

**ANALISIS PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI
PADA PERKARA
PENGUJIAN UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004
TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH
TERHADAP
UNDANG-UNDANG DASAR 1945**

Oleh: **M. Guntur Hamzah** *)

A. Pendahuluan

Ada hikmah yang dapat dipetik dibalik putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MKRI) pada perkara pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) adalah bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung (Pilkada) berada di bawah rezim hukum pemerintahan daerah, sehingga persoalan hukum (korupsi) yang menimpa pimpinan Komisi Pemilihan Umum (KPU) tidak mengganggu pelaksanaan Pilkada di berbagai daerah.

Coba bayangkan, apabila Pilkada berada di bawah rezim hukum Pemilihan Umum (Pemilu), maka dapat dibayangkan bukan main repot dan menggangukannya pelaksanaan Pilkada di daerah-daerah, sebab di satu sisi, Pilkada harus berjalan lancar, tertib dan aman, di bawah pelaksanaan, regulasi, koordinasi, dan supervisi dari KPU, di sisi lain, para petinggi KPU diperiksa oleh KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi) atas dugaan korupsi tentunya. Bagaimana mungkin pelaksanaan Pilkada disetiap daerah yang dilakukan secara serentak di beberapa daerah dapat terlaksana dengan baik, lancar, tertib dan aman, sedangkan pelaksanaannya (KPU) sedang menghadapi pemeriksaan –yang tentu saja—menyita perhatian dan konsentrasi KPU sebagai penyelenggara Pilkada (seandainya kewenangan itu diberikan kepada KPU). Dalam kaitan ini, dapat dikatakan kondisi tersebut membawa hikmah bahwa pelaksanaan Pilkada terhindar dari ketidaklancaran karena masalah dugaan korupsi yang menimpa anggota, mantan anggota dan staf KPU yang hingga kini masih dalam proses hukum yang berlaku.

*) Penulis adalah Sekretaris Umum Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara (AP-HTN/HAN) Komda Sulawesi Selatan.

Terlepas dari proses hukum yang menimpa KPU, masalah Pilkada dalam perspektif “*judicial review*” Mahkamah Konstitusi merupakan masalah yang krusial sekaligus strategis dalam upaya menata konsep pemilihan umum (*general election*) secara komprehensif. Hal ini akan menjamin kemandirian Rezim Pemilu dari Rezim Pemerintahan. Selain itu UU Komprehensif Pemilu ini akan dapat mengurangi inkonsistensi yang timbul dari adanya tiga undang-undang yang berbeda yang mengatur penyelenggaraan Pemilu.

Dalam pandangan Cetro (*Centre for Electoral Reform*) –sebagai salah satu pemohon uji materil UU Nomor 32 Tahun 2004—merilis bahwa pemilihan umum (Pemilu) adalah salah satu tonggak demokrasi yang berfungsi sebagai instrumen rekrutmen politik serta memfasilitasi proses sirkulasi elit politik. Tanpa proses rekrutmen dan sirkulasi yang berjalan secara periodik dan berdasarkan prinsip pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, maka demokrasi akan berakhir. Pemilu juga mempunyai fungsi kontrol terhadap kekuasaan yang cenderung untuk bersifat absolute apabila tidak dikontrol dan diperbaharui. Tanpa pemilu maka terbuka peluang terjadi diktum politik : *power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely* (kekuasaan cenderung korup dan kekuasaan absolut pasti akan korup).

Pemilu memfasilitasi proses seleksi dan kompetisi untuk jabatan - jabatan publik seperti Presiden dan Wakil Presiden, DPR-RI, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota dan Kepala Daerah; yaitu Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota. Secara prinsipil, semua jabatan publik di atas setara dalam hal tuntutan tanggungjawab dan akuntabilitas publik sehingga seharusnya proses pemilu untuk menduduki jabatan tersebut tidak dibedakan.

UUD 1945 mengatur tentang aas pemilu yang dituangkan dalam Pasal 22E ayat (1) yang kemudian diatur juga dalam Pasal 2 UU No. 12 tahun 2003 yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. **Langsung dan oleh rakyat**, adalah prinsip dasar demokrasi. Sehingga dengan kata lain, apabila sudah ditegaskan **dipilih langsung oleh rakyat**, maka proses dan rezimnya masuk kategori Pemilihan Umum. Prinsip pemilihan langsung untuk jabatan Presiden dan Wakil Presiden telah diatur oleh UUD 1945 dalam Pasal 6A serta

dalam UU No.23/2003 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Sedangkan untuk Pemilihan Kepala Daerah, UUD 1945 menyatakan dalam Pasal 18 bahwa : *Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.* Definisi demokratis berupa pemilihan langsung oleh rakyat ditegaskan dalam UU No.32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, dalam **Pasal 24 ayat (5)** :

“Kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan.”

Prinsip pemilihan kepala daerah secara langsung juga ditegaskan pada **Pasal 56 ayat 1** yang berbunyi :

“Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.”

Dengan demikian dapat dipastikan bahwa baik UUD 1945 maupun UU No.32/2004 telah mengakui bahwa Pemilihan Kepala Daerah adalah Pemilihan Umum. Untuk menjamin dan memastikan suatu pemilu yang demokratis, selain diterapkannya asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, juga diperlukan **pemisahan yang tegas antara rezim pemilu dengan rezim pemerintahan.** Pemisahan ini penting agar proses pemilu dan proses pemerintahan tidak saling mempengaruhi sehingga hasil pemilu maupun kebijakan pemerintahan tidak mencerminkan proses demokrasi yang murni sebagai perwujudan kedaulatan rakyat sebagaimana digariskan pada UUD 1945 Pasal 1 ayat 2.

Pemohon berpendapat bahwa aturan mengenai Pemerintahan Daerah sebagaimana digariskan dalam Pasal 18 UUD 1945, terutama mengenai Pemilihan Kepala Daerah **tidak dapat dipertentangkan** dengan aturan mengenai Pemilihan Umum sebagaimana diatur dalam Pasal 22E UUD 1945. Kedua pasal tersebut mengatur dua rezim yang berbeda : Pasal 18 mengatur Rezim Pemerintahan Daerah, sedangkan Pasal 22 mengatur mengenai Rezim Pemilu. Pasal 18 hanya mengatur mengenai sistem pemilihan kepala daerah, yaitu secara demokratis. Sedangkan Pasal 22E mengatur mengenai prosedur

penyelenggaraan pemilu, yang menurut pemohon termasuk pula penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Kedua pasal tersebut mencerminkan bahwa UUD 1945 berupaya untuk memisahkan rezim pemerintahan dengan rezim pemilu sesuai dengan azas tata negara di negara demokrasi.

B. Rumusan Masalah:

- (1). Apakah benar penyelenggaraan Pilkada di bawah rezim hukum Pemilu atau pemerintahan daerah?
- (2). Konsekuensi yuridis apa yang timbul, jika Pilkada berada di bawah rezim hukum Pemilu atau Pemda?
 - (a) Siapa yang berwenang mengeluarkan regulasi Pilkada?
 - (b) Kepada siapa KPUD bertanggung jawab?
 - (b) Bagaimana menyelesaikan sengketa Pilkada?

C. Duduk Perkara

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).

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.

Para Pemohon yang terdiri atas 5 yayasan yang menaruh perhatian terhadap pembaruan pemilu (*electoral reform*) dan 21 KPU Provinsi (KPUD) 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.”

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.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, petitum pemohon 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.

D. Putusan MKRI

Terhadap gugatan tersebut di atas, Mahkamah Konstitusi RI menimbang dan memutuskan melalui Putusan MKRI Nomor **072-073/PUU-II/2004**, sebagai berikut:

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 berkait 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

1. Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk sebagian;
2. 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**;
3. Menolak permohonan para Pemohon untuk selebihnya;
 4. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya;

E. Analisis dan Pembahasan

Putusan Mahkamah Konstitusi atas pemilihan kepala daerah secara langsung dinilai sejumlah kalangan sebagai putusan "banci" atau tanggung. MK selaku mahkamah tertinggi tidak memutuskan apakah pilkada masuk pada rezim pemilu atautkah pemerintahan daerah sehingga dikabulkannya beberapa pasal yang diajukan pemohon tidaklah bermakna apa-apa. Bahkan beberapa pihak menilai bahwa putusan MKRI tergolong gagal mengawal demokrasi.

E. 1. Analisis Refly Harun

Ujian untuk mengawal demokrasi tersebut telah didapatkan MK pada saat pengujian UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda), khusus mengenai beberapa materi mengenai pemilihan kepala daerah secara langsung (pilkada langsung). Sayangnya, saya nilai, MK gagal dalam ujian pertama tersebut.

Pada pembacaan putusan dalam sidang terbuka untuk umum, Selasa (22/3), MK memang mengabulkan sebagian materi yang dimintakan dua kelompok pemohon, kelompok pemantau pemilu (Cetro dan kawan-kawan) dan kelompok komisi pemilihan umum daerah (KPUD). MK telah memutuskan bahwa dalam menyelenggarakan pilkada langsung, KPUD tidak bertanggung jawab kepada DPRD, melainkan langsung kepada rakyat. KPUD hanya melaporkan pelaksanaan pilkada kepada DPRD. Hal ini untuk menjamin independensi KPUD dalam menyelenggarakan pilkada.

Dalam hal ini MK telah memutus belitan rantai parlemen lokal terhadap KPUD sebagai penyelenggara pilkada akibat desain UU Pemda. Karena putusan MK, KPUD menjadi bebas dan independen terhadap kekuatan-kekuatan politik lokal yang terjelma dalam DPRD. Sayangnya, lembaga penjaga konstitusi itu tidak menyambungkan kembali pertalian antara KPUD dan KPU yang dipaksa putus oleh parlemen pusat yang mendesain UU Pemda. MK juga tidak bernyali memutuskan ancaman cengkeraman pemerintah pusat dalam proses pilkada dengan membunuh hak eksklusif pemerintah nasional sebagai regulator pilkada.

Argumentasi MK mengenai independensi penyelenggara pilkada terbelah. Di satu sisi menyatakan, KPUD harus dijamin independensinya dari

pengaruh DPRD. Namun, di sisi lain menyatakan, peran regulasi pemerintah pusat dalam pilkada tidak bertentangan dengan konstitusi. Padahal, peran regulasi itu dinilai banyak pihak akan berpengaruh besar terhadap independensi penyelenggaraan pilkada. Pengaruh itu, misalnya, akan dirasakan ketika pos-pos anggaran pilkada dalam APBN dikontrol pemerintah dan KPUD sebagai penyelenggara pilkada harus mau berkompromi apabila menginginkan dana itu digelontorkan ke bawah.

Putusan MK jadinya terasa seperti "bola tanggung" dalam mengawal demokrasi. Tidak heran bila Komite Independen Pemantau Pemilu (KIPP) menyatakan kekecewaannya terhadap putusan tersebut dan Smita Notosusanto, salah seorang pemohon, menganggap putusan tersebut "banci" (Media Indonesia, 23/3).

Pemohon telah menyodorkan satu soal krusial kepada MK, apakah pilkada termasuk ke dalam rezim pemilu atau tidak. Jawaban atas pertanyaan ini paling tidak akan berpengaruh pada tiga hal, (1) penyelenggara pilkada, (2) independensi penyelenggaraan pilkada, dan (3) siapa yang berhak menjadi pengadil dalam sengketa hasil pilkada.

Pemohon (pemantau pemilu dan KPUD) tegas menyebut pilkada masuk ke dalam rezim pemilu. Karena itu, terhadap tiga hal di atas, skenarionya akan menjadi sebagai berikut. Pertama, penyelenggara pilkada adalah KPU yang bersifat nasional tetap dan mandiri. KPUD (KPU provinsi dan KPU kota/kabupaten) adalah bagian dari KPU yang diberi mandat melaksanakan pilkada. Kedua, penyelenggaraan pilkada harus dijauhkan dari campur tangan pihak-pihak lain di luar penyelenggara pemilu yang independen. Pemerintah (baik pemerintah pusat maupun pemerintah lokal) dan legislatif (baik legislatif pusat maupun legislatif daerah) tidak boleh campur tangan dalam urusan penyelenggaraan pilkada. Mereka cukup jadi pemain, tetapi tidak boleh menjadi wasit. Ketiga, sesuai dengan amanat konstitusi, maka sengketa hasil pemilu menjadi kewenangan MK, bukan Mahkamah Agung (MA).

Ada banyak alasan untuk menyebut pilkada adalah pemilu. Salah satunya adalah melihat kaitan sistematis antara pasal-pasal dalam UUD 1945. Pasal 18 Ayat (4) menyebutkan kepala daerah dipilih secara "demokratis",

sedangkan Pasal 22E Ayat (2) menyatakan pemilu dimaksudkan untuk memilih presiden dan wakil presiden serta anggota DPR, DPD, dan DPRD. Perlu dicatat pesan Pasal 22E Ayat (1) yang menyatakan pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia (luber), jujur, dan adil (jurdil).

Makna dipilih secara "demokratis" dalam Pasal 18 Ayat (4) memberikan alternatif bagi pembuat UU untuk memilih cara memilih kepala daerah. Ketika pembuat UU memilih cara pemilihan langsung, apalagi kemudian mengadopsi asas-asas pemilu luber dan jurdil, adalah sangat beralasan untuk mengaitkan pilkada dengan pemilu. Pasal 22E Ayat (2) UUD 1945 harus ditafsirkan secara lebih ekstensif menyangkut pula pilkada.

Dengan paradigma yang jelas bahwa pilkada adalah bagian dari pemilu, instrumen-instrumen lanjutan pemilu harus pula dipakai dalam pilkada. Wewenang untuk menyelenggarakan pilkada tidak pada KPUD secara sendiri-sendiri, melainkan diletakkan di pundak KPU secara nasional. Kewenangan regulasi membuat aturan lanjut pilkada tidak diberikan kepada pemerintah, tetapi harus oleh KPU sendiri seperti halnya praktik yang terjadi dalam Pemilu 2004. Terakhir, MK sendirilah yang harus menyelesaikan sengketa pemilu, tidak boleh diserahkan kepada MA.

Jalan pikiran ini, sayangnya, tidak diterima oleh MK, hanya terjelma dalam pendapat minoritas Hakim Konstitusi Maruarar Siahaan yang akhirnya mengajukan dissenting opinion terhadap putusan. MK hanya menafsirkan pilkada ke dalam pengertian pemilu hanya dalam arti material, tetapi tidak dalam arti formal (sebagai bagian rezim pemilu yang diatur dalam Pasal 22E UUD 1945). Bagi MK, bisa saja pilkada dimasukkan ke dalam rezim pemilu dengan konsekuensi penyelenggara dan pembuat regulasi pilkada adalah KPU, lalu pengadil sengketa hasil pemilu adalah MK. Namun, apabila pembentuk UU Pemda mengatur hal yang lain, bagi MK, tidak pula keliru.

MK hanya menyampaikan pesan dalam pertimbangan hukum, "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."

Pertanyaannya, mengapa MK harus mengharapkan hal tersebut terjadi di masa depan. Bukankah dengan kewenangan yang ada padanya MK dapat menyegerakan hal tersebut terjadi. Mengapa pula MK memulangkan harapan tersebut kepada pembuat undang-undang yang terbukti berkali-kali telah mereproduksi undang-undang yang kerap mengkhianati amanat rakyat dan melawan konstitusi.

Sebagai pengawal konstitusi dan demokrasi, MK hanya menyodorkan "bola tanggung". Sungguh MK telah gagal mengawal demokrasi kali ini. (Harian Kompas).

E. 2. Analisis Denny Indrayana

Konsep pilkada "dipilih secara demokratis" tidak selalu berarti pemilu langsung oleh rakyat, namun dapat melalui pemilihan oleh DPR Daerah. Karena itu, pilkada tetap ditempatkan dalam Bab Pemda, tidak ditarik ke Bab Pemilu. Penempatan itu bukan karena kesadaran MPR, tetapi lebih karena pilkada sudah terlanjur by accident dikompromikan akan "dipilih secara demokratis".

Kecelakaan di tingkat konstitusi itulah yang memperbesar peluang aturan pilkada menjadi lahan proyek politik ketika diturunkan ke dalam regulasi yang lebih rendah. Berpegang pada aturan Pasal 22E Ayat (2) UUD 1945, ketika menyusun aturan pilkada dalam UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, DPR berargumen, pilkada bukanlah Pemilu. Karena itu, Komisi Pemilihan Umum tidak berwenang menyelenggarakannya.

Namun, anehnya, DPR tetap memberikan tugas pelaksanaan pilkada kepada KPU daerah yang secara struktur seharusnya di bawah KPU. Logika demikian jelas rancu karena mengatakan: pilkada bukan pemilu, tetapi dilaksanakan oleh komisi pemilu daerah. Inilah kecelakaan regulasi oleh DPR, yang memperpanjang konsep pilkada yang tidak jelas: neither meat, nor fish.

Lebih jauh, tidak dilibatkannya KPU oleh DPR sebenarnya bukan murni karena design pilkada sebagai rezim pemda, tetapi lebih karena atmosfer kebencian DPR kepada KPU. Unsur kebencian itu lahir karena banyaknya

kepentingan partai politik yang tidak diakomodasi oleh keputusan-keputusan KPU dalam pelaksanaan pemilu legislatif maupun eksekutif di tahun 2004.

Kebencian itulah yang disalurkan melalui UU 32 Tahun 2004 yang memotong kewenangan KPU sehingga hanya terbatas pada pemilu di tingkat nasional, dan tidak di tingkat lokal. Tegasnya, UU 32 Tahun 2004 merupakan hasil politik balas dendam DPR yang tidak berwenang mengubah komposisi keanggotaan KPU, tetapi berkesempatan menyunat kewenangan KPU melalui proses legislasi.

Ketidakjelasan konsep pilkada dan politik balas dendam DPR kepada KPU itu sebenarnya berpeluang untuk diluruskan ketika UU 32 tahun 2004 diujimaterialkan di hadapan meja merah MK. Sayang, alih-alih memperjelas, putusan MK-pun terjebak pada ketidakjelasan konsep pilkada. Putusan Nomor 72-73 tahun 2004 tentang Pilkada, yang mengabulkan sebagian tuntutan pemohon, tidak menyelesaikan problematika paradigma pilkada. Putusan MK juga terkena sindrom *neither meat, nor fish*.

Menyangkut persoalan apakah pilkada termasuk rezim pemda atau rezim pemilu, putusan MK hadir dengan bahasa bersayap, "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". Bahasa pertimbangan hukum MK ini jelas mengundang multi interpretasi. Ini adalah pertimbangan hukum yang tidak tegas dan cari selamat.

Menyangkut pelaksanaan pilkada oleh KPU daerah-bukan KPU-MK juga memberikan putusan yang malu-malu kucing. Pertimbangan hukum putusan MK menganjurkan, "pembuat undang-undang dapat dan memang sebaiknya pada masa yang akan datang menetapkan KPU sebagaimana dimaksud Pasal 22E UUD 1945 sebagai penyelenggara pilkada langsung".

Pada bagian lain MK mengatakan, "dalam hal kewenangan yang berkait dengan masalah internal KPU dengan KPU provinsi, dan kabupaten/kota tetap ada secara hierarkis, sehingga KPU wajib melakukan tugas-tugas koordinasi dan supervisi untuk lebih memberdayakan kinerja KPU provinsi dan kabupaten/kota".

Dua pertimbangan hukum MK itu sebenarnya memberi arahan, KPU seharusnya menjadi penyelenggara pilkada. Sayang, MK mengambil sikap pasif dan melemparkan bola api pengambilan keputusan ke tangan pembuat undang-undang: Presiden dan DPR. Konsekuensinya, putusan cari selamat MK menjadi tidak bergigi: *neither meat, nor fish*.

Putusan MK yang serba tanggung itu tidak dapat diklasifikasikan sebagai konservatif, juga masih jauh untuk dikategorikan progresif.

Menurut Chester James Antieau, guru besar Hukum Tata Negara dari Georgetown University, dalam buku *Adjudicating Constitutional Issues* (1985), ada lima metode penginterpretasian konstitusi: (1) literal dan legalistik, (2) kaku dan dangkal, (3) progresif, (4) purposif atau berdasar maksud pembuat konstitusi, dan (5) liberal. Suatu keputusan pengujian konstitusi sebaiknya tegas mengambil salah satu paradigma metode interpretasi konstitusi, misalnya kaku-legalistik ataukah progresif-liberal. Putusan MK tentang Pilkada tidak tegas mengambil salah satu paradigma interpretasi itu, dan hanya menggabungkan pendekatan literal sekaligus progresif, suatu metode penggabungan interpretasi yang absurd dan memperpanjang ketidakjelasan konsep pilkada.

Padahal, guna mengakhiri kecelakaan konsep pilkada, diperlukan MK yang berani tegas guna mengawal konstitusi. Menggunakan metode literal akan dicap ketinggalan zaman, sebagaimana menggunakan metode progresif akan dicap kebablasan. Namun, ketegasan sikap itu akan menghadirkan MK yang lebih jelas jenis kelamin dan pendiriannya, bukan MK yang hanya "cari selamat".

Kalau putusan hukum MK pun sudah mulai kompromistis, seperti kebanyakan penyusunan perundangan oleh lembaga politik, MK akan terperosok pada penyakit bangsa ini yang selalu ragu dalam mengambil keputusan dan akhirnya memilih jalan tengah yang seakan aman, padahal membahayakan.

Ke depan, konsep pilkada dan putusan MK harus tegas bersikap: "*either meat, or fish*". (Harian Kompas).

F. Pembahasan

Putusan MKRI Nomor: **072-073/PUU-II/2004** tentang Uji Materil (*Judicial Review*) terhadap Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap UUD 1945. Menurut pemohon, UU 32 Tahun 2004 tersebut jelas bertentangan dengan jiwa UUD 1945, khususnya sepanjang yang terkait dengan pemilihan umum.

Akan tetapi, seperti yang telah dikemukakan di atas bahwa ternyata MKRI tidak sepenuhnya sependapat dengan argumentasi pemohon, dan memandang bahwa Pilkada yang diatur dalam UU 32 Tahun 2004 sebagian besar tidak bertentangan dengan UUD 1945. Yang bertentangan dengan UUD 1945 hanya menyangkut pertanggungjawaban KPUD kepada DPRD dan sejenis, sehingga pasal-pasal yang terkait soal pertanggungjawaban KPUD kepada DPRD tidak memiliki kekuatan hukum. Selanjutnya MKRI menilai bahwa pertanggungjawaban KPUD seyogianya diberikan kepada publik, biar publiklah yang menilai apakah KPUD telah melaksanakan tugas dan wewenangnya.

Sedangkan sepanjang mengenai, kewenangan regulasi Pilkada yang diberikan kepada pemerintah dalam bentuk Peraturan Pemerintah, MKRI menilai hal tersebut tidak bertentangan dengan UUD 1945, karena dalam sistem peraturan perundang-undangan yang berlaku, fungsi Peraturan Pemerintah adalah untuk melaksanakan Undang-Undang, sehingga kewenangan tersebut dinilai masih sejalan dengan UUD 1945 yang memberi kewenangan kepada Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk melaksanakan Undang-Undang.

Akan tetapi, pendapat MKRI ini –menurut hemat penulis—kurang memperhatikan realitas peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pelaksanaan pemilihan umum, seperti UU 12 Tahun 2003 tentang “Pemilu Legislatif” dan UU 23 Tahun 2003 tentang “Pilpres”. Pada kedua UU tersebut, kewenangan pengaturan teknis Pemilu diberikan kepada KPU melalui keputusan-keputusan KPU, karena lembaga ini yang dipandang memiliki otoritas dalam mengatur soal Pemilu, sehingga mengembalikan kewenangan pelaksanaan UU yang terkait dengan Pemilu kepada pemerintah melalui Peraturan Presiden sungguh merupakan kebijakan yang mundur (*setback*).

Meskipun memberikan kewenangan pengaturan tentang Pemilu kepada Pemerintah melalui Peraturan Presiden tidak bertentangan dengan sistem peraturan perundang-undangan yang dianut, namun untuk lebih menjamin independensi lembaga pelaksana Pilkada (KPUD), maka seyogianya pengaturan mengenai Pilkada tidak diberikan kepada pemerintah dan lembaga legislatif, tetapi sebaiknya kewenangan pengaturan tentang Pemilu maupun Pilkada diberikan/didelegasikan kepada KPU.

Demikian pula soal penyelesaian sengketa Pilkada. MKRI 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.

Dalam hal ini, MKRI tampaknya tidak ingin dinilai hendak mengambil tugas dan wewenang MA yang diberikan oleh Undang-Undang atau mungkin MKRI “sungkan” mengeliminasi kewenangan MA. Akan tetapi, jika hendak dilihat dari konsistensi pengaturan dalam konstitusi, maka seyogianya kewenangan penyelesaian sengketa Pilkada tidak diserahkan kepada MA melainkan kepada MKRI karena penyelesaian sengketa sejenis merupakan kewenangan MK. Demikian pula pandangan Hakim Konstitusi Prof. Laica Marzuki yang memandang bahwa 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*.

Akhirnya, sepanjang menyangkut rezim hukum Pilkada, apakah berada di bawah rezim hukum Pemilu atau Pemda, tampaknya MK cenderung melihat sebagai rezim hukum Pemda, meskipun tidak secara tegas. Akan tetapi, melihat pertimbangan MK yang menyatakan bahwa 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", 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 berkait 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.

Pertimbangan MK tersebut menyiratkan bahwa rezim hukum Pilkada tetap berada di bawah rezim hukum pemerintah daerah (pemda), dan hal itu tidak bertentangan dengan konstitusi (UUD 1945). Akan tetapi, jika mencermati pandangan berbeda (*dissenting opinion*) dari hakim konstitusi lain, yakni Prof. Laica Marzuki, Prof. Mukthie Fadjar, dan Maruarar Siahaan maka tampak ada perbedaan paradigma dalam memandang eksistensi Pilkada dalam UUD 1945. Ketiga hakim konstitusi ini menadang bahwa Pilkada seharusnya berada di bawah rezim hukum Pemilu, sehingga kaidah-kaidah, prinsip-prinsip, dan lembaga penyelenggara Pilkada seharusnya sama dengan yang terjadi pada Pemilu legislative dan Pilpres sebagai satu kesatuan rezim hukum pemilihan umum.

Menurut Prof. Laica Marzuki, 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.

Menurut Prof. Mukthie Fadjar, 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.

Menurut Maruarar Siahaan, 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).

Berdasarkan pandangan di atas, maka dapat dikatakan bahwa putusan MK yang cenderung memandang Pilkada sebagai bagian dari rezim hukum Pemda, sedangkan tiga hakim konstitusi lainnya memberikan pandangan berbeda (*dissenting opinion*) yang pada pokoknya berpendapat bahwa Pilkada merupakan rezim hukum Pemilu.

Terhadap kenyataan putusan MK ini, menurut hemat penulis melahirkan adanya kecenderungan perbedaan pandangan dikalangan majelis hakim MK, yang cenderung menampakkan dua kutub yang berhadap-hadapan, yaitu:

- a). Antara pandangan sentralistik versus desentralistik;
- b). Antara pandangan yang konservatif versus progresif;
- c). Antara pandangan yang normatif versus filosofis.

Pandangan, yang menempatkan Pilkada sebagai bagian dari rezim hukum Pemilu merupakan representasi pandangan yang sentralistik karena

pelaksana atau penyelenggaraan Pilkada dilakukan oleh KPU sebagai lembaga utama meskipun juga melibatkan KPUD. Sedangkan pandangan yang menempatkan Pilkada sebagai bagian dari rezim hukum Pemda merupakan representasi pandangan desentralisasi pelaksanaan Pilkada, karena memotong matarantai antara KPU sebagai representasi lembaga pusat dengan KPUD sebagai representasi lembaga daerah.

Pandangan, yang menempatkan Pilkada sebagai bagian dari rezim hukum Pemda merupakan representasi pandangan yang konservatif karena hanya melihat dari ketentuan yang sifatnya tekstual yang membedakan *soul* pemilu legislatif dan Pilpres disatu pihak dan Pilkada di lain pihak. Sedangkan pandangan yang menempatkan Pilkada sebagai bagian rezim hukum Pemilu merupakan representasi pandangan yang progresif, karena Pilkada bukanlah kegiatan demokrasi secara parsial yang dilakukan di daerah-daerah, akan tetapi Pilkada merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari rezim hukum pemilihan umum secara holistik-komprehensif.

Demikian pula, perbedaan pandangan yang normatif dan filosofis. Dikatakan normatif, karena sudut pandang melihat Pilkada hanya semata-mata bertumpu pada undang-undang, karena rezim hukum Pilkada hanya didekati dari sudut pandang apa kata undang-undang atau dapat dikatakan pilihan ini menganut rezim undang-undang. Sedangkan dari sudut pandang filosofis, melihat bahwa filosofi yang terkandung dalam Pilkada adalah pemilihan umum (*general election*) bukan pelaksanaan dari kegiatan pemerintahan daerah, melainkan sebagai wujud pelaksanaan rekrutmen pejabat publik yang dilangsungkan di setiap daerah.

Oleh karena itu, penempatan Pilkada dalam rezim hukum Pemerintah Daerah merupakan keputusan yang kurang memberi stimulus positif bagi perkembangan demokrasi. Putusan itu tidak memiliki makna “*ius constituendum*” karena kelak keputusan tersebut ditinggalkan oleh zaman. Kita menghendaki, adanya keberanian dari MK untuk melakukan terobosan hukum agar kelak putusan-putusannya berdimensi “*ius constituendum*” karena keputusan seperti itulah yang dicita-citakan.

G. Penutup

G.1. Kesimpulan

Berdasarkan analisis dan pembahasan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa Putusan MK nomor: **072-073/PUU-II/2004** tentang Uji Materil (*Judicial Review*) terhadap Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap UUD 1945, sebagai berikut:

1. MK tampaknya cenderung melihat Pilkada sebagai bagian dari rezim hukum Pemda. Penilaian ini diambil dengan melihat konstitusi secara literal tanpa mengaitkan dengan konteks filosofi yang menjadi “*state of the arts*” ketentuan hukum dalam hal pelaksanaan pemilihan umum sebagai satu kesatuan yang integral dan komprehensif.
2. Penempatan Pilkada dalam rezim hukum Pemda berimplikasi pada:
 - a. Ditetapkannya pemerintah sebagai regulator atau pembuat ketentuan hukum yang terkait dengan Pilkada melalui Peraturan Pemerintah;
 - b. Penyelesaian sengketa Pilkada berpuncak pada MA yang pelaksanaannya melalui lembaga peradilan yang ada di bawahnya.
 - c. Pertanggungjawaban pelaksanaan Pilkada dilakukan oleh KPUD kepada publik, bukan kepada DPRD sebagaimana kehendak UU Pemda. Dalam hal ini, MK berhasil keluar dari belenggu bacaan yang literal dan secara cemerlang berhasil mereduksi kewenangan DPRD yang diberikan oleh UU demi untuk menjamin independensi KPUD sebagai penyelenggara Pilkada di masing-masing daerah.
3. Putusan MK tersebut kurang mencerminkan “*ius constituendum*” karena lebih banyak menampung kondisi sesaat atau jangka pendek daripada kepentingan jangka panjang dalam rangka penataan sistem pemilihan umum secara komprehensif.

G.2. Saran

Dalam rangka penataan sistem pemilihan umum secara komprehensif, maka disarankan:

1. Perlu amandemen terhadap UUD 1945 dengan menempatkan Pilkada dalam rezim hukum Pemilu, sehingga sistem pemilihan umum kita tidak bersifat parsial dan benar-benar mencerminkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, serta dilaksanakan oleh lembaga yang sifatnya nasional dan mandiri.
2. Mahkamah Konstitusi hendaknya lebih tegas dan berani dalam setiap putusannya, sehingga ke depan tidak lagi ditemukan putusan MK yang terkesan malu-malu, banci, *by accident*, putusan bola tanggung atau putusan cari selamat, sehingga dinilai gagal mengawal demokrasi. Yang diharapkan adalah lahirnya putusan MK yang memiliki “soul” bagi pembentukan “*nation building*” dan demokrasi yang otentik.

Referensi:

- Bagir Manan, 2004, *Perkembangan UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta.
- Bagir Manan, 2003, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta.
- Bambang Sutyoso dan Sri Hastuti Puspitasari, 2005, *Aspek-aspek Perkembangan Kekuasaan Kehakiman Di Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta.
- Denny, Indrayana, 2005, *Pilkada: "Neither Meat, Nor Fish"*, Harian Kompas, Jakarta.
- Fatkhurohman, Dian Aminuddin, dan Sirajuddin, 2004, *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi Di Indonesia*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Jimly Asshiddiqie, 2005, *Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi Pasca Perubahan UUD 1945*, Materi Sosialisasi MKRI di Universitas Hasanuddin, Makassar.
- Jimly Asshiddiqie, 2004, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, MKRI dan Pusat Studi HTN Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta.
- Mahkamah Konstitusi RI, 2005, *Putusan Perkara Nomor 072-073/PUU-II/2004*, MKRI, Jakarta.
- Mahkamah Konstitusi RI, 2004, *Cetak Biru: Membangun Mahkamah Konstitusi Sebagai Institusi Peradilan yang Modern dan Terpercaya*, MKRI, KRHN, dan Yayasan Tifa, Jakarta.
- Refly Harun, 2005, *MK Gagal Mengawal Demokrasi*, Harian Kompas, Jakarta.