

EVALUASI PELAKSANAAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH LANGSUNG DALAM MEWUJUDKAN DEMOKRATISASI DI TINGKAT LOKAL

Dra. Edah Jubaedah, MA.* (editor)

Abstract

This article presents the result of the study about direct local government election process in several districts in Indonesia. Local government elections, known as Pilkada, have conducted since mid-2005, there are hundreds of regions (provinces, districts and municipalities) have conducted Pilkada, and hundreds more will do the same in the years ahead.

This study finds that there are lots of problems still occur during direct local government election process. Three main problems are institutional problems, preparation phase problems and implementation phase problems. Institutional' problems which are still arise during the direct local election such as lack of independency and professionalism of local electoral body and local control body. Problems occur during the preparation of local government election are insufficient time for local electoral body to prepare the election process; lack of clarity about recruitment mechanism of PPK, PPS and KPPS; and lack of socialization program. Finally, problems occurs during implementation phase of pilkada are the weaknesses of data updating, problem in candidates recruitment, infringements during the campaign, lack of management of logistics and budget accountability. This study recommends that government should reformulate the rule of direct local government election.

A. LATAR BELAKANG

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

Konsensus tersebut diperkuat dengan lahirnya Undang-undang No. 22 tahun 1999 yang kemudian direvisi oleh UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagai salah satu *political will* pemerintah pusat untuk memberikan kewenangan kepada daerah yang lebih

*Edah Jubaedah adalah Staf di KMKPOA PKP2A I LAN dan dosen di STIA LAN Bandung

baik lagi. Kebijakan ini 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.

Perubahan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut tidak sebatas pada pemberian kewenangan saja. 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 publik (Nuryanti: 2006; Kristiadi: 2006).

Sejak Juni 2005 yang lalu, pilkada langsung telah dilaksanakan di berbagai Daerah di Indonesia baik di tingkat provinsi, kabupaten maupun kota. Sejak bulan Juni 2005 sampai dengan akhir Maret 2006 berdasarkan data dari Departemen Dalam Negeri tercatat sebanyak 230 Daerah yang telah melaksanakan Pilkada.

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. Demikian pula dengan partisipasi masyarakat lebih bersifat dimobilisasi, sehingga 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 kecurangan.

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 tersebut.

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.

Untuk mengevaluasi lebih dalam tentang pelaksanaan pemilihan kepala daerah langsung, pada tahun 2007 Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I LAN melakukan kajian dengan tajuk "Evaluasi Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Langsung". Artikel ini mencoba merangkumkan hasil kajian terhadap berbagai permasalahan dalam pelaksanaan pilkada yang didasarkan hasil kajian di 8 lokus daerah. Permasalahan-permasalahan dalam pelaksanaan pilkada yang menjadi dibahas adalah berkaitan dengan aspek kelembagaan, tahapan persiapan dan tahapan pelaksanaan pilkada. Sebagai akhir pembahasan beberapa temuan penting dalam penelitian tersebut disertai dengan rekomendasi yang perlu bagi penyempurnaan berbagai tata peraturan dan kebijakan yang mendukung pelaksanaan Pilkada langsung yang berkaitan.

A. METODE KAJIAN

Kajian evaluasi pelaksanaan pemilihan kepala daerah langsung difokuskan upaya untuk menjawab pertanyaan penelitian "Apa dan bagaimana permasalahan serta penyempurnaan pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Langsung di Indonesia". Karena itu pada dasarnya kajian ini difokuskan kepada tiga pertanyaan mendasar yakni 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?

Untuk menjawab ketiga pertanyaan penelitian tersebut, kajian dilakukan melalui pendekatan kualitatif atau metode kualitatif deskriptif dan bersifat eksploratif. Adapun pengumpulan data dilakukan melalui teknik wawancara, studi dokumentasi (desk research), dan observasi tidak langsung di lapangan di 8 (delapan) daerah yang telah melakukan pilkada langsung. Daerah-daerah yang menjadi kasus kajian adalah Provinsi Gorontalo dan Provinsi Banten (untuk kasus pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur), Kabupaten Muaro Jambi, Kabupaten Kulon Progo, Kabupaten Tuban dan Kabupaten Bekasi (untuk kasus pemilihan Bupati dan Wakil Bupati) serta Kota Batam dan Kota Salatiga (untuk kasus pemilihan Walikota dan Wakil Walikota). Penggalan data melalui wawancara dilakukan dengan beberapa nara sumber yang relevan dari Komisi Pemilihan Umum (KPU) Daerah, partai politik, Pemerintah Daerah, Panitia Pengawasan Daerah, dan dari perguruan tinggi atau LSM.

Adapun pendekatan yang digunakan untuk memahami dan mendalami permasalahan dan pemecahannya dilakukan melalui: pendekatan legal formal, pendekatan elit dan pendekatan realitas penyelenggaraan pilkada langsung. Sedangkan 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 KPU daerah dan realitas penyelenggaraan Pilkada langsung.

Dalam analisis data pun dilakukan 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 pembandingan terhadap data itu.

Sedangkan metode interpretatif digunakan 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.

B. HASIL KAJIAN

Hasil kajian pemilihan kepala daerah di 8 daerah yang dipilih, baik pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati maupun Walikota dan Wakil Walikota memperlihatkan masih banyaknya permasalahan di dalam penyelenggaraan pilkada langsung.

Permasalahan-permasalahan krusial selama tahapan penyelenggaraan Pilkada Langsung yang dikaji dalam penelitian ini 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

UU Nomor 12 Tahun 2003 menetapkan bahwa sebagai penyelenggara pemilihan umum Legislatif, dan Presiden pada tahun 2004, di setiap daerah dibentuk Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPU daerah). Dalam konteks penyelenggaraan pemilihan kepala daerah, KPU daerah 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.

Permasalahan kelembagaan Pilkada Langsung yang masih ditemukan terjadi di daerah kajian terutama berkaitan dengan kelembagaan KPU daerah dan panitia pengawas (PANWAS).

(1) Netralitas dan Profesionalisme KPU Daerah

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 KPU Daerah 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 KPU Daerah bersifat independen dan mandiri. Anggota-anggota KPU Daerah merupakan orang-orang independen dan mandiri, sedangkan sekretariatnya diisi oleh

orang-orang eksekutif/pemerintah. Profesionalisme KPU dan anggotanya dalam penyelenggaraan pilkada posisinya merupakan hal yang sangat penting. Oleh karenanya, KPU Daerah merupakan salah satu aktor yang diberi tanggung jawab untuk dapat menyelenggarakan proses pemilu/pilkada langsung secara demokratis.

Namun dalam prakteknya, masih ditemukan permasalahan yang berkaitan dengan netralitas dan profesionalisme anggota KPU daerah. Beberapa permasalahan yang berhasil digali di daerah kajian berkaitan dengan profesionalisme dan netralitas KPU Daerah antara lain sebagai berikut:

- Kurang profesionalisme perekrutan anggota KPU daerah
- Anggota KPU daerah lebih banyak meributkan masalah hak-haknya dari pada meributkan soal tugas dan fungsi yang dijalankan
- KPU diindikasikan berpihak sehingga timbul protes dari masyarakat
- Kurangnya tenaga ahli yang dijadikan anggota KPU daerah
- Inkonsistensi KPU daerah dalam melaksanakan seleksi administratif pada pasangan
- Tidak ada lembaga yang berhak menilai apakah KPU daerah netral atau tidak

Salah satu faktor yang menyebabkan kurangnya independensi anggota KPU daerah adalah karena pembentukannya melibatkan lembaga politik. Atas permasalahan yang berkaitan dengan netralitas KPU nara

sumber kajian di daerah menyarankan hal-hal sebagai berikut:

- a. Memisahkan keterlibatan lembaga politik dengan KPU daerah dalam pembentukan KPU daerah
- b. Perlu ada aturan baku bahwa anggota KPU tidak boleh mengundurkan diri selama masa jabatannya
- c. Perlu adanya peraturan yang memberikan sanksi hukuman bagi KPU daerah /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 KPU daerah untuk penyelenggaraan Pilkada.

Di samping itu, profesionalisme dan kinerja KPU Daerah juga berkaitan dengan dukungan Sekretariat KPU daerah. Di daerah kajian masih ditemukan permasalahan yang berkaitan dengan hubungan kerja antara anggota KPU dengan Sekretariat KPU, yakni sebagai berikut:

- Pola hubungan KPU daerah dengan orang-orang sekretariat kurang baik, KPU daerah terlalu banyak menuntut berlebihan kepada pegawai di sekretariat
- Jenjang karier pegawai Sekretariat di KPU jelas
- Ada persepsi bahwa Sekretariat harus tunduk kepada KPU daerah
- Pola rekrutmen sekretariat KPU daerah masih harus diperbaiki

terutama menyangkut kemampuan PNS dalam menghadapi Parpol

- Kinerja Sekretariat KPU daerah masih rendah dan kurang disiplin
- 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 KPU daerah selama ini berdasarkan kesepakatan antara Kepala Daerah dan KPU daerah

(2) Panitia Pengawas

Dalam penyelenggaraan Pilkada langsung, DPRD memiliki kewenangan di samping pemberitahuan kepada kepala daerah dan KPU daerah 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. 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.

Permasalahan dalam kelembagaan Panwas yang masih ditemui dalam penyelenggaraan Pilkada langsung di 8 daerah kajian adalah sebagai berikut

- *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.

- *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.

- *Kurang optimalnya kinerja Panitia Pengawas*

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

- *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.

- b) *Permasalahan dalam 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. Permasalahan krusial yang masih 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 KPU Daerah*

*tentang masa berakhirnya
jabatan Kepala Daerah dan
wakil Kepala Daerah*

Penyelenggaraan pilkada langsung, dimulai dengan masa persiapan yakni setelah KPU daerah 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 KPU daerah menyusun semua rencana tahapan pilkada, seperti menyusun peraturan KPU daerah 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 pemutakhiran 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, KPU Daerah 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.

Sebagai ilustrasi berikut ini data tentang jadwal pemberitahuan dari DPRD kepada KPU daerah di enam daerah lokus kajian.

Jadwal Pemberitahuan dari DPRD kepada KPU DAERAH di Beberapa Daerah

No	Daerah	Waktu Pemberitahuan Dari DPRD ke KPU DAERAH	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 2005	7 Mei 2006	75 hari

Sumber: Buku Laporan Kajian Evaluasi Pelaksanaan Pilkada Langsung, 2007

(2) Masalah Pembentukan PPK, PPS dan KPPS

Dalam pembentukan badan pelaksana pemilu, yaitu PPK, PPS dan KPPS, KPU Daerah 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 KPU daerah. 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 KPU daerah, dan PNS diperbolehkan menjadi anggota PPK, PPS dan KPPS, namun ada persyaratan yang harus dilalui, yaitu mendapat ijin dari atasannya.

Permasalahan yang berhasil diidentifikasi dalam kajian ini di beberapa daerah yang berkaitan dengan pembentukan badan pelaksana

pilkada langsung antara lain adalah 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.

- Keterlibatan pemantau pilkada tidak terjadi dalam proses pembentukan PPK dan PPS.

(3) Masalah Pemantauan Pilkada Langsung

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.

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 *focusnya* 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 Republik Indonesia khususnya lagi bagi masyarakat di tingkat lokal, maka sosialisasi informasi dan pendidikan memilih 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 KPU daerah, 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 KPU daerah. Kewajiban KPU daerah untuk melaksanakan kegiatan sosialisasi dan pendidikan pemilih kepada masyarakat ditetapkan berdasarkan keputusan KPU daerah.

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 (KPU daerah) khususnya untuk melaksanakan kegiatan sosialisasi dan pendidikan masyarakat.

Sebagai ilustrasi berikut ini data tentang partisipasi masyarakat dalam Pilkada di 8 daerah lokus kajian.

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%

Sumber: Buku Laporan Kajian Evaluasi Pelaksanaan Pilkada Langsung, 2007

c) **Permasalahan dalam Tahapan Pelaksanaan Pilkada Langsung**

Kegiatan yang dilakukan dalam tahapan pelaksanaan 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. Permasalahan krusial yang terjadi selama tahapan pelaksanaan Pilkada Langsung yang berhasil dipetakan dalam kajian ini yakni berkaitan dengan masalah lemahnya pemutakhiran data, mekanisme pencalonan, pelaksanaan kampanye dan manajemen logistik.

(1) *Lemahnya 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.

Permasalahan pendataan, pemutakhiran dan validasi data pemilih yang berhasil diidentifikasi dalam kajian ini antara lain meliputi persoalan sebagai berikut:

- 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.

Sehingga validasi data pemilih tetap tersebut final dan tidak ada kesempatan untuk memperbaikinya, atau menambahkannya.

Berikut ini adalah data perbedaan jumlah pemilih antara Daftar Pemilih Sementara dengan Daftar Pemilih Tetap di 7 daerah lokus kajian.

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: Buku Laporan Kajian Evaluasi Pelaksanaan Pilkada Langsung, 2007

- Singkatnya masa pengumuman daftar pemilih sementara, dan kurang peduliannya warga masyarakat mengecek pengumuman daftar pemilih sementara.
- Ketidakkonsistenan peraturan perundang-undangan mengenai kewenangan dalam melaksanakan pendaftaran pemilih, sehingga ada semacam “lempar” tanggung jawab.
- 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.

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

- 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.
- Perlu pengaturan waktu yang representatif lebih panjang untuk pendaftaran, pemutakhiran dan validasi daftar pemilih, dan pengumuman, sehingga terjangkau oleh masyarakat.
- 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.

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

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.

Berkaitan dengan pencalonan ini, di beberapa daerah lokus kajian memperlihatkan masih adanya beberapa permasalahan antara lain sebagai berikut:

a. Kota Salatiga

- Dalam proses pencalonan 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.

b. Kota Batam

- 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.

- Konflik internal PKB di tingkat pusat (DPP)

c. *Kabupaten Kulon Progo*

- Adanya ketidakjelasan formulasi, mekanisme serta sanksi terhadap ketentuan bahwa Parpol atau Gabungan Parpol wajib melakukan proses penjurangan bakal calon secara demokratis dan transparan serta wajib memperhatikan masukan dari masyarakat.
- PP No. 6 Tahun 2005 dinilai menguntungkan posisi calon *incumbent*.
- Sebagian masyarakat yang memperlakukan calon *incumbent* (pejabat aktif yang mencalonkan diri sebagai kepala daerah/wakil kepala daerah).

c. *Kabupaten Tuban:*

- 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.

d. *Provinsi Gorontalo:*

- Hingga sampai batas penutupan pendaftaran calon belum ada kandidat yang

mendaftar untuk 2 (dua) pasangan calon.

- Perpanjang waktu pendaftaran, tidak ada ketentuan perpanjangan pengumuman jika tidak ada pasangan 2 paket yang memenuhi syarat.

e. *Provinsi Banten*

- Ada ketidak konsistenan dari pihak KPUD Provinsi Banten dalam melaksanakan seleksi administratif pada pasangan calon Gubernur.

(3) 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. 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. Sebagai gambaran beberapa pelanggaran kampanye yang masih terjadi pada saat pelaksanaan pilkada di lokus kajian dapat dilihat pada tabel berikut ini.

NO	DAERAH	BENTUK PELANGGARAN
1.	Kabupaten Muaro Jambi	- Pelaksanaan kampanye sebelum masa kampanye dimulai oleh pasangan calon - Pemasangan spanduk dan atribut lainnya sebelum masa kampanye dimulai
2.	Kabupaten Kulon Progo	- 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 - Kampanye terselubung dilakukan dalam forum pengajian dan masjid, musholah - Penyobekan stiker yang diganti dengan stiker pasangan calon lainnya
3.	Kabupaten Tuban	- 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, stiker, 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
4.	Kota Batam	- 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
5.	Kota Salatiga	- 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 Tahun 2006, dalam bentuk kampanye menggunakan arak-arakan dengan sepeda motor - Ps. 10 ayat (1) Peraturan Ketua KPU Kota Salatiga No. 06 Tahun 2006, yaitu melakukan kampanye di luar jadwal

Sumber: Buku Laporan Kajian Evaluasi Pelaksanaan Pilkada Langsung, 2007

(4) Manajemen Logistik Pilkada

Masalah lain yang masih terjadi 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 pemilihan. Logikanya, inventarisasi kebutuhan logistik Pilkada disesuaikan dengan jumlah daftar pemilihan, akan tetapi ternyata KPUD pun menghadapi permasalahan di dalam penetapan pemilihan terutama dalam pemutakhiran data pemilihan.

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 daerah. Dari jumlah anggaran tersebut alokasi yang paling besar adalah untuk pembiayaan logistik.

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. 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 penunjukkan langsung. Merujuk kepada kasus korupsi yang terjadi di KPU sendiri, erat kaitannya dengan kedua mekanisme pengadaan barang dan jasa tersebut.

(5) Masalah pendanaan dan pertanggung-jawabannya

Salah satu aspek yang berkaitan erat dengan masalah logistik pelaksanaan Pilkada adalah aspek pendanaan yakni sumber dan besaran anggaran yang dibutuhkan, termasuk di dalamnya mekanisme pertanggung-jawaban 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 banyak.

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.

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.

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: Buku Laporan Kajian Evaluasi Pelaksanaan Pilkada Langsung, 2007

PENUTUP

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. Berdasarkan permasalahan-

permasalahan yang masih teridentifikasi dalam kajian, maka hasil kajian ini merumuskan beberapa rekomendasi sebagai berikut:

1. 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.

2. 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.
3. 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.
4. 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.

5. 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.
6. 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.

7. 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 *double* 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.

8. 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 berbau kampanye terselubung di pengadilan.

9. 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.

DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, Leo. 2006. *Politik dan Kebijakan Publik*. Bandung: AIPI Bandung dan Puslit KP2W Lemlit Unpad.
- Budiardjo, Mirriam dan Ibrahim Ambong (Editor). 1993, *Fungsi Legislatif Dalam Sistem Politik Indonesia*, Jakarta: Raja Gfraindo Persada.
- Dahl, Robert. 1978. *Poliarchy : Participation and off Position*, Yale : University Press, New Happen and London.
- Fitriyah. 2005. Sistem dan Proses Pilkada Secara Langsung, Analisis CSIS, Vol. 34, No. 3. Hal: 279-290.
- Ida, Laode. 2006. *Pilkadasung: Problematika Menegakkan Demokrasi*, makalah disampaikan pada Seminar Nasional: Membuka Jendela Demokratisasi Indonesia: Setahun Pilkada Langsung, Jakarta.
- Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 2005 tentang Dukungan Pemerintah dan Pemerintah Daerah Untuk Kelancaran Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
- Kepmendagri Nomor 120.05 – 110 Tahun 2005 Tentang Pembentukan Desk Pusat Pemilihan Kepala Daerah.
- Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia. 2006. Analisis Proses dan Hasil Pemilihan Kepala Daerah Langsung 2005 di Indonesia. Ed. Sri Nurhayanti, Jakarta: LIPI.
- Lingkar Survei Indonesia (LSI), *Analisis Perilaku Pemilih Berdasar Data Agregat*, Oktober 2005.
- Ma'ruf, Moh. 2006. Telaah dan Prospek Pilkadasung, 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.
- Nazaruddin, Sjamsuddin. 2005. *Sisi-Sisi Kemungkinan Sukses Tidaknya Pilkada Langsung Jakarta : KPU*.

- Nuryanti, Sri (Editor). 2006. *"Analisa Proses dan Hasil Pemilihan Kepala Daerah Langsung 2005 di Indonesia"* LIPI, Jakarta, 2006.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2005 tentang Pedoman Bagi Pemerintah Daerah dalam Pelaksanaan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
- Peraturan Pemerintah No 6 Tahun 2005, Jo No 17 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Pembatalan Pasal-Pasal: UU Nomor 32 Tahun 2004.
- 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 Langsung: Beberapa Catatan Kritis, Analisis CSIS, Vol. 34, No. 2, Hal: 185-197.
- _____. 2005. Pilkada dan Prospek Demokrasi Lokal, Analisis CSIS, Vol.34, No. 1, Hal: 97-116.
- Surbakti, Ramlan. 2006. Sistem Pemilu Menurut UU No. 12 Tahun 2003. Jakarta: KPU.
- 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.