

BAB 2

PEMILU DAN PILKADA SEBAGAI IMPLEMENTASI DEMOKRASI DAN KEDAULATAN RAKYAT DALAM NEGARA HUKUM

2.1 Konstitusi, Konstitusional, dan Konstitusionalisme

Dalam wacana politik, kata ‘konstitusi’ biasanya digunakan paling tidak dalam dua pengertian. Pertama, kata ini digunakan untuk menggambarkan seluruh system ketatanegaraan suatu Negara, kumpulan berbagai peraturan yang membentuk dan mengatur atau mengarahkan pemerintahan.²⁸ Peraturan-peraturan ini sebagian bersifat legal, dalam arti bahwa pengadilan hukum mengakui dan menerapkan peraturan-peraturan tersebut, dan sebagian bersifat non-legal atau ekstra legal, yang berupa kebiasaan, saling pengertian, adat atau konvensi, yang tidak diakui oleh pengadilan sebagai hukum namun tidak kalah efektifnya dalam mengatur ketatanegaraan dibandingkan dengan apa yang secara baku disebut hukum.²⁹ Dihampir semua Negara, system ketatanegaraan berisi campuran dari peraturan legal dan non-legal ini, sehingga kita bisa menyebut kumpulan peraturan ini sebagai ‘Konstitusi’.

Namun di hampir setiap Negara, kecuali Inggris, kata ‘konstitusi’ digunakan dalam pengertian yang lebih sempit yaitu digunakan untuk menggambarkan seluruh kumpulan peraturan yang biasanya dihimpun dalam suatu dokumen atau dalam beberapa dokumen yang berkaitan erat. Bagi Indonesia sendiri, pengertian konstitusi yang dianut adalah konstitusi dalam arti sempit

²⁸ K.C. Wheare, *Konstitusi-Konstitusi Modern [Modern Constitution]*, diterjemahkan oleh Muhammad Hardani (Surabaya: Pustaka Eureka, 2005), hal. 1.

²⁹ *Ibid.*, hal. 2 dan 3.

karena konstitusi di Indonesia berada dalam satu kesatuan dokumen yang berisi peraturan-peraturan dasar tentang Negara, ketatanegaraan, pemerintahan, hak asasi manusia, dan dasar filosofis dari semua ketentuan yang termuat secara implisit dalam konstitusi itu sendiri.

Konstitusional adalah segala tindakan atau perilaku seseorang maupun penguasa berupa kebijakan yang berdasarkan segala ketentuan yang ada di konstitusi.³⁰ Konstitusionalisme adalah paham mengenai pembatasan kekuasaan dan jaminan hak-hak rakyat melalui konstitusi.³¹ Konstitusi di satu pihak (a) menentukan pembatasan terhadap kekuasaan sebagai satu fungsi konstitusionalisme, tetapi di pihak lain (b) memberikan legitimasi terhadap kekuasaan pemerintahan. Konstitusi juga (c) berfungsi sebagai instrumen untuk mengalihkan kewenangan dari pemegang kekuasaan asal (baik rakyat dalam sistem demokrasi atau raja dalam sistem monarki) kepada organ-organ kekuasaan negara.³²

Konsensus yang menjamin tegaknya konstitusionalisme di zaman modern pada umumnya dipahami bersandar pada tiga elemen kesepakatan (consensus), yaitu :1. kesepakatan tentang tujuan atau cita-cita bersama (*the general goals of society or general acceptance of the same philosophy of government*), 2. kesepakatan tentang *rule of law* sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara (*the basis of government*), 3. kesepakatan tentang bentuk

³⁰ Dahlan Thaib dan Ni'matul Huda, *op cit*, hal. 1.

³¹ Abdul Muktie Fadjar, *op cit*, hal. 35.

³² Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, hal. 29-30.

institusi-institusi dan prosedur-prosedur ketatanegaraan (*the form of institutions and procedures*).³³

2.2 Demokrasi dan Konsep Kedaulatan Rakyat

Di zaman modern sekarang ini, hampir semua Negara mengklaim menjadi penganut paham demokrasi. Memang harus diakui sampai sekarang istilah demokrasi sudah menjadi bahasa umum yang menunjuk kepada pengertian sistem politik yang diidealkan dimana-mana. Saat ini konsep demokrasi dipraktekkan diseluruh dunia secara berbeda-beda dari satu Negara ke Negara lain. Setiap Negara dan bahkan setiap orang menerapkan definisi dan kriterianya sendiri-sendiri mengenai konsep demokrasi.

Dalam sistem kedaulatan rakyat, kekuasaan tertinggi dalam suatu Negara dianggap berada ditangan rakyat Negara itu sendiri. Kekuasaan itu pada hakekatnya berasal dari rakyat, dikelola oleh rakyat, dan untuk kepentingan seluruh rakyat itu sendiri. Jargon yang kemudian dikembangkan sehubungan dengan ini adalah “kekuasaan itu dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat”. Bahkan dalam sistem *participatory democratie* dikembangkan pula tambahan bersama rakyat, sehingga menjadi “kekuasaan pemerintahan itu berasal dari rakyat, untuk rakyat, oleh rakyat, dan bersama rakyat”.³⁴

Konstitusi telah membatasi dan mengatur bagaimana kedaulatan rakyat disalurkan, dijalankan dan diselenggarakan dalam kegiatan kenegaraan dan kegiatan berpemerintahan sehari-hari. Pada hakekatnya dalam ide kedaulatan rakyat itu, tetap harus dijamin bahwa rakyatlah yang sesungguhnya pemilik

³³ *Ibid*, hal.25-26.

³⁴ Jimly Asshiddiqie, *op cit*, hal. 141.

Negara dengan segala kewenangannya untuk menjalankan semua fungsi kekuasaan Negara, baik dibidang legislatif, eksekutif, maupun yudikatif. Rakyatlah yang berwenang merencanakan, mengatur, melaksanakan, dan melakukan pengawasan serta penilaian terhadap pelaksanaan fungsi-fungsi kekuasaan itu. Bahkan lebih jauh lagi, untuk kemanfaatan bagi rakyatlah sesungguhnya segala kegiatan ditujukan dan diperuntukkannya segala manfaat yang didapat dari adanya dan berfungsinya kegiatan bernegara itu. Inilah gagasan kedaulatan rakyat atau demokrasi yang bersifat total dari rakyat, untuk rakyat, oleh rakyat, dan bersama rakyat.

Kedaulatan adalah konsep kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Dalam setiap analisis mengenai konsep kekuasaan, seperti yang di katakan oleh Jack H. Nagel ada dua hal penting terkait, yaitu lingkup kekuasaan (*scope of power*) dan jangkauan kekuasaan (*domain of power*). Dalam hubungan ini, pendekatan Nagel tadi dapat juga di gunakan untuk menganalisis gagasan kedaulatan sebagai konsep tentang kekuasaan tertinggi. Lingkup kedaulatan menyangkut soal aktivitas atau kegiatan yang tercakup dalam fungsi kedaulatan, sedangkan jangkauan kedaulatan berkaitan dengan siapa yang menjadi subjek dan pemegang kedaulatan (*sovereign*).³⁵

Dalam kaitannya dengan lingkup kedaulatan, gagasan kedaulatan sebagai konsep mengenai kekuasaan tertinggi meliputi proses pengambilan keputusan. Disini dapat dipersoalkan, misalnya, seberapa besar kekuatan keputusan – keputusan yang di tetapkan itu , baik di lapangan legislatif maupun eksekutif (*the*

³⁵ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksanannya di Indonesia*, (Jakarta: PT. Ihtiar Baru Van Hoeve, 1994), hal. 9.

administration of law). Sedangkan jangkauan kedaulatan (*domain of sovereignty*), melalui analisis relasional (*relational analysis*) antara 'sovereign' dan 'subjek', terkait soal siapa atau apa yang menjadi objek dalam arti sasaran yang dijangkau oleh konsep kekuasaan yang bersifat tertinggi itu.

Perhatian yang akan dititikberatkan pada pendekatan nagel yang kedua, yaitu konsep mengenai jangkauan kedaulatan (*domain of sovereignty*). Dalam konsep ini, ada dua hal penting yaitu (a) siapa yang memegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara; dan (b) apa yang dikuasai oleh pemegang kekuasaan tertinggi itu. Kedua-duanya akan disinggung, tetapi titik berat pembahasannya akan diarahkan kepada soal yang terakhir, yaitu tentang apa yang dikuasai. Menyangkut siapa atau apa yang menguasai, maka kedaulatan itu pada prinsipnya dapat dipegang oleh seseorang, sekelompok orang, sesuatu badan atau sekelompok badan yang melakukan legislasi dan administrasi fungsi-fungsi pemerintahan. Dalam ilmu hukum, dikenal 5 (lima) teori atau ajaran mengenai siapa yang berdaulat itu, yaitu:

1. Teori Kedaulatan Tuhan;
2. Teori Kedaulatan Raja;
3. Teori Kedaulatan Negara;
4. Teori Kedaulatan Rakyat;
5. Teori Kedaulatan Hukum.

Pertama, ajaran Kedaulatan Tuhan menganggap Tuhan sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara. Dalam prakteknya, kedaulatan Tuhan ini dapat menjelma dalam hukum yang harus dipatuhi oleh kepala negara atau dapat pula

menjelma dalam kekuasaan raja sebagai kepala negara yang mengklaim wewenang untuk menetapkan hukum atas nama tuhan. *Kedua*, ajaran Kedaulatan Raja beranggapan bahwa rajalah yang memegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Pandangan seperti itu muncul terutama setelah periode sekularisasi negara dan hukum di Eropa. *Ketiga*, ajaran Kedaulatan Negara, adalah reaksi terhadap kesewenangan raja yang muncul bersamaan dengan timbulnya konsep negara bangsa dalam pengalaman sejarah di Eropa. Masing-masing kerajaan di Eropa melepaskan diri dari ikatan negara dunia yang di perintah oleh raja yang sekaligus memegang kekuasaan sebagai Kepala Gereja.³⁶ Setelah itu muncul pula ajaran Kedaulatan Hukum yang menganggap bahwa negara itu sesungguhnya tidaklah memegang kedaulatan. Sumber kekuasaan tertinggi adalah hukum dan setiap kepala negara harus tunduk kepada hukum. Kemudian muncul pula ajaran Kedaulatan Rakyat yang meyakini bahwa yang sesungguhnya berdaulat dalam setiap negara adalah rakyat. Kehendak rakyat merupakan satu-satunya sumber kekuasaan bagi setiap pemerintah. *Kelima* teori kedaulatan itu, di satu pihak merupakan perkembangan yang dihasilkan oleh interaksi praktis, tetapi di lain pihak menggambarkan pula perbedaan-perbedaan pemikiran konsep kenegaraan dalam sejarah.

Sebagai teori, tidak satupun dari kelima ajaran itu dapat disebut paling modern. Bahkan dinamika pemikiran mengenai konsep negara yang berdasar atas hukum dan negara kerakyatan sudah berlangsung sejak dari zaman Yunani dan Romawi kuno. Jika sejarah kedua negara kuno ini dipelajari, akan tampak bahwa

³⁶ Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982), hal. 58.

akar perkembangan gagasan kedaulatan rakyat tumbuh dari tradisi Romawi, sedangkan gagasan kedaulatan hukum tumbuh dari tradisi Yunani kuno. Hanya saja harus diakui, hampir semua negara modern dewasa ini, secara formil mengaku menganut asas kedaulatan rakyat. Menurut penelitian Amos J. Peaslee tahun 1950, 90% negara di dunia dengan tegas mencantumkan dalam konstitusi masing-masing bahwa kedaulatan itu berada di tangan rakyat, dan kekuasaan pemerintah bersumber kepada kehendak rakyat. Inilah prinsip dasar yang dikenal dengan konsep demokrasi. Secara formal, demokrasi menjadi sesuatu yang diidealkan di tiap negara, tetapi pengejawantahannya di suatu negara dengan negara lain berbeda-beda. Ini merupakan ‘buah simalakama’ demokrasi di zaman sekarang.

Sedangkan dari segi yang kedua, yaitu sasaran yang dikuasai Pemegang kedaulatan, ada dua hal yang penting. Pemegang kekuasaan itu dengan menguasai orang dan dapat pula menguasai kekayaan. Kedua objek kekuasaan inilah yang oleh Montesquieu dibedakan dan bahkan dipisahkan secara tegas atas dasar perbedaan antara konsep ‘imperium’ versus ‘dominium’. Menurut Montesquieu, imperium merupakan konsep mengenai “rule over things by the individuals”.³⁷ Tetapi, terlepas dari konsep dari Montesquieu, ini baik mengenai orang (individuals) maupun kekayaan (things), secara teoritis keduanya sama-sama dapat menjadi objek kekuasaan. Karena itu, bersamaan, Kedaulatan rakyat merupakan antitesis terhadap gagasan kedaulatan raja, kedaulatan negara ataupun gagasan kedaulatan lainnya yang memungkinkan segelintir orang menguasai

³⁷ Jimly Asshiddiqie, *op cit*, hal. 12

rakyat banyak (individuals) di bidang politik (demokrasi politik) dan menguasai sumber-sumber penghidupan di bidang ekonomi (demokrasi ekonomi).

2.3 Tinjauan Umum tentang Pemilu

2.3.1 Pengertian Pemilu

Pengertian Pemilihan Umum (yang selanjutnya disebut Pemilu) dari para pakar politik sangatlah beragam, tergantung dari sudut mana mereka melihat, diantaranya hubungan Pemilu dengan demokrasi, partai, pluralisme masyarakat, partisipasi warga negara, dan lainnya. Berikut ini adalah pendapat-pendapat dari para pakar mengenai definisi Pemilu:

A.S.S. Tambunan berpendapat³⁸:

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.

Menurut M. Rusli Karim³⁹:

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 kebawah sebagai suatu kewibawaan sesuai dengan keinginan rakyat, oleh rakyat, menurut sistem permusyawaratan perwakilan.

Menurut Marsono⁴⁰:

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 Republik Indonesia Tahun 1945. Kekuasaan negara

³⁸ A.S.S. Tambunan, *Pemilu di Indonesia dan Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD*, (Bandung: Binacipta, 1986), hal. 3.

³⁹ M. Rusli Karim, *Pemilu Demokratis Kompetitif*, (Yogyakarta: Tiara Wacana Yogya, 1991), hal. 2.

⁴⁰ Marsono, *Pemilihan Umum 1997: Pedoman, Peraturan, dan Pelaksanaan*, (Jakarta: Djambatan, 1996), hal. 1.

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 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.

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

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hasil amandemen mengakomodasi secara eksplisit rumusan Pemilu. Pada Bab VIIB dirumuskan dengan jelas judul Pemilihan Umum. Bab ini memuat hanya satu pasal saja, yaitu pasal 22E. Pasal 22E merupakan hasil amandemen ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang terdiri atas enam ayat. Selain Pasal 22E masih terdapat pasal lainnya yang menyebutkan kata-kata Pemilihan Umum, yaitu Pasal 6A, Pasal 19, Pasal 22C, dan Pasal 24C. Namun dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak ada satupun pasal yang menyebutkan pengertian Pemilu.

Berdasarkan amanah yang terkandung dalam Pasal 22E ayat (6) dibentuklah undang-undang organik yang mengatur lebih rinci tentang mekanisme Pemilu, yaitu Undang-Undang No. 2 tahun 2008 tentang Partai Politik (“UU **PARPOL**”); Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD (“UU **PEMILU LEGISLATIF**”); Undang-Undang No. 42

Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (“UU PILPRES”); Undang-Undang No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu (“UU PENYELENGGARA PEMILU”); dan Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (“UU MK”) yang mengatur tentang kewenangan penyelesaian sengketa tentang hasil penghitungan suara pemilu.

UU PEMILU LEGISLATIF merupakan pengganti Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu. Beberapa dasar pertimbangan lahirnya undang-undang ini adalah adanya tuntutan dan perkembangan dinamika masyarakat sebagaimana dituangkan dalam amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dimana Pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD serta memilih Presiden dan Wakil Presiden.

Pasal 1 butir 1 UU PEMILU LEGISLATIF, menyebutkan pengertian pemilu sebagai berikut:⁴¹

“Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut Pemilu adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”

Pengertian pemilu dalam undang-undang juga dapat kita jumpai di Pasal 1 Butir 1 UU PENYELENGGARA PEMILU yang berbunyi sebagai berikut:⁴²

“Pemilihan Umum, selanjutnya disebut Pemilu, adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

⁴¹ Lihat lebih lengkap dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2008.

⁴² Lihat lebih lengkap dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 2007.

2.3.2 Asas dan Tujuan Pemilu

Salah satu ciri sistem Pemilu yang demokratis dapat dilihat dari asas-asas yang dianut. Asas adalah suatu pangkal tolak pikiran untuk sesuatu kasus atau suatu jalan dan sarana untuk menciptakan sesuatu tata hubungan atau kondisi yang kita kehendaki.⁴³ Asas yang dipakai dalam Pemilu yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Hal ini tertuang dalam Pasal 2 UU PEMILU LEGISLATIF. Bunyi selengkapnya Pasal 2 adalah: “Pemilu dilaksanakan secara efektif dan efisien berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil”.

Pengertian asas-asas tersebut adalah:

1. Langsung

Rakyat sebagai pemilih mempunyai hak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak hati nuraninya, tanpa perantara.

2. Umum

Pemilihan yang bersifat umum mengandung makna menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara, tanpa diskriminasi berdasarkan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, pekerjaan, dan status sosial.

3. Bebas

Setiap warga Negara yang berhak memilih bebas menentukan pilihan tanpa tekanan dan paksaan dari siapapun. Dalam melaksanakan haknya,

⁴³ Joko J Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung (Filosofi, Sistem, dan Problema Penerapan di Indonesia)*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), hal. 206.

setiap warga negara dijamin keamanannya sehingga dapat memilih sesuai kehendak hati nurani dan kepentingannya.

4. Rahasia

Dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin dan pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak manapun dan dengan jalan apapun.

5. Jujur

Dalam penyelenggaraan Pemilu, penyelenggara Pemilu, aparat pemerintah, calon/ peserta Pemilu, pengawas Pemilu, pemantau Pemilu, pemilih serta semua pihak yang terkait harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

6. Adil

Dalam penyelenggaraan Pemilu setiap pemilih dan calon/ peserta Pemilu mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak manapun.

Pada hakekatnya, Pemilu di negara manapun mempunyai esensi yang sama. Dalam Pemilu, berarti rakyat melakukan kegiatan memilih orang atau sekelompok orang menjadi pemimpin rakyat atau pemimpin negara. Menurut Parulian Donald⁴⁴, ada dua manfaat sekaligus tujuan atau sasaran langsung yang hendak dicapai dengan pelaksanaan lembaga politik Pemilu, yaitu pembentukan atau pemupukan kekuasaan yang absah dan mencapai tingkat keterwakilan politik.

Dari sudut pandang tujuan kedua tujuan tersebut merupakan tujuan langsung yang berada dalam skala waktu relatif pendek. Hal ini mengisyaratkan

⁴⁴ Titik Triwulan Tutik, *Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam Sistem Pemilu Menurut UUD 1945*, (Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher, 2006), hal. 35.

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 pelebagaan politik.

Arbi Sanit menyimpulkan bahwa Pemilu pada dasarnya memiliki empat fungsi utama yaitu⁴⁵: 1) pembentukan legitimasi penguasa dan pemerintah; 2) pembentukan perwakilan politik; 3) sirkulasi elite penguasa; 4) pendidikan politik. Menurut Arbi Sanit⁴⁶, Pemilu sebagai sarana pelaksanaan asas kedaulatan rakyat secara umum harus mampu mengakomodasi tujuan Pemilu: *Pertama*, mendapatkan keabsahan (legitimasi) dari rakyat; *Kedua*, mendapatkan posisi kekuasaan; *Ketiga*, perubahan elit; dan *Keempat*, pendidikan politik yang dimanfaatkan.

2.3.3 Lembaga Penyelenggara Pemilu

Dalam Pemilu 2009 ini merupakan pemilu yang pertama kalinya mengenai penyelenggara pemilu diatur dalam Undang-Undang tersendiri yaitu UU PENYELENGGARA PEMILU. Pengertian Penyelenggara Pemilu diatur dalam Pasal 1 Butir 5 UU PENYELENGGARA PEMILU yang berbunyi:⁴⁷

“Penyelenggara pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, serta kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung oleh rakyat”.

⁴⁵ *Ibid*, hal. 36.

⁴⁶ *Ibid*, hal. 37.

⁴⁷ Lihat lebih lengkap dalam Undang-Undang No. 22 tahun 2007.

Dalam UU PENYELENGGARA PEMILU diatur mengenai lembaga penyelenggara Pemilu yaitu Komisi Pemilihan Umum (KPU). KPU Pusat berkedudukan di ibukota Negara dan KPU Propinsi/ Kabupaten/ Kota yang berkedudukan didaerah. Pasal 22E ayat (1) amandemen ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 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) menyatakan bahwa “Pemilihan Umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri”. Implementasi dari ketentuan konstitusional dalam pelaksanaan pemilihan umum itu diberikan kepada suatu Lembaga Independen yang kemudian disebut sebagai Komisi Pemilihan Umum (KPU) dalam menyelenggarakan Pemilu.

Untuk menjaga kemandiriannya, KPU diberikan kewenangan⁴⁸: *Kesatu*, Untuk mengatur lebih lanjut aturan mengenai Pemilihan Umum dalam bentuk produk hukum yaitu “Keputusan KPU” sebagai peraturan pelaksana undang-undang yang setara dengan “Peraturan Pemerintah”. *Kedua*, Penyelenggara Pemilihan Umum tidak bertanggungjawab baik kepada eksekutif maupun legislatif, tetapi hanya membuat laporan kepada Presiden dan DPR. Hal ini dapat dilihat dalam ketentuan pasal yang ada dalam UU PEMILU LEGISLATIF dan UU PILPRES.

⁴⁸ Titik Triwulan tutik, *op cit*, hal. 67.

2.4 Tinjauan Umum tentang Pilkada Langsung

Sejak Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengalami tiga kali keberlakuan,⁴⁹ 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 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ini, telah diundangkan beberapa Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah yaitu, Undang-Undang No. 1 Tahun 1945 tentang Peraturan mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah, Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-aturan Pokok mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri, Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah, dan terakhir Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah berikut semua perubahannya yaitu berturut-turut Perpu No. 3 Tahun 2005, dan Undang-Undang No. 12 Tahun 2008.

Secara substansi semua Undang-Undang Pemerintahan 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 Undang-Undang No. 1 Tahun 1945 tentang Peraturan mengenai

⁴⁹ *Ibid*, hal. 44.

Kedudukan Komite Nasional Daerah dan Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-aturan Pokok mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri;

2. Otonomi nyata dan luas, diatur dalam Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang No. 18 tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah;
3. Otonomi nyata dan bertanggungjawab, diatur dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah;
4. Otonomi luas, nyata, dan bertanggungjawab, diatur dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah dan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa pemerintah daerah terdiri dari DPRD sebagai Badan Legislatif dan Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah. Pemerintah Daerah terdiri atas Kepala Daerah beserta perangkat daerah lainnya. Pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dilakukan melalui pemilihan secara langsung (pilkada langsung). Ketentuan ini mengingat bahwa dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, DPRD tidak lagi memiliki kewenangan untuk memilih Kepala Daerah.

Kepala Daerah adalah jabatan politik atau jabatan publik yang bertugas memimpin birokrasi menggerakkan jalannya roda pemerintahan. Fungsi-fungsi pemerintahan terbagi menjadi perlindungan, pelayanan publik, dan pembangunan. Kepala Daerah menjalankan fungsi pengambilan kebijakan atas ketiga fungsi pemerintahan tersebut. Dalam konteks struktur kekuasaan, Kepala Daerah adalah kepala eksekutif di daerah.

Istilah jabatan publik mengandung pengertian bahwa Kepala Daerah menjalankan fungsi pengambilan kebijakan yang terkait langsung dengan kepentingan rakyat, berdampak terhadap rakyat, dan dirasakan oleh rakyat. Oleh sebab itu Kepala Daerah harus dipilih oleh rakyat dan wajib mempertanggungjawabkan kepercayaan yang telah diberikan kepada rakyat. Adapun dalam pejabat politik terkandung maksud bahwa mekanisme rekrutmen Kepala Daerah dilakukan dengan mekanisme politik, yaitu melalui pemilihan yang melibatkan elemen-elemen politik, seperti rakyat dan partai-partai politik.

Pilkada langsung merupakan rekrutmen politik yaitu penyeleksian rakyat terhadap tokoh-tokoh yang mencalonkan diri sebagai Kepala Daerah, baik Gubernur/ Wakil Gubernur maupun Bupati/ Wakil Bupati atau Walikota/ Wakil Walikota. Dalam kehidupan politik di daerah, pilkada merupakan salah satu kegiatan, yang nilainya seimbang dengan pemilihan anggota DPRD. Keseimbangan tersebut ditunjukkan dengan kedudukan yang sejajar antara Kepala Daerah dan DPRD. Hubungan kemitraan dijalankan dengan cara melaksanakan

fungsi masing-masing sehingga terbentuk mekanisme *check and balances*.⁵⁰ Oleh sebab itu pilkada sesungguhnya bagian dari sistem politik di daerah.

Pilkada langsung merupakan implementasi dari demokrasi partisipatoris, maka nilai-nilai demokrasi menjadi ukuran keberhasilan pelaksanaan proses kegiatan.⁵¹ Nilai-nilai tersebut diwujudkan melalui asas-asas pilkada langsung yang umumnya terdiri dari langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Pembahasan pada penelitian ini hanya dibatasi pada ketentuan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 beserta Undang-Undang perubahannya mengenai penyelesaian sengketa hasil pilkada dan Peraturan Pemerintah No. 6 tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah beserta Peraturan Pemerintah perubahannya.

Dalam UU No. 32 Tahun 2004 ini pengertian pilkada masih masuk dalam rezim otonomi daerah dimana pilkada merupakan kewenangan daerah itu sendiri untuk menyelenggarakannya dan mekanisme penyelesaian sengketa pilkada pun tidak sama dengan pemilu yang diselesaikan di MK, tetapi diselesaikan di MA.

2.4.1 Sistem Pilkada Langsung

2.4.1.1 Asas dan Tujuan Pilkada Langsung

Salah satu ciri sistem Pilkada yang demokratis dapat dilihat dari asas-asas yang dianut. Asas yang dipakai dalam Pilkada Langsung sama persis dengan asas yang dipakai dalam Pemilu 2004, yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Hal ini tertuang dalam Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004

⁵⁰ Joko J Prihatmoko, *op cit*, hal. 204.

⁵¹ *Ibid*, hal 204.

tentang Pemerintahan Daerah dan ditegaskan kembali dalam Pasal 4 ayat (3) Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Bunyi selengkapnya Pasal 56 ayat (1) adalah: “ Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.”

Tujuan pilkada langsung adalah untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah baik di tingkat propinsi maupun kabupaten atau kota. Pilkada langsung bertujuan agar Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang terpilih benar-benar pilihan rakyat dan mempunyai legitimasi yang kuat dihadapan rakyat.⁵²

2.4.1.2 Mekanisme Pilkada Langsung

Kegiatan pilkada langsung dilaksanakan dalam dua tahap, yaitu masa persiapan dan tahap pelaksanaan. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 65 ayat (2) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pilkada dilaksanakan melalui masa persiapan dan tahap pelaksanaan.⁵³ Masing-masing tahap dilakukan berbagai kegiatan yang merupakan proses pilkada langsung. Pelaksanaan tahap kegiatan haruslah berurutan.

Dalam Pasal 65 ayat (2) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan kegiatan-kegiatan yang tercakup dalam masa persiapan yaitu:

⁵² Titik Triwulan Tutik, *op cit*, hal. 56.

⁵³ Lihat lebih lengkap Pasal 65 ayat (2) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

- a. Pemberitahuan DPRD kepada Kepala Daerah mengenai berakhirnya masa jabatan;
- b. Pemberitahuan DPRD kepada KPUD mengenai berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah;
- c. Perencanaan penyelenggaraan, meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah;
- d. Pembentukan Panitia Pengawas, PPK, PPS, dan KPPS;
- e. Pembentukan dan pendaftaran pemantau.

Sementara itu, tahap pelaksanaan terdiri dari 6 kegiatan, yang masing-masing merupakan rangkaian yang saling terkait. Sesuai Pasal 65 ayat (3) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, tahap pelaksanaan pilkada meliputi⁵⁴:

- a. Penetapan daftar pemilih;
- b. Pendaftaran dan penetapan calon Kepala Daerah/ Wakil Kepala Daerah;
- c. Kampanye;
- d. Pemungutan suara;
- e. Penghitungan suara;
- f. Penetapan pasangan calon Kepala Daerah/ Wakil Kepala Daerah terpilih, pengesahan, dan pelantikan.

⁵⁴ Lihat lebih lengkap Pasal 65 ayat (3) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

2.4.1.3 Lembaga Penyelenggara Pilkada Langsung Sebelum Perubahan Kedua Undang-Undang Pemerintahan Daerah

Selama ini Pilkada dilakukan secara tidak langsung yang menyebabkan partai-partai politik mempunyai kepentingan besar untuk menjadikan calonnya terpilih sehingga dalam penyelenggaraannya banyak menimbulkan bias demokrasi, seperti persekongkolan, nepotisme, dan politik uang. Oleh sebab itu, kegiatan pilkada harus diselenggarakan oleh lembaga yang diatur secara ketat untuk menjaga dan menjamin dilaksanakannya nilai-nilai objektivitas, dan bebas kepentingan politik dengan tujuan agar dapat menjamin pelaksanaan masing-masing kegiatan secara tertib dan adil.

Untuk mengoptimalkan tujuan dan fungsi tersebut perlu lembaga yang secara formal berfungsi mengawasi pelaksanaan tahapan-tahapan kegiatan tersebut. Istilah mengoptimalkan diartikan bahwa tugas yang dijalankan untuk tahapan-tahapan kegiatan diselenggarakan dengan sebaik-baiknya menurut kriteria demokrasi dan ketentuan perundang-undangan. Oleh sebab itu, lembaga tersebut menjadi bagian dari penyelenggara namun bersifat otonom, independen, dan non-partisan.⁵⁵ Dengan kelembagaan penyelenggara yang demikian, objektivitas dalam arti transparansi dan keadilan bagi pemilih dan peserta pilkada relativ bisa dioptimalkan. Pemilu legislatif dan pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2004 merupakan bukti kinerja kelembagaan penyelenggara yang otonom, independen, dan non-partisan.

⁵⁵ Joko J Prihatmoko, *op cit*, hal. 205.

Fungsi utama penyelenggara adalah merencanakan dan menyelenggarakan tahapan-tahapan kegiatan.⁵⁶ Berbeda dengan penyelenggaraan pemilu legislatif dan pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang memposisikan KPU-yang bersifat nasional, tetap dan mandiri- sebagai pemegang mandat tunggal penyelenggaraan, Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 membagi kewenangan penyelenggaraan pilkada langsung kepada tiga institusi, yaitu DPRD, KPUD, dan Pemerintah Daerah. Secara fungsional, kedudukan ketiga institusi tersebut berbeda menurut tugas dan wewenangnya, yaitu⁵⁷:

1. DPRD merupakan pemegang otoritas politik.

Pemegang otoritas politik adalah bahwa DPRD merupakan representasi rakyat yang memiliki kedaulatan dan memberikan mandat penyelenggaraan pilkada langsung, berwujud pemberitahuan mengenai berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah kepada Kepala Daerah dan KPUD. Karena mekanisme itu bersifat politis, prosedur tersebut berimplikasi pada kekuatan hukum penyelenggaraan namun tidak berimplikasi pada pertanggungjawaban secara hukum. Hal ini karena KPUD bersifat otonom, independen, dan non-partisan maka pertanggungjawabannya kepada publik.

Sebagai pemegang otoritas politik yang merupakan representasi rakyat, DPRD juga menyelenggarakan rapat paripurna untuk mendengarkan penyampaian visi, misi, dan program dari pasangan calon Kepala Daerah. Tujuannya agar DPRD dan rakyat mengenal visi, misi, dan program calon dengan baik.

⁵⁶ *Ibid*, hal. 212.

⁵⁷ *Ibid*, hal. 213.

2. KPUD sebagai pelaksana teknis.

Dalam rangka efisiensi biaya dan kelengkapan sarana prasarana serta kelayakan kemampuan yang telah dibuktikan oleh KPU dan KPU Propinsi/ Kabupaten/ Kota penyelenggara Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, maka penyelenggaraan pilkada dibebankan kepada suatu lembaga Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) yang organ-organnya merupakan KPU Propinsi/ Kabupaten/ Kota yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang dalam menyelenggarakan pilkada.

Sebagai pemegang mandat penyelenggaraan, KPUD secara teknis bertugas melaksanakan tahapan-tahapan kegiatan, dari tahap pendaftaran pemilih, sampai penetapan calon terpilih. KPUD juga membuat regulasi (aturan), mengambil keputusan, dan membuat kebijakan yang harus sesuai dengan koridor hukum dan ketentuan perundangan.

3. Pemerintah Daerah menjalankan fungsi fasilitasi.

Pemerintah Daerah berkewajiban memberikan pasilitas proses pilkada langsung meliputi bidang anggaran, personalia, dan kebijakan eksekutif. Selain itu, ada beberapa tugas teknis yang harus dilaksanakan untuk menunjang pelaksanaan tahapan kegiatan.

2.4.1.4 Tugas, Wewenang, dan Kewajiban Lembaga Penyelenggara Pilkada Langsung

A. Tugas dan Wewenang DPRD

Dalam Pasal 66 ayat (3) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tugas dan wewenang DPRD mencakup⁵⁸:

- a. Memberitahukan Kepala Daerah mengenai akan berakhirnya masa jabatan;
- b. Mengusulkan pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang berakhir jabatannya dan mengusulkan pengangkatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah terpilih;
- c. Melakukan pengawasan pada semua tahapan pelaksanaan pemilihan;
- d. Membentuk panitia pengawas;
- e. Meminta pertanggungjawaban pelaksanaan tugas KPUD; dan
- f. Menyelenggarakan rapat paripurna untuk mendengarkan penyampaian visi, misi, dan program dari pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

B. Tugas, Wewenang, dan Kewajiban KPUD

Tugas dan wewenang KPUD mencakup⁵⁹:

- a. Merencanakan penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah;

⁵⁸ *Ibid*, hal. 215.

⁵⁹ *Ibid*, hal. 217.

- b. Menetapkan tata cara pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sesuai dengan tahapan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan;
- c. Mengkoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan semua tahapan pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah;
- d. Menetapkan tanggal dan tata cara pelaksanaan kampanye, serta pemungutan suara pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah;
- e. Meneliti persyaratan partai politik atau gabungan partai politik yang mengusulkan calon;
- f. Meneliti persyaratan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang diusulkan;
- g. Menetapkan pasangan calon yang telah memenuhi persyaratan;
- h. Menerima pendaftaran dan mengumumkan tim kampanye;
- i. Mengumumkan laporan sumbangan dana kampanye.
- j. Menetapkan hasil rekapitulasi penghitungan suara dan mengumumkan hasil pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah;
- k. Melakukan evaluasi dan pelaporan pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah;
- l. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur oleh peraturan perundang-undangan;
- m. Menetapkan kantor akuntan publik untuk mengaudit dana kampanye dan mengumumkan hasil audit.

Kewajiban KPUD meliputi⁶⁰:

- a. Memperlakukan pasangan calon secara adil dan setara;
- b. Menetapkan standarisasi serta kebutuhan barang dan jasa yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan;
- c. Menyampaikan laporan kepada DPRD untuk setiap tahap pelaksanaan pemilihan dan menyampaikan informasi kegiatannya kepada masyarakat;
- d. Memelihara arsip dan dokumen pemilihan serta mengelola barang inventaris milik KPUD berdasarkan peraturan perundang-undangan;
- e. Melaksanakan semua tahapan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara tepat waktu.

C. Tugas dan Wewenang Pemerintah Daerah

Tugas dan wewenang Pemerintah Daerah meliputi beberapa aspek⁶¹:

- a. Anggaran
Pemerintah Daerah menerima rancangan anggaran dari KPUD dan memproses sesuai dengan mekanisme dan prosedur pengelolaan keuangan daerah.
- b. Personalia
Pemerintah Daerah memfasilitasi kebutuhan personalia untuk kebutuhan tenaga sekretaris dan staf sekretariat KPUD, PPK, PPS.

⁶⁰ *Ibid*, hal. 218.

⁶¹ *Ibid*, hal. 219.

c. Kebijakan

Pemerintah Daerah mengambil kebijakan/ keputusan dalam rangka pelaksanaan tahapan kegiatan Pilkada, seperti penetapan lokasi pemasangan alat peraga kampanye, penetapan hari libur untuk pemungutan suara, penyediaan informasi dan data tentang daerah untuk bahan kampanye, dan sebagainya.

d. Penunjang Kegiatan Pilkada

Pemerintah Daerah melakukan tugas-tugas sebagai penunjang pelaksanaan tahapan kegiatan Pilkada, seperti pemutakhiran dan validasi daftar pemilih oleh dinas kependudukan dan catatan sipil, pemrosesan visi, misi, dan program kerja calon sebagai dokumen daerah, penyediaan informasi dan lain-lain.

2.4.1.5 Panitia Pengawas dan Pemantau Pilkada Langsung

Lembaga pengawas Pilkada Langsung dikenal dengan Panitia Pengawas (Panwas) Pilkada Langsung. Unsur-unsur Panwas Pilkada langsung mencakup Kejaksaan, Kepolisian, Pers, Perguruan Tinggi, dan tokoh masyarakat. Panwas Pilkada Langsung dibentuk dan bertanggungjawab kepada DPRD.

Keberadaan Pemantau sangat diperlukan agar pelaksanaan Pilkada Langsung sesuai ketentuan perundangan. Fungsi pemantau antara lain menjadi kontrol sehingga Pilkada dapat berlangsung demokratis.⁶² Pemantau Pilkada yang ditentukan dalam perundangan adalah lembaga swadaya masyarakat dan badan

⁶² *Ibid*, hal. 223.

hukum dalam negeri. Pemantau harus bersifat independen dan mempunyai sumber dana yang jelas.

2.4.2 Faktor Pendorong Sistem Pilkada Langsung

Keputusan untuk memilih sistem pilkada langsung bukanlah datang dengan tiba-tiba. Banyak faktor yang mendorong percepatan digunakannya sistem pilkada langsung tersebut, dengan semangat utamanya memperbaiki kehidupan demokrasi. Faktor-faktor pendorong tersebut antara lain⁶³:

- a. Sistem pemilihan perwakilan diwarnai banyak kasus.

Sebagai sebuah sistem, pilkada melalui perwakilan DPR selama ini terdapat tiga kelompok kasus. Pertama, proses pemilihan dan pelantikan, dugaan kasus politik uang, dan intervensi pengurus partai politik ditingkat lokal maupun pusat. Kedua, masalah laporan pertanggungjawaban banyak diwarnai oleh kasus suap untuk meloloskan laporan pertanggungjawaban tahunan. Ketiga, proses pemecatan Kepala Daerah yang juga banyak mewarnai kehidupan politik di daerah.

- b. Rakyat dapat berperan langsung

Pilkada langsung sering disebut sebagai kemenangan atas demokrasi perwakilan. Dalam sistem demokrasi, rakyat adalah pemilik kedaulatan sejati sehingga sudah sewajarnya apabila kepercayaan dan amanah yang diberikan pada wakil rakyat tidak dapat dipertanggungjawabkan dengan baik, maka kepercayaan dan amanah tersebut dikembalikan kepada pemiliknya sendiri.

⁶³ *Ibid*, hal. 25.

Pilkada langsung bukan sekedar wujud pengembalian kedaulatan ditangan rakyat, lebih dari itu rakyat berperan langsung.

c. Peluang terjadinya politik uang akan semakin tipis

Politik uang merupakan fenomena yang tak terhindarkan dalam pilkada dengan sistem perwakilan. Para calon gubernur atau bupati memberi uang pada anggota DPRD untuk memilihnya. Karena jumlah anggota DPRD sedikit, maka kontrol terhadap penerima uang tadi sangat mudah. Melalui pilkada langsung, politik uang tidak akan efektif karena calon pemberi uang tidak mudah melakukan kontrol. Apalagi mekanisme pengawasan pilkada dilakukan secara ketat oleh lembaga tersendiri (Panitia Pengawas/ Panwas).

d. Peluang campur tangan partai berkurang.

Pilkada langsung mengandaikan terpilihnya calon yang dikenal masyarakat dan memahami daerah. Calon rekayasa cenderung tidak populer. Campur tangan pengurus partai politik tingkat lokal maupun pusat berarti mempermudah calon yang tidak populer dan sebaliknya menyingkirkan calon yang memiliki basis massa dan dikenal masyarakat. Campur tangan merupakan tindakan anti demokrasi kerana berarti rekayasa.

e. Hasil lebih objektif

Pilkada langsung menghasilkan Kepala Daerah objektif, dalam arti, siapapun yang terpilih itulah kehendak mayoritas rakyat. Hasil objektif tidak selalu identik dengan terpilihnya Kepala Daerah yang memiliki kapasitas dan kapabilitas yang baik dan dibutuhkan daerah. Namun hal tersebut harus diterima sebagai bagian dari proses pembelajaran demokrasi.

2.4.3 Kelemahan dan Kelebihan Sistem Pilkada Langsung

Pilkada langsung yang tergolong sangat demokratis juga memiliki beberapa kelemahan dan kelebihan, antara lain:

a. Kelemahan pilkada langsung

1. Dana yang dibutuhkan besar.

Dana atau anggaran yang dibutuhkan dalam pilkada langsung sangat besar, baik untuk kegiatan operasional, logistik, maupun keamanan. Besarnya dana untuk pilkada langsung memberatkan pemerintah daerah. Penyelenggaraan pilkada dapat menyedot dana yang seharusnya dapat dinikmati rakyat secara langsung.

2. Membuka kemungkinan konflik elite dan massa.

Konflik terbuka akibat penyelenggaraan pilkada langsung sangat mungkin terjadi. Konflik yang terjadi dalam pilkada langsung dapat bersifat elite namun lebih besar kemungkinannya bersifat konflik massa horizontal, yaitu konflik massa pendukung.

3. Aktivitas rakyat terganggu.

Kesibukan warga menjalankan aktivitas sehari-hari dengan mudah dapat terganggu karena pelaksanaan pilkada langsung. Energi dan pikiran rakyat tersedot oleh isu-isu yang dilakukan oleh para calon.

b. Kelebihan Sistem Pilkada Langsung

Hubungan antara pilkada langsung dan kedaulatan rakyat mengajak kita untuk melihat lebih jauh kelebihan pilkada langsung, antara lain:

1. Kepala Daerah terpilih akan memiliki mandat dan legitimasi yang sangat kuat karena didukung oleh suara rakyat yang memberikan suara secara langsung. Legitimasi merupakan hal yang sangat diperlukan oleh suatu pemerintahan yang sedang mengalami krisis politik dan ekonomi.
2. Kepala Daerah terpilih tidak perlu terikat pada partai-partai atau fraksi-fraksi politik yang telah mencalonkannya. Kepala Daerah terpilih berada di atas segala kepentingan dan dapat menjembatani berbagai kepentingan tersebut.
3. Sistem pilkada langsung lebih akuntabel dibanding sistem lain yang selama ini digunakan karena rakyat tidak harus menitipkan suaranya kepada anggota legislatif. Rakyat dapat menentukan pilihannya berdasarkan kepentingan dan penilaian atas calon.
4. *Check and balances* antara lembaga legislatif dan eksekutif dapat lebih seimbang.
5. Kriteria calon Kepala Daerah dapat dinilai secara langsung oleh rakyat yang akan memberikan suaranya.

2.5 Kekuasaan Kehakiman di Indonesia

2.5.1 Pengertian Kekuasaan Kehakiman

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang telah mengalami proses amandemen empat kali dari tahun 1999 sampai tahun 2002,

telah menjelaskan tentang kekuasaan kehakiman di Indonesia, yang telah diletakkan dasar-dasarnya oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 seperti tersebut dalam pasal 24, pasal 24A, pasal 24B, pasal 24C, dan pasal 25 sebagai berikut:

Pasal 24

- 1) Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.
- 2) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.
- 3) Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.

Pasal 24A

- 1) Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.
- 2) Hakim Agung harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, profesional, dan berpengalaman di bidang hukum.
- 3) Calon Hakim Agung diusulkan Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai Hakim Agung oleh Presiden.
- 4) Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Agung dipilih dari dan oleh Mahkamah Agung.
- 5) Susunan, kedudukan, keanggotaan, dan hukum acara Mahkamah Agung serta badan peradilan dibawahnya diatur dengan undang-undang.

Pasal 24B

- 1) Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan Hakim Agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.
- 2) Anggota Komisi Yudisial harus mempunyai pengetahuan dan pengalaman di bidang hukum serta memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela.

- 3) Anggota Komisi Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.
- 4) Susunan, kedudukan, dan keanggotaan Komisi Yudisial diatur dengan undang-undang.

Pasal 24C

- 1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.
- 2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/ atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.
- 3) Mahkamah Konstitusi mempunyai 9 (sembilan) orang anggota Hakim Konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden.
- 4) Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh Hakim Konstitusi.
- 5) Hakim Konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara.
- 6) Pengangkatan dan pemberhentian Hakim Konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang.

Pasal 25

Syarat-syarat untuk menjadi dan untuk diberhentikan sebagai hakim ditetapkan dengan undang-undang.

Dari ketentuan tersebut diatas dapat disimpulkan bahwa:

- a. kekuasaan kehakiman meliputi badan-badan kehakiman, jenis tingkatannya, susunan dan kekuasaannya, acara dan tugasnya, yang seluruhnya diatur dengan undang-undang;
- b. kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka bebas dari pengaruh kekuasaan pemerintah, yang berarti telah dianut asas peradilan

yang bebas dan tidak memihak yang merupakan syarat bagi suatu negara hukum. Untuk menjamin kebebasan tersebut para hakim harus dijamin kedudukannya oleh undang-undang.

Perintah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 agar kekuasaan kehakiman itu lebih lanjut diatur dengan undang-undang telah dilakukan oleh Presiden bersama DPR dengan dikeluarkannya beberapa undang-undang yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman dan sistem peradilan di Indonesia, yaitu adanya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, yang oleh penjelasan umumnya disebutkan bahwa salah satu prinsip penting dalam negara hukum adalah adanya jaminan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka, bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.⁶⁴ Lahirnya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman merupakan tujuan untuk memperkuat prinsip kekuasaan kehakiman yang merdeka sesuai dengan tuntutan reformasi di bidang hukum.

2.5.2 Kedudukan, Tugas, dan Wewenang Mahkamah Agung

2.5.2.1 Kedudukan Mahkamah Agung

Kedudukan Mahkamah Agung diatur dalam Pasal 1 dan Pasal 2 Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Namun Pasal 1 telah diubah oleh Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-

⁶⁴ A. Mukti Fadjar, *op cit*, hal. 102.

Undang No. 14 tentang Mahkamah Agung. Undang-undang tersebut menyebutkan bahwa:

Pasal 1:

Mahkamah Agung adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pasal 2:

Mahkamah Agung adalah Pengadilan Negara Tertinggi dari semua Lingkungan Peradilan, yang dalam melaksanakan tugasnya terlepas dari pengaruh Pemerintah dan pengaruh-pengaruh lain.

Dari pasal-pasal tersebut diatas maka dapat disimpulkan bahwa Mahkamah Agung mempunyai kedudukan:

- a. Mahkamah Agung merupakan salah satu pelaku kekuasaan kehakiman di Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. Mahkamah Agung merupakan Pengadilan Negara Tertinggi dari semua Lingkungan Peradilan di Indonesia.

2.5.2.2 Tugas dan Wewenang Mahkamah Agung

Tugas dan wewenang Mahkamah Agung secara tegas diatur dalam Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Namun beberapa tugas dan wewenang Mahkamah Agung ada yang telah diubah oleh Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 14 tentang Mahkamah Agung. Dalam undang-undang tersebut tugas dan wewenang Mahkamah Agung diatur sebagai berikut:

Pasal 28:

- 1) Mahkamah Agung bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus:
 - a. Permohonan kasasi;

- b. Sengketa tentang kewenangan mengadili;
- c. Permohonan peninjauan kembali putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Pasal 29:

Mahkamah Agung memutus permohonan kasasi terhadap Putusan Pengadilan Tingkat Banding atau Tingkat Terakhir dari semua Lingkungan Peradilan.

Pasal 30:

- 1) Mahkamah Agung dalam tingkat kasasi membatalkan putusan atau penetapan pengadilan-pengadilan dari semua lingkungan peradilan karena:
 - a. Tidak berwenang atau melampaui batas wewenang;
 - b. Salah menerapkan atau melanggar hukum yang berlaku;
 - c. Lalai memenuhi syarat-syarat yang diwajibkan peraturan perundang-undangan yang mengancam kelalaian itu dengan batalnya putusan yang bersangkutan.

Pasal 31:

- 1) Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang.
- 2) Mahkamah Agung menyatakan tidak sah peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku.

Pasal 32:

- 1) Mahkamah Agung melakukan pengawasan tertinggi terhadap penyelenggaraan peradilan di semua Lingkungan Peradilan dalam menjalankan kekuasaan kehakiman.
- 2) Mahkamah Agung mengawasi tingkah laku dan perbuatan para hakim di semua Lingkungan Peradilan dalam menjalankan tugasnya.
- 3) Mahkamah Agung berwenang untuk meminta keterangan tentang hal-hal yang bersangkutan dengan teknis peradilan dari semua Lingkungan Peradilan.
- 4) Mahkamah Agung berwenang memberi petunjuk, teguran, atau peringatan yang dipandang perlu kepada Pengadilan di semua Lingkungan Peradilan.

Pasal 33:

- 1) Mahkamah Agung memutus pada tingkat pertama dan terakhir semua sengketa tentang kewenangan mengadili:
 - a. Antara Pengadilan di Lingkungan Peradilan yang satu dengan Pengadilan di Lingkungan Peradilan yang lain;

- b. Antara dua Pengadilan yang ada dalam daerah hukum Pengadilan Tingkat Banding yang berlainan dari Lingkungan Peradilan yang sama;
 - c. Antara dua Pengadilan Tingkat Banding di Lingkungan Peradilan yang sama atau antara Lingkungan Peradilan yang berlainan.
- 2) Mahkamah Agung berwenang memutus dalam tingkat pertama dan terakhir, semua sengketa yang timbul karena perampasan kapal asing dan muatannya oleh kapal perang Republik Indonesia berdasarkan peraturan yang berlaku.

Pasal 34:

Mahkamah Agung memeriksa dan memutus permohonan peninjauan kembali pada tingkat pertama dan terakhir atas putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap berdasarkan alasan-alasan yang diatur dalam Bab IV Bagian Keempat Undang-Undang ini.

Pasal 35:

Mahkamah Agung memberikan pertimbangan hukum kepada Presiden dalam permohonan grasi dan rehabilitasi.

Pasal 36:

Mahkamah Agung dan Pemerintah melakukan Pengawasan atas Penasihat Hukum dan Notaris.

Pasal 37:

Mahkamah Agung dapat memberikan pertimbangan-pertimbangan dalam bidang hukum baik diminta maupun tidak kepada Lembaga Tinggi Negara yang lain.

Pasal 38:

Mahkamah Agung berwenang meminta keterangan dari dan memberikan petunjuk kepada Pengadilan di semua Lingkungan Peradilan dalam rangka pelaksanaan ketentuan-ketentuan Pasal 25 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.

Dari pasal-pasal tersebut diatas maka dapat disimpulkan bahwa Mahkamah Agung mempunyai tugas dan wewenang:

- a. Bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus permohonan kasasi terhadap Putusan Pengadilan Tingkat Banding atau tingkat terakhir, sengketa tentang kewenangan mengadili, dan permohonan peninjauan kembali pada

- tingkat pertama dan terakhir terhadap putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- b. Dalam tingkat kasasi membatalkan putusan atau penetapan pengadilan-pengadilan dari semua lingkungan peradilan karena sebab-sebab yang telah diatur oleh undang-undang;
 - c. Berwenang menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang dan menyatakan tidak sah peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku;
 - d. Melakukan pengawasan tertinggi terhadap penyelenggaraan Peradilan dan mengawasi tingkah laku dan perbuatan para hakim di semua Lingkungan Peradilan;
 - e. Memberikan pertimbangan hukum kepada Presiden dalam permohonan grasi dan rehabilitasi;
 - f. Mahkamah Agung dan Pemerintah melakukan Pengawasan atas Penasihat Hukum dan Notaris;
 - g. Memberikan pertimbangan-pertimbangan dalam bidang hukum baik diminta maupun tidak kepada Lembaga Tinggi Negara yang lain;
 - h. Berwenang meminta keterangan dari dan memberikan petunjuk kepada Pengadilan di semua Lingkungan Peradilan dalam rangka pelaksanaan ketentuan-ketentuan Pasal 25 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.

2.5.3 Kedudukan, Tugas, dan Wewenang Mahkamah Konstitusi

2.5.3.1 Kedudukan Mahkamah Konstitusi

Kedudukan Mahkamah Konstitusi diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 2:

Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu lembaga negara yang melakukan kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.

Pasal 3:

Mahkamah Konstitusi berkedudukan di Ibukota Negara Republik Indonesia.

Dari pasal-pasal tersebut diatas maka dapat disimpulkan bahwa Mahkamah Konstitusi mempunyai kedudukan sebagai salah satu lembaga negara yang melakukan kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan yang berkedudukan di Ibukota Negara Republik Indonesia.

2.5.3.2 Tugas dan Wewenang Mahkamah Konstitusi

Tugas dan wewenang Mahkamah Konstitusi diatur dalam Pasal 10 ayat (1) dan (2), Pasal 11 Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 10:

- 1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:
 - a. Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

- b. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - c. Memutus pembubaran partai politik; dan
 - d. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.
- 2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/ atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/ atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/ atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pasal 11:

Untuk kepentingan pelaksanaan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10, Mahkamah Konstitusi berwenang memanggil pejabat negara, pejabat pemerintah, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan.

Dari pasal-pasal tersebut diatas maka dapat disimpulkan bahwa Mahkamah Konstitusi mempunyai tugas dan wewenang:

- a. Berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, memutus pembubaran partai politik, memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.
- b. Wajib memberikan putusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/ atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/ atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/ atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.