

# SELUK-BELUK PILKADA

Oleh: **Dr. Wilma Silalahi, S.H., M.H.**  
Panitera Pengganti Mahkamah Konstitusi

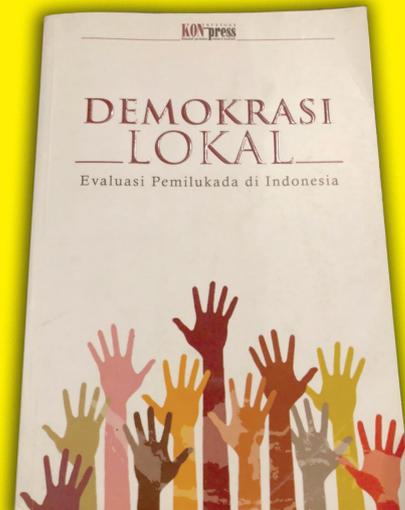
**B**uku yang berjudul “Demokrasi Lokal, Evaluasi Pemilukada di Indonesia” merupakan salah satu cara Mahkamah Konstitusi guna memenuhi harapan-harapan masyarakat dalam rangka evaluasi pemilukada sebagai salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam memutus perselisihan hasil pemilukada setelah dialihkan dari kewenangan Mahkamah Agung. Buku ini mencoba menjelaskan pemikiran-pemikiran para penulis yang menjelaskan hasil evaluasi pemilukada dan perbaikan pemilukada ke depannya. Moh. Mahfud MD dalam tulisannya “Evaluasi Pemilukada dalam Perspektif Demokrasi dan Hukum”, menjelaskan bahwa pemilukada dinilai dapat mengakomodasi sistem seleksi terpadu yang saling melengkapi untuk melahirkan calon kepala daerah terpilih yang berkualitas, mulai dari seleksi sistem ketatanegaraan, partai politik, administratif, hukum administratif sampai seleksi politis. Sehingga, dengan pemilukada diharapkan akan menghasilkan figur pemimpin yang aspiratif, berkualitas, dan *legitimate* yang akan lebih mendekatkan pemerintah dengan rakyatnya. Selain itu, Moh. Mahfud MD menguraikan penyebab menurunnya partisipasi masyarakat terhadap pemilihan kepala daerah dan juga bagaimana pemilukada dapat melahirkan berbagai persoalan yang justru cenderung mencederai demokrasi.

Sementara Djoko Suyanto, dalam tulisannya yang berjudul “Evaluasi Pemilukada dari Perspektif Ketahanan

*Nasional*”, menjelaskan bahwa pemilihan kepala daerah sebagai salah satu bentuk nyata perwujudan demokrasi dalam pemerintahan di daerah, seyogianya juga semakin mencerminkan proses kematangan berdemokrasi. Namun demikian, implementasi di lapangan masih menunjukkan adanya fenomena yang merusak citra pilkada itu sendiri seperti *money politics*, ketidaknetralan aparaturnya dan penyelenggara, kecurangan berupa pelanggaran kampanye dan penggelembungan suara, serta penyampaian pesan-pesan politik yang bernuansa sektarian yang berujung pada retaknya bingkai harmonisasi kehidupan masyarakat. Ketidaksiapan dan ketidakdewasaan para kandidat dan pendukungnya untuk mensyukuri kemenangan dan menerima kekalahan yang sering diwujudkan dalam bentuk aksi-aksi yang menghalalkan segala cara, telah memicu konflik dan anarkisme massa di berbagai daerah.

Sedangkan menurut Gamawan Fauzi dalam tulisannya “Sengketa Pemilukada, Putusan MK, dan Pelaksanaan Putusan MK”, dengan berbagai persoalan kompleksitas hukum terkait penyelesaian pemilukada yang selama ini belum jelas pengaturannya, perlu ditata ulang secara komprehensif dalam substansi regulasi ke depan. Hal ini dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum dalam penyelesaian sengketa pada suatu tahapan pemilihan maupun perselisihan hasil suara pemilukada.

Dalam buku ini, Achmad Sodiki menguraikan pokok tulisannya



**JUDUL BUKU :**  
**DEMOKRASI LOKAL,  
EVALUASI PEMILUKADA DI  
INDONESIA**

**PENULIS :** Konstitusi Press  
**HALAMAN :** 258  
**PENERBIT :** Konpress, Cetakan  
Pertama, Juli 2012

mengenai sengketa pemilukada dan putusan-putusan Mahkamah Konstitusi berkenaan dengan pemilukada. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PHPU.D-VI/2008, Mahkamah memaknai pemilukada sebagai suatu proses yang dimulai dari tahapan persiapan, tahap pelaksanaan, dan tahap akhir. Sehingga proses tersebut membuahkan suatu hasil yang mencerminkan kualitas dan kuantitas pemilukada. Dengan demikian, hasil penghitungan suara pemilukada bukan satu-satunya tolak ukur kemenangan seseorang dalam pemilukada. Sehingga, pemilukada tidak hanya dipakai sebagai acara ritual lima tahunan yang hanya memenuhi aspek formal, tetapi benar-benar sebagai proses demokratisasi yang berkualitas dan menjunjung tinggi nilai-nilai demokrasi dan hak asasi manusia.

Maria Farida Indrati dalam tulisannya “Sengketa Pemilukada, Putusan Mahkamah Konstitusi, dan

Pelaksanaan Putusan Mahkamah Konstitusi” menjelaskan mengenai Mahkamah Konstitusi, yang menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi yaitu antara lain: memutus perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah. Pilkada sebelumnya dikategorikan sebagai rezim hukum pemerintahan, namun sesuai dengan perkembangan sistem ketatanegaraan bergeser menjadi rezim hukum pemilihan umum, yang dikuatkan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 72-74/PUU-II/2004 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, serta sesuai dengan Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 bahwa penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak Undang-Undang ini diundangkan. Penandatanganan Berita Acara pengalihan wewenang dari ketua Mahkamah Agung kepada Ketua Mahkamah Konstitusi dilaksanakan pada tanggal 29 Oktober 2008.

Sementara M. Akil Mochtar dalam tulisannya “Sengketa Pemilu dan Putusan Mahkamah Konstitusi”, menjelaskan bahwa tingginya permohonan keberatan terhadap hasil perolehan suara yang diumumkan oleh KPU, yang diajukan oleh Pemohon peserta pemilu untuk dimohonkan ke MK, seringkali tidak disertai atau tidak dilengkapi dengan bukti-bukti untuk meyakinkan majelis hakim. Selain itu, tingginya permohonan yang dimohonkan ke MK membuktikan bahwa masih tingginya tingkat ketidakpuasan peserta pemilu terhadap proses penyelenggaraan pemilu, sehingga proses demokrasi harus berakhir di ranah peradilan. Penulis juga menjelaskan pelanggaran yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu, antara lain: (a) kelalaian petugas; (b) manipulasi suara; dan (c) keberpihakan penyelenggara pemilu

pada salah satu peserta. Pelanggaran pemilu dapat juga disebabkan oleh peserta pemilu, antara lain: (a) manipulasi syarat administrasi pencalonan; (b) membeli suara (*vote buying*); dan (c) politisasi birokrasi.

Menurut Arif Wibowo, sejak ditetapkannya UU Nomor 32 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, dampak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004, pemilihan kepala daerah tidak lagi menjadi bagian dari rezim pemerintahan daerah, tetapi telah menjadi bagian dari rezim pemilu, yang istilahnya juga berubah dari pilkada menjadi pemilu. Sehingga menurut penulis, bahwa secara historis ada 3 (tiga) hal yang menunjuk pergeseran pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dari rezim pemerintahan daerah menjadi rezim pemilu dengan sebutan pemilu, yaitu: (1) adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004 tentang permohonan pengujian UU Nomor 32 Tahun 2004; (2) diundangkannya UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu yang menyebabkan seluruh ketentuan terkait penyelenggaraan pemilu dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku; dan (3) peralihan kewenangan penanganan sengketa hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi.

Lebih lanjut Sutarmanto dalam tulisannya “Penyidikan Tindak Pidana Pemilu dan Antisipasi Gangguan Kamtibmas dalam Mewujudkan Pemilu yang Aman dan Demokratis”, dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyatakan, *kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*. Dengan demikian, penerapan sistem demokrasi merupakan salah satu alat untuk mencapai tujuan negara yang dirumuskan dalam Pembukaan UUD 1945, yaitu melindungi segenap bangsa dan tumpah darah Indonesia, mamajukan kesejahteraan umum,

mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia. Artinya, bahwa demokrasi dipilih sebagai sistem penyelenggaraan negara dan tata kehidupan sosial untuk mencapai kesejahteraan seluruh bangsa Indonesia. Sehingga hal tersebut perlu disadari oleh seluruh warga negara Indonesia supaya penerapan demokrasi dapat benar-benar bermanfaat bagi terwujudnya kesejahteraan umum. Dalam tulisannya, Sutarmanto juga menjelaskan mengenai penyidikan tindak pidana pemilu dan pengamanan yang dilakukan oleh Polri secara umum.

A. Hafidz Anshary menjelaskan bahwa pemilihan gubernur, bupati, dan walikota merupakan perhelatan demokrasi yang penting di tingkat daerah dan menjadi agenda nasional yang sangat penting seiring dengan semangat otonomi daerah yang mulai bergulir sejak era reformasi. Untuk itu, sangat penting penyelenggaraan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota yang berkualitas. Sehingga, dalam penyelenggaraan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota terdapat cukup banyak masalah yang seringkali memengaruhi proses penyelenggaraan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota, antara lain: (1) masalah regulasi; (2) masalah anggaran; (3) masalah partai politik; (4) masalah persyaratan calon; (5) masalah integritas; (6) masalah putusan pengadilan.

Sedangkan Bambang Eka Cahya Widodo dalam tulisannya “Penyelenggaraan dan Penyelesaian Pelanggaran Pemilu Tahun 2011” menjelaskan, penanganan pelanggaran dan penegakan hukum pemilu menjadi sangat penting sebab ketidakpuasan atas proses dan hasil pemilu yang dilatari oleh banyaknya pelanggaran yang tidak dapat diselesaikan, serta perasaan telah diperlakukan tidak adil oleh penyelenggara tersebut, menunjukkan adanya masalah penegakan hukum dalam setiap pemilu. Apabila tidak

segera diatasi, di satu sisi, hal itu akan terus menimbulkan protes dari pihak-pihak yang merasa dilanggar hak konstitusionalnya, dicurangi, atau diperlakukan tidak adil. Di sisi lain, protes-protes yang muncul pada akhirnya dapat mendelegitimasi hasil pemilu. Dalam usaha mewujudkan pemilu yang jujur dan adil dan juga dalam rangka menghindari terjadinya delegitimasi pemilu di masa depan, masalah-masalah penegakan hukum pemilu harus diselesaikan secara komprehensif. Di sinilah letak pentingnya peranan pengawas pemilu dalam mewujudkan pemilu yang luber, jurdil, dan demokratis. Sebagai badan yang berwenang menyusun regulasi di bidang pengawasan pemilukada, Bawaslu telah menetapkan peraturan Bawaslu yang berisi ketentuan dan pengaturan tentang tata cara pelaporan dan penanganan pelanggaran pemilukada. Pengaturan tersebut terdapat dalam Peraturan Bawaslu Nomor 20 Tahun 2009 tentang Tata Cara Pelaporan dan Penanganan Pelanggaran Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Sementara dalam studi kejahatan, menurut Eddy O.S. Hiarij dalam tulisannya "Pemilukada Kini dan Masa Datang Perspektif Hukum Pidana" menjelaskan, tindak pidana pemilu juga dapat dimasukkan dalam tindak pidana korupsi. Dua dari sembilan tipe korupsi berkaitan langsung dengan pemilu adalah *election fraud* dan *corrupt campaign practice*. Secara normatif tindak pidana pemilu, selain diatur dalam undang-undang pemilu juga diatur dalam KUHP dan peraturan perundang-undangan lainnya. Untuk tindak pidana pemilu ini, setidaknya ada tiga ruang lingkup, yaitu: (1) tindak pidana pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD (tindak pidana pemilu legislatif); (2) tindak pidana pemilu presiden dan wakil presiden (tindak pidana pemilu presiden); dan (3) tindak pidana pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah (tindak pidana pemilukada). Sehingga hal-hal yang

dianggap sebagai pelanggaran dalam pemilukada adalah: (1) pelanggaran administrasi; dan (2) pelanggaran pidana.

Permasalahan yang timbul dalam pelaksanaan pemilukada menurut Topo Santoso dan Tim Perludem dalam tulisannya "Pemilukada Pengalaman dan Penataan Kembali", antara lain: (1) masalah pencalonan; (2) masalah pemungutan dan penghitungan suara; (3) penetapan calon terpilih; (4) masalah penegakan dan penyelesaian hukum; (5) masalah pelaporan dana kampanye. Dengan demikian, pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah bukan sekedar "ajang artifisial" dalam mewujudkan kedaulatan rakyat. Pemilihan pemimpin lokal di tingkat provinsi, kabupaten, dan kota merupakan bagian yang sangat penting dari transformasi politik menuju konsolidasi demokrasi lokal, yang berujung pada kemampuan membentuk pemerintahan daerah yang representatif, efektif, dan pro-publik atau tidak.

Penyelenggaraan pemilu legislatif untuk memilih DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota, menurut Didik Supriyanto dalam tulisannya "Penataan Kembali Sistem Pemilihan dalam Pemilukada", merupakan pemilu paling kompleks di dunia, karena jumlah peserta dan calon banyak, tata cara pemberian suara rumit, sehingga merupakan pekerjaan yang *unmanageable* dan membutuhkan dana besar. Menurut penulis, terdapat tiga gagasan model waktu penyelenggaraan pemilu, yaitu: (1) pemilu serentak, dalam hal ini pemilu legislatif, pemilu presiden, dan pemilukada dijadikan dalam satu waktu, sehingga dalam kurun lima tahun hanya terjadi satu kali pemilu; (2) pemilu legislatif dan pemilu eksekutif, dalam hal ini pemilu legislatif untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota, lalu diikuti oleh pemilu eksekutif untuk memilih presiden dan wakil presiden, gubernur dan wakil gubernur, serta bupati/walikota dan wakil bupati/

wakil walikota; dan (3) pemilu nasional dan pemilu daerah, dalam hal ini pemilu memilih anggota DPR dan DPD dibarengkan pelaksanaannya dengan pemilu memilih presiden dan wakil presiden, sementara pemilu untuk memilih anggota DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota dibarengkan pelaksanaannya dengan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, walikota dan wakil walikota.

Akhirnya, Budiman Tanuredjo dalam tulisannya "Pilkada Langsung: Memutar Jarum Jam Sejarah Mungkinkah? Sebuah Catatan" menjelaskan bahwa, terjadinya kerusuhan selama pilkada lebih banyak disebabkan pada peran aktor yang sebenarnya belum siap dalam melaksanakan demokrasi. Aktor yang mengikuti jalur permainan demokrasi namun belum berjiwa demokratis. Kondisi ini masih diperparah dengan ketidaksiapan sumber daya manusia pada para penyelenggara pilkada itu sendiri.

Para penulis, dalam buku ini benar-benar menguraikan secara jelas dan lugas mengenai evaluasi pemilihan kepala daerah di Indonesia, proses, mekanisme, dan masih banyak hal terkait dengan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah, dijelaskan dengan cara yang mudah dan lugas untuk dimengerti para pembaca. Semoga sekuel buku dari tulisan para penulis dapat segera dirilis. Buku ini sangat direkomendasikan bagi pengajar hukum tata negara, pengajar hukum ilmu pemerintahan, pengajar hukum ilmu politik, pegiat pemilu, mahasiswa, masyarakat umum, pengacara, maupun praktisi hukum sebagai referensi.

Selamat membaca!!!

"Salah satu cara memperoleh pengetahuan adalah pada saat membaca serta memahami substansi dari bacaan".