

## BAB II. TINJAUAN PUSTAKA

### A. Konsep Demokrasi

Suatu metode atau cara untuk mengatur tata terbit, adalah merupakan bagian dari Demokratis, masyarakat dan juga untuk mengadakan perubahan masyarakat, menentukan corak kebudayaan sendiri, berkumpul, menganut agama atau kepercayaan dan keyakinan masing-masing, dan sebagainya. istilah demokrasi berasal dari kata perkataan Yunani Demokratia, arti pokok; Demos = Rakyat, kratos = kekuatan; jadi kekuatan rakyat, atau suatu bentuk pemerintahan negara, dimana rakyat, berpengaruh di atasnya, singkatnya, pemerintahan rakyat.<sup>1</sup>

Pengertian sempit Demokrasi dirumuskan oleh Joseph Schumpeter,<sup>2</sup> bagi nya demokrasi secara sederhana merupakan metode berpolitik, sebuah mekanisme untuk memilih pemimpin politik. Warga negara di beri kesempatan untuk memilih salah satu diantara pemimpin politik yang bersaing memilih suara. Diantara pemilihan, keputusan yang di buat untuk politisi. Pada pemilihan berikutnya, warga negara dapat mengganti wakil yang mereka pilih sebelumnya. Kemampuan untuk memilih diantara pemimpin-pemimpin politik pada masa pemilihan inilah yang di namakan; Demokrasi. Dalam kalimat Schumpeter, metode demokratisasi adalah penataan kelembagaan untuk sampai pada

---

<sup>1</sup> C.S.T.Kansil, *Hukum Tata Pemerintahan Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985, Hlm 50

<sup>2</sup> George Sorensen, *Demokrasi dan Demokratisasi*, Pusaka, Pelajar, Yogyakarta, 2002, Hlm 14

keputusan politik dimana individu meraih kekuasaan untuk mengambil keputusan melalui perjuangan kompetitif untuk meraih suara.

Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memberikan pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok yang berkaitan dengan kehidupannya, termasuk dalam kebijakan yang sangat berpengaruh terhadap kehidupan rakyat, berhubungan dengan hal ini. Henry B, Mayo menyatakan bahwa sistem politik yang demokratis adalah sistem yang menunjukkan bahwa kebijakan umum di tentukan oleh atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang di awasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan berpolitik.

Demokrasi antara lain menghendaki *vrijheid en gelijkheid* atau kemerdekaan dan keselamatan. Demokrasi material mewujudkan adanya isi negara atau tata negara dari suatu negara. Demokrasi formal mewujudkan bentuk negara. Revolusi prancis 1789 menghasilkan demokrasi yang bersifat politis dan yuridis.

Dengan perkembangan hasil demokrasi, terlihat ada lima sifat demokrasi, jadi dua sifat demokrasi hasil revolusi perancis 1789, bertambah dengan tiga lagi sifat menurut piagam PBB, sehingga menjadi: <sup>3</sup>

- a. Demokrasi bersifat politik
- b. Demokrasi bersifat Yuridis

---

<sup>3</sup> *Ibid*, Hlm 14

- c. Demokrasi bersifat Ekonomis
- d. Demokrasi bersifat Sosialitas
- e. Demokrasi bersifat Kultural

Dalam kata Demokrasi memiliki Varian makna yang cukup beragam, namun dalam dunia modern , pengertian demokrasi lebih di tekankan pada makna bahwa kekuasaan tertinggi dalam hal politik ada di tangan rakyat. Oleh karena itu , di dalam wacana politik modern di definisikan dalam seperti yang dirumuskan oleh Negarawan Amerika, Abraham Lincoln <sup>4</sup>, pada tahun 1863, mengatakan “ *government of the people, by people, for the people*” ( Pemerintah dari rakyat, oleh rakyat, untuk rakyat ). Oleh sebab itu demokrasi juga sering di katakan sebagai “ *Rule by the people* “ yakni sistem pemerintahan atau kekuasaan oleh rakyat, baik bersifat langsung ( *Direct demokrasi* ) maupun demokrasi dengan sistem perwakilan ( *Representatif demokrasi* ).Jadi negara demokrasi adalah negara yang di selenggarakan berdasarkan kehendak rakyat serta keinginan rakyat, atau jika di tinjau dari sudut organisasi, ini berarti suatu pengorganisasian negara yang di lakukan oleh rakyat sendiri dengan persetujuan rakyat karena kedaulatan di tangan rakyat<sup>5</sup>. Pengertian kedaulatan itu sendiri oleh Ismail Sunny di artikan sebagai wewenang tertinggi yang menentukan segala wewenang yang ada dalam suatu negara <sup>6</sup>.

Di era sekarang demokrasi, bagi masyarakat banyak di anggap sebagai kata yang mengimplikasikan nilai-nilai perjuangan untuk kebebasan dan jalan

<sup>4</sup> .....

<sup>5</sup> Mukti Aryo , Op –Cit, Hlm 16, Mengutip Amir Mahmud “ *Demokrasi, Undang-undang dan Peran Rakyat*”dalam Prisma ( Jakarta :LP ES, 1984, ) Hlm 19

<sup>6</sup> Ismail Sunny , Mekanisme Demokrasi Pancasila , ( jakarta tanpa tahun ),Hlm 3

hidup yang lebih baik, demokrasi bukan hanya metode kekuasaan / mayoritas melalui partisipasi masyarakat serta kompetisi secara bebas, tetapi juga mengandung nilai-nilai universal khususnya nilai-nilai persamaan kebebasan dan pluralisme, walaupun konsep operasionalnya bervariasi menurut kondisi budaya negara tertentu, sehingga eksistensi demokrasi juga berkaitan dengan eksistensi hak azazi manusia.

Pengertian umum pada sekarang ini adalah bahwa demokrasi itu juga diartikan sebagai perbandingan “ Separuh + satu “ jadi golongan mana yang telah memperoleh suara paling sedikit separuh di tambah satu suara, maka menanglah golongan ini, atas golongan lain, cara demikian sudah di anggap bahwa pemilihan secara demokrasi. Maka zaman sekarang ini, sebagai ciri demokrasi bahwa tiap-tiap keputusan nya selalu berdasarkan atas kelebihan suara. Sehingga disinilah selalu timbul perjuangan untuk merebut suara terbanyak pada setiap persoalan diantara golongan–golongan. maka golongan besar memperoleh suara terbanyak, sedangkan golongan kecil harus menerima kekalahan, walau demikian perjuangan demokrasi dalam perhitungan suara terbanyak, ini bukan lah sesuatu hal antara hidup atau mati, sebab golongan kecilpun tetap berhak atas untuk duduk dalam pemerintahan *Authokrasi* atau diktaktor, dimana golongan yang kalah yaitu golongan rakyat yang tidak termasuk golongan atau partai diktaktor, tidak berarti sama sekali.

Salah satu ciri penting dalam negara yang menganut konstitusionalisme ( Demokrasi konstitusional ) yang hidup pada zaman abad ke-19 adalah bahwa sifat pemerintah adalah pasif artinya pemerintah hanya menjadi wasit atau

pelaksana dari berbagai keinginan rakyat yang di rumuskan oleh wakil rakyat di parlemen, disini peranan negara lebih kecil dari pada peranan rakyat sebab pemerintah hanya sebagai pelaksana yang tunduk atas keinginan rakyat; yang di perjuangkan secara liberal ( individualisme ) untuk menjadi keputusan parlemen, jika di kaitkan dengan *Trias Politika* dan *konsep Montesquieu*, maka tugas pemerintah dalam konstitusionalisme ini terbatas pada tugas Eksekutif, yaitu melaksanakan Undang-Undang yang di buat oleh Parlemen atas nama rakyat. Sehingga pemerintah dalam menjalankan demokrasi, merupakan peranan yang terbatas pada tugas Eksekutif disebut Negara Hukum Formal (Klasik)

Carl. J.F Friedrich mengemukakan bahwa konstitusionalisme adalah gagasan, bahwa pemerintah merupakan suatu kumpulan aktivitas yang di selenggarakan atas nama rakyat, namun tunduk kepada beberapa pembatasan yang di maksud untuk memberi jaminan bahwa kekuasaan yang diperlukan untuk memerintah itu di salah gunakan oleh mereka yang mendapat tugas untuk memerintah.<sup>7</sup>

Di dalam perkembangannya, paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari faham kerakyatan, sebab pada akhirnya hukum yang mengatur serta membatasi kekuasaan negara atas pemerintah di artikan sebagai hukum yang di buat atas dasar kekuasaan dan kedaulatan rakyat, seperti inilah *causalitas* antara paham negara hukum dan kerakyatan, sehingga sebutan negara hukum yang demokratis atau *democratische rechtsstaat*. Dalam kaitan negara hukum,

---

<sup>7</sup> Moh Mahfud MD, *Demokrasi dan konstitusi di indonesia*, PT.Rineka Cipta, Jakarta, 2000, Hlm 26-27

kedaulatan rakyat merupakan unsur materiil negara hukum, di samping masalah kesejahteraan rakyat.

## **B. Teori Konstitusi Dan Mahkamah Konstitusi**

Menyangkut asal dan arti kata konstitusi, Wiryono Prodjodikoro, mengatakan : kata “konstitusi” berarti “pembentukan”, kini yang di bentuk ialah suatu negara, maka “konstitusi” mengandung permulaan dari segala peraturan mengenai suatu Negara<sup>8</sup>

Oleh karena itu, suatu negara atau negara-negara seperti Amerika Serikat memiliki konstitusi ( *constitution* ) Federal 1787 sekitar 11 tahun lebih setelah deklarasi kemerdekaan dari Inggris 4 Juli 1776, Belanda memiliki Undang-Undang Dasar ( *grondwet* ) 1814 sekitar 2 bulan lebih setelah Proklamasi kemerdekaan dari Perancis 21 November 1814. Uni Soviet memiliki konstitusi Federal 1924 sekitar 2 tahun setelah berdiri 30 Desember 1922, Indonesia memiliki Undang-Undang Dasar 1945 hanya 1 hari setelah Proklamasi Kemerdekaan dari Belanda 17 Agustus 1945 yang ketika berdiri melalui pemberian, deklarasi, proklamasi, revolusi atau dengan cara lain secara yuridis formal belum memiliki konstitusi atau Undang-undang Dasar seperti konstitusi Amerika Serikat 1787 yang disahkan 17 September 1787, Undang-Undang Dasar Belanda 1814 yang disahkan 2 Februari 1814, Undang-Undang Dasar Negara Republik

---

<sup>8</sup> Wiryono Prodjodikoro, Asas-asas hukum tata negara di indonesia, cetakan ketiga ( Cetakan Pertama 1970 ), PT. Dian Rakyat, Jakarta, 1977, Hlm 10.

Indonesia Tahun 1945 (UUD RI 1945) yang disahkan 18 Agustus 1945, menurut teori fiksi hukum suatu negara atau negara-negara seperti itu telah dianggap mempunyai konstitusi sejak terbentuknya.<sup>9</sup>

Beberapa sarjana berpendapat bahwa karena adanya suatu kekhilafan dalam pandangan orang mengenai Konstitusi pada negara-negara modern, maka kemudian dalam perkembangannya, Konstitusi diartikan sama dengan Undang-Undang Dasar. Kekhilafan ini menurut para sarjana tersebut, disebabkan oleh pengaruh paham kodifikasi yang menghendaki agar seluruh peraturan hukum tertulis disederhanakan, demi tercapainya kesatuan hukum dan kepastian hukum. Sedemikian besarnya pengaruh dari paham kodifikasi ini, sehingga setiap peraturan hukum yang dipandang sedemikian penting haruslah tertulis. Dengan demikian, konstitusi tertulis tersebut dinamakan Undang-undang Dasar.<sup>10</sup>

Hal yang menjadi catatan bagi beberapa sarjana adalah bahwa dalam paham modern, disatukannya arti/pengertian antara Konstitusi dengan Undang-Undang Dasar, sedangkan sesungguhnya, Konstitusi tidak hanya bersifat yuridis saja, tetapi juga bersifat *sosiologis* dan *filosofis politis*<sup>11</sup>

Sri Soemantri Martosoewignjo, menyatakan: istilah kontitusi sama dengan Undang-Undang Dasar ( *grondwet* ) ini dipergunakan oleh Gijsbert Karel Van Hogendorp dalam tahun 1813 untuk menggantikan istilah

---

<sup>9</sup> Austin Riyanto, *Teori Konstitusi*, (Bandung: Yapendo, 2000), hlm 17-18

<sup>10</sup> *ibid*

<sup>11</sup> Muhammad Ridhwan Indra, *Undang-Undang Dasar 1945 Sebagai Karya Manusia* Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1990, hlm 23-23.

*staatsregelling*. Pada kesempatan lain, mengenai asal istilah konstitusi atau Undang-Undang Dasar, beliau menulis: istilah konstitusi berasal dari kata *constitution* dalam bahasa Indonesia kita jumpai istilah hukum yang lain, yaitu Undang-Undang Dasar dan/atau Hukum Dasar. Sementara itu Prof. R Subekti, SH dan R Tjitrosoedibio mengemukakan : konstitusi, peraturan dasar negara, wilayah, pemerintah, pembagian kekuasaan antar alat-alat perlengkapan negara, dan lain-lain, pada bagian lain mereka menerapkan: Undang-Undang Dasar, Konstitusi, *grondswet* (Belanda), peraturan dasar negara, yang mengatur tentang bentuk pemerintahan negara, wilayah, pembagian kekuasaan antar alat-alat perlengkapan negara, dan lain-lain.<sup>12</sup>

Mengenai terjadinya konstitusi lebih gamblang apabila dihubungkan dengan terjadinya negara. Dan tentang terjadinya konstitusi dapat timbul dari kebiasaan dan tradisi, dihadiahkan oleh penguasa, dibuat oleh penjajah, dibentuk oleh badan pembuat konstitusi, dan terbentuk secara *evolusioner*. Hakikat konstitusi ialah mengarah kepada *zekerheids* formal manusia dalam hidup terdapat sesama dan organisasi dimana dia hidup serta *scurity* hak, wewenang, dan *framing* kenegaraan. Singkatnya, hakiki konstitusi itu ialah jaminan pengaturan asasi manusia dalam hidupnya sebagai *homo socios* dan pengaturan masalah-masalah kenegaraan ( *frame of government* ). Bagaimana dan sampai dimana pengaturan isi konstitusi yang bercorak ragam itu, tetapi *basic* materialnya sama.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> *Ibid* hlm 22

<sup>13</sup> *Ibid* 127



Kenneth C. Wheare mengemukakan banyak negara memandang perlu untuk memberi konstitusi status yang lebih tinggi dari aturan-aturan hukum lainnya. Penjelasan singkat mengenai fenomena ini adalah dibanyak negara konstitusi dipandang sebagai sebuah alat untuk mengontrol pemerintah. Akan tetapi, negara-negara berbeda dalam penerapan pembatasan-pembatasan. Kadang-kadang, konstitusi membatasi lembaga-lembaga pemerintahan daerah. Terkadang konstitusi membatasi badan pembuat Undang-Undang atau badan legislatif, tetapi sepanjang menyangkut perubahan konstitusi saja dan terkadang konstitusi menentukan pembatasan-pembatasan pada legislatif yang keluar jalur dan melarangnya untuk membuat Undang-Undang mengenai masalah-masalah tertentu dengan cara tertentu atau Undang-Undang yang mempunyai pengaruh tertentu. Apapun sifat dan tingkat pembatasan-pembatasan itu, namun pembatasan-pembatasan itu didasarkan pada keyakinan umum terhadap pemerintahan terbatas dan terhadap penggunaan konstitusi untuk memberlakukan pembatasan-pembatasan itu. Menurut Hans Kelsen sebagaimana dikemukakannya tentang struktur hirarki tatanan hukum negara secara umum sebagai berikut: terlebih dahulu norma dasar (*basic norm*) konstitusi adalah tingkat tertinggi dalam hukum nasional. Konstitusi disini tidak diartikan formal, tetapi dalam arti materil.<sup>14</sup>

### **C. Mahkamah Konstitusi.**

---

<sup>14</sup> *Ibid* hlm 148

Bertepatan pada perubahan ketiga ( Ke-3 ) Undang-Undang Dasar 1945 telah melahirkan adanya lembaga Mahkamah Konstitusi, lembaga yang sangat baru dan masih dalam bagian dari kekuasaan kehakiman, dengan kewenangan yang khusus yang merupakan salah satu bentuk *Judicial Control* dalam kerangka *Cek and Balance* diantara cabang-cabang kekuasaan pemerintahan . pasal 24 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa “ kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah mahkamah dan badan dalam lingkungan peradilan Umum, Lingkungan Peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah mahkamah konstitusi.

Dengan Undang-Undang nomor 24 tahun 2003 tentang mahkamah konstitusi ( UU MK ), yang di sah kan pada tanggal 13 agustus 2003, sebuah mahkamah konstitusi, yang berkedudukan di ibu kota, telah terbentuk 9 ( sembilan ) orang hakim yang di lantik setelah mengucapkan sumpah jabatannya pada tanggal 16 agustus 2003. Undang-Undang Mahkamah Konstitusi yaitu Undang-Undang tahun nomor 24 tahun 2003 di samping mengatur kedudukan dan susunan, kekuasaan mahkamah konstitusi , pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi juga mengatur hukum acara mahkamah konstitusi.

Terlihat pada pengaturan hukum acara yang di muat dalam UU MK , sangat sumir sehingga terdapat begitu banyak kekosongan, akan tetapi sudah di sadari hal tersebut sejak awal oleh pembuat Undang-Undang karena keterbatasan waktu maupun kurangnya sumber acuan yang dapat di gunakan sebagai bahan dalam menyusun hukum acara di Mahkamah

Konstitusi. Sehingga pengembangan selanjutnya aturan hukum acara yang di butuhkan di serahkan kepada Mahkamah Konstitusi untuk mengatur hal-hal yang di perlukan bagi kelancaran pelaksanaan tugas dan wewenang ( pasal 86 UU MK ). Penyempurnaan hukum acara tersebut, sebagaimana telah dilaksanakan, melalui peraturan Mahkamah Konstitusi maupun dengan Yurisprudensi konstitusi, yang akan mencari dasar-dasar hukum melalui interpretasi perbandingan dengan hukum acara dan putusan Mahkamah Konstitusi negara lain. Seperti halnya di negara korea, sangat menyadari akan kekurangan hukum acara yang di atur dalam Undang-Undang Mahkamah Konstitusi korea, sehingga secara khusus menegaskan bahwa secara *mutatis mutandis*, sesuai dengan dengan sifat perkara; misalnya dalam perkara *impeachment* , hukum acara pidana juga *mutatis mutandis* berlaku, dan untuk sengketa kewenangan lembaga-lembaga negara, maka hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara Berlaku, ketentuan ini tidak terdapat dalam Undang-Undang Mahkamah Konstitusi , akan tetapi di dalam praktek hukum acara tersebut masing-masing di jadikan sebagai acuan dan sumber hukum acara Mahkamah Konstitusi.

#### D. Pemilihan Umum

Pemilihan umum dalam negara demokrasi merupakan sarana yang sangat penting bagi terselenggaranya pemerintahan yang demokratis, karenanya dalam beberapa negara di dunia, pemilihan umum di anggap

sebagai lambang dan sekaligus tolak ukur untuk disebut sebagai negara demokrasi.<sup>15</sup> Untuk melaksanakan kedaulatan rakyat, melalui pemilihan umum yang di laksanakan secara demokratis dan transparan.

Pemilu merupakan sarana demokrasi guna mewujudkan sistem pemerintahan negara yang berkedaulatan rakyat. Pemerintah negara yang di lantik melalui pelaksanaan pemilu itu berasal dari rakyat di jalankan sesuai kehendak rakyat dan di abadikan untuk kesejahteraan rakyat (*Government of the People by the people and for the people*).

Berbicara terkait pemilihan Umum baik pemilihan Legislatif, maupun Eksekutif yaitu President dan Wakil President serta Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah merupakan Pesta Demokrasi yang sangat penting bagi rakyat Indonesia, karena dengan melalui pemilu inilah seluruh rakyat dapat menyalurkan aspirasinya. Yaitu untuk menentukan siapa yang menjadi wakil di Legislatif dan terlebih lagi untuk memilih Eksekutif, yakni siapa yang akan menjadi pemimpin di pusat untuk president sebagai kepala negara dan pemerintah maupun di Daerah yaitu provinsi sebagai Gubernur dan kabupaten sebagai Bupati, dan kota madya sebagai Wali kota, yang masing-Masing sebagai kepala daerah daerah Provinsi, kabupaten dan kota.

---

<sup>15</sup> Zulkarnaen Nurdin, *Hubungan Partai Politik dengan wakilnyadi lembaga Perwakilan*, dalam jurnal hukum, *Respublica Fakustas Hukum Universitas Lancang Kuning* Vol.2 No.3( Pekanbaru : Oktober 2002 ),Hlm.71

Dalam pemilu baik itu pemilihan legislatif, pemilihan President dan wakil president serta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah merupakan perwujudan kehidupan demokrasi tentunya tidak lepas dari keberadaan partai politik. Partai politik merupakan sarana yang sangat penting. Arti, fungsi, dan perannya sebagai perwujudan kemerdekaan berserikat, dan berkumpul mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya di tetapkan sebagai Undang-undang.<sup>16</sup> merupakan bagian dari upaya untuk mewujudkan berbangsa yang merdeka, bersatu, berdaulat, demokrasi dan menghormati hukum. besarnya Aspirasi rakyat di salurkan melalui pemilihan Umum merupakan perwujudan kehidupan demokrasi dalam pemerintahan negara dan pemerintah daerah.

Dalam ilmu politik di kenal bermacam-macam sistem pemilihan Umum , akan tetapi Umumnya berkisar pada dua prinsip pokok yaitu :

1. Single-member Contituency.
2. Multi- Member Contituency.

Sistem distrik ini merupakan sistem pemilihan umum yang paling dan didasarkan atas kesatuan geografis. Setiap kesatuan geografis yang biasanya disebut distrik karena kecilnya daerah yang diliputi mempunyai satu wakil dalam Dewan Perwakilan Rakyat. Untuk keperluan itu negara di

---

<sup>16</sup> Undang-Undang Dasar 1945.Pasal 28

bagi dalam sejumlah besar distrik dan jumlah wakil rakyat dalam dewan perwakilan rakyat di tentukan oleh jumlah distrik.

Calon yang dalam satu distrik memperoleh suara terbanyak menang sedangkan suara-suara yang di tujukan kepada calon-calon ini dalam distrik itu di anggap hilang dan tidak di perhitungkan lagi, bagaimana sekecil apapun selisih kealahannya. Jadi , tidak ada sistem menghitung suara lebih seperti yang di kenal dalam sistem perwakilan berimbang. Misalnya., dalam distrik dengan jumlah suara 100.000, ada dua calon, yakni A dan B . Calon A memperoleh 60.000 dan B. 40.000 suara, maka calon A memperoleh kemenangan , sedangkan jumlah suara 40,000 dari calon B di anggap hilang

.<sup>17</sup>

Sistem ini mempunyai beberapa kelemahan :

- a. Sistem ini kurang memperhitungkan adanya partai-partai kecil dan golongan minoritas, apalagi golongan itu terpecah dalam beberapa distrik .
- b. Sistem ini kurang representatif dalam arti bahwa calon yang kalah dalam satu distrik, kehilangan suara-suara yang telah mendukungnya. Hal ini berarti bahwa ada jumlah suara yang tidak di perhitungkan sama sekali.

---

<sup>17</sup> Meriam Budiharjo, *Dasar-dasar ilmu politik* ,( jakarta ;PT.Gramedia , 1983),Hlm.50

Disamping kelemahan-kelemahan tersebut diatas ada juga segi positifnya antara lain :

- a. Karena kecilnya distrik, maka wakil yang di pilih dapat di kenal oleh penduduk distrik, sehingga hubungan dengan penduduk distrik lebih erat dan dia akan lebih terdorong untuk memperjuangkan distriknya.
- b. Sistem ini lebih mendorong ke arah integrasi partai = partai politik karena kursi yang di peruntukan dalam setiap distrik pemilihan hanya satu. Sistem ini mendorong kearah penyederhanaan partai tanpa diadakannya paksaan.
- c. Berkurangnya partai dan meningkatnya kerjasama antar partai-partai mempermudah terbentuknya pemerintah yang stabil dan meningkatkan stabilitas nasional.
- d. Sistem ini sederhana dan murah untuk di selenggarakan.

Sistem perwakilan berimbang, di maksudkan untuk menghilangkan beberapa kelemahan dari sistem distrik. gagasan pokok ialah bahwa jumlah kursi yang di peroleh oleh suatu golongan atau partai adalah sesuai dengan jumlah suara yang di peroleh. untuk keperluan ini di tentukan sesuatu perimbangan, misalnya 1 : 400.000, yang berarti bahwa sejumlah pemilih tertentu ( dalam hal ini 400.000 pemilih ) mempunyai satu wakil dan perwakilan rakyat. Jumlah total anggota dewan perwakilan rakyatdi

tentukan atas dasar pertimbangan ( 1: 400.000). negara di anggap sebagai satu daerah pemilihan yang besar, akan tetapi untuk keperluan teknis-administratif dibagi dalam beberapa daerah pemilihan yang besar ( yang lebih besar daripada distrik dalam distrik ). Dimana setiap daerah pemilihan memilih sejumlah wakil sesuai dengan banyaknya penduduk dalam daerah pemilihan itu. Jumlah wakil dalam setiap daerah pemilihan ditentukan oleh jumlah pemilih dalam daerah pemilihan itu di bagi dengan 400.000

Dalam sistem ini setiap suara di hitung, dalam arti bahwa suara lebih yang di peroleh suatu partai atau golongan dalam suatu daerah pemilihan dapat di tambahkan pada jumlah suara yang di terima oleh partai atau golongan itu adalah daerah pemilihan lain, untuk menggenapkan jumlah suara yang di perlukan guna memperoleh kursi tambahan.

Sistem perwakilan berimbang ini sering di kombinasikan dengan beberapa prosedur lain antara lain dengan sistem daftar ( *list system* ). Dalam sistem daftar setiap partai atau golongan mengajukan satu daftar calon dan sipemilih memilih salah satu daftar dirinya dan dengan demikian memilih satu partai dengan semua calon yang di ajukan oleh partai politik itu untuk bermacam-macam kursi yang sedang di perebutkan. Sistem perwakilan berimbang ini dipakai di negeri belanda, Swedia, Belgia, dan indonesia 1955, 1971 dan 1976 <sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> *Ibit*, Hlm 179



Dalam sistem ini mengandung beberapa kelemahan antara lain :

- a. Sistem ini mempermudah fragmentasi partai dan timbulnya partai-partai baru. umumnya di anggap bahwa sistem ini mempunyai akibat memperbanyak jumlah partai.
- b. Wakil yang di pilih merasa dirinya terikat kepada partai dan kurang merasakan Loyalitas kepada daerah yang telah memilihnya.
- c. Banyak partai mempersulit terbentuknya pemerintahan yang stabil, oleh karena pada umumnya harus mendasarkan diri atas koalisi dari dua partai atau lebih.

Disamping kelemahan tersebut di atas sistem ini juga mempunyai satu keuntungan yang besar, yaitu : bahwa dia bersifat Refresentatif dalam arti bahwa setiap suara turut di perhitungkan dan praktis tidak ada suara hilang.

Golongan-golongan yang bagaimanapun kecilnya dapat menempatkan wakilnya dalam badan perwakilan rakyat. Masyarakat yang heterogen sifatnya, umumnya lebih tertarik pada sistem ini oleh karena di anggap lebih menguntungkan bagi masing-masing golongan.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> *Ibit*, Hlm. 180

## E. Komisi Pemilihan Umum

Didalam membahas Komisi Pemilihan Umum , akan mengupas lebih

Terkait pada penyelenggara pemilu dalam mewujudkan pemilu sebagai sarana perwujudan kedaulatan rakyat guna menghasilkan pemerintah negara yang demokratis dan konsitusional. Berdasarkan ketentuan pasal 22E ayat (5) UUD Negara RI Tahun 1945, Pemilu di selenggarakan oleh suatu komisi pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Dalam Undang-Undang Nomer 22 tahun 2007 Tentang penyelenggara pemilu, pada pasal 1 ayat (5) yang di maksud penyelenggara pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan pemilu untuk memilih anggota DPR,DPD, DPRD dan Presiden, dan Wakil Presiden, serta kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung oleh rakyat. Penyelenggara pemilu dalam hal ini adalah KPU di semua tingkatan (PPK,PPS,PPLN )<sup>20</sup>.

Tinjauan umum terhadap KPU Sebagai lembaga penyelenggara pemilihan Umum, jika kita melihat tatanan demokrasi yang telah tercidrai pada masa orde baru yang tidak dapat di perbaiki hanya dengan perubahan sistem pemilu, namun terdapat beberapa komponen penting yang akan mempengaruhi kualitas penyelenggara pemilu, yakni lembaga penyelenggara yang independen, kebebasan melakukan pengawasan dan monitoring, birokrasi dan militer yang netral, pemantau asing, serta

---

<sup>20</sup> KPU, *Pemilu Legislatif 2004*, Jakarta:KPU,2005,hlm.7

keberanian rakyat untuk menyuarakan penyimpangan yang terjadi.<sup>21</sup> salah satu penyimpangan pemilu yang terjadi pada masa orde baru yakni tidak independen nya lembaga penyelenggara pemilu. Akibatnya, legitimasi hasil pemilu Orde baru dipertanyakan. Betapa rekayasa demokrasi yang dilakukan oleh Orde baru sudah sedemikian rupa sehingga tidak ada lagi ruang demokrasi tanpa intervensi sang penguasa.

Melihat sejarah pemilu di indonesia , lembaga penyelenggara mempunyai pengaruh yang sangat besar dalam melaksanakan demokrasi indonesia. Pada tahun 1946 Indonesia memiliki lembaga penyelenggara pemilu bernama atau di kenal dengan Badan Pembaharu susunan (BPS), yang di bentuk oleh presiden, berkedudukan di Yogyakarta, dengan tugas pokok melakukan pembaharuan keanggotaan KNIP ( Komite Nasional Indonesia Pusat ), adapun keanggotaan BPS adalah sebanyak 10 orang ( seorang merangkap ketua dan merangkap wakil ketua ) yang merupakan wakil dari partai dan wakil dari daerah . BPS di angkat dan di berhentikan oleh Presiden . BPS di lantik oleh wakil Presiden Mohammad Hatta. Pada 16 September 1946.

Dan pada tahun 1948 terdapat Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1948 tentang penyusunan DPR dan pemilihan anggota-anggotanya melalui pemilihan Umum dari tingkat pusat sampai pada tingkat daerah . Adanya Undang-Undang No.27 tahun 1948 ini mengakibatkan BPS tidak lagi

---

<sup>21</sup> J. Kristiadi, *Transisi, Koridor Menuju Demokrasi : Catatan Pembuka* , dalam Haramain, A. Malik & M.F. Nurhuda Y, *Op.cit*,hlm. Xx

berlaku, namun dalam pelaksanaan pemilu di pusat di bentuklah Kantor pemilihan Pusat (KPP), di provinsi di bentuk kantor pemilihan, di kabupaten terdapat Cabang Kantor Pemilihan , dan di kecamatan didirikan kantor pemungutan suara. Jumlah anggota KPP adalah di tetapkan sekurang-kurangnya 5 orang dan tiga orang wakil anggota. Tugas KPP adalah memimpin pemilihan pemimpin dan anggota DPR. Untuk mendukung tugas KPP di bentuk sekretariat KPP yang di angkat dan di berhentikan oleh Menteri kehakiman.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggpta DPR , Maka Undang-Undang Nomor 27 tahun 1948 tidak berlaku lagi dengan segala konsekuensinya <sup>22</sup>.

Tugas, Wewenang, dan Kewajiban Komisi Pemilihan Umum untuk mengkoordinasi , menyelenggarakan, dan mengendalikan semua tahapan pemilu DPR, DPD dan DPRD , Pemilu Presiden dan wakil presiden serta pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah . termasuk merencanakan Program dan anggaran serta menetapkan jadwal ; menyusun dan menetapkan tata kerja KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota , PPK, PPS, KPPS, PPLN, dan KPPSLN serta menyusun dan menetapkan pedoman

---

<sup>22</sup> Soedarsono, *Mahkamah Konstitusi sebagai Pengawal Demokrasi: Penyelesaian Sengketa Hasil pemilu 2004 oleh mahkamah konsitusi* ,Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006,hlm.94.

yang bersifat teknis untuk tiap-tiap tahapan berdasarkan peraturan Perundang-Undangan.<sup>23</sup>

KPU menyelenggarakan Pemilu Legislatif dan Pemilihan Presiden.

Dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 2007 , KPU memiliki tugas dan wewenang yang di atur dalam ayat terpisah mengenai tugas dan wewenang KPU dalam menyelenggarakan pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD dan tugas dan wewenang KPU dalam menyelenggarakan Pemilu Presiden dan wakil Presiden. Dalam pasal 8 ayat (1 ) menyebutkan tugas dan wewenang KPU dalam penyelenggaraan pemilu anggota DPR,DPRD dan DPD , yakni :

- 1) Merencanakan Program dan anggaran serta menetapkan jadwal;
- 2) Menyusun dan menetapkan tatakerja KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota ,PPK,PPS,KPPS,PPLN,KPPSLN;
- 3) Menyusun dan menetapkan pedoman yang bersifat teknis untuk tiap-tiap tahapan berdasarkan peraturan perundang-undangan;
- 4) Mengoordinasikan , menyelenggarakan, dan mengendalikan semua tahapan;
- 5) Memutakhirkan data pemilih berdasarkan data kependudukan dan menetapkannya sebagai daftar pemilih;
- 6) Menerima daftar pemilih dari KPU Provinsi.
- 7) Menetapkan peserta pemilu;
- 8) Menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi suara tingkat nasional berdasarkan hasil rekapitulasi penghitungan suara di KPU Provinsi k pemilu anggota DPR dan hasil rekapitulasi penghitungan suara di tiap-tiap KPU Provinsi

---

<sup>23</sup> [www.kpu.go.id](http://www.kpu.go.id).

untuk pemilu anggota DPD dengan membuat berita acara penghitungan dan sertifikat hasil penghitungan suara;

- 9) Membuat berita acara penghitungan suara serta membuat sertifikat penghitungan suara dan wajib menyerahkannya kepada saksi peserta pemilu dan Bawaslu;
- 10) Menerbitkan keputusan KPU untuk mengesahkan hasil pemilu dan mengumumkannya;
- 11) Menetapkan dan mengumumkan Perolehan jumlah kursi anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/ Kota Untuk Setiap Partai politik peserta pemilu anggota DPR, dan DPRD;
- 12) Mengumumkan calon anggota DPR dan DPD terpilih dan membuat berita acaranya;
- 13) Menetapkan standar serta kebutuhan pengadaan dan pendistribusian perlengkapan;
- 14) Memeriksa pengaduan dan / atau laporan adanya pelanggaran Kode etik yang dilakukan oleh KPU, KPU Provinsi, PPLN, dan KPPSLN;
- 15) Menindaklanjuti dengan segera temuan dan laporan yang disampaikan oleh Bawaslu;
- 16) Menonaktifkan sementara dan / atau mengenakan sanksi administrasi kepada anggota KPU, KPU Provinsi, PPLN, dan KPPSLN, Sekretaris Jenderal KPU, dan Pegawai Sekretaris Jenderal KPU yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan pemilu yang sedang berlangsung berdasarkan rekomendasi Bawaslu dan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan.
- 17) Melaksanakan Sosialisasi penyelenggaraan Pemilu dan /atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU kepada masyarakat;
- 18) Menetapkan kantor akuntan Publik untuk mengaudit dana kampanye dan mengumumkan laporan sumbangan dana kampanye;
- 19) Melakukan evaluasi dan membuat laporan setiap tahapan penyelenggaraan pemilu; dan

20) Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang di berikan oleh Undang-Undang.<sup>24</sup>

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 pasal 8 ayat (4),

KPU berkewajiban;

- 1) Melaksanakan semua tahapan pemilu secara tepat waktu;
- 2) Memperlakukan peserta pemilu dan pasangan calon secara adil dan setara;
- 3) Menyampaikan semua informasi penyelenggara pemilu kepada masyarakat;
- 4) Melaporkan Pertanggungjawaban Penggunaan anggaran sesuai dengan peraturan perundang- undangan;
- 5) Memelihara arsip dan dokumen pemilu serta mengelola barang inventaris KPU berdasarkan peraturan Perundang-undangan;
- 6) Menyampaikan laporan Periodik mengenai tahapan penyelenggaraan Pemilu kepada presiden dan DPR serta menyampaikan tembusannya kepada Bawaslu;
- 7) Membuat berita acara pada setiap rapat pleno KPU dan ditanda tangani oleh ketua dan anggota KPU;
- 8) Menyampaikan Laporan penyelenggaraan Pemilu kepada Presiden dan DPR serta menyampaikan tembusannya kepada Bawaslu paling lambat 30 hari setelah pengucapan sumpah/ janji pejabat; dan
- 9) Melaksanakan Kewajiban lain yang di berikan peraturan Perundang-Undang.<sup>25</sup>

Guna mendukung tercapainya sasaran tersebut anggota KPU di bantu oleh sebuah Sekretariat Jenderal KPU dan wakil sekretaris jenderal KPU yang secara teknis Operasional bertanggung jawab kepada KPU. Untuk mengelola administrasi keuangan serta

<sup>24</sup> Lihat Pasal 8 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 2007

<sup>25</sup> Lihat Pasal 8 ayat (4) UU Nomor 22 Tahun 2007

pengadaan barang dan jasa berdasarkan peraturan Perundang-Undangan , pimpinan KPU membentuk alat kelengkapan berupa divisi-divisi dan ada pula koordinator Wilayah (Korwil) yang di bentuk sesuai dengan kebutuhan. Pada pemilu 2009 , terdapat tujuh tugas bagi anggota KPU yaitu<sup>26</sup> :

- 1) Merencanakan Program , anggaran serta menetapkan jadwal pemilu;
- 2) Penyesuaian Struktur Organisasi dan tata kerja sekretariat Jenderal KPU paling lambat 3 bulan sejak pelantikan anaggota KPU;
- 3) Mempersiapkan pembentukan badan pengawas pemilu ( Bawaslu ) paling lambat 5 ( lima ) bulan setelah pelantikan anggota KPU;
- 4) Bersama-sama Bawaslu menyiapkan Kode Etik, Paling Lambat 3 ( tiga ) bulan setelah Bawaslu terbentuk;
- 5) Memverifikasi secara administratif dan faktual serta menetapkan peserta pemilu;
- 6) Memutakhirkan data pemilih berdasarkan data kependudukan dan menetapkannya sebagai daftar pemilih tetap;
- 7) Menetapkan Standar serta kebutuhan pengadaan dan pendistribusian perlengkapan barang dan jasa pemilu;

Sengketa kewenangan antar lembaga negara penyelenggraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah , karena dalam pelaksanaannya sangat berpotensi menimbulkan sengketa, kewenangan antar lembaga negara , seperti yang terjadi di pemilihan kepala daerah dan

---

<sup>26</sup> [www.kpu.go.id](http://www.kpu.go.id).



wakil kepala daerah Provinsi Maluku Utara yang melibatkan KPU Pusat dan KPUD Propinsi maluku Utara.<sup>27</sup>

Dalam ketentuan pasal 122 ayat ( 3 ) UU No. 22 tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum , menyatakan bahwa apabila terjadi hal-hal yang mengakibatkan KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota tidak dapat menjalankan tugasnya, tahapan penyelenggara pemilu untuk sementara di laksanakan oleh KPU setingkat di atasnya. Atas dasar ketentuan pasal inilah kemudian KPU Mengambil alih tugas dan wewenang Penyelenggara Pilkada dari tangan KPUD Provinsi.

#### **F. Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung**

Dalam sistem demokrasi modern kegiatan pemilihan umum maupun pemilihan kepala daerah merupakan salah satu sarana penyaluran hak asasi warga negara ( Hak Konstitusional ) yang prinsipal dan fundamentalnya, oleh karenanya, dalam rangka pelaksanaan hak-hak asasi warga negara adalah suatu keharusan bagi pemerintah untuk menjamin terlaksananya penyelenggaraan pemilihan Umum sesuai dengan jadwal ketatanegaran yang telah di tentukan. sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat dimana rakyatlah yang berdaulat, maka semua aspek penyelenggaraan Pemilihan

---

<sup>27</sup> Sengketa ini kemudian di daftarkan ke kepanitraan Mahkamah Konstitusi No. 32/SKLN/V/2007 dan KPUD Propinsi maluku Utara melawan KPU , tetapi pemohon menarik perkaranya padahal perkaranya belum di periksa, terhadap perkara yang sudah di tarik dari MK Pemohon tidak dapat mengajukannya kembali perkara tersebut. MK mengeluarkan penetapan Penarikan perkara NO.9/TAP MK/2008

umum itupun harus juga di kembalikan kepada rakyat untuk menentukannya.<sup>28</sup>

Pemilihan kepala daerah merupakan salah satu instrumen untuk memenuhi desentralisasi politik dimana, dimungkinkan terjadi transfer lokus kekuasaan dari pusat ke daerah. Pemilihan kepala daerah sebagaimana pemilihan umum nasional merupakan sarana untuk memilih dan mengganti pemerintahan secara damai dan teratur. Melalui pemilihan kepala daerah, rakyat secara langsung akan memilih pemimpin di daerahnya sekaligus memberikan legitimasi yang pantas dan di percayai untuk memerintah. Pemilihan kepala daerah dengan kata lain merupakan seperangkat aturan atau metode bagi warga negara untuk menentukan masa depan pemerintahan yang absah (*Legitimed*).

Semangat di laksanakannya pemilihan kepala daerah langsung adalah koreksi terhadap sistem demokrasi tidak langsung ( perwakilan ) di era sebelumnya, dimana kepala daerah dan wakil kepala daerah di pilih oleh DPRD, menjadi demokrasi yang berakar langsung pada pilihan rakyat ( pemilihan ). oleh karena nya, keputusan politik untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah adalah langkah strategis dalam rangka memperluas , memperdalam, dan meningkatkan kualitas demokrasi. Hal ini juga sejalan dengan semangat otonomi daerah yaitu pengakuan terhadap aspirasi dan inisiatif masyarakat lokal ( daerah ) untuk menentukan nasibnya sendiri. jika

---

<sup>28</sup> Mustafa Lutfi, *Hukum sengketa Pemilukada Di Indonesia* ( Gagasan Perluasan Kewenangan Konstitusional Mahkamah Konstitusional , Yogyakarta ,UII Press.2010.Hlm115

agenda desentralisasi di lihat dalam kerangka besar demokratisasi kehidupan bangsa, maka pemilihan kepala daerah semestinya memberikan kontribusi yang besar dalam hal itu.<sup>29</sup>

Selama ini, untuk jabatan politik dari pusat sampai di daerah masyarakat melakukan pilihan secara langsung, yakni melalui wakil-wakilnya di parlemen ( MPR untuk pilihan President dan wakil President ; DPRD Provinsi untuk pilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, DPRD Kabupaten/kota untuk pilihan Bupati/Walikota dan Wakil Bupati/Wakil Walikota) namun, mulai bulan juni 2005 kita telah mulai pada pemilihan kepala daerah secara langsung di seluruh indonesia. Berbagai polemik muncul di berbagai permukaan, berkaitan dengan hajatan ( Pemilukada Langsung ) tersebut, Antusiasme dan harapan masyarakat untuk dapat memilih secara langsung kepala daerahnya sangat terasa di masyarakat. Inilah saatnya yang tepat untuk menentukan pilihan secara langsung, dan ikut bertanggung jawab atas pilihan kita, telah mencatat keberhasilan masyarakat dalam pemilihan anggota DPR, DPD, dan DPRD, yang kemudian di lanjutkan dengan pemilihan President dan Wakil President secara langsung. Sukses inilah yang harus kita jaga dan tingkatkan kualitas sampai memasuki arena pemilihan kepala daerah secara langsung.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Mustafa Lutfi.....*Ibid*.Hlm 129

<sup>30</sup> Ni'matul Huda , *Otonomi Daerah Filosofi , sejarah dan Problematika* , Pustaka Pelajar, Yogyakarta tahun 2005

Desakan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah ( Pemilukada ) secara langsung semakin menguat seiring dengan di laksanakannya pemilihan President secara langsung, bahkan masyarakat sudah tidak sabar lagi ingin segera memilih kepala daerah secara langsung dengan mengungkapkan persyaratan pencalonan. Desakan tersebut muncul berdasarkan penelitian *Indonesia Rapid ecentralization Aprraisal (IRD)* dengan dukungan *The Asia Foundation*. Hasil penelitian IRD itu di presentasikan oleh peneliti dari berbagai daerah . tahun 2004, penelitian IRD yang ke lima mengangkat tema Demokrasi lokal. penelitian di lakukan di beberapa daerah yaitu ; di Nangro Aceh Darussalam, Medan, Pekan Baru, Padang, Palembang, Lampung, Jambi, Bengkulu, Jakarta, Bekasi, Bandung, Salatiga, Yogyakarta, Surabaya, Denpasar, Mataram, Kupang, Pontianak, Banjarmasin, Manado, Gorontalo, Makassar dan jaya pura. Adapun empat topik penelitian yang dilakukan adalah dinamika kewilayahan , dukungan pemerintah daerah dalam pemilu 2004, respon daerah terhadap pemilukada langsung dan dinamika kebijakan lokal<sup>31</sup> pasca di keluarkannya Undang-Undang No. 32 tahun 2004, ternyata masih memiliki berbagai kelemahan baik dari banyak sisi.

Dilaksanakannya pemilihan kepala daerah secara langsung pasca di keluarkannya Undang-Undang No. 32 tahun 2004, ternyata masih memiliki berbagai kelemahan baik dari segi pengaturan sistemnya maupun pengaturan teknis pelaksanaannya . Undang - Undang No. 32 tahun 2004 ,

---

<sup>31</sup> Kompas , Cyber Media ;jumat 21 mei 2004.

memposisikan bahwa pemilihan kepala daerah merupakan domain nya pemerintah sehingga pemerintah bisa mengintervensi pengaturan dan pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Padahal senyatanya bahwa yang menjadi prinsipal dalam melaksanakan pemilihan adalah independensi dari penyelenggara. tetapi persoalan tersebut terjawab setelah lahirnya Undang-Undang No. 22 tahun 2007 tentang penyelenggaraan pemilihan Umum merevisi ketentuan penyelenggaraan yang terdapat dalam Undang-Undang No. 32 tahun 2004, Undang-Undang No.22 tahun 2007 memposisikan pemilihan kepala daerah masuk pada rezim pemilihan umum sehingga KPU dengan independensinya bertanggung jawab dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah, tidak hanya itu saja, untuk menjawab persoalan-persoalan yang ada maka ketentuan terkait penyelenggaraan pemilihan dalam Undang-Undang No, 32 tahun 2004 di revisi melalui Undang-Undang No.12 tahun 2008 khususnya dalam mengakomodasi calon perseorangan (*indevenden*)<sup>32</sup>

Dalam hal pengaturan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala Daerah dapat dilihat dalam beberapa Undang-Undang atau peraturan sebagai berikut :<sup>33</sup>

1. Pasal 22 E ayat (5) UUD 1945

“Pemilu di selenggarakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.

---

<sup>32</sup> Ni'matul Huda , .....*Otonomi Daerah*....., Ibid , Hlm 209

<sup>33</sup> Ni'matul Huda , dalam bukunya menjelaskan Undang-Undang yang terkait tentang pengaturan pemilihan umum , Undang-Undang nya telah di sesuaikan dengan yang terbaru, *ibid*

2. Pasal 1 Butir 6 Undang-Undang No. 8 tahun 2012 tentang pemilihan anggota DPR ,DPD, dan DPRD;

“Komisi Pemilihan Umum yang selanjutnya di singkat dengan KPU adalah Lembaga penyelenggara Pemilu yang bersifat national, tetap, dan mandiri yang bertugas menyelenggarakan Pemilu.”

3. Pasal 1 butir 7 Undang-Undang No. 8 tahun 2012

“ Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, selanjutnya di singkat KPU Provinsi adalah penyelenggara pemilu yang bertugas melaksanakan Pemilu Provinsi”

4. Pasal 1 butir 8 Undang-undang No.8 tahun 2012

“ Komisi Pemilihan Umum kabupaten/kota, selanjutnya di singkat KPU kabupaten / Kota adalah penyelenggara pemilu yang bertugas melaksanakan pemilu kabupaten / kota “

5. Pasal 1 Butir 7 Undang- Undang No. 42 Pemilihan Umum President

6. Pasal 1 Butir 21 Undang-Undang No. 32 tahun 2004 / Undang-Undang No. 12 tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah.;

“ Komisi Pemilihan Umum Daerah yang selanjutnya di sebut KPUD adalah KPUD sebagaimana di maksud dalam Undang-Undang ini untuk menyelenggarakan Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala Daerah di setiap Provinsi dan/atau kabupaten/kota”

7. Pasal 57 Undang-Undang No.32 tahun 2004 dan No. 12 tahun 2008 menegaskan kembali sebagai berikut :

- 1) Pemilihan Kepala Daerah dan wakil kepala daerah di selenggarakan oleh KPUD yang bertanggung jawab kepada DPRD;

- 2) Dalam melaksanakan tugasnya , KPUD menyampaikan laporan penyelenggara.

Seiring berjalannya waktu, pengaturan terkait pemilihan kepala daerahpun selalu menjadi bahan diskusi di kalangan Elit Politik dan pakar hukum ketatanegaraan, mencuatnya kembali isu pemilihan kepala daerah yang akan di kembalikan kepada lembaga dewan perwakilan rakyat. Menurut Isran Noor Ketua Asosiasi Pemerintah

Kabupaten seluruh Indonesia ( APKASI ) bahwa penyusunan Undang-Undang pemilihan kepala daerah dapat di kaji dalam hubungan perspektif interpretasi konstitusi, beliau berpendapat <sup>34</sup>

*Pertama*, berdasarkan interpretasi tekstual ( *Litterlijk* ) pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan “ Gubernur, Bupati, dan Wali kota masing-masing sebagai kepala pemerintahan dipilih secara demokratis “. Memang yang di pilih secara Demokratis adalah Gubernur, Bupati, dan Wali Kota , akan tetapi dalam perspektif konstitusi sebagai *Living Konstitution* harus harus di kembangkan interpretasi kontekstual yang harus mempertimbangkan dinamika serta kompleksitas penyelenggara pemerintahan daerah. dengan demikian, pemilihan kepala / wakil kepala daerah dalam satu paket pada dasarnya merupakan realisasi interpretasi kontekstual atas konstitusi dalam kerangka pemberdayaan kepemimpinan di daerah serta kebutuhan birokrat dalam menangani persoalan-persoalan pembangunan Daerah.

*Kedua*, interpretasi kontekstual atas pasal konstitusi tersebut diatas juga harus di kembangkan dalam menafsirkan *frasa* di pilih secara Demokratis yang harus sepenuhnya mengacu pada nilai-nilai kedaulatan rakyat, pada dasarnya sistem pemilihan langsung kepala daerah adalah realisasi penyelenggaraan demokrasi dan demokratisasi pemerintahan. Dalam perspektif demokrasi universal, memang ada dua versi pemilihan

---

<sup>34</sup> Isran Noor, *Politik Otonomi daerah untuk mengutakan NKRI*, Penerbit, Seven Startegic studies,2012, hlm.117

kepala Eksekutif, yaitu pemilihan langsung dan pemilihan melalui lembaga perwakilan /parlemen. UUD 1945 sendiri tidak secara definitif menyebutkan tentang pemilihan kepala daerah bersifat langsung atau tidak langsung, tetapi hanya menekankan sifat demokratisnya. ini berbeda dengan pemilihan Presiden yang memang jelas mengharuskan di pilih oleh rakyat. dengan demikian terbuka ruang interpretasi dalam penerapannya. Pemilihan kepala daerah bisa secara langsung, bisa pula melalui DPRD, dua Versi pemilihan secara demokratis ini terbuka untuk di jalankan sesuai dengan perkembangan dan dinamika politik kita, dengan catatan versi apapun yang di gunakan haruslah tetap menjamin terselenggaranya kedaulatan rakyat, terjaganya nilai-nilai persatuan nasional dan terbukanya berbagai kesempatan untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa dan beradab serta santosa.

#### **G. Sengketa Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung**

Dimensi Sengketa terbagi atas 2 sumber , sebagai berikut :

1. Sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala Daerah.

Sengketa pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, sejak mulai pertama kali di laksanakan pada tahun 2005, sampai saat ini selalu menimbulkan sengketa di antara pasangan calon yang berkompetisi untuk jabatan selaku Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, bahkan sering terjadi konflik yang melibatkan masyarakat pendukung dari masing-masing pasangan calon yang bermuara pada



tindakan anarkis yang brutal, bahkan merusak asset milik negara bahkan memakan korban jiwa.

Secara harfiah, sengketa berarti sesuatu yang menyebabkan perbedaan pendapat; pertengkaran; pembantahan; pertikaian ;perselisihan ; atau perkara dalam pengadilan .<sup>35</sup>, sedangkan dalam kosa kata bahasa Inggris, sengketa dapat di persamakan dengan istilah “*conflik* “ dan “*dispute* “ yang memiliki arti perbedaan pendapat diantara (dua) pihak atau lebih , tetapi keduanya dapat di bedakan. Sebuah *conflik* , yakni sebuah situasi dimana ( dua ) pihak / lebih di hadapkan pada perbedaan kepentingan. , tidak akan berkembang menjadi sebuah sengketa apabila pihak yang merasa menderita kerugian menyatakan ketidakpuasannya / keprihatinanya secara langsung atau tidak langsung.<sup>36</sup>

Definisi uraian tersebut diatas memberikan kita pembatasan terhadap pengertian sengketa, yang paling tidak terdapat beberapa unsur dalam sebuah sengketa, yaitu : adanya perbedaan kepentingan, konflik, dan adanya pernyataan dari salah satu pihak yang merasa di rugikan baik secara langsung maupun tidak langsung terhadap pihak lainnya. Dalam *Black's Law Dictionary*, Konflik Kepentingan ( *Conflik of interest* ) adalah “ *A real or seeming incompatibilitybetween one's private interest and one's public or fiduciary duties*”<sup>37</sup>. Menurut Black, konflik

---

<sup>35</sup>Departemen Pendidikan Nasional , *Kamus besar Bahasa Indonesia Cetakan ketiga*, Balai Pustaka,1990

<sup>36</sup>Rachmadi Usman , *Pilihan Penyelesaian Sengketa DiLuar Pengadilan* , Bandung, Citra Aditya Bakti, 2003, Hlm 8

<sup>37</sup> Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary Eighth Edition*, West Publishing Co, 2004

kepentingan adalah sebuah kenyataan atau paling tidak adanya ketidaksesuaian ( bertentangan ) antara satu kepentingan yang bersifat Privat dan satu kepentingan yang bersifat Publik atau tanggung jawab Fidusial.

Dalam kontek pemilihan kepala Daerah dan wakil kepala daerah, sengketa ini dapat terjadi ketika salah satu pasangan calon mengajukan upaya hukum ke pengadilan sebagai bentuk keberatan atas hasil perhitungan suara yang di lakukan oleh KPUD ( Komisi Pemilihan Umum Daerah ), yang mempengaruhi terpilihnya kepala daerah ( salah satu pasangan calon ), sebagai kepala daerah. keberatan inilah merupakan hak bagi para kandidat / pemohon / pasangan calon, yang secara langsung memiliki kepentingan hukum di dalamnya, tuntutan hak inilah yang menjadi awal mula terjadinya sengketa pemilihan kepala daerah sehingga para pemohon mengajukan upaya hukum untuk menuntut haknya mereka, tuntutan yang mengandung sengketa lazim di sebut sebagai gugatan.<sup>38</sup> seluruh persengketaan yang dapat terjadi

dalam proses pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana di atur dalam Undang-Undang No. 32 tahun 2004 dan PP No. 6 tahun 2005, tentang pemilihan, pengesahan pengangkatan dan pemberhentian kepala Daerah, dapat di bedakan menjadi dalam empat kategori, sebagai berikut :

---

<sup>38</sup> Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Yogyakarta, Liberty, 1979, hlm.30

1. Sengketa Pilkada yang tidak mengandung Unsur Pidana.
2. Sengketa Pilkada yang mengandung Unsur Pidana
3. Sengketa yang bersifat Administratif .
4. Sengketa hasil penghitungan suara yang di tetapkan oleh KPUD

Seluruh penyelesaian sengketa tersebut harus sinkron dalam *time frame*, artinya penyelesaian sengketa itu harus bisa di capai pada masing-masing tahapan penyelenggara pilkada sehingga hasilnya dapat di jadikan bahan bagi penyelesaian sengketa tahap selanjutnya. Hasil tersebut apabila di perlukan dapat di gunakan sebagai alat bukti di persidangan dalam menentukan perselisihan hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah.

Atas uraian tersebut diatas, bahwa tidak semua sengketa pilkada dapat di selesaikan oleh badan peradilan. Ada sengketa pilkada yang sesungguhnya tidak memiliki aspek pidana yang harus di selesaikan oleh panitia pengawas. Terdapat juga dalam sengketa pilkada yang bersifat administratif, misal terkait syarat-syarat administratif pasangan calon kepala daerah maupun syarat yang harus di penuhi dalam pendaftaran pemilih . Di lain pihak , sengketa pilkada yang bersifat pidana secara rinci di muat di dalam pasal 115 sampai dengan pasal 118, Undang-undang No. 32 tahun 2004, yang terdapat banyak pelanggaran baik hal tersebut di lakukan oleh pemilih, atau orang lain yang menghilangkan hak pilih pemilih, pemalsuan surat, menghalangi dengan kekerasan seorang pemilih terdaftar dalam pilkada, kampanye di luar jadwal, melanggar larangan pelaksanaan kampanye untuk tidak mempersoalkan PANCASILA / UUD

NRI Tahun 1945, Kekerasan/ ancaman kekerasan, penghinaan terhadap SARA ( Suku , Agama , Ras dan Antar Golongan ) terhadap salah satu kandidat kepala daerah / calon wakil kepala daerah, merusak/menghilangkan alat peraga kampanye dari pihak lain, serta menggunakan fasilitas Negara dalam Kampanye.

Menurut Jimly Asshiddiqie dalam bukunya Pengantar Hukum Tata Negara “ jenis perselisihan atau *sengketa mengenai hasil pemilu tentu harus di bedakan dari sengketa yang timbul dalam kegiatan kampanye, atau pun teknis pemungutan suara.*<sup>39</sup> hasil pemilihan umum ini juga harus pula kita bedakan dari perkara-perkara pidana yang terkait dengan subyek-subyek hukum dalam penyelenggara pemilihan Umum. Maupun di dalam penulisan. didalam penulisan hukum ini, pembatasan definisi sengketa pilkada di lakukan untuk membedakan dari sengketa yang bersifat kepidanaan maupun sengketa administratif.

Definisi operasional sengketa pilkada dapat dilihat, dari beberapa aturan per-undangan yang mengatur tentang pemilihan kepala daerah , pada tingkat Undang-Undang, Peraturan pemerintah, maupun kepada peraturan suatu lembaga peradilan ( Peraturan yang memuat ketentuan hukum acara ). dalam ketentuan Undang-Undang No. 32 tahun 2004 Tentang Pemerintah daerah pasal 106 ayat ( 1 dan 2 ) menyatakan bahwa :

---

<sup>39</sup> Jimly Asshiddiqie, *Model-model Pengujian Konstitusional di berbagai Negara*, Jakarta, konpress. 2005, Hlm 187

Ayat (1) : keberatan terhadap penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah hanya dapat di ajukan oleh pasangan calon kepada mahkamah agung dalam waktu paling lambat 3 ( tiga ) hari setelah penetapan hasil pemilihan kepala daerah

Ayat (2 ) :keberatan yang di sampaikan pasangan calon tersebut hanya terbatas kepada hasil perhitungan suara yang mempengaruhi terpilihnya pasangan calon.

Berdasarkan hasil rumusan pada pasal 106 ayat (1 dan 2) Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, bahwa dapat di lakukan pemisahan unsur-unsur yang terkandung materi pasal tersebut, di antaranya : ***Obyek sengketa adalah hasil penghitungan suara yang mempengaruhi terpilihnya salah satu pasangan calon*** . pemohon adalah pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang mengklaim dirinya mengalami kerugian dan / atau setidaknya tidaknya ada gangguan kepentingan dengan di keluarkannya keputusan KPUD Tentang penetapan hasil perhitungan suara pemilihan kepala daerah, kemudian mengenai kompetensi peradilan ada di mahkamah agung dan dapat di delegasikan kepada pengadilan tinggi ( terdapat dalam ketentuan pasal 106 ayat 6 Undang-Undang No. 32 tahun 2004.

Pengaturan selanjutnya mengenai batasan sengketa pilkada ada pada level peraturan pemerintah sebagai aturan pelaksana dari suatu Undang-Undang. Dalam pasal 94 ayat ( 1 ) sampai pada ayat ( 7 ) PP No.6 tahun 2005 tentang pemilihan, pengesahan pengangkatan, pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah ,sebagai berikut :

a) Keberatan terhadap penetapan hasil pemilihan hanya dapat di ajukan oleh pasangan calon kepada mahkamah agung, paling lambat 3 ( tiga ) hari setelah penetapan hasil pemilihan.

b) Keberatan sebagaimana di maksud dalam ayat (1) , hanya berkenaan dengan hasil perhitungan suara yang mempengaruhi terpilihnya calon.

c) Pengajuan keberatan kepada Mahkamah Agung sebagaimana di maksud pada ayat (1) , dapat di sampaikan melalui pengadilan tinggi untuk pemilihan Gubernur, dan wakil Gubernur dan Pengadilan Negeri Untuk pemilihan Bupati atau /wakil Bupati.

d) Mahkamah Agung memutus sengketa hasil penghitungan suara sebagaimana di maksud pada ayat (1) dan ayat ( 2), paling lambat 14 ( Empat belas hari ) sejak di terimanya permohonan keberatan oleh Pengadilan Negeri /Pengadilan Tinggi/ Mahkamah Agung.

e) Putusan Mahkamah Agung sebagaimana yang di maksud pada ayat

( 4) bersifat Final dan mengikat

f) Mahkamah Agung dalam melaksanakan, ketentuan sebagaimana di maksud pada ayat (1) , dapat mendelegasikan kewenangannya kepada pengadilan tinggi untuk memutus sengketa hasil penghitungan suara Pemilihan Bupati / Wakil Bupati dan Wali Kota/wakil wali kota.

- g) Putusan Pengadilan Tinggi sebagaimana di maksud dalam pada ayat (6) bersifat final dan mengikat.

Selanjutnya, dari 2 ( dua) ketentuan hukum materiil tersebut di atas, sengketa penetapan hasil perhitungan suara pemilihan kepala daerah, dan wakil kepala daerah di atur juga dalam hukum formalnya, Mahkamah Agung melalui **“Peraturan Mahkamah Agung No.2 tahun 2005 tentang tata cara pengajuan upaya hukum keberatan terhadap penetapan hasil pilkada dan pilwakada dari KPUD Provinsi dan KPUD kabupaten /kota. , dalam pasal 1 ayat ( 1) menyatakan bahwa “** 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 KPUD “. Kemudian pada pasal 2 Perma ini menegaskan pula pengaturan mengenai kompetensi Mahkamah Agung dalam memeriksa Upaya hukum keberatan terhadap penetapan hasil perhitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten / kota bersangkutan. Putusan Mahkamah Agung dan atau pengadilan Tinggi dalam sengketa penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah ini bersifat Final dan mengikat.

Sehingga mahkamah Agung, merujuk ketentuan pasal 106 ayat ( 2 ) Undang-Undang No. 32 tahun 2004, pasal 4 ayat (3) PP

No. 6 tahun 2005, pasal 2 ayat ( 1) Peraturan Mahkamah Agung, No. 2 Tahun 2005 , sehingga apabila melihat atau menganalisa kasus, berlaku ( in- casu ) harus di baca dahulu dalam konteks dan hubungannya dengan kejadian-kejadian atau peristiwa peristiwa sebelumnya yang mendahului, karena akan bersifat sangat kontekstual dan mempunyai hubungan sebab akibat yaitu karena bermuara pada hasil Perhitungan suara tahap akhir<sup>40</sup>

Dalam sengketa pilkada putusan Mahkamah Agung memiliki 3 ( tiga ) kemungkinan, hal ini sangat terkait dengan Prosedur/tatacara pengajuan keberatan terhadap penetapan perhitungan suara. Dan juga terkait dengan substansi gugatan, adapun beberapa kemungkinan tersebut adalah :

- 1) Dalam hal mahkamah Agung atau pengadilan Tinggi berpendapat bahwa keberatan tidak terpenuhinya persyaratan formal, maka permohonan dinyatakan tidak dapat di terima.
- 2) Dalam hal Mahkamah Agung atau pengadilan Tinggi berpendapat , bahwa keberatan tidak beralasan, maka permohonan di tolak.
- 3) Dalam Hal Mahkamah Agung, atau pengadilan Tinggi berpendapat bahwa keberatan beralasan, maka permohonan akan di kabulkan.
- 4) Dalam hal permohonan di kabulkan , Mahkamah Agung atau pengadilan tinggi menyatakan pembatalan hasil perhitungan suara yang di keluarkan oleh KPUD dan menetapkan hasil perhitungan suara yang Benar. <sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> Putusan Mahkamah Agung No.02P/KPUD/2007

<sup>41</sup> Peraturan Mahkamah Agung RI NO. 02 TAHUN 2005, *Tentang Tata Cara pengajuan upaya keberatan terhadap penetapan hasil pilkada*



