pilkada secara langsung sesudah era reformasi.³ Semangat demokratisasi pasca reformasi 1998 mengubah secara drastis mekanisme pengisian jabatan Kepala Daerah. Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa Gubernur, Bupati, dan Wali Kota masing-masing sebagai Kepala Daerah Provinsi, Kabupaten, dan

¹Mahfud MD. 2014. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada. Hlm. 319.

²Firdaus, *Constitutional Engineering, Desain Stabilitas Pemerintahan Demokrasi dan Siste Keparintaan*, Bandung: Yrauma Widya, 2015, hal. 20.

³Al Fajar Nugraha dan Atika Mulyandari, *Pilkada Langsung dan Tidak Langsung*, Mazahib, Vol XV, No. 2 (Desember 2016), Pp. 208-237, ISSN 1829-9067; EISSN 2460-6588, hal. 209.

Kota dipilih secara demokratis.⁴ Ada dua substansi yang menjadi amanat konstitusi yang terkandung dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 tersebut. Pertama, bahwa pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah harus dilakukan melalui pemilihan. Pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tersebut tidak boleh dilakukan melalui cara lain di luar cara pemilihan, misalnya dengan cara pengangkatan atau penunjukan. Kedua pemilihan tersebut harus dilakukan secara demokratis, artinya harus memenuhi kaidah-kaidah demokrasi. Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 tidak mewajibkan pembentuk Undang-Undang (DPR bersama Presiden) untuk menggunakan prosedur atau tata cara pemilihan tertentu, secara langsung ataupun tidak langsung. Hal itu diserahkan sepenuhnya kepada pembentuk Undang-Undang, sepanjang telah terpenuhinya kaidah-kaidah demokrasi.⁵

Undang-Undang memandang bahwa pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara demokratis dapat dilakukan melalui dua cara. Pertama, pemilihan oleh DPRD. Kedua, pemilihan secara langsung oleh rakyat.⁶ Jika Pilkada dilakukan secara demokratis sesuai dengan amanat Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, maka Pilkada dapat dilaksanakan tidak langsung yaitu dipilih oleh DPRD berdasarkan aturan dan prosedur yang transparan dan akuntabel. Sedangkan Pemerintah Pusat hanya memberikan pengesahan saja. Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 22E Ayat (5)

menyebutkan bahwa pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.⁷ Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan Undang-Undang.⁸ Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.⁹ Dikatakan langsung, artinya rakyat sebagai pemilih mempunyai hak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak hati nuraninya, tanpa perantara.¹⁰

Pemilihan yang bersifat umum mengandung makna menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara, tanpa diskriminasi berdasarkan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, pekerjaan, dan status sosial.¹¹ Setiap warga negara yang berhak memilih bebas menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan dari siapa pun. Di dalam melaksanakan haknya, setiap warga negara dijamin keamanannya oleh negara, sehingga dapat memilih sesuai dengan kehendak hati nurani.¹² Dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak manapun. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang

⁷Pasal 22E Ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945.

⁸Pasal 22E Ayat (6) Undang-Undang Dasar 1945.

⁹Pasal 22E Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945.

¹⁰Lihat Penjelasan Atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

¹¹Lihat Penjelasan Atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

¹²Lihat Penjelasan Atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

⁴Lihat Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.

⁵Rusdianto Sesung, *Hukum Otonomi Daerah Kesatuan, Daerah Istimewa, dan Daerah Otonomi Khusus*, Bandung: Refika Aditama, 2013, hal. 136.

⁶Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011, hal. 270.

lain.¹³ Dalam penyelenggaraan Pemilu ini, penyelenggara Pemilu, aparat Pemerintah, peserta Pemilu, pengawas Pemilu, pemantau Pemilu, pemilih, serta semua pihak yang terkait harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan.¹⁴ Setiap pemilih dan peserta Pemilu mendapat perlakuan sama, serta bebas dari kecurangan pihak manapun.¹⁵

B. RUMUSAN MASALAH

Dari pemaparan latar belakang tersebut diatas maka penulis merumuskan suatu permasalahan yakni bagaimana kewenangan Komisi Pemilihan Umum dalam Menyelenggarakan Pilkada dan Pemilu menurut UUD 1945?

C. PEMBAHASAN

1. Kewenangan Komisi Pemilihan Umum Dalam Menyelenggarakan Pilkada dan Pemilu Menurut UUD 1945

Karena Pemilu merupakan sebuah pilar demokrasi yang dianggap paling efektif dalam memecahkan masalah peralihan kekuasaan. Lewat Pemilu proses peralihan kekuasaan dijamin lebih aman dan lebih efektif karena dapat mengurangi tingkat kekacauan.¹⁶ Pasal 22E Ayat (5) UUD 1945 menyebutkan bahwa Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Bagi banyak kalangan

ahli hukum tata negara, rumusan di atas dipahami, UUD 1945 meletakkan lembaga penyelenggara Pemilu sebagai salah satu lembaga negara yang penting. Walaupun demikian, UUD 1945 tidak mengharuskan nama lembaga tersebut adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU). Hal itu ditunjukkan dari rumusan frasa “komisi pemilihan umum” yang ditulis dengan huruf kecil. Oleh karena itu, nama Komisi Pemilihan Umum merupakan nama yang diberi melalui Undang-Undang sebagai pengaturan lebih lanjut dari ketentuan UUD 1945, bukan nama yang secara eksplisit diberikan langsung oleh UUD 1945.¹⁷

Ketegasan pada Pasal 22E Ayat (5) UUD 1945 tersebut jelas dan tidak bermakna ganda. Makna yang terkandung dalam Pasal 22E Ayat (5) UUD 1945 tersebut adalah terdapat dua hal, pertama makna kewenangan yang tercantum dalam kata yang bersifat aktif, yakni pemilihan umum diselenggarakan, kata diselenggarakan mengandung makna sebagai kewenangan yang melekat pada lembaga atau sebutan lain menurut Undang-Undang sebagai penjabaran Pasal 22E UUD 1945.¹⁸ Makna yang kedua yang tercantum dalam Pasal 22E Ayat (5) 1945 adalah terdapat kata oleh suatu komisi pemilihan umum, melekat kata sifat dan kedudukan suatu lembaga atau badan dan atau sebutan lain, yang akan diterjemahkan menurut Undang-Undang, dan makna yang ketiga yang terdapat dalam kalimat yang tercantum dalam Pasal 22E Ayat (5) adalah bersifat nasional, tetap dan mandiri. Yang dapat diterjemahkan sebagai kedudukan hukum lembaga/ komisi dan atau badan yang berwenang melaksanakan pemilihan

¹³Lihat Penjelasan Atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

¹⁴Lihat Penjelasan Atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

¹⁵Lihat Penjelasan Atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

¹⁶Jimly Asshiddiqie, *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2015, hal. 271-272.

¹⁷Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum Dalam Transisi Demokrasi: Kompilasi Catatan Atas Dinamika Pemilu dan Pilkada di Era Reformasi*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2016, hal. 128.

¹⁸Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 65/PUU-XIV/2016.

umum sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.¹⁹

Disebutkan sangat jelas bahwa suatu pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan DPRD, sebagaimana terdapat dalam Pasal 22E Ayat (2) UUD 1945, dan sangat jelas bahwa definisi maupun tujuan diselenggarakannya suatu pemilihan umum adalah tidak termasuk memilih Gubernur, Bupati dan Wali Kota, sehingga makna yang terkandung dalam penafsiran Pasal 22E Ayat (5) UUD 1945 mengenai kewenangan, sifat dan kedudukan suatu komisi pemilihan umum, tidak termasuk pemilihan Kepala Daerah.²⁰ Penegasan Pasal 22E Ayat (5) UUD 1945 mengenai kewenangan, kedudukan, sifat dari adanya suatu komisi pemilihan umum untuk menyelenggarakan suatu pemilihan umum tidak dapat dimaknai secara epistemologi penulisan suatu ketentuan Undang-Undang semata, yakni sekedar menafsirkan bahwa penulisan komisi pemilihan umum dalam huruf kecil pada Pasal 22E Ayat (5) UUD 1945 menunjukkan adanya kewenangan ganda dalam hal ini selain melaksanakan Pemilu juga termasuk melaksanakan Pilkada. Hal ini tidak dapat terjadi karena, definisi Pemilu dalam UUD 1945, dan termasuk kewenangan lembaga yang menyelenggarakannya adalah jelas dan terang menderang, tidak mengandung muali tafsir, dimana tidak terdapat wewenang KPU dalam hal ini yang disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011, sebagai penyelenggara Pemilu, bukan sebagai penyelenggara Pilkada.²¹ Pasal 22E Ayat (6) menyebutkan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai pemilihan umum diatur dengan Undang-Undang. Makna Pasal 22E Ayat (6) UUD 1945

inilah, dilahirkannya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu yang secara jelas dalam Pasal 1 Ayat (1) dan seterusnya, menjelaskan tentang diselenggarakannya suatu pemilihan umum yang tergolong dalam dua fase, yakni pemilihan umum anggota DPR, DPD, DPRD, dan pemilihan umum untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden. Sedangkan Pasal 1 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu menyebutkan pemilihan Gubernur, Bupati dan Wali Kota, tidak tergolong sebagai Pemilu.²²

Nomenklatur Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 jelas menyebut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 adalah tentang Penyelenggara Pemilu, tentu Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 adalah sebagai penjabaran yang terdapat dalam Pasal 22E UUD 1945, halmana kedudukan dan sifat, termasuk kelembagaan dalam hal penyelenggara pemilihan umum adalah menggunakan penyebutan penyelenggara Pemilu dengan sebutan komisi pemilihan umum, sebagaimana tersebut dalam Pasal 22E Ayat (5) UUD 1945, dan dalam penjabaran Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011, telah dijabarkan di dalamnya mengenai keberadaan suatu lembaga penyelenggara Pemilu termasuk adanya suatu Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 1 Ayat (16) dan Ayat (22).²³ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu Pasal 1 ayat (1) menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan Pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan

¹⁹*Ibid.*

²⁰*Ibid.*

²¹*Ibid.*

²²*Ibid.*

²³*Ibid.*

Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²⁴ Ayat (2) Penyelenggara Pemilu adalah pelaksana tahapan Pemilu yang dilaksanakan oleh penyelenggara Pemilu.²⁵ Ayat (7) Penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu yang terdiri atas Komisi pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilu, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggara Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah secara langsung oleh rakyat.²⁶ Dengan adanya jaminan demokrasi yang beraturan demikian itulah kesejahteraan dan keadilan dapat diwujudkan dengan sebaik-baiknya.²⁷

2. Implementasi KPU dalam Pilkada

Polemik yang pernah muncul soal peranan KPU serta pertanggungjawaban KPUD Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terselesaikan dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu. KPUD Provinsi dan KPUD Kabupaten/Kota yang lepas sama sekali (tidak lagi bersifat hierarkis dan struktural) dengan KPU dalam

penyelenggaraan Pilkada direkat lagi dengan regulasi baru ini.²⁸

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara ini menciptakan sebuah tatanan kelembagaan baru KPU secara komprehensif yang mengakomodasi rezim Pemilu dan rezim Pilkada secara bersamaan. Pengesahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara ini sekaligus mempertegas eksistensi KPU sebagai lembaga negara yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Sebelum menguraikan format kelembagaan KPU menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, perlu digambarkan sekilas tentang format kelembagaan KPU menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, dan kelembagaan menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Ini ditujukan untuk melihat kelembagaan KPU secara lebih jelas dan menyaingi berbagai perubahan-perubahan yang terjadi terkait dengan kelembagaan KPU secara keseluruhan melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu.²⁹

Dalam Pemilu DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD bahwa KPU berperan sebagai (1) Pembuat aturan pemilihan; (2) Pelaksana proses pemilihan dan (3) Pelaksana penegakan hukum dalam pemilihan. Sementara KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota berperan sebagai (1) Pelaksana proses pemilihan dan (2) Penegakan hukum dalam pemilihan. Peran KPU, KPU Provinsi dan KPU

²⁴Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu.

²⁵Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu.

²⁶Pasal 1 Ayat (7) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu.

²⁷Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Bernegara*, Malang: Setara Press, 2015, hal. 218.

²⁸Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum Dalam Transisi Demokrasi*, *op.cit.*, hal. 113.

²⁹*Ibid.*

Kabupaten/Kota mencerminkan bahwa KPU secara kelembagaan bersifat vertikal, hierarkis dan struktural. KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota merupakan pelaksana dari semua ketentuan dan arahan yang dibuat KPU. Begitu juga dengan soal anggaran, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota lebih banyak berperan sebagai pelaksana saja. Oleh sebab itu, baik program maupun anggaran, semuanya bersifat sentralistik.³⁰ Berdasarkan tugas dan wewenang KPUD yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dalam Pilkada Provinsi, KPUD Provinsi berperan sebagai (1) Pembuat aturan pemilihan; (2) Pelaksana proses pemilihan dan (3) Penegakan hukum dalam pemilihan. Sementara KPUD Kabupaten/Kota menjalankan peranan sebagai (1) Pelaksana proses pemilihan dan (2) Penegakan hukum dalam pemilihan. Pelaksanaan Pilkada Provinsi oleh KPU Provinsi lepas dari supervisi KPU, karena memang tidak ada kewenangan dan tugas yang diberikan kepada KPU untuk melakukan supervise penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD maupun Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah.³¹ Selanjutnya pada pelaksanaan Pilkada Kabupaten/Kota, KPUD Kabupaten/Kota menjalankan peranan sebagai (1) Pembuat aturan pemilihan, (2) Pelaksana proses pemilihan dan (3) Penegakan hukum dalam pemilihan. Sementara PPK berperan sebagai pelaksana proses pemilihan dan penegakan hukum dalam pemilihan. Dalam proses pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota, KPUD Kabupaten/Kota tidak

mendapatkan supervise baik dari KPU maupun KPU Provinsi, karena memang tidak ada kewenangan serta tugas KPU dan KPU Provinsi untuk melaksanakannya.³² Uraian tentang peranan KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota di atas menggambarkan bahwa beban dan risiko kerja paling berat itu ada pada KPU Kabupaten/Kota, sebab semua proses pemilihan harus dilaksanakan oleh KPU Kabupaten/Kota. Sementara KPU hanya sampai selesainya Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota serta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Sedangkan untuk pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota, KPU tidak ikut campur. KPU Provinsi hanya sampai pada proses pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, sedangkan Pemilu Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota, KPU Provinsi tidak ikut membantu. Sementara menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Anggota DPR, DPD dan DPRD bahwa kelembagaan KPU bersifat nasional, hierarkis dan struktural.

Begitu juga dengan masalah pertanggungjawaban KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota tidak bertanggung jawab kepada KPU sebagai atasan (lembaga vertikal), tetapi KPUD Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota bertanggung jawab kepada publik (Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, KPUD bertanggung jawab kepada DPRD, tapi setelah gugatan Judicial Review 16 KPU Provinsi dan beberapa LSM di kabulakan MK, maka KPUD dalam

³⁰*Ibid.*

³¹*Ibid.*

³²*Ibid.*

penyelenggaraan Pilkada bertanggung jawab kepada publik).³³

Uraian di atas menunjukkan sebuah kelembagaan KPU yang terkoyak. Tatanan KPU yang hierarkis dan struktural seperti apa yang dipahami dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Anggota DPR, DPD dan DPRD rusak dan semakin kehilangan formatnya pada saat penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Kelembagaan KPU kehilangan bentuk atau format yang tidak jelas, tapi itulah kenyataan format kelembagaan KPU di bawah dua Undang-Undang yang mengatur tentang pemilihan umum dan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.³⁴ Setelah lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, KPU dapat bernafas lega. Sebab secara kelembagaan, KPU dapat mempertahankan format kelembagaannya secara konsisten baik pada saat Pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden maupun pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Hal ini tentunya akan berimplikasi positif terhadap kerja-kerja KPU secara keseluruhan.³⁵ Secara sepiantas, dari kewenangan KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu dapat dipahami bahwa pembagian tugas antara institusi penyelenggara Pemilu pada masing-masing tingkatannya cukup proporsional. KPU tidak bisa lepas dari proses pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota. KPU punya

kewenangan dan tugas untuk melakukan supervisi. Begitu juga dengan KPU Provinsi, tugasnya tidak hanya berhenti sampai pada tahap dilantiknya Gubernur dan Wakil Gubernur, tetapi juga terlibat dalam supervisi pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota yang ada di wilayah kerjanya. Dengan format ini, pada akhirnya lembaga penyelenggara Pemilu ini dapat bekerja sama dan sama-sama bekerja dalam setiap bentuk dan jenis Pemilu yang diselenggarakan.³⁶

Secara umum dapat digambarkan format kelembagaan KPU dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu bahwa KPU dikukuhkan menjadi lembaga vertikal yang bersifat hierarkis dan struktural. Dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu dapat dilihat bahwa Pemilu dikelompokkan menjadi tiga jenis (1) Pemilu anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota; (2) Pemilu Presiden dan Wakil Presiden; (3) Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Pada masing-masing Pemilu tersebut, KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota terlibat aktif dengan peran yang berbeda sesuai dengan proporsinya masing-masing. Dalam pelaksanaan Pemilu anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden peranan KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu nyaris sama dengan peranan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Anggota DPR, DPD dan DPRD dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Hanya saja pengaturan mengenai

³³*Ibid.*

³⁴*Ibid.*

³⁵*Ibid.*

³⁶*Ibid.*

wewenang dan tugas KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu lebih rinci dan jelas dibandingkan pengaturan tugas dan wewenang dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2003 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003.³⁷

Peranan KPU sebagai supervisor penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tergambar dari tugas dan kewenangan KPU yang dicantumkan dalam Pasal 8 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu antara lain (a) menyusun dan menetapkan pedoman tata cara penyelenggaraan sesuai dengan tahapan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan; (b) mengoordinasikan dan memantau tahapan; (c) melakukan evaluasi tahunan penyelenggaraan pemilu; (d) menerima laporan hasil pemilu dari KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota; (e) menonaktifkan sementara dan/atau mengenakan sanksi administratif kepada anggota KPU Provinsi yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan pemilu yang sedang berlangsung berdasarkan rekomendasi Bawaslu dan ketentuan pengaturan perundang-undangan; dan (f) melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh undang-undang.³⁸

Adapun peranan KPU Provinsi sebagai supervisor penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota tercermin dari tugas dan wewenang KPU Provinsi dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu Pasal 9 Ayat (3) huruf s yang menyatakan bahwa KPU Provinsi bertugas dan berwenang untuk “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.”³⁹ Tugas dan wewenang yang dimiliki KPU dan KPU Provinsi untuk melakukan supervisi pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menunjukkan sebuah hubungan yang integral, struktural, hierarkis serta konsisten antara KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota sebagai lembaga vertikal. Konsistensi hubungan kelembagaan antara KPU dengan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota harus bertanggung jawab kepada KPU. Untuk pertanggungjawaban KPU Provinsi dalam pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi tersermin dari tugas dan wewenang KPU Provinsi dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu Pasal 9 Ayat (3) huruf (m) yang menyatakan bahwa KPU Provinsi bertugas untuk “melaporkan hasil Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi kepada KPU”. Selain menyampaikan laporan kepada KPU, KPU Provinsi juga diberikan tugas untuk “menyampaikan laporan mengenai hasil Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden, Gubernur, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi” (Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu Pasal 9 Ayat (3) huruf u).⁴⁰

Sedangkan pertanggungjawaban KPU Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala daerah Kabupaten/Kota juga ditujukan kepada KPU melalui KPU Provinsi. Hal ini diatur dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu Pasal 10

³⁷*Ibid.*

³⁸*Ibid.*

³⁹*Ibid.*

⁴⁰*Ibid.*

Ayat (3) huruf n yang menyatakan bahwa KPU Kabupaten/Kota bertugas untuk “melaporkan hasil Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/kota kepada KPU melalui KPU Provinsi”. Di samping itu, sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu Pasal 9 Ayat (3) huruf u bahwa KPU Kabupaten/Kota juga bertugas untuk menyampaikan hasil Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Menteri Dalam Negeri, Bupati/Wali Kota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.⁴¹

3. Penyelenggara Lokal Daerah Sebagai Lembaga Khusus Pilkada

Ambiguitas konseptual dalam menempatkan rezim hukum Pilkada berimplikasi pada mekanisme kelembagaan, teknis pelaksanaan maupun anggaran. Secara kelembagaan, pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilaksanakan oleh KPU dan Bawaslu beserta jajarannya dari pusat hingga daerah. Keseluruhan sistem kelembagaan penyelenggara pemilu masih menggunakan nomenklatur “pemilihan umum”. Usaha untuk memilah dan memisahkan serta mengeluarkan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dari rezim pemilihan umum tampak pula dalam desain peradilan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah khususnya penyelesaian perselisihan hasil Pilkada tersebut.⁴²

⁴¹*Ibid.*

⁴²Firdaus, *Problematika Hukum dan Masa Depan Pilkada Serentak*, Makalah disampaikan pada Seminar Nasional dengan Tema “Masa Depan Pilkada Serentak” yang diselenggarakan oleh Laboratorium Administrasi Negara FISIP UNTIRTA, Hotel Grand Krakatau, Serang, Banten, Kamis 10 Desember 2015.

Untuk memberikan kepastian terhadap penyelenggara pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Maka Amendemen konstitusi Pasal 22E Ayat (2) UUD 1945 bahwa pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.⁴³ Bisa ditambahkan untuk memilih Pilkada juga. Pasal Ayat (5) UUD 1945 bahwa Pemilihan Umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.⁴⁴ bisa ditambahkan dan/atau lembaga khusus penyelenggara lokal daerah.

Pasal 18 Ayat (4), bahwa Gubernur, Bupati, dan Wali Kota masing-masing sebagai Kepala Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis. Perhatikan praktek penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang dilakukan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, maka sebaiknya Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dikategorikan sebagai Pemilu. Jika Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tidak dapat di konsepsi sebagai Pemilu, maka sebaiknya penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tidak dilaksanakan oleh KPU, tetapi dilaksanakan oleh penyelenggara Pemilu Lokal sebagai Lembaga Khusus Pilkada sesuai di daerahnya masing-masing.

⁴³Lihat Pasal 22E Ayat (2) UUD 1945.

⁴⁴Lihat Pasal 22E Ayat (5) UUD 1945.

D. PENUTUP

Berdasarkan hasil pembahasan diatas tentang Dilematika Kewenangan Komisi Pemilihan Umum Dalam Menyelenggarakan Pilkada dan Pemilu Menurut UUD 1945, maka terdapat dua kesimpulan, yakni secara konseptual hukum menurut Pasal 22E Ayat (2) UUD 1945 dan Pasal 24 C Ayat (1) UUD 1945, pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tidak termasuk Pemilu, tetapi ditinjau dari Pasal 22E Ayat (1), secara substansi dan praktek pelaksanaannya termasuk Pemilu karena dilakukan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Secara konsep hukum dilihat dari Pasal 22E Ayat (2) UUD 1945 dan Pasal 22E Ayat (5) UUD 1945, sesungguhnya KPU tidak berwenang menyelenggarakan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, tetapi secara substansi dilihat dari Pasal 22E Ayat (1), serta praktek pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang dilakukan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dengan sendirinya dapat diselenggarakan oleh KPU. Sebaiknya penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tidak dilaksanakan oleh KPU, tetapi dilaksanakan oleh penyelenggara Pemilu Lokal sebagai Lembaga Khusus Pilkada sesuai di daerahnya masing-masing.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Asshiddiqie, Jimly. 2015. *Konstitusi Bernegara*. Malang: Setara Press.
- _____, 2015. *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Fahmi, Khairul. 2016. *Pemilihan Umum Dalam Transisi Demokrasi: Kompilasi Catatan Atas Dinamika Pemilu dan Pilkada di Era Reformasi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Firdaus. 2015. *Constitutional Engineering. Desain Stabilitas Pemerintahan Demokrasi dan Sistem Kepartaian*. Bandung: Yrama Widya.
- Hanitijo Soemitro, Ronny. 1998. *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- MD, Mahfud. 2014. *Politik Hukum di Indonesia*, Cetakan Ke-6. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Sesung, Rusdianto. 2013. *Hukum Otonomi Daerah Kesatuan, Daerah Istimewa, dan Daerah Otonomi Khusus*. Bandung: Refika Aditama.
- Triwulan Tutik, Titik. 2011. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.

Jurnal dan Makalah Seminar:

Firdaus. *Problematisa Hukum dan Masa Depan Pilkada Serentak*. Makalah disampaikan pada Seminar Nasional dengan Tema “*Masa Depan Pilkada Serentak*” yang diselenggarakan oleh Laboratorium Administrasi Negara FISIP UNTIRTA, Hotel Grand Krakatau, Serang, Banten, Kamis 10 Desember 2015

Nugraha, Al Fajar dan Mulyandari, Atika. *Pilkada Langsung dan Tidak Langsung*, Mazahib, Vol XV, No. 2 (Desember 2016), Pp. 208-237, ISSN 1829-9067; EISSN 2460-6588. Hlm. 209.

Hukum/Peraturan Perundang-undangan:

Undang-Undang Dasar 1945.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 65/PUU-XIV/2016.