

NETRALITAS KPU PROVINSI DKI JAKARTA PADA PENYELENGGARAAN PEMILIHAN GUBERNUR DKI JAKARTA TAHUN 2017

Zainul

Dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Nasional
Email : zainulunas@yahoo.co.id

Abstract

Implementation of Regional Head General Election (Pemilukada) that meets the quality of democracy is very much determined by the organizer of Pemilukada (Regional KPU), as the institution responsible for the implementation of the General Election itself. Legitimacy of Pemilukada can be damaged if the institution is in favor of one or several contestants, planning is not mature, the implementation of electoral stages is not neat, discriminatory voter registration, vote counting is not transparent and so on, it all depends on the credibility and integrity of the Pemilukada organizer. However, in practice conflicts of interest also often occur, when a KPU member has an emotional bond and / or debt with one candidate pair who has planted a favor or helped him when registering as a KPU candidate member. So often these alignments arise when the implementation of the General Election is held. From here this study intends to deepen the study of the neutrality of the DKI Jakarta Provincial KPU in the Implementation of the 2017 Governor Election, with the main issue of the neutrality of the DKI Jakarta Provincial KPU in the Implementation of the 2017 Governor Election. This research uses a qualitative research method, in which data sources are obtained by using literature and in-depth interviews.

Keyword: *Election Organizer Neutrality*

I. Pendahuluan

1.1. Latar Belakang Masalah

Pemilihan umum (Pemilu) merupakan operasionalisasi demokrasi secara maksimal, bukan saja dioperasikan sebagai penggunaan kedaulatan rakyat, namun sekaligus untuk menentukan pemimpin politik dan pemerintahan. Kombinasi sistem Pemilu seperti itu dipersyaratkan oleh demokrasi yang membawa aneka manfaat. Dalam perspektif dan praktik demokrasi, dapat pula disebut sebagai pemerintahan oleh rakyat yang

dijalankan oleh perwakilan yang mereka pilih sendiri melalui suatu Pemilu yang berlangsung secara demokratis dan berkala.¹

Di era modern sekarang, Pemilu menempati posisi penting karena terkait dengan beberapa hal. *Pertama*, Pemilu menjadi mekanisme terpenting bagi keberlangsungan demokrasi perwakilan. Dalam pemahaman ini, Pemilu dianggap sebagai mekanisme terancang yang ditemukan agar rakyat tetap berkuasa atas dirinya. Perkembangan masyarakat yang pesat, jumlah yang banyak, persebaran meluas dan aktivitas yang dilakukan semakin beragam menjadikan kompleksitas persoalan yang dihadapi rakyat semakin variatif. Kondisi tersebut tidak memungkinkan rakyat untuk berkumpul dalam satu tempat dan mendiskusikan masalah-masalah yang mereka hadapi secara serius dan tuntas. Akhirnya muncul demokrasi perwakilan sebagai keniscayaan dengan Pemilu, sebagai mekanisme untuk memilih wakilnya.²

Kedua, Pemilu merupakan sistem negara demokrasi. Bahkan, tidak ada satupun negara yang mengklaim dirinya demokratis tanpa melaksanakan Pemilu sekalipun negara itu pada hakekatnya adalah otoriter. Ketika perspektif Schumpeterian tentang demokrasi, yaitu demokrasi sebagai 'metode politik' mendominasi teorisasi demokrasi maka Pemilu menjadi elemen paling penting dari ukuran negara demokrasi. Bahkan, Prezeworski dan rekan-rekannya mendefinisikan demokrasi sebagai 'sekedar rezim yang menyelenggarakan pemilihan-pemilihan umum untuk mengisi jabatan-jabatan pemerintahan' (dengan ketentuan bahwa persaingan yang sebenarnya mensyaratkan adanya oposisi yang memiliki kesempatan memenangkan jabatan publik, serta bahwa posisi kepala eksekutif dan kursi legislatif diisi melalui Pemilu).³ Sementara itu, Robert Dahl menyebutkan dua dari enam ciri lembaga-lembaga politik yang dibutuhkan oleh demokrasi skala besar adalah berkaitan dengan Pemilu, yaitu para pejabat yang dipilih dan Pemilu yang bebas, adil dan berkala.⁴

Ketiga, Pemilu penting dibicarakan juga terkait dengan implikasi yang ditimbulkan dari penyelenggaraan Pemilu. Dalam gelombang ketiga demokratisasi Pemilu menjadi suatu cara untuk memperlemah dan mengakhiri rezim-rezim otoriter. Pada fase ini, Huntington menyebut Pemilu sebagai alat serta tujuan demokratisasi. Pernyataan tersebut berangkat dari kenyataan tumbangnyanya penguasa-penguasa otoriter akibat dari Pemilu yang mereka sponsori sendiri karena mencoba memperbaharui legitimasi melalui Pemilu.⁵

Dalam kaitan ini, Henry B. Mayo berpendapat bahwa dengan adanya Pemilu maka salah satu nilai demokrasi dapat terwujud, karena terjadi perpindahan kekuasaan negara dari pemegang yang lama kepada pemegang yang baru secara damai. Pemilu merupakan salah satu sendi untuk tegaknya sistem politik demokrasi, dengan tujuan untuk mengimplementasikan prinsip-prinsip demokrasi, dengan cara memilih wakil-wakil rakyat di

lembaga legislatif maupun lembaga eksekutif, baik di tingkat pusat maupun tingkat daerah. Kesemuanya itu dilakukan dalam rangka mengikutsertakan rakyat dalam kehidupan ketatanegaraan.⁶

Di Indonesia, konteks Pemilu mengalami perkembangan ketika diterapkannya sistem pemilihan kepala daerah secara langsung (Pemilukada). Dalam kaitan ini, Pemilukada dianggap sebagai salah satu langkah maju dalam mewujudkan demokrasi di tingkat lokal. Pentingnya kajian tentang Pemilukada juga diperkuat oleh pendapat para sarjana seperti Tip O'Neill, yang menyatakan bahwa *'all politics is local'*, yang dapat dimaknai sebagai demokrasi di tingkat nasional akan tumbuh berkembang dengan mapan dan dewasa apabila pada tingkat lokal nilai-nilai demokrasi berakar dengan baik terlebih dahulu. Maksudnya, demokrasi ditingkat nasional akan bergerak kearah yang lebih baik apabila tatanan, instrumen, dan konfigurasi kearifan serta kesantunan politik lokal lebih dulu terbentuk.⁷

Apa yang diutarakan oleh O'Neill tersebut juga sejalan dengan argumen yang dijelaskan oleh Robert Bates, bahwa untuk memahami lebih dalam mengenai lanskap politik (di negara berkembang khususnya), maka para ilmuwan harus lebih memperhatikan dan mencurahkan perhatiannya pada realita politik di level lokal. Dalam pengertian yang lebih konkret, sebenarnya Bates hendak mengatakan bahwa arsitektur politik nasional dibentuk oleh lanskap politik lokal yang amat dipengaruhi oleh pilihan bebas dari para aktor politik individual maupun kelompok yang pada akhirnya membentuk suatu sistem dan struktur tersendiri dalam masyarakat. Dengan demikian, maka perubahan politik di tingkat nasional, dalam hal ini secara garis besar, tidak bisa dipandang hanya sebagai suatu keadaan yang membentuk dirinya sendiri tetapi berada alam interaksinya dengan dinamika politik lokal. Mereka akan saling mempengaruhi di antara keduanya.⁸

Pemilukada yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan didukung oleh PP 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, merupakan koreksi terhadap sistem demokrasi tidak langsung (perwakilan), di mana kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), menjadi demokrasi yang berakar langsung pada pilhan rakyat. Oleh karena itu keputusan politik untuk menyelenggarakan Pemilukada adalah langkah strategis dalam rangka memperluas, memperdalam dan meningkatkan kualitas demokrasi di tingkat lokal.⁹

Dengan diterapkannya UU tersebut maka sejak bulan Juni 2005, ratusan jabatan Kepala Daerah (yaitu Gubernur, Bupati, dan Walikota) yang telah habis masa jabatannya pada periode bulan Desember 2004 hingga Mei 2004 diisi melalui Pemilukada langsung. Dengan perubahan mekanisme pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah ini, diharapkan dapat

mengurangi kelemahan mekanisme pemilihan melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Pemilukada langsung diharapkan dapat mengurangi praktek *money politics*, yang memang banyak dijumpai dalam pemilihan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) serta diharapkan dapat meningkatkan peran serta masyarakat luas secara langsung dalam proses rekrutmen pejabat politik.

Pemilukada merupakan salah satu instrumen untuk memenuhi desentralisasi politik di mana dimungkinkan terjadinya transfer lokus kekuasaan dari pusat ke daerah. Pemilukada sebagaimana pemilu nasional merupakan sarana untuk memilih dan mengganti pemerintahan secara damai dan teratur. Melalui Pemilukada, rakyat secara langsung akan memilih pemimpinnya di daerah sekaligus memberikan legitimasi kepada siapa yang berhak dan mampu untuk memerintah. Melalui Pemilukada perwujudan kedaulatan rakyat dapat ditegakkan. Pemilukada dengan kata lain merupakan seperangkat aturan atau metode bagi warga negara untuk menentukan masa depan pemerintahan yang absah (*legitimate*).

Lebih dari itu, ada beberapa catatan penting dalam rangka mewujudkan penguatan hingga pemberdayaan demokrasi di tingkat lokal dalam proses Pemilukada. *Pertama*, dengan Pemilukada penguatan demokratisasi di tingkat lokal dapat terwujud, khususnya yang berkaitan dengan pembangunan legitimasi politik. Dengan mandat dan legitimasi yang kuat karena didukung oleh suara pemilih nyata yang merefleksikan konfigurasi kekuatan politik dan kepentingan konstituen pemilih, sehingga dapat dipastikan bahwa kandidat yang terpilih secara demokratis mendapat dukungan dari sebagian besar warga. *Kedua*, dengan Pemilukada diharapkan mampu membangun serta mewujudkan akuntabilitas pemerintah lokal (*local accountability*). *Ketiga*, melalui Pemilukada peningkatan kualitas kesadaran politik masyarakat akan terwujud.¹⁰

Namun yang perlu digarisbawahi bahwa penyelenggaraan Pemilukada yang memenuhi kualitas demokrasi sangat ditentukan oleh penyelenggara Pemilukada, sebagai lembaga penanggungjawab atas pelaksanaan Pemilukada itu sendiri. Dalam Pemilukada yang demokratis, keberadaan lembaga penyelenggara pemilu yang dipercaya adalah sangat penting. Legitimasi Pemilukada dapat rusak jika lembaga ini berpihak pada salah satu atau beberapa kontestan, perencanaan yang tidak matang, pelaksanaan pentahapan pemilu yang tidak rapi, pendaftaran pemilih yang diskriminatif, perhitungan suara yang tidak transparan dan sebagainya, semua itu tergantung pada kredibilitas dan integritas penyelenggara Pemilukada. Dalam aturan perundang-undangan, yang bertanggungjawab atas penyelenggaraan Pemilukada adalah Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPU), di masing-masing tingkatan, untuk Pemilukada Gubernur yang bertanggungjawab KPU Provinsi, sedangkan untuk Pemilukada Kabupaten/Kota adalah KPU

Kabupaten/Kota. Sehingga dalam pelaksanaan Pemilu, KPU merupakan lembaga yang paling krusial dan menentukan kualitas Pemilu itu sendiri.

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum disebutkan dengan sangat jelas bahwa penyelenggara Pemilu DPR, DPD, DPRD, Presiden dan Wakil Presiden, Gubernur dan Wakil Gubernur, pemilihan Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota. Karena itulah lembaga penyelenggara Pemilu yang ada sekarang bernama Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai komisi yang bersifat nasional, tetap, mandiri sesuai dengan pasal 22 E ayat (6) UUD 1945.

Dalam pasal 3 UU No. 22 Tahun 2007 dijelaskan bahwa makna dari sifat nasional adalah mencerminkan bahwa wilayah kerjanya sebagai penyelenggara Pemilu mencakup seluruh NKRI. Sifat tetap diartikan bahwa KPU ditetapkan sebagai lembaga yang menjalankan tugas secara berkesinambungan meskipun dibatasi oleh masa jabatan tertentu. Sedangkan sifat mandiri menegaskan KPU dalam menyelenggarakan dan melaksanakan pemilihan umum bebas dari pengaruh pihak manapun. Dari penjelasan di atas, dapatlah dikatakan bahwa kedudukan KPU, KPU Provinsi (KPU Provinsi), dan KPU Kabupaten/Kota (KPU Kabupaten/Kota) tidak dapat dicirikan konfigurasi dalam konteks kelembagaan di daerah mengingat sifat KPU yang bersifat nasional. Sedangkan keberadaan KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota secara hirarkis merupakan perpanjangan tangan dari KPU dalam menjalankan tugas dan wewenang penyelenggaraan Pemilu sehingga secara ekstrim dapat dikatakan bahwa KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota merupakan satu kesatuan yang bernama Komisi Pemilihan Umum. Dengan demikian kedudukan KPU tidak dapat dicirikan padanannya dalam konteks dan struktur kelembagaan di daerah semisal Pemerintah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, dan DPRD Kabupaten/Kota.¹¹ Dengan adanya amanat UU maka secara umum tanggungjawab penyelenggara Pemilu adalah implementasi proses pemilihan (*electoral process*) yang telah digariskan oleh peraturan perundang-undangan. Proses pemilihan itu meliputi tahap sebelum pengutan suara, tahap pengutan suara dan tahap setelah berlangsungnya pengutan suara.¹² Selain bertanggungjawab terhadap implementasi proses pemilihan umum (*electoral process*), penyelenggara Pemilu juga bertanggungjawab untuk beberapa hal lainnya. *Pertama*, melakukan pendidikan politik bagi pemilih. Pemilih perlu diberitahu dan dididik tentang proses pemilihan, partai politik yang bertarung, dan calon-calon serta program yang dibawa oleh masing-masing kontestan. *Kedua*, memastikan bahwa para pejabat pemilu dan staf yang bertanggungjawab atas penyelenggaraan pemilu dilatih dengan baik dan

bertindak adil dan independen dari setiap kepentingan politik. Harapannya, mereka akan dapat bertindak adil dan penuh tanggungjawab terhadap semua pihak yang berkepentingan dengan pemilu. *Ketiga*, memantau dan mengawasi pembiayaan dan pengeluaran kampanye pemilu.¹³

Mengingat tanggungjawab yang begitu berat, sehingga banyak literatur yang memberikan perhatian khusus terhadap keberadaan lembaga penyelenggara Pemilu, baik tingkat pusat maupun tingkat daerah. *The International IDEA* misalnya, menetapkan 7 prinsip yang berlaku umum untuk menjamin legitimasi dan kredibilitas penyelenggara pemilu. Prinsip-prinsip tersebut yaitu: kemandirian (*independence*), berimbang atau tidak berpihak (*impartiality*), integritas atau terpercaya (*integrity*), keterbukaan (*transparency*), efisiensi (*efficiency*), profesional (*professional*), dan pelayanan (*service-mindedness*).¹⁴ Selain itu, satu prinsip yang tidak kalah penting untuk dijadikan sebagai landasan nilai dalam membangun lembaga penyelenggara pemilu adalah pertanggungjawaban (*accountability*).

Beratnya tanggungjawab tersebut, juga makin diperumit dengan berbagai tugas lain yang memberatkan. Secara umum dalam penyelenggaraan Pemilukada, KPUD dihadapkan pada berbagai kendala yang tentu dapat menghambat kelancaran dan ketepatan waktu Pemilukada, diantaranya masalah anggaran, logistik dan distribusinya, masalah sosialisasi/desiminasi peraturan dan Keputusan KPUD sendiri, sementara jadwal dan tahapan Pemilukada telah ditetapkan secara ketat/rigid, sehingga dengan berbagai masalah tersebut membuat terganggunya jadwal pelaksanaan rangkaian kegiatan Pemilukada.¹⁵

Pada penyelenggaraan Pemilihan Gubernur DKI Jakarta tahun 2017 yang diikuti oleh tiga pasangan calon, yakni pasangan Agus Harimurti Yudhoyono-Sylvia Murni, Basuki Tjahaya Purnama-Djarot, dan Anies Baswedan-Sandiaga Uno. Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur DKI Jakarta tahun 2017 menjadi perhatian mengingat DKI Jakarta merupakan daerah ibukota dan tentu menjadi barometer penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Kondisi tersebutlah yang membuat perlunya melakukan penelitian mendalam tentang keberadaan KPU Provinsi terkait dengan peran, fungsi, kedudukan dan wewenangnya dalam penyelenggaraan Pemilukada. Sejak diterapkannya UU No. 32 Tahun 2004 sudah ratusan Pemilukada dilaksanakan di berbagai Kabupaten/Kota termasuk Provinsi DKI Jakarta. Oleh karenanya penelitian terhadap penyelenggaraan Pemilihan Gubernur DKI Jakarta tahun 2017 dianggap tepat guna dapat menyimpulkan dan mengevaluasi proses penyelenggaraan Pemilukada secara umum.

1.2. Pokok Masalah

Berdasarkan uraian di atas, ada satu permasalahan yang akan dijawab dalam penelitian ini, yaitu bagaimana netralitas KPU Provinsi DKI Jakarta dalam penyelenggaraan Pemilihan Gubernur tahun 2017?

1.3. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk memberikan jawaban atas masalah yang dituangkan dalam pertanyaan penelitian, yaitu menganalisa sejauhmana netralitas KPU Provinsi DKI Jakarta dalam penyelenggaraan Pemilihan Gubernur tahun 2017.

II. Tinjauan Pustaka

2.1 Konsep Penyelenggara Pemilu

2.1.1 Komisi Pemilihan Umum Sebagai Penyelenggara Pemilu

Penyelenggara Pemilu (baik Pemilu Legislatif, Pemilihan Presiden, maupun Pemilihan Kepala Daerah) merupakan lembaga yang mengurus hal-hal yang berkaitan dengan pelaksanaan pemilu. Penyelenggara Pemilu juga diartikan sangat sederhana sebagai suatu lembaga khusus yang menangani proses pemilihan umum.¹⁶ Di berbagai negara, lembaga ini dikenal dengan berbagai sebutan seperti Komisi Pemilihan Umum (*Election Commission*), Departemen Pemilihan Umum (*Department of Election*), Dewan Pemilihan Umum (*Electoral Council*), Unit Pemilihan Umum (*Election Unit*), dan Badan pemilihan Umum (*Electoral Board*).¹⁷ Dalam aturan perundang-undangan di Indonesia, penyelenggara Pemilu dinamakan sebagai Komisi Pemilihan Umum.

Menurut Jimly Asshiddiqie, Komisi Pemilihan Umum adalah lembaga negara yang menyelenggarakan pemilihan umum di Indonesia, yakni meliputi Pemilihan Umum Anggota DPR/DPD/DPRD, Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, serta Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Komisi Pemilihan Umum tidak dapat disejajarkan kedudukannya dengan lembaga-lembaga negara yang lain yang kewenangannya ditentukan dan diberikan oleh UUD 1945. Bahkan nama Komisi Pemilihan Umum belum disebut secara pasti atau tidak ditentukan dalam UUD 1945, tetapi kewenangannya sebagai penyelenggara pemilihan umum sudah ditegaskan dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 yaitu Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Artinya, bahwa Komisi Pemilihan Umum itu adalah penyelenggara pemilu, dan sebagai penyelenggara bersifat nasional, tetap dan mandiri (*independen*).¹⁸

Pendapat yang sama juga dikemukakan oleh Saldi Isra, bahwa secara normatif, eksistensi KPU untuk menyelenggarakan pemilu diatur di dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa penyelenggara

pemilu oleh suatu komisi pemilihan umum. Kata suatu pada UUD 1945 menunjukkan makna subjek yang kabur dan tidak jelas, lain halnya dengan makna kata sebuah yang disebutkan pada kekuasaan kehakiman oleh sebuah MA dan MK.¹⁹

Mengenai lembaga negara, Natabaya menafsirkan organ UUD 1945 terkelompok ke dalam dua bagian, yaitu *main state organ* (lembaga negara utama), dan *auxiliary state organ* (lembaga negara penunjang). Jika merujuk pada kategori tersebut, Natabaya berpendapat bahwa KPU termasuk *auxiliary state organ* (lembaga Negara penunjang), yaitu penunjang keberadaan lembaga negara utama (*main state organ*). Dengan kata lain, keberadaan KPU merupakan lembaga penunjang lembaga-lembaga negara utama sebagai penyelenggara pemilihan umum di negara Indonesia.²⁰

Berdasarkan penjelasan di atas, kedudukan KPU tidak dapat disejajarkan dengan lembaga-lembaga negara lain yang kewenangannya ditentukan dan diberikan oleh UUD 1945. Hal tersebut disebabkan karena dalam Pasal 22E UUD 1945, nama Komisi Pemilihan Umum tidak disebutkan secara eksplisit dan tidak ditulis dengan huruf kapital.

Meskipun demikian, nama Komisi Pemilihan Umum baru disebutkan secara pasti dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Karena itulah lembaga penyelenggara Pemilu yang ada sekarang bernama Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai komisi yang bersifat nasional, tetap, mandiri sesuai dengan pasal 22 E ayat (6) UUD 1945.

Dalam pasal 3 UU No. 22 Tahun 2007 dijelaskan bahwa makna dari sifat nasional adalah mencerminkan bahwa wilayah kerjanya sebagai penyelenggara Pemilu mencakup seluruh NKRI. Sifat tetap diartikan bahwa KPU ditetapkan sebagai lembaga yang menjalankan tugas secara berkesinambungan meskipun dibatasi oleh masa jabatan tertentu. Sedangkan sifat mandiri menegaskan KPU dalam menyelenggarakan dan melaksanakan pemilihan umum bebas dari pengaruh pihak manapun.

Dari penjelasan di atas, dapatlah dikatakan bahwa kedudukan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota tidak dapat dicarikan konfigurasinya dalam konteks kelembagaan di daerah mengingat sifat KPU yang bersifat nasional.

Sedangkan keberadaan KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota secara hirarkis merupakan perpanjangan tangan dari KPU dalam menjalankan tugas dan wewenang penyelenggaraan Pemilu sehingga secara ekstrim dapat dikatakan bahwa KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota merupakan satu kesatuan yang bernama Komisi Pemilihan Umum. Dengan demikian kedudukan KPU tidak dapat dicarikan padanannya dalam konteks dan struktur kelembagaan di daerah semisal Pemerintah Provinsi, Gubernur,

DPRD Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, dan DPRD Kabupaten/Kota.²¹

Terlepas dari masalah di atas, keberadaan penyelenggara Pemilu lebih dilihat dari beberapa prinsip pokok. *The International IDEA* misalnya, menetapkan 7 prinsip yang berlaku umum untuk menjamin legitimasi dan kredibilitas penyelenggara pemilu. Prinsip-prinsip tersebut yaitu: kemandirian (*independence*), berimbang atau tidak berpihak (*impartiality*), integritas atau terpercaya (*integrity*), keterbukaan (*transparency*), efisiensi (*efficiency*), profesional (*professional*), dan pelayanan (*service-mindedness*).²²

1. Kemandirian (*independence*). Kata kunci dari makna kemandirian yaitu “tanpa benturan kepentingan dan pengaruh/tekanan dari pihak manapun”. Dengan demikian, Independensi penyelenggara, mengandung makna adanya kebebasan bagi penyelenggara dari intervensi dan pengaruh seseorang, kekuasaan pemerintah, partai politik dan pihak manapun dalam pengambilan keputusan dan tindakan dalam penyelenggaraan pemilu. Penyelenggara harus dapat bekerja secara bebas dari campur tangan pihak manapun. Independensi Penyelenggaraan Pemilu tersebut dapat dilihat dari sikap, dan kebijakan yang diambil penyelenggara seperti soal penetapan peserta pemilu, pengaturan jadwal kampanye, dan lain-lain.
2. Berimbang atau tidak berpihak (*impartiality*). Prinsip yang kedua adalah perlakuan yang sama, tidak memihak, dan adil sehingga tidak memberikan keuntungan pihak lain merupakan makna imparialitas. Imparsialitas dapat diciptakan melalui penataan aturan hukum dan struktur kelembagaan KPU, namun lebih penting netralitas harus tercermin dalam sikap/ kebijakan KPU terhadap *stakeholder* terkait. Imparsialitas penting karena keberpihakan justru akan mencederai kredibilitas penyelenggara pemilu dan proses penyelenggaraan pemilu. Bentuk keberpihakan dimaksud adalah tindakan yang bertujuan untuk menguntungkan kandidat tertentu.
3. Integritas atau terpercaya (*integrity*). Integritas diambil dari bahasa Inggris, yang sebenarnya berasal dari bahasa Latin, integritat. Integritas menurut Poerwadarminta berarti kebulatan, keutuhan, atau kejujuran. Setidaknya ada tiga makna yang berkaitan dengan integritas.²³ *Pertama*, integritas sebagai “*unity*”, digunakan untuk menjelaskan kondisi kesatuan, keseluruhan, keterpaduan. Makna ini biasanya dikaitkan dengan wawasan kebangsaan. Tentu yang dimaksud bukan hanya kesatuan secara fisik namun juga kesatuan idea. *Kedua*, integritas adalah “*incorruptibility*”, keutuhan, kebulatan, yang tak tergoyahkan, tanpa cacat. Dalam bahasa matematika dikenal istilah *integer*, yang berarti bilangan bulat tanpa pecahan. Dalam hal ini integritas berarti konsistensi, keterpaduan antara idea dengan perwujudan nyatanya. *Ketiga*, integritas

adalah kualitas moral. Dalam pengertian ini integritas dimaknai sebagai kejujuran, ketulusan, kemurnian, dan kelurusan. Kualitas jujur merupakan pilar utama kualitas moral seseorang. Integritas tidak hanya jujur kepada orang lain, tetapi juga jujur kepada diri sendiri. Secara sederhana integritas adalah kesesuaian antara ucapan dan tindakan.

Dalam konteks penyelenggara pemilu, integritas dapat diartikan sebagai kesesuaian antara tindakan dan perilaku seorang penyelenggara dengan tanggung jawabnya. Dengan itu maka penyelenggara akan mendapatkan kepercayaan publik, terutama dari pemilih, maupun para kontestan pemilu, baik kandidat orang per-orang ataupun partai politik, yang berkepentingan langsung dengan pemilu. Integritas merupakan prinsip penting bagi suatu lembaga pelayan publik untuk mendapatkan pengakuan dari pihak lain.

4. Keterbukaan (*transparency*). Transparansi dimaknai sebagai ketersediaan informasi yang cukup, akurat dan tepat waktu terkait dengan sebuah kebijakan publik serta proses pembentukannya. Dalam peraturan perundang-undangan, transparansi ditafsirkan sebagai informasi yang relevan dan tersedia untuk manfaat publik secara umum, dalam hal ini peraturan dan keputusan pemerintah tersedia secara jelas dan disebar. Transparansi merupakan prasyarat tercapainya akuntabilitas dan menjamin kepastian. Transparansi juga dimaknai dengan tersedianya informasi yang cukup, akurat dan tepat waktu tentang kebijakan publik dan proses pembentukannya. Informasi yang cukup akan memudahkan masyarakat untuk turut serta melakukan pengawasan sehingga kebijakan yang dikeluarkan dapat memberikan hasil optimal bagi masyarakat dan mencegah kecurangan serta manipulasi yang akan menguntungkan kelompok tertentu secara tidak proporsional.²⁴

Berdasarkan pengertian tersebut, maka dalam konteks transparansi penyelenggara pemilu dituntut untuk mampu bersikap terbuka dalam menjalankan tugas dan kewajibannya dalam penyelenggaraan pemilu. Keterbukaan ini penting untuk menjamin kredibilitas proses penyelenggaraan pemilu, sehingga dapat diterima oleh semua kelompok baik partai politik, pemerintah, masyarakat madani dan media. Keterbukaan penyelenggara akan membuka ruang partisipasi dan keterlibatan publik dalam bertukar fikiran serta konsep mengenai proses penyelenggaraan pemilu.

5. Efisiensi (*efficiency*). Efisiensi dan efektivitas merupakan komponen penting dari seluruh kredibilitas pemilu. Efisiensi sangat penting bagi proses penyelenggaraan pemilu karena kerusakan dan masalah teknis dapat menyebabkan kekacauan dan rusaknya hukum dan tata tertib. Efisiensi dan efektivitas bergantung kepada beberapa faktor, termasuk profesionalisme staf, sumber daya dan paling penting adalah waktu yang

cukup untuk mempersiapkan pemilu dan melatih mereka yang mempunyai tanggung jawab atas penyelenggaraan pemilu.²⁵

6. Profesional (*professional*). Pemilu harus dikelola oleh kelompok khusus/orang yang memiliki keahlian, terlatih dan berdedikasi. Kelompok yang memiliki keahlian terdiri dari para ahli dan mampu mengelola serta melaksanakan penyelenggaraan pemilu. Penjelasan Pasal 3 angka 6 UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersifat dan Bebas KKN mendefinisikan asas profesionalitas sebagai asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
7. Pelayanan (*service-mindedness*). Menurut International IDEA, alasan utama dibentuknya badan pelaksana pemilu adalah untuk memberikan pelayanan kepada stakeholders, baik masyarakat maupun peserta pemilu. Penyelenggara pemilu harus mengembangkan dan mempublikasikan standar pelayanan untuk setiap tahapan penyelenggaraan pemilu. Pelayanan yang baik merupakan tolak ukur bagi para pemangku kepentingan untuk menilai kinerja penyelenggara pemilu. Mengambil contoh standar pelayanan dasar yang sering dimasukkan dalam kerangka hukum pemilu seperti di Kanada, antara lain: standar berbasis waktu seperti tenggat waktu untuk mengumumkan hasil pemilu, penyebaran kartu pemilih atau mendistribusikan informasi tentang lokasi pemungutan suara, pengaduan masyarakat atas sebuah pelanggaran mendapat respon dan lainnya.²⁶

Dari sekian banyak prinsip pokok yang dipakai standar internasional penyelenggara Pemilu, salah satu yang paling menarik dan sering menjadi masalah dalam penyelenggaraan Pemilu di Indonesia adalah masalah independensi atau netralitas penyelenggara Pemilu. Kemandirian yaitu tanpa benturan kepentingan dan pengaruh/tekanan dari pihak manapun. Dengan demikian, Independensi penyelenggara, mengandung makna adanya kebebasan bagi penyelenggara dari intervensi dan pengaruh seseorang, kekuasaan pemerintah, partai politik dan pihak manapun dalam pengambilan keputusan dan tindakan dalam penyelenggaraan Pemilu. Dengan kata lain, penyelenggara Pemilu harus berdiri netral di tengah-tengah banyak kepentingan politik. Penyelenggara harus dapat bekerja secara bebas dari campur tangan pihak manapun. Netralitas penyelenggaraan Pemilu tersebut dapat dilihat dari sikap, dan kebijakan yang diambil penyelenggara seperti soal penetapan peserta pemilu, pengaturan jadwal kampanye, dan lain-lain.²⁷

Hal ini sangatlah penting, mengingat KPU merupakan lembaga yang sangat strategis dan menentukan. KPU adalah lembaga negara independen yang memiliki fungsi-fungsi yang bersifat campur sari, yakni semi-legislatif dan regulatif, semi-administratif dan bahkan semi-judikatif. Maksudnya, lembaga ini tidak saja membuat peraturan yang berlaku di wilayah

kerjanya, tetapi juga melaksanakan, mengawasi dan memberikan sanksi kepada pihak-pihak yang melanggar peraturan. Karena itu, lembaga-lembaga tersebut sering mendapat predikat sebagai *independent and self regulatory bodies*.²⁸

Federal Communication Commission (FCC) di Amerika Serikat sering dijadikan contoh untuk menggambarkan betapa besar kekuasaan lembaga ini. FCC tidak saja mengatur komunikasi antarnegara bagian dan internasional melalui radio, televisi, telegram, satelit dan kabel, tetapi juga memberikan izin siaran stasiun televisi dan radio, serta menindak apabila stasiun televisi dan radio melanggar aturan. FCC juga mengatur penyelenggaraan telekomunikasi umum seperti telepon, telegraf dan nirkabel.²⁹ Sedangkan untuk contoh yang sebanding dengan KPU adalah *The Electoral Commission* di Afrika Selatan, lembaga yang diberi wewenang oleh Konstitusi Afrika Selatan untuk menyelenggarakan Pemilu, yang tugasnya mengatur, melaksanakan, dan mengawasi Pemilu. Mengatur berarti membuat peraturan-peraturan pelaksanaan Pemilu, melaksanakan berarti merencanakan, mengkoordinasi dan menggerakkan keberlangsungan Pemilu, mengawasi berarti menyelidiki kasus-kasus pelanggaran serta menindak pelaku-pelakunya, termasuk mendiskualifikasi calon-calon yang terbukti melanggar peraturan pemilu.³⁰

2.1.2 Tanggungjawab Penyelenggaraan Pemilu

Terdapat pemahaman yang sama bahwa penyelenggara Pemilu merupakan lembaga yang paling bertanggungjawab atas terlaksananya pemilu secara adil dan lancar. Secara umum tanggungjawab penyelenggara Pemilu adalah implementasi proses pemilihan (*electoral process*) yang telah digariskan oleh peraturan perundang-undangan. Proses pemilihan itu meliputi tahap sebelum pemutaran suara, tahap pemungutan suara dan tahap setelah berlangsungnya pemungutan suara.³¹

Tahap sebelum pemungutan suara meliputi beberapa tahap. *Pertama*, tahap pendaftaran pemilih. Tahap pendaftaran pemilih merupakan tahap yang penting terkait dengan hak warga Negara untuk dapat berpartisipasi dalam pemilu sekaligus parameter awal dari demokrasi prosedural. Setidaknya ada 2 (dua) hal penting yang harus diperhatikan oleh penyelenggara Pemilu dalam pendaftaran pemilih yaitu teknik pendaftaran dan syarat untuk dapat didaftarkan sebagai pemilih. Teknik pendaftaran pemilih pada umumnya dapat dibedakan antara stelsel aktif dan stelsel pasif. Stelsel aktif yaitu penyelenggara Pemilu menjadi pihak yang pasif untuk melakukan pendaftaran pemilih, pemilih yang telah memenuhi syarat yang aktif mendaftarkan dirinya ke penyelenggara Pemilu. Teknik stelsel aktif ini banyak digunakan di Negara-negara Eropa. Sementara itu teknik stelsel pasif adalah berkebalikan dari teknik stelsel aktif. Pada stelsel pasif penyelenggara

Pemilu aktif melakukan pendaftaran kepada warga Negara yang telah memenuhi syarat untuk didaftar sebagai pemilih, sedangkan warga Negara atau pemilih bersifat pasif menunggu pendaftaran yang dilakukan oleh penyelenggara Pemilu. Stelsel pasif banyak digunakan di Negara Amerika. Sedangkan syarat pemilih biasanya dikaitkan dengan batas umur seseorang untuk dianggap telah dewasa sehingga mampu mengambil keputusan secara mandiri. Batas usia yang dipakai biasanya adalah 17 tahun. Selain batas usia, hak untuk dapat didaftar sebagai pemilih terkadang juga dikaitkan dengan status hukum seseorang di hadapan pengadilan. Mereka yang terkena hukuman pidana lebih dari 5 (lima) tahun biasanya dicabut hak pilihnya.

Kedua, tahap kandidasi. Peran penyelenggara Pemilu pada tahap kandidasi sangat terbatas dibandingkan peran yang dimainkan oleh partai politik. Persoalan mekanisme penominasian dan siapa yang dinominasikan adalah wilayah kerja partai politik. PP terbatas pada verifikasi kelengkapan syarat administrative dari para kandidat. Terakhir, tahap kampanye, mekanisme kampanye dan pengawasan pelaksanaan kampanye.

Setelah tahap sebelum pemungutan suara terlewati, tanggung jawab penyelenggara Pemilu selanjutnya adalah pada tahap pemungutan suara. Pada tahap ini penyelenggara Pemilu bertanggungjawab terhadap terpenuhinya hak-hak pemilih yang sudah terdaftar untuk menggunakan hak pilihnya sekaligus menjamin tidak terjadi kecurangan dalam proses pemilihan. Penyelenggara Pemilu juga bertanggungjawab agar pelaksanaan hak pilih digunakan secara bebas atau tanpa ada paksaan sama sekali dan bersifat rahasia, yaitu pada saat pemilih melaksanakan hak pilihnya tidak seorangpun yang boleh mengetahui pilihannya.

Kemudian adalah tahap setelah berlangsungnya pemungutan suara. Perhitungan suara dan penetapan hasil pemilu merupakan tanggungjawab utama dari penyelenggara Pemilu pada tahap setelah berlangsungnya pemungutan suara. Pada tahap perhitungan suara penyelenggara Pemilu harus cermat dalam menentukan kategori suara yang sah dan yang rusak. penyelenggara Pemilu musti memperhatikan apakah perhitungan dibuat secara bertingkat/berjenjang atau dibuat terpusat/nasional. Sementara itu pada penetapan hasil pemilu penyelenggara Pemilu bertanggungjawab terhadap penetapan perolehan suara setiap peserta pemilu dan alokasi kursi setiap peserta pemilu dan alokasi kursi setiap partai. penyelenggara Pemilu juga menetapkan kandidat yang berhak menduduki kursilegislatif.

Selain penyelenggara Pemilu bertanggungjawab terhadap implementasi proses pemilihan umum (*electoral process*), penyelenggara Pemilu juga bertanggungjawab untuk beberapa hal lainnya. *Pertama*, melakukan pendidikan politik bagi pemilih. Pemilih perlu diberitahu dan dididik tentang proses pemilihan, partai politik yang bertarung, dan calon-calon serta program yang dibawa oleh masing-masing kontestan. *Kedua*,

memastikan bahwa para pejabat pemilu dan staf yang bertanggungjawab atas penyelenggaraan pemilu dilatih dengan baik dan bertindak adil dan independen dari setiap kepentingan politik. Harapannya, mereka akan dapat bertindak adil dan penuh tanggungjawab terhadap semua pihak yang berkepentingan dengan pemilu. *Ketiga*, memantau dan mengawasi pembiayaan dan pengeluaran kampanye pemilu.³²

2.1.3 Model-Model Penyelenggara Pemilu

Terdapat beberapa variasi model desain penyelenggara Pemilu. Dari berbagai model penyelenggara Pemilu, tidak dapat disimpulkan model mana yang terbaik. Hal ini karena setiap model penyelenggara Pemilu bukan sebuah variabel independen untuk kesuksesan pemilu. Terdapat konteks sosial-politik, kerangka kerja dan budaya politik yang mempengaruhi idealitas model penyelenggara Pemilu. Secara ringkas, berikut adalah beberapa model desain kelembagaan penyelenggara Pemilu :³³

1. Pendekatan pemerintah. Model ini menempatkan penyelenggara Pemilu dalam kementerian dan berwenang untuk melaksakan dan mengatur pemilihan umum dan menggunakan seluruh sumber daya dalam kementerian dan layanan sosial untuk melaksanakan tugasnya itu. Sistem ini berhasil jika pekerja sosial dihormati sebagai profesional dan netral secara politis. Sistem ini banyak digunakan dinegara EropaBarat.
2. Pendekatan Pengawasan atau Hukum. Kementerian ditugaskan untuk melaksanakan proses pemilihan umum, tetapi diawasi oleh komisi pemilihan umum yang independen yang terdiri dari hakim-hakim yang terpilih. Tugas dari komisi ini adalah untuk mengawasi dan memonitor pelaksanaan proses pemilihan umum oleh kementerian yang bertugas untuk itu. Negara yang menggunakan model ini adalah Rumania dan Pakistan.
3. Pendekatan Mandiri. Model ini menempatkan lembaga pemilihan umum bersifat independen yang secara langsung dipercaya oleh menteri, komite dalam parlemen atau oleh parlemen. Pada model ini, infratraktur partai dapat menggunakan sumberdaya dalam pemerintah dari administrasi propinsi sampai ke administrasi lokal (India). Pada varian lain infrastruktur terpisah dari tingkat nasional, regional dan lokal(Australia).
4. Pendekatan Multi-Partai. Model ini menempatkan semua partai politik yang terdaftar sebagai peserta pemilihan umum menugaskan wakil-wakil mereka dalam komisi pemilihan umum nasional. Ini akan memastikan semua kepentingan akan terwakilkan dalam komisi dan setiap partai akan menyumbangkan pemikiran berkenaan dengan kerja dari komisi tersebut. model ini pernah dipakai Indonesia pada

pemilu 1999.

Untuk memperlancar tugas dari penyelenggara Pemilu, pengelolaan komisi pemilihan dibagi dalam beberapa divisi fungsional. Harris menyebutkan 8 Divisi yang sebaiknya ada, yaitu:

1. Divisi personalia, melakukan rekrutmen dan melatih para tugas diseluruh negeri.
2. Divisi keuangan, mengatunggaran.
3. Divisi legal, membentuk peraturan, menyusun prosedur dan mengevaluasi keluhan-keluhan yang ada.
4. Divisi investigasi, meninjau ulang keluhan-keluhan yang ada.
5. Divisi logistik dan administrasi, bertanggung jawab atas proses yang berlangsung, komunikasi dan distribusi materi-materi pemilu.
6. Divisi pemrosesan data dan teknologi informasi, memproses hasil pemilihan umum dan statistik.
7. Divisi informasi dan publikasi, mengembangkan program pendidikan dan menyebarkan keputusan yang telah diambil oleh komisi.
8. Divisi perantara, bertugas untuk berhubungan dengan pemerintah dan agen-agen independen lainnya.³⁴

2.2 Konsep Pemilihan Umum

Pemilihan Umum (Pemilu) merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di Negara demokratis. Secara definitif, Dieter Nohlen mendefinisikan Pemilu dalam dua pengertian, yakni dalam arti luas dan dalam arti sempit. Dalam arti luas, pemilihan umum diartikan segala proses yang berhubungan dengan hak pilih, administrasi pemilihan dan perilaku pemilih. Sedangkan dalam arti sempit, pemilihan umum adalah cara dengan mana pemilih dapat mengekspresikan pilihan politiknya melalui pemberian suara, di mana suara tersebut ditransformasikan menjadi kursi di parlemen atau pejabat publik.³⁵

Senada dengan pendapat tersebut, Schumpeter merumuskan pengertian Pemilu secara sederhana sebagai sebuah metode politik, sebuah mekanisme untuk memilih pemimpin politik. Warga Negara diberikan kesempatan untuk memilih salah satu di antara pemimpin-pemimpin politik yang bersaing meraih suara. Demokrasi menunjukkan bahwa keikutsertaan rakyat merupakan kunci utama dalam menjalankan sistem pemerintahan yang demokratis. Keikutsertaan rakyat dalam sistem pemerintahan bisa dilakukan secara langsung oleh rakyat itu sendiri maupun melalui perwakilan, hal tersebut dapat diwujudkan secara nyata dengan dilaksanakannya pemilihan umum.³⁶

Sedangkan Andrew Reynolds menyatakan bahwa Pemilu adalah metode yang di dalamnya suara-suara yang diperoleh dalam pemilihan diterjemahkan menjadi kursi-kursi yang dimenangkan dalam parlemen oleh partai-partai dan para kandidat. Pemilu merupakan sarana penting untuk

memilih wakil-wakil rakyat yang benar-benar akan bekerja mewakili mereka dalam proses pembuatan kebijakan negara.³⁷

Bagi Larry Diamond, Pemilu bebas dan adil yang dilakukan secara berkala, meskipun memenuhi aspek kompetisi dan partisipasi, hanya menjanjikan demokrasi pemilihan yang secara katagoris berbeda dengan demokrasi liberal. Selanjutnya Diamond merumuskan bahwa demokrasi pemilihan adalah suatu sistem konstitusional yang menyelenggarakan pemilihan umum multipartai yang kompetitif dan teratur dengan hak pilih universal untuk memilih anggota legislatif dan kepala eksekutif.³⁸

Sedangkan dalam pasal 1 ayat (2) UU No. 22 tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum disebutkan dan dijelaskan pengertian Pemilu sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemilu merupakan salah satu bentuk pendidikan politik bagi rakyat yang bersifat langsung, terbuka, massal, yang diharapkan bisa mencerdaskan pemahaman politik dan meningkatkan kesadaran masyarakat mengenai demokrasi.³⁹ Huntington menyatakan bahwa sebuah negara bisa disebut demokratis jika didalamnya terdapat mekanisme pemilihan umum yang dilaksanakan secara berkala atau periodik untuk melakukan sirkulasi elit. Pemilu adalah salah satu pranata yang paling representatif atas berjalannya demokrasi, tidak pernah ada demokrasi tanpa pemilihan umum. Dari sini dapat dikatakan bahwa pemilihan umum sebagai sarana terwujudnya demokrasi.⁴⁰

Dalam suatu sistem politik demokrasi, kehadiran Pemilu yang bebas dan adil (*free and fair*) memang suatu keniscayaan. Bahkan banyak negara sering menjadikan Pemilu sebagai klaim demokrasi atas sistem politik yang dibangunnya. Ada beberapa alasan mengapa pemilu sangat penting bagi kehidupan demokrasi suatu negara, khususnya di negara-negara Dunia Ketiga, yaitu: *pertama*, melalui pemilu memungkinkan suatu komunitas politik melakukan transfer kekuasaan secara damai. *Kedua*, melalui pemilu akan tercipta pelembagaan konflik.

Jika dilihat dari perspektif yang lebih luas, Heywood menyebut Pemilu sebagai 'jalan dua arah' yang disediakan untuk pemerintah dan rakyat, elit dan massa dengan kesempatan untuk saling mempengaruhi. Pemilu adalah 'jalan dua arah' seperti yang ada pada semua saluran komunikasi politik. Sebagai 'jalan dua arah' fungsi Pemilu secara garis besar terumuskan dalam dua perspektif yang perspektif *bottom up* dan *top-down*. Dalam perspektif *bottom-up*, Pemilu dilihat sebagai sarana politisi dapat dipanggil untuk bertanggungjawab dan ditekan untuk mengantarkan kebijakan merefleksikan opini publik. Termasuk dalam fungsi *bottom-up*

diantaranya adalah berfungsi sebagai, *pertama*, rekrutmen politisi. Di Negara demokratis, pemilu adalah sumber utama untuk rekrutmen politisi dengan partai politik sebagai sarana utama dalam penominasian kandidat. Individu-individu biasa kemudian menjadi politisi sejak dirinya bergabung dalam partai politik dan sejak dinominasikan atau mencalonkan diri dalam Pemilu. *Kedua*, membentuk pemerintahan. Membentuk pemerintahan secara langsung terjadi di Negara-negara yang menganut system preidensial seperti Amerika Serikat, di mana eksekutif dipilih secara langsung. *Ketiga*, sarana membatasi perilaku dan kebijakan pemerintah. Penguasa-penguasa yang agendanya tidak lagi disetujui oleh rakyat maka dapat dikontrol perilakunya secara periodik dalam Pemilu berikutnya.⁴¹

Selain itu, Pemilu juga merupakan sarana legitimasi politik bagi pemerintah. Paling tidak ada tiga alasan mengapa Pemilu bisa menjadi sarana legitimasi politik bagi pemerintah yang berkuasa. *Pertama*, melalui Pemilu, pemerintah sebenarnya bisa meyakinkan atau setidaknya memperbaharui kesepakatan-kesepakatan politik dengan rakyat. *Kedua*, pemerintah dapat pula mempengaruhi perilaku rakyat atau warga Negara. *Ketiga*, dalam dunia modern para penguasa dituntut untuk mengandalkan kesepakatan dari rakyat ketimbang pemaksaan untuk mempertahankan legitimasinya.⁴²

Di luar fungsi Pemilu sebagai 'jalan dua arah' yang lebih bersifat vertikal tersebut, satu fungsi Pemilu yang tidak kalah penting adalah dimensi horizontal Pemilu. Dalam dimensi horizontal, Pemilu berfungsi sebagai, *pertama*, arena pengelola konflik kepentingan. Dipahami bahwa masyarakat memiliki berbagai jenis kepentingan yang tidak selamanya dapat berjalan dengan harmonis. Ada kalanya kepentingan mereka saling *cross-cutting* sehingga melahirkan friksi sampai pada timbulnya konflik. Agar tidak terjadi anarkisme konflik maka konflik kepentingan itu ditransfer melalui berbagai lembaga perwakilan yang ada dalam negara demokrasi yang pembentukannya melalui Pemilu. Karena menjadi sarana mentransfer konflik maka Pemilu sendiri adalah menjadi bagian dari zona damai yang diharapkan dari adanya lembaga-lembaga perwakilan. Dengan kata lain, Pemilu menjadi sarana perubahan politik secara damai. *Kedua*, sarana menciptakan kohesi dan solidaritas sosial. Fungsi ini adalah kelanjutan sebagai fungsi Pemilu sebagai arena pengelola konflik. Dengan adanya transfer konflik ke lembaga-lembaga perwakilan maka di dalam masyarakat diharapkan perbedaan yang ada tidak menjadi sarana fragmentasisosial.⁴³

Adapun menurut Rose dan Mossawir, fungsi utama Pemilu antara lain; (1) menentukan pemerintahan secara langsung maupun tak langsung; (2) sebagai wahana umpan balik antara pemilik suara dan pemerintah; (3) barometer dukungan rakyat terhadap penguasa; (4) sarana rekrutmen politik; (5) alat untuk mempertajam kepekaan pemerintah terhadap tuntutan rakyat.

Sedangkan Aurel Croissant mengemukakan tiga fungsi utama Pemilu, *pertama*, fungsi keterwakilan (*representativeness*), dalam arti kelompok-kelompok masyarakat memiliki perwakilan ditinjau dari aspek geografis, fungsional, dan deskriptif. *Kedua*, fungsi integrasi, dalam arti terciptanya penerimaan partai terhadap partai lain dan masyarakat terhadap partai. *Ketiga*, fungsi mayoritas yang cukup besar untuk menjamin stabilitas pemerintah dan kemampuannya untuk memerintah (*governability*).⁴⁴

2.3 Teori Konflik

Konflik berasal dari kata kerja Latin “*configure*” yang berarti saling memukul. Secara sosiologis, konflik diartikan sebagai suatu proses sosial antara dua orang atau lebih (bisa juga kelompok), di mana salah satu pihak berusaha menyingkirkan pihak lain dengan menghancurkannya atau membuatnya tidak berdaya. Dahrendorf mengartikan konflik sebagai ketegangan dalam pengambilan keputusan pada berbagai pilihan, dan terkadang diwujudkan dalam konfrontasi antar kekuatan sosial. Dalam arti luas, konsep konflik telah ditarik dan dipergunakan untuk menggambarkan setiap perselisihan yang dihasilkan oleh setiap aspek dari situasi sosial.⁴⁵

Teori konflik adalah teori yang memandang bahwa perubahan sosial tidak terjadi melalui proses penyesuaian nilai-nilai yang membawa perubahan, tetapi terjadi akibat adanya konflik yang menghasilkan kompromi-kompromi yang berbeda dengan kondisi semula. Teori ini didasarkan pada pemilikan sarana-sarana produksi sebagai unsur pokok pemisahan kelas dalam masyarakat. Teori konflik muncul sebagai reaksi dari munculnya teori struktural fungsional. Pemikiran yang paling berpengaruh atau menjadi dasar dari teori konflik ini adalah pemikiran Karl Marx. Pada tahun 1950-an dan 1960-an, teori konflik mulai merebak. Teori konflik menyediakan alternatif terhadap teori struktural fungsional.⁴⁶

Ada beberapa asumsi dasar dari teori konflik ini. Teori konflik merupakan anonim dari teori struktural fungsional, dimana teori struktural fungsional sangat mengedepankan keteraturan dalam masyarakat. Teori konflik melihat pertikaian dan konflik dalam sistem sosial. Teori konflik melihat bahwa di dalam masyarakat tidak akan selamanya berada pada keteraturan. Buktinya dalam masyarakat manapun pasti pernah mengalami konflik-konflik atau ketegangan-ketegangan. Kemudian teori konflik juga melihat adanya dominasi, koersi, dan kekuasaan dalam masyarakat. Teori konflik juga membicarakan mengenai otoritas yang berbeda-beda. Otoritas yang berbeda-beda ini menghasilkan superordinasi dan subordinasi. Perbedaan antara superordinasi dan subordinasi dapat menimbulkan konflik karena adanya perbedaan kepentingan.⁴⁷

Menurut teori konflik, masyarakat disatukan dengan “paksaan”. Maksudnya, keteraturan yang terjadi di masyarakat sebenarnya karena

adanya paksaan (koersi). Oleh karena itu, teori konflik lekat hubungannya dengan dominasi, koersi, dan power. Terdapat dua tokoh sosiologi modern yang berorientasi serta menjadi dasar pemikiran pada teori konflik, yaitu Lewis A. Coser dan Ralf Dahrendorf.⁴⁸

Konflik dilatarbelakangi oleh perbedaan ciri-ciri yang dibawa individu dalam suatu interaksi. perbedaan-perbedaan tersebut diantaranya adalah menyangkut ciri fisik, kepandaian, pengetahuan, adat istiadat, keyakinan, dan lain sebagainya. Dengan dibawasertanya ciri-ciri individual dalam interaksi sosial, konflik merupakan situasi yang wajar dalam setiap masyarakat dan tidak satu masyarakat pun yang tidak pernah mengalami konflik antar anggotanya atau dengan kelompok masyarakat lainnya, konflik hanya akan hilang bersamaan dengan hilangnya masyarakat itu sendiri. Konflik bertentangan dengan integrasi. Konflik dan Integrasi berjalan sebagai sebuah siklus di masyarakat. Konflik yang terkontrol akan menghasilkan integrasi. sebaliknya, integrasi yang tidak sempurna dapat menciptakan konflik.⁴⁹

Menurut James A.F. Stoner dan Charles Wankel dikenal ada lima jenis konflik yaitu konflik intrapersonal, konflik interpersonal, konflik antar individu dan kelompok, konflik antar kelompok dan konflik antar organisasi.

1. Konflik Intrapersonal. Konflik intrapersonal adalah konflik seseorang dengan dirinya sendiri. Konflik terjadi bila pada waktu yang sama seseorang memiliki dua keinginan yang tidak mungkin dipenuhisekaligus.
2. Konflik Interpersonal. Konflik Interpersonal adalah pertentangan antar seseorang dengan orang lain karena pertentangan kepentingan atau keinginan. Hal ini sering terjadi antara dua orang yang berbeda status, jabatan, bidang kerja dan lain-lain. Konflik interpersonal ini merupakan suatu dinamika yang amat penting dalam perilaku organisasi. Karena konflik semacam ini akan melibatkan beberapa peranan dari beberapa anggota organisasi yang tidak bisa tidak akan mempengaruhi proses pencapaian tujuan organisasi tersebut.
3. Konflik antar individu-individu dan kelompok-kelompok. Hal ini seringkali berhubungan dengan cara individu menghadapi tekanan-tekanan untuk mencapai konformitas, yang ditekankan kepada mereka oleh kelompok kerja mereka. Sebagai contoh dapat dikatakan bahwa seseorang individu dapat dihukum oleh kelompok kerjanya karena ia tidak dapat mencapai norma-norma produktivitas kelompok dimana ia berada.
4. Konflik interorganisasi. Konflik intergrup merupakan hal yang tidak asing lagi bagi organisasi manapun, dan konflik ini meyebabkan sulitnya koordinasi dan integrasi dari kegiatan yang berkaitan dengan tugas-tugas dan pekerjaan. Dalam setiap kasus, hubungan intergrup

harus dimanage sebaik mungkin untuk mempertahankan kolaborasi dan menghindari semua konsekuensi disfungsional dari setiap konflik yang mungkin timbul.⁵⁰

Adapun istilah konflik dalam terminologi ilmu politik seringkali dikaitkan dengan kekerasan seperti kerusuhan, kudeta, terorisme, dan revolusi. Konflik mengandung pengertian “benturan” seperti perbedaan pendapat, persaingan, dan pertentangan antar individu dan individu, kelompok dan kelompok, antara individu dan kelompok atau pemerintah.⁵¹ Jadi konflik politik dirumuskan secara luas sebagai perbedaan pendapat, persaingan, dan pertentangan di antara sejumlah individu, kelompok ataupun organisasi dalam upaya mendapatkan atau mempertahankan sumber-sumber dari keputusan yang dibuat yang dilaksanakan oleh pemerintah. Dalam hal ini, yang dimaksud dengan pemerintah tentu saja lembaga yang memiliki kewenangan baik dalam hal membuat kebijakan, melaksanakan, dan mempertanggungjawabkan setiap keputusan yang diambil. Sebaliknya secara sempit konflik politik dapat dirumuskan sebagai kegiatan kolektif warga masyarakat yang diarahkan untuk menentang kebijakan umum dan pelaksanaannya, juga perilaku penguasa, beserta segenap aturan, struktur, dan prosedur yang mengatur hubungan-hubungan diantara partisipan politik.⁵²

Pada dasarnya konflik politik disebabkan oleh dua hal. Konflik politik itu mencakup kemajemukan horizontal dan kemajemukan vertikal. Yang dimaksud dengan kemajemukan horizontal ialah struktur masyarakat yang majemuk secara kultural, seperti suku bangsa, daerah, agama, dan ras. Kemajemukan horizontal kultural dapat menimbulkan konflik karena masing-masing unsur kultural berupaya mempertahankan identitas dan karakteristik budayanya dari ancaman kultur lain. Dalam masyarakat yang berciri demikian ini, apabila belum ada suatu konsensus nilai yang menjadi pegangan bersama, konflik politik karena benturan budaya akan menimbulkan perang saudara ataupun gerakan separatism (faham politik yang menekankan kebebasan). Kemajemukan horizontal sosial dapat menimbulkan konflik sebab masing-masing kelompok yang berdasarkan pekerjaan dan profesi serta tempat tinggal tersebut memiliki kepentingan berbeda bahkan saling bertentangan.⁵³

Kemajemukan vertikal ialah struktur masyarakat yang berlawanan menurut pemilikan kekayaan, pengetahuan, dan kekuasaan. Kemajemukan vertikal dapat menimbulkan konflik sebab sebagian besar masyarakat tidak memiliki atau hanya memiliki sedikit kekayaan, pengetahuan, dan kekuasaan akan memiliki kepentingan yang bertentangan dengan kelompok kecil masyarakat yang mendominasi. Jadi, kekayaan, pengetahuan, dan kekuasaan merupakan penyebab utama timbulnya suatu konflik politik. Akan tetapi, kenyataan menunjukkan perbedaan kepentingan karena kemajemukan horizontal dan vertikal tidak dengan sendirinya menimbulkan konflik. Hal ini

disebabkan adanya fakta terdapat sejumlah masyarakat yang menerima perbedaan-perbedaan tersebut. Perbedaan-perbedaan masyarakat ini baru menimbulkan konflik, apabila kelompok tersebut memperebutkan sumber yang sama, seperti kekuasaan, kesempatan, dan lain sebagainya. Konflik terjadi manakalah terdapat benturan kepentingan. Dalam rumusan lain dapat dikemukakan konflik terjadi jika pada pihak yang merasa diperlakukan tidak adil atau manakala pihak berperilaku menyentuh “titik kemarahan” pihak lain. Dengan kata lain, perbedaan kepentingan karena kemajemukan vertikal dan horizontal merupakan kondisi yang harus ada bagi timbulnya konflik, tetapi perbedaan kepentingan itu bukan kondisi yang memadai untuk menimbulkan konflik.⁵⁴

Ramlan Surbakti membagi konflik politik dibagi menjadi dua tipe, meliputi konflik positif dan konflik negatif. Konflik positif ialah konflik yang tidak mengancam eksistensi sistem politik, yang biasanya disalurkan lewat mekanisme penyelesaian konflik yang disepakati bersama dalam konstitusi. Mekanisme yang dimaksud ialah lembaga-lembaga demokrasi, seperti: partai politik, badan-badan perwakilan rakyat, pengadilan, pemerintah, pers dan forum- forum terbuka yang lain. Tuntutan akan perubahan yang diajukan oleh sejumlah kelompok masyarakat melalui lembaga-lembaga itu merupakan contoh konflik positif. Sebaliknya, konflik negatif ialah konflik yang dapat mengancam eksistensi sistem politik yang biasanya disalurkan melalui cara-cara nonkonstitusional, seperti kudeta, separatisme, terorisme, dan revolusi.⁵⁵

Sehubungan dengan konflik positif dan negatif maka sesungguhnya masyarakat, dapat dikelompokkan secara umum menjadi dua tipe. Pertama, masyarakat yang mapan. Artinya, masyarakat yang memiliki dan mendayagunakan struktur kelembagaan yang diatur dalam konstitusi. Konflik yang dianggap positif dalam masyarakat ini berupa konflik yang disalurkan melalui struktur kelembagaan, sedangkan konflik yang negatif berupa tindakan yang menentang struktur yang ada dan yang disalurkan melalui cara-cara diluar struktur kelembagaan yang ada. Kedua, masyarakat yang belum mapan. Artinya, masyarakat yang belum memiliki struktur kelembagaan yang mendapat dukungan penuh dari seluruh masyarakat. Biasanya struktur kelembagaan yang diatur dalam konstitusi, selain tidak didukung oleh sebagian masyarakat, juga belum berfungsi sebagaimana mestinya. Konflik yang dianggap positif dalam masyarakat ini seringkali justru konflik yang disalurkan melalui cara-cara diluar struktur kelembagaan yang ada karena dianggap lebih efektif. Kategorisasi itu tentu lebih bersifat analitis (lebih kurang) daripada pengelompokan secara hitam putih. Sebab dalam kenyataan, konflik dan dukungan masyarakat terhadap sistem yang ada (struktur kelembagaan) tidak sederhana itu.⁵⁶

III. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif, dengan pendekatan studi kasus. Penelitian kualitatif dapat diartikan sebagai sebuah metode penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati juga diarahkan pada latar dan individu tersebut secara holistik (utuh).⁵⁷ Berdasarkan definisi penelitian tersebut berarti data yang didapat melalui metode penelitian kualitatif adalah data yang didapat berupa tulisan- tulisan baik buku, jurnal, ataupun media massa. Serta dapat juga berupa kata-kata dan tulisan-tulisan dari orang-orang yang berpendekatan utuh, dengan kata lain data tersebut termasuk data deskriptif.

Menurut Moleong, metode kualitatif digunakan karena beberapa pertimbangan. *Pertama*, metode ini lebih mudah disesuaikan bila berhadapan dengan kenyataan ganda. *Kedua*, metode ini menyajikan secara langsung hubungan antara peneliti dan responden. *Ketiga*, metode ini lebih peka dan dapat menyesuaikan diri dengan banyak penajaman pengaruh bersama dan terhadap pola-pola nilai yang dihadapi.⁵⁸ Jadi alasan peneliti memilih metode kualitatif dengan pendekatan studi kasus adalah untuk mempermudah dalam pengumpulan, pengidentifikasian, dan pengorganisasian serta menganalisa berbagai data untuk dianalisa secara akurat dan komprehensif, sehingga hasil dan analisa data penelitian dapat maksimal sesuai dengan tujuan penelitian.

Hal lain yang perlu ditekankan dalam penelitian ini adalah peneliti akan menggunakan desain penelitian bersifat deskriptif analitis untuk mengolah data yang didapat. Desain penelitian ini merupakan sebuah desain penelitian kualitatif yang mencoba menjabarkan fakta-fakta yang terjadi di lapangan berupa situasi atau kondisi tertentu, adapun pengertian deskriptif itu sendiri dapat diartikan sebagai “suatu metode dalam meneliti status kelompok manusia, suatu objek tertentu, suatu kondisi yang tidak diseting, suatu sistem pemikiran atau suatu peristiwa atau suatu kejadian yang terjadi di masa sekarang yang melibatkan sebuah intansi atau organisai baik itu pemerintahan ataupun swasta”.⁵⁹

Data dalam penelitian ini akan dibedakan dalam dua kategori yakni data skunder dan data primer. Data sekunder, yaitu pengumpulan data yang dilakukan dengan teknik dokumentasi atau kepustakaan (*library research*), itu artinya data- data dalam penelitian ini lebih banyak dirujuk dari buku-buku, makalah atau artikel, media, peraturan perundang-undangan, dan sumber-sumber informasi lain yang berhubungan dengan masalah yang mejadi objek penelitian ini.

Sedangkan data primer dalam penelitian ini dihasilkan dari teknik wawancara mendalam (*indept interview*). Namun dalam teknik wawancara tidak didasarkan pada banyaknya informan (responden), tapi penentuan informan dalam penelitian lebih ditentukan oleh kapasitas, kualitas, dan

kebutuhan penelitian, dengan harapan data primer ini dapat menjawab permasalahan yang ada dalam penelitian ini, dan sesuai dengan tujuan penelitian.

Setelah semua data penelitian terkumpul maka langkah terakhir dalam penelitian dan penulisan laporan ini adalah analisa data. Analisa data adalah proses pelacakan dan pengaturan secara sistematis transkrip wawancara, kuesioner, catatan lapangan, dan bahan-bahan lain yang dikumpulkan untuk meningkatkan pemahaman terhadap bahan-bahan tersebut agar dapat dipresentasikan temuannya kepada orang lain. Analisis data juga melibatkan pengerjaan data organisasi data yang telah dikumpulkan, pemilihan hal-hal menjadi satuan-satuan tertentu, sintesis data, pelacakan pola, penemuan hal-hal yang penting dan dipelajari, dan menentukan apa yang harus disampaikan kepada orang lain. Jadi pekerjaan analisis data bergerak dari penulisan deskripsi kasar sampai pada hasil penelitian.⁶⁰

IV. Netralitas KPU Provinsi Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur DKI Jakarta 2017

4.1. Keberpihakan KPU Provinsi DKI Jakarta Dalam Membuat Keputusan

Penyelenggaraan Pemilihan Kepada Daerah yang luber dan jujur sebagaimana ditegaskan dalam Penjelasan Umum UU No. 7 Tahun 2017 tentang Penyelenggara Pemilu, hanya dapat terwujud apabila KPU beserta seluruh jajaran yang ada di bawahnya mempunyai integritas yang tinggi serta memahami dan menghormati hak-hak sipil dan politik warga negara dengan berpedoman pada asas-asas penyelenggara Pemilu, yaitu mandiri, jujur, adil, kepastian hukum, tertib, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi, dan efektivitas.

Dari sekian asas yang ada, kemandirian (netralitas) merupakan salah satu asas paling utama yang secara konstitusional (Pasal 22 E ayat 5 UUD 1945) dinyatakan sebagai salah satu sifat KPU – di samping bersifat nasional dan tetap – yang dipertegas lagi dalam Pasal 3 ayat (3) UU No. 7 Tahun 2017 yang menyatakan, “..., KPU bebas dari pengaruh pihak mana pun berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan wewenangnya”. Artinya, KPU yang bisa dipengaruhi oleh kekuatan pihak luar, di samping telah kehilangan tiga sifat konstitusionalnya, juga akan mengancam penyelenggaraan Pemilu yang luber dan jujur.

Netralitas KPU yang dimaksud dalam UUD 1945 dan UU No. 1 Tahun 2017 meskipun hakikatnya adalah kemandirian secara kelembagaan dan tidak bisa dicampur-adukkan dengan kepentingan personal para anggotanya, di mana masing-masing anggota KPU juga secara pribadi memiliki hak untuk menyatakan keberpihakan pada salah satu pasangan calon peserta Pemilu, namun kedudukan mereka berbeda dengan warga

masyarakat biasa yang bebas nilai dan berhak menentukan apa pun pilihan politiknya. Sedangkan anggota-anggota KPU merupakan individu-individu yang terikat dengan aturan institusi dengan berbagai macam pembatasan, kewajiban, dan larangan. Secara individu, seorang anggota KPU berhak memilih salah satu pasangan calon pada saat pemungutan suara, tetapi tidak mungkin melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan tugas-tugasnya sebagai komisioner.

Di lain pihak, dalam praktiknya benturan kepentingan juga seringkali terjadi, manakala seorang anggota KPU memiliki ikatan emosional dan/atau utang budi dengan salah satu pasangan calon yang pernah menanam budi atau membantunya ketika mendaftarkan diri sebagai calon anggota KPU. Sehingga seringkali keperpihakan tersebut muncul ketika penyelenggaraan Pemilu maupun Pemilukada diselenggarakan.

Kondisi semacam ini nampak terlihat dalam penyelenggaraan Pemilihan Gubernur Provinsi DKI Jakarta tahun 2017, keberpihakan KPU Provinsi DKI Jakarta terhadap salah satu pasangan calon baik muncul dari berbagai macam keputusan yang diambil. Regulasi yang ada memang menjelaskan secara eksplisit bahwa wewenang penyelenggaraan Pemilukada Provinsi DKI Jakarta 2017 diberikan kepada KPU Provinsi DKI Jakarta. Namun permasalahannya tidak hanya sampai di situ, berbagai keputusan yang diambil oleh KPU Provinsi DKI Jakarta terkait dengan penyelenggaraan pemilihan Provinsi DKI Jakarta menimbulkan banyak kontroversi yang berujung pada sengketa dan konflik pasca Pemilukada. Dari sekian banyak keputusan KPU Provinsi DKI Jakarta, penelitian ini telah menemukan beberapa keputusan yang dianggap mengandung kontroversi dan multitafsir.

Akibatnya pelaksanaan Pemilukada menjadi bermasalah, terjadi ketegangan di masyarakat dan bahkan sampai menimbulkan kerusuhan. Hal terjadi karena kurangnya pemahaman para stakeholders Pemilukada seperti KPU Provinsi DKI Jakarta, Panwasda dan Pemerintah dalam melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan. Di samping itu, sistem seleksi para perangkat Pemilukada juga kurang ketat, akibatnya sulit untuk menghasilkan perangkat penyelenggara Pemilukada yang obyektif, netral, mempunyai integritas tinggi, tidak mudah mengeluarkan statement, dan memiliki pemahaman yang baik terhadap ketentuan peraturan perundang-undang Pemilu. Dari penelitian ini ada beberapa fakta yang menunjukkan adanya keputusan-keputusan KPU Provinsi DKI Jakarta yang dianggap berpihak dan menimbulkan kontroversi.

4.1.1 Penetapan Daftar Pemilih Tetap

Dalam setiap penyelenggaraan Pemilukada, daftar pemilih tetap (DPT) yang tidak akurat sering menjadi titik lemah Pemilukada dan yang

paling sering menimbulkan persoalan.⁶¹ Persoalan tersebut antara lain, banyak pemilih yang memiliki Kartu Tanda Penduduk (KTP) lebih dari satu sehingga memiliki kartu pemilih di beberapa tempat, dan pemilih yang seharusnya terdaftar tetapi tidak terdaftar. Ada pula yang mestinya tidak terdaftar (sudah pindah, meninggal, atau belum cukup usia) tetapi masuk dalam DPT. Kurang akuratnya DPT ini sering akhirnya dipermasalahkan oleh calon yang kalah karena merasa banyak pendukungnya yang tidak dapat menggunakan hak pilihnya. Dalam hal ini, akurasi daftar pemilih merupakan sebuah keharusan.⁶²

Demikian hal dengan pelaksanaan Pemilukada Provinsi DKI Jakarta menuai banyak permasalahan. Salah satu masalah yang sangat krusial yaitu mengenai daftar pemilih. Buruknya administrasi pendaftaran pemilih terlihat dari temuan Panitia Pengawas Daerah (Panwasda) yang menyatakan banyak laporan dari masyarakat di mana ada warga yang telah memenuhi syarat sebagai pemilih namun kehilangan hak pilihnya, tetapi ada yang belum memiliki hak untuk memilih justru mendapatkan kartu pemilih.

Permasalahan dalam tahapan pendaftaran pemilih juga telah menciptakan berbagai permasalahan lain. Permasalahan tersebut antara lain munculnya pendapat bahwa kualitas Pemilukada yang merupakan simbol demokrasi menjadi lebih rendah karena masih menyisakan keragu-ruguan atas keabsahan hasil Pemilukada. Hasil ini disebabkan karena seringnya terjadi perbedaan data antara jumlah pemilih dengan jumlah suara diperoleh.⁶³

Selain itu, masalah pendaftaran pemilih ternyata juga menjadi penyebab turunnya tingkat partisipasi pemilih dalam Pemilukada. Hal ini terlihat dari semakin menurunnya jumlah pemilih. Padahal penurunan jumlah suara ini terjadi bukan semata-mata karena kemauan si pemilih sendiri, namun dapat disebabkan karena kesulitan yang dihadapi pemilih dalam memperoleh kartu pemilih dan hal-hal lain yang disebabkan karena kesalahan penyelenggara Pemilukada. Penurunan jumlah pemilih dapat menjadi indikasi bahwa tingkat kepercayaan masyarakat terhadap Pemilukada semakin rendah.

Berdasarkan pengalaman pada Pemilu sebelumnya, titik rawan pelanggaran dan sengketa pada Pemilukada di Provinsi DKI Jakarta, terutama terdapat pada empat tahapan yaitu tahap pendaftaran pemilih, pencalonan Gubernur/Wakil Gubernur, masa kampanye, dan pemungutan dan penghitungan suara di TPS serta rekapitulasi penghitungan suara terutama di tingkat PPS dan PPK. Dari kegiatan yang dilaksanakan dalam pendaftaran pemilih, dilakukan analisis terhadap tiga faktor yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan pendaftaran pemilih. Analisis dari faktor aktor, dapat dikemukakan bahwa pelaksana formal (aktor) di sini adalah terdiri dari aktor-aktor dalam arena permerintahan yang mempunyai

kewenangan secara legal, tanggung jawab, dan sumber-sumber daya publik untuk mengarahkan kebijakan yang dibuat. Dalam hal ini pelaksana kegiatan adalah KPU Provinsi DKI Jakarta, Kantor Capil, PPK, PPS, dan Panwasda.⁶⁴

Berdasarkan hasil penelitian, KPU DKI Jakarta tidak melaksanakan tugas dalam hal pendaftaran pemilih sesuai dengan aturan. Sebagai pihak yang bertanggungjawab langsung terhadap hasil pendaftaran pemilih, KPU DKI Jakarta tidak melakukan pemutakhiran data pemilih secara akurat, yang berasal dari hasil daftar pemilih sementara dari Kantor Catatan Sipil Provinsi DKI Jakarta. Hal ini terjadi karena memang tidak ada pertanggungjawaban yang jelas terkait dengan hal ini, antara KPU DKI Jakarta dan Kantor Capil. Sebagai contoh digambarkan bahwa pendataan pemilih dilakukan oleh Kantor Capil, namun pemutakhiran data oleh KPU DKI Jakarta. Padahal, waktu yang diberikan hanya 21 hari, dan di samping pandatnya penduduk Provinsi DKI Jakarta. Sehingga serigkali akurasi pemutakhiran daftar pemilih tidak valid. Disinilah celah yang kemudian menimbulkan problem serius dalam penyelenggaraan Pemilu, seperti pada Pemilihan Gubernur Provinsi DKI Jakarta tahun 2017, KPU Provinsi DKI Jakarta dapat melakukan manipulasi data pemilih.⁶⁵

Kondisi di atas menjelaskan keadaan bahwa Kantor Capil dan KPU Kota tidak bekerja profesional. Jika Kantor Capil dinilai tidak independen, maka KPU Kota bersembunyi di balik alasan waktu dan kondisi daerah yang sulit. Namun menurut Mustafa, Kepala Kantor Catatan Sipil Provinsi DKI Jakarta, Kantor Capil selaku instansi yang ditugaskan melakukan pendataan penduduk, telah melakukan kegiatannya sebagai bagian dari pelaksanaan tugas rutin. Setiap tahun Kantor Capil melakukan pendataan penduduk. Sistem pendataan penduduk yang dilakukan oleh Kantor Capil adalah berdasarkan dokumen kependudukan yang dimiliki warga. Data kependudukan selanjutnya diubah menjadi database. Kegiatan ini melibatkan RT dan RW. Kantor Capil mengklaim dirinya telah berperan secara aktif untuk menyadarkan masyarakat akan pentingnya data kependudukan dengan cara secara aktif mendatangi penduduk. Akan tetapi ternyata masih saja dkemukan penduduk yang sudah meninggal, anak-anak yang belum punya hak pilih, maupun TNI/Polri yang terdaftar sebagai pemilih.⁶⁶

Kenyataan di atas memperlihatkan bahwa antara tugas melakukan pendataan penduduk (administrasi kependudukan) dengan pendaftaran pemilih adalah dua hal yang berbeda, yang ingin disinergikan. Tugas Kantor Capil didasarkan kepada UU No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, sementara KPU Provinsi menjalankan tugas berdasarkan UU Penyelenggara Pemilu. Sayangnya, karena tugas yang diemban Kantor Capil adalah tugas rutin, sedangkan tugas pemutakhiran data pemilih adalah tugas KPU Kota, dan dilakukan tidak rutin, hanya saat menjelang

Pemilukada, sehingga KPU Kota menjadi muara dari masalah penetapan DPT.

Pihak lain yang ditugaskan untuk melakukan pemutakhiran data pemilih adalah PPK. PPK tidak melakukan pendaftaran pemilih melainkan melakukan rekapitulasi pendaftaran pemilih. Jadi, pemutakhiran dilakukan oleh PPS, dan PPK hanya merekapitulasi pendaftaran pemilih yang diperoleh dari hasil pemutakhiran data oleh PPS. PPK dan PPS pada tataran aturan seharusnya bekerja sinergis. PPK juga harus ikut terlibat dalam proses pemutakhiran data dengan cara melakukan pemutakhiran di tingkat kecamatan. Dari penelitian terlihat, PPK tidak berperan di dalam pemutakhiran data. Terkait dengan keanggotaan PPK dan PPS, Ketua DPC Partai Golkar Provinsi DKI Jakarta menyatakan bahwa pola rekrutmen anggota PPK dan PPS kurang transparan. Sama halnya dengan pemilihan anggota PPK, tidak jelas mengapa seseorang terpilih menjadi anggota PPS.

Pihak lain yang terkait dalam pendaftaran pemilih adalah Panitia Pengawas Pemilu Daerah (Panwasda). Lembaga ini seharusnya ikut mengawasi proses pemutakhiran data pemilih. Namun, dalam prakteknya, Panwasda tidak dapat melaksanakan tugas tersebut. Hal ini disebabkan karena, pembentukan Panwasda dinilai terlambat. Padahal, setelah terbentuk, Panwasda tidak bisa langsung bekerja. Butuh waktu 1 bulan untuk sibuk dengan urusan internal seperti pengadaan personil, sekretariat, gedung, dan fasilitas lain. Akibatnya tetap saja terjadi pelanggaran dalam pendaftaran pemilih seperti anak-anak yang belum berumur 17 tahun menerima kartu pemilih.

Dari hasil wawancara dengan pihak partai politik ditemukan informasi bahwa upaya untuk mengurangi kesalahan dalam pendaftaran pemilih tidak dilakukan secara maksimal. Dalam kenyataannya, partai politik yang seringkali kepentingannya dirugikan atas kesalahan di proses pendaftaran pemilih mengambil langkah pasif. Hal ini terbukti dari tidak adanya upaya maksimal dari KPU Kota untuk melakukan pendataan kepada masyarakat yang belum memiliki kartu pemilih. Bagi kami saat itu, sebagai peserta Pemilukada sangat dirugikan, dan semua itu kesalahan KPU Provinsi DKI Jakarta yang secara sengaja dilakukan untuk mengkondisikan agar para pendukung calon peserta Pemilukada bisa dikurangi, sehingga sangat menguntungkan peserta lainnya. Ironisnya lagi adalah munculnya pemiliha yang seharusnya tidak memiliki hak suara dalam Pemilihan WaliProvinsi DKIJakarta.

KPU Kota sendiri berpandangan bahwa dengan situasi yang ada sekarang, baik dari sisi anggaran yang minim (Rp. 14 juta untuk melakukan pemutakhiran data), waktu yang sedikit (hanya 21 hari), serta staf yang tidak punya kemampuan yang baik, KPU Kota hanya bisa bekerja pasif. Kondisi ini merupakan ciri-ciri birokrasi mesin. Birokrasi mesin seringkali

mempermasalahkan hal-hal yang terkait dengan sumber daya, dan tidak melakukan inovasi apapun. KPU Kota hanya melihat bahwa yang penting ada data yang dapat ditetapkan untuk dapat dipergunakan dalam mengatur logistik kertas suara, kotak suara, dan perlengkapan lainnya yang diperlukan dalam pelaksanaan Pemilukada, sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Temuan lapangan memperlihatkan adanya ketidakpuasan masyarakat terhadap data pemilih yang ditetapkan KPU Kota. Ada perbedaan jumlah pemilih yang signifikan. Model yang dijalankan oleh kedua lembaga yaitu Kantor Capil dan KPU Kota membuktikan bahwa kepuasan masyarakat menjadi nomor dua, yang terpenting adalah kegiatan berjalan. Aturan sebagai formalitas dilaksanakan. Hirarki sangat kental, hal ini terbukti dari Kantor Capil merasa sudah melaksanakan tugasnya, dan jika ada kesalahan, tidak selayaknya ditimpakan kepada Kantor Capil, dengan alasan Kantor Capil telah melaksanakan tugasnya secara rutin dan mendapatkan data dari pihak yang berkompeten, yaitu kepala RT yang sudah kenal langsung dengan masyarakat yang didata. Sehingga dapat disimpulkan bahwa carut-marutnya DPT pada Pemilihan Gubernur Provinsi DKI Jakarta 2017 merupakan kesalahan KPU Provinsi yang secara sengaja dilakukan demi kepentingan calon peserta tertentu.

4.1.2 Penggunaan KTP Sebagai KartuPemilih

Keputusan KPU Provinsi DKI Jakarta yang dianggap menguntungkan salah satu calon dan sekaligus memunculkan aksi manipulasi pemilih pada Pemilihan Walikota/Wakil WaliProvinsi DKI Jakarta 2008 adalah keputusan tentang diperbolehkannya penggunaan Kartu Tanda Penduduk (KTP) sebagai kartu pemilih sah. Padahal penggunaan KTP bagi pemilih yang tidak terdaftar dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT) terlalu beresiko jika dilakukan pada saat pemilihan umum kepala daerah (Pemilukada). Kendati memiliki aspek positif untuk menekan pemilih yang tidak terakomodir dalam DPT, namun penggunaan KTP tetap mengandung risiko, yakni pemberian suara yang lebih dari satu kali (ganda), mengingat masih adanya KTP ganda yang dipegang oleh warga. Hal ini seperti disampaikan oleh Asnawi AB, bahwa disaat diperbolehkannya penggunaan KTP sebagai tanda pemilih yang sah, banyak masyarakat yang bukan warga Provinsi DKI Jakarta ikut memilih. Modusnya tentu saja dengan penggandaan KTP dan pembuatan KTP kilat.

Meski diakui, pada prinsipnya penggunaan KTP ini memang sangat membantu dalam hal perlindungan hak pilih warga, terutama mereka yang tidak terdaftar, namun keputusan tersebut perlu pengawasan ketat dari aparat penegak hukum dan pengawas Pemilu. Hal terpenting dalam proses pemilihan umum kepala daerah yakni menjaga kualitas pemilihan itu sendiri.

Sebab perlu dilakukan persiapan pemenuhan kebutuhan logistik, mengingat, penggunaan KTP sulit diprediksi sebelum pelaksanaan Pemilu.

Sementara itu, KPU Provinsi DKI Jakarta menegaskan jika keputusan KPU Provinsi DKI Jakarta tentang penggunaan KTP pada pemilihan walikota Provinsi DKI Jakarta 2008, dikeluarkan mengingat cukup banyaknya tuntutan dan aspirasi masyarakat yang belum mendapat kartu pemilih. Selain tetap memberlakukan penggunaan KTP dalam pemilihan walikota, KPU Provinsi DKI Jakarta juga akan segera memasukkan pemilih yang menggunakan KTP dalam DPT.

Menurut M. Muslih, KTP sebagai identitas pemilih bisa juga menjadi bukti yang mempertegas apabila seseorang tidak tercantum dalam daftar pemilih. Dalam Pemilu Provinsi DKI Jakarta 2017, daftar pemilih sementara (DPS) akan menggunakan daftar pemilih tetap (DPT) pada pemilihan gubernur DKI Jakarta 2017. Selain itu, pemilih yang tercecer juga akan dimasukkan dalam DPS pemilihan Gubernur Provinsi DKI Jakarta 2017 sebelum akhirnya berproses menjadi DPT. Selain untuk mengatur hal teknis supaya lebih mudah, penggunaan KTP bisa meminimalisasi potensi konflik. Penggunaan KTP menjadi kartu pemilih dalam setiap ajang pemilihan umum merupakan terobosan berani dalam rangka menjunjung tinggi hak-hak warga masyarakat sebagai pemegang kedaulatan. Namun permasalahannya, sistem manajemen pendataan kependudukan yang ada tidak menjamin adanya demokrasi yang jujur dan adil. Keberadaan KTP ganda seringkali ditemui, demikian juga tanpa adanya manajemen pendataan penduduk yang transparan dan terukur maka memiliki kelemahan untuk dimanipulasi, terlebih oleh calon *incumbent*. Oleh karenanya, keputusan penggunaan KTP sebagai kartu pemilih belum tepat jika sistem pendataan kependudukan yang ada belum menjamin tidak dapat dimanipulasi.

Keputusan KPU ini juga makin mengundang reaksi masyarakat, ketika keputusan yang dikeluarkan hanya selang sehari sebelum hari pemungutan suara. Sehingga secara spontan keputusan tersebut mengundang aksi demonstrasi dari masyarakat yang dilakukan pada malam sebelum pemungutan dimulai. Para demonstran menilai jika keputusan tersebut dianggap menguntungkan salah satu calon pasangan walikota yang telah mempersiapkan segala sesuatunya, termasuk mempersiapkan KTP ganda dan KTP kilat bagi para pemilih yang didatangkan dari luar Provinsi DKI Jakarta. Aksi demonstrasi tersebut makin menyudutkan KPU Provinsi DKI Jakarta atas netralitasnya dalam penyelenggaraan Pemilihan Gubernur Provinsi DKI Jakarta 2017.

4.1.3 Manipulasi Penghitungan dan Rekapitulasi Suara

Masalah perhitungan suara dan rekapitulasi hasil penghitungan suara pada Pilkada Provinsi DKI Jakarta 2017 juga menjadi salah satu masalah

krusial. Banyak calon menganggap adanya kesalahan, baik yang disengaja (dimanipulasi) maupun yang tidak disengaja terjadi di setiap tingkatan, yaitu di KPPS, PPK, dan KPU Kota. Permasalahan penghitungan suara dan rekapitulasi hasil penghitungan suara dalam Pemilukada disebabkan oleh banyaknya TPS yang tersebar. Dengan banyaknya TPS yang tersebar luas membuat para pasangan calon sulit mengontrolnya karena memerlukan saksi yang banyak dan biaya besar.

Penyebab lain dari masalah tersebut adalah terkait dengan laporan berita acara pemungutan dan penghitungan suara. Hasil penghitungan suara dituangkan ke dalam berita acara pemungutan dan penghitungan suara ke dalam sertifikat hasil perhitungan suara (HPS) dengan menggunakan format yang ditetapkan KPU Kota. Ketentuan ini memang dimaksudkan untuk menjamin integritas pemungutan dan penghitungan suara. Namun, pesan ini hanya efektif jika KPU Kota mampu memilih format berita acara dan format sertifikat HPS yang mampu mencegah kesalahan tidak sengaja dari petugas dan manipulasi dari petugas.

Salinan berita acara dan salinan sertifikat HPS di TPS wajib diberikan kepada saksi peserta pemilu yang hadir. Ketentuan ini tidak saja merupakan pelaksanaan asas transparansi dan akuntabilitas, tetapi juga bagian dari upaya mencegah manipulasi hasil penghitungan suara karena yang memiliki data tidak saja pelaksana, tetapi juga peserta Pemilukada. Akan tetapi, KPU Kota tidak memiliki aturan akan hal ini. Padahal seharusnya paling tidak KPU Provinsi DKI Jakarta, sebagai penyelenggara Pemilukada wajib membuat aturan yang paling tidak berisi tentang: (a) membuat pengaturan yang tepat tentang format berita acara dan format sertifikat HPS; (b) membuat pengaturan rinci tentang persyaratan keanggotaan KPPS yang sesuai dengan tugas KPPS. Hal ini tidak dilakukan oleh KPU Provinsi DKI Jakarta, sehingga nuansa adanya manipulasi data sudah sangatterlihat.

KPU Provinsi DKI Jakarta juga tidak menetapkan petunjuk teknis tentang persyaratan menjadi anggota KPPS sehingga sepenuhnya ditentukan oleh kepala desa/lurah. Dari tujuh anggota KPPS, umumnya hanya seorang yang mampu mengisi berita acara dan sertifikat HPS. Akibatnya, salinan berita acara dan sertifikat HPS diisi oleh saksi peserta Pemilukada serta ditandatangani oleh ketua dan anggota KPPS tanpa sempat mengecek kebenaran isi dokumen. Tidak heran jika banyak PPK menerima lebih dari satu versi formulir C1 (salinan sertifikat HPS). Padahal dalam setiap penyelenggaraan Pemilukada mesti ada petunjuk teknis KPU Kota yang mengatur sekurang-kurangnya empat dari tujuh anggota KPPS mampu mengisi berita acara dan salinannya dan mengisi sertifikat HPS beserta salinannya.

Selain itu, proses rekapitulasi hasil penghitungan suara TPS pada tingkat desa/kelurahan akan berintegritas tidak saja apabila mengikuti

pengaturan seperti yang sudah dijelaskan di atas, tetapi juga pengaturan yang rinci tentang waktu, tempat, persyaratan tentang rapat yang sah, dan tata cara proses rekapitulasi hasil penghitungan suara TPS dalam peraturan KPU Provinsi yang wajib dilaksanakan oleh PPS. Selain itu, peraturan KPU Provinsi tersebut juga harus mampu mengantisipasi berbagai potensi sumber manipulasi hasil penghitungan suara pada tingkat PPS. Sebutlah seperti warga masyarakat tak lagi menyaksikan proses rekapitulasi hasil penghitungan suara, hanya beberapa partai politik yang mampu mengutus saksi.

4.2. Kewenangan Memutus Perselisihan Hasil Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Munculnya berberbagai kerusuhan dan konflik pasca Pemilu pada Provinsi DKI Jakarta 2017 yang bermuara pada ketidakpuasan terhadap proses dan hasil Pemilu, serta kekecewaan terhadap keputusan KPU Provinsi DKI Jakarta. Hal ini menunjukkan ketidaktahuan publik terhadap mekanisme penyelesaian sengketa pilkada. Ketidaktahuan publik masyarakat bisa disebabkan oleh penyelenggara pemilu yang tidak cukup melakukan sosialisasi mengenai mekanisme penyelesaian sengketa meski mungkin saja sosialisasi proses Pemilu di tahap lainnya dilaksanakan dengan baik. Hal ini bisa terjadi karena ekspektasi yang terlalu tinggi dari para penyelenggara Pemilu untuk mewujudkan Pemilu yang aman dan damai. UU No 23 Tahun 2014 pada prinsipnya mengatur kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam pilkada sehingga KPUD bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Namun kewenangan itu lalu dihapus dan dibatalkan Mahkamah Konstitusi melalui putusannya No.072-073/PUU-II/2004 tanggal 22 Maret 2005. Dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi, kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah hanya sebatas memberi rekomendasi pengangkatan dan pengesahan pasangan calon terpilih kepada Mendagri melalui Gubernur berdasarkan berita acara penetapan pasangan calon terpilih dan berkas pemilihan dari KPUD, sedangkan KPUD sendiri memiliki kemandirian penuh untuk melaksanakan Pemilu secara bebas dan transparan. Meski demikian, kemandirian KPUD itu menuai masalah ketika terjadi penolakan dan/atau intervensi dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan/atau masyarakat.

Dalam hal penolakan terhadap Pemilu berdasar kasus per kasus permasalahan dimulai dari tekanan masyarakat dan/atau kontestan yang merasa dirugikan kepada Panwas Pemilu untuk membuat laporan pelanggaran Pemilu yang diteruskan kepada pihak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kemudian membuat rekomendasi kepada KPUD untuk menunda atau membatalkan pilkada.

Menurut UU Pemerintah Daerah menentukan bahwa sengketa hasil Pemilukada penyelesaiannya menjadi kewenangan MA untuk Pilkada Gubernur dan Wakil Gubernur. Sedangkan penyelesaian sengketa hasil Pemilukada Bupati/Walikota dan wakilnya menjadi kewenangan Pengadilan Tinggi yang mendapat delegasi dari MA. Sengketa hasil Pemilukada secara konstitusional MA berwenang karena secara atributif kewenangan itu diperoleh dari UU Pemerintahan Daerah. Kewenangan tersebut mendasarkan pada Pasal 24A ayat (1) bahwa MA berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang. Frase terakhir yaitu wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang itulah yang mendasari UU Pemda memberikan kewenangan mengadili sengketa Pilkada kepada MA.

Namun di sisi lain, kewenangan MK dalam UUD 1945 sangat terbatas. Pasal 24C ayat (1) yang menyatakan: “MK berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang- undang terhadap UUD, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.” Pasal 24C ayat (2) UUD 1945: “MK wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD.” Berdasar Pasal 24C ayat (1), maka kewenangan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum adalah ada pada MK.

Ada beberapa pemikiran yang berkembang, yang saling tarik-menarik masalah kewenangan memutus perselisihan hasil kepala daerah dan wakil kepala daerah itu ada pada kewenangan MA atau MK. Dapat dicermati, bahwa Pemilu yang diatur oleh Pasal 22E ayat (6) UUD 1945 adalah Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD, DPD, dan Presiden/Wapres. Keberadaan MK bukan untuk memutus perselisihan hasil Pemilu kepala daerah dan wakil kepala. Secara materiil penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala secara langsung oleh rakyat adalah Pemilu, sehingga asas-asas Pemilu, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil sudah sepatutnya menjadi dasar pengaturan Pemilu kepala daerah dan wakil kepala. Akan tetapi, karena kewenangan pengaturannya bukan bertitik tolak dari domain Pemilu sebagaimana dalam Pasal 22E UUD 1945 melainkan ada pada domain Pemerintahan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 UUD 1945, maka pengaturannya oleh undang-undang dan juga penyelenggaraannya dapat berbeda dengan Pemilu, misalnya mahkamah yang memutus perselisihan hasil Pemilu adalah MA dan bukan MK.

MA lebih memiliki legalitas konsitusi dalam hal memutus perselisihan hasil Pemilu kepala daerah dan wakil kepala, karena dalam UUD

1945 MA diberi wewenang yang lebih terbuka sebagaimana dalam Pasal 24A, MA berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang. Ketika undang-undang yang mengatur tentang Pemilu kepala daerah dan wakil kepala menyatakan perselisihan hasil Pemilunya yang berwenang memutus adalah MA, maka persoalan legalitasnya relatif lebih kuat. Hal itu berbeda kekuatan legalitasnya ketika kewenangan memutus perselisihan tersebut diberikan oleh undang-undang kepada MK yang cenderung dipersoalkan karena konstitusi memberikan kewenangan yang terbatas dan tertutup pada MK.

MA lebih memiliki perangkat sampai ke daerah-daerah di mana Pemilu kepala daerah dan wakil kepala tersebut diselenggarakan, sementara MK hanya ada di pusat. Banyaknya daerah kabupaten/kota dan provinsi di Indonesia, maka seberapa daya dukung kemampuan menyelesaikan perkara dalam jumlah hakim yang sangat terbatas, juga harus dipertimbangkan selain pertimbangan konstitusionalitanya.

Sengketa kewenangan antar lembaga negara selain MA dan MK tidak menjadi konflik kepentingan manakala diputus di Mahkamah Konstitusi. Apabila sengketa itu terjadi antara MA dengan MK, maka justru akan menimbulkan problem konstitusi baru yang belum diatur dalam UUD 1945. Pasal 65 UU No. 24 Tahun 2003 menyebutkan bahwa MA tidak dapat menjadi pihak dalam sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada MK. Selain itu kalau kewenangan yang disengketakan itu adalah terkait dengan kewenangan MK, maka terjadi konflik kepentingan karena MK tidak dibenarkan akan mengadili dirinya sendiri. Itulah sebabnya, mengapa kewenangan memutus perselisihan hasil pemilu Kep/wakada harus tegas dan jelas diatur dalam UUD, sebab kalau terjadi sengketa antara MA dengan MK maka kedua lembaga negara tersebut tidak bisa menjadi pihak yang bersengketa dalam sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD pada MK. Sengketa kewenangan antar kedua lembaga negara tersebut harus dihindari, karena tidak mekanisme konstitusional yang mengaturnya. Dari tulisan ini nampak dalam satu hal saja pengaturan UUD 1945 terdapat potensi sengketa kewenangan, oleh sebab itu ke depan apabila aspirasi menghendaki amandemen UUD 1945, maka hendaknya dilakukan secara komprehensif dengan grand design, sehingga antara satu pasal dengan pasal lainnya di UUD 1945 mengalami harmonisasi dan mencerminkan asas *the unity of constitution*.

4.3. Menghindari Konflik Pemilukada di Masa Mendatang

Antisipasi terhadap konflik Pemilukada di masa mendatang tentunya harus mengantisipasi dan memperbaiki faktor-faktor penyebab terjadinya konflik seperti yang telah dijelaskan di atas. Antisipasi konflik Pemilukada juga harus memerhatikan reformasi birokrasi sebagai salah satu langkah secara gradual dalam pengelolaan konflik. Jika mekanisme hukum ditegakkan dan penindakan terhadap kasus-kasus KKN dilakukan untuk melaksanakan good governance, secara perlahan ajang Pemilukada tidak lagi diperebutkan sebagai sarana mendapatkan keuntungan materi dan politik bagi para aktornya, namun sebagai sarana melayani publik serta mensejahterakan rakyat. Maka, hanya kalangan yang berkomitmen tinggi yang akan memasuki arena Pemilukada. Sementara kekalahan yang dialami, karena tidak menyertakan jumlah materi yang besar, tidak akan menghasilkan konflik berkepanjangan.

Antisipasi terhadap konflik yang destruktif dalam Pemilukada harus mempertimbangkan faktor penguatan masyarakat sipil dan modal sosial berupa kepercayaan antara warga dan elemen-elemen masyarakat sebagai salah satu dimensi pengelolaan konflik. Pada konteks ini, tersedianya modal sosial kultural berupa kepercayaan dari setiap warga dan terbukanya ruang dialog akan berguna untuk mentransformasikan konflik politik. Kemampuan elemen masyarakat membuka saluran-saluran komunikasi untuk melihat setiap persoalan yang muncul berguna untuk mengatalisasi konflik. Ketika persoalan muncul, pertimbangan rasional dan jernih berbasis sosial trust akan mereduksi cara-cara kekerasan.

Social trust antara warga dan keterbukaan ruang publik akan membuat warga semakin peka terhadap lingkungan sosial maupun provokasi dari luar atau elite yang akan mengguncang stabilitas di wilayah tersebut. Ketika pengelolaan konflik telah dipertimbangkan matang dengan melibatkan komunikasi antara elemen masyarakat sipil, politisi, pemerintahan, dan pelaku ekonomi, perhelatan pilkada akan berlangsung dengan damai dan dinamis tanpa mengorbankan stabilitas politik di daerah. Tujuan utama penyelenggara pemilu adalah mengantar pemilu yang bebas dan adil kepada para pemilih. Untuk itu, KPU Kota harus melakukan semua fungsinya dengan dengan tidak berpihak dan secara efektif harus menyakinkan bahwa integritas setiap proses atau tahapan pemilu terlindungi dari oknum-oknum yang tidak kompeten dan yang ingin bertindak curang. Kegagalan memenuhi tugas yang paling sederhana pun tidak hanya mempengaruhi kualitas pelayanan, tapi juga akan menimbulkan persepsi publik tentang kompetensi dan ketidakberpihakan dari administrator Pemilukada.

Dari hasil wawancara berbagai sumber, ada beberapa hal yang mesti diperhatikan oleh penyelenggaraan Pemilukada agar terwujud pemilu yang

bebas, adil, dan ideal. *Pertama*, adanya kemandirian dan ketidakberpihakan. KPU Kota tidak boleh menjadi alat yang dikendalikan oleh seseorang, penguasa atau partai politik tertentu. KPU Kota harus berfungsi tanpa bias atau kecenderungan politis. Adanya dugaan kebohongan menyebabkan persepsi publik akan bias atau dugaan adanya intervensi akan berdampak langsung tidak hanya pada kredibilitas lembaga yang berwenang, tetapi juga pada keseluruhan proses pemilu.

Kedua, Efisiensi. Efisiensi adalah bagian yang tidak dapat dipisahkan dari keseluruhan kredibilitas proses pemilu. Pada saat dihadapkan dengan dugaan- dugaan dan contoh-contoh ketidakmampuan, sulit bagi lembaga Pemilukada untuk mempertahankan kredibilitasnya. Efisiensi menjadi sangat penting dalam proses Pemilukada ketika terjadi masalah di tingkat teknis dan masalah-masalah yang dapat menstimulasi kericuhan dan pelanggaran aturan. Berbagai faktor mempengaruhi efisiensi, misalnya staf yang kompeten, profesionalisme, sumber daya, dan yang terpenting adalah waktu yang cukup untuk mengorganisir Pemilukada.

Ketiga, Profesionalisme. Pemilukada juga memiliki arti penting dalam fungsi demokrasi di mana anggota KPU Kota harus memiliki pengetahuan yang mendalam mengenai prosedur pemilihan umum dan filosofi pemilihan umum yang bebas dan adil, diberi wewenang untuk melaksanakan dan mengatur proses tersebut. *Keempat*, Kompeten, tidak berpihak dan penanganan yang cepat terhadap pertikaian yang ada. Ketetapan undang-undang harus dijabarkan pada hal yang sangat operasional sehingga setiap anggota KPU Kota dapat mengatasi setiap permasalahan yang muncul dalam memproses dan menengahi keluhan atas pelaksanaan Pemilukada, seperti dugaan kecurangan ataupun konflik antar kelompok atau dalam regulasi yang bersifat memaksa sekalipun. Partai-partai politik, dan masyarakat pada umumnya berkeinginan agar keluhan mereka didengar dan ditindak lanjuti dengan cepat dan efisien oleh KPU Kota atau lembaga terkait. Kredibilitas administrasi KPU Kota, pada banyak kesempatan, tergantung pada kemampuan untuk mengurus hal-hal yang berkaitan dengan keluhan-keluhan dalam Pemilukada. Berhadapan dengan kekhawatiran dan kecurigaan yang biasanya hadir pada masa transisi, KPU harus memiliki sumber daya dan kompeten memahami aturan untuk memenuhi harapan masyarakat dalam memastikan terselenggaranya Pemilukada yang bebas dan adil.

Kelima, transparansi. Keseluruhan kredibilitas dari proses Pemilukada secara substansial tergantung pada semua yang berkepentingan, baik KPU Kota, Panwasda, partai politik (pasangan peserta Pemilukada), pemerintah maupun masyarakat untuk ikut terlibat dalam formasi dan fungsi dari struktur dan proses Pemilukada. Dalam hal ini, komunikasi dan kerjasama semua

stakeholders harus dibangun atas dasar *collective action* untuk kepentingan bersama.

V. Simpulan

Kewenangan KPU yang diberikan menurut ketentuan UU No. 7 Tahun 2017, bahwa KPU memiliki peran strategis terhadap kesuksesan penyelenggaraan Pemilu. Salah satu peran itu adalah penyusunan regulasi sebagai pedoman dalam penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah. Peran ini penting dalam mempertegas mekanisme penyelenggaraan. Demikian halnya dengan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur DKI Jakarta tahun 2017 secara konstitusional sudah mengacu pada ketentuan UU No. 7 Tahun 2017, dana masuk dalam rezim pemilihan umum. Dalam penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur DKI Jakarta tahun 2017, diwarnai dengan berbagai persoalan, protes bahkan konflik, mulai dari tahap persiapan sampai tahap akhir Pilkada.

Menurut hasil penelitian menyebutkan bahwa permasalahan yang muncul pada Gubernur dan Wakil Gubernur DKI Jakarta tahun 2017 berawal dari penetapan daftar pemilih tetap. Terkait dengan pendaftaran pemilih, masalah yang krusial adalah masalah data penduduk yang diterima dari Kantor Catatan Sipil (Capil) yang seringkali tidak akurat. Karena banyaknya data yang tidak akurat, proses pemutakhiran data yang dilakukan oleh KPUD, PPK dan PPS menjadi membutuhkan anggaran yang besar dengan tenggang waktu yang cukup. Padahal, realita memperlihatkan bahwa KPU Provinsi hanya diberikan dana yang kecil (Rp. 14 juta) dan waktu yang terbatas (total waktu 21hari).

Ada beberapa hal penting yang dapat disimpulkan terkait dengan permasalahan daftar pemilih tetap ini. *Pertama*, dari sisi institusi penanggungjawab, yaitu KPU Provinsi, Kantor Capil, PPK, PPS, dan Panwasda, masih terlihat belum optimal dalam menjalankan tugas masing-masing. Kondisi ini lebih disebabkan karena terjadinya perbedaan mendasar atas tupoksi dari masing-masing lembaga. Kantor Capil menilai bahwa institusinya yang paling tahu terhadap keadaan penduduk di wilayahnya, karena tugas mandata penduduk dilakukannya secara rutin, dengan melibatkan RT. Namun, di satu sisi, KPU Kota, PPK, dan PPS menganggap bahwa karena anggaran yang diberikan sangat kecil, sementara anggaran Kantor Capil Selalu rutin diberikan, maka tugas pemutakhiran data seharusnya diberikan kepada Kantor Capil juga. Panwasda sendiri yang seharusnya menjadi pengawas atas semua masalah di tahapan Pemilu. Kondisi ini berakibat berkebalikan waktu pelantikan yang bersamaan dengan waktu pemutakhiran data pemilih sehingga tidak dapat disalahkan.

Kedua, model birokrasi mesin yang dianut, baik oleh Kantor Capil dan KPU Kota menyebabkan tujuan menciptakan kepuasan masyarakat

menjadi nomor dua. Sebagai sebuah institusi yang dibentuk untuk melakukan pendataan penduduk secara rutin, Kantor Capil menganggap apa yang dilakukannya sudah tepat. Masalah pemutakhiran data, itu merupakan tanggungjawab KPU Kota. Sementara, KPU Kota dengan situasi di mana masih banyak penduduk yang memiliki KTP ganda, belum memiliki *single identity number*, dan dengan segala keterbatasan uang, waktu dan sumber daya manusia yang ada, menganggap bahwa aturan yang ada sudah sesuai, yaitu KPU Kota, PPK, dan PPS menjalankan tugas secara pasif. Keinginan untuk menerapkan model pengembangan organisasi ada, namun terkendala oleh uang, waktu dan sumber daya manusia (staf).

Ketiga, komunikasi yang dilakukan selalu tertulis dan formal. Hal ini membuat segala sesuatunya membutuhkan dana dan waktu yang banyak. Mekanisme kepatuhan tidak berjalan. Ada keinginan untuk mengharapkan kepatuhan dengan meningkatkan insentif. Ada keinginan dari sebagian kalangan untuk mencari alternative lain dalam mencapai kepatuhan melalui perantara.

Selanjutnya keputusan KPU Provinsi DKI Jakarta tentang penggunaan Kartu Tanda Penduduk (KTP) sebagai kartu pemilih sah. Penggunaan KTP bagi pemilih yang tak terdaftar dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT), terlalu beresiko yakni pemberian suara yang lebih dari satu kali (ganda), mengingat masih adanya KTP ganda yang dipegang oleh warga. Meski diakui, pada prinsipnya penggunaan KTP ini memang sangat membantu dalam hal perlindungan hak pilih warga negara, terutama mereka yang tidak terdaftar, namun keputusan tersebut perlu pengawasan ketat dari aparat penegak hukum dan pengawas Pemilu.

Penggunaan KTP menjadi kartu pemilih dalam setiap ajang pemilihan umum merupakan terobosan berani dalam rangka menjunjung tinggi hak-hak warga masyarakat sebagai pemegang kedaulatan. Namun permasalahannya, sistem manajemen pendataan kependudukan yang ada tidak menjamin adanya demokrasi yang jujur dan adil. Keberadaan KTP ganda seringkali ditemui, demikian juga tanpa adanya manajemen pendataan penduduk yang transparan dan terukur maka memiliki kelemahan untuk dimanipulasi, terlebih oleh calon *incumbent*. Oleh karenanya, keputusan penggunaan KTP sebagai kartu pemilih belum tepat jika sistem pendataan kependudukan yang ada belum menjamin tidak dapat dimanupulasi. Dengan kata lain, penggunaan KTP merupakan langkah yang sangat efisien dalam setiap ajang Pemilu, jika manajemen kependudukan yang ada sudah akurat dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.

Untuk mencegah praktik seperti ini, dalam peraturan KPU Provinsi tersebut juga perlu ditetapkan sekurang-kurangnya empat dari tujuh anggota KPPS mampu mengisi berita acara dan salinannya dan mengisi sertifikat HPS beserta salinannya. Disebut sekurang-kurangnya empat anggota karena

KPPS bertugas, antara lain, menyusun berita acara dan sertifikat HPS pemilu empat lembaga perwakilan, yaitu Pemilu anggota DPR, Pemilu anggota DPD, dan Pemilu anggota DPRD provinsi.

Dalam hal mengantisipasi terjadinya fenomena Pilkada yang serupa, maka penelitian menemukan beberapa kesimpulan. *Pertama*, melakukan reformasi birokrasi sebagai salah satu langkah secara gradual dalam pengelolaan konflik. *Kedua*, penguatan masyarakat sipil dan modal sosial berupa kepercayaan antara warga dan elemen-elemen masyarakat sebagai salah satu dimensi pengelolaan konflik. Pada konteks ini, tersedianya modal sosial kultural berupa kepercayaan dari setiap warga dan terbukanya ruang dialog akan berguna untuk mentransformasikan konflik politik. Kemampuan elemen masyarakat membuka saluran-saluran komunikasi untuk melihat setiap persoalan yang muncul berguna untuk mengatalisasi konflik. Ketika persoalan muncul, pertimbangan rasional dan jernih berbasis sosial trust akan mereduksi cara-cara kekerasan.

Ketiga, KPU Provinsi harus melakukan semua fungsinya dengan tidak berpihak dan secara efektif harus menyakinkan bahwa integritas setiap proses atau tahapan pemilu terlindungi dari oknum-oknum yang tidak kompeten dan yang ingin bertindak curang. Kegagalan memenuhi tugas yang paling sederhana pun tidak hanya mempengaruhi kualitas pelayanan, tapi juga akan menimbulkan persepsi publik tentang kompetensi dan ketidakberpihakan dari administrator Pemilukada.

Selain itu, penelitian ini juga menyimpulkan beberapa hal yang mesti diperhatikan oleh penyelenggaraan Pemilukada agar terwujud pemilu yang bebas, adil, dan ideal. *Pertama*, adanya kemandirian dan ketidakberpihakan penyelenggara Pemilukada. KPU Kota harus berfungsi tanpa bias atau kecenderungan politis. Adanya dugaan kebohongan menyebabkan persepsi publik akan bias atau dugaan adanya intervensi akan berdampak langsung tidak hanya pada kredibilitas lembaga yang berwenang, tetapi juga pada keseluruhan proses pemilu.

Kedua, Efisiensi. Efisiensi menjadi sangat penting dalam proses Pemilukada ketika terjadi masalah di tingkat teknis dan masalah-masalah yang dapat menstimulasi kericuhan dan pelanggaran aturan. *Ketiga*, Profesionalisme. Pemilukada juga memiliki arti penting dalam fungsi demokrasi di mana anggota KPU Kota harus memiliki pengetahuan yang mendalam mengenai prosedur pemilihan umum dan filosofi pemilihan umum yang bebas dan adil, diberi wewenang untuk melaksanakan dan mengatur proses tersebut. *Keempat*, Kompeten, tidak berpihak dan penanganan yang cepat terhadap pertikaian yang ada. *Kelima*, transparansi. Keseluruhan kredibilitas dari proses Pemilukada secara substansial tergantung pada semua yang berkepentingan, baik KPU Kota, Panwasda, partai politik (pasangan peserta Pemilukada), pemerintah maupun masyarakat untuk ikut terlibat

dalam formasi dan fungsi dari struktur dan proses Pemilukada. Dalam hal ini, komunikasi dan kerjasama semua *stakeholders* harus dibangun atas dasar *collective action* untuk kepentingan bersama.

Endnote

¹Arbi Sanit, “Sistem Pemilihan Umum dan Perwakilan Politik”, dalam Jurnal Ilmu Pemerintahan, *Pemilihan Umum dan Demokrasi di Indonesia*, Edisi 27 Tahun 2008, hlm. 7-14.

²Sigit Pamungkas, *Perihal Pemilu*, Yogyakarta: Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan dan Jurusan Ilmu Pemerintahan UGM, 2009, hlm. 3.

³Larry Diamond, *Developing Democracy Toward Consolidation*, Yogyakarta: IRE Press, 2003, hlm. 9-10.

⁴Robert A. Dahl, *Perihal Demokrasi*, Jakarta: YOI, 1999, hlm. 118.

⁵Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, Jakarta: Grafiti, 1997, hlm. 223.

⁶Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cet. IX, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2001, hlm. 61

⁷Leo Agustino, *Pilkada dan Dinamika Politik Lokal*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009, hlm. 7.

⁸*Ibid.*, hal. 7-8.

⁹Lili Romli, *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007, hal. 22-23.

¹⁰Leo Agustino, *Op. Cit.*, hlm. 9-11.

¹¹Ibramsyah Amirudin, *Kedudukan KPU Dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Amendemen UUD 1945*, Yogyakarta: Laskbang Mediatama, 2008, hlm. 59-60.

¹²Haryanto, *Partai Politik; Suatu Tinjauan Umum*, Yogyakarta: Liberty, 1984, hlm. 89.

¹³Tanggungjawa Penyelenggara Pemilu diluar dari tanggungjawab dalam implementai proses Pemilu. Lihat IDEA, *Standar-Standar Internasional Pemilihan Umum: Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu*, Jakarta: IDEA, 2002, hlm. 44.

¹⁴Alan Wall dkk, *Electoral Management Design: The International IDEA Hand Book*, Stockholm, Sweden: International IDEA, 2006, hlm.22-25.

¹⁵Ibramsyah Amirudin, *Op. Cit.*, hlm. 94-96.

¹⁶Ferry Kurnia Rizkiyansyah, *Mengawal Pemilu Menatap Demokrasi: Catatan Penyelenggaraan Pemilu 2004*, Bandung: Mizan, 2007, hlm. 78.

¹⁷Alan Wall et.al., *Electoral Management Design: The International IDEA Hand Book*, Stockholm, Sweden: International IDEA, 2006, hlm. 5.

¹⁸Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006, hlm. 236-239.

¹⁹Keterangan saksi ahli Saldi Isra dalam putusan MK No. 11/ PUU-VIII/2010 Tentang pengujian UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, hlm. 103.

²⁰H.A.S. Natabaya dkk., *Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2008, hlm. 213.

²¹Ibramsyah Amirudin, *Op. Cit.*, hlm. 59-60.

²²Alan Wall dkk, *Op. Cit.*, hlm. 22-25.

- ²³ Poerwadarminta, WJS. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga, Jakarta: Balai Pustaka, 2005.
- ²⁴ Boedhi Wijardjo dkk, *Assessment Transparansi dan Akuntabilitas KPU Pada Pelaksanaan Pemilu 2004: Sebuah Refleksi untuk Perbaikan Penyelenggaraan Pemilu*, Jakarta: KRHN kerjasama TIFA, 2008. hal 5.
- ²⁵ IDEA, *Standar-Standar Internasional Pemilihan Umum: Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu*, Jakarta: IDEA, 2002, hlm. 45-46.
- ²⁶ *Ibid.*
- ²⁷ Didik Supriyanto, *Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu: Disertai Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu*, Jakarta: USAID, DRSP, dan Perludem, 2007, hlm. 28.
- ²⁸ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005, hlm. 232-232.
- ²⁹ Kantor Program Informasi Internasional Departemen Luar Negeri Amerika Serikat, *Garis Besar Pemerintahan Amerika Serikat*, Jakarta: Kedutaan Besar Amerika Serikat di Indonesia, 2000, hlm. 71.
- ³⁰ Didik Supriyanto, *Op. Cit.*, hlm. 21.
- ³¹ Haryanto, *Op. Cit.*, hlm. 89.
- ³² Tanggungjawab Penyelenggara Pemilu diluar dari tanggungjawab dalam implementai proses Pemilu. Lihat IDEA, *Op. Cit.*, hlm. 44.
- ³³ Peter Haris, dalam Peter Haris dan Ben Relly (ed.), *Demokrasi dan Konflik yang Mengakar: Sejumlah Pilihan untuk Negosiator*, Jakarta: IDEA, 2000, hlm. 315-316.
- ³⁴ *Ibid.*
- ³⁵ Dieter Nohlen, "Electoral Systems" dalam Lynda Lee Kaid and Christina Holtz-Bacha, *Encyclopedia of political communication*, California: Sage Publications, 2008, hlm. 13-25.
- ³⁶ Ferry Kurnia Rizkiyansyah, *Op. Cit.*, hlm. 3.
- ³⁷ Andrew Reynolds, "Merancang Sistem Pemilihan Umum", dalam Juan J. Linz, et.al., *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat: Belajar dari Kekeliruan Negara-Negara lain*, Bandung: Mizan, 2001. hlm. 102.
- ³⁸ Larry Diamond, *Op. Cit.*, hlm. 103.
- ³⁹ Syamsudin Haris (ed.), *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*, Jakarta: Yayasan Obor, 1998, hlm. 10.
- ⁴⁰ Ferry Kurnia Rizkiyansyah, *Op. Cit.*, hlm. 3.
- ⁴¹ Sigit Pamungkas, *Op. Cit.*, hlm. 4-5.
- ⁴² Syamsudin Haris (ed.), *Op. Cit.*, hlm. 8.
- ⁴³ Sigit Pamungkas, *Op. Cit.*, hlm. 6-7.
- ⁴⁴ Dalam Joko J. Prihatmoko, *Mendemokratiskan Pemilu: Dari Sistem Sampai Elemen Teknis*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008, hlm. 4-5.
- ⁴⁵ Nasikun, *Sistem Sosial Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 1995, hlm. 13-14.
- ⁴⁶ George Ritzer, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*, Jakarta: Rajawali Pers, 1992, hlm. 8.
- ⁴⁷ Nasikun, *Op. Cit.*, hlm. 14-24.
- ⁴⁸ Judistira K. Garna, *Teori-teori Perubahan Sosial*. Bandung: Program Pascasarjana Unpad, 1992, hlm. 66.
- ⁴⁹ Nasikun, *Op. Cit.*, hlm. 14-24.
- ⁵⁰ *Ibid.*

- ⁵¹ Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Cet. IV, Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, 1999, hlm. 49.
- ⁵² Arbi Sanit, *Perwakilan Politik Di Indonesia*, Jakarta: CV. Rajawali, 1985, hlm.
- ⁵³ Denny J.A., *Membaca Isu Politik*, Yogyakarta: LKIS, 2006, hlm. 17-18.
- ⁵⁴ *Ibid.*
- ⁵⁵ Ramlan Surbakti, *Op. Cit.*, hlm. 153.
- ⁵⁶ *Ibid.*, hlm. 154.
- ⁵⁷ Alex J. Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, Jakarta: Rosda, 2003, hlm. 3.
- ⁵⁸ *Ibid.*, hlm. 4
- ⁵⁹ M. Hariwijaya, *Metodologi dan Teknik Penulisan Skripsi Tesis dan Disertasi*, Yogyakarta: Elementera Publising, 2007, hlm. 49.
- ⁶⁰ *Ibid.*, hlm. 84.
- ⁶¹ “*Depdagri Sarankan Pilkada Ditunda*”, dalam dalam <http://www.depdagri.go.id>, 7 April 2008.
- ⁶² “*Depdagri Sarankan Pilkada Ditunda*”, dalam dalam <http://www.depdagri.go.id>, 7 April 2008.
- ⁶³ Hasil wawancara dengan Anzorullah, Pengamat Politik dari Universitas Jambi pada hari Senin, 29 April 2013 di Provinsi DKI Jakarta.
- ⁷⁷²¹ Hasil wawancara dengan Anzorullah, Pengamat Politik dari Universitas Jambi pada hari Senin, 29 April 2013 di Provinsi DKI Jakarta.
- ⁷⁷²¹ Hasil wawancara dengan Anzorullah, Pengamat Politik dari Universitas Jambi pada hari Senin, 29 April 2013 di Provinsi DKI Jakarta.
- ⁶⁶ Hasil wawancara dengan Mustafa, Kepala Kantor Catalan Sipil Provinsi DKI Jakarta, pada hari Minggu, 28 April 2013 di Provinsi DKI Jakarta.

Daftar Pustaka

- Agustino, Leo. 2009. *Pilkada dan Dinamika Politik Lokal*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Alan Wall et.al. 2006. *Electoral Management Design: The International IDEA Hand Book*, Stockholm, Sweden: International IDEA.
- Amirudin, Ibramsyah. 2008. *Kedudukan KPU Dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Yogyakarta: Laskbang Mediatama.
- Asshiddiqie, Jimly . 2005. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press.
- Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- Boedhi Wijardjo dkk. 2008. *Assessment Transparansi dan Akuntabilitas KPU Pada Pelaksanaan Pemilu 2004: Sebuah Refleksi untuk Perbaikan Penyelenggaraan Pemilu*, Jakarta: KRHN kerjasama TIFA.
- Budiardjo, Miriam. 2001. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cet. IX, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Dahl, Robert A. 1999. *Perihal Demokrasi*, Jakarta: YOI.
- Denny J.A. 2006. *Membaca Isu Politik*, Yogyakarta: LKIS.
- Diamond, Larry. 2003. *Developing Democracy Toward Consolidation*, Yogyakarta: IRE Press.
- Garna, Judistira K. 1999. *Teori-teori Perubahan Sosial*. Bandung: Program Pascasarjana Unpad.
- Hariwijaya, M. 2007. *Metodologi dan Teknik Penulisan Skripsi Tesis dan Disertasi*, Yogyakarta: Elementera Publising.
- Haryanto.1984. *Partai Politik; Suatu Tinjauan Umum*, Yogyakarta: Liberty.

- H.A.S. Natabaya dkk. 2008, *Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press.
- Hungtinton, Samuel P. 1997. *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, Jakarta: Grafiti.
- Moleong, Alex J. 2003. *Metode Penelitian Kualitatif*, Jakarta: Rosda.
- Nohlen, Dieter. 2008. *Electoral Systems* dalam Lynda Lee Kaid and Christina Holtz-Bacha, *Encyclopedia of political communication*, California: Sage Publications.
- Pamungkas, Sigit . *Perihal Pemilu*, Yogyakarta: Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan dan Jurusan Ilmu Pemerintahan UGM.
- Peter Haris, dalam Peter Haris dan Ben Relly (ed.). 2000. *Demokrasi dan Konflik yang Mengakar: Sejumlah Pilihan untuk Negosiator*, Jakarta: IDEA.
- Poerwadarminta, WJS. 2005. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga, Jakarta: Balai Pustaka.
- Reynolds, Andrew . 2001. *Merancang Sistem Pemilihan Umum*, dalam Juan J. Linz, et.al., *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat: Belajar dari Kekeliruan Negara-Negara lain*, Bandung: Mizan.
- Ritzer, George. 1992. *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Rizkiyansyah, Ferry Kurnia. 2007. *Mengawal Pemilu Menatap Demokrasi: Catatan Penyelenggaraan Pemilu 2004*, Bandung: Mizan.
- Romli, Lili. 2007. *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sanit, Arbi. 1985. *Perwakilan Politik Di Indonesia*, Jakarta: CV. Rajawali.
- Sanit, Arbi. 2008. *Sistem Pemilihan Umum dan Perwakilan Politik*”, dalam *Jurnal Ilmu Pemerintahan, Pemilihan Umum dan Demokrasi di Indonesia*, Edisi 27.

- Supriyanto, Didik. 2007. *Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu: Disertai Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu*, Jakarta: USAID, DRSP, dan Perludem.
- Surbakti, Ramlan. 1999. *Memahami Ilmu Politik*, Cet. IV, Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Syamsudin Haris (ed.). 2008. *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*, Jakarta: Yayasan Obor, Dalam Joko J. Prihatmoko, *Mendemokratiskan Pemilu: Dari Sistem Sampai Elemen Teknis*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.