

BAB III

TINJAUAN TEORITIS

A. Pilkada

Secara sederhana, pemilihan umum didefinisikan sebagai sarana atau suatu cara untuk menentukan orang-orang yang akan mewakili rakyat dalam menjalankan pemerintah. Pemilihan umum didefinisikan juga sebagai sebuah kesempatan ketika warga memilih pejabatnya dan memutuskan apa yang mereka ingin pemerintah lakukan untuk mereka, selanjutnya, dalam Undang-undang No. 8 Tahun 2012.

Di Indonesia pemilu dilaksanakam setiap lima tahun sekali secara efektif dan efisien berdasarkan asas langsung. Umum, bebas, rahasia, jujur dan adil untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden dan Wakil Presiden, serta kepala daerah dan wakil kepala daerah. Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah selanjutnya disebut pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah pemilu gubernur dan wakil gubernur atau bupati dan wakil bupati dan wali kota dan wakil wali kota untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara berlangsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia pemilihan tersebut dilakukan oleh penduduk daerah setempat yang telah memenuhi syarat. Sedangkan dalam PP 49 Tahun 2008.

“Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah selanjutnya disebut pemilihan adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah Provinsi

dan/atau Kabupaten/Kota berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah”.¹

Hal ini menjadi sangat kontras sekarang dimana rakyatlah yang menjadi eksekutor. Siapa yang berhak untuk menjadi duduk menjadi eksekutif di daerahnya. Pertanyaan itulah yang menguatkan bahwa pemilihan kepala daerah langsung merupakan sebuah langkah besar dalam proses demokratisasi yang memberikan ruang yang luas aspirasi dan kebutuhan masing-masing, diharapkan kebijakan-kebijakan dari pemerintah nantinya sesuai dengan harapan dan keinginan rakyat pada umumnya dan dengan lain mendekatkan pemerintah kepada rakyat, hal inilah yang disebut dengan akuntabilitas publik, sesuai dengan pendapat Huntington bahwa akuntabilitas publik ini merupakan salah satu dari parameter terwujudnya demokrasi, disamping adanya pemilihan umum, rotasi kekuasaan dan rekutmen secara terbuka.²

1. Pilkada Sebelum Amandemen UUD 1945

Setiap menjelang pelaksanaan pesta demokrasi pemilu maupun pemilihan kepala daerah, siapapun, dimana-mana pasti membicarakan ihwal pesta demokrasi ini. Maka pilkada sejatinya tidak hanya membicarakan memperbincangkan mengenai penegasan otonomi daerah dan regenerasi kepemimpinan lokal, melainkan juga berbicara dengan bagaimana pemerataan sumber

¹ Peraturan Pemerintah No. 49 Tahun 2008 Tentang perubahan ketiga atas peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

² Ari Pradhanawati, *Pilkada Langsung Tradisi Baru Demokras Lokal*, (Surakarta: KOMPIP, 2006), h. 54.

daya kedepan.³Dimana pun didunia dengan tradisi kehidupan yang demokrasi, pemilu adalah sarana pergantian atau kelanjutan suatu pemerintah.⁴

Pemilihan sistem pilkada merupakan perjalanan politik panjang yang diwarnai tarik-menarik antara kepentingan elite politik dan kehendak publik, kepentingan pusat daerah atau bahkan antara kepentingan nasional dan internasional. Sejak kemerdekaan, ketentuan mengenai pemerintahan daerah (termasuk didalamnya mekanisme pemilihan kepala daerah) diatur dalam sejumlah UU, yaitu mulai UU Nomor 1 tahun 1945, UU Nomor 22 tahun 1948, UU Nomor 1 tahun 1957, UU Nomor 18 tahun 1965, UU Nomor 1974, hingga UU Nomor 22 tahun 1999. UU Nomor 5 tahun 1974 merupakan undang-undang terlama yang berlaku, yaitu pada masa pemerintahan orde baru.

Berdasarkan UU Nomor 1 Tahun 1945, pemilihan kepala daerah dilakukan oleh dewan. Sementara menurut UU Nomor 22 tahun 1948 kepala daerah dipimpin oleh pemerintah pusat dari calon-calon yang diajukan oleh DPRD. DPRD disini berhak mengusulkan pemberhentian seorang kepala daerah kepada pemerintah pusat. Namun sejak UU Nomor 1 Tahun 1957 hingga UU Nomor 5 tahun 1974, ketentuan pilkada disini tidak mengalami perubahan, yaitu mengikuti ketentuan sebagai berikut:

1. Kepala daerah dipilih oleh DPRD

³ Rambe Kamerul Zaman, *Perjalanan Panjang Pilkada Serentak*, (Jakarta: Expose PT Mizan Publika), 2016, H 1-2.

⁴ Nurcholis Madjid, Yusril Ihza Mahendra, *Dari Bilik Suara Ke Masa Depan Indonesia Potret Konflik Politik Pasca Pemilu Dan Nasib Reformasi*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1999), H. 9.

2. Kepala daerah tingkat 1 diangkat dan diberhentikan oleh presiden
3. Kepala daerah tingkat II diangkat dan diberhentikan oleh menteri dalam negeri dan otonomi daerah, dari calon-calon yang diujikan oleh DPRD yang bersangkutan.

Sebenarnya kalo kita lihat lagi di era orde baru ini, berdasarkan undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 pilkada pada masa ini tidak terlepas dari keterlibatan intervensi elite politik dipusat lingkaran kekuasaan presiden.⁵

2. Pilkada Langsung Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 dan beberapa UU perubahan setelah putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Pemilihan Kepala Daerah

Pemilihan umum merupakan persyaratan penting dalam negara demokrasi. Dalam kajian ilmu politik, sistem pemilahn umum diartikan sebagai suatu kumpulan metode atau suatu pendekatan dengan mekanisme prosedural bagi warga masyarakat dalam menggunakan hak pilih mereka.⁶

Pada tanggal 29 september 2004 DPR Periode Tahun 1999-2004 telah menyetujui RUU tentan pemerintah daerah sebagai pengganti UU Nomor 22 tahun1999. Salah satu materi UU ini adalah mengenai pilkada langsung yang dimuat dalam bab IV tentang penyelenggaraan pemerintah, bagian kedelapan dari pasal 56 hingga pasal 119. Pada pokoknya pasal-pasal tersebut

⁵Suharizal, *Pemilukada Relugasi Dinamika Dan Konsep Mendatang*,h.15-16.

⁶Jimly Asshiddqie, *Menegakan Etika Penyelenggara Pemilu*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2013), h. 1.

mengatur tentang pilkada langsung yang menurut ketentuan pasal 233 ayat (1) akan dilaksanakan mulai Juni 2005.

Pilkada sebetulnya merupakan alternatif untuk menjawab hiruk-pikuk, gaduh, kisruh, dan jeleknya proses maupun hasil pilkada secara tidak langsung lewat DPRD di bawah UU Nomor 22 Tahun 1999. Pilkada langsung menjadi kebutuhan mendesak guna mengoreksi sesegera mungkin segala kelemahan dalam pilkada pada masa lalu. Pada dasarnya pilkada bermanfaat untuk menegakan kedaulatan rakyat atau menguatkan demokrasi lokal, baik pada lingkungan pemerinthan (*governance*) maupun lingkungan kemasyarakatan (*civil society*).

Pilkada langsung merupakan perubahan penting dalam proses konsolidasi demokrasi di aras lokal. Setidaknya pilkada langsung di pandang memiliki sejumlah keunggulan dibandingkan dengan sistem rekrutment politik melalui institusi DPRD. Menurut Bintan R. Saragih pilkada langsung tersebut sejalan dengan hal-hal sebagai berikut:

1. Ketentuan pasal 18 ayat (4) UUD 1945 Pasca amandemen, yang menyatakan gubernur, bupati, dan wali kota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
2. Perubahan sistem pemerintahan/politik tingkat pusat, dimana presiden dan wakil presiden dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum, dan presiden tidak lagi bertanggung jawab kepada MPR.
3. Desakan dan tuntutan masyarakat sekarang yang mengarah pada pemilihan langsung kepala daerah dan wakil kepala

daerah oleh rakyat dalam suatu pemilu. Hal ini akan mendukung konsep “good governance”, dimana salah satu unsurnya ialah turut serta nya rakyat dalam pengambilan hak politik.

4. Mencegah atau setidaknya mengurangi “money-politic” dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, karena bagaimanapun kalo kita lihat lagi akan lebih sulit menyogok rakyat yang jumlahnya banyak (rata-rata tiap provinsi, kabupaten dan kota diindonesia diatas 100.000 ribu jiwa dari pada menyogok anggota DPRD yang jumlahnya maksimal 100 orang untuk provinsi, dan kabupaten/kota maksimal 45 orang).⁷
3. UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua UU Nomor 32 Tahun 2004

UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah dibentuk guna menyempurnakan relugasi pilkada langsung pada mulanya dipersiapkan untuk merespon putusan MK Nomor 5/PUU-V/2007 Tanggal 23 juli 2007.

Dalam perkembangannya perubahan juga memuat revisi dan pengaturan baru terhadap sejumlah ketentuan yang dipandang penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah pemilukada. Hal ini dapat dibaca pada huruf c, d dan e konsideran “menimbang” UU Nomor 12 Tahun 2008 sebagai berikut;

⁷Suharizal, *Pemilukada Relugasi Dinamika Dan Konsep Mendatang*, , h. 36-40

- a. Bahwa dalam penyelenggara pemilihan kepala daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah telah terjadi perubahan setelah putusan mahkamah konstitusi tentang calon perseorang.
- b. Bahwa dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah belum diatur mengenai pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah yang mengantikan kepala daerah yang meninggal dunia, mengundurkan diri, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 bulan secara terus-menerus dalam masa jabatan.
- c. Bahwa dalam undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah belum diatur dalam mengenai dalam pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah yang meninggal dunia, berhenti, atau tidak dapat melakukan kewajiban selama 6 bulan secara terus-menerus dalam masa jabatannya.

UU Nomor 12 Tahun 2008 memuat mengatur tentang aturan keterlibatan calon perseorangan dalam pemilukada.⁸ Dalam hal penyelesaian perselisihan atas hasil pemilihan gubernur, bupati dan walikota secara serentak, hukum materil mengatur kompetensi penyelesaian dalam badan peradilan khusus dibentuk sebelum pelaksanaan pemilihan serentak nasional, yang dimulai desember 2015. Penyelesaian perselisishan atas penyelenggara pemilihan kepala daerah secara langsung

⁸Suharizal, *Pemilukada Relugasi Dinamika Dan Konsep Mendatang*,, H. 80

berdasarkan undang-undang No 32 Tahun 2004 jo. Undang-Undang No 12 tahun 2008 juga menjadi kompetensi mahkamah konstitusi. Kewenangan mahkamah konstitusi tersebut merupakan kewenangan peralihan dari mahkamah agung.

Dalam perkembangannya, kewenangan mahkamah konstitusi untuk mengadili sengketa hasil pemilukada dimohonkan uji konstitusionalitas. Mahkamah konstitusi dalam putusan pengujian undang-undang Nomor 97/PUU-XI/2013 menyatakan bahwa pasal-pasal yang mengatur kewenangan untuk mengatur menyelesaikan sengketa hasil pemilukada bertentangan dengan UUD 1945. Meskipun demikian mahkamah konstitusi masih tetap berwenang dalam proses mengadili sampai adanya undang-undang pilkada yang baru.⁹

4. Pilkada Menurut Undang-undang No. 8 Tahun 2012

Undang-undang No 8 tahun 2012 tentang pemilihan umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Undang-Undang ini merupakan sebuah terobosan bangsa untuk mewujudkan negara yang berkeadilan. Setelah disahkan dalam rapat paripurna DPR pada tanggal 12 April 2012 menggantikan undang-undang nomor 10 Tahun 2008, undang-undang ini diharapkan mampu menciptakan lembaga perwakilan yang berkualitas dan menjadi perwujudan seluruh rakyat indonesia.

⁹ Heru Widodo, *Hukum Acara Perselisihan Hasil Pilkada Serentak Di Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Sinar Grafika), h. 2-3.

Dalam undang-undang ini terdapat beberapa perubahan, penyesuaian, dan penambahan substansi yang diatur dalam undang-undang pemilu, antara lain meliputi:

1. Tahapan Pemilu
2. Peserta dan masyarakat mengikuti pemilu
3. Sistem pemilu.
4. Jumlah kursi dan daerah pemilihan
5. Penyusunan daftar pemilih
6. Pencalonan
7. Kampanye
8. Dana kampanye
9. Pemungutan dan penghitungan suara
10. Rekapitulasi Suara
11. Penetapan Hasil Pemilu, Perolehan Kursi
12. Partisipasi Masyarakat
13. Penanganan Laporan Pelanggaran Pemilu
14. Majelis Khusus Tindak Pidana Pemilu
15. Sengketa Tata Usaha Negara Pemilu
16. Perselisihan Hasil Pemilu
17. Ketentuan Pidana¹⁰

5. Pilkada Menurut Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No. 1 Tahun 2014

Dinamika ketatanegaraan di tahun 2014 melahirkan Undan-Undang pilkada yang baru, yakni undang-undang nomer

¹⁰.,memahami UU No. 08 Tahun 2012 Tentang Pemilu DPR DPD dan DPRD'',<https://kpuindragirihulu.wordpress.com>., di aksas pada 02 Okt pukul 13:44 WIB

22 tahun 2014 tentang pemilihan gubernur, bupati dan walikota dan undang-undang nomer 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah. Berlakunya undang-undang tersebut mengubah mekanisme pemilihan, yang semula dipilih langsung oleh rakyat diubah menjadi dipilih DPRD, sedangkan mekanisme tentang penyelesaiannya tidak diatur secara eksplisit. Pada akhirnya undang-undang tersebut hanya berlaku sehari, diundangkan sekaligus dicabut berlakunya pada hari dan tanggal yang sama dengan diterbitkannya peraturan pemerintahan pengganti undang-undang nomor 1 tahun 2014 tentang pemilihan gubernur, bupati dan walikota.¹¹

6. Pilkada menurut Undang-undang No. 1 Tahun 2015

Undang-undang Nomor 1 tahun 2015 tentang penetapan perpu nomor 1 tahun 2014 tentang pemilihan gubernur, bupati dan walikota memiliki catatan sendiri dalam sejarah hukum dan politik nasional. Undang-undang ini lahir penuh lika-liku dan drama serta menjadi bahan tawar menawar politik secara kasat mata setelah terjadi perubahan peta politik.¹²

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 mengatur mekanisme penyelesaian atas perselisihan hasil pemilihan dari melalui lembaga peradilan. Penyelesaian atas perselisihan hasil pemilihan melalui peradilan lembaga dapat ditempuh secara berjenjang melalui pengadilan tinggi dan dapat diajukan ke kasasi

¹¹ Heru Widodo, *Hukum Acara Perselisihan Hasil Pilkada Serentak Di Mahkamah Konstitusi*, , h. 2-3.

¹² Mb Zubakhrum Tjenreng, *Pilkada Serentak Penguatan Demokrasi Di Indonesia*, Jakarta, , h. 16.

Mahkamah Agung. Belum sempat diimplementasikan, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 mengalami perubahan dengan diberlakukannya undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 tanggal 18 maret 2015 tentang perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang penetapan peraturan pemerintah Nomor 1 Tahun 2014 tentang pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang.¹³

7. Pilkada menurut Undang-undang No. 8 Tahun 2015

Setelah menempuh perjalanan panjang penuh lika-liku dan dramatis, Undang-Undang Nomor 1 tahun 2015 akhirnya dapat menjadi landasan hukum bagi pelaksanaan pilkada serentak, meskipun harus diakui bahwa eksistensi undang-undang tersebut masih mengandung banyak kelemahan dan kekurangan baik dari sisi redaksional, sistematika, dan substansi. Minimal undang-undang No.1 Tahun 2015 telah memenuhi tuntutan rakyat bahwa pemegang kedaulatan tetap berada ditangan rakyat, bukan segelintir elit politik. Merespon berbagai usul dan rekomendasi dari masyarakat sipil bagi penyempurnaan undang-undang No 1 Tahun 2015, maka lahirlah undang-undang No 8 Tahun 2015 tentang perubahan atas Undang-Undang No 1 Tahun 2015 tentang pemilihan Gubernur, Bupati dan dan Walikota menjadi Undang-Undang. Dan dapat dikatakan bahwa landasan yuridis pelaksanaan pilkada serentak adalah undang-undang ini.¹⁴

¹³ Heru Widodo, *Hukum Acara Perselisihan Hasil Pilkada Serentak Di Mahkamah Konstitusi*, , h. 4-5.

¹⁴ Mb Zubakhrum Tjenreng, *Pilkada Serentak Penguatan Demokrasi Di Indonesia*, , h. 24-25.

Dijelaskan dalam undang-undang bahwa berdasarkan ketentuan pasal 18 ayat 4 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa Gubernur, Bupati Waliota masing-masing sebagai kepala daerah provinsi kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Ketentuan didalam peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 yang telah ditetapkan menjadi Undan-Undang junto Undang-Undang No 8 tahun 2015 di rasakan masih terdapat inkosistensi dan menyisahkan sebuah kendala, sehingga perlu disempurnakan, antara lain :

a. Penyelenggara pemilihan

Putusan mahkamah konstitusi No. 97/PUU-XI/2013 Menyatakn bahwa Mahkamah Konstitusi tidak mempunyai kewenangan untuk menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan kepala daerah. Putusan ini mengindikasikan bahwa pemilihan kepala daerah bukanlah merupakan rezim pemilihan umumsebagimana dimaksud dalam pasal 22E UUD 1945. Sebagai konsukuensinya, maka komisi pemilihan umum (KPU) yang diatur dalam pasal 22E tidak berwenang menyelenggarakan pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota

Untuk mengatasi masalah konstitulitas penyelenggaran tersebut dan dengan mengingat tidak mungkin menegaskan lembaga penyelenggaraan yang lain, maka diundang-undang ini ditegaskan komisi pemilihan umum (KPU), badan pengawas pemilu

(Bawaslu), beserta jajarannya dan dewan kehormatan penyelenggara pemilu (DKPP). Masing-masing diberi tugas untuk mengawasi, menyelenggarakan, dan menegakan kode etik sesuai fungsi dalam penyelenggara pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota berdasarkan undang-undang.

b. Tahapan Penyelenggaraan pemilihan

Adanya penambahan tahapan penyelenggaraan pemilihan yang diatur dalam perpu, yaitu tahapan pendaftaran bakal calon dan tahapan uji publik, menjadikan adanya penambahan waktu selama 6 bulan dalam penyelenggaraan.

c. Pasangan calon didalam undang-undang ini dijelaskan bertujuan untuk agar lebih terciptanya kualitas gubernur, bupati dan walikota yang memiliki kompetensi, integritas dan kapabilitas.

d. Pemungutan suara secara serentak

Konsepsi pemungutan suara serentak menuju pemungutan suara serentak secara nasional yg diatur dalam perpu harus disempurnakan. Undang-undang ini memformulasikan ulang tahapan menuju pemilu serentak nasional.¹⁵

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tersebut disahkan diundangkan pada tanggal 18 maret 2015 dalam lembaran negara republik indonesia tahun 2015 Nomor 57. Pergulatan politik

¹⁵ Tjahjo Kumolo, *Politik Hukum Pilkada Serentak*, (Jakarta: Expose:PT Mizan Publika), h. 39-41

hukum pilkada itu berujung pada ditetapkannya pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, pasal 1 ayat (1) menjelaskan bahwa “pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota selanjutnya disebut dengan pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat diwilayah propinsi dan kabupaten kota untuk memilih Gubernur Bupati dan Walikota secara langsung dan demokratis.¹⁶

Adapun dalam ketentuan pasal 157 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 ditetapkan bahwa perkara perselisihan dan hasil pemilihan diperiksa dan diadili oleh badan peradilan khusus. Badan peradilan khusus tersebut dibentuk sebelum pelaksanaan pemilihan serentak nasional. Namun tidak ditegaskan berada dibawah lingkungan badan peradilan umum, in casu pengadilan negeri atau pengadilan tata usaha negara, ataupun peradilan tata negara, sepanjang badan peradilan khusus belum dibentuk, mahkamah konstitusi diberi kewenangan untuk memeriksa dan mengadili perkara perselisihan hasil pemilihan serentak.¹⁷

8. Dinamika Pembentukan Undang-undang Pilkada

1. Pembentukan Pemilihan Kepala Daerah (PILKADA) Di Masa Orde lamadan Orde baru

Soal pemilihan langsung, dalam sejarah pembentukan konstitusi indonesia pernah dibahas dalam rapat besar Badan Penyelidikan Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia

¹⁶ Heru Widodo, *Hukum Acara Perselisihan Hasil Pilkada Serentak Di Mahkamah Konstitusi*, , h. 5

¹⁷ Heru Widodo, *Hukum Acara Perselisihan Hasil Pilkada Serentak Di Mahkamah Konstitusi*, , h. 5-6

(BPUPKI) . Dalam pembahasan lanjutan tentang rancangan undang-undang dasar tanggal 15 juli 1945, soekiman Wirdjosandjojo, salah satu seorang anggota BPUPKI mengungkapkan, karena negara indonesia berbentuk republik, maka kedaulatan rakyat harus diakui sebagai asas pemerintahannya. Dengan kecerdasan rakyat indonesia, dan sementara dipilih langsung oleh rakyat. Maka sejak Presiden Soekarno sebagai presiden periode pertama di masa orde lama sampai dengan Presiden Soeharto sebagai presiden periode berikut dimasa orde baru, yang berkuasa selama 35 tahun, kesemuanya dipilih oleh majelis permusyawaratan rakyat (MPR).¹⁸

Perubahan politik indonesia pasca berakhirnya kekuasaan orde baru selama 32 Tahun (1967-1998) antara lain di tandai dengan reformasi konstitusi yang mengatur sistem ketatanegaraan indonesia. Konstitusi indonesia , yakni undang-undang dasar negara republik indonesia 1945 yang ditetapkan pada tanggal 18 agustus 1945 telah diubah sebanyak 4 kali. Dua instrumen politik penting yang menjadi kebijakan, yakni pemilihan umum yang demokratis dan kebijakan otonomi daerah atau desantralisasi (*decentralisation*) dimana salah satu langkah fundamental dalam kebijakan desentralisasi adalah pelaksanaan pemilihan umum lokal atau pilkada adalah salah satu indikator keberhasilan demokrasi dari sebuah negara transisi seperti indonesia.¹⁹

¹⁸ Heru Widodo, *Hukum Acara Perselisihan Hasil Pilkada Serentak Di Mahkamah Konstitusi*,,, h. 8

¹⁹MB. Zubakhrum Tjenreng, *Pilkada Serentak*,,..... , h. 1.

2. Pembentukan Kepala Daerah Secara Langsung

Memasuki Era Reformasi, terjadi perubahan Undang-Undang Dasar 1945, yang salah satunya mengubah mekanisme pemilihan langsung untuk memilih presiden dan wakil presiden serta untuk mengisi kursi lembaga legislatif. Penyelenggaraan pemerintah menganut sistem demokrasi konstitusional. Mekanisme pengisian jabatan politik tertentu dalam pemerintah dipilih secara langsung oleh rakyat. Pemilihan terhadap mekanisme pengisian tersebut pengisian jabatan politik tertentu dengan cara pemilihan langsung tidak lain agar pemerintahan yang terbentuk mempunyai legitimasi luas.

Gagasan mengenai pemilu langsung telah muncul pada saat rapat-rapat perumusan perubahan UUD 1945 di badan pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat. Pada saat badan pekerja majelis permusyawaratan rakyat ke-2 tanggal 6 oktober 1999, Hamda Zoelva dan Vincent Radja, mewacanakan perlunya pemikiran baru tentang Tap MPR Nomor II/MPR//1973 yang mengatur tata cara pemilihan presiden yang menghasilkan pemilihan legitimasi yang luas.

Mekanisme pengisian jabatan kepala daerah dilakukan dengan cara dipilih secara demokratis. Pengertian dipilih secara demokratis mempunyai makna yang fleksibel, bisa dipilih secara langsung oleh rakyat adalah demokratis, dipilih melalui DPRD juga sama Demokratisnya. Terdapat beberapa istilah untuk menyebut beberapa cara pengisian jabatan di pemerintahan daerah. Sebagai bagian dari otonom daerah berdasarkan Undang-

Undang No 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah, pengisian jabatan kepala daerah atau yang dikenal dengan sebutan pilkada.

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang penyelenggaraan pemilu, mekanisme pengisian jabatan dengan pilkada bukan lagi menjadi bagian dari otonomi daerah, tetapi menjadi bagian dari pemilu, yang penyelenggaranya dibawah kordinasi KPU secara nasional. Istilah pilkada pun berubah menjadi pemiliha umum kepala daerah atau disebut pemilukada.²⁰

Keberhasilan indonesia menyelenggarakan pemilu nasional (sejak tahun 1999) dan pilkada (sejak tahun 2005) oleh Henk Schulte Nordholt disebut sebagai The Consolidation Of Electoral Democracy), karena berlangsungnya pemilu secara luar biasa di tingkat kabupaten/kota, provinsi dan nasional. Pemilihan kepala daerah (PILKADA) Langsung dengan demikian merupakan proses politik yang tidak saja merupakan mekanisme politik untuk mengisi jabatan demokratis (Melalui Pilkada), tetapi juga implementasi sebuah pelaksanaan otonomi daerah atau desentralisasi politik yang sesungguhnya.²¹

3. Dinamika Pembentukan Menuju Pilkada Serentak.

Konstelasi politik lokal di indonesia segera berubah, hiruk pikuk perdebatan panjang soal langsung tidaknya penyelenggaraan pilkada pun berakhir. Kemelut politik hukum itu menemukan muaranya. Melalui rapat paripurna, DPR

²⁰ Heru Widodo, *Hukum Acara Perselisihan Hasil Pilkada Serentak Di Mahkamah Konstitusi*, , , h. 9-12.

²¹ MB. Zubakhrum Tjenreng, *Pilkada Serentak*, , h. 1.

mengesahkan perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 mengenai pemilihan kepala daerah (PILKADA) menjadi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 dan diubah lagi menjadi perubahan kedua menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 dengan sejumlah revisi. Undang-undang ini menegaskan bahwa pilkada dilaksanakan secara langsung dan serentak.²²

Perubahan fundamental dan fenomenal telah terjadi pada sistem pemerintahan di Indonesia yang ditandai dengan bergulirnya mekanisme pemilihan kepala daerah (PILKADA) langsung sejak 1 Juni 2005. Dapat dikatakan pilkada langsung merupakan buah dari reformasi yang diperjuangkan segenap komponen bangsa. Sebelumnya reformasi juga telah membuahkan pemilihan presiden-dan wakil presiden secara langsung pada 2004. Dengan pilkada langsung, harapan pemilihan langsung itu tidak hanya bergulir pada level nasional, tetapi juga kini dilakukan hingga level daerah diseluruh Indonesia.

Tuntutan masyarakat untuk melaksanakan pilkada langsung disebabkan karena pemilihan kepala daerah melalui sistem perwakilan sebelumnya dianggap tidak demokratis, yakni hanya dipilih oleh puluhan anggota DPRD. Padahal dalam proses rekrutment pemimpin yang demokratis, setiap individu mempunyai hak otonomnya dalam menentukan pemimpinnya sendiri. Pemilihan kepala daerah dengan cara menggadaikan suara rakyat kepada DPRD, selain tidak dianggap mempunyai

²² Tjahjo Kumolo, *Politik Hukum Pilkada Serentak*, (Jakarta : Expose PT Mizan Publika 2015), h. 11.

legitimasi sosial secara kolektif (dukungan mayoritas masyarakat), proses pemilihan pun menjadi praktek-prektek politik uang (money politic), dan pada akhirnya melahirkan pemimpin bermental korup. Kini saatnya publik memilih sendiri pemimpinnya, bukan pemimpin yang dari hasil rekayasa petualang-petualang politik.²³

Dengan hiruk pikuk pemilihan gubernur, bupati dan walikota yang dilakukan secara langsung oleh rakyat sejak tahun 2005. Ini juga sekaligus mengubah Undang-Undang pilkada menjadi UU (No 22 Tahun 2014) tentang pemilihan gubernur bupati dan walikota. Alasannya, dalam UU tersebut, yang dipilih hanya gubernur, bupati dan walikota, tidak berpasangan bersama wakilnya. Pengesahan RUU Pilkada yang memuat redaksi pilkada melalui DPRD menuai pro dan kontra dari masyarakat. Pihak yang pro menganggap pilkada langsung yang digelar sejak tahun 2005 itu telah menyedot *financial and social cost* yang sangat besar, tetapi tidak berbanding lurus dengan dampak positif yang dirasakan masyarakat akar rumput. Sedangkan pihak yang kontra menganggap pilkada melalui DPRD dibuat untuk kepentingan tertentu dan bagian dari kongkalikong pihak tertentu.²⁴

Wacana Pilkada serentak ini berangkat dari keinginan untuk menyederhanakan sistem pelaksanaan dan menghemat anggaran. Pasalnya selama ini, penyelenggaraan pemilu dan

²³MB. Zubakhrum Tjenreng, *Pilkada Serentak*, , h. 90

²⁴Rambe Kamerul Zaman, *Perjalanan Panjang Pilkada Serentak*, , h. 37

pilkada banyak menguras anggaran negara maupun daerah. Mayoritas penggunaan anggaran pemilu adalah untuk honor petugas; mulai dari KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS hingga Bawaslu dan Panwaslu. Artinya semakin besar pemilu dan pilkada diselenggarakan maka semakin besar pula anggaran biaya yang diperlukan, dan semakin sedikit pemilu maupun pilkada yang diselenggarakan dengan hasil yang sama maka anggaran yang dibutuhkan juga semakin sedikit.²⁵

B. Pelanggaran Pemilihan Umum

Sesuai dengan ketentuan Undang-undang Pemilu, khususnya pada Bab XIV, kita dapat mengklarifikasi penyimpangan atau pelanggaran dan sengketa pemilu menjadi tiga kelompok, yaitu:

1. Pelanggaran Administrasi
2. Pelanggaran aturan pemilu yang mengandung unsur pidana atau bisa di sebut dengan tindak pidana pemilu
3. Sengketa Pemilu.²⁶

1. Pelanggaran Administrasi Pemilu

Pelanggaran administrasi pemilu adalah pelanggaran terhadap ketentuan Undang-undang Pemilu yang *bukan* merupakan ketentuan pidana pemilu dan terhadap ketentuan lainyang diatur dalam peraturan KPU.ketentuan dan persyaratan menurut Undang-undang pemilu tentu saja bisa berupa ketentuan-

²⁵Tjahjo Kumolo, *Politik Hukum Pilkada Serentak*, , h. 81

²⁶Topo Santoso dan Didik Supriyanto, *Mengawasi Pemilu Mengawal Demokrasi*, (Jakarta Utara: PT RajaGrafindo Persada),h.89

ketentuan dan persyaratan-persyaratan yang diatur, baik dalam Undang-undang pemilu maupun dalam keputusan-keputusan KPU yang bersifat mengatur sebagai aturan pelaksanaan dari Undang-undang pemilu.

Mengacu pada pemahaman seperti ini, tentu saja jumlah dari pelanggaran administrasi ini sangat banyak. Sebagai contoh dari ketentuan menurut Undang-undang pemilu adalah: Untuk dapat menggunakan hak memilih, Warga Negara Republik Indonesia harus terdaftar sebagai pemilih. Dengan ketentuan seperti ini, apabila ada orang yang tidak terdaftar sebagai pemilih ikut memilih pada hari pemungutan suara, artinya telah terjadi pelanggaran administrasi. Contoh dari persyaratan Undang-undang pemilu adalah: syarat pendidikan, syarat usia pemilih, dan sebagainya. Ketentuan dan persyaratan juga banyak dijumpai dalam keputusan KPU. Misalnya mengenai kampanye pemilu, dimana terdapat banyak pelanggaran administrasi seperti menyangkut tempat-tempat pemasangan atribut kampanye, larangan membawa anak-anak dibawah 7 tahun atau larangan berkonpoy lintas daerah.

Dalam hal penyelesaian tindak pidana pemilu, Undang-undang memberikan aturan atau mekanisme mulai dari pelaporannya, penyidikan, penuntutan, hingga peradilannya (paling tidak ditentukan batasan waktunya), serta penyelesain tindak pidana pemilu yang juga memberi aturan mengenai batasan waktu, bahkan juga tahapan penyelesaian sengketanya. Sebaliknya, pada pelanggaran administrasi ini, Undang-undang pemilu hanya menyatakan bahwa laporan yang merupakan

pelanggaran administrasi diserahkan kepada KPU. Jadi tidak jelas bagi mana KPU menyelesaikan pelanggaran administrasi ini serta berapa lama KPU dapat menyelesaikannya.

Pelanggaran administrasi pemilu diteruskan kepada KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota sesuai tingkatannya paling lama 1 (satu) hari setelah diputuskan oleh pengawas pemilu. Penerusan laporan dilampiri dengan salinan laporan pelapor dan hasil kajian terhadap laporan.

Beberapa contoh pelanggaran administrasi pemilu adalah sebagai berikut :

1. Pemasang alat peraga beserta kampanye
2. Poster
3. Bendera
4. Umbul-umbul
5. Spanduk
6. Dan lain sebagainya dipasang sembarangan.

Undang-undang melarang pemasangan alat peraga ditembat ibadah, pendidikan, lingkungan kantor pemerintahan: peraturan KPU melarang penempatan alat peraga kampanye dijalan-jalan utama atau protokol dan jalan bebas hambatan atau jalan tol. Arak-arakan atau konpoy menuju dan meninggalkan lokasi kampanye rapat umum dan pertemuan terbatas tidak diberitahukan sebelumnya kepada polisi sehingga tidak memiliki kesempatan untuk mengatur perjalanan konpoy. Selain itu, peserta konpoy sering keluar dari jalur yang ditetapkan oleh panitia. Kampanye rapat umum dilakukan melebihi waktu yang ditentukan. Kampanye melintasi batas daerah pemilihan.

Perubahan jenis kampanye, dalam hal ini KPU dan peserta pemilu menetapkan bahwa parpol tertentu melakukan kampanye terbatas ditempat tertentu, namun dalam pelaksanaannya kampanye terbatas tersebut berubah menjadi kampanye rapat umum yang pada akhirnya juga diikuti oleh arak-arakan.

Pasal 138

Pelanggaran Administrasi pemilihan meliputi pelanggaran terhadap tata cara yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilihan dalam setiap tahapan pemilihan

Pasal 139

- 1) Bawaslu Provinsi dan/atau Panwaslu Kabupaten/Kota membuat rekomendasi atas hasil kajian sebagai mana telah diatur dalam pasal 134 ayat 5 terkait pelanggaran pemilihan.
- 2) KPU Provinsi dan/atau Panwaslu Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti rekomendasi Bawaslu Provinsi dan/atau Panwaslu Kabupaten/Kota Sesuai tingkatannya.
- 3) KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota penyelesaian pelanggaran administrasi pemilihan berdasarkan rekomendasi Bawaslu Provinsi dan/atau Panwaslu Kabupaten/Kota sesuai dengan tingkatannya.

Pasal 140

- 1) KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota menyelesaikan pelanggaran administrasi sebagai mana dimaksud Pasal 139 ayat 2 paling lama 7 (tujuh) hari sejak rekomendasi Bawaslu Provinsi dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota diterima.
- 2) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyelesaian pelanggaran administrasi pemilihan diatur dalam peraturan KPU.

Pasal 141

Dalam Hal KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PKK, PPS, atau peserta pemilihan tidak menindaklanjuti rekomendasi Bawaslu Provinsi dan/atau Panwaslu Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 139 ayat (2), Bawaslu Provinsi dan/atau

Panwaslu Kabupaten/Kota memberikan sanksi peringatan lisan atau peringatan tertulis.²⁷

2. Pelanggaran Kode Etik Pemilihan Umum

Pelanggaran kode etik adalah pelanggaran terhadap prinsip-prinsip moral dan etika penyelenggara pemilu yang berpedoman kepada sumpah dan/atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara pemilu dan asas penyelenggara pemilu yang diberlakukan dan ditetapkan oleh KPU. Maksud kode etik adalah untuk menjaga kemandirian, integritas, akuntabilitas, dan kredibilitas penyelenggara pemilu. Sedangkan tujuan kode etik adalah memastikan terselenggaranya pemilu secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.

Menurut Undang-undang No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No. 1 Tahun 2014 tentang pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota. untuk memeriksa pengaduan dan/atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU dan anggota KPU Provinsi, dibentuk Dewan Kehormatan KPU yang bersifat *ad hoc* yang ditetapkan dengan keputusan KPU. Dewan Kehormatan KPU terdiri atas seorang ketua merangkap anggota dan anggota. Berdasarkan hasil pemeriksaan, Dewan Kehormatan KPU menetapkan rekomendasi yang bersifat mengikat. KPU wajib melaksanakan rekomendasi Dewan Kehormatan KPU.

²⁷ Pasal 138, 139, 140, 141 Undang-undang No. 1 Tahun 2015 tentang Undang-undang No. 1 Tahun 2015 tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti Undang-undang No. 1 Tahun 2014 tentang pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

Pasal 136

Pelanggaran Kode Etik penyelenggaraan pemilihan adalah pelanggaran terhadap etika penyelenggara pemilu yang berpedoman dalam sumpah dan.atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara pemilihan.

Pasal 137

- 1) Pelanggaran Kode Etik penyelenggara pemilihan sebagai mana dimaksud didalam pasa 136 diselesaikan oleh DKPP.
- 2) Tata cara penyelesaian pelanggaran kode etik penyelenggaraan pemilihan sebagaimana dimaksud perundang-undangan mengenai penyelenggara pemilihan umum.²⁸

Hal ini kemudia berubah, didalam Undang-undang penyelenggara pemilu yang lahir tahun 2011, Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (yang memeriksa pelanggaran kode etik, baik untuk KPU maupun Bawaslu) atau disingkat DKPP bersifat permanen dan bertugas menangani pelanggaran kode etik serta berkedudukan di Ibukota Negara. Keanggotaannya pun lebih beragam, yaitu ada unsur KPU, Bawaslu, Partai Politik, Masyarakat, dan unsur Pemerintah.²⁹

3. Pelanggaran Tindak Pidana Pemilu

Sebelum lebih jauh mengulas pentingnya pengaturan tindak pidana pemilu, terlebih dahulu disinggung perihal istilah dan definisi tindak pidana pemilu. Secara umum, istilah tindak pidana pemilu merupakan terminologis yang sama atau menjadi

²⁸ Pasal 136, 137 Undang-undang No. 1 Tahun 2015 tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti Undang-undang No. 1 Tahun 2014 tentang pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

²⁹ Utama Sandjaja, *Penanganan pelanggaran pemilu*, (jakarta: kemitraan bagi pembaruan tata pemerintah, 2011),h. 16

bagian dari tindak pidana dalam rezmi hukum pidana. Istilah lain untuk “Tindak Pidana” adalah “Perbuatan Pidana” atau “Delik” yang dalam bahasa Belanda disebut *Strafbaar Feit*. Jika dikaitkan dengan pemilu, maka dapat diistilahkan dengan delik pemilu atau tindak pidana pemilu.

Dengan menggunakan istilah delik atau tindak pidana pemilu, ia akan menjadi spesifik, yaitu hanya terkait perubahan pidana yang terjadi dalam proses penyelenggaraan pemilu. Dalam arti, istilah tindak pidana pemilu diperuntukan bagi tindak pidana yang terjadi dalam atau hubungan dengan tahapan-tahapan pemilu.

Berdasarkan definisi tersebut, perbuatan/tindakan yang dapat dinilai sebagai tindak pidana pemilu adalah perbuatan yang dikriminalisasi berdasarkan Undang-undang pemilu, sesuai dengan definisi itu, juga dapat dipahami bahwa tindak pidana pemilu adalah pelanggaran terhadap suatu kewajiban, hal mana pelanggaran tersebut diancam sanksi pidana dalam Undang-undang pemilu.

Lebih jauh kriminalisasi atas perbuatan tertentu sebagai tindak pidana pemilu dibagi menjadi dua kelompok, yaitu: pelanggaran dan kejahatan. Hanya saja, Undang-undang legislatif tidak mendefinisikan secara spesifik apa yang dimaksud dengan tindak pidana dalam bentuk pelanggaran dan apa pula cukupan/definisi tindak pidana kejahatan. Undang-undang ini hanya mengatur bentuk-bentuk perbuatan yang dikategorikan

sebagai pelanggaran dan juga kejahatan yang satu sama lain sulit untuk membedakannya secara pasti.³⁰

Tindak pidana pemilu adalah perbuatan melanggar ketentuan-ketentuan pemilu sebagaimana diatur dalam Undang-undang pemilu yang diancam dengan sanksi pidana.³¹ Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa Indonesia adalah Negara berdasarkan atas hukum, maka setiap tindak pidana yang terjadi seharusnya diproses melalui jalur hukum, jadi hukum dipandang sebagai satu-satunya sarana bagi penyelesaian terhadap suatu tindak pidana.³² Djoko Prakoso mendefinisikan tindak pidana pemilu adalah setiap orang, badan hukum, ataupun organisasi yang dengan sengaja melanggar hukum, mengacaukan menghalang-halangi atau mengganggu jalannya pemilihan umum yang diselenggarakan menurut Undang-undang.³³

Kitab Undang-undang hukum pidana (KUHP) di Indonesia yang merupakan peninggalan Belanda telah dibuat lima pasal substansinya adalah tindak pidana pemilu tanpa menyebutkan sama sekali apa yang dimaksud tindak pidana pemilu.³⁴ Pembentukan KUHP kita tidak memberikan suatu

³⁰ Khairul Fahmi, *Sistem Penanganan Tindak Pidana Pemilu*, (Jakarta: PUSaKO, 2015), h. 266.

³¹ Topo Santoso, DKK, *Penegakan Hukum Pemilu, Praktek pemilu 2004, Kajian Pemilu 2009-2014*, (Jakarta, PT Raja Grindo Persada, 2006),h.90

³² S.R. Sianturi, *Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia dan Penerapannya*, (Jakarta: Storia Grafika, 2002),h.204

³³ Djoko Prakoso, *Tindak Pidana Pemilu*, (Jakarta: Sinar Harapan,1987),h.148

³⁴ Topo Santoso, *Tindak pidana Pemilu*, (Jakarta;Sinar Grafika, 2006),h. 1

penjelasan tentang apa yang dimaksud tindak pidana pemilu, sehingga didalam doktrin menimbulkan berbagai pendapat tentang apa yang dimaksud tindak pidana pemilu.³⁵ Tindak pemilu adalah perbuatan melanggar ketentuan-ketentuan pemilu sebagaimana telah diatur dalam Undang-undang pemilu yang direncanakan dengan sanksi pidana.³⁶

Pasal 145

Tindak pidana pemilihan merupakan pelanggaran atau kejahatan sebagaimana diatur dalam Undang-undang ini.³⁷

³⁵ Sintong Silaban, *Tindak pidana Pemilu suatu tinjauan dalam rangka mewujudkan pelaksanaan pemilu yang jujur dan adil*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1992),h. 48.

³⁶ Topo Santoso, DKK, *Penegak Hukum Pemilu*, (Jakarta: 2006), h. 90.

³⁷ Undang-undang No. 1 Tahun 2015 tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti Undang-undang No. 1 Tahun 2014 tentang pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.