



BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 alinea keempat, antara lain menyatakan bahwa *“Kemerdekaan kebangsaan Indonesia disusun dalam suatu Undang-Undang Dasar yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat.”*

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (selanjutnya di sebut UUD 1945) Pasal 1 ayat (2),¹ menyatakan bahwa *“Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar.”* Perubahan tersebut bermakna bahwa kedaulatan rakyat tidak lagi dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, tetapi dilaksanakan menurut ketentuan Undang Undang Dasar.²

¹ Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 masuk dalam Perubahan Ketiga UUD 1945 yang berlangsung pada Sidang Umum MPR tanggal 9 Nopember 2001-10 Agustus 2002. Tim ICCE UIN Jakarta, *Demokrasi, HAM, dan Masyarakat Madani*, Jakarta: ICCE UIN Jakarta, 2003, h. 102

² Ketentuan ini secara substansial berbeda dengan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum amandemen yang menyebutkan bahwa *“Kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.* Asumsi dari pasal ini adalah bahwa MPR ialah penyelenggara negara yang tertinggi. Majelis ini dianggap sebagai penjelmaan rakyat yang memegang kedaulatan negara. Implikasi ketentuan tersebut merujuk pada bentuk pemerintahan demokrasi perwakilan (*indirect democracy*), sedangkan ketentuan yang termuat dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 hasil amandemen merujuk pada sistem demokrasi langsung (*direct democracy*), di mana rakyat [aspirasi rakyat] secara langsung menentukan pilihan; Misalnya dalam memilih langsung Lembaga Perwakilan dan Presiden/ wakil presiden.



Salah satu wujud dari kedaulatan rakyat³ adalah penyelenggaraan Pemilihan Umum (selanjutnya disebut Pemilu) dalam waktu-waktu tertentu yang semuanya dilaksanakan menurut undang-undang sebagai perwujudan negara hukum dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Karena pemilu pada hakekatnya merupakan pengakuan dan perwujudan daripada hak-hak politik rakyat dan sekaligus merupakan pendelegasian hak-hak tersebut oleh rakyat kepada wakil-wakilnya untuk menjalankan pemerintahan.⁴

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2003 (selanjutnya disebut UU Pemilu Legislatif) *juncto* Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 (selanjutnya disebut UU Pemilu Presiden) menyatakan bahwa "*Pemilu adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.*"

Menurut M. Rusli Karim⁵:

Pemilu merupakan salah satu sarana utama untuk menegakkan tatanan demokrasi (kedaulatan rakyat), yang berfungsi sebagai alat menyetatkan dan menyempurnakan demokrasi, bukan sebagai tujuan demokrasi.

Tataq Chidmad,⁶ mengatakan:

Pada prinsipnya pemilu dalam ranah demokrasi lebih bermakna sebagai: *pertama*, kegiatan partisipasi politik dalam menuju kesempurnaan oleh berbagai pihak; *kedua*, sistem perwakilan yang selama ini bukan

³ Kedaulatan rakyat berarti rakyatlah yang mempunyai kekuasaan yang tertinggi, rakyatlah yang menentukan corak dan cara pemerintahan, dan rakyatlah yang menentukan tujuan apa yang hendak dicapai. Wujud tersebut tertuang dalam pemilu untuk memilih wakil-wakil rakyat yang duduk dalam pemerintahan.

⁴ M. Rusli Karim, *Pemilu Demokratis Kompetitif*, Yogyakarta: Tiara Wacana Yogya, 1991, h. 2

⁵ *Ibid.*

⁶ Tataq Chidmad, *Kritik Terhadap Pemilihan Langsung*, Yogyakarta: Pustaka Widyatama, 2004, h. 1



partisipasi langsung, dalam bahasa politik merupakan kepanjangan tangan di mana terjadi perwakilan penentuan akhir dalam memilih elit politik yang berhak duduk mewakili masyarakat; *ketiga*, sirkulasi pada elit politik yang berujung pada perbaikan *performance* pelaksana eksekutifnya.

Pemilu sebagai sarana pelaksana demokrasi (kedaulatan rakyat) bukan berarti segala-galanya menyangkut demokrasi. Parulian Donald mengatakan: “Pemilu memang bukanlah segala-galanya menyangkut demokrasi. Pemilu adalah sarana pelaksanaan asas demokrasi dan sendi-sendi demokrasi. Tetapi bagaimanapun, pemilu memiliki arti sangat penting dalam proses dinamika negara.”⁷

Menurut para ahli politik menyimpulkan bahwa antara pemilu dan demokrasi terjadi korelasi yang cukup signifikan. Artinya pemilu setidaknya dapat digunakan sebagai tolok ukur dalam menentukan kadar demokrasi sebuah sistem politik.⁸

Berkaitan dengan pemilu sebagai tolok ukur kadar demokrasi, menyimpulkan dari beberapa pandangan sarjana politik Eep Saefullah Fatah berpendapat⁹: “Kadar demokrasi sebuah pemerintahan dapat diukur, antara lain dari ada tidaknya pemilu yang mengabsahkan pemerintahan ... Dengan begitu pemilu mempunyai dua makna penting yaitu sebagai formalits politik dan sebagai alat demokrasi.

⁷ Parulian Donald, *Menggugat Pemilu*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1997, h. 8

⁸ Dahl (1985), Carter dan Herz (1982), Mayo (1982) Ranney (1990), dan Sundhaussen (1992), adalah beberapa di antara sarjana politik yang sepakat bahwa pemilu merupakan satu kriteria penting untuk mengukur kadar demokrasi. Mereka mendefinsikan mengenai penempatan pemilu sebagai kriteria demokrasi modern yang pernah dikembangkan para sarjana ilmu politik. Eep Saefullah Fatah, *Masalah dan Prospek Demokrasi di Indonesia*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994, h. 5-13

⁹ *Ibid.*, h. 14

Menurut Meriam Budiardjo¹⁰:

Di kebanyakan negara demokrasi di negara barat, pemilu dianggap sebagai lambang, sekaligus tolok ukur dari demokrasi. Hasil pemilu yang diselenggarakan dalam suasana keterbukaan dengan kebebasan berpendapat dan kebebasan berserikat, dianggap dengan agak akurat mencerminkan partisipasi serta aspirasi masyarakat.

Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 menyebutkan: *“Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.”* Operasionalisasi dari Pasal 22E UUD 1945 tersebut dituangkan dalam UU No. 12 Tahun 2004 Tentang Pemilu Legislatif yang mengakomodasi pelaksanaan Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD; dan UU 23 Tahun 2004 Tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang mengakomodasi pelaksanaan Pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden.

Dasar Pemikiran penyelenggaraan pemilihan umum tertuang dalam Penjelasan Umum UU Pemilu Legislatif yang menyebutkan: *“Sesuai dengan tuntutan dan perkembangan dinamika masyarakat sebagaimana dituangkan dalam perubahan UUD 1945, pemilihan umum diselenggarakan dengan tujuan untuk memilih wakil rakyat dan wakil daerah, serta memilih Presiden dan wakil Presiden, selain itu juga untuk membentuk pemerintahan yang demokratis, kuat, dan memperoleh dukungan rakyat dalam rangka mewujudkan tujuan nasional sebagaimana diamanatkan UUD 1945.*

Menyimpulkan dari ketentuan undang-undang Tataq Chidmad,¹¹ memandang: “Pemilu berdasarkan undang-undang pemilu bertujuan untuk

¹⁰ Meriam Budiardjo, *Demokrasi di Indonesia: Demokrasi Parlemen dan Demokrasi Pancasila*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1996, h. 243.

memilih wakil-wakil rakyat yang akan duduk dalam badan perwakilan rakyat;¹² dan untuk memilih presiden dan wakil presiden.”¹³

Berkaitan dengan tujuan pemilu Syamsuddin Haris mengatakan:

Secara universal tujuan pemilu dalam negara demokrasi adalah, *Pertama*, membentuk pemerintahan perwakilan (*representative government*); *Kedua*, mengadakan pergantian pemerintahan secara teratur ... Apabila kedua tujuan tersebut tidak tercapai, pemerintahan yang berkuasa pada dasarnya tidak memiliki keabsahan untuk memerintah”.¹⁴

Menjamin penyelenggaraan Pemilu bebas dari intervensi dan campur tangan dari berbagai pihak maka berdasarkan Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 mengamanatkan agar pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.

Peranan Kepala Daerah di daerah otonom diharapkan mampu memahami perubahan yang terjadi secara cepat dan tepat dalam perspektif nasional maupun internasional. Keberhasilan untuk menyesuaikan perubahan akan sangat ditentukan oleh kepala daerah (Gubernur, Bupati, dan walikota) sejauh mana dapat mengembangkan visi dan misi organisasi.

Menurut Philipus M. Hadjon,¹⁵ mengatakan:

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah mempunyai dua fungsi pokok. *Pertama*, sebagai Kepala Daerah Otonom. *Kedua*, sebagai pimpinan yang menyelenggarakan urusan pemerintahan umum yang menjadi wakil pemerintah pusat di Daerah. Sebagai Kepala Daerah Otonom disebut Kepala Daerah, yaitu Kepala Pemerintah daerah Provinsi, Kepala daerah Kabupaten, dan Kepala Daerah Kota. Sebagai pimpinan penyelenggaraan pemerintahan umum di daerah disebut Kepala Wilayah dengan penamaan

¹¹ Tataq Chidmad, *Loc. Cit.*

¹² Pasal 3 UU Pemilu Legislatif juncto Pasal 1 ayat (1) UU Pemilu Presiden

¹³ Pasal 1 ayat (1) dan (2) UU Pemilu Presiden

¹⁴ Syamsuddin Haris, *Menggugat Politik Orde Baru.*, Jakarta: Grafiti, 1998, h. 153

¹⁵ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1993, h. 113-114

menurut jenjang wilayah masing-masing, Kepala Wilayah Provinsi adalah Gubernur, Kepala Kabupaten adalah Bupati, Kepala Pemerintahan Kota adalah wali Kota.

Kepala daerah dan wakil kepala daerah mempunyai peran yang sangat strategis dalam rangka pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan, kesejahteraan masyarakat, memelihara hubungan serasi antara pemerintah pusat dan daerah serta antar-daerah untuk menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh sebab itu, diperlukan figur Kepala Daerah yang mampu mengembangkan inovasi, berwawasan ke depan dan siap melakukan perubahan ke arah yang lebih baik. Konsekuensi logis dari ketentuan tersebut adalah bahwa pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilaksanakan secara demokratis, artinya keberadaan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah harus memperoleh legitimasi masyarakat secara penuh. Di sisi lain pemilihan kepala daerah secara demokratis tersebut sebagai manifestasi daripada wujud kedaulatan rakyat pada tingkat daerah yaitu provinsi, kabupaten dan atau kota dalam kerangka NKRI.

Dasar yuridis pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dapat ditemukan dalam Pasal 18 ayat (4) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan, "*Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis*".

Undang-undang memandang bahwa pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara demokratis dapat dilakukan melalui dua cara,

pertama; pemilihan oleh DPRD¹⁶, *kedua*; pemilihan secara langsung oleh rakyat¹⁷. Pasal 62 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD tidak mencantumkan tugas dan wewenang DPRD untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Dengan demikian, makna pemilihan Kepala Daerah secara demokratis sebagaimana dimaksud dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah pemilihan secara langsung oleh rakyat.¹⁸

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat merupakan suatu proses politik bangsa Indonesia menuju kehidupan politik yang lebih demokratis, transparan dan bertanggung jawab. Oleh Karena itu, untuk menjamin pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang berkualitas dan memenuhi derajat kompetisi yang sehat, maka persyaratan dan tata cara pemilihan Kepala Daerah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

¹⁶ Hal ini mengandung makna bahwa walaupun pemilihan kepala daerah dilakukan melalui DPRD tetapi mengakomodasi prinsip-prinsip demokrasi atau dilakukan secara demokrasi, maka tata cara pemilihan demikian disebut pemilihan yang demokratis.

¹⁷ Ketentuan tata cara pemilihan Kepala Daerah setelah berlakunya UU No. 32 Tahun 2003 Tentang Pemerintahan Daerah. Ketentuan ini tertuang dalam konsideran UU Penda

¹⁸ Kalimat demokratis tersebut tidak serta merta berarti dipilih langsung oleh rakyat, tetapi dapat pula pemilihan dilakukan oleh DPRD pun berarti demokrasi apabila pelaksanaannya memang dilakukan secara demokratis tanpa ada intervensi dan manipulasi. Tafsir demokratis dalam pasal 18 ayat (4) UUD 1945 sebagai "pemilihan langsung oleh rakyat" berdasarkan UU Susduk MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang mengatakan bahwa DPRD tidak memiliki kewenangan lagi untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Lihat, Tafsir Putusan Mahkamah Konstitusi No. 072-073/PUU-II/2004 Pengujian Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah Terhadap UUD 1945. Adapun menurut Taufiqurrohmah Syahuri, mengatakan bahwa makna kata demokratis yang tercantum di dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 ditafsirkan oleh Mahkamah Konstitusi sebagaimana disebut dalam Pasal 59 ayat (1) dan (2) tanpa penjelasan. Taufiqurrohmah Syahuri, Anatomi Putusan MKRI Tentang Pilkada, *Makalah*, Seminar Putusan Mahkamah Konstitusi Pengujian UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah, Kerja sama Puslitka MK, Hans Seidel Foundation, dan PS-HTN-FH-U1, Jakarta, 28 Maret 2005.

(selanjutnya disebut UU Pemda) yang termuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2004 Nomor 125 disahkan pada tanggal 15 Oktober 2004, dan berlaku mulai tanggal diundangkannya.¹⁹ UU Pemda ini menggantikan UU No. 22 Tahun 1999 yang dalam masa berlakunya masih menggunakan mekanisme Pemilihan Kepala Daerah (selanjutnya disebut Pilkada) melalui perwakilan, artinya Pemilihan kepala Daerah dilakukan oleh DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah. Sehingga praktek demokrasi masih belum dilakukan secara penuh.

Kenyataannya UU Pemda telah melakukan perubahan yang mendasar mengenai Pemilihan Kepala Daerah. UU Pemda telah memberikan kewenangan kepada daerah untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung sesuai dengan keinginan dan aspirasi masyarakat.²⁰ Sistem Pemilihan Kepala Daerah berdasarkan UU Pemda ditentukan dalam Pasal 56 sampai dengan Pasal 119. Namun demikian Sistem Pemilihan Kepala daerah dalam UU Pemda ini secara substansial berbeda dengan Sistem Pemilu yang digunakan berdasarkan Pasal 22E UUD 1945. Essensi pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah langsung berdasarkan UU Pemda diatur masing-masing pada Pasal 56, Pasal 57, dan Pasal 68.

Pasal 56:

- (1) Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

¹⁹ Ketentuan berlakunya UU Pemda tersebut sesuai dengan saat diundangkannya, yaitu tanggal 15 Oktober 2004.

²⁰ Bagian Ketiga Pasal 21 huruf b UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

- (2) Pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik.

Pasal 57:

- (1) Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah diselenggarakan oleh KPUD “yang bertanggungjawab kepada DPRD”
- (2) Dalam melaksanakan tugasnya, KPUD menyampaikan laporan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kepada DPRD.
- (3) Dalam mengawasi penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, dibentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang keanggotaannya terdiri atas unsur kepolisian, kejaksaan, perguruan tinggi, pers, dan tokoh masyarakat.
- (4) Anggota panitia pengawas sebagaimana dimaksud pada ayat (3) berjumlah 5 (lima) orang untuk provinsi, 5 (lima) orang untuk kabupaten/kota dan 3 (tiga) orang untuk kecamatan.
- (5) Panitia pengawas kecamatan diusulkan oleh panitia pengawas kabupaten/kota untuk ditetapkan oleh DPRD.
- (6) Dalam hal tidak didapatkan unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3), panitia pengawas kabupaten/kota/kecamatan dapat diisi oleh unsur yang lainnya.
- (7) Panitia pengawas pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dibentuk oleh dan bertanggungjawab kepada DPRD dan berkewajiban menyampaikan laporannya.

Pasal 68.

Warga negara Republik Indonesia yang pada hari pemungutan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah sudah berumur 17 (tujuh belas) tahun atau sudah/pernah kawin mempunyai hak memilih.

Memperhatikan sistem pemilihan kepala daerah sebagaimana ditentukan dalam pasal-pasal tersebut di atas, sepintas terlihat bahwa Pemilihan kepala daerah menurut UU Pemda sebagai regim Pemilu.

Menurut Ramlan Surbakti,²¹ mengatakan bahwa secara substansial maupun tahapan pelaksanaannya, pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah merupakan pemilu, karena; *Pertama*, pengaturan tentang pilkada dalam UU No.

²¹ Ramlan Surbakti, Pilkada adalah Pemilu, *Jawa Pos*, 4 Februari 2005

32 Tahun 2004 tersebut disusun berdasarkan ketentuan Pasal 22E ayat (1) mengenai asas-asas Pemilu dan hampir seluruhnya sama dengan pengaturan pemilu presiden dan wakil presiden dalam UU No. 23 Tahun 2003. *Kedua*, ketika pembuat undang-undang menjabarkan ketentuan Pasal 18 ayat (4), pada dasarnya melakukan interpretasi dengan merujuk pada ketentuan yang terkandung pada pasal-pasal lain UUD, khususnya pasal 6A, yaitu presiden dan wakil presiden dipilih langsung oleh rakyat.

Menyikapi pendapat berbeda berkaitan dengan regim pemilihan kepala daerah dan untuk mendapatkan kepastian hukum, 12 ketua partai politik mengajukan *judicial review* UU Pemda terhadap UUD 1945 berdasarkan gugatan perkara No. 005/PUU-III/2005 tanggal 26 Januari 2005 yang diregistrasi di Kepaniteraan MK Nomor 005/PUU-III/2005 yang telah diperbaiki tanggal 14 Pebruari 2005, dilanjutkan oleh 15 KPUD dan koalisi LSM melalui gugatan perkara No. 072-073/PUU-II/2004 tanggal 28 Desember 2004 yang diterima Panitera Mahkamah Konstitusi pada tanggal 30 Desember 2004 dan diregister pada tanggal 20 Januari 2005 yang diperbaiki pada selasa 22 Maret 2005 dengan Nomor: 072/PUU-II/2004 dan Nomor: 073/PUU-II/2004.

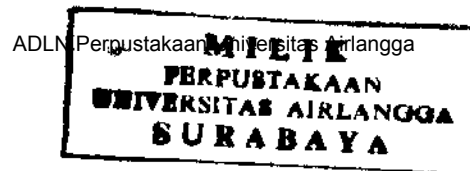
Menurut pandangan Para pemohon yang pada intinya menghendaki agar Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan pemohon, antara lain yang berkaitan dengan:

- Proses Pencalonan pasangan calon;
- Independensi penyelenggaraan pilkada langsung;

- Penyelenggara pilkada; dan
- Pemilu termasuk di dalamnya adalah Pilkada

Keempat kategori gugatan tersebut terurai dalam pasal-pasal yang dimintakan *judicial review* antara lain:

- Pasal 1 angka 21 sepanjang menyangkut anak kalimat "...yang diberi wewenang khusus oleh Undang-Undang ini untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di setiap provinsi dan/atau kabupaten/kota";
- Pasal 57 ayat (1) sepanjang menyangkut anak kalimat "... yang bertanggung jawab kepada DPRD";
- Penjelasan Pasal 59 ayat (1)
- Pasal 65 ayat (4) sepanjang menyangkut anak kalimat "...dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah";
- Pasal 66 ayat (3) e;
- Pasal 67 ayat (1)e;
- Pasal 82 ayat (2) sepanjang menyangkut anak kalimat "...oleh DPRD";
- Pasal 89 ayat (3) sepanjang menyangkut anak kalimat "...diatur dalam Peraturan Pemerintah";
- Pasal 94 ayat (2) sepanjang menyangkut anak kalimat "...berpedoman pada Peraturan Pemerintah"; dan
- Pasal 114 ayat (4) sepanjang menyangkut anak kalimat "...diatur dalam Peraturan Pemerintah";



Dari keempat macam permohonan tersebut, menurut Ray Rangkuti permohonan paradigma pilkada sebagai bagian dari pemilu merupakan jantung seluruh gugatan, karena menyangkut seluruh bangunan “UU pilkada”, termasuk juga ketiga macam gugatan lain ada di dalamnya.²²

Ada beberapa pertimbangan hukum yang melatarbelakangi pandangan Para Pemohon bahwa Pemilihan Kepala Daerah adalah Pemilu: *Pertama*, latar belakang pemikiran dan maksud tujuan pembentuk pasal 18 ayat (4) UUD 1945 adalah Gubernur, Bupati, dan wali Kota dipilih secara demokratis adalah sama dengan pemilihan yang dilakukan terhadap presiden; *Kedua*, dalam pendekatan yang lebih sistematis, pengertian dipilih secara demokratis harus ditafsirkan sama dengan tata cara pemilihan yang dilakukan terhadap Presiden seperti tercantum dalam Bab VIIB tentang pemilihan Umum pasal 22E UUD 1945. Oleh karena itu tidaklah bertentangan dengan kehendak pembentuk UUD 1945 jika Pemilihan Kepala Daerah termasuk dalam pengertian Pemilihan Umum sehingga asas dan pelaksanaan Pilkada dan Pilpres adalah sama.²³

Menurut Ketua KPU Nazarudin Hamid Syamsudin, mengatakan bahwa dilihat dari ciri-cirinya dapat disimpulkan bahwa pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah merupakan kegiatan pemilu: *Pertama*, berdasarkan pasal 56 ayat (1) bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Dari sudut asas yang digunakan dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah tersebut, adalah asas pemilu

²² Ray Rangkuti, Putusan MK yang Membingungkan, *Jawa Pos*, Kamis 24 Maret 2005

²³ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 072-073/PUU-II/2004 Pengujian Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah Terhadap UUD 1945.

sebagaimana diatur dalam pasal 2 UU Nomor 12 tahun 2003; *Kedua*, dilihat dari sisi penyelenggaraannya, sebagaimana diatur dalam pasal 57 ayat (1) UU Pemda bahwa pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah diselenggarakan oleh KPUD, adalah penyelenggara Pemilu di Provinsi dan Kabupaten/Kota sebagaimana diatur dalam pasal 1 angka 4 UU No. 12 tahun 2003; *Ketiga*, dilihat dari sisi yang berhak mengikuti pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, sebagaimana diatur dalam Pasal 68 UU Pemda bahwa warga negara Republik Indonesia yang pada hari pemungutan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah sudah berumur 17 tahun atau sudah/pernah kawin mempunyai hak memilih, juga merupakan pemilih dari Pemilu baik Pemilu Presiden dan Wakil presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 8 UU Nomor 12 tahun 2003 dan pasal 1 angka 10 UU 23 tahun 2003. Berbeda dengan pemilihan Kepala Daerah dan wakil kepala daerah sebelumnya yang dipilih oleh Anggota DPRD.²⁴

Keadaan ini berbeda dengan pembuat undang-undang yang tidak mengkategorikan pilkada sebagai pemilu, dengan alasan; *Pertama*, ketentuan Pasal 18 termasuk dalam kewenangan Pemerintah Daerah, dan tidak dimasukkan dalam Pemilihan Umum (Pasal 22E UUD 1945); *Kedua*, pemerintah tidak menganggap ketentuan Pasal 18 ayat (4) sebagai substansi dari ketentuan Pasal 22E karena kedua pasal tersebut mengandung dua hal yang berbeda walaupun ada unsur yang sama, yaitu upaya demokratisasi dalam penyelenggaraan ketatanegaraan Indonesia.

²⁴ Pendapat tersebut sama seperti yang dikemukakan oleh KPU secara umum. *Ibid.*, h. 54-55.

Mempertegas pendapat Pemerintah, DPR yang diwakili Patrialis Akbar dan Lukman hakim Saifuddin mengatakan bahwa: *Pertama*, merujuk pada ketentuan Pasal 22E ayat (2) yang mengatakan bahwa pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota DPR,²⁵ DPD,²⁶ Presiden dan Wakil Presiden,²⁷ serta DPRD.²⁸ Sehingga tidak ada satupun pasal atau ayat dalam UUD 1945 yang menyatakan bahwa pemilihan kepala daerah dilakukan melalui pemilihan umum; *Kedua*, makna tafsiran demokratis berdasarkan Pasal 18 ayat (1) tidak bisa serta merta dimaknai sebagai pemilihan langsung melalui pemilu.

Sistem pemilihan kepala daerah yang ditentukan pasal-pasal tersebut di atas dipertegas dalam peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Pemerintah (PP) No. 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah telah dibuat ketentuan lengkap mengenai tata cara penyelenggaraan mengenai pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Keberadaan PP No. 6 Tahun 2005 tersebut tidak jelas, karena menyangkut keberadaan KPUD selaku penyelenggara pemilu yang memiliki kewenangan untuk menerbitkan aturan dalam suatu keputusan sendiri.

Namun demikian, jika dikaji lebih dalam ada beberapa perbedaan secara substansial mekanisme pemilihan kepala daerah dengan sistem pemilu menurut Pasal 22E UUD 1945. *Pertama*, dalam pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, peran KPU sebagai penyelenggara Pemilu berdasarkan Pasal 22 E UUD 1945 tidak berlaku bahkan mengenai KPU sama sekali

²⁵ Pasal 9 ayat (1) UUD 1945

²⁶ Pasal 22C ayat (1) UUD 1945

²⁷ Pasal 6A ayat (1), (2), (3), (4) dan (5) UUD 1945

²⁸ Pasal 18 ayat (3) UUD 1945

tidak diatur dalam penjabarannya melalui Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 sebaliknya justru KPUD yang diatur sebagai penyelenggara Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Sedangkan KPUD (KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota) merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari KPU sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 4 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD. *Kedua*, tujuan pemilu berdasarkan pasal 22E ayat (2) menyebutkan bahwa "Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan wakil Presiden dan DPRD". Sehingga dalam kalimat tersebut sama sekali tidak disinggung tentang Pemilu untuk memilih Kepala Daerah. *Ketiga*, berdasarkan asas *lex posterior derogat priorilegi* terlihat bahwa pembuat undang-undang menggunakan standar ganda dalam menerjemahkan Pasal 18 ayat (4), yang termasuk domain Pemerintah daerah (Pasal 18) bukan hanya kepala daerah dan wakil kepala daerah tetapi juga DPRD. Pembuat undang-undang melakukan penafsiran untuk Pasal 18 ayat (4), tetapi dengan sengaja tidak melakukan penafsiran terhadap ketentuan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945.

Berdasarkan argumentasi masing-masing pihak yang disertai dengan alat bukti tertulis maupun keterangan saksi-saksi, dalam pertimbangan hukumnya Mahkamah Konstitusi antara lain menyatakan bahwa:

- Pasal 57 ayat (1) sepanjang anak kalimat "... yang bertanggung jawab kepada DPRD";

- Penjelasan Pasal 59 ayat (1)
- Pasal 66 ayat (3) huruf e “*meminta pertanggungjawaban pelaksanaan tugas KPUD*”;
- Pasal 67 ayat (1) huruf e sepanjang anak kalimat “... *kepada DPRD*”;
- Pasal 82 ayat (2) sepanjang anak kalimat “... *oleh DPRD*”

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) **tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat**; dan menolak permohonan para pemohon untuk selebihnya.

Menanggapi anggapan para pemohon bahwa Pemilihan Umum termasuk di dalamnya adalah Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, dalam amar Putusan Perkara No. 072-073/PUU-II/2004 Pengujian Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah Terhadap UUD 1945, Mahkamah Konstitusi menolak petitum pemohon. Hal ini dikarenakan Mahkamah Konstitusi tidak melihat alasan kuat pilkada masuk dalam pengertian pemilu Pasal 22E UUD 1945. Mahkamah Konstitusi memandang bahwa selain pengertian pemilu menurut Pasal 22E, terdapat pengertian pemilu lain seperti pilkada menurut asal 18 ayat (4) UUD 1945 yang perinciannya disebut dalam UU Pemda.²⁹

²⁹ Esensi Pasal 18 UUD 1945 pada dasarnya mengatur dua cara pemilu yaitu cara pemilu sendiri untuk memilih anggota DPRD dan cara demokratis untuk pilkada. Taufiqurrahman Syahuri, Anatomi Putusan MKRI Tentang Pilkada, *Makalah*, Seminar Putusan Mahkamah Konstitusi Pengujian UU No. 32 Tentang Pemerintah Daerah Kerja Sama Puslitka MK, Hans Seidel Foundation, dan PS-HTN-FH-UI di Menara Cakrawala, Jakarta, 28 Maret 2005, h. 5

Pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi menyatakan:

Terhadap pendapat apakah pilkada langsung termasuk kategori pemilu yang secara formal terkait dengan ketentuan Pasal 22E UUD 1945 dan segala peraturan penjabaran dari pasal *a quo*, Mahkamah berpendapat bahwa Pilkada langsung tidak termasuk kategori pemilihan umum sebagaimana dimaksudkan Pasal 22E UUD 1945. Namun demikian Pilkada langsung adalah pemilu secara materiil untuk mengimplementasikan Pasal 18 UUD 1945. Oleh karena itu dalam penyelenggaraannya dapat berbeda dengan Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945, misalnya dalam hal regulator, penyelenggara, dan badan yang menyelesaikan perselisihan hasil Pilkada, meskipun harus tetap berdasarkan atas asas-asas pemilihan umum yang berlaku.³⁰

Jika diperhatikan secara seksama, sebenarnya mayoritas hakim MK menghendaki pilkada masuk dalam kategori pemilu menurut Pasal 22E, namun karena Pasal 18 ayat (3) dan (4) UUD 1945 tidak secara eksplisit menyebut demikian, maka Mahkamah Konstitusi tidak dapat berpendapat lain selain yang diputuskan.

Keinginan Mahkamah Konstitusi demikian dapat dilihat dalam pertimbangan hukum yang menyatakan:

Menimbang bahwa pembuat undang-undang telah menetapkan KPUD sebagai penyelenggara Pilkada langsung, yang mana Mahkamah berpendapat hal tersebut menjadi wewenang dari pembuat undang-undang. Walaupun demikian KPUD harus dijamin independensinya dalam penyelenggaraan Pilkada langsung, dan apabila independensi KPUD tidak dijamin, hal ini akan mengganggu pelaksanaan hak rakyat sebagai pemegang kedaulatan yang ditentukan dalam pasal 1 ayat (2) UUD 1945, bertentangan dengan jaminan perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum yang dimuat dalam Pasal 28D UUD 1945. Atas dasar pertimbangan demikian, Mahkamah berpendapat bahwa pembuat undang-undang dapat dan memang sebaiknya pada masa yang akan datang menetapkan KPU sebagaimana dimaksud Pasal 22E UUD 1945 sebagai penyelenggara pilkada langsung mengingat KPU, selain memang merupakan lembaga yang sengaja dibentuk oleh UUD 1945 sebagai

³⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi ..., *Op. Cit.*, h. 109-110

penyelenggara Pemilu, KPU juga telah membuktikan kemampuan dan independensinya dalam penyelenggaraan Pemilu anggota DPR, DPRD, DPD, dan Presiden/Wakil Presiden pada tahun 2004, serta demi pertimbangan efisiensi penyelenggaraan Pemilu dan penciptaan sebuah kelembagaan dan kesisteman yang kuat dalam penyelenggaraan Pemilu di Indonesia. **Untuk masa yang akan datang diperlukan lembaga penyelenggara pemilu yang independen, profesional, dan mempunyai akuntabilitas untuk menyelenggarakan Pemilu di Indonesia yang fungsi tersebut seharusnya diberikan kepada komisi pemilihan umum sebagaimana dimaksud oleh Pasal 22E UUD 1945 dengan segala perangkat kelembagaan dan pranatanya.**³¹

Berdasarkan Keputusan Mahkamah Konstitusi tersebut maka paradigma pilkada berdasarkan UU Pemda bukanlah pemilu menurut UUD 1945. Keputusan Mahkamah Konstitusi cukup kontroversial, karena telah memberikan makna dan substansi pilkada menjadi setengah-setengah. Karena meskipun menolak gugatan pasal-pasal yang termasuk dalam paradigma pilkada sebagai pemilu, Mahkamah Konstitusi justru mengabulkan pasal lain yang sesungguhnya merupakan penjabaran langsung pasal-pasal yang berkaitan dengan paradigma pilkada sebagai pemilu, yakni pasal 57 ayat (1) dan pasal 67 ayat (1) huruf e.

Keragu-raguan Mahkamah Konstitusi dalam menolak ataupun menerima gugatan atas UU Pemda yang berkaitan dengan Pilkada terlihat dalam anak kalimat "untuk masa yang akan datang dst. ..." ini secara tersirat sebenarnya mencerminkan kesimpulan bahwa inilah penafsiran konstitusi yang sebenarnya dilakukan Mahkamah Konstitusi, sehingga tidak membuat rancu paradigma pemilu sebagai wahana untuk mengisi jabatan publik.

³¹ *Ibid.*, h. 110-111

Mencermati keragu-raguan pandangan Mahkamah Konstitusi tersebut Taufiqurrahman Syahuri, mengatakan³²:

Dalam putusannya nampak Mahkamah Konstitusi telah terjebak dengan kondisi empiris (kesisteman yang telah ada) yang sebenarnya sudah disadari bukan merupakan sistem demokrasi yang ideal. Atau dengan bahasa sederhana, kalau UUD saja secara tersurat tidak melarang sistem pilkadal menurut Pasal 18 UUD 1945, kenapa Mahkamah Konstitusi harus bersusah-susah membuat penafsiran ke depan untuk saat ini, dengan mengingkari sistem yang terlanjur diterapkan melalui UU Pemda dan PPnya. Biarlah pihak pembentuk undang-undang yang merivisinya nanti.

Paradigma "yang sebenarnya" inilah yang juga diinginkan oleh tiga hakim konstitusi yang mengambil posisi berbeda pendapat (*dissenting opinion*) dengan gaya bahasanya masing-masing. Sebagaimana dikemukakan hakim Mahkamah Konstitusi M. Laica Marzuki, "Seyogianya Mahkamah mengabulkan semua permohonan Para Pemohon, kecuali yang berpaut dengan Pasal 1 butir 2 UU Pemda manakala status KPUD selaku penyelenggara pilkada langsung adalah dalam kaitan selaku penerima delegasi."³³

Pendapat ini dipertegas oleh hakim Mahkamah Konstitusi Maruarar Siahaan:

Permohonan Para Pemohon yang berpendapat bahwa aturan dalam Pasal 24 ayat (5) UU No. 32 Tahun 2004, seharusnya termasuk rezim pemilihan umum, sehingga seharusnya pelaksanaan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 merujuk pada Pasal 22E ayat (1) dan ayat (5) UUD 1945, di mana pemilihan umum untuk memilih Gubernur, Bupati dan Walikota sebagai Kepala Daerah dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil yang diselenggarakan oleh satu komisi pemilihan umum yang bersifat

³² Taufiqurrahman Syahuri, *Op. Cit.*, h. 8

³³ Putusan MK. *Op. Cit.*, h. 120

nasional, bebas dan mandiri.³⁴

Hakim Konstitusi A. Muktie Fadjar melihat, akibat penafsiran Mahkamah Konstitusi itu akan terbangun demokrasi yang "patah-patah" atau "mulur mengkeret" seperti karet gelang:

Mahkamah sebagai "*the guardian of constitution*", seyogyanya memberikan pencerahan dalam membangun sistem ketatanegaraan dan sistem demokrasi di Indonesia yang berkelanjutan (*sustainable democracy*), bukan demokrasi yang patah-patah, "mulur mungkrèt", seperti gelang karet.³⁵

Pendapat yang sama disampaikan Ray Rangkuti,³⁶ yang mengatakan bahwa keputusan Mahkamah Konstitusi sedikit banyak telah menutup sebagian kecil persoalan materi substansi UU Pemda, yang pada dasarnya memang memiliki kelemahan sangat mendasar. Sekalipun begitu, keputusan Mahkamah Konstitusi tetap mengandung persoalan baru, baik secara substansi maupun teknis. Selanjutnya dia juga mengatakan jika melihat basis argumentasi dasar penetapan hukum Mahkamah Konstitusi untuk menolak atau mengabulkan gugatan bertumpu pada empat dasar, yakni: (1) pentingnya menjaga independensi KPUD, (2) pentingnya menjamin kualitas pilkada langsung di daerah, (3) pentingnya penerapan asas pemilu, *luber dan jurdil*, (4) bahwa lembaga politik akan berpotensi mengintervensi penyelenggaraan pilkada langsung, sehingga sudah semestinya Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan para penggugat dan menolak masuknya intervensi pemerintah dalam pilkada.

³⁴ *Ibid.*, h. 125

³⁵ *Ibid.*, h. 123

³⁶ Ray Rangkuti, Putusan MK yang Membingungkan, *Jawa Pos*, Kamis 24 Maret 2005.

Kenyataan-kenyataan demikian menunjukkan bahwa ketentuan-ketentuan pemilihan kepala daerah secara langsung dalam UU pemda memiliki permasalahan dalam sistem pemilu menurut UUD 1945, permasalahan dimaksud dapat berupa ruang lingkup materi, teknik maupun dalam penyelenggaraanya. Dengan demikian penelitian tentang hal tersebut perlu dilakukan.

1.2 Rumusan Masalah

Sistem Pemilihan Kepala Daerah berdasarkan UU Pemda ditentukan dalam Pasal 56 sampai dengan 119. Kenyataannya UU Pemda telah melakukan perubahan yang mendasar mengenai Pemilihan Kepala Daerah. Sistem Pemilihan Kepala daerah dalam UU Pemda ini secara substansial berbeda dengan Sistem Pemilu yang digunakan berdasarkan Pasal 22E UUD 1945.

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan seperti tersebut di atas, maka dapat ditentukan pokok masalah (tema sentral) yaitu **Apakah Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah Pemilu Menurut Pasal 22E UUD 1945**. Berpangkal tolak dari pokok masalah (tema sentral) tersebut mengandung dua isu hukum sebagai berikut:

- a. Apakah KPUD sebagai penyelenggara pemilihan kepala daerah berdasarkan UU Pemda sama dengan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota sebagai penyelenggara Pemilu menurut UUD 1945?
- b. Apakah proses pemilihan kepala daerah berdasarkan UU Pemilu atautkah berdasarkan UU Pemda?

1.3 Tujuan Penelitian

1.3.1 Tujuan Umum:

Mengkaji kaidah hukum materiil yang berkaitan dengan pemilihan kepala daerah dalam sistem pemilu menurut UUD 1945, dengan berdasarkan Teori Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi.

Tujuan ini dimaksudkan untuk memberikan masukan dan sumbangan pemikiran yang bersifat konseptual dalam sistem pemilihan kepala daerah.

1.3.2 Tujuan Khusus:

- a) Untuk mengkaji apakah pemilihan kepala daerah berdasarkan UU Pemda adalah Pemilu Menurut Ketentuan Pasal 22E UUD 1945.
- b) Untuk mengetahui kendala yuridis yang akan timbul dalam penyelenggaraan Pemilihan Kepala daerah berdasarkan UU Pemda.

1.4 Kegunaan

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk pengembangan teoritikal dan praktikal.

1.4.1 Kegunaan Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoritis dalam rangka mengembangkan konsep Hukum Tata negara terutama yang berkaitan dengan asas-asas hukum tentang Pemerintahan daerah khususnya Sistem Pemilihan Kepala Daerah.



1.4.2 Kegunaan Praktis

- a. Bagi Pemerintah daerah, dapat dijadikan sebagai bahan masukan dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah khususnya Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah. Disamping itu dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan untuk menghilangkan keraguan dari penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dalam mengakomodasikan aspirasi masyarakat di daerah.
- b. Bagi Pemerintah dapat dijadikan pertimbangan dalam menetapkan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemerintah daerah, juga dalam menentukan kebijaksanaan Pusat di Daerah.

1.5 Metode Penelitian

1.5.1 Jenis Penelitian

Sesuai dengan latar belakang dan tujuannya, penelitian tentang pemilihan kepala daerah berdasarkan undang-undang nomor 32 tahun 2004 dalam sistem pemilu menurut undang-undang Dasar 1945 adalah penelitian hukum normatif (dogmatik),³⁷ yang ditujukan untuk menemukan dan merumuskan argumentasi hukum,³⁸ melalui analisis terhadap pokok permasalahan.

³⁷ Philipus M. Hadjon mengutip pendapat J. Gijssel, mengatakan bahwa Kajian Dogmatik Hukum berfokus pada hukum positif, antara lain: (1) mempelajari aturan hukum dari segi teknis; (2) berbicara tentang hukum; (3) bicara hukum dari segi hukum; dan (4) bicara problem yang konkret. Lihat J. Gijssel dalam Philipus M. Hadjon, Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik (Normatif), *Yuridika*, Majalah fakultas Hukum, No. 6 Tahun IX, November-Desember 1994, h. 11. Di waktu lain Philipus M. Hadjon juga mengatakan, bahwa kekuatan kajian hukum normative terletak pada langkah-langkah yang mudah ditelusuri ilmuwan hukum lain ... Oleh karena itu langkah awal suatu kajian hukum normative adalah penentuan pokok masalah secara tepat dan selanjutnya ditarik isu-isu hukum terkait atau komponen-komponen yang

1.5.2 Pendekatan Masalah

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini, antara lain:

- a. Pendekatan histories; pendekatan ini digunakan untuk menelusuri perjalanan undang-undang pemerintah daerah berdasarkan UUD 1945;
- b. Pendekatan perundang-undangan dan pendekatan yurisprudensi terkait dengan Pilkada.

Melalui analisis isu hukum (legal issues, legal questions), diharapkan dapat dirumuskan argumentasi hukum yang bermanfaat bagi pembangunan ilmu hukum, khususnya solusi masalah pemilihan kepala daerah langsung.

1.5.3 Sumber Bahan Hukum

Sumber Bahan Hukum dalam penelitian ini diperoleh dari.³⁹

- a) Bahan hukum primer (*primary sources or authorities*), yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, meliputi:

mendukungnya. Philipus M. Hadjon, *ibid.* Menurut Peter Mahmud Marzuki Penelitian Hukum meliputi Penelitian Hukum Normatif (Dogmatik) dan Penelitian Hukum Doktrinal. Penelitian Hukum Normatif (Dogmatik) adalah penelitian tentang peraturan perundang-undangan, yurisprudensi (*case law*), kontrak, dan nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat yang kadang-kadang disebut juga penelitian hukum empirik. Sedangkan Penelitian Hukum Doktrinal adalah penelitian terhadap asas-asas hukum, literature hukum, pandangan-pandangan para sarjana hukum yang mempunyai kualifikasi tinggi, dan kegiatan perbandingan hukum. Lihat Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, *Yuridika*, Majalah Fakultas Hukum Unair. Vol. 16, No. 1, Maret-April 2001, h. 104.

³⁸ Philipus M. Hadjon, Revitalisasi Pendidikan Tinggi Hukum, *Makalah*, Disampaikan dalam Seminar Nasional yang diselenggarakan oleh Senat Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 12 Desember 1999, h. 7. *Argumentation (argument)* mempunyai dua makna: (1) "*argument*" berarti rangkaian nalar (*trains of reasoning*); (2) "*argument*" menunjuk interaksi manusia (*human interaction*) yang berkaitan dengan forum argumentasi (mis. Pengadilan, temu ilmiah, konggres dll.). Selanjutnya pada halaman h. 9. diketengahkan tiga teori argumentasi hukum, yaitu: (1) teori argumentasi logika didasarkan pada pendekatan logika formal; (2) teori argumen retorika, dengan fokus efektivitas argumentasi dengan bersaranakan bahasa; (3) teori argumentasi dialogis, mempolakan argumentasi hukum sebagai bagian dari suatu diskusi. Dalam pendekatan dialogis ini dikombinasikan dengan model logika dan retorika.

³⁹ Peter Mahmud M, Penelitian Hukum, *Makalah*, Lokakarya Penelitian Hukum Normatif di Bagian/Jurusan Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Jember pada tanggal 4 Oktober 2003, h. 7. Lihat juga, CFG Sunaryati Hartono, Penelitian Hukum di Indonesia pada Akhir Abad ke-20, Bandung: Alunni, 1994, h. 134

1. Norma atau kaidah dasar, yaitu Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945
2. Peraturan dasar, yakni pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945 dan Ketetapan ketetapan MPR (Tap MPR No. XV/MPR/1998)
3. Peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemilu dan pemilihan kepala daerah. Adapun peraturan perundang-undangan berkait dengan pemilu dan pemilihan kepala daerah yang dikaji antara lain, adalah:
 - Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah
 - Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah
 - Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme
 - Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah
 - Undang-Undang No. 22 Tahun 2000 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD
 - Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum
 - Peraturan Pemerintah No. 25 tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom
 - Peraturan Pemerintah No. 84 tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah

- Peraturan Pemerintah No. 105 tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah
 - Peraturan Pemerintah No. 6 tahun 2005 tentang Pemilihan Kepala Daerah
 - Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 2 tahun 2000 tentang Pedoman Tata cara Pencalonan, Pemilihan, Pengesahan, dan Pembekalan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah
 - Putusan Mahkamah Konstitusi No. 072-073 Tahun 2004 Tentang Pengujian UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah Terhadap UUD 1945
- b) Bahan hukum sekunder (*secondary sources or authorities*) yang digunakan adalah kajian pustaka yang bersumber dari karya ilmiah berupa buku-buku teks, kamus hukum, jurnal ilmiah di bidang hukum, komentar-komentar atas putusan MK, hasil penelitian dan lain-lain yang berkaitan dengan permasalahan dalam tesis ini.

1.5.4 Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum

Bahan hukum yang mempunyai relevansi dengan pokok masalah yang telah dikumpulkan dan dihimpun (diinventarisasi), selanjutnya disistematisasi (diidentifikasi dan dikalsifikasi) dengan menggunakan system kartu catatan, yang terdiri dari kartu abstrak, kartu kutipan dan

kartu analisis (atau dijadikan satu kartu catatan)⁴⁰ untuk dijadikan alat dalam proses pemecahan masalah hukum (*legal problem solving*).

1.5.5 Metode dan Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum dimaksudkan untuk menilai hukum positif dan fakta hukum dengan menggunakan ilmu hukum. Pada penelitian hukum normatif, analisis bahan hukum hakekatnya kegiatan untuk mengadakan sistematika terhadap bahan-bahan hukum tertulis. Sistematisasi berarti membuat klasifikasi terhadap bahan-bahan tertulis tersebut untuk memudahkan pekerjaan analisis dan konstruksi.

Kegiatan-kegiatan yang dilakukan dalam analisis data, yaitu :

- a) Memilih pasal-pasal yang berisi kaidah-kaidah hukum yang mengatur masalah pemilu dan pemilihan kepala daerah.
- b) Membuat sistematika dari pasal-pasal tersebut sehingga menghasilkan klasifikasi tertentu.
- c) Bahan hukum yang berupa peraturan perundang-undangan ini dianalisis.

Sebagai alat bantu analisis, dipergunakan metode interpretasi hukum.⁴¹

Penggunaan metode interpretasi yang tepat diperlukan untuk menjawab setiap isu hukum dengan menganalisis bahan hukum yang berkaitan dengan

⁴⁰ Philipus M. Hadjon, *Merancang dan Menulis Penelitian Hukum Normatif, Teori dan Filsafat*, Surabaya: fakultas Hukum Unair, h. 6

⁴¹ Pada hakekatnya obyek studi ilmu hukum adalah hukum, maka pusat perhatian penelitian hukum ditujukan untuk memahami isi hukum positif melalui interpretasi hukum. Kegunaan ajaran interpretasi hukum sangat besar, karena dengan interpretasi secara langsung akan mengkaitkan makna hukum dengan factor-faktor non hukum yang menjadi latar belakang pembentukan hukum positif. Soewoto, *Kekuasaan dan tanggungjawab Presiden Republik Indonesia: Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan yuridik Pertanggungjawaban Kekuasaan, Desertasi*, Surabaya: Fakultas Pascasarjana Unair, 1990, h. 37

tujuan peneliti.⁴² Metode interpretasi hukum yang digunakan adalah interpretasi sistematika (kaitan ketentuan peraturan perundang-undangan dalam keseluruhan aturan atau pasal-pasal secara utuh) dan metode interpretasi gramatikal (dari segi bahasa). Interpretasi sistematika digunakan untuk menjelaskan hubungan atau kaitan antara pasal-pasal dalam UUD 1945 maupun UU Pemda, dengan tujuan untuk mendapatkan suatu pengertian dan pemahaman tentang sistem pemilihan kepala daerah baik berdasarkan UUD 1945, maupun berdasarkan UU Pemda. Sedangkan interpretasi gramatikal digunakan untuk memahami konsep-konsep dan pengertian-pengertian hukum baik yang digunakan dalam UUD 1945 dan perubahannya maupun yang digunakan dalam UU Pemda.⁴³

1.6 Pertanggungjawaban Sistematika

Untuk memberikan gambaran secara garis besar masalah-masalah dalam penelitian, memudahkan pembahasan dan supaya dapat dipahami permasalahannya secara jelas, maka laporan penelitian ini disusun secara sistematis dalam bab dan sub bab sebagai berikut:

⁴² Menurut Philipus M. Hadjon, mengatakan bahwa metode interpretasi hukum meliputi: 1) interpretasi gramatikal: mengartikan suatu term hukum suatu bagian kalimat menurut bahasa sehari-hari atau bahasa hukum; 2) interpretasi sistematis: dengan titik tolak dari system aturan mengartikan sesuatu ketentuan hukum; 3) *wets-en rectshistorische interpretatie*: menelusuri maksud pembentukan UU adalah suatu *wetshistorische interpretatie*". Dalam usaha menemukan jawaban atas suatu isu hukum dengan menelusuri perkembangan hukum (aturan) disebut "*historische interpretatie*"; 4) interpretasi perbandingan hukum: mengusahakan penyelesaian suatu isu hukum dengan membandingkan berbagai stelsel hukum; 5) interpretasi antisipasi: menjawab suatu isu hukum dengan menadsarkan pada suatu aturan yang belum berlaku; 6) interpretasi teleologis: setiap interpretasi pada dasarnya adalah teleologis. Philipus M. Hadjon, *Pengkajian Hukum* . . ., *Op. Cit.*, . 6

⁴³ Philipus M. Hadjon, *Pengkajian Hukum Dogmatik (Normatif)*, *Yuridika*, Majalah Fakultas Hukum Universitas Airlangga, No. 6, Th. IX, Nopember-Desember 1994, h. 6

Bab satu, sebagai bab pendahuluan. Bab ini menguraikan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah yang merupakan tema sentral penelitian yang akan dianalisis selanjutnya dalam bab isi, tujuan penelitian yang terdiri dari tujuan umum dan tujuan khusus, manfaat penelitian, metode penelitian dan sistematika pembahasan. Bab ini merupakan pedoman bagi penyusunan bab-bab selanjutnya.

Bab isi meliputi bab dua dan bab tiga disusun untuk menjawab isu hukum berdasarkan masalah yang dirumuskan sebagai pangkal penelitian. Bab dua membahas sekaligus menjawab isu hukum pertama. Untuk mewujudkan tujuan tersebut, maka bab dua menyetengahkan judul KPUD sebagai Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan UU Pemda. Uraian dalam bab ini diawali dengan penggambaran umum tentang pengertian Pemilu berdasarkan UU Pemilu dan Pengertian Pilkada berdasarkan UU Pemda, selanjutnya diuraikan tentang Asas dan tujuan Pemilu dan Pilkada, Karakteristik dan pengertian Penyelenggara Pilkada yang meliputi pengertian KPU menurut UU Pemilu dan UU Pemda, Karakteristik KPU menurut UU Pemilu dan UU Pemda, serta tugas dan wewenang KPU berdasarkan UU Pemilu dan UU Pemda.

Bab tiga, memuat analisis yang bertujuan untuk menjelaskan dan sekaligus menjawab isu hukum kedua. Untuk mewujudkan tujuan tersebut, bab tiga diberikan judul Proses Pelaksanaan Pilkada berdasarkan UU Pemda. Uraian bab ini diawali dengan Persiapan Pelaksanaan Pilkada. Selanjutnya diuraikan tentang Pelaksanaan Pilkada yang memuat Mekanisme Penetapan pemilih, Mekanisme Pendaftaran dan Penetapan Pasangan Calon, Prosedur Kampanye, serta Sistem Pemungutan dan Penghitungan Suara; pada bagian akhir disajikan tentang

Penetapan Hasil Pilkada berdasarkan UU Pemda yang memuat antara lain Penetapan Pasangan Calon Terpilih, Pengesahan Hasil Pilkada, dan Pelantikan Hasil Pilkada.

Bab empat merupakan penutup. Bab ini berisikan inti jawaban dari pembahasan sesuai dengan rumusan masalah yang teruang dalam bentuk simpulan, di tambah dengan saran-saran dari peneliti yang dengan harapan dapat kiranya untuk memberikan sumbangan pengetahuan dan wacana yang positif dan dapat menjadikan pertimbangan atau kejelasan tentang pokok masalah (isu hukum), yang telah diuraikan dalam tiap-tiap bab isi.



BAB II

LEMBAGA PENYELENGGARAAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH

BAB II

LEMBAGA PENYELENGGARA PEMILIHAN KEPALA DAERAH

2.1 Pemilihan Umum Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945

Pemilihan Umum (pemilu) di Indonesia dalam perspektif sejarah telah berlangsung selama sembilan kali penyelenggaraan: *Pertama*, Pemilu 1955; *Kedua* Pemilu 1971; *Ketiga* Pemilu 1977; *Keempat* Pemilu 1982; *Kelima* Pemilu 1987; *Keenam* Pemilu 1992; *Ketujuh* Pemilu 1997; *Kedelapan* Pemilu 1999; dan *Kesembilan* Pemilu 2004.

Pemilu pertama tahun 1955, sampai pemilu-pemilu di masa orde baru 1971-1997, maupun pemilu pertama era transisi 1999 kesemuanya dilandasi oleh UUD 1945 yang ternyata tidak menyebut kata pemilu. Kenyataannya tidak ada yang menolak pelaksanaan pemilu karena berdasarkan pendapat para ahli hukum tata negara, meski kata pemilu tidak dicantumkan, dilihat dari berbagai ketentuan (seperti adanya Dewan Perwakilan rakyat, dan sebagainya) dapat disimpulkan bahwa UUD 1945 mengenal lembaga pemilihan umum untuk memilih para wakil-wakil rakyat. Lembaga ini ditetapkan dengan undang-undang dan keanggotaan didasarkan pada pengangkatan.

Landasan pelaksanaan pemilu dituangkan dalam bentuk Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang selanjutnya dijabarkan dalam wujud

undang-undang pemilu, peraturan pemerintah sebagai pelaksanaan undang-undang pemilu, dan seterusnya.

UUD 1945 yang diamandemen mengakomodasi secara eksplisit rumusan pemilu. Bab VII B dengan jelas merumuskan dengan judul Pemilihan Umum. Bab ini memuat hanya satu pasal saja, yaitu Pasal 22E. Pasal 22E merupakan hasil perubahan ketiga UUD 1945 yang berlangsung 9 Nopember 2001 – 10 Agustus 2001. Pasal 22E sendiri terdiri atas enam ayat. Selain Pasal 22E masih terdapat pasal lainnya yang menyebutkan kata-kata pemilihan umum, yaitu Pasal 6A¹, Pasal 19², Pasal 22C³, dan Pasal 24C⁴.

Berdasarkan amanah yang terkandung dalam Pasal 22E ayat (6) dibentuklah undang-undang organik yang mengatur lebih rinci tentang mekanisme pemilu, yaitu UU No. 31 Tahun 2003 atau Undang-Undang Partai Politik yang mengatur mekanisme pendirian (AD/ART) partai politik peserta pemilihan umum, UU No. 12 Tahun 2003 atau Undang-Undang Pemilu Legislatif yang mengatur mekanisme pemilihan anggota DPR, DPD, dan DPRD; UU No. 23 Tahun 2003 atau Undang-Undang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang mengatur mekanisme pemilihan Presiden dan Wakil Presiden; dan UU No. 24 Tahun 2003 atau Undang-Undang Mahkamah Konstitusi yang mengatur tentang proses penyelesaian sengketa tentang hasil penghitungan suara pemilihan umum.

¹ Pasal yang mengatur tentang dasar pemilihan umum untuk memilih presiden dan wakil presiden

² Pasal yang mengatur tentang dasar pemilihan umum untuk memilih anggota DPR

³ Pasal yang mengatur tentang dasar pemilihan umum untuk memilih anggota DPD

⁴ Pasal yang mengatur tentang lembaga yang berwenang memutus perselisihan hasil pemilihan umum

UU Pemilu Legislatif merupakan pengganti UU No. 3 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan UU No. 4 Tahun 2000. Beberapa dasar pertimbangan lahirnya undang-undang ini adalah adanya tuntutan dan perkembangan dinamika masyarakat sebagaimana dituangkan dalam perubahan UUD 1945 di mana pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD serta memilih Presiden dan wakil Presiden. Selain itu pemilu perlu diselenggarakan secara lebih berkualitas yang sekaligus mampu menjamin prinsip keterwakilan, akuntabilitas, dan legitimasi.

Mekanisme pemilu yang diatur meliputi, mulai dari konsep dasar, asas, tujuan, peserta, dan pelaksana serta tata cara penyelesaian hasil pemilu. Dengan demikian secara konstitusional pelaksanaan pemilu di Indonesia menjadi semakin jelas, tegas dan terarah.

2.1.1 Ruang Lingkup Pemilihan Umum

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 alinea keempat, antara lain menyatakan bahwa “kemerdekaan kebangsaan Indonesia disusun dalam suatu Undang-Undang Dasar yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat.”

Makna leksikologi “kedaulatan” memiliki arti kekuasaan tertinggi atas pemerintahan negara, daerah dan sebagainya.⁵ Harold J. Laski mengatakan⁶, “Kedaulatan (*sovereignty*) adalah kekuasaan yang sah (menurut hukum) yang

⁵ Tim Penyusun KBBI, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, h. 240

⁶ Harold J. Laski dalam Joeniarso, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*, Jakarta: Rineka Cipta, 1990, h. 12

tertinggi, kekuasaan tersebut meliputi segenap orang maupun golongan yang ada di dalam masyarakat yang dikausainya.”

C.F. Strong dalam bukunya *Modern Political Constitution* mengemukakan, “Kedaulatan adalah kekuasaan untuk membentuk hukum serta kekuasaan untuk memaksakan pelaksanaannya.”⁷

Dilihat dari segi hukum kedaulatan hakekatnya merupakan kekuasaan yang tertinggi yang harus dimiliki oleh negara. Kekuasaan tersebut meliputi: *Pertama*, kekuasaan yang tertinggi untuk menentukan serta melaksanakan hukum terhadap semua orang dan golongan yang terdapat dalam lingkungan kekuasaannya atau kedaulatan ke dalam (*internal sovereignty*); *Kedua*, kekuasaan tertinggi yang tidak diturunkan dari kekuasaan lain yang dimiliki oleh pihak lain (intervensi negara lain) atau kedaulatan ke luar (*external sovereignty*).

Pasal 1 ayat (2) perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 hasil amandemen menyatakan bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar.” Perubahan tersebut bermakna bahwa kedaulatan rakyat tidak lagi dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, tetapi dilaksanakan menurut ketentuan Undang Undang Dasar.⁸

⁷ C.F. Strong dalam *Ibid*.

⁸ Konsep ini merupakan transformasi dari demokrasi perwakilan yang selama ini kita anut, dimana masyarakat memberikan kedaulatannya secara penuh kepada wakil-wakilnya yang duduk dalam parlemen. Ketentuan ini cukup relevan, karena mengembalikan kedaulatan kembali kepada rakyat. Filosof J.J. Rousseau berpendapat: Demokrasi perwakilan pada hakekatnya bukanlah demokrasi karena lebih banyak memuaskan keinginan segelintir orang (*will of the few*) di legislative ketimbang keinginan rakyat sebagai kehendak umum (*general will*). Dengan demikian demokrasi langsung merupakan satu-satunya demokrasi yang tepat (benar). Riswanda Imawan, “Inkonstitusional, Desk Pilkada”, *Jawa Pos*, Kamis 10 Maret 2005.

Mencermati ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 pascamandemen, Ismail

Suny mengatakan:

Ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 pascamandemen mengisyaratkan bahwa walaupun tetap dianut asas kedaulatan rakyat, tetapi menganut pula secara tegas prinsip “kedaulatan yang dapat dibagi-bagi (*divided sovereignty*). Secara tegas dianut kedaulatan yang bersifat politik (*political sovereignty*) diletakkan “ditangan rakyat”, kedaulatan bersifat hukum (*legal sovereignty*) dipisah dalam dua bagian, legislatif dan eksekutif.⁹

Menurut pandangan Tataq Chidmad,¹⁰ konsekuensi akibat amandemen UUD 1945 Pasal 1 ayat (2), mengakibatkan MPR mengalami perbedaan substansi, walaupun eksistensinya tetap dipertahankan sebatas tugas dan wewenang yang cenderung deklaratif konstituif dari pada sebelum dilakukan amandemen ketiga dan keempat:

1. Fungsi pemegang kedaulatan rakyat (satu-satunya) sebagai lembaga tertinggi dihapus;
2. Penetapan GBHN juga dihapuskan, melebur dalam tugas presiden;
3. Pengangkatan presiden dan wakil presiden diserahkan sepenuhnya kepada mekanisme rakyat lewat pemilu langsung;
4. MPR tidak menetapkan UUD tetapi mengubah UUD;

⁹ Penisahan legislatif dan eksekutif memberikan implikasi bahwa MPR sebagai badan perwakilan yang terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD dipilih oleh rakyat dalam pemilu, sedangkan Presiden dan Wakil Presiden sebagai kepala pemerintahan dipilih dalam pasangan secara langsung oleh rakyat. Jadi baik DPR, dan DPD, maupun Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilu yang dilaksanakan menurut undang-undang. Ismail Suny, “Kedudukan MPR, DPR, dan DPD Pascaamandemen UUD 1945”, *Kertas Kerja*, “Seminar tentang Sistem Pemerintahan Indonesia Pascamandemen UUD 1945”, Badan Pembina Hukum Departemen Kehakiman dan HAM RI bekerja sama dengan Fakultas Hukum Unair dan Kanwil Depkimham Prop. Jawa Timur, Hyatt Regency Surabaya, 9-10 Juni 2004, h. 2-3

¹⁰ Tataq Chidmad, *Kritik Terhadap Pemilihan Langsung*, Yogyakarta: Pustaka Widyatama, h. 21

5. Teknis penghentian presiden dan wakil presiden tidak serta merta oleh MPR;
6. Susunan keanggotaan MPR berubah.

Ciri khas negara berkedaulatan rakyat (demokrasi) adalah melaksanakan pemilu dalam waktu-waktu tertentu. Karena pemilu pada hakekatnya merupakan pengakuan dan perwujudan daripada hak-hak politik rakyat dan sekaligus merupakan pendelegasian hak-hak tersebut oleh rakyat kepada wakil-wakilnya untuk menjalankan pemerintahan.

Melalui pemilu, transformasi kedaulatan rakyat menjadi kedaulatan negara dilakukan dalam fungsinya sebagai perjanjian sosial (*social contract*). Artinya, melalui pemilu, para individu pemegang hak politik bersepakat menyerahkan sebagian haknya kepada organisasi yang dipandang berpotensi untuk berkuasa atas membentuk kedaulatan negara.¹¹

Pasal 1 ayat (1) UU Pemilu Legislatif *juncto* Pasal 1 ayat (1) UU Pemilu Presiden dan Wakil Presiden menyatakan bahwa “*Pemilu adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.*”

A.S.S. Tambunan¹² berpendapat:

Pemilihan umum merupakan sarana pelaksanaan asas kedaulatan rakyat pada hakekatnya merupakan pengakuan dan perwujudan daripada hak-hak politik rakyat dan sekaligus merupakan pendelegasian hak-hak tersebut oleh rakyat kepada wakil-wakilnya untuk menjalankan pemerintahan.

¹¹ Arbi Sanit, *Reformasi Politik*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, h 186

¹² ASS Tambunan, *Pemilu di Indonesia dan Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD*, Bandung: Binacipta, 1986, h. 3

Menurut M. Rusli Karim:¹³

Esensi pemilihan umum adalah sebagai sarana kedaulatan untuk membentuk suatu sistem kekuasaan negara yang pada dasarnya lahir dari bawah menurut kehendak rakyat sehingga terbentuk kekuasaan negara yang benar-benar memancarkan ke bawah sebagai suatu kewibawaan sesuai dengan keinginan rakyat, oleh rakyat, menurut sistem permusyawaratan perwakilan.

Tataq Chidmad¹⁴ selanjutnya mengatakan bahwa pada prinsipnya pemilu dalam ranah demokrasi lebih bermakna sebagai: *pertama*, kegiatan partisipasi politik dalam menuju kesempurnaan oleh berbagai pihak; *kedua*, sistem perwakilan bukan partisipasi langsung dalam bahasa politik kepanjangan tangan di mana terjadi perwakilan penentuan akhir dalam memilih elit politik yang berhak duduk mewakili masyarakat; *ketiga*, sirkulasi pada elit politik yang berujung pada perbaikan *performance* pelaksana eksekutifnya.

Marsono mengatakan¹⁵:

Pemilihan umum adalah sarana yang bersifat demokratis untuk membentuk sistem kekuasaan negara yang berkedaulatan rakyat dan permusyawaratan perwakilan yang digariskan oleh Undang-Undang Dasar Negara. Kekuasaan negara yang lahir dengan pemilihan umum adalah Kekuasaan Negara yang lahir dari bawah menurut kehendak rakyat dan dipergunakan sesuai dengan keinginan rakyat, oleh rakyat, menurut sistem permusyawaratan perwakilan. Karena hanya dalam konteks demikian kekuasaan negara akan benar-benar memancarkan sebagai kewibawaan yang mampu memelihara budi pekerti kemanusiaan yang luhur serta tetap memegang teguh ciri-ciri moral rakyat yang luhur.

Berbeda dengan pendapat para pakar sebelumnya Parulian Donald mengatakan¹⁶:

¹³ M. Rusli Karim, *Pemilu Demokratis Kompetitif*, Yogyakarta. Tiara Wacana Yogya, 1991, h. 2.

¹⁴ Tataq Chidmad, *Op. Cit.*, h. 1

¹⁵ Marsono, *Pemilihan Umum 1997: Pedoman, Peraturan dan Pelaksanaan*, Jakarta: Djambatan, 1996, h. 1-2

Pemilu memang bukanlah segala-galanya menyangkut demokrasi. Pemilu adalah sarana pelaksanaan asas demokrasi dan sendi-sendi demokrasi bukan hanya terletak pada pemilu. Tetapi bagaimanapun, pemilu memiliki arti yang sangat penting dalam proses dinamika negara.

Mencermati praktek pemilu dalam sistem politik modern Eep Saefullah Fatah,¹⁷ membedakan pemilu dalam dua tipe, yaitu pemilu sebagai formalitas politik dan pemilu sebagai alat demokrasi. Sebagai formalitas politik, pemilu hanya dijadikan alat legitimasi pemerintahan nondemokratis. Sebaliknya, sebagai alat demokrasi, pemilu dijalankan secara jujur, bersih, bebas, kompetitif dan adil.

Memang banyak sekali pandangan para pakar dalam memberikan definisi pemilu bergantung pada sudut pandang mana mereka melihat, diantaranya hubungan pemilu dengan demokrasi¹⁸, partai¹⁹, pluralisme masyarakat²⁰, partisipasi warga negara²¹, dan lainnya. Sementara Solly Lubis, memandang pemilu dari segi ketatanegaraan merupakan salah satu jalan penting buat mengakhiri situasi temporer dalam katatnegaraan, termasuk bidang perlengkapan negara. Konsekuensi logisnya, dengan berhasilnya pemilu, diharapkan badan-

¹⁶ Parulian Donald, *Menggugat Pemilu*, Jakarta: Pustaka sinar Harapan, 1997, h. 8.

¹⁷ Eep Saifullah Fatah, "Pemilu dan Demokratisasi: Evaluasi Terhadap Pemilu-Pemilu Orde Baru dalam Seri Penerbitan Studi Politik", *Evaluasi Pemilu Orde Baru*, Jakarta: Mizan Pustaka kerja sama Lab. Ilmu Politik FISIP UI, 1997, h. 14

¹⁸ Dalam konteks demokrasi parlementer Hugh Gait-Skell menulis lebih jelas: 1) rakyat mempunyai hak dan kesempatan untuk mengubah pemerintahan secara damai; 2) pelaksanaan pemilu secara reguler; 3) pilihan bebas yang memungkinkan pemilih menentukan orang dan partai yang diinginkan. Hugh Gait-Skell dalam M. Rusli Karim, *Op. Cit.*, 64.

¹⁹ Huckshorn menulis, "melalui partai kita dapat memilih pemimpin bangsa; membantu menjalankan mesin pemilu; sebagai sarana kampanye politik; mengawasi kegiatan-kegiatan kaum ekstremis dari kedua sisi spectrum politik; mendorong diskusi umum tentang isu-isu penting; dan yang penting berfungsi sebagai jembatan antara rakyat dan pemerintah. Hucksorn dalam *Ibid.*, h. 9

²⁰ Carl Friederich menulis, "Pemilu merupakan suatu cara untuk menemukan orang-orang yang memenuhi kualitas perwakilan". *Ibid.*

²¹ Menurut M. Rusli Karim, "Pemilu sebagai partisipasi politik warga negara dapat dijadikan sarana penegakkan nilai-nilai demokrasi di dalam proses politik". *Ibid.*

badan perlengkapan negara yang lama diganti dengan badan-badan negara sebagai produk pemilu.²²

Berdasarkan pendapat-pendapat tersebut maka jelaslah bahwa hampir semua sarjana politik²³ sepakat bahwa pemilu merupakan satu kriteria penting untuk mengukur kadar demokrasi sebuah sistem politik. Mereka sepakat bahwa kadar demokrasi sebuah pemerintahan dapat diukur, antara lain, dari ada tidaknya pemilu yang mengabsahkan pemerintahan itu.

Konsekuensi logis dari ketentuan tersebut maka penyelenggaraan pemilu harus dilaksanakan secara lebih berkualitas agar lebih menjamin derajat kompetisi yang sehat, partisipatif, mempunyai derajat keterwakilan yang lebih tinggi, dan memiliki mekanisme pertanggungjawaban yang jelas.

Komaruddin Hidayat berpendapat:

Pemilu yang berkualitas setidaknya harus dilihat dari dua sisi. *Pertama*, prosesnya berjalan sesuai dengan prinsip-prinsip pemilu yang demokratis, *luber*, dan *jurdil* serta dipatuhinya semua peraturan pemilu. *Kedua*, hasilnya, yakni orang-orang yang terpilih, baik yang duduk di lembaga legislatif maupun eksekutif adalah orang-orang yang berintegritas tinggi, moralitasnya teruji dan kapasitasnya tidak diragukan.²⁴

Miriam Budiardjo berkomentar²⁵:

Di kebanyakan negara demokrasi di dunia Barat, pemilu dianggap sebagai lambang, sekaligus tolok ukur, dari demokrasi. Hasil pemilu yang diselenggarakan dalam suasana keterbukaan dengan kebebasan berpendapat dan kebebasan berserikat, dianggap dengan agak akurat

²² Solly Lubis, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, Bandung: Alumni, 1971, h. 180-181

²³ Dahl (1985), Carter dan Herz (1982), Mayo (1982), Ranney (1990), dan Sundhaussen (1992) adalah beberapa di antara sarjana yang menganggap pemilu sebagai criteria untuk mengukur kadar demokrasi. Fep Saifullah Fatah, *Loc. Cit.*

²⁴ Komaruddin Hidayat dalam Topo Santoso dan Didik Supriyanto, *Mengawas Pemilu Mengawal Demokrasi*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2004, h. v

²⁵ Meriam Budiardjo, *Demokrasi di Indonesia: Demokrasi Parlemen dan Demokrasi Pancasila*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1996, h. 243.

mencerminkan partisipasi dan aspirasi masyarakat. Sekalipun demikian disadari bahwa pemilu tidak merupakan satu-satunya tolok ukur dan perlu dilengkapi dengan pengukuran beberapa kegiatan lain yang lebih bersifat berkesinambungan, seperti partisipasi dalam kegiatan partai, *lobbying*, dan sebagainya.

Mempertegas pendapat tersebut M. Rusli Karim merinci unsur-unsur pemilu yang demokratis: 1) sebagai aktualisasi dari prinsip keterwakilan politik; 2) aturan permainan yang *fair*; 3) dihargainya nilai-nilai kebebasan; 4) diselenggarakan oleh lembaga yang netral atau mencerminkan berbagai kekuatan politik secara proposional; 5) tiadanya intimidasi; 6) adanya kesadaran rakyat tentang hak politiknya dalam pemilu; dan 7) mekanisme dan prosedur pelaporan hasilnya dapat dipertanggungjawabkan secara moral.²⁶

M. Rusli Karim dalam kesempatan yang lain menentukan enam unsur suatu pemilu dikatakan demokratis²⁷:

1. memberikan keleluasaan pada rakyat dalam menentukan pilihan tanpa tekanan dan paksaan;
2. perlakuan yang sama oleh penyelenggara pemilu terhadap semua kontestan;
3. adanya kemampuan yang relatif sama antar kekuatan politik untuk saling berkompetisi di dalam pemilu;
4. penyelenggaraan kampanye yang terbuka;
5. kesiapan warga negara untuk terlibat dalam politik sesuai dengan hak dan kewajibannya serta tunduk pada aturan main yang ada;
6. penghitungan dan pelaporan hasil suara secara jujur.

²⁶ M. Rusli Karim, *Op. Cit.*, h., 37

²⁷ *Ibid.*, h. 67

Kenyataannya berdasarkan hasil studi, hampir tak ada sistem pemerintahan yang bersedia menerima cap tidak demokratis, maka hampir tak ada sistem pemerintahan yang tidak menjalankan pemilu.²⁸ Bagi sejumlah negara yang menerapkan atau mengklaim diri sebagai negara demokrasi (berkedaulatan rakyat), pemilu memang dianggap sebagai lambang sekaligus tolok ukur utama dan pertama dari demokrasi.²⁹ Artinya, pelaksanaan dan hasil pemilu merupakan refleksi dari suasana keterbukaan dan aplikasi dari nilai dasar demokrasi, di samping perlu adanya kebebasan berpendapat dan berserikat yang dianggap cerminan pendapat warga negara. Alasannya, pemilu memang dianggap akan melahirkan suatu representasi aspirasi rakyat yang tentu saja berhubungan erat dengan legitimasi bagi pemerintah.³⁰

Apapun alasannya hanya pemerintahan yang representatiflah yang dianggap memiliki legitimasi dari rakyat untuk memimpin dan mengatur pemerintahan (menjadi pengelola kekuasaan). Sehingga dengan melalui pemilu juga, klaim jajaran elit pemerintahan bekerja untuk dan atas nama kepentingan rakyat menjadi dapat diakui.

Eep Syaifullah mencatat pemilu yang demokratis diidentifikasi dengan melihat sejauh mana “pertarungan antar-kelompok” terekspresikan sehingga

²⁸ Hanya sejumlah kecil saja negara yang tidak menjalankan pemilu seperti Brunei Darusalam dan sejumlah negara monarki di Timur Tengah. Bahkan sistem pemerintahan komunipun, sebelum mereka runtuh mengadakan pemilu, sekalipun lebih merupakan formalitas politik. Eep Syaifullah Fatah, *Op. Cit.*, h. 14

²⁹ Dhurorudin Mashad, *Korupsi Politik, Pemilu dan Legitimasi Pasca Orde Baru*, Jakarta. Pustaka Cidesindo, 1999, h. 1. Dahl (1985), Carter dan Herz (1982), Mayo (1982), Ranney (1990), dan Sundhaussen (1992) adalah beberapa di antara sarjana yang menganggap pemilu sebagai kriteria untuk mengukur kadar demokrasi. Eep Syaifullah Fatah, *Ibid.*

³⁰ Sebagai perwujudan demokrasi dan atau kedaulatan rakyat pemilu merupakan *transmissions belt of Power* (pengalihan kekuasaan) dari rakyat kepada kekuasaan negara. Carl Friedrich dalam *Ibid.*

menghasilkan representasi politik. Nilai demokratis sebuah pemilu terutama dinilai dari tingkat kompetisi yang berjalan di dalamnya. Semakin kompetitif sebuah pemilu maka semakin demokratis³¹. Menanggapi ini menurut Macridis: manakala sebuah pemilu kehilangan ciri kompetitifnya, ia pun menjadi sebuah ritual politik yang semu. Sebuah “manipulasi untuk mencari legitimasi semata”.³²

Pada akhirnya sebagai arena kompetisi politik yang sehat, pemilu demokratis membutuhkan sejumlah persyaratan:

1. ada pengakuan terhadap hak pilih warga negara tanpa terkecuali;
2. ada keleluasaan untuk membentuk “tempat penampungan” bagi pluralitas aspirasi masyarakat pemilih;
3. tersedia mekanisme rekrutmen politik bagi calon-calon wakil rakyat yang demokratis;
4. ada kebebasan bagi pemilih untuk mendiskusikan dan menentukan pilihan;
5. tanpa keleluasaan-keleluasaan tersebut sebuah prosesi pemilu dapat menjebak masyarakat pemilih untuk “membeli kucing dalam karung”;
6. ada komite atau panitia pemilihan yang independen;
7. ada keleluasaan bagi setiap kontestan untuk berkompetisi secara sehat;
8. penghitungan suara yang jujur; dan
9. netralisasi birokrasi.³³

³¹ Eef Syaifullah, *Op. Cit.*, h. 15

³² Roy C. Macridis dalam *Ibid.*, h. 15

³³ *Ibid.*, h. 15-16

2.1.2 Tujuan Pemilihan Umum

Pada hakekatnya pemilu, di negara manapun mempunyai esensi yang sama. Pemilu, berarti rakyat melakukan kegiatan memilih orang atau sekelompok orang menjadi pemimpin rakyat atau pemimpin negara. Pemimpin yang dipilih itu akan menjalankan kehendak rakyat yang memilihnya.

Menurut Parulian Donald,³⁴ ada dua manfaat yang sekaligus sebagai tujuan atau sasaran langsung yang hendak dicapai dengan pelaksanaan lembaga politik pemilu, yaitu pembentukan atau pemupukan kekuasaan yang absah (*otoritas*) dan mencapai tingkat keterwakilan politik (*political representativeness*).

Dari sudut pandang tujuan kedua manfaat (tujuan) tersebut merupakan tujuan langsung yang berada dalam skala waktu relatif pendek. Hal ini mengisyaratkan bahwa manfaatnya dirasakan segera setelah proses pemilu berlangsung. Adapun tujuan tidak langsung dihasilkan dari keseluruhan aktivitas dari semua pihak yang terlibat dalam proses pemilu, baik kontestan, maupun para pelaksana dan pengawas dalam kurun waktu relatif lama, yaitu pembudayaan politik dan pelembagaan politik.³⁵ Dalam arti lebih sederhana tujuan langsung berkaitan dengan hasil pemilu, sedangkan tujuan tidak langsung berkenaan dengan proses pencapaian hasil tersebut.

Arbi Sanit³⁶ menyimpulkan bahwa pemilu pada dasarnya memiliki empat fungsi utama yakni: 1) pembentukan legitimasi penguasa dan pemerintah; 2) pembentukan perwakilan politik rakyat; 3) sirkulasi elit penguasa; dan 4) pendidikan politik.

³⁴ Parulian Donald, *Menggugat Pemilu*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1997, h. 5

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Arbi Sanit, *Partai, Pemilu, dan Demokrasi*, Jakarta: Pustaka Pelajar, 1997, h. 158

Marsono mengatakan:

Pemilihan umum hakekatnya merupakan pranata terpenting dalam tiap negara demokrasi. Pranata ini berfungsi untuk memenuhi tiga prinsip pokok demokrasi, yaitu kedaulatan rakyat, keabsahan pemerintahan, dan pergantian pemerintahan secara teratur. Ketiga prinsip ini bertujuan untuk menjamin terjaga dan terlaksananya cita-cita kemerdekaan, mencegah bercokolnya kepentingan tertentu di dalam tubuh pemerintahan.³⁷

Menurut Arbi Sanit³⁸ sumbangan pemilu bagi terwujudnya perubahan internal dan hubungan antara lembaga kepresidenan (eksekutif) dengan lembaga perwakilan rakyat (legislatif) adalah:

1. Menghasilkan semua anggota lembaga perwakilan rakyat;
2. Menghasilkan wakil rakyat yang mandiri, responsif terhadap pemilih, berkemampuan politis dan teknis legislatif dan terkontrol serta bertanggungjawab kepada pemilih
3. Menghasilkan partai pemenang sehingga mampu mendukung pemerintah yang bekerja secara efektif dan responsif
4. Menjamin penghormatan dan ketaatan serta birokrasi kepada etika politik dan budaya politik demokrasi serta hukum.

Memang harus diakui bahwa tujuan pemilu secara signifikansi berbeda menurut sistem politik yang ada, begitu juga fungsinya. Bagi sistem politik liberal pemilu memiliki empat tujuan pokok. *Pertama*, membentuk basis konsep demokrasi liberal. Tanpa pemilu, tanpa persaingan terbuka diantara kekuatan sosial dan kelompok politik dalam menuju kekuasaan politik maka tidak ada demokrasi. *Kedua*, pemilu melegitimasi sistem politik. *Ketiga*, mengabsahkan

³⁷ Marsono, *Op. Cit*, h. 330

³⁸ Arbi Sanit, *Op. Cit*, h. 199

kepemimpinan politik. *Keempat*, pemilu sebagai unsur pokok partisipasi politik di negara-negara demokrasi barat.

Kenyataan ini juga diakui oleh Ali Moertopo pada masa orde baru masih berjaya. Menurutnya tujuan pemilu 1971 adalah: 1) menciptakan stabilitas dan kemantapan politik; 2) perombakan struktur politik dengan pengakuan bagi GOLKAR; 3) menciptakan mekanisme dan infrastruktur politik yang dapat bekerjasama dengan pemerintah dalam melansir usaha-usaha pembangunan; 4) membangkitkan kesadaran demokrasi rakyat banyak.³⁹

Berbeda dengan itu dipandang dari kaca mata demokrasi, tujuan pemilu hendaklah kembali berpegang pada prinsip kebijaksanaan yang demokratis yaitu menjamin kepentingan semua golongan masyarakat. Untuk itu tujuan pemilu harus dinyatakan dalam fungsi-fungsi utama pemilu yaitu⁴⁰: *Pertama*, membentuk pemerintahan perwakilan lewat partai politik pemenang pemilu; *Kedua*, menentukan wakil rakyat di lembaga perwakilan rakyat; *Ketiga*, pergantian atau pengukuran elit penguasa, dan; *Keempat*, pendidikan politik bagi rakyat melalui partisipasi masyarakat di dalam pemilu.

Menurut Arbi Sanit, pemilu sebagai sarana pelaksanaan asas kedaulatan rakyat secara umum harus mampu mengakomodasi tujuan (fungsi) pemilu: *Pertama*, mendapatkan keabsahan (legitimasi) dari rakyat; *Kedua*, mendapatkan posisi kekuasaan; *Ketiga*, perubahan (sirkulasi) elit; dan *Keempat*, pendidikan politik yang dimanfaatkan.⁴¹

³⁹ Ali Moertopo, *Strategi Politik Nasional*, Jakarta: CSIS, 1974, h. 52

⁴⁰ Arbi Sanit, *Op. Cit.*, h. 199-200

⁴¹ Arbi Sanit, "Politisasi Peraturan Pemilu", *Pemilu 1997, Jajak Pendapat dan Analisa*, Jakarta: Institut Studi Arus Informasi, 1978, h. 33

Pasal 22E ayat (1) menyebutkan, “Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.” Operasionalisasi dari Pasal 22E dituangkan dalam UU No. 12 Tahun 2003 yang mengakomodasi pelaksanaan pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD; dan UU No. 23 Tahun 2003 yang mengakomodasi pelaksanaan pemilihan umum untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden.

Berdasarkan ketentuan undang-undang legislatif, pemilu diselenggarakan dengan tujuan untuk memilih wakil rakyat dan wakil daerah, serta untuk membentuk pemerintahan yang demokratis, kuat, dan memperoleh dukungan rakyat dalam rangka mewujudkan tujuan nasional sebagaimana diamanatkan UUD 1945.⁴² Sedangkan Undang-Undang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden menyebutkan bahwa Pemilu Presiden dan Wakil Presiden diselenggarakan dengan tujuan untuk memilih presiden dan wakil presiden yang memperoleh dukungan yang kuat dari rakyat sehingga mampu menjalankan fungsi-fungsi kekuasaan pemerintahan negara.⁴³

Menyimpulkan dari ketentuan undang-undang Tataq Chidmad,⁴⁴ memandang:

Pemilu berdasarkan undang-undang pemilu bertujuan untuk memilih wakil-wakil rakyat yang akan duduk dalam badan perwakilan rakyat;⁴⁵ dan untuk memilih presiden dan wakil presiden.⁴⁶

⁴² Konsideran umum angka 2 tentang tujuan Penjelasan UU Pemilu Legislatif

⁴³ Konsideran umum angka 2 tentang tujuan Penjelasan UU Pemilu Presiden dan wakil Presiden

⁴⁴ Tataq Chidmad, *Loc. Cit.*

⁴⁵ Pasal 3 UU Pemilu Legislatif juncto Pasal 1 ayat (1) UU Pemilu Presiden

⁴⁶ Pasal 1 ayat (1) dan (2) UU Pemilu Presiden

2.1.3 Asas Pemilihan Umum

Asas berdasar pemaknaan hukum memiliki arti⁴⁷: 1) dasar (sesuatu yang menjadi tumpuan berpikir atau berpendapat); 2) dasar cita-cita (perkumpulan atau organisasi); 3) hukum dasar.

Sepanjang sejarah perjalanan pemilu telah dirumuskan tiga kali asas pemilihan umum. Berdasarkan Pasal 35 UUDS 1950, ditetapkan 5 (lima) asas yang dipergunakan dalam pemilu pertama 1955, yaitu: Umum, Berkesamaan, Langsung, Bebas, dan Rahasia.⁴⁸

Berdasarkan ketetapan MPR No. XI/MPR/1966 asas kebersamaan tidak dipakai lagi karena sebagian dari anggota DPR dinyatakan diangkat (khususnya bagi anggota ABRI karena tidak ikut dalam Pemilu), Sehingga Pemilu pertama masa orde (Pemilu 1971) hanya menggunakan empat asas pemilu yaitu langsung, umum, bebas, dan rahasia. Asas luber ini tetap dipertahankan selama pelaksanaan pemilu orde baru berikutnya (Pemilu 1977, Pemilu 1982, Pemilu 1987, dan Pemilu 1992).

Menurut Arbi Sanit:

Rumusan asas langsung, umum, bebas, dan, rahasia sudah atau dapat dipandang sempurna bila dilandaskan pada asumsi bahwa pemilih mempunyai kemandirian politik yang memadai dan pelaksanaan pemilu

⁴⁷ Paul Scholten memberikan definisi asas (hukum) sebagai pikiran-pikiran dasar, yang terdapat di dalam dan di belakang suatu sistem (hukum) masing-masing dirumuskan dalam aturan (perundang-undangan atau putusan-putusan hakim) yang berkenaan dengannya ketentuan-ketentuan dan keputusan-keputusan individual dapat dipandang sebagai penjabarannya J.J. H. Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999, h. 119-120

⁴⁸ Umum, yaitu bahwa setiap warga negara yang memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan berhak untuk ikut memilih dan dipilih; Berkesamaan, yaitu bahwa semua wakil rakyat di DPR dan DPRD harus dipilih melalui pemilu (tidak ada yang diangkat); Langsung, yaitu bahwa untuk memberikan suaranya pemilih beraha datang sendiri di tempat pemberian suara yang ditentukan (tidak boleh diwakilkan); Bebas, yaitu bahwa para pemilih tidak ada paksaan atau intervensi di dalam memberikan suaranya; Rahasia, yaitu bahwa pemilih dijamin akan kerahasiaan pilihannya.

berlangsung secara netral dalam artian bahwa pelaksanaan pemilu mampu menjamin keberlakuan itu secara formal dan metrial.⁴⁹

Gelombang reformasi menuntut adanya perubahan sistem ketatanegaraan menuju lebih demokratis melalui pemilu dengan mengembalikan kedaulatan kepada rakyat. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilu telah disepakati tentang tiga hal; *Pertama*, asas pemilu disamping LUBER juga jujur dan adil (baca JURDIL). *Kedua*, kedudukan TNI/Polri dan PNS adalah netral. *Ketiga*, Pelaksanaan pemilu diserahkan kepada Komisi Pemilihan Umum (KPU).⁵⁰

UUD 1945 hasil amandemen secara tegas memberikan landasan yang kuat tentang asas penyelenggaraan pemilu tiap lima tahun sekali. Pasal 22E UUD 1945 ayat (1) menyebutkan bahwa: "*Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.*"⁵¹

⁴⁹ Arbi Sanit, *Partai, Pemilu, dan Demokrasi*, Jakarta: Pustaka Pelajar, 1997, h. 200

⁵⁰ Titik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia, Diktat*, Surabaya: IAIN Sunan Ampel, 2004, h. 96

⁵¹ Makna yang terkandung dalam asas pemilu tersebut sesuai konsideran dasar pemikiran penjelasan UU Pemilu legislatif dan UU Pemilu Presiden dan Wakil Presiden menyebutkan: 1) langsung berarti rakyat sebagai pemilih mempunyai hak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak dan hati nuraninya tanpa perantara; 2) umum berarti pada dasarnya semua warga negara yang memenuhi persyaratan sesuai dengan UU ini berhak mengikuti pemilu. Pemilihan yang bersifat umum juga mengandung makna menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara, tanpa diskriminasi berdasarkan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, pekerjaan, dan status sosial; 3) bebas berarti setiap warga negara yang berhak memilih, bebas menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan dari siapapun. Selain itu di dalam melaksanakan haknya, setiap warga negara dijamin keamanannya sehingga dapat memilih sesuai kehendak dan hati nuraninya; 4) rahasia berarti dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak manapun dan dengan jalan apa pun. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain kepada siapa suaranya diberikan; 5) jujur berarti dalam penyelenggaraan pemilu, setiap penyelenggaraan pemilu, aparat pemerintah, pasangan calon, partai politik, tim kampanye, pengawas pemilu, pemantau pemilu, pemilih, serta semua pihak terkait harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan 6) adil berarti dalam penyelenggaraan pemilu dan semua pihak yang terkait harus bersikap dan bertindak adil. Pemilih dan pasangan calon harus mengedepankan perlakuan yang adil serta bebas dari kecurangan pihak manapun.

Parulin Donald⁵² mencatat masuknya asas jujur dan adil (baca jurdil) dalam pemilu di forum MPR, baik dalam badan pekerja maupun sidang umum, sudah berulang kali diperdebatkan. Tetapi tetap saja, asas jujur dan adil mengambang sebagai masalah, karena tidak ada komitmen yang sama atas asas ini.

Perdebatan soal asas jujur dan adil tersebut meliputi: *Pertama*, perlu tidaknya asas ini dicantumkan dalam perundang-undangan sebagai asas resmi di samping asas langsung, umum, bebas, dan rahasia (baca luber). *Kedua*, dalam pelaksanaan pemilu perlu ditampakkan bahwa asas jurdil merupakan sesuatu yang benar-benar diterapkan.⁵³

Ada dua pandangan yang berkembang dalam menyikapi tentang perlunya asas jurdil dijadikan asas resmi dalam pemilu: *Pertama*, kelompok yang menganggap perlunya asas jurdil; *Kedua*, kelompok yang menganggap bahwa asas jurdil secara formal tidak perlu dituangkan sebagai asas resmi pemilu.

Menurut T.A Legowo mengatakan⁵⁴: “Makna asas jurdil adalah jaminan untuk menjaga kemurnian proses (pelaksanaan dan hasil) pemilu sebagai sarana utama pengungkapan secara bebas kehendak rakyat yang berdaulat dinegara demokrasi.”

Dalam melihat keterkaitan antara asas luber dan jurdil walaupun memiliki pengertian yang berbeda, namun sangat erat kaitannya, T.A Legowo melanjutkan:

Jurdil dan luber dua kumpulan konsep-konsep moral dan etika mesti terkait satu dengan yang lain mestinya dapat dibedakan dalam aktualisasi operasionalnya dalam pemilu. Aktualisasi jurdil berkaitan dengan

⁵²Parulin Donald, *Op. Cit.*, h. 40

⁵³*Ibid.*, h. 41

⁵⁴ LA Legowo, Jujur dan Adil dalam Pemilu, *Kompas*, 11 Desember 1995.

bagaimana pelaksana dan peserta pemilu menyikapi pelaksanaan pemilu. Jurdil mempersoalkan apakah pihak-pihak itu benar-benar menginginkan penyelenggaraan pemilu sebagai manifestasi riil kehendak rakyat yang berdaulat untuk memberikan legitimasi pada penyelenggaraan pemerintahan negara. Adapun aktualisasi luber merujuk kepada bagaimana warga negara yang mempunyai hak pilih menggunakan haknya dalam pemilu. Luber mempersoalkan terutama kepelakuan pemilih memberikan suaranya.⁵⁵

Penjabaran di atas menjelaskan bahwa aktualisasi luber dapat terjamin kelancaramnya jika jurdil dioperasionalkan dalam pelaksanaan pemilu. Dengan lain kata, aktualisasi jurdil menjadi pra-kondisi perwujudan asas luber. Asas jurdil memerlukan juga jaminan dalam peraturan-peraturan positif pelaksanaan pemilu. Dengan cara ini, asas jurdil menjadi *inherent* dalam sistem pemilu. Tanpa kepastian semacam itu asas jurdil kurang mempunyai daya efektivitas dalam pemilu.⁵⁶

Perlunya asas jujur dan adil dalam pemilu tercermin dalam *Declaration On Criteria for Free and Fair Elections* oleh Inter-Parliamentary Union dimana Indonesia menjadi salah satu anggotanya. Salah satu pokok isinya menyatakan: *"In any state the authority of the government can only derive from the will of the people as expressed in genuine, free and fair elections held at regular intervals on the basis of universal, equal and secret suffrage."*⁵⁷

Kesimpulan dari uraian ketentuan di atas bahwa pelaksanaan pemilu harus mengikuti aturan yang berlaku, tidak ada kecurangan yang membuat hasilnya

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Analisis logis diperlukannya asas jurdi dalam perwujudan asas luber dapat dijelaskan sebagai berikut. Misalnya dalam pelaksanaan asas bebas, siapapun tidak boleh dipaksa dengan cara apa pun untuk memilih lain dari hati nuraninya. Karena hal itu bertentangan dengan asas keadilan. Seorang pelaksana pemilu, yang melakukan sesuatu pada saat pemilihan sehingga dia tahu apa yang dipilih seorang pemilih, maka perbuatan si pelaksana pemilu tadi bertentangan dengan asas kejujuran.

⁵⁷ *Media Indonesia*, 28 Maret 1996.

tidak seperti apa adanya, para pelaksana harus bertindak sepatutnya, menjunjung tinggi kebenaran, dan tidak boleh memihak di antara peserta yang bersaing memperoleh suara rakyat.

Berbeda dengan itu, Golkar berpandangan bahwa asas jurdil tidak perlu dicantumkan dalam undang-undang, karena menganggap asas sudah terkandung di dalam asas *luber*. Dalam pandangannya, asas *luber* menekankan pada prinsip-prinsip yang harus dipegang oleh para pemilih sedang asas jurdil merupakan ketentuan moral dan etik terhadap pelaksanaan prinsip-prinsip pemilu dan pelaksanaan aturan-aturan main lainnya yang digariskan perundang-undangan. Dengan demikian asas jurdil mencakup seluruh proses pelaksanaan pemilu, dengan tujuan agar pelaksanaan semua proses itu berlangsung dengan murni, tidak ada kecurangan, tidak ada pemihakan, dan hasil pemilu itupun murni, tidak boleh lain dari yang sebenarnya.⁵⁸

Pandangan Golkar tersebut sepaham dengan Parulian Donald⁵⁹:

Asas jurdil tidak harus dan tidak perlu dicantumkan dalam asas pemilu sepanjang aturan main dalam pemilu memadai, artinya rambu-rambu yang membuat orang tidak mudah melakukan kecurangan cukup, serta ada sanksi yang tegas apabila rambu-rambu itu dilanggar ... walaupun demikian asas jurdil penting dalam pelaksanaan pemilu ...

Menyikapi hal ini Dhurorudin Mashad mengatakan⁶⁰:

Bagaimanapun sistem pemilu, aturan pelaksanaannya, serta sikap dan peran para aparat pelaksana pemilu harus diupayakan ... sehingga memungkinkan bagi terwujudnya suatu pemilu yang *luber*, sekaligus tetap produktif bagi persatuan bangsa, stabilitas dan kesinambungan nasional, dengan tetap berpijak pada nilai-nilai kejujuran yang berkeadilan, baik dari perspektif sosial maupun moral keagamaan.

⁵⁸ Paraulin Donald, *Op. Cit.*, h. 66

⁵⁹ *Ibid.*,

⁶⁰ Dhurorudin Mashad, *Reformasi Sistem Pemilu dan Peran Sospol ABRI*, Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 1998, h. 32

2.2 Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

Sejak proklamasi kemerdekaan 17 Agustus 1945, UUD 1945 telah mengalami tiga kali keberlakuan, periode pertama 18 Agustus 1945 sampai dengan 19 Desember 1949, periode kedua, melalui dekrit presiden tanggal 5 Juli 1959 sampai 19 Oktober 1999, dan periode ketiga 19 Oktober 1999 hingga sekarang. Pada masa pemberlakuan UUD 1945 ini, telah diundangkan beberapa UU tentang Pemerintah daerah yaitu, UU No. 1 Tahun 1945, UU No. 22 Tahun 1948, UU No. 18 Tahun 1965, UU No. 5 Tahun 1974, UU No. 22 Tahun 1999, dan terakhir UU No. 32 Tahun 2004.

Secara substansi semua undang-undang pemerintah daerah tersebut pada dasarnya memberikan otonomi kepada daerah. Adapun pola otonomi daerah yang dianut sebagai berikut:

1. Otonomi seluas-luasnya kepada daerah dan sistem rumah tangga nyata, diatur dalam UU No. 1 1945 dan UU No. 22 Tahun 1948;
2. Otonomi nyata dan luas, diatur dalam Penpres No. 6 Tahun 1959 dan UU No. 18 Tahun 1965
3. Otonomi nyata dan bertanggungjawab, diatur dalam UU No. 5 Tahun 1974;
4. Otonomi luas, nyata dan bertanggungjawab, diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004.

Berdasarkan undang-undang tersebut dinyatakan bahwa susunan pemerintah daerah terdiri dari DPRD sebagai Badan Legislatif dan Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah. Pemerintah Daerah terdiri atas Kepala

Pemerintah Daerah beserta perangkat daerah lainnya. Dalam rangka pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, kecuali UU No. 32 Tahun 2004, dilakukan oleh DPRD melalui pemilihan secara bersama. Ketentuan ini mengingat bahwa dalam UU No. 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD. DPRD tidak lagi memiliki kewenangan untuk memilih Kepala daerah.⁶¹

Pembahasan mengenai pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah pada tesis ini dibatasi pada ketentuan UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 56 hingga Pasal 119 Bagian Kedelapan tentang Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah beserta PP No. 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

2.2.1 Ruang Lingkup Pemilihan Kepala Daerah

Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen ke-4, antara lain, menyatakan bahwa pembagian Daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang.⁶²

⁶¹ Pasal 62 e UU No. 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

⁶² Bab VI tentang Pemerintah Daerah pasal 18 UUD 1945 hasil Amandemen. Selanjutnya dalam penjelasan pasal tersebut diterangkan bahwa, oleh karena Negara Indonesia itu suatu

Sesuai dengan Ketetapan MPR-RI Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, ditetapkan bahwa:

Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggungjawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Di samping itu, penyelenggaraan otonomi daerah juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Mempertegas Ketetapan MPR-RI Nomor XV/MPR/1998, Ketetapan MPR-RI Nomor XV/MPR/1999 menitik beratkan Penyelenggaraan Otonomi Daerah, yaitu:

Mengembangkan otonomi daerah secara luas, nyata, dan bertanggungjawab dalam rangka pemberdayaan masyarakat, lembaga ekonomi, lembaga politik, lembaga hukum, lembaga keagamaan, lembaga adat dan lembaga swadaya masyarakat, serta seluruh potensial masyarakat dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah (selanjutnya disebut UU Pemda) yang termuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2004 Nomor 125 disyahkan pada tanggal 15 Oktober 2004, dan berlaku mulai tanggal diundangkannya.¹ UU Pemda ini menggantikan UU Nomor 22 Tahun 1999 yang dalam masa berlakunya masih menggunakan mekanisme Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) melalui perwakilan, artinya Pemilihan kepala Daerah dilakukan oleh DPRD sebagai lembaga perwakilan

“eenheidsstaat”, maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah dalam lingkungan yang bersifat *“staat”* juga. Untuk menjalankan pemerintahannya, daerah Indonesia dibagi dalam daerah propinsi dan daerah propinsi di bagi atas daerah-daerah yang lebih kecil lagi (kabupaten dan kota). Dimana daerah ini bersifat otonom (*streek dan locale rechtsgemeenschappen*) atau *administrative* menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.

rakyat di daerah. Sehingga praktek demokrasi masih belum dilakukan secara penuh.

UU Pemda pada prinsipnya mengatur penyelenggaraan pemerintah daerah yang lebih mengutamakan pelaksanaan asas desentralisasi. Hal-hal yang mendasar dalam UU Pemda adalah mendorong untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran-serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi DPRD. UU Pemda menempatkan otonomi daerah secara utuh pada daerah kabupaten dan daerah kota, yang dalam UU No. 5 tahun 1974 berkedudukan sebagai kabupaten daerah tingkat II dan kotamadya daerah tingkat II. Daerah kabupaten dan daerah tersebut berkedudukan sebagai daerah otonom yang mempunyai kewenangan dan keleluasaan untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakat.⁶³

Memperhatikan pengalaman penyelenggaraan otonomi daerah berdasarkan UU Pemerintahan Daerah sebelumnya yang menganut prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab dengan penekanan pada otonomi yang lebih merupakan kewajiban daripada hak, maka dalam UU Pemda pemberian kewenangan otonomi kepada daerah kabupaten dan daerah kota didasarkan pada asas desentralisasi saja dalam wujud otonomi yang luas, nyata, dan bertanggungjawab.

⁶³ Propinsi Daerah Tingkat I menurut UU No. 5 tahun 1974, dalam UU No. 22/1999 dijadikan Daerah Propinsi dengan kedudukan sebagai Daerah Otonom dan sekali-gus Wilayah Administrasi, yang melaksanakan kewenangan pemerintah pusat yang didelegasikan kepada Gubernur (asas dekonsentrasi). Daerah propinsi bukan merupakan pemerintah atasan dari Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Dengan demikian, Daerah Otonom Propinsi dan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota tidak mempunyai hubungan hierarki. Lihat, Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002, hlm. 2.

Melalui Pelaksanaan otonomi daerah, peranan kepala daerah diharapkan mampu memahami perubahan yang terjadi secara cepat dan tepat dalam perspektif nasional maupun internasional. Keberhasilan untuk menyesuaikan perubahan akan sangat ditentukan oleh kepala daerah (Gubernur, Bupati, dan walikota) sejauh mana dapat mengembangkan visi dan misi organisasi.⁶⁴

Kepala daerah dan wakil kepala daerah juga mempunyai peran yang sangat strategis dalam rangka pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan, kesejahteraan masyarakat, memelihara hubungan serasi antara pemerintah pusat dan daerah serta antar-daerah untuk menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh sebab itu, diperlukan figur Kepala Daerah yang mampu mengembangkan inovasi, berwasan ke depan dan siap melakukan perubahan ke arah yang lebih baik.

Philipus M. Hadjon⁶⁵, mengatakan bahwa Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah mempunyai dua fungsi pokok. *Pertama*, sebagai Kepala Daerah Otonom. *Kedua*, sebagai pimpinan yang menyelenggarakan urusan pemerintahan umum yang menjadi wakil pemerintah pusat di Daerah. Sebagai Kepala Daerah Otonom disebut Kepala Daerah, yaitu Kepala Pemerintah daerah Provinsi, Kepala daerah Kabupaten, dan Kepala Daerah Kota. Sebagai pimpinan penyelenggaraan pemerintahan umum di daerah disebut Kepala Wilayah dengan penamaan menurut jenjang wilayah masing-masing, Kepala Wilayah Provinsi adalah Gubernur, Kepala Kabupaten adalah Bupati, Kepala Pemerintahan Kota adalah wali Kota.

⁶⁴ Konsideran penjelasan UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Legislatif, h. 61

⁶⁵ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1993, h. 113-114

Amandemen Undang-Undang Dasar Negara republik Indonesia Tahun 1945 telah meletakkan dasar-dasar kehidupan berbangsa dan bernegara dengan meletakkan kedaulatan berada di tangan rakyat yang diwujudkan melalui pengembangan format politik dalam negeri dan pengembangan sistem pemerintahan termasuk sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah ke arah yang lebih demokratis.

Berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat 4 UUD 1945 menentukan: “*Gubernur, Bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah propinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis*”. Undang-undang memandang bahwa pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara demokratis dapat dilakukan melalui dua cara, *pertama*; pemilihan oleh DPRD, *kedua*; pemilihan secara langsung oleh rakyat.

Menurut Philipus M. Hadjon:

Prinsip demokrasi yang terkandung dalam Pasal 18 (ayat 3 dan 4) menyangkut pemilihan anggota DPRD dan Kepala Daerah secara **langsung** ... dengan demikian dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, pemilihan umum tidak hanya untuk memilih wakil rakyat (DPR, DPD, DPRD) tetapi juga untuk **Kepala Pemerintahan**.⁶⁶

Menurut DPR yang diwakili Patrialis Akbar dan Lukman Hakim Saifuddin dalam keterangan tertulis tertanggal 14 Februari 2005 pada sidang Mahkamah Konstitusi untuk putusan perkara gugatan *judicial review* UU No. 32 Tahun 2004 terhadap UUD 1945 mengatakan:

⁶⁶ Philipus M. Hadjon, Kedudukan Undang-Undang Pemerintah Daerah dalam Sistem Pemerintahan Pasca Amandemen UUD 1945, *Makalah*, Seminar Sistem Pemerintahan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945, diselenggarakan BPHN Depkimham bekerjasama dengan FH Unair dan Kanwil Depkimham Prov. Jatim, Surabaya 9-10 Juni 2004, h. 4

Lahirnya kata demokratis yang dicantumkan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD RI Tahun 1945 ketika itu menjelang perubahan kedua tahun 2000. Setidak-tidaknya dikarenakan adanya 2 (dua) pendapat yang berbeda mengenai cara pemilihan Kepala Daerah. Satu pendapat menghendaki pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung oleh rakyat dan sepenuhnya mengikuti apa yang terjadi pada pemilihan presiden dan wakil presiden sementara pendapat yang lain menghendaki tidak dilakukan secara langsung.⁶⁷

Pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi mengatakan:

Rumusan “dipilih secara demokratis” dalam ketentuan pilkada juga mempertimbangkan pelaksanaan pemilihan kepala daerah di daerah-daerah yang bersifat khusus dan istimewa sebagaimana dimaksudkan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 Tetapi hal ini tidak dapat diartikan bahwa pilkada secara langsung menjadi satu-satunya cara untuk memaknai frasa “dipilih secara demokratis” yang dimuat dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 Namun kenyataannya dalam menjabarkan maksud “dipilih secara demokratis” dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 **pembuat undang-undang telah memilih cara pilkada secara langsung**. Sebagai konsekuensinya asas-asas dan lembaga penyelenggara pemilu harus tercermin dalam penyelenggaraan pilkada.”⁶⁸

Sesuai dengan Konsideran Penjelasan Umum angka 2 Pemerintah Daerah

UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah menyatakan:

“Pemilihan secara demokratis terhadap Kepala Daerah tersebut, dengan mengingat bahwa tugas dan wewenang DPRD menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, menyatakan antara lain bahwa DPRD tidak memiliki tugas dan wewenang untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, maka pemilihan secara demokratis dalam Undang-Undang ini dilakukan oleh rakyat secara langsung”.

Menurut Taufiqqurahman Syahuri⁶⁹:

Rumusan “dipilih secara demokratis” dalam ketentuan pilkada juga mempertimbangkan pelaksanaan pilkada di daerah-daerah yang bersifat khusus dan istimewa sebagaimana dimaksud Pasal 18B ayat (1) UUD

⁶⁷ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 072-073/PUU-II/2004 Pengujian UU Pemda Terhadap UUD 1945, h. 61

⁶⁸ *Ibid.*, h. 108-109

⁶⁹ Taufiqqurahman Syahuri, *Op. Cit.*, h. 6

1945. Hal ini tidak dapat diartikan bahwa Pilkada secara langsung menjadi satu-satunya cara untuk memaknai frasa “dipilih secara demokratis” yang dimuat dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung pada dasarnya merupakan suatu proses politik bangsa menuju kehidupan yang lebih demokratis (kedaulatan rakyat), transparan, dan bertanggungjawab. Selain itu, pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung tersebut menandakan adanya perubahan dalam demokratisasi lokal, yakni tidak sekedar distribusi kekuasaan antar tingkat pemerintahan secara vertikal.

Kenyataan itu dapat dipahami, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Tentang Pemilihan Kepala Daerah, “*Pemilihan Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah selanjutnya di sebut pemilihan adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat diwilayah provinsi/kabupaten/kota berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 ...*”.

Menurut Radian Salman:

Setidaknya terdapat tiga alasan penting pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung, antara lain: *Pertama*, Akuntabilitas kepemimpinan kepala daerah; *Kedua*, Kualitas pelayanan publik yang berorientasi kepada kepentingan masyarakat; dan *Ketiga*, Sistem pertanggungjawaban yang tidak saja kepada DPRD atau pemerintah pusat, tetapi langsung kepada rakyat.⁷⁰

Radian Salman⁷¹ juga mengatakan bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung diharapkan akan membawa beberapa keuntungan, antara lain: 1) Rakyat bisa memilih pemimpinnya sesuai dengan hati nuraninya sekaligus memberikan legitimasi kuat bagi kepala daerah terpilih; 2) Mendorong calon kepala daerah

⁷⁰ Radian Salman, Politisasi Birokrasi dan Keuangan Daerah, *Harian Kompas*, Jumat 4 Februari 2005.

⁷¹ *Ibid.*

mendekati rakyat pemilih; 3) Membuka peluang munculnya calon-calon kepala daerah dari individu-individu (meskipun harus melalui pencalonan oleh partai politik) yang memiliki integritas dan kapabilitas dalam memperhatikan masalah dan kepentingan masyarakat dan daerahnya; 4) Mengurangi peluang distorsi oleh anggota DPRD untuk mempraktekkan politik uang dan sekaligus mendorong peningkatan akuntabilitas kepada daerah kepada rakyat.

Senada dengan pandangan tersebut menurut Laode Harjudin⁷²:

Berdasarkan sifat yang dikandung sistem pilkada secara langsung memiliki tiga implikasi penting, yaitu: *Pertama*, dengan keterlibatan masyarakat dalam jumlah besar dapat menghindari kemungkinan manipulasi dan kecurangan seperti *money politics*; *Kedua*, pilkada langsung akan memberikan legitimasi yang kuat bagi pemimpin yang terpilih karena mendapat dukungan luas dari rakyat; *Ketiga*, mengembalikan kedaulatan di tangan rakyat.

Sementara Maharani Siti Shopia⁷³ melihat bahwa pilkada secara langsung merupakan jawaban dari praktek ketidakadilan yang selama ini dilakukan oleh elit politik daerah kepada rakyat. Oleh sebab itu dengan pemilihan kepala daerah langsung diharapkan: 1) rakyat akan mendapatkan ruang untuk mengaspirasikan hak dan partisipasi politiknya; 2) legitimasi kepala daerah yang dipilih secara langsung relatif lebih kuat karena merupakan representatif dari rakyat; dan 3) akan menciptakan pendidikan politik bagi rakyat.

Melihat visi ke depan maka pemilihan kepala daerah secara langsung perlu mendapat dukungan secara maksimal. Dipandang dari perspektif reformasi Zacky Khairul Umam melihat bahwa pemilihan kepala daerah merupakan manifestasi

⁷² Laode Harjudin, *Pilkada Eksperimen Kedaulatan rakyat*, *Jawa Pos*, 14 Maret 2005.

⁷³ Maharani Siti Shopia, *Etnopolitik dalam Pilkada Langsung*, *Jawa Pos*, Kamis 21 Oktober 2004

demokrasi langsung yang mampu meniupkan ruh reformasi dalam konteks sosial-kemasyarakatan. Sehingga tidak berlebihan jika pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan gerakan dan loncatan besar menuju kehidupan yang beradab dan demokratis. Pada urutannya, akan mampu membawa masyarakat menuju tangga kemajuan dan kesempurnaan⁷⁴.

Sinyalemen pemilihan kepala daerah ditinjau dari sudut pandang ketatanegaraan dan pemerintah akan membuahkan suatu kondisi: *Pertama*, pemilihan kepala daerah akan menghasilkan pemerintahan daerah yang mempunyai legitimasi langsung dari masyarakat, dimana pemda mempunyai pertanggungjawaban publik dan akuntabilitas yang tidak akan semena-mena menyeleweng; *Kedua*, iklim menumbuhkan kondisi daerah menemui momentumnya. Dalam arti bahwa peran kepala daerah yang didukung penuh akan mampu membawa katalisator konstruktif bagi kemajuan masyarakat; *Ketiga*, pemilihan kepala daerah secara esensial akan mendukung demokratisasi lokal, yaitu masa depan kehidupan masyarakat di daerah menjadi cerah akibat terbukannya ruang publik melalui partisipasi proaktif masyarakat.

Berdasarkan diskusi pada Bab I dijelaskan bahwa amar putusan Mahkamah Konstitusi No. 072-073/PUU-II/2005 menentukan pemilihan kepala daerah tidak masuk dalam pengertian pemilihan umum Pasal 22E UUD 1945, tetapi pemilihan kepala daerah langsung adalah pemilihan umum secara materiil untuk mengimplementasikan Pasal 18 UUD 1945.

Implikasi dari ketentuan tersebut maka dalam penyelenggaraan

⁷⁴ Zacky Khairul Umam, Pilkada, Demokratisasi dan Reformasi, *Jawa Pos*, 14 Maret 2005

pemilihan kepala daerah berbeda dengan pemilihan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945, misalnya dalam hal regulator, penyelenggara, dan badan yang menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan kepala daerah, meskipun harus tetap berdasarkan atas asas-asas pemilihan umum yang berlaku.

Dengan demikian secara substansial maupun teknis mekanisme penyelenggaraan pemilihan kepala daerah berbeda dengan mekanisme penyelenggaraan Pemilihan Umum Legislatif dan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

2.2.2 Tujuan Pemilihan Kepala Daerah

Pasal 22E ayat (2) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa, "*Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*".

Menurut Jimly Asshiddiqie⁷⁵ dalam bukunya "*Konsolidasi Naskah UUD 1945, Setelah Perubahan ke empat*"; Cetakan kedua, Juni 2003, yang diterbitkan oleh YARSIF WATAMPONE, Jakarta (Anggota IKAPI) 2003, menyatakan bahwa "Ketentuan ini (Pasal 22E ayat 2) menegaskan bahwa dalam setiap penyelenggaraan pemilihan umum, ada empat subjek yang akan dipilih secara langsung oleh rakyat, yaitu:

⁷⁵ Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945, Setelah Perubahan ke empat*, Jakarta. Yarsif Watampone, h. 14

- (1) Calon anggota DPRD kabupaten/kota dan calon anggota DPRD provinsi;
- (2) Calon anggota DPR Pusat;
- (3) Calon anggota Dewan Perwakilan Daerah; dan
- (4) Paket calon Presiden dan calon Wakil Presiden.

Ketentuan Pasal 22E ayat (2) dengan tegas tidak menyebutkan bahwa pemilihan umum untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah, tetapi dalam ketentuan Pasal 18 ayat (4) disebutkan bahwa *gubernur, bupati, dan walikota, masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis*". Hal ini berarti dalam pemilihan kepala daerah harus menjunjung nilai-nilai demokratis. Lahirnya kata demokratis yang dicantumkan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD RI Tahun 1945 ketika itu menjelang perubahan kedua tahun 2000. Setidak-tidaknya dikarenakan adanya 2 (dua) pendapat yang berbeda mengenai cara pemilihan Kepala Daerah. Satu pendapat menghendaki pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung oleh rakyat dan sepenuhnya mengikuti apa yang terjadi pada pemilihan presiden dan wakil presiden sementara pendapat yang lain menghendaki tidak dilakukan secara langsung. Perlu diingat bahwa pada tahun 2000 itu perubahan ketiga belum terjadi, dan baru terjadi pada tahun 2001. Hal-hal yang berkaitan dengan Pemilihan Umum sebagaimana diatur dalam Pasal 22E itu belum diputus.

Latar belakang pemikiran rumusan pasal 18 ayat (4) saat itu adalah bahwa sistem pemilihan yang akan diterapkan disesuaikan dengan perkembangan masyarakat. Masyarakat mempunyai pilihan apakah akan menerapkan sistem perwakilan (pemilihan dilakukan oleh DPRD) atau melalui sistem pemilihan secara langsung (pemilihan dilakukan langsung oleh rakyat). Tujuannya adalah agar ada fleksibilitas bagi masyarakat dalam menentukan sistem pemilihan kepala daerah. Hal itu terkait erat dengan penghargaan konstitusi terhadap keragaman adat istiadat dan budaya masyarakat di berbagai daerah yang berbeda-beda. Ada daerah yang lebih condong untuk menerapkan sistem pemilihan tidak langsung (demokrasi perwakilan) dan ada pula daerah yang cenderung lebih menyukai sistem pemilihan langsung (demokrasi langsung) dalam hal memilih gubernur, bupati dan walikota. Baik sistem pemilihan secara langsung (demokrasi langsung) maupun sistem pemilihan secara tidak langsung (demokrasi perwakilan) sama-sama masuk kategori sistem yang demokratis. Berdasarkan dua pandangan itulah kemudian disepakati menggunakan kata demokratis dalam artian karena ayat (7) pada Pasal 18 itu susunan dan penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang. Undang-undang-lah yang menentukan apakah pemilihan kepala daerah itu dilakukan langsung oleh rakyat atau sebagaimana sebelumnya dilakukan oleh DPRD, yang penting prinsip dasarnya adalah demokratis.

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas bahwa ternyata UU No. 32 Tahun 2003 baik dalam pasal⁷⁶ maupun konsideran penjelasannya⁷⁷ menyebutkan makna “dipilih secara demokratis” berarti dipilih secara langsung oleh rakyat.

Implementasi ketentuan UU No. 32 Tahun 2004 diatur lebih lanjut dalam aturan pelaksanaan berupa PP No. 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Sesuai dengan Pasal 1 ayat (1) disebutkan: “*Pemilihan Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah yang selanjutnya disebut pemilihan adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi/kabupaten/Kota berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.*”

Menyimpulkan dari ketentuan tersebut bahwa pemilihan kepala daerah semata-mata ditujukan untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yaitu Gubernur dan Wakil Gubernur atau Bupati/Walikota dan wakil Bupati/Wakil Walikota. Kenyataan ini tentunya berbeda dengan tujuan pemilu berdasarkan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945.

2.2.3 Asas Pemilihan Kepala Daerah

Bab VIIB Pasal 22E ayat (1) Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa *Pemilihan Umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil setiap lima tahun sekali.* Hal ini merupakan asas Pemilu yang

⁷⁶ Pasal 24 ayat (5) UU No. 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa “*Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan.*”

⁷⁷ Konsideran Penjelasan Umum angka 2 Pemerintah Daerah UU No. 32 Tahun 2004

dijelaskan lebih lanjut di dalam Pasal 22E ayat (2) untuk apa saja Pemilu dilaksanakan, yaitu untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden dan DPRD.

Pemilihan kepala daerah langsung sebagai instrumen demokrasi untuk menjaring kepemimpinan nasional tingkat daerah, walaupun tidak dilaksanakan secara serentak seperti Pemilu Legislatif atau Pilpres diperlukan unifikasi pelaksanaan/regulasi sehingga mampu menjamin pelaksanaan pemilu secara “luber dan jurdil. Dengan lain kata Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat merupakan suatu proses politik bangsa Indonesia menuju kehidupan politik yang lebih demokratis, transparan dan bertanggung jawab. Oleh Karena itu, untuk menjamin pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang berkualitas dan memenuhi derajat kompetisi yang sehat, maka harus mampu mengakomodasi asas-asas pemilihan umum.

Asas Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara eksplisit tidak dirumuskan dalam Undang-Undang Dasar 1945 sebagaimana asas pemilihan umum, tetapi terdapat dalam Pasal 56 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 yang menyatakan, “*Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.*”

Penggunaan asas luber dan jurdil sebagai asas pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah merupakan konsekuensi logis dari pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara demokratis. Sebagaimana tercantum dalam

pertimbangan putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan, bahwa ternyata dalam menjabarkan maksud “dipilih secara demokratis” dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 pembuat undang-undang telah memilih cara pemilihan kepala daerah secara langsung, maka sebagai konsekuensi logisnya, asas-asas penyelenggaraan pemilihan umum harus tercermin dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (luber-jurdil).

Dengan demikian jelaslah bahwa asas *luber dan jurdil* dalam pemilihan umum dipergunakan dalam pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah karena pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sendiri dilakukan secara demokratis yaitu pemilihan langsung oleh rakyat.

2.3 Lembaga Penyelenggara Pemilihan

Penyelenggaraan Pemilihan Umum secara berkala merupakan suatu kebutuhan mutlak sebagai sarana demokrasi yang menjadikan kedaulatan rakyat sebagai inti dalam kehidupan bernegara. Proses kedaulatan rakyat yang diawali dengan pemilu, dimaksudkan untuk menentukan Asas Legalitas, Asas Legitimasi, dan Asas Kredibilitas bagi suatu pemerintahan yang didukung oleh rakyat. Pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyatlah yang akan melahirkan penyelenggara pemerintahan yang merakyat. Pemerintahan berdasarkan asas kerakyatan juga mengandung arti kontrol rakyat terhadap penyelenggara pemerintahan. Untuk ini penalaran masyarakat yang tinggi sangat diperlukan guna

memperjuangkan aspirasi dan kepentingan rakyat sehingga diharapkan dapat menempatkan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi maupun golongan.

Kenyataan ini sebagaimana dikatakan oleh Riswanda Imawan⁷⁸:

Batasan umum demokrasi yang populer adalah kekuasaan *of, by, and for the people*. Dari, oleh, dan untuk rakyat, karena itu demokrasi diidentikan dengan pesta rakyat. Tentu mustahil melibatkan seluruh rakyat saat merancang dan menyelenggarakan pesta tersebut. Namun menjadi kemutlakan bahwa pesta itu diorganisasi oleh satu lembaga independen yang tidak terkait dengan rezim ataupun struktur kekuasaan negara. Inilah dasar filosofi dibentuknya komite independen penyelenggaraan pemilu.

Penyelenggara pemilihan umum sebagaimana yang telah ditetapkan dalam UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilu jo. UU No. 4 Tahun 2000 diperbarui melalui UU No. 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Legislatif jo. UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden adalah suatu badan yang disebut Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang Independen dan Non Partisan yang dalam pelaksanaan tugasnya dibantu oleh Sekretariat Umum KPU yang berfungsi sebagai fasilitator dalam menunjang dan menopang program kegiatan KPU⁷⁹.

Fungsi dan peranan KPU sangat penting dalam kehidupan bernegara, karena penyelenggara negara terpilih melalui hasil kerja KPU menyelenggarakan Pemilihan Umum. Dengan demikian tepatlah apa yang menjadi keputusan rakyat melalui Tap. MPR No. IV Tahun 1999 tentang GBHN dan dalam Pasal 22E Perubahan Ketiga UUD 1945 Lembaga penyelenggara Pemilihan Umum dalam

⁷⁸ Riswanda Imawan, Inkonstitusional, Desk Pilkada, *Jawa Pos*, Kamis 10 Maret 2005.

⁷⁹ Tentang Sekretariat KPU baca secara lengkap dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 41 Tahun 2002 Tentang Pembentukan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Perwakilan Sekretariat Umum KPU di Propinsi, Kabupaten/Kota Tanggal 19 Oktober 2002.

hal ini KPU bersifat nasional, tetap dan mandiri sehingga hasil kerjanya dipercaya rakyat.⁸⁰

Posisi dan peranan KPU tersebut mencerminkan kebutuhan kehidupan berdemokrasi, dewasa ini dan masa datang. KPU memiliki kedudukan strategis baik dalam perencanaan maupun pelaksanaan peraturan perundang-undangan (*Rule of Law* dan *Rule of Games*) yang berkaitan dengan Pemilu.

Melihat perkembangan politik dan dinamika penyelenggaraan Pemilihan Umum serta meningkatnya partisipasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan otonomi daerah, dibentuk juga KPU Propinsi dan Kabupaten/Kota yang berfungsi sebagai perpanjangan tangan KPU dalam penyelenggaraan Pemilihan Umum.

Dari sembilan kali penyelenggaraan Pemilihan Umum, Pemilihan Umum pertama 1955 berdasarkan UUD 1950; Pemilihan Umum kedua 1971 hingga Pemilihan Umum kedelapan 1999 berdasarkan UUD 1945; sedangkan Pemilihan Umum kesembilan 2004 mengacu pada UUD 1945 hasil amandemen. Di dalam UUD 1945 hasil amandemen ini telah diatur mengenai penyelenggara yang memiliki kewenangan menyelenggarakan pemilihan baik Pemilihan Umum maupun pemilihan kepala daerah.

Dalam perspektif sejarah sejak 1946 Indonesia sudah memiliki Lembaga Penyelenggara Pemilihan Umum yang mirip KPU, yang disebut Badan Pembaharu Susunan (BPS) KNIP. BPS bertugas menyelenggarakan Pemilihan Umum tahun 1946 yang bertujuan untuk mengisi keanggotaan Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP), sebuah badan perwakilan rakyat yang pertama kali

⁸⁰ Bab II Analisis Strategis Kondisi Umum Rencana Strategis Komisi Pemilihan Umum 2002-2005

dimiliki Indonesia sejak kemerdekaan. Keberadaan lembaga ini diatur dalam UU No. 12 tahun 1946 Tentang Pembaharuan Susunan Komite Nasional Indonesia Pusat.

Beralihnya bentuk pemerintahan dari Negara kesatuan menjadi negara serikat memberikan implikasi perubahan terhadap sistem pemerintahan secara keseluruhan. Karenanya, UU No. 12 Tahun 1946 dinyatakan tidak berlaku karena lahir undang-undang yang baru, yaitu UU No. 27 Tahun 1948 tentang Penyusunan Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemilihan Anggota-anggotanya tanggal 9 Oktober 1948. UU No. 27 Tahun 1948 menyebutkan bahwa anggota DPR dipilih melalui Pemilihan Umum dari tingkat pusat sampai daerah, untuk itu dibentuk Kantor Pemilihan Pusat (KPP), di tingkat propinsi dibentuk Kantor Pemilihan, kabupaten diadakan Cabang kantor Pemilihan, dan di kecamatan didirikan Kantor Pemungutan Suara. Keanggotaan KPP ditetapkan sekurang-kurang 5 orang anggota dan 3 orang wakil anggota.

Badan-badan atau lembaga negara yang diamanatkan oleh UUDS 1950 menghendaki prosedur rekrutmen yang berbeda dengan yang dituntut UUD RIS 1949. Untuk itu pemerintah, bersama DPR, membuat undang-undang baru, yaitu UU No. 7 tahun 1953 tentang Pemilihan anggota Konstituante dan Anggota DPR menggantikan UU No. 27 tahun 1948. Pasal 138 UU No. 7 tahun 1953 menyebutkan, kantor-kantor badan penyelenggara pemilihan yang dibentuk berdasarkan UU No. 27 tahun 1948 disesuaikan menjadi kantor badan penyelenggara yang dibentuk menurut ini. Sesuai Instruksi Menteri Kehakiman No. JB 2/9/3 tanggal 7 Juli 1953, Kantor Pemilihan Pusat (KPP), Kantor Pusat

(KP), dan Kantor Pemungutan Suara (KPS) secara berturut-turut akan diganti dengan Panitia Pemilihan Indonesia (PPI), Panitia Pemilihan (PP), dan Panitia Pemungutan Suara (PPS).⁸¹

Dekrit presiden 5 Juli 1959 menyatakan berlakunya kembali UUD 1945, sehingga UUDS 1950 dengan sendirinya tidak berlaku. Implikasinya Panitia Pemilihan Indonesia (PPI) dan Panitia Pemilihan (PP) secara otomatis berhenti menjalankan tugasnya, meskipun sekretariatnya masih berjalan hingga 1969. Tahun 1969 sekretariat aktivitas sekretariat Pemilihan Indonesia (PPI) dan Panitia Pemilihan (PP) baru berhenti ketika Lembaga Pemilihan Umum (LPU) berdasarkan UU No. 15 tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota DPR terbentuk. Lembaga Pemilihan Umum (LPU) sendiri dibentuk berdasarkan Keppres No. 3 tahun 1970, bersamaan dengan itu Panitia pemilihan Indonesia (PPI) dan Panitia Pemilihan (PP) beserta sekretariatnya dinyatakan bubar.

Menurut UU No. 15 tahun 1970, Lembaga Pemilihan Umum (LPU) adalah lembaga yang bersifat permanen terdiri dari 3 unsur, yaitu dewan pimpinan, dewan/anggota-anggota pertimbangan, dan sekretariat. Untuk menjalankan tugasnya dibentuk panitia-panitia di pusat sampai di daerah yaitu: Panitia pemilihan Indonesia (PPI) di pusat, Panitia Pemilihan Daerah (PPD) I di provinsi, dan Panitia Pemilihan Daerah (PPD) II di Kabupaten/Kotamadya, Panitia Pemungutan Suara (PPS) di kecamatan, Panitia Pendaftaran Pemilih

⁸¹ Melihat perubahan-perubahan tersebut tampak bahwa dari segi kelembagaan perubahan yang dilakukan sekilas hanya merupakan pergantian nama. Tetapi secara substansial tidak demikian, sebab orang-orang yang mengisi lembaga-lembaga tersebut juga diganti sesuai dengan Keppres No. 189 tahun 1953 yang sebelumnya didahului keluarnya Keppres No. 188 tanggal 7 Nopember 1953 tentang penetapan susunan keanggotaan PPI yang baru. Lihat Badan Pemilu Masa Lalu: Melihat Kembali Lembaga Penyelenggara Pemilu Masa Lampau. www.kpu.go.id.

(Pantarliah) di kelurahan/desa, dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) di tempat pemungutan suara (TPS), serta Panitia Pemilihan Luar Negeri (PPLN) di luar negeri.

Badan penyelenggara Pemilihan Umum untuk Pemilihan Umum 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997 pada dasarnya sama dengan Lembaga Pemilihan umum (LPU) pada Pemilihan Umum 1971, dalam arti bahwa susunan organisasi dan tata kerjanya tidak berubah. Yang mengalami perubahan adalah orang-orang yang mengisinya.

2.3.1 Lembaga Penyelenggara Pemilihan Umum Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945

Penyelenggara pemilihan umum yang disebut Komisi Pemilihan Umum (KPU) secara tegas disebutkan dalam undang-undang sejak Pemilu 1999 melalui UU No. 3 Tahun 1999 yang diubah dengan UU No. 4 Tahun 2000. Selanjutnya UU No. 4 tahun 2000 tersebut diganti dengan UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Legislatif dan UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan wakil Presiden.

Berdasarkan ketentuan undang-undang tersebut dikenal adanya KPU Pusat yang berkedudukan di ibu kota negara dan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota yang berkedudukan di daerah.

Pembahasan dibatasi pada keberadaan KPU berdasarkan undang-undang yang berlaku yaitu UU No. 12 tahun 2003 tentang pemilu legislative, dengan kajian tentang KPU dan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota difokuskan pada:

Pertama, pengertian KPU dan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota; *Kedua*, Karakteristik KPU dan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota.

2.3.1.1 Pengertian KPU dan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota

Pasal 22E ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945 menyatakan bahwa *“Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.”* Untuk menjamin prinsip langsung, umum, bebas, rahasia, dan adil tersebut Pasal 22E ayat (5) menentukan bahwa *“Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri”*.⁸²

Implementasi dari ketentuan konstitusional *a quo* dalam pelaksanaan pemilihan umum diberikan kepada suatu Lembaga Independen yang kemudian disebut sebagai Komisi Pemilihan Umum (KPU) dalam menyelenggarakan pemilu, untuk menjaga kemandiriannya lembaga ini diberikan kewenangan; *Kesatu*, Untuk mengatur lebih lanjut aturan mengenai Pemilihan Umum dalam bentuk produk hukum “Keputusan KPU” sebagai peraturan pelaksana undang-undang yang setara dengan “Peraturan Pemerintah”. *Kedua*, Penyelenggara Pemilihan Umum tidak bertanggung jawab baik kepada Eksekutif maupun Legislatif, tetapi hanya membuat laporan kepada Presiden dan DPR. Hal ini dapat

⁸² Berdasarkan ketentuan tersebut ada tiga sifat yang menjadi karakter lembaga penyelenggara Pemilihan Umum (KPU): *Pertama*, sifat “nasional” dimaksudkan bahwa KPU sebagai penyelenggara mencakup seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. *Kedua*, sifat “tetap” dimaksudkan bahwa KPU sebagai lembaga menjalankan tugasnya secara berkesinambungan, meskipun keanggotaannya dibatasi oleh masa jabatan tertentu. *Ketiga*, sifat “mandiri” dimaksudkan bahwa dalam menyelenggarakan dan melaksanakan Pemilihan Umum. KPU bersikap mandiri dan bebas dari pengaruh pihak manapun, disertai dengan transparansi dan pertanggungjawaban yang jelas sesuai dengan peraturan perundang-undangan untuk menjamin tercapainya penyelenggaraan Pemilihan Umum.

dilihat dalam ketentuan pasal yang ada dalam UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD dan UU Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Presiden dan wakil Presiden.

Perumusan kedua pasal tersebut di atas tidak terlepas dari pengalaman sejarah penyelenggaraan Pemilihan Umum pada era sebelumnya, terutama pada era Orde Baru, yang dinilai tidak sesuai dengan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemilu di negara-negara demokratis. Penyelenggaraan Pemilihan Umum di era Orde Baru dinilai terlalu memihak dan menguntungkan pemerintah yang sedang berkuasa. Salah satu sebabnya, Pemilihan Umum tidak diselenggarakan oleh suatu badan independen, melainkan oleh sebuah organ pemerintah, yaitu Lembaga Pemilihan Umum (LPU). Itulah sebabnya, dalam era Reformasi, Lembaga Pemilihan Umum (LPU) kemudian dibubarkan dan diganti dengan sebuah lembaga baru bernama Komisi Pemilihan Umum (KPU). Untuk lebih menguatkan posisi lembaga baru tersebut, perubahan UUD 1945 bahkan memuat KPU sebagai salah satu lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh konstitusi seperti yang tercantum dalam Pasal 22 ayat (5) UUD 1945.

Struktur keanggotaan KPU meliputi KPU, KPU Provinsi dan di Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota sebagai pelaksana Pemilihan Umum di provinsi dan kabupaten/kota yang merupakan bagian dari KPU.

Jumlah anggota KPU berdasarkan Pasal 16 ayat (1) ditentukan bahwa KPU beranggotakan sejumlah 11 orang; dan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota masing-masing berjumlah 5 orang. Keanggotaan KPU terdiri dari

seorang ketua merangkap anggota, dibantu seorang wakil ketua merangkap anggota dan para anggota.

Secara umum untuk dapat diangkat menjadi anggota haruslah memenuhi persyaratan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 18 UU No. 12 Tahun 2003.

2.3.1.2 Karakteristik KPU dan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota

Ketentuan mengenai penyelenggara Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri tersebut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945, telah ditindaklanjuti dalam UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan UU Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Dalam UU Nomor 12 Tahun 2003, pengertian “nasional” dimaksudkan bahwa KPU sebagai Penyelenggara Pemilihan Umum mencakup seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai perwujudan dari Bentuk Negara Kesatuan, sedangkan sifat “tetap” dimaksudkan bahwa KPU sebagai lembaga menjalankan tugasnya secara berkesinambungan, meskipun keanggotaannya dibatasi oleh masa jabatan, sedangkan sifat “mandiri” dimaksudkan bahwa dalam menyelenggarakan dan melaksanakan Pemilihan Umum, KPU bersikap mandiri dan bebas dari pengaruh pihak mana pun. Oleh karena itu, KPU dalam menyelenggarakan Pemilihan Umum harus dilaksanakan secara transparan dan pertanggungjawaban yang jelas sesuai dengan peraturan perundangan untuk menjamin tercapainya penyelenggaraan Pemilihan Umum yang independen dan demokratis.

Menurut UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Legislatif dan UU No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden sebagai ketentuan lebih lanjut tentang Pemilihan Umum (Pasal 22E ayat (6)) penyelenggara pemilu adalah Komisi Pemilihan Umum yang pembentukan serta keanggotaannya berbeda dengan KPU pada Pemilihan Umum 1999 yang terdiri dari unsur parpol peserta Pemilihan Umum dan pemerintah.

2.3.1.3 Tugas dan wewenang KPU dan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota

Pemilihan Umum sebagaimana telah disebutkan di atas dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang bersifat independen dan non partisan yang berkedudukan di Pusat⁸³. Sementara di daerah dilaksanakan oleh KPU Provinsi bagi wilayah propinsi dan untuk wilayah Kabupaten/Kota terdapat KPU Kabupaten/Kota.

Komisi Pemilihan Umum (KPU) dalam menyelenggarakan Pemilihan Umum, untuk menjaga kemandiriannya lembaga ini diberikan kewenangan; *Kesatu*, Untuk mengatur lebih lanjut aturan mengenai Pemilihan Umum dalam bentuk produk hukum "Keputusan KPU" sebagai peraturan pelaksana undang-undang. Merujuk Pasal 7 ayat (1) UU No. 10 Tahun Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menentukan jenis dan hirarki Peraturan Perundang-Undangan meliputi UUD 1945, UU/Perpu, Peraturan Pemerintah, Peraturan

⁸³ Tokoh-tokoh independen adalah mereka yang bukan birokrat ataupun anggota aktif partai politik. Bandingkan dengan Lembaga Pemilihan Umum (LPU) pada pemilu masa orde baru. Bandingkan juga dengan keanggotaan KPU menurut UU No. 3 tahun 1999 yang anggotanya terdiri dari parpol dan pemerintah.

Presiden, dan Peraturan Daerah. Keberadaan Keputusan KPU sebagai produk hukum di bawah undang-undang (UU Pemilu) mengacu pada ketentuan Pasal 7 ayat (4) yang menyebutkan bahwa jenis peraturan perundang-undangan selain dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Dengan demikian keberadaan Keputusan KPU sebagai produk hukum yang diperintahkan oleh UU No. 12 Tahun 2003, maka sesuai dengan Pasal 7 ayat (5) keberadaan Keputusan KPU ini setara dengan "Peraturan Pemerintah". *Kedua*, Penyelenggara Pemilihan Umum tidak bertanggung jawab baik kepada Eksekutif maupun Legislatif, tetapi hanya membuat laporan kepada Presiden dan DPR. Hal ini dapat dilihat dalam ketentuan pasal yang ada dalam UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD dan UU Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Presiden dan wakil Presiden.

Secara khusus tugas dan wewenang KPU Pusat diatur dalam Pasal 25 UU No. 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Legislatif dan Pasal 10 UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Dan kewajiban KPU Pusat diatur dalam Pasal 26 UU No. 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Legislatif dan Pasal 11 UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Adapun tugas dan wewenang KPU Provinsi diatur dalam Pasal 28 UU No. 12 Tahun 2003 dan Pasal 12 UU No. 23 Tahun 2003, dan kewajiban KPU Provinsi diatur dalam Pasal 29 UU No. 12 Tahun 2003 Pasal 13 UU No. 23 Tahun 2003. Untuk KPU Kabupaten/Kota diatur

dalam Pasal 14 UU No. 23 Tahun 2003 tentang tugas dan wewenang dan Pasal 15 UU No. 23 Tahun 2003 tentang kewajibannya.

Dalam pelaksanaan Pemilihan Umum, KPU Kabupaten/Kota membentuk Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) dan Panitia Pemungutan Suara (PPS); PPS kemudian membentuk KPPS (Lihat Pasal 15, Pasal 16, dan Pasal 17). Dengan tugas-tugasnya dengan rinci pada pasal 34 sebagai pelaksana Pemilihan Umum dan Pasal 35 berisikan tugas dan wewenangnya dengan kewajiban tertera pada pasal 36.

2.3.2 Komisi Pemilihan Umum dan Komisi Pemilihan Umum Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

Pemilihan Kepala Daerah langsung sebagai instrumen demokrasi untuk menjangking kepemimpinan nasional tingkat daerah, walaupun tidak dilaksanakan secara serentak seperti Pemilihan Umum Legislatif atau Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden diperlukan unifikasi pelaksanaan/regulasi sehingga mampu menjamin pelaksanaan Pemilihan Umum secara “tuber dan jurdil”.

Penyelenggaraan suatu pemilihan kepala daerah provinsi maupun kabupaten/kota diperlukan adanya suatu lembaga yang bersifat mandiri (independen), pembentukan lembaga ini dapat dilakukan dengan 2 (dua) cara yaitu: 1) membentuk lembaga baru di setiap daerah pemilihan; atau 2) memanfaatkan keberadaan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota yang telah berpengalaman dalam menyelenggarakan pemilihan umum anggota legislatif dan Pemilihan Umum presiden dan wakil presiden.

Demi efisiensi biaya dan kelengkapan sarana prasarana serta kalayakan kemampuan yang telah dibuktikan oleh KPU dan KPU Provinsi/Kota/Kabupaten penyelenggara pemilihan umum anggota legislatif dan Pemilihan Umum presiden dan wakil presiden, maka penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dibebankan kepada suatu lembaga Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) yang organ-organnya merupakan KPU Provinsi/Kota/Kabupaten yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang dalam menyelenggarakan pemilihan kepala daerah.

2.3.2.1 Pengertian Komisi Pemilihan Umum dan Komisi Pemilihan Umum Daerah

UUD 1945 tidak merumuskan lembaga penyelenggara pemilihan kepala daerah. Namun demikian penyelenggara pemilihan kepala daerah disebutkan dalam Pasal 57 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 dan Pasal 4 ayat (1) PP No. 6 Tahun 2005, *“Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah diselenggarakan oleh KPUD.”* KPUD mana yang diberikan tugas menyelenggarakan pemilihan kepala daerah, menurut Pasal 1 ayat (21) UU No. 32 tahun 2004 menyebutkan, *“Komisi Pemilihan Umum Daerah yang selanjutnya disebut KPUD adalah KPU Provinsi, Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 yang diberi wewenang khusus oleh Undang-Undang ini untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di setiap provinsi dan atau kabupaten/kota.”*

Sekarang yang menjadi pertanyaan samakah KPUD sebagaimana dimaksud dalam UU No. 32 Tahun 2004 dengan KPU berdasarkan UU 12 Tahun 2003? Ketentuan yang melahirkan Komisi Pemilihan Umum, terdapat dalam Pasal 22E Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Bab VIIB Pemilihan Umum, yang merupakan hasil perubahan ketiga tahun 2001. Pasal 22E ayat (5) menyatakan bahwa 'Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri'. Frasa "komisi pemilihan umum" ditulis dengan huruf kecil, selain diawali dengan kata "suatu", artinya hal yang belum tentu (nama dan jenis organisasinya). Menurut kaidah bahasa Indonesia, penulisan "komisi" dengan huruf kecil, belum menunjukkan nama (*nomenklatur*). Pemberian nama terhadap institusi penyelenggara pemilihan umum, yaitu "Komisi Pemilihan Umum", baru lahir melalui Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

Pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi atas Putusan Perkara No. 072-073/PUU-II/2004 tentang Pengujian UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah Terhadap UUD 1945 mengatakan:

Maksud pembuat undang-undang menetapkan KPU provinsi, kabupaten/kota berfungsi sebagai pelaksana tugas KPUD. Apabila anak kalimat tersebut dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, maka bunyi Pasal 1 angka 21 akan menjadi, "Komisi pemilihan umum daerah yang selanjutnya disebut KPUD adalah KPU provinsi, kabupaten/kota," yang artinya dengan rumusan tersebut penyelenggara Pilkada langsung adalah KPU provinsi, kabupaten/kota, sebagai bagian dari KPU yang dimaksudkan Pasal 22E UUD 1945. Dengan demikian dalam penyelenggaraan Pilkada, KPU menjadi regulator dan pengawas pelaksanaan Pilkada yang dilaksanakan oleh KPU provinsi, kabupaten/kota, padahal pengertian demikian bukanlah yang dimaksudkan oleh pembuat undang-undang. Walaupun demikian dalam

hal kewenangan yang berkait dengan masalah internal KPU dengan KPU Provinsi, dan Kabupaten/Kota tetap ada secara hierarkhis, sehingga KPU tetap wajib melakukan tugas-tugas koordinasi dan supervisi untuk lebih memberdayakan kinerja KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota.⁸⁴

Menyikapi amar putusan Mahkamah Konstitusi tersebut Taufiqurrahman

Syahuri berpendapat:

Dalam pandangannya, Mahkamah Konstitusi ingin mengatakan bahwa secara formal KPUD itu berbeda dengan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota, sungguhpun memiliki organ yang sama. Pandangan ini dapat dipahami jika dianalogikan dengan jabatan gubernur atau bupati. Sebagai gubernur, ia adalah aparat pusat yang ada di daerah. Di sisi lain sebagai kepala daerah, ia adalah aparat daerah yang bersama-sama dengan DPRD melaksanakan pemerintahan di daerah. Jadi satu kaki jabatan gubernur berpijak kepada pemerintah dan kaki lainnya berpijak kepada daerah.⁸⁵

Dengan konstruksi pemikiran ini, memberikan implikasi: *Pertama*, secara substansi KPU Propinsi/Kabupaten/Kota berbeda dengan KPUD; *Kedua*, KPU masih memiliki kewenangan pengawasan dan memberikan *advis* kepada aparatnya di KPU Provinsi/ Kabupaten/Kota. *Ketiga*, pengaturan proses pencalonan seperti penjadualan pemilihan kepala daerah, dan penetapan pasangan calon, menjadi kewenangan eksklusif KPUD. *Keempat*, anggota KPUD sebagai aparat KPU di daerah, secara struktural tetap harus memperhatikan kebijakan atasannya (KPU).

Keberadaan KPUD sebagai penyelenggara pemilihan kepala daerah kembali ditegaskan dalam konsideran penjelasan umum angka 4 penjelasan UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah, “Melalui undang-undang ini

⁸⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi atas Putusan Perkara No. 072-073/PUU-II/2004 tentang Pengujian UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah Terhadap UUD 1945, h. 112

⁸⁵ Taufiqurrahman Syahuri, Anatomi Putusan MKRI Tentang Pilkada, *Makalah*, Seminar Putusan Mahkamah Konstitusi Pengujian UU No. 32 Tentang Pemerintah Daerah Kerja Sama Puslitka MK, Hans Seidel Foundation, dan PS-HTN-FH-UI di Menara Cakrawala, Jakarta, 28 Maret 2005, h. 6

Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) provinsi, kabupaten, dan kota diberikan kewenangan sebagai penyelenggara pemilihan kepala daerah. KPUD yang dimaksud dalam Undang-Undang ini adalah KPUD sebagaimana dimaksud Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Untuk itu, tidak perlu dibentuk dan ditetapkan KPUD dan keanggotaannya yang baru."

Berdasarkan ketentuan tersebut maka jelaslah bahwa penyelenggara pemilihan kepala daerah adalah Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD). KPUD dimaksud adalah KPU Provinsi, Kabupaten, dan Kota. KPU ini diberikan kewenangan sebagai penyelenggara pemilihan kepala daerah. KPUD yang disebutkan dalam UU No. 32 Tahun 2004 adalah KPU sebagaimana dimaksud UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum anggota DPR, DPD, dan DPRD.

Pertimbangan dipilihnya KPU Provinsi, Kabupaten, dan Kota yang bernama KPUD sebagai penyelenggara pemilihan kepala daerah dengan tidak membentuk lembaga baru dengan keanggotaan baru adalah untuk efisiensi waktu, tenaga, dan biaya dibandingkan dengan membentuk lembaga baru. Pertimbangan ini didasari karena perangkat, sarana dan prasarana KPUD sudah lengkap diseluruh tanah air.

Dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah, peran KPU disini hanya sebatas menjadi acuan bagi KPUD dalam membuat berbagai peraturan yang selama ini sudah ada. Dalam Pasal 29 butir g dan Pasal 32 butir g UU No.12

Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD dinyatakan bahwa KPU Provinsi maupun KPU Kabupaten/Kota melaksanakan kewajiban lain yang diatur dalam undang-undang. Jadi ada kewenangan undang-undang untuk memberikan kewajiban lain kepada KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota. Ada tiga kewajiban lain yang diberikan oleh UU No. 32 tahun 2004 kepada KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota: 1) penyelenggaraan pemilihan kepala daerah; 2) pertanggungjawaban pelaksanaan pemilihan kepala daerah kepada publik; dan 3) melaporkan pelaksanaan pemilihan kepala daerah kepada DPRD. Selanjutnya UU No. 32 tahun 2004 memang tidak memberi kewajiban atau wewenang khusus kepada KPU, namun hal ini sesungguhnya tidak berarti KPU kehilangan peran sama sekali. KPU tetap menjaga berfungsinya organisasi secara baik dan benar di tingkat Provinsi maupun di tingkat Kabupaten/Kota.

2.3.2.2 Karakteristik KPU dan KPUD

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (21) UU 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah dengan tegas disebutkan bahwa Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) adalah KPU Provinsi, Kabupaten, dan Kota. KPU ini diberikan kewenangan sebagai penyelenggara pemilihan kepala daerah. KPUD yang dimaksud dalam undang-undang tersebut adalah KPU sebagaimana dimaksud UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD. Dengan demikian semua sifat yang terkandung dalam KPU Provinsi, Kabupaten, dan Kota juga dimiliki oleh KPUD.

Bertolak dari penafsiran Mahkamah Konstitusi dan pembuat Undang-Undang No. 32 tahun 2004 bahwa pemilihan kepala daerah tidak termasuk kategori pemilihan umum, maka manajemen pemilihan kepala daerah tidak dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) tetapi oleh pemerintah. Itulah sebabnya segala aturan pemilihan kepala daerah dituangkan dalam peraturan pemerintah, bukan keputusan Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagaimana berlaku untuk pemilihan umum legislative dan pemilihan presiden.

Tetap bertahannya pengaturan pemilihan kepala daerah menjadi kewenangan pemerintah sehingga peraturan pemerintah yang mengatur pemilihan kepala daerah tetap eksis, menurut Mahkamah Konstitusi karena tidak alasan kuat bahwa pemilihan kepala daerah masuk ke dalam pengertian pemilihan umum Pasal 22E UUD 1945.

Walaupun demikian, KPUD sebagai lembaga independen harus bebas dari intervensi lembaga negara manapun dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah, selain itu penyelenggaraan pilkada langsung tetap seharusnya berdasarkan asas-asas pemilu sebagaimana diatur dalam UUD 1945, yakni langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Pesan demikian yang ingin disampaikan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi yang mengabulkan permohonan para Pemohon mengenai aturan hukum yang “mengharuskan KPUD bertanggungjawab kepada DPRD”:

Menimbang bahwa pembuat undang-undang telah menctapkan KPUD sebagai penyelenggara pemilihan kepala daerah langsung, yang mana Mahkamah berpendapat hal tersebut menjadi wewenang dari pembuat undang-undang. Walaupun demikian KPUD harus dijamin independensinya dalam menyelenggarakan pemilihan kepala daerah langsung, dan apabila independensi KPUD tidak dijamin, hal ini akan

mengganggu pelaksanaan hak rakyat sebagai pemegang kedaulatan yang ditentukan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, bertentangan dengan jaminan perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum yang dimuat dalam Pasal 28D UUD 1945.⁸⁶

Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut memiliki implikasi: 1) dalam pemilihan kepala daerah KPUD tidak bertanggungjawab kepada DPRD; 2) DPRD tidak berwenang meminta pertanggungjawaban tugas KPUD; 3) KPUD tidak berkewajiban mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran pemilihan kepala daerah; dan 4) pembatalan calon kepala daerah yang terbukti melakukan pelanggaran berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap tidak lagi dilakukan oleh DPRD.

Ketentuan tersebut cukup logis dengan memandang bahwa amat sulit mencapai tujuan tersebut apabila KPUD harus bertanggungjawab kepada lembaga lain semisal DPRD. Sebab, DPRD merupakan unsur-unsur partai politik yang menjadi pelaku dalam kompetisi pilkada.

Taufiqurrahman Syahuri mengatakan:

Ketentuan jaminan independensi KPUD dalam menyelenggarakan pemilihan kepala daerah langsung ini adalah keinginan melepaskan ketergantungan KPUD kepada lembaga lain, atau dengan kata lain, ingin memelihara kemandirian lembaga yang aparatnya adalah KPU Provinsi/Kabupaten/Kota.⁸⁷

Persoalannya adalah lalu kepada siapa KPUD bertanggungjawab?

Pertanggungjawaban lembaga negara bersifat independen tidak di bawah oleh lembaga lain dan hanya di bawah oleh hukum. KPUD di satu sisi adalah

⁸⁶ Putusan MK, *Op. Cit.*, h. 110

⁸⁷ Taufiqurrahman Syahuri, *Op. Cit.*, h. 4

independen. Di sisi lain, KPUD bawahan dari KPU, karena KPU satu institusi yang dibentuk dengan undang-undang, konsepnya sudah ditentukan oleh UUD 1945 sebagai satu kesatuan institusi yang sifatnya nasional, tetap, dan mandiri.

Melihat konsep demikian menurut Jimly Asshidiqqie bentuk pertanggungjawaban KPUD meliputi: *Pertama*, lembaga KPUD sebagai penyelenggara pemilihan kepala daerah yang tidak terpisahkan KPU harus tetap bertanggungjawab meski hanya administratif ke dalam intern organisasinya; *Kedua*, semua lembaga independen atau semua jabatan kenegaraan bertanggungjawab kepada Tuhan; *Ketiga*, pertanggungjawaban hukum (*legal accountability*) di dalam pengadilan, jika melanggar hukum; *Keempat*, pertanggungjawaban keuangan (*financial accountability*); *Kelima*, pertanggungjawaban fungsional ke publik (*public accountability*).⁸⁸

Senada dengan pendapat di atas menurut Taufirrohman Syahuri:

Sebagai lembaga yang mandiri, tidak perlu lagi ada pengaturan yang mengharuskan bertanggungjawab kepada lembaga lain. Kecuali kepada publik ...⁸⁹

Adapun masalah yang timbul adalah publik yang mana dan bagaimana tata cara pertanggungjawaban KPUD atas penyelenggaraan pemilihan kepala daerah? Untuk menjawab hal ini kita ambil contoh, pertanggungjawaban Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung adalah lembaga mandiri, dan mereka tidak bertanggung jawab kepada lembaga lain, kecuali kepada publik. Pertanggung-

⁸⁸ *Republika*, Sabtu, 26 Maret 2005

⁸⁹ Taufiqurrohman Syahuri, *Op. Cit.*, h. 4

jawaban kepada publik ini dapat dilakukan melalui berbagai sarana, misalnya melalui media, dan laporan kepada rakyat melalui DPR.

Analogi dari hal tersebut, sebagai lembaga independen KPUD dapat menyampaikan pertanggungjawabannya kepada publik melalui empat cara⁹⁰:

1. laporan disampaikan kepada masyarakat melalui media masa di daerah;
2. menyampaikan laporan pelaksanaan tugasnya (dapat tertulis tidak secara langsung) melalui DPRD;
3. KPUD diwajibkan membuat laporan itu secara berkala; dan
4. ada kewajiban menerapkan prinsip-prinsip transparansi.

2.3.2.3 Tugas dan wewenang KPU dan KPUD

Menurut Riswanda Imawan⁹¹:

Bila dikaitkan dengan salah satu tujuan pemilihan umum, yakni untuk mengisi jabatan-jabatan publik, maka tugas KPU adalah merancang dan melaksanakan pemilihan umum di setiap tingkat pemerintahan di satu negara.

Jabatan dimaksud adalah jabatan publik yang mensyaratkan legitimasi administratif, seperti menjadi kepala daerah, menjadi tugas KPU untuk melaksanakannya.

Selanjutnya Riswanda Imawan mengatakan:

“Ada dua hal penting dalam kaitannya tugas KPU dengan tujuan pemilihan umum. *Pertama*, tugas KPU bukan hanya merancang dan melaksanakan pemilihan umum untuk memilih jabatan-jabatan publik di tingkat nasional, seperti DPR, DPD, maupun presiden dan wakil presiden melainkan juga pemilihan umum di tingkat lokal, seperti memilih kepala daerah. *Kedua*, sekalipun sifatnya koordinatif dan masing-masing

⁹⁰ *Republika, Loc. Cit.*

⁹¹ Riswanda Imawan, *Inkonstitusional, Desk Pilkada*, *Jawa Pos*, Kamis 10 Maret 2005.

independen, hubungan kerja antara penyelenggara tingkat nasional (KPU) dan tingkat lokal (KPUD) harus dijaga.”⁹²

Memahami pendapat tersebut kewenangan untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah langsung seharusnya tetap berada di tangan KPU sebagai penjawantahan penyelenggaraan pemilihan umum “satu atap”, walaupun dalam pelaksanaannya di lapangan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota akan lebih banyak berperan. Salah satu fungsi KPU yang terutama dalam pemilihan kepala daerah langsung, adalah menetapkan standar nasional pelaksanaan pemilihan kepala daerah langsung agar secara prinsip tidak berbeda antara satu daerah dengan daerah lainnya. Standar KPU dalam melaksanakan pemilihan kepala daerah langsung, maka KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota harus bertanggung jawab kepada KPU sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku dan telah dilaksanakan saat pemilihan umum Legislatif dan pemilihan umum Presiden/Wakil Presiden.

Berdasarkan ketentuan Pasal 22F ayat (5) dan ayat (2), maka kewenangan Komisi Pemilihan Umum sudah limitatif. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberi kewenangan kepada KPUD untuk menyelenggarakan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, telah sejalan dengan ketentuan Pasal 29 huruf g dan Pasal 32 huruf g Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Dengan bijak pembentuk Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, menerapkan prinsip efisiensi keuangan Negara, dan menunjuk aparatur dan

⁹² *Ibid.*

lembaga yang sudah ada berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003, yaitu KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota (mohon diperiksa, tanpa kata "Daerah") menjadi KPUD (ditambah kata "Daerah" di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah) dengan memberikan kewenangan khusus. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 1 angka 21 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa "Komisi Pemilihan Umum Daerah yang selanjutnya disebut KPUD adalah KPU Provinsi, Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang ini untuk menyelenggarakan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di setiap provinsi dan/atau kabupaten/kota". Dengan demikian, tidak perlu dibentuk secara khusus Panitia atau Komisi Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di setiap daerah.

Dengan memanfaatkan lembaga dan anggota KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota yang telah berpengalaman serta memiliki sarana prasarana yang telah digunakan dalam pemilihan umum legislatif dan pemilu Presiden dan Wakil Presiden sangat efisien, efektif, dapat menghemat keuangan negara.

Dengan diberikannya wewenang khusus kepada KPUD oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah untuk menyelenggarakan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di setiap provinsi dan/atau kabupaten/kota, maka untuk kelancaran pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat, Komisi Pemilihan Umum (KPU) dapat melakukan supervisi dan bimbingan teknis

kepada KPUD⁹³.

Konstitusi (Pasal 22E UUD 1945) disebutkan bahwa KPU merupakan lembaga nasional dan ketentuan undang-undang pemilihan umum⁹⁴ menyebutkan bahwa KPU mempunyai aparat sampai ke tingkat Kabupaten/Kota. Tetapi dalam UU Pemda kedudukan KPUD saat penyelenggaraan pemilihan kepala daerah “terpisah” dengan KPU Pusat. Sehingga dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah dan juga PP No. 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tidak menyebutkan mengenai tugas dan wewenang KPU secara rinci.

Peran KPU dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah, hanya sebatas menjadi acuan bagi KPUD dalam membuat berbagai peraturan yang selama ini sudah ada dalam Pasal 29 butir g dan Pasal 32 butir g UU No. 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Legislatif dinyatakan bahwa KPU Provinsi/Kabupaten/Kota melaksanakan kewajiban lain yang diatur dalam undang-undang. Jadi ada kewenangan undang-undang untuk memberikan kewajiban lain kepada KPU Provinsi/Kabupaten/Kota. Ada dua kewajiban lain yang diberikan oleh UU No. 32 Tahun 2004 kepada KPU Provinsi/

⁹³ Pasal 144 PP No. 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Menurut Ryaas Rasyid, kata “dapat” dalam rumusan pasal 144 PP No. 6 Tahun 2005 tersebut harus diartikan bukan sebagai “kewajiban”. Pasal ini terdapat kejanggalan karena dua alasan: *Pertama*, eksistensi KPU tidak disebut sama sekali dalam UU No. 32 Tahun 2004. *Kedua*, secara organisatoris KPUD memang organ KPU sehingga tanpa pasal ini pun peran itu secara intrinsic ada pada KPU. Ryaas Rasyid, *Loc. Cit.*

⁹⁴ UU No. 12 Tahun 2003 Tentang pemilihan umum Legislatif dan UU No. 23 Tahun 2003 tentang pemilihan umum Presiden dan wakil Presiden

Kabupaten/Kota. Dua kewajiban itu adalah penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan pertanggungjawaban pelaksanaan pemilihan kepala daerah⁹⁵.

Ray Rangkuti mengatakan:

Dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah langsung KPU tidak ada relevansi kuat yang mewajibkan keterlibatan KPU. Keterlibatan KPU hanyalah dalam proses mengontrol kinerja KPUD yang bersangkutan sebagaimana hirarki hubungan antara KPU dengan KPUD ... Tetapi fungsi kontrol KPU secara nasional tetap harus berjalan karena jaringan antara KPU tetap merupakan bagian penting dalam pelaksanaan pemilihan ... Tanggungjawab dan aktivitas lima tahunan akan tetap berlaku, baik KPU Pusat maupun KPUD.⁹⁶

Secara lengkap tugas dan wewenang KPUD selaku penyelenggara pemilihan kepala daerah diatur dalam Pasal 66 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 dan Pasal 5 PP No. 6 Tahun 2005. Berdasarkan ketentuan pasal tersebut terdapat 14 tugas dan wewenang KPUD, yang mana tugas dan wewenang tersebut sama seperti tugas dan wewenang KPU selaku penyelenggara pemilihan umum presiden dan wakil presiden.

Adapun berkaitan dengan kewajiban KPUD secara khusus diatur dalam Pasal 67 UU No. 32 Tahun 2004 dan Pasal 6 PP No. 6 Tahun 2005 yang telah dianulir melalui Pasal 6 PP No. 17 Tahun 2005. Pasal 6 Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 2005 Tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2005, menyebutkan terdapat 6 (enam) yang menjadi tanggung jawab KPUD sebagai penyelenggara pemilihan kepala daerah, yaitu:

- 1) memperlakukan pasangan calon secara adil dan setara;

⁹⁵ DPR dalam Putusan Mahkamah Konstitusi, *Op. Cit.*, h. 81

⁹⁶ *Kompas*, 12 Maret 2005.

- 2) menetapkan standarisasi serta kebutuhan barang dan jasa yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan;
- 3) menyampaikan laporan kepada DPRD untuk setiap tahap pelaksanaan pemilihan dan menyampaikan informasi kegiatannya kepada masyarakat;
- 4) memelihara arsip dan dokumen pemilihan serta mengelola barang inventaris milik KPUD berdasarkan peraturan perundang-undangan;
- 5) mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran; dan
- 6) melaksanakan semua tahapan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara tepat waktu.

2.4 Lembaga Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilihan

2.4.1 Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilihan Umum Berdasarkan UU No. 12 Tahun 2003

Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga judisial yang baru sebagai hasil perkembangan politik dan hukum, yakni dengan adanya amandemen terhadap UUD 1945.

Pada hakekatnya, fungsi utama Mahkamah Konstitusi adalah mengawal supaya konstitusi dijalankan dengan konsisten (*the guardian of constitution*) dan menafsirkan konstitusi atau UUD (*the interpreter of constitution*). Dengan fungsi dan wewenang tersebut, keberadaan Mahkamah Konstitusi memiliki arti penting

dan peranan strategis dalam perkembangan ketatanegaraan karena segala ketentuan atau kebijakan yang dibuat penyelenggara negara dapat diukur dalam hal konstitusional atau tidak oleh Mahkamah konstitusi.⁹⁷

Mahkamah Konstitusi dalam hubungannya dengan masalah pemilihan umum adalah karena di dalam undang-undang mengatur masalah perselisihan hasil pemilu. Berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 hasil amandemen ketiga antara lain dikatakan bahwa **Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum**. Sesuai dengan amanat konstitusi maka lahirlah Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

Pasal 10 ayat (1) huruf d dari undang-undang mengatakan bahwa *Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan tingkat terakhir yang putusannya bersifat final untuk memutus perselisihan hasil pemilihan umum*. Adapun proses penyelesaian sengketa hasil pemilu dijabarkan dalam enam pasal mulai dengan Pasal 74 hingga Pasal 79.

Pada dasarnya kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menyelesaikan hasil pemilihan umum berbeda dengan kewenangan dalam menyelesaikan sengketa pemilu oleh pengawas pemilu. Perselisihan yang diselesaikan Mahkamah Konstitusi adalah perselisihan mengenai penetapan hasil pemilihan umum yang dilakukan secara nasional oleh Komisi Pemilihan Umum yang mempengaruhi: 1) terpilihnya calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat; 2) penentuan pasangan calon yang masuk pada putaran pemilihan presiden dan wakil

⁹⁷ Mahkamah Konstitusi, *Cetak Biru, Membangun Mahkamah Konstitusi sebagai Institusi Peradilan Konstitusi yang Modern dan Terpercaya*, Jakarta: MKRI, KRHN dan TIFA, 2004, h. 6

presiden; 3) terpilihnya pasangan calon presiden dan wakil presiden; dan 4) perolehan kursi parpol peserta pemilu disuatu daerah pemilihan.

2.4.2 Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004

Konsekuensi logis bahwa pemilihan kepala daerah langsung bukan pemilihan umum dalam arti formal menurut Pasal 22E UUD 1945, tetapi pemilihan kepala daerah langsung adalah pemilu secara materiil untuk mengimplementasikan Pasal 18 UUD 1945, maka perselisihan hasilnya ditentukan sebagai tambahan kewenangan Mahkamah Agung.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 menunjuk Mahkamah Agung untuk memutus perselisihan tentang hasil penghitungan suara dalam Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Pasal 106 ayat (1) menyebutkan, *“Keberatan terhadap penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah hanya dapat diajukan oleh pasangan calon kepada Mahkamah Agung.* Selanjutnya mengenai bagaimana tata cara pengajuan diatur dalam Pasal 106 ayat (2) sampai dengan ayat (7).

Mengenai penunjukan lembaga Mahkamah Agung untuk menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah (apabila terjadi), Pemerintah dan DPR-RI semata-mata melakukan taat asas atau menghormati hukum. Hal ini dikarenakan Pasal 24C ayat (1) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 membatasi kewenangan Mahkamah Konstitusi, yaitu hanya "memutus perselisihan tentang hasil pemilihan

umum". Artinya, kewenangan memutuskan perselisihan tentang hasil penghitungan suara dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, tidak diberikan kepada Mahkamah Konstitusi, tetapi kepada Mahkamah Agung. Selain itu ketentuan Pasal 24A ayat (1) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa "*Mahkamah Agung 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*"

Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa secara konstitusional, pembuat undang-undang dapat saja memastikan bahwa Pilkada langsung itu merupakan perluasan pengertian Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945 sehingga karena itu, perselisihan mengenai hasilnya menjadi bagian dari kewenangan Mahkamah Konstitusi dengan ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945. Namun pembentuk undang-undang juga dapat menentukan bahwa Pilkada langsung itu bukan Pemilu dalam arti formal yang disebut dalam Pasal 22E UUD 1945 sehingga perselisihan hasilnya ditentukan sebagai tambahan kewenangan Mahkamah Agung sebagaimana dimungkinkan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945.⁹⁸

Sehubungan dengan kajian di atas, perlu adanya satu ketetapan yang pasti mengenai hal dimaksud agar pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah itu didasarkan pada satu peraturan perundang-undangan yang tidak bertentangan dengan Undang Undang Dasar 1945.

⁹⁸ Putusan Mahkamah Konstitusi, *Op. Cit.*, h. 115

Pasal 2 UU No. 9 Tahun 2004 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara dengan tegas menyebutkan 8 (delapan) permasalahan yang tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) antara lain: 1) KTUN yang merupakan perbuatan hukum perdata; 2) KATUN yang merupakan pengaturan yang bersifat umum; 3) KTUN yang masih memerlukan persetujuan; 4) KTUN yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan KUHP dan KUHP atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana; 5) KTUN yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku; 6) KTUN mengenai tata usaha Tentara Nasional Indonesia; 7) Keputusan Komisi Pemilihan Umum baik dipusat maupun di daerah mengenai hasil pemilihan umum.

Berdasarkan ketentuan ini maka tampak dengan jelas bahwa dalam penyelesaian sengketa hasil pemilihan umum maka peradilan tata usaha negara tidak memiliki kewenangan sama sekali. Artinya, Mahkamah Konstitusi yang telah dibrikan mandat harus mengupayakan bentuk peradilan tersendiri apabila ada gugatan terhadap sengketa hasil pemilihan umum.

Sekarang yang menjadi pertanyaan peradilan manakah yang menangani sengketa hasil pemilihan kepala daerah? Pasal 2 ayat (1) Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2005 menyatakan, *"Mahkamah Agung berwenang memeriksa keberatan terhadap penetapan hasil penghitungan suara tahap akhir dari KPU tentang pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah provinsi"*.

Ketentuan tersebut memiliki implikasi bahwa dalam hal ada keberatan terhadap penetapan hasil pemilihan kepala daerah maka lembaga yang berwenang memeriksa adalah Mahkamah Agung. Ketentuan ini relevan dengan tugas dan wewenang dari Mahkamah Agung, yang bertugas dan berwenangan memeriksa dan memutus sengketa tentang kewenangan mengadili.⁹⁹

Keberatan terhadap penetapan hasil penghitungan suara tahap akhir dari KPUD tentang pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah provinsi, tersebut menurut Pasal 2 ayat (2) Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2005 diajukan secara tertulis kepada Mahkamah Agung melalui Pengadilan Tinggi tempat kedudukan KPUD propinsi. Sedangkan keberatan terhadap penetapan hasil penghitungan suara tahap akhir dari KPUD tentang pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten/kota, menurut Pasal 2 ayat (3) hingga ayat (4) Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2005, Mahkamah Agung mendelegasikan wewenangnya kepada Pengadilan Tinggi yang wilayah hukumnya meliputi kabupaten/kota yang bersangkutan, dengan pengajuan secara tertulis kepada pengadilan tinggi melalui pengadilan negeri bagi pemilihan kepala daerah kabupaten/kota.

Memperhatikan ketentuan pasal tersebut mengandung makna bahwa Mahkamah Agung mendelegasikan kewenangan sengketa perselisihan hasil pilkada melalui peradilan umum. Artinya Mahkamah Agung telah memilih peradilan umum sebagai peradilan untuk memutus penyelesaian sengketa hasil pemilihan kepala daerah.

⁹⁹ Pasal 28 ayat (1) huruf b UU No. 5 Tahun 2004 Tentang Mahkamah Agung.

Ketentuan ini dipertegas dalam Pasal 6 Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2005 yang menentukan bahwa hal-hal yang tidak diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2005 diterapkan ketentuan hukum acara perdata yang berlaku. Apabila hal tersebut dikaitkan dengan Pasal 2 huruf a UU No. 9 Tahun 2004 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang menyatakan bahwa tidak termasuk dalam Keputusan Tata Usaha Negara adalah Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata. Maka keberadaan Peradilan Umum sebagai peradilan sengketa hasil pilkada semakin jelas, hal mengingat bahwa sengketa hasil pilkada bukan masuk dalam kategori perbuatan hukum perdata.



BAB III
PROSES PEMILIHAN KEPALA DAERAH