

# JURNAL ILMIAH INKOMA

Kajian Teori dan Praktik Pembangunan

- Penegakan Hukum Melalui Perlindungan Hak Sipil dan Politik serta Pemenuhan Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya  
**(Naya Amin Zaini)**
- Efektivitas Asas Resiprokal Sebagai Sanksi Hukum Internasional  
**(Any Farida)**
- Peranan Mahkamah Konstitusi dalam Penegakan Demokrasi dan Konstitusionalitas Pemilukada  
**(Moh. Fakih)**
- Peranan Perguruan Tinggi dalam Pengembangan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi serta Pemasarkan Hak atas Kekayaan Intelektual  
**(Wiwik Pratiwi)**
- Kesiapan Pemerintah dalam Mewujudkan Jaminan Kesehatan Nasional bagi Warga Negara  
**(Budi Arsih)**
- Aspek Yuridis Terhadap Pengangkatan Anak dan Akibat Hukumnya  
**(Hermien Subekti)**
- Perlindungan Hukum Terhadap Anak Korban Pencabulan  
**(Endang Kusuma Astuti)**
- Eksistensi Barang Bukti dalam Perkara Illegal Logging di Pengadilan Negeri Semarang  
**(Pramono)**

Volume 25	Nomor 1	Februari 2014	Hal 01-104
-----------	---------	---------------	------------

Diterbitkan oleh  
Lembaga Penelitian Undaris  
Ungaran

---

# JURNAL ILMIAH INKOMA

Kajian Teori dan Praktik Pembangunan

ISSN 0852-6141

Terbit tiga kali setahun, pada bulan Februari, Juni dan Oktober

---

**Pelindung**

Endang Kusuma Astuti (Rektor Undaris)

**Penanggung jawab**

Abdul Karim (Ketua Lembaga Penelitian Undaris)

**Ketua Penyunting**

Lamijan

**Wakil Ketua Penyunting**

Sri Widayati

**Penyunting Pelaksana**

Sutomo  
Hartopo  
Sri Wahyuni  
Luluk Ihyani  
Tri Susilowati  
Wiwik Pratiwi  
Edy Dwi Kurniati  
Takdir Rochjadi Saptorini

**Penyunting Ahli (Mitra Bestari)**

Sudardi (Undip Semarang)  
Suharyanto (Undip Semarang)  
Eko Handoyo (Unnes Semarang)  
Bambang Prishardoyo (Unnes Semarang)  
Bambang Sigit Widodo (Unesa Surabaya)

**Pelaksana Tata Usaha**

Nunuk Supraptini  
Mohamad Tohari  
Dodi Gitmi Dwi R

---

**Alamat Penyunting dan Tata Usaha :** Lembaga Penelitian UNDARIS Ungaran, Jalan Tentara Pelajar 13, Telp/Fax. (024) 6923180, Ungaran 50514

---

**Jurnal Ilmiah Inkoma** diterbitkan secara berkala oleh Lembaga Penelitian, Universitas Darul Ulum Islamic Centre Sudirman Guppi (UNDARIS) Ungaran, sejak Januari 1990

---

Penyunting menerima sumbangan tulisan yang belum pernah diterbitkan dalam media cetak lain. Naskah diketik sesuai dengan **Petunjuk Penulisan Artikel** yang tercantum pada halaman sampul dalam-belakang. Naskah yang masuk dievaluasi dan disunting demi keseragaman format, istilah, dan tata cara lainnya.

---

ISSN 0852-6141

**JURNAL ILMIAH INKOMA**  
**Kajian Teori dan Praktik Pembangunan**

Volume 25, Nomor 1, Februari 2014

- 
- Penegakan Hukum Melalui Perlindungan Hak Sipil dan Politik serta Pemenuhan Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (Naya Amin Zaini) 1-15
  - Efektivitas Asas Resiprokal Sebagai Sanksi Hukum Internasional (Any Farida) 16-27
  - Peranan Mahkamah Konstitusi dalam Penegakan Demokrasi dan Konstitusionalitas Pemilukada (Moh. Fakih) 28-40
  - Peranan Perguruan Tinggi dalam Pengembangan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi serta Pemasarkan Hak atas Kekayaan Intelektual (Wiwik Pratiwi) 41-55
  - Kesiapan Pemerintah dalam Mewujudkan Jaminan Kesehatan Nasional bagi Warga Negara (Budi Arsih) 56-64
  - Aspek Yuridis Terhadap Pengangkatan Anak dan Akibat Hukumnya (Hermien Subekti) 65-75
  - Perlindungan Hukum Terhadap Anak Korban Pencabulan (Endang Kusuma Astuti) 76-88
  - Eksistensi Barang Bukti dalam Perkara Illegal Logging di Pengadilan Negeri Semarang (Pramono) 89-104

**MAHKAMAH KONSTITUSI**  
**PENEGAKAN HUKUM DEMOKRASI DAN KONSTITUTIONALITAS PEMILUKADA**  
**Moh. Fakih**  
**Dosen PKn FKIP UNDARIS**  
**email: [moh.fakih29@gmail.com](mailto:moh.fakih29@gmail.com)**

**ABSTRACT:** *The Constitutional Court was not born only to maintain and uphold the Constitution, the Constitutional Court will continue to defend democracy was thus born. Because of the elections is now entered the realm of the general election regime, constitutionally, the authority of the Constitutional Court to resolve election disputes are the results in the paragraph of article 24C subsection (1) the 1945 Constitution of the State of the Republic of Indonesia. Only then the legitimacy of the formal authority of the Constitutional Court explicitly mentioned in the general election dispute referred to in article 236C of the law number 12 year 2008, concerning the amendment of law number 32 of 2004. In the settlement of the election dispute General, the Court not is based only on the results of the calculation of quantitative of the number of votes have been counted, but the Court made a breakthrough that the calculations which, if it is that there is a difference in the calculation of the noise exposure of the door to manipulation that is structural systematic and massive, then the role of democratization and the Court to defend the constitutionality of the general election that is an essential step to bring into the substantive justice*

*Keywords:* Constitutional Court, Democracy, Constitutional

#### A. Pendahuluan

Demokrasi merupakan pilihan politik atas bentuk pemerintahan yang mempunyai nilai dibandingkan lainnya. Setidaknya ada beberapa hal untuk menimbang pilihan politik ini. Pertama, demokrasi sangat menghargai posisi rakyat baik dalam konteks prosedur demokrasi maupun dalam hal praktek kekuasaan negara secara umum. Kedua, demokrasi mengandung sejumlah nilai yang harus mengejawantah dalam tataran praktek demokrasi seperti keadilan, kejujuran, transparansi, partisipasi, pemberdayaan, dan non diskriminasi. Jika dua hal di atas benar-benar menjadi pegangan penyelenggara negara, maka kehidupan demokrasi tidak perlu diwarnai dengan konflik, kecurangan, penindasan, apalagi perilaku koruptif dalam lingkaran kekuasaan.

Satu hal yang menarik dari demokrasi dan membedakannya dengan bentuk pemerintahan diktatorship adalah places complete control in the hands of the people who are governed. The people, since they themselves control the government, make their own laws and decide what rights they are to have, what powers the government may exercise, and what services the government is to give them.<sup>1</sup> Dalam demokrasi

rakyat mempunyai hak untuk mengontrol penguasa secara penuh, bahkan rakyat dapat menentukan hukum dan hak-hak yang harus mereka miliki. Rakyat juga ikut menentukan apa kekuasaan pemerintah yang harus dilaksanakan serta apa yang harus dilakukan oleh pemerintah untuk memberikan pelayanan terhadap rakyatnya. Sayangnya, posisi penting rakyat ini sering diabaikan. Rakyat baru dianggap penting ketika akan terjadi perheletan pemilihan umum, termasuk umum kepala daerah, yang hanya merupakan bagian kecil dari demokrasi yang sesungguhnya. Setelah pemilihan umum usai, tabiat kebanyakan dari mereka yang terpilih adalah lupa sudah dimana dan bagaimana nasib rakyat yang memilihnya. Maka tidak heran jika banyak rakyat tidak berubah keadaan kemiskinannya karena mereka hanya dianggap penting suaranya untuk merubah nasib orang yang dipilihnya.

Sekarang di Indonesia telah masih berlangsung pemilihan umum kepala daerah (Pemilukada) secara langsung. Pemilukada langsung sekarang ini, rakyat benar-benar diberi kedaulatan untuk menentukan pemimpinnya. Mandat yang diberikan rakyat kepada pemimpin

<sup>1</sup> Harns G. Warren, Harry D Leinenweber, Ruth O.M.

terpilih mengindikasikan ada legitimasi riel dari rakyat pemilihnya. Oleh karena itu, mandat ini tidak sekedar imperative, tetapi sejatinya mandat ini merupakan mandat langsung dimana konsekwensinya, pemimpin terpilih harus siap mempertanggungjawabkan mandat kepada rakyatnya. Pemilukada merupakan proses demokrasi dan amanat konstitusi. Maka dari itu, penyelenggaraan pemilukada harus sesuai dengan aras demokrasi dan norma konstitusi. Akan tetapi pemilukada yang terjadi di Indonesia, ternyata belum sepenuhnya demokratis dan konstitusional, sebab ada saja bentuk pelanggaran, apakah yang berdimensi administrative, pidana maupun menyangkut hasilnya yang menjadi sumber sengketa dan sumber konflik horizontal. Walaupun aturan sudah ada, penyelenggara sudah diserahkan pada komisi khusus bernama KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, para kontestan dan tim suksesnya juga telah mengetahui isi aturan pemilukada, tetapi penyimpangan terhadap aturan pemilukada tetap terjadi, bahkan berujung pada pengajuan perkara ke MK.

Di MK, data tahun 2010 menunjukkan ada 230 perkara sengketa hasil Pemilukada yang diregistrasi. Dan jumlah tersebut, 224 perkara telah mendapat putusan yang terdiri dari 26 perkara dikabulkan, 149 perkara ditolak, 45 perkara tidak dapat diterima, dan 4 perkara ditarik kembali.<sup>2</sup> Banyaknya perkara yang masuk ke MK, dan beberapa diantara putusannya dikabulkan, merupakan indikasi bahwa ada masalah dalam demokratisasi dan konstitusionalitas penyelenggaraan Pemilukada. Tulisan ini mencoba dan menegaskan kembali pentingnya memahami demokratisasi dan konstitusionalitas Pemilukada.

## B. Reformasi Dan Pemilihan Kepala Daerah Dalam Perspektif Konstitusi

Perubahan politik dan ketatanegaraan Indonesia terjadi secara fundamental semenjak gerakan reformasi menemukan muaranya pada tahun 1998 dengan lengsernya rezim Ode Baru di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto

<sup>2</sup> Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, "Membangun Demokrasi Substantif, Meneguhkan Integritas Institusi, Laporan Tahunan 2010", Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2010, hlm 30.

yang telah berkuasa lebih dari 30 (tiga puluh) tahun di Republik Indonesia. Gerakan reformasi tampaknya menjadi tonggak yang begitu monumental untuk melakukan perubahan yang sangat mendasar dalam bidang praktik politik maupun norma ketatanegaraan.

Perubahan dalam norma ketatanegaraan terjadi ketika gagasan tuntutan perubahan UUD 1945 yang sangat disakralkan pada masa Orde Baru, akhirnya direspon oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). MPR yang ketika itu masih berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara dan merupakan lembaga yang sering disebut sebagai pemegang kedaulatan rakyat<sup>3</sup> dan merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia,<sup>4</sup> akhirnya benar-benar merealisasikan tuntutan rakyat dalam gerakan reformasi yaitu amandemen terhadap UUD 1945. Mengingat banyaknya norma ketatanegaraan yang perlu diamandemen, maka MPR melakukannya melalui sidang tahunan, yang digelar setiap tahun, dan amandemen terhadap UUD 1945 terjadi pada tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002.

Dalam bidang pemilihan kepala daerah (pilkada), terjadi perubahan norma yang cukup mendasar. Pada UUD 1945 yang lama, pemilihan kepala daerah tidak diatur. Aturan terhadap Pilkada diserahkan pada undang-undang pelaksanaannya. Akibatnya, Pilkada pada masa UUD 1945 yang lama berlaku, sangat rawan diterjemahkan kepentingan politik rezim yang berkuasa. Maka tidak mengherankan jika Presiden Soeharto waktu itu mempunyai wewenang yang lebih besar untuk memilih kepala daerah dari calon yang diajukan oleh DPRD.

Sekarang era Pilkada telah bergeser seiring dengan adanya norma dalam UUD Negara RI 1945 (sebutan terhadap UUD 1945 hasil amandemen), dimana dalam Pasal 18 ayat

<sup>3</sup> MPR disebut sebagai pemegang kedaulatan rakyat merupakan tafsir dari Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (sebelum dirubah) dimana di dalam pasal tersebut, disebutkan, Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

<sup>4</sup> MPR disebut penjelmaan seluruh rakyat, ditengarai sebagai tafsir atas komposisi anggota MPR yang terdiri dari anggota-anggota DPR, utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan yang ditetapkan dengan undang-undang, sebagaimana disebut dalam Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 sebelum diamandemen.

(4) disebutkan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Norma ini muncul pada saat MPR melakukan amandemen yang kedua tahun 2000. Sementara itu, pada tahun 1999, di bidang pemerintahan daerah, telah ada UU No 22 tahun 1999 yang merubah UU No 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah. Keberadaan UU No 22 Tahun 1999 merupakan tonggak reformasi bidang penyelenggaraan pemerintahan di daerah dengan asas desentralisasi yang kuat, termasuk posisi DPRD yang juga diperkuat. Dalam UU No 22 Tahun 1999 Gubernur, Bupati, dan Walikota dipilih oleh DPRD. Tidak ada otoritas Presiden untuk mengintervensi pemilihan kepala daerah, karena proses pemilihan diserahkan pada DPRD secara demokratis.

Aturan yang ada di dalam konstitusi memang berlaku sejak UU No 22 tahun 1999 resmi diberlakukan tahun 2000. Semenjak itu di seluruh Indonesia, kecuali untuk Gubernur DIY, berlaku aturan bahwa kepala daerah dipilih oleh DPRD. Norma konstitusi menyebut dipilih secara demokratis, tetapi tidak menyebut bagaimana mekanisme dan apa kaidah-kaidah dasar demokratis itu sendiri. Akibatnya dalam praktek, dapat ditemui pemilihan kepala daerah yang sesungguhnya bertentangan dengan esensi demokrasi, seperti politik uang dalam menggalang dukungan di internal DPR sehingga terpilihlah kepala daerah yang tidak kapabel menjadi seorang pemimpin. Pemilihan kepala daerah oleh DPRD ketika itu juga sering dinilai sebagai pemilihan yang meninggalkan aspirasi rakyat, sebab rakyat tidak mempunyai posisi penting dalam proses pemilihan calon pemimpinnya. Pencalonan maupun proses pemilihan sepenuhnya menjadi otoritas partai politik yang mempunyai wakilnya di DPRD sehingga dapat dipastikan, partai yang menguasai kursi di DPRD (partai mayoritas) secara politik mempunyai legitimasi dan kekuatan untuk mencalonkan kadernya dan peluang kader tersebut untuk terpilih sangat besar, padahal belum tentu kader tersebut berkualitas dan mempunyai kemampuan untuk memimpin.

Pemilihan kepala daerah secara konstitusional berarti kepala daerah aturan yang berdasarkan konstitusi. Ada 2 (dua) hal yang

penting dicatat. Pertama, ketika pemilihan kepala daerah itu sendiri sedang berlangsung, calon kepala daerah atau tim suksesnya tidak boleh melakukan hal-hal yang bertentangan dengan semangat dan jiwa konstitusi, seperti memberi stimulus baik berupa barang, jasa maupun uang yang dapat berindikasi adanya maksud bahwa penerima akan ter dorong untuk memilihnya. Hal-hal seperti ini memang tidak tercantum dalam konstitusi, akan tetapi hal itu dapat mengarah pada tindakan yang berkategori politik uang<sup>5</sup> yang dilarang oleh hukum dan hal itu sangatlah tidak demokratis. Kedua, pemilukada yang konstitusional, tidak saja secara gramatika dimaknai berdasar apa yang tertulis dalam konstitusi akan tetapi juga sesuai dengan hakekat konstitusi, yaitu bahwa konstitusi pada hakekatnya membatasi kekuasaan agar rakyat tidak dirugikan, sehingga ketika seorang terpilih menjadi kepala daerah maka dalam menjalankan kekuasaannya harus tunduk pada pembatasan-pembatasan. Pembatasan ini tidak saja dalam konstitusi tetapi juga melalui undang-undang organiknya. Akan tetapi, sungguh ironis, dalam prakteknya, tidak semua kepala daerah yang terpilih menurut dasar aturan konstitusi, dapat menjalankan kekuasaannya sesuai amanah undang-undang, karena ada kepala daerah yang melakukan *abuse of power* dalam menjalankan kekuasaan, dengan melakukan hal-hal yang merugikan rakyat, seperti korupsi.

Kini Pilkada telah memasuki era baru semenjak UU No 22 tahun 1999 dirubah melalui UU No 32 tahun 2004. Dalam UU yang disebut terakhir, kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat. Dari segi siapa yang berhak mencalonkan. Calon kepala daerah dicalonkan oleh partai politik atau gabungan partai politik dan calon perseorangan (independent). Ketentuan tentang calon independent ada setelah Mahkamah Konstitusi membolehkannya

---

<sup>5</sup> Politik uang dalam pemilihan umum sangat sulit untuk dikontrol dan bahkan sangat sulit untuk menjeratnya dengan Pasal pidana Pemilu. Ini tentunya menjadi pekerjaan bagi legislator dalam memperbaiki UU Pemilu, termasuk UU yang mengatur Pemilukada. Tanpa aturan yang jelas dan tegas tentang politik uang dan konsekuensinya secara hukum dan politik, maka politik uang akan terus mewarnai penyelenggaraan hajatan demokrasi bernama pemilihan umum, apakah untuk pemilihan legislatif, presiden maupun untuk kepala daerah.

adanya calon perseorangan melalui *Judical Review* atas UU No 32 tahun 2004 dan DPR kemudian merubah UU No 32 tahun 2004 menjadi UU No 12 tahun 2008.

### C. Pemilukada Dan Sistem Politik Demokratis

Sistem politik demokratis ciri khasnya terletak pada tatanan demokratis yang melandasi penguasa sehingga elemen-elemen demokrasi tidak saja menjadi norma bernegara tetapi secara empirik telah bekerja sesuai dengan koridor demokrasi.

Pada dasarnya negara demokrasi, secara normative terikat dengan indikator sistem politik demokratis yang oleh Robert Dahl meliputi hal-hal sebagai berikut:<sup>6</sup>

1. Control over governmental decision about policy is constitutionally vested in elected officials
2. Elected official are chosen and peacefully removed in relatively frequent fair. Free election in which coercion its quite limited
3. Practically all adults have the rights to vote in these election
4. Most adults have the rights to run for public offices for which candidate run in these election
5. Citizen have an effectively enforced rights to freedom of expression, particularly political expression, including criticism of the officials, the conduct of the government, the prevailing political, economic, and social system and dominant ideology
6. They also have aces to alternative sources of information that are note monopolized by government or any other single group
7. Finally they have and effectively enforced right to form and join autonomous associations, including political parties and interest group that attempt to influence the government by competing in elections and by other peaceful means.

Secara umum, Robert A Dahl menggarisbawahi bahwa dalam sistem politik yang demokratis, kontrol terhadap pemerintah dalam membuat keputusan tidak bisa diabaikan

<sup>6</sup> Indikator-indikator tersebut dikemukakan oleh Robert A Dahl, sebagaimana dikutip oleh Affan Gafar, Politik Indonesia; Transisi Menuju Demokrasi, Cet Ke-2, Pustaka Pelajar, Jogjakarta, 2000, hal 7.

pemerintah harus dipilih secara teratur melalui pemilihan yang adil, terbuka dan ada pembatasan terhadap tindakan yang bersifat pemaksaan, terdapat hak memilih dan hak dipilih bagi warga negara yang telah memenuhi syarat (dewasa), termasuk pula hak warga negara untuk mengekspresikan kebebasan politiknya, termasuk mengkritik aparat kekuasaan negara, ada akses untuk memanfaatkan sumber-sumber informasi alternatif yang tidak dimonopoli oleh pemerintah atau kelompok tertentu, lalu pada akhirnya, semua warga negara mempunyai hak yang sama untuk membentuk dan bergabung ke dalam kelompok-kelompok yang otonom, termasuk bergabung dalam partai-partai politik dan kelompok-kelompok kepentingan yang bertujuan mempengaruhi pemerintah.

Selanjutnya Michael Saward mengemukakan bahwa demokratisasi sebuah system memerlukan beberapa kondisi minimal seperti jaminan basic freedom (freedom of speech and expression, freedom of movement, freedom of association, rights to equal treatment under the law); citizenship and participation; administrative code: publicity and social rights.<sup>7</sup>

Sebuah sistem politik yang demokratis akhirnya menjadi pilihan walaupun memerlukan sejumlah prasyarat dan prasyarat tersebut tidak mudah untuk dipenuhi karena sejumlah faktor seperti tingkat pendidikan warga masyarakat, tingkat pendidikan dan kesadaran politik masyarakat, komitmen penyelenggara kekuasaan untuk menciptakan sistem politik yang demokratis, sampai pada faktor adanya peraturan hukum yang dapat menjadi instrumen bagi pelaksanaan sistem politik demokratis.

Secara teoritik, Diomond, Linz dan Lipset mengartikan demokrasi sebagai suatu sistem pemerintahan yang mempunyai 3 (tiga) syarat, yaitu:<sup>8</sup>

1. Kompetisi yang sungguh-sungguh meluas diantara individu-individu dan kelompok-kelompok, memperebutkan jabatan-jabatan pemerintahan yang

<sup>7</sup> Michael Saward, Democratic Theory and Indices of Democratization, dalam David Beetham (edt) Defining and Measuring Democracy, Sage Publication, Ltd. London, 1994, hal 16-17

<sup>8</sup> Mohtar Mas'oed, Negara, Kapital, dan Demokrasi, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1994, hal 10;11.

- memiliki kekuasaan efektif, pada jangka waktu yang reguler, dan tidak melibatkan penggunaan daya paksa
2. Partisipasi yang melibatkan sebanyak mungkin warga negara dalam pemilihan pemimpin atau pembuatan kebijakan
  3. Kebebasan politik dan sipil, yaitu kebebasan berbicara, kebebasan pers, kebebasan membentuk dan bergabung ke dalam organisasi, yang cukup untuk menjamin integritas kompetisi dan partisipasi politik.

Dari 3 (tiga) syarat tersebut, jika pilkada dimaksudkan untuk membentuk pemerintahan yang demokratis, maka kontestasi harus dibuka untuk semua warga negara yang memenuhi yang diatur melalui undang-undang. Para kontestannya (peserta pilkada) berjuang secara fair dan sportif. Para kontestan juga dilarang menggunakan cara-cara paksaan maupun kekerasan untuk memaksa seseorang memberikan suaranya pada kontestan tertentu. Dalam UU No 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah sebagaimana telah dirubah menjadi UU No 12 tahun 2008 tentang Pemerintahan daerah, warga masyarakat yang mempunyai hak juga harus terlibat memberikan suaranya pada proses pemilihan. Partisipasi warga dalam pemilihan diharapkan tinggi sehingga pemilihan mempunyai legitimasi kuat. Namun demikian partisipasi warga masyarakat dalam memilih harus tetap berada pada koridor kebebasan politik dan kebebasan sipilnya, tanpa takut akan intimidasi mempunyai rasa aman. Para kontestan/peserta pemilihan maupun sesama warga masyarakat harus menghargai kebebasan politik dan kebebasan sipil baik terhadap sesama kontestan maupun terhadap sesama warga masyarakat. selama tidak ada jaminan terhadap kebebasan ini, maka pemilukada akan jauh dari demokratis. Akan tetapi syarat normatif tersebut kadang diabaikan baik oleh kontestannya maupun oleh para pendukungnya sehingga berbagai kecurangan pemilukada begitu nampak, dan ini tentunya merupakan ancaman bagi demokrasi.

Dalam penyelenggaraan negara, seharusnya kaidah demokrasi tersebut harus dapat diwujudkan secara empirik. Kompetisi yang fair akan melahirkan pemimpin yang sesuai dengan kualifikasi dan keinginan rakyat, Partisipasi yang sungguh-sungguh

diperuntukkan bagi lahirnya pemimpin dan/atau kebijakan yang pro rakyat akan menjadi dinamika yang positif bagi kemajuan pemerintahan. Begitu pula jaminan kebebasan sipil dan politik, akan turut membantu terwujudnya pemerintahan yang benar-benar demokratis. Semoga hal-hal ini menjadi perhatian warga negara yang berkeinginan maju menjadi calon kepala daerah maupun oleh masyarakat pemilihnya.

Pilkada dikatakan demokratis jika memenuhi beberapa syarat, diantaranya syarat sebagaimana juga diberlakukan untuk Pemilu legislatif secara umum yaitu:<sup>9</sup>

1. Adanya pengakuan hak pilih universal. Semua warga negara yang tidak diskriminasi atas dasar ideologi dan politik
2. Adanya wadah bagi pluralitas aspirasi masyarakat pemilih sehingga masyarakat memiliki alternative pilihan saluran aspirasi politiknya.
3. Tersedia mekanisme rekrutmen politik yang demokratis
4. Adanya kebebasan pemilih untuk menentukan pilihannya
5. Panitia pemilih yang independent
6. Adanya keleluasaan kontestan untuk berkompetisi secara sehat
7. Penghitungan suara yang jujur
8. Netralitas birokrasi

Di dalam Pemilukada, biarkan warga bebas memilih sesuai hati nuraninya, tanpa ada tekanan, paksaan atau intimidasi yang bersifat mengancam rasa aman warga pemilih. Rekrutmen calon harus terbuka dan memberi kesempatan yang sama bagi warga negara yang berhak. Panitia pemilih harus netral, jika perlu diberi sanksi tegas bagi panitia pemilih yang kolusif dengan peserta pilkada. Masyarakat dapat turut serta mengawasi kenetralan panitia pemilih, baik di level atas maupun level bawah. Kontestan harus diperlakukan sama, mereka harus dapat berkompetisi secara fair. Aparat birokrasi-harus independent, tidak boleh ada "instruksi" tersembunyi dengan menggunakan jalur birokrasi. Hal ini sangat rawan terjadi pada pilkada yang pesertanya Petahana

<sup>9</sup> Guy S Goodwin-Gill, Pemilu Jurdil: Pengalaman dan Standar Internasional (Free and Fair Election: International Standard and Practices) diterjemahkan oleh Nurhasan, diterbitkan oleh PIRAC bekerjasama dengan The Asia Foundation, Jakarta, 1999, hal xxii-xxvii

(incumbent) atau keluarga dari kepala daerah yang masih berkuasa dan jabatannya akan berakhir. Penghitungan suara harus jujur dan terbuka. Peran Pengawas dan pemantau independent menjadi sangat urgent ketika penghitungan suara dilakukan. Pada akhirnya, Pemilukada akan benar-benar sesuai konstitusi dan harapan demokrasi jika semua komponen baik partai politik, para peserta dan tim suksesnya, warga panitia pemilih, panitia pengawas, pemantau independent serta masyarakat tetap komitmen dan bahu membahu dalam menjaga norma hukum dan prinsip demokrasi yang harus dipatuhi. Selama hal itu diabaikan, Pemilukada tidak pernah akan berkualitas dan tidak pernah akan menghasilkan pemimpin yang berkualitas pula baik secara moral, intelektual, maupun secara sosial. Dalam demokrasi, hendaknya semua pihak tetap menjunjung nilai kejujuran, menghargai sesama, dan taat pada aturan. Dalam Pemilukada tentu tidak ada pasangan calon kepala daerah yang ingin kalah, semua pasti ingin menang, akan tetapi ibarat pertandingan, pada akhirnya hanya akan ada 1 (satu) pasangan calon yang akan menjadi pemenang. Sudah barang tentu yang menang tidak boleh sewenang-wenang, yang kalah tidak boleh marah dengan berbagai ulah. Jika merasa diperlakukan tidak adil dan mempunyai cukup bukti ada kecurangan yang menimbulkan sengketa, ajukan ke Mahkamah Konstitusi RI (MKRI).

#### D. Penegakan Demokrasi Dan Konstitusionalitas Pemilukada

Mahkamah Konstitusi lahir tidak saja untuk menjaga dan menegakkan konstitusi, akan tetapi MK lahir juga untuk menegakkan demokrasi. Oleh karena Pemilukada kini masuk ke ranah rezim pemilihan Umum, maka secara konstitusional, kewenangan MK untuk menyelesaikan sengketa hasil pemilukada ada pada Pasal 24C ayat (1) UUD Negara RI 1945. Baru kemudian legitimasi formal yang secara eksplisit menyebut kewenangan MK dalam sengketa Pemilukada disebut dalam Pasal 236C UU No 12 Tahun 2008 tentang Perubahan kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004. Sejak kewenangan penyelesaian sengketa Pemilukada diberikan kepada MK, maka MK tampak kebanjiran perkara, walaupun tidak

semua perkara itu menunjukkan ada pelanggaran hak konstitusional warga negara atau pemohon yang bersifat struktural, sistematis dan massif dalam penyelenggaraan Pemilukada.

Menurut Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) No 15 Tahun 2008, pemohon dalam sengketa Pemilukada adalah Pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala daerah, sedangkan termohonnya adalah KPU/KIP provinsi atau KPU /KIP Kabupaten/Kota. Adapun obyek permohonannya (*objectum litis*) adalah perhitungan suara yang dilakukan termohon sebagai penyelenggara Pemilukada. Oleh karena perhitungan suara yang dilakukan pihak termohon dianggap mengakibatkan terlanggarinya hak konstitusional pemohon, maka pemohon mengajukan perkara kepada MK. Dalam penyelesaian sengketa Pemilukada ini, MK tidak semata-mata berdasar pada hasil perhitungan kuantitatif yang berupa angka-angka jumlah suara yang telah dihitung, akan tetapi, MK membuat satu terobosan bahwa perhitungan itu, jika memang terjadi selisih perhitungan suara yang menjadi pintu bagi terbongkarnya manipulasi yang bersifat struktural, sistematis dan massif, maka peran MK untuk menegakkan demokratisasi dan konstitusionalitas pemilukada menjadi sangat penting dan diharapkan dapat membawa keadilan substantive. Setidaknya hal ini terlihat pada putusan MK mengenai sengketa hasil pemilihan Gubernur Jawa Timur dan putusan MK tentang Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Tangerang Selatan dimana MK memutuskan untuk diadakan pemungutan suara ulang. Pada sengketa Pemilukada/pemilihan Gubernur Jawa Timur, MK melalui putusannya memerintahkan untuk dilakukan Pemilihan Ulang di Bangkalan dan Sampang serta perhitungan ulang di Pamekasan.

Putusan MK ini sempat mengundang kritik, diantaranya dari Todung Mulya Lubis melalui tulisannya di Media Online gagasan Hukum, menyatakan bahwa dalam pemeriksaan di MK, isu sentralnya adalah pencoblosan di TPS-TPS itu curang, penuh tekanan, dan beraroma politik uang. Hal ini dikemukakan oleh para saksi yang kebanyakan bukanlah saksi-saksi yang hadir dalam proses pemilihan dan penghitungan di TPS-TPS. Selain itu

Putusan MK yang menyatakan, dalam 60 hari sejak putusan dibacakan, harus dilakukan Pemilihan gubernur ulang, maka pasca putusan tersebut, ada kondisi baru yang tidak sama karena harus ada pemutakhiran data pemilih, apalagi angka golputnya mencapai 50 persen. Selain itu, benang merah antara putusan MK dan realitas di lapangan tidak sepenuhnya terkoneksi. Dalam Putusan MK mengenai Pemilukada Jawa Timur, terlihat MK memperluas kewenangannya yang mencakup pelanggaran dan kecurangan. Kewenangan ini dikritik karena MK telah ikut andil mengganggu kemapanan system Ketatanegaraan yang sudah diatur dalam UUD 1945<sup>10</sup>

Dalam Pemilukada Kota Tangerang Selatan, berdasarkan putusan (selanjutnya MK) melalui Putusan Nomor 209-210/PHPL.D-VIII/ 2011, telah dilakukan pemilihan ulang di seluruh TPS se-Kota Tangerang Selatan. Akan tetapi, menurut Pemohon I, dalam hal ini Pasangan Drs. H. Arsid, M.Si., dan Andreas Taulany, pemungutan suara ulang terdapat indikasi adanya tindakan yang menguntungkan pasangan calon nomor urut 4, yaitu Hj. Airini Rachmi Dany, SH, M.H, dan Drs. H. Banyamin Davnie, baik sebelum maupun sesudah pemungutan suara ulang.<sup>11</sup> Meskipun demikian, pada akhirnya Pemohon I menerima hasil pemungutan suara ulang, yang tetap menempatkan Pasangan Hj. Airin Rachmi Dany, S.H., M.H., dan Drs. H. Benyamin Davnie, sebagai pemenang Pemilukada Kota Tangerang Selatan.

Sebenarnya pelanggaran dalam Pemilukada ada 3 (tiga) kategori. Pertama, pelanggaran dalam proses Pemilukada yang tidak berpengaruh atau tidak dapat ditaksir pengaruhnya terhadap hasil suara Pemilukada. Contohnya, kertas simulasi berlambang, Baliho yang tidak sesuai aturan. Pelanggaran ini menjadi ranah peradilan umum. Kedua, pelanggaran dalam proses Pemilukada yang berpengaruh terhadap hasil Pemilukada, seperti politik uang, pelibatan PNS yang terjadi secara

terstruktur, sistematis dan massif. Kategori ini dapat membantalkan Pemilukada. Ketiga, pelanggaran tentang persyaratan menjadi calon, yang bersifat prinsip dan terukur, misalnya syarat tidak pernah dijatuhi hukuman pidana penjara dan syarat keabsahan dukungan bagi calon Independent dalam Pemilukada. Pelanggaran jenis ini dapat dijadikan dasar pembatalan Pemilukada.

Meskipun putusan MK yang kemudian memerintahkan adanya Pemilukada Ulang menuai bahkan mungkin menimbulkan rasa tidak puas bagi pihak yang merasa tidak diakomodasi dalam Putusan MK, akan tetapi pelajaran yang dipetik adalah Pemilukada ulang ini merupakan proses untuk melihat kembali apakah demokratisasi dalam Pemilukada tersebut benar-benar telah menjunjung atas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Pelanggaran atas-asas inilah yang kemudian mendapat bentuknya melalui berbagai tindak kecurangan dan pelanggaran, mulai dari mencuri start kampanye, melibatkan PNS, memanfaatkan fasilitas negara, politik uang, intimidasi, mobilisasi massa, manipulasi suara sampai pada ketidakberesan administrasi penyelenggaraan pemilihan seperti data pemilih tetap yang tidak akurat sehingga banyak warga yang berhak memilih justru tidak terdaftar sebagai pemilih, sampai pada ketersediaan logistik seperti jumlah surat suara yang melebihi batas.

Tentunya atas-asas dalam pemilihan umum yang juga berlaku untuk Pemilukada ini tidak sekedar tempelan yang bersifat normatif, akan tetapi dalam demokratisasi, atas tersebut harus benar-benar mengejawantah dalam semua tahapan Pemilukada, dan atas ini adalah amanat konstitusi yang harus ditegakkan. Maka dari itu, pelanggaran atas atas inilah yang sebenarnya menjadi fokus bagi MK untuk menegakkan demokrasi dan konstitusionalitas Pemilukada, yang kemudian dibingkai dalam bentuk pelanggaran yang bersifat struktural, sistematis dan masif. Hanya saja, masyarakat luas perlu mendapat pemahaman yang lebih konkret mengenai indikator-indikator bersifat struktural, sistematis dan massif yang lebih terukur, sehingga tidak mengundang keraguan atau prasangka subjektif atas putusan MK.

<sup>10</sup> Baca tuisan Todung Mula Lubis, "Pelajaran dari Pilkada Jawa Timur", Media Online Gagasan Hukum, diterbitkan Desember 25, 2008, penerbit Hariyanto & Rekan, Advokat, Konsultan Hukum dan Politik, diakses dari: gagasanhukum.wordpress.com/2008/12, print out tanggal 13 Agustus 2011.

<sup>11</sup> Baca lebih lanjut Putusan Nomor 209-210/PHPU.D-VIII/2011

## E. Penutup

Mahkamah Konstitusi lahir tidak saja untuk menjaga dan menegakkan konstitusi, akan tetapi MK lahir juga untuk menegakkan demokrasi. Oleh karena Pemilukada kini masuk ke ranah rezim pemilihan Umum, maka secara konstitusional, kewenangan MK untuk menyelesaikan sengketa hasil Pemilukada ada pada Pasal 24C ayat (1) UUD Negara RI 1945. Baru kemudian legitimasi formal yang secara eksplisit menyebut kewenangan MK dalam sengketa Pemilukada disebut dalam pasal 236 C UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004. Dalam penyelesaian sengketa Pemilukada, MK tidak semata-mata berdasar pada hasil perhitungan kuantitatif yang berupa angka-angka jumlah suara yang telah dihitung, akan tetapi MK membuat satu terobosan bahwa perhitungan jika memang terjadi selisih perhitungan suara yang menjadi pintu bagi terbongkarnya manipulasi yang bersifat struktural, sistematis dan masif, maka peran MK untuk menegakkan demokratisasi dan konstitusionalitas Pemilukada menjadi sangat penting dan diharapkan dapat membawa keadilan substantif.

## DAFTAR PUSTAKA

David Beetham (edt) Defining and Measuring Democracy, Sage Publication, Ltd London, 1994

Guy S Goodwin-Gill, Pemilu Jurdil: Pengalaman dan standar International (Free and Fair Election: International Standar and Practices) diterjemahkan oleh Nurhasan, diterbitkan oleh PIRAC bekerjasama dengan The Asia Foundation, Jakarta, 1999

Mohtar Mas'oed, Negara, Kapital, dan Demokrasi, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1994

Harris G Warren,, Harry D. Leinenweber. Ruth O.M. Andersen, Our Democracy of Work, Prentice-Hall Inc. USA, 1963

Robert A Dahl. sebagaimana dikutip oleh Affan Gatar, Politik Indonesia; Transisi Menuju Demokrasi, cet ke II, Pustaka

Pelajar, Jogjakarta, 2000.

Sekretariat Jenderal Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, "Membangun Demokrasi Substantif , Meneguhkan Integritas Institusi, Laporan Tahunan 2010", Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2010

Todung Mulya Lubus. "Pelajaran dari Pilkada Jawa Timur", Media Online Gagasan Hukum, diterbitkan Desember 25, 2008, penerbit Hariyanto & Rekan, Advokat, Konsultan Hukum dan Politik, diakses dari [gagasanhukum.wordpress.com/2008/12/](http://gagasanhukum.wordpress.com/2008/12/), print out tanggal 13 Agustus, 2011.

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945

Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

Peraturan Mahkamah Konstitusi (MK) No. 15 Tahun 2008

Putusan MK Nomor 209-210/PHP/PU D-VIII/2011