

**PROBLEMA PEMILIHAN KEPALA DAERAH LANGSUNG  
DI BAWAH UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004  
TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH**

Oleh

*Junaidi<sup>1</sup>*

**ABSTRACT**

*General Election is one of the pillars of democracy which serves as a tool of political recruitment and to facilitate the circulation of political elites. Without the recruitment process and the circulation run periodically and based on the principle of direct election, general, free, secret, honest and fair, then democracy will never happen. The selection also has a power control function tends to absolute, if not controlled and updated. Without an open general election is a chance to absolute corruption in all forms and manifestations.*

**Keywords :** *general election, a tool of political recruitment, and the principle of direct election, general, free, secret, honest and fair.*

**A. Pendahuluan**

Pemilihan umum adalah salah satu pilar demokrasi yang berfungsi sebagai instrumen rekrutmen politik serta memfasilitasi proses sirkulasi elit politik. Tanpa proses rekrutmen dan sirkulasi yang berjalan secara periodik dan berdasarkan prinsip pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, maka demokrasi tidak akan pernah terwujud. Pemilu juga mempunyai fungsi kontrol terhadap kekuasaan yang cenderung untuk bersifat absolut apabila tidak dikontrol dan diperbarui. Tanpa pemilu, maka terbuka peluang terjadi diktum politik sebagaimana yang dikatakan **Lord Acton**, yaitu

---

<sup>1</sup> **Junaidi, S.H., M.H.**, adalah Staf Pengajar Fakultas Hukum Universitas Riau dan Ketua Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Riau.

*power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely* (kekuasaan cenderung korup dan kekuasaan absolut pasti akan korup absolut pula).<sup>2</sup>

Di samping itu Pemilu juga merupakan proses seleksi dan kompetisi untuk jabatan-jabatan publik seperti presiden, DPR-RI, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota dan Kepala Daerah, yaitu Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota. Secara prinsipil, semua jabatan publik di atas setara dalam hal tuntutan tanggung jawab dan akuntabilitas politik, sehingga seharusnya proses pemilu untuk menduduki jabatan tersebut tidak dibedakan.

Sejak masa pemerintahan kolonial sampai Orde Baru kedaulatan rakyat dalam pilkada dimonopoli oleh elit politik di mana rakyat tidak dapat memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung. Elit pusat dan daerah mempermainkan kedaulatan rakyat tersebut untuk jangka pendek (*quick yielding agenda*), yang diindikasikan maraknya praktik persekongkolan dan nepotisme (*conspiracy and nepotism*). Legalisasi praktik tersebut dalam ketentuan perundang-undangan memberi petunjuk bahwa moralitas politik berdemokrasi elit sangat buruk sekaligus mengindikasikan lemahnya sistem pilkada selama ini.<sup>3</sup> Pemilihan kepala daerah secara perwakilan hanyalah bersifat semu, di mana mekanisme atau sistem pilkada yang seolah-olah dilakukan oleh DPRD, namun penentu sesungguhnya adalah pejabat pusat, seperti Presiden, Menteri Dalam Negeri atau serendah-rendahnya Gubernur. Mekanisme itu menjadi ciri Penetapan Pemerintah No. 6 Tahun 1959 jo UU No.18 Tahun 1965, dan semakin ditegaskan dalam satu-satunya UU yang mengatur pilkada masa Orde Baru, UU No. 5 Tahun 1974. Sistem perwakilan semu dicirikan beberapa karakteristik :<sup>4</sup>

- a. Mekanisme yang digunakan seakan-akan demokratis atau bahkan tidak diatur;
- b. Kekuasaan dan kewenangan pusat menetukan Kepala Daerah sangat besar;
- c. Kepala Daerah bertanggungjawab pada pemerintah pusat;
- d. DPRD mempunyai peran yang terbatas; dan
- e. Partisipasi rakyat sangat terbatas atau formalitas belaka.

---

<sup>2</sup> Nukthtoh Arfawie Kurde, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum Konstitusi dan Demokrasi dalam Kerangka Pelaksanaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Berdasarkan UUD 1945*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2005. hal.32.

<sup>3</sup> Joko J Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung; Filosofi, Sistem dan Problema Penerapan di Indonesia*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2005, hal. 33.

<sup>4</sup> *Ibid.*, hal.73.

Dalam Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 dan UU No. 18 Tahun 1965, DPRD hanya mempunyai hak untuk mengajukan calon Kepala Daerah, dengan mekanisme pemilihan yang tidak diatur. Sedangkan yang memiliki kewenangan mengangkat dan memberhentikan adalah Presiden dan Menteri Dalam Negeri. Kepala Daerah tidak dapat diberhentikan karena keputusan DPRD. Ketentuan bahwa Presiden dan Menteri Dalam Negeri dalam mengangkat di luar calon mempertegas pengaruh pemerintah pusat.

Praktik Pilkada berdasarkan UU No. 5 Tahun 1974 lebih cenderung bersifat sentralistik dan jauh dari nilai demokratis. DPRD tidak memilih (*voting*) Kepala Daerah melainkan dengan musyawarah atau mupakat yang dilakukan dengan eksekutif (Menteri Dalam Negeri untuk Kepala Daerah Tingkat I dan Gubernur untuk Kepala Daerah Tingkat II) sebelum akhirnya diangkat oleh Presiden atau Menteri Dalam Negeri. DPRD tidak melibatkan seluruh anggota melainkan di tingkat pimpinan DPRD dan Fraksi. Jika dalam Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 dan UU No. 18 Tahun 1965 bahwa pemerintah pusat bisa mengangkat di luar calon, dalam UU No. 5 Tahun 1974 Presiden dan Menteri Dalam Negeri tidak terikat pada jumlah suara pemilihan calon Kepala Daerah di DPRD.

Bertolak belakang pada pengalaman buruk dalam hal pengisian jabatan kepala daerah, maka salah satu agenda reformasi adalah merombak sistem pemilihan kepala daerah melalui amandemen UUD 1945 sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 18 Ayat (4) : “*Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis*”.

Definisi demokratis berupa pemilihan langsung oleh rakyat ditafsirkan dalam Pasal 24 Ayat (5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 (UU No. 32 Tahun 2004) tentang Pemerintahan Daerah, yaitu : “Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) dan Ayat (3) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan”.

Kemudian dalam Pasal 56 Ayat (1) juga disebutkan bahwa : “Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan azas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil”. Dengan demikian dapat dipastikan bahwa baik UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maupun UU No. 32 Tahun 2004 telah mengakui bahwa pemilihan kepala daerah secara demokratis adalah dengan dipilih secara langsung. Ketentuan dipilih secara langsung adalah termasuk kategori Pemilihan Umum.

Ada beberapa faktor pendorong dipilihnya sistem pilkada langsung :<sup>5</sup> *Pertama*, sistem pemilihan perwakilan diwarnai banyak kasus, seperti kasus politik uang (*money politics*), intervensi pengurus partai politik di level lokal maupun pusat (DKI Jakarta, Jatim, Jateng, dan Lampung), kasus suap untuk meloloskan Laporan Pertanggung Jawaban tahunan (Provinsi Jabar, Provinsi Sulawesi Utara, dan Kota Manado), kasus pemecatan atau pemberhentian akibat kepentingan DPRD tidak diakomodasi (Kota Surabaya, Provinsi Kalimantan Selatan, Provinsi Lampung, dan Kabupaten Kampar). *Kedua*, rakyat dapat berperan langsung. *Ketiga*, peluang terjadinya politik uang semakin tipis. *Keempat*, peluang campur tangan partai berkurang. *Kelima*, hasil lebih obyektif.

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara Langsung diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, mulai Pasal 56 sampai dengan Pasal 199 dan Peraturan Pemerintah (PP) No. 6 Tahun 2005 tentang Tata Cara Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Ada beberapa persoalan pokok dalam penyelenggaraan Pilkada ketika UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diundangkan. *Pertama*, persoalan badan penyelenggara Pilkada, *Kedua*, menyangkut independensi penyelenggara Pilkada, *Ketiga*, adanya keterlibatan pemerintah baik pusat maupun daerah dalam Pilkada, dan *Keempat* lembaga yang berwenang memutus sengketa hasil pilkada.

Pembuat Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dalam hal ini DPR dan Pemerintah mengingkari bahwa pemilihan kepala daerah adalah bahagian dari pemilihan umum. Jika pemilihan kepala daerah dikategorikan sebagai bagian dari pemilihan umum, maka sekurang-kurangnya ada tiga hal pokok yang menurut hemat saya akan mempengaruhi : *pertama*, penyelenggara pemilihan kepala daerah adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri sebagaimana yang diatur dalam Pasal 22E Ayat (5) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. *Kedua*, penyelenggara pemilihan kepala daerah harus dijauhkan dari campur tangan (intervensi atau kooptasi) pihak-pihak lain di luar penyelenggara pemilu yang independen. Pemerintah (baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah) dan legislatif (baik legislatif pusat maupun legislatif daerah) tidak boleh campur tangan dalam urusan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Mereka cukup jadi pemain (*player*), tetapi tidak boleh menjadi wasit (*refree*). *Ketiga*, Sesuai dengan Pasal 24C UUD Negara Republik Indonesia Tahun

---

<sup>5</sup> *Ibid.*, hal. 25-26.

1945, maka sengketa hasil pemilihan kepala daerah adalah kewenangan Mahkamah Kontitusi (MK), bukan Mahkamah Agung (MA).

Oleh karena itu, tulisan ini mencoba mengupas berbagai persoalan yang terjadi dalam pelaksanaan Pilkada di bawah UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah baik sebelum maupun setelah dilakukan uji materiil (*judicial review*) oleh Mahkamah Konstitusi.

**B. Pemilihan Kepala Daerah Langsung Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 jo UU No. 12 Tahun 2008.**

Pasal 18 Ayat (4) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan; *“Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis”*.

Pengertian “secara demokratis” ditafsirkan dalam Pasal 24 Ayat (5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 (UU No. 32 Tahun 2004) tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan bahwa *“Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) dan Ayat (3) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan”*.

Kemudian dalam pasal 56 Ayat (1) juga disebutkan bahwa : *“Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan azas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil”*.

Walaupun sudah ada perubahan dalam hal pemilihan kepala daerah dari sistem perwakilan menjadi sistem langsung, namun sejumlah pasal dalam UU 32 Tahun 2004 tersebut, masih terdapat beberapa persoalan pokok tentang penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. **Pertama**, adanya intervensi pemerintah terhadap penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Hal ini ditandai dengan aturan pelaksana di bawah undang-undang tidak satupun ketentuan yang menyebutkan produk hukum “Peraturan KPU” untuk mengatur lebih lanjut aturan mengenai pemilihan kepala daerah langsung. Peraturan lebih lanjut diserahkan kepada pemerintah melalui produk hukum “Peraturan Pemerintah”.<sup>6</sup> **Kedua**, tidak terjaminnya independensi penyelenggara pilkada sebagaimana yang dimaksud pasal 22E Ayat (5) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 57 Ayat

---

<sup>6</sup> Lihat Pasal 65 Ayat (4), 89 Ayat (3), 94 Ayat (2) dan Pasal 114 Ayat (4) UU No. 32/2004 tentang Pemerintah Daerah. Semua pasal tersebut mengharuskan KPUD merujuk kepada Peraturan Pemerintah sebagai pedoman dalam teknis pelaksanaan.

(1) UU No. 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa KPUD bertanggung jawab kepada DPRD, yang pada hakikatnya adalah lembaga politik (unsur-unsurnya adalah partai-partai politik yang merupakan kelompok kepentingan) dan peserta pilkada. **Ketiga**, UU No. 32 Tahun 2004 memangkas hubungan hierarkhi antara KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota sebagaimana yang dirumuskan dalam Pasal 22E Ayat (5) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Untuk lebih terperincinya bisa dilihat dari beberapa aspek sebagai berikut:

**a. Azas**

Adapun azas pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sama dengan yang tercantum dalam UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dan UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, yaitu, Langsung, Umum, Bebas, Rahasia, Jujur dan Adil, tidak berbeda dengan yang tercantum dalam Pasal 56 Ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004.

**b. Penyelenggara**

Dalam Pasal 57 Ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa *"Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diselenggarakan oleh KPUD yang bertanggung jawab kepada DPRD"*.

Pada hakikatnya badan penyelenggara Pilkada adalah sama dengan badan penyelenggara Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Dalam Pilkada KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota yang semula diatur dalam UU No. 12 Tahun 2003 diubah namanya oleh UU No. 32 Tahun 2004 menjadi Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) dengan memangkas hubungan hierarkhi antara KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota, sehingga dalam penyelenggaraan Pilkada KPU tidak berwenang mengawasi KPU di daerah. Dengan demikian Lembaga KPU yang diatur dalam Pasal 22E Ayat (5) tidak lagi bersifat Nasional dan Mandiri.

Wewenang khusus yang diberikan oleh UU No. 32 Tahun 2004 kepada KPUD untuk melaksanakan Pilkada sebenarnya mengacaukan struktur hierarkhi dan koordinatif yang telah digariskan oleh UU No. 12 Tahun 2003 yang diganti dengan UU No. 10 Tahun 2008 yang merupakan peraturan pelaksanaan atau landasan operasional bagi Pasal 22E UUD 1945.

**c. Keterlibatan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Pilkada.**

Wujud adanya keterlibatan Pemerintah dalam hal regulasi Pilkada dapat dilihat dalam Pasal 65 Ayat (4), 89 Ayat (3), 94 Ayat (2), 111 Ayat (4) dan 114 Ayat (4) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Di mana pasal-pasal tersebut di akhir kalimatnya berbunyi “diatur dalam” atau “berpedoman pada Peraturan Pemerintah”. Ketentuan ini memberi peluang kepada Pemerintah secara sepihak untuk turut campur dalam hal regulasi Pilkada.

Kasus yang mencuat hampir di seluruh daerah di Indonesia yang telah menyelenggarakan Pilkada adalah perihal pendataan pemilih. Menurut Inpres (Instruksi Presiden) No. 7 Tahun 2005 yang ditujukan kepada Mendagri agar pemerintah daerah memberikan dukungan terhadap penyelenggaraan pilkada berupa sosialisasi pilkada dan pemutakhiran data kependudukan. Ketentuan ini menjadi titik awal campur tangan pemerintah yang bukan hanya sekedar memfasilitasi proses penyelenggaraan pilkada, melainkan turut campur dalam menentukan berbagai kebijakan.

Kemudian di sisi lain, adanya Inpres No.7 Tahun 2005 yang salah satu isinya ditujukan kepada Mendagri untuk memberikan dukungan dalam pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berupa sosialisasi Pilkada. Inpres tersebut ditindak lanjuti dengan Kepmendagri No. 120-81/2005 dan No. 120.05-110/2005, di dalam Kepmendagri tersebut diungkapkan tentang eksistensi institusi ad hoc di level struktur hierarkhi pemerintahan baik di pusat ataupun di daerah, yaitu institusi “Desk Pilkada”. Institusi ini diberi peran melakukan sosialisasi, bimbingan teknis, monitoring, evaluasi dan advokasi. Jelas “Desk Pilkada” secara eksplisit telah mencampuri peran lembaga KPUD dan Panwas yang sebetulnya telah diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004.

Dengan Permendagri No. 9 Tahun 2005 tentang Pedoman bagi Pemerintah Daerah Dalam Melaksanakan Pilkada, pemerintah telah menjadikan dirinya bukan lagi sebagai fasilitator dan pendukung, tetapi telah menjadi penyelenggara, sehingga dalam pelaksanaan di lapangan, terjadi tumpang tindih (*overlapping*) tugas sosialisasi antara KPUD dengan Desk Pilkada, di samping juga merupakan *pemubadziran* anggaran.

**d. Tidak Terjaminnya Kemandirian KPUD**

Dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, ada beberapa pasal yang mengingkari kemandirian penyelenggara pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yaitu sebagai berikut :

1. Pasal 57 Ayat (1) : “*Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diselenggarakan oleh KPUD yang bertanggung jawab kepada DPRD*”;
2. Pasal 66 Ayat (3) e : “*Meminta pertanggung jawaban pelaksanaan tugas KPUD*”;
3. Pasal 67 Ayat (1) e : “*Mempertanggung jawabkan penggunaan anggaran kepada DPRD*”;
4. Pasal 82 Ayat (2) : “*Pasangan calon dan/atau tim kampanye yang terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dikenai sanksi pembatalan sebagai pasangan calon oleh DPRD*”.

Ketentuan pasal tersebut diatas jelas 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".

Maksud UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut, tidak mungkin dicapai apabila KPUD sebagai penyelenggara Pilkada langsung ditentukan harus bertanggungjawab kepada DPRD. *Raison d'etrenya (legal reasoning)* adalah 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 tugas saja.

#### e. Penyelesaian Sengketa Pilkada

Definisi Pilkada menurut UU No. 32 Tahun 2004 bukanlah pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 22E Ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka penyelesaian sengketa pilkada diputus oleh Mahkamah Agung.

Mahkamah Agung dalam hal ini dapat mendelegasikan wewenang penyelesaian sengketa pilkada tingkat Kabupaten/Kota kepada Pengadilan Tinggi yang berada di setiap Ibukota Provinsi sesuai dengan Pasal 106 Ayat (6) UU No. 32 Tahun 2004. Tatacara pengajuan keberatan terhadap hasil pilkada tersebut diatur dalam PERMA No. 02 Tahun 2005.

Dalam praktik penyelesaian sengketa pilkada di bawah Mahkamah Agung memunculkan berbagai macam masalah seperti kasus sengketa pilkada Kota Depok yang dilakukan upaya hukum luar biasa yang semestinya putusan MA atau PT bersifat final dan mengikat. Begitu pula kasus yang terjadi di Sulawesi Selatan, MA memutus

pemilihan ulang yang secara hukum tidak memiliki landasan yuridis, sehingga terhadap putusan tersebut dilakukan Peninjauan Kembali (PK) dan akhirnya MA membatalkan putusan pemilihan ulang tersebut. Kasus sengketa Pilkada Maluku Utara yang berbuntut panjang hingga lebih dari satu tahun tidak dapat diselesaikan.

Belum lagi yang terjadi di berbagai daerah, di mana Pengadilan Tinggi (PT) dalam menyelesaikan sengketa Pilkada tingkat Kabupaten/Kota tidak berpedoman pada Hukum Acara Sengketa Hasil Pilkada yang ditetapkan oleh MA dalam PERMA No. 02 Tahun 2005. Salah satu contoh, PT Riau dalam menyelesaikan kasus sengketa Pilkada Kabupaten Kuantan Singingi Provinsi Riau tidak memperhatikan batas waktu pengajuan keberatan selama tiga hari sejak ditetapkannya hasil pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.<sup>7</sup>

Berdasarkan Pasal 6 Ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa: *“Keberatan terhadap hasil pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah hanya dapat diajukan oleh pasangan calon kepada Mahkamah Agung dalam waktu paling lambat 3 (tiga) hari setelah penetapan hasil pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah”*.

KPUD Kabupaten Kuantan Singingi sebagaimana telah dijelaskan di atas, telah melakukan rapat pleno rekapitulasi hasil penghitungan suara tingkat Kabupaten pada tanggal 5 Mei 2006. Oleh karena itu, keberatan terhadap hasil pilkada Kabupaten Kuantan Singingi hanya bisa diterima oleh Pengadilan Tinggi Riau selambat-lambatnya tanggal 10 Mei 2006.<sup>8</sup> Sedangkan Drs. H. Asrul Ja'far mendaftarkan permohonan keberatan kepada Pengadilan Tinggi Riau melalui Pengadilan Negeri Rengat pada tanggal 18 Mei 2006, ini jelas sudah melewati batas waktu yang telah ditentukan.<sup>9</sup>

Pengadilan Tinggi Riau tetap menerima permohonan keberatan tersebut, meskipun masih ada ketentuan lain yang tidak dipenuhi dalam gugatan Drs. Asrul Ja'far seperti materi gugatan. Pasal 106 Ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004 jo Pasal 94 Ayat (2) PP No. 6 Tahun 2005 jo Pasal 3 Ayat (1) PERMA No. 2 Tahun 2005

---

<sup>7</sup> Junaidi, *Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 072-073/PUU-II/2004 Terhadap Penyelengara Pemilihan Kepala Daerah yang Independen di Kabupaten Kuantan Singingi Riau*\_Tesis Program Studi Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Andalas Padang, 2007, hal. 139.

<sup>8</sup> Penghitungan tiga hari adalah berdasarkan hari kerja, sehingga hari Sabtu dan Minggu tidak dihitung.

<sup>9</sup> *Op.Cit.*, hal. 139-140.

menyebutkan : “*keberatan terhadap penetapan hasil pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota hanya dapat diajukan berkenaan dengan hasil penghitungan suara yang mempengaruhi terpilihnya pasangan calon*”. Sementara permohonan yang diajukan Drs. H. Asrul Ja’far yang didaftar pada tanggal 18 Mei 2006 tidak ada satupun mempersoalkan selisih jumlah perolehan suara, yang dijadikan keberatan adalah masalah administrasi dan/atau teknis penyelenggaraan seperti kotak suara yang berisi Rekapitulasi Penghitungan Suara tingkat kecamatan (Model DA) tidak disegel.<sup>10</sup>

Tidak terpenuhinya *legal standing* pemohon di mana pasangan calon nomor urut 2 (dua) atas nama Drs. H. Asrul Ja’far dan Drs. Mukhlis M.Si. mengajukan gugatan tanpa disetujui/ditandatangani calon wakilnya (Drs.Mukhlis M.Si.) yang seharusnya kedua pasangan calon namun perkara tersebut tetap diproses oleh Pengadilan Tinggi Riau.

### C. Rezim Pemerintahan Daerah Vs Rezim Pemilu.

Pengaturan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memiliki arti tersendiri. Seharusnya Pilkada masuk dalam ranah/rezim (*domain*) pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 22E Ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi “*Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*”. Pasal tersebut tidak menyebutkan Pemilu dilakukan salah satunya adalah untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Ketentuan mengenai Pilkada dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diatur dalam Bab VI Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 18 Ayat (4) yang menyebutkan ”*Gubernur, Bupati dan Wali Kota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis*”.

Oleh karena itu, pembuat UU 32 Tahun 2004 menafsirkan bahwa Pilkada adalah termasuk ke dalam rezim pemerintahan daerah, maka di dalamnya diatur mengenai Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Pengaturan Pilkada dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memiliki sejumlah persoalan penting dan pokok.

---

<sup>10</sup> *Op.Cit.*, hal.140.

Penyelenggaraan pemilu yang demokratis mensyaratkan dua hal penting : Pertama, taat pada azas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Kedua adalah penyelenggara pemilu harus bersifat mandiri dan non-partisan. Artinya, penyelenggara pemilu adalah wasit yang tidak dapat berpihak pada salah satu kontestan atau peserta pemilu. Netralitas penyelenggara harus dijunjung tinggi agar hasil pemilu merupakan cerminan pilihan rakyat, bukan karena pengaruh politik, uang dan lain hal. Dalam hal ini pemerintah yang berkuasa dapat dianggap sebagai salah satu peserta pemilu, karena pemerintah dibentuk oleh partai-partai politik dan pejabat pemerintah dapat menjadi peserta pemilu. Kemandirian penyelenggara pemilu menjadi dasar dari pemisahan antara rezim pemerintah dengan rezim pemilu.

Proses amandemen UUD 1945 yang bertahap menyebabkan kesulitan bagi MPR untuk menetapkan sistem pemilihan langsung bagi kepala daerah Tahun 2000, karena pada saat itu amandemen Pasal 6 tentang Pemilihan Presiden Langsung belum ditetapkan. Oleh karena amandemen Pasal 18 tentang Pemerintahan Daerah sudah harus diselesaikan pada Tahun 2000, maka sistem pemilihan yang ditetapkan untuk Pemerintahan Daerah adalah “dipilih secara demokratis”. Pasal 22E yang mengatur mengenai Penyelenggaraan Pemilu terjadi pada Tahun 2001 bersamaan dengan usainya amandemen terhadap Pasal 6 tentang Pemilihan Presiden Langsung, sehingga Pemilihan Presiden masuk ke dalam definisi Pemilu dalam Pasal 22E. Dengan demikian karena perubahan Pasal 18 UUD 1945 merupakan perubahan ke II sedangkan Pasal 22E adalah merupakan perubahan III, maka secara hukum mempunyai makna pelaksanaan Pasal 18 khususnya dalam pemilihan kepala daerah, harus merujuk pada Pasal 22E. Logika hukumnya adalah bahwa bila perubahan terhadap Pasal 18 UUD 1945 dianggap bertentangan dengan Pasal 22E, maka dapat dipastikan dalam perubahan ke III rumusan yang terdapat dalam Pasal 18 akan dirubah dan disesuaikan dengan Pasal 22E. Sampai akhirnya perubahan tersebut tidak dilakukan oleh MPR.<sup>11</sup>

#### **a. Pengujian UU 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.**

Berdasarkan pada ketimpangan-ketimpangan yang telah diuraikan di atas, maka sejumlah Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) Provinsi bersama lembaga swadaya masyarakat (LSM) mempertanyakan kewenangan dan aturan penyelenggara pilkada langsung dengan mengajukan *judicial review* UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah kepada Mahkamah Konstitusi RI. Pemohon dengan surat

---

<sup>11</sup> Lihat Kesimpulan Pemohon Perkara Mahkamah Konstitusi Nomor : 072/PUU-II/2004, hal. 2.

permohonannya bertanggal 28 Desember 2004 yang diterima di kepaniteraan Mahkamah Konstitusi pada tanggal 30 Desember 2004 dan diregister pada tanggal 20 Januari 2004 dengan Nomor : 072/PUU-II/2004 dan Nomor: 073/PUU-II/2004.<sup>12</sup>

Pasal-Pasal dari UU No. 32 Tahun 2004 yang dimohon untuk dibatalkan dalam perkara nomor : 072-073/PUU-II/2004 adalah Pasal 1 Ayat (21), Pasal 57 Ayat (1), Pasal 65 Ayat (4), Pasal 66 Ayat (3) e, Pasal 67 Ayat (1) e, Pasal 82 Ayat (2), Pasal 89 Ayat (3), Pasal 94 Ayat (2), Pasal 106 Ayat (1) sampai dengan (7) dan Pasal 114 Ayat (4) karena dianggap bertentangan dengan UUD 1945, terutama Pasal 18 Ayat (4), Pasal 22E Ayat (1) dan Pasal 22E Ayat (5).<sup>13</sup>

Dari gugatan pemohon dapat disimpulkan bahwa pemohon beranggapan : *pertama*, pilkada adalah termasuk ke dalam rezim pemilu, oleh karena itu pilkada harus diselenggarakan oleh KPU yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. *Kedua*, segala hal yang memungkinkan penyelenggara pilkada menjadi tidak independen harus dibatalkan (seperti pertanggung jawaban KPUD kepada DPRD dan adanya wewenang pemerintah mengatur regulasi pilkada dalam bentuk PP). *Ketiga*, jika pilkada adalah pemilu, maka sengketa pilkada diselesaikan oleh Mahkamah Konstitusi.

### b. Putusan Mahkamah Konstitusi

Setelah menjalani proses persidangan dan sampai pada akhirnya pembacaan putusan, Mahkamah Konstitusi hanya mengabulkan sebagian materi yang dimintakan

---

<sup>12</sup> Pemohon Perkara Nomor : 072-073/PUU-II/2004, Pengujian UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah terdiri dari dua kelompok pemohon. Pemohon dengan Nomor Perkara : **072/PUU-II/2004**, terdiri dari : Yayasan Pusat Reformasi Pemilu (CETRO), Yayasan Jaringan Masyarakat Pemantau Pemilu Indonesia (JAMPI), Yayasan Jaringan Pemilih untuk Rakyat (JPPR), Yayasan Penguan Partisipasi, Inisiatif, dan Kemitraan Masyarakat Indonesia (Yappika), Indonesian Corruption Watch (ICW) dengan Kuasa Hukum : Dr.Todung Mulya Lubis, SH., LL.M., Bambang Widjojanto, SH.,LL.M., Iskandar Sonhaji, SH., dan Abdul Fickar Hajar, S.H.

Pemohon dengan Nomor Perkara : **073/PUU-II/2004** terdiri dari : Muhammad Taufik (Ketua KPU Prov. DKI Jakarta), Drs. Setia Permana (Ketua KPU Prov. Jawa Barat), Indra Abidin (Anggota KPU Prov.Banten), Hasyim Asy'ari, SH., M.Si (Anggota KPU Prov. Jawa Tengah), Drs.Wahyudi Punomo, M.Phil. (Ketua KPU Prov. Jawa Timur), Suparman Marzuki (Ketua KPU Prov. DI Yogyakarta), Irham Buana Nasution, S.H. (Ketua KPU Prov. Sumatera Utara), Pattimura (Anggota KPU Prov. Lampung), Prof. Dr. H. Jassin H. Tuloli (Ketua KPU Prov. Gorontalo), Prof. H. Razali Abdullah, S.H. (Ketua KPU Prov. Jambi), Ahmad Syah Mirzan, M.Si. (Ketua KPU Prov. Bangka Belitung), Dr. Hj. Yulida Ariyanti, S.H. (Anggota KPU Prov. Riau), Dr. Ardiyan Saptawan, M.Si. (Anggota KPU Prov. Sumatera Selatan), H.M. Zainawi Yazid, S.H. (Ketua KPU Prov. Bengkulu), Prof. Dr. H.M Jafar Haruna, M.Si. (Ketua KPU Prov. Kalimantan Timur) dan Dr. Richard A.D Siwu, Ph.D. (Ketua KPU Prov. Sulawesi Utara) dengan Kuasa Hukum : Bambang Widjojanto, SH., LL.M., Iskandar Sonhaji, S.H., Abdul Fickar Hajar, S.H.,M.H. dan Diana Fauziah, S.H.

<sup>13</sup> Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara No. **072-073/PUU-II/2004**, hal. 18-20 dan 35-36.

oleh pemohon, diantaranya adalah KPUD tidak lagi bertanggung jawab dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah kepada DPRD melainkan langsung kepada rakyat. KPUD sifatnya hanya melaporkan pelaksanaan pemilihan kepala daerah kepada DPRD. Hal ini mengandung arti bahwa DPRD tidak mempunyai kewenangan untuk menolak hasil pemilihan kepala daerah yang telah diselenggarakan oleh KPUD.

Setelah mendengar keterangan baik dari pemohon, saksi ahli, DPR-RI dan Pemerintah, dan tidak terlepas dari Pertimbangan Hukumnya maka Mahkamah Konstitusi memberikan putusan dalam perkara Nomor : 072-073/PUU-II/2004 yang berbunyi sebagai berikut :<sup>14</sup>

**“MENGADILI”**

*Mengabulkan permohonan para pemohon untuk sebagian :*

*Menyatakan :*

1. *Pasal 57 Ayat (1) sepanjang anak kalimat “... yang bertanggungjawab kepada DPRD”;*
2. *Pasal 66 Ayat (3) huruf e “meminta pertanggungjawaban pelaksanaan tugas KPUD”;*
3. *Pasal 67 Ayat (1) huruf e sepanjang anak kalimat “... kepada DPRD”;*
4. *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.*

*Menyatakan :*

1. *Pasal 57 Ayat (1) sepanjang anak kalimat “... yang bertanggungjawab kepada DPRD”;*
2. *Pasal 66 Ayat (3) huruf e “meminta pertanggungjawaban pelaksanaan tugas KPUD”;*
3. *Pasal 67 Ayat (1) huruf e sepanjang anak kalimat “... kepada DPRD”;*
4. *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;*

*Menolak permohonan para Pemohon untuk selebihnya;*

---

<sup>14</sup> Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor : **072-073/PUU-II/2004**.

*Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.*

Dari Putusan Mahkamah Konstitusi di atas, terlihat bahwa dari 10 Pasal yang dimohonkan oleh Pemohon hanya 4 (empat) pasal dari UU No. 32 Tahun 2004 yang dikabulkan oleh MK dan dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, selebihnya MK menolak permohonan Para Pemohon. Berarti dalam putusan No. 072-073/PUU-II/2004 terdapat 2 (dua) amar putusan, pertama mengabulkan permohonan Para Pemohon dan kedua menolak permohonan Para Pemohon.

Ketentuan pasal yang dikabulkan MK tersebut adalah sepanjang pertanggungjawaban KPUD kepada DPRD dan wewenang DPRD untuk membatalkan Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang terbukti menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi pemilih berdasarkan putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap. Sedangkan permohonan terhadap ketentuan pasal lainnya tidak dikabulkan oleh MK.

Publik dalam merespons putusan ini, menganggap Mahkamah Konstitusi telah gagal mengawal demokrasi. Seharusnya MK mampu meluruskan ketentuan rezim pemilu yang sedang dibangun oleh bangsa melalui berbagai upaya, yakni salah satunya memunculkan ketentuan Pasal 22E dalam amandemen ke-3 UUD 1945. Bagaimana sebenarnya pertimbangan hukum MK tersebut sehingga memberikan putusan sebagaimana tercantum di atas.

Mahkamah Konstitusi memang telah memutus belitan rantai parlemen lokal terhadap KPUD sebagai penyelenggara pemilihan kepala daerah akibat *design* UU No. 32 Tahun 2004, karena putusan Mahkamah Konstitusi, KPUD menjadi bebas dan independen terhadap kekuatan-kekuatan politik lokal yang terjelma dalam DPRD, tetapi lembaga penjaga konstitusi itu tidak menyambungkan kembali pertalian antara KPUD dan KPU yang dipaksa putus oleh parlemen pusat yang mendesain UU Pemda. MK juga tidak bernyali memutuskan ancaman cengkeraman pemerintah pusat dalam proses pemilihan kepala daerah dengan membunuh hak eksklusif pemerintah nasional sebagai regulator pilkada.<sup>15</sup>

MK tidak melihat alasan kuat pilkada masuk dalam pengertian Pemilu sebagaimana tercantum dalam Pasal 22E Ayat (2) UUD 1945. MK memandang

---

<sup>15</sup> Refly Harun, *MK Gagal Mengawal Demokrasi*, KOMPAS, Rabu, 30 Maret 2005.

bahwa selain pengertian Pemilu menurut Pasal 22E Ayat (2), terdapat pengertian Pemilu lain seperti Pilkada menurut Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945 yang diterjemahkan dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Pertimbangan hukumnya MK berpendapat :

“Terhadap pendapat apakah pilkada langsung termasuk kategori Pemilu yang secara formal terkait dengan ketentuan Pasal 22E UUD 1945 dan segala peraturan penjabaran dari pasal *a quo*, Mahkamah berpendapat bahwa **Pilkada langsung tidak termasuk kategori pemilihan umum sebagaimana dimaksudkan Pasal 22E UUD 1945**. Namun demikian Pilkada langsung adalah Pemilu secara materil untuk mengimplementasikan Pasal 18 UUD 1945. Oleh karena itu dalam penyelenggarannya dapat berbeda dengan Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945, misalnya dalam hal regulator, penyelenggara, dan badan yang menyelesaikan perselisihan hasil Pilkada, meskipun harus tetap berdasarkan atas azas-azas pemilihan umum yang berlaku.”<sup>16</sup>

Jika badan legislatif mulai dari pusat sampai ke daerah (DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kab/Kota) ditegaskan dipilih melalui pemilu, maka semestinya eksekutif mulai dari pusat sampai ke daerah (Presiden, Gubernur, Bupati/Walikota) juga dipilih dalam pemilu. Kenyataannya, terjadi inkonsistensi di lembaga eksekutif dimana presiden dan wakil presiden dipilih secara langsung dalam pemilu, namun pemilihan Gubernur, Bupati/Walikota dianggap tidak termasuk bahagian dari pemilu.

Pertimbangan hukum MK yang tegas menyatakan Pilkada langsung bukan termasuk kategori Pemilu sebagaimana Pasal 22E UUD 1945 jelas tidak sesuai dengan agenda reformasi, yaitu demokratisasi dalam hal pemilihan pejabat publik.

Sebenarnya, jika diperhatikan secara seksama mayoritas hakim MK menghendaki pilkada masuk dalam kategori Pemilu menurut Pasal 22E, namun karena Pasal 18 Ayat (3) dan (4) UUD 1945 tidak secara eksplisit menyebut demikian, maka MK tidak dapat berpendapat lain untuk memperbaiki sistem penyelenggaraan pilkada yang memang dari tingkat konstitusi sudah terjadi kerancuan. Keinginan MK yan demikian dapat dilihat dalam pertimbangan hukum yang menyebutkan :

“Menimbang bahwa pembuat undang-undang telah menetapkan KPUD sebagai penyelenggara Pilkada langsung, yang mana Mahkamah berpendapat hal tersebut menjadi wewenang dari pembuat undang-undang. Walaupun demikian KPUD harus dijamin independensinya dalam penyelenggaraan pilkada langsung, dan apabila independensi KPUD tidak dijamin, hal ini akan mengganggu pelaksanaan hak rakyat sebagai pemegang kedaulatan yang ditentukan dalam pasal 1 Ayat (2)

---

<sup>16</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi, *Op.Cit.* , hal.109-110.

UUD 1945, bertentangan dengan jaminan perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum yang dimuat dala Pasal 28D UUD 1945. Atas dasar pertimbangan demikian, Mahkamah berpendapat bahwa pembuat undang-undang dapat dan memang sebaiknya pada masa yang akan datang menetapkan KPU sebagaimana dimaksud Pasal 22E UUD 1945 sebagai penyelenggara Pilkada langsung mengingat KPU, selain memang merupakan lembaga yang sengaja dibentuk oleh UUD 1945 sebagai penyelenggara Pemilu, KPU juga telah membuktikan kemampuan dan independensinya dalam penyelenggaraan Pemilu anggota DPR, DPRD, DPD, dan Presiden/Wakil Presiden pada tahun 2004, serta demi pertimbangan efisiensi penyelenggaraan Pemilu dan penciptaan sebuah kelembagaan dan kesisteman yang dalam penyelenggaraan Pemilu di Indonesia. Untuk masa yang akan datang diperlukan lembaga penyelenggara pemilu yang independen, profesional, dan mempunyai akuntabilitas untuk menyelenggarakan Pemilu di Indonesia yang fungsi tersebut seharusnya diberikan kepada komisi pemilihan umum sebagaimana dimaksud oleh Pasal 22E UUD 1945 dengan segala perangkat kelembagaan dan pranatanya.<sup>17</sup>

Berdasarkan Keputusan MK tersebut maka pilkada berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 bukanlah pemilu menurut UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Keputusan MK ini sangat kontroversial, karena telah memberikan makna dan substansi pilkada menjadi setengah-setengah. Karena meskipun menolak gugatan pasal-pasal yang termasuk dalam paradigma pilkada sebagai pemilu, MK justru mengabulkan pasal lain yang sesungguhnya merupakan penjabaran langsung pasal-pasal yang berkaitan dengan paradigma pilkada sebagai pemilu, yakni Pasal 57 Ayat (1) dan Pasal 67 Ayat (1) huruf e UU No. 32 Tahun 2004.

Di samping itu perlu disadari pula bahwa Mahkamah bukanlah pembentuk undang-undang yang dapat menambah ketentuan undang-undang dengan cara menambahkan rumusan kata-kata pada undang-undang yang diuji. Namun demikian, Mahkamah dapat menghilangkan kata-kata yang terdapat dalam sebuah ketentuan undang-undang supaya norma yang materinya terdapat dalam Ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang tidak bertentangan lagi dengan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sedangkan terhadap materi yang sama sekali baru yang harus ditambahkan dalam undang-undang merupakan tugas pembentuk undang-undang untuk merumuskannya.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> *Ibid.*, hal.110-111.

<sup>18</sup> Lihat pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan MK No : 5/PUU-V/2007.

Sebagaimana pula diungkapkan oleh **Saldi Isra**,<sup>19</sup> masalah hukum Pilkada sudah mulai muncul dari pengaturan di tingkat konstitusi. Pada satu sisi, pemilihan kepala daerah diletakkan dalam Bab VI tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945 menentukan bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis. Sementara di sisi lain, Bab VIIB tentang Pemilihan Umum tidak secara eksplisit menyentuh pemilihan kepala daerah. Pasal 22E Ayat (2) UUD 1945 menentukan bahwa pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

### c. Keluarnya UU No. 22 Tahun 2007

Walaupun Mahkamah Konstitusi tidak menempatkan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah termasuk kedalam rezim pemilu namun sepertinya pembuat undang-undang No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (Pemerintah dan DPR) menyadari bahwa pilkada adalah pemilu. Hal itu dapat dilihat dalam Pasal 8 Ayat (3), Pasal 9 Ayat (3), Pasal 10 Ayat (3). Pasal-pasal tersebut menjelaskan tugas KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dalam pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Dengan demikian, bila pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menurut UU No. 22 Tahun 2007 diselenggarakan oleh KPU sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E Ayat 5 UUD 1945, maka secara otomatis Pilkada termasuk kedalam rezim pemilu. Konsekwensinya adalah semua ketentuan pemilu berlaku untuk pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. *Pertama*, Pilkada diselenggarakan oleh lembaga KPU yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. *Kedua*, untuk menjaga kemandirian penyelegara Pilkada, KPU diberi wewenang mengeluarkan “Peraturan KPU” sebagai penjabaran dari undang-undang sebagaimana telah dipraktikkan dalam Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. *Ketiga*, sengketa pilkada menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagaimana diatur dalam Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945.

---

<sup>19</sup> Saldi Isra, *Reformasi Hukum Tata Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, Padang : Andalas University Press, 2006, hal. 234-235.

#### **d. Lahirnya UU No.12 Tahun 2008**

Ke luarnya UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas UU 32 Tahun 2004 sebagai akibat diakabulkannya permohonan calon perseorangan untuk ikut bertarung dalam pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 5/PUU-V/2007 yang membuka kesempatan bagi calon independen untuk maju dalam kontes Pilkada menyisakan beberapa persoalan hukum yang sangat penting untuk segera diselesaikan. Salah satu persoalan tersebut mencuat ketika Ferdi Gunsan menggugat KPU Kabupaten Tulangbawang, karena lembaga penyelenggara pemilu itu menolak menerima pendaftaran Ferdi dari jalur calon independen.

Dalam Pasal 236C UU No. 12 Tahun 2008 ditegaskan bahwa *“Penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak Undang-Undang ini diundangkan”*.

#### **D. Penutup**

Berdasarkan uraian di atas terlihat bahwa payung hukum yang mengatur Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, yaitu UU 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang *notabene* masuk ke dalam rezim Pemda penuh dengan berbagai persoalan dalam praktiknya meskipun sudah dilakukan upaya penyempurnaan dan penuh dengan *tambal sulam*. Oleh karena itu dapat ditarik beberapa kesimpulan, di antaranya *Pertama*, Pemilihan Kepala Daerah tidak dapat dipisahkan dari rezim pemilu karena bagaimanapun ciri-ciri pilkada tidak ada bedanya dengan Pemilu. Baik dilihat dari segi azas, tata cara maupun badan penyelenggara sama halnya dengan pemilu legislatif dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. *Kedua*, untuk lebih menjamin kepastian hukum dan keteraturan dalam hal regulasi, maka harus segera dilakukan amandemen terhadap UUD 1945 terutama Pasal 18 Ayat (4) *Ketiga*, harus dibentuk UU tersendiri yang mengatur secara khusus tentang Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Sebagaimana halnya UU Pilpres dan UU Pemilu Legislatif.

## **DAFTAR PUSTAKA**

Isra, Saldi., *Reformasi Hukum Tata Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, Padang : Andalas University Press, 2006.

Harun, Refly, *MK Gagal Mengawal Demokrasi*, Harian Kompas, Rabu, 30 Maret 2005.

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

Junaidi, *Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor : 072-073/PUU-II/2004 Terhadap Penyelengara Pemilihan Kepala Daerah yang Independen di Kabupaten Kuantan Singingi Riau*\_Tesis Program Studi Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Andalas Padang, 2007.

## **PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

UU No.12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

PP No. 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pemilihan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor : 072-073/PUU-II/2004.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor : 5/PUU-V/2007.