

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Indonesia merupakan salah satu negara yang sistem pemerintahannya bersifat demokrasi, dimana setiap warga Negara Indonesia bebas untuk mengusulkan pendapat-pendapatnya atau argumen-argumennya. Hal itu dilakukan secara bermusyawarah dan sesuai dengan prosedural yang ada.

Pemilu adalah wujud nyata demokrasi prosedural, meskipun demokrasi tidak sama dengan pemilihan umum, namun pemilihan umum merupakan salah satu aspek demokrasi yang sangat penting yang juga harus diselenggarakan secara demokratis. Oleh karena itu, lazimnya di negara-negara yang menamakan dirinya sebagai negara demokrasi mentradisikan pemilu untuk memilih pejabat-pejabat publik dibidang Legislatif dan Eksekutif baik di pusat maupun di daerah. Demokrasi dan pemilu yang demokratis saling merupakan “ *qonditio sine qua non*,” “ *the one can not exist without the others*”.<sup>1</sup>

Pada umumnya setiap warga negara Indonesia memiliki hak untuk memilih dan hak untuk dipilih dalam sebuah kepemimpinan yang merupakan juga bagian dari hak asasi manusia, baik itu sebagai presiden, wakil presiden, gubernur, bupati ataupun yang lain sebagainya yang secara keseluruhan sesuai dengan persyaratan dan ketentuan yang telah ditetapkan oleh undang-undang yang berlaku. Aturan tersebut terdapat didalam Undang-Undang Dasar

---

<sup>1</sup> Mukhtie Fadjar, *Pemilu (Perselisihan Hasil Pemilu dan Demokrasi)* , Setara Press, Malang, 2013, hlm. 27.

RepublikIndonesia 1945 Pasal 28D Ayat 3<sup>2</sup> “Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan”.

Peraturan mengenai pemilihan umum di Indonesia diatur didalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 sebagai berikut:<sup>3</sup>

1. Pasal 6A ayat (1): “Presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat”.
2. Pasal 18 ayat (3) : “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki dewan perwakilan rakyat daerah yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum”.
3. Pasal 19 ayat (1) : “ Anggota dewan perwakilan rakyat dipilih melalui pemilihan umum”.
4. Pasal 22C ayat (1): “ Anggota dewan perwakilan daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum”.
5. Pasal 22E ayat (2): “Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota dewan perwakilan rakyat, dewan perwakilan daerah, presiden dan wakil presiden, dan dewan perwakilan rakyat daerah”.

Dalam sistem demokrasi modern kegiatan pemilihan umummaupun kegiatan pemilihan kepala daerah juga merupakan salah satu sarana penyaluran hak asasi warga negara yang sangat prinsipil dan fundamental. Oleh karena itu, dalam rangka pelaksanaan hak-hak asasi warga negara adalah keharusan bagi Pemerintah untuk menjamin terlaksananya penyelenggaraan pemilihan umum sesuai dengan jadwal ketatanegaraan yang ditentukan. <sup>4</sup>

Adanya pemilihan umum di Indonesia baik itu pemilihan presiden maupun pemilihan kepala daerah membuat sistem pemerintahan di Indonesia lebih tertata dengan baik, rapi dan juga sejalan dengan apa yang telah

---

<sup>2</sup>Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945

<sup>3</sup>Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945

<sup>4</sup>Mustafa Lutfi, *Hukum Sengketa Pemilukada diIndonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2010, hlm .115.

dicantumkan didalam perundang-undangan yang berlaku. Meskipun dalam faktanya, ada saja kendala-kendala yang menghambat proses pemilihan umum tersebut. Kendala tersebut bisa terjadi dikarenakan banyaknya oknum-oknum yang tidak bertanggung jawab yang membuat pemilu ini tidak berjalan dengan baik, seperti *money politic* dan yang biasa disebut dengan orang-orang dengan Golongan Putih (Golput).

Menurut Jimly, pentingnya diselenggarakan pemilihan umum secara berkala dikarenakan oleh beberapa sebab:<sup>5</sup>

1. Pendapat atau aspirasi rakyat mengenai berbagai aspek kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat dinamis, dan berkembang dari waktu ke waktu. Dalam jangka waktu tertentu, dapat saja terjadi bahwa sebagian besar rakyat berubah pendapatnya mengenai sesuatu kebijakan negara;
2. Disamping pendapat rakyat dapat berubah dari waktu ke waktu, kondisi kehidupan bersama dapat pula berubah, baik karena dinamika dunia internasional ataupun karena faktor dalam negeri sendiri, baik karena faktor internal manusia maupun karena faktor eksternal manusia;
3. Perubahan-perubahan aspirasi dan pendapat rakyat juga dimungkinkan terjadi karena penambahan jumlah penduduk dan rakyat yang dewasa. Mereka itu, terutama para pemilih baru (new voters) atau pemilih pemula, yang belum tentu memiliki sikap yang sama dengan orangtua mereka sendiri; dan
4. Pemilihan umum perlu diadakan secara teratur untuk menjamin terjadinya pergantian kepemimpinan negara, baik pada cabang kekuasaan eksekutif maupun legislatif.

Sistem pemilu di Indonesia dari tahun ke tahun selalu berkembang untuk mencapai suatu tatanan yang lebih baik. Pada tahun 1955 yakni pemilu erademokrasi parlementer, sistem pemilu yang terjadi adalah pemilu tidak

---

<sup>5</sup>Jimly Ashidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm . 170-171.

langsung untuk memilih anggota DPR dan anggota dewan konstituante. Adanya pemilu tidak langsung yang terjadi pada saat itu memiliki banyak perdebatan diantara para partai politik yang ada yang berujung kegagalan dan hasil pemilu tersebut dibatalkan oleh Presiden Soekarno.<sup>6</sup> Hingga akhirnya pemilu pada tahun 2004 dan 2009 terdapat perubahan pada Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 untuk mekanisme pemilu yang akhirnya bersifat pemilu langsung baik itu pada Pilpres, Pilkada dan anggota DPR dan DPRD.<sup>7</sup>

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung diatur dalam UU No. 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dan UU No 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang. Secara eksplisit ketentuan tentang pilkada langsung tercermin dalam cara pemilihan dan asas-asas yang digunakan dalam penyelenggaraan pilkada. Dalam pasal 58 UU No. 9 Tahun 2015<sup>8</sup> Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa “ Penyelenggara Pemerintah Daerah, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 57, dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri atas:

---

<sup>6</sup>Mustafa Lutfi, *op.cit.*, hlm. 4.

<sup>7</sup>*Ibid.*, hlm. 10.

<sup>8</sup>Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

- a. Kepastian hukum
- b. Tertib penyelenggara negara
- c. Kepentingan umum
- d. Keterbukaan
- e. Proporsionalitas
- f. Profesionalitas
- g. Akuntabilitas
- h. Efisiensi
- i. Efektivitas
- j. Keadilan

Secara umum dikatakan bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung itu lebih demokratis. Setidaknya ada dua alasan mengapa gagasan pemilihan langsung dianggap perlu. Pertama, untuk lebih membuka pintu bagi tampilnya kepala daerah yang sesuai dengan kehendak mayoritas rakyat sendiri. Kedua, untuk menjaga stabilitas pemerintahan agar tidak mudah dijatuhkan ditengah jalan.<sup>9</sup>

Pilkada secara langsung juga merupakan mekanisme demokratis dalam rangka rekrutmen pemimpin di daerah, dimana rakyat secara menyeluruh memiliki hak dan kebebasan untuk memilih calon-calon bersaing dalam suatu medan permainan dengan aturan main yang sama.<sup>10</sup> Axel Hadenius dalam Aurel Croissant megatakan bahwa suatu pemilih, termasuk pilkada langsung disebut demokratis kalau memiliki “makna”. Istilah “makna” merujuk pada tiga kriteria, yaitu (1) keterbukaan, (2) ketepatan dan (3) keefektifan pemilu. Ketiga kriteria tersebut harus dipenuhi bukan hanya pada saat pemungutan suara saja, melainkan juga sewaktu dilakukan kampanye dan penghitungan suara. Akhirnya, kriteria

---

<sup>9</sup> Mustafa Lutfi, *op.cit.*, hlm. 117.

<sup>10</sup> Joko J. Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 109.

itu juga berarti kepala daerah yang dipilih benar-benar akan menduduki jabatannya.<sup>11</sup>

Berbicara mengenai pilkada, akhir-akhir ini tepatnya pada tanggal 15 Februari 2017, Indonesia telah melaksanakan pilkada serentak yang dilakukan di 101 daerah di Indonesia. Pemilihan kepala daerah tersebut dilakukan untuk menetapkan kepala daerah seperti gubernur, bupati ataupun walikota. Pilkada serentak di Indonesia pada tahun 2017 ini merupakan tahun kedua bagi Indonesia untuk melaksanakan pilkada serentak yang sebelumnya juga pernah dilaksanakan di tahun 2015.

Komisioner Komisi Pemilihan Umum (KPU) RI, Arief Budiman menyatakan bahwa tujuan diadakannya pilkada serentak adalah terciptanya efektivitas dan efisiensi. Kalau pemilihan gubernur, bupati, walikota itu dilaksanakan bersamaan, hal itu dapat menghemat anggaran. Pada penghematan anggaran muncul pada saat KPU membiayai honor petugas TPS. Ia menjelaskan, jika misal pemilihan Gubernur Jawa Barat yang berbarengan dengan pemilihan bupati atau walikota, pembiayaan atas petugas TPS hanya perlu dibayarkan satu kali termasuk biaya bimbingan teknis, biaya sosialisasi, dan biaya-biaya lain untuk pembiayaan satu kali pemilihan.<sup>12</sup>

Banten merupakan salah satu daerah yang mengalami pilkada serentak 2017. Pilkada yang dilakukan di daerah Banten ini dilaksanakan untuk memilih

---

<sup>11</sup>*Ibid.*, hlm.113.

<sup>12</sup>Arief Budiman, “*Tujuan Pilkada Serentak Untuk Terciptanya Efektivitas Dan Efisiensi Anggaran*” dalam [kpuu-bintankab.go.id](http://kpuu-bintankab.go.id). Diakses pada hari Selasa, 21 Maret 2017, pukul 14.00 WIB.

Gubernur Banten untuk 5 tahun kedepan. Pasangan calon yang tersedia untuk pilkada 2017 ini terdiri dari 2 pasangan calon. Pasangan calon gubernur no urut 1 diisi oleh Wahidin Halim- Andika Hazrumy yang diusung oleh Partai Golkar, Partai Gerindra, Partai Demokrat, PKS,PKB,Partai Hanura, dan Partai Amanat Nasional. Pasangan calon gubernur no urut 2 diisi oleh Rano Karno – Embay Mulya Syarif yang diusung oleh PDIP,PPP dan Partai Nasdem.<sup>13</sup>

Untuk hasil perolehan suara dari Pilkada serentak 2017 daerah Banten ini pasangan calon Gubernur nomor urut 1 yakni Wahidin Halim-Andika Hazrumy lebih unggul dibandingkan pasangan lawannya yakni Rano Karno- Embay Mulya Syarief. Hasil rapat Pleno yang berlangsung di Hotel The Royale Krakatau, kota Cilegon Wahidin Halim- Andika Hazrumy unggul dengan perolehan suara 2.411.213, sedangkan Rano-Embay 2.321.323 atau selisih 1,90%.

14

Namun, layaknya sebuah perlombaan dimana adanya sebuah pemenang dan juga harus ada yang kalah, pasangan calon gubernur nomer urut 2 yakni Rano Karno- Embay Mulya Syarief mengaku akan melanjutkan proses pemilihan gubernur tersebut ke Mahkamah Konstitusi. Melalui kuasa hukumnya, Donny Tri Istiqomah, tim pemenangan Rano-Embay mengaku sudah menyiapkan segala hal yang diperlukan agar proses pesta demokrasi ini masuk ke ring selanjutnya yakni Mahkamah Konstitusi. Donny menyatakan bahwa pilkada Banten 2017 ini khususnya di Kota Tangerang terlalu banyak kecurangan yang terstruktur dan

---

<sup>13</sup>[Kpu-bantenprov.go.id](http://kpu-bantenprov.go.id). Diakses pada hari Selasa, 21 Maret 2017, pukul 14.30 WIB

<sup>14</sup>[Kpu-bantenprov.go.id](http://kpu-bantenprov.go.id).Diakses pada hari Selasa, 21 Maret 2017, pukul 14.30 WIB

massif terjadi. Kecurangan yang dimaksud yaitu diduga adanya penggelembungan suara dan surat keterangan (suket) palsu.<sup>15</sup>

Dari beberapa kali pemilu yang telah berlangsung baru mulai pemilu pada tahun 2004 hasil pemilu dapat dipersoalkan di Lembaga Peradilan, yaitu di Mahkamah Konstitusi, sehingga menjadi perkara atau kasus Perselisihan Hasil Pemilu (disingkat PHPU), yaitu perselisihan mengenai hasil penghitungan suara antara peserta pemilu dan Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai penyelenggara pemilu.<sup>16</sup>

Pada hari selasa 28 Februari 2017 secara resmi pasangan calon gubernur nomor urut 2 Rano Karno-Embay Mulya Syarief mendaftarkan permohonan perselisihan hasil pemilu kepala daerah (PHP Kada) Banten 2017 ke Mahkamah Konstitusi. Gugatan tersebut dilayangkan setelah sebelumnya pleno KPU Banten menyatakan pasangan calon Rano Karno-Embay Mulya Syarief mendapatkan total suara 2.321.323 suara (49,05 %) dan pasangan lawannya yakni Wahidin Halim-Andika Hazrumy mendapatkan total suara 2.411.213 suara (50,95%) yang kemudian selisih dari kedua pasangan calon tersebut adalah 89.980 suara (1,90%).<sup>17</sup>

Adanya fenomena perselisihan hasil pemilu kepala daerah di Banten ini membuat penulis tertarik untuk membuat penelitian ini, karena dengan adanya fenomenan atau kasus ini membuat peneliti ingin meneliti lebih lanjut apakah

---

<sup>15</sup>[Kpu-bantenprov.go.id](http://kpu-bantenprov.go.id). Diakses pada hari Selasa, 21 Maret 2017, pukul 14.30 WIB

<sup>16</sup>Joko J.Prihatmoko, *op.cit.*, hlm. 13.

<sup>17</sup>[Kpu-bantenprov.go.id](http://kpu-bantenprov.go.id). Diakses pada hari Selasa, 21 Maret 2017, pukul 14.30 WIB

pengajuan gugatan yang dilakukan oleh pemohon ini dapat dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi untuk disidangkan atau tidak, yang kesemuanya ini dilakukan demi menjunjung tinggi rasa keadilan bagi masyarakat Banten khususnya.

**B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimanakah pelaksanaan pilkada 2017 di Provinsi Banten?
2. Apakah pertimbangan hukum pemohon mengajukan gugatan kepada Mahkamah Konstitusi?
3. Bagaimanakah pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi dalam mengambil putusan terkait sengketa pilkada 2017 di Provinsi Banten ?

**C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui pelaksanaan pilkada 2017 di Provinsi Banten
2. Untuk mengetahui pertimbangan hukum pemohon mengajukan gugatan kepada Mahkamah Konstitusi
3. Untuk mengetahui pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi dalam mengambil putusan terkait sengketa pilkada 2017 di Provinsi Banten

**D. Tinjauan Pustaka**

**a. Kajian Teori Demokrasi**

Telaah tentang tolak-tarik antara peranan negara dan masyarakat tidak dapat dilepaskan dari telaah tentang demokrasi karena dua alasan. Pertama,

hampir semua negara didunia ini telah menjadikan demokrasi sebagai dasarnya yang fundamental sebagai telah ditunjukkan oleh hasil studi UNESCO pada awal 1950-an yang mengumpulkan lebih dari 100 sarjana Barat dan Timur, sementara di negara-negara demokrasi itu pemberian peranan kepada negara dan masyarakat hidup dalam porsi yang berbeda-beda (kendali sama-sama negara demokrasi). kedua, demokrasi sebagai asas kenegaraan secara esensial telah memberikan arah bagi peranan masyarakat untuk menyelenggarakan negara sebagai organisasi tertingginya tetapi ternyata demokrasi itu berjalan dalam rute yang berbeda-beda<sup>18</sup>

Tiga rute yang sampai saat ini bisa dicatat tentang upaya menuju demokrasi modern yaitu revolusi borjuis yang ditandai dengan kapitalisme dan parlementerisme (Perancis, Inggris), revolusi dari atas yang juga kapitalis dan reaksioner yang berpuncak pada fasisme (Jerman), dan revolusi petani tertentu disokong oleh kaum buruh (seperti Rusia dan Cina).<sup>19</sup>

Demokrasi berasal dari kata Yunani “kratos” kekuasaan dan “demos” oleh rakyat, sehingga sering diartikan pemerintahan dari rakyat untuk rakyat. Menurut Sartori, demokrasi merupakan istilah yang bersifat universal namun tidak ada satu sistem demokrasi yang berlaku untuk semua bangsa.<sup>20</sup> Menyangkut pengertian dari istilah demokrasi, ternyata tidak ditemukan keseragaman pandang diantara para pakar ilmu hukum. Hal ini mungkin disebabkan karena perbedaan sudut pandang. W.A Bonger mendefinisikan demokrasi adalah bentuk pemerintahan dari suatu kesatuan hidup yang memerintah diri sendiri, dalam hal

---

<sup>18</sup> Moh.Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm.5.

<sup>19</sup> *Ibid.*, hlm. 6.

<sup>20</sup> Sulardi, *Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial Murni*, Setara Press, Malang, 2012 hlm. 23.

mana sebagian besar anggotanya turut mengambil bagian baik langsung maupun tidak langsung, dan dimana terjamin kemerdekaan rohani dan persamaan bagi hukum dan anggota-anggotanya telah terliputi oleh semangatnya.<sup>21</sup>

Dalam kaitan tersebut Roger H.Soltau mengemukakan definisi demokrasi adalah suatu rangka politik dan sosial bagi suatu masyarakat berdasarkan prinsip-prinsip kebebasan dan persamaan hak bagi setiap orang. Joseph A.Schumpeter memberikan pengertian demokrasi sebagai suatu metode politik, suatu pola bangunan hukum untuk sampai pada keputusan politik dimana individu-individu mendapat kekuasaan untuk memutuskan melalui perjuangan berlomba guna mendapatkan suara rakyat.<sup>22</sup>

Henry B.Mayo memberikan pemahaman tentang demokrasi sebagai sistem politik. Menurutnya sistem politik yang demokratis ialah dimana kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan berkala yang berdasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjamin kebebasan politik. Pandangan yang hampir senada pernah dikemukakan sebelumnya oleh C.F Strong, ia mengatakan bahwa demokrasi sebagai suatu sistem pemerintahan dalam hal mana mayoritas anggota dewasa dari masyarakat politik ikut serta melalui cara perwakilan yang menjamin bahwa pemerintah akhirnya mempertanggungjawabkan tindakan-tindakannya kepada mayoritas itu. Dengan

---

<sup>21</sup>Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat ( Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-Negara Lain*, Nusa Media, Bandung, 2007, hlm. 42.

<sup>22</sup>*Ibid.*

lain perkataan, negara demokrasi didasari oleh sistem perwakilan yang menjamin kedaulatan rakyat.<sup>23</sup>

Demokrasi menuntut terwujudnya kemerdekaan dan keadilan bagi warga negara dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Oleh karena itu, Usep Ranawidjaya dalam memberikan pembahasan terhadap prasaran Ismail Sunny tentang mekanisme demokrasi pancasila dalam seminar hukum nasional kedua pada bulan Desember 1968 seperti yang dikutip oleh Sri Soemantri mengemukakan adanya empat unsur penting yaitu<sup>24</sup>:

- a. Keyakinan bahwa keadaan masyarakat senantiasa berubah-ubah dan bergerak ke arah yang lebih maju;
- b. Keyakinan bahwa perubahan masyarakat itu terjadi karena dorongan dan perbuatan manusia dan oleh karenanya manusia dapat dan harus berbuat untuk membentuk keadaan yang lebih maju;
- c. Keyakinan bahwa dalam kehidupan bermasyarakat/bernegara harus ada toleransi, konsesi dan saling memberi; dan
- d. Keyakinan akan kebenaran akal sehat, yaitu bahwa pada akhirnya akal sehatlah yang akan mencapai kemenangan diatas akal yang tidak sehat.

Berdasarkan point-point yang telah dijelaskan di atas, pada intinya menjelaskan bahwa sebenarnya demokrasi bagi masyarakat Indonesia sangatlah penting. Adanya demokrasi memberikan keyakinan-keyakinan yang kuat pada diri/setiap warga Negara Indonesia yang mana keyakinan tersebut membuat Negara Indonesia bergerak untuk lebih maju.

---

<sup>23</sup>*Ibid.*, hlm. 43.

<sup>24</sup> Sulardi, *op.cit.*, hlm. 27.

**b. Kajian Teori Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Penyelesaian Sengketa Pilkada**

Perubahan UUD 1945 melahirkan lembaga baru di bidang kekuasaan kehakiman yaitu Mahkamah Konstitusi, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 24 ayat (2), yang berbunyi sebagai berikut: “ Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”.<sup>25</sup>

Dalam pemahaman kita, dengan melihat konstruksi yang digambarkan dalam konstitusi dan diterima secara universal, terutama di negara-negara yang telah mengadopsi lembaga Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan mereka. Mahkamah konstitusi mempunyai fungsi untuk mengawal (*to guard*) konstitusi, agar dilaksanakan dan dihormati baik penyelenggara kekuasaan negara maupun warga negara. Mahkamah konstitusi juga menjadi penafsir akhir konstitusi.<sup>26</sup>

Di beberapa negara bahkan dikatakan bahwa Mahkamah Konstitusi juga menjadi pelindung (*protector*) konstitusi. Sejak di inkorporasi-kannya hak-hak asasi manusia dalam UUD 1945, hemat kami fungsi pelindung (*protector*) konstitusi dalam arti melindungi hak-hak asasi manusia (*fundamental rights*)

---

<sup>25</sup>Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm. 135.

<sup>26</sup>Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm.7

jugabenar adanya. Akan tetapi, dalam penjelasan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi dikatakan sebagai berikut.<sup>27</sup>

“... salah satu substansi penting perubahan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 adalah keberadaan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara yang berfungsi menangani perkara tertentu dibidang ketatanegaraan, dalam rangka menjaga konstitusi agar dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi. Keberadaan Mahkamah Konstitusi sekaligus untuk menjaga terselenggaranya pemerintahan negara yang stabil, dan juga merupakan koreksi terhadap pengalaman kehidupan ketatanegaraan di masa lalu yang ditimbulkan tafsir ganda terhadap konstitusi.”

Berkenaan dengan tugas dan wewenang Mahkamah Konstitusi, Pasal 24C menegaskan bahwa “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum”.<sup>28</sup>

Di samping itu, Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh presiden dan/atau wakil presiden menurut UUD. Perlu dicatat bahwa putusan ini sifatnya tidak final karena tunduk pada (*subject to*) putusan MPR, lembaga politik yang berwenang memberhentikan presiden (Pasal 7A). Jadi berbeda dengan di Amerika Serikat yang mendahulukan proses politik daripada proses hukum.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945

<sup>29</sup> Ni'matul Huda, *op.cit.*, hlm. 135.

Mengapa keduanya dinilai perlu dipisahkan? Menurut Jimly Asshidiqie, karena pada hakikatnya, keduanya memang berbeda. Mahkamah Agung lebih merupakan pengadilan keadilan (*court of justice*), sedangkan Mahkamah Konstitusi lebih berkenaan dengan lembaga pengadilan hukum (*court of law*).<sup>30</sup>

Secara konstitusional, Mahkamah Konstitusi merupakan organ hukum (*Organ des Rechts*) dan bukan sebagai organ politik (*Organ der Politik*). Namun, sejumlah kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi sebetulnya berhubungan sangat erat dengan politik dan karena itu putusan-putusan yang dijatuhkan oleh Mahkamah Konstitusi memiliki pengaruh atau dampak politik, meskipun proses pembuatan putusan di Mahkamah Konstitusi adalah proses hukum dan bukan proses politik. Artinya, Mahkamah Konstitusi pada dasarnya adalah lembaga negara yang sangat berdekatan dengan dimensi politik, meskipun fungsi yang harus dijalankannya merupakan wilayah hukum. Sebagai lembaga kehakiman yang merdeka dan imparsial, tentu saja Mahkamah Konstitusi harus independen dan netral dari segala bentuk pengaruh dan partisan politik.<sup>31</sup>

### c. **Kajian Teori Pemilihan Kepala Daerah**

Pemilihan langsung kepala daerah/wakil kepala daerah oleh rakyat di daerah bersangkutan secara formal tidak diatur oleh Undang-Undang Dasar 1945 pasca amandemen, karenanya untuk penyelenggaraan pemilihan langsung kepala

---

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> Munafrizal Manan, *Penemuan Hukum oleh Mahkamah Konstitusi*, Mandar Maju, Bandung, 2012, hlm. 40.

daerah/wakil kepala daerah oleh rakyat bersangkutan dengan cara lain asalkan demokrasi.<sup>32</sup>

Dalam perspektif sosiologi hukum, secara umum penegakan hukum dalam pemilu dan pilukada masih cukup lemah. Hukum tentang pilukada belum terlembagakan secara baik, sehingga proses penyelesaian pelanggaran dan penyimpangan tidak dapat dikelola secara elegan tapi justru memicu konflik berkepanjangan.<sup>33</sup>

Hampir tidak dapat dipisahkan antara konsep pilkada dan otonomi daerah. Artinya, ada korelasi yang signifikan analisis pemilihan kepala daerah dengan pergeseran konsep otonomi daerah, bahwa otonomi daerah merupakan konteks bahkan prasyarat dari adanya pemilihan kepala daerah.<sup>34</sup>

Otonomi daerah, seperti diketahui muncul karena adanya instrumen desentralisasi. Instrumen ini hadir karena mustahilnya kehidupan bernegara diselenggarakan secara sentralistik belaka. Yang harus diperhatikan bahwa baik dalam praktik maupun wacana akademik, instrumen ini memiliki serangkaian nilai yang ingin diraih. Nilai-nilai tersebut sangat penting dalam kehidupan bernegara yang beradab, selanjutnya desentralisasi sendiri menjadi sepadan

---

<sup>32</sup> Noor M. Aziz, *Pemilihan Kepala Daerah*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, Jakarta, 2011, hlm. 73.

<sup>33</sup> Ramlan Surbakti, *Dinamika Sengketa Hukum Administrasi di Pilukada*, Rangkang Education, Yogyakarta, 2014, hlm. 81.

<sup>34</sup> Muchammad Isnaeni Ramdhan, *Kompendium Pemilihan Kepala Daerah (PILKADA)*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, Jakarta, 2009, hlm. 20.

dengan nilai-nilai tersebut. Nilai-nilai yang dimaksud antara lain: *nation-building*, demokratisasi, *local-autonomy*, efisiensi, dan pembangunan sosial-ekonomi.<sup>35</sup>

Berdasarkan Pasal 59 ayat 1 dan 2 UU No 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa:<sup>36</sup>

- a. Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah yang disebut kepala daerah; dan
- b. Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk daerah provinsi disebut gubernur, untuk daerah kabupaten disebut bupati, dan untuk daerah kota disebut walikota.

Secara umum pengaturan pilkada diatur berdasarkan Pasal 22E jo Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, UU No. 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor Tahun 1 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Pilkada diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dengan diawasi oleh Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu) Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota. Khusus di Nanggroe

---

<sup>35</sup>*Ibid.*

<sup>36</sup>Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Aceh Darussalam, Pilkada diselenggarakan oleh Komisi Independen Pemilihan (KIP) dengan diawasi oleh Panitia Pengawas Pemilihan Aceh (Panwaslih Aceh).<sup>37</sup>

## **E. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Bahwa jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yang didukung dengan data empiris

### **2. Pendekatan Penelitian**

Bahwa adanya metode merupakan suatu unsur yang mutlak ada dalam suatu penelitian. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yang didukung dengan data empiris. Dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan, buku-buku/literature hukum serta bahan terkait yang penulis dapatkan dengan membaca jurnal-jurnal, surat kabar, dan bahan-bahan bacaan lepas lainnya serta dengan mengakses situs internet (website) dan juga didukung melalui wawancara kepada KPU Provinsi Banten, tim sukses pasangan calon gubernur nomor 1 dan tim sukses pasangan calon gubernur nomor 2.

### **3. Objek Penelitian**

Penyelesaian sengketa pilkada 2017 di Provinsi Banten oleh Mahkamah Konstitusi

---

<sup>37</sup>Muchammad Isnaeni Ramdhan, *op.cit.*, hlm .50.

#### **4. Subjek Penelitian**

KPU Provinsi Banten

Tim sukses pasangan calon gubernur nomor 1

Tim sukses pasangan calon gubernur nomor 2

#### **5. Sumber Data Penelitian**

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini meliputi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

a. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum bersifat ototatif, artinya sumber-sumber hukum yang dibentuk oleh pihak yang berwenang. Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan, catatan resmi dalam pembuatan perundang-undangan. Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini yaitu

- i. Hasil penetapan suara pilkada 2017 di Provinsi Banten
- ii. Undang- Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor Tahun 1 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang
- iii. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

- iv. Hasil putusan sidang Mahkamah Konstitusi terkait dengan sengketa pilkada serentak 2017 di Provinsi Banten.
- v. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan yang memberikan kejelasan mengenai primer. Terdiri dari buku-buku, jurnal hukum, kamus hukum, dan hasil wawancara terhadap KPU Provinsi Banten, tim sukses pasangan calon gubernur nomor 1 dan tim sukses pasangan calon gubernur nomor 2.

**6. Teknik Pengumpulan Data**

Penelitian ini melakukan pengumpulan data dengan melalui penelitian kepustakaan melalui data tertulis berupa mengkaji dan meneliti peraturan perundang-undangan yang kaitannya dengan penyelesaian sengketa pilkada 2017 di Provinsi Banten dengan didukung hasil wawancara terhadap KPU Provinsi Banten.

**7. Analisis Data**

Analisis bahan hukum pertama yang dilakukan adalah mengkaji dan menelusuri bahan hukum primer berupa

- a. Hasil penetapan suara pilkada 2017 di Provinsi Banten

- b. Undang- Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor Tahun 1 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang
- c. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
- d. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pencalonan T Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota.

Setelah itu dilakukanlah pengurutan data yang kemudian dikatitkan dengan wawancara terhadap KPU Provinsi Banten, tim sukses pasangan calon gubernur no 1 dan tim sukses pasangan calon gubernur nomor 2 dan hasil putusan sidang Mahkamah Konstitusi terkait dengan sengketa pilkada 2017 di Provinsi Banten.

#### **F. Sistematika Penulisan**

Didalam penulisan hukum ini terdapat 5 (lima) bab. Masing-masing perinciannya sebagai berikut:

##### **1. BAB I PENDAHULUAN**

Bab ini akan mengulas latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian dan diakhiri dengan sistematika penulisan, dengan maksud agar pemahaman para pembaca dapat sesuai dengan permasalahan yang akan dikaji oleh penulis.

2. **BAB II TINJAUAN UMUM DEMOKRASI, KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI DAN PENYELESAIAN SENGKETA PILKADA**

Bab ini akan menjelaskan mengenai demokrasi, kewenangan mahkamah konstitusi dan penyelesaian sengketa pilkada.

3. **BAB III KEDUDUKAN KEPALA DAERAH DALAM PENYELENGGARAAN OTONOMI DAERAH**

Bab ini akan menjelaskan mengenai kedudukan kepala daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah.

4. **BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Bab ini berisi pemaparan hasil penelitian oleh penulis terhadap permasalahan dalam penelitian, yaitu meneliti penyelesaian sengketa pilkada 2017 di Provinsi Banten oleh Mahkamah Konstitusi.

5. **BAB V PENUTUP**

Bab ini berisi kesimpulan dan saran. Kesimpulan adalah perolehan dari BAB IV mengenai pembahasan dan pokok permasalahan dalam penelitian ini. Dengan diperolehnya kesimpulan terkait permasalahan

yang diteliti, penulis mencoba memberikan saran terhadap kekurangan yang ada.

## BAB II

### Tinjauan Umum Demokrasi, Kewenangan Mahkamah Konstitusi dan Penyelesaian Sengketa Pilkada

#### A. Teori Demokrasi

##### 1. Pengertian Demokrasi

Kata “demokrasi” merupakan turunan dari bahasa Yunani. Kata “*democracy*” masuk dalam perbendaharaan bahasa Inggris baru sejak abad ke 16. Sebelumnya, kata ini lebih dahulu dikenal dalam bahasa Perancis “*demokratie*” yang sebenarnya berasal dari bahasa Yunani “*demokratia*”. Akar maknanya “*demos*” yang berarti rakyat dan “*kratos*” yang berarti memerintah.<sup>38</sup>

Pada awalnya, demokrasi dimaknai sebagai bentuk pemerintahan yang dilawankan dengan bentuk monarki dari aristokrasi. Sehingga menjadi *contradictio interminus* apabila pada waktu itu disebut adanya negara kerajaan demokrasi, yang mana bentuk ini baru dikenal pada perkembangan demokrasi dewasa ini. Republik adalah cermin satu-satunya dari pemerintahan demokrasi.<sup>39</sup>

Demokrasi juga mempunyai arti penting bagi masyarakat yang menggunakannya, sebab dengan demokrasi hak masyarakat untuk menentukan sendiri jalannya organisasi negara dijamin. Oleh sebab itu, hampir semua pengertian yang diberikan untuk istilah demokrasi ini selalu memberikan posisi

---

<sup>38</sup>Harjono, *Transformasi Demokrasi Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta, 2009, hlm. 20.

<sup>39</sup>*Ibid.*

penting bagi rakyat kendati secara operasional implikasinya di berbagai negara tidak selalu sama.<sup>40</sup>

## 2. Sejarah Pemikiran Demokrasi

Secara konseptual pemikiran demokrasi yang berkembang di Indonesia banyak dipengaruhi oleh perkembangan pemikiran demokrasi di luar Indonesia. Khususnya suatu pemikiran demokrasi yang dikembangkan oleh elit intelektual pada masa pergerakan dan sesudahnya. Namun, sebagai suatu praktek kehidupan berbangsa dan bernegara, demokrasi sudah diterapkan oleh sebagian masyarakat di nusantara ini jauh sebelum berinteraksi dengan bangsa Barat.<sup>41</sup>

Kisah demokrasi dari awal perkembangannya sampai sekarang mempunyai citra kasih keberhasilan. Semakin banyak orang dapat menikmati menjadi warga negara yang mempunyai hak pilih atau dapat terpilih menjadi pemegang keputusan publik, sementara ketika berperan sebagai pembuat keputusan, mereka mewakili kepentingan dari konstituenya. Namun, meskipun demikian, kemenangan demokrasi bukanlah cerita mulus. Masih banyak hal yang belum terpecahkan. Transformasi politik masih meninggalkan banyak persoalan. Demikian juga masih banyak hal yang belum terjawab yang timbul dari praktek maupun pemikiran-pemikiran demokrasi.<sup>42</sup>

Adanya pemahaman bahwa manusia adalah makhluk politik lahir dari pemikiran filsafat Yunani.<sup>43</sup> Sistem demokrasi yang terdapat di negara kota (*city state*) Yunani Kuno abad ke-6 sampai abad ke-3 S.M merupakan demokrasi

---

<sup>40</sup> Moh. Mahfud MD, *op.cit.*, hlm. 7.

<sup>41</sup> Ainul Yaqin, *Membangun Aksi Demokrasi*, Averroes Press, Malang, 2007, hlm. 3.

<sup>42</sup> Harjono, *op.cit.*, hlm.19.

<sup>43</sup> *Ibid.*, hlm. 23.

langsung (*direct de-mocracy*) yaitu suatu bentuk pemerintahan di mana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Sifat langsung dari demokrasi Yunani dapat diselenggarakan secara efektif karena berlangsung dalam kondisi yang sederhana, wilayahnya terbatas (negara terdiri dari kota dan daerah sekitarnya) serta jumlah penduduk sedikit (300.000 penduduk dalam satu negara kota).<sup>44</sup>

Kedudukan hak dan kewajiban negara yang demikian ini tentu berbeda dengan konsep pemikiran liberal. Tatanan politik dihadirkan sebagai kendaraan untuk menyatakan dan merealisasikan kodrat mereka. Hidup yang baik dan terpenuhi hanya mungkin di dalam polis. Pemisahan antara negara dan masyarakat, masyarakat dan pemerintah, pejabat dan rakyat, adalah bukan bagian pandangan filsafat dari negara kota Athena.<sup>45</sup>

Sayang Athena tidak berkembang menjadi pemerintahan yang demokratis, tapi feodal dan kekuasaan turun-temurun menurut dinasti. Lalu paham demokrasi ini berkembang lagi pada masa Renaissance<sup>46</sup>. Renaissance adalah aliran yang menghidupkan kembali minat kepada kesusasteraan dan kebudayaan Yunani Kuno yang selama abad pertengahan telah disisihkan. Aliran ini membelokkan perhatian yang tadinya semata-mata diarahkan kepada tulisan-

---

<sup>44</sup> Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi & Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 10.

<sup>45</sup> Harjono, *loc.cit.*, hlm. 23.

<sup>46</sup> Eko Prasetyo, *Demokrasi Tidak Untuk Rakyat*, Resist Book, Yogyakarta, 2005, hlm. 10.

tulisan keagamaan ke arah soal-soal keduniawian dan mengakibatkan timbulnya pandangan-pandangan baru.<sup>47</sup>

Salah satu di antaranya adalah Machieveli yang menyusun karya dengan judul *Discorsi* (Politik Kerakyatan). Dalam buku ini dilukiskan adanya tiga pola kekuasaan yang mampu menjunjung kepentingan rakyat, yakni:<sup>48</sup>

- a. Kerajaan (*principato*);
- b. Dewan perwakilan kalangan atas atau aristokrasi (*ottimati*); dan
- c. Partisipasi seluruh rakyat atau demokrasi (*popolare*).

Demokrasi tidak lahir begitu saja. Setelah sebelumnya belajar dari peradaban Yunani yang merupakan akar lahirnya berbagai ilmu pengetahuan. Para ilmuan lebih menitikberatkan demokrasi sebagai sebuah konsep untuk menuju kehidupan bernegara yang lebih baik dan bermartabat, meski ada beberapa ilmuan yang menilai demokrasi bukan sebagai jalan untuk menuntun ke arah yang lebih baik. Perdebatan tentang konsep demokrasi bukanlah satu-satunya sistem terbaik ini terus berlangsung hingga abad ke 21.<sup>49</sup>

Masyarakat menciptakan demokrasi. Demokrasi merupakan hasil dari rekayasa yang mereka ciptakan sendiri. Berabad-abad lamanya mereka memberikan model pemaknaan kepadanya, menciptakan kesalahan fatal pada suatu saat, dikarenakan kehendak masyarakat itu sendiri, dan mencapai perkembangan

---

<sup>47</sup> Ellydar Chaidir, *Negara Hukum, Demokrasi dan Konstalasi Ketatanegaraan Indonesia*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007, hlm. 76.

<sup>48</sup> Eko Prasetyo, *loc.cit.*, hlm 10.

<sup>49</sup> M. Thalhah, *Demokrasi dan Negara Hukum*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2008, hlm. 4.

yang luar biasa pada saat yang lain. Di banyak negeri, sudah lama sekali orang tahu tentang demokrasi. Mereka mengetahuinya dengan mencoba kemungkinan untuk bisa berkumpul di sebuah kampung dan menyetujui sebuah kesepakatan bersama. Mereka juga mengetahuinya lewat karya-karya mereka di organisasi dunia. Namun, cerita demokrasi belumlah selesai. Cerita tersebut akan terus berlanjut selama masih ada orang yang terus memberikan kontribusi bagi pertumbuhannya.<sup>50</sup>

### 3. Unsur-Unsur Demokrasi

Sebuah negara dapat dikatakan demokratis paling tidak memenuhi unsur-unsur yaitu:<sup>51</sup>

- a. Ada kebebasan untuk membentuk dan menjadi anggota perkumpulan;
- b. Ada kebebasan untuk menyatakan pendapat;
- c. Ada hak untuk memberikan suara dalam pemungutan suara;
- d. Ada kesempatan untuk dipilih atau menduduki berbagai jabatan pemerintah atau negara;
- e. Ada hak bagi para aktivis politik berkampanye untuk memperoleh dukungan atau suara;
- f. Terdapat berbagai sumber informasi;
- g. Ada pemilihan yang bebas dan jujur; dan
- h. Semua lembaga yang bertugas merumuskan kebijakan pemerintah, harus bergantung pada keinginan rakyat.

Senada dengan itu, Danohoe mengemukakan bahwa demokrasi yang universal mengandung unsur-unsur :<sup>52</sup>

- a. *The contest of regular free and fair elections (by many parties) conucted by secret ballot on the basis of universal adult sufrage* (adanya aturan pemilihan umum yang bebas dan jujur (oleh beberapa partai) yang diselenggarakan dengan surat suara rahasia bagi orang dewasa yang mempunyai hak pilih universal);

---

<sup>50</sup>Richard M. Ketchum, *Pengantar Demokrasi*, Niagara, Yogyakarta, 2004, hlm. 9

<sup>51</sup> Sarja, *Negara Hukum Teori Dan Praktek*, Thafa Media, Yogyakarta, 2016, hlm. 30.

<sup>52</sup> In'aul Mushoffa, *Konsep Memperdalam Demokrasi*, Intrans Publishing, Yogyakarta, 2016, hlm. 24-25.

- b. *There is separation of powers, an independent judiciary and free press* (adanya pemisahan kekuasaan, peradilan yang merdeka dan kebebasan pers);
- c. *There is respect for the rule of law* (adanya penghormatan terhadap aturan-aturan hukum);
- d. *Human rights and the rights of minorities are respected* (adanya penghormatan terhadap hak asasi manusia dan hak-hak golongan minoritas); dan
- e. *An independent, efficient and accountable civil service exercises prudent management of public resources* (adanya pemerintahan yang mandiri, efisien dan bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan umum).

Unsur-unsur demokrasi yang disebut oleh Dahl, Sargent, dan Danohoe merupakan prasyarat minimal dalam negara demokrasi. Dalam praktiknya, perjalanan demokrasi di Indonesia mengalami pasang surut. Demokrasi Indoneisa yang berjalan sejak kemerdekaan sampai 1959 disebut-sebut sebagai era keemasan.<sup>53</sup>

#### 4. Ciri-ciri Demokrasi

Dapat dijabarkan ciri-ciri demokrasi sebagai berikut:<sup>54</sup>

- a. Pemilihan pejabat oleh semua untuk semua;
- b. Pemerintahan oleh semua untuk masing-masing dan masing-masing pada gilirannya untuk semua;
- c. Jabatan diisi dengan cara undian, atau oleh semuanya, atau tidak sama sekali berdasarkan pengalaman atau keterampilan;
- d. Masa waktu jabatan tidak didasarkan pada pada kualifikasi pemilikan harta kekayaan;
- e. Orang yang sama tidak akan menduduki jabatan yang sama untuk kedua kalinya. Kalau dilakukan, harus sangatlah jarang dan hanya dalam hal yang berhubungan dengan keadaan perang;
- f. Masa jabatan yang sesingkat-singkat mungkin ;
- g. Juri harus dipilih dari seluruh warga dan mengadili semua hal yang penting dan dalam tingkat yang tertinggi, seperti hal-hal yang mempengaruhi konstitusi dan perjanjian antar individu;

---

<sup>53</sup>*Ibid.*

<sup>54</sup> Harjono, *op.cit.*, hlm 25-26.

- h. Dewan sebagai kekuasaan yang berdaulat dalam segala hal, atau paling tidak, hal-hal yang penting. Pejabat-pejabat tidak mempunyai kewenangan kedaulatan kepada yang lain ataupun pada sedikit orang;
- i. Gaji untuk anggota dewan, hakim peradilan, dan pejabat pemerintahan adalah sama besarnya sebagaimana untuk warga biasa yang berhak mendapatkan makan dalam menjalankan jabatannya;
- j. Karena kelahiran, kekayaan dan pendidikan adalah tanda-tanda dalam menentukan oligarkhi, dengan demikian, hal yang sebaliknya yaitu : dilahirkan dari kalangan rendah, berpendapatan rendah, dan pekerjaan kasar adalah ciri dari demokrasi; dan
- k. Tidak ada jabatan yang mempunyai masa berulang bersambung, dan jika diperlukan, pengisian jabatan tersebut harus dilakukan secara undian dari calon-calon yang ada.

Demikianlah ciri-ciri umum demokrasi yang disampaikan oleh Aristoteles dalam karyanya, *Politics*. Bagi pandangan seorang demokrat, kebebasan dan persamaan adalah sangat erat terkait. Ada dua kriteria dari kebebasan, yakni *pertama*, memerintah dan diperintah secara bergantian dan *kedua* hidup sebagaimana yang dipilihnya sendiri.<sup>55</sup>

## 5. Asas-asas Demokrasi

Sebuah negara hukum demokrasi mempunyai lima normatif yang fundamental, yaitu:<sup>56</sup>

- a. Asas legaliteit;
- b. Perlindungan hak-hak dasar;
- c. Asas pengawasan oleh peradilan;
- d. Pemisahan kekuasaan; dan
- e. Demokrasi.

Dahlan Thaib dalam bukunya *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Konstitusi* menyebutkan “Asas kedaulatan rakyat atau paham demokrasi

---

<sup>55</sup>*Ibid.*

<sup>56</sup>*Ibid.*, hlm. 28.

mengandung dua arti : *Pertama*, demokrasi yang berkaitan dengan sistem pemerintahan atau bagaimana caranya rakyat diikutsertakan dalam penyelenggaraan pemerintahan, dan yang *kedua*, demokrasi sebagai asas yang dipengaruhi keadaan kultural, historis satu bangsa sehingga muncul istilah demokrasi konstitusional, demokrasi rakyat dan demokrasi pancasila”.<sup>57</sup>

## 6. Prinsip-prinsip demokrasi

Ada beberapa hal yang mungkin menjadi sebuah cita-cita dalam mewujudkan kesejukan iklim demokrasi bangsa kita, di antaranya adalah merealisasikan prinsip-prinsip di bawah ini:<sup>58</sup>

- a. *Participation*  
Setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui sistem perwakilan. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berorganisasi serta berpartisipasi secara konstruktif;
- b. *Rule of Law*  
Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama hukum untuk HAM;
- c. *Transparency*  
Transparansi dibangun atas dasar arus informasi. Informasi harus dapat dipahami dan dapat dimonitori;
- d. *Responsiveness*  
Lembaga-lembaga dan proses-proses harus mencoba untuk melayani setiap stakeholders;
- e. *Consensus orientation*  
*Good governance* menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan-pilihan yang terbaik bagi kepentingan yang lebih luas;
- f. *Equity*  
Semua warga negara mempunyai jaminan kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan hidup mereka;
- g. *Effectiveness and efficiency*  
Proses-proses dan lembaga-lembaga sebaik mungkin menghasilkan sesuatu sesuai dengan apa yang digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia;

---

<sup>57</sup> Muhammad Zulfan Hakim, *Demokrasi dalam Pilkada di Indonesia*, Jurnal Humanis, Fakultas Hukum Universitas Hasanudin, 2010, hlm.2.

<sup>58</sup> Ainul yaqin, *op.cit.*, hlm 35.

- h. *Accountability*  
Para pembuat keputusan dalam pemerintahan bertanggung jawab kepada publik dan lembaga-lembaga stakeholders;
- i. *Strategic vision*  
Para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif *good governance* dan pengembangan manusia yang luas dan jauh ke depan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan; dan
- j. Pemilu berkala<sup>59</sup>  
Pemilihan umum, selain mekanisme sebagai menentukan komposisi pemerintahan secara periodik, sesungguhnya merupakan sarana utama bagi partisipasi politik individu yang hidup dalam masyarakat yang luas, kompleks dan modern.

Menurut Jimly, prinsip demokrasi adalah dapat menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang diterapkan dan ditegakkan benar-benar mencerminkan perasaan keadilan masyarakat. Hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak boleh ditetapkan dan diterapkan secara sepihak oleh dan atau hanya untuk kepentingan penguasa. Hal ini bertentangan dengan prinsip demokrasi. Hukum tidak dimaksudkan untuk hanya menjamin kepentingan keadilan bagi semua orang. Dengan demikian, negara hukum yang dikembangkan bukan *absolute rechtsstaat*, melainkan *demokratische rechtsstaat*.<sup>60</sup>

Selain itu langkah awal mendukung alam reformasi dan denyut nadi demokrasi bangsa ini untuk tidak mati atau salah jalur layaknya tiga dekade sejarah buram perjalanan bangsa dulu, pun pula jangan sampai demokrasi mati suri atau mungkin berkembang bebas tanpa arah (keblinger) tujuan, dibutuhkan

---

<sup>59</sup> Muhammad Zulfan Hakim, *op.cit.* hlm. 8.

<sup>60</sup> Alwi Wahdudi, *Hukum Tata Negara Indonesia dalam Perspektif Pancasila Pasca Reformasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2013, hlm. 215-216.

keseriusan dari semua pilar-pilar demokrasi, termasuk tiga kunci penentu demokrasi diatas yakni, negara, *civil society* dan market (*capital*).<sup>61</sup>

## 7. Tipe-tipe demokrasi di Indonesia

Indonesia telah mengalami beberapa kali pasang surut demokrasi, yang di antaranya sebagai berikut:<sup>62</sup>

### a. Demokrasi Masa Revolusi (1945-1950)

Tahun 1945 – 1950, Indonesia masih berjuang menghadapi Belanda yang ingin kembali ke Indonesia. Pada saat itu pelaksanaan demokrasi belum berjalan dengan baik. Hal itu disebabkan oleh masih adanya revolusi fisik. Pada awal kemerdekaan masih terdapat sentralisasi kekuasaan hal itu terlihat Pasal 4 Aturan Peralihan UUD 1945 yang berbunyi sebelum MPR, DPR dan DPA dibentuk menurut UUD ini segala kekuasaan dijalankan oleh Presiden dengan dibantu oleh KNIP. Untuk menghindari kesan bahwa negara Indonesia adalah negara yang absolut pemerintah mengeluarkan.<sup>63</sup>

- i. Maklumat Wakil Presiden No. X tanggal 16 Oktober 1945, KNI berubah menjadi lembaga legislatif;
- ii. Maklumat Pemerintah tanggal 3 Nopember 1945 tentang Pembentukan Partai Politik; dan
- iii. Maklumat Pemerintah tanggal 14 Nopember 1945 tentang perubahan sistem pemerintahn presidensil menjadi parlementer.

Setelah pemerintah mengeluarkan 3 pmaklumat tersebut kemudian Indonesia mengalami masa orde lama.

---

<sup>61</sup>*Ibid.*

<sup>62</sup>Arif Wijaya, *Demokrasi dalam Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Jurnal Hukum dan Perundangan Islam, VOLUME 4, NOMOR 1, APRIL 2014.

<sup>63</sup>*Ibid*, hlm. 3.

## **b. Demokrasi Masa Orde Lama (1950-1965)**

### **i. Masa Demokrasi Liberal (1950-1959)**

Pelaksanaan demokrasi liberal sesuai dengan konstitusi yang berlaku saat itu, yakni Undang Undang Dasar Sementara 1950. Kondisi ini bahkan sudah dirintis sejak dikeluarkannya maklumat pemerintah tanggal 16 Oktober 1945 dan maklumat tanggal 3 November 1945, tetapi kemudian terbukti bahwa demokrasi liberal atau parlementer yang meniru sistem Eropa Barat kurang sesuai diterapkan di Indonesia. Tahun 1950 sampai 1959 merupakan masa berkiprahnya parta-partai politik. Praktik demokrasi pada masa ini dinilai gagal disebabkan oleh dominannya partai politik, landasan sosial ekonomi yang masih lemah, tidak mempunya konstituante bersidang untuk mengganti UUDS 1950. Atas dasar kegagalan itu maka Presiden mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959:<sup>64</sup>

- a) Bubarkan konstituante;
- b) Kembali ke UUD 1945 tidak berlaku UUD S 1950; dan
- c) Pembentukan MPRS dan DPAS.

### **ii. Masa Demokrasi Terpimpin (1959-1965)**

Demokrasi terpimpin adalah sebuah sistem demokrasi dimana seluruh keputusan serta pemikiran berpusat pada pemimpin negara. Konsep sistem Demokrasi Terpimpin pertama kali diumumkan oleh Presiden Soekarno dalam pembukaan sidang konstituante pada tanggal 10 November 1956. Masa demokrasi terpimpin (1957-1965) dimulai dengan tumbangnya demokrasi parlementer atau demokrasi liberal yang ditandai pengunduran

---

<sup>64</sup>*Ibid*, hlm. 4.

Ali Sastroamidjojo sebagai perdana menteri. Namun begitu, penegasan pemberlakuan demokrasi terpimpin dimulai setelah dibubarkannya badan konstituante dan dikeluarkannya dekrit presiden 5 Juli 1959. Penyimpangan masa demokrasi terpimpin antara lain: <sup>65</sup>

- a) Mengaburnya sistem kepartaian;
- b) Pemimpin partai banyak yang dipenjarakan;
- c) Peranan parlemen lemah bahkan akhirnya dibubarkan oleh presiden dan presiden membentuk DPRGR;
- d) Jaminan HAM lemah;
- e) Terjadi sentralisasi kekuasaan,
- f) Terbatasnya peranan pers,dan
- g) Kebijakan politik luar negeri sudah memihak ke RRC (Blok Timur).

Akhirnya terjadi peristiwa pemberontakan G 30 September 1965 oleh PKI yang menjadi tanda akhir dari pemerintahan Orde Lama.

### **iii. Demokrasi Masa Orde Baru (1966-1998)**

Dinamakan juga demokrasi pancasila. Pelaksanaan demokrasi orde baru ditandai dengan keluarnya Surat Perintah 11 Maret 1966, Orde Baru OrdeBaru bertekad akan melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekwen. Awal Orde baru memberi harapan baru pada rakyat pembangunan disegala bidang melalui Pelita I, II, III, IV, V dan pada masa orde baru berhasil menyelenggarakan Pemilihan Umum tahun 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997. Ketika orde baru lahir gagasan Demokrasi Terpimpin ditolak secara terang terangan sehingga pada tahun 1968 kembali MPRS mengeluarkan Ketetapan no. XXXVII/MPRS/1968

---

<sup>65</sup>*Ibid*, hlm. 4.

tentang Pencabutan Ketetapan MPRS No. VIII/MPRS/1965 dan tentang Pedoman Pelaksanaan Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmah Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan atau sesuai dengan diktum Tap tersebut tentang Demokrasi Pancasila.

Perumusan Demokrasi Pancasila sebagaimana diatur Tap No. XXXVII/MPRS/1968 yang sekedar mengatur teknis musyawarah ini pada tahun 1973 kembali dicabut dengan Tap No. V/MPR/1973 bersama dengan pencabutan terhadap beberapa produk MPR lainnya yang dianggap tidak dapat dipakai lagi sebagai peraturan perundang-undangan.<sup>66</sup> Namun demikian perjalanan demokrasi pada masa orde baru ini dianggap gagal disebabkan beberapa hal:<sup>67</sup>

- a) Rotasi kekuasaan eksekutif hampir dikatakan tidak ada;
- b) Rekrutmen politik yang tertutup;
- c) Pemilu yang jauh dari semangat demokratis;
- d) Pengakuan HAM yang terbatas; dan
- e) Tumbuhnya KKN yang merajalela.

Berakhirnya masa orde baru ditandai dengan penyerahan kekuasaan dari Presiden Soeharto ke Wakil Presiden BJ Habibie pada tanggal 21 Mei 1998.

#### **iv. Demokrasi Masa Transisi (1998-1999)**

Masa transisi berlangsung tahun 1998-1999. Pada masa ini terjadi penyerahan kekuasaan dari Presiden Soeharto yang mengundurkan diri kepada Wakil Presiden B. J. Habibie pada tanggal 21 Mei 1998, jadi

---

<sup>66</sup>Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia: Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaran*, Rineka Cipta, Jakarta, 2003, hlm.42.

<sup>67</sup>*Ibid*, hlm. 5.

Presiden RI pada waktu itu digantikan oleh B. J. Ha Habibie. Hal ini disebut masa transisi, yaitu perpindahan pemerintahan. Hal yang dilakukan BJ. Habibie di awal pemerintahannya itu suatu permulaan penting dalam transisi demokrasi yang memang harus dilakukannya. Secara empiris rangkaian panjang pelanggaran HAM selama orde baru bukan saja telah membuat citra kekuasaan kurang positif di mata rakyat, tetapi juga menjadi sebab kegagalan orde baru mempertahankan kekuasaannya setelah puluhan tahun menyangga kekuasaan otoritarian.

Agenda utama yang harus dilakukan B.J. Habibie dalam melaksanakan transisi politik, mempercepat pemilihan umum (pemilu), serta menegakkan supremasi hukum dan kebijakan penghormatan dan penegakan HAM, khususnya dalam penyelesaian pelanggaran HAM masa lalu. Agenda pemilu didesakkan oleh kekuatan pro demokrasi dalam negeri untuk dilakukan secepat mungkin sebagai proses formal demokratik mengakhiri jejak rezim orde batu atau dalam pandangan Huntington sebagai “tanda” berakhirnya rezim nondemokratik (the inauguration on non-democratic rezim), sekaligus sebagai “pelebagaan demokrasi” dan pembangunan kembali kohesi sosial yang telah retak akibat tarik-menarik dukungan dan penolakan antara perbagai kelompok sosial dalam masyarakat.<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup>*Ibid*, hlm. 6.

#### v. **Demokrasi Masa Reformasi (1999-Sekarang)**

Demokrasi yang dikembangkan pada masa reformasi pada dasarnya adalah demokrasi dengan mendasarkan pada Pancasila dan UUD 1945, dengan penyempurnaan pelaksanaannya dan perbaikan peraturan-peraturan yang tidak demokratis, dengan meningkatkan peran lembaga-lembaga tinggi dan tertinggi negara dengan menegaskan fungsi, wewenang dan tanggung jawab yang mengacu pada prinsip pemisahan kekuasaan dan tata hubungan yang jelas antara lembaga-lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif. Demokrasi Indonesia saat ini telah dimulai dengan terbentuknya DPR – MPR hasil Pemilu 1999 yang telah memilih presiden dan wakil presiden serta terbentuknya lembaga-lembaga tinggi yang lain.

Perubahan UUD 1945, selain mengubah norma-norma yang memungkinkan prinsip-prinsip negara hukum dapat diwujudkan, juga mengubah norma-norma demokrasi agar demokrasi prosedural dan demokrasi substantif juga dapat diwujudkan. Kalau diperhatikan secara menyeluruh, materi perubahan pertama, kedua, ketiga dan keempat UUD 1945 meliputi: <sup>69</sup>

- a) Mempertegas pembatasan kekuasaan presiden dimana jika sebelum perubahan, UUD 1945 memberikan kekuasaan kepada lembaga kepresidenan begitu besar (*executive heavy*), yang meliputi kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif sekaligus, kini kekuasaan presiden terbatas pada kekuasaan eksekutif saja;
- b) Mempertegas ide pembatasan kekuasaan lembaga negara, yang terlihat dalam pengaturan tentang kewenangan lembaga negara yang lebih terinci;

---

<sup>69</sup>*Ibid*, hlm. 8.

- c) Menghapus keberadaan lembaga negara tertentu (DPA) dan membentuk lembaga-lembaga negara yang baru seperti Mahkamah Konstitusi (MK), Komisi Yudisial (KY), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Bank Sentral;
- d) Mempertegas dan memperinci jaminan terhadap perlindungan HAM warga negara; dan
- e) Mempertegas dianutnya teori kedaulatan rakyat, yang selama ini lebih terkesan menganut teori kedaulatan negara.

Kemerdekaan atau independensi kekuasaan kehakiman yang semakin kuat dibanding sebelumnya sesungguhnya memberikan harapan bagi tegaknya hukum, keadilan dan perlindungan HAM karena dalam sistem negara modern, cabang kekuasaan kehakiman memang harus diorganisasikan tersendiri karena prinsip pemisahan kekuasaan menempatkan kekuasaan kehakiman pada dimensi sangat penting. Di samping itu, kemerdekaan kekuasaan kehakiman itu adalah garansi konstitusional terhadap tegaknya hukum dan keadilan, garansi bagi proteksi HAM dari kesewenang-wenangan kekuasaan, serta garansi adanya mekanisme memperjuangkan pemenuhan HAM yang diabaikan oleh undang-undang sebagaimana tugas dan kewenangan MK.

## **B. Teori Partai Politik**

### **1. Pengertian Partai Politik**

Partai politik (selanjutnya disebut parpol) merupakan keharusan dalam kehidupan politik modern yang demokratis. Sebagai suatu organisasi, parpol secara ideal dimaksudkan untuk mengaktifkan dan memobilisasi rakyat, mewakili

kepentingan tertentu, memberikan jalan kompromi bagi pendapat yang saling bersaing, serta menyediakan secara maksimal kepemimpinan politik secara sah (*legitimate*) dan damai.<sup>70</sup>

Dalam pengertian modern parpol adalah “suatu kelompok yang mengajukan calon-calon bagi jabatan publik untuk dipilih oleh rakyat, sehingga dapat mengatasi atau memengaruhi tindakan-tindakan pemerintah.”<sup>71</sup> Miriam Budiardjo menjelaskan bahwa partai politik merupakan suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini adalah untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik (biasanya) dengan cara konstitusional untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan mereka.<sup>72</sup>

Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai politik menyatakan bahwa partai politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.<sup>73</sup> berdasarkan definisi-definisi tentang parpol tersebut di atas, maka basis sosiologis suatu parpol adalah ideologi dan

---

<sup>70</sup> Abdul Mukhtie Fadjar, *Partai Politik dalam Perkembangan Ketatanegaran Indonesia*, Setara Press, Malang, 2012, hlm. 13.

<sup>71</sup> *Ibid.*

<sup>72</sup> Kuswanto, *Konstitusionalitas Penyederhanaan Politik*, Setara Press, Malang, 2016, hlm 57.

<sup>73</sup> Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik.

kepentingan yang diarahkan pada usaha-usaha untuk memperoleh kekuasaan. tanpa kedua elemen tersebut parpol tidak akan mampu mengidentifikasi dirinya dengan para pendukungnya.<sup>74</sup>

## 2. Fungsi Partai Politik

Secara garis besar, Firmanzah menyebutkan bahwa peran dan fungsi partai politik dibedakan menjadi dua, yaitu fungsi internal dan fungsi eksternal. dalam fungsi internal, partai politik berperan dalam pembinaan pendidikan, pembekalan, dan pengkaderan, bagi anggota para partai politik dengan langgengnya ideologi politik yang menjadi latar belakang pendirian partai politik tersebut. Sedangkan dalam fungsi eksternal, peranan partai politik terkait dengan ruang lingkup yang lebih luas yakni masyarakat, bangsa dan negara. Hal ini karena partai politik juga mempunyai tanggung jawab konstitusional, moral, dan etika untuk membawa kondisi, dan situasi masyarakat menjadi lebih baik.<sup>75</sup>

Secara lebih rinci, Miriam Budiardjo menyebutkan bahwa fungsi partai politik adalah:<sup>76</sup>

- a. sarana komunikasi politik;
- b. sarana sosialisasi politik;
- c. rekrutmen politik; dan
- d. pengatur konflik.

Bertolak dari pengertian serta fungsi partai politik sebagaimana dijabarkan di atas, eksistensi partai politik merupakan fenomena penting bagi

---

<sup>74</sup> Abdul Mukhtie Fadjar, *op.cit.*, hlm. 14.

<sup>75</sup> Muhadam Labolo, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2015, hlm.16.

<sup>76</sup> *Ibid.*

penyelenggaraan pemerintah yang berbasis pada prinsip demokrasi. Hal ini sejalan dengan pendapat Budiardjo sebagai berikut : “Dengan meluasnya gagasan rakyat bahwa merupakan faktor yang perlu diperhitungkan serta diikutsertakan dalam proses politik, maka partai telah lahir secara spontan dan berkembang menjadi penghubung antara rakyat di satu pihak dan pemerintah di pihak lain”.<sup>77</sup>

### **3. Terbentuknya Partai Politik**

Partai politik pertama-tama lahir di negara-negara Eropa Barat. Dengan meluasnya gagasan bahwa rakyat merupakan faktor yang perlu diperhitungkan serta diikutsertakan dalam proses politik, maka partai politik telah lahir secara spontan dan berkembang menjadi penghubung antara rakyat di satu pihak dan pemerintah di pihak lain.<sup>78</sup>

Di Indonesia, kemuculan partai-partai politik tak terlepas dari terciptanya iklim kebebasan yang luas bagi masyarakat pasca-runtuhnya pemerintahan kolonial belanda. Kebebasan tersebut memberikan ruang dan kesempatan kepada masyarakat untuk membentuk organisasi, termasuk partai politik. Sebenarnya, cikal bakal dari munculnya partai politik sudah ada sebelum kemerdekaan Indonesia. Partai politik yang lahir selama masa penjajahan tidak terlepas dari peranan gerakan-gerakan yang tidak hanya dimaksudkan untuk mendapat kebebasan yang lebih luas dari penjajah, juga menuntut adanya kemerdekaan. Hal ini bisa kita lihat dengan lahirnya partai-partai sebelum kemerdekaan.<sup>79</sup>

---

<sup>77</sup>Kuswanto, *op.cit.*, hlm. 58.

<sup>78</sup> Muhadam Labolo, *op.cit.*, hlm. 1.

<sup>79</sup> *Ibid.*, hlm. 2.

Terdapat tiga teori asal mula terbentuknya partai politik yang dikemukakan oleh Lapalombara dan Weiner yakni.<sup>80</sup>

#### **a. Teori Kelembagaan**

Menurut teori ini, partai politik pertama kali terbentuk pada lembaga legislatif (dan eksekutif) karena adanya kebutuhan anggota legislatif ( yang ditentukan dengan pengangkatan) untuk berhubungan dengan masyarakat dan mendapat dukungan dari masyarakat. Terbentuknya partai politik seperti ini sering juga disebut sebagai partai politik intra-parlemen. Setelah partai politik intra-parlemen terbentuk dan menjalankan fungsinya maka kemudian muncul partai politik lain yang dibentuk oleh kelompok masyarakat lain karena menganggap bahwa partai politik yang lama tidak mampu menampung dan memperjuangkan kepentingan mereka. partai yang terbentuk ini disebut sebagai partai ekstra-parlemen. Pemimpin kelompok masyarakat membuat partai ini dengan tujuan untuk memperjuangkan kepentingan mereka yang tidak dapat sepenuhnya ditampung atau diperhatikan oleh partai yang dibentuk oleh pemerintah tersebut.<sup>81</sup>

#### **b. Teori Situasi Historik**

Menurut teori situasi historik, partai politik terbentuk ketika sistem politik mengalami masa transisi karena adanya perubahan-perubahan yang terjadi pada masyarakat, misalnya dari masyarakat tradisional yang berstruktur sederhana menjadi masyarakat yang lebih modern yang

---

<sup>80</sup>Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2007, hlm.113.

<sup>81</sup>*Ibid*, hlm. 114.

berstruktur kompleks. Teori ini berangkat dari adanya kebutuhan untuk menampung kompleksitas struktur masyarakat yang semakin meningkat. Peningkatan tersebut seperti penambahan penduduk karena peningkatan kesehatan, perluasan pendidikan, mobilitas okupasi (penduduk), perubahan pola pertanian dan industri, partisipasi media urbanisasi, ekonomi berorientasi pasar, peningkatan aspirasi dan harapan-harapan baru, dan munculnya gerakan-gerakan populis.<sup>82</sup>

Perubahan-perubahan tersebut menyebabkan timbulnya tiga macam krisis, yaitu krisis legitimasi, krisis integrasi, dan krisis partisipasi. Dalam upaya mengatasi tiga krisis yang terjadi tersebut, maka dibentuklah partai politik. Dengan terbentuknya partai politik yang berakar kuat di masyarakat maka diharapkan pemerintahan yang terbentuk kemudian mendapatkan legitimasi yang kuat dari rakyat.

### **c. Teori Pembangunan**

Modernisasi sosial ekonomi ditandai dengan meningkatnya pembangunan di sektor sosial dan ekonomi seperti pembangunan teknologi komunikasi, peningkatan kualitas pendidikan, industrialisasi, pembentukan berbagai kelompok kepentingan dan profesi, dan segala aktivitas yang menimbulkan kebutuhan untuk membentuk suatu organisasi politik yang mampu menyalurkan aspirasi mereka. Dapat disimpulkan bahwa teori

---

<sup>82</sup>*Ibid*, hlm. 115.

pembangunan menyatakan bahwa partai politik merupakan konsekuensi logis dari modernisasi sosial ekonomi.<sup>83</sup>

Berdasarkan ketiga teori di atas, terbentuknya partai politik dilandaskan atas dasar kebutuhan anggota legislatif untuk mendapatkan dukungan dari pihak masyarakat. Dengan dibentuknya partai politik maka diharapkan pemerintahan yang terbentuk kemudian mendapatkan legitimasi yang kuat dari rakyat.

#### **4. Syarat Substansif Pendirian Partai Politik**

Basis utama pengaturan tentang pendirian partai politik adalah hak atas kebebasan berserikat/berkumpul. Oleh karena itu, syarat substansif pendirian partai politik adalah dalam kerangka untuk mengakomodir hak tersebut, hak atas kebebasan berserikat/berkumpul, sebagai prioritas utama pada satu sisi, dan tujuan hakiki dari hak tersebut pada sisi lain.<sup>84</sup>

Sejarah peratiran perundang-undangan tentang partai politik sepuluh tahun terakhir menunjukkan secara tersurat kebijakan pembentukan undang-undang yang semakin progressif dari waktu ke waktu untuk meletakkan satu landasan yang kuat bagi eksistensi partai politik yang hendak berpartisipasi dalam proses politik di Indonesia. Satu pengaturan yang menurut Kuswanto sangat penting adalah tentang ketersebaran kepengurusan.<sup>85</sup>

---

<sup>83</sup>*Ibid*, hlm. 116

<sup>84</sup>Kuswanto, *op.cit.*, hlm. 180.

<sup>85</sup>*Ibid*.

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002	Memiliki kepengurusan sekurang-kurangnya 50% (lima puluh persen) dari jumlah provinsi, 50% (lima puluh persen) dari jumlah kabupaten/kota pada setiap provinsi yang bersangkutan, dan 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah kecamatan pada setiap kabupaten/kota yang bersangkutan (Pasal 2 ayat [3] huruf b)
Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008	Kepengurusan paling sedikit 60% (enam puluh persen) dari jumlah provinsi, 50% (lima puluh persen) dari jumlah kabupaten/kota pada setiap provinsi yang bersangkutan, dan 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah kecamatan pada setiap kabupaten/kota pada daerah yang bersangkutan (Pasal 3 ayat [2] huruf d)
Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011	Kepengurusan pada setiap provinsi dan paling sedikit 75% (tujuh lima persen) dari jumlah kabupaten/kota pada provinsi yang bersangkutan dan paling sedikit 50% (lima puluh persen) dari jumlah kecamatan pada kabupaten/kota yang bersangkutan (Pasal 1 angka 3)

Pengaturan tersebut memiliki ratio legis seperti dikemukakan oleh ratio decidendi Mahkamah Konstitusi dalam Putusan No. 020/PUU-I/2003 yaitu: membangun partai politik yang berkualitas, mandiri, dan mengakar di masyarakat yang didukung oleh ketersebaran kepengurusan di seluruh Indonesia, serta memiliki dukungan massa yang kuat dan bersifat nasional. Pada poin ini dapat disimpulkan bahwa hakikat dari syarat substansif pendirian partai politik adalah dapat dibatasinya aktivitas warga negara dalam mendirikan partai politik oleh pembentukan undang-undang. Dengan demikian maka aktivitas warga negara yang hendak mendirikan partai

politik harus mematuhi ketentuan ketentuan yang ada dalam undang-undang.<sup>86</sup>

## **5. Syarat-syarat Formal Pendirian Partai Politik**

### **a. Formalitas Pendirian Partai Politik**

Berdasarkan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik menyatakan bahwa partai politik didirikan dan dibentuk oleh paling sedikit 30 (tiga puluh) orang warga negara Indonesia yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun atau sudah menikah dari setiap provinsi. Selanjutnya ditambahkan ketentuan bahwa partai politik didaftarkan paling sedikit 50 (lima puluh) orang pendiri yang mewakili seluruh pendiri partai politik dengan akta notaris. Pada pendiri dan pengurus partai politik berlaku ketentuan larangan merangkap sebagai anggota partai politik lain.<sup>87</sup>

### **b. Keanggotaan dan Kepengurusan Partai Politik**

Pasal 14 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008 jo. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 mengatur tentang syarat keanggotaan bagai partai politik sebagai berikut:<sup>88</sup>

- i. Warga Negara Indonesia dapat menjadi anggota partai politik apabila telah berumur 17 (tujuh belas) tahun atau sudah/pernah kawin, dan

---

<sup>86</sup>*Ibid.*, hlm. 188

<sup>87</sup>Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik

<sup>88</sup>Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik

- ii. Keanggotaan partai politik bersifat sukarela, terbuka, dan tidak diskriminatif bagi warga negara Indonesia yang menyetujui AD dan ART.

Pasal 19 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008 jo. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 mengatur tentang susunan kepengurusan partai politik dengan ketentuan sebagai berikut:<sup>89</sup>

- i. Kepengurusan partai politik tingkat pusat berkedudukan di ibukota negara;
- ii. Kepengurusan partai politik tingkat provinsi berkedudukan di ibukota provinsi;
- iii. Kepengurusan partai politik tingkat kabupaten/kota berkedudukan di ibukota kabupaten/kota;
- iv. Kepengurusan partai politik di tingkat kecamatan berkedudukan di ibukota kecamatan; dan
- v. Dalam hal kepengurusan partai politik dibentuk sampai tingkat kelurahan/desa atau sebutan lain, kedudukan kepengurusannya disesuaikan dengan wilayah yang bersangkutan.

Partai politik yang sudah terbentuk harus memenehi keanggotaan sesuai dengan undang-undang yang berlaku dan juga harus menjalankan kepengurusan sesuai dengan undang-undang yang berlaku juga.

### **c. Keuangan Partai Politik**

Sumber keuangan partai politik yang sah meliputi iuran anggota, sumbangan yang sah menurut hukum, dan bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/ Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.<sup>90</sup> Pasal 35 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 menentukan tentang sumber sumbangan sah yang dapat diterima oleh partai politik meliputi:

---

<sup>89</sup>Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik

<sup>90</sup> Kuswanto, *op.cit.*, hlm 198.

- i. Perseorangan anggota partai politik yang pelaksanaannya diatur dalam AD dan ART;
- ii. Perseorangan bukan anggota partai politik, paling banyak senilai Rp. 1.000.000.000, 00 (satu miliar rupiah) per orang dalam waktu 1 (satu) tahun anggaran; dan
- iii. Perusahaan dan/atau badan usaha, paling banyak senilai Rp. 7.5000.000.000,00 (tujuh miliar lima ratus juta rupiah) per perusahaan dan/atau badan usaha dalam waktu 1 (satu) tahun anggaran.

Sumber keuangan partai politik merupakan pendapatan yang dapat digunakan untuk pengeluaran dalam pelaksanaan program, mencakup pendidikan politik, dan operasional sekretariat partai politik.<sup>91</sup>

#### **d. Verifikasi Partai Politik**

Pasal 51 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik menyatakan bahwa:<sup>92</sup>

- i. Partai politik yang telah disahkan sebagai badan hukum berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik tetap diakui keberadaannya dengan kewajiban melakukan penyesuaian menurut Undang-Undang ini dengan mengikuti verifikasi.
  - a) Verifikasi partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dan partai politik yang dibentuk setelah Undang-Undang ini diundangkan, selesai paling lambat 2 ½ (dua setengah) tahun sebelum hari pemungutan suara pemilihan umum;
  - b) Dalam hal partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat 1 tidak memenuhi syarat verifikasi, keberadaan partai politik tersebut tetap diakui sampai dilantiknya anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD kabupaten/kota hasil pemilihan umum tahun 2014.
  - c) Anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD Kabupaten/kota dari partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1b) tetap diakui keberadaannya sebagai anggota DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota sampai akhir periode keanggotaannya.

---

<sup>91</sup> Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik

<sup>92</sup> Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik

- ii. Perubahan AD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (4) huruf g, huruf h, huruf i, dan huruf m wajib dipenuhi pada kesempatan pertama diselenggarakan forum tertinggi pengambilan keputusan partai politik sesuai dengan AD dan ART setelah Undang-Undang ini diundangkan.
- iii. Dihapus,
- iv. Penyelesaian perkara partai politik yang sedang dalam proses pemeriksaan di pengadilan dan belum diputus sebelum Undang-Undang ini diundangkan, penyelesaiannya diputus berdasarkan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik; dan
- v. Perkara partai politik yang telah didaftarkan ke pengadilan sebelum undang-undang ini diundangkan dan belum diproses, perkara dimaksud diperiksa dan diputus berdasarkan undang-undang ini.

Ketentuan tentang verifikasi partai politik pada hakikatnya memiliki ratio legis untuk mengakkan ketentuan tentang syarat pendirian partai politik dan syarat untuk memperoleh status badan hukum partai politik. Dengan terjadinya perubahan undang-undang dan perubahan tersebut juga memperoleh status badan hukum partai politik maka ketentuan tentang verifikasi tersebut bertujuan untuk memastikan bahwa partai-partai politik akan mematuhi ketentuan tersebut.<sup>93</sup>

## **C. Teori Pemilihan Kepala Daerah**

### **1. Pengertian Pemilihan Kepala Daerah**

Kepala daerah dan wakil kepala daerah, gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota, adalah jabatan politik atau jabatan publik yang di dalamnya melekat mekanisme dan nilai-nilai demokratis

---

<sup>93</sup> Kuswanto, *op.cit.*, hlm. 203.

(terbuka dan akuntabel) dalam proses pemilihan, pertanggungjawaban tugas, serta pemberhentiannya.<sup>94</sup>

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, atau lebih populer disingkat menjadi pilkada, adalah pemilihan umum untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung di Indonesia oleh penduduk daerah setempat yang memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan. Kepala daerah dan wakil kepala daerah terdiri dari gubernur dan wakil gubernur untuk provinsi, bupati dan wakil bupati untuk kabupaten, walikota dan wakil walikota untuk kota.<sup>95</sup>

Pemilihan kepala daerah merupakan salah satu instrumen untuk memenuhi desentralisasi politik dimana dimungkinkan terjadinya 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 kepada siapa yang berhak dan mampu untuk memerintah. Melalui pemilihan kepala daerah, perwujudan kedaulatan rakyat dapat ditegakkan. pemilihan kepala daerah dengan kata lain merupakan seperangkat aturan atau metode bagi warga negara untuk menentukan masa depan pemerintahan yang absah (*legitimate*).<sup>96</sup>

---

<sup>94</sup> Joko J. Prihatmoko, *op.cit.*, hlm. 34.

<sup>95</sup> Noor M. Aziz, *op.cit.*, hlm. 7.

<sup>96</sup> Mustafa lutfi, *op.cit.*, hlm 130.

Mekanisme pemilihan kepala daerah disebut demokratis apabila memenuhi beberapa parameter. Mengutip pendapat Robert Dahl, Samuel Huntington dan Bingham Powell, Afan Gaffar dan kawan-kawan mengatakan, parameter untuk mengamati terwujudnya demokrasi antara lain:<sup>97</sup>

1. Pemilihan umum
2. Rotasi kekuasaan
3. Rekrutmen secara terbuka, serta
4. Akuntabilitas publik

## **2. Sistem Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia**

Sistem pemilihan kepala daerah yang dianut Indonesia sampai saat ini ialah sistem pemilihan kepala daerah secara langsung. Pilkada langsung merupakan mekanisme demokratis dalam rangka rekrutmen pemimpin di daerah, di mana rakyat secara menyeluruh memiliki hak dan kebebasan untuk memilih calon-calon bersaing dalam suatu medan permainan dengan aturan main yang sama. Pilkada langsung dapat disebut pemilu apabila kedua prasyarat dasar tersebut diterjemahkan dengan berbagai tahapan kegiatan dan penunjang tahapan kegiatan yang terbuka (*transparent*) dan dapat dipertanggungjawabkan (*accountable*).<sup>98</sup>

Prinsip utama dalam pembuatan tata cara dan mekanisme tahapan kegiatan dan penunjang tahapan kegiatan tersebut adalah menciptakan pilkada langsung dengan prosedur yang terduga (*predictable procedure*) dengan hasil

---

<sup>97</sup> Joko J. Prihatmoko, *op.cit* ., hlm. 35.

<sup>98</sup> *Ibid*, hlm .109

yang tak terduga (*unpredictable result*). Artinya, ketentuan mengenai proses pemilihan dilakukan dengan tata cara dan mekanisme yang dapat diketahui dan diakses semua pemilih, partai politik, calon dan sebagainya untuk menjamin adanya transparansi dan akuntabilitas. Dengan proses tersebut, persaingan atau kompetisi yang berlangsung dalam pemilihan diharapkan berjalan bebas dan fair (*free and fair*) sesuai aturan main hingga calon terpilih tidak diketahui atau ditentukan sebelumnya.<sup>99</sup>

Semangat dilaksanakannya pemilihan kepala daerah langsung adalah koreksi terhadap sistem demokrasi tidak langsung (perwakilan) di era sebelumnya, dimana kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih oleh DPRD, menjadi demokrasi yang berakar langsung pada pilihan rakyat (pemilih). Oleh karena itu, 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 yaitu pengakuan terhadap aspirasi dan inisiatif masyarakat lokal (daerah) untuk menentukan nasibnya sendiri. Jika agenda desentralisasi dilihat dalam kerangka besar demokratisasi kehidupan bangsa, maka pemilihan kepala daerah semestinya memberikan kontribusi yang besar terhadap hal itu.<sup>100</sup>

### **3. Tujuan Adanya Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung**

Melalui pemahaman pilkada secara langsung di atas, memberikan pandangan kepada kita, mestinya dalam pelaksanaan Pilkada secara langsung di

---

<sup>99</sup>*Ibid.*, hlm 110.

<sup>100</sup>Mustafa Lutfi, *op.cit.*, hlm 130.

daerah tidak harus, diwarnai oleh kekerasan dan anarkisme, karena sebetulnya siapapun yang menjadi pemenang dalam Pilkada secara langsung yang diselenggarakan oleh KPUD mestinya kita menerima secara lapang dada, karena memang tujuan kita melaksanakan Pilkada adalah tidak lain adalah mencari seorang yang dapat dipercaya untuk membawa amanah rakyat secara keseluruhan, bukan bagi si pemenang dalam pilkada tersebut. Dengan menyadari apa yang menjadi tujuan pelaksanaan pilkada itu, dapat meredam sifat-sifat agresif bagi yang kalah dan unjuk rasa yang disertai dengan kekerasan pun dapat dicegah. Mestinya rakyat tidak harus ada panatisme yang berlebihan pada kandidat kepala daerah dan wakil kepala daerah. Sikap seperti inilah yang akan menghambat proses demokratisasi melalui penyelenggaraan Pilkada secara langsung, sehingga tidak mengenai sasaran dan cita-cita dalam membangun demokrasi di tingkat lokal.<sup>101</sup>

Berdasarkan pendapat di atas tentang tujuan dari pelaksanaan Pilkada secara langsung, dimana dikatakan bahwa rakyat dapat mengenal sendiri terhadap calon pemimpin daerahnya, hal ini menunjukkan bahwa sebenarnya Pilkada langsung adalah suatu mekanisme yang sangat demokratis berbeda dengan sebelumnya. Pemilihan kepala daerah pada saat berlakunya UU No. 5 Tahun 1974 dan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 rakyat tidak terlibat langsung dalam menentukan kepala daerah dan wakil kepala daerah, sehingga terkadang yang menjadi kepala daerah hanya merupakan representasi dari partai politik, elit politik lokal dan pemerintah pusat. Dengan sistem keterwakilan atau pemilihan

---

<sup>101</sup>Roni Lukum, *Pilkada Langsung dan Implikasinya Terhadap Perubahan Perilaku Masyarakat dalam Menuju Pembangunan Demokrasi Di Indonesia*, Jurnal Legalitas, 2011, hlm. 2.

kepala daerah tidak langsung yang menjadi kepala daerah terkadang perilakunya tidak berpihak pada rakyat dan lebih berpihak pada partai atau koalisi partai, elit yang mengusungnya. Dengan adanya Pilkada secara langsung membuka peluang rakyat untuk menyeleksi sendiri terhadap calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang dikehendaki rakyat. Dengan demikian karena kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat, maka hubungan emosional itu akan dapat berpihak pada rakyat yang telah mempercayakan amanah itu kepada calon yang dikehendaki bersama melalui pemilihan kepala daerah secara langsung. Inilah yang membedakan sistem pemilihan sebelumnya dengan sistem secara tidak langsung.<sup>102</sup>

#### **d. Kelemahan dan Kelebihan Pilkada Langsung**

##### **a. Kelemahan Pilkada Langsung**

Sebelum melihat kelebihan-kelebihan pilkada langsung, ada baiknya dikemukakan kelemahannya yaitu:<sup>103</sup>

- i. Dana yang dibutuhkan besar
- ii. Membuka kemungkinan konflik elite dan massa
- iii. Aktivitas rakyat tetangga

##### **b. Kelebihan pilkada langsung**

Hubungan antara pilkada langsung dan kedaulatan rakyat menggiring kita untuk melihat kelebihan pilkada langsung. Berikut ini akan dipaparkan beberapa kelebihan pilkada langsung:

---

<sup>102</sup>*Ibid.*, hlm. 4.

<sup>103</sup>Joko J.Prihatmoko, *op.cit.*, hlm 130.

- i. Kepala daerah terpilih akan memiliki mandat dan legitimasi yang sangat kuat karena didukung oleh suara rakyat yang memberikan suara secara langsung. Legitimasi merupakan hal yang sangat diperlukan oleh suatu pemerintahan yang sedang mengalami krisis politik dan ekonomi. Krisis legitimasi yang telah menggerogoti kepemimpinan atau kepala daerah akan mengakibatkan ketidakstabilan politik dan ekonomi di daerah;
- ii. Kepala daerah terpilih tidak perlu terikat pada konsesi partai-partai atau faksi-faksi politik yang telah mencalonkannya. Artinya, kepala daerah terpilih berada di atas segala kepentingan dan dapat menjembatani berbagai kepentingan tersebut. Apabila kepala daerah terpilih tidak dapat mengatasi kepentingan-kepentingan partai politik, maka kebijakan yang diambil cenderung merupakan kompromi kepentingan partai-partai dan acapkali berseberangan dengan kepentingan rakyat. Kebutuhan pemerintah daerah sekarang adalah kebijakan publik yang benar-benar berpihak pada rakyat;
- iii. Sistem pilkada langsung lebih akuntabel dibandingkan sistem lain yang selama ini digunakan karena rakyat tidak harus menitipkan suaranya kepada anggota legislatif atau *electoral college* secara sebagian atau penuh. Rakyat dapat menentukan pilihannya berdasarkan kepentingan dan penilaian atas calon. Apabila kepala daerah terpilih tidak memenuhi harapan rakyat, maka dalam pemilihan berikutnya, calon yang bersangkutan tidak akan dipilih kembali. Prinsip ini merupakan prinsip pengawasan serta akuntabilitas yang paling sederhana dan dapat dimengerti baik oleh rakyat maupun politisi;
- iv. *Check and balances* antara lembaga legislatif dan eksekutif dapat lebih seimbang; dan
- v. Kriteria calon kepala daerah dapat dinilai secara langsung oleh rakyat yang akan memberikan suaranya.

Jadi, itulah beberapa kelebihan dan kelemahan pada sistem pemilihan kepala daerah di Indonesia. Adanya perbandingan dari segi kelemahan dan kelebihan pada sistem pemilihan kepala daerah di Indonesia setidaknya bisa membuat sistem pemilihan daerah selanjutnya akan lebih baik lagi.

**e. Peraturan Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah**

Pengaturan mekanisme pengisian jabatan kepala daerah dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu, tidak lagi menggunakan istilah pemilihan umum kepala daerah atau pilkukada, tetapi “ pemilihan gubernur, pemilihan bupati, atau pemilihan walikota”. Demikian halnya, yang digunakan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan gubernur, bupati dan walikota yang daya berlakunya hanya satu hari, serta merta dicabut oleh perpu nomor 1 tahun 2014<sup>104</sup> (sekarang menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota).

Istilah yang sama kembali digunakan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota ( sekarang menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota), pemilihan kepala daerah kembali ditetapkan dengan berpasangan. Pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati serta walikota dan wakil walikota yang selanjutnya disebut “pemilihan” adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih gubernur dan wakil

---

<sup>104</sup>Heru Widodo, *Hukum Acara Perselisihan Hasil Pilkada Serentak di Mahkamah Konstitusi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015, hlm. 13.

gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota secara langsung dan demokratis.<sup>105</sup> Pemilihan dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali secara serentak di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>106</sup>

Penyelenggaraan pemilihan kepala daerah provinsi maupun kabupaten/kota diperlukan adanya suatu lembaga yang independen dan imparial. pembentukan lembaga ini dapat dilakukan melalui 2 cara, yaitu:<sup>107</sup>

- a. Membentuk lembaga baru di setiap daerah pemilihan; atau
- b. Memanfaatkan keberadaan KPU di provinsi/kabupaten/kota yang telah berpengalaman dalam menyelenggarakan pemilihan umum anggota legislatif dan pemilihan umum presiden dan wakil presiden.

Dengan alasan efisiensi biaya dan kelengkapan sarana dan prasarana serta kelayakan kemampuan yang telah dibuktikan oleh KPU dan KPU Provinsi/kabupaten/kota sebagai penyelenggara pemilihan umum anggota legislatif dan pemilihan presiden dan wakil presiden, maka penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dibebankan kepada lembaga pemilihan umum kepala daerah (KPUD) yang organ-organnya merupakan KPU provinsi/kabupaten/kota yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang dalam menyelenggarakan pemilihan kepala daerah.<sup>108</sup>

---

<sup>105</sup>Undang Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota

<sup>106</sup> Pasal 3 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota

<sup>107</sup>Noor M. Aziz, *op.cit.*, hlm. 87.

<sup>108</sup>*Ibid.*, hlm. 88.

Berkaitan dengan KPU provinsi/kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah, KPU Republik Indonesia telah mengeluarkan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2017 yakni:<sup>109</sup>

1. Pemilihan dilaksanakan secara efektif dan efisien berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil; dan
2. Dalam menyelenggarakan pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), penyelenggara pemilihan berpedoman pada asas:
  - a. Mandiri;
  - b. Jujur;
  - c. Adil;
  - d. Kepastian hukum;
  - e. Tertib;
  - f. Kepentingan umum;
  - g. Keterbukaan;
  - h. Proporsionalitas;
  - i. Profesionalitas;
  - j. Akuntabilitas;
  - k. Efisiensi;
  - l. Efektifitas; dan
  - m. Aksesibilitas

Pertimbangan dipilihnya KPU Provinsi, kabupaten, dan kota yang bernama KPUD sebagai penyelenggara pemilihan kepala daerah dengan tidak membentuk lembaga baru dengan keanggotaan baru adalah untuk efisiensi waktu, tenaga dan biaya. pertimbangan ini didasari karena perangkat, sarana dan

---

<sup>109</sup> Pasal 2 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2017.

prasarana KPU provinsi, kabupaten, dan kota sudah terbentuk di seluruh Indonesia.<sup>110</sup>

#### **f. Sengketa Pemilukada di Indonesia**

Dalam pembahasan tentang perselisihan yang muncul dalam pemilukada, Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 maupun Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 menggunakan istilah sengketa, bukan konflik. Menurut kamus bahasa Indonesia yang diterbitkan oleh kementerian pendidikan nasional. Sengketa adalah sesuatu yang menyebabkan perbedaan pendapat, pertengkaran, pembantahan. Sementara konflik adalah percekocokan, perselisihan, pertentangan.<sup>111</sup> Richard L. Abel mengartikan sengketa (*dispute*) adalah sebagai berikut “ pernyataan publik mengenai tuntutan yang tidak selaras (*inconsistent claim*) terhadap sesuatu yang bernilai. Definisi lain dikemukakan oleh Nader dan Todd yang mengartikan sengketa adalah “ keadaan di mana konflik tersebut dinyatakan di muka dengan melibatkan pihak ketiga. Selanjutnya ia mengemukakan istilah akonflik dan konflik. Prakonflik adalah keadaan yang mendasari rasa tidak puas seseorang. Konflik itu sendiri adalah keadaan di mana para pihak menyadari atau mengetahui tentang adanya perasaan tidak puas tersebut”<sup>112</sup>.

Pemilukada sebagai peristiwa atau arena konstetasi politik tentunya membuka peluang terjadinya benturan kepentingan. Sejatinya, benturan kepentingan antara seseorang dengan orang lain atau suatu kelompok dengan

---

<sup>110</sup> Noor M. Aziz, *op.cit.*, hlm. 95.

<sup>111</sup> [www.http://bahasa.kemdiknas.go.id/kbbi/index.php](http://bahasa.kemdiknas.go.id/kbbi/index.php). Diakses pada hari selasa, 18 April 2017. Pukul 14.20 WIB

<sup>112</sup> Irvan Mawardi, *Dinamika Sengketa Hukum Administrasi di Pemilukada*, Rangkang Education, Yogyakarta, 2014, hlm. 110.

tidak bisa terhindarkan dalam kehidupan sosial. Sehingga diperlukan norma dan hukum melakukan penataan terhadap berbagai kepentingan yang ada mengingat perbedaan kepentingan seringkali menjadi pemicu awal munculnya konflik atau sengketa.<sup>113</sup>

Pasal 236 huruf C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 (sekarang menjadi Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah) merupakan dasar yurisdiksi kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam memutus perselisihan tentang hasil pemilihan kepala daerah. Pengalihan kewenangan dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi tersebut merupakan implikasi perubahan pemilihan kepala daerah menjadi rezim pemilihan umum. Sehingga permasalahan dalam pemilihan kepala daerah khususnya mengenai perselisihan hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah yang ditetapkan Komisi Pemilihan Umum menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi. Adapun bunyi Pasal 236 huruf C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 (sekarang menjadi Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah) adalah “penyelesaian sengketa hasil pemilihan kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 bulan sejak undang-undang ini diundangkan”.<sup>114</sup>

Setelah terjadi penyerahan kewenangan penanganan perselisihan hasil pemilihan kepala daerah dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi maka

---

<sup>113</sup> *Ibid.*, hlm. 111.

<sup>114</sup> Mustafa Lutfi, *op.cit.*, hlm. 151.

segala pengaturan tentang penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala daerah sepenuhnya menjadi hak Mahkamah Konstitusi. Hal ini berdasarkan ketentuan Pasal 236 huruf C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 sebagai perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (sekarang menjadi Undang Undang Nomor 10 Tahun 2016).<sup>115</sup>

#### **D. Teori Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Penyelesaian Sengketa Pilkada**

##### **1. Sejarah Pembentukan Mahkamah Konstitusi**

Seperti kita ketahui, UUD 1945 sebagai konstitusi tertulis RI, pasca reformasi telah mengalami empat kali perubahan, yaitu :<sup>116</sup>

- a. Pada tanggal 19 oktober 1999;
- b. Pada tanggal 18 agustus 2000
- c. Pada tanggal 9 november 2001
- d. Pada tanggal 10 agustus 2002

Keseluruhan perubahan konstitusi tersebut tentu mempunyai implikasi terhadap sistem pemerintahan dan ketatanegaraan, termasuk adanya penghapusan lembaga negara dan penambahan lembaga negara baru. Adanya lembaga negara yang dihapus adalah Dewan Pertimbangan Agung (DPA), sedangkan Lembaga Negara yang baru adalah Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Mahkamah

---

<sup>115</sup>*Ibid.*

<sup>116</sup> Soimin, *Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2013, hlm. 50.

Konstitusi (MK), Komisi Yudisial (KY), Bank Sentral (Bank Indonesia), Komisi Pemilihan Umum (KPU), dan TNI/Polri.<sup>117</sup>

Salah satu lembaga negara baru yang merupakan pengejawantahan amanat konstitusi adalah lahirnya Mahkamah Konstitusi (yang untuk selanjutnya disebut MK). Lembaran sejarah pertama salah satu cabang kekuasaan kehakiman tersebut, dibuka dengan disetujuinya pembentukan MK dalam amandemen ketiga UUD 1945 oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) pada tahun 2001 sebagaimana dirumuskan dalam ketentuan Pasal 24 ayat (2) dan Pasal 24C UUD 1945 yang disahkan pada tanggal 9 November 2001.<sup>118</sup>

Ide pembentukan Mahkamah Konstitusi pada era reformasi mulai dikemukakan pada masa sidang kedua Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR RI (PAH I BP MPR), yaitu setelah anggota Badan Pekerja MPR RI melakukan studi banding di 21 negara mengenai konstitusi pada bulan Maret-April tahun 2000. Ide ini belum muncul paada saat perubahan pertama UUD 1945, bahkan belum ada satupun fraksi di Majelis Permusyawaratan Rakyat

(MPR) yang mengajukan usul itu. Nampaknya para anggota MPR sangat terpengaruh atas temuannya dalam studi banding tersebut, walaupun demikian, pada sidang tahunan MPR bulan Agustus tahun 2000, rancangan rumusan mengenai Mahkamah Konstitusi masih berupa beberapa alternatif dan belum final.<sup>119</sup>

---

<sup>117</sup> *Ibid.*

<sup>118</sup> *Ibid.*

<sup>119</sup> Bambang Sutiyoso, *Tata Cara Penyelesaian Sengketa di Lingkungan Mahkamah Konstitusi*, UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 2.

Sejarah berdirinya lembaga Mahkamah Konstitusi (MK), diawali dengan diadopsinya ide Mahkamah Konstitusi (*Constitutional Court*) dalam amandemen konstitusi yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) pada tahun 2001 sebagaimana dirumuskan dalam ketentuan Pasal 24 ayat (2), Pasal 24C, dan Pasal 7B Undang-Undang Dasar 1945 hasil perubahan ketiga yang disahkan pada 9 November 2001. Ide pembentukan MK merupakan salah satu perkembangan pemikiran hukum dan kenegaraan modern yang muncul di abad ke 20.<sup>120</sup>

Gagasan ini merupakan pengembangan dari asas-asas demokrasi di mana hak-hak politik dan hak-hak asasi merupakan tema dasar dalam pemikiran politik ketatanegaraan. Hak dasar tersebut dijamin secara konstitusional dalam sebuah hak-hak konstitusional warga negara dan diwujudkan secara institusional melalui lembaga negara yang melindungi hak konstitusional setiap warga. Lembaga negara yang dikonstruksi untuk menjamin hak konstitusional setiap warga tersebut, salah satunya adalah MK. Hal ini merupakan sebuah kebutuhan mendasar dari upaya perjuangan reformasi yang mencita-citakan terwujudnya negara demokrasi konstitusional.<sup>121</sup>

Berdirinya MK yang ditandai dengan pengangkatan 9 hakim konstitusi pada tanggal 16 agustus 2003 melalui Kepres Nomor 147/M Tahun 2003 menjadikan Indonesia sebagai negara ke- 78 yang membentuk Mahkamah Konstitusi, sekaligus negara pertama didunia pada abad ke-21 yang membentuk

---

<sup>120</sup> *Ibid.*, hlm. 3

<sup>121</sup> Soimin, *op.cit.*, hlm. 51.

lembaga tersebut.<sup>122</sup> Mahkamah Konstitusi terpisah dari Mahkamah Agung. Semula diusulkan MK ditempatkan dalam lingkungan MA, jadi merupakan bagian MA. Usul tersebut dirumuskan dalam Pasal 25B rancangan perubahan kedua UUD 1945, tetapi tidak sempat dibahas dalam sidang tahunan MPR (risalah sidang MPR Tahun 2000).<sup>123</sup>

Jadi MK berdiri sendiri, MK dan MA sama-sama menjalankan kekuasaan kehakiman, hanya wewenangnya yang berbeda satu sama lain, sebagaimana tampak dalam rumusan ketentuan Pasal 24 ayat (2) perubahan ketiga UUD 1945 yang selengkapnya ditegaskan bahwa :<sup>124</sup>

“kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah mahkamah agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah mahkamah konstitusi”.

Dalam kajian ilmu hukum ketatanegaraan, keberadaan MK diidealkan sebagai lembaga pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*) dan sekaligus penafsir konstitusi (*the interpreter of the constitution*). Menurut Jimly, MK sebagaimana yang diadopsi dalam UUD 1945 memiliki dua fungsi ideal yaitu : *pertama*, MK dikonstruksikan sebagai pengawal konstitusi. Sebagai pengawal konstitusi dia berfungsi untuk menjamin, mendorong, mengarahkan, membimbing, serta memastikan bahwa UUD 1945 dijalankan sebaik-baiknya oleh penyelenggara negara dan subjek hukum konstitusi lainnya seperti warga negara,

---

<sup>122</sup> *Ibid.*

<sup>123</sup> Abdul Latif, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Total Media, Yogyakarta, 2009, hlm. 7.

<sup>124</sup> *Ibid.*

supaya nilai-nilai yang terkandung di dalamnya dijalankan dengan benar dan bertanggung jawab. *Kedua*, dia juga harus bertindak sebagai penafsir, sebab MK dikonstruksikan sebagai lembaga tertinggi, satu-satunya penafsir resmi UUD 1945. Melalui fungsinya yang kedua ini MK berfungsi untuk menutupi segala kelemahan dan/atau kekurangan yang terdapat di dalam UUD 1945.<sup>125</sup>

## 2. Kedudukandan Kewajiban Mahkamah Konstitusi

Pada mulanya di Indonesia hanya satu lembaga negara yang dikenal sebuah mahkamah, yaitu Mahkamah Agung (MA) dan lembaga kehakiman di bawahnya, yang merupakan lembaga tertinggi negara yang memiliki kekuasaan kehakiman menurut UUD 1945 (demikian Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 (sebelum amandemen)). Tetapi setelah perubahan ketiga UUD 1945 yang menghasilkan rumusan Pasal 24C yang terdiri atas 6 ayat, sebagai penjabaran dari Pasal 24 ayat 2, selain MA dan badan peradilan yang berada di bawah kekuasaan kehakiman juga dilaksanakan oleh Mahkamah Konstitusi.<sup>126</sup>

Menurut Harjono, antara MA dan MK, keduanya merupakan lembaga tertinggi negara yang terpisah tetapi memiliki hubungan yang bersifat horizontal fungsional. Artinya, kedua lembaga tersebut tidak saling mensubordinasikan, tetapi masing-masing mempunyai kompetensi secara mandiri. Akan tetapi keduanya memiliki kompetensi dan kewenangan yang berbeda, masing-masing tetap dalam fungsi besarnya yang sebagai lembaga tinggi negara memiliki kekuasaan kehakiman atau *judicial power*. Sebagai lembaga kekuasaan kehakiman, MK mempunyai kekuasaan negara yang merdeka untuk

---

<sup>125</sup> Soimin, *loc.cit.*,

<sup>126</sup> *Ibid.*, hlm. 62.

menyelenggarakan peradilan sengketa pelaksanaan kaidah konstitusi sesuai bidang yang telah ditentukan oleh UUD 1945. MK menyelenggarakan fungsi peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia yang demokratis. Untuk itu, putusan MK bersifat final dan mempunyai kekuatan hukum tetap, serta mengikat untuk dilaksanakan oleh siapapun, termasuk oleh pejabat lembaga tinggi negara.<sup>127</sup>

Kedudukan Mahkamah Konstitusi sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 2 UU MK, merupakan salah satu lembaga negara yang melakukan kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Hal ini berarti Mahkamah Konstitusi terikat pada prinsip umum penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka, bebas, dari pengaruh kekuasaan lembaga lainnya dalam menegakkan hukum dan keadilan.<sup>128</sup>

Kehadiran MK sebagai lembaga baru tidaklah cukup dipahami secara parsial saja, tetapi harus pula dipahami sebagai suatu penguatan terhadap dasar-dasar konstitusionalisme pada UUD 1945 setelah perubahan. Inti dari faham konstitusionalisme bahwa setiap kekuasaan negara harus mempunyai batas kewenangan. Dalam hal perlunya ada pembatasan kewenangan tersebut, maka menjadi sangat relevan hadirnya sebuah konstitusi yang di dalamnya diatur kelembagaan negara serta batas-batas kewenangnya. Harjono, mengemukakan bahwa:<sup>129</sup>

---

<sup>127</sup> *Ibid.*, hlm 62-63.

<sup>128</sup> Ni'matul Huda, *Negara...., op.cit.*, hlm. 139.

<sup>129</sup> Abdul latif, *op.cit.*, hlm. 16.

“Faham konstiusionalisme memberi dasar atas susunan ketatanegaraan negara hukum yang demokratis. Di dalam konstitusi ditentukan lembaga-lembaga negara serta kewenangnya, baik kewenangan antara lembaga secara horizontal maupun secara vertikal, yaitu yang berkaitan dengan penggunaan wewenang tersebut kepada rakyat. Sesuai dengan asas negara hukum, maka setiap penggunaan wewenang harus mempunyai dasar legalitas. Karena itu, sebuah konstitusi yang komprehensif seharusnya juga menyediakan mekanisme kontrol agar setiap penyimpangan penggunaan kewenangan dapat dikembalikan pada posisi normatifnya atau sesuai dengan konstitusi”.

Penguatan faham konstiusionalisme tercermin dengan perubahan terhadap ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, yang pada mulanya tersiratkan adanya sebuah kewenangan yang bersifat mutlak pada pelaksana kedaulatan rakyat, yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Dalam sistem UUD 1945 sebelum perubahan, lembaga tertinggi itu adalah MPR. Di dalam sistem ini, fungsi seperti pengujian atas konstiusionalitas undang-undang yang seharusnya dijalankan MK dianggap tidak dapat dilakukan kecuali oleh lembaga yang membuat undang-undang itu sendiri, karena pemikiran konseptual yang melandasinya tidak menganut paham pemisahan kekuasaan, melainkan pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal, sebagaimana yang telah dijelaskan di atas.

Mengenai kewajiban MK yang menyangkut kewajiban untuk memutuskan pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh presiden dan/atau wakil presiden, pada awalnya memang sempat menimbulkan kontroversi, karena secara institusional MK terseret pada keputusan-keputusan yang bersifat politis. Karena dalam hal tersebut putusan MK memiliki implikasi politis yang sangat kuat, misalnya dalam hal pemberhentian presiden. Apalagi putusan itu, bersifat final dan punya kekuatan hukum tetap. Maka seharusnya memiliki implikasi maupun konsekuensi atas putusan tersebut. Apabila terjadi proses hukum

berkenaan dengan masalah kasus impeachment atas kekuasaan Presiden. Oleh sebab itu, kemungkinan-kemungkinan yang akan terjadi dalam keterlibatan politis di dalam tubuh MK mungkin terjadi.

Dengan begitu, porsi kekuasaan kehakiman di atas, sekilas secara struktur ketatanegaraan menempatkan MK berada di atas kedua lembaga tersebut (presiden dan DPR). Namun hal tersebut dibantah oleh Ketua MK, Jimly Asshidiqie. Putusan MK terhadap tuduhan DPR kepada presiden, dalam konteks bersalah atau tidak bersalah. Sejauh yang menjadi kewenangan MK, putusannya bersifat final, dan tidak bisa dibatalkan oleh lembaga manapun. Dari putusan itulah MPR dapat mengambil kebijakan politik mengimpeachment atau tidaknya terhadap presiden dan/atau wakil presiden. Pada prinsipnya, memang MK sangat menentukan, sebab dalam hukum berlaku “*geen straf sonder schuld*”, tidak ada hukuman tanpa kesalahan. Jika Mahkamah Konstitusi memutuskan presiden tidak bersalah, MPR tidak bisa memberhentikan presiden.

### **3. Fungsi Mahkamah Konstitusi**

Dalam pemahaman kita, dengan melihat konstruksi yang digambarkan dalam konstitusi dan diterima secara universal, terutama di negara-negara yang telah mengadopsi lembaga Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan mereka, MK mempunyai dua fungsi untuk mengawal (*to guard*) konstitusi, agar dilaksanakan dan dihormati baik penyelenggara kekuasaan negara maupun warga negara. Di beberapa negara bahkan dikatakan bahwa MK juga menjadi pelindung (*protector*) konstitusi. Sejak di-inkorporasi-kannya hak-hak asasi manusia dalam UUD 1945, hemat kami fungsi pelindung (*protector*) konstitusi dalam arti

melindungi hak-hak asasi manusia (*fundamental rights*) juga benar adanya. Akan tetapi, dalam penjelasan UU MK dikatakan sebagai berikut:<sup>130</sup>

“...salah satu substansi penting perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 adalah keberadaan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara yang berfungsi menangani perkara tertentu di bidang ketatanegaraan, dalam rangka menjaga konstitusi agar dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi. Keberadaan Mahkamah Konstitusi sekaligus untuk menjaga terselenggaranya pemerintahan negara yang stabil, dan juga merupakan koreksi terhadap pengalaman kehidupan ketatanegaraan di masa lalu yang ditimbulkan tafsir ganda terhadap konstitusi”.

#### **4. Kewenangan Mahkamah Kontitusi dalam Penyelesaian Sengketa**

##### **Pilkada**

Pasal 24C ayat (1) dan (2) menggariskan wewenang MK sebagai berikut:<sup>131</sup>

- a. Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara dan kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilu.
- b. Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat dewan perwakilan rakyat mengenai dugaan pelanggaran presiden dan/atau wakil presiden menurut Undang-Undang Dasar.

Dicantumkannya kewenangan MK dalam UUD 1945 paling tidak telah memenuhi kebutuhan mendasar akan terwujudnya demokrasi konstitusional (*constitutional democracy*). Menurut Dennies Mueller, sistem politik dan

---

<sup>130</sup> Abdul latif, *op.cit.*, hlm 22.

<sup>131</sup> *Ibid.*, hlm. 25

ketatanegaraan yang menganut doktrin demokrasi konstitusional memerlukan adanya:<sup>132</sup>

- a. Mekanisme memutuskan sengketa kewenangan yang mungkin terjadi antar lembaga-lembaga negara yang mempunyai kedudukan yang sederajat, yang kewenangannya diberikan oleh UUD;
- b. Pelembagaan peran hukum dan hakim yang dapat mengontrol proses dan produk kebijakan politik yang berdasarkan pada prinsip “*the rule of majority*”; dan
- c. Mekanisme untuk memutuskan berbagai persengketaan yang tidak dapat diselesaikan melalui proses peradilan yang biasa, seperti sengketa hasil pemilu dan pembubaran partai politik.

Dalam Pasal 10 ayat (1) UU No. 4 Tahun 2014 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi menjadi Undang-Undang menyatakan bahwa wewenang Mahkamah Konstitusi yakni:<sup>133</sup> “Mahkamah konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk :”

1. Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
3. Memutus pembubaran partai politik;
4. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum; dan
5. Kewenangan lain yang diberikan oleh undang-undang.<sup>134</sup>

Selain itu, Mahkamah secara tegas menjustifikasi bahwa dirinya mempunyai kewenangan untuk mempersoalkan “*judicial process*” untuk

---

<sup>132</sup> Soimin, *op.cit.*, hlm. 64.

<sup>133</sup> Undang-Undang Nomor. 4 Tahun 2014 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi menjadi Undang-Undang.

<sup>134</sup> Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman.

memastikan terjadinya kualitas pemilu dan bukan sekedar kuantitas pemilu. Di satu sisi, undang-undang telah menegaskan bahwa kewenangan Mahkamah adalah memutus "perselisihan" tentang hasil pemilihan umum dan persoalan *judicial process* sudah ada mekanisme proseduralnya di dalam UU Pemilu dan hal itu bukan kewenangan dari Mahkamah. Mahkamah menyatakan, perselisihan dimaknai sebagai bukan hanya sebagai masalah "kuantitas" rekapitulasi hasil suara saja, namun juga menyangkut kualitas pemilu atau *quality of election process* dengan menyatakan "secara materiil telah terjadi pelanggaran ketentuan pemilukada yang berpengaruh pada perolehan suara."<sup>135</sup>

Dalam ketentuan ini dipertegas kembali dalam Pasal 157 ayat (1), (2), dan (3) UU No 10 Tahun 2016 yang berbunyi:<sup>136</sup>

- a. Perkara perselisihan hasil pemilihan diperiksa dan diadili oleh badan peradilan khusus;
- b. Badan peradilan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk sebelum pelaksanaan pemilihan serentak nasional;
- c. Perkara perselisihan penetapan perolehan suara tahap akhir hasil pemilihan diperiksa dan diadili oleh Mahkamah Konstitusi sampai di bentuknya badan peradilan khusus;
- d. Peserta pemilihan dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota kepada Mahkamah Konstitusi;
- e. Peserta pemilihan mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) paling lambat 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak diumumkan penetapan perolehan suara hasil pemilihan oleh KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota;
- f. Pengajuan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dilengkapi alat/dokumen bukti dan keputusan KPU Provinsi atau

---

<sup>135</sup> Bambang Widjojanto, *Kajian Putusan MK Tentang Pemilu dan Pemilukada*, Kemitraan, Jakarta, 2009., hlm. 7.

<sup>136</sup> Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

- KPU Kabupaten/Kota tentang hasil rekapitulasi penghitungan suara;
- g. Dalam hal pengajuan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) kurang lengkap, pemohon dapat memperbaiki dan melengkapi permohonan paling lama 3 (tiga) hari kerja sejak diterimanya permohonan oleh Mahkamah Konstitusi;
  - h. Mahkamah Konstitusi memutuskan perkara perselisihan hasil pemilihan paling lama 45 (empat puluh lima) hari kerja sejak diterimanya permohonan;
  - i. Putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (8) bersifat final dan mengikat; dan
  - j. KPU provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi.

Sehingga pada dasarnya sengketa hasil pemilukada diperiksa dan diadili oleh badan peradilan khusus. Namun, untuk sementara diperiksa dan diadili oleh MK sampai dibentuknya peradilan khusus. Melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum yang sekarang berubah menjadi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum terminologi pemilihan umum kepala daerah diubah menjadi pemilihan gubernur, bupati dan walikota. Pada Bab I Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 mempunyai maksud bahwa pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah pemilu untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dalam negara kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Namun, berdasarkan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Pemilu yang merupakan undang-undang terbaru, bab 1 Pasal 1 ayat 4 berubah menjadi pemilihan gubernur, bupati, dan walikota adalah pemilihan untuk memilih gubernur, bupati dan walikota secara demokratis dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia

berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Konsekuensi yuridis penanganan sengketa hasil pemilihan kepala daerah menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi sesuai dengan Pasal 24C ayat (1) Perubahan UUD 1945. Peralihan kewenangan penyelesaian sengketa pemilukada tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 236C UU Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa “penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas ) sejak undang-undang ini diundangkan.<sup>137</sup>

Sebelum kewenangan tersebut dialihkan, MK mengeluarkan putusan No. 72-73/PUU-UIII/2004 tentang pengujian undang-undang pemerintahan daerah yang mana MK menyatakan, “... secara konstitusional, pembuat undang-undang dapat saja memastikan bahwa pilkada langsung itu merupakan perluasan pengertian pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945 sehingga karena itu, perselisihan mengenai hasilnya menjadi bagian dari kewenangan MK dengan ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945.<sup>138</sup>

Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 236C UU No.12 Tahun 2008 tentang Perubahan UU No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah ( yang

---

<sup>137</sup> Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Tas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>138</sup> Abdul Ghoffar, *Kejujuran dalam Bingkai Hak Memilih-Dipilih (Pelajaran dari Pemilukada Bengkulu Selatan)*, Jurnal Konstitusi, Vol.8, No. 1, Februari 2011, hlm. 74.

sekarang berubah menjadi UU No 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah), pada tanggal 29 Oktober 2008 Ketua MA dengan ketua MK telah secara resmi menandatangani berita acara tentang pengalihan kewenangan mengadili perkara sengketa hasil pemilu kepala daerah dari MA ke MK, MK telah menerbitkan Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) Nomor 15 Tahun 2008 Tentang Pedoman Beracara dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah.<sup>139</sup>

PMK Nomor 15 Tahun 2008 tegas menentukan bahwa obyek perkara yang menjadi kewenangan MK untuk mengadili adalah sengketa atau perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah antara yang ditetapkan Komisi Pemilihan Umum Propinsi dan/atau Kabupaten/Kota dengan salah satu pasangan calon. Pasal 4 PMK No.15 Tahun 2008 tentang Pedoman Beracara dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah, dinyatakan bahwa obyek perselisihan pemilihan umum kepala daerah adalah hasil penghitungan suara yang ditetapkan oleh Komisi Pemilihan Umum Propinsi dan/atau Kabupaten/Kota yang mempengaruhi penentuan pasangan calon yang dapat mengikuti putaran kedua dan terpilihnya pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah.<sup>140</sup>

Tentang obyek perkara yang berupa perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah ini, MK menerapkannya tidak secara kaku. Artinya, yang dimaksud dengan perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah itu tidak hanya

---

<sup>139</sup> Safi', *Sistem Pembuktian dalam Penanganan Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pemilukada) di Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Dinamika Hukum, Vol.11 No. 3, September, 2011, hlm. 7.

<sup>140</sup> *Ibid*, hlm .7-8.

penghitungan angka-angka yang ditetapkan oleh Komisi Pemilihan Umum Propinsi dan/atau Kabupaten/kota serta penghitungan angka-angka yang dilakukan oleh pasangan calon sebagai pemohon/penggugat, melainkan MK juga menyatakan berwenang untuk mengadili pelanggaran yang cukup serius dan bersifat terstruktur, sistematis, dan massif yang berpengaruh secara langsung terhadap hasil penghitungan pemilihan umum kepala daerah. Beralihnya kewenangan penyelesaian sengketa pemilukada ke MK akan membawa harapan baru karena penyelesaian oleh MK relatif tidak menimbulkan konflik yang berarti. Hal ini dibuktikan dari pengalaman MK dalam menangani sengketa Pemilu.<sup>141</sup>

---

<sup>141</sup> *Ibid.*

## **BAB III**

### **KEDUDUKAN KEPALA DAERAH DALAM PENYELENGGARAAN OTONOMI DAERAH**

#### **A. Pemerintah Daerah**

##### **1. Perkembangan Umum**

Esensi pemerintah daerah berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki dalam mengurus dan mengatur urusan rumah tangga pemerintahnya. Kewenangan pemerintah daerah tersebut akan berhubungan dengan pola pembagian kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang mengacu dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ketentuan yang menyangkut tentang pemerintahan daerah telah diakomodasikan dalam Pasal 18 UUD 1945 beserta penjelasannya. Di dalamnya mengakui adanya keragaman dan hak asal-usul yang merupakan bagian dari sejarah panjang bangsa Indonesia.<sup>142</sup>

Menyadari wilayah kedaulatan negara Republik Indonesia yang demikian luas bahkan terdiri dari ribuan pulau besar dan kecil yang terhubung dari sabang sampai merauke, maka hal yang tidak mungkin jika segala urusan pemerintahan sampai ke pelosok daerah secara keseluruhan diurus secara terpusat oleh pemerintah pusat yang berkedudukan di ibukota negara. Untuk itu perlu dibentuk pemerintahan daerah yang dapat menyelenggarakan pemerintahan secara langsung dapat berhubungan dengan masyarakat luas, itu pun harus dibentuk

---

<sup>142</sup>Sirojul Munir, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2013, hlm. 95.

sesuai tingkatannya antara pemerintah daerah yang satu dengan lainnya sehingga satu pemerintahan daerah dapat memiliki hubungan dengan pemerintah daerah bawahan. Dengan demikian wilayah negara telah disusun secara tertib baik vertikal maupun horizontal.<sup>143</sup>

## 2. Dasar Hukum

Sebagai gambaran dapat dikemukakan tentang pengaturan pemerintahan daerah pada bab tersendiri dalam UUD 1945 yaitu BAB VI dengan judul “Pemerintah Daerah” dalam Pasal 18. Dalam UUD RIS 1949 terdapat dalam ketentuan Pasal 42-67, dalam UUD 1950 pada Pasal 131 dan 132. Bahkan sebelum kemerdekaan pun sudah banyak peraturan yang dibuat dan berkaitan dengan pemerintahan daerah terutama yang menyangkut persoalan desentralisasi sejak tahun 1903 sampai dengan sekarang dapat dijumpai berbagai peraturan sebagai berikut:<sup>144</sup>

- a. *Desentralisatie Wet* Tahun 1903;
- b. *Bestuurs Harvooming* Tahun 1922
- c. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah
- d. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemeritahan di Daerah;
- e. Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1950 tentang Pemerintahan Daerah-daerah Negara Bagian Indonesia Timur;
- f. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pemerintahan Daerah;
- g. Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah;
- h. Penetapan Presiden Nomor 5 Tahun 1960 Tentang DPRD-GR dan Sekretariat Daerah

---

<sup>143</sup> *Ibid.*, hlm. 96.

<sup>144</sup> *Ibid.*, hlm.85.

- i. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1995 tentang Pokok-Pokok pemerintahan di Daerah;
- j. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok pemerintahan di Daerah;
- k. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa;
- l. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Pemerintahan Daerah dengan berbagai peraturan pelaksanaannya;
- m. Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah beserta peraturan pelaksanaannya;
- n. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah beserta Peraturan- peraturan pelaksanaannya;
- o. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah; dan
- p. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Dapat dilihat di atas terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum bagi pemerintahan daerah. Adanya perubahan-perubahan dari tiap undang-undang tersebut bertujuan untuk menciptakan pemerintahan yang baik dan sesuai dengan Pancasila.

### **3. Susunan Pemerintah Daerah**

Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 susunan pemerintahannya bersifat dualistik karena ada dua penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Pertama, pemerintahan yang dilakukan bersama-sama oleh KNID, Badan Eksekutif, dan kepala daerah. Kedua, penyelenggaraan urusan pemerintahan lainnya dilakukan oleh kepala daerah yang terlepas dari KNID dan Badan Eksekutif. Dapat disimpulkan bahwa Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 mengandung beberapa hal.<sup>145</sup>

---

<sup>145</sup> Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Alumni, Bandung, 2004, hlm. 146-147

- a. kepala daerah di samping sebagai pejabat pusat di daerah, juga sebagai kepala badan legislatif daerah/KNID dan badan eksekutif daerah mempunyai kedudukan yang sangat dominan untuk mengendalikan pemerintahan daerah otonom agar berjalan sesuai dengan kebijaksanaan pusat;
- b. disatukannya pimpinan pemerintahan otonom dalam diri kepala daerah ditambah ketidakjelasan urusan rumah tangga daerah sehingga akan mewujudkan kecenderungan penyelenggaraan pemerintah sentralistik dan memudahkan unsur-unsur desentralisasi;
- c. masing-masing daerah menjalankan sistem otonomi formal secara kolegal. hal itu tersurat dari ketentuan Pasal 2 “komite nasional daerah menjadi bahan perwakilan rakyat daerah yang bersama-sama dengan dan dipimpin kepala daerah menjalankan pekerjaan mengatur rumah tangga daerahnya, asal tidak bertentangan dengan peraturan pemerintah pusat dan peraturan pemerintah daerah yang lebih luas dari padanya” ; dan
- d. hubungan antara DPRD dengan badan eksekutif daerah dikepalai oleh kepala daerah menunjukkan betapa kuatnya kepala daerah sebagai alat pemerintah pusat yang juga mendominasi dua lembaga (organ) daerah lainnya (DPRD dan Badan Eksekutif daerah).

Berkaitan dengan susunan pemerintahan daerah di atas, tentunya tidak terlepas dari peraturan perundang-undangan yang mengaturnya. Aturan-aturan tersebut salah satunya mengatur tugas, fungsi, serta kewajiban masing-masing di setiap bidangnya.

## **B. Hubungan Kepala Daerah dengan DPRD dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah**

### **1. Pengertian Kepala Daerah & Otonomi Daerah**

Kepala daerah dan wakil kepala daerah, gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota, adalah jabatan politik atau jabatan publik yang di dalamnya melekat mekanisme dan nilai-nilai demokratis (terbuka dan akuntabel) dalam proses pemilihan, pertanggungjawaban tugas, serta

pemberhentiannya.<sup>146</sup> Gubernur dan wakil gubernur merupakan perpanjangan tangan dari pemerintah pusat. Gubernur lebih banyak terikat pada komitmen-komitmen pelaksanaan dekosentrasi, dibandingkan dengan pelaksanaan desentralisasi atau otonomi daerah.<sup>147</sup>

Berdasarkan Pasal 59 Undang Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa:<sup>148</sup>

- a. setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah yang disebut kepala daerah; dan
- b. kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk daerah provinsi disebut gubernur, untuk daerah kabupaten disebut bupati dan untuk daerah kota disebut walikota.

Sedangkan mengenai wakil kepala daerah dalam pasal 63 ayat (2) Undang Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah<sup>149</sup> menyatakan bahwa wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk daerah provinsi disebut wakil gubernur, untuk daerah kabupaten disebut wakil bupati dan untuk daerah kota disebut wakil walikota.

Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan

---

<sup>146</sup> Joko J. Prihatmoko, *op.cit.*, hlm. 34

<sup>147</sup> Diding Rahmat, *Konsekuensi Dekosentrasi dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur*, Jurnal Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Kuningan, Jawa Barat, Volume 3 No.2, 2015.

<sup>148</sup> Undang-Undang Nomor. 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

<sup>149</sup> Undang Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>150</sup> Menurut Prof. Soepomo, bahwa otonomi daerah sebagai prinsip berarti menghormati kehidupan regional menurut riwayat, adat dan sifat sendiri-sendiri dalam kadar negara kesatuan. Tiap-tiap daerah mempunyai histori dan sifat khusus yang berlainan daripada riwayat dan sifat daerah lain. berhubungan dengan itu, pemerintah harus menjuhkan segala usaha yang bermaksud akan menguniformisir seluruh daerah menurut satu model.<sup>151</sup>

## 2. Tugas dan Wewenang Kepala Daerah

Berkaitan dengan tugas kepala daerah, hal tersebut diatur didalam 65 ayat (1) Undang Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah yakni:<sup>152</sup>

- a. Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
- c. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
- d. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
- e. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- f. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

---

<sup>150</sup>Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

<sup>151</sup> Josep Riwu Kaho, *Prospek Otonomi daerah di Negara Republik Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm.80.

<sup>152</sup> Undang Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah

Sedangkan mengenai wewenang kepala daerah, hal tersebut diatur di dalam pasal 65 ayat (2) yakni:<sup>153</sup>

- a. Mengajukan rancangan perda;
- b. Menetapkan perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- c. Menetapkan perkara dan keputusan kepala daerah;
- d. Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh daerah dan/atau masyarakat; dan
- e. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

Tidak hanya kepala daerah, wakil kepala daerah juga memiliki tugas layaknya kepala daerah. Hal tersebut diatur di dalam Pasal 66 Undang Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah menyatakan bahwa tugas wakil kepala daerah yakni:<sup>154</sup>

- (1) a. Membantu kepala daerah dalam :
  1. Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah;
  2. Mengoordinasikan kegiatan perangkat daerah dan menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan;
  3. Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilaksanakan oleh perangkat daerah provinsi bagi wakil gubernur; dan
  4. Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh perangkat daerah kabupaten/kota, kelurahan, dan/atau desa bagi wakil bupati/walikota.
- b. Memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam pelaksanaan pemerintahan daerah;

---

<sup>153</sup>Undang Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah

<sup>154</sup> Undang Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah

- c. Melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara; dan
  - d. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Selain melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah yang ditetapkan dengan keputusan kepala daerah;
  - (3) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) , wakil kepala daerah menandatangani pakta integritas dan bertanggung jawab kepada kepala daerah; dan
  - (4) Wakil kepala daerah wajib melaksanakan tugas bersama kepala daerah hingga akhir masa jabatan.

Tugas dan wewenang kepala daerah sebagai pemimpin di pemerintahan daerah tentunya tidak terlepas dari peran wakil kepala daerah sebagai wakil dari pemerintahan di daerah tersebut. Adanya tugas dan wewenang dari kepala daerah tersebut tentunya memiliki suatu kontribusi yang besar bagi daerah yang dipimpin. Tugas dan wewenang yang diberikan kepada kepala daerah selaku pemimpin pemerintahan daerah tentunya harus dilaksanakan dengan baik sesuai dengan undang-undang yang berlaku.

### **3. Kewajiban Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah**

Kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah diatur di dalam Pasal 67 Undang Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah yang meliputi:<sup>155</sup>

---

<sup>155</sup>Undang Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

- a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan negara kesatuan Republik Indonesia;
- b. Menaati seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. Mengembangkan kehidupan demokrasi;
- d. Menjaga etika dan norma dalam pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah;
- e. Menerapkan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik;
- f. Melaksanakan program strategis nasional; dan
- g. Menjalin hubungan kerja dengan seluruh Instansi Vertikal di Daerah dan semua Perangkat daerah.

Menjadi seorang kepala daerah dan wakil kepala daerah tentunya tidak mudah. Mereka memiliki kewajiban yang begitu banyak yang harus dijalankan dengan baik dan benar. Kewajiban-kewajiban ini juga merupakan bentuk pertanggungjawaban kepala daerah dan wakil kepala daerah terhadap masyarakat sebagai amanah yang harus dijalankan sebagai seorang kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih.

#### **4. Pertanggungjawaban Kepala Daerah**

Selain mempunyai kewajiban di atas, kepala daerah mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada pemerintah dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat. Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada pemerintah, disampaikan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk gubernur, dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui gubernur untuk bupati/walikota satu kali dalam satu tahun.<sup>156</sup>

---

<sup>156</sup> Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hlm. 57.

## **5. Pengertian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)**

Berdasarkan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menyatakan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah.<sup>157</sup> Dalam konstitusi itu, pemerintah daerah (gubernur, bupati/walikota dan perangkatnya) dan DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di tempatkan pada kedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah.

## **6. Tugas dan Wewenang DPRD**

DPRD mempunyai kedudukan sebagai wakil rakyat dan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Kedudukan ini menjadi dilematis karena keharusan bagi DPRD untuk menyelaraskan kepentingan rakyat yang diwakili dengan kebijakan –kebijakan pemerintah daerah, karena dapat terjadi kebijakan pemerintah daerah tidak selalu sejajar dengan kehendak masyarakat.<sup>158</sup>

Tugas dan wewenang DPRD yang berhubungan dengan kepala daerah adalah sebagai berikut:<sup>159</sup>

- a. membentuk perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. membahas dan menyetujui rancangan perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah;
- c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan

---

<sup>157</sup> Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

<sup>158</sup> *Ibid*, hlm. 36.

<sup>159</sup> *Ibid*.

- program pembangunan daerah dan kerjasama internasional di daerah;
- d. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
  - e. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah;
  - f. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintah daerah;
  - g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antara daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah

Berkaitan dengan tugas DPRD selaku lembaga perwakilan rakyat, tentunya memiliki peran penting dalam suatu tatanan pemerintahan. Tidak hanya sebagai wadah aspirasi bagi masyarakat, DPRD juga memiliki peran penting layaknya kepala daerah dalam suatu pilkada. Sehingga keduanya memiliki hubungan yang berkaitan antara satu sama lain dalam pilkada.

## **7. Hak dan Kewajiban DPRD**

Berdasarkan tugas dan wewenangnya maka DPRD mempunyai hak dan kewajiban. Adapun hak DPRD adalah hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat. Adapun kewajiban DPRD adalah sebagai berikut:<sup>160</sup>

- a. mengamalkan Pancasila, melaksanakan UUD Negara RI tahun 1945 dan menaati segala peraturan perundang-undangan;
- b. melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- c. mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta keutuhan NKRI;
- d. memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah;
- e. menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat;
- f. mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok dan golongan;

---

<sup>160</sup> Siswanto Sunarno, *op.cit.*, hlm .68.

- g. memberikan pertanggungjawaban atas tugas dan kinerjanya selaku anggota DPRD sebagai wujud tanggung jawab moral dan politis terhadap daerah pemilihannya;
- h. menaati peraturan tata tertib, kode etik dan sumpah janji anggota DPRD; dan
- i. menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait.

Adapun hak dan kewajiban DPRD yang tercantum di atas tentunya bukan permasalahan yang mudah. Selain wadah bagi masyarakat dalam memberikan aspirasinya kepada pemerintah, juga memiliki kewajiban untuk mengatur partai politik yang berada di kursi DPRD untuk pilkada.

#### **8. Urgensi Membangun Hubungan yang Harmonis dan Sinergi antara Kepala Daerah dan DPRD**

Sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, kepala daerah dan DPRD adalah institusi yang bekerja atas dasar kemitraan dan bukan subordinasi. Meskipun pada tahap implementasi kebijakan kedua institusi menjalankan peran yang berbeda. Kepala daerah melaksanakan (execution) kebijakan daerah yang telah ditetapkan bersama DPRD dan DPRD melaksanakan pengawasan (control) atas pelaksanaan kebijakan daerah, seharusnya dipahami bahwa efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah menjadi tanggung jawab bersama kepala daerah dan DPRD.<sup>161</sup>

Tujuan utama yang ingin dicapai melalui kebijakan desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah sinerginya hubungan dari dimensi politik sebagai proses demokratisasi penyelenggara pemerintahan dan dari

---

<sup>161</sup> Dadang Suwanda, *op.cit.*, hlm. 37.

dimensi teknis untuk tujuan kesejahteraan. Dimensi politik dari tujuan memosisikan pemerintahan daerah sebagai medium pendidikan atau pembelajaran politik bagi masyarakat lokal, karena proses dan implementasi dari kepala daerah dan DPRD akan membentuk pengetahuan, nilai-nilai dan sikap-sikap politik warga masyarakat daerah. Pada dimensi kesejahteraan memosisikan kepala daerah dan DPRD sebagai unit pemerintah pada tingkat lokal yang berfungsi menyediakan pelayanan publik yang berkualitas, efektif, efisien dan ekonomis agar masyarakat dapat terbangun secara baik dan memberi peluang bagi pemberdayaan masyarakat.<sup>162</sup>

## **9. Permasalahan Hubungan antara Kepala Daerah dengan DPRD**

Pemilihan kepala daerah (pilkada) sangat banyak menyedot energi baik pemerintah pusat dan pemerintah daerah, demikian juga dengan isu pembentukan daerah otonom baru. Dalam konteks otonomi daerah, kedua isu tersebut menguras habis perhatian kita sehingga sering terabaikan tujuan otonomi daerah yaitu menyejahterakan rakyat daerah.<sup>163</sup>

Secara garis besar, beberapa masalah krusial dalam konteks pilkada antara lain adalah:<sup>164</sup>

- a. terjadinya praktik money politics dan diarasakan secara meluas, namun sulit menemukan bukti-bukti;
- b. tumbuhnya gejala oligarki ditandai dengan majunya banyak calon yang berasal dari keluarga kepala daerah baik istri, anak menantu dan lain-lainnya. ditengarai majunya mereka dengan memanfaatkan fasilitas dan resources yang dimiliki oleh kepala daerah terkait;

---

<sup>162</sup> *Ibid*, hlm 37.

<sup>163</sup> *Ibid*, hlm. 41

<sup>164</sup> *Ibid*

- c. merosotnya nilai-nilai etika dalam pemerintahan ketika seseorang yang sudah dua kali menjabat kepala daerah mrngajukan dirinya menjadi wakil kepala daerah. Walaupun secara hukum tertulis tidak ada yang dilanggar, namun dari aspek etika sangat sulit untuk diterima dan mencederal akal sehat;
- d. dikerahkannya birokrasi daerah untuk memberikan dukungan kepada petahana (*incumbent*) adalah sangat sulit bagi birokrasi daerah untuk bersikap netral dalam pilkada. Untuk kepentingan karirnya mereka dipaksa oleh situasi untuk memihakkan diri pada salah satu calon kepala daerah. Banyak fakta menunjukkan diadakannya mutasi atau demosi jabatan daerah ketika salah satu calon memenangkan pilkada;
- e. ada beberapa kasus calon terlibat dalam gambar video melakukantindakan asusila namun karena tidak terjadi proses hukum maka tidak ada alasan hukum untuk melarang yang bersangkutan mencalonkan diri. Karena kepala daerah adalah kepala pemerinthaan di daerah, maka kejadian tersebut akan mencoreng kewibawaan pemerintah daerah;
- f. kepala daerah dan wakil kepala daerah sering tidak harmonis tidak lama setelah keduanya terpilih. Keduanya sering terlibat dalam berebut peran karena masing-masing merasa mempunyai andil yang sama dalam kemenangan sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah. Dalam beberapa kasus kondisi tersebut telah menyebabkan terjadinya pengotak-kotakan birokrasi daerah baik yang memihak kepala daerah maupun yang memihak wakil kepala daerah;
- g. tingginya biaya tersebut terutama akan menjadi beban berat bagi daerah-daerah miskin sedangkan pada sisi lain banyak daerah yang masih sulit untuk memberikan pelayanan dasar yang paling minimal kepada rakyatnya;
- h. masalah lain dari penyelenggara pemerintahan daerah adalah dalam konteks hubungan antara kepala daerah dan DPRD. Dalam praktek sering terjadi masalah di antara keduanya karena interpretasi terhadap peraturan perundangan sesuai dengan kepentingannya sendiri, sehingga ketegangan dan konflik antara kepala daerah dan DPRD sering terjadi di banyak daerah. Arena yang sering menjadi sumber konflik antar keduanya adalah pembentukan PERDA, pembuatan APBD dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- i. dalam pembentukan PERDA dan pembuatan APBD, masalah muncul ketika salah satu pihak tidask bersedia membahas usulan pihak lainnya. Banyak kasus menunjukkan bahwa DPRD tidak mau membahas usulan PERDA dan rancangan APBD yang disampaikan kepada gubernur/bupati/walikota. Anggota DPRD sering menjadikan APBD sebagai arena untuk memperjuangkan kepentingan pengusaha kliennya untuk memperoleh kontrak

- proyek dari pemerintah daerahnya. Akibatnya, banyak daerah yang mengalami keterlambatan dalam pengesahan APBD sehingga mengganggu kelancaran penyelenggaraan pemerintahan daerah. Beberapa daerah bahkan gagal mengesahkan APBDnya sehingga terpaksa menggunakan APBD tahun sebelumnya; dan
- j. Dalam pengelolaan sekretariat DPRD, ketegangan antara kepala daerah dan DPRD muncul terkait dengan pengangkatan sekretariat dewan. Sekretariat dewan sering mengalami role conflict dan mengalami posisi dilematis, ketika hubungan antara kepala daerah dengan DPRD kurang harmonis. Sebagai pejabat karier, nasib sekretariat dewan sering dipengaruhi oleh penilaian dari sekretaris kabupaten/kota/provinsi yang tentunya juga amat dipengaruhi oleh kepentingan kepala daerah. Sedang sebagai sekretaris dewan, yang bersangkutan harus memfasilitasi DPRD yang sering memiliki kepentingan dan sikap yang berbeda dengan yang dimiliki oleh kepala daerah ketika dihadapkan pada isu yang sama. Karena perbedaan kepentingan politis kepala daerah dan DPRD pengangkatan sekretaris dewan sering menjadi sumber ketegangan antara kepala daerah dan DPRD.

Sebagai salah satu aktor penting dalam pilkada, tentunya kepala daerah dan DPRD harus memiliki hubungan yang harmonis agar segala sesuatu yang terjadi pada masa pilkada sesuai dengan apa yang telah tercantum di dalam undang-undang.

## **C. Kedudukan Kepala Daerah dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah**

### **1. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah**

Berdasarkan Pasal 59 Undang Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah menyatakan bahwa:<sup>165</sup>

- a. setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah yang disebut kepala daerah; dan

---

<sup>165</sup>Undang-Undang Nomor. 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

- b. kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk daerah provinsi disebut gubernur, untuk daerah kabupaten disebut bupati dan untuk daerah kota disebut walikota.

Sedangkan mengenai wakil kepala daerah dalam pasal 63 ayat (2) Undang Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah<sup>166</sup> menyatakan bahwa wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk daerah provinsi disebut wakil gubernur, untuk daerah kabupaten disebut wakil bupati dan untuk daerah kota disebut wakil walikota.

## **2. Kedudukan Kepala Daerah dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah**

Kepala daerah sebagai unsur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan kepala pemerintahan daerah otonom yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat atas prakarsa dan inisiatif daerah yang telah sesuai dengan kaidah atau norma-norma berlandaskan asas otonomi daerah.<sup>167</sup> Terkait dengan kedudukan kepala daerah dapat ditarik 3 kesimpulan, yakni:<sup>168</sup>

- a. Kepala daerah adalah jabatan publik atau politik yang diraih melalui mekanisme politik berdasarkan sistem yang legal (pengangkatan dan/atau penunjukan, pemilihan perwakilan, atau pemilihan langsung), dan bukan jabatan administratif sehingga menjadi bagian atau subordinasi birokrasi pemerintahan yang dicapai melalui jenjang karier sistem merit (merit system). Kepala daerah adalah memimpin birokrasi pemerintahan yang berfungsi mengambil kebijakan (decision marking) dan bukan bagian pemerintahan daerah sebagai pelaksana kebijakan;

---

<sup>166</sup> Undang Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

<sup>167</sup> Deddy Sitepu, *Analisis Fungsi Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Sesuai Prinsip-Prinsip Demokrasi*, jurnal hukum, vol 4 no. 3, 2016

<sup>168</sup> Joko Prihatmoko, *op.cit.*, hlm 92-93.

- b. apabila semakin terjadi penumpukan kedudukan dan fungsi terkait jenis kekuasaan (eksekutif, legislatif dan yudikatif) pada kepala daerah, maka mekanisme check and balances tidak akan bisa bekerja. Dalam arti kekuasaan kepala daerah tidak terkontrol pada situasi ekstrem menjadi penguasa tunggal yang *superbody*; dan
- c. apabila kedudukan dan fungsi kepala daerah lebih besar untuk kepentingan pusat berarti kadar otonomi daerah kurang sehingga kontrol pusat atas daerah dan kepala daerah besar pula. Sebaliknya, kedudukan dan fungsi kepala daerah lebih besar untuk kepentingan daerah maka kadar otonomi daerah justru kuat dan kontrol pusat atas daerah dan kepala daerah cenderung berkurang.

Merujuk pada rumusan di atas, dapat disimpulkan bahwa aturan-aturan dalam ketentuan perundang-undangan pemerintah daerah memperlihatkan bahwa kedudukan kepala daerah selama ini tidak stabil dan tetap. Ketidakstabilan dan ketidaktetapan kedudukan berimplikasi pada tugas, fungsi, kewenangan dan tanggung jawab yang menunjukkan jenis atau karakter kekuasaan pemerintah pusat (DPR dan Presiden) dan format desentralisasi yang dikembangkan.<sup>169</sup>

### **3. Persyaratan Menjadi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah**

Pada dasarnya setiap orang di dunia ini memiliki hak dan kebebasan untuk mendaftarkan diri menjadi kepala daerah baik itu gubernur, bupati dan walikota, asalkan semua itu memenuhi kriteria yang telah ditentukan oleh undang-undang yang berlaku. Berdasarkan pasal 7 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota ada beberapa

---

<sup>169</sup> *Ibid*

ketentuan yang harus diperhatikan mengenai pendaftaran menjadi kepala daerah yang dalam hal ini lebih tepatnya menjadi gubernur. Ketentuan tersebut yakni:<sup>170</sup>

- 1) Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama untuk mencalonkan diri dan dicalonkan sebagai calon gubernur dan calon wakil gubernur, calon bupati dan calon wakil bupati, serta calon walikota dan calon wakil walikota;
- 2) Calon gubernur dan calon wakil gubernur, calon bupati dan calon wakil bupati serta calon walikota dan calon wakil walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:
  - a. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
  - b. Serta kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, cita-cita Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
  - c. Berpendidikan paling rendah sekolah lanjutan tingkat atas atau sederajat;
  - d. Dihapus
  - e. Berusia paling rendah 30 (tiga puluh) tahun untuk calon gubernur dan calon wakil gubernur serta 25 (dua puluh lima) untuk calon bupati dan calon wakil bupati serta calon walikota dan calon wakil walikota;
  - f. Mampu secara jasmani, rohani, dan bebas dari penyalahgunaan narkoba berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim;
  - g. Tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap atau bagi mantan terpidana telah secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana;
  - g.1 Bagi mantan terpidana yang telah selesai menjalani masa pidanaannya, secara kumulatif, wajib memenuhi syarat secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik dan bukan sebagai pelaku kejahatan yang berulang, kecuali bagi mantan terpidana yang telah selesai menjalani masa pidanaannya paking singkat 5 (lima) tahun sebelum jadwal pendaftaran;<sup>171</sup>

---

<sup>170</sup>Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota

<sup>171</sup>Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan wakil bupati, dan/atau walikota dan wakil walikota

- g2. Bukan mantan terpidana bandar narkoba atau mantan terpidana kejahatan seksual terhadap anak;<sup>172</sup>
- h. Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
- i. Tidak pernah melakukan perbuatan tercela yang dibuktikan dengan surat keterangan catatan kepolisian;
- j. Menyerahkan daftar kekayaan pribadi;
- k. Tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara;
- l. Tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
- m. Memiliki nomor pokok wajib pajak dan memiliki laporan pajak pribadi;
- n. Belum pernah menjabat sebagai gubernur, wakil gubernur, bupati, wakil bupati, walikota, wakil walikota selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama untuk calon gubernur, calon wakil gubernur, calon bupati, calon wakil bupati, calon walikota dan calon wakil walikota;
- o. Belum pernah menjabat sebagai gubernur untuk calon wakil gubernur, atau bupati/walikota untuk calon wakil bupati/calon wakil walikota pada daerah yang sama;
- p. Berhenti dari jabatannya bagi gubernur, wakil gubernur, bupati, wakil bupati walikota, wakil walikota yang mencalonkan diri di daerah lain sejak diterapkan sebagai calon;
- q. Tidak berstatus sebagai penjabat gubernur, penjabat bupati, dan penjabat walikota;
- r. Dihapus;
- s. Menyatakan secara tertulis pengunduran diri sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sejak ditetapkan sebagai pasangan calon peserta pemilihan;
- t. Menyatakan secara tertulis pengunduran diri sebagai anggota Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Pegawai Negeri Sipil serta Kepala Desa atau sebutan lain sejak ditetapkan sebagai pasangan calon peserta pemilihan; dan
- u. Berhenti dari jabatan pada badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah sejak ditetapkan sebagai calon.

---

<sup>172</sup> Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan wakil bupati, dan/atau walikota dan wakil walikota

Selain itu, ada juga kriteria yang lebih detail mengenai persyaratan pendaftaran calon gubernur yang tercantum di dalam pasal 41 ayat (1) yang berbunyi sebagai berikut:<sup>173</sup>

“ Calon perseorangan dapat mendaftarkan diri sebagai calon gubernur dan calon wakil gubernur jika memenuhi syarat dukungan jumlah penduduk yang mempunyai hak pilih dan termuat dalam daftar pemilih tetap pada pemilihan umum atau pemilihan sebelumnya yang paling akhir di daerah bersangkutan, dengan ketentuan:

- a. Provinsi dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap sampai dengan 2.000.000 (dua juta) jiwa harus didukung paling sedikit 10% (sepuluh persen);
- b. Provinsi dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap lebih dari 2.000.000 (dua juta) jiwa sampai dengan 6.000.000 (enam juta) jiwa harus didukung paling sedikit 8,5% (delapan setengah persen);
- c. Provinsi dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap lebih dari 6.000.000 (enam juta) jiwa sampai dengan 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung paling sedikit 7,5% (tujuh setengah persen);
- d. Provinsi dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap lebih dari 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung paling sedikit 6,5% (enam setengah persen); dan
- e. Jumlah dukungan sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d tersebar di lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah kabupaten/kota di Provinsi dimaksud.”

Kriteria di atas merupakan kriteria yang harus dipenuhi sebagai sebuah syarat menjadi seorang kepala daerah dan wakil kepala daerah. Selain itu, seorang calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah juga harus memenuhi ketentuan Pasal 41 ayat (1) sebagai sebuah syarat juga berdasarkan jumlah penduduk di daerah masing-masing dan dukungan yang harus di dapatkan berdasarkan jumlah penduduk di daerahnya tersebut.

---

<sup>173</sup>Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan wakil bupati, dan/atau walikota dan wakil walikota

#### **4. Pengusulan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah**

Berdasarkan Pasal 39 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota menyatakan bahwa peserta pemilihan adalah calon gubernur, calon bupati dan calon walikota yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik dan/atau calon perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang.<sup>174</sup> Ketentuan yang lebih jelas mengenai pengusulan calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah ( dalam hal ini calon gubernur dan calon wakil gubernur) terdapat di Pasal 40 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota yakni:<sup>175</sup>

- a. Partai politik atau gabungan partai politik dapat mendaftarkan pasangan calon jika telah memenuhi persyaratan perolehan paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi dewan perwakilan rakyat daerah atau 25% (dua puluh lima persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota dewan perwakilan rakyat daerah di daerah yang bersangkutan;
- b. Dalam hal partai politik atau gabungan partai politik dalam mengusulkan pasangan calon menggunakan ketentuan memperoleh paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), jika hasil bagi jumlah kursi Dewan perwakilan rakyat daerah menghasilkan angka pecahan maka perolehan dari jumlah kursi dihitung dengan pembulatan ke atas;

---

<sup>174</sup>Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota

<sup>175</sup> Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota

- c. Dalam hal partai politik atau gabungan partai politik mengusulkan pasangan calon menggunakan ketentuan memperoleh paling sedikit 25% (dua puluh lima persen) dari akumulasi perolehan suara sah sebagaimana dimaksud pada ayat (!), ketentuan itu hanya berlaku untuk partai politik yang memperoleh kursi di dewan perwakilan rakyat daerah;
- d. partai politik atau gabungan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat mengusulkan 1( satu) pasangan calon; dan
- e. Perhitungan persentase dari jumlah kursi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), dikecualikan bagi kursi anggota dewan perwakilan rakyat papua dan dewan dewan perwakilan rakyat papua yang baru diangkat.

Kemudian partai politik yang dimaksud pada Pasal 40 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota adalah partai politik yang sah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

176

## **5. Prosedur Pendaftaran Kepala Daerah**

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota untuk menjadi kepala daerah harus mengikuti prosedur yang ada. Ketentuan tersebut diatur di dalam Pasal 42 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah

---

<sup>176</sup> Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota

Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota yakni:<sup>177</sup>

1. Pasangan calon gubernur dan calon wakil gubernur didaftarkan ke KPU Provinsi oleh partai politik, gabungan partai politik, atau perseorangan;
2. Pasangan calon bupati dan calon wakil bupati serta pasangan calon walikota dan calon wakil walikota didaftarkan ke KPU Kabupaten/Kota oleh partai politik, gabungan partai politik, atau perseorangan;
3. Calon Gubernur dan Calon wakil gubernur, calon bupati dan calon wakil bupati dan calon walikota dan calon wakil walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) harus memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam pasal 7;
4. Pendaftaran pasangan calon gubernur dan calon wakil gubernur oleh partai politik dan sekretaris partai politik tingkat provinsi disertai surat keputusan pengurus partai politik tingkat pusat tentang persetujuan atas calon yang diusulkan oleh pengurus partai politik tingkat provinsi;
  - 4(a) Dalam hal pendaftaran pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (4) tidak dilaksanakan oleh pimpinan partai politik tingkat provinsi, pendaftaran pasangan calon yang telah disetujui partai politik tingkat pusat, dapat dilaksanakan oleh pimpinan partai politik tingkat pusat; dan
5. Pendaftaran pasangan calon gubernur dan calon wakil gubernur, pasangan calon bupati dan calon wakil bupati serta pasangan calon walikota dan calon wakil walikota oleh gabungan partai politik ditandatangani oleh para ketua partai politik dan para sekretaris partai politik di tingkat provinsi atau para ketua partai politik dan para sekretaris partai politik di tingkat kabupaten/kota disertai surat keputusan masing-masing pengurus partai politik tingkat pusat tentang persetujuan atas calon yang diusulkan oleh pengurus partai politik tingkat provinsi dan/atau pengurus partai politik tingkat kabupaten/kota.

Selanjutnya, Pasal 44 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang

---

<sup>177</sup> Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota

Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota<sup>178</sup> menyatakan bahwa masa pendaftaran calon gubernur, calon bupati dan calon walikota paling lama 3 (tiga) hari terhitung sejak pengumuman pendaftaran calon gubernur, calon bupati dan calon walikota. Kemudian dalam Pasal 45 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota menyatakan bahwa:<sup>179</sup>

- (1) Pendaftaran pasangan calon gubernur dan calon wakil gubernur, pasangan calon bupati dan calon wakil bupati, serta pasangan calon walikota dan calon wakil walikota dengan penyampaian kelengkapan dokumen persyaratan;
- (2) Dokumen persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
  - a. Surat pernyataan yang dibuat dan ditandatangani oleh calon sendiri, sebagai bukti pemenuhan syarat calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, huruf e, huruf f, huruf g, huruf h, huruf i, huruf j, huruf k, huruf l, huruf m, huruf n, huruf o, huruf p, huruf q, huruf r, huruf s, huruf t, dan huruf u;
  - b. Surat keterangan:
    1. Hasil pemeriksaan kemampuan secara jasmani, rohani, dan bebas penyalahgunaan narkoba dan tim yang terdiri dari dokter, ahli psikologi, dan badan narkoba nasional, yang ditetapkan oleh KPU provinsi atau KPU kabupaten/kota sebagai bukti pemenuhan syarat calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 huruf f;
    2. Tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dari pengadilan negeri yang wilayah hukumnya meliputi tempat tinggal calon atau bagi mantan terpidana telah secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana dari pemimpin redaksi media massa lokal atau nasional dengan disertai buktinya, sebagai

---

<sup>178</sup> Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota

<sup>179</sup> Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota

- bukti pemenuhan syarat calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 huruf g;
3. Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dari pengadilan negeri yang wilayah hukumnya meliputi tempat tinggal calon, sebagai bukti pemenuhan syarat calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 huruf h;
  4. Tidak pernah melakukan perbuatan tercela yang dibuktikan dengan surat keterangan catatan kepolisian sebagai bukti pemenuhan syarat calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 huruf i;
  5. Tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggungjawabnya yang merugikan keuangan negara. dari pengadilan negeri yang wilayah hukumnya meliputi tempat tinggal calon, sebagai bukti pemenuhan syarat calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 huruf k; dan
  6. Tidak dinyatakan pailit dari pengadilan negeri yang wilayah hukumnya meliputi tempat tinggal calon, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 huruf l.
- c. Surat tanda terima laporan kekayaan calon dari instansi yang berwenang memeriksa laporan kekayaan penyelenggara negara, sebagai bukti pemenuhan syarat calon, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 huruf j;
- d. Fotokopi:
1. Ijazah pendidikan terkait paling rendah sekolah lanjutan tingkat atas atau sederajat yang telah dilegalisir oleh pihak yang berwenang sebagai bukti pemenuhan syarat calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 huruf c;
  2. Kartu nomor pokok wajib atas nama calon, tanda terima penyampaian surat pemberitahuan tahunan pajak penghasilan wajib pajak orang pribadi atas nama calon, untuk masa 5 (lima) tahun terakhir, yang dibuktikan dengan surat keterangan tidak mempunyai tunggakan pajak dari kantor pelayanan pajak tempat calon yang bersangkutan terdaftar, sebagai bukti pemenuhan syarat calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 huruf m;
  3. Kartu tanda penduduk elektronik dengan nomor induk kependudukan.
- e. Daftar riwayat hidup calon yang dibuat dan ditandatangani oleh calon perseorangan dan bagi calon yang diusulkan dari partai politik atau gabungan partai politik ditandatangani oleh calon, pimpinan partai politik atau pimpinan gabungan partai politik;
- f. Pas foto terbaru calon gubernur dan calon wakil gubernur, calon bupati dan calon wakil bupati, serta calon walikota dan calon wakil walikota.

- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemenuhan persyaratan dan kelengkapan dokumen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan peraturan KPU.

Untuk menjadi seorang kepala daerah dan wakil kepala daerah tentunya memiliki beberapa langkah yang harus diperhatikan. Bermula dari sebuah persyaratan yang harus dipenuhi kemudian juga mengikuti langkah aturan yang telah ditetapkan oleh KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota. Selain itu juga harus memperhatikan hal-hal yang lainnya seperti masalah kampanye, visi dan misi dan lainnya yang berkaitan dengan pemilihan umum pada umumnya.

## **6. Batasan Pengajuan Permohonan Pembatalan Penetapan Hasil Penghitungan Suara**

Berdasarkan Pasal 158 ayat 1 Undang-Undang nomor 10 tahun 2016 menyatakan bahwa peserta pemilihan gubernur dan wakil gubernur dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan suara dengan ketentuan:<sup>180</sup>

- a. provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 2.000.000 (dua juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 2% (dua persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir yang ditetapkan oleh KPU Provinsi;
- b. provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 2.000.000 (dua juta) jiwa sampai dengan 6.000.000 (enam juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 1,5% (satu koma lima persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir yang ditetapkan oleh KPU Provinsi;
- c. provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 6.000.000 (enam juta) jiwa sampai dengan 12.000.000 (dua belas juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat

---

<sup>180</sup>Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota

- perbedaan paling banyak sebesar 1% (satu persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir yang ditetapkan oleh KPU Provinsi; dan
- d. provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 12.000.000 (dua belas juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 0,5% (nol koma lima persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir yang ditetapkan oleh KPU Provinsi.

Berdasarkan ketentuan di atas, bagi pemohon yang akan mengajukan gugatan ke Mahkamah Konstitusi harus memahami dan memenuhi ketentuan-ketentuan di atas yang tercantum di dalam Pasal 158 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, karena Pasal ini digunakan sebagai dasar hukum bagi hakim untuk mengambil keputusan terkait sengketa pilkada/perselisihan hasil suara pilkada.

## **BAB IV**

### **PENYAJIAN DATA DAN ANALISIS DATA**

#### **A. Deskripsi Data**

##### **1. Pilkada Banten 2017**

Provinsi Banten merupakan daerah otonom yang terbentuk berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2000. Sebelum menjadi provinsi, Banten bagian dari Provinsi Jawa Barat. Pada Orde Reformasi perjuangan masyarakat Banten semakin gigih karena mulai terasa semilirnya angin demokrasi dan isu tentang otonomi daerah. Pada 18 Juli 1999 diadakan Deklarasi Rakyat Banten di alun-alun Serang yang kemudian Badan Pekerja Komite Panitia Provinsi Banten menyusun pedoman dasar serta rencana kerja dan rekomendasi Komite Pembentukan Propinsi Banten. Rapat paripurna DPR RI pada tanggal 4 Oktober 2000 yang mengesahkan RUU Provinsi Banten menjadi Undang-undang ditetapkan sebagai hari jadi terbentuknya Provinsi Banten. Pada tanggal 18 November 2000 dilakukan peresmian Provinsi Banten dan pelantikan pejabat Gubernur H. Hakamudin Djamal untuk menjalankan pemerintahan Provinsi Banten sampai terpilihnya Gubernur definitif.<sup>181</sup>

Lahirnya banten sebagai sebuah provinsi tentunya memberikan corak gambar yang baru untuk sistem pemerintahan di banten dan masyarakat banten pada umumnya. Disahkannya banten sebagai provinsi tentunya berharap banten bisa menjadi daerah yang maju dan mandiri sesuai dengan visi provinsi banten itu

---

<sup>181</sup>[kpu-bantenprov.go.id](http://kpu-bantenprov.go.id), diakses pada tanggal 08 mei 2017 pukul 20.00 WIB.

sendiri yakni “ banten yang maju,mandiri, berdaya saing, sejahtera dan berakhlakul karimah”. Suksesnya sebuah daerah menjadi daerah yang maju tentunya tidak terlepas dari kinerja seorang gubernur sebagai kepala daerah di tingkat provinsi yang mampu membawa daerahnya itu menjadi sebuah daerah yang memiliki integritas yang baik dan patut dicontoh untuk daerah yang lainnya.

Gubernur sebagai kepala daerah dipilih oleh rakyat secara langsung melalui sistem pemilihan kepala daerah atau biasa disebut dengan pilkada. Pilkada di Indonesia dilakukan untuk memilih seorang gubernur dan wakil gubernur untuk tingkat provinsi, bupati dan wakil bupati untuk tingkat kabupaten dan walikota dan wakil walikota untuk tingkat kota. Untuk menuju suatu pilkada yang bisa dikatakan sukses, tentunya segala sesuatunya harus dipersiapkan secara baik dan matang termasuk peraturan-peraturan KPU yang harus dibuat untuk melancarkan suatu pilkada.

Bulan februari lalu, provinsi banten ikut serta dalam pilkada untuk memilih gubernur dan wakil gubernur periode 2017-2022 mendatang. Selama masa pilkada berlangsung tentunya diperlukannya data-data penduduk provinsi banten sebagai persyaratan dilaksanakannya sebuah pilkada. Berkaitan dengan data tersebut, KPU Provinsi Banten telah membuat sebuah laporan pelaksanaan tahapan pemilihan gubernur, bupati dan walikota 2017 di provinsi banten kepada KPU RI dengan rincian sebagai berikut.<sup>182</sup>

---

<sup>182</sup>[Kpu-bantenprov.go.id](http://kpu-bantenprov.go.id), diakses pada tanggal 08 mei 2017, pukul 20.00 WIB.

## Pemutakhiran Data Pemilih

### a. Data Agregat Kependudukan per Kecamatan (DAK-2) Provinsi Banten

Bahwa KPU Provinsi Banten mengunduh Data Agregat Kependudukan per Kecamatan (DAK-2) dari laman KPU RIData Agregat Kependudukan Per Kecamatan (DAK-2) untuk seluruh wilayah Provinsi Banten adalah **10.083.370** jiwa, yang tersebar di 8 (delapan) kabupaten/kota terdiri dari:<sup>183</sup>

NO	KODE WILAYAH	WILAYAH	LAKI_LAKI	PEREMPUAN	JUMLAH
1	2	3	4	5	6
1	36	BANTEN	5.170.917	4.912.453	10.083.370
2	3601	PANDEGLANG	588.941	552.512	1.141.453
3	3602	LEBAK	616.195	577.679	1.193.874
4	3603	TANGERANG	1.293.810	1.230.595	2.524.405
5	3604	SERANG	735.094	684.264	1.419.358
6	3671	KOTA TANGERANG	796.705	771.396	1.568.101
7	3672	KOTA CILEGON	200.745	191.203	391.948
8	3673	KOTA SERANG	320.161	303.268	623.429
9	3674	KOTA TANGERANG SELATAN	619.266	601.536	1.220.802

### b. Data Penduduk Pemilih Potensial Pemilihan (DP4)

KPU Provinsi Banten telah mengunduh Hasil Sinkronisasi Data Penduduk Pemilih Potensial Pemilihan (DP4) dengan Data Pemilu/Pemilihan Terakhir dari laman KPU RI. Data Hasil Sinkronisasi untuk seluruh wilayah Provinsi Banten adalah 8.590.578 jiwa, yang tersebar di 8 (delapan) kabupaten/kota dan 155 kecamatan, yang terdiri dari laki-laki 4.366.426 jiwa,

<sup>183</sup>[kpu-bantenprov.go.id](http://kpu-bantenprov.go.id), diakses pada tanggal 08 mei 2017, pukul 20.05 WIB.

perempuan 4.224.151 jiwa dengan jumlah kartu keluarga (KK) sebanyak 3.686.851 KK.<sup>184</sup>

**Hasil Sinkronisasi Data Penduduk Pemilih Potensial Pemilihan (DP4) dengan Data Pemilu/Pemilihan Terakhir Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Banten Tahun 2017**

No	Nama Kabupaten/Kota	Jumlah Pemilih			Difabel				
		L	P	L + P + N	1	2	3	4	5
1.	Kota Cilegon	162.844	158.531	321.375	78	70	70	46	41
2.	Kota Serang	262.054	251.361	513.415	37	20	28	18	10
3.	Kota Tangerang	612.083	595.082	1.207.165	164	56	131	131	55
4.	Kota Tangerang Selatan	517.688	520.245	1.037.933	56	24	20	21	23
5.	Lebak	487.187	462.071	949.258	192	109	133	75	18
6.	Pandeglang	523.446	503.158	1.026.605	106	73	30	46	36
7.	Serang	606.312	582.730	1.189.042	208	157	124	87	73
8.	Tangerang	1.194.812	1.150.973	2.345.785	529	168	66	22	17
<b>TOTAL</b>		<b>4.366.426</b>	<b>4.224.151</b>	<b>8.590.578</b>	<b>1.370</b>	<b>677</b>	<b>602</b>	<b>446</b>	<b>273</b>

**JUMLAH KECAMATAN, DESA/KELURAHAN, TPS DAN KK**

NO	WILAYAH	KEC	DESA/KEL	TPS	KK
1	2	3	4	5	6
	<b>BANTEN</b>	<b>155</b>	<b>1.551</b>	<b>16.540</b>	<b>3.686.851</b>
1	Kota Cilegon	8	43	622	137.848
2	Kota Serang	6	66	959	194.105
3	Kota Tangerang	13	104	2.468	639.399
4	Kota Tangerang Selatan	7	54	2.205	498.750
5	Kab Lebak	28	345	1.817	393.730
6	Kab Pandeglang	35	339	1.903	349.931
7	Kab Serang	29	326	2.181	485.329
8	Kab Tangerang	29	274	4.385	987.759

<sup>184</sup> [kpu-bantenprov.go.id](http://kpu-bantenprov.go.id), diakses pada tanggal 08 mei 2017, pukul 20.05 WIB.

### c. Daftar Pemilih Sementara (DPS)

1. Berdasarkan Hasil Pemutakhiran Data Pemilih melalui proses pencocokan dan penelitian maka diperoleh data rekapitulasi daftar pemilih hasil pemutakhiran secara berjenjang mulai dari tingkat PPS, PPK dan KPU/KIP Kabupaten/Kota sampai tingkat Provinsi Banten untuk ditetapkan sebagai Daftar Pemilih Sementara (DPS) dalam wilayah Provinsi Banten sebagaimana terlihat pada tabel berikut <sup>185</sup>

#### Rekapitulasi Daftar Pemilih Sementara Provinsi Banten

No.	Nama Kabupaten/Kota	Jumlah Kec	Jumlah Desa/Kel	Jumlah TPS	Jumlah Pemilih				Pemilih Pemula			Difabel				
					L	P	Nihil	L + P + N	L	P	L + P	1	2	3	4	5
1.	KOTA CILEGON	8	43	622	141.784	139.585	0	<b>281.369</b>	4.269	4.320	<b>8.589</b>	63	68	65	42	50
2.	KOTA SERANG	6	66	959	230.587	224.704	0	<b>455.291</b>	7.869	7.455	<b>15.324</b>	56	35	49	34	13
3.	KOTA TANGERANG	13	104	2.468	567.445	560.469	0	<b>1.127.914</b>	15.851	15.247	<b>31.098</b>	223	73	135	295	74
4.	KOTA TANGERANG SELATAN	7	54	2.205	437.448	443.934	0	<b>881.382</b>	11.675	11.285	<b>22.960</b>	62	35	24	22	28
5.	LEBAK	28	345	1.817	478.102	458.326	0	<b>936.428</b>	14.901	14.127	<b>29.028</b>	296	130	183	107	46
6.	PANDEGLANG	35	339	1.903	467.423	452.897	0	<b>920.320</b>	10.910	11.207	<b>22.117</b>	213	121	133	150	67
7.	SERANG	29	326	2.181	561.328	548.167	0	<b>1.109.495</b>	14.638	14.355	<b>28.993</b>	238	170	134	119	85
8.	TANGERANG	29	274	4.385	1.023.622	998.664	0	<b>2.022.286</b>	29.397	28.830	<b>58.227</b>	225	151	86	181	180
<b>TOTAL</b>		<b>155</b>	<b>1551</b>	<b>16.540</b>	<b>3.907.739</b>	<b>3.826.746</b>	<b>0</b>	<b>7.734.485</b>	<b>109.510</b>	<b>106.826</b>	<b>216.336</b>	<b>1.376</b>	<b>783</b>	<b>809</b>	<b>950</b>	<b>543</b>

2. Bahwa dalam proses penyusunan Daftar Pemilih Sementara pada tingkat Kabupaten dalam wilayah Provinsi Banten terdapat beberapa kejadian khusus dalam rapatPleno terbuka tingkat kabupaten/kota sebagai berikut:<sup>186</sup>

<sup>185</sup>[Kpu-bantenprov.go.id](http://Kpu-bantenprov.go.id), diakses pada tanggal 08 mei 2017, pukul 20.10 WIB.

<sup>186</sup>[Kpu-bantenprov.go.id](http://Kpu-bantenprov.go.id), diakse pada tanggal 08 mei 2017, pukul 20.10 WIB.

- a. di Kabupaten Serang terdapat masukan dari Panwaslu Kabupaten Serang berupa masukan dari Panwas Kabupaten Serang adalah pengawasan terhadap tahapan pemutakhiran data dan daftar pemilih proses pencocokan dan penelitian yaitu masih ditemukan petugas PPDP yang kurang bekerja secara maksimal, adanya perbedaan angka hasil pleno penetapan di PPK dengan pleno di kabupaten yang telah ditindaklanjuti oleh KPU/KIP kabupaten/kota yaitu dengan melakukan klarifikasi dari pihak PPK dan KPU Kabupaten Serang;
  - b. di Kota Cilegon tidak terdapat masukan dari Panwaslu Kabupaten dan/atau tim kampanye pasangan calon ;
  - c. di Kota Serang tidak terdapat masukan dari Panwaslu Kabupaten dan/atau tim kampanye pasangan calon ;
  - d. di Kota Tangerang Selatan tidak terdapat masukan dari Panwaslu Kabupaten dan/atau tim kampanye pasangan calon ;
  - e. di Kota Tangerang terdapat masukan dari Panwaslu Kota Tangerang berupa perubahan angka dari setiap rekapitulasi di tingkat kecamatan, dibuatkan berita acara dan tim kampanye pasangan calon berupa 1 adalah jika ada masyarakat yang belum terdaftar agar diberi kemudahan oleh disdukcapil serta masukan dari tim pasangan calon 2 adalah agar warga yang belum memiliki NIK agar dipermudah untuk memiliki NIK yang telah ditindaklanjuti oleh KPU/KIP Kabupaten/Kota yaitu dengan membuatkan berita acara perubahan di setiap tingkatan dan berkoordinasi dengan Disdukcapil Kota Tangerang
  - f. di Kabupaten Lebak tidak terdapat masukan dari Panwaslu Kabupaten dan/atau tim kampanye pasangan calon;
  - g. di Kabupaten Tangerang tidak terdapat masukan dari Panwaslu Kabupaten dan/atau tim kampanye pasangan calon; dan
  - h. di Kabupaten Pandeglang tidak terdapat masukan dari Panwaslu Kabupaten dan/atau tim kampanye pasangan calon.
3. Bahwa KPU Provinsi Banten telah melaksanakan rapat pleno terbuka yang dihadiri oleh KPU Kabupaten/Kota dalam wilayah Provinsi Banten, Bawaslu Provinsi Banten dan tim kampanye pasangan calon pada tanggal 3 November 2016 di Hotel Novotel Tangerang tentang Penetapan Daftar Pemilih Sementara (DPS) berdasarkan hasil Rekapitulasi Daftar Pemilih Sementara Provinsi Banten Model A.1.4-KWK (Dokumen TB.001) dimana jumlah DPS adalah 7.802.350 jiwa

yang terdiri dari 3.943.916 laki-laki dan 3.858.454 perempuan, sesuai dengan berita acara pleno KPU Provinsi Banten Nomor 089/BA/XI/2016 Tanggal 3 November 2016;

4. Bahwa dalam rapat pleno tersebut terdapat masukan dari KPU/KIP Kabupaten/Kota, Bawaslu Provinsi dan/atau tim pasangan calon sebagai berikut:
  - a. tidak ada masukan dari KPU/KIP Kabupaten/Kota
  - b. tidak ada masukan dari Bawaslu Provinsi Banten
  - c. tidak ada masukan dari tim pasangan calon
5. Bahwa KPU Provinsi Banten berkoordinasi dengan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil (Disdukcapil Provinsi) dan menyampaikan formulir model A.C-KWK jumlah pemilih yang belum memiliki KTP elektronik atau surat keterangan sebanyak 817.401. Berdasarkan hasil koordinasi tersebut, diperoleh konfirmasi pemilih sesuai dengan database kependudukan (SIAK) atau DP4 sebanyak 728.802 pemilih; dan
6. Bahwa setelah penetapan, DPS diumumkan oleh PPS pada tanggal 10 November sampai dengan 19 November 2016.

**d. Penyusunan Daftar Pemilih Tetap (DPT)<sup>187</sup>**

1. Jumlah DPT yang ditetapkan oleh KPU Provinsi Banten berdasarkan Keputusan KPU Provinsi Banten Nomor 074/Kpts/KPU-Prov-015/XII/2016 Tentang Penetapan Rekapitulasi Daftar Pemilih Tetap Dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Banten Tahun 2017

---

<sup>187</sup> [kpu-bantenprov.go.id](http://kpu-bantenprov.go.id), diakses pada tanggal 08 mei 2017, pada pukul 20.15 WIB.

adalah 7.734.485 pemilih. Selanjutnya Daftar Pemilih Tetap (DPT) yang telah ditetapkan tersebut dibagikan kepada Bawaslu Provinsi Banten dan masing-masing pasangan calon gubernur dan wakil gubernur Provinsi Banten, sebagaimana tercantum dalam rekapitulasi daftar pemilih tetap formulir model A.3.4-KWK (Dokumen T2);

2. DPT tersebut kemudian diumumkan secara *online* melalui laman KPU Provinsi Banten sehingga masyarakat bisa mengakses secara langsung tanpa harus mendatangi kantor desa/kelurahan;
3. Bahwa proses penyusunan dan penetapan DPT pada setiap jenjang melibatkan Pengawas Pemilu, Peserta Pemilu, dan pemangku kepentingan lainnya. Pada tahap penyusunan DPT, Panwas dan Bawaslu serta tim pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur Banten diberikan kesempatan memberikan tanggapan dan masukan untuk penyempurnaan;
4. Berdasarkan hasil rapat pleno terbuka penetapan rekapitulasi daftar pemilih tetap (DPT) yang dilaksanakan pada tanggal 8 Desember 2016 di Hotel Permata Krakatau Cilegon berita acara nomor 097/BA/XII/2016 Tanggal 8 Desember 2016 Tentang Rekapitulasi Jumlah PPK, PPS, TPS dan Pemilih dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Banten, Keputusan KPU Provinsi Banten Nomor : 074/Kpts/KPU-Prov-015/XII/2016 Tentang Penetapan Rekapitulasi Daftar Pemilih Tetap Dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Banten Tahun 2017,

diperoleh daftar table rekapitulasi DPT per Kabupaten/Kota seperti di bawah ini:

### Rekapitulasi Daftar Pemilih Tetap (DPT) Provinsi Banten

No.	Nama Kabupaten/Kota	Jumlah Kec	Jumlah Desa/Kel	Jumlah TPS	Jumlah Pemilih			Pemilih Pemula			Difabel					
					L	P	Nihil	L + P + N	L	P	L + P	1	2	3	4	5
1.	KOTA CILEGON	8	43	622	141.784	139.585	0	281.369	4.269	4.320	8.589	63	68	65	42	50
2.	KOTA SERANG	6	66	959	230.587	224.704	0	455.291	7.869	7.455	15.324	56	35	49	34	13
3.	KOTA TANGERANG	13	104	2.468	567.445	560.469	0	1.127.914	15.851	15.247	31.098	223	73	135	295	74
4.	KOTA TANGERANG SELATAN	7	54	2.205	437.448	443.934	0	881.382	11.675	11.285	22.960	62	35	24	22	28
5.	LEBAK	28	345	1.817	478.102	458.326	0	936.428	14.901	14.127	29.028	296	130	183	107	46
6.	PANDEGLANG	35	339	1.903	467.423	452.897	0	920.320	10.910	11.207	22.117	213	121	133	150	67
7.	SERANG	29	326	2.181	561.328	548.167	0	1.109.495	14.638	14.355	28.993	238	170	134	119	85
8.	TANGERANG	29	274	4.385	1.023.622	998.664	0	2.022.286	29.397	28.830	58.227	225	151	86	181	180
<b>TOTAL</b>		<b>155</b>	<b>1551</b>	<b>16.540</b>	<b>3.907.739</b>	<b>3.826.746</b>	<b>0</b>	<b>7.734.485</b>	<b>109.510</b>	<b>106.826</b>	<b>216.336</b>	<b>1.376</b>	<b>783</b>	<b>809</b>	<b>950</b>	<b>543</b>

#### e. Perubahan Daftar Pemilih Tetap (DPT)

Tidak ada perubahan dalam Daftar Pemilih Tetap di Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Banten tahun 2017.<sup>188</sup>

#### 2. Data Putusan Sidang MK Nomor 45/php.gub-XV/2017

Berdasarkan hasil putusan sidang Mahkamah Konstitusi terkait dengan sengketa pilkada Banten 2017 menyatakan bahwa hakim:<sup>189</sup>

- a. mengabulkan eksepsi termohon dan eksepsi pihak terkait mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) pemohon; dan

<sup>188</sup> [kpu-bantenprov.go.id](http://kpu-bantenprov.go.id), diakses pada tanggal 08 mei 2017, pada pukul 20.15 WIB.

<sup>189</sup> Putusan MK nomor 45/php.gub-XV/2017, diakses pada tanggal 30 April 2017, pukul 13.20 WIB.

- b. menyatakan permohonan pemohon tidak dapat diterima.

Selain itu, konklusi dari hasil putusan sidang juga menyatakan bahwa penilaian atas fakta dan hukum sebagaimana diuraikan dalam putusan, Mahkamah berkesimpulan:<sup>190</sup>

- a. Mahkamah berwenang mengadili permohonan a quo;
- b. Permohonan pemohon diajukan masih dalam tenggang waktu yang ditentukan peraturan perundang-undangan;
- c. Eksepsi termohon dan eksepsi pihak terkait mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) pemohon beralasan menurut hukum;
- d. Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan a quo; dan
- e. Eksepsi lain dari termohon dan pihak terkait serta pokok permohonan tidak dipertimbangkan.

## **B. Pelaksanaan Pilkada 2017 di Provinsi Banten**

Dalam suatu tatanan pemerintahan di sebuah daerah tentunya tidak terlepas dari aktivitas-aktivitas para penguasa untuk membangun daerahnya lebih baik dan lebih maju lagi. Termasuk juga provinsi banten yang pada minggu lalu telah melaksanakan pelantikan gubernur dan wakil gubernur terpilih tahun 2017-2022 yakni Wahidin Halim sebagai Gubernur Banten dan Andika Hazrumy sebagai wakil Gubernur Banten. Terpilihnya Wahidin Halim sebagai Gubernur Banten dan Andika Hazrumy sebagai Wakil Gubernur Banten tentu tidak jadi begitu saja, melainkan melalui proses-proses yang telah ditentukan oleh Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 Tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti

---

<sup>190</sup>Putusan MK nomor 45/php.gub-XV/2017, diakses pada tanggal 30 April 2017, pukul 13.20 WIB.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dan peraturan-peraturan KPU yang berkaitan dengan pilkada 2017.

Berikut ini adalah hasil wawancara yang dilakukan oleh penulis kepada para narasumber;

Narasumber	Argumen
<p>Ibu Riana Lailasari, S.Sos sebagai anggota divisi hukum KPU Provinsi Banten</p>	<p>Pelaksanaan pilkada 2017 di provinsi banten berjalan dengan baik, demokratis dan sesuai dengan apa yang telah tercantum didalam UU No 10 Tahun 2016 dan Peraturan KPU No 9 tahun 2016 tentang tahapan penyelenggaraan pilkada 2017. Karena pada dasarnya Komisi Pemilihan Umum adalah lembaga negara yang menyelenggarakan pemilihan umum di Indonesia, yakni meliputi Pemilihan Umum Anggota DPR/DPD/DPRD, Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, serta Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, meskipun pada kenyataannya terjadi perselisihan hasil pilkada banten 2017 yang diselenggarakan di MK, namun semuanya itu termasuk ke dalam hal yang wajar karena Indonesia menganut sistem hukum yang bersifat demokratis, jadi wajar saja jika dalam penyelenggaraan pilkada ada pihak-pihak yang merasa kurang puas dengan hasil suara yang ditetapkan oleh KPU, selama proses itu sesuai dengan peraturan hukum yang ada dan sesuai maka tidak jadi masalah.<sup>191</sup></p>

<sup>191</sup>Wawancara dengan Ibu Riana Lailasari, S.Sos Anggota Divisi Hukum KPU Provinsi Banten pada tanggal 08 Mei 2017 pukul 10.10 WIB.

<p>Bapak Isbandhi selaku ketua tim relawan DPD Partai Golkar Provinsi Banten dan juga merupakan anggota tim sukses pasangan calon gubernur nomor urut 1</p>	<p>Secara prinsip, pilkada banten sudah melaksanakan amanat undang-undang, aturan-aturan yang telah ditetapkan oleh KPU termasuk juga tahapan yang sudah sesuai dengan aturan. Meskipun ada beberapa pelanggaran, namun semua sudah ditindaklanjuti, termasuk secara konstitusional sudah mengajukan uji materiil tentang penetapan penyelesaian sengketa secara legalitas hukum dan menurut pandangan hukum juga secara umum di Banten hasil pilkada Banten merupakan hasil yang demokratis dan juga memiliki kekuatan hukum yang tinggi baik dari tingkat KPU maupun pemerintah.<sup>192</sup></p>
<p>Bapak H. M. Sugira selaku ketua DPD PDIP Provinsi Banten (anggota tim sukses pasangan calon gubernur nomor urut 2)</p>	<p>Pihak kami sebagai tim sukses sudah cukup demokratis dalam mengikuti penyelenggaraan pilkada Banten 2017, kemudian warga masyarakat Banten juga pada umumnya dalam melaksanakan pilkada sudah sesuai dengan aturan yang ada di Undang-Undang pilkada sehingga kendala-kendala dalam penyelenggaraan pilkada Banten 2017 yang lalu bisa terkendali dengan aman. Namun sekitar 40% warga masyarakat</p>

---

<sup>192</sup>Wawancara dengan Bapak Isbandhi, Ketua Tim Relawan DPD Partai Golkar Provinsi Banten ( Anggota Tim Sukses Pasangan Calon Gubernur Nomor Urut 1), pada tanggal 10 Mei 2017 pukul 14.20 WIB.

	<p>banten daerah lebak dan sekitarnya ketika ada moment pilkada cenderung menghendaki atau masih adanya dugaan praktek <i>money politics</i> yang telah dibuktikan dengan adanya survey dari masyarakat.<sup>193</sup></p>
--	--

Adapun tiga sudut pandang yang berbeda dari narasumber mengenai pelaksanaan pilkada 2017 di Provinsi Banten yakni terlihat dari cara para narasumber terutama tim sukses pasangan calon dalam menjalani dan mengikuti proses pilkada 2017 di Provinsi Banten ini sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada. Meskipun dalam kenyataannya terjadinya pengajuan sengketa pilkada dari pihak pasangan calon gubernur nomor urut 2 kepada Mahkamah Konstitusi, namun hal itu merupakan suatu hal yang wajar dikarenakan Indonesia menganut sistem demokrasi. Salah satu unsur dari demokrasi tersebut yakni ada kebebasan untuk menyatakan pendapat,<sup>194</sup> sehingga selama hal tersebut sesuai dengan ketentuan undang-undang yang berlaku dengan adanya pengajuan sengketa pilkada ke Mahkamah Konstitusi pun tidak menjadi masalah.

Selain itu juga hal ini berkaitan tujuan dari pelaksanaan pilkada dimana dikatakan bahwa rakyat dapat mengenal sendiri terhadap calon pemimpin daerahnya, hal ini menunjukkan bahwa sebenarnya pilkada langsung adalah suatu

---

<sup>193</sup>Wawancara dengan Bapak H. M. Sugira, Ketua DPD PDIP Provinsi Banten (anggota tim sukses pasangan calon gubernur nomor urut 2), pada tanggal 09 Mei 2017 pukul 10.00 WIB.

<sup>194</sup>Sarja, *op.cit.*, hlm. 30.

mekanisme yang sangat demokratis berbeda dengan sebelumnya. Dengan adanya Pilkada secara langsung membuka peluang rakyat untuk menyeleksi sendiri terhadap calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang dikehendaki rakyat. Sehingga dengan demikian karena kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat, maka hubungan emosional itu akan dapat berpihak pada rakyat yang telah mempercayakan amanah itu kepada calon yang dikehendaki bersama melalui pemilihan kepala daerah secara langsung.<sup>195</sup>

### **C. Pertimbangan Hukum Pemohon Mengajukan Sengketa Pilkada Kepada Mahkamah Konstitusi**

Didalam sebuah pilkada tentunya ada kendala-kendala yang terjadi dalam pelaksanaannya, salah satunya adalah perselisihan hasil pilkada/sengketa pilkada. perselisihan hasil pilkada/sengketa pilkada yang terjadi di provinsi banten diajukan oleh pasangan calon gubernur nomer urut 2 yakni H. Rano Karno – Embay Mulya Syarief kepada Mahkamah konstitusi pada tanggal 27 maret 2017. Gugatan tersebut dilayangkan setelah sebelumnya pleno KPU Banten menyatakan pasangan calon Rano Karno-Embay Mulya Syarief mendapatkan total suara 2.321.323 suara (49,05 %) dan pasangan lawannya yakni Wahidin Halim-Andika Hazrumy mendapatkan total suara 2.411.213 suara (50,95%) yang kemudian selisih dari kedua pasangan calon tersebut adalah 89.980 suara (1,90%).<sup>196</sup>

Berdasarkan pasal 158 ayat 1 Undang-Undang nomor 10 tahun 2016 menyatakan bahwa peserta pemilihan gubernur dan wakil gubernur dapat

---

<sup>195</sup>Roni Lukum, *op.cit.*, hlm. 2.

<sup>196</sup>[kpu-bantenprov.go.id](http://kpu-bantenprov.go.id), diakses pada tanggal 08 mei 2017, pukul 20.30 WIB.

mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan suara dengan ketentuan :<sup>197</sup>

- a. provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 2.000.000 (dua juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 2% (dua persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir yang ditetapkan oleh KPU Provinsi;
- b. provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 2.000.000 (dua juta) sampai dengan 6.000.000 (enam juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 1,5 % (satu koma lima persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir yang ditetapkan oleh KPU Provinsi;
- c. provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 6.000.000 (enam juta) sampai dengan 12.000.000 (dua belas juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 1% (satu persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir yang ditetapkan oleh KPU Provinsi;
- d. provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 12.000.000 (dua belas juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 0,5% (nol koma lima persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir yang ditetapkan oleh KPU Provinsi.

Selanjutnya berdasarkan Data Agregat Kependudukan Per Kecamatan (DAK-2) untuk seluruh wilayah Provinsi Banten adalah **10.083.370** jiwa, yang tersebar di 8 (delapan) Kabupaten/Kota terdiri dari:<sup>198</sup>

<b>NO</b>	<b>KODE WILAYAH</b>	<b>WILAYAH</b>	<b>LAKI_LAKI</b>	<b>PEREMPUAN</b>	<b>JUMLAH</b>
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>
<b>1</b>	<b>36</b>	<b>BANTEN</b>	<b>5.170.917</b>	<b>4.912.453</b>	<b>10.083.370</b>
2	3601	PANDEGLANG	588.941	552.512	1.141.453
3	3602	LEBAK	616.195	577.679	1.193.874

<sup>197</sup>Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota

<sup>198</sup>[kpu-bantenprov.go.id](http://kpu-bantenprov.go.id), diakses pada tanggal 08 mei 2017, pukul 20.30 WIB.

4	3603	TANGERANG	1.293.810	1.230.595	2.524.405
5	3604	SERANG	735.094	684.264	1.419.358
6	3671	KOTA TANGERANG	796.705	771.396	1.568.101
7	3672	KOTA CILEGON	200.745	191.203	391.948
8	3673	KOTA SERANG	320.161	303.268	623.429
9	3674	KOTA TANGERANG SELATAN	619.266	601.536	1.220.802

Jika menganalisis dari kedua data diatas dapat dinyatakan bahwa provinsi banten memiliki penduduk sebesar 10.083.370 jiwa yang tersebar di 8 kabupaten/kota sehingga jika adanya perselisihan hasil suara dalam pilkada di provinsi banten, pengajuan permohonan suara tersebut tidak lebih dari 1 % (satu persen) yang mana ketentuannya tercantum didalam pasal 158 ayat 1 huruf c Undang-Undang nomor 10 tahun 2016 yakni “provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 6.000.000 (enam juta) sampai dengan 12.000.000 (dua belas juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 1% (satu persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir yang ditetapkan oleh KPU Provinsi”. Sehingga jika pengajuan permohonan perselisihan hasil suara dalam pilkada di provinsi banten melebihi ketentuan dari 1% maka hal tersebut tidak dapat diterima.

Akan tetapi dalam nyatanya, pasangan calon gubernur nomor urut 2 yakni rano karno-embay mulya syarief pada tanggal 28 februari 2017 secara jelas mengajukan permohonan hasil perselisihan suara pilkada 2017/sengketa pilkada 2017 kepada Mahkamah Konstitusi. Selisih hasil suara dari kedua pasangan calon

tersebut yakni 89.980 suara atau (1,90%). Menurut H.M. Sugira yang merupakan ketua DPD PDIP Provinsi Banten mengatakan bahwa alasan pasangan calon gubernur nomer urut 2 mengajukan gugatan ke MK karena salah satunya Indonesia merupakan negara hukum yang menganut sistem demokratis dimana masyarakat bebas mengajukan aspirasinya kepada aparat penegak hukum salah satunya ke MK. Persoalan diterima atau tidaknya itu tergantung dari penegak hukumnya itu sendiri dan pendukung pasangan calon gubernur 2 dalam mengajukan aspirasi ke MK sudah merasa puas dengan hasilnya apalagi bagi tim suksesnya.<sup>199</sup>

Sehingga selain pokok permohonan yang diajukan oleh pasangan calon gubernur nomor 2 ke Mahkamah Konstitusi yang tercantum didalam putusan nomor 45/php.gub-XV/2017, pertimbangan hukum pasangan calon gubernur nomor urut 2 menurut H.M Sugira selaku ketua DPD PDIP Provinsi Banten adalah indonesia menganut sistem demokratis sehingga jika ada ketidakpuasan dalam pilkada bisa mengajukan hal tersebut kepada aparat penegak hukum. persoalan diterima atau tidaknya itu tergantung aparat penegak hukumnya itu sendiri dalam memeriksa persoalannya.

---

<sup>199</sup>Wawancara dengan H.M.Sugira, ketua DPD PDIP Provinsi Banten, pada tanggal 09 mei 2017 pukul 11.00 WIB.

## **D. Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi Terkait Dengan Pilkada 2017 Di Provinsi Banten**

Berdasarkan putusan nomor 45/php.gub-XV/2017 pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi terkait dengan sengketa pilkada banten 2017 salah satunya kedudukan hukum (*legal standing*) pemohon dalam eksepsi menyatakan:<sup>200</sup>

1. menimbang bahwa sebelum mahkamah mempertimbangkan lebih lanjut mengenai pokok permohonan, mahkamah terlebih dahulu mempertimbangkan eksepsi termohon dan eksepsi pihak terkait mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) pemohon yang pada pokoknya menyatakan bahwa pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan a quo;
2. menimbang bahwa dalam mempertimbangkan kedudukan hukum (*legal standing*) pemohon, mahkamah akan mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut:
  - a. apakah pemohon memenuhi ketentuan pasal 1 angka 3 UU 8/2015, Pasal 157 ayat (4) UU 10/2016, serta pasal 2 huruf a dan pasal 3 ayat (1) huruf a PMK 1/2016?
  - b. Apakah pemohon memenuhi ketentuan pengajuan permohonan sebagaimana diatur dalam pasal 158 ayat (1) uu/3016 dan pasal 7 ayat (1) PMK 1/2016?;
3. menimbang bahwa terhadap dua hal tersebut mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:
  - d. bahwa pasal 1 angka 3 uu 8/2015, pasal 157 ayat (4) uu 10/2016, dan pasal 2 huruf a serta pasal 3 ayat (1) huruf a pmk 1/2016, menyatakan:  
**Pasal 1 angka 3 uu 8/2015,**  
“calon gubernur dan calon wakil gubernur adalah peserta pemilihan yang diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik, atau perseorangan yang didaftarkan atau mendaftar di komisi pemilihan umum provinsi”  
Pasal 157 ayat (4) uu 10/2016  
“peserta pemilihan dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/kota kepada Mahkamah Konstitusi”  
**Pasal 2 huruf a PMK 1/2016**

---

<sup>200</sup> Putusan MK nomor 45/php.gub-XV/2017, diakses pada tanggal 30 April 2017, pukul 13.20 WIB.

- “para pihak dalam perkara perselisihan hasil pemilihan adalah:
- i. pemohon;
  - ii. ....”
- Pasal 3 ayat (1) huruf a PMK 1/2016**
- “Pemohon sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 huruf a adalah:
- i. pasangan calon gubernur dan wakil gubernur,
  - ii. ....”
- e. bahwa keputusan komisi pemilihan umum provinsi banten nomor 052/kpts/kpu.prov-015/tahun 2016 tentang penetapan pasangan calon peserta pemilihan gubernur dan wakil gubernur banten tahun 2017, tanggal 24 oktober 2016 [vide bukti P-2 = bukti TA.001 = bukti PT-1 ] menyatakan bahwa:
- i. Sdr. Dr. H. Wahidin Halim, M.Si. sebagai calon gubernur banten dan sdr H. Andika Hazrumy, S.Sos, M.AP. sebagai calon wakil gubernur banten, dan
  - ii. Sdr. H.Rano Karno, S.IP. sebagai calon gubernur banten dan sdr. H.Embaya Mulya Syarif sebagai calon wakil gubernur banten

Serta Keputusan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Banten Nomor 054/Kpts/Kpu.Prov-015/Tahun 2016 Tentang Penetapan Nomor Urut Dan Daftar Pasangan Calon Peserta Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur Banten Tahun 2017, tanggal 25 oktober 2016 menyatakan bahwa:<sup>201</sup>

No.	NAMA PASANGAN CALON		GABUNGAN PARTAI POLITIK PENGUSUNG
	GUBERNUR	WAKIL GUBERNUR	
1.	Dr. H. Wahidin Halim, M.Si.	H.Andika Hazrumy, S.Sos, M.AP	Partai Golkar, Partai Gerindra, Partai Demokrat, PKS, PKB, Partai Hanura dan PAN
2.	H. Rano Karno, S.IP.	H.Embaya Mulya Syarif	PDI Perjuangan, PPP dan Partai Nasdem

- f. bahwa berdasarkan pertimbangan di atas, pemohon adalah pasangan calon gubernur dan wakil gubernur provinsi banten dalam pemilihan gubernur dan wakil gubernur provinsi banten tahun 2017, dengan nomor urut 2;

<sup>201</sup>Putusan MK nomor 45/php.gub-XV/2017, diakses pada tanggal 30 April 2017, pukul 13.20 WIB.

- g. bahwa pasal 158 ayat (1) huruf c UU 10/2016 dan pasal 7 ayat (1) huruf c PMK 1/2016 menyatakan:

**Pasal 158 ayat (1) huruf c UU 10/2016**

*Peserta pemilihan gubernur dan wakil gubernur dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan suara dengan ketentuan:*

- a. ....;
- b. ....;
- c. provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 6.000.000 (enam juta) dengan 12.000.000 (dua belas juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 1% (satu persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir yang ditetapkan oleh KPU Provinsi; dan
- d. ....

**Pasal 7 ayat (1) huruf c PMK/2016**

*Pemohon sebagaimana dimaksud dalam pasal 3 ayat (1) huruf a mengajukan permohonan kepada Mahkamah dengan ketentuan:*

- a. ....;
- b. ....;
- c. provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 6.000.000 (enam juta) dengan 12.000.000 (dua belas juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 1% (satu persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir yang ditetapkan oleh KPU Provinsi; dan
- d. ....

- h. bahwa jumlah penduduk provinsi banten berdasarkan data agregat kependudukan per kecamatan (DAK2) semester II tahun 2015 per tanggal 31 desember 2015 adalah 10.083.370 jiwa [vide bukti TB.001], sehingga perbedaan perolehan suara antara pemohon dengan pasangan calon peraih suara terbanyak (pihak terkait) untuk dapat mengajukan permohonan perselisihan hasil pemilihan gubernur dan wakil gubernur provinsi banten tahun 2017 adalah paling banyak sebesar 1% dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir yangh ditetapkan oleh KPU Provinsi banten;
- i. bahwa total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir yang ditetapkan KPU provinsi banten adalah 4.732.536 suara, sehingga jumlah perbedaan perolehan suara antara pemohon dengan pihak terkait adalah paling banyak  $1\% \times 4.732.536 = 47.325$  suara.
- j. bahwa perolehan suara pemohon adalah 2.321.323 suara, sedangkan perolehan suara pihak terkait adalah 2.411.213 suara, sehingga perbedaan perolehan suara pemohon dan pihak terkait

adalah (2.411.213 suara-2.321.323 suara) = 89.890 suara (1,90%) sehingga lebih dari 47.325 suara.

- k. menimbang bahwa berdasarkan pertimbangan hukum di atas, mahkamah berpendapat meskipun pemohon adalah pasangan calon gubernur dan wakil gubernur provinsi banten dalam pemilihan gubernur dan wakil gubernur provinsi banten tahun 2017, namun pemohon tidak memenuhi ketentuan pengajuan permohonan sebagaimana dimaksud dalam pasal 158 ayat (1) huruf c uu 10/2016 dan pasal 7 ayat (1) huruf c PMK 1/2016, sehingga pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (legal standing) untuk mengajukan perkara a quo. dengan demikian, eksepsi termohon dan eksepsi pihak terkait serta pokok permohonan tidak dipertimbangkan;

### **KONKLUSI**

Berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum sebagaimana di uraikan di atas, mahkamah berkesimpulan:

1. mahkamah berwenang mengdili permohonan a quo
2. permohonan pemohon diajukan masih dalam tenggang waktu yang ditentukan peraturan perundang-undangan;
3. eksepsi termohon dan eksepsi pihak terkait mengenai kedudukan hukum (legal standing) pemohon beralasan menurut hukum;
4. pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (legal standing) untuk mengajukan permohonan a quo; dan
5. eksepsi lain dari termohon dan pihak terkait serta pokok permohonan tidak dipertimbangkan;

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota Menjadi Undang-Undang Sebagaimana Telah Diubah Dengan Undang-Undang Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Tas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota Menjadi

Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5898);

### **AMAR PUTUSAN**

Mengadili,

1. Mengabulkan eksepsi termohon dan eksepsi pihak terkait mengenai kedudukan hukum (legal standing) pemohon; dan
2. Menyatakan permohonan pemohon tidak dapat diterima.

Berdasarkan putusan hakim di atas menyatakan bahwa hakim mengabulkan eksepsi dari pihak terkait yakni pasangan gubernur terpilih yakni H.Wahidin Halim-H.Andika Hazrumy mengenai kedudukan hukum (legal standing) pemohon dan hakim menyatakan bahwa permohonan pemohon tidak dapat diterima. Alasan hakim menolak permohonan pemohon karena dari 36 gugatan yang diajukan oleh pihak pemohon hanya 1 gugatan saja yang merupakan kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menangani perkara, sedangkan gugatan-gugatan yang lain merupakan kewenangan dari pihak lain untuk menangani perkara tersebut. Gugatan yang menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi daam menyelesaikan perkara yakni ambang batas suara pilkada berdasarkan Pasal 158 ayat (1) huruf c UU 10/2016 “ peserta pemilihan gubernur dan wakil gubernur dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan suara dengan ketentuan provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 6.000.000 (enam juta) dengan 12.000.000 (dua belas juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak

sebesar 1% (satu persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir yang ditetapkan oleh KPU Provinsi<sup>202</sup>.

Melihat ambang batas suara yang diajukan oleh pemohon yakni 1,90% (89.980) suara, tentunya sudah melewati ketentuan yang telah ditetapkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, karena berdasarkan data agregat kependudukan per kecamatan (DAK2) semester II tahun 2015 per tanggal 31 desember 2015 jumlah penduduk di provinsi banten adalah 10.083.370 jiwa<sup>203</sup>, sehingga jika terjadi perselisihan suara hanyalah 1% suara saja yang bisa diselesaikan. Hal tersebut kembali lagi ke dalam Pasal 158 ayat (1) huruf c UU 10/2016. Sehingga jelas saja, Mahkamah konstitusi menolak permohonan pemohon karena selisih suara yang diajukan melebihi ketentuan yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang.

---

<sup>202</sup>Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota

<sup>203</sup>[Kpu-bantenprov.go.id](http://kpu-bantenprov.go.id), diakses pada tanggal 08 mei 2017, pukul 20.30 WIB.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Setelah melakukan penelitian dan menguraikan tiga permasalahan dalam penelitian ini, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Pelaksanaan pilkada 2017 di Provinsi Banten berjalan dengan baik, demokratis dan sesuai dengan apa yang telah tercantum didalam UU No 10 Tahun 2016 dan Peraturan KPU No 9 tahun 2016 tentang tahapan penyelenggaraan pilkada 2017. Meskipun adanya kendala-kendala yang terjadi, dan adanya pengajuan sengketa ke Mahkamah Konstitusi, hal tersebut sudah dilaksanakan dan diselesaikan dengan baik dan lancar sehingga tidak menimbulkan persoalan yang rumit.
2. Berkaitan dengan pertimbangan hukum pemohon dalam mengajukan gugatan ke Mahkamah Konstitusi yakni berdasarkan sistem demokrasi yang dianut oleh Negara Indonesia. Karena adanya demokrasi, pihak pemohon dapat mengajukan pendapatnya termasuk mengajukan sengketa pilkada banten 2017 ke Mahkamah Konstitusi, meskipun dalam hasil akhirnya tidak sesuai dengan harapan dari pihak pemohon. Namun, pihak pemohon tidak merasa kecewa karena apa yang sudah dilakukannya sudah sesuai dengan aturan hukum yang ada.
3. Berkaitan dengan pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi dalam mengambil putusan terkait sengketa pilkada 2017 di Provinsi Banten yakni pemohon sebagai pasangan calon gubernur dan wakil gubernur

provinsi banten dalam pemilihan gubernur dan wakil gubernur provinsi banten tahun 2017 tidak memenuhi ketentuan pengajuan permohonan sebagaimana dimaksud dalam pasal 158 ayat (1) huruf c uu 10/2016 dan pasal 7 ayat (1) huruf c PMK 1/2016, sehingga pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (legal standing) untuk mengajukan perkara a quo. Sehingga dengan demikian, eksepsi termohon dan eksepsi pihak terkait serta pokok permohonan tidak dipertimbangkan;

## **B. Saran**

Adapun saran-saran yang dapat penulis rekomendasikan dari hasil penelitian ini adalah :

1. Pihak KPU Provinsi Banten harus lebih meningkatkan kinerja dalam mengakumulasi setiap data yang tersedia di 8 kabupaten/kota termasuk di setiap TPS-TPS yang ada sehingga kecurangan-kecurangan yang bersifat terstruktur dan massif tidak terjadi. Mengingat Pilkada merupakan suatu bentuk demokrasi secara langsung dari Indonesia yang terjadi setiap 5 tahun sekali, sehingga KPU sebagai lembaga negara yang menyelenggarakan pemilihan umum di Indonesia yang bersifat nasional harus menjalankan fungsi dan tugasnya dengan baik dan benar demi terciptanya suatu pilkada yang sukses sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku
2. Bagi para pasangan calon gubernur dan wakil gubernur dalam mengajukan sengketa pilkada/ perselisihan hasil suara pilkada kepada Mahkamah Konstitusi harus lebih memahami kedudukan hukum dari

perkara/gugatan yang akan diajukan sehingga hal tersebut bisa memperkuat argumen/data manakala diselenggarakannya persidangan.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku-buku

- Abdul Ghoffar, *Kejujuran dalam Bingkai Hak Memilih-Dipilih (Pelajaran dari Pemilukada Bengkulu Selatan)*, Jurnal Konstitusi, Vol.8, No. 1, Februari, 2011
- Abdul Latif, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Total Media, Yogyakarta, 2009
- Abdul Mukhtie Fadjar, *Partai Politik dalam Perkembangan Ketatanegaran Indonesia*, Setara Press, Malang, 2012.
- Ainul Yaqin, *Membangun Aksi Demokrasi*, Averroes Press, Malang, 2007,
- Alwi Wahtudi, *Hukum Tata Negara Indonesia dalam Perspektif Pancasila Pasca Reformasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2013
- Bambang Sutiyoso, *Tata Cara Penyelesaian Sengketa di Lingkungan Mahkamah Konstitusi*, UII Press, Yogyakarta, 2009
- Bambang Widjojanto, *Kajian Putusan MK Tentang Pemilu dan Pemilukada*, Kemitraan, Jakarta, 2009
- Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat ( Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia Dan Perbandingannya Dengan Negara-Negara Lain*, Nusa Media, Bandung, 2007
- Eko Prasetyo, *Demokrasi Tidak Untuk Rakyat*, Resist Book, Yogyakarta, 2005
- Ellydar Chaidir, *Negara Hukum, Demokrasi dan Konstalasi Ketatanegaraan Indonesia*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007
- Harjono, *Transformasi Demokrasi Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta, 2009
- Heru Widodo, *Hukum Acara Perselisihan Hasil Pilkada Serentak di Mahkamah Konstitusi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015
- In'aul Mushoffa, *Konsep Memperdalam Demokrasi*, Intrans Publishing, Yogyakarta, 2016
- Irvan Mawardi, *Dinamika Sengketa Hukum Administrasi di Pemilukada*, Rangkang Education, Yogyakarta, 2014
- Jimly Ashididie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006

- Joko J. Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005
- Josep Riwu Kaho, *Prospek Otonomi daerah di Negara Republik Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004
- Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Alumni, Bandung, 2004
- Kuswanto, *Konstitusionalitas Penyederhanaan Politik*, Setara Press, Malang, 2016.
- Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011,
- Moh.Mahfud MD, *Hukum dan pilar-pilar demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999
- Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia: Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaran*, Rineka Cipta, Jakarta, 2003
- Muchammad Isnaeni Ramdhan, *Kompendium Pemilihan Kepala Derah (PILKADA)*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, Jakarta, 2009
- M. Thalbah, *Demokrasi dan Negara Hukum*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2008
- Muhadam Labolo, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2015.
- Mukhtie Fadjar, *Pemilu (Perselisihan hasil pemilu dan Demokrasi)*, Setara Press, Malang, 2013
- Munafrizal Manan, *Penemuan Hukum oleh Mahkamah Konstitusi*, Mandar Maju, Bandung, 2012
- Mustafa Lutfi, *Hukum Sengketa Pemilukada diIndonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2010
- Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta, 2007
- Negara Hukum, Demokrasi & Judicial Review*, UIIPress, Yogyakarta, 2005
- Noor M. Aziz, *Pemilihan Kepala Daerah*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementrian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, Jakarta, 2011

Ramlan Surbakti, *Dinamika Sengketa Hukum Administrasi di Pemilukada*, Rangkang Education, Yogyakarta, 2014

*Memahami Ilmu Politik*, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2007

Richard M. Ketchum, *Pengantar Demokrasi*, Niagara, Yogyakarta, 2004

Roni Lukum, *Pilkada Langsung Dan Implikasinya Terhadap Perubahan Perilaku Masyarakat Dalam Menuju Pembangunan Demokrasi Di Indonesia*, Jurnal Legalitas, 2011

Sarja, *Negara Hukum Teori Dan Praktek*, Thafa Media, Yogyakarta, 2016

Sirojul Munir, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2013

Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006

Soimin, *Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2013

Sulardi, *Menuju Sistem Pemerintahan Presidensil Murni*, Setara Press, Malang, 2012

## **B. Jurnal**

Arif Wijaya, *Demokrasi dalam Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, *Jurnal Hukum dan Perundangan Islam*, volume 4, nomor 1, april 2014

Deddy Sitepu, *Analisis Fungsi Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Sesuai Prinsip-Prinsip Demokrasi*, jurnal hukum, vol 4 no. 3, 2016

Diding Rahmat, *Konsekuensi Dekosentrasi dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur*, *Jurnal Ilmu Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Kuningan, Jawa Barat, Volume 3 No.2, 2015

Muhammad Zulfan Hakim, *Demokrasi dalam Pilkada di Indonesia*, *Jurnal Humanis*, Fakultas Hukum Universitas Hasanudin, 2010.

Safi', *Sistem Pembuktian dalam Penanganan Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pemilukada) di Mahkamah Konstitusi*, *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol.11 No. 3, September, 2011

### **C. Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor. 4 Tahun 2014 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik.

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan wakil bupati, dan/atau walikota dan wakil walikota

#### **D. Putusan Sidang**

Putusan MK nomor 45/php.gub-XV/2017, diakses pada tanggal 30 April 2017.

#### **E. Data Elektronik**

Arief Budiman, “ Tujuan Pilkada Serentak untuk terciptanya efektivitas dan efisiensi anggaran” dalam [kpuu-bintankab.go.id](http://kpuu-bintankab.go.id). Diakses pada tanggal 21 Maret 2017

[Kpu-bantenprov.go.id](http://kpu-bantenprov.go.id).Diakses pada tanggal 21 Maret 2017

[www.http://bahasa.kemdiknas.go.id/kbbi/index.php](http://www.bahasa.kemdiknas.go.id/kbbi/index.php).Diakses pada hari Selasa, 18 April 2017

#### **F. Wawancara**

Wawancara dengan Ibu Riana Lailasari, S.Sos Anggota Divisi Hukum KPU Provinsi Banten, di Serang, Banten tanggal 08 mei 2017

Wawancara dengan H.M.Sugira, Ketua DPD PDIP Provinsi Banten (Anggota Tim Sukses Pasangan Calon Gubernur Nomor Urut 2), di Serang, Banten tanggal 09 mei 2017

Wawancara dengan Bapak Isbandhi, Ketua Tim Relawan DPD Partai Golkar Provinsi Banten ( Anggota Tim Sukses Pasangan Calon Gubernur Nomor Urur 1), di Serang, Banten tanggal 10 Mei 2017