

Masa Depan Pemilihan Kepala Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019

JISPO
Jurnal Ilmu Sosial dan
Ilmu Politik
2020, Vol. 10, No. 1: 87-103
[https://journal.uinsgd.ac.id/
index.php/jispo/index](https://journal.uinsgd.ac.id/index.php/jispo/index)
© The Author(s) 2020

Ratna Rosanti*

Universitas Airlangga, Indonesia

Abstrak

Dengan menggunakan pendekatan yuridis-normatif yang dilakukan melalui studi kepustakaan, terutama kritik wacana publik dengan mengontekstualisasikan realitas sosiologis-politik, artikel ini menganalisis masa depan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) di Indonesia pasca Mahkamah Konstitusi mengucapkan putusan terhadap pengujian undang-undang terkait regularitas pemilu serentak pada 26 Februari 2020. Dalam Putusan Nomor 55/PUU-XVII/2019, Mahkamah menolak apa yang diminta oleh pemohon. Namun, dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah memberikan fondasi dan batasan yang sangat kuat terhadap sistem penyelenggaraan pemilu serentak ke depan, yaitu enam gagasan inovasi terkait formula ideal penyelenggaraan pemilu serentak Indonesia di masa datang. Satu di antara gagasan tersebut adalah pemilihan umum serentak dilaksanakan sesuai dengan berakhirnya masa jabatan yang akan dipilih sehingga arti dari serentak ini adalah bahwa pemilihan dapat dilakukan beberapa kali dalam durasi lima tahun termasuk dalam hal pemilihan gubernur, bupati dan wali kota. Berdasarkan ini, artikel ini berargumen bahwa keputusan tersebut mengakibatkan Pilkada menjadi bagian dari Pemilihan Umum sehingga tiada pembedaan lagi antara pilkada dan pemilu karena desain keserentakan telah membarengkan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, Pemilihan Legislatif dan Pilkada.

Kata-kata Kunci

Putusan Mahkamah Konstitusi, pemilihan kepala daerah, pemilihan umum

Abstract

Using a juridical-normative approach, this article analyzes the future of the Regional Head Election in Indonesia after the Constitutional

*Penulis untuk korespondensi:

Ratna Rosanti

FISIP Unair, Kampus B Dharmawangsa Dalam, Airlangga, Kec. Gubeng, Kota Surabaya, Jawa Timur 60286

Email: ratna.rosanti-2019@fisip.unair.ac.id

Court pronounced the verdict on the judicial review of the law on Simultaneous Election on February 26, 2020. In Decision Number 55 / PUU-XVII / 2019, the Court did reject what was requested by the applicant. However, in its legal considerations, the Court suggests six innovative ideas as foundation, ideal formula, and boundaries of a better implementation of the simultaneous election system in the future. One key thing of such ideas is that the simultaneous general election is held following the end of an office term so that regional head election can be conducted several times in five years including the election of governors, regents, and mayors. Based on this, this article argues that the above court ruling has a significant impact in that it causes the Regional Head Election to be part of the National General Election. Therefore, there is no longer a distinction between the Regional Head Election and Indonesian General Election because the simultaneous election system puts three elections at the same time: presidential, legislative, and regional head elections.

Key Words

The decision of Indonesia's Constitutional Court, local election, general election

Pendahuluan

Proses demokratisasi yang dimulai pasca Orde Baru, tepatnya sejak tahun 1999, telah banyak mengubah cara berpolitik dan berpemerintahan di Indonesia. Pemilihan umum (pemilu) yang semula merupakan arena kompetisi terbatas dan berada di bawah kontrol rezim Orde Baru berubah drastis menjadi sebuah arena kompetisi yang terbuka bagi semua lapisan masyarakat. Masyarakat memanfaatkan momen kebebasan tersebut dengan mendirikan banyak partai politik baru sehingga tidak mengejutkan pemilu pertama era reformasi merupakan pemilu multi-partai. Semenjak reformasi, pemilu diselenggarakan pertama kali oleh sebuah lembaga penyelenggara pemilu yang disebut Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang eksistensinya sah sesuai Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “pemilihan umum diselenggarakan oleh komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri”. Terbentuknya KPU menyebabkan penguasa sudah tidak bisa lagi melakukan perekayasa seperti pada pemilu-pemilu masa Orde Baru di mana hasil pemilu sudah bisa diprediksi, bahkan sebelum pemilu dilaksanakan sehingga pemilu Indonesia pada saat Orde Baru masuk kategori sebagai pemilu yang tidak demokratis.

Selanjutnya, pada tahun 2004, terjadi perbaikan mekanisme elektoral dalam proses pemilihan pemimpin lembaga eksekutif, khususnya presiden dan wakil presiden. Apabila selama Orde Baru presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), maka pada Pemilu 2004, rakyat memilih presiden secara langsung. Pilpres secara langsung yang diamanahkan oleh

UUD'45 ini¹ kemudian diikuti dengan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) secara langsung melalui penetapan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dimulai pada bulan Juni 2005, penggantian ratusan jabatan kepala daerah meliputi dari gubernur, bupati dan walikota yang telah habis masa jabatannya menggunakan mekanisme Pilkada.

Pilkada langsung bertujuan untuk membentuk pemerintahan yang kuat dan *legitimate* sebagai wujud nyata dari demokratisasi di daerah.² Kepala daerah beserta wakil kepala daerah dipilih secara demokratis berdasar atas asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Pengajuan pasangan calon bisa dilakukan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memiliki kursi di DPRD dengan persyaratan tertentu dan/atau dari calon perseorangan dengan persyaratan harus memiliki sejumlah dukungan dari masyarakat yang dibuktikan dengan melampirkan fotokopi KTP masyarakat pendukungnya.

Demokrasi lokal ini, dalam konsep Robert Dahl (1971:228) tentang demokrasi minimalis (*polyarchy*), secara langsung akan mendorong masyarakat di sekitar pemerintahan untuk terlibat dalam kehidupan politik. Dengan dipilihnya kepala daerah secara langsung, aspirasi dan keinginan politik masyarakat di tingkat paling bawah akan dapat tersalurkan karena pada hakekatnya dengan mekanisme pemilihan dilakukan langsung, pertimbangan masyarakat ketika memilih bukan hanya sebatas pada figur pasangan calon, namun juga pada konsep apa yang ditawarkan untuk kemajuan daerah tersebut (Nadir 2005: 125).

Selain itu, perubahan cara penggantian kepala daerah yang sebelumnya dilakukan melalui DPRD diharapkan bisa mengurangi praktek *money politics* yang banyak terjadi pada pemilihan kepala daerah semasa Orde Baru. Pilkada langsung ini juga diharapkan dapat meningkatkan peran masyarakat dalam proses rekrutmen pejabat politik.

Namun, pada kenyataannya, fenomena politik lokal ini mengecewakan karena rendahnya kualitas proses elektoral Pilkada langsung tersebut. Politik uang dan praktek jual beli suara yang pada awalnya diharapkan bisa diminimalisir melalui Pilkada langsung ternyata justru terjadi pada skala besar dan masif dibandingkan dengan Pilkada melalui DPRD. Rakyat yang pada awalnya diharapkan memiliki otonomi yang besar dalam mencalonkan dan memilih calon pemimpin yang diinginkan, ternyata otonomi yang besar masih berada di tangan para elit partai politik. Para elit partai politik dan para “penyumbang” dana kampanye justru mengendalikan seluruh proses elektoral sehingga peran masyarakat menjadi sangat marginal.

1 Penyelenggaraan pemilihan presiden secara langsung ini merupakan konsekuensi dari Amandemen UUD 1945.

Pada pasal 5A disebutkan bahwa presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Amanah UUD ini kemudian ditindaklanjuti dengan penetapan UU No. 23 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

2 Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah dan PP Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, pemilihan kepala daerah adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan/atau kabupaten/kota berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah. Berdasarkan kedua peraturan tersebut, kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak dipilih melalui mekanisme sidang di DPRD sebagaimana diatur dalam UU Nomor 22 Tahun 1999, melainkan dilakukan langsung oleh rakyat daerah.

Sumber utama dari permasalahan tersebut di atas adalah ketidaktepatan desain elektoral Pilkada yang diterapkan, terutama adanya monopoli dari partai politik dalam proses pencalonan kepala daerah. Sebagaimana ditetapkan dalam UU No.32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, pasangan calon kepala daerah hanya diajukan oleh partai politik yang memenuhi syarat.

Di awal perumusannya, undang-undang yang mengatur pelaksanaan Pilkada ini telah menjadi perdebatan. Isu sentral pertama yang diperdebatkan saat merumuskan undang-undang ini adalah mekanisme pertanggungjawaban pelaksanaan Pilkada apakah kepada KPU ataukah kepada pemerintah daerah melalui DPRD. Sempat terjadi perebutan wewenang antara KPU dengan pihak pemerintah. Baik KPU maupun pihak pemerintah masing-masing telah menyiapkan argumen sendiri. KPU sejak awal merasa bahwa Pilkada secara substantif berada di bawah pemilu sehingga hanya KPU yang berhak mengatur pelaksanaannya dan KPU Daerah seharusnya bertanggungjawab kepada KPU. Hal ini sesuai dengan aturan dalam UUD yang menyatakan bahwa penyelenggaraan pemilihan umum diatur oleh KPU sebagai sebuah komisi yang bersifat mandiri, permanen, dan nasional, sekaligus sebagai wujud nyata untuk melanjutkan semangat reformasi dengan memandirikan pelaksanaan Pemilu dan dengan memisahkan pemerintah (DPR, DPRD dan Presiden/Kepala Daerah) dari penyelenggara pemilu (KPU/KPUD).

Namun, di lain pihak, DPR menilai Pilkada tidak termasuk dalam terminologi pemilu karena yang dinyatakan oleh UUD sebagai Pemilu adalah pertama, pemilihan anggota legislatif pada semua level pemerintahan baik pusat, propinsi, maupun kabupaten/kota, dan pemilihan anggota DPD yang diselenggarakan tiap lima tahun sekali; dan kedua, pemilihan presiden dan wakil presiden yang diadakan setelah pelaksanaan pemilu legislatif. Karena itu, di sini Pilkada tidak termasuk dalam terminologi Pemilu yang dimaksud dalam UUD. Secara historis, tidak masuknya Pilkada dalam terminologi pemilu karena pada saat amandemen konstitusi ini berlangsung, kepala daerah masih dipilih langsung oleh anggota DPRD. Dengan alasan ini, pihak pemerinlah berpendapat bahwa Pilkada tidak seharusnya dipertanggungjawabkan kepada KPU. Di samping itu, sebagai upaya untuk memperkuat desentralisasi, otonomi, dan demokrasi daerah, sudah selayaknya jika Pilkada dipertanggungjawabkan kepada pemerintah daerah melalui DPRD.

Perdebatan apakah Pilkada termasuk dalam terminologi pemilu atau tidak masih terus bergulir hingga akhirnya terbit Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013 di mana tersurat bahwa Pilkada atau pemilihan gubernur, bupati, dan wali kota tidak termasuk dalam Pemilu. Dalam putusan ini, Pemilu diartikan secara limitatif sesuai dengan yang tertera pada Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945, yaitu Pemilihan Umum yang diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden serta DPRD dan dilaksanakan setiap 5 tahun sekali. Akibatnya, perluasan arti dari Pemilu yang mencakup pemilihan gubernur, bupati, dan walikota (Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah) adalah inkonstitusional.

Namun, beberapa tahun kemudian, tepatnya pada 26 Februari 2020, Mahkamah Konstitusi mengeluarkan putusan Nomor 55/PUU-XVII/2019³ tentang reformulasi desain keserentakan penyelenggaraan pemilu di Indonesia di masa mendatang. Dalam Putusan tersebut, secara tersirat justru menguatkan sinyal untuk memasukkan kembali pemilihan gubernur, bupati dan wali kota sebagai bagian dari pemilu sekaligus mengikis pandangan yang menempatkannya ke dalam bagian pemerintah daerah.

Berdasarkan fakta di atas, artikel ini bermaksud membahas putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019 dan dampaknya bagi Pilkada. Ia akan menjawab pertanyaan pokok bagaimana masa depan penyelenggaraan Pilkada pasca terbitnya putusan MK No. 55/PUU-XVII/2019?

Dalam bahasannya, artikel ini menggunakan metode kualitatif dengan teknik deskriptif- analitis. Pengumpulan data yang diperlukan dilakukan melalui studi pustaka dengan penelusuran terhadap sumber-sumber tertulis yang relevan. Data dianalisis dengan menggunakan metode analisis data kualitatif, yakni bahan hukum yang terkumpul disusun, diolah dan diuraikan dalam bentuk uraian deskriptif-analitis sesuai dengan perundangan-undangan yang berlaku.

Kajian tentang Pilkada

Tidak diragukan lagi bahwa isu Pilkada sudah menjadi objek kajian para peneliti. Ali Marwan Hsb (2016), misalnya, dalam artikelnya yang berjudul “Pemilihan Kepala Daerah yang Demokratis Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-IX/2013”, mengedepankan pendekatan peraturan perundang-undangan dan tidak mengkorelasikan dengan fakta Pilkada yang ada. Dari penelitiannya ditemukan bahwa dalam sejarahnya di Indonesia pernah dilaksanakan pemilihan kepala daerah secara langsung, melalui Dewan Perwakilan Rakyat dan cara-cara lainnya, yang semuanya dipandang demokratis. Ia menyarankan jika pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara langsung, maka masyarakat pemilih langsung memilih kepala daerah yang sesuai dengan aspirasi dan dapat melaksanakan aspirasi tersebut. Tetapi, jika pemilihan kepala daerah dilaksanakan melalui perwakilan anggota Dewan Perwakilan Daerah, maka yang dilakukan masyarakat pemilih adalah memilih calon wakil rakyat yang dapat menyalurkan aspirasinya dalam menentukan kepala daerah.

Kajian yang lain oleh Ridho Imawan Hanafi (2014) dalam artikelnya yang berjudul “Pemilihan Langsung Kepala Daerah di Indonesia: Beberapa Catatan Kritis untuk Partai Politik” berfokus pada beberapa persoalan terkait dengan peran partai politik pada pemilihan langsung kepala daerah. Hanafi banyak membahas peran partai politik dan tidak banyak menyinggung soal formulasi desain sistem pemilihan umum yang seharusnya diterapkan. Ia tidak mengkomparasi dengan

3 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019 dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

pemilihan kepala daerah oleh DPRD, melainkan langsung meneliti terkait masalah yang ada dalam pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat. Pembahasan mengenai demokratis atau tidak suatu pemilihan lebih didasarkan pada bagaimana partai politik memainkan perannya, bukan dilihat dari sisi apakah dipilih langsung oleh rakyat atau dipilih melalui DPRD.

Terakhir, Marulak Pardede (2018) dalam artikelnya yang berjudul “Legitimasi Pemilihan Kepala/Wakil Kepala Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Otonomi Daerah” menyimpulkan bahwa dinamika perkembangan pembangunan hukum tentang Pilkada di Indonesia sangat dinamis mengingat terjadinya perubahan ketentuan dari waktu ke waktu mengikuti perkembangan zaman. Legitimasi Pilkada dalam pemerintahan otonomi daerah di Indonesia ini dapat menimbulkan tidak adanya jaminan kepastian hukum karena terjadi perubahan yang secara terus-menerus. Peraturan perundang-undangan tentang Pilkada yang hanya memilih kepala daerah saja diyakini akan menimbulkan permasalahan hukum karena yang memilih wakilnya adalah kepala daerah terpilih. Dengan demikian, legitimasi wakil kepala daerah dipandang lemah, tidak sama dengan kepala, dan wakil tidak bisa langsung menggantikan kepala daerah yang berhalangan tetap karena akan dipilih oleh DPRD.

Artikel ini bermaksud memberikan kontribusi bagi kajian Pilkada di Indonesia di atas untuk memahami isu Pilkada lebih baik dengan mengkaji putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019 dan dampaknya bagi Pilkada di kemudian hari dengan berlandaskan pada teori tentang Pilkada. Selain mengutamakan kualitas output yang dihasilkan, Pemilu pada dasarnya harus dapat menjamin bahwa elit yang terpilih akan jauh lebih baik daripada elit yang digantikan. Dalam praktiknya, Pemilu di Indonesia tidak hanya untuk memilih calon legislatif (DPR RI, DPR Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota), melainkan juga memilih calon eksekutif di pusat dan di daerah. Selain itu, sebagai negara kesatuan yang terdiri dari beribu pulau, suku dan budaya, tidak ada cara lain yang ideal diberlakukan di Indonesia selain dengan mengimplementasikan desentralisasi baik administratif maupun politik untuk mempercepat pembangunan di daerah.

Pilkada dan Terminologi Pemilu

Semenjak Mahkamah Konstitusi menerbitkan Putusan Nomor 97/PUU-XI/2013 (selanjutnya ditulis Putusan MK No. 97/2013), Pilkada untuk pemilihan gubernur, bupati, dan wali kota tidak lagi termasuk dalam bagian Pemilu. Dalam Putusan MK No. 97/2013 tersebut, Pemilu diartikan secara limitatif sesuai dengan *original intent* menurut Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945, yaitu Pemilihan Umum yang diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden serta DPRD dan dilaksanakan setiap lima tahun sekali. Karena itu, perluasan arti dari Pemilu yang mencakup pemilihan gubernur, bupati, dan wali kota (pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah) adalah inkonstitusional.

Mengingat Pilkada sudah tidak termasuk dalam Pemilu melainkan masuk dalam Pemerintahan Daerah (Pemda) pasca Putusan Mahkamah No. 97/2013

ini, istilah yang paling tepat adalah Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada), bukan Pemilihan Umum (Pemilu) Kepala Daerah (Rajab 2016:350).

Proses Pilkada sendiri adalah perintah atributif yang tertuang dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis”. Dalam perkembangannya, proses ini sering terjadi perubahan bahkan ketika MK menerbitkan Putusan Nomor 072-073/PUU-II/2004, Pilkada digolongkan sebagai Pemilu. Tetapi, ketika terbit Putusan MK No. 97/2013, Pilkada masuk dalam terminologi pemilihan yang dilakukan oleh Pemda. Adapun terkait pelaksanaan pemilihan apakah dilaksanakan secara langsung atau tidak langsung, pada hakikatnya Mahkamah tidak memberikan batasan apakah harus langsung atau sebaliknya. Yang pasti, Mahkamah telah menyatakan bahwa kedua metode tersebut sama-sama demokratis (Rajab 2016:361).

Terkait Putusan MK No. 97/2013 tersebut, mantan Ketua MK, Hamdan Zoelva, menjelaskan bahwa dalam putusan terakhirnya, Mahkamah sudah menyatakan secara lugas bahwa Pilkada tidak termasuk Pemilu sehingga secara otomatis Pilkada tidak masuk dalam Pemilu. Menurutnya, “konsekuensinya, sengketa tidak diselesaikan oleh MK, tapi oleh sebuah Mahkamah tersendiri atau Mahkamah Agung”.⁴ Dalam pandangan Zoelva, putusan Mahkamah bisa saja berubah bila ada alasan atau fakta baru sesuai dengan perkembangan politik di Indonesia. Ia menambahkan bahwa pendekatan yang digunakan oleh Mahkamah saat membuat Putusan MK No. 97/2013 adalah original *intent* atau maksud asli dari perumus UUD. Jadi, bisa disimpulkan bahwa sejak awal ada suatu kemauan dari konstitusi bahwa memang Pilkada itu bukan Pemilu.

Pendapat lain diungkapkan oleh Titi Anggraini, Ketua Perkumpulan Pemilu dan Demokrasi, yang berharap agar wewenang untuk memutus sengketa hasil Pilkada tetap ada di tangan MK. Menurutnya, dibutuhkan sebuah desain agar bisa menjadikan Pilkada sebagai sebuah proses pemilihan umum lokal yang diselenggarakan secara nasional dan serentak sehingga ke depannya dapat diklasifikasikan lagi menjadi pemilu. Penetapan Pilkada seharusnya tetap berada di Pemilu meskipun Pilkada itu sendiri telah diatur dalam Pasal 18 UUD 1945 mengenai Pemerintah Daerah. Namun, sejatinya prinsip-prinsip yang digunakan adalah tetap menggunakan prinsip yang digunakan dalam menyelenggarakan Pemilihan Umum sebagaimana tertera dalam Pasal 22E yakni langsung, bebas, rahasia, jujur dan adil. Bila Pilkada dilaksanakan melalui proses pemilihan langsung, maka ia sebenarnya termasuk Pemilu. Selain itu, yang patut digaris bawahi dalam hal ini adalah hanya ada satu pengadilan yang dapat menyelesaikan sengketa perselisihan hasil Pilkada, yakni Mahkamah Konstitusi mengingat pada amar putusan No. 97/2013 menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah selama belum ada Undang-Undang yang mengatur mengenai hal tersebut”.

4 <https://bintang.batampos.co.id/2019/10/26/perbedaan-rezim-pilkada-pemilu-sudah-tak-relevan/>, diakses 3 Maret 2020.

Pola Pilkada Antara Pemerintah Daerah dan Pemilu

Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu yang menjadi *legal framework* penyelenggaraan Pemilu di Indonesia saat ini menyatukan tiga undang-undang (UU) ke dalam satu naskah, yaitu UU Pileg, UU Pilpres dan UU Penyelenggara Pemilu. UU Pilkada tidak dimasukkan ke dalam kodifikasi UU Pemilu. Akibatnya, hal ini menimbulkan banyak tanya di benak pemangku kepentingan Pilkada di daerah ke manakah sebenarnya arah kebijakan Pilkada itu sesungguhnya?

Pertanyaan yang sangat mendasar tersebut telah membuat para pakar Pemilu di Indonesia berpikir keras ketika terjadi *set back* pada pola Pilkada yang semula sebagai bagian Pemilu berubah menjadi rezim pemerintahan daerah berdasarkan Putusan MK No. 97/2013. Sebenarnya, putusan tersebut tidak ‘bulat’ karena ada *dissenting opinion* dari tiga hakim Mahkamah Konstitusi. Hal ini secara nyata menggambarkan pasang-surutnya pola Pilkada: berada pada Pemilu di awal lahirnya, lalu menjadi bagia pemerintah daerah pada masa perkembangannya.

Pilkada sebagai Bagian dari Pemerintah Daerah

Polah Pilkada sebagai bagian pemerintah daerah (pemda) telah berlangsung selama kurang lebih 4 tahun. Periode ini ditandai dengan beberapa hal sebagai berikut:

- (1) Terbitnya UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang di dalamnya mengatur praktik dari Pilkada langsung;
- (2) Sumber pendanaan dari Pilkada berasal dari APBD yang diawali dengan adanya tahap penandatanganan Naskah Perjanjian Hibah Daerah (NPHD) antara pihak Pemda dengan KPUD sebagai penyelenggara;
- (3) Sengketa terkait hasil pilkada diselesaikan oleh Mahkamah Agung;
- (4) Administrasi Pilkada yang terkait dengan pertanggungjawaban anggaran Pilkada mengikuti administrasi APBD;
- (5) Mulai muncul abreviasi ”PILKADA” dan terminologi ”KPUD”; dan
- (6) KPUD mempertanggungjawabkan anggaran Pilkada kepada DPRD.

Pada poin nomor 6, posisi KPUD sebagai penyelenggara Pilkada yang bertanggungjawab kepada DPRD menjadi rancu dan bertolak belakang secara diametral dengan praktik Pilkada. Hal ini karena penyelenggara pemilu menurut konstitusi adalah institusi Pemilu nasional sebagaimana sifat dan kedudukan KPU yang menurut pasal 22E UUD 1945 ayat (5) disebutkan bahwa ”pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri”.

Kerancuan tersebut pada akhirnya memunculkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004 yang membatalkan pertanggungjawaban KPUD kepada DPRD mengingat KPU harus menjaga marwah sebagai lembaga negara yang mandiri dan independen tanpa ada intervensi dari pihak manapun. Putusan Mahkamah tersebut menjadi sinyal akan berakhirnya perdebatan apakah pilkada masuk ke dalam bagian pemda atau Pemilu.

Pilkada sebagai bagian Pemilu Nasional 2008-2014

Paradigma Pilkada sebagai bagian Pemilu berlangsung kurang lebih enam tahun. Ini ditandai dengan beberapa hal sebagai berikut:

- (1) Diundangkannya UU No. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilu yang diikuti juga dengan revisi UU Pemda menjadi UU Nomor 12/2008;
- (2) Sengketa terkait hasil pilkada yang pada awalnya diselesaikan oleh Mahkamah Agung, pada akhirnya kembali ditangani oleh Mahkamah Konstitusi;
- (3) Administrasi atau mekanisme pertanggungjawaban anggaran Pilkada mulai mengarah pada administrasi APBN;
- (4) Munculnya singkatan “Pemilukada” dan terminologi “KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota” menggantikan “KPUD”;
- (5) KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota bukan subordinasi Pemda dan DPRD karena bertanggungjawab kepada KPU setingkat di atasnya dan kepada publik melalui mekanisme pengawasan; dan
- (6) Sumber pembiayaan Pilkada berasal dari APBD sehingga masih harus melalui proses pengesahan NPHD.

Setelah praktik Pilkada dan penyelenggaranya berjalan secara paralel di bawah Pemilu, satu-satunya sandungan adalah terkait sumber pendanaan Pilkada yang masih mengandalkan APBD dari pemda di mana Pilkada diselenggarakan. Hal ini menjadikan masuknya Pilkada dalam bagian Pemilu tidak paripurna atau masih berjalan setengah hati karena pada saat akan diselenggarakan KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota harus melakukan negosiasi dan “memohon” kepada Pemda dalam hal pendanaan. Tentunya, hal ini bisa dikatakan telah mencederai kemandirian dan independensi KPU sebagai penyelenggara pemilu. Padahal pada periode ini Pemilukada menemukan marwah dan jati dirinya dalam kontruksi demokrasi konstitusional dan MK memiliki peran penting ketika menjadi “badan peradilan” yang mengadili Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU) sekaligus hasil dari suatu pilkada, meskipun pada akhirnya MK sendiri yang melepaskan Pilkada dari Pemilu dan mengembalikan pilkada sebagai Pemda melalui putusan Nomor 97/PUU-XII/2013.

Keberadaan Pilkada 2015-sekarang

Setelah terbitnya Putusan MK No. 97/PUU-XI/2013, ke manakah arah kebijakan Pilkada sebenarnya? Setelah melalui dua pola yang “tidak sempurna” di atas, DPR menempuh jalan tengah dengan memperkenalkan Pilkada masuk dalam terminologi sendiri, yaitu pemilihan. Pilkada tidak termasuk dalam terminologi Pemilu karena yang dimaksud dengan Pemilu adalah pertama, pemilihan anggota legislatif pada semua level pemerintahan di pusat, propinsi, kabupaten/kota, dan pemilihan anggota DPD yang diselenggarakan tiap lima tahun sekali; dan kedua, pemilihan presiden dan wakil presiden yang diadakan segera setelah pelaksanaan pemilu legislatif. Dengan demikian, Pilkada tidak termasuk dalam terminologi

Pemilu yang dimaksud oleh UUD. UU Pemilihan Gubernur Bupati dan Walikota No 22/2014 yang telah dibatalkan dan diganti dengan PERPPU No. 1/2014 yang kemudian bertransformasi menjadi UU No 1/2015 beserta perubahannya telah menjadi dasar penyelenggaraan Pilkada Serentak.

Pilkada sebagai pemilihan ini memiliki ciri-ciri khusus sebagai berikut:

- (1) Pemilihan didasarkan pada UU No. 1/2015 juncto No. 10/2016 tentang Pilkada yang terpisah dari UU Pemerintahan Daerah;
- (2) Mekanisme yang berkaitan dengan administrasi dan pertanggungjawaban pembiayaan Pilkada sepenuhnya mengikuti sistem pertanggungjawaban APBN;
- (3) Sengketa terkait hasil Pilkada sementara masih menjadi kewenangan MK sebelum dibentuk sebuah badan peradilan khusus pemilu;
- (4) Sumber pendanaan Pilkada masih dari APBD dan dapat didukung melalui APBN sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- (5) Muncul kata "Pemilihan" yang menggantikan terminologi "Pemilukada"; dan
- (6) KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota tetap bertanggungjawab kepada KPU setingkat di atasnya dan juga kepada publik.

Jalan tengah yang diambil oleh perumus kebijakan di DPR ini merupakan kebijakan yang bersifat terbuka (*open legal policy*) mengikuti sumber hukum utama Pilkada yang mana bisa berubah sewaktu-waktu (Pasal 18 UUD 1945 ayat 4). Jalan tengah ini juga bisa dikategorikan sebagai kebijakan yang menggantung, tidak kembali ke masa lalu (Pilkada bagian dari pemda) namun juga tidak ke pola Pilkada bagian dari Pemilu. Namun demikian, meskipun Pilkada disebut tersendiri sebagai pemilihan, secara teknis Pilkada lebih tepat masuk dalam Pemilu. Terlebih telah ditandai dengan dimasukkannya Pilkada dalam agenda Pemilu Serentak Nasional Tahun 2024 atau bisa disebut sebagai Pemilu borongan dengan tujuh kotak suara yang terdiri dari kotak suara untuk pemilihan (1) Presiden dan Wakil Presiden, (2) DPR, (3) DPD, (4) DPRD Prov, (5) DPRD Kab/Kota, (6) Gubernur, dan (7) Bupati/Walikota. Dalam kerangka pilkada serentak nasional, sesungguhnya pemilihan kepala daerah adalah bagian dari Pemilu.

Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019 dan Implikasinya terhadap Pilkada

Sebagaimana dijelaskan di atas, Mahkamah Konstitusi mengeluarkan keputusan terkait Pilkada dalam Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019. Terdapat beberapa hal prinsipil dalam sistem penyelenggaraan Pemilu Indonesia di masa mendatang pasca putusan ini.

Pertama, MK menegaskan bahwa pemilu dengan lima kotak suara bukanlah satu-satunya pandangan yang berkembang ketika perubahan UUD 1945.

Kedua, MK tidak lagi membedakan pemilihan, terutama antara Pemilu dan Pilkada. Hal ini dapat dilihat pada bagian pertimbangan putusan Mahkamah berikut ini:

.....bahwa melacak perdebatan selama perubahan UUD 1945, terdapat banyak pandangan dan perdebatan perihal keserentakan pemilihan umum. Dalam hal ini, adalah benar penyelenggaraan Pemilu Serentak Lima Kotak menjadi salah satu gagasan yang muncul dari pengubah UUD 1945. Namun gagasan tersebut bukan satu-satunya yang berkembang ketika terjadi perubahan UUD 1945 (Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019: 316).

Berdasarkan rekam jejak pembahasan dan/atau risalah amandemen UUD NRI 1945, terbukti banyak varian pemikiran terkait keserentakan penyelenggaraan pemilihan umum. Bahkan, para aktor yang melakukan amandemen UUD 1945 sama sekali tidak membedakan pemilihan. Varian pandangan tersebut adalah:

- (1) Pemilu, baik pemilihan anggota legislatif maupun pemilihan presiden dan wakil presiden, dilakukan secara bersamaan atau serentak di seluruh Indonesia;
- (2) Pemilu serentak hanya untuk memilih anggota DPR, DPRD, dan DPD yang dilaksanakan di seluruh wilayah Republik Indonesia;
- (3) Pemilu serentak secara nasional maupun serentak yang bersifat lokal;
- (4) Pemilu serentak sesuai dengan berakhirnya masa jabatan yang akan dipilih, sehingga serentak dapat dilakukan beberapa kali dalam lima tahun itu, termasuk memilih langsung gubernur dan bupati/walikota;
- (5) Pemilu serentak, namun penyelenggaraan keserentakannya diatur dengan Undang-Undang;
- (6) Penyelenggaraan pemilihan Presiden dan Pemilihan Umum dipisahkan. Kemudian pemilihan Presiden dapat diikuti juga dengan pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota; dan
- (7) Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan pada waktu yang berbeda dengan pemilihan umum untuk memilih DPR, DPD, dan DPRD. Sementara itu, pemilihan yang termasuk dalam rumpun eksekutif (presiden dan wakil presiden, gubernur, bupati, walikota, dan sebagainya) dipilih langsung oleh rakyat.⁵

Ketiga, di dalam putusannya, Mahkamah juga merekomendasikan ada enam varian desain penyelenggaraan pemilu serentak. Dalam enam varian tersebut, terdapat suatu penegasan dari hakim Mahkamah yang menyatakan bahwa pemilu serentak untuk memilih Presiden, DPR, dan DPD tetap merupakan sebuah keniscayaan, dan tetap harus dijaga. Keenam varian desain pemilu tersebut diuraikan oleh hakim Mahkamah dalam pertimbangan hukum berikut ini:

...bahwa setelah menelusuri kembali original intent perihal pemilihan umum serentak; keterkaitan antara pemilihan umum serentak dalam konteks penguatan sistem pemerintahan presidensial; dan menelusuri makna pemilihan umum serentak dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013, terdapat sejumlah pilihan model keserentakan pemilihan umum yang tetap dapat dinilai konstitusional berdasarkan UUD 1945, yaitu:

5 <http://perludem.org/2020/02/27/implikasi-putusan-mk-terhadap-desaian-sistem-pemilu-serentak-yang-konstitusional/>, diakses 3 Maret 2020.

- (1) Pemilihan umum serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, dan anggota DPRD;
- (2) Pemilihan umum serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, Gubernur, dan Bupati/Walikota;
- (3) Pemilihan umum serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, anggota DPRD, Gubernur, dan Bupati/Walikota;
- (4) Pemilihan umum serentak nasional untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden; dan beberapa waktu setelahnya dilaksanakan Pemilihan umum serentak lokal untuk memilih anggota DPRD Provinsi, anggota DPRD Kabupaten/Kota, pemilihan Gubernur, dan Bupati/Walikota;
- (5) Pemilihan umum serentak nasional untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden; dan beberapa waktu setelahnya dilaksanakan Pemilihan umum serentak provinsi untuk memilih anggota DPRD Provinsi dan memilih gubernur; dan kemudian beberapa waktu setelahnya dilaksanakan pemilihan umum serentak kabupaten/kota untuk memilih anggota DPRD Kabupaten/Kota dan memilih Bupati dan Walikota; dan
- (6) Pilihan-pilihan lainnya sepanjang tetap menjaga sifat keserentakan pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, DPD, dan Presiden dan Wakil Presiden ((Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019: 323-324).

Dalam konteks ini, Putusan MK No. 55/2019 di atas memiliki implikasi serius dan penting bagi masa depan penyelenggaraan Pilkada. Secara spesifik, putusan tersebut akan berpengaruh terhadap pola Pilkada di masa mendatang dalam hal-hal pembiayaan Pilkada dan badan peradilan khusus sengketa Pilkada.

Pembiayaan Pilkada melalui APBN

Pelaksanaan Pemilu dan Pilkada yang berhasil diselenggarakan pascareformasi setidaknya telah membuktikan Indonesia sebenarnya sudah cukup matang dalam berdemokrasi. Pilkada langsung mencerminkan pelaksanaan demokrasi di daerah dalam memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah yang merepresentasikan pilihan rakyat di daerah itu sendiri.

Penyelenggaraan Pilkada meliputi delapan tahapan, yaitu (1) Perencanaan dan Penganggaran; (2) Pembentukan Badan Ad Hoc; (3) Pendaftaran pemilih; (4) Pendaftaran calon dan penetapan pasangan calon; (5) Kampanye; (6) Pemungutan dan Penghitungan Suara; (7) Rekapitulasi hasil; dan (8) Penetapan calon terpilih.

Pilkada dikatakan berhasil jika delapan tahapan tersebut dapat dijalankan dengan baik, tanpa halangan yang berarti seperti terjamahnya keamanan, partisipasi pemilih, dan terpenuhinya logistik Pilkada seperti ketersediaan surat suara. Pengalaman selama ini membuktikan bahwa penyelenggaraan Pilkada di Indonesia cukup sukses dalam berdemokrasi tanpa menafikan adanya berbagai kekurangan yang memerlukan perbaikan di segala lini termasuk terkait pendanaan.

Pendanaan Pilkada merupakan salah satu faktor kunci suksesnya Pilkada yang harus dipenuhi meskipun kebutuhan dananya tidak sedikit.

Selama ini, biaya penyelenggaraan Pilkada masih dibebankan pada APBD Pemda masing-masing. Hal ini sesuai dengan UU Nomor 10/2016 tentang Perubahan Kedua atas UU No 1/2015 mengenai Penetapan Perppu No 1/2014 yang mengatur tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Pasal 166 ayat (1) mengatur bahwa pendanaan kegiatan Pemilihan Kepala Daerah dibebankan kepada APBD dan dapat didukung melalui APBN sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pelaksanaan teknisnya diatur melalui Permendagri Nomor 44 Tahun 2015 jo 51/2015 tentang Pengelolaan Dana Kegiatan Pemilihan Gubernur/Bupati/Walikota dan Wakilnya mengenai Pendanaan Kegiatan Pilkada, yang dibebankan pada APBD Provinsi/Kabupaten/Kota terkait.

Untuk perhelatan Pilkada serentak, semua anggaran yang dibutuhkan dalam tahapan harus sudah dialokasikan dalam APBD, baik seluruhnya atau sebagian, serta dianggarkan dalam bentuk hibah APBD. Pada satu sisi, kewajiban menyelenggarakan Pilkada hingga berhasil merupakan amanat konstitusi. Tapi, pada sisi yang lain, besarnya pendanaan Pilkada menjadi dilema tersendiri bagi Pemda. Munculnya dilema terkait sumber pendanaan Pilkada dapat dilihat dari APBN maupun APBD. Pada sisi APBD, hibah dari Pemda untuk penyelenggaraan Pilkada merupakan belanja hibah Pemda. Pada sisi APBN, hibah yang diterima KPU/Bawaslu merupakan pendapatan hibah dalam pertanggungjawaban APBN. Dari sudut pandang penganggaran, output KPU dan Bawaslu tercapai dengan adanya pendapatan hibah untuk operasional penyelenggaraan Pilkada. Namun, dari sisi Pemda, terdapat output yang perlu dilakukan revisi mengingat kebutuhan anggaran untuk penyelenggaraan Pilkada tidak sedikit.

Alternatif solusinya adalah pendanaan Pilkada dibebankan pada APBN. Tentunya hal ini memberikan ruang fiskal Pemda untuk memastikan pelayanan publik optimal sesuai yang telah diprogramkan pada perencanaan strategis (renstra) yang telah ditetapkan. Namun, jika dibiayai sepenuhnya oleh APBN, kapasitas fiskal pemerintah pusat akan terpengaruh. Di samping untuk pengeluaran rutin pemerintah yang selama ini dianggarkan, *mandatory spending* APBN bertambah seperti untuk kesehatan, pendidikan dan program strategis maupun prioritas pemerintah pusat untuk pembangunan nasional lainnya seperti pembangunan infrastruktur, penambahan dan pemerataan kesempatan kerja juga membutuhkan perhatian yang serius terkait penganggarnya. Tentu akan muncul pertanyaan, apakah memungkinkan jika dana ditransfer ke daerah? Tentu saja sangat mungkin untuk memulai kemandirian KPU sebagai penyelenggara pemilu dalam penganggaran. Banyak fakta di lapangan menjelang Pilkada terkait alotnya proses penandatanganan NPHD di beberapa daerah.

Meskipun UU Keuangan Negara memungkinkan pemda memberikan hibah kepada Pusat salah satunya terkait dengan pelaksanaan Pilkada, pada praktiknya terdapat kendala, misalnya pengesahan APBD yang lambat oleh DPRD, proses pencairan belanja hibahnya yang lambat, atau tidak dicairkan dana hibahnya oleh pemda yang mengakibatkan pelaksanaan Pilkada menyisakan sejumlah

permasalahan. Untuk menghindari masalah ini, perlunya dibukanya kemungkinan pembiayaan untuk Pilkada bisa sekaligus dianggarkan dan diperhitungkan sebagai komponen perhitungan transfer ke daerah.

Sesuai inti dari otonomi daerah, perimbangan keuangan pusat dan daerah berbentuk *block grant* dari APBN yang bebas digunakan daerah.⁶ Transfer ke daerah pada hakikatnya disebut “hibah” Pemerintah Pusat kepada daerah. Jika Pemda memberikan hibah untuk Pilkada kepada KPU dan Bawaslu, maka itu dianggap seolah ‘hibah’ (bagian dari *block grant*) yang sudah diterima Pemda dan dikembalikan ke ‘Pusat’.

Pendanaan Pilkada yang diperhitungkan sebagai komponen perhitungan transfer ke daerah memiliki kelebihan-kelebihan sebagai berikut. Pertama, formula perhitungan kebutuhan anggaran Pilkada yang lebih mementingkan aspek keadilan bagi pemerintah pusat dan daerah. Pusat dan daerah sama-sama mengetahui kebutuhan dan anggaran untuk pelaksanaan Pilkada dari perencanaan awal; kedua, mekanisme pembiayaan dan pertanggungjawaban Pilkada lebih terjamin. Tahapan dan proses perencanaan, penganggaran, pelaksanaan kegiatan, dan pertanggungjawaban dilaksanakan oleh satuan kerja terkait secara langsung; ketiga, Pilkada yang lima tahunan dilakukan dengan siklus penganggaran yang pasti sehingga capaian *outcome* dan *output* program Pilkada lebih terukur, transparan dan akuntabel; dan keempat, belanja dana hibah Pilkada menjadi tentatif, dan mengembalikan karakter “hibah” yang sifatnya tidak mengikat, tidak terus-menerus, dan tidak perlu dibayarkan kembali.

Urgensi Pembentukan Badan Peradilan Khusus Sengketa Pilkada Pasca Putusan MK No. 55/2019

Salah satu parameter pemilu atau pemilihan kepala daerah yang demokratis adalah sistem penegakan hukum dan penyelesaian sengketa pemilu yang adil dan tepat waktu. Karena itu, pembentukan sebuah badan peradilan khusus yang independen dalam menangani sengketa hasil Pilkada menjadi suatu hal yang penting untuk segera diwujudkan untuk menguatkan keberadaan Pilkada. Selama ini penting atau tidaknya pembentukan sebuah peradilan khusus yang menyelesaikan sengketa Pemilu dan Pilkada masih menjadi perdebatan. Hakim Mahkamah dalam putusannya terdahulu telah mengeluarkan Pilkada dari bagian Pemilu. Konsekuensi dari putusan itu adalah MK tidak berwenang mengadili sengketa hasil pilkada meskipun saat ini masalah sengketa hasil Pilkada masih ditangani MK sebelum dibentuk badan peradilan khusus Pilkada. Salah satu parameter Pemilu atau pemilihan kepala daerah yang demokratis adalah sistem penegakan hukum dan penyelesaian sengketa pemilu yang adil dan tepat waktu.⁷

Muncul wacana bahwa Bawaslu yang selama ini memiliki *tupoksi* khusus dalam pengawasan dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu dan pilkada bertransformasi menjadi badan khusus peradilan Pemilu. Namun, ide ini tentu saja bertentangan dengan yang tertuang pada Pasal 24 UUD NRI 1945 yang menentukan bahwa (1) kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah

6 *Block grant* adalah pemberian bantuan dana untuk melaksanakan suatu kegiatan tertentu, baik dalam bidang pendidikan, pembangunan sosial politik, hukum atau pembangunan aspek lainnya dengan tujuan untuk mempercepat laju pembangunan (<https://glosarium.org/arti-block-grant/>, diakses pada tanggal 5 Maret 2020, pukul 20.05 WIB).

7 <http://perludem.org/2016/03/08/penegakan-hukum-dan-pilkada-oleh-ramlan-surbakti/>, diakses pada tanggal 5 Maret 2020, pukul 22.00 WIB.

Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang, dan (2) susunan dan kekuasaan badan-badan kehakiman itu diatur dengan Undang-Undang. Dengan demikian, wacana menjadikan Bawaslu sebagai badan peradilan tidak sinkron untuk dimasukan dalam lembaga peradilan. Jika Bawaslu menjadi badan peradilan, maka perlu perombakan besar pada hal-hal berikut: pertama, pada proses seleksi komisioner yang harus sesuai dengan rekrutmen kejaksaan atau lembaga peradilan lainnya; dan kedua, Bawaslu bukan lagi sebagai penyelenggara pemilu.

Selama ini, desain pemilu Indonesia seakan melompat-lompat. Selama ini, tiga komponen penting dalam pemilu, yaitu keadilan pemilu, desain lembaga penyelenggara pemilu dan sistem pemilu, tidak *in line* sehingga muncul masalah. Misalnya, sistem pemilu yang dianut Indonesia saat ini memungkinkan adanya Pemilu borongan dengan tujuh kotak suara pada Pemilu 2024, tapi kelembagaan penyelenggara pemilu dipermanenkan lima tahun. Para regulator (pembuat UU) di hara dapat membuat regulasi yang sinkron antara ketiga komponen tersebut.

Sejak Mei 2014, kewenangan penyelesaian sengketa Pilkada yang awalnya di MK telah dilepaskan melalui putusan uji materi dua undang-undang. Pada putusannya, majelis hakim berdalih bahwa setelah menengok *original intent* pasal-pasal di konstitusi, ternyata MK tidak berwenang menangani sengketa Pilkada karena Pilkada bukanlah bagian dari Pemilu.

Banyak pakar Pemilu tetap menyuarakan perlunya sengketa pilkada ditangani oleh MK setidaknya karena lima alasan: *pertama*, persamaan asas Pemilu dengan asas Pilkada, yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (luber dan jurdil); *kedua*, baik Pemilu atau pun Pilkada sama-sama diselenggarakan oleh KPU; *ketiga*, proses dari penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada sama; *keempat*, proses penyelesaian sengketanya sama; dan *kelima*, daftar pemilihnya sama sama Warga Negara Indonesia yang telah memenuhi syarat dan masuk dalam Daftar Pemilih Tetap.

Kesimpulan

Artikel ini telah menunjukkan bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019 telah memberikan kepastian terkait masa depan penyelenggaraan Pilkada. Adanya pengkotak-kotakan antara Pemilu dan Pilkada dianggap tidak relevan lagi karena keduanya sama-sama memberikan ruang bagi tumbuhnya demokrasi di Indonesia. Jika Pemilu berada pada level nasional, maka Pilkada berada pada level lokal. Selain itu, penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada sama-sama dilaksanakan oleh badan penyelenggara pemilu yang sama, yaitu KPU, sebuah badan penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap dan mandiri dan bukan oleh pemerintah daerah sendiri.

Terlepas dari masih banyaknya kelemahan pada penyelenggaraannya sejak 2005, keberadaan Pilkada harus tetap dipertahankan karena telah memberikan ruang baru bagi tumbuhnya demokrasi di daerah dengan melibatkan partisipasi masyarakat secara langsung dalam memilih pemimpin di tingkat lokal. Terdapat sejumlah keunggulan Pilkada langsung, yaitu kepala daerah punya legitimasi kuat untuk memerintah, Pilkada langsung lebih menjamin stabilitas pemerintahan daerah karena masa kerja kepala daerah pasti yang tidak bisa dijatuhkan oleh DPRD,

dan probabilitas aspirasi publik yang terserap lebih tinggi karena keterpilihannya ditentukan suara pemilih. Masih banyak yang perlu disempurnakan dari Pilkada baik di tataran aturan main maupun di tingkat penyelenggaraannya seperti dengan mereformulasi pembiayaan Pilkada yang sebelumnya masuk dalam pos anggaran pemerintah daerah menjadi pos anggaran APBN supaya ada penyeragaman peraturan. Selain terkait formulasi pembiayaan Pilkada, hal lain yang harus segera diwujudkan adalah pembentukan badan peradilan khusus yang menangani sengketa hasil pemilu dan pilkada sehingga penegakan hukum dan penyelesaian sengketa Pemilu yang adil dan tepat waktu yang merupakan salah satu parameter Pemilu atau Pilkada yang demokratis dapat terwujud.

Referensi

- Dahl, Robert A. 1971. *Polyarchy: Opposition and Participation*. Yale University Press.
- Hanafi, Ridho I. 2014. "Pemilihan Langsung Kepala Daerah Di Indonesia: Beberapa Catatan Kritis Untuk Partai Politik". *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 11 (2).
- "Implikasi Putusan MK terhadap Desain Sistem Pemilu Serentak yang Konstitusional". Diakses pada 5 Maret 2020 (<http://perludem.org/2020/02/27/implikasi-putusan-mk-terhadap-desain-sistem-pemilu-serentak-yang-konstitusional/>)
- Marwan Hsb, Ali. 2016. "Pemilihan Kepala Daerah yang Demokratis Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-IX/2013 (The Democratic of Regional Election Based on Constitutional Court Decisions Number 97/PUU-IX/2013)". *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 13 (3): 227-234.
- Nadir, Ahmad. 2005. *Pilkada Langsung dan Masa Depan Demokrasi*. Malang: Averroes Press.
- Pardede, Marulak. 2018. "Legitimasi Pemilihan Kepala/Wakil Kepala Daerah dalam Sistem Pemerintahan Otonomi Daerah". *Jurnal Penelitian Hukum DE JURE*, Vol. 18 (2).
- "Perbedaan Rezim Pilkada-Pemilu Sudah Tak Relevan". Diakses pada 3 Maret 2020 (<https://bintan.batampos.co.id/2019/10/26/perbedaan-rezim-pilkada-pemilu-sudah-tak-relevan/>)
- Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Nomor 072-073/PUU-II/2004.*
- Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Nomor 97/PUU-XI/2013.*
- Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Nomor 55/PUU-XVII/2019.*
- Rajab, Achmadudin. 2016. "Tinjauan Hukum Eksistensi dari UU No. 8 Tahun 2015 Setelah 25 kali Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi Pada Tahun 2015". *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 3 (2): 196-213.
- Surbakti, Ramlan. 2016. "Penegakan Hukum dan Pilkada". Diakses pada 5 Maret 2020 (<http://perludem.org/2016/03/08/penegakan-hukum-dan-pilkada-oleh-ramlan-surbakti/>).

Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Undang Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

