

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar belakang

Pemilihan kepala daerah mengalami proses perubahan dari masa ke masa atau orde ke orde, tidak dapat dipungkiri bahwa kepala daerah ternyata masih saja belum menunjukkan bahwa masyarakat memiliki pemimpin tetapi masyarakat memiliki penguasa. Ini terjadi karena proses pemilihan hanya sebatas mandataris/penunjukan sehingga sistem yang terbangun hanya berputar diporos politik para elit. Sehingga pada saat orde baru runtuh ditangan para kaum revolusi, para elit politik telah menyadari bahwa mekanisme pemilihan pemimpin negara dan pemimpin daerah perlu direformasi secara total sebab ini merupakan tuntutan paling fundamental untuk mewujudkan Indonesia sebagai negara demokratis. Tepat 5 tahun orde reformasi, mekanisme pemilihan kepala daerah telah dirubah menjadi pemilihan kepala daerah secara langsung. Hal ini tentu merupakan kegembiraan politik masyarakat karena seyogyanya masyarakatlah yang begitu mengetahui seluk-beluk, asal-usul dan sepak terjang dari pemimpin yang akan memimpin masyarakat tersebut. Itulah yang kemudian menjadi esensi dari pada demokrasi yaitu dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.

Pemilihan kepala daerah secara langsung adalah sebuah bentuk ejawantah politik modern yang lebih mengedepankan aspirasi dan partisipasi masyarakat di tingkatan lokal. Tentu peneliti menyadari bahwa dari perhelatan politik 5 tahun sekali tersebut, memang sangat menguntungkan masyarakat karena masyarakat di nilai sebagai penentu kursi panas pemimpin daerah. Tak heran, jika partisipasi

masyarakat dalam pemilihan kepala daerah lebih terasa nuansa politiknya dan seolah-olah rakyat adalah utusan Tuhan untuk memutuskan siapa yang akan menjadi pemimpin didaerahnya tersebut. Ditengah-tengah kegembiraan politik tersebut, kita tidak boleh menutup mata terkait polemik yang terjadi yang merupakan implikasi pemilihan kepala daerah secara langsung. Contoh kasus, konflik horizontal dan konflik vertikal yang terjadi pasca pemilihan kepala daerah. Banyaknya sebagian masyarakat yang menuntut kecurangan dan distorsi penyelenggaraan pemilihan merupakan bentuk “ Film dokumenter” yang sering menjadi tontonan konvensional. Terlebih lagi pemilihan kepala daerah secara langsung mengindikasikan belum memberikan hasil kepala daerah yang ideal dan pertarungan imparialitas kepala daerah yang terpilih. Permasalahannya adalah biaya politik yang dikeluarkan oleh kepala daerah sebelum dan sesudah pemilihan sangat banyak dan membuat sebagian orang “kebakaran jenggot dan “gigit jari”, sehingga hal yang tidak mengherankan ketika banyaknya kepala daerah yang tersandung korupsi.

Terlepas dari sebelumnya penyelenggaraan pilkada, walaupun dianggap bukan sebagai pemilu, akan menjadi batu loncatan beberapa langkah kedepan dalam proses demokratisasi yang sedang mempengaruhi dinamika politik nasional. Dalam hal ini terpilihnya kepala daerah dan wakil kepala daerah secara beradab dan damai akan memperoleh legitimasi pemerintahan daerah. Oleh karena itu, pada tahap selanjutnya stabilitas politik nasional pun diharapkan akan senantiasa terjaga. Alhasil, kini pemilihan kepala daerah telah di definisikan sebagai pemilu, ditandai dengan lahirnya Undang-Undang No. 22 tahun 2007

tentang penyelenggaraan pemilu, KPUD telah dinobatkan menjadi elemen teknis penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah secara langsung.¹

Pemilihan kepala daerah tidak hanya berbicara pada tataran aspek sosiologis dan administrasi penyelenggaraan, namun yang lebih menarik adalah ketika peraturan perundang-undangan mengalami konflik norma dan kehilangan *original intent* serta urgensinya. Peneliti lebih mengerucut pada konsep pemilihan kepala daerah dan asas-asas yang memayungi pemilihan kepala daerah secara langsung. Sebagai warga Negara yang nasionalis bahwa dalam proses pemilihan patutlah kita mengikuti arus dan koridor peraturan perundang-undangan.

Peneliti melihat telah terjadi ambiguitas, jika merelevansikan UUD NRI 1945 dengan UU tentang Pemilu/Perppu tentang pemilihan kepala daerah. Pada Pasal 18 UUD NRI 1945, di jelaskan bahwa pemilihan kepala daerah gubernur, bupati dan walikota dipilih secara demokratis. Kemudian, di Undang-undang nomor 22 tahun 2007 tentang Pemilu pada Pasal 4 dijelaskan bahwa pemilihan kepala daerah dianggap sebagai rezim pemilu. Hal ini dikuatkan dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 tahun 2014 tepatnya pada Pasal 2 dijelaskan bahwa pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bersih, rahasia, jujur dan adil. Sementara itu, jikalau merujuk kembali di UUD NRI 1945 tepatnya pada Pasal 22E ayat 1 bahwa pemilu dilaksanakan berdasarkan asas langsung, umum, bersih, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali. Dan pada ayat 2 dijelaskan bahwa pemilihan umum

¹Sartono Sahlan, Nasib Demokrasi Lokal Di Negeri Barbar, Cetakan 1, 2012, Thafa Media, Yogyakarta, Hal 74.

diselenggarakan untuk memilih anggota DPR,DPD,DPRD Provinsi/kab/kota dan pemilihan presiden dan wakil presiden.

Peneliti berpendapat bahwa seandainya pemilihan kepala daerah dianggap sebagai pemilu maka harus dilaksanakan bersamaan dengan pemilihan presiden dan wakil presiden, anggota DPR,DPD,DPRD Provinsi/kab/kota. Dalam artian bahwa pemilihan kepala daerah, presiden dan wakil presiden, anggota DPR,DPD,DPRD Provinsi/kab/kota, harus dilaksanakan pemilihan secara serentak yang dilaksanakan oleh Komisi Penyelenggaraan Umum bersifat nasional, karena anak kalimat pada Pasal 22E ayat 1 dijelaskan bahwa pemilu “dilaksanakan 5 tahun sekali”. Namun hal yang terjadi saat ini adalah pemilu dilaksanakan berkali-kali. Buktinya sejak tahun 2004, Pemilu tidak serentak, dimana pemilihan presiden dan wakil presiden dilaksanakan setelah pemilihan anggota DPR,DPD,DPRD Provinsi,DPRD Kab/Kota. Kemudian pemilihan kepala daerah dalam waktu lima tahun berselang pasca pemilihan presiden dan wakil presiden, anggota DPR,DPD,DPRD Provinsi,DPRD Kab/Kota, dilaksanakan berkali-kali. Sehingga ini menimbulkan kebingungan dan terjadi antinomi hukum dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah.

Semestinya dalam melaksanakan pemilihan secara langsung oleh rakyat harus ada kepastian terkait asas hukum untuk memayungi proses pemilihan tersebut. Peneliti menilai bahwa konflik norma tersebut harus dipandang dari sisi historis serta perdebatan ditingkatan parlemen pada saat perumusan Pasal 18 Ayat 4 dan Pasal 22E. Pada hakikatnya bahwa Pasal 18 dirumuskan pada saat amandemen kedua dan Pasal 22E dirumuskan pada saat amandemen ketiga.

Secara logika hukum bahwa perubahan kedua harus menjadi rujukan bagi pembuat Undang-Undang Dasar NRI tahun 1945 dalam hal ini Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dalam melakukan perubahan ketiga Undang-Undang Dasar NRI tahun 1945 sebagai upaya sinkronisasi Pasal secara komprehensif. Berdasarkan keterangan tertulis dewan perwakilan rakyat yang diwakili oleh Patrialis Akbar S.H dan Drs lukman Hakim Syaifudin dalam Pengujian Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU Pemerintahan Daerah) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar belakang pemikiran rumusan Pasal 18 ayat (4) saat itu adalah bahwa sistem pemilihan yang akan diterapkan disesuaikan dengan perkembangan masyarakat. Masyarakat mempunyai pilihan apakah akan menerapkan sistem perwakilan (pemilihan dilakukan oleh DPRD) atau melalui sistem pemilihan secara langsung (pemilihan dilakukan langsung oleh rakyat). Tujuannya adalah agar ada fleksibilitas bagi masyarakat dalam menentukan sistem pemilihan kepala daerah. Hal itu terkait erat dengan penghargaan konstitusi terhadap keragaman adat istiadat dan budaya masyarakat di berbagai daerah yang berbeda-beda. Ada daerah yang lebih condong untuk menerapkan sistem pemilihan tidak langsung (demokrasi perwakilan) dan ada pula daerah yang cenderung lebih menyukai sistem pemilihan langsung (demokrasi langsung) dalam hal memilih gubernur, bupati dan walikota. Baik sistem pemilihan secara langsung (demokrasi langsung) maupun sistem pemilihan secara tidak langsung (demokrasi perwakilan) sama-sama masuk kategori sistem yang demokratis. Berdasarkan dua pandangan itulah

kemudian disepakati menggunakan kata demokratis dalam artian karena ayat (7) pada Pasal 18 itu susunan dan penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang. Undang-undang-lah yang menentukan apakah pemilihan kepala daerah itu dilakukan langsung oleh rakyat atau sebagaimana sebelumnya dilakukan oleh DPRD, yang penting prinsip dasarnya adalah demokratis. Oleh karenanya kami berpandangan makna atau tafsiran dari demokratis itu tidak bisa serta merta dimaknai sebagai pemilihan langsung melalui pemilu.²

Mahkamah Konstitusi berpandangan bahwa Sebagai akibat (konsekuensi) logis dari pendapat Para Pemohon yang menyatakan bahwa Pilkada langsung adalah Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD NRI tahun 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 NRI tahun 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 NRI tahun 1945 sehingga karena itu, perselisihan mengenai hasilnya menjadi bagian dari kewenangan Mahkamah Konstitusi dengan ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI tahun 1945. Namun pembentuk undang-undang juga dapat menentukan bahwa Pilkada langsung itu bukan Pemilu dalam arti formal yang disebut dalam Pasal 22E UUD NRI tahun 1945 sehingga perselisihan hasilnya ditentukan sebagai tambahan kewenangan

²Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor: 072- 073 /PUU-II/2004, hal 61-62

Mahkamah Agung sebagaimana dimungkinkan Pasal 24A ayat(1) UUD NRI tahun 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 NRI tahun 1945, sehingga dalil permohonan Para Pemohon yang berkaitan dengan ketentuan Pasal dimaksud tidak cukup beralasan, dan oleh karena itu tidak dapat dikabulkan;

Dinamika persidangan terjadi ketika terjadi *dissenting opinion* terhadap hakim konstitusi, salah satunya Prof. Dr. H.M. LAICA MARZUKI, S.H, berpendapat sebagai berikut: Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih secara langsung, menurut Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 memberlakukan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung (Pilkada langsung). Dari sudut pandang konstitusi, Pilkada langsung adalah Pemilihan Umum, sebagaimana dimaksud Pasal 22 E ayat (2) UUD NRI tahun 1945. Pasal 22 E ayat (2) UUD NRI tahun 1945 berbunyi : Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. *Juridische vraagstuk*: Tatkala pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tergolong pemilihan umum (Pemilu) dalam makna *general election* menurut Pasal 22 E ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, mengapa Pilkada langsung tidak termaktub dalam Pasal konstitusi dimaksud? Hal

dimaksud harus diamati dari sudut penafsiran sejarah (*'historische interpretatie'*). Pasal 22 E ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 berlaku di kala Perubahan Ketiga UUD NRI Tahun 1945, diputuskan dalam Rapat Paripurna MPR-RI ke 7 (lanjutan 2), Sidang Tahunan MPR-RI di kala tanggal 9 November 2001. Di kala itu, Pilkada langsung belum merupakan gagasan (ide) konstitusi dari Pembuat Perubahan Konstitusi.

Pembuat Perubahan Konstitusi belum merupakan *idee drageratas* Pilkada langsung. Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menganut sistem pemilihan secara tidak langsung, sebagaimana termaktub pada Pasal 18 ayat (4) UUD NRI tahun 1945, berbunyi: “Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.” Pasal 18 ayat (4) UUD NRI tahun 1945 berlaku atas dasar Perubahan Kedua UUD NRI tahun 1945 dikala tanggal 18 Agustus 2000, menganut sistem pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara tidak langsung, sebagaimana dianut dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah terdahulu, yakni Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih oleh DPRD. Tatkala Perubahan Ketiga UUD NRI Tahun 1945 di kala tahun 2001, Pembuat Perubahan UUD belum ternyata mengadopsi sistem Pilkada langsung dalam konstitusi. Tatkala Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberlakukan sistem Pilkada langsung maka seharusnya secara konstitusional, Pilkada langsung digolongkan selaku PEMILU menurut Pasal 22E ayat (2) UUD NRI tahun 1945.

Kenyataannya pembuat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 keliru tatkala Pilkada langsung dirujuk pada Pasal 18 ayat (4) UUD NRI tahun 1945 yang mencerminkan *moment opname* Pilkada secara tidak langsung menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, bukan me-refer Pasal 22E ayat (2) UUD NRI tahun 1945. Manakala Pilkada langsung dipandang tergolong PEMILU menurut Pasal 22E ayat (2) UUD NRI tahun 1945 maka penyelenggara Pemilu bisa KPU namun dapat pula KPUD. Jika KPU selaku institusi dimaksudkan untuk menjabarkan Pasal 22E ayat (5) UUD NRI tahun 1945 maka Pilkada langsung dapat saja diselenggarakan oleh KPU. Secara mandat, KPU dapat menugaskan kepada KPUD–KPUD selaku pelaksana (mandataris) Pilkada langsung di daerah daerah. Namun tatkala Pilkada langsung dikaitkan dengan sistem pemerintahan otonomi daerah dalam kaitan negara kesatuan maka beralasan pula manakala pelaksanaan Pilkada langsung pada tataran daerah otonom diselenggarakan oleh KPUD. Pelimpahan kewenangan pemerintahan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintahan Daerah (otonomi) berlangsung secara *delegation of authority*, bukan mandat. Semua beralih kepada daerah otonomi (dengan beberapa kekecualian), termasuk Pilkada langsung. Pembuat Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 membuat konstruksi hukum pelimpahan kewenangan secara *delegation of authority*, dalam rangka penyelenggaraan Pilkada langsung, yakni dari KPU kepada KPUD. Tatkala terjadi pelimpahan kewenangan penyelenggaraan Pilkada langsung atas dasar delegasi maka KPU kehilangan kewenangan dimaksud, semua beralih kepada KPUD. Pemberian ‘wewenang khusus’ kepada KPUD selaku penyelenggara Pilkada langsung, sebagaimana dimaksud pada Pasal

1 butir 21 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 bermakna kewenangan atas dasar *delegation of authority*.

Konsekuensi lainnya, ketika disepakati bahwa Pilkada langsung adalah PEMILU menurut Pasal 22E ayat (2) UUD NRI tahun 1945 maka kewenangan memutus perselisihan tentang hasil Pilkada langsung adalah Mahkamah Konstitusi, menurut Pasal 24 C ayat (1) UUD NRI tahun 1945, bukan MA. Frasa kalimat konstitusi yang menyebut kewenangan Mahkamah Agung adalah mencakupi, "...wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang", sebagaimana termaktub dalam Pasal 24A ayat (1) UUD NRI tahun 1945 tidak dapat dipahami sebagai pencakupan kewenangan memutus perselisihan hasil pemilihan umum karena hal dimaksud tidak termasuk *rechtsprekende functie* yang diberikan konstitusi kepada Mahkamah Agung sehubungan dengan mengadili perselisihan hasil pemilihan umum. Kewenangan lain dari Mahkamah Agung, sebagaimana dimaksud Pasal 24A ayat (1) UUD NRI tahun 1945 adalah kewenangan yang diberikan atas dasar undang-undang dalam arti *wet, Gesetz*, bukan *constitutionele bevoegheden* dalam arti UUD atau *Grundgesetz*. *Constitutionele bevoegheden* dalam hal mengadili perselisihan hasil pemilihan umum hanya pada Mahkamah Konstitusi, berdasarkan Pasal 24 C ayat (1) UUD NRI tahun 1945. Kewenangan dimaksud diberikan oleh pembuat konstitusi, tidak dapat disimpangi dengan menyerahkan kewenangan justisial semacamnya kepada *de wetgever*. Seyogianya Mahkamah mengabulkan semua permohonan Para Pemohon, kecuali yang berpaut dengan Pasal 1 butir 21 Undang-undang Nomor

32 tahun 2004 manakala status KPUD selaku penyelenggara Pilkada langsung adalah dalam kaitan selaku penerima delegasi.³

Apakah pemilihan kepala daerah saat ini sudah sesuai dengan arah dan prosedur peraturan perundang-undangan ?ataukah asas Pemilihan kepala daerah saat ini termasuk dalam *original intent* Pasal 22E UUD NRI 1945 ? lantas, bagaimana masa depan (*quo vadis*) dari pemilihan kepala daerah tersebut ?

Berdasarkan uraian diatas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul''Ambivalensi Penerapan Undang-Undang Pemilu dalam Pemilihan Kepala Daerah''.

1.2 Rumusan masalah :

1. Bagaimana *Original Intent* Pasal 18 dan Pasal 22E Undang-undang Dasar 1945?
2. Bagaimana *Quo Vadis* Pengaturan Hukum Pemilihan kepala daerah yang konstitusional ?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui bagaimanakah *Original Intent* Pasal 18 dan 22E Undang-undang Dasar 1945 terhadap Pemilihan Kepala Daerah
2. Untuk mengetahui bagaimanakah harmonisasi pengaturan hukum Pemilu dalam konteks Pemilihan Kepala Daerah.

³Ibid, hal 117

1.4 Kegunaan Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan beberapa kegunaan, adapun kegunaan tersebut adalah sebagai berikut :

1. Dapat menjadi bahan pembelajaran dan pengembangan ilmu hukum khususnya dibidang hukum tata negara.
2. Bagi Pemerintah, Pembuat Undang-undang Dasar 1945 dan Pembuat Undang-undang penelitian ini dapat dijadikan sebagai masukan dalam mengambil kebijakan publik terutama dalam Pranata Pemilihan Kepala Daerah.
3. Sebagai referensi dan sumbangsih terhadap penelitian selanjutnya dalam menyusun karya tulis selanjutnya.