

BAB II

PEMILIHAN KEPALA DAERAH DAN WAKIL KEPALA DAERAH LANGSUNG DI INDONESIA

A. Kerangka Hukum Pemilihan Kepala Daerah Langsung Di Indonesia

Seakan tak mau selesai dengan kesuksesan penyelenggaraan pemilu legislatif dan pemilu presiden pada 2004 lalu, bangsa Indonesia kembali memiliki agenda besar demokratisasi dengan akan digelarnya pemilihan kepala daerah secara langsung di seluruh provinsi dan kabupaten/kota di Indonesia. Momentum pemilihan kepala daerah secara langsung di seluruh Indonesia ini ditandai dengan lahirnya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang disahkan oleh Presiden Megawati Soekarnoputri pada 15 Oktober 2004.

Meskipun Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004) bukanlah undang-undang pertama yang mengatur penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung, namun kehadirannya tetap saja melahirkan angin segar bagi kehidupan demokrasi Indonesia. Kelahiran Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dengan segala keterbatasannya meski ditanggapi dengan berbagai pro kontra tetap saja disambut baik oleh berbagai pihak.²⁷

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 lahir untuk menyelenggarakan lebih lanjut pemerintahan daerah sesuai amanat Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945)²⁸ yaitu pemerintahan daerah yang

²⁷ Eko Prasajo, Pakar otonomi dan desentralisasi Universitas Indonesia, berpendapat bahwa Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 ini merupakan salah satu produk legislasi yang buruk karena dalam beberapa hal kembali meresentralisasi kewenangan daerah dan mereduksi independensi lembaga penyelenggara pemilu. Pernyataan disampaikan dalam diskusi yang diselenggarakan Panwas Pemilu, Oktober 2004.

²⁸ Pengaturan tentang pemerintahan daerah dalam UUD 1945 diatur dalam Pasal 18, 18A, dan 18B UUD 1945.

mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.²⁹

Dalam konteks penyelenggaraan pemilihan kepala daerah, Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 menyebutkan bahwa:

“Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.”³⁰

Perkataan ‘dipilih secara demokratis’ ini bersifat sangat luwes, sehingga mencakup pengertian pemilihan langsung oleh rakyat ataupun oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang seperti yang pada umumnya dipraktekkan di daerah-daerah sampai tahun 2004 berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.³¹ Dalam perkembangan selanjutnya perkataan ‘dipilih secara demokratis’ sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 diterjemahkan oleh peraturan perundang-undangan di bawah UUD 1945 sebagai pemilihan langsung oleh rakyat.

Selain permasalahan di atas, secara eksplisit Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 hanya terbatas mengatur tentang pemilihan kepala daerah (Gubernur, Bupati, dan Walikota) secara demokratis, tidak disinggung tentang pemilihan wakil kepala daerah (Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota). Hal ini

²⁹ Indonesia (c), *op. cit.*, bagian Menimbang huruf a.

³⁰ Pasal ini merupakan hasil perubahan kedua terhadap UUD 1945 yang disahkan pada 18 Agustus 2000 bertepatan dengan Sidang Tahunan MPR RI.

³¹ Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002), hal. 22.

berbeda dengan ketentuan pengaturan terhadap kekuasaan pemerintahan di tingkat pusat. Pasal 4 ayat (2) UUD 1945 jelas-jelas menyebutkan bahwa "Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden." Pasal 6A ayat (1) UUD 1945 juga mengatur bahwa "Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat."

Dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya, Gubernur, Bupati, dan Walikota sebagai representasi pemerintah daerah, mutlak dibantu oleh seorang wakil kepala daerah.³² Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 kemudian mengadopsi ketentuan Pasal 4 ayat (2) dan Pasal 6A ayat (1) UUD 1945 dalam pengaturan terhadap kekuasaan pemerintahan di daerah. Kepala daerah dan wakil kepala daerah ditempatkan dalam satu paket serta dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.³³

Keputusan untuk pemerintah untuk menyelenggarakan pemilihan langsung oleh rakyat juga diambil 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 (UU Susduk), 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 Nomor 32 Tahun 2004 dilakukan oleh rakyat secara langsung.³⁴ Selanjutnya persyaratan dan tata cara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.³⁵

³² Pasal 1 angka 3 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 menyebutkan pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Pasal 120 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 menjelaskan bahwa perangkat daerah provinsi terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, dan lembaga teknis daerah, sedangkan perangkat daerah kabupaten/ kota terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan.

³³ Indonesia (c), *op. cit.*, Pasal 24 ayat (5) jo Pasal 56 ayat (1).

³⁴ *Ibid.*, Penjelasan angka 4.

³⁵ *Ibid.*

Dalam konteks demokratisasi Indonesia, pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung yang ditawarkan oleh Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 merupakan perubahan signifikan terhadap perkembangan demokrasi di daerah, dan sesuai dengan tuntutan reformasi.³⁶ Menurut Rozali Abdullah, ada beberapa alasan mengapa harus dilakukan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung, yaitu *pertama* untuk mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat, *kedua*, untuk memberikan legitimasi yang sama antara kepala daerah dan wakil kepala daerah dengan DPRD. *Ketiga*, untuk memberikan kedudukan yang sejajar antara kepala daerah dan wakil kepala daerah dengan DPRD, *keempat*, akses dari berlakunya UU Susduk, dan *kelima*, untuk mencegah terjadinya politik uang.³⁷

1. Pengaturan Pemilihan Kepala Daerah Langsung dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004³⁸

Ketentuan tentang pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung (selanjutnya disebut pilkada) dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004) selain terdapat dalam Ketentuan Umum (Pasal 1), secara spesifik diatur dalam Bagian Kedelapan tentang Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, yang terdiri dari tujuh paragraf dan 64 pasal (Pasal 56 – Pasal 119). Selain itu juga diatur dalam Bab XIV Ketentuan Lain-lain (Pasal 225 – Pasal 230) dan dalam Ketentuan Peralihan (Pasal 233 – 235).

Secara garis besar, tidak banyak perbedaan tentang aturan dan ketentuan penyelenggaraan pilkada dengan aturan dan ketentuan penyelenggaraan pemilu legislatif dan pemilu presiden lalu. Ketentuan

³⁶ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2005), hal. 5.

³⁷ *Ibid.*, hal. 53 – 55.

³⁸ Pembahasan dalam Sub Sub Bab ini menyangkut pengaturan pemilihan kepala daerah langsung sebelum keluarnya Putusan Perkara Mahkamah Konstitusi No. 072 - 073 /PUU-II/2004, No. 005 /PUU-III/2005, No. 006/PUU-III/2005 dan No. 010/PUU-III/2005.

tentang tahapan penyelenggaraan, pemantauan, dan ketentuan pidana dalam pemilu legislatif, pemilu presiden, dan pilkada juga cenderung serupa.³⁹ Namun, menurut Topo Santoso, ada beberapa hal yang membedakan kerangka hukum pemilu legislatif dan pemilu presiden dengan kerangka hukum pilkada, yaitu *pertama*, menyangkut dasar hukumnya, *kedua*, bentuk pengaturan lebih lanjut, *ketiga*, penyelenggara dan pengawasnya, dan *keempat*, kewenangan penyelesaian sengketa hasil pemilu/pemilihan.⁴⁰ Lengkapnya dapat dilihat pada Tabel 1. tentang Perbandingan Pemilu Legislatif, Pemilu Presiden, dan Pilkada.

Tabel 1.
Perbandingan Pemilu Legislatif, Pemilu Presiden, dan Pilkada

No.	Perihal	Pemilu Legislatif	Pemilu Presiden	Pilkada	Keterangan
1.	Istilah	Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD	Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden	Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah	Tidak digunakan istilah pemilihan umum untuk pilkada
2.	Dasar hukum	UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD	UU No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden	UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah	Pemilu legislatif dan pemilu presiden diatur dalam UU khusus
3.	Pengaturan lebih lanjut	Dalam KPU	Dalam KPU	Diatur KPUD dengan berpedoman pada peraturan pemerintah	Untuk pilkada, telah dikeluarkan PP No. 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah
4.	Penyelenggara	Diselenggarakan oleh KPU yang bersifat nasional, tetap, dan	Diselenggarakan oleh KPU yang bersifat nasional, tetap, dan	KPUD (KPU Provinsi untuk pilkada provinsi,	Dalam pilkada, KPUD bertanggung jawab pada DPRD.

³⁹ Persamaan tersebut antara lain mengenai aturan tahapan penyelenggaraan pemilihan yang meliputi pendaftaran pemilih, pencalonan, kampanye, pemungutan dan penghitungan suara, penetapan hasil Pemilu, dan pengucapan sumpah/janji.

⁴⁰ Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem), *Peraturan Pilkada 2005* (Jakarta: Perludem, 2005), hal. 15 – 17.

		mandiri (bersifat hierarkis dan subordinatif yang terdiri dari KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kab/Kota)	mandiri(bersifat hierarkis dan subordinatif yang terdiri dari KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kab/Kota)	KPU Kabupaten/Kota untuk pilkada kab/kota)	KPUD adalah KPUD sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003
5.	Pengawas	Pengawas Pemilu yang terdiri dari Panwas Pemilu, Panwas Pemilu Provinsi, Panwas Pemilu Kab/Kota, dan Panwas Kecamatan (bersifat hierarkis dan subordinatif)	Pengawas Pemilu yang terdiri dari Panwas Pemilu, Panwas Pemilu Provinsi, Panwas Pemilu Kab/Kota, dan Panwas Kecamatan (bersifat hierarkis dan subordinatif)	Dilakukan oleh Panwas Pilkada	Tidak ada Panwas Pilkada pada tingkat pusat sehingga menghilangkan fungsi hierarki dan supervisi
6.	Penyelesaian sengketa hasil pemilu/pilkada	Kewenangan Mahkamah Konstitusi	Kewenangan Mahkamah Konstitusi	Kewenangan Mahkamah Agung	Sengketa pilkada diatur lebih lanjut dalam Peraturan Mahkamah Agung No. 2 Tahun 2005
7.	Pembatasan waktu penanganan pelanggaran	Dibatasi	Dibatasi	Tidak dibatasi	Penanganan pelanggaran pilkada tunduk pada ketentuan penegakan hukum umum

Berdasarkan tabel di atas, dapat dilihat bahwa baik pemilu legislatif maupun pemilu presiden diatur dalam undang-undang tersendiri yaitu UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD untuk pelaksanaan pemilu legislatif, dan UU Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden untuk pelaksanaan pemilu presiden. Sedangkan pilkada tidak diatur dalam satu undang-undang tersendiri, melainkan diatur dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. Untuk pengaturan lebih lanjut pemilu legislatif dan pemilu presiden didelegasikan penyusunannya pada Komisi Pemilihan Umum,⁴¹ sedangkan

⁴¹ Karena adanya kewenangan ini, Komisi Pemilihan Umum selama kurun 2003 – 2004 telah menerbitkan lebih dari 800 keputusan KPU tentang pelaksanaan UU No. 12 Tahun 2003 dan UU No. 23 Tahun 2003. Untuk daftar peraturan tersebut dapat dilihat di www.kpu.go.id. Misalnya saja

dalam pilkada, Pasal 65 ayat (3) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa tata cara pelaksanaan masa persiapan dan tahap pelaksanaan pilkada diatur KPUD (sesuai tingkatannya) dengan berpedoman pada peraturan pemerintah.

Selain itu, menurut UU Nomor 12 Tahun 2003 dan UU Nomor 23 Tahun 2003, penyelenggara pemilu adalah KPU yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri, serta memiliki subordinat organ hingga ke daerah, yaitu KPUD yang terdiri dari KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota. Dalam pilkada, berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, penyelenggara pemilihan adalah KPUD yang bertanggung jawab kepada DPRD.⁴² Begitu juga dengan pengawasan pemilu, pada pemilu legislatif dan pemilu presiden pengawasan dilakukan oleh Pengawas Pemilu dari tingkat pusat hingga kecamatan, di mana Panwas Pemilu pada tingkat pusat bertanggung jawab kepada KPU.⁴³ Sedangkan pengawasan dalam pilkada dilakukan oleh Panwas Pilkada yang dibentuk dan bertanggung jawab kepada DPRD.⁴⁴ Pertanggungjawaban penyelenggara dan pengawas pemilihan kepada DPRD merupakan suatu hal yang benar-benar baru dalam proses penyelenggaraan proses pemilihan di Indonesia dan sangat berbeda dengan semangat dan mekanisme yang telah dibangun lebih dulu melalui pemilu legislatif dan pemilu presiden.

Penyelesaian sengketa hasil pemilu legislatif dan pemilu presiden menurut UU Nomor 12 Tahun 2003 dan UU Nomor 23 Tahun 2003 dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi yang mengacu pada Pasal 24C ayat (1) UUD

peraturan tentang kampanye pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD diatur dalam KPU No. 701 Tahun 2003.

⁴² Indonesia (c), *op. cit.*, Pasal 57 ayat (1): Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah diselenggarakan oleh KPUD yang bertanggungjawab kepada DPRD.

⁴³ Indonesia (i), *Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD*, UU No.12 tahun 2003, LN No. 37 Tahun 2003, TLN No. 4277, Pasal 120.

⁴⁴ Indonesia (c), *op. cit.*, Pasal 57 ayat (7): Panitia pengawas pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dibentuk oleh dan bertanggungjawab kepada DPRD dan berkewajiban menyampaikan laporannya.

1945. Sedangkan penyelesaian sengketa hasil pilkada merupakan kewenangan Mahkamah Agung.⁴⁵

Berbeda dengan pemilu legislatif dan pemilu presiden yang membatasi secara ketat waktu penanganan pelanggaran pemilu (baik pelanggaran administratif maupun pelanggaran pidana) oleh pengawas pemilu, kepolisian, dan kejaksaan. Dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, tidak diatur tentang pembatasan waktu penanganan pelanggaran oleh ketiga institusi tersebut di atas. Hal ini mungkin saja disebabkan oleh derajat dasar hukum pilkada yang “menyantol” dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah, berbeda dengan pemilu legislatif dan pemilu presiden yang diatur secara khusus oleh undang-undang tentang pemilu legislatif dan pemilu presiden. Lagipula Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 mengamanatkan pengaturan lebih lanjut masalah pilkada dalam suatu peraturan pemerintah.

Mengenai waktu penyelenggaraan pilkada, diatur dalam Pasal 233 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menyebutkan bahwa bagi kepala daerah yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2004 sampai dengan bulan Juni 2005 diselenggarakan pemilihan kepala daerah secara langsung sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 pada bulan Juni 2005, sedangkan kepala daerah yang berakhir masa jabatannya pada bulan Januari 2009 sampai dengan bulan Juli 2009 diselenggarakan pemilihan kepala daerah secara langsung sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 pada bulan Desember 2008.

2. Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004

Untuk melaksanakan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, pada 11 Februari 2005, setelah sekian lama ditunggu-ditunggu oleh banyak pihak, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menetapkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan

⁴⁵ *Ibid.*, Pasal 106. Lebih lanjut akan dibahas pada Sub Sub bab 1 huruf b tentan Penanganan Sengketa Hasil Pilkada.

Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (PP Pilkada). Ini berarti bahwa bagi daerah yang menyelenggarakan pilkada pada Juni 2005, hanya punya waktu untuk mempersiapkan penyelenggaraan pilkada selama kurang dari lima bulan. Padahal menurut hitung-hitungan Depdagri, setidaknya dibutuhkan waktu 180 hari (kurang lebih enam bulan) untuk menyiapkan seluruh tahapan pilkada.⁴⁶

Banyak kalangan menganggap bahwa pemerintah sangat terlambat menetapkan peraturan pelaksanaan pilkada. Lamanya waktu yang dibutuhkan pemerintah untuk menetapkan PP Pilkada (empat bulan setelah disahkannya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004) sangat berakibat pada terburu-buru dan tidak maksimalnya persiapan pilkada di berbagai daerah bahkan menyebabkan banyak tahapan penyelenggaraan pilkada yang hanya dilakukan dengan asal jadi dan tidak memperhatikan kualitas. Dalam konteks ini, menurut Anggota KPU Provinsi Jawa Tengah Hasyim Asy'ari, dalam hitungan normal, pilkada Juni 2005 tidak akan terkejar jika persiapan detailnya baru dilakukan akhir Februari 2005.⁴⁷

PP ini tidak hanya terlambat dikeluarkan namun juga disusun dengan minim ekspose, tidak transparan, dan tidak memberi akses yang cukup bagi publik untuk terlibat ataupun memberikan tanggapan (tidak ada konsultasi publik yang memadai). Pemerintah sebelumnya berjanji menyelesaikan PP Pilkada pada November kemudian bergeser menjadi pertengahan Desember 2004, kemudian mundur lagi menjadi Januari 2005,⁴⁸ dan kenyataannya baru Februari 2005 dapat direalisasikan.

Keterlambatan penerbitan PP Pilkada ini, secara umum berakibat pada beberapa hal, yaitu *pertama*, minimnya sosialisasi terhadap persiapan dan

⁴⁶ "Pemilihan Kepala Daerah Direncanakan Berlangsung 180 Hari," *Koran Tempo* (Kamis, 23 Desember 2004). Lihat juga <<http://www.korantempo.com/korantempo/2004/12/23/nasional/krn.20041223,10.id.html>>.

⁴⁷ "Masih Teka-teki, Materi PP Pilkada Langsung," *Kompas*, (Selasa, 15 Februari 2005).

⁴⁸ "PP Molor, Persiapan Pilkada Terancam," *Sinar Harapan*, (Sabtu, 18 Desember 2004) lihat juga "Penyelesaian PP Pilkada Mundur Lagi dari Jadwal," <<http://www.tempointeraktif.com/hg/nasional/2004/12/21/brk.20041221-73.id.html>>, Selasa, 21 Desember 2004.

pelaksanaan pilkada, *kedua*, keterlambatan realisasi dana bagi KPUD untuk penyelenggaraan pilkada karena pihak eksekutif menunggu kepastian dasar hukum pencairan dana, *ketiga*, persiapan yang terburu-buru, asal jadi, dan tidak dengan perhitungan yang baik, *keempat*, memicu lahirnya konflik vertikal maupun horisontal akibat berbagai ketidakpuasan terhadap penyelenggaraan pilkada yang serba terburu-buru dan asal jadi oleh penyelenggara pilkada.⁴⁹

Persiapan pilkada yang paling terganggu dengan keterlambatan penerbitan PP Pilkada ini adalah tahapan pendaftaran pemilih (*voter registration*). Meskipun KPU telah melaksanakan pendaftaran pemilih untuk mempercepat proses, namun tetap saja di sana sini banyak kendala dan persoalan yang dihadapi. Beberapa KPUD mengeluhkan data pemilih yang diserahkan Departemen Dalam Negeri ke KPUD. Data itu bahkan harus diverifikasi ulang mengingatnya data yang tidak sinkron. Mau tidak mau KPUD harus kembali melakukan pendataan pemilih dari awal, dan ini membutuhkan waktu yang tidak singkat.⁵⁰

Selain hal di atas, ada beberapa hal krusial yang terdapat dalam PP Pilkada, yaitu menyangkut independensi penyelenggara, persiapan (khususnya pembentukan pengawas pilkada), serta masalah pengawasan dan penegakan hukum.⁵¹

PP Pilkada kembali menegaskan bahwa penyelenggara pilkada yaitu KPUD bertanggung jawab dan harus menyampaikan laporan kepada KPUD, di samping itu ada ketentuan dalam Pasal 144 (2) PP Pilkada yang menyatakan bahwa pemerintah daerah dapat memberikan fasilitasi dan

⁴⁹ Konflik horisontal misalnya antar pasangan calon atau antar pendukung pasangan calon, konflik ini bisa disebabkan karena ketidaktahuan akan peraturan perundang-undangan pilkada akibat minimnya sosialisasi yang dilakukan KPUD yang terlalu sibuk dengan berbagai persiapan pelaksanaan pilkada. Konflik vertikal dapat terjadi antara partai politik, calon peserta pilkada ataupun pasangan calon dengan KPUD karena ketidakpuasan terhadap aturan main maupun persiapan dan pelaksanaan yang dilakukan KPUD.

⁵⁰ Ray Rangkuti, "Menunda Pemilihan Kepala Daerah," *Koran Tempo*, (Rabu, 6 April 2005).

⁵¹ Lihat Siaran Pers Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) No. 02/SP/PERLUDEM/II/2005, 17 Februari 2005.

dukungan kepada KPUD untuk kelancaran pelaksanaan pemilihan. Hal ini bisa berpengaruh terhadap independensi KPUD karena cenderung melahirkan ketergantungan yang apabila salah menyikapinya bisa menjadi “alat paksa” untuk memasukan kepentingan-kepentingan terselubung. Seharusnya fasilitas dan dukungan itu sudah menjadi bagian dari anggaran pelaksanaan pilkada yang dapat dipertanggungjawabkan dan bisa dikontrol. Dukungan terpenting yang harus diberikan oleh Pemerintah Daerah adalah dengan tidak membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon.⁵²

Pengawas pilkada yang mustinya sudah menjalankan tugasnya sebelum tahapan pendaftaran pemilih, juga mengalami keterlambatan pembentukan akibat terlambat lahirnya PP Pilkada. Data Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) per 17 Maret 2005 atau tiga bulan menjelang pelaksanaan pemilihan kepala daerah, menyebutkan bahwa banyak daerah yang belum membentuk panitia pengawas pilkada, padahal lembaga itu merupakan salah satu komponen penting dalam pelaksanaan pilkada. Sesuai dengan aturan dalam PP Pilkada seharusnya Panwas Pilkada sudah terbentuk pada pertengahan bulan Maret, bila pilkada akan dimulai Juni. dari 192 daerah yang akan menggelar pilkada pada bulan Juni, sebanyak 23 daerah (1 provinsi dan 22 kabupaten/kota) sudah membentuk Panwas Pilkada, 64 daerah sedang dalam proses perekrutan dan pembentukan Panwas Pilkada, dan 89 daerah sama sekali belum melakukan perekrutan Panwas Pilkada.

Sebagian DPRD belum memahami apa yang harus dilakukannya dalam melaksanakan perekrutan dan pembentukan Panwas Pilkada, meskipun PP Pilkada sudah mengatur mengenai pembentukan panwas, sebagian besar DPRD masih menunggu petunjuk lebih lanjut dari pusat (Depdagri). Ini membuktikan bahwa sosialisasi peraturan pilkada di lingkungan yang terkait dengan pelaksanaan pilkada belum maksimal, di sisi lain, bagi DPRD yang sedang merekrut dan membentuk Panwas Pilkada masih tampak ragu-ragu

⁵² *Ibid.*

dengan proses yang tengah dijalaninya.⁵³ Di samping memang PP Pilkada ini mengandung titik lemah hanya mengatur penelitian dan seleksi unsur tokoh masyarakat.

Pasal 107 ayat (2), (3) dan (4) hanya mengatur penelitian dan seleksi terhadap unsur tokoh masyarakat (saja). Padahal Pasal 107 ayat (1) mengatur syarat-syarat keanggotaan pengawas pemilihan (untuk seluruh unsur yang terdiri atas unsur kepolisian, kejaksaan, perguruan tinggi, pers, dan tokoh masyarakat). Jadi bagaimana penelitian dan seleksi terhadap unsur perguruan tinggi dan pers? Hal ini tidak disinggung baik oleh Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 maupun dalam PP Pilkada. Ini merupakan suatu kekosongan aturan mengingat KPUD tidak diberikan wewenang membuat atau mengatur mengenai pemilihan anggota pengawas pilkada.

Terkait masalah pengawasan dan penegakan hukum, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak mengatur mengenai batas waktu pelaporan dan pengkajian laporan, penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di pengadilan (berbeda dengan UU Nomor 12 Tahun 2003 maupun UU Nomor 23 Tahun 2003). PP Pilkada mencoba melengkapi sejumlah hal yang belum diatur dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, tetapi PP ini tidak mungkin melampaui kewenangan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, sehingga tidak heran bila PP Pilkada tidak mengatur misalnya mengenai pembatasan penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di pengadilan.

Ketentuan mengenai pengawasan dan penegakan hukum pilkada yang diatur dalam PP Pilkada akhirnya mengacu pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini berbeda dengan rancangan PP yang beredar luas dimana tercantum batas waktu penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di pengadilan (yang substansinya sama dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 dan UU Nomor 23 Tahun 2003), dalam PP Pilkada ketentuan dalam rancangan itu tidak ada lagi alias tidak ada

⁵³ "Mayoritas Panwas Belum Terbentuk," *Kompas*, (Sabtu, 19 Maret 2005), lihat juga Siaran Pers Perludem No. 03/SP/PERLUDEM/II/2005, Kamis, 17 Maret 2005.

pembatasan. Ketentuan mengenai penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di pengadilan mengacu pada KUHAP (Pasal 113 PP Pilkada). Ketentuan ini memang sangat tepat dilihat dari sudut hierarki perundang-undangan, dimana PP tidak boleh melampaui UU (dalam hal ini KUHAP), tetapi sebagai konsekuensinya penyelesaian tindak pidana pemilu sejak penyidikan hingga berkekuatan hukum tetap akan memakan waktu yang sangat panjang (karena bisa saja sampai ke tahapan kasasi). Pengalaman pemilu 1999, misalnya ada kasus yang selesai hingga 3 tahun.⁵⁴

Hal ini tentu sangat mengundang kemungkinan komplikasi politik sebab bisa saja kasus itu bisa berakibat batalnya seorang calon. Pasal 82 UU Nomor 32 tahun 2004 misalnya menyatakan bahwa pasangan calon dan/atau tim kampanye yang terbukti melakukan *money politic* dapat dibatalkan. Untuk bisa sampai terbukti tentu harus menunggu putusan pengadilan. Belum lagi kalau kasusnya terus berlanjut hingga kasasi, tentu ini menjadi masalah yang berlarut-larut.

Selain Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005, Pemerintah juga menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2005 tentang Perubahan terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2005 ini lahir untuk mengatur perubahan yang diakibatkan keluarnya keputusan Mahkamah Konstitusi yang diajukan oleh kelompok Ism pemilu dan 16 Anggota KPUD Provinsi terkait ketentuan tentang pilkada yang ada dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004.

Selain itu, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak mengatur tentang penundaan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara jelas. Bencana gempa bumi dan tsunami yang terjadi di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam juga menjadi salah satu faktor utama dibutuhkannya aturan yang mengatur secara jelas tentang penundaan pilkada. Untuk itu pada 27 April 2005 Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Terhadap Undang-undang

⁵⁴ *Ibid.*

Nomor 3 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Ada dua ketentuan baru yang diatur dalam Perpu ini, yaitu:

1. Pasal 90 ayat (1) diubah, sehingga Pasal 90 berbunyi sebagai berikut:

“ Pasal 90

(1) Jumlah Pemilih di setiap TPS paling banyak 600 (enam ratus) orang.

(2) TPS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditentukan lokasinya, di tempat yang mudah dijangkau, termasuk oleh penyandang cacat, serta menjamin setiap pemilih dapat memberikan suaranya secara langsung, bebas dan rahasia.

(3) Jumlah, lokasi, bentuk, dan tata letak TPS ditetapkan oleh KPUD.

2. Diantara pasal 236 dan BAB XVI KETENTUAN PENUTUP disisipkan 2 (dua) pasal baru, yakni Pasal 236A dan Pasal 236B yang berbunyi sebagai berikut :

“Pasal 236A

Dalam hal di suatu daerah pemilihan terjadi bencana alam, kerusuhan, gangguan keamanan, dan/atau gangguan lainnya di seluruh atau sebagian wilayah pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang berakibat pemilihan tidak dapat dilaksanakan sesuai dengan jadwal, pemilihan ditunda yang ditetapkan lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 236B

Untuk kelancaran pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, Pemerintah dan pemerintah daerah dapat memberikan dukungan.”

3. Pengaturan Pemilihan Kepala Daerah Langsung di Daerah Istimewa/Khusus

Pengaturan tentang pelaksanaan pemilihan kepala daerah langsung di daerah istimewa/khusus dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 diatur dalam 2 (dua) pasal, yaitu Pasal 225 dan Pasal 226. Selengkapnya ketentuan tersebut adalah berbunyi sebagai berikut:

Pasal 225

Daerah-daerah yang memiliki status istimewa dan diberikan otonomi khusus selain diatur dengan Undang-Undang ini diberlakukan pula ketentuan khusus yang diatur dalam undang-undang lain.

Pasal 226

- (1) Ketentuan dalam Undang-Undang ini berlaku bagi Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Provinsi Papua, dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sepanjang tidak diatur secara khusus dalam Undang-Undang tersendiri.
- (2) Keistimewaan untuk Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, adalah. tetap dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta didasarkan pada Undang-Undang ini.
- (3) Khusus untuk Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah diselenggarakan sesuai ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, dengan penyempurnaan:
 - a. Pemilihan kepala daerah yang berakhir masa jabatannya sampai dengan bulan April 2005, diselenggarakan pemilihan secara langsung sebagaimana dimaksud Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi

Daerah Istimewa Aceh sebagai provinsi Nanggroe Aceh Darussalam paling lambat pada bulan Mei 2005.

- b. Kepala daerah selain yang dinyatakan pada huruf (a) diatas diselenggarakan pemilihan kepala daerah sesuai dengan periode masa jabatannya.
- c. Kepala daerah dan wakil kepala daerah yang berakhir masa jabatannya sebelum Undang-Undang ini disahkan sampai dengan bulan April 2005, sejak masa jabatannya berakhir diangkat seorang pejabat kepala daerah.
- d. Pejabat kepala daerah tidak dapat menjadi calon kepala daerah atau caloa wakil kepala daerah yang dipilih secara langsung sebagaimana dimaksud Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa~Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.
- e. Anggota Komisi Independen Pemilihan dari unsur anggota Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia diisi oleh Ketua dan anggota Komisi Pemilihan Umum Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Selanjutnya, peraturan pelaksanaan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2004 mengatur bahwa untuk pemilihan di daerah istimewa/khusus berlaku ketentuan:

Pasal 136

Pemilihan di Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta berlaku ketentuan dalam Peraturan Pemerintah ini sepanjang tidak diatur dalam Undang-Undang tersendiri.

Pasal 139

- (1) Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur di Provinsi Papua dilakukan secara langsung oleh rakyat, yang pencalonannya

diusulkan melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Papua oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik yang memperoleh sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Papua atau 15% (lima belas persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam Pemilihan Umum anggota DPRD.

(2) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Papua sebagaimana dimaksud pada ayat (1) melakukan penyaringan pasangan bakal calon Gubernur dan Wakil Gubernur melalui tahapan:

- a. hasil penyaringan diberitahukan secara tertulis kepada Pimpinan Partai Politik atau Gabungan Partai Politik yang mengusulkan pasangan bakal calon paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal pengajuan;
- b. apabila pasangan bakal calon ditolak karena tidak memenuhi syarat, Partai Politik atau Gabungan Partai Politik yang mengajukan pasangan bakal calon diberi kesempatan untuk melengkapi persyaratan pasangan bakal calon atau mengajukan pasangan bakal calon baru paling lambat 7 (tujuh) hari sejak saat pemberitahuan hasil penyaringan;
- c. setelah melakukan penyaringan ulang terhadap persyaratan pasangan bakal calon atau pasangan bakal calon baru yang diusulkan, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Papua memberitahukan hasil penyaringan tersebut paling lambat 7 (tujuh) hari kepada Pimpinan Partai Politik atau Gabungan Partai Politik yang mengusulkan;
- d. apabila hasil penelitian persyaratan pasangan bakal calon tidak memenuhi syarat dan ditolak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Papua, Partai Politik atau Gabungan Partai Politik tidak dapat lagi mengusulkan pasangan bakal calon;

- e. berdasarkan hasil penyaringan, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Papua menetapkan pasangan bakal calon paling sedikit 2 (dua) pasangan bakal calon yang dituangkan dalam Berita Acara Penetapan pasangan bakal calon;
- f. sebelum menetapkan pasangan bakal calon menjadi pasangan calon paling sedikit 2 (dua) pasangan calon, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Papua meminta pertimbangan dan persetujuan Majelis Rakyat Papua;
- g. pertimbangan dan persetujuan atas pasangan bakal calon oleh Majelis Rakyat Papua, khusus mengenai persyaratan yang berkaitan dengan orang asli Papua;
- h. hasil pertimbangan dan persetujuan sebagaimana dimaksud huruf g, disampaikan secara tertulis oleh Majelis Rakyat Papua kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Papua paling lama 7 (tujuh) hari sejak permintaan pertimbangan dan persetujuan;
- i. apabila dalam waktu 7 (tujuh) hari, Majelis Rakyat Papua tidak memberikan persetujuan terhadap pasangan bakal calon yang diajukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Papua, pasangan bakal calon tersebut sah untuk diajukan menjadi pasangan calon kepada KPUD Provinsi;
- j. pasangan bakal calon yang telah mendapatkan pertimbangan dan persetujuan Majelis Rakyat Papua ditetapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Papua menjadi pasangan calon dan selanjutnya disampaikan kepada KPUD Provinsi Papua;
- k. berdasarkan penyampaian pasangan calon dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Papua, KPUD Provinsi menyelenggarakan pemilihan pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur;

1. sebelum menyelenggarakan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Papua, KPUD Provinsi Papua melakukan pengundian nomor urut pasangan calon peserta pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, yang hasilnya ditetapkan dengan keputusan KPUD Provinsi Papua dan mengumumkannya.

(3) Dalam hal Majelis Rakyat Papua sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf f belum dibentuk, pasangan bakal calon Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Papua ditetapkan menjadi pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Papua oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Papua.

(4) Kepala Daerah dan Penjabat Kepala Daerah di Provinsi Papua yang dicalonkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik menjadi calon Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah berlaku juga ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40 Peraturan Pemerintah ini.

Pasal 140

Pemilihan Bupati/Wakil Bupati dan WaliKota/Wakil WaliKota se Provinsi Papua dilaksanakan secara langsung oleh rakyat dan tata caranya sesuai dengan ketentuan Peraturan Pemerintah ini.

Pasal 141

(1) Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur hasil pemekaran di Provinsi Papua sebelum dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2004, dilaksanakan selambat-lambatnya 4 (empat) bulan setelah diselesaikannya Pasal 73 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2004.

(2) Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilaksanakan setelah terbentuknya MRP sebagaimana dimaksud Pasal 74 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2004.

- (3) Dalam hal MRP sebagaimana dimaksud pada ayat (2) belum terbentuk, penetapan pasangan bakal calon Gubernur dan Wakil Gubernur menjadi calon Gubernur dan Wakil Gubernur pada pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh DPRD Provinsi yang bersangkutan.

Pasal 142

- (1) Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi hasil pemekaran lainnya sebagaimana dimaksud pada Pasal 76 Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 dilaksanakan sesuai Pasal 139 Peraturan Pemerintah ini.
- (2) Pemilihan Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota hasil pemekaran di Provinsi Papua sebagaimana dimaksud dalam Pasal 141, dilaksanakan secara langsung oleh rakyat dan tata caranya sesuai dengan ketentuan Peraturan Pemerintah ini.

Pasal 143

- (1) Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, diselenggarakan sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam jo Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- (2) Pemilihan Kepala Daerah yang berakhir masa jabatannya sampai dengan bulan April 2005, diselenggarakan pemilihan secara langsung sebagaimana dimaksud Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam paling lambat pada bulan Mei 2005.
- (3) Kepala Daerah yang berakhir masa jabatannya selain yang tersebut pada ayat (2), diselenggarakan pemilihan Kepala Daerah sesuai dengan periode masa jabatannya dan pemungutan suara

pemilihan diselenggarakan paling lambat 1 (satu) bulan sebelum masa jabatan Kepala Daerah berakhir.

- (4) Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang berakhir masa jabatannya sebelum ditetapkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sampai dengan bulan April 2005, sejak masa jabatannya berakhir diangkat seorang Penjabat Kepala Daerah.
- (5) Penjabat Kepala Daerah tidak dapat menjadi calon Kepala Daerah atau calon Wakil Kepala Daerah yang dipilih secara langsung sebagaimana dimaksud Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.
- (6) Kepala Daerah dan Penjabat Kepala Daerah di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang dicalonkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik menjadi calon Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah berlaku juga ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40 Peraturan Pemerintah ini.
- (7) Penyelenggara pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dilaksanakan oleh Komisi Independen Pemilihan Provinsi yang dibentuk oleh DPRD Provinsi.
- (8) Anggota Komisi Independen Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur terdiri dari unsur KPUD Provinsi NAD dan anggota masyarakat.
- (9) Dalam menyelenggarakan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Komisi Independen Pemilihan Provinsi menetapkan Komisi Independen Pemilihan Kabupaten/kota sebagai bagian pelaksana tahapan penyelenggaraan pemilihan.
- (10) Anggota Komisi Independen Pemilihan/Panitia Pemilihan Bupati/Wakil Bupati atau Walikota/Wakil Walikota dibentuk

oleh Komisi Independen Pemilihan Provinsi bersama DPRD kabupaten/kota, sejumlah 5 (lima) orang yang diisi dari Ketua dan Anggota KPUD kabupaten/kota.

- (11) Dalam penyelenggaraan pemilihan Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota, Komisi Independen Pemilihan/Panitia Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (10) bertanggungjawab kepada DPRD kabupaten/kota yang bersangkutan dengan kewajiban melaporkan setiap tahap pelaksanaan pemilihan kepada Komisi Independen Pemilihan Provinsi.
- (12) Anggota Komisi Pengawas Pemilihan di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam terdiri dari unsur DPRD Provinsi, Kepolisian, Kejaksaan, Perguruan Tinggi, Pers dan Tokoh Masyarakat yang independen.
- (13) Anggota Komisi Pengawas Pemilihan kabupaten/kota terdiri dari unsur DPRD kabupaten/kota, Kepolisian, Kejaksaan, Perguruan Tinggi, Pers dan Tokoh Masyarakat yang independen.
- (14) Dalam hal pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur dan Bupati/Wakil Bupati atau Walikota/Wakil Walikota secara bersamaan, Komisi Pengawas Pemilihan ditingkat kabupaten/kota dan Komisi Pengawas Pemilihan ditingkat kecamatan disamping sebagai Komisi Pengawas Pemilihan Bupati/Wakil Bupati atau Walikota/Wakil Walikota juga merupakan bagian Komisi Pengawas Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur.
- (15) Sekretariat KPUD Provinsi melaksanakan tugas Sekretariat Komisi Independen Pemilihan Provinsi dan Sekretariat KPUD kabupaten/kota melaksanakan tugas Sekretariat Komisi Independen Pemilihan/Panitia Pemilihan kabupaten/kota.

B. Rezim Pemilihan Umum Versus Rezim Pemerintahan Daerah

Diundangkannya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 ternyata mendapatkan tentangan dari kalangan lembaga swadaya masyarakat yang bergerak di bidang pemilu dan sejumlah anggota Komisi Pemilihan Umum Provinsi. Pada 21 Desember 2004, advokat-advokat yang berkedudukan di Jl. Sungai Gerong No. 19, Jakarta Pusat 10230, terdiri dari Dr. T Mulya Lubis, S.H., LL.M, Bambang Widjojanto, S.H., LL.M; Iskandar Sonhaji, S.H.; Abdul Ficar Hajar, S.H. Berdasarkan Surat Kuasa Khusus tanggal 2 Desember 2004 (terlampir), bertindak untuk dan atas nama Smita Notosusanto, Direktur Eksekutif Centre for Electoral Reform (CETRO); Hadar N. Gumay, Deputy Direktur Eksekutif Centre for Electoral Reform (CETRO), Wahidah Suaib, Koordinator Nasional Jaringan Masyarakat Pemantau Pemilu Indonesia (JAMPPPI); Nuril Hilaliah, Koordinator Divisi Advokasi Jaringan Masyarakat Pemantau Pemilu Indonesia (JAMPPPI); Gunawan Hidayat, Koordinator Nasional Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR); Abdul Rochman, Wakil Koordinator Jaringan Pendidikan Pemilih Rakyat (JPPR); Lili Hasanudin, Direktur Eksekutif Yappika (Aliansi Masyarakat Sipil untuk Demokrasi); Sugiarto Arif Santoso, Staf Divisi Advokasi Yappika (Aliansi Masyarakat Sipil untuk Demokrasi); Luky Djani Wakil Koordinator Badan Pekerja Indonesian Corruption Watch (ICW); dan Johannes Danang Widoyoko, Wakil Koordinator Badan Pekerja Indonesian Corruption. Mereka mengajukan permohonan uji materiel terhadap beberapa ketentuan yang ada dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004.⁵⁵

Dalam pokok perkara yang mereka sampaikan disebutkan bahwa pada tanggal 29 September 2004 telah disetujui RUU tentang Pemerintahan Daerah (RUU Pemda) oleh DPR periode 1999-2004 yang berakhir masa jabatannya pada tanggal 1 Oktober 2004. RUU Pemda itu kemudian disahkan oleh Presiden Megawati Soekarnoputri menjadi UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang

⁵⁵ Lihat Perkara Mahkamah Konstitusi Nomor: 072- 073 /PUU-II/2004.

Pemerintahan Daerah (selanjutnya “UU Pemda”) pada tanggal 15 Oktober 2004 dan diundangkan pada tanggal yang sama oleh Sekretaris Negara Bambang Kesowo. Salah satu materi UU Pemda itu adalah mengenai pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang diatur dalam Pasal 56 hingga Pasal 119. Pada pokoknya pasal-pasal tersebut mengatur tentang pemilihan kepala daerah secara langsung (pilkada langsung) yang menurut Ketentuan Peralihan Pasal 233 ayat (1) akan dilaksanakan mulai Juni 2005. Para Pemohon menyambut baik dan mendukung bakal dilaksanakannya pemilihan kepala daerah secara langsung mulai Juni 2005 seperti diamanatkan dalam UU Pemda karena hal tersebut dalam pandangan Para Pemohon sesuai dengan semangat Pasal 18 ayat (4) Perubahan Kedua UUD 1945 bahwa “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.” Bahkan, Para Pemohon termasuk pihak yang ikut mengampanyekan terlaksananya pemilihan secara langsung oleh rakyat baik untuk pemilihan kepala negara (presiden/wakil presiden) maupun pemilihan kepala daerah (gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, walikota/wakil walikota).

Kendati demikian, dalam pandangan Para Pemohon tidak semua materi pilkada langsung dalam UU Pemda bersesuaian dengan ketentuan UUD 1945. Dua hal yang menjadi perhatian Para Pemohon dalam permohonan ini adalah mengenai (1) penyelenggara pilkada langsung dan (2) independensi penyelenggaraan pilkada langsung. Secara lengkapnya para pemohon menyampaikan bahwa:

Tentang Penyelenggara Pilkada Langsung

1. Mengenai penyelenggara pilkada langsung, beberapa pasal dalam UU Pemda menentukan sebagai berikut:

Pasal 1 angka 21: “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.

Pasal 57 ayat (1): “Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah diselenggarakan oleh KPUD yang bertanggung jawab kepada DPRD”.

Pasal 57 ayat (2): “Dalam melaksanakan tugasnya, KPUD menyampaikan laporan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kepada DPRD.”

2. Ketiga ketentuan tersebut menurut Para Pemohon bertentangan dengan ketentuan Pasal 22E ayat (5) Perubahan Ketiga UUD 1945 yang menyatakan bahwa “Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri”.
3. Ketentuan mengenai penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri tersebut sebagaimana ketentuan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 telah dielaborasi lebih lanjut di dalam UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya “UU Pemilu”) dan UU Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (selanjutnya “UU Pilpres”).
4. Ketentuan mengenai penyelenggara pemilu dalam UU Pemilu antara lain sebagai berikut:

Pasal 1 angka 3: “Komisi Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut KPU adalah lembaga yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri, untuk menyelenggarakan Pemilu.”

Pasal 15 ayat 1: “Pemilu diselenggarakan oleh KPU yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.”

Pasal 15 ayat (2): “KPU bertanggungjawab atas penyelenggaraan Pemilu.”

Pasal 17 ayat (1): “Struktur organisasi penyelenggara Pemilu terdiri atas KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota.”

Pasal 17 ayat (2): “KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota adalah pelaksana Pemilu di provinsi dan kabupaten/kota yang merupakan bagian dari KPU.”

5. Ketentuan mengenai penyelenggara pemilu dalam UU Pilpres antara lain sebagai berikut:

Pasal 9 ayat (1): “Pemilu Presiden dan Wakil Presiden diselenggarakan oleh KPU.”

Pasal 9 ayat (2): “KPU sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah KPU sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.”

6. Dari ketentuan UUD 1945 yang dijabarkan lebih lanjut dalam UU Pemilu dan UU Pilpres jelaslah bahwa hanya ada satu penyelenggara pemilu, yaitu sebuah komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Menyatakan bahwa kewenangan penyelenggaraan pilkada langsung hanya oleh KPUD yang bertanggung jawab kepada DPRD secara nyata-nyata mengingkari prinsip penyelenggara pemilu yang bersifat “nasional” dan “mandiri” karena KPUD (KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota) hanyalah bagian dari KPU.
7. Kewenangan untuk menyelenggarakan pilkada langsung seharusnya tetap berada di tangan KPU sebagai penjawantahan penyelenggaraan pemilu “satu atap” walaupun dalam pelaksanaannya di lapangan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota akan lebih banyak berperan seperti halnya penyelenggaraan pemilu anggota DPRD Provinsi atau DPRD Kota/Kabupaten. Fungsi KPU yang terutama nantinya dalam pilkada langsung adalah menetapkan standar nasional pelaksanaan pilkada langsung agar secara prinsip tidak berbeda antara satu daerah dengan daerah lainnya. Dalam melaksanakan pilkada langsung menurut standar KPU tersebut, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota sesuai ketentuan perundang-undangan bertanggung jawab kepada KPU, bukan kepada DPRD.

Tentang Independensi Penyelenggaraan Pilkada Langsung

1. 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”.
2. Perumusan kedua pasal tersebut di atas tidak terlepas dari pengalaman sejarah penyelenggaraan pemilu pada era sebelumnya, terutama pada era Orde Baru, yang dinilai tidak sesuai dengan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemilu di negara-negara demokratis. Penyelenggaraan pemilu-pemilu di era Orde Baru dinilai terlalu memihak dan menguntungkan pemerintah yang sedang berkuasa. Salah satu sebabnya, pemilu tidak diselenggarakan oleh suatu badan independen, melainkan oleh sebuah organ pemerintah, yaitu Lembaga Pemilihan Umum (LPU). Itulah sebabnya, dalam era Reformasi, 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. Pasal 18 ayat (4) sendiri sesungguhnya tidak menunjukkan keinginan UUD 1945 untuk adanya peran pemerintah dalam penyelenggaraan pemilu. Lahirnya Pasal 22 ayat (5) lebih menunjukkan keinginan UUD 1945 agar pemerintah tidak menjadi pelaksana pemilu yang demokratis.
3. Sebagai wujud dari independensi KPU dalam menyelenggarakan pemilu, lembaga ini diberikan kewenangan oleh UU Pemilu dan UU Pilpres untuk mengatur lebih lanjut aturan mengenai pemilu dalam bentuk produk hukum “Keputusan KPU” yang setara dengan “Peraturan Pemerintah”. Pasal 7 ayat (3) UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-

undangan menyatakan bahwa jenis peraturan perundang-undangan selain UUD 1945, UU/Perpu, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Berdasarkan ketentuan Pasal 7 ayat (3) UU Nomor 10 Tahun 2004, “Keputusan KPU” yang pembentukannya diperintahkan oleh UU Pemilu dan UU Pilpres diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.

4. UU Pemda ternyata sama sekali tidak menyebutkan produk hukum “Keputusan KPU” untuk mengatur lebih lanjut aturan mengenai pilkada langsung dalam undang-undang tersebut. Peraturan lebih lanjut diserahkan kepada pemerintah melalui produk hukum “Peraturan Pemerintah”. Hal ini menurut Para Pemohon bertentangan dengan prinsip independensi penyelenggaraan pemilu yang antara lain mensyaratkan tiadanya campur tangan pemerintah mengingat produk hukum “Peraturan Pemerintah” semata-mata ditentukan oleh pemerintah sendiri. Melalui produk hukum “Peraturan Pemerintah”, pemerintah berpotensi untuk ikut campur tangan lebih jauh dalam urusan penyelenggaraan pilkada langsung dengan menciptakan aturan-aturan yang memungkinkan keterlibatan itu.
5. Ketentuan dalam UU Pemda yang mensyaratkan dikeluarkannya produk hukum “Peraturan Pemerintah” adalah sebagai berikut:

Pasal 65 ayat (4): “Tata cara pelaksanaan masa persiapan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan tahap pelaksanaan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur KPUD dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.”

Pasal 89 ayat (3): “Ketentuan lebih lanjut mengenai pemberian bantuan kepada pemilih sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dalam Peraturan Pemerintah.”

Pasal 94 ayat (2): “Tanda khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh KPUD dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.”

Pasal 114 ayat (4): “Tata cara untuk menjadi pemantau pemilihan dan pemantauan pemilihan serta pencabutan hak sebagai pemantau diatur dalam Peraturan Pemerintah.”

6. Para Pemohon berpendapat bahwa menyerahkan pengaturan lebih lanjut mengenai penyelenggaraan pilkada langsung kepada pemerintah melalui produk hukum “Peraturan Pemerintah” bertentangan dengan Pasal 22E ayat (1) dan ayat (5) Perubahan Ketiga UUD 1945.

Tentang Rezim Pemilu versus Rezim Pemerintahan Daerah

1. Ada sebagian kalangan yang beranggapan bahwa tidak diberikannya kewenangan KPU untuk menyelenggarakan pilkada langsung, termasuk kewenangan menetapkan produk hukum “Keputusan KPU” untuk mengatur mengenai pilkada langsung, adalah karena pemilihan kepala daerah tidak masuk dalam rezim pemilu (*vide* Bab VIIB Pemilihan Umum Pasal 22E UUD 1945), melainkan masuk pada rezim pemerintahan daerah (*vide* Bab VI Pemerintahan Daerah Pasal 18). Pendapat ini menurut Para Pemohon tidak sepenuhnya benar karena kenyataannya UUD 1945 tidak konsisten mengatur antara rezim pemilu dan rezim pemerintahan daerah. Terbukti aturan mengenai pemilihan anggota DPRD yang dikategorikan masuk pada rezim pemilu (*vide* Pasal 22 ayat [1] UUD 1945) juga diatur atau masuk dalam rezim pemerintahan daerah (*vide* Pasal 18 ayat [3] UUD 1945).
2. Para Pemohon berpendapat ketidakkonsistenan itu disebabkan perubahan UUD 1945 dilakukan secara bertahap. Perubahan pasal-pasal dalam rezim pemerintahan daerah dilakukan pada tahun 2000 (Perubahan Kedua UUD 1945), sedangkan perubahan pasal-pasal dalam rezim pemilu dilakukan setahun kemudian pada tahun 2001 (Perubahan Ketiga UUD 1945). Pasal pemilihan kepala daerah terlanjur ditetapkan pada tahun 2000, sedangkan pasal-pasal tentang pemilu baru ditetapkan setahun kemudian pada tahun 2001. Akibatnya, pemilihan kepala daerah diinterpretasikan oleh pembentuk

UU Nomor 32 Tahun 2004 tidak masuk dalam rezim pemilu. Padahal, praktik di negara-negara demokratis, pemilihan kepala daerah adalah juga pemilihan umum, yang menurut UUD 1945 harus dilakukan secara demokratis, luber, dan jujur oleh penyelenggara pemilu yang independen.

3. Sebagai penafsir konstitusi (*the interpreter of constitution*), dalam pandangan Para Pemohon, Mahkamah dapat menafsirkan bahwa pemilihan kepala daerah termasuk ke dalam rezim pemilu sebagaimana seharusnya praktik yang lazim di negara-negara demokratis. Seandainya penafsiran itu yang dilakukan maka sesungguhnya dalam sistem UUD 1945 tidak hanya penyelenggara pemilu yang diharuskan independen, melainkan juga ada beberapa pengaturan tentang pilkada langsung yang harus disesuaikan dengan penafsiran tersebut. Salah satu di antaranya mengenai perselisihan tentang hasil pemilu. UU Nomor 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa perselisihan mengenai hasil pemilu diajukan ke Mahkamah Agung (*vide* Pasal 106), sedangkan UUD 1945 secara tegas menyatakan bahwa hal tersebut adalah kewenangan Mahkamah Konstitusi (*vide* Pasal 24C ayat [1] Perubahan Ketiga UUD 1945). Dengan demikian, sudah seharusnya pasal-pasal tentang pilkada langsung dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 yang bertentangan dengan konstitusi dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat, atau dilakukan revisi terhadap pasal-pasal tersebut oleh DPR dan pemerintah. Dalam jangka panjang ada kebutuhan untuk melakukan amandemen konstitusi. Setidaknya, dilakukan konsolidasi naskah hasil Perubahan Pertama hingga Perubahan Keempat UUD 1945 agar tidak terjadi tumpang-tindih pasal-pasal dalam konstitusi.

Selanjutnya para pemohon mengajukan tuntutan agar Mahkamah Konstitusi:

1. Mengabulkan permohonan Para Pemohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan:

- **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”;
- **Pasal 57 ayat (2)**;
- **Pasal 65 ayat (4)** sepanjang menyangkut anak kalimat “...dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah”;
- **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”,

UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaga Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) bertentangan dengan UUD 1945, terutama Pasal 18 ayat (4), Pasal 22E ayat (1), dan Pasal 22E ayat (5).

3. Menyatakan:

- **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”;
- **Pasal 57 ayat (2), Pasal 65 ayat (4)** sepanjang menyangkut anak kalimat “...dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah”, **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*”;

UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat sejak dibacakan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi yang terbuka untuk umum.

Atas permohonan sejumlah lembaga swadaya masyarakat tersebut, Mahkamah Konstitusi mengeluarkan putusan yang menyebutkan bahwa Mahkamah mempertimbangkan *petitum* permohonan Para Pemohon sebagai berikut:

1. Terhadap permohonan Para Pemohon untuk menyatakan anak kalimat pada Pasal 1 angka 21 UU Pemda yang berbunyi, “...*yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang ini untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di setiap provinsi dan/atau kabupaten/kota*”, sebagai bertentangan dengan UUD 1945, Mahkamah berpendapat bahwa anak kalimat tersebut tidaklah bertentangan dengan UUD 1945 karena anak kalimat tersebut justru untuk menjelaskan 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 berkaitan 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. Hal demikian tidak boleh diartikan sebagai tindakan yang mencampuri independensi KPUD dalam penyelenggaraan Pilkada langsung. Dengan demikian dalil permohonan Para Pemohon tidak cukup beralasan untuk dikabulkan;

2. Terhadap permohonan Para Pemohon mengenai Pasal 57 ayat (1) sepanjang menyangkut anak kalimat, “...yang bertanggung jawab kepada DPRD”, Mahkamah berpendapat bahwa penyelenggaraan Pilkada langsung harus berdasarkan asas-asas Pemilu, yakni langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil serta diselenggarakan oleh penyelenggara yang independen (mandiri). Maksud UUD 1945 tersebut, tidak mungkin dicapai apabila KPUD sebagai penyelenggara Pilkada langsung ditentukan harus bertanggungjawab kepada DPRD. Sebab, DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah terdiri atas unsur-unsur partai politik yang menjadi pelaku dalam kompetisi Pilkada langsung tersebut. Oleh karena itu KPUD harus bertanggungjawab kepada publik bukan kepada DPRD sedangkan kepada DPRD hanya menyampaikan laporan pelaksanaan tugasnya, seperti yang ditentukan dalam Pasal 57 ayat (2) UU Pemda. Dengan demikian *petitum* ini, demi menjamin kualitas pelaksanaan demokrasi di daerah, harus dikabulkan. Demikian pula *petitum* nomor 4 yang berkaitan dengan ketentuan Pasal 66 ayat (3) huruf e undang-undang *a quo* secara *mutatis mutandis* dengan pertimbangan yang sama harus pula dikabulkan;
3. Terhadap permohonan Para Pemohon untuk menyatakan anak kalimat, “... dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah”, pada Pasal 65 ayat (4), anak kalimat, “... diatur dalam Peraturan Pemerintah”, pada Pasal 89 ayat (3), anak kalimat, “... berpedoman pada Peraturan Pemerintah”, Pasal 94

ayat (2), anak kalimat, “... diatur dalam Peraturan Pemerintah”, Pasal 114 ayat (4) UU Pemdada sebagai bertentangan dengan UUD 1945 dan dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, Mahkamah dalam pendapatnya sebagaimana diuraikan sebelumnya telah dengan jelas menyatakan bahwa peranan pemerintah dalam pembentukan Peraturan Pemerintah tentang Pilkada langsung adalah karena diperintahkan oleh undang-undang, *in casu* Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sehingga dengan demikian keharusan berpedoman kepada atau pengaturan dalam Peraturan Pemerintah, tidaklah serta-merta bertentangan dengan UUD 1945. Oleh karenanya permohonan Para Pemohon tidak cukup beralasan untuk dikabulkan;

4. Terhadap Pasal 67 ayat (1) huruf e, sepanjang anak kalimat, “... kepada DPRD” Dalam penyelenggaraan Pilkada, KPUD tidak mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran kepada DPRD oleh karena dalam penyelenggaraan Pilkada dana yang dipergunakan tidak hanya bersumber/berasal dari APBD tetapi juga dari APBN, oleh karenanya pertanggungjawaban penggunaan anggaran harus dilakukan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selain itu yang lebih penting lagi adalah bahwa pertanggungjawaban penggunaan anggaran kepada DPRD dapat mengancam jaminan independensi KPUD sebagai penyelenggara Pilkada langsung sesuai dengan asas-asas pemilihan yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E *junto* Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah yang bersifat politik karenanya mempunyai kepentingan politik dalam arena persaingan kekuasaan di tingkat daerah harus dihindarkan dari kemungkinan potensinya untuk melakukan intervensi terhadap independensi KPUD dalam penyelenggaraan Pilkada langsung melalui mekanisme pertanggungjawaban anggaran. Oleh karena itu *petitum* yang diajukan oleh Para Pemohon dalam soal ini harus dikabulkan;

5. Terhadap Pasal 82 ayat (2) sepanjang menyangkut anak kalimat, “... oleh DPRD”, Mahkamah berpendapat bahwa oleh karena KPUD yang menetapkan pasangan calon kepala daerah/wakil kepala daerah [*vide* Pasal 66 ayat (1) huruf g undang-undang *a quo*] maka yang berwenang mengenakan sanksi pembatalan pasangan calon bukanlah DPRD, melainkan KPUD. Menurut Pasal 66 ayat (1) huruf g tersebut jelas ditentukan bahwa KPUD-lah yang berwenang menetapkan pasangan calon kepala daerah/wakil kepala daerah. Sesuai dengan prinsip *a contrario actus*, yang berlaku universal dalam ilmu hukum, maka pembatalan suatu tindakan hukum harus dilakukan menurut cara dan oleh badan yang sama dalam pembentukannya. Guna menjamin kepastian hukum sebagaimana terkandung dalam prinsip negara hukum menurut Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, maka karena lembaga yang menetapkan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah KPUD, maka KPUD pula yang seharusnya diberi kewenangan untuk membatalkannya. Di samping bertentangan dengan prinsip hukum dimaksud, kewenangan DPRD sebagai lembaga politik untuk membatalkan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang mempunyai kepentingan langsung maupun tidak langsung dengan penetapan pasangan calon dimaksud merupakan hal yang fundamental dan substantif untuk menjaga independensi dalam penyelenggaraan Pilkada langsung sesuai dengan amanat UUD 1945. Oleh karena itu dalil Para Pemohon adalah beralasan, maka *petitum* ini harus dikabulkan;
6. Sebagai akibat (konsekuensi) logis dari pendapat Para Pemohon yang menyatakan bahwa Pilkada langsung adalah Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945 yang dijabarkan dalam UU Nomor 12 Tahun 2003, maka perselisihan mengenai hasil pemilu, menurut Para Pemohon, harus diputus oleh Mahkamah Konstitusi. Tentang permohonan Para Pemohon untuk menyatakan Pasal 106 ayat (1) sampai dengan ayat (7) sebagai bertentangan dengan UUD 1945, Mahkamah 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 yang berbunyi, “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”. Dengan demikian, Pasal 106 ayat (1) sampai dengan ayat (7) undang-undang *a quo* tidak bertentangan dengan UUD 1945, sehingga dalil permohonan Para Pemohon yang berkaitan dengan ketentuan pasal dimaksud tidak cukup beralasan, dan oleh karena itu tidak dapat dikabulkan;

Menimbang bahwa berdasarkan hal-hal yang telah dikemukakan di atas, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa sebagian dalil-dalil para pemohon cukup beralasan, sehingga permohonan para Pemohon dapat dikabulkan sebagian.

Mengingat Pasal 56 ayat (2), ayat (3), dan ayat (5) Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi mengadili untuk mengabulkan permohonan para Pemohon untuk sebagian; Mahkamah Konstitusi menyatakan:

- Pasal 57 ayat (1) sepanjang anak kalimat “... yang bertanggung jawab kepada DPRD”;
- 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) **bertentangan** dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Selanjutnya Mahkamah Konstitusi juga menyatakan:

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

Selain itu Mahkamah Konstitusi menolak permohonan para Pemohon untuk selebihnya. Selain putusan tersebut, juga terdapat 3 (tiga) orang Hakim Konstitusi mengemukakan Pendapat Berbeda (*Dissenting Opinion*). Mereka adalah Prof. Dr. H.M. LAICA MARZUKI, S.H, Prof. H. A. Mukthie Fadjar, S.H., M.S., dan MARUARAR SIAHAAN, S.H.

Sebagai tindak lanjut atas keputusan Mahkamah Konstitusi tersebut, Pemerintah tidak melakukan perubahan terhadap Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, namun Pemerintah mengakomodir perubahan tersebut melalui penetapan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2005 tentang Perubahan Terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

C. Sengketa Penetapan Hasil Pilkada

Mekanisme dan tata cara pengajuan upaya hukum keberatan terhadap penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah berbeda dengan pengajuan upaya hukum keberatan terhadap penetapan hasil pemilu legislatif dan pemilu presiden. Dasar hukum penyelesaian upaya hukum keberatan terhadap penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah diatur dalam:

1. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
2. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah
3. Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2005 tentang Tata Cara Pengajuan Upaya Hukum Keberatan Terhadap Penetapan Hasil Pilkada dan Pilwakada dari KPUD Propinsi dan KPUD Kabupaten/Kota

Tabel 2.
Penanganan dan Penyelesaian Upaya Hukum Keberatan terhadap Penetapan Hasil Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

No.	Hal	Keterangan
1.	Pengertian	Keberatan adalah upaya hukum bagi pasangan Calon Kepala Daerah dan Calon Wakil Kepala Daerah, yang tidak menyetujui penetapan hasil penghitungan suara tahap akhir pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dari Komisi Pemilihan Umum Daerah, yang hanya dapat diajukan berkenaan dengan hasil penghitungan suara yang mempengaruhi terpilihnya pasangan calon.
2.	Pemohon	Pasangan Calon Kepala Daerah dan Calon Wakil Kepala Daerah tingkat propinsi maupun tingkat kabupaten/kota
3.	Termohon	KPUD Tingkat Propinsi atau KPUD Tingkat Kabupaten/Kota.
4.	Tata Cara Pengajuan	Upaya Keberatan terhadap Hasil Akhir Pilkada Kabupaten/Kota: 1. Keberatan terhadap keputusan KPUD Kab/Kota diajukan secara tertulis kepada Pengadilan Tinggi melalui Pengadilan Negeri 2. Keberatan diajukan paling lambat 3 (hari) setelah penetapan hasil akhir Pilkada Kab/Kota 3. Keberatan ditandatangani oleh pemohon atau kuasa hukumnya dengan dilengkapi bukti-bukti pendukung baik asli atau foto copy yang telah dilegalisir beserta nama saksi yang akan dihadirkan oleh para pihak yang bersangkutan, dan dibuat dalam rangkap 7 (tujuh) 4. Keberatan yang diajukan oleh pemohon atau kuasa hukumnya wajib menguraikan dengan

		<p>jelas dan rinci tentang:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Kesalahan dari penghitungan suara yang diumumkan oleh KPUD dan hasil penghitungan suara yang benar menurut pemohon b. Permintaan untuk membatalkan hasil penghitungan suara yang diumumkan KPUD dan menetapkan hasil penghitungan suara yang benar menurut pemohon. <p>5. Kepada pemohon diwajibkan membayar biaya perkara sebesar Rp. 200.000; (dua ratus ribu rupiah) untuk pemeriksaan di Pengadilan Tinggi</p> <p>Upaya Keberatan terhadap Hasil Akhir Pilkada Propinsi:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Keberatan terhadap keputusan KPUD Kab/Kota diajukan secara tertulis ke Mahkamah Agung melalui Pengadilan Tinggi 2. Keberatan diajukan paling lambat 3 (hari) setelah penetapan hasil akhir Pilkada Propinsi 3. Keberatan ditandatangani oleh pemohon atau kuasa hukumnya dengan dilengkapi bukti-bukti pendukung baik asli atau foto copy yang telah dilegalisir beserta nama saksi yang akan dihadirkan oleh para pihak yang bersangkutan, dan dibuat dalam rangkap 7 (tujuh) 4. Keberatan yang diajukan oleh pemohon atau kuasa hukumnya wajib menguraikan dengan jelas dan rinci tentang: <ol style="list-style-type: none"> a. Kesalahan dari penghitungan suara yang diumumkan oleh KPUD dan hasil penghitungan suara yang benar menurut pemohon b. Permintaan untuk membatalkan hasil penghitungan suara yang diumumkan KPUD dan menetapkan hasil penghitungan suara yang benar menurut pemohon. 5. Kepada pemohon diwajibkan membayar biaya perkara sebesar Rp. 300.000; (tiga ratus ribu rupiah) untuk pemeriksaan di Mahkamah Agung
5.	Persidangan	<p>Upaya Keberatan terhadap Hasil Akhir Pilkada Kabupaten/Kota:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Setelah permohonan diterima dan diregister, Pengadilan Tinggi secepatnya memeriksa keberatan dimaksud dan memutuskannya dalam waktu paling lambat 14 (empat belas) hari 2. Persidangan Pengadilan Tinggi dilakukan oleh Majelis Hakim yang terdiri dari 5 (lima) orang Hakim Tinggi, kecuali dalam hal jumlah tersebut tidak mencukupi, majelis terdiri dari 3 (tiga) orang Hakim Tinggi 3. Pemeriksaan dilakukan dengan mendengar pemohon dan termohon dalam sidang yang terbuka untuk umum; 4. Pengadilan Tinggi memanggil para pihak untuk didengar keterangannya 5. Dalam hal pemohon tidak hadir pada sidang pertama, permohonan keberatan dinyatakan gugur. Dalam hal termohon tidak hadir pada persidangan pertama, pemeriksaan tetap dilanjutkan 6. Dalam hal Pengadilan Tinggi berpendapat bahwa keberatan tidak memenuhi persyaratan formal, permohonan dinyatakan tidak dapat diterima 7. Dalam hal Pengadilan Tinggi berpendapat bahwa keberatan tersebut tidak beralasan, permohonan ditolak 8. Dalam hal Pengadilan Tinggi berpendapat bahwa keberatan tersebut beralasan, permohonan dikabulkan 9. Dalam hal permohonan dikabulkan, Pengadilan Tinggi menyatakan membatalkan hasil penghitungan suara yang ditetapkan KPUD dan menetapkan hasil penghitungan suara yang benar

		<ol style="list-style-type: none"> 10. Putusan diucapkan dalam sidang yang terbuka untuk umum 11. Putusan Pengadilan Tinggi dikirimkan kepada KPUD Kab/Kota selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari setelah diucapkan 12. Hal-hal yang tidak diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2005 diterapkan ketentuan hukum acara perdata yang berlaku, sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2005 <p>Upaya Keberatan terhadap Hasil Akhir Pilkada Propinsi:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Setelah permohonan diterima dan diregister, Mahkamah Agung secepatnya memeriksa keberatan dimaksud dan memutuskannya dalam waktu paling lambat 14 (empat belas) hari 2. Persidangan Mahkamah Agung dilakukan oleh Majelis Hakim yang terdiri dari 5 (lima) orang Hakim Agung. 3. Pemeriksaan dilakukan dengan mendengar pemohon dan termohon dalam sidang yang terbuka untuk umum; 4. Mahkamah Agung memanggil para pihak untuk didengar keterangannya 5. Dalam hal pemohon tidak hadir pada sidang pertama, permohonan keberatan dinyatakan gugur. Dalam hal termohon tidak hadir pada persidangan pertama, pemeriksaan tetap dilanjutkan 6. Dalam hal Mahkamah Agung berpendapat bahwa keberatan tidak memenuhi persyaratan formal, permohonan dinyatakan tidak dapat diterima 7. Dalam hal Mahkamah Agung berpendapat bahwa keberatan tersebut tidak beralasan, permohonan ditolak 8. Dalam hal Mahkamah Agung berpendapat bahwa keberatan tersebut beralasan, permohonan dikabulkan 9. Dalam hal permohonan dikabulkan, Mahkamah Agung menyatakan membatalkan hasil penghitungan suara yang ditetapkan KPUD dan menetapkan hasil penghitungan suara yang benar 10. Putusan diucapkan dalam sidang yang terbuka untuk umum 11. Putusan Mahkamah Agung dikirimkan kepada Propinsi selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari setelah diucapkan 12. Hal-hal yang tidak diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2005 diterapkan ketentuan hukum acara perdata yang berlaku, sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2005
6.	Pelaksanaan Putusan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Putusan Pengadilan Tinggi atau Mahkamah Agung bersifat final dan mengikat; 2. Setelah adanya putusan Pengadilan Tinggi atau Mahkamah Agung terhadap pengajuan keberatan, KPUD menyampaikan penetapan pasangan terpilih dan putusan tersebut selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari setelah putusan dijatuhkan.

Bagan 1
Pengajuan Upaya Hukum Keberatan terhadap
Penetapan Hasil Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

