



## **P U T U S A N**

**Perkara Nomor: 072- 073 /PUU-II/2004**

**DEMI Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa**

**MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA**

Yang memeriksa, mengadili, dan memutus perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, telah menjatuhkan putusan dalam perkara permohonan Pengujian Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU Pemerintahan Daerah) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) yang diajukan oleh:

### **I. Pemohon Dalam Perkara No.072/PUU-II/2004**

- 1. Yayasan Pusat Reformasi Pemilu (Cetro)**, dalam hal ini diwakili Smita Notosusanto, dan Hadar Nafis Gumay, masing-masing selaku Ketua, dan Sekretaris, beralamat di Jl. Jamrud V E Nomor. 36, Permata Hijau, Jakarta Barat, untuk selanjutnya disebut Pemohon I;
- 2. Yayasan Jaringan Masyarakat Pemantau Pemilu Indonesia (Jamppi)**, dalam hal ini diwakili oleh Wahidah Suaib, M Badi Zamanil Masnur, dan Nurul Hilaliah, masing-masing sebagai Koordinator Nasional, Pimpinan Program Pemantauan dan Koordinator Divisi Advokasi, beralamat di Jl. Salemba I Nomor 20, Jakarta Pusat, untuk selanjutnya disebut Pemohon II;
- 3. Yayasan Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR)**, dalam hal ini diwakili oleh Gunawan Hidayat dan Abdul Rochman, masing-masing selaku Koordinator Nasional dan Wakil Koordinator, beralamat di Jl. H. Ung Nomor 12, RT 04/ RW 04, Utan Panjang, Kemayoran, Jakarta Pusat, untuk selanjutnya disebut Pemohon III;

4. **Yayasan Penguatan Partisipasi, Inisiatif, dan Kemitraan Masyarakat Indonesia (Yappika)**, dalam hal ini diwakili oleh Lili Hasanuddin dan Sugiarto Arief Santoso, masing-masing selaku Direktur Eksekutif dan Staf Divisi Advokasi, beralamat Jl. Nusa Indah X/mk 29, Harapan Indah, Bekasi, Jawa Barat, untuk selanjutnya disebut Pemohon IV;
5. **Indonesian Corruption Watch (ICW)**, dalam hal ini diwakili oleh Luky Djani dan Johannes Danang Widoyoko, masing-masing selaku Wakil Koordinator Badan Pekerja ICW, beralamat di Jl. Kalibata Timur IVD Nomor 6, Pasar Minggu, Jakarta Selatan, 12740, untuk selanjutnya disebut Pemohon V;

yang dalam hal ini diwakili oleh

1. Dr. T Mulya Lubis, S.H., LL.M;
2. Bambang Widjojanto, S.H., LL.M;
3. Iskandar Sonhaji, S.H.;
4. Abdul Ficar Hajar, S.H.;

advokat-advokat yang berkedudukan di Jl. Sungai Gerong No. 19, Jakarta Pusat 10230 berdasarkan Surat Kuasa Khusus tanggal Surat Kuasa Khusus tanggal 19 Januari 2005 ;

## **II. Pemohon Dalam perkara No.073/PUU-II/2004**

1. **Muhamad Taufik**, Ketua Komisi Pemilihan Umum Propinsi DKI Jakarta, beralamat di Jl. Letjen Suprpto Kav III Jakarta Pusat
2. **Drs. Setia Permana**, Ketua Komisi Pemilihan Umum Provinsi Jawa Barat, beralamat di Jl. Garut No. 11 BANDUNG.
3. **Indra Abidin**, Anggota Komisi Pemilihan Umum Provinsi Banten, beralamat di Jl. Saleh Baimin No. 8 Serang – Banten.
4. **Hasyim Asy'ari, SH., Msi**, Anggota Komisi Pemilihan Umum Provinsi Jawa Tengah, beralamat di Jl. Veteran No. 1 A Semarang.
5. **Drs. Wahyudi Purnomo, M.Phil**, Ketua Komisi Pemilihan Umum Provinsi Jawa Timur, beralamat di Jl. Tanggulangin 3 Surabaya.

6. **Suparman Marzuki**, Ketua Komisi Pemilihan Umum Provinsi DI Yogyakarta, beralamat Jl. Janti, Gedung Kuning Yogyakarta
7. **Irham Buana Nasution, SH**, Ketua Komisi Pemilihan Umum Provinsi Sumatera Utara, beralamat di Jl. Perintis Kemerdekaan No. 35 Medan Sumatera Utara.
8. **Pattimura**, Anggota Komisi Pemilihan Umum Provinsi Lampung, beralamat di Jl. Jend. Sudirman No.81 Lampung.
9. **Prof. Dr. H. Jassin H. Tuloli**, Ketua Komisi Pemilihan Umum Provinsi Gorontalo, beralamat di Jl. Samratulangi 27 A Gorontalo.
10. **Prof. H. Razali Abdullah, SH**, Ketua Komisi Pemilihan Umum Provinsi Jambi, beralamat di Jl. A. Thalib No. 33 Telanaipura Jambi.
11. **Ahmad Syah Mirzan, Msi**, Ketua Komisi Pemilihan Umum Provinsi Kepulauan Bangka Belitung, beralamat di Jl. Mentok No. 313 A Pangkal Pinang.
12. **Dr. Hj. Yulida Ariyanti, SH**, Anggota Komisi Pemilihan Umum Provinsi Riau, beralamat di Jl. Gajah Mada 200 Pekanbaru - Riau.
13. **Dr. Ardiyan Saptawan, Msi**, Anggota Komisi Pemilihan Umum Provinsi Sumatera Selatan, beralamat di Jl. Pangeran Ratu No. 1 Jaka Baring Palembang.
14. **HM. Zainawi Yazid, SH**, Ketua Komisi Pemilihan Umum Provinsi Bengkulu, beralamat di Jl. Indragiri No. 34 Bengkulu.
15. **Prof. DR. H.M. Jafar Haruna Msi**, Ketua Komisi Pemilihan Umum Provinsi Kalimantan Timur, beralamat di Jl. Basuki Rahmat No.2 Samarinda.
16. **DR. Ricard. A.D. Siwu, Ph.D**, Ketua Komisi Pemilihan Umum Provinsi Sulawesi Utara, beralamat di Jl. 17 Agustus Manado;

Yang dalam hal ini diwakili oleh Kuasanya:

1. Bambang Widjojanto, SH., LL.M.,
2. Iskandar Sonhadji, SH.,
3. Abdul Fickar Hadjar, SH., MH.,
4. Diana Fauziah, SH.,

Para Advokat dari Law Firm Widjojanto, Sonhadji & Associates yang beralamat di Gedung Manggala Wanabakti Blok IV Lantai 7 suite 721C, Jl. Gatot Subroto, Senayan, Jakarta Pusat – 10270;

Keseluruhannya untuk selanjutnya disebut sebagai **PARA PEMOHON**;

Telah membaca surat permohonan Para Pemohon;

Telah mendengar keterangan Para Pemohon dipersidangan;

Telah mendengar keterangan Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat R.I baik secara lisan didalam persidangan maupun secara tertulis;

Telah memeriksa bukti-bukti serta mendengarkan ahli yang diajukan oleh Para Pemohon dalam persidangan;

### **DUDUK PERKARA**

Menimbang, bahwa Para Pemohon dengan surat permohonannya bertanggal 28 Desember 2004 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Mahkamah) pada tanggal 30 Desember 2004 dan telah diregister pada tanggal 20 Januari 2004 dengan Nomor: 072/PUU-II/2004 dan Nomor: 073/PUU-II/2004 telah mengajukan permohonan sebagai berikut :

**DALAM PERKARA No.72/PUU-II/2004 :**

#### **I. Kewenangan Mahkamah Konstitusi**

Pasal 24C ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945 juncto Pasal 10 UU Nomor 24 Tahun 2004 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya "UU Mahkamah") menyatakan bahwa 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 yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Pasal 50 UU Mahkamah menyatakan bahwa undang-undang yang dapat dimohonkan untuk diuji adalah undang-undang yang diundangkan setelah Perubahan Pertama UUD 1945, yaitu pada tanggal 19 Oktober 1999.

UU Nomor 32 tentang Pemerintahan Daerah diundangkan pada tanggal 15 Oktober 2004. Dengan demikian, Para Pemohon berpendapat Mahkamah berwenang untuk mengadili perkara pengujian UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap UUD 1945.

## **II. Para Pemohon dan Kepentingan Para Pemohon**

1. Bahwa Pasal 51 ayat (1) UU Mahkamah menyatakan: “Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:
  - a. perorangan warga negara Indonesia;
  - b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
  - c. negara.” . badan hukum publik atau privat; atau
  - d. lembaga
2. Bahwa Penjelasan 51 ayat (1) UU Mahkamah menyatakan bahwa “yang dimaksud dengan ‘hak konstitusional’ adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.
3. Bahwa Pemohon I (Cetro) adalah lembaga swadaya masyarakat berbentuk badan hukum privat yang bersifat nirlaba, yang berdasarkan anggaran dasarnya mempunyai maksud dan tujuan antara lain menumbuhkan kesadaran politik masyarakat dalam rangka mewujudkan cita-cita masyarakat madani yang berkeadilan sosial, menyebarkan nilai-nilai demokrasi di Indonesia melalui pemilu yang berkedaulatan rakyat agar dapat mendorong terciptanya perubahan di berbagai bidang, dan mengupayakan pemberdayaan masyarakat agar mempunyai pengetahuan dan wawasan mengenai pentingnya pemilihan umum;
4. Bahwa Pemohon II (Jamppi) adalah lembaga swadaya masyarakat berbentuk badan hukum yang bersifat nirlaba, yang berdasarkan anggaran dasarnya mempunyai maksud dan tujuan antara lain sosialisasi gagasan pemilu pada masyarakat dan pemerintah,

membangun dan mengembangkan kehidupan demokratis serta membangkitkan kesadaran masyarakat dalam melakukan kontrol sosial secara aktif, dan mempertinggi kualitas kesadaran demokrasi dan hak asasi manusia.

5. Bahwa Pemohon III (JPPR) adalah lembaga swadaya masyarakat berbentuk badan hukum privat yang bersifat nirlaba, yang berdasarkan anggaran dasarnya mempunyai maksud dan tujuan antara lain membantu pemerintah dalam melakukan upaya demokratisasi di Indonesia serta memberdayakan dan menyadarkan masyarakat tentang politik dan demokrasi melalui pendidikan, pelatihan, penelitian, advokasi dalam arti kata seluas-luasnya.
6. Bahwa Pemohon IV (Yappika) adalah lembaga swadaya masyarakat berbentuk badan hukum privat yang bersifat nirlaba, yang berdasarkan anggaran dasarnya mempunyai maksud dan tujuan antara lain meningkatkan partisipasi dan prakarsa rakyat dalam rangka pemberdayaan masyarakat sipil, meningkatkan kesadaran masyarakat dalam pembangunan berkelanjutan, meningkatkan taraf hidup masyarakat marjinal, mewujudkan pembangunan manusia atas dasar prinsip kesetaraan antara laki-laki dan perempuan dalam dimensinya (sosial, ekonomi, politik, budaya) sehingga tercipta manusia seutuhnya, serta meningkatkan prakarsa dan partisipasi masyarakat dalam pembaharuan-pembaharuan kebijakan publik.
7. Bahwa Pemohon V (ICW) adalah lembaga swadaya masyarakat berbentuk badan hukum privat yang bersifat nirlaba, yang berdasarkan anggaran dasarnya mempunyai maksud dan tujuan antara lain memberdayakan masyarakat untuk mewujudkan sistem birokrasi, hukum, sosial, politik, dan ekonomi yang berkeadilan sosial dan bersih dari korupsi.
8. Bahwa Para Pemohon (Pemohon I s/d V) baik selaku badan hukum privat maupun selaku warga negara dan pribadi-pribadi profesional pemantau pemilu mempunyai kepedulian dan berkepentingan terhadap terlaksananya pemilu yang demokratis dan pemilu yang dilaksanakan

secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil yang dilaksanakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 22E ayat (1) dan ayat (5) UUD 1945;

9. Bahwa dengan demikian, hak konstitusional Para Pemohon yang dirumuskan dalam permohonan ini adalah hak atas terlaksananya pemilu yang demokratis, luber, dan jujur yang dilaksanakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri yang merupakan pengejawantahan hak konstitusional sebagaimana ditentukan dalam Pasal 28C ayat (2) UUD 1945, dengan tujuan terciptanya tata pemerintahan yang lebih demokratis.
10. Bahwa diberlakukannya pasal-pasal tertentu dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 berpotensi menyebabkan tidak terselenggaranya pemilu yang demokratis, luber, dan jujur karena dilaksanakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang tidak mandiri sebagaimana akan dijelaskan lebih lanjut dalam pokok permohonan. Para Pemohon merasa dirugikan hak-hak konstitusionalnya dengan berlakunya UU Nomor 32 Tahun 2004 dan mempunyai kewajiban hukum untuk mengajukan permohonan uji materiil kepada Mahkamah Konstitusi.
11. Para Pemohon, lembaga swadaya masyarakat yang menurut anggaran dasarnya mempunyai tujuan antara lain melakukan pemantauan pemilihan, adalah badan hukum privat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) huruf a dan huruf c UU Mahkamah Konstitusi. Aktivitas selaku pemantau telah Para Pemohon jalankan dalam Pemilu 2004, baik untuk pemilihan anggota DPR, DPD, dan DPRD maupun untuk pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, dengan landasan hukum Pasal 135 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD juncto Pasal 86 ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.
12. Bahwa sebagai pemantau pemilu Para Pemohon menyampaikan laporan hasil pemantauan kepada KPU sebagai lembaga independen. Di dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah,

mengenai pemantauan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah (pilkada) diatur dalam Pasal 113 dan Pasal 114. Kedua pasal tersebut antara lain mengatur bahwa pemantau pemilihan wajib menyampaikan laporan hasil pemantauannya kepada KPUD. Jika dikaitkan dengan Pasal 57 ayat (1) yang menyatakan bahwa KPUD bertanggung jawab kepada DPRD, yang pada hakikatnya adalah lembaga politik (unsur-unsurnya adalah partai-partai politik yang merupakan kelompok kepentingan) dan peserta pilkada, maka sangat potensial hasil pemantauan Para Pemohon tidak dapat digunakan (dan ditindaklanjuti) secara maksimal untuk mendukung terlaksananya pemilihan yang luber dan jurdil sehingga hasil pemilihannya pun tidak mencerminkan adanya pemilihan yang demokratis dan kredibel. Para Pemohon, baik sebagai lembaga pemantau pemilu maupun sebagai perorangan warga negara Indonesia, berdasarkan Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya. Oleh karena itu, Para Pemohon berkepentingan terhadap terlaksananya pemilu yang demokratis dan hal tersebut merupakan hak konstitusional Para Pemohon .

13. Para Pemohon beranggapan pemberlakuan pasal-pasal tertentu dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 berpotensi menyebabkan tidak terselenggaranya pemilu yang demokratis, luber, dan jurdil sebagaimana yang akan dijelaskan lebih lanjut dalam pokok permohonan.

### **III. Tentang Pokok Perkara**

1. Pada tanggal 29 September 2004 DPR Periode Tahun 1999-2004 telah menyetujui RUU tentang Pemerintahan Daerah (RUU Pemda). Kemudian, RUU Pemda itu disahkan oleh Presiden Megawati Soekarnoputri menjadi UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya "UU Pemda") pada tanggal 15 Oktober 2004 dan diundangkan pada tanggal yang sama oleh

Sekretaris Negara Bambang Kesowo (Lembaga Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437).

2. Salah materi UU Pemda itu adalah mengenai pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang diatur dalam Pasal 56 hingga Pasal 119. Pada pokoknya pasal-pasal tersebut mengatur tentang pemilihan kepala daerah secara langsung (pilkada langsung) yang menurut Ketentuan Peralihan Pasal 233 ayat (1) akan dilaksanakan mulai Juni 2005.
3. Para Pemohon menyambut baik dan mendukung bakal dilaksanakannya pemilihan kepala daerah secara langsung mulai Juni 2005 seperti diamanatkan dalam UU Pemda karena hal tersebut dalam pandangan Para Pemohon sesuai dengan semangat Pasal 18 ayat (4) Perubahan Kedua UUD 1945 bahwa “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.” secara demokratis.”
4. Kendati demikian, dalam pandangan Para Pemohon tidak semua materi pilkada langsung yang terdapat dalam UU Pemda bersesuaian dengan ketentuan yang terdapat dalam UUD 1945. Tiga hal yang menjadi perhatian Para Pemohon dalam permohonan ini adalah mengenai (1) Pemilu termasuk di dalamnya Pilkada (2) Penyelenggara pilkada langsung dan (3) independensi penyelenggaraan pilkada langsung.

#### **A. Pemilu Termasuk di dalamnya adalah Pilkada.**

1. Bahwa, Undang Undang Dasar 1945 di dalam BAB VI mengatur tentang Pemerintahan Daerah pasal 18 ayat (4) menyatakan, “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”. Pengaturan pasal 18 tersebut dalam UUD 1945 merupakan perubahan ke II dari Konstitusi (tahun 2000), landasan pemikiran yang melatarbelakangi dicantumkannya pasal aquo dalam

UUD 1945 dapat dilihat dalam BUKU KEDUA Jilid 3 C Risalah Rapat Panitia Ad Hoc I (Sidang Tahunan 2000) yang dikeluarkan oleh Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia 2000. Di dalam Risalah Rapat Ke-36 Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR halaman 255 merupakan pokok pandangan dari Fraksi PPP menyatakan antara lain , “7. Gubernur , Bupati dan Wali Kota dipilih secara langsung oleh rakyat, yang secara langsung oleh rakyat yang selanjutnya diatur oleh UU, hal ini sejalan dengan keinginan kita untuk Presiden juga dipilih secara langsung”, kemudian dalam halaman 273 menyebutkan alasannya yaitu, “Keempat, karena Presiden itu dipilih langsung maka, pada pemerintahan daerahpun Gubernur, Bupati dan Walikota itu dipilih langsung oleh rakyat. Undang-undangnya dan tata caranya nanti akan kita atur. Dengan undang-undang nanti akan terkait dengan undang undang otonomi daerah itu sendiri”. Dengan demikian latar belakang pemikiran dan maksud tujuan pembentuk pasal 18 ayat (4) UUD 1945 adalah, Gubernur, Bupati dan Wali Kota dipilih secara demokratis adalah sama dengan pemilihan yang dilakukan terhadap Presiden.

2. Bahwa, Undang Undang Dasar Tahun 1945 di dalam Bab VIIB mengatur tentang Pemilihan Umum adalah merupakan perubahan ke III Undang-Undang Dasar 1945 (Tahun 2001), di dalam pasal 22E ayat (1) menyatakan ; “Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali”. Kemudian dalam Pasal 22E ayat (2) menyatakan ; “Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”. Sedangkan sebagai pelaksanaanya disebutkan dalam Pasal 22E ayat (5) menyatakan ; “Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri”.

Dengan demikian karena perubahan pasal 18 UUD 1945 merupakan perubahan ke II, sedangkan Pasal 22E UUD 1945 adalah merupakan perubahan III, maka secara hukum mempunyai makna pelaksanaan pasal 18 khususnya dalam pemilihan kepala daerah harus merujuk pada Pasal 22E, karena logika hukumnya kalau oleh pengubah UUD 1945 pasal 18 dianggap bertentangan dengan pasal 22E, maka dapat dipastikan dalam perubahan ke III rumusan yang terdapat dalam Pasal 18 akan dirubah dan disesuaikan dengan pasal 22E, namun kenyataannya hal itu tidak pernah terjadi sehingga sampai saat ini yang berlaku tetap pasal 18 merupakan hasil perubahan ke II UUD 1945.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, dalam pendekatan yang lebih sistematis, maka pengertian dipilih secara demokratis harus ditafsirkan sama dengan tata cara pemilihan yang dilakukan terhadap Presiden seperti yang tercantum dalam BAB VIIB tentang Pemilihan Umum pasal 22E UUD 1945. Oleh karena itu tidaklah bertentangan dengan kehendak pembentuk UUD 1945 jika dinyatakan Pemilihan Kepala Daerah termasuk dalam pengertian Pemilihan Umum sehingga asas dan pelaksanaannya Pilkada dan Pilpres adalah sama. Bukankah salah satu alasan d'etre pemilihan kepala daerah langsung agar tercipta tata cara dan mekanisme yang sama antara pemilihan presiden dan wakil presiden dengan tata cara dan mekanisme pemilihan gubernur, bupati/walikota di daerah.

3. Bahwa, UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dalam pertimbangan hukumnya tidak mencantumkan pasal 22 E UUD 1945 sebagai landasan konstitusional di dalamnya. Padahal setelah berlakunya UU aquo seluruh Pemilihan Kepala Daerah baik itu Kepala Daerah yang berlaku Otonomi atau Otonomi Khusus sesuai amanat pasal 18 ayat (4) UUD 1945 harus dilakukan secara demokratis, artinya walaupun pelaksanaan Pilkada tidak dilaksanakan secara serentak tetapi seussai habis masa jabatan kepala daerah, maka sifat nasional di sini tidak dititik beratkan pada keseragaman waktu pelaksanaan tetapi pada keseragaman jenis dan kualitas pemilihan. Dengan demikian

merupakan pelanggaran konstitusi yang serius dari UU Nomor 32 Tahun 2004 tanpa mencantumkan pasal 22E UUD 1945 sebagai dasar pertimbangan hukum, karena seolah-olah pelaksanaan Pilkada langsung dapat menyimpangi asas pemilu luber dan jujur.

Dengan demikian karena Mahkamah Konstitusi sebagai penafsir konstitusi (the interpreter of constitution), dalam pandangan Para Pemohon, Mahkamah dapat menafsirkan bahwa pemilihan kepala daerah termasuk ke dalam pemilu sebagaimana seharusnya praktik yang lazim di negara-negara demokratis.

4. Sebagai konsekwensi jika penafsiran Mahkamah sesuai dengan Permohonan Pemohon, maka sesungguhnya dalam sistem UUD 1945 tidak hanya penyelenggara pemilu yang diharuskan independen, melainkan juga ada beberapa pengaturan tentang pilkada langsung yang harus disesuaikan dengan penafsiran tersebut. Salah satu di antaranya mengenai perselisihan tentang hasil pemilu. UU Nomor 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa perselisihan mengenai hasil pemilu diajukan ke Mahkamah Agung (vide Pasal 106), sedangkan UUD 1945 secara tegas menyatakan bahwa hal tersebut adalah kewenangan Mahkamah Konstitusi (vide Pasal 24C ayat [1] Perubahan Ketiga UUD 1945). Dengan demikian, sudah seharusnya pasal-pasal tentang pilkada langsung dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 yang bertentangan dengan konstitusi dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat, atau dilakukan revisi terhadap pasal-pasal tersebut oleh DPR dan pemerintah.

## **B. Tentang Independensi Penyelenggaraan Pilkada Langsung**

1. Pasal 22E ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945 menyatakan bahwa “Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.” Untuk menjamin prinsip langsung, umum, bebas, rahasia, dan adil tersebut Pasal 22E ayat (5) menentukan bahwa “Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri”.

2. Implementasi dari ketentuan konstitusional aquo dalam pelaksanaan pemilihan umum diberikan kepada suatu Lembaga independen yang kemudian disebut sebagai Komisi Pemilihan Umum (KPU) dalam menyelenggarakan pemilu, untuk menjaga kemandiriannya lembaga ini diberikan kewenangan ; Kesatu, Untuk mengatur lebih lanjut aturan mengenai pemilu dalam bentuk produk hukum “Keputusan KPU” sebagai peraturan pelaksana undang-undang yang setara dengan “Peraturan Pemerintah”. Kedua , Penyelenggara Pemilu tidak bertanggung jawab baik kepada Eksekutif maupun Legislatif, tetapi hanya membuat laporan kepada Presiden dan DPR. Hal ini dapat dilihat dalam ketentuan pasal yang ada dalam UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD dan UU Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Presiden dan wakil Presiden.
3. Perumusan kedua pasal tersebut di atas tidak terlepas dari pengalaman sejarah penyelenggaraan pemilu pada era sebelumnya, terutama pada era Orde Baru, yang dinilai tidak sesuai dengan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemilu di negara-negara demokratis. Penyelenggaraan pemilu-pemilu di era Orde Baru dinilai terlalu memihak dan menguntungkan pemerintah yang sedang berkuasa. Salah satu sebabnya, pemilu tidak diselenggarakan oleh suatu badan independen, melainkan oleh sebuah organ pemerintah, yaitu Lembaga Pemilihan Umum (LPU). Itulah sebabnya, dalam era Reformasi, LPU kemudian dibubarkan dan diganti dengan sebuah lembaga baru bernama Komisi Pemilihan Umum (KPU). Untuk lebih menguatkan posisi lembaga baru tersebut, perubahan UUD 1945 bahkan memuat KPU sebagai salah satu lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh konstitusi seperti yang tercantum dalam Pasal 22 ayat (5) UUD 1945.
4. UU Pemda khususnya dalam pelaksanaan Pilkada ternyata sama sekali tidak menyebutkan produk hukum “Keputusan KPU” untuk mengatur lebih lanjut aturan mengenai pilkada langsung dalam undang-undang tersebut. Peraturan lebih lanjut diserahkan kepada pemerintah

melalui produk hukum “Peraturan Pemerintah”. Hal ini menurut Para Pemohon bertentangan dengan prinsip independensi penyelenggaraan pemilu yang antara lain mensyaratkan tiadanya campur tangan pemerintah mengingat produk hukum “Peraturan Pemerintah” semata-mata ditentukan oleh pemerintah sendiri. Melalui produk hukum “Peraturan Pemerintah”, pemerintah berpotensi untuk ikut campur tangan lebih jauh dalam urusan penyelenggaraan pilkada langsung dengan menciptakan aturan-aturan yang memungkinkan keterlibatan itu.

5. Ketentuan dalam UU Pemda yang mensyaratkan dikeluarkannya produk hukum “Peraturan Pemerintah” adalah sebagai berikut:

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

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

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

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

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

7. Kedua, Mengenai penyelenggara Pilkada, beberapa pasal dalam UU Pemda menentukan sebagai berikut:

Pasal 1 angka 21: “Komisi Pemilihan Umum Daerah yang selanjutnya disebut KPUD adalah KPU Provinsi, Kabupaten/Kota sebagaimana

dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 yang diberi wewenang khusus oleh Undang-Undang ini untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di setiap provinsi dan/atau kabupaten/kota “;

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

Pasal 66 ayat (3) e: “Meminta pertanggung jawaban pelaksanaan tugas KPUD”;

Pasal 67 ayat (1) e: “Mempertanggung jawabkan penggunaan anggaran kepada DPRD”;

Pasal 82 ayat (2): “Pasangan calon dan/atau tim kampanye yang terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dikenai sanksi pembatalan sebagai pasangan calon oleh DPRD”.

8. Kelima ketentuan tersebut menurut Para Pemohon bertentangan dengan ketentuan Pasal 22E ayat (5) Perubahan Ketiga UUD 1945 yang menyatakan bahwa “Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat , mandiri”.

### **C. Tentang Penyelenggara Pilkada Langsung**

1. Ketentuan mengenai penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri tersebut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945, telah ditindaklanjuti dalam UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya “UU Pemilu Legislatif”) dan UU Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (selanjutnya “UU Pilpres”). Dalam UU Pemilu Legislatif, pengertian “nasional “ dimaksudkan bahwa KPU sebagai Penyelenggara Pemilu mencakup seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai

perwujudan dari Bentuk Negara Kesatuan, sedangkan sifat “tetap” dimaksudkan bahwa KPU sebagai lembaga menjalankan tugasnya secara berkesinambungan, meskipun keanggotaannya dibatasi oleh masa jabatan, sedangkan sifat “mandiri” dimaksudkan bahwa dalam menyelenggarakan dan melaksanakan Pemilu, KPU bersikap mandiri dan bebas dari pengaruh pihak mana pun. Oleh karena itu, KPU dalam menyelenggarakan Pemilu harus dilaksanakan secara transparan dan pertanggungjawaban yang jelas sesuai dengan peraturan perundangan untuk menjamin tercapainya penyelenggaraan Pemilu yang independen dan demokratis.

2. Pilkada langsung sebagai instrumen demokrasi untuk menjaring kepemimpinan nasional tingkat daerah, walaupun tidak dilaksanakan secara serentak seperti Pemilu Legislatif atau Pilpres diperlukan unifikasi pelaksanaan/regulasi sehingga mampu menjamin pelaksanaan pemilu secara “luber dan jurdil”. Pemberian kewenangan kepada masing-masing daerah untuk mengatur pelaksanaan Pilkada secara sendiri-sendiri, menimbulkan kerawanan dan tidak adanya standar yang jelas untuk mencapai pelaksanaan Pilkada yang luber dan jurdil. Apalagi pertanggungjawaban penyelenggaraan Pilkada oleh KPUD kepada DPRD sehingga dikhawatirkan munculnya muatan ego lokal masing-masing daerah yang akan merusak tatanan demokrasi, padahal standar Pemilu yang “luber dan jurdil” sangat universal. Sebagai konsekwensi pelaksana pemilu yang mandiri maka KPUD tidak bertanggung jawab kepada DPRD, tetapi hanya memberikan laporan kepada DPRD, sedangkan pertanggungjawaban KPUD hanya kepada KPU sebagai penanggung jawab PEMILU secara nasional.
3. Ketentuan mengenai penyelenggara pemilu dalam UU Pemilu Legislatif yang mencerminkan pelaksanaan Konstitusi Pasal 22E ,antara lain sebagai berikut:

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

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

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

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

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

4. Ketentuan mengenai penyelenggara Pemilu dalam UU Pilpres, antara lain sebagai berikut:

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

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

5. Dari ketentuan UUD 1945 yang dijabarkan lebih lanjut dalam UU Pemilu Legislatif dan UU Pilpres jelaslah, bahwa hanya ada satu penyelenggara pemilu, yaitu sebuah Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Pemohon berpendapat bahwa kewenangan penyelenggaraan Pilkada Langsung hanya oleh KPUD yang bertanggung jawab kepada DPRD, secara nyata-nyata mengingkari prinsip penyelenggara pemilu yang bersifat “nasional” dan “mandiri” karena KPUD (KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota) hanyalah bagian dari KPU.

6. Kewenangan untuk menyelenggarakan pilkada langsung seharusnya tetap berada di tangan KPU sebagai pengejawantahan penyelenggaraan pemilu “satu atap”, walaupun dalam pelaksanaannya di lapangan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota akan lebih banyak berperan. Salah satu fungsi KPU yang terutama dalam pilkada langsung, adalah menetapkan standar nasional pelaksanaan pilkada langsung agar secara prinsip tidak berbeda antara satu daerah dengan daerah lainnya. Standar KPU dalam melaksanakan pilkada langsung, maka KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota harus bertanggung jawab kepada KPU sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku dan telah dilaksanakan saat Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden/Wakil Presiden, bukan kepada DPRD.

#### **IV. Petitum**

Berdasarkan uraian di atas, petitum dalam permohonan ini adalah sebagai berikut:

1. Mengabulkan permohonan Para Pemohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan:
  - Pasal 1 angka 21 sepanjang menyangkut anak kalimat “...yang diberi wewenang khusus oleh Undang-Undang ini untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di setiap provinsi dan/atau kabupaten/kota”;
  - Pasal 57 ayat (1) sepanjang menyangkut anak kalimat “...yang bertanggung jawab kepada DPRD”;
  - Pasal 65 ayat (4) sepanjang menyangkut anak kalimat “...dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah”;
  - Pasal 66 ayat (3) e;
  - Pasal 67 ayat (1)e;
  - Pasal 82 ayat (2) sepanjang menyangkut anak kalimat “...oleh DPRD”;

- Pasal 89 ayat (3) sepanjang menyangkut anak kalimat "...diatur dalam Peraturan Pemerintah";
  - Pasal 94 ayat (2) sepanjang menyangkut anak kalimat "...berpedoman pada Peraturan Pemerintah"; dan
  - Pasal 114 ayat (4) sepanjang menyangkut anak kalimat "...diatur dalam Peraturan Pemerintah";
- UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah bertentangan dengan UUD 1945, terutama Pasal 18 ayat (4), Pasal 22E ayat (1), dan Pasal 22E ayat (5).

### 3. Menyatakan:

- Pasal 1 angka 21 sepanjang menyangkut anak kalimat "...yang diberi wewenang khusus oleh Undang-Undang ini untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di setiap provinsi dan/atau kabupaten/kota";
- Pasal 57 ayat (1) sepanjang menyangkut anak kalimat "...yang bertanggung jawab kepada DPRD";
- Pasal 65 ayat (4) sepanjang menyangkut anak kalimat "...dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah", Pasal 89 ayat (3) sepanjang menyangkut anak kalimat "...diatur dalam Peraturan Pemerintah";
- Pasal 66 ayat (3) e;
- Pasal 67 ayat (1) e;
- Pasal 82 ayat ( 2 ); sepanjang menyangkut "...oleh DPRD " ;
- Pasal 89 ayat (3) sepanjang menyangkut anak kalimat "...diatur dalam Peraturan Pemerintah".
- Pasal 94 ayat (2) sepanjang menyangkut anak kalimat "...berpedoman pada Peraturan Pemerintah";
- Pasal 106 ayat (1) s/d (7); dan
- Pasal 114 ayat (4) sepanjang menyangkut anak kalimat "...diatur dalam Peraturan Pemerintah",

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

Menimbang bahwa untuk menguatkan dalil-dalil permohonannya Pemohon telah mengajukan bukti bukti sebagai berikut :

1. Bukti P-1 : Akta Pendirian Yayasan Pusat Reformasi Pemilu Nomor 18 tanggal 25 Oktober 1999 yang dikeluarkan oleh Notaris Neneng Salmiah, S.H, M.Hum ;
2. Bukti P-2 : Akta Pendirian Yayasan Jaringan Masyarakat Pemantau Pemilu Indonesia ( JAMMPI) Nomor 6 tanggal 31 Maret 1999 yang dikeluarkan oleh Notaris Betsail Untajana, S.H;
3. Bukti P-3 : Akta Pendirian Jaringan Kerja Pendidikan Pemilih untuk Rakyat ( JPPR) Nomor 27 tanggal 19 Mei 1999 dan Akta Penyimpanan Berita Acara Rapat Musyawarah Nasional Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat Nomor 8 tanggal 15 Januari 2004 yang dikeluarkan oleh Notaris Yudo Paripurno, S.H ;
4. Bukti P-4 : Akta pendirian Yayasan Yayasan Penguatan Partisipasi, Inisiatif dan Kemitraan Masyarakat Indonesia (YAPPIKA) Nomor 57 tanggal 15 Januari 1997 yang dikeluarkan oleh Notaris Gde Kertayasan, S.H ;
5. Bukti P-5 : Akta Pendirian Yayasan Komisi Masyarakat Untuk Penyelidikan Korupsi (Yayasan ICW) Nomor 54 tanggal 28 April 2000 yang dikeluarkan oleh Notaris Dr.H.Teddy Anwar, S.H, SpN ;
6. Bukti P-6 : Undang-undang Dasar Negara R.I Tahun 1945 dan Undang-undang R.I Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi ;
7. Bukti P-7 : Buku Himpunan Undang-undang Bidang Politik ;

8. Bukti P-8 : Surat dari Menteri Dalam Negeri R.I kepada Menteri Keuangan R.I tanggal 21 Februari 2005 No. 910/401/SJ perihal Kebutuhan Dana Pilkada Tahun 2005;
9. Bukti P-9 : Lampiran II Surat Menteri Dalam Negeri Nomor:910/401/SJ tanggal 21 Februari 2005;
10. Bukti P-10 : Laporan Panitia Anggaran Komisi II DPR-RI pada Rapat Intern Komisi II DPR-RI tanggal 1 Maret 2005;
11. Bukti P-11 : Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 120-81 Tahun 2005 tanggal 18 Pebruari 2005 Tentang Pedoman Fasilitas Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah;
12. Bukti P-12 : Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 120.05-110 Tahun 2005 tanggal 2 Maret 2005 Tentang Pembentukan Desk Pusat Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah;
13. Bukti P-13 : Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2005 tanggal 24 Pebruari 2005 Tentang Pedoman Bagi Pemerintah Daerah Dalam Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah;

**DALAM PERKARA No.73/PUU-II/2004 :**

**I. Kewenangan Mahkamah Konstitusi**

Pasal 24C ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945 juncto Pasal 10 UU Nomor 24 Tahun 2004 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya "UU Mahkamah") menyatakan bahwa 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 yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Pasal 50 UU

Mahkamah menyatakan bahwa undang-undang yang dapat dimohonkan untuk diuji adalah undang-undang yang diundangkan setelah Perubahan Pertama UUD 1945, yaitu pada tanggal 19 Oktober 1999.

UU Nomor 32 tentang Pemerintahan Daerah diundangkan pada tanggal 15 Oktober 2004. Dengan demikian, Para Pemohon berpendapat Mahkamah berwenang untuk mengadili perkara pengujian UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap UUD 1945.

## **II. Para Pemohon dan Kepentingan Para Pemohon**

Bahwa, berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU Mahkamah menyatakan: "Para Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia;
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara.

Penjelasan 51 ayat (1) UU Mahkamah menyatakan bahwa ;" yang dimaksud dengan 'hak konstitusional' adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945".

Bahwa, Para Pemohon adalah selaku pribadi adalah warga negara Indonesia dan selaku para Ketua KPUD (termasuk kelompok orang) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) huruf a dan huruf c UU Mahkamah, yang salah satu kegiatannya adalah merencanakan dan melaksanakan Pemilu di Provinsi seperti dimaksudkan dalam Pasal 28, 29 UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD juncto Pasal 12 ,13 UU Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, dimana dalam pelaksanaan Pemilu aquo para Pemohon bertanggung jawab kepada KPU (bukan kepada lembaga legislatif maupun lembaga eksekutif). Berdasarkan pasal 1 angka 21 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang

Pemerintahan Daerah menyatakan antara lain ;" Komisi Pemilihan Umum Daerah yang selanjutnya disebut KPUD adalah KPU Provinsi Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam UU Nomor 12 Tahun 2003 yang diberi wewenang khusus oleh Undang Undang ini untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah di setiap provinsi dan/atau kabupaten /kota. ", selanjutnya dalam pasal 57 ayat (1) menyatakan ;" Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di selenggarakan oleh KPUD yang bertanggung jawab kepada DPRD "

Bahwa para Pemohon sebagai KPU Provinsi dalam pemilihan kepala daerah (pilkada) berdasarkan UU No.32 Tahun 2004 baik secara struktur organisasi maupun personilnya masih merupakan KPU Provinsi pemilu legislative (pileg) dan pemilu presiden dan wakil presiden (pilpres) yang bertanggung jawab kepada KPU. Oleh karena itu perubahan pertanggung jawaban pelaksanaan pemilihan yang semula kepada lembaga independen /KPU kemudian dalam pilkada dirubah oleh UU No.32 Tahun 2003 kepada lembaga legislatif daerah (unsur-unsurnya terdiri dari partai politik yang merupakan kelompok kepentingan), adalah bertentangan dengan penyelenggaraan pemilihan seperti yang diatur dalam pasal 22 E ayat (5) UUD Tahun 1945, yaitu bersifat nasional, tetap dan mandiri.

Berdasarkan Pasal 28 C ayat (2) UUD 1945, menyatakan ;"Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya". Sebagai perencana dan pelaksana pemilu di Provinsi, Para Pemohon baik sebagai perorangan warga negara Indonesia maupun selaku para Ketua KPUD, mempunyai kewajiban untuk merealisasikan terhadap terlaksananya pemilu yang demokratis melalui pelaksanaan pilkada yang ber-asaskan langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (luber dan jurdil) sebagaimana diamanatkan Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 22E ayat (1) UUD 1945. Oleh karena itu merupakan hak konstitusional para Termohon untuk menjaga agar pilkada berjalan secara demokratis, maka independensi dalam pelaksanaan pilkada merupakan komponen penting dan harus

dijaga keberadaannya dalam membangun masyarakat, bangsa dan negara menuju pada tatanan pemerintahan yang lebih demokratis.

Para Pemohon beranggapan pemberlakuan pasal-pasal tertentu dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 menyebabkan para Pemohon sebagai pelaksana pilkada tidak independen, konsekwensinya potensial pilkada tidak terselenggara secara demokratis, luber, dan jujur sehingga Para Pemohon merasa dirugikan hak-hak konstitusionalnya.

### **III. Tentang Pokok Perkara**

1. Pada tanggal 29 September 2004 telah disetujui RUU tentang Pemerintahan Daerah (RUU Pemda) oleh DPR periode 1999-2004 yang berakhir masa jabatannya pada tanggal 1 Oktober 2004. RUU Pemda itu kemudian disahkan oleh Presiden Megawati Soekarnoputri menjadi UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya "UU Pemda") pada tanggal 15 Oktober 2004 dan diundangkan pada tanggal yang sama oleh Sekretaris Negara Bambang Kesowo.
2. Bahwa beberapa materi UU Pemda bertentangan dengan konstitusi, terutama mengenai penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung ( pilkada langsung ) yang menurut Ketentuan Peralihan Pasal 233 ayat (1) akan dilaksanakan mulai Juni 2005.
3. Para Pemohon menyambut baik dan mendukung bakal dilaksanakannya pemilihan kepala daerah secara langsung mulai Juni 2005 seperti diamanatkan dalam UU Pemda karena hal tersebut dalam pandangan Para Pemohon sesuai dengan semangat Pasal 18 ayat (4) Perubahan Kedua UUD 1945 bahwa "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis."
4. Kendati demikian, dalam pandangan Para Pemohon tidak semua materi pilkada langsung dalam UU Pemda bersesuaian dengan ketentuan UUD 1945. Tiga hal yang menjadi perhatian Para Pemohon

dalam permohonan ini adalah mengenai (1) Pemilu termasuk di dalamnya adalah Pilkada (2) independensi penyelenggaraan pilkada langsung. (3) penyelenggara pilkada.

#### **A. Pemilu Termasuk di dalamnya adalah Pilkada.**

1. Bahwa, Undang Undang Dasar 1945 di dalam BAB VI mengatur tentang Pemerintahan Daerah pasal 18 ayat (4) menyatakan, "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis". Pengaturan pasal 18 tersebut dalam UUD 1945 merupakan perubahan ke II dari Konstitusi (tahun 2000), landasan pemikiran yang melatarbelakangi dicantumkannya pasal aquo dalam UUD 1945 dapat dilihat dalam BUKU KEDUA Jilid 3 C Risalah Rapat Panitia Ad Hoc I (Sidang Tahunan 2000) yang dikeluarkan oleh Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia 2000. Di dalam Risalah Rapat Ke-36 Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR di halaman 255 merupakan pokok pandangan dari Fraksi PPP menyatakan antara lain , "7. Gubernur , Bupati dan Wali Kota dipilih secara langsung oleh rakyat, yang secara langsung oleh rakyat yang selanjutnya diatur oleh UU, hal ini sejalan dengan keinginan kita untuk Presiden juga dipilih secara langsung", kemudian dalam halaman 273 menyebutkan alasannya yaitu, "Keempat, karena Presiden itu dipilih langsung maka, pada pemerintahan daerahpun gubernur, bupati dan Walikota itu dipilih langsung oleh rakyat. Undang-undangnya dan tata caranya nanti akan kita atur. Dengan undang-undang nanti akan terkait dengan undang undang otonomi daerah itu sendiri". Dengan demikian latar belakang pemikiran dan maksud tujuan pembentuk pasal 18 ayat (4) UUD 1945 adalah, Gubernur, Bupati dan Wali Kota dipilih secara demokratis adalah sama dengan pemilihan yang dilakukan terhadap Presiden.
2. Bahwa, Undang Undang Dasar Tahun 1945 di dalam VIIB

mengatur tentang Pemilihan Umum adalah merupakan perubahan ke III dari Konstitusi (Tahun 2001), di dalam pasal 22E ayat (1) menyatakan ;"Pemilihan umum dilaksanakan secara angung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali". Kemudian dalam ayat (2) menyatakan ;"Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah". Sedangkan sebagai pelaksanaannya disebutkan dalam ayat (5) menyatakan ;"Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri".

Dengan demikian karena perubahan pasal 18 UUD 1945 merupakan perubahan ke 11, sedangkan Pasal 22E UUD 1945 adalah merupakan I11, maka secara hukum mempunyai makna pelaksanaan pasal 18 khususnya dalam pemilihan kepala daerah harus merujuk pada Pasal 22E, karena logika hukumnya kalau oleh pembuat konstitusi pasal 18 dianggap bertentangan dengan pasal 22E, maka dapat dipastikan dalam perubahan ke III pasal 18 akan dirubah dan disesuaikan dengan pasal 22E, namun kenyataannya hal itu tidak pernah terjadi sehingga sampai saat ini yang berlaku tetap pasal 18 merupakan hasil perubahan ke II UUD 1945.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka pengertian dipilih secara demokratis dalam pilkada harus ditafsirkan sama dengan tata cara dan pelaksanaan pemilihan yang dilakukan terhadap Presiden, seperti yang tercantum dalam BAB VIIB tentang Pemilihan Umum pasal 22E UUD 1945. Oleh karena itu tidaklah bertentangan dengan kehendak pembentuk konstitusi jika dinyatakan Pemilihan Kepala Daerah termasuk da.lam pengertian Pemilihan Umum sehingga asas dan pelaksanaannya Pilkada dan Pilpres dalah sama.

- 3 Bahwa, di dalam BAB VI UUD 1945 mengatur tentang Pemerintahan Daerah , yang terdiri dari pasal 18 , pasal 18 A dan pasal 18 B,

Pasal 18 : "mengatur secara umum tentang kekuasaan pemerintahan daerah ". Pasal 18 A: "mengatur tentang hubungan wewenang secara umum dan secara khusus antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah ". Pasal 18 B: "mengatur pengakuan secara khusus terhadap keistimewaan dan hak daerah. Dalam hal masalah, Pemilihan anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota diatur dalam Pasal 18 ayat (3), kemudian dilaksanakan dengan UU Nomor 12 Tahun 2003, sedangkan untuk pemilihan kepala daerah provinsi, kabupaten dan kota, diatur dalam Pasal 18 ayat (4). Sebagai pelaksanaannya adalah UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dengan demikian UU Pemda bukan merupakan pelaksanaan pengaturan secara khusus dalam konstitusi. Oleh karena itu tidak dapat menyampingkan ketentuan lain yang ada dalam konstitusi terutama pasal-pasal yang ada dalam 22 E

- 4 Bahwa, di dalam BAB VII B dari UUD 1945 mengatur tentang Pemilihan Umum proses Pemilihan umum diatur dalam Pasal 22 E ayat (1) ;

"Pemilihan Umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali".

Sedangkan sebagai penyelenggara Pemilihan Umum konstitusi telah menetapkan agar azas pemilu tersebut dapat terlaksana dengan baik, yaitu seperti yang disebutkan dalam pasal 22 E ayat (5);

"Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri".

Di dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, menyatakan ; "Gubernur, bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis".

Bahwa, pasal 18 UUD 1945 adalah merupakan hasil perubahan ke II konstitusi, sedangkan pasal 22 E adalah merupakan hasil

perubahan ke 111 konstitusi, adanya kalimat secara dalam kedua pasal tersebut dapatlah ditafsirkan bahwa proses pemilihan kepala daerah secara demokratis, artinya proses dan pelaksana pilkada menunjuk pada Pasal 22E UUD 1945. yaitu Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali; dan dilaksanakan oleh komisi yang bersifat, nasional, tetap dan mandiri.

Walaupun dalam pasal 56 UU No.32 Tahun 2004 menyatakan ;"Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Namun kemudian dengan keberadaan pasal 57 ayat (1) dan pasal-pasal lain yang mengatur pertanggung jawaban penyelenggara pemilu kepada lembaga legislatif dan memberikan kewenangan pada Pemerintah untuk mengeluarkan Peraturan Pemerintah merupakan pasal-pasal yang potensial menghambat terlaksananya asas luber dan jurdil dalam pilkada..

5. Bahwa, UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dalam pertimbangan hukumnya tidak mencantumkan pasal 22 E UUD 1945 sebagai landasan konstitusional di dalamnya. Padahal setelah berlakunya UU aquo seluruh Pemilihan Kepala Daerah baik itu Kepala Daerah yang berlaku Otonomi atau Otonomi Khusus sesuai amanat pasal 18 ayat (4) UUD 1945 harus dilakukan secara demokratis, artinya walaupun pelaksanaan Pilkada tidak dilaksanakan secara serentak tetapi seusai habis masa jabatan kepala daerah, maka sifat nasional di sini tidak dititik beratkan pada keseragaman waktu pelaksanaan tetapi pada keseragaman jenis dan kualitas pemilihan. Dengan demikian merupakan pelanggaran konstitusi yang serius dari UU Nomor 32 Tahun 2004 tanpa mencantumkan pasal 22E UUD 1945 sebagai dasar pertimbangan hukum, karena seolah-olah pelaksanaan Pilkada langsung dapat

dilaksanakan oleh suatu komisi yang tidak bersifat nasional, tetap dan mandiri, serta menyimpang dari asas pemilu luber dan jurdil . Dengan demikian karena Mahkamah Konstitusi sebagai penafsir konstitusi (the interpreter of constitution), dalam pandangan Para Pemohon, Mahkamah dapat menafsirkan bahwa pemilihan kepala daerah termasuk ke dalam pemilu sebagaimana seharusnya praktik yang lazim di negara-negara demokratis.

6. Sebagai konsekwensi jika penafsiran Mahkamah sesuai dengan Permohonan Pemohon, maka sesungguhnya dalam sistem UUD 1945 tidak hanya penyelenggara pemilu yang diharuskan independen, melainkan juga ada beberapa pengaturan tentang pilkada langsung yang harus disesuaikan dengan penafsiran tersebut. Salah satu di antaranya mengenai perselisihan tentang hasil pemilu. UU Nomor 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa perselisihan mengenai hasil pemilu diajukan ke Mahkamah Agung (vide Pasal 106), sedangkan UUD 1945 secara tegas menyatakan bahwa hal tersebut adalah kewenangan Mahkamah Konstitusi (vide Pasal 24C ayat [1] Perubahan Ketiga UUD 1945). Dengan demikian, sudah seharusnya pasal-pasal tentang pilkada langsung dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 yang bertentangan dengan konstitusi dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat, atau dilakukan revisi terhadap pasal-pasal tersebut oleh DPR dan pemerintah.

## **B. Tentang Independensi Penyelenggaraan Pilkada Langsung**

1. Pasal 22E ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945 menyatakan bahwa "Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali." Untuk menjamin prinsip langsung, umum, bebas, rahasia, dan adil tersebut Pasal. 22E ayat (5) menentukan bahwa "Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri".

2. Implementasi dari ketentuan konstitusional aquo dalam pelaksanaan pemilihan umum kepada suatu Lembaga independen yang kemudian disebut sebagai Komisi Pemilihan Umum (KPU) dalam menyelenggarakan pemilu, untuk menjaga kemandiriannya lembaga ini diberikan kewenangan ; Kesatu, Untuk mengatur lebih lanjut aturan mengenai pemilu dalam bentuk produk hukum "Keputusan KPU" sebagai peraturan pelaksana undang-undang yang setara dengan "Peraturan Pemerintah". Kedua , Penyelenggara Pemilu tidak bertanggung jawab baik kepada Eksekutif maupun Legislatif, tetapi hanya membuat laporan kepada Presiden dan DPR. Hal ini dapat dilihat dalam ketentuan pasal yang ada dalam UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD dan UU Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Presiden dan wakil Presiden.
3. Perumusan kedua pasal tersebut di atas tidak terlepas dari pengalaman sejarah penyelenggaraan pemilu pada era sebelumnya, terutama pada era Orde Baru, yang dinilai tidak sesuai dengan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemilu di negara-negara demokratis. Penyelenggaraan pemilu-pemilu di era Orde Baru dinilai terlalu memihak dan menguntungkan pemerintah yang sedang berkuasa. Salah satu sebabnya, pemilu tidak diselenggarakan oleh suatu badan independen, melainkan oleh sebuah organ pemerintah, yaitu Lembaga Pemilihan Umum (LPU). Itulah sebabnya, dalam era Reformasi, LPU kemudian dibubarkan dan diganti dengan sebuah lembaga baru bernama Komisi Pemilihan Umum (KPU). Untuk lebih menguatkan posisi lembaga baru tersebut, perubahan UUD 1945 bahkan memuat KPU sebagai salah satu lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh konstitusi seperti yang tercantum dalam Pasal 22 ayat (5) UUD 1945.  
Kesatu, UU Pemda khususnya dalam pelaksanaan Pilkada ternyata sama sekali tidak menyebutkan produk hukum "Keputusan KPU"

untuk mengatur lebih lanjut aturan mengenai pilkada langsung dalam undang-undang tersebut. Peraturan lebih lanjut diserahkan kepada pemerintah melalui produk hukum "Peraturan Pemerintah". Hal ini menurut Para Pemohon bertentangan dengan prinsip independensi penyelenggaraan pemilu yang antara lain mensyaratkan tiadanya campur tangan pemerintah mengingat produk hukum "Peraturan Pemerintah" semata-mata ditentukan oleh pemerintah sendiri. Melalui produk hukum "Peraturan Pemerintah", pemerintah berpotensi untuk ikut campur tangan lebih jauh dalam urusan penyelenggaraan pilkada langsung dengan menciptakan aturan-aturan yang memungkinkan keterlibatan itu.

5. Ketentuan dalam UU Pemda yang mensyaratkan dikeluarkannya produk hukum "Peraturan Pemerintah" adalah sebagai berikut:

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

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

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

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

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

7. Kedua, Mengenai penyelenggara Pilkada, beberapa pasal dalam UU Pemda menentukan sebagai berikut :

Pasal 1 angka 21: "Komisi Pemilihan Umum Daerah yang selanjutnya disebut KPUD adalah KPU Provinsi, Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 yang diberi wewenang khusus oleh Undang-Undang ini untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di setiap provinsi dan/atau kabupaten/kota";

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

Pasal 66 ayat (3) e: "Meminta pertanggung jawaban pelaksanaan tugas KPUD";

Pasal 67 ayat (1) e: "mempertanggung jawabkan penggunaan anggaran kepada DPRD";

Pasal 82 ayat (2) : "Pasangan calon dan/atau tim kampanye yang terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dikenai sanksi pembatalan sebagai pasangan calon oleh DPRD".

8. Kelima ketentuan tersebut menurut Para Pemohon bertentangan dengan ketentuan Pasal 22E ayat (5) Perubahan Ketiga UUD 1945 yang menyatakan bahwa "Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat , mandiri".

### **C. Tentang Penyelenggara Pilkada Langsung**

1. Ketentuan mengenai penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri tersebut sebagaimana ketentuan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 telah ditindaklanjuti dalam UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

(selanjutnya "UU Pemilu") dan UU Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (selanjutnya "UU Pilpres"). Dalam UU Pemilu Legislatif pengertian "nasional " dimaksudkan bahwa KPU sebagai penyelenggara mencakup seluruh wilayah Negara Kesatuan Indonesia, sedangkan sifat "tetap" dimaksudkan bahwa KPU sebagai lembaga menjalankan tugasnya secara berkesinambungan, meskipun keanggotaannya dibatasi oleh masa jabatan, sedangkan sifat "mandiri" dimaksudkan bahwa dalam menyelenggarakan dan melaksanakan Pemilu, KPU bersikap mandiri dan bebas dari pengaruh pihak manapun, disertai dengan transparansi dan pertanggungjawaban yang jelas sesuai dengan peraturan perundangan untuk menjamin tercapainya penyelenggaraan Pemilu yang independen dan demokratis.

2. Pilkada langsung sebagai sarana demokratis untuk menjangkit kepemimpinan nasional tingkat daerah walaupun tidak dilaksanakan secara serentak seperti Pemilu Legislatif atau Pilpres diperlukan unifikasi pelaksanaan/regulasi sehingga mampu menjamin pelaksanaan pemilu secara "luber dan jurdil" Pemberian kewenangan kepada masing masing daerah untuk mengatur pelaksanaan Pilkada secara sendirisendiri menimbulkan kerawanan dan tidak adanya standar yang jelas untuk mencapai pelaksanaan Pilkada yang luber dan jurdil, apalagi pertanggungjawaban penyelenggaraan Pilkada oleh KPUD kepada DPRD sehingga dikhawatirkan muatan ego local akan lebih kental, padahal standar pemilu yang luber dan jurdil sangat universal. Sebagai konsekwensi pelaksana pemilu yang mandiri maka KPUD tidak bertanggung jawab kepada DPRD tetapi hanya memberikan laporan kepada DPRD, sedangkan pertanggungjawaban KPUD hanya kepada KPU sebagai penanggung jawab PEMILU secara nasional.
3. Ketentuan mengenai penyelenggara pemilu dalam UU Pemilu

antara lain sebagai berikut:

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

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

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

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

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

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

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

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

5. Dari ketentuan UUD 1945 yang dijabarkan lebih lanjut dalam UU Pemilu dan UU Pilpres jelaslah bahwa hanya ada satu penyelenggara pemilu, yaitu sebuah komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Menyatakan bahwa kewenangan penyelenggaraan pilkada langsung hanya oleh KPUD yang bertanggung jawab kepada DPRD secara nyata-nyata meningkari prinsip penyelenggara pemilu yang bersifat "nasional" dan "mandiri" .

6. Kewenangan untuk menyelenggarakan pilkada langsung seharusnya tetap berada di tangan KPU sebagai pengejawantahan penyelenggaraan pemilu "satu atap" walaupun dalam pelaksanaannya di lapangan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota akan lebih banyak berperan. Fungsi KPU yang terutama nantinya dalam pilkada langsung adalah menetapkan standar nasional pelaksanaan pilkada langsung agar secara prinsip tidak berbeda antara satu daerah dengan daerah lainnya. Dalam melaksanakan pilkada langsung menurut standar KPU tersebut, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota sesuai ketentuan perundang-undangan bertanggung jawab kepada KPU, bukan kepada DPRD.

#### **IV. Petitum :**

Berdasarkan uraian di atas, petitum dalam permohonan ini adalah sebagai berikut:

1. Mengabulkan permohonan Para Pemohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan:
  - Pasal 1 angka 21 sepanjang menyangkut anak kalimat "...yang diberi wewenang khusus oleh Undang-Undang ini untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di setiap provinsi dan/atau kabupaten/kota";
  - Pasal 57 ayat (1) sepanjang menyangkut anak kalimat "...yang bertanggung jawab kepada DPRD ";
  - Pasal 65 ayat (4) sepanjang menyangkut anak kalimat "...dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah";
  - Pasal 66 ayat (3) e ;
  - Pasal 67 ayat (1)e ;
  - Pasal 82 ayat (2) sepanjang menyangkut anak kalimat "...oleh DPRD"; Pasal 89 ayat (3) sepanjang menyangkut anak kalimat "...diatur dalam Peraturan Pemerintah";
  - Pasal 94 ayat (2) sepanjang menyangkut anak kalimat ". ..

berpedoman pada Peraturan Pemerintah"; dan

- Pasal 114 ayat (4) sepanjang menyangkut anak kalimat "...diatur dalam Peraturan Pemerintah",  
UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah bertentangan dengan UUD 1945, terutama Pasal 18 ayat (4), Pasal 22E ayat (1), dan Pasal 22E ayat (5).

3. Menyatakan:

- Pasal 1 angka 21 sepanjang menyangkut anak kalimat "...yang diberi wewenang khusus oleh Undang-Undang ini untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di setiap provinsi dan/atau kabupaten/kota";
- Pasal 57 ayat (1) sepanjang menyangkut anak kalimat "...yang bertanggung jawab kepada DPRD' ;
- Pasal 65 ayat (4) sepanjang menyangkut anak kalimat "...dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah", Pasal 89 ayat (3) sepanjang menyangkut anak kalimat ". .. diatur dalam Peraturan Pemerintah";
- Pasal 66 ayat (3) e ;
- Pasal 67 ayat (1) e ;
- Pasal 82 ayat ( 2); sepanjang menyangkut "...oleh DPRD ";
- Pasal 89 ayat (3) sepanjang menyangkut anak kalimat "...diatur dalam Peraturan Pemerintah".
- Pasal 94 ayat (2) sepanjang menyangkut anak kalimat ".. . berpedoman pada Peraturan Pemerintah";
- Pasal 106 ayat (1) s/d (7) ,dan
- Pasal 114 ayat (4) sepanjang menyangkut anak kalimat "...diatur dalam Peraturan Pemerintah",

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

Menimbang bahwa untuk menguatkan dalil-dalil permohonannya Pemohon telah mengajukan bukti bukti sebagai berikut :

1. Bukti P-1 : Undang-Undang R.I No.32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah ;
2. Bukti P-2 : Undang-Undang Dasar republik Indonesia Tahun 1945;
3. Bukti P-3 : Buku Jilid 3 C Risalah Rapat Panitia Ad Hoc I (Sidang Tahunan 2000) Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia ;
4. Bukti P-4 : Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan rakyat Daerah ;
5. Bukti P-5 : Undang-Undang R.I No.23 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan wakil Presiden ;

Menimbang bahwa pada pemeriksaan pendahuluan yang dilaksanakan pada hari : Jum'at tanggal 07 Januari 2004, Pemohon diwakili oleh Kuasa Hukumnya Dr. T. Mulya Lubis. SH.LLM, Bambang Widjojanto, SH., LLM., Iskandar Sonhadji, SH., Abdul Fickar Hadjar, SH.MH., dan Diana Fauziah, SH., berdasarkan surat Kuasa tertanggal 21 Desember 2004 dan 27 Desember 2004;

Menimbang bahwa pemeriksaan persidangan pada hari Jum'at tanggal 7 Januari 2005 Kuasa Pemohon datang menghadap, dan telah didengar keterangannya pada pokoknya menerangkan tetap pada isi permohonan ;

Menimbang, bahwa pada pemeriksaan persidangan tanggal 7 Februari 2004 telah didengar keterangan dari Pihak Pemerintah yang diwakili oleh Menteri Hukum dan HAM Republik Indonesia Hamid Awaluddin,SH dan keterangan tertulis tertanggal 07 Februari 2005 sebagai berikut :

## **I. U M U M**

Perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 khususnya dalam Pasal 1 ayat (2), menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang

Dasar. Perubahan tersebut bermakna bahwa kedaulatan tidak lagi dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, tetapi dilaksanakan menurut ketentuan Undang Undang Dasar. Ketentuan ini menimbulkan konsekuensi terhadap perubahan beberapa peraturan perundang-undangan dibidang politik dan pemerintahan, yaitu dengan diterbitkannya Undang-undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, dan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, serta Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Wujud nyata kedaulatan rakyat diantaranya adalah dalam Pemilihan Umum baik untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD maupun untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat yang dilaksanakan menurut undang-undang. Hal ini merupakan perwujudan negara yang berdasarkan atas hukum dan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Karena itu, pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah juga dapat dilaksanakan secara langsung oleh rakyat.

Secara yuridis dasar pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung dapat ditemukan dalam Pasal 18 ayat (4) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa "Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis".

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara demokratis dapat dilakukan melalui dua cara, pertama; pemilihan oleh DPRD, kedua; pemilihan secara langsung oleh rakyat. Pasal 62 Undangundang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD tidak mencantumkan tugas dan wewenang DPRD

untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Dengan demikian, makna pemilihan Kepala Daerah secara demokratis sebagaimana dimaksud dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah pemilihan secara langsung oleh rakyat.

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat merupakan suatu proses politik bangsa Indonesia menuju kehidupan politik yang lebih demokratis, transparan dan bertanggung jawab. Oleh Karena itu, untuk menjamin pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang berkualitas dan memenuhi derajat kompetisi yang sehat, maka persyaratan dan tata cara pemilihan Kepala Daerah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

## **II. KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) PEMOHON**

Sesuai dengan ketentuan Pasal 51 ayat (1) Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, menyatakan bahwa pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu :

- a. perorangan warga negara Indonesia;
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara.

Dalam Surat Permohonan yang diajukan oleh Para Pemohon tanggal 21 Desember 2004 yang diregistrasi di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Nomor 072/PUU-II/2004, menyebutkan bahwa Para Pemohon adalah dalam kapasitasnya sebagai Warga Negara Indonesia maupun sebagai Badan Hukum Privat yang salah satu kegiatannya adalah melakukan pemantauan pemilihan umum. Adapun permohonan yang dimohonkan oleh Para Pemohon untuk dilakukan pengujian material kepada Mahkamah Konstitusi adalah terlaksananya pemilu yang demokratis dan pemilu yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia,

jujur, dan adil.

Apabila Para Pemohon mengatasnamakan sebagai perorangan warga negara Indonesia, Pemerintah beranggapan terlalu dini mengajukan permohonan pengujian material kepada Mahkamah Konstitusi, mengingat pasal-pasal tertentu dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menurut Para Pemohon menyebabkan tidak terselenggaranya pemilihan yang demokratis, luber, dan jujur, belum dilaksanakan. Selanjutnya, jika Para Pemohon mengatasnamakan badan hukum privat yang kegiatannya adalah melakukan pemantauan pemilihan umum, Pemerintah berpendapat bahwa Para Pemohon tidak tepat karena pemantauan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah belum terjadi mengingat pelaksanaan pemilihannya belum dilaksanakan. Dengan demikian, Pemerintah beranggapan bahwa kedudukan hukum (*legal standing*) Para Pemohon dalam permohonan pengujian material ini tidak jelas.

Dalam Surat Permohonan yang diajukan oleh Para Pemohon tanggal 28 Desember 2004 yang diregistrasi di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Nomor 073/PUU-II12004, menyebutkan bahwa Para Pemohon adalah dalam kapasitasnya sebagai Warga Negara Indonesia maupun sebagai Ketua atau Anggota Komisi Pemilihan Umum Provinsi. Adapun permohonan yang dimohonkan oleh Para Pemohon untuk dilakukan pengujian material kepada Mahkamah Konstitusi adalah pasal-pasal tertentu dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menyebabkan tidak terselenggaranya pemilihan yang demokratis, luber, dan jujur sehingga Para Pemohon merasa dirugikan hak-hak konstitusionalnya.

Apabila Para Pemohon mengatasnamakan sebagai perorangan warga negara Indonesia, Pemerintah beranggapan terlalu dini mengajukan permohonan pengujian material kepada Mahkamah Konstitusi, mengingat pasal-pasal tertentu dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menurut Para pemohon

menyebabkan tidak terselenggaranya pemilihan yang demokratis, luber, dan jurdil, padahal pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah belum dilaksanakan. Selanjutnya, jika Para Pemohon mengatasnamakan Ketua atau Anggota Komisi Pemilihan Umum Provinsi, tentunya harus dibuktikan dengan Rekomendasi/Keputusan hasil Rapat Pleno Komisi Pemilihan Umum Provinsi masing-masing. Khusus kepada sebagian Para Pemohon yang hanya berkedudukan sebagai Anggota Komisi Pemilihan Umum Provinsi. Pemerintah mempertanyakan keabsahan kedudukan pemohon untuk mewakili Komisi Pemilihan Umum Provinsi tersebut. Dengan demikian, Pemerintah beranggapan bahwa kedudukan hukum (*legal standing*) Para Pemohon dalam permohonan pengujian material ini tidak memenuhi persyaratan sebagaimana tercantum pada Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Berdasarkan uraian tersebut, pemerintah memohon agar Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi secara bijaksana menyatakan, permohonan pemohon tidak dapat diterima. Namun demikian apabila Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, berikut ini disampaikan argumentasi pemerintah tentang materi pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

### **III. Argumentasi Pemerintah Atas Pengujian Pasal-Pasal Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah**

Sehubungan dengan anggapan Pemohon yang menyatakan bahwa ketentuan :

1. Pasal 1 angka 21 sepanjang menyangkut anak kalimat "...yang diberi wewenang khusus oleh Undang-Undang ini untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di setiap provinsi dan/atau kabupaten/kota. ';
2. Pasal 57 ayat (1) sepanjang menyangkut anak kalimat "...yang bertanggung jawab kepada DPRD.

3. 65 ayat (Pasal 57 ayat (2));
4. Pasal 4) sepanjang menyangkut anak kalimat '...dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.
5. Pasal 66 ayat (3) e;
6. Pasal 67 ayat (1) e;
7. Pasal 82 ayat (2) sepanjang menyangkut anak kalimat '...oleh *DPRD.*';
8. Pasal 89 ayat (3) sepanjang menyangkut anak kalimat "...berpedoman pada Peraturan Pemerintah.
9. Pasal 94 ayat (2) sepanjang menyangkut anak kalimat "...dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah, ' ; da n
10. Pasal 114 ayat (4) sepanjang menyangkut anak kalimat "...diatur dalam Peraturan Pemerintah. "

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah bertentangan dengan Pasal 18 ayat (4), Pasal 22E ayat (1), dan Pasal 22E ayat (5) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dapat dijelaskan sebagai berikut :

### **1. Tentang Independensi Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara Langsung**

- a. Pemerintah perlu menjelaskan bahwa ketentuan yang melahirkan Komisi Pemilihan Umum, terdapat dalam Pasal 22E Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Bab VIIB Pemilihan Umum, yang merupakan hasil perubahan ketiga tahun 2001. Pasal 22E ayat (5) menyatakan bahwa 'Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri". Frasa "komisi pemilihan umum" ditulis dengan huruf kecil, selain diawali dengan kata "suatu", artinya hal yang belum tentu (nama dan jenis organisasinya). Menurut kaidah bahasa Indonesia, penulisan "komisi" dengan huruf kecil, belum menunjukkan nama (nomenklatur). Pemberian nama terhadap institusi penyelenggara pemilihan umum, yaitu "Komisi Pemilihan Umum",

baru lahir melalui Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

b. Pasal 22E ayat (2) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa "Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah". Menurut Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH. dalam bukunya *"Konsolidasi Naskah UUD 1945, Setelah Perubahan ke empat ;* Cetakan kedua, Juni 2003, yang diterbitkan oleh YARSIF WATAMPONE, Jakarta (Anggota IKAPI) 2003, menyatakan bahwa "Ketentuan ini (Pasal 22E ayat (2)) menegaskan bahwa dalam setiap penyelenggaraan pemilihan umum, ada empat subjek yang akan dipilih secara langsung oleh rakyat, yaitu :

- (i) calon anggota DPRD kabupaten/kota dan calon anggota DPRD provinsi,
- (ii) calon anggota DPR Pusat,
- (iii) calon anggota Dewan Perwakilan Daerah,
- (iv) paket calon Presiden dan calon Wakil Presiden".

Berdasarkan ketentuan Pasal 22E ayat (5) dan ayat (2) tersebut di atas, maka kewenangan Komisi Pemilihan Umum sudah limitatif. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberi kewenangan kepada KPUD untuk menyelenggarakan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, telah sejalan dengan ketentuan Pasal 29 huruf g dan Pasal 32 huruf g Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Dengan bijak pembentuk Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, menerapkan prinsip efisiensi keuangan Negara, dan menunjuk aparatur dan lembaga yang sudah ada berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003, yaitu KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota (mohon diperiksa, tanpa kata "Daerah") menjadi KPUD (ditambah kata "Daerah" di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah)

dengan memberikan kewenangan khusus. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 1 angka 21 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa "Komisi Pemilihan Umum Daerah yang selanjutnya disebut KPUD adalah KPU Provinsi, Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang ini untuk menyelenggarakan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di setiap provinsi dan/atau kabupaten/kota". Dengan demikian, tidak perlu dibentuk secara khusus Panitia atau Komisi Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di setiap daerah.

Dengan memanfaatkan lembaga dan anggota KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota yang telah berpengalaman serta memiliki sarana prasarana yang telah digunakan dalam pemilihan umum legislatif dan pemilu Presiden dan Wakil Presiden sangat efisien, efektif, dapat menghemat keuangan negara.

- c. Dengan diberikannya wewenang khusus kepada KPUD oleh Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah untuk menyelenggarakan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di setiap provinsi dan/atau kabupaten/kota, maka untuk kelancaran pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat, Komisi Pemilihan Umum (KPU) dapat melakukan supervisi dan bimbingan teknis kepada KPUD.
- d. Mengenai ketentuan Pasal 57 ayat (1) dan ayat (2) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 bahwa dalam pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah KPUD bertanggung jawab kepada DPRD, Pemerintah dapat menjelaskan bahwa implementasi dari pertanggungjawaban KPUD terhadap DPRD dilakukan melalui penyampaian laporan pelaksanaan tugasnya kepada DPRD, seperti halnya dalam pelaksanaan Pemilu legislatif, Komisi Pemilihan Umum menyampaikan laporan pelaksanaan tugasnya kepada Presiden dan DPR-RI.

Mengenai ketentuan Pasal 67 ayat (1) huruf e, dimana KPUD berkewajiban "mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran kepada DPRD", dapat dijelaskan bahwa sesuai dengan ketentuan Pasal 112 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, bahwa "Biaya kegiatan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dibebankan kepada APBD". Sedangkan sesuai dengan ketentuan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, APBD ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Dengan demikian DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah yang menetapkan APBD, sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 angka 3 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, maka harus mengetahui secara pasti penggunaan anggaran pemilihan oleh KPUD. Hal ini merupakan salah satu pelaksanaan fungsi DPRD khususnya fungsi anggaran maupun fungsi pengawasan DPRD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 60 dan pasal 77 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, sehingga mekanisme akuntabilitas DPRD kepada rakyat dapat terlaksana dengan baik.

Penyampaian laporan dan pertanggungjawaban pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung oleh KPUD kepada DPRD, tidak memberi ruang kepada DPRD untuk melakukan intervensi, mengingat sesuai dengan ketentuan Pasal 66 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, tugas dan wewenang KPUD dalam pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, antara lain meliputi perencanaan sampai dengan menetapkan rekapitulasi hasil penghitungan suara dan mengumumkan hasil pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Ketentuan ini dipertegas lagi dengan ketentuan Pasal 100 dan Pasal 102 yang menyatakan bahwa Berita Acara dan Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara untuk menetapkan pasangan calon terpilih diputuskan dalam Rapat Pleno KPUD. Adapun peranan DPRD hanya menyampaikan penetapan nama-nama pasangan calon terpilih kepada Presiden untuk pasangan calon Gubernur/Wakil Gubernur dan kepada Menteri Dalam Negeri untuk pasangan calon Bupati/Wakil Bupati atau

Walikota/Wakil Walikota guna diproses pengesahannya. Selain itu, Pasal 106 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 menegaskan bahwa keberatan terhadap penetapan hasil pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah hanya dapat diajukan oleh pasangan calon kepada Mahkamah Agung, dan Mahkamah Agung yang akan memutuskan sengketa penghitungan suara. Berdasarkan uraian diatas, maka walaupun laporan dan pertanggungjawaban pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah oleh KPUD kepada DPRD, dalam hal ini tidak akan mempengaruhi independensi KPUD.

- e. Berkaitan dengan peraturan pelaksanaan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 khususnya yang mengatur mengenai pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah, dapat dijelaskan bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 5 ayat (2) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 "Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya". Dengan pertimbangan tersebut, maka berdasarkan ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka Peraturan Pemerintah hirarkinya dibawah Undangundang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.

Dengan demikian, Pemerintah berpendapat bahwa pengaturan lebih lanjut tentang pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dengan Peraturan Pemerintah adalah sah dan tidak bertentangan dengan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

## **2. Tentang anggapan Para Pemohon bahwa Pemilihan Umum termasuk di dalamnya adalah Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah**

- a. Pasal 18 ayat (4) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa "Gubernur, Bupati, dan Walikota

masing-masing sebagai kepala pemerintah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis". Pasal 18 ayat (4) tersebut lahir berbarengan dengan Pasal 18A dan Pasal 18B, yaitu pada Perubahan Kedua Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pada saat Sidang Tahunan MPR-RI tahun 2000, dan dimasukkan dalam Bab tentang Pemerintahan Daerah. Ketentuan Pasal 18 ayat (4) tidak dimasukkan dalam Bab tentang Pemilihan Umum atau Pasal 22E Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Tidak dimasukkannya ketentuan Pasal 18 ayat (4) dalam Pasal 22E bukan semata-mata karena Sidang Tahunan MPR-RI tahun 2000 belum ada kesepakatan mengenai cara pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, tetapi karena pada saat itu masih ada fraksi di MPR-RI yang menginginkan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan secara tidak langsung oleh rakyat melainkan tetap oleh MPR-RI.

- b. Dalam Sidang Tahunan MPR-RI tahun 2001, Pasal 22E lahir melalui Perubahan Ketiga, tetapi tetap tidak memasukkan ketentuan Pasal 18 ayat (4) melainkan hanya ketentuan Pasal 18 ayat (3) yang mengatur mengenai DPRD. Hal ini dapat diartikan bahwa Konstitusi tidak hendak memasukkan pemilihan kepala daerah dalam pengertian pemilihan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E ayat (1) yang menyebutkan pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. Atau dapat dikatakan bahwa MPR-RI sebagai lembaga Negara yang mempunyai kewenangan mengamandemen konstitusi tidak menganggap ketentuan Pasal 18 ayat (4) sebagai substansi dari ketentuan Pasal 22E karena kedua pasal tersebut mengandung dua hal yang berbeda walaupun ada unsur yang sama, yakni upaya demokratisasi dalam penyelenggaraan ketatanegaraan di Indonesia. Karena itu, pada perubahan ketiga, Pasal 18 ayat (4) tersebut tidak dipindahkan/dimasukkan dalam Pasal 22E. Adapun pengertian frasa "dipilih secara demokratis" tidak harus dipilih secara langsung oleh rakyat, tetapi

dipilih secara tidak langsungpun dapat diartikan demokratis, sepanjang prosesnya demokratis. Namun demikian, makna pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menurut Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang dilakukan secara langsung oleh rakyat.

- c. Sebagaimana dijelaskan di atas, bahwa sesuai dengan sejarah pembentukan Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 22E Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sangat berbeda filosofi serta maksud dan tujuannya, sehingga ketentuan Pasal 18 ayat (4) yang mengatur pemilihan kepala daerah dipilih secara demokratis tidak dimasukkan dalam Pasal 22E (Bab VIIB Pemilihan Umum). Dengan demikian pemilihan kepala daerah bukan termasuk dalam rezim pemilihan umum anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, DPRD, tetapi masuk dalam rezim pemerintahan daerah. Gubernur, Bupati, dan Walikota dipilih secara demokratis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (4) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dapat dilakukan melalui dua cara, yakni melalui pemilihan oleh DPRD atau dipilih langsung oleh rakyat.

Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, dalam Pasal 62 dan Pasal 78 yang mengatur mengenai tugas dan wewenang DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota tidak memberi wewenang kepada DPRD untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Ini berarti pengertian Kepala Daerah dipilih secara demokratis sebagaimana dimaksud dalam pasal 18 ayat (4) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah melalui pemilihan secara langsung oleh rakyat. Atas dasar itu Undangundang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak mencantumkan Pasal 22E Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai dasar pertimbangan hukum dalam konsiderans

"Mengingat". Selain alasan tersebut, berdasarkan teori perundang-undangan bahwa dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, yang dapat dijadikan dasar hukum adalah pasal-pasal dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan peraturan perundang-undangan yang memerintahkan pembuatan peraturan perundang-undangan tersebut. Mengingat Pasal 22E Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengatur pemilihan umum bagi anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan DPRD, maka Pasal 22E tersebut tidak dicantumkan sebagai dasar hukum pembentukan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

- d. Kalaupun risalah Rapat panitia *ad-hoc* I (Sidang Tahunan MPR-RI Tahun 2000) dalam BUKU KEDUA JILID 3 C yang dijadikan dasar Para Pemohon menyatakan bahwa pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah merupakan bagian dari Pemilihan Umum, namun Pemerintah berpendapat bahwa argumentasi tersebut tidak tepat. Hal ini dapat dijelaskan bahwa dalam halaman 273 Risalah Rapat dimaksud menyebutkan alasannya, yaitu "Keempat, karena Presiden itu dipilih langsung, maka pada pemerintahan daerahpun Gubernur, Bupati, dan Walikota itu dipilih langsung oleh rakyat. Undang-undang dan tata caranya nanti akan kita atur. Dengan undang-undang nanti akan terkait dengan undang-undang otonomi daerah itu sendiri": Dengan demikian, pengaturan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung dimaksudkan dalam rangka pengaturan pelaksanaan otonomi daerah yang sudah pasti berbeda dengan pengaturan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Pelaksanaan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden adalah kewenangan Pemerintah secara absolut yang tidak didesentralisasikan kepada daerah, sedangkan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah justru dalam rangka melaksanakan tugas desentralisasi. Karena itu, latar belakang pemikiran lahirnya Pasal 18 ayat (4) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang

menyatakan Gubernur, Bupati, dan Walikota dipilih secara demokratis, jelas berbeda dengan Pemilihan Umum untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka Pemerintah berpendapat, tidak tepat apabila pengertian dipilih secara demokratis dalam Pasal 18 ayat (4) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diartikan sama dengan tata cara Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, karena anggota MPR-RI sebagai pembentuk konstitusi tidak sedikitpun berkehendak memasukan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah ke dalam pengertian Pemilihan Umum.

- e. Mengenai penunjukan lembaga Mahkamah Agung untuk menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah (apabila terjadi), Pemerintah dan DPR-RI semata-mata melakukan taat asas atau menghormati hukum. Hal ini dikarenakan Pasal 24C ayat (1) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 membatasi kewenangan Mahkamah Konstitusi, yaitu hanya " memutuskan perselisihan tentang hasil pemilihan umum". Artinya, kewenangan memutuskan perselisihan tentang hasil penghitungan suara dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, tidak diberikan kepada Mahkamah Konstitusi, tetapi kepada Mahkamah Agung. Selain itu ketentuan Pasal 24A ayat (1) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa "Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undangundang terhadap undang-undang, "dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang"

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 menunjuk Mahkamah Agung untuk memutus perselisihan tentang hasil penghitungan suara dalam pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Sesuai dengan pertimbangan-pertimbangan tersebut di atas, maka Pemerintah tidak sependapat dengan argumentasi Para Pemohon.

#### IV. KESIMPULAN

Berdasarkan penjelasan dan argumentasi tersebut di atas, maka Pemerintah memohon kepada yang mulia Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang memeriksa dan memutus permohonan pengujian atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dapat memberikan putusan sebagai berikut :

1. Menyatakan bahwa Para Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum (*lega/ standing*);
2. Menyatakan permohonan Para Pemohon ditolak atau setidaknya tidaknya permohonan Para Pemohon dinyatakan tidak dapat diterima;
3. Menerima Keterangan Pemerintah secara keseluruhan;
4. Menolak permohonan Para Pemohon seluruhnya;
5. Menyatakan :

Pasal 1 angka 21 sepanjang menyangkut anak kalimat "*...yang diberi wewenang khusus oleh Undang-Undang ini untuk menye/enggarakan pemi/ihan kepala daerah dan waki/kepala daerah di setiap provinsi dan/atau kabupaten/kota. ;*

Pasal 57 ayat (1) sepanjang menyangkut anak kalimat '*...yang bertanggung jawab kepada DPRD. ;*

Pasal 57 ayat (2);

Pasal 65 ayat (4) sepanjang menyangkut anak kalimat '*....dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.;*

Pasal 66 ayat (3) e; Pasal 67 ayat (1) e;

Pasal 82 ayat (2) sepanjang menyangkut anak kalimat '*....oleh DPRD, ;*

Pasal 89 ayat (3) sepanjang menyangkut anak kalimat "*...berpedoman pada Peraturan Pemerintah.*

Pasal 94 ayat (2) sepanjang menyangkut anak kalimat "*....dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.*"; dan

Pasal 114 ayat (4) sepanjang menyangkut anak kalimat "*...diatur dalam Peraturan Pemerintah.* ;

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, tidak bertentangan dengan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terutama Pasal 18 ayat (4), Pasal 22E ayat (1), dan Pasal 22E ayat (5).

6. Menyatakan Pasal 1 angka 21 sepanjang menyangkut anak kalimat "*...yang diberi wewenang khusus oleh Undang-Undang ini untuk menye/enggarakan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di setiap provinsi dan/atau kabupaten/kota*"; Pasal 57 ayat (1) sepanjang menyangkut anak kalimat "*... yang bertanggung jawab kepada DPRD.* ; Pasal 57 ayat (2); Pasal 65 ayat (4) sepanjang menyangkut anak kalimat "*....dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.*"; Pasal 66 ayat (3) e; Pasal 67 ayat (1) e; Pasal 82 ayat (2) sepanjang menyangkut anak kalimat " *oleh DPRD.*"; Pasal 89 ayat (3) sepanjang menyangkut anak kalimat "*....berpedoman pada Peraturan Pemerintah.*"; Pasal 94 ayat (2) sepanjang menyangkut anak kalimat "*....dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.*"; dan Pasal 114 ayat (4) sepanjang menyangkut anak kalimat "*...diatur dalam Peraturan Pemerintah.*" Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, tetap mempunyai kekuatan hukum mengikat dan tetap berlaku di seluruh wilayah Negara Republik Indonesia.

Menimbang, bahwa pada pemeriksaan persidangan tanggal 16 Februari 2004 telah didengar keterangan dari Pihak Komisi Pemilihan Umum yang Hadir Ketua Komisi pemilihan Umum Prof.Dr.Nazarudin Hamid Sjamsuddin dan keterangan tertulis tertanggal 14 Februari 2005 sebagai berikut :

## **I. UMUM**

1. Pasal 6 huruf A Undang-undang Dasar 1945 menyatakan bahwa

Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat, kemudian ketentuan dalam UUD 1945 ini dijabarkan melalui Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, yang operasionalnya telah dilaksanakan pada tanggal 5 Juni 2004 untuk pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Putaran I dan 20 September 2004 Putaran II.

2. Pasal 18 UUD 1945, Gubernur, Bupati dan Walikota dipilih secara demokratis; ketentuan ini dijabarkan lebih lanjut melalui Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, mengenai pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung rakyat diatur dalam Pasal 56 s/d 114.
3. Berdasarkan penjelasan UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD bahwa seluruh anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, Presiden dan Wakil Presiden dipilih melalui pemilu yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, setiap lima tahun sekali. Melalui Pemilu tersebut akan lahir lembaga perwakilan dan pemerintahan yang demokratis.
4. Sesuai dengan amanat UUD 1945 Pasal 22 E ayat (5), Pemilihan Umum diselenggarakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. KPU sebagai penyelenggara Pemilu wilayahnya mencakup seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan dalam menjalankan tugasnya berkesinambungan serta dalam menyelenggarakan Pemilu, KPU bersifat mandiri dan bebas dari pengaruh pihak manapun, transparan serta pertanggungjawaban yang jelas sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
5. Dalam pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, peran KPU sebagai penyelenggara Pemilu berdasarkan Pasal 22 E UUD 1945 tidak berlaku bahkan mengenai KPU sama sekali tidak diatur dalam penjabarannya melalui Undang-undang Nomor 32

Tahun 2004 sebaliknya justru KPUD yang diatur sebagai penyelenggara Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Sedangkan KPUD (KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota) merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari KPU sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 4 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD.

6. Sehubungan dengan permasalahan diatas, perlu adanya satu ketetapan yang pasti mengenai hal dimaksud agar pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah itu didasarkan pada satu peraturan perundang-undangan yang tidak bertentangan dengan Undang Undang Dasar 1945.

## **II. Pemilihan Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Termasuk Dalam Kategori Pemilu.**

Tema ini mengandung makna bahwa dilihat dari ciri-cirinya dapat disimpulkan bahwa pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah merupakan kegiatan Pemilu.

1. Berdasarkan Pasal 56 ayat (1) bahwa Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon *yang* dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Dari sudut asas yang digunakan dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah tersebut, adalah asas pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 2 UU Nomor 12 Tahun 2003.
2. Dilihat dari sisi penyelenggaraannya, sebagaimana diatur dalam Pasal 57 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004 bahwa pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diselenggarakan oleh KPUD yang bertanggung jawab kepada DPRD, adalah penyelenggara Pemilu di Provinsi dan Kabupaten/Kota sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 4 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003.

3. Dilihat dari sisi yang berhak mengikuti pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, sebagaimana diatur dalam Pasal 68 UU Nomor 32 Tahun 2004 bahwa warga negara Republik Indonesia yang pada hari pemungutan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah sudah berumur 17 tahun atau sudah/pernah kawin mempunyai hak memilih, juga merupakan pemilih dari Pemilu baik Pemilu Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 8 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 dan pasal 1 angka 10 UU Nomor 23 Tahun 2003. Berbeda dengan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebelumnya yang dipilih oleh Anggota DPRD.
4. Pembuat Undang-undang menggunakan standar ganda dalam menerjemahkan Pasal 18 ayat (4), yang termasuk domain pemerintah daerah (Pasal 18) bukan hanya kepala daerah dan wakil kepala daerah tetapi juga DPRD. Pembuat undang-undang melakukan penafsiran untuk Pasal 18 ayat (4), tetapi dengan sengaja tidak melakukan penafsiran terhadap ketentuan Pasal 22 E ayat (2) UUD 1945.

Berdasarkan uraian diatas dapat disimpulkan bahwa pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah merupakan kegiatan Pemilu, dengan demikian Pasal 56 s/d 114 UU Nomor 32 Tahun 2004 bertentangan dengan Pasal 22 E UUD 1945.

### **III. Kemandirian Penyelenggara Pemilihan Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah**

1. Berdasarkan penjelasan UU Nomor 12 Tahun 2003 yang dimaksud dengan sifat mandiri adalah bahwa dalam menyelenggarakan dan melaksanakan Pemilu, KPU bersifat mandiri dan bebas dari pengaruh pihak manapun, disertai dengan transparansi dan pertanggungjawaban yang jelas sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Makna bebas dari pengaruh pihak manapun adalah bahwa KPU tidak dapat

dipengaruhi oleh siapapun termasuk pemerintah.

Dengan dicantumkannya beberapa ketentuan dalam Pasal 56 s/d 114 UU Nomor 32 Tahun 2004 yang mengatakan bahwa KPUD dalam menyelenggarakan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diatur dan berpedoman pada Peraturan Pemerintah, maka secara hukum hal ini telah mengubah makna "Mandiri" karena KPU menjadi bertindak secara berpihak atau tidak "Mandiri" (tidak bebas) atau dengan kata lain dalam penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah KPUD berpihak kepada Pemerintah, berdasarkan Pasal 1 angka 4 menyatakan bahwa KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota merupakan bagian dari KPU.

2. Menempatkan KPUD sebagai bagian dari KPU dibawah pengarahannya pemerintah itu bertentangan dengan asas-asas yang diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2003 dan UU Nomor 23 Tahun 2003 yang sama sekali tidak memberi kewenangan kepada pemerintah untuk membuat peraturan pelaksanaan pemilu dengan alasan untuk menghindari pembuatan peraturan Pemilu oleh peserta Pemilu.
3. Pemberian kewenangan pengaturan teknis penyelenggaraan pemilihan kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah kepada KPUD bertentangan dengan asas eksternalitas yang dianut Pasal 11 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004 itu sendiri. Karena pengaturan setiap tahapan tersebut merupakan penjabaran asas-asas Pemilu yang demokratis (LUBER, dan JURDIL). Penjabaran asas-asas Pemilu ini berlaku seragam di seluruh Indonesia bahkan berlaku universal!, sehingga tidak dapat didesentralisasikan kepada KPUD.

#### **IV. KPUD sebagai penyetenggara Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala daerah.**

1. Pengaturan mengenai Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagaimana diatur dalam pasal 114 s/d 156 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak taat asas. Pada satu sisi Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tidak dikategorikan sebagai Pemilu, sehingga Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tidak diselenggarakan oleh KPU, tetapi disisi lain pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diserahkan kepada KPUD yang merupakan aparat bawahan KPU. Hal ini jelas bertentangan dengan sifat "nasional" yang melekat pada KPU.
2. Penyerahan tugas dan wewenang menyelenggarakan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah kepada KPUD, tetapi tanpa hubungan apapun dengan KPU sebagai instansi induk yang membentuknya dan merupakan aparat dekonsentrasi memiliki dasar hukum yang lemah. Menurut Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 hanya KPU yang dapat memberi tugas dan wewenang lain untuk dilaksanakan oleh KPU Provinsi, dan hanya KPU Provinsi yang dapat memberi tugas dan wewenang lain untuk dilaksanakan oleh KPU Kabupaten/Kota. Tugas dan wewenang lain yang diatur dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 adalah tugas dan wewenang yang berkaitan dengan Pemilu.
3. Ketentuan yang mengharuskan KPUD bertanggung jawab kepada DPRD, hal ini menimbulkan masalah, karena KPUD harus bertanggung kepada KPU sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 KPU tidak bertanggung jawab kepada Presiden dan DPR melainkan mengajukan laporan setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu kepada Presiden dan DPR.

## V. PENUTUP.

Berangkat dari berbagai uraian di atas, maka dapat dikemukakan bahwa substansi hukum ketentuan pasal 56 s/d 114 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah telah mengubah prinsip-prinsip dasar yang dianut berdasarkan peraturan perundang-undangan dan praktek ketatanegaraan selama ini, dengan pertimbangan antara lain fungsi dan sifat hakiki Komisi Pemilihan Umum yang diatur di dalam UUD 1945 telah diubah dengan materi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dimaksud.

Hal tersebut bertentangan dengan prinsip penyusunan suatu peraturan perundang-undangan yang harus menjamin adanya kepastian hukum, keadilan hukum dan manfaat hukum.

Menimbang, bahwa pada pemeriksaan persidangan tanggal 16 Februari 2004 telah didengar keterangan dari Dewan Perwakilan Rakyat yang diwakili oleh Sdr. Patrialis Akbar,SH dan Drs. Lukman Hakim Saifuddin dan keterangan tertulis tertanggal 14 Februari 2005 sebagai berikut :

### **Untuk perkara No. 72/PUU-III/2004**

#### **MENGENAI POKOK MATERI PERMOHONAN**

Di dalam permohonannya, Pemohon menyatakan bahwa :

- a. ketentuan Pasal 1 angka 21 sepanjang menyangkut anak kalimat "...yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang ini untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di setiap provinsi dan/atau kabupaten/kota";
- b. ketentuan Pasal 57 ayat (1) sepanjang menyangkut anak kalimat "yang bertanggung jawab kepada DPRD";
- c. ketentuan Pasal 57 ayat (2);

- d. ketentuan Pasal 65 ayat (4) sepanjang menyangkut anak kalimat " dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah";
- e. ketentuan Pasal 89 ayat (3) sepanjang menyangkut anak kalimat "diatur dalam Peraturan Pemerintah";
- f. ketentuan Pasal 94 ayat (2) sepanjang menyangkut anak kalimat " berpedoman pada Peraturan Pemerintah"; dan
- g. ketentuan Pasal 114 ayat (4) sepanjang menyangkut anak kalimat " diatur dalam Peraturan Pemerintah", Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya ketentuan Pasal 18 ayat (4), Pasal 22E ayat (1), dan Pasal 22E ayat (5).

Terhadap permohonan tersebut dapat disampaikan keterangan sebagai berikut :

- a. Pentingnya pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat secara tegas telah diamanatkan dalam ketentuan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mensyaratkan agar gubernur, bupati dan walikota sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, kota dipilih secara demokratis. Menindaklanjuti ketentuan ini maka Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 yang mengatur tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD sudah tidak lagi memberikan kewenangan kepada DPRD untuk memilih kepala daerah, demikian juga dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sudah tidak memberikan kewenangan kepada DPRD untuk memilih kepala daerah. Terpilihnya seorang pemimpin/kepala daerah yang diinginkan masyarakat, yang mampu melaksanakan perintah yang membawa kesejahteraan pada rakyat.

- b. Pemilihan kepala daerah secara langsung sebagaimana juga dilakukan terhadap pemilihan presiden merupakan salah satu perwujudan peningkatan kualitas demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan walaupun dengan tetap memberikan pengakuan adanya kekhususan dan keistimewaan daerah dan terjalannya stabilitas pemerintahan di daerah yang tidak dapat dijatuhkan dengan alasan-alasan politik.
- c. Ketentuan mengenai pemilihan umum diatur dalam Bab VIIB Pasal 22E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Berkenaan dengan masalah Pemilu, ada beberapa pasal yang secara tegas menyebut tentang adanya kalimat Pemilu dalam UUD 1945. Dalam Pasal 22E ayat (1) menyatakan bahwa Pemilihan Umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil setiap lima tahun sekali. Hal ini merupakan asas Pemilu yang dijelaskan lebih lanjut di dalam Pasal 22E ayat (2) untuk apa saja Pemilu dilaksanakan, yaitu untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden dan DPRD. Jadi ini merupakan acuan utama didalam pelaksanaan Pemilu. Dalam Pasal 6A ayat (1) menyatakan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Bagaimana maksudnya Pasal 6A ayat (1) dipilih langsung oleh rakyat itu diatur lebih lanjut didalam Pasal 6A ayat (2), (3), (4), dan (5) itu berbicara tentang masalah Pemilu yang berkenaan dengan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Pasal 18 ayat (3) UUD 1945 menjelaskan pemilihan umum untuk memilih anggota DPRD. Pasal 19 ayat (1) UUD 1945 mengatur tentang masalah pemilihan umum untuk memilih anggota DPR. Selanjutnya Pasal 22C ayat (1) menjelaskan masalah pemilihan umum untuk memilih anggota DPD. Itulah yang mendasari kemudian mengapa pada UU No. 32 Tahun 2004, pemilihan kepala daerah bukanlah identik dengan pemilihan umum, sebab tidak ada

satupun pasal atau ayat dalam UUD 1945 yang menyatakan bahwa pemilihan kepala daerah dilakukan melalui pemilihan umum.

- d. Ketentuan Pasal 22E ayat (2) dengan tegas tidak menyebutkan bahwa pemilihan umum untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah, tetapi dalam ketentuan Pasal 18 ayat (4) disebutkan bahwa gubernur, bupati, dan walikota, masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis". Hal ini berarti dalam pemilihan kepala daerah harus menjunjung nilai-nilai demokratis. Lahirnya kata demokratis yang dicantumkan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD RI Tahun 1945 ketika itu menjelang perubahan kedua tahun 2000. setidaknya dikarenakan adanya 2 (dua) pendapat yang berbeda mengenai cara pemilihan Kepala Daerah. Satu pendapat menghendaki pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung oleh rakyat dan sepenuhnya mengikuti apa yang terjadi pada pemilihan presiden dan wakil presiden sementara pendapat yang lain menghendaki tidak dilakukan secara langsung. Perlu diingat bahwa pada tahun 2000 itu perubahan ketiga belum terjadi. dan baru terjadi pada tahun 2001. Hal-hal yang berkaitan dengan Pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 22E itu belum diputus.

Latar belakang pemikiran rumusan pasal 18 ayat (4) saat itu adalah bahwa sistem pemilihan yang akan diterapkan disesuaikan dengan perkembangan masyarakat. Masyarakat mempunyai pilihan apakah akan menerapkan sistem perwakilan (pemilihan dilakukan oleh DPRD) atau melalui sistem pemilihan secara langsung (pemilihan dilakukan langsung oleh rakyat). Tujuannya adalah agar ada fleksibilitas bagi masyarakat dalam menentukan sistem pemilihan kepala daerah. Hal itu terkait erat dengan penghargaan konstitusi terhadap keragaman adat istiadat dan budaya masyarakat di berbagai

daerah yang berbeda-beda. Ada daerah yang lebih condong untuk menerapkan sistem pemilihan tidak langsung (demokrasi perwakilan) dan ada pula daerah yang cenderung lebih menyukai sistem pemilihan langsung (demokrasi langsung) dalam hal memilih gubernur, bupati dan walikota. Baik sistem pemilihan secara langsung (demokrasi langsung) maupun sistem pemilihan secara tidak langsung (demokrasi perwakilan) sama-sama masuk kategori sistem yang demokratis. Berdasarkan dua pandangan itulah kemudian disepakati menggunakan kata demokratis dalam artian karena ayat (7) pada Pasal 18 itu susunan dan penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang. Undang-undang-lah yang menentukan apakah pemilihan kepala daerah itu dilakukan langsung oleh rakyat atau sebagaimana sebelumnya dilakukan oleh DPRD, yang penting prinsip dasarnya adalah demokratis. Oleh karenanya kami berpandangan makna atau tafsiran dari demokratis itu tidak bisa serta merta dimaknai sebagai pemilihan langsung melalui pemilu.

- e. Berkaitan dengan rumusan Pasal 1 Angka 21 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dapat dijelaskan bahwa :
  1. Dalam menyelenggarakan suatu pemilihan kepala daerah provinsi maupun kabupaten/kota diperlukan adanya suatu lembaga yang bersifat independen/mandiri, pembentukan lembaga ini dapat dilakukan dengan 2 (dua) cara yaitu membentuk lembaga baru di setiap daerah pemilihan atau dengan memanfaatkan keberadaan KPUD yang telah berpengalaman dalam menyelenggarakan pemilihan umum anggota legislatif dan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden. Pada akhirnya yang dipilih alternatif kedua yaitu pemilihan kepala daerah dilaksanakan oleh KPUD. Walaupun kedudukan KPUD merupakan bagian dari KPU, namun khusus untuk pemilihan kepala daerah KPUD diberikan

kewajiban khusus yang terkait dengan penyelenggaraan proses pemilihan kepala daerah. KPUD mempunyai tugas mulai dari merencanakan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah, menetapkan tata cara pelaksanaan, mengkoordinasikan penyelenggaraan, menetapkan tanggal, meneliti persyaratan partai politik atau gabungan partai politik yang mengusulkan calon, meneliti persyaratan calon, sampai dengan menetapkan pasangan calon.

2. Pertimbangan dipilihnya KPUD adalah untuk efisiensi waktu, tenaga, dan biaya dibandingkan dengan membentuk lembaga baru. Pertimbangan ini didasari karena perangkat, sarana dan prasarana KPUD sudah lengkap diseluruh tanah air.
- f. Berkaitan dengan rumusan Pasal 57 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dapat dijelaskan bahwa :
- 1) Khusus dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah, peran KPU disini hanya sebatas menjadi acuan bagi KPUD dalam membuat berbagai peraturan yang selama ini sudah ada Dalam Pasal 29 butir g dan Pasal 32 butir g UU No.12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD dinyatakan bahwa KPU Provinsi maupun KPU Kabupaten/IKota melaksanakan kewajiban lain yang diatur dalam undang-undang. Jadi ada kewenangan undang-undang untuk bisa memberikan kewajiban lain kepada KPU Provinsi. KPU Kabupaten/Kota. Ada dua kewajiban lain yang diberikan oleh UU No. 32 tahun 2004 kepada KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota. Dua kewajiban lain itu adalah penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan pertanggungjawaban pelaksanaan pemilihan kepala daerah kepada DPRD Selanjutnya UU No. 32 tahun 2004 memang tidak memberi kewajiban atau wewenang khusus kepada KPU,

namun hal ini sesungguhnya tidak berarti KPU kehilangan peran sama sekali. KPU tetap menjaga berfungsinya organisasi secara baik dan benar di tingkat Provinsi maupun di tingkat Kabupaten/Kota. Sedangkan kewenangan lain atau kewajiban lain yang diberikan UU No. 32 tahun 2004 kepada KPU Provinsi maupun Kabupaten/Kota adalah berkaitan dengan pertanggungjawabannya kepada DPRD, jadi memang DPRD bertugas dan berwenang antara lain melakukan pengawasan pada tahap semua pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan DPRD berwenang membentuk Panwas.

- 2) Meskipun DPRD sudah tidak lagi memiliki kewenangan untuk memilih kepala daerah, karena kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat namun sebagai lembaga perwakilan rakyat DPRD masih memiliki kewenangan sebagai penanggung jawab dalam proses pemilihan kepala daerah secara langsung, oleh sebab itu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengharuskan KPUD untuk menyampaikan laporan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kepada DPRD.
- g. Berkaitan dengan rumusan Pasal 57 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dapat dijelaskan bahwa :

Setiap tahapan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang dilakukan oleh KPUD dan anggaran biaya yang dikeluarkan harus dilaporkan kepada DPRD, hal ini dilakukan sebagai salah satu perwujudan KPUD bertanggungjawab kepada DPRD. Sesuai ketentuan Pasal 112 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, maka seluruh biaya kegiatan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sehingga setiap penggunaan anggaran yang bersumber pada APBD harus

dilaporkan kepada DPRD.

h. Berkaitan dengan rumusan Pasal 65 ayat (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dapat dijelaskan bahwa :

1) Proses pemilihan kepala daerah dilaksanakan melalui 2 (dua) tahapan yaitu masa persiapan dan tahap pelaksanaan, tahapan ini harus dilaksanakan secara tertib dan berurutan. Supaya tahapan ini dapat dijalankan secara baik: diperlukan suatu aturan yang dikeluarkan oleh penyelenggara pemilihan kepala daerah yaitu KPUD.

2) Peraturan yang dikeluarkan oleh KPUD tentunya harus memperhatikan tata urutan peraturan perundang-undangan dimana dalam ketentuan Pasal 65 ayat (4) UU Nomor 32 Tahun 2004 secara tegas menyebutkan bahwa setiap peraturan yang dikeluarkan KPUD harus berpedoman pada Peraturan Pemerintah sebagai peraturan pelaksanaan UU Nomor 32 Tahun 2004.

i. Berkaitan dengan rumusan Pasal 89 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dapat dijelaskan bahwa :

1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum, oleh sebab itu dalam pemilihan kepala daerah pemilih tunanetra, tunadaksa, atau yang mempunyai halangan fisik lain pada saat memberikan suaranya di TPS dapat dibantu oleh petugas KPPS atau orang lain atas permintaan pemilih.

2) Tata cara pemberian bantuan tentunya harus diatur supaya dapat dijalankan dengan baik, pengaturan ini tentunya tidak cukup dengan peraturan KPUD tetapi harus dengan peraturan

pemerintah sebagai peraturan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 supaya dapat diberlakukan secara menyeluruh di seluruh Indonesia karena mengandung nilai-nilai yang universal sebagai wujud perlindungan hak asasi manusia.

j. Berkaitan dengan rumusan Pasal 94 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dapat dijelaskan bahwa :

Pemberian tanda khusus tentunya dimaksudkan agar orang yang telah memberikan hak suaranya tidak dapat memberikan hak suaranya lagi, sehingga diharapkan jumlah suara sama dengan jumlah daftar pemilih. Ketentuan tentang tanda khusus ini tentunya harus ditetapkan oleh KPUD sendiri dengan berpedoman pada peraturan pemerintah.

k. Berkaitan dengan rumusan Pasal 114 ayat (4) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dapat dijelaskan bahwa :

1) Sejalan dengan tuntutan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yang demokratis dengan menjunjung asas-asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, maka penyelenggaraan pemilihan kepala daerah harus dilaksanakan secara lebih berkualitas untuk lebih menjamin kompetisi yang sehat, partisipatisi keterwakilan yang lebih tinggi dan memiliki mekanisme pertanggungjawaban yang jelas. Untuk mencapai semuanya itu diperlukan pengawasan, penegakan hukum. dan pemantauan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah memiliki peranan penting.

2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 membuka peluang partisipasi aktif Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan badan hukum dalam negeri untuk melakukan kegiatan pemantauan penyelenggaraan pemilihan kepala

daerah.

- 3) Supaya pemantauan dapat dilaksanakan secara optimal dan bertanggung jawab, maka LSM dan badan hukum dalam negeri tersebut harus memenuhi persyaratan independen dan mempunyai sumber dana yang jelas dan harus mendaftarkan diri dan memperoleh akreditasi dari KPUD, sedangkan mengenai tata cara menjadi pemantau dan tata cara pemantauan akan diatur dalam Peraturan pemerintah sebagai peraturan pelaksanaan UU.
  - 4) Lembaga atau badan pemantau pemilihan kepala daerah mempunyai kewajiban untuk menyampaikan hasil pemantauannya kepada KPUD paling lambat 7(tujuh) hari setelah pelantikan kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih. Terhadap pemantau pemilihan kepala daerah yang tidak memenuhi kewajiban dan/atau tidak lagi memenuhi persyaratan sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 113 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. maka haknya sebagai pemantau akan dicabut dan/atau dikenai sanksi sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- I. Jadi sepanjang berkaitan dengan Pasal 65 ayat (4), Pasal 89 ayat (3), Pasal 94 ayat (2), dan Pasal 114 ayat (4) sepanjang menyangkut anak kalimat "diatur dalam Peraturan Pemerintah", dapat diberi keterangan sebagai berikut :
- 1) Dalam hal menyangkut pemilihan kepala daerah hakekatnya adalah pemilihan aparatur eksekutif dibawah Presiden. Jadi sesungguhnya yang akan dipilih adalah bagian dari pemerintahan pusat itu sendiri. Otonomi yang dimiliki oleh daerah hakekatnya adalah otonomi dalam pengertian kebebasan dan kemandirian bukan kemerdekaan dalam pengertian yang seluas-luasnya, namun dalam ikatan kesatuan yang lebih besar yaitu Negara

Kesatuan Republik Indonesia. Oleh karenanya otonomi sekedar subsistem saja dari kesatuan yang lebih besar dalam konteks negara kesatuan kita.

- 2) Bahwa tidak ada kewajiban konstitusional untuk menyerahkan pengaturannya hanya kepada KPU sebagai regulator sekaligus pelaksananya. Jadi disini dinyatakan bahwa hal-hal yang berkaitan dengan ketentuan penyelenggaraan Pilkada ini memang tidak ada kewajiban konstitusional hanya dilakukan oleh KPU. Peraturan Pemerintah itu sendiri sesungguhnya merupakan produk hukum yang diatur dalam Pasal 5 ayat (2) UUD 1945.
- 3) Dengan keberadaan PP bukan berarti KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota tidak lagi independen, sebagaimana halnya dengan pembuatan undang-undang dimana KPU tidak terlibat dalam pembuatan undang-undang, justru dengan undang-undang tersebut itulah KPU yang independen, jadi bukan berarti serta merta suatu peraturan pemerintah membuat KPUD menjadi tidak independen.
- 4) Dalam UU No 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundangundangan dalam Pasal 7 ayat (1) menyatakan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut :
  - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
  - c. Peraturan Pemerintah;
  - d. Peraturan Presiden;
  - e. Peraturan Daerah.

Bahwa dalam jenis dan hirarki Undang-Undang diakui adanya Peraturan Pemerintah. Peraturan Pemerintah digunakan untuk melaksanakan perintah Undang-Undang.

m. Berdasarkan keterangan tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa :

- 1) Semangat perumusan Pasal 1 angka 21, Pasal 57 ayat (1), Pasal 57 ayat (2). Pasal 65 ayat (4). Pasal 89 ayat (3), Pasal 94 ayat (2), dan Pasal 114 ayat (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah untuk melaksanakan demokrasi dan demokratisasi dalam pemilihan kepala daerah dan pengaturan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih demokratis dan memiliki akuntabilitas yang tinggi.
- 2) Terhadap beberapa ketentuan pemilihan kepala daerah akan diatur atau berpedoman pada peraturan pemerintah semata-mata agar ada keseragaman sehingga ada acuan yang sama bagi penyelenggara pemilihan kepala daerah (KPUD).
- 3) Berdasarkan hal tersebut, maka materi muatan Pasal 1 angka 21, Pasal 57 ayat (1), Pasal 57 ayat (2), Pasal 65 ayat (4). Pasal 89 ayat (3), Pasal 94 ayat (2). dan Pasal 114 ayat (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Menimbang, bahwa selain mendengarkan keterangan pihak pemerintah dan DPR-RI dipesidangan Mahkamah juga memandang perlu untuk mendengar keterangan dari pihak yang terkait dengan permohonan Para Pemohon yang dalam hal ini adalah Komisi

Pemilihan Umum (KPU). Dipersidangan KPU pada pokoknya memberikan keterangan sebagai berikut :

## **I. UMUM**

1. Pasal 6 huruf A Undang-undang Dasar 1945 menyatakan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat, kemudian ketentuan dalam UUD 1945 ini dijabarkan melalui Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, yang operasionalnya telah dilaksanakan pada tanggal 5 Juli 2004 untuk pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Putaran I dan 20 September 2004 Putaran II.
2. Pasal 18 UUD 1945, Gubernur, Bupati dan Walikota dipilih secara demokratis; ketentuan ini dijabarkan lebih lanjut melalui Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, mengenai pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung rakyat diatur dalam Pasal 56 s/d 114.
3. Berdasarkan penjelasan UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD bahwa seluruh anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, Presiden dan Wakil Presiden dipilih melalui pemilu yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, setiap lima tahun sekali. Melalui Pemilu tersebut akan lahir lembaga perwakilan dan pemerintahan yang demokratis.
4. Sesuai dengan amanat UUD 1945 Pasal 22 E ayat (5), Pemilihan Umum diselenggarakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. KPU sebagai penyelenggara Pemilu wilayahnya mencakup seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan dalam menjalankan tugasnya berkesinambungan serta dalam menyelenggarakan Pemilu, KPU bersifat mandiri dan bebas dari pengaruh pihak manapun, transparan serta pertanggungjawaban yang jelas sesuai

dengan peraturan perundang-undangan.

5. Dalam pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, peran KPU sebagai penyelenggara Pemilu berdasarkan Pasal 22 E UUD 1945 tidak berlaku bahkan mengenai KPU sama sekali tidak diatur dalam penjabarannya melalui Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 sebaliknya justru KPUD yang diatur sebagai penyelenggara Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Sedangkan KPUD (KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota) merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari KPU sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 4 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD.
6. Sehubungan dengan permasalahan diatas, perlu adanya satu ketetapan yang pasti mengenai hal dimaksud agar pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah itu didasarkan pada satu peraturan perundang-undangan yang tidak bertentangan dengan Undang Undang Dasar 1945.

## **II. PEMILIHAN KEPALA DAERAH DAN WAKIL KEPALA DAERAH TERMASUK DALAM KATEGORI PEMILU.**

Tema ini mengandung makna bahwa dilihat dari ciri-cirinya dapat disimpulkan bahwa pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah merupakan kegiatan Pemilu.

1. Berdasarkan Pasal 56 ayat (1) bahwa Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Dari sudut asas yang digunakan dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah tersebut, adalah asas pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 2 UU Nomor 12 Tahun 2003.
2. Dilihat dari sisi penyelenggaraannya, sebagaimana diatur dalam Pasal 57 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun

2004 bahwa pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diselenggarakan oleh KPUD yang bertanggungjawab kepada DPRD, adalah penyelenggara Pemilu di Provinsi dan Kabupaten/Kota sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 4 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003.

3. Dilihat dari sisi yang berhak mengikuti pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, sebagaimana diatur dalam Pasal 68 UU Nomor 32 Tahun 2004 bahwa warga negara Republik Indonesia yang pada hari pemungutan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah sudah berumur 17 tahun atau sudah/pernah kawin mempunyai hak memilih, juga merupakan pemilih dari Pemilu baik Pemilu Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 8 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 dan pasal 1 angka 10 UU Nomor 23 Tahun 2003. Berbeda dengan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebelumnya yang dipilih oleh Anggota DPRD.
4. Pembuat Undang-undang menggunakan standar ganda dalam menerjemahkan Pasal 18 ayat (4), yang termasuk domain pemerintah daerah (Pasal 18) bukan hanya kepala daerah dan wakil kepala daerah tetapi juga DPRD. Pembuat undang-undang melakukan penafsiran untuk Pasal 18 ayat (4), tetapi dengan sengaja tidak melakukan penafsiran terhadap ketentuan Pasal 22 E ayat (2) UUD 1945.

Berdasarkan uraian diatas dapat disimpulkan bahwa pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah merupakan kegiatan Pemilu, dengan demikian Pasal 56 s/d 114 UU Nomor 32 Tahun 2004 bertentangan dengan Pasal 22 E UUD 1945.

### **III. KEMANDIRIAN PENYELENGGARA PEMILIHAN KEPALA DAERAH DAN WAKIL KEPALA DAERAH**

1. Berdasarkan penjelasan UU Nomor 12 Tahun 2003 yang dimaksud dengan sifat mandiri adalah bahwa dalam menyelenggarakan dan melaksanakan Pemilu, KPU bersifat mandiri dan bebas dari pengaruh pihak manapun, disertai dengan transparansi dan pertanggungjawaban yang jelas sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Makna bebas dari pengaruh pihak manapun adalah bahwa KPU tidak dapat dipengaruhi oleh siapapun termasuk pemerintah.

Dengan dicantumkannya beberapa ketentuan dalam Pasal 56 s/d 114 UU Nomor 32 Tahun 2004 yang mengatakan bahwa KPUD dalam menyelenggarakan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diatur dan berpedoman pada Peraturan Pemerintah, maka secara hukum hal ini telah mengubah makna "Mandiri" karena KPU menjadi bertindak secara berpihak atau tidak "Mandiri" (tidak bebas) atau dengan kata lain dalam penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah KPUD berpihak kepada Pemerintah, berdasarkan Pasal 1 angka 4 menyatakan bahwa KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota merupakan bagian dari KPU.

2. Menempatkan KPUD sebagai bagian dari KPU dibawah pengarahannya pemerintah itu bertentangan dengan asas-asas yang diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2003 dan UU Nomor 23 Tahun 2003 yang sama sekali tidak memberi kewenangan kepada pemerintah untuk membuat peraturan pelaksanaan pemilu dengan alasan untuk menghindari pembuatan peraturan Pemilu oleh

peserta Pemilu.

3. Pemberian kewenangan pengaturan teknis penyelenggaraan pemilihan kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah kepada KPUD bertentangan dengan asas eksternalitas yang dianut Pasal 11 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004 itu sendiri. Karena pengaturan setiap tahapan tersebut merupakan penjabaran asas-asas Pemilu yang demokratis (Luber, dan Jurdil). Penjabaran asas-asas Pemilu ini berlaku seragam di seluruh Indonesia bahkan berlaku universal, sehingga tidak dapat didesentralisasikan kepada KPUD.

#### **IV. KPUD sebagai penyelenggara Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala daerah.**

1. Pengaturan mengenai Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagaimana diatur dalam pasal 114 s/d 156 Undangundang Nomor 32 Tahun 2004 tidak taat asas. Pada satu sisi Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tidak dikategorikan sebagai Pemilu, sehingga Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tidak diselenggarakan oleh KPU, tetapi disisi lain pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diserahkan kepada KPUD yang merupakan aparat bawahan KPU. Hal ini jelas bertentangan dengan sifat "nasional" yang melekat pada KPU.
2. Penyerahan tugas dan wewenang menyelenggarakan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah kepada KPUD, tetapi tanpa hubungan apapun dengan KPU sebagai instansi induk yang membentuknya dan merupakan aparat dekonsentrasi memiliki dasar hukum yang lemah. Menurut Undang-undang Nomor 12 Tahun

2003 hanya KPU yang dapat memberi tugas dan wewenang lain untuk dilaksanakan oleh KPU Provinsi, dan hanya KPU Provinsi yang dapat memberi tugas dan wewenang lain untuk dilaksanakan oleh KPU Kabupaten/Kota. Tugas dan wewenang lain yang diatur dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 adalah tugas dan wewenang yang berkaitan dengan Pemilu.

3. Ketentuan yang mengharuskan KPUD bertanggung jawab kepada DPRD, hal ini menimbulkan masalah, karena KPUD harus bertanggung kepada KPU sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 KPU tidak bertanggung jawab kepada Presiden dan DPR melainkan mengajukan laporan setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu kepada Presiden dan DPR.

## **V. PENUTUP.**

Berangkat dari berbagai uraian di atas, maka dapat dikemukakan bahwa substansi hukum ketentuan pasal 56 s/d 114 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah telah mengubah prinsip-prinsip dasar yang dianut berdasarkan peraturan perundang-undangan dan praktek ketatanegaraan selama ini, dengan pertimbangan antara lain fungsi dan sifat hakiki Komisi Pemilihan Umum yang diatur di dalam UUD 1945 telah diubah dengan materi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dimaksud.

Hal tersebut bertentangan dengan prinsip penyusunan suatu peraturan perundang-undangan yang harus menjamin adanya kepastian hukum, keadilan hukum dan manfaat hukum.

**Untuk perkara No. 73/PUU-III/2004**

**Mengenai Pokok Materi Permohonan**

Di dalam permohonannya, Pemohon menyatakan bahwa :

- a. ketentuan Pasal 1 angka 21: "Komisi Pemilihan Umum daerah yang selanjutnya disebut KPUD adalah KPU Provinsi, Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam UU No. 12 tahun 2003 yang diberi wewenang khusus oleh UU ini untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di setiap provinsi dan/atau kabupaten/kota";
- b. ketentuan Pasal 57 ayat (1) : "Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah diselenggarakan oleh KPUD yang bertanggung jawab kepada DPRD";
- c. ketentuan Pasal 65 ayat (4) : "Tata cara pelaksanaan masa persiapan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan tahap pelaksanaan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur KPUD dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah";
- d. ketentuan Pasal 66 ayat (3) huruf e : "Meminta pertanggungjawaban pelaksanaan tugas KPUD";
- e. ketentuan Pasal 67 ayat (1) huruf e : "mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran kepada DPRD";
- f. ketentuan Pasal 82 ayat (2) : "Pasangan calon dan/atau tim kampanye yang terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dikenai sanksi pembatalan sebagai eselon oleh DPRD";
- g. ketentuan Pasal 89 ayat (3) : "Ketentuan lebih lanjut mengenai pemberian bantuan kepada pemilih sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dalam Peraturan Pemerintah ;
- h. ketentuan Pasal 94 ayat (2) : "Tanda khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh KPUD dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah": ketentuan pasal 14 ayat (4) : "Tata cara untuk menjadi pemantau pemilihan dan pemantauan pemilihan serta pencabutan hak sebagai pemantau diatur dalam Peraturan Pemerintah".  
Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan

Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya Pasal 22E ayat (1), dan Pasal 22E ayat (5).

Terhadap permohonan tersebut dapat disampaikan keterangan sebagai berikut :

- a. Pentingnya pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat secara tegas telah diamanatkan dalam ketentuan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mensyaratkan agar gubernur, bupati dan walikota sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, kota dipilih secara demokratis. Menindaklanjuti ketentuan ini maka Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 yang mengatur tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRI) sudah tidak lagi memberikan kewenangan kepada DPRD untuk memilih kepala daerah, demikian juga dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sudah tidak memberikan kewenangan kepada DPRI) untuk memilih Kepala Daerah. terpilihnya seorang pemimpin/kepala daerah yang diinginkan masyarakat. yang mampu melaksanakan perintah yang membawa kesejahteraan pada rakyat.
- b. Pemilihan kepala daerah secara langsung sebagaimana juga dilakukan terhadap pemilihan presiden merupakan salah satu perwujudan peningkatan kualitas demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan walaupun dengan tetap memherikan pengakuan adanya kekhususan dan keistimewaan daerah dan terjaminnya stabilitas pemerintahan didaerah yang tidak dapat dijatuhkan dengan alasan-alasan politik.
- c. Ketentuan mengenai pemilihan umum diatur dalam Bab VII B

Pasal 22E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Berkenaan dengan masalah Pemilu, ada beberapa pasal yang secara tegas menyebut tentang adanya kalimat Pemilu dalam UUD 1945. Dalam Pasal 22E ayat (1) menyatakan bahwa Pemilihan Umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil setiap lima tahun sekali. Hal ini merupakan asas Pemilu yang dijelaskan lebih lanjut di dalam Pasal 22E ayat (2) untuk apa saja Pemilu dilaksanakan, yaitu untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden dan DPRD. Jadi ini merupakan acuan utama didalam pelaksanaan Pemilu. Dalam Pasal 6A ayat (1) menyatakan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Bagaimana maksudnya Pasal 6A ayat (1) dipilih langsung oleh rakyat itu diatur lebih lanjut didalam Pasal 6A ayat (2), (3), (4), dan (5) itu berbicara tentang masalah Pemilu yang berkenaan dengan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Pasal 18 ayat (3) UUD 1945 menjelaskan pemilihan Umum untuk memilih anggota DPRD. Pasal 19 ayat (1) UUD 1945 mengatur tentang masalah pemilihan umum untuk memilih anggota DPR. Selanjutnya Pasal 22C ayat (1) menjelaskan masalah pemilihan umum untuk memilih anggota DPD. Itulah yang mendasari kemudian mengapa pada UU No. 32 Tahun 2004, pemilihan kepala daerah bukanlah identik dengan pemilihan umum, sebab tidak ada satupun pasal atau ayat dalam UUD 1945 yang menyatakan bahwa pemilihan kepala daerah dilakukan melalui pemilihan Umum.

- d. Ketentuan Pasal 22E ayat (2) dengan tegas tidak menyebutkan bahwa pemilihan umum untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah, tetapi dalam ketentuan Pasal 18 ayat (4) disebutkan bahwa gubernur, bupati, dan walikota, masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten,

dan kota dipilih secara demokratis". Hal ini berarti dalam pemilihan kepala daerah harus menjunjung nilai-nilai demokratis. Lahirnya kata demokratis yang dicantumkan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD RI Tahun 1945 ketika itu menjelang perubahan kedua tahun 2000, setidaknya-tidaknya dikarenakan adanya 2 (dua) pendapat yang berbeda mengenai cara pemilihan Kepala Daerah. Satu pendapat menghendaki pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung oleh rakyat dan sepenuhnya mengikuti apa yang terjadi pada pemilihan presiden dan wakil presiden sementara pendapat yang lain menghendaki tidak dilakukan secara langsung. Perlu diingat bahwa pada tahun 2000 itu perubahan ketiga belum terjadi, dan baru terjadi pada tahun 2001. hal-hal yang berkaitan dengan Pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 22E itu belum diputus.

Latar belakang pemikiran rumusan pasal 18 ayat (4) saat itu adalah bahwa sistem pemilihan yang akan diterapkan disesuaikan dengan perkembangan masyarakat. Masyarakat mempunyai pilihan apakah akan menerapkan sistem perwakilan (pemilihan dilakukan oleh DPRD) atau melalui sistem pemilihan secara langsung (pemilihan dilakukan langsung oleh rakyat). Tujuannya adalah agar ada fleksibilitas bagi masyarakat dalam menentukan sistem pemilihan kepala daerah. Hal itu terkait erat dengan penghargaan konstitusi terhadap keragaman adat istiadat dan budaya masyarakat di berbagai daerah yang berbeda-beda. Ada daerah yang lebih condong untuk menerapkan sistem pemilihan tidak langsung (demokrasi perwakilan) dan ada pula daerah yang cenderung menyukai sistem pemilihan langsung (demokrasi langsung) dalam hal memilih gubernur, bupati dan walikota. Baik sistem pemilihan secara langsung (demokrasi langsung) maupun sistem pemilihan secara tidak langsung (demokrasi perwakilan) sama-sama masuk kategori sistem yang demokratis. Berdasarkan dua

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

e. Berkaitan dengan rumusan Pasal 1 Angka 21 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dapat dijelaskan bahwa :

1) Dalam menyelenggarakan suatu pemilihan kepala daerah provinsi maupun kabupaten/kota diperlukan adanya suatu lembaga yang bersifat independen/mandiri, pembentukan lembaga ini dapat dilakukan dengan 2 (dua) cara yaitu membentuk lembaga baru di setiap daerah pemilihan atau dengan memanfaatkan keberadaan KPUD yang telah berpengalaman dalam menyelenggarakan pemilihan umum anggota legislatif dan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden. Pada akhirnya yang dipilih alternatif kedua yaitu pemilihan kepala daerah dilaksanakan oleh KPUD. Walaupun kedudukan KPUD merupakan bagian dari KPU, namun khusus untuk pemilihan kepala daerah KPUD diberikan kewajiban khusus yang terkait dengan penyelenggaraan proses pemilihan kepala daerah. KPUD mempunyai tugas mulai dari merencanakan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah, menetapkan tata cara pelaksanaan, mengkoordinasikan penyelenggaraan, menetapkan tanggal, meneliti persyaratan partai politik atau gabungan partai politik yang mengusulkan calon, meneliti persyaratan calon, sampai

dengan menetapkan pasangan calon.

- 2) Pertimbangan dipilihnya KPUD adalah untuk efisiensi waktu, tenaga. dan biaya dibandingkan dengan membentuk lembaga baru. Pertimbangan ini didasari karena perangkat. sarana dan prasarana KPUD sudah lengkap di seluruh tanah air.
- f. Berkaitan dengan rumusan Pasal 57 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dapat dijelaskan bahwa:
- 1) Khusus dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah, peran KPU disini hanya sebatas menjadi acuan bagi KPUD dalam membuat berbagai peraturan yang selama ini sudah ada Dalam Pasal 29 butir g dan Pasal 32 butir g UU No.12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR. DPD dan DPRD dinyatakan bahwa KPU Provinsi maupun KPU Kabupaten/Kota melaksanakan kewajiban lain yang diatur dalam undang-undang. Jadi ada kewenangan undang-undang untuk memberikan kewajiban lain kepada KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota. Ada dua kewajiban lain yang diberikan oleh UU No. 32 tahun 2004 kepada KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota. Dua kewajiban lain itu adalah penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan pertanggungjawaban pelaksanaan pemilihan kepala daerah kepada DPRD. Selanjutnya UU No. 32 tahun 2004 memang tidak memberi kewajiban atau wewenang khusus kepada KPU, namun hal ini sesungguhnya tidak berarti KPU kehilangan peran sama sekali. KPU tetap menjaga berfungsinya organisasi secara baik dan benar di tingkat Provinsi maupun di tingkat Kabupaten/Kota. Sedangkan kewenangan lain atau kewajiban lain yang diberikan UU No. 32 tahun 2004 kepada KPU, Provinsi maupun Kabupaten/Kota adalah berkaitan dengan pertanggungjawabannya kepada DPRD. jadi memang DPRD bertugas dan berwenang antara lain melakukan

- pengawasan pada tahap semua pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan DPRD berwenang membentuk Panwas.
- 2) Meskipun DPRD sudah tidak lagi memiliki kewenangan untuk memilih kepala daerah, karena kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat namun sebagai lembaga perwakilan rakyat DPRD masih memiliki kewenangan sebagai penanggung jawab dalam proses pemilihan kepala daerah secara langsung, oleh sebab itu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengharuskan KPUD untuk menyampaikan laporan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kepada DPRD.
- g. Berkaitan dengan rumusan Pasal 65 ayat (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dapat dijelaskan bahwa :
- 1) Proses pemilihan kepala daerah dilaksanakan melalui 2 (dua) tahapan yaitu masa persiapan dan tahap pelaksanaan, tahapan ini harus dilaksanakan secara tertib dan berurutan. Supaya tahapan ini dapat dijalankan secara baik diperlukan suatu aturan yang dikeluarkan oleh penyelenggara pemilihan kepala daerah yaitu KPUD.
  - 2) Peraturan yang dikeluarkan oleh KPUD tentunya harus memperhatikan tata urutan peraturan perundang-undangan dimana dalam ketentuan Pasal 65 ayat (4) UU Nomor 32 Tahun 2004 secara tegas menyebutkan bahwa setiap peraturan yang dikeluarkan KPUD harus berpedoman pada Peraturan Pemerintah sebagai peraturan pelaksanaan UU Nomor 32 Tahun 2004.
- h. Berkaitan dengan rumusan Pasal 66 ayat (3) huruf e Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dapat dijelaskan bahwa :
- DPRD sebagai perwakilan rakyat di tingkat daerah yang bertanggung jawab terhadap pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung, mempunyai beberapa tugas dan

kewenangan diantaranya meminta pertanggungjawaban kepada penyelenggara pemilihan kepala daerah yaitu KPUU dan melakukan pengawasan terhadap setiap tahapan pelaksanaan pemilihan. hal ini didasari karena DPRD lah yang memiliki legitimasi paling kuat diantara intitusi atau lembaga lain diprovinsi dan kabupaten/kota, karena semua anggotanya dipilih langsung oleh rakyat.

- i. Berkaitan dengan rumusan Pasal 67 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dapat dijelaskan bahwa :  
Sesuai ketentuan Pasal 112 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, maka seluruh biaya kegiatan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), sehingga setiap penggunaan anggaran yang bersumber pada APBD harus dilaporkan kepada DPRD.
- j. Berkaitan dengan rumusan Pasal 82 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dapat dijelaskan bahwa:
  - 1) Setiap pasangan calon dan/atau tim kampanye setiap pasangan calon dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya dengan tujuan untuk mempengaruhi pemilih.
  - 2) Terhadap setiap pasangan calon dan/atau tim kampanye yang terbukti telah memberikan janji dan/atau memberikan uang atau materi lainnva dengan tujuan untuk mempengaruhi pemilih, berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap akan dikenai sanksi pembatalan sebagai pasangan calon oleh DPRD. Hal ini terkait dengan kedudukan DPRD sebagai penanggungjawab pelaksanaan pemilihan kepala daerah, sehingga pembatalan pasangan calon hanya dapat dilakukan oleh DPRD.
- k. Berkaitan dengan rumusan Pasal 89 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dapat dijelaskan bahwa:

- 1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum, oleh sebab itu dalam pemilihan kepala daerah pemilih tunanetra, tunadaksa, atau yang mempunyai halangan fisik lain pada saat memberikan suaranya di TPS dapat dibantu oleh petugas KPPS atau orang lain atas permintaan pemilih.
  - 2) Tata cara pemberian bantuan tentunya harus diatur supaya dapat dijalankan dengan baik, pengaturan ini tentunya tidak cukup dengan peraturan KPUD tetapi harus dengan peraturan pemerintah sebagai peraturan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 supaya dapat diberlakukan secara menyeluruh di seluruh Indonesia karena mengandung nilai-nilai yang universal sebagai wujud perlindungan hak asasi manusia.
- I. Berkaitan dengan rumusan Pasal 94 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dapat dijelaskan bahwa :
- Pemberian tanda khusus tentunya dimaksudkan agar orang yang telah memberikan hak suaranya tidak dapat memberikan hak suaranya lagi, sehingga diharapkan jumlah suara sama dengan jumlah daftar pemilih. Ketentuan tentang tanda khusus ini tentunya harus ditetapkan oleh KPUD sendiri dengan berpedoman pada peraturan pemerintah.
- m. Berkaitan dengan rumusan Pasal 114 ayat (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dapat dijelaskan bahwa :
- 1) Sejalan dengan tuntutan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yang demokratis dengan menjunjung asas-asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. maka penyelenggaraan pemilihan kepala daerah harus

dilaksanakan secara lebih berkualitas untuk lebih menjamin kompetisi yang sehat, partisipatif. keterwakilan yang lebih tinggi dan memiliki mekanisme pertanggungjawaban yang jelas. Untuk mencapai semuanya itu masalah pengawasan, penegakan hukum. dan pemantauan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah memiliki peranan yang sangat penting.

- 2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 membuka peluang partisipasi aktif Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan badan hukum dalam negeri untuk melakukan kegiatan pemantauan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah.
  - 3) Supaya pemantauan dapat dilaksanakan secara optimal dan bertanggung jawab. maka LSM dan badan hukum dalam negeri tersebut harus memenuhi persyaratan independen dan mempunyai sumber dana yang jelas dan harus mendaftarkan diri dan memperoleh akreditasi dari KPUD, sedangkan mengenai tata cara menjadi pemantau dan tata cara pemantauan akan diatur dalam Peraturan pemerintah sebagai peraturan pelaksanaan UU.
  - 4) Lembaga atau badan pemantau pemilihan kepala daerah mempunyai kewajiban untuk menyampaikan hasil pemantauannya kepada KPUD paling lambat 7(tujuh) hari setelah pelantikan kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih. Terhadap pemantau pemilihan kepala daerah yang tidak memenuhi kewajiban dan/atau tidak lagi memenuhi persyaratan sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 113 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, maka haknya sebagai pemantau akan dicabut dan/atau dikenai sanksi sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- n. Jadi sepanjang berkaitan dengan Pasal 65 ayat (4), Pasal 89 ayat (3), Pasal 94 ayat (2), dan Pasal 114 ayat (4) sepanjang

menyangkut anak kalimat "..... diatur dalam Peraturan Pemerintah". dapat diberi keterangan sebagai berikut :

- 1) Dalam hal menyangkut pemilihan kepala daerah hakekatnya adalah pemilihan aparatur eksekutif dibawah Presiden. Jadi sesungguhnya yang akan dipilih adalah bagian dari pemerintahan pusat itu sendiri. Otonomi yang dimiliki oleh daerah hakekatnya adalah otonomi dalam pengertian kebebasan dan kemandirian bukan kemerdekaan dalam pengertian yang seluas-luasnya, namun dalam ikatan kesatuan yang lebih besar yaitu Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh karenanya otonomi sekedar subsistem saja dari kesatuan yang lebih besar dalam konteks negara kesatuan kita.
- 2) kewajiban konstitusional untuk menyerahkan hanya kepada KPU sebagai regulator sekaligus pelaksananya. Jadi disini dinyatakan bahwa hal-hal yang berkaitan dengan ketentuan penyelenggaraan Pilkada ini memang tidak ada kewajiban konstitusional hanya dilakukan oleh KPU. Peraturan Pemerintah itu sendiri sesungguhnya merupakan produk hukum yang diatur dalam Pasal 5 ayat (2) UUD 1945.
- 3) Dengan keberadaan PP bukan berarti KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota tidak lagi independen, sebagaimana halnya dengan pembuatan Undang-Undang dimana KPU tidak terlibat dalam pembuatan Undang-Undang, justru dengan Undang-Undang tersebut itulah KPU yang independen, jadi bukan berarti serta merta suatu peraturan membuat KPUD menjadi tidak independen
- 4) Dalam UU No 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Pasal 7 ayat (1) menyatakan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut :
  - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

Tahun 1945;

- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden;
- e. Peraturan Daerah.

Bahwa dalam jenis dan hierarki Undang-Undang diakui adanya Peraturan Pemerintah. Peraturan Pemerintah digunakan untuk melaksanakan perintah Undang-Undang.

- o. Berdasarkan keterangan tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa :

- 1) Semangat perumusan Pasal 1 angka 21. Pasal 57 ayat (1), Pasal 65 ayat (4), Pasal 66 ayat (3) huruf e, Pasal 67 ayat (1) huruf e, Pasal 82 ayat (2), Pasal 89 ay,at (3). Pasal 94 ayat (2), dan Pasal 114 ayat (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah untuk melaksanakan demokrasi dan demokratisasi dalam pemilihan kepala daerah dan pengaturan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih demokratis dan memiliki akuntabilitas yang tinggi.
- 2) Terhadap beberapa ketentuan pemilihan kepala daerah akan diatur atau berpedoman pada peraturan pemerintah semata-mata agar ada keseragaman sehingga ada acuan yang sama bagi penyelenggara pemilihan kepala daerah (KPUD).
- 3) Berdasarkan hal tersebut, maka materi muatan Pasal 1 angka 2 I. Pasal 57 ayat (1), Pasal 65 ayat (4), Pasal 66 ayat (3) huruf e Pasal 67 ayat (1) huruf e. Pasal 82 ayat (2), Pasal 89 ayat (3), Pasal 94 ayat (2), dan Pasal 114 ayat (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Menimbang, bahwa selain mengajukan bukti-bukti tertulis telah pula didengar ahli didalam persidangan sebagai berikut :

**1. Prof. Dr.Frans Limahelu :**

- Bahwa ahli mempunyai keahlian dibidang perundang-undangan.
- Bahwa konstitusi itu tidak mengatur hal-hal teknis, tapi hanya mengatur asas-asasnya.
- Bahwa Pilkada itu berkaitan dengan Pemilu, maka menurut hemat ahli jika dilihat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 22E itu sudah dengan jelas dikatakan Pemilihan Umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil setiap lima tahun.
- Bahwa secara langsung dan tidak dipakai dengan kata tambahan, apakah oleh Dewan Perwakilan Rakyat, rakyat dan sebagainya. Hanya pada pasal-pasal selanjutnya dari ayat selanjutnya dari pasal ini, disebutkan siapa-siapa yang dipilih. Asasnya adalah langsung dan oleh rakyat, itu adalah demokrasi.
- Bahwa apabila itu sudah dikatakan dipilih langsung oleh rakyat, maka ini adalah soal Pemilihan Umum. Itu secara tegas dikatakan undang-undang tentang Pemerintahan Daerah Pasal 24 ayat (5).
- Bahwa kalau dilihat kepada Undang-undang tentang Pemerintah Daerah ini ada satu inkonsistensi dalam pembuatannya. Di dalam petitum, dikatakan dipilih langsung tapi dalam konsideransnya tidak dicantumkan Undang-undang tentang Pemilihan Umum.
- Bahwa apa yang dirumuskan oleh pasal-pasal mulai 57 dan seterusnya sampai bagian kedelapan dari undang-undang Pemerintah Daerah itu sudah menjadi kewenangan dan milik KPU. Sehingga dengan kata lain bahwa apa yang sudah diatur oleh Pemerintah Daerah seharusnya sudah ada pengaturannya terlebih dahulu oleh lembaga yang berwenang. Dengan kata lain

asas tentang pemilihan langsung oleh rakyat itu harus dipegang dan harus dipertahankan.

- Bahwa dalam Undang-Undang Dasar tidak bisa disebutkan secara teknis sampai Bupati karena itu adalah pekerjaan dari undang-undang.
- Bahwa menurut hemat ahli bagian kedelapan dari Undang-undang Pemerintah Daerah ini sebetulnya sudah tidak bisa dipakai lagi karena bertentangan dengan Pasal 24 ayat (5) bahwa itu dipilih langsung rakyat berarti dengan kata lain dipilih melalui KPU.
- Bahwa istilah *Pemilu* sudah tegas bahwa itu adalah langsung oleh rakyat. Dan ini sudah ditegaskan kembali tidak bisa dikatakan Pilkada bukan Pemilu, kalau Pilkada bukan Pemilu berarti Pilkada harus dipilih oleh DPR.
- Bahwa Pilkada tetap Pemilu karena rumusnya sudah pasti.
- Bahwa Pemilihan Umum kepada kepala daerah di dalam Undang-undang Pemerintah Daerah, ini dimasukkan bagian penyelenggaraan pemerintahan. Ini suatu hal yang sangat bertentangan satu sama lain. Kalau ingin dilakukan oleh Pemerintah Daerah, maka itu mesti dimasukkan dalam Pasal 18 konstitusi kita, dan itu tidak mungkin bahkan tidak bisa karena itu subjek yang berbeda. Satu mengatur tentang Pemerintah Daerah sedangkan Pasal 22E bicara soal Pemilihan Umum yang langsung dan seterusnya. Prinsipnya berbeda sekali, dasarnya berbeda sekali tidak bisa asas dari Pemilihan Umum mau dimasukkan di dalam Pemerintahan Daerah. Harus memilih, Pemerintahan Daerah harus menyerahkannya pada KPU.
- Bahwa di dalam bahasa Inggrisnya *drafting*, itu kita tidak bisa melepaskan satu pasal dengan yang lain, bahkan di dalam satu ayat-ayat di dalam satu pasal. Semua itu menjadi satu paket dan

harus tunduk kepada satu prinsipil, satu asas. Situasi boleh berubah tapi asas tidak bisa berubah yaitu satu tentang Pemilu, kedua, tentang Pemerintah Daerah. Itu tidak bisa digabung. Itu kedap air, kalau mau dikatakan secara sederhana. Karena kalau itu digabung, maka lebih yang menguntungkan secara politis. Tapi hukum mengatakan tidak benar dan itu harus dipisahkan satu sama lain.

- Bahwa menurut hukum harus dipisahkan secara tegas antara pemilihan langsung dan pemilihan oleh DPRD. Seperti yang ada di Undang-undang Pemerintahan Daerah sudah diputuskan langsung, berarti DPRD tidak bisa ikut serta sama sekali. Pemerintah juga tidak bisa ikut serta.
- Bahwa pemilihan langsung, itu : 1. Bagaimana caranya, 2. Apa syarat-syaratnya, 3. Lembaga yang melaksanakannya. Kalau 3 itu sudah, kemudian ada *bargaining* silakan. Akan tetapi kalau langsung pasti rakyat yang memilih rakyat, lembaganya ditentukan oleh rakyat, tidak oleh DPR atau DPRD. Dengan kata lain, KPU harus lepas dari DPR maupun dari Pemerintah. Itulah demokrasi. Demokrasi adalah dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.
- Bahwa bagian kedelapan dari Undang-undang Nomor 32 sudah tidak bisa dipakai atau dengan sendirinya itu tidak bisa digunakan.
- Bahwa ketika suatu undang-undang sedang dibahas di sidang pengadilan maka berarti semua kegiatan tentang pembuatan undang-undang harus berhenti.
- Bahwa dalam *drafting* apabila di dalam konsideran itu tidak dimuat landasan hukumnya untuk pemilihan secara langsung, maka itu tidak mungkin atau tidak bisa secara langsung. Dari *drafting* problem yang paling berat adalah inkonsistensi, sedangkan redaksi bisa ada kompromi, tapi kalau konsistensi

apalagi soal-soal yang fundamental itu tidak bisa dikompromikan, tidak bisa diajak kerja sama, tapi kalau sesudah fundamental lalu kita mau kompromi di dalam soal-soal detail, itu masih bisa. Kita hanya bisa negosiasi mengenai hal-hal yang detail, tapi *about the fundamental issue and principal* tidak bisa, dia itu oleh dipilih langsung oleh rakyat atau oleh DPRD itu *principal*. Sekali kita pilih itu, maka kita mesti konsisten mempertahankan demikian.

## 2. Dr. J. Kristiadi :

- Bahwa ahli adalah ahli dibidang Politik dan Otonomi Daerah
- Bahwa ungkapan yang paling gampang, demokrasi itu adalah Pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat. Akan tetapi supaya lebih jelas dapat dikatakan bahwa demokrasi itu adalah sistem kekuasaan, dimana siapapun yang berkuasa harus mendapatkan mandat dari orang yang dikuasai terus rakyat berdaulat. Itu namanya demokrasi.
- Bahwa sistem ini mencoba mengatur seperti itu, hal ini tidak mudah. Oleh karenanya ada sistem perwakilan. Kalau mau sistem perwakilan dalam sistem *recruitment* pejabat publik itu juga sangat rumit, kita harus menentukan pilihan bahwa sistem demokrasi kita sistem demokrasi perwakilan dan pejabat-pejabat publik diangkat langsung oleh masyarakat.
- Di dalam sistem perwakilan ini, tentu kita tidak mau terdistorsi juga. Bahwa 200 juta orang, kemudian hanya ada beberapa orang DPR, DPD dan beberapa ratus saja yang akan menentukan nasib bangsa ini. Oleh karena itu sistem demokrasi juga ada keseimbangan bahwa ada publik *discourse*, ada ruang publik, *civil society*, *public opinion* yang bisa mengontrol mereka. Karena pada dasarnya kekuasaan yang merusak ini tidak bisa ditundukkan dan dijinakan oleh aturan-aturan ataupun itikad baik, ataupun hubungan

persaudaraan, hubungan darah. Kekuasaan hanya bisa dilawan dengan kekuasaan itu sendiri. Sehingga, mekanisme *cek and balance* ini perlu sekali.

- Bahwa hubungan Pemilu dengan demokrasi adalah instrument *recruitment politik*, atau *kompetisi politik*. Tetapi secara lebih gamblang Pemilu adalah sistem perebutan kekuasaan secara beradab dan damai. Yang diperebutkan adalah jabatan-jabatan publik dan keanggotaan di parlemen.
- Bahwa pemilihan anggota DPRD, DPD, Presiden dan kepala daerah adalah kompetisi politik atau perebutan kekuasaan termasuk Kepala Desa.
- Bahwa pemilihan kepala desa sampai Presiden, itu adalah kompetisi politik perebutan kekuasaan secara beradab dan damai.
- Bahwa perdebatan masyarakat tentang adanya dua rezim ini karena Undang-Undang Dasarnya masih belum sempurna.
- Bahwa penyelenggara Pemilu yang independen, yang juga mandiri, itu sangat diperlukan di dalam sistem seleksi kekuasaan ini.
- Demokrasi tidak ada bentuk final, demokrasi itu suatu bentuk budaya, demokrasi itu adalah suatu sistem yang tidak akan pernah berakhir. Amerika juga sudah pernah ribut, bagaimana merevisi undang-undang mengenai Pemilihan Presiden.
- Bahwa yang paling baik, paling ideal di dalam melaksanakan kompetisi politik itu peserta kompetisi tidak boleh menjadi penyelenggara atau menjadi wasit. Oleh karena itu setiap penyelenggara Pemilu harus benar-benar tidak ada kaitannya dengan kompetisi itu sendiri. Sehingga harus menjadi independen.
- Bahwa kalau Pilkada aturannya seperti ini, sangat sulit untuk dikatakan demokratis, karena bagaimana bisa demokratis,

kalau kemudian orang-orang mempunyai kepentingan yaitu DPRD yang isinya partai-partai, yang mempunyai kepentingannya untuk mengatur. Kalau Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 masih seperti itu dalam tataran pengertian seperti itu tidak demokratis.

- Bahwa mengenai soal rezim, kalau rezim itu kemudian juga dikaitkan atau substansinya adalah regulasi, aturan, norma dan *value*, kita harus konsisten. Kalau memang yang namanya Pemilu tapi substansinya adalah kompetisi politik, pertarungan perebutan kekuasaan yang beradab dan damai harus satu rezim yang juga dilaksanakan oleh institusi yang independen. Independensi begitu penting, karena godaan kekuasaan luar biasa. Jadi kalau misalnya Pemilu dilaksanakan oleh rezim yang bukan Pemilu dan yang juga ada aturan-aturan yang memungkinkan terjadinya distorsi pelaksanaan atau kontaminasi kepentingan-kepentingan politik tertentu memang ini akan menjadi hasil yang tidak dikehendaki oleh masyarakat.
- Bahwa kalau misalnya betul-betul nanti kalau Pilkada ini, bahwa yang namanya KPUD harus bertanggung jawab kepada DPRD dan DPRD adalah memang forum perebutan kepentingan diantara partai-partai. Ini yang saya khawatir, bahwa betul-betul politik menjadi dagangan.

### 3 Prof.Dr. Riyas Rasyid.

- Bahwa Sebenarnya tidak ada prinsip khusus yang membedakan Pemilihan Kepala Daerah dengan pemilihan pejabat-pejabat publik yang lain.
- Bahwa Kalau bicara demokratis, maka prinsip-prinsip umum tentang Pemilu yang demokratis adalah yang ada di dalam Undang-Undang Dasar

- Bahwa sebenarnya tidak ada perbedaan yang hakiki, prinsipil, antara Pemilihan Kepada Daerah dengan Pemilihan Presiden. Dia jabatan publik memimpin Pemerintahan, membuat aturan-aturan dan segala macam.
- Bahwa menurut ahli Kepala desa itu, belum jelas statusnya, sebagai kepala pemerintahan, sebabnya dia tidak dibayar gajinya. Dia tidak terima gaji dan tidak terima pensiun dan tidak terima fasilitas apapun dari negara ;
- Bahwa kepala desa itu masih dipertanyakan, apakah dia merupakan satu jabatan publik yang memiliki kewenangan membuat aturan yang mengikatoleh karena ahli masih meragukan apakah Pemilihan Kepala Desa itu, masuk dalam kategori pemilihan umum dalam konteks teori yang kita pahami sebagai satu proses pemilihan untuk memilih pejabat publik akan mengatur segala sesuatu dengan sanksi-sanksi yang menyertainya dan dipilih oleh seluruh rakyat tanpa diskriminasi berdasarkan syarat-syarat tertentu dan itu memang masih bisa diperdebatkan;
- Bahwa prinsip-prinsip mengenai pemilihan kepala daerah itu mestinya persis sama dengan Pemilihan Presiden, karena dia adalah representasi negara pada tingkatan itu, hanya dia tidak bisa dikatakan dia kepala negara pada tingkat itu, karena tidak ada negara di situ. Jadi,
- Bahwa Pemilihan Kepala Daerah itu harus persis sama prinsipnya dengan Pemilihan Presiden dan Pemilihan Kepala Daerah itu mengikuti Pemilihan Presiden., mestinya Pemilihan Kepala Daerah dulu, baru ada Pemilihan Presiden secara langsung kalau kita pintar mengatur negara ini.
- Bahwa yang disebut Pemerintah Daerah atau Pemerintahan Daerah itu dua elemen utamanya yaitu kepala daerah dan DPRD sebagaimana dalam undang-undang Undang-undang Nomor 32 .

- Bahwa dari mana acuannya, Pemerintah pusat bukan Presiden Republik Indonesia dan DPR RI. Mengapa tiba-tiba Pemerintahan Daerah DPRD masuk, ini Inkonsisten, sebenarnya tidak bisa dan sudah di pisahkan pada Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, dilakukan oleh DPR, Tahun 2004 DPR berubah pikiran, tiba-tiba lembaga legislatif daerah diubah fungsinya sebagai legislatif daerah, dan tidak menjadi bagian dari Pemerintah Daerah;
- Bahwa KPU sesuatu lembaga yang sudah dipercaya untuk melaksanakan pemilihan Presiden tidak percaya untuk melaksanakan pemilihan kepala daerah. Dan dipercaya menurut konstitusi, serta bisa membuat aturan-aturan mengenai Pemilihan Presiden, tidak dipercaya membuat aturan-aturan mengenai kepala daerah;
- Bahwa karena tidak kepehaman saja. Dan menurut ahli kalau kita konsisten, maka prinsip-prinsip Pemilihan Presiden juga berlaku bagi Pemilihan Kepala Daerah, maka KPU menyelenggarakan Pemilihan Kepala Daerah.
- Bahwa itu dalam operasionalnya adalah KPUD, tapi aturan-aturan yang dibuat dilakukan oleh KPU Nasional, karena bisa dipertanggungjawabkan operasionalnya kepada KPU, bukan dipertanggungjawabkan kepada DPRD,
  - Bahwa sebenarnya tidak ada alasan KPUD bertanggungjawab kepada DPRD.
  - Bahwa harus dilihat secara teknis detailnya, apakah ada tata cara yang berbeda dengan Pemilihan Presiden, dan ada satu hal yang sebenarnya menggambarkan inkonsistensi lain dari Undang-Undang 32, bahwa di luar konteks, ada satu pasal di dalam Undang-undang 32 yang memungkinkan seorang kepala daerah itu ditetapkan sebagai kepala daerah hanya dengan memperoleh suara 25 persen plus satu, jika itu suara tertinggi. Pertama, tidak

konsisten dengan undang-undang tentang Pemilihan Presiden. Yang kedua, itu defisit demokrasi, karena dimungkinkan ada suara yang dipilih oleh 70% rakyat tetap akan ditetapkan sebagai kepala daerah., kecuali mau menghemat anggaran. Hanya itu yang masuk akal, di luar itu tidak ada argumennya sama sekali di dalam ilmu politik.

- Bahwa mengapa Pemerintah dalam hal ini diberi kewenangan untuk mengatur Pilkada melalui Peraturan Pemerintah, karena Presiden juga itu aparat pemerintah pusat, kenapa KPU yang buat peraturannya, sebenarnya ini hanyalah nostalgia saja, supaya Depdagri kembali berperan, apabila lihat seluruhnya Undang-undang 32 itu desentralisasi, lalu harus diatur oleh Pemerintah, dan kalau kita mau konsisten, dikatakan bahwa Pemerintah Daerah termasuk DPRD, tapi kenapa bukan Peraturan Pemerintah yang mengatur pemilihan DPRD, sebetulnya ini inkonsistensi berulang-ulang dan membingungkan.
- Bahwa tidak ada alasan untuk mengatakan Pemerintah Daerah, karena Pemerintah Daerah itu adalah aparatur dari Pemerintah Pusat lalu harus dibuat dengan PP, menurut ahli tidak logis.
- Bahwa pengorganisasian dan segala yang berkaitan dengan menyangkut pertanggungjawaban KPU kepada DPRD itu jelas secara prinsip sudah tidak ada jalurnya untuk mengharuskan KPUD bertanggungjawab pada DPRD, karena KPUD adalah aparat dari KPU Nasional, pembentukannya tidak ada hubungannya dengan Dewan Perwakilan Rakyat, pengangkatan anggotanya juga tidak melalui konfirmasi dan *fit and proper test* dari DPRD, tidak ada tanggungjawab dari KPUD, hanya karena dalam undang-undang itu didesain bahwa KPUD menyelenggarakan Pilkada yang kebetulan Pilkada itu

adalah panitianya atau penanggung jawabnya adalah DPRD. Lalu ditugaskan kepada KPUD, sebenarnya itu secara sopan santun organisasi, karena KPUD itu ada atasannya. Dan punya jalur hierarki organisasi ke atas, tidak bisa langsung dipotong begitu saja, walaupun oleh undang-undang. Tanpa melibatkan KPU;

- Bahwa ahli mengatakan menyalahi prinsip organisasi, karena sesuatu organisasi yang seharusnya bertanggungjawab ke atas, menjadi bertanggung jawab ke samping tanpa satu logika apapun yang mendasari pernyataan itu;
- Bahwa dikatakan tidak bertanggung jawab karena anggarannya dibuat oleh DPRD, dan semua kalau prinsip anggaran itu harus atas persetujuan antara eksekutif dan DPRD, lalu mengapa dia tidak bertanggungjawab juga kepada kepala daerah, kalau misalnya dikaitkan dengan anggaran; dan di luar anggaran tidak ada relevansinya harus bertanggung jawab kepada DPRD. Ahli tidak melihat logika politik yang bisa dipakai untuk mengharuskan KPUD bertanggung jawab kepada DPRD dalam hal pelaksanaan Pemilu. Satu-satunya yang bisa dikaitkan itu adalah soal anggaran, tapi anggaran tidak diputuskan oleh DPRD saja. Anggaran itu adalah kesepakatan eksekutif di daerah, atau kepala daerah dengan DPRD.

#### 4. BIVITRI SUSANTI, S.H. LL.M.

- Bahwa perubahan konstitusi terjadi secara parsial dan terus menerus.
- Bahwa bagaimana akhirnya konstitusi tambal sulam, berdasarkan penelitian salah satunya yang ahli soroti adalah kenyataan bahwa konteks politik pada tahun di mana amandemen itu dilakukan sangat berpengaruh,

karena misalnya saja kita amati dalam proses perubahan konstitusi, selain ketentuan-ketentuan politik di dalam MPR sendiri maupun tim ahli ketika itu, ada juga dorongan dari luar, dan menarik bahwa Pasal 22E yang di amandemen pada tahun 2001, ahli melacak dalam beberapa risalah sidang ketika itu, MPR, sidang MPR dalam konteks amandemen, tidak ada yang muncul berupa dorongan dari luar, dalam arti desakan dari masyarakat sipil ketika itu yang sangat luar biasa tahun 2000-2002.

- Bahwa kemudian ahli bandingkan dengan TAP MPR Tentang GBHN Tahun 1999 serta Undang-undang Nomor 4 Tahun 2000 yang mengubah Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 dengan memasukan unsur KPU nasional bahkan katanya secara spesifik KPU yang independen dan non partisan, berdasarkan perbandingan dengan konteks Undang-undang, kemudian dorongan dari luar dan lain sebagainya;
- Bahwa ahli punya kesimpulan, bahwa sebenarnya Pasal 22E Undang-Undang Dasar ketika itu diubah lebih banyak bercermin pada perubahan di Undang-undang Nomor 4 Tahun 2000 sendiri yang memasukan mengenai KPU;
- Bahwa waktu ahli melacak, ternyata memang tidak bisa dipungkiri misalnya yang paling keras mendorong soal Pemilu dan Pemilihan Presiden ketika itu adalah Cetro. dan beberapa NGO lainnya ternyata belum mendorong soal KPU yang nasional dan mandiri tapi masih konsentrasi ke soal Pemilihan Presiden langsung;
- Bahwa kemudian pertanyaan penelitiannya ketika itu kalau begitu dari mana konteks KPU yang nasional dan independen ini muncul, Besar kecurigaannya berdasarkan penelitian tentu bukan hanya kecurigaan, bahwa muncul inspirasi dari Undang-undang Nomor 4 Tahun 2000.

- Bahwa ahli mengatakan di sini ada intensi, ahli membaca *paper* dari pemerintah, bahwa misalnya harus dilihat juga KPU dalam Pasal 22E bunyinya “KPU”, ahli mengira tidak bisa dilihat secara *sakleg*, mesti dilihat juga ada intensi bahwa KPU yang dimaksud di sini adalah KPU seperti yang dimaksud dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 2000.
- Bahwa Dengan alasan yang sama pula, kondisi sosial politik kalau kembali ke pertanyaan bahwa kondisi sosial politik berpengaruh terhadap amandemen, menurut ahli juga ada bukti-bukti bahwa Pasal 18 Undang-Undang Dasar amandemen-nya banyak sekali terinspirasi oleh Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999,
- Bahwa sebenarnya karena Pasal 18 dilakukan pada tahun 2000 amandemen-nya sementara Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, jadi kalau diperhatikan betul spirit-nya, itu spirit-nya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, sehingga ketika Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, bisa dibilang mengganti total ahli ingat istilah di Pansus Undang-undang Nomor 32, karena ahli memperhatikan pembentukan Undang-undang Nomor 32 istilahnya waktu itu restorasi, karena Undang-undang Nomor 32 itu menggantikan secara total merestorasi Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 ;
- Bahwa akibatnya banyak sekali di Undang-undang Nomor 32 yang tidak sesuai dengan Pasal 18, spirit-nya menurut ahli di sini. Karena Pasal 18 ternyata banyak diinspirasi oleh Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999.
- Bahwa menurut perkiraan ahli sangat banyak pengaruh-pengaruh sosial politik, karena sebagaimana ahli yakin sekali bahwa undang-undang maupun tentunya juga konstitusi, bagaimanapun sebuah produk politik bukan sekedar produk hukum, sehingga ada proses *discourse* yang sangat dalam dalam pembentukan konstitusi itu;

- Bahwa konteks sosial politiknya ini agak misterius, karena agak terburu-buru untuk undang-undang yang materinya sebesar ini dan implikasinya sangat luas, ahli yakin semua yang hadir di sini juga setuju, itu hanya sebentar sekali dibahas dan cenderung tertutup seperti biasanya dalam pembentukan undang-undang di DPR.
- Bahwa sebagai catatan karena organisasi ahli mengamati, dan membaca keterangan pemerintah dikatakan *legal drafting* atau perancangan undang-undang pengganti Undang-undang Pemerintahan Daerah Nomor 22 Tahun 1999 itu dilakukan sejak lama oleh Pemerintah, tapi perancangan itu biasanya tertutup untuk publik, apalagi di Pemerintah, kalau di DPR biasanya masih terbuka, karena ahli sering mengamati di DPR seperti apa, tapi di pemerintah biasanya tertutup perancangannya dan berdasarkan sidang-sidang di DPR yang kami ikuti ternyata sampai dengan minggu ke 2 bulan Desember 2003 karena pemerintah tidak kunjung memberikan RUU padahal ada *concern* ketika itu di DPR;
- Bahwa Undang-Undang Susduk tidak mengatur Pemilihan Kepala Daerah, sementara ada beberapa Pemilihan Kepala Daerah yang mesti dilakukan pada bulan Juni sehingga bisa terjadi kekosongan hukum. DPR dengan inisiatif sendiri mengajukan usul inisiatif undang-undang pemerintahan daerah yang baru pada tanggal 11 Desember 2003. Itu karena pemerintah tidak kunjung memberikan. Dan menariknya walaupun diajukan oleh DPR pada bulan Desember, baru pada tanggal 10 Mei 2004, Amanat Presiden biasanya memulai pembahasan baru diturunkan. Jadi berbulan-bulan oleh pemerintah tidak dijawab, baru kemudian pada awal bulan Mei diberikan Ampres-nya sehingga baru bisa mulai di bahas;

- Bahwa Presiden atau Pemerintah juga punya *draft*, sehingga akhirnya digunakanlah dua-duanya, hanya ada perbedaan, ahli ada beberapa fotokopi dari pengamatan yang dipublikasikan waktu Bapak Agun Gunanjar dari DPR menyatakan kepada publik bahwa bedanya adalah *draft*-nya DPR lebih menekankan kepada Pemilihan Kepala Daerah, karena waktu itu perhatian DPR terpusat kepada jangan sampai ada kekosongan hukum pada bulan Juni 2005 banyak kepala daerah yang harus dipilih.
- Bahwa pemerintah intensinya adalah mengganti total Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, jadi ada perbedaan di situ, Kemudian tanggal 1 Juni, kurang dari sebulan setelah Ampres turun, mulai dibahas, kemudian pada tanggal 9 Juni, waktu itu Ketua Pansus-nya Bapak Teras Narang, mengungkapkan ada tiga skenario. Skenario *pertama* akan dibahas Pilkada berikut implikasinya. Skenario *kedua*, Pilkada dan implikasinya serta hal-hal strategis, disebutnya seperti itu. Kemudian skenario *ketiga*, Pilkada, implikasi dan segala permasalahan yang ada. pada tanggal 9 Juni. Kemudian pada tanggal 18 Juni diumumkan lagi, bahwa Pemerintah dan DPR sepakat untuk menjalankan skenario kedua, akhirnya bukan hanya Pilkada, tetapi ada beberapa hal-hal yang mau dibahas.
- Bahwa kemudian harus diakui memang ada beberapa rapat dengar pendapat umum yang mengundang beberapa pihak masyarakat, tetapi kebanyakan pembahasan yang substantif seperti biasanya juga dilakukan dalam Panitia Kerja di DPR dan Panitia Kerja itu bisa dilihat dalam tata tertib tertutup, untuk wartawan yang biasanya lebih punya nilai hal strategis untuk mewartakan kepada publik, sehingga tidak banyak diketahui prosesnya sampai ada

- tenggat waktu yang ingin sekali dipenuhi, sampai hari terakhir sidang DPR disahkanlah Undang-undang Pemda;
- Bahwa ahli melihat ada suatu hal yang misterius dalam hal sebenarnya bagaimana bisa sampai dari tanggal 9 Juni ke 18 Juni yang disetujui adalah skenario kedua, Kemudian yang kedua hal misterius, kenapa bisa sampai ada pasal-pasal Pilkada yang ahli dengarkan dari para Ahli yang lain tadi dianggap tidak demokratis;
  - Bahwa ahli yakin kalau misalnya saja undang-undang ini dibahas dalam waktu yang lebih lama, tidak terburu-buru, dan sebaiknya kalau undang-undang seberat itu dibahas dari awal 2003, itu mungkin akan lebih banyak lagi aspirasi yang bisa dijangkau dan pasti proses akan pengaruhi hasil;
  - Bahwa dengan proses yang terburu-buru dan begitu cepat sekali berubah-ubahnya, dan apabila kalau tidak buru-buru aspirasi bisa lebih banyak dijangkau, ahli yakin sebenarnya substansinya akan bisa jauh berbeda dari yang sekarang ;
  - Bahwa ahli mengatakan misterius, karena sebagai Ahli ahli diminta untuk punya pandangan yang berdasarkan penelitian atau berdasarkan pengamatan yang mendalam ;
  - Bahwa ahli belum punya bukti-bukti yang sangat konkret, karena harus memeriksa risalah dan lain sebagainya, sejauh ini yang ahli temukan adalah kecenderungan yang seperti itu dan ada tendensi ketidaksukaan dari DPR terhadap KPU, karena ada beberapa pertentangan pendapat ketika pelaksanaan Pemilu 2004 dan Pilpres, itu sangat nyata. Tetapi itu semua tentu kemudian harus dibuktikan lagi.

Menimbang, bahwa setelah pemeriksaan persidangan tanggal 16 Februari Pemohon mengajukan kesimpulannya yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi pada tanggal 23 Februari 2004 ;

Menimbang bahwa untuk mempersingkat uraian dalam putusan ini segala sesuatu yang terjadi dalam persidangan ditunjuk dalam Berita Acara Sidang yang merupakan bagian tak terpisahkan dari putusan ini ;

### **PERTIMBANGAN HUKUM**

Menimbang bahwa maksud dan tujuan permohonan para Pemohon *a quo* adalah sebagaimana tersebut di atas;

Menimbang bahwa sebelum memasuki pokok perkara, Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Mahkamah) perlu terlebih dahulu mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut :

1. Apakah Mahkamah berwenang memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan pengujian UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU Pemda) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945)?
2. Apakah para Pemohon *a quo* mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan pengujian UU Pemda terhadap UUD 1945?

Menimbang bahwa terhadap kedua hal tersebut Mahkamah berpendapat sbb.:

#### **1. Kewenangan Mahkamah**

Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 dan ditegaskan lagi dalam Pasal 10 ayat (1) huruf a UU No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut UU Mahkamah), salah satu kewenangan Mahkamah adalah melakukan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945. Kemudian berdasarkan ketentuan Pasal 50 UU Mahkamah beserta penjelasannya, undang-undang yang dapat dimohonkan pengujian adalah undang-undang yang diundangkan setelah Perubahan Pertama UUD 1945 yaitu tanggal 19 Oktober 1999, sedangkan UU Pemda yang dimohonkan pengujian diundangkan pada tanggal 15 Oktober 2004

dengan Lembaran Negara tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437.

Dengan demikian, berdasarkan hal-hal tersebut di atas, Mahkamah berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan *a quo*.

## **2. Kedudukan hukum (*legal standing*) Para Pemohon**

Menimbang bahwa Pasal 51 ayat (1) UU Mahkamah telah menentukan tentang siapa-siapa yang dapat menjadi pemohon dalam pengujian undang-undang terhadap UU 1945, yaitu harus memiliki salah satu kualifikasi berikut: sebagai perorangan warga Negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan yang sama); atau kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang diatur dalam undang-undang; atau badan hukum publik atau privat; atau lembaga Negara, yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya (yaitu hak-hak yang diatur dalam UUD 1945) dirugikan.

Menimbang bahwa Para Pemohon dalam Perkara No. 072/PUU-II/2004 adalah 5 (lima) lembaga swadaya masyarakat (LSM) yang berbentuk badan hukum yayasan yang telah didaftarkan di kantor pengadilan negeri setempat, oleh karena itu dapat dikualifikasikan sebagai pemohon badan hukum privat, meskipun kemungkinan yayasan-yayasan tersebut belum menyesuaikan diri dengan ketentuan UU No. 16 Tahun 2001 Tentang Yayasan yang telah diubah dengan UU No. 28 tahun 2004, sebab memang berdasarkan UU Yayasan tersebut semua yayasan yang sudah ada diberikan kesempatan 5 (lima) tahun sejak berlakunya UU Yayasan untuk menyesuaikan diri. Persoalannya adalah apakah kelima LSM/yayasan tersebut hak konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya UU Pemda. Dari anggaran dasar (AD) kelima yayasan tersebut, dapat diketahui bahwa Cetro, JAMPPI, dan JPPR adalah memang LSM/Yayasan yang aktivitasnya berkaitan dengan Pemilu (termasuk Pilkada langsung), sedangkan Yappika aktivitasnya antara lain terkait dengan masalah kebijakan publik dan otonomi daerah, sementara itu ICW *concern* terhadap korupsi (KKN) termasuk masalah "*money politics*". Oleh karena itu Mahkamah

berpendapat bahwa kelima LSM/yayasan tersebut berkepentingan terhadap upaya pembaharuan pemilu (*electoral reform*) termasuk di dalamnya Pilkada langsung yang dapat terselenggara secara demokratis, luber dan jurdil, serta bebas dari KKN dan dengan demikian para Pemohon dalam Perkara No. 072/PUU-II/2004 memiliki *legal standing*.

Menimbang bahwa para Pemohon dalam Perkara No. 073/PUU-II/2004 adalah 21 KPU Provinsi yang oleh UU No. 32 Tahun 2004 dinamakan KPUD yang akan bertindak sebagai penyelenggara pemilihan kepala daerah provinsi (gubernur) yang tentunya sangat berkepentingan akan adanya peraturan perundang-undangan yang dapat menjamin bisa diselenggarakannya Pilkada langsung secara demokratis, luber, dan jurdil. Selain itu, KPU Provinsi (KPUD) berada dalam ketidakpastian hukum, yaitu di satu pihak KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota sebagai bagian dari KPU menurut UU No. 12 Tahun 2003 Tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD serta menurut UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden harus bertanggung jawab kepada KPU, sementara di lain pihak menurut UU Pemda dalam sebutannya sebagai KPUD harus bertanggung jawab kepada DPRD. Dengan demikian, hak konstitusional Pemohon yang tercantum dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 sangat dirugikan dan oleh karenanya para Pemohon dalam Perkara No. 073/PUU-II/2004 memiliki *legal standing*.

Menimbang bahwa sementara itu seorang Hakim Konstitusi berpendirian bahwa Para Pemohon baik untuk Perkara Nomor 072/PUU-II/2004 maupun Perkara Nomor 073/PUU-II/2004 tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dengan alasan Para Pemohon tidak dapat membuktikan memenuhi syarat sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Namun, terlepas dari hal itu, mayoritas Hakim Konstitusi berpendapat bahwa Para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*);

Menimbang bahwa karena Mahkamah mempunyai kewenangan dan para Pemohon memiliki *legal standing*, maka Mahkamah akan

mempertimbangkan lebih lanjut dalil-dalil dan petitum para Pemohon dalam pokok perkara.

### **3. Pokok Perkara**

Menimbang bahwa Para Pemohon mendalilkan pemilihan kepala daerah (Pilkada) secara demokratis sebagaimana tercatum dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 adalah pemilihan yang dilakukan secara langsung. Dalil Para Pemohon tersebut didasarkan atas pendapat Fraksi PPP yang termuat dalam Buku Kedua Jilid 3 C Risalah Rapat Panitia *Ad Hoc* I (Sidang Tahunan 2000) dalam Rapat ke 36 Badan Pekerja MPR, yang menyatakan bahwa “ Gubernur, Bupati, dan Walikota dipilih langsung oleh rakyat, yang selanjutnya diatur oleh undang-undang, hal ini sejalan dengan keinginan kita untuk Presiden yang dipilih secara langsung“, dan pada bagian lain “karena Presiden itu dipilih secara langsung, maka pada pemerintah daerah pun Gubernur, Bupati, dan Walikota itu dipilih secara langsung“.

Menimbang bahwa Para Pemohon mendalilkan Pilkada langsung yang diamanatkan oleh UU No. 32 Tahun 2004 (UU Pemda) adalah sesuai dengan semangat Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, namun terdapat kesalahan materi UU Pemda yang mengatur Pilkada sebagaimana diatur dalam Pasal 56 hingga Pasal 119 UU Pemda. Kesalahan tersebut adalah pelaksanaan Pilkada langsung tidak menunjuk kepada Pasal 22E UUD 1945. UU Pemda dalam pertimbangan hukumnya tidak mencantumkan Pasal 22E UUD 1945 sebagai landasan konstitusional, sehingga UU *a quo* telah melanggar UUD 1945 secara serius, seolah-olah pelaksanaan Pilkada langsung dapat menyimpangi asas pemilihan umum *luber-jurdil* (langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil).

Menimbang bahwa Para Pemohon mendalilkan pelaksanaan Pilkada sebagaimana diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 bertentangan dengan prinsip independensi penyelenggaraan Pemilihan Umum karena ternyata tidak menyebutkan produk hukum “keputusan KPU“ untuk mengatur lebih lanjut

aturan Pilkada tetapi justru diatur oleh “Peraturan Pemerintah“, yang semata-mata ditentukan oleh pemerintah sendiri, dimana pemerintah berpotensi untuk ikut campur lebih jauh dalam urusan penyelenggaraan Pilkada, sehingga bertentangan dengan Pasal 22E UUD 1945;

Menimbang bahwa Para Pemohon mendalilkan penyelenggara pemilihan umum secara nasional hanyalah Komisi Pemilihan Umum sebagaimana dimaksud oleh Pasal 22E ayat (5) UUD 1945, sehingga keberadaan KPUD sebagaimana ditetapkan oleh UU Pemda untuk menyelenggarakan Pilkada yang bertanggungjawab kepada DPRD adalah mengingkari prinsip penyelenggaraan pemilihan umum yang bersifat nasional dan mandiri. KPUD sebagai penyelenggara Pilkada seharusnya bertanggungjawab kepada KPU dan hanya memberikan laporan kepada DPRD;

Menimbang bahwa berdasarkan dalil-dalil di atas Para Pemohon mengajukan pengujian terhadap pasal-pasal UU No. 32 Tahun 2004 yang terdiri atas 10 (sepuluh) butir sebagaimana dimuat dalam petitem permohonan;

Menimbang bahwa keterangan ahli yang diajukan oleh Para Pemohon sebagaimana termuat dalam duduk perkara, pada pokoknya memperkuat dalil Para Pemohon yang menyatakan bahwa penyelenggaraan Pilkada langsung yang diatur dalam UU Pemda bertentangan dengan UUD 1945. Di samping itu beberapa ahli juga berpendapat bahwa dibentuknya KPUD oleh pembuat undang-undang tidak mempertimbangkan keberhasilan KPU dalam penyelenggaraan pemilu DPR, DPRD, DPD, dan Presiden/Wakil Presiden pada tahun 2004, serta segi efisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan, sehingga sebaiknya penyelenggaraan Pilkada diserahkan saja kepada KPU;

Menimbang bahwa pihak DPR dan Pemerintah telah didengar keterangannya yang pada intinya menyatakan bahwa Pilkada langsung yang

diatur dalam UU Pemda tidak bertentangan dengan UUD 1945 dan justru diatur secara demikian supaya tidak bertentangan dengan UUD 1945;

Menimbang bahwa dasar-dasar dalil Para Pemohon yang didukung oleh ahli pada intinya bertolak dari dua hal yaitu:

1. Pengertian dipilih secara demokratis sebagaimana dicantumkan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 dan;
2. Pilkada langsung sebagaimana diatur oleh UU Pemda dapat dikategorikan sebagai Pemilu menurut Pasal 22E UUD 1945, sehingga pengaturan yang berlaku untuk Pemilu menurut Pasal 22E UUD 1945 berlaku juga bagi Pilkada langsung;

Menimbang bahwa terhadap dasar-dasar dalil Para Pemohon tersebut Mahkamah berpendapat:

Bahwa untuk memberi pengertian dipilih secara langsung sebagaimana dicantumkan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, Mahkamah juga mengaitkan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 dengan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945, yang sebagaimana halnya dengan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 adalah hasil perubahan ke dua UUD 1945 Tahun 2000. Pasal 18B ayat (1) berbunyi: "Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang." Dengan dirumuskan "dipilih secara demokratis" maka ketentuan Pilkada juga mempertimbangkan pelaksanaan pemilihan kepala daerah di daerah-daerah yang bersifat khusus dan istimewa sebagaimana dimaksud Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 tersebut di atas;

Bahwa dalam pembahasan Panitia *Ad Hoc* I Badan Pekerja MPR yang mempersiapkan perubahan UUD 1945 pada Tahun 2000 Partai Persatuan Pembangunan telah mengusulkan Pilkada secara langsung, namun hal tersebut tidaklah menjadi keputusan MPR dalam perubahan kedua UUD 1945, yang terbukti bahwa rumusan yang dipilih adalah "dipilih secara demokratis", yang maksudnya adalah memberi kewenangan kepada pembuat undang-undang untuk mempertimbangkan cara yang tepat dalam Pilkada. Pemilihan

secara langsung telah ditetapkan untuk memilih Presiden sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 6A UUD 1945, hal ini tidak dapat diartikan bahwa Pilkada secara langsung menjadi satu-satunya cara untuk memaknai frasa “dipilih secara demokratis” yang dimuat dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Sekiranya hal tersebut menjadi maksud (*intent*) yang terkandung dalam perubahan pasal UUD 1945 yang bersangkutan, tidaklah terdapat hambatan apapun untuk mengubah Pasal 18 ayat (4) menjadi berbunyi “dipilih secara langsung” pada saat dilakukan perubahan ke-3 UUD 1945 pada tahun 2001, dan tiada satu bukti pun yang membuktikan bahwa pengubah UUD 1945 telah alpa tidak melakukan perubahan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 pada perubahan ke-3 tahun 2001;

Bahwa lagi pula usul dari Fraksi Partai Persatuan Pembangunan sebagaimana dikutip oleh Para Pemohon dalam permohonannya, secara tegas menyatakan bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung yang diusulkannya itu agar diatur lebih lanjut pada waktu membahas pembentukan Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945;

Bahwa untuk melaksanakan Pasal 18 UUD 1945 diperlukan Undang-undang Pemerintahan Daerah yang substansinya antara lain memuat ketentuan tentang Pilkada. Dalam hubungan itu, Mahkamah berpendapat bahwa untuk melaksanakan ketentuan tersebut adalah kewenangan pembuat undang-undang untuk memilih cara pemilihan langsung atau cara-cara demokratis lainnya. Karena UUD 1945 telah menetapkan Pilkada secara demokratis maka baik pemilihan langsung maupun cara lain tersebut harus berpedoman pada asas-asas pemilu yang berlaku secara umum;

Bahwa ternyata dalam menjabarkan maksud “dipilih secara demokratis” dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 pembuat undang-undang telah memilih cara Pilkada secara langsung, maka menurut Mahkamah sebagai konsekuensi logisnya, asas-asas penyelenggaraan pemilihan umum harus tercermin dalam penyelenggaraan Pilkada yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (*luber-jurdil*) yang diselenggarakan oleh lembaga yang independen. Terhadap pendapat apakah Pilkada langsung termasuk kategori

pemilu yang secara formal terkait dengan ketentuan Pasal 22E UUD 1945 dan segala peraturan penjabaran dari pasal *a quo*, Mahkamah berpendapat bahwa Pilkada langsung tidak termasuk dalam kategori pemilihan umum sebagaimana dimaksudkan Pasal 22E UUD 1945. Namun demikian Pilkada langsung adalah pemilihan umum secara materiil untuk mengimplementasikan Pasal 18 UUD 1945. Oleh karena itu dalam penyelenggaraannya dapat berbeda dengan Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945, misalnya dalam hal regulator, penyelenggara, dan badan yang menyelesaikan perselisihan hasil Pilkada, meskipun harus tetap didasarkan atas asas-asas pemilihan umum yang berlaku;

Menimbang bahwa pembuat undang-undang telah menetapkan KPUD sebagai penyelenggara Pilkada langsung, yang mana Mahkamah berpendapat hal tersebut menjadi wewenang dari pembuat undang-undang. Walaupun demikian KPUD harus dijamin independensinya dalam menyelenggarakan Pilkada langsung, dan apabila independensi KPUD tidak dijamin, hal ini akan mengganggu pelaksanaan hak rakyat sebagai pemegang kedaulatan yang ditentukan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, bertentangan dengan jaminan perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum yang dimuat dalam Pasal 28D UUD 1945. Atas dasar pertimbangan demikian, Mahkamah berpendapat bahwa pembuat undang-undang dapat dan memang sebaiknya pada masa yang akan datang menetapkan KPU sebagaimana dimaksud Pasal 22E UUD 1945 sebagai penyelenggara pilkada langsung mengingat KPU, selain memang merupakan lembaga yang sengaja dibentuk oleh UUD 1945 sebagai penyelenggara Pemilu, KPU juga telah membuktikan kemampuan dan independensinya dalam penyelenggaraan Pemilu anggota DPR, DPRD, DPD, dan Presiden/Wakil Presiden pada tahun 2004, serta demi pertimbangan efisiensi penyelenggaraan Pemilu dan penciptaan sebuah kelembagaan dan kesisteman yang kuat dalam penyelenggaraan Pemilu di Indonesia. Untuk masa yang akan datang diperlukan lembaga penyelenggara pemilu yang independen, profesional, dan mempunyai akuntabilitas untuk

menyelenggarakan Pemilu di Indonesia yang fungsi tersebut seharusnya diberikan kepada komisi pemilihan umum sebagaimana dimaksud oleh Pasal 22E UUD 1945 dengan segala perangkat kelembagaan dan pranatanya;

Menimbang bahwa keterlibatan pemerintah dalam Pilkada langsung melalui produk hukum peraturan pemerintah adalah karena diperintahkan oleh undang-undang, *in casu* Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Oleh karena demikian, maka sesuai dengan ketentuan Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi, "Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya", maka Pemerintah memang berwenang menetapkan Peraturan Pemerintah. Apabila Pemerintah ternyata membuat Peraturan Pemerintah yang bertentangan dengan undang-undang dan merugikan maka terhadap peraturan pemerintah tersebut dapat diajukan pengujian ke Mahkamah Agung sesuai dengan ketentuan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945. Sebagai sebuah kesisteman yang terdapat dalam konstitusi, Mahkamah Konstitusi sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of constitution*) haruslah menjaga pranata tersebut. Jadi, kewenangan pemerintah dalam penyusunan Peraturan Pemerintah tentang Pilkada langsung bukan karena kehendak Pemerintah sendiri tetapi karena perintah undang-undang. Sekiranya pembentuk undang-undang memberikan kewenangan semacam itu kepada lembaga lain *in casu* KPU, maka hal itu pun tidak bertentangan dengan UUD 1945;

Menimbang bahwa berdasarkan pendapat tersebut di atas, Mahkamah mempertimbangkan *petitum* permohonan Para Pemohon sebagai berikut:

1. Terhadap permohonan Para Pemohon untuk menyatakan anak kalimat pada Pasal 1 angka 21 UU Pemda yang berbunyi, "...yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang ini untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di setiap provinsi dan/atau kabupaten/kota", sebagai bertentangan dengan UUD 1945, Mahkamah berpendapat bahwa anak kalimat tersebut tidaklah bertentangan dengan UUD 1945 karena anak kalimat tersebut justru untuk

menjelaskan maksud pembuat undang-undang menetapkan KPU provinsi, kabupaten/kota berfungsi sebagai pelaksana tugas KPUD. Apabila anak kalimat tersebut dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, maka bunyi Pasal 1 angka 21 akan menjadi, “Komisi pemilihan umum daerah yang selanjutnya disebut KPUD adalah KPU provinsi, kabupaten/kota,” yang artinya dengan rumusan tersebut penyelenggara Pilkada langsung adalah KPU provinsi, kabupaten/kota, sebagai bagian dari KPU yang dimaksudkan Pasal 22E UUD 1945. Dengan demikian dalam penyelenggaraan Pilkada, KPU menjadi regulator dan pengawas pelaksanaan Pilkada yang dilaksanakan oleh KPU provinsi, kabupaten/kota, padahal pengertian demikian bukanlah yang dimaksudkan oleh pembuat undang-undang. Walaupun demikian dalam hal kewenangan yang berkaitan dengan masalah internal KPU dengan KPU Provinsi, dan Kabupaten/Kota tetap ada secara hierarkhis, sehingga KPU tetap wajib melakukan tugas-tugas koordinasi dan supervisi untuk lebih memberdayakan kinerja KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota. Hal demikian tidak boleh diartikan sebagai tindakan yang mencampuri independensi KPUD dalam penyelenggaraan Pilkada langsung. Dengan demikian dalil permohonan Para Pemohon tidak cukup beralasan untuk dikabulkan;

2. Terhadap permohonan Para Pemohon mengenai Pasal 57 ayat (1) sepanjang menyangkut anak kalimat, “...yang bertanggung jawab kepada DPRD”, Mahkamah berpendapat bahwa penyelenggaraan Pilkada langsung harus berdasarkan asas-asas Pemilu, yakni langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil serta diselenggarakan oleh penyelenggara yang independen (mandiri). Maksud UUD 1945 tersebut, tidak mungkin dicapai apabila KPUD sebagai penyelenggara Pilkada langsung ditentukan harus bertanggungjawab kepada DPRD. Sebab, DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah terdiri atas unsur-unsur partai politik yang menjadi pelaku dalam kompetisi Pilkada langsung tersebut. Oleh karena itu KPUD harus bertanggungjawab kepada publik bukan kepada DPRD sedangkan kepada DPRD hanya menyampaikan laporan pelaksanaan tugasnya, seperti yang ditentukan dalam Pasal 57 ayat (2) UU Pemda.

Dengan demikian *petitum* ini, demi menjamin kualitas pelaksanaan demokrasi di daerah, harus dikabulkan. Demikian pula *petitum* nomor 4 yang berkaitan dengan ketentuan Pasal 66 ayat (3) huruf e undang-undang *a quo* secara *mutatis mutandis* dengan pertimbangan yang sama harus pula dikabulkan;

3. Terhadap permohonan Para Pemohon untuk menyatakan anak kalimat, "... dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah", pada Pasal 65 ayat (4), anak kalimat, "... diatur dalam Peraturan Pemerintah", pada Pasal 89 ayat (3), anak kalimat, "... berpedoman pada Peraturan Pemerintah", Pasal 94 ayat (2), anak kalimat, "... diatur dalam Peraturan Pemerintah", Pasal 114 ayat (4) UU Pemda sebagai bertentangan dengan UUD 1945 dan dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, Mahkamah dalam pendapatnya sebagaimana diuraikan sebelumnya telah dengan jelas menyatakan bahwa peranan pemerintah dalam pembentukan Peraturan Pemerintah tentang Pilkada langsung adalah karena diperintahkan oleh undang-undang, *in casu* Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sehingga dengan demikian keharusan berpedoman kepada atau pengaturan dalam Peraturan Pemerintah, tidaklah serta-merta bertentangan dengan UUD 1945. Oleh karenanya permohonan Para Pemohon tidak cukup beralasan untuk dikabulkan;
4. Terhadap Pasal 67 ayat (1) huruf e, sepanjang anak kalimat, "... kepada DPRD" Dalam penyelenggaraan Pilkada, KPUD tidak mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran kepada DPRD oleh karena dalam penyelenggaraan Pilkada dana yang dipergunakan tidak hanya bersumber/berasal dari APBD tetapi juga dari APBN, oleh karenanya pertanggungjawaban penggunaan anggaran harus dilakukan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selain itu yang lebih penting lagi adalah bahwa pertanggungjawaban penggunaan anggaran kepada DPRD dapat mengancam jaminan independensi KPUD sebagai penyelenggara Pilkada langsung sesuai dengan asas-asas pemilihan yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E *juncto* Pasal 18 ayat (4) UUD

1945. DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah yang bersifat politik karenanya mempunyai kepentingan politik dalam arena persaingan kekuasaan di tingkat daerah harus dihindarkan dari kemungkinan potensinya untuk melakukan intervensi terhadap independensi KPUD dalam penyelenggaraan Pilkada langsung melalui mekanisme pertanggungjawaban anggaran. Oleh karena itu *petitum* yang diajukan oleh Para Pemohon dalam soal ini harus dikabulkan;

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

dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945 yang dijabarkan dalam UU Nomor 12 Tahun 2003, maka perselisihan mengenai hasil pemilu, menurut Para Pemohon, harus diputus oleh Mahkamah Konstitusi. Tentang permohonan Para Pemohon untuk menyatakan Pasal 106 ayat (1) sampai dengan ayat (7) sebagai bertentangan dengan UUD 1945, Mahkamah berpendapat bahwa secara konstitusional, pembuat undang-undang dapat saja memastikan bahwa Pilkada langsung itu merupakan perluasan pengertian Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945 sehingga karena itu, perselisihan mengenai hasilnya menjadi bagian dari kewenangan Mahkamah Konstitusi dengan ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945. Namun pembentuk undang-undang juga dapat menentukan bahwa Pilkada langsung itu bukan Pemilu dalam arti formal yang disebut dalam Pasal 22E UUD 1945 sehingga perselisihan hasilnya ditentukan sebagai tambahan kewenangan Mahkamah Agung sebagaimana dimungkinkan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi, "*Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang*". Dengan demikian, Pasal 106 ayat (1) sampai dengan ayat (7) undang-undang *a quo* tidak bertentangan dengan UUD 1945, sehingga dalil permohonan Para Pemohon yang berkaitan dengan ketentuan pasal dimaksud tidak cukup beralasan, dan oleh karena itu tidak dapat dikabulkan;

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

Mengingat Pasal 56 ayat (2), ayat (3), dan ayat (5) Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi;

#### **MENGADILI**

Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk sebagian;

Menyatakan:

- Pasal 57 ayat (1) sepanjang anak kalimat “... yang bertanggung jawab kepada DPRD”;
- Pasal 66 ayat (3) huruf e “meminta pertanggungjawaban pelaksanaan tugas KPUD”;
- Pasal 67 ayat (1) huruf e sepanjang anak kalimat “... kepada DPRD”;
- Pasal 82 ayat (2) sepanjang anak kalimat “... oleh DPRD”

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) **bertentangan** dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Menyatakan:

- Pasal 57 ayat (1) sepanjang anak kalimat “... yang bertanggung jawab kepada DPRD”;
- Pasal 66 ayat (3) huruf e “meminta pertanggungjawaban pelaksanaan tugas KPUD”;
- Pasal 67 ayat (1) huruf e sepanjang anak kalimat “... kepada DPRD”;
- Pasal 82 ayat (2) sepanjang anak kalimat “... oleh DPRD”

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) **tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat**;

Menolak permohonan para Pemohon untuk selebihnya;

Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya;

Menimbang bahwa terhadap Putusan Mahkamah tersebut di atas, terdapat 3 (tiga) orang Hakim Konstitusi mengemukakan Pendapat Berbeda (*Dissenting Opinion*) sebagai berikut:

**1. Prof. Dr. H.M. LAICA MARZUKI, S.H,** berpendapat sebagai berikut:

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih secara langsung, menurut Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 memberlakukan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung (Pilkada langsung).

Dari sudut pandang konstitusi, Pilkada langsung adalah Pemilihan Umum, sebagaimana dimaksud Pasal 22 E ayat (2) UUD 1945.

Pasal 22 E ayat (2) UUD 1945 berbunyi :

Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

*Juridische vraagstuk :*

Tatkala pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tergolong pemilihan umum (Pemilu) dalam makna *general election* menurut Pasal 22 E ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, mengapa nian Pilkada langsung tidak termaktub dalam pasal konstitusi dimaksud?

Hal dimaksud harus diamati dari sudut penafsiran sejarah (*historische interpretatie*).

Pasal 22 E ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 berlaku di kala Perubahan Ketiga UUD NRI Tahun 1945, diputuskan dalam Rapat Paripurna MPR-RI ke 7 (lanjutan 2), Sidang Tahunan MPR-RI di kala tanggal 9 November 2001.

Di kala itu, Pilkada langsung belum merupakan gagasan (*ide*) konstitusi dari Pembuat Perubahan Konstitusi. Pembuat Perubahan Konstitusi belum merupakan *idee drager* atas Pilkada langsung.

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menganut sistem pemilihan secara tidak langsung, sebagaimana termaktub pada Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, berbunyi:

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

Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 berlaku atas dasar Perubahan Kedua UUD 1945 dikala tanggal 18 Agustus 2000, menganut sistem pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara tidak langsung, sebagaimana dianut dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah terdahulu, yakni Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih oleh DPRD. Tatkala Perubahan Ketiga UUD NRI Tahun 1945 di kala tahun 2001, Pembuat Perubahan UUD belum ternyata mengadopsi sistem Pilkada langsung dalam konstitusi.

Tatkala Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberlakukan sistem Pilkada langsung maka seharusnya secara konstitusional, Pilkada langsung digolongkan selaku PEMILU menurut Pasal 22E ayat (2) UUD 1945.

Namun pembuat Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 keliru tatkala Pilkada langsung dirujuk pada Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang mencerminkan *moment opname* Pilkada secara tidak langsung menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, bukan me-*refer* Pasal 22E ayat (2) UUD 1945.

Manakala Pilkada langsung dipandang tergolong PEMILU menurut Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 maka penyelenggara Pemilu bisa KPU namun dapat pula KPUD.

Jika KPU selaku institusi dimaksudkan untuk menjabarkan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 maka Pilkada langsung dapat saja diselenggarakan oleh KPU.

Secara mandat, KPU dapat menugaskan kepada KPUD–KPUD selaku pelaksana (mandataris) Pilkada langsung di daerah-daerah.

Namun tatkala Pilkada langsung dikaitkan dengan sistem pemerintahan otonomi daerah dalam kaitan negara kesatuan maka beralasan pula manakala pelaksanaan Pilkada langsung pada tataran daerah otonom diselenggarakan oleh KPUD. Pelimpahan kewenangan pemerintahan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintahan Daerah (otonomi) berlangsung secara *delegation of authority*, bukan mandat. Semua beralih kepada daerah otonomi (dengan beberapa kekecualian), termasuk Pilkada langsung. Pembuat Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 membuat konstruksi hukum pelimpahan kewenangan secara *delegation of authority*, dalam rangka penyelenggaraan Pilkada langsung, yakni dari KPU kepada KPUD. Tatkala terjadi pelimpahan kewenangan penyelenggaraan Pilkada langsung atas dasar delegasi maka KPU kehilangan kewenangan dimaksud, semua beralih kepada KPUD.

Pemberian 'wewenang khusus' kepada KPUD selaku penyelenggara Pilkada langsung, sebagaimana dimaksud pada Pasal 1 butir 21 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 bermakna kewenangan atas dasar *delegation of authority*.

Konsekuensi lainnya, ketika disepakati bahwa Pilkada langsung adalah PEMILU menurut Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 maka kewenangan memutus perselisihan tentang hasil Pilkada langsung adalah Mahkamah Konstitusi, menurut Pasal 24 C ayat (1) UUD 1945, bukan MA.

Frasa kalimat konstitusi yang menyebut kewenangan Mahkamah Agung adalah mencakupi, "...wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang", sebagaimana termaktub dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 tidak dapat dipahami sebagai pencakupan kewenangan memutus perselisihan hasil pemilihan umum karena hal dimaksud tidak termasuk *rechtsprekende functie* yang diberikan konstitusi kepada Mahkamah Agung sehubungan dengan mengadili perselisihan hasil pemilihan umum.

Kewenangan lain dari Mahkamah Agung, sebagaimana dimaksud Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 adalah kewenangan yang

diberikan atas dasar undang-undang dalam arti *wet*, *Gesetz*, bukan *constitutionele bevoegheden* dalam arti UUD atau *Grundgesetz*.

*Constitutionele bevoegheden* dalam hal mengadili perselisihan hasil pemilihan umum hanya pada Mahkamah Konstitusi, berdasarkan Pasal 24 C ayat (1) UUD 1945. Kewenangan dimaksud diberikan oleh pembuat konstitusi, tidak dapat disimpangi dengan menyerahkan kewenangan justisial semacamnya kepada *de wetgever*.

Seyogianya Mahkamah mengabulkan semua permohonan Para Pemohon, kecuali yang berpaut dengan Pasal 1 butir 21 Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 manakala status KPUD selaku penyelenggara Pilkada langsung adalah dalam kaitan selaku penerima delegasi.

**2. Prof. H. A. Mukthie Fadjar, S.H., M.S.,** berpendapat sebagai berikut:

1. Meskipun nampaknya tidak ada yang tidak sependapat, bahwa pemilihan kepala daerah secara demokratis seperti yang ditentukan oleh Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 oleh pembentuk UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah ditafsirkan sebagai "*Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan [vide Pasal 24 ayat (5)]*", tetapi nampaknya, paradigma berpikir yang dipakai dalam memaknai pemilihan kepala daerah secara langsung (disingkat Pilkada langsung) bisa berbeda-beda.
2. Pembentuk undang-undang berangkat dari paradigma bahwa Pilkada langsung adalah urusan penyelenggaraan pemerintahan daerah, sehingga termasuk rezim hukum pemerintah daerah dan tak ada kaitannya dengan pemilihan umum (Pemilu) dan rezim hukum Pemilu menurut Pasal 22E UUD 1945, meskipun secara tidak segan-segan mengadopsi prinsip-prinsip hukum pemilu, dan bahkan meminjam aparat Pemilu, yaitu KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota yang merupakan aparat dan bagian yang tak terpisahkan dengan KPU

dengan **diberi baju KPUD** (sehingga lepas ikatannya dengan KPU) dan **ruh independensinya dikurangi** (antara lain harus bertanggung jawab kepada DPRD), untuk menjadi penyelenggara Pilkada langsung. Sementara itu, para Pemohon berangkat dari paradigma bahwa Pilkada langsung tak lain adalah Pemilu, oleh karena itu harus tunduk pada rezim hukum Pemilu, sehingga semua prinsip-prinsip Pemilu harus dianut oleh Pilkada langsung, penyelenggara dan wewenang regulasinya harus ada pada KPU.

3. Ketentuan-ketentuan tentang Pilkada langsung yang didesain pembentuk undang-undang melalui Pasal 56 sampai dengan Pasal 119 UU Nomor 32 Tahun 2004 telah dibuat sedemikian rupa dalam perspektif pemberian peran yang besar kepada Pemerintah (Pusat) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk mengendalikan Pilkada langsung dengan mengabaikan peranan KPU sebagai sebuah lembaga negara yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Pencomotan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dari mata rantai ikatannya dengan KPU dengan diberi label KPUD adalah sebuah desain untuk melumpuhkan kemandiriannya sebagai penyelenggara Pilkada langsung. Sehingga, pengabulan beberapa *petitum* permohonan justru malah akan merusak seluruh desain bangunan Pilkada langsung yang memang bersandar pada sebuah paradigma tertentu. Sebaliknya, permohonan Para Pemohon yang berangkat dari paradigma Pemilu dalam desain Pasal 22E UUD 1945, pengabulan sebagian dari *petitum* permohonannya, tidaklah bermakna apa-apa jika dikaitkan dengan alur penalaran hukum yang mendasari dalil-dalil dalam *positanya*. Oleh karena itu, dalam menyikapi permohonan pengujian pasal-pasal UU Nomor 32 Tahun 2004 yang berkaitan dengan Pilkada langsung tersebut, seharusnya Mahkamah berdiri pada titik tolak yang jelas dan tidak mendua, yaitu bahwa **“Pemilihan kepala daerah (Pilkada) secara demokratis adalah pemilihan kepala daerah secara langsung (Pilkada langsung), Pilkada langsung**

**adalah Pemilu, dan Pemilu adalah Pemilu yang secara substansial berdasarkan prinsip-prinsip yang ditentukan dalam Pasal 22E UUD 1945”.** Dengan titik berdiri yang jelas tersebut, amar putusan Mahkamah akan berada dalam dua alternatif yang ekstrim, yakni:

- Menerima seluruh dalil para Pemohon dengan amar menyatakan seluruh pasal UU Nomor 32 Tahun 2004 yang terkait Pilkada langsung (Pasal 56 sampai dengan Pasal 119) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, jadi bersifat *ultra-petitum*, karena jika hanya sebagian yang dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat justru akan merusak seluruh bangunan hukum Pilkada langsung yang paradigmanya bukan paradigma Pemilu. Putusan *ultra-petitum* pernah dilakukan Mahkamah dalam kasus permohonan pengujian UU Ketenagalistrikan, sebab kalau yang dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat hanya pasal-pasal yang tercantum dalam *petitum* yang *nota bene* adalah “pasal jantung” undang-undang dimaksud, malah akan timbul kekacauan. Maka, apabila “*ruh Pemilu*” dijadikan ruhnya Pilkada langsung, *mutatis mutandis* akan meruntuhkan desain bangunan Pilkada langsung yang semula tidak diberi ruh Pemilu.
- Menerima seluruh dalil dan argumentasi para Pemohon, tetapi amarnya justru sebaliknya, yaitu menolak seluruh *petitum* permohonan, karena memang sangat disayangkan bahwa *petitum* yang dimohonkan tidak “*match*” dengan seluruh dalil dan argumentasi permohonan para Pemohon (mungkin juga para Pemohon memang bingung, sebab *par desain* seluruh bangunan sistem Pilkada langsung tidak bertumpu pada paradigma Pemilu, sehingga jika akan diberi paradigma Pemilu, mestinya Para Pemohon minta seluruh pasal yang terkait Pilkada langsung dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat). Atau, pada dasarnya ingin berada pada titik berdiri (*stand point*) pembentuk undang-undang dengan seluruh paradigmanya, yang

hasilnya pasti juga akan menolak seluruh permohonan para Pemohon.

4. Mahkamah sebagai *“the guardian of constitution”*, seyogyanya memberikan pencerahan dalam membangun sistem ketatanegaraan dan sistem demokrasi Indonesia yang berkelanjutan (*sustainable democracy*), bukan demokrasi yang patah-patah, *“mulur mungkret”*, seperti gelang karet. Sebab, semua demokrasi modern memang melaksanakan pemilihan, **tetapi tidak semua pemilihan adalah demokratis**. Pengalaman Indonesia selama tiga dasa warsa Orde Baru selalu ada ritual pemilihan (Pemilu dan Pilkada), tetapi tidak bisa dikwalifikasi sebagai pemilihan yang demokratis. Apakah kita akan mengulanginya dengan Pilkada langsung versi UU Nomor 32 Tahun 2004? Padahal amanah Konstitusi yang tercantum dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 mengharuskan kepala daerah harus dipilih secara demokratis, yang harus memiliki ukuran-ukuran tertentu, seperti ada tidaknya pengakuan dan perlindungan HAM, adanya kepercayaan masyarakat terhadap Pilkada langsung yang bisa menghasilkan pemerintahan daerah yang *legitimate*, dan terdapat persaingan yang adil dari para peserta Pilkada langsung. Ukuran-ukuran tersebut harus tercermin dalam *electoral laws* (asas, sistem, hak pilih, penyelenggara, dan lain-lain) dan *electoral process* (peserta, pendaftaran pemilih, kampanye, pemungutan suara, penentuan hasil dan penyelesaian sengketa, dan lain-lain).
5. Pada akhirnya, dengan kesadaran bahwa demokrasi adalah sebuah proses yang tidak sekali jadi, maka apa boleh buat, apabila Pilkada langsung yang demokratis yang menjadi obsesi kita selama ini, dengan undang-undang yang sebagian ketentuannya telah dibatalkan oleh Mahkamah, pelaksanaannya justru tidak akan *“seindah warna aslinya”*. Mudah-mudahan, di masa depan, peraturan perundangan-undangan yang terkait Pilkada langsung bisa dibuat lebih responsif yang mampu

menangkap hakikat dan makna pemilihan kepala daerah yang demokratis sebagaimana diamanatkan Konstitusi. *Wallahu 'alam bishawab.*

**3. MARUARAR SIAHAAN, S.H,** berpendapat sebagai berikut :

Permohonan pemohon untuk seluruhnya seyogianya dikabulkan, dengan alasan sebagaimana diuraikan di bawah ini :

Permohonan Para Pemohon sesungguhnya dapat dinilai dan dipertimbangkan dengan menjawab pertanyaan mendasar sebagai berikut:

1. Apakah Pemilihan Kepala Daerah yang diatur dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, sebagai pelaksanaan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, merupakan pemilihan umum sebagaimana dimaksud dan diatur dalam Pasal 22E UUD 1945 atau dipandang hanya termasuk dalam rezim Pemerintah Daerah.
2. Apakah KPUD sebagai penyelenggara pemilihan kepala daerah yang bertanggung jawab kepada DPRD dapat dipandang sebagai independent atau mandiri dalam melaksanakan pemilihan secara langsung, bebas dan rahasia serta jujur dan adil sebagaimana dimaksudkan oleh Pasal 22E ayat (1) dan ayat (5) UUD 1945.

Sebelum menjawab kedua pertanyaan pokok tersebut, maka menjadi penting untuk diuraikan bahwa dalam proses pengujian undang-undang terhadap UUD 1945, maka dalam menemukan arti yang terkandung dalam norma UUD 1945, dilakukan interpretasi dan konstruksi oleh MK sebagai penafsir (*interpreter of the constitution*) dan sebagai pengawal Konstitusi (*guardian of the constitution*), dan batu ujian yang digunakan adalah UUD 1945 itu sendiri.

Salah satu ciri konstitusi sebagai dokumen hukum, adalah bahwa dia dimaksudkan untuk dapat bertahan lama sehingga harus memiliki jangkauan jauh ke depan dengan rumusan yang sifatnya umum agar dapat

menyesuaikan diri kepada perkembangan dan tafsiran tidak hanya didasarkan pada teks UUD maupun maksud pembuat UUD waktu istilah tertentu diadopsi pada saat pembuatan UUD, tetapi harus juga memperhatikan sejarah, keadaan yang berkembang pada waktu pembuatan UUD atau perubahannya, konteks, tujuan, dan struktur dari satu konstitusi. Nilai-nilai, tujuan dan filosofi atau pandangan hidup yang mendasari batang tubuh UUD sebagaimana terlihat dalam pembukaan (*preamble*) merupakan nilai internal yang tidak dapat diabaikan dalam menafsir konstitusi;

Dalam seluruh keadaan itulah kita melihat konstitusi kita dalam kehidupan bangsa dan negara, yang berkembang dan tumbuh (*evolving constitution*) sebagai satu instrumen pemerintahan yang diharapkan bisa bertahan dan mengatur kekuasaan pemerintahan dalam dalil-dalil yang lebih umum, yang membutuhkan pendekatan tidak secara tunggal. Di satu saat pendekatan dan penafsiran dapat lebih bermanfaat dan memenuhi kebutuhan jika dilakukan dengan metode penafsiran tertentu, di lain saat pendekatan kesisteman akan memenuhi kebutuhan dalam perkembangan zaman;

Berdasarkan latar belakang pendirian demikian, akan dinilai dan dipertimbangkan masalah-masalah pokok yang terkandung dalam permohonan para pemohon sebagai berikut:

#### **1. Pemilihan Kepala Daerah masuk rezim Pemilu atau Pemerintahan Daerah.**

Permohonan Para Pemohon yang berpendapat bahwa aturan dalam Pasal 24 ayat (5) UU Nomor 32 Tahun 2004 yang menyatakan “*Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan (3) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan*”, seharusnya termasuk rezim pemilihan umum, sehingga seharusnya pelaksanaan Pasal 18 ayat (4) merujuk pada Pasal 22E ayat (1) dan ayat (5), dimana pemilihan umum

untuk memilih Gubernur, Bupati dan Walikota sebagai Kepala Daerah dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil yang diselenggarakan oleh satu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, bebas dan mandiri.

Tidak dapat dihindari jikalau pendekatan kesisteman juga dijadikan dasar untuk menafsir UUD 1945, maka apa yang menjadi *intent* (maksud) pembuat perubahan UUD 1945 tidak dapat dilihat secara berdiri sendiri, melainkan harus juga mempertimbangkan proses dan sejarah perubahan yang dilakukan secara parsial (bertahap) sehingga konsep yang seharusnya dapat operasional digunakan membangun sistem, tidak menjadi berkurang artinya. Dilihat secara harfiah, terpisahnya pengaturan Pemilihan Presiden/Wakil Presiden, DPR, DPRD dan DPD dari Kepala Pemerintahan Daerah tampaknya seolah-olah tidak keliru mengkategorikan Pilkada bukan termasuk rezim Pemilihan Umum. Tetapi penyebutan anggota DPRD dalam Pasal 22E ayat (2) *a quo* tidak harus ditafsir secara limitatif, karena justru menurut Pasal 3 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004 dinyatakan bahwa "Pemerintah daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3) adalah: (a) pemerintah daerah provinsi yang terdiri atas pemerintah daerah provinsi dan DPRD provinsi; (b) pemerintah daerah kabupaten/kota yang terdiri atas pemerintah daerah kabupaten/kota dan DPRD kabupaten/kota", dalam Bagian Kesatu Bab IV diatur tentang **penyelenggara pemerintahan**, dalam Pasal 19 ayat (2) dinyatakan "penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD". Hal itu telah menyebabkan argumen Pemerintah dalam keterangan tertulisnya tanggal 7 Februari 2005 menjadi tidak tepat dengan menyebut bahwa substansi Pasal 18 ayat (4) berbeda dengan substansi Pasal 22E, meskipun ada unsur yang sama yakni upaya demokratisasi dalam penyelenggaraan ketatanegaraan di Indonesia (halaman 14 keterangan tertulis Pemerintah). Justru hemat kami, argumen tersebut mendukung kebenaran tafsiran bahwa Pilkada

seyogianya dimasukkan dalam Pasal 22E, karena pembuat undang-undang juga dalam Pasal 19 ayat (1) UU *a quo* menyebut secara tegas bahwa “Presiden dan Pemerintah Daerah serta DPRD adalah penyelenggara Negara”, oleh karena mana **kategori Presiden, DPR, DPD, Kepala Daerah dan DPRD** merupakan **penyelenggara negara** yang tidak harus dipisahkan pengertian pemilihannya dalam upaya demokratisasi dalam penyelenggaraan ketatanegaraan di Indonesia yang berlangsung secara nasional dan tidak dibeda-bedakan.

Hal ini timbul karena terjadinya Perubahan UUD secara parsial dimana Pasal 18 ayat (4) merupakan hasil Perubahan Kedua yang berada dalam Bab VI tentang Pemerintah Daerah dan Pasal 22E merupakan hasil perubahan ketiga yang diletakkan dalam bab baru yaitu Bab VIIB tentang pemilihan umum. Sesuai dengan asas perundang-undangan yang berlaku juga dalam Undang-Undang Dasar, seharusnya pembuat undang-undang membaca dan menafsirkan Pasal 18 ayat (4) dalam konteks perubahan ketiga yang menghasilkan Pasal 22E dalam Bab VIIB tersebut, sehingga tidak bisa ditafsir lain bahwa pemilihan Kepala daerah secara demokratis dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 adalah dengan Pemilihan Umum yang dimaksud Pasal 22E Bab VIIB UUD 1945. Jiwa UUD 1945 dalam Pasal 22E Bab VIIB tersebut seharusnya mendasari pelaksanaan Pasal 18 ayat (4) dalam bentuk UU Nomor 32 Tahun 2004. Sistem pemilihan umum dengan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali oleh satu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri, adalah sistem dan asas yang telah ditetapkan oleh Pembentuk UUD 1945 untuk rekrutmen secara demokratis pejabat-pejabat penyelenggara pemerintahan, yang harus menjadi mekanisme standard yang berlaku sama di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Meskipun pemilihan kepala daerah diatur dalam Bab VI UUD 1945 tentang Pemerintah Daerah, namun pemilihan pejabatnya sama dengan Bab III tentang Kekuasaan Presiden yang menyebut pemilihan

Presiden/Wakil Presiden dan Bab VII tentang DPR dan Bab VIIA tentang DPD, masing-masing menyebut juga rekrutmennya dengan pemilihan tetapi kemudian disebut juga dalam Bab VIIB tentang Pemilihan Umum.

Konstitusi adalah kerangka kerja organisasi kenegaraan, yang memuat asas atau prinsip yang pokok, sedang rincian lebih jauh akan dilakukan pembuat undang-undang. Asas atau prinsip tersebut akan menyangkut kategori yang boleh meliputi organ, kewenangan dan proses penetapan orang-orang yang duduk untuk melaksanakan kewenangan tersebut. Oleh karena itu konstitusi dibagi dalam bab-bab sesuai dengan kategori masalah yang diatur. Konstitusi itu bersifat dinamis dan berubah, meskipun diharapkan akan memiliki daya laku yang panjang, karenanya dinamika politik kekuasaan dan kesadaran pengaturannya atau pembatasannya juga menjadi berubah. Dengan mengikuti dinamika tersebut, kategori pengaturan dalam konstitusi juga berubah, tetapi tetap dalam garis besar yang menyangkut organisasi kekuasaan, kewenangan dan dengan perkembangan proses pengangkatan pejabat publiknya melalui pemilihan umum menjadi satu persoalan penting yang membutuhkan pengaturan tersendiri dalam konstitusi. Perubahan, sebagaimana dibuktikan 4 kali perubahan UUD 1945, tidak sekali jadi dan langsung selesai, karenanya boleh terjadi adanya penggalan kategori permasalahan yang tidak diorganisasikan secara serasi dalam bab-bab konstitusi Sejarah Perubahan Pasal 18 UUD 1945 tentang Pemerintah Daerah (Bab VI) yang mengatur bahwa Pemerintah Daerah Propinsi, Kabupaten dan Kota, memiliki DPRD, yang anggotanya dipilih melalui pemilu, tapi Kepala Daerah yang dipilih secara demokratis adalah hasil perubahan kedua. Bab VIIB tentang Pemilihan Umum, lahir melalui perubahan ketiga, tanpa memasukkan pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota secara *expresis verbis* di dalamnya, dipengaruhi Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang baru efektif berlaku 1 Januari 2001, sehingga perubahan ketiga 2001 dipengaruhi undang-undang tersebut. Penafsiran konstitusi yang

dilakukan oleh semua organ, termasuk pembuat undang-undang juga harus melakukan penafsiran ketika membuat undang-undang sebagai perintah UUD, tetapi tetap harus taat asas. Penafsiran atau interpretasi tersebut akan dibimbing oleh *staatsfundamentalnorm* dan cita hukum (*rechtsidee*) “Persatuan Indonesia” yang termaktub dalam Pembukaan UUD 1945. Pemilihan pejabat publik dalam dinamika demokrasi adalah harus dengan standar yang sama yang dapat mewujudkan prinsip dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat sebagai inti pengertian Demokrasi. Pembuat undang-undang harusnya menjabarkan proses pemilihan pejabat penyelenggara pemerintahan, yaitu Presiden/Wakil Presiden, DPR, DPD, DPRD, dan Gubernur, Bupati serta Walikota dalam kelompok kategori yang sama, yang tunduk pada Bab VIIB UUD 1945, dalam undang-undang tersendiri, terpisah dari pengaturan otonomi daerah.

Oleh karenanya, kami dapat membenarkan argumen Para Pemohon dan berpendapat bahwa pemilihan kepala daerah termasuk rezim pemilihan umum, dengan mana bukan saja asas-asasnya diambil alih dalam mekanisme pemilihan kepala daerah, pengaturan dan penyelenggaraannya juga harus tunduk pada sistem dan aturan UUD 1945 dalam Bab VIIB tentang Pemilihan Umum yaitu Pasal 22E ayat (1) sampai dengan ayat (6). Pasal-pasal konstitusi harus dilihat dan dibaca dalam satu-kesatuan konstitusi ketika merancang dan membuat Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, yaitu pasal yang satu dengan pasal yang lain yang menyangkut kategori yang sama harus dilihat dalam satu kesatuan yang harmonis. Jikalau harmonisasi demikian tidak terdapat dalam konstitusi itu sendiri, adalah menjadi tugas Hakim MK untuk melakukannya melalui interpretasi. (Heinrich Scholler, *Notes on Constitutional Interpretation*, hal 19).

Tafsir yang tidak hanya tekstual, melainkan juga kontekstual, historis dan sistematis, dengan mendudukan pasal-pasal UUD 1945 secara serasi dalam satu kesatuan (*principle of the unity of*

*Constitution*), merupakan cara melihat yang seharusnya juga dilakukan oleh pembuat Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, dalam membangun penyelenggaraan ketatanegaraan yang demokratis di negara kesatuan RI yang mengakui otonomi Pemerintah Daerah, dan pilihan kebijakan harus dilakukan dengan batas yang digariskan dalam konstitusi dalam tafsir yang mempertimbangkan struktur konstitusi. Disharmoni yang terjadi antara Pasal 18 ayat (4) dengan Pasal 22E sebagaimana telah diutarakan juga dapat terjadi karena Perubahan Kedua Tahun 2000 masih dipengaruhi adanya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang baru efektif berlaku 1 Januari 2001, sehingga tampaknya dielakkan untuk mengatur pemilihan kepala daerah dalam perubahan UUD 1945 secara berbeda dengan UU Nomor 22 Tahun 1999 yang baru efektif berlaku tahun 2001 tersebut. Hal demikian diperburuk oleh tiadanya waktu yang cukup dalam pembahasan dan penyerapan masukan dari seluruh *stakeholder* secara wajar, karena dibicarakan di akhir masa jabatan DPR tahun 1999-2004, yang menurut Ahli Bivitri Susanti, SH. LL.M “**misterius**”, sehingga harmonisasi yang diharapkan dilakukan tidak terlaksana.

## **2. Penyelenggara Pemilihan Kepala Daerah Yang Independen.**

Konsekwensi pendirian yang membenarkan bahwa pemilihan Kepala Daerah masuk dalam rezim pemilihan umum yang tunduk pada Bab VIIB Pasal 22E ayat (1) sampai dengan ayat (6), membawa akibat hukum dalam pemilihan kepala daerah yang meliputi hal-hal berikut ini:

- a. Penyelenggara pemilihan umum untuk memilih kepala daerah adalah suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri;
- b. KPU beserta KPU Propinsi dan KPU Kabupaten/Kotamadya, yang ditetapkan sebagai penyelenggara pemilihan umum secara nasional, tetap dan mandiri menurut Undang-undang Nomor 12 dan 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum DPR, DPD, DPRD, dan

Presiden/Wakil Presiden juga menjadi penyelenggara pemilihan Kepala Daerah;

- c. Partisipan atau peserta dalam kompetisi rekrutmen jabatan publik tersebut, tidak ikut serta dalam penyelenggaraan dan pengaturan (regulator) pemilihan umum;

Pengertian mandiri atau independen, yaitu melakukan tugasnya secara bebas dari pengaruh pihak manapun adalah satu sistem jaminan untuk memungkinkan adanya penyelenggara yang imparial atau tidak memihak dalam rekrutmen penyelenggara pemerintahan, yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Pemberian independensi pada penyelenggara pemilu dimaksudkan untuk dapat bersikap imparial, merupakan sistem yang harus diberlakukan dalam penyelenggaraan Pilkada tersebut sebagaimana telah dilakukan dalam Pemilihan Umum secara nasional tahun 2004 yaitu secara mandiri juga diatur oleh penyelenggara itu sendiri. Oleh karenanya adanya Peraturan Pemerintah sebagai pelaksanaan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, meskipun dari segi aturan perundang-undangan diperbolehkan sebagai peraturan pelaksanaan undang-undang, akan tetapi sebagai satu sistem dan mekanisme pemilihan umum dalam rekrutmen jabatan publik, merupakan hal yang tidak serasi dengan jaminan demokrasi, dalam pengertian dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Demikian pula ketentuan yang mewajibkan penyelenggara pemilihan kepala daerah yang memberi pertanggung jawaban kepada DPRD, baik keuangan maupun penyelenggaraan pemilihan, adalah merupakan hal yang mengancam sistem jaminan independensi yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar. Peserta atau kompetitor dalam rekrutmen pimpinan penyelenggara pemerintahan, sebagaimana yang dikemukakan ahli dan kami setuju, seyogianya tidak turut dalam proses dan mekanisme seleksi atau pemilihan yang dilakukan;

Desain yang dirancang dalam pemilu nasional, sebagaimana diamanatkan UUD 1945, seharusnya juga menjadi desain yang diberlakukan di tingkat daerah, sehingga tampak adanya kesatuan dan konsistensi sistem yang dianut, tanpa melupakan adanya perbedaan antara daerah yang satu dengan yang lain, terutama yang telah diberi otonomi khusus. Harus menjadi pertimbangan utama, bahwa BabVII B Pasal 22E yang mengatur penyelenggaraan pemilihan umum yang independen, telah melahirkan hak asasi manusia dari warganegara, setidaknya *implied human right*, yang menjadi kepentingan konstitusional warganegara yang harus dilindungi, dengan standar dan acuan yang sama di seluruh wilayah Indonesia. Argumen Pemerintah dan DPR dibangun atas dasar tafsir tekstual untuk menyusun UU Nomor 32 Tahun 2004, sehingga memunculkan paradigma yang tidak bersesuaian dengan sistem yang dikehendaki oleh UUD 1945 dilihat dari seluruh perubahan yang dilakukan dan konteks sistem pemerintahan yang demokratis. Adalah menjadi tugas MK sebagai *interpreter of the constitution* dan *guardian of the constitution* dalam sistem pembagian dan pemisahan kekuasaan Negara, untuk meluruskan tafsir tersebut dan melalui interpretasi tersebut melakukan harmonisasi antara satu pasal dengan pasal yang lain sehingga UUD 1945 dalam empat kali perubahannya memenuhi asas *the unity of constitution*.

Demikian diputuskan dalam rapat permusyawaratan hakim yang dihadiri oleh 9 (sembilan) Hakim Konstitusi pada hari: **Senin, 21 Maret 2005**, dan diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi yang terbuka untuk umum pada hari ini **Selasa, 22 Maret 2005**, oleh kami **Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H.** selaku Ketua merangkap Anggota dan **Prof. Dr. H.M. Laica Marzuki, S.H., Prof. H.A.S. Natabaya, S.H., LL.M, H. Achmad Roestandi, SH, Dr. Harjono, S.H., M.C.L., Prof. H. Abdul Mukthie Fadjar, S.H., M.S., I Dewa Gede Palguna, S.H., M.H., Maruarar Siahaan, S.H.,** serta

**Soedarsono, S.H.**, masing-masing sebagai anggota, dengan dibantu oleh **Teuku Umar, S.H., M.H.**, dan **Widi Astuti, S.H.**, sebagai Panitera Pengganti serta dihadiri oleh Pemohon/Kuasa Pemohon, Pemerintah, Dewan Perwakilan Rakyat, serta Komisi Pemilihan Umum sebagai Pihak Terkait.

**K E T U A**

**Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H.**

**ANGGOTA-ANGGOTA,**

**Prof.Dr.H.M.Laica Marzuki,SH**

**Prof.H.A.S.Natabaya,SH.LL .M**

**H.Achmad Roestandi, SH**

**Prof.H.A.Mukthie Fadjar,SH,M.S**

**Dr. Harjono, SH, MCL**

**I Dewa Gede Palguna, SH, MH**

**Maruarar Siahaan, S.H.**

**Soedarsono, S.H.**

**PANITERA PENGGANTI,**

**Teuku Umar, S.H., M.H**

**Widi Astuti, S.H.**