

**MAHKAMAH KONSTITUSI SEBAGAI PERADILAN
SENGKETA HASIL PEMILIHAN KEPALA
DAERAH MENUJU KEADILAN
ELEKTORAL**

Oleh

**Topan Indra Karsa
NPM. 1832011002**

DISERTASI

**Sebagai Salah Satu Syarat untuk Mencapai Gelar
Doktor Hukum**

Pada

**PROGRAM STUDI DOKTOR ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS LAMPUNG**



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2024**

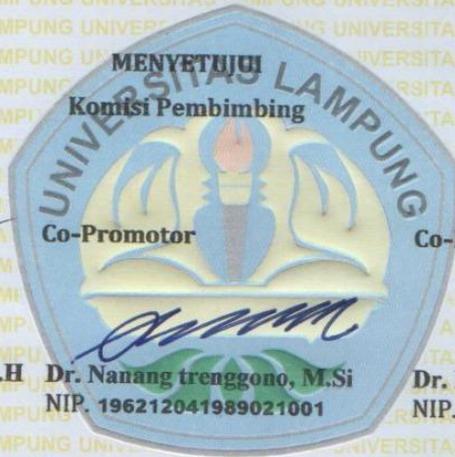
**Judul Disertasi : MAHKAMAH KONSTITUSI SEBAGAI PERADILAN
SENGKETA HASIL PEMILIHAN KEPALA DAERAH
MENUJU KEADILAN ELEKTORAL**

Nama Mahasiswa : Topan Indra Karsa

Nomor Pokok Mahasiswa : 1832011002

Program Studi : Doktor Ilmu Hukum

Fakultas : Hukum



Promotor

Co-Promotor

Co-Promotor

Dr. H Soerjatsnanta, S.H.,M.H
NIP. 196109301987021001

Dr. Nanang trenggono, M.Si
NIP. 196212041989021001

Dr. Muhtadi, S.H. M.H
NIP.197701242008121002



Ketua Program Studi Doktor Ilmu Hukum

Prof. Dr. Muhammad Akib, S.H.,M.Hum
NIP 1963091621987031005

MENGESAHKAN

1. Tim Penguji

Ketua : Prof. Rudy, S.H.,LL.M.,LL.D

Sekretaris/Penguji : Prof Dr. Muhammad Akib, S.H.,M.Hum

Penguji : Dr. Slamet Riyanto S.H.,M.H
(Penguji Eksternal)

Dr. M. Fakhri, S.H.,M.S.
(Penguji Internal)

Dr. FX. Sumarja, S.H.,M.Hum
(Penguji Internal)

Dr. Budiyo S.H.,M.H.
(Penguji Internal)

Dr. H. Soerjatisnanta, S.H.,M.H.
(Penguji Internal)

Dr. Nanang Trenggono, M.Si
(Penguji Internal)

Dr. Muhtadi, S.H.,M.H.
(Penguji Internal)

2. Dekan Fakultas Hukum

Dr. M. Fakhri, S.H.,M.S.
NIP 19641218 198803 1 002

3. Direktur Pascasarjana

Prof. Dr. Ir. Murhadi, M.Si.
NIP 19640326 198902 1 001

Tanggal Lulus Ujian Disertasi : 16 Januari 2024

PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Topan Indra Karsa
Tempat dan Tanggal Lahir : Tanjung Karang, 26 Agustus 1968
Program Studi : Doktor Ilmu Hukum
NPM : 1832011002

Menyatakan dengan sesungguhnya :

1. Disertasi ini adalah asli (Original) dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik (doktor), baik di Universitas Lampung maupun di perguruan tinggi lain.
2. Seluruh data, informasi, interpretasi dan pernyataan dalam disertasi ini, kecuali yang disebutkan sumbernya murni hasil penelitian, pemikiran, dan/atau gagasan saya. Demikian Pernyataan ini dibuat dengan sebenar-benarnya dan apabila di kemudian hari ditemukan adanya bukti ketidakbenaran dalam pernyataan tersebut di atas, maka saya bersedia menerima sanksi akademis berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya ini, serta sanksi lain sesuai ketentuan dan peraturan yang berlaku.

Bandar Lampung, Januari 2024

Yang Membuat Pernyataan,



Topan Indra Karsa
NPM. 1832011002

PERSEMBAHAN

Kupersembahkan Karya Besar ini untuk :

1. Kepada Orang Tua Tercinta;
2. Mertua Terkasih;
3. Istriku Tercinta Yuyu Yunengsih yang selalu Memotivasi Penulis Untuk Menyelesaikan Studi;
4. Anak-Anaku M. Angkasa Indra Rizky (Kaka) dan Ponakan Titan dan Dinda;
5. Kakak Beradik tercinta serta;
6. Almamater Ku.

ABSTRAK

MAHKAMAH KONSTITUSI SEBAGAI PERADILAN SENKETA HASIL HASIL PEMILIHAN KEPALA DAERAH MENUJU KEADILAN ELEKTORAL

**Oleh :
Topan Indra Karsa**

Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam memeriksa dan memutus sengketa hasil pilkada khususnya sebagaimana terdapat dalam pasal 157 ayat (1) Undang-undang nomor 8 tahun 2015 tentang pemilihan gubernur, bupati dan walikota, bahwa : perkara perselisihan hasil pemilihan diperiksa dan di adili oleh badan peradilan khusus. Pada pasal 157 ayat (3) Undang-Undang Nomor 8 tahun 2015 disebutkan : Perkara perselisihan penetapan perolehan suara hasil pemilihan diperiksa dan diadili oleh mahkamah konstitusi. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis proses penyelesaian sengketa pemilihan kepala daerah, dinamika kewenangan mahkamah konstitusi dalam penyelesaian hasil pemilihan kepala daerah serta menemukan *elektoral justice system* di Mahakamah Konstitusi sebagai peradilan permanen sengketa hasil pilkada. Metode yang digunakan dalam penelitian hukum adalah metode pendekatan undang-undang (*statuea approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptial approach*). Hasil dari penelitian ini adalah proses penyelesaian sengketa pilkada seperti tindak pidana pemilihan, sengeketa administrasi, sengketa pemilihan, sengketa tata usaha negara pemilihan dan perselisihan hasil pemilihan kepala daerah, dilaksanakan oleh badan peradilan yang terpisah. Dinamika kewenangan mahkamah konstitusi dalam pengujian sengketa hasil, merupakan usaha yang dinamis. Sejarah mencatat bahwa Indonesia, telah merancang pengujian sengketa pilkada dalam berbagai lembaga dan bentuk. Pertama kali penyelesaian sengketa hasil, dilakukan oleh Pengadilan Tinggi atau Mahkamah Agung. Kewenangan menguji ini didasari oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pasca perubahan pengertian pilkada, menjadi pemilukada, penanganan sengketa hasil dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Konsep hukum mahkamah konstiusi sebagai peradilan permanen sengketa hasil pilkada.

**Kata Kunci : Mahkamah Konstitusi, Peradilan, Sengketa Hasil Pilkada,
Keadilan Elektoral.**

ABSTRACT

THE CONSTITUTIONAL COURT AS A JUDICIAL FOR DISPUTES RESULTING FROM REGIONAL HEAD ELECTIONS TOWARDS ELECTORAL JUSTICE

By :
Topan Indra Karsa

The authority of the Constitutional Court in examining and deciding disputes over election results, especially as contained in Article 157 paragraph (1) of Law number 8 of 2015 concerning the election of governors, regents and mayors, that: cases of disputes over election results are examined and tried by a special judicial body. In article 157 paragraph (3) of Law number 8 of 2015 it is stated: Cases of disputes over the determination of vote acquisition results are examined and tried by the constitutional court. This study aims to analyze the process of resolving regional head election disputes, the dynamics of the Authority of the Constitutional Court in the settlement of regional head election results and to find the electoral justice system in the Constitutional Supreme Court as a permanent court of election disputes. The methods used in legal research are statutory approach, comparative approach and conceptual approach. The result of this study is that the process of resolving regional head election disputes such as election crimes, administrative disputes, election disputes, election state administrative disputes and regional head election results disputes, is carried out by a separate judiciary. The dynamics of the constitutional court's authority in examining disputes over results is a dynamic endeavor. History records that Indonesia has designed regional election testing in various institutions and forms. The first time the settlement of disputes over the results, carried out by the High Court or the Supreme Court. The authority to examine this is based on Law No. 32 of 2004 concerning Regional Government. After the change in the meaning of regional elections, to become post-conflict local elections, the handling of disputes over the results was carried out by the Constitutional Court. The legal concept of the constitutional court as a permanent court of disputes over election results.

**Keywords: Constitutional Court, Judiciary, Election Result Disputes,
Electoral Justice**

KATA PENGANTAR

Alhamdulillahirobbil'alamin, Puji syukur kehadiran Tuhan yang Maha Esa, Karena dengan rahmat, hidayah dan inayahnya Penulis dapat menyelesaikan disertasi ini. Meskipun Dalam Pengerjannya banyak hambatan yang dialami penulis, namun penulis berhasil menyelesaikan disertasi ini sebagai salah satu syarat memperoleh gelar doktor ilmu hukum pada Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Lampung dengan judul "Mahkamah Konstitusi Sebagai Peradilan Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah Menuju Keadilan Elektoral".

Penulis sangat menyadari bahwa selesainya disertasi ini berkat dukungan partisipasi, dan bimbingan dari berbagai pihak, baik secara langsung maupun tidak langsung. Oleh karena itu, dalam kesempatan ini penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih yang tulus dan mendalam kepada :

1. Yang Terhormat dan Yang Amat Terpelajar Prof. Dr. Lusmeilia Afriani, D.E.A., IPM., selaku Rektor Universitas Lampung.
2. Yang Terhormat dan Yang Amat Terpelajar Dr. M. Fakhri S.H., M.S., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Lampung.
3. Yang Terhormat dan Yang Amat Terpelajar Prof. Dr. Ir Murhadi. M.Si., Selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Lampung.
4. Yang Terhormat dan Yang Amat Terpelajar Bapak Prof. Dr. Muhammad Akib, S.H., M.H Ketua Program Doktor Pada Fakultas Hukum.
5. Yang Terhormat dan Yang Amat Terpelajar Dr. FX. Sumarja, S.H., M.Hum Selaku Sekretaris Program Doktor Pada Fakultas Hukum.
6. Yang Terhormat dan Yang Amat Terpelajar Dr. Slamet Riyanto S.H., M.H Selaku Penguji Eksternal.
7. Yang Terhormat dan Yang Amat Terpelajar Dr HS. Tisnanta, S.H., M.H Selaku Promotor.
8. Yang Terhormat dan Yang Amat Terpelajar Dr. Nanang trenggono, M.Si Selaku Co-Promotor.
9. Yang Terhormat dan Yang Amat Terpelajar Dr. Muhtadi, S.H. M.H Selaku

Co-Promotor.

10. Yang Terhormat dan Yang Amat Terpelajar Dr. Budiyono S.H.,M.H Selaku Penguji.
11. Yang Terhormat dan Yang Amat Terpelajar Prof. Dr. Heryandi, S.H., M.S. (alm) yang telah banyak membimbing penulis.
12. Yang Terhormat dan Yang Amat Terpelajar Para Dosen Penguji.
13. Para Dosen dan Staf pada Fakultas Hukum Universitas Lampung.
14. Rektor, Wakil Rektor dan Jajaran Universitas Tulang Bawang Lampung
15. Dekan, Kaprodi dan Jajaran Fakultas Hukum Universitas Tulang Bawang Lampung.
16. Keluarga Besar M. Kasim Arjon (alm), Kakak Adik, Istri, Anak, Ponakan yang telah mendukung seluruh kegiatan perkuliahan serta penulisan disertasi ini.
17. Keluarga Besar Yun Yunara (alm) Kakak, Adik-adik, dan Ponakan.
18. Keluarga Besar Bapak H.Abdullah Fadri Auli, SH yang telah mendukung menyelesaikan Kuliah serta Disertasi ini.
19. Keluarga Besar Drs. H.Akhmad Bastian SY, yang telah mendukung menyelesaikan Kuliah serta Disertasi.
20. Bapak Iskardo P.Panggar Ketua Bawaslu Provinsi Lampung telah mendukung menyelesaikan Kuliah serta Disertasi.
21. Pimpinan PP PBSI Di Jakarta, yang telah mendukung Penulisan disertasi.
22. Rekan-Rekan Group Ronin dan Semua Pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu baik secara langsung maupun tidak langsung telah membantu penulisan disertasi ini.

Harapan Saya tulisan ini dapat memberikan kontribusi pemikiran terhadap ilmu pengetahuan khususnya di bidang hukum tata negara dan sumbangan pemikiran bagi Mahkamah Konstitusi sebagai bahan masukan merumuskan suatu kebijakan sebagai referensi dalam melaksanakan tugas keseharian untuk menegakan hukum dan keadilan Pilkada. Saran dan kritik penulis selalu mengharapkannya untuk lebih menyempurnakan tulisan ini ke depan, atas segala perhatiannya penulis mengucapkan terima kasih

Bandar Lampung, Januari 2024

Penulis

Topan Indra Karsa

RIWAYAT HIDUP



Topan Indra Karsa lahir di Bandar Lampung 26 Agustus 1968, Merupakan Anak ke-5 dari 7 bersaudara , dilahirkan dari pasangan Bapak M. Kasim Arjon (Alm) dan Hj. Ida Sundari, Beristrikan Yuyu Yenengsih dan mempunyai satu orang anak bernama M. Angkasa Indra Rizky (Kaka), mempunyai keponakan bernama Titan dan Dinda,

Pendidikan di SD 18 Tanjung karang Tamat Tahun 1975 Penulis melanjutkan sekolah SMPN 5 Bandar Lampung tamat tahun 1984, Penulis melanjutkan Sekolah SMAN YP Unila Bandar Lampung Tahun Tamat Tahun 1987, Penulis melanjutkan D3 Ekonomi di Universitas Lampung Tamat Tahun 1987, melanjutkan S1 Hukum Di Universitas Tulang Bawang Lampung Tamat tahun 2007, melanjutkan S2 Magister Hukum Di Universitas Bandar Lampung Tamat Tahun 2009, Selanjutnya pada Tahun 2018 Penulis melanjutkan studi doktor ilmu hukum (S3) Pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Lampung.

Penulis mengawali Karir Sebagai Anggota DPRD Kabupaten Lampung Selatan Tahun 2004-2008, Selanjutnya penulis berkarir Sebagai Anggota DPRD Kabupaten Pesawaran Tahun 2008-2009, Selanjutnya penulis berkarir Sebagai Asian Development Bank, Departemen Dalam Negeri dan Kabupaten Lampung Selatan Tahun 2010, Selanjutnya penulis berkarir Sebagai Pembantu Dekan III Bidang kemahasiswaan Di Universitas Tulang Bawang Lampung Tahun 2010-2012, Selanjutnya penulis berkarir Sebagai Pembantu Rektor III Bidang Kemahasiswaan Di Universitas Tulang Bawang Tahun 2012-2014, Selanjutnya penulis berkarir Sebagai Anggota Dewan Pengupahan Provinsi Lampung Tahun 2013-2018, Selanjutnya penulis berkarir Sebagai Dekan Fakultas Hukum UTB Lampung Tahun 2014-2018 , Selanjutnya penulis berkarir Sebagai Dekan Fakultas Hukum UTB Lampung Tahun 2018-2022, Selanjutnya penulis berkarir Di DKPP RI Tim Pemerikasa Daerah Tahun 2022. Penulis Mengikuti Beberapa Organisasi

Sebagai Anggota Badan Perwakilan Mahasiswa Universitas Lampung Tahun 1987-1988, Selanjutnya Sebagai Ketua Umum Koperasi Mahasiswa Universitas Lampung Pada Tahun 1988-1990, Selanjutnya Wakil Ketua Umum HMI Cabang Bandar Lampung Tahun 1989-1990, Selanjutnya Wakil Sekretaris Umum Persatuan Bulu Tangkis Seluruh Provinsi Lampung Tahun 2009-2013, Selanjutnya Wakil Ketua Umum Kahmi Lampung Tahun 2012-2017, Selanjutnya Pengurus Pusat Persatuan Bulu Tangkis Seluruh Indonesia Tahun 2012-2016, Selanjutnya Dewan Penasehat Bandung Karate Klub Lampung Tahun 2012-Hingga Sekarang, Selanjutnya Dewan Penasehat Wakil Ketua SPSI Provinsi Lampung Tahun 2013-2018, Selanjutnya Sekretaris Umum Persatuan Bulu Tangkis Seluruh Tahun 2013-2017, Selanjutnya Kabid Organisasi dan Kelembagaan PP.PBSI Tahun 2020-2024.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
HALAMAN PERSETUJUAN	iii
HALAMAN PERNYATAAN.....	iv
PERSEMBAHAN.....	v
ABSTRAK	vi
ABSTRACT.....	vii
KATA PENGANTAR.....	viii
RIWAYAT HIDUP	xi
DAFTAR ISI.....	xii

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang	1
1.2. Rumusan Masalah dan Ruang Lingkup Penelitian	15
1.2.1 Permasalahan	15
1.2.2 Ruang Lingkup.	15
1.3. Tujuan Dan Kegunaan Penelitian.....	15
1.3.1 Tujuan Penelitian	15
1.3.2 Kegunaan Penelitian	16
1.4. Keaslian (Orisinalitas)	17
1.5. Kerangka Pemikiran.....	19
1.5.1 Kerangka Teori	19
1.5.2 Kerangka Konseptual.....	28
1.5.3 Alur pikir penulisan	30
1.6. Metode penelitian.....	31
1.6.1 Metode Pendekatan.....	31
1.6.2 Jenis dan sumber data	31
1.6.3 Pengumpulan dan Pengolahan Data	33
1.6.4 Analisis Data.....	33

BAB II

PEMILIHAN KEPALA DAERAH DAN PENYELESAIAN SENGKETA PEMILIHAN KEPALA DAERAH YANG BERKEADILAN

2.1. Tinjauan tentang Pemilihan Kepala Daerah.....	35
2.1.1 Pemilihan Kepala Daerah Langsung Sebagai wujud Demokrasi Pancasila	36
2.1.2 Kerangka Hukum Pemilihan Kepala Daerah.....	38
2.1.3 Nilai dan Asas Pemilihan Kepala Daerah Langsung	39

2.2. Tata kelola dan kelembagaan pemilihan kepala daerah	43
2.2.1 Tata Kelola Pemilu	45
2.2.2 Kelembagaan Penyelenggara Pemilihan Kepala Daerah	53
2.2.3 Management Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah	59
2.2.4 Tahapan dan Standar Pemilihan Kepala Daerah Serentak.....	62
2.3. Sengketa Pemilihan Kepala Daerah	66
2.3.1 Arti dan Objek Sengketa Pemilihan Kepala Daerah.....	66
2.3.2 Jenis Sengketa dan Penegakan Hukum Pemilihan Kepala Daerah.....	68
2.4. <i>Elektoral Justice System</i> (EJS) dan Peradilan sengketa pemilihan kepala daerah di MK	104
2.4.1 EJS dalam Pemilihan Kepala Daerah	104
2.5. Asas dan Prinsip Peradilan MK	112
2.5.1 Kedudukan dan Kewenangan Mahkamah Konstitusi	112
2.5.2 Jenis Putusan Mahkamah Konstitusi	114
2.5.3 Landasan Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi	118
2.5.4 Kekuatan Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi	119
2.5.5 Akibat Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi	122

BAB III

PENYELESAIAN SENKETA HASIL PEMILIHAN KEPALA DAERAH

3.1 Problematika Penyelesaian Sengketa Lembaga Negara Oleh Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu).....	124
3.2 Penyelesaian Sengketa Oleh Mahkamah Konstitusi	126
3.3 Sengketa Administrasi	131
3.4 Sengketa Pemilihan.....	141
3.5 Sengketa Hasil.....	146

BAB IV

DINAMIKA KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI DAN REKONSEPTUALISASI DALAM PENYELESAIAN HASIL PEMILIHAN KEPALA DAERAH

4.1 Dinamika Kewenangan Mahkamah Mahkamah Konstitusi dalam penyelesaian sengketa hasil Pilkada	157
1. Tafsir Konstitusi : Pilkada bagian Rezim Pemilu.....	168
2. Gagasan Pembentukan Peradilan Pemilu	170
3. Kewenangan Penyelesaian Sengketa Pilkada Setelah Putusan MK.....	176
4. Peralihan Kewenangan Mahkamah Agung kepada Mahkamah Konstitusi terkait Penyelesaian Sengketa Pilkada	179
4.2 Konsep Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilu.....	186
4.3 Konsep Hukum Mahkamah Konstitusi sebagai Peradilan Permanen Penyelesaian Sengketa Hasil Pilkada.....	192
4.4 Desain Penyelesaian Sengketa Pemilihan Kepala Daerah untuk Mewujudkan Keadilan Elektoral.....	192
4.5 Mahkamah Kalkulator terhadap proses penetapan hasil	204

BAB V

***ELEKTORAL JUSTICE SYSTEM* DI MAHKAMAH KONSTITUSI SEBAGAI PERADILAN PERMANEN SENGKETA HASIL PILKADA**

5.1	Mahkamah Konstitusi sebagai peradilan permanen penyelesaian sengketa hasil Pilkada.....	208
5.2	Mahkamah Konstitusi sebagai badan peradilan khusus sengketa hasil Pilkada	213
5.2.1	Badan Peradilan Sengketa Hasil Pilkada.....	215
5.2.2	Badan Peradilan Permanen.....	217
5.2.3	Lembaga Peradilan untuk mendapatkan kepastian Hukum dalam Sengketa Hasil Pilkada	225
5.3	Sistem <i>Electoral Justice</i> Mewujudkan Keadilan Prosedural Dan Keadilan Substantif	231
5.3.1	Sistem <i>Electoral Justice</i> pada Proses Pemilu.....	232
5.3.2	Sistem <i>Electoral Justice</i> Mewujudkan Keadilan Prosedural	240
5.3.3	Sistem <i>Electoral Justice</i> Mewujudkan Keadilan Substantif	245

BAB VI

PENUTUP

6.1	Kesimpulan	250
6.2	Saran.....	252

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Penyelenggaraan pilkada sebagai salah satu instrumen demokrasi dan sarana perwujudan kedaulatan rakyat dilaksanakan sesuai dengan asas Luber (langsung, umum, bebas dan rahasisa) dan Jurdil (jujur dan adil), (seperti yang diamanatkan dalam Pasal 22E ayat (1) Undang- Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Bahkan, dalam Naskah Komprehensif, Buku V, halaman 527 menyatakan prinsip langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dalam pilkada adalah pokok-pokok yang sangat penting sehingga harus masuk ke dalam konstitusi.

Korelasi antara penyelenggaraan pilkada yang Luber (langsung, umum, bebas dan rahasisa) dan Jurdil (jujur dan adil), dengan validitas Daftar Pemilih Tetap dapat ditelaah melalui asas Luber dan Jurdil yang sejatinya adalah satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan. Penyelenggaraan pemilu yang Luber (langsung, umum, bebas dan rahasisa) dan Jurdil (jujur dan adil) dipandang sebagai suatu proses legitimasi terhadap instrumen demokrasi. Artinya, bukan legitimasi terhadap pemerintahan namun legitimasi mengenai cara-cara pelaksanaan pemilu tersebut. Sigid Putranto Kusumowidagdo berpendapat bahwa cara-cara tersebut tidak dapat diabaikan apabila ingin menjadikan pemilu sebagai salah satu instrumen demokrasi perwujudan kedaulatan rakyat.¹

Pasca reformasi, pelaksanaan kedaulatan rakyat (demokrasi) tidak hanya dimanifestasi dalam pemilihan umum sebagaimana ditentukan dalam Pasal 22E

¹ Ramlan Surbakti et al, *Perekayasa Sistem Pemilihan Umum Untuk Pembangunan Tata Politik Demokratis*, Jakarta: Kemitraan Patnership, hlm. 159

UUD NRI Tahun 1945. Namun, demokrasi telah dimanifestasi dalam kehidupan politik lokal melalui pendesentralisasian³ politik kepada daerah-daerah otonom. Salah satu isi kebijakan dari desentralisasi politik tersebut adalah adanya pemilihan secara demokratis terhadap jabatan Gubernur, Bupati dan Walikota. Terkait dengan hal tersebut, Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 menentukan bahwa “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis”. Ketentuan mengenai dipilih secara demokratis tersebut, kemudian dimanifestasi dengan adanya pengaturan mengenai Pilkada langsung yang berfungsi sarana bagi rakyat untuk berpartisipasi di dalam pelaksanaan pemerintahan daerah. Pilkada langsung tersebut merupakan suatu keniscayaan demokrasi sebagai manifestasi dari daulat rakyat.

Dalam pelaksanaan Pilkada langsung tersebut tidak tertutup kemungkinan akan menimbulkan sengketa, yang salah satu bentuknya adalah sengketa hasil Pilkada langsung. Sengketa hasil Pilkada langsung tersebut harus diselesaikan dengan tata cara yang sesuai dengan hukum (*due process of law*) termasuk lembaga yang berwenang. Terkait dengan hal tersebut, beberapa peraturan perundangundangan yang terkait dengan hal tersebut memiliki politik hukum (*legal policy*) yang berbeda-beda.

Di dalam ketentuan Pasal 106 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, memberikan kewenangan kepada Mahkamah Agung, yang kemudian berdasarkan Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Th 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang

Pemerintahan Daerah menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi. Namun demikian, berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013, Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945, sehingga MK tidak berwenang untuk menyelesaikan sengketa hasil Pilkada langsung. Sehubungan dengan hal itu, Pasal 157 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota (Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015) memberikan kewenangan kepada Pengadilan Tinggi (PT) yang ditunjuk oleh Mahkamah Agung.

Kemudian ketentuan tersebut, diubah kembali dengan 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, di dalam ketentuan Pasal 157 menentukan bahwa yang berwenang adalah badan peradilan khusus. Namun sebelum terbentuk badan peradilan khusus tersebut, Pasal 157 ayat (3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 menentukan bahwa penyelesaian sengketa hasil Pilkada langsung diselesaikan kembali oleh Mahkamah Konstitusi.

Perubahan-perubahan lembaga yang berwenang dalam menyelesaikan sengketa hasil Pilkada langsung tersebut tidak memberikan kepastian hukum. Pembentukan badan peradilan khusus juga tidak memberikan kepastian hukum, karena tidak langsung dibentuk dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015. Bahkan ketentuan Pasal 157 ayat (3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tidak

memberikan solusi hukum yang komprehensif, karena menunjuk kembali Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang berwenang. Padahal Mahkamah Konstitusi melalui putusannya telah menyatakan dirinya tidak berwenang, karena kewenangan tersebut tidak diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) merupakan bentuk pemilihan umum yang diadakan di tingkat provinsi dan kabupaten/kota secara langsung. Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dalam pasal 24 ayat (5) menyatakan Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan.

Tujuan untuk menentukan calon pasangan yang sesuai dengan harapan masyarakat, maka tahapan pendaftaran calon dilakukan secara selektif. Seperti contoh kasus di Kabupaten Boven Digoel mendapat sorotan terkait kapasitasnya pada Pilkada serentak di Kabupaten Boven Digoel pada tahun 2020. Dalam proses penyelenggaraan Pilkada, KPUD Boven Digoel tahun 2020 meloloskan bakal calon bupati yang semestinya dinyatakan Tidak Memenuhi Syarat (TMS) sebagai calon bupati. Badan Pengawas Pemilu Kabupaten Boven Digoel mengabulkan permohonan pasangan calon Yusak Yaluwo-Yakob Weremba.

Bawaslu memiliki pertimbangan yakni status Yusak Yaluwo telah selesai pada 7 Agustus 2014 karena berselang 6 tahun Bawaslu beranggap masa jeda Yusak telah selesai. Berdasarkan keputusan tersebut Yusak-Yakob tetap menjadi peserta Pilkada Kabupaten Boven Digoel tahun 2020 yang dilaksanakan pada tanggal 28

Desember 2020. Permohonan yang bersangkutan kepada Mahkamah Konstitusi kemudian dikabulkan untuk seluruhnya dalam perkara nomor 132/PHP.BUP-XIX/2021 tentang perselisihan hasil pemilihan bupati Boven Digoel Mahkamah Konstitusi membatalkan Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Boven Digoel Nomor 1/PL.02.06-Kpt/9116/KPU-Kab/I/2021 tentang Penetapan Rekapitulasi Hasil Perhitungan Suara Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Boven Digoel untuk kemudian dilaksanakan Pemungutan Suara Ulang dalam kurun waktu 90 hari sejak ditetapkannya putusan tersebut tanpa melibatkan paslon Yusak Yaluwo -Yakob Weremba.

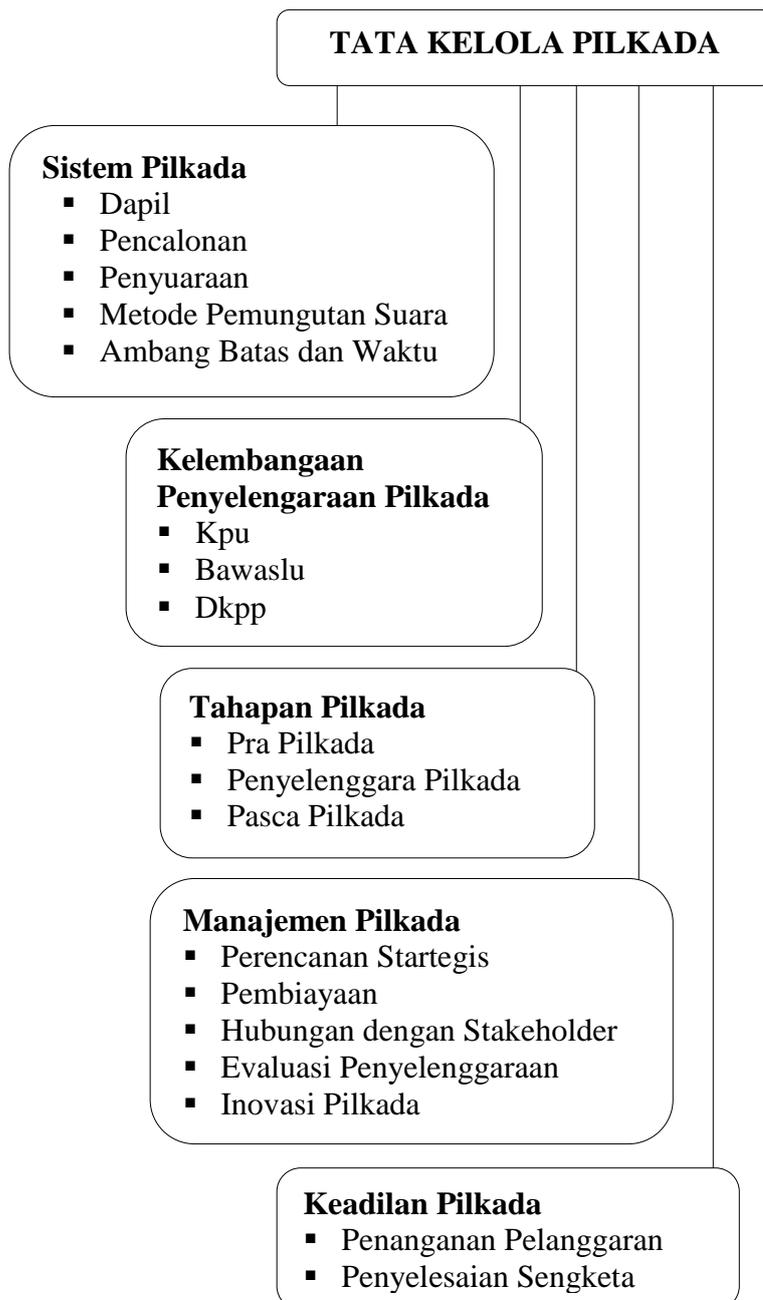
Akibat sengketa pilkada yang terjadi 3 (tiga) orang anggota KPU Boven Digoel yang mulanya diberhentikan sementara oleh KPU RI kemudian Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu menggelar sidang terkait kode etik penyelenggara pemilu, dalam sidang ini DKPP melakukan pemeriksaan terhadap perkara nomor 140-PKE-DKPP/XI/2020 dan perkara Nomor 162-PKEDKPP/XI/2020. Dinamika sengketa Pilkada di Kabupaten Boven Digoel tersebut juga berdampak pada masyarakat.

Proses penyelesaian sengketa pilkada di Kabupaten Boven Digoel melalui Bawaslu sebagai peradilan tingkat pertama dalam penyelenggaraan pilkada selanjutnya proses mediasi oleh Bawaslu tidak terlaksana dengan baik dan sengketa dilanjutkan ke Mahkamah Konstitusi dengan keputusan final diadakan pemungutan suara ulang tanpa menyertakan salah satu pasangan calon.

Pembahasan tentang manajemen pilkada ini lebih dekat dengan kategori tingkatan kedua dari tata kelola pilkada, yaitu pelaksanaan aturan main. Sedangkan dimensi

tata kelola pilkada sebelumnya. Namun demikian, buku ini lebih memberikan penekanan pada topik keadilan pemilu, yaitu sejauhmana prinsip keadilan ditegakkan di dalam pilkada. Dengan demikian, konsep ini tidak sekedar tentang ajudikasi aturan-aturan pilkada.

Gambar 1. Tata Kelola Pilkada di Indonesia



Berdasarkan tata kelola pilkada tersebut bahwa nilai, prinsip dan asas pilkada dalam hal ini terkait dengan tata kelola pilkada di Indonesia. Ketiga hal tersebut

merupakan kombinasi antara standar internasional yang berlaku dan norma yang juga diterapkan dalam pilkada di Indonesia.

Salah satu pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi untuk menyatakan badan peradilan khusus pemilihan ini inkonstitusional adalah Mahkamah Konstitusi belum melihat upaya konkret dari pembentuk undang-undang dalam membentuk suatu badan peradilan khusus yang ditugasi mengadili atau menyelesaikan sengketa perselisihan hasil pemilihan kepala daerah.

Mahkamah juga mempertimbangkan telah bertindak sebagai badan peradilan yang mengadili perselisihan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah sejak kewenangan tersebut dialihkan dari MA ke MK tahun 2008 hingga saat ini. Kewenangan tersebut dilaksanakan di tengah fakta hukum adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013 yang berpendapat bahwa perkara perselisihan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah “seharusnya” tidak ditangani oleh MK.

upaya membentuk peradilan khusus harus menjadi agenda konkret dan mendesak. Hal tersebut menurut Mahkamah Konstitusi dapat ditelusuri, misalnya, dengan tidak ditindaklanjutnya Putusan MK No. 97/PUUXI/2013 dan UU 10/2016 dengan membentuk undang-undang yang mengatur badan peradilan khusus pemilihan, yaitu dengan belum dicantumkannya dalam Program Legislasi Nasional.¹⁹ Sayangnya MK dalam perkara ini tidak menggali/mendalami dengan mendengar keterangan DPR dan Presiden terkait kendala/hambatan/permasalahan yang memicu belum adanya tindak lanjut pembentukan badan peradilan khusus Pilkada ini. Pandangan/pendapat yang komprehensif dari DPR dan Presiden berkaitan dengan konstitusionalitas, konsep atau grand design badan peradilan

khusus pemilihan juga tidak bisa diketahui. Mengingat pembentukan badan peradilan khusus pemilihan ini merupakan hal yang diamanatkan oleh pembentuk undang-undang di dalam Undang-Undang Pilkada.

Ketiadaan keterangan dari DPR dan Presiden di dalam persidangan menimbulkan perkara ini diputus hanya berdasarkan penilaian subjektif MK yang mengacu pada dalil pemohon saja. Apalagi perkara ini sungguh sangat bertalian erat dengan kewenangan MK sendiri untuk memeriksa, mengadili dan memutus perkara perselisihan hasil pemilihan.

Berdasarkan hal tersebut, cukup melunturkan keyakinan penulis bahwa badan peradilan khusus pemilihan ini inkonstitusional karena alasan tidak adanya tindakan konkret pembentukan badan peradilan khusus Pilkada dari DPR dan Presiden. Putusan MK No. 85/PUU-XX/2022 ini sekaligus memuat perubahan pendirian MK terhadap Putusan MK No. 97/PUU-XI/2013.

Semula MK berpendirian bahwa Pilkada tidak termasuk dalam rezim Pemilu, sehingga perkara perselisihan hasil Pilkada bukan merupakan kewenangan MK. Saat ini MK beralasan bahwa praktik ber hukum penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada menunjukkan hasil baik selama beberapa periode Pemilu, sehingga mendorong MK untuk meninjau ulang pendapat atau penafsirannya mengenai pembedaan rezim (tata kelola) pemilihan dalam UUD 1945. Menurut MK, pergeseran atau perubahan penafsiran demikian dapat dilakukan dengan tetap harus didasarkan pada alasan yang sangat kuat dan mendasar.² Alasan tersebut

² Lihat alasan MK dalam Pertimbangan Hukum angka 3.17 Putusan No. 85/PUU-XX/2022, hlm. 37-39

juga dikuatkan MK dengan mendasarkan pada Putusan MK No. 55/PUUXVII/2019.³

Berdasarkan perubahan pendirian MK tersebut, maka dapat diungkap dan diidentifikasi bahwa permasalahan mengenai penyelenggaraan Pilkada ini memang menuai diskursus konstitusional yang amat dinamis. Baik dari segi rezim (tata kelola) hingga pada masalah kewenangan badan peradilan untuk menyelesaikan perselisihan hasil yang ditafsirkan berubah-ubah. Namun, dengan adanya Putusan MK No. 85/PUUXX/2022 maka penafsiran atas masalah konstitusionalitas rezim Pilkada dan badan peradilan yang berwenang memeriksa dan mengadili perkara perselisihan hasil Pilkada telah ditegaskan oleh MK. Bahwa, tidak ada pembelahan rezim pemilihan lagi, sehingga perkara perselisihan hasil Pemilu yang diadili oleh MK terdiri atas Pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden; memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat; memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah; memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah baik provinsi, kabupaten, maupun kota; serta memilih kepala daerah provinsi, kabupaten, maupun kota⁴

Tafsir demikian sekaligus menegaskan jenis-jenis Pemilihan Umum di Indonesia, yang juga termasuk pemilihan kepala daerah provinsi, kabupaten, maupun kota. Berdasarkan penegasan penafsiran MK di atas, hal yang juga perlu diungkap di dalam paper ini adalah MK pada dasarnya hanya berpendirian dan memutuskan bahwa yang inkonstitusional itu merupakan eksistensi badan peradilan khusus Pilkada yang berwenang untuk memeriksa dan mengadili perkara perselisihan

³Putusan mengenai Pemilihan Umum serentak

⁴Lihat Pertimbangan Hukum angka 3.20 Putusan No. 85/PUU-XX/2022, hlm. 40-41.

hasil Pilkada saja.⁵ Hal itu dinyatakan MK berdasarkan ketentuan UUD NRI 1945 mengenai kewenangan MK untuk memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.⁶

Sebab MK sudah menafsirkan bahwa Pilkada merupakan bagian dari Pemilu. Hanya saja, MK tidak memutus bahwa pembentukan badan peradilan khusus Pemilu di Indonesia itu inkonstitusional secara mutlak. Maksudnya, sepanjang badan peradilan khusus Pemilu dibentuk dan didesain untuk menyelesaikan selain perkara perselisihan hasil maka badan peradilan khusus Pemilu ini tentunya masih mempunyai ruang konstitusionalitasnya. MK di dalam pertimbangan hukumnya memang sempat sedikit menyinggung seandainya badan peradilan khusus Pilkada juga didesain untuk menyelesaikan permasalahan atau perselisihan di bidang administrasi pemilihan kepala daerah. Menurut MK badan peradilan tersebut seharusnya sudah mulai bertugas setidaknya bersamaan dengan dimulainya tahap pertama proses pemilihan kepala daerah. Namun demikian, pertimbangan hukum tersebut tidak berkaitan dengan penilaian konstitusionalitas badan peradilan khusus Pemilu/Pilkada untuk menyelesaikan permasalahan atau perselisihan di bidang administrasi, melainkan lebih kepada substansi keyakinan MK soal belum terbentuknya badan peradilan khusus Pilkada pada saat perkara itu diperiksa. Oleh karena itu, pasca putusan MK No. 85/PUU-XX/2022 ini tidak tertutup kemungkinan dibentuknya badan peradilan khusus Pemilu untuk menyelesaikan permasalahan/perkara di bidang administrasi.

Kehadiran badan peradilan khusus Pemilu pada konteks tertentu kemungkinan juga masih dibutuhkan karena permasalahan dalam Pemilu pada dasarnya tidak

⁵ Lihat Amar Putusan MK No. 85/PUU-XX/2022.

⁶ Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945. Lihat Pertimbangan Hukum angka 3.20 Putusan No. 85/PUUXX/2022, hlm. 40.

hanya pada aspek perselisihan hasil saja. Sebagaimana dalam konsep dan praktik ber hukum dalam Pilkada selama ini terdapat aspek lain selain perselisihan hasil, antara lain aspek pelanggaran kode etik penyelenggara, pelanggaran administrasi, sengketa antar peserta, sengketa antara peserta dengan penyelenggara, tindak pidana pemilihan, serta sengketa tata usaha negara.⁷

Dasar Mahkamah Konstitusi mengambil kembali kewenangannya untuk menyelesaikan sengketa Pilkada secara permanen yaitu sebagai berikut; Pertama, karena tafsir atas UUD NRI 1945 tidak lagi membedakan antara Pemilihan Umum Nasional dengan Pemilihan Umum Kepala Daerah, yang secara sistematis berakibat pula pada perubahan penafsiran atas kewenangan Mahkamah Konstitusi yang diatur dalam Pasal 24 ayat (1) UUD NRI 1945, yang menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk salah satunya memutus perselisihan hasil Pemilihan Umum; Kedua, dalam hal sengketa (perselisihan) hasil Pilkada, maka lembaga yang berwenang menyelesaikan adalah Mahkamah Konstitusi. Akan tetapi, untuk sengketa proses Pemilu, yang berwenang untuk menerima, memeriksa, dan memutus penyelesaian sengketa proses tersebut adalah Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN); Ketiga, beberapa alasan mengapa badan peradilan khusus untuk penyelesaian sengketa Pilkada belum juga terbentuk hingga waktu yang ditentukan, yaitu karena adanya keterlambatan regulasi pelaksanaan, adanya sumber daya manusia yang terbatas, adanya keterbatasan anggaran dalam pembentukan badan peradilan khusus Pilkada yang membutuhkan biaya yang cukup signifikan, adanya tuntutan politik

⁷ Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2006 tentang Pemilihan Gubernur, Walikota dan Bupati

yang tidak selalu konsisten dan tujuan pembentukan badan peradilan khusus, serta adanya krisis kesehatan global.

Implikasi pengambilan kembali kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menyelesaikan sengketa Pilkada secara permanen sesuai dengan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XX/2022 terhadap kepastian hukum yaitu sebagai berikut; Pertama, memberikan jaminan bahwa sengketa Pilkada akan segera diselesaikan tanpa terjadi penundaan, dan keputusan yang diambil menjadi landasan yang tegas dan final bagi Pilkada selanjutnya.

Hal ini demi memastikan stabilitas dan kepastian hukum di lingkungan politik, dan membantu menjaga integritas serta transparansi Pilkada sehingga memastikan demokrasi yang adil dan berkeadilan; Kedua, memperkuat posisi Mahkamah Konstitusi sebagai pengawas Pemilu; Ketiga, memperluas kewenangan Mahkamah Konstitusi dimana Mahkamah Konstitusi adalah satu-satunya lembaga yang berwenang untuk menyelesaikan sengketa Pilkada; Keempat, menjamin kepastian hukum dan meningkatkan kualitas penyelesaian sengketa Pilkada; Kelima, mengurangi beban kerja bagi Bawaslu dan peran lembaga lainnya; Keenam, meningkatkan otoritas dan kepercayaan masyarakat terhadap sistem peradilan di Indonesia, serta meningkatkan kesadaran hukum dan memperhatikan aspek hukum dalam proses Pilkada.

Sistem keadilan pemilu (*electoral justice system*) harus difungsikan secara optimal untuk mewujudkan upaya pencegahan secara formal dalam regulasi ataupun dalam postur program dan anggaran. Terakhir, dibutuhkan komitmen yang kuat dari segenap unsur penyelenggara pemilihan.

Electoral justice mencakup Administrasi, Sengketa, Tata Usaha Negara dan Sengketa Hasil Pilkada. Penulis dalam hal ini mengkategorikan bahwa sengketa hasil pilkada di lakukan Mahkamah Konstitusi agar terwujudnya *elektoral justice* yang didasarkan atas berubahnya rezim pemilihan kepala daerah menjadi rezim pemilihan umum akan membawa harapan baru karena penyelesaian sengketa yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi relatif tidak menimbulkan konflik yang berarti. Karena sifat peradilan yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi adalah keputusan final dan mengikat.

Efektifitas penyelesaian sengketa hasil pilkada juga dianalisis dengan menggunakan dua pendekatan, yaitu pertama, aspek kepentingan MK sebagai sebuah peradilan konstitusi yang memiliki fungsi utama sebagai “*the guardian of the Constitution*” melalui mekanisme *judicial review*. Kedua, aspek kesempatan warga negara dan badan hukum (para pihak dalam sengketa hasil pilkada) dalam mengakses pengadilan.⁸

Dengan demikian apa yang telah dilakukan Mahkamah Konstitusi melalui putusannya dengan melakukan penafsiran baik terkait dengan kewenangannya maupun amar putusannya setelah melakukan pembuktian merupakan bentuk pengabaian formalitas hukum acara. Hal ini dapat dibenarkan karena memang penanganan sengketa hasil pilkada yang adil tidak boleh dikacaukan hanya karena mematuhi formalitas hukum acara. Hukum acara seharusnya digunakan sebagai

⁸ Lihat lebih jauh Jimly Asshiddiqie (2009), *the Constitutional Law of Indonesia*, Kuala Lumpur, Sweet and Maxwell Asia, hlm 610. Dalam buku ini Prof. Jimly menjelaskan tentang tujuan pemilu itu ada empat, yaitu: pertama, untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai. Kedua, untuk memungkinkan terjadinya pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan. Ketiga, untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat dan keempat, untuk melaksanakan prinsip hak asasi manusia.

alat bantu dari keadilan bukan untuk mengalahkan keadilan tersebut.⁹ Maka sistem peradilan pilkada merupakan salah satu mekanisme yang harus disediakan untuk menjamin keadilan pemilu (*electoral justice*), berkenaan dengan legalitas penyelenggaraan pilkada.

Membentuk ruang konflik yang terkelola dengan baik, maka jaminan keadilan pemilu (*electoral justice*) menjadi prasyarat utama, bahwa pemilihan yang demokratik itu ditandai dengan setidaknya oleh tiga hal, dan satu diantaranya adalah keadilan pemilu (*electoral justice*), disamping dua hal lainnya yaitu hak-hak yang berkaitan dengan pemilu (*electoral rights principles*), dan integritas penyelenggara pemilu (*electoral integrity*).¹⁰ Dengan pemahaman terhadap konsepsi jaminan keadilan pemilu yang komprehensif dari 3 (tiga) prasyarat tersebut maka dapat terwujudnya keadilan pemilu yang berk-eadilan dan demokratik. Keadilan pemilu baik sistem dan prosedur, harus dapat menyediakan jaminan bahwa proses pemilu berjalan dengan baik dan adil, mencakup semua tahapan pemilu atau pemilihan, serta semua tindakan dan keputusan yang perlu diambil untuk mencegah munculnya sengketa sampai penetapan keputusan akhir atas gugatan yang diajukan kepada badan penyelesaian sengketa pilkada.

Mahkamah Konstitusi dalam mewujudkan keadilan Pemilu (*electoral justice*) harus terstruktur, sistematis dan massif yang menjadikan peradilan Pilkada berkontribusi pada penggalian kebenaran materiil maupun formil untuk mewujudkan keadilan elektoral.

⁹ YM. Lady Justice Constance K. Byamugisha, Justice of the Court of Appeal of Uganda. *Administering Justice Without Undue Regard to the Technicalities*, Greenwatch, 2003, hal. 6.

¹⁰ Ramlan Surbakti, Pemilu berintegritas dan adil, Jakarta: Kompas, 14 Februari 2014, hal 6, kolom 2-5

1.2 Rumusan Masalah dan Ruang Lingkup Penelitian

1.2.1 Permasalahan

- a. Bagaimanakah proses penyelesaian sengketa hasil pilkada?
- b. Bagaimanakah dinamika kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam penyelesaian sengketa hasil pilkada?
- c. Bagaimanakah *elektoral justice system* di Mahkamah Konstitusi sebagai peradilan permanen sengketa hasil pilkada ?

1.2.2 Ruang Lingkup.

Ruang lingkup dalam penelitian ini adalah untuk mengkaji terkait dengan lingkup kajian hukum tata negara. Adapun objek penelitian ini adalah penyelesaian sengketa pemilihan kepala daerah, dinamika kewenangan mahkamah konstitusi dalam penyelesaian hasil pilkada dan *elektoral justice system* di Mahkamah Konstitusi sebagai peradilan permanen sengketa hasil pilkada.

1.3 Tujuan Dan Kegunaan Penelitian

1.3.1 Tujuan Penelitian

- a. Untuk menganalisis Proses Penyelesaian Sengketa Pilkada.
- b. Untuk menganalisis Dinamika Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam penyelesaian sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah.
- c. Untuk menemukan *elektoral justice system* di Mahkamah Konstitusi sebagai peradilan permanen sengketa hasil pilkada

1.3.2 Kegunaan Penelitian

a. Kegunaan Teoritis

Penelitian disertasi ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran yang bermanfaat dalam pengembangan ilmu pengetahuan hukum tata negara, khususnya hukum tata negara dalam penelitian ini dapat digunakan kerangka pengembangan ilmu hukum dan memperkaya teori hukum tata negara terhadap ketentuan yang mengatur sengketa pilkada yang dapat diajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan suara dalam pilkada dan *electoral justice* mencakup cara dan mekanisme untuk menjamin bahwa setiap tindakan, prosedur, dan keputusan terkait dengan proses pilkada sesuai dengan kerangka hukum.

b. Kegunaan Praktis

- 1) Bagi masyarakat dan para pihak yang berselisih dan berupaya menyelesaikan perkara perselisihan penetapan perolehan suara hasil pemilihan melalui Mahkamah Konstitusi, hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan masukan dan bahan pertimbangan mengenai penyelesaian sengketa permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan suara dalam pilkada.
- 2) Bagi pemerintahan dan DPR RI, hasil penelitian ini dapat bermanfaat sebagai masukan guna perbaikan dan penyempurnaan undang-undang yang mengatur tentang pembatalan penetapan hasil penghitungan suara dalam pilkada.

- 3) Bagi peneliti yang akan meneliti topic sejenis, hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai sumber informasi dan bahan pembanding yang dapat melengkapi hasil penelitiannya.

1.4 Keaslian (Orisinalitas)

Beberapa penelitian terdahulu yang mempunyai kesamaan pada pokoknya dengan objek penelitian ini antara lain :

1. Rafly Harun dengan judul penelitian Rekonstruksi Kewenangan Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum. Kaitan penelitian ini ditemukan pembaharuan dalam mendesain ulang lembaga yang berwenang menyelesaikan perselisihan hasil, sengketa dan masalah hukum pemilu dan pilkada lainnya sudah perlu dilakukan. Arahnya adalah menyederhanakan sistem dan lembaga yang terlibat dalam penyelesaian masalah hukum pemilu di maksud. Dalam konteks itu, mandat pembentuk peradilan khusus yang akan diberi kewenangan menyelesaikan sengketa hasil pilkada seharusnya ditindaklanjuti dalam kerangka berfikir yang komprehensif. Dalam arti, peradilan khusus ini seyogianya tidak hanya dibentuk untuk penyelesaian sengketa hasil pilkada semata, melainkan juga harus diformat sebagai sebuah peradilan pemilu yang berwenang menyelesaikan semua sengketa pemilu dan pilkada, kecuali sengketa hasil pemilu DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan DPRD yang tetap menjadi kewenangan MK.
2. Sukaca dengan judul penelitian Pembentukan peradilan khusus penyelesaian sengketa pilkada berdasarkan undang undang Dasar Negara

republik Indonesia tahun 1945 dalam kaitan penelitian ini ditemukan pembaharuan dalam Urgensi pembentukan peradilan khusus penyelesaian sengketa pilkada karena peradilan khusus ini merupakan perintah Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 yang harus dibentuk sebelum pelaksanaan Pilkada Walaupun, dalam perkembangannya Putusan MK Nomor 85/PUUXX/2022, Mahkamah Konstitusi berwenang memeriksa dan mengadili perkara perselisihan hasil pemilihan tidak lagi terbatas hanya “sampai dibentuknya badan peradilan khusus”, melainkan akan bersifat permanen, karena badan peradilan khusus demikian tidak lagi akan dibentuk. Dalam hal ini Kewenangan Mahkamah Konstitusi hanya menangani sengketa hasil.

3. Rayendra Erwin Moeslim Singajuru dengan judul Politik Hukum Penyelesaian Sengketa Pemilu : Menggagas Pembentukan Pengadilan Pemilu di Indonesia dalam kaitan penelitian ini ditemukan pembaharuan desain Lembaga yang berwenang dalam menyelesaikan perselisihan hasil, sengketa dan masalah hukum pemilu dan pilkada lainnya yaitu melahirkan peradilan khusus pemilu.

Berdasarkan uraian diatas bahwa dapat disimpulkan dalam penelitian disertasi ini memiliki kebaruan (*Novelty*) yang ditekankan pada desain penyelesaian perselisihan hasil pilkada, kewenangan Mahkamah Konstitusi yang hanya menangani sengketa hasil pilkada dalam mewujudkan keadilan pemilu.

1.5 Kerangka Pemikiran

1.5.1 Kerangka Teori

1. Teori Demokrasi

Demokrasi adalah suatu bentuk penyelenggaraan pemerintahan yang secara langsung (*Direct democracy*) dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat (*as government of the people, by the people and for the people*).

Pada dasarnya merupakan reaksi dari adanya kekuasaan raja yang diktaktor pada negaranegara kota (*City state*) diyunani kuno. Pada saat itu, demokrasi yang dipraktekan secara langsung merupakan hak rakyat untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh rakyat yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Praktek demokrasi model langsung dikenal sebagai demokrasi klasik.¹¹

Dalam perkembangannya, demokrasi sebagai pemerintahan oleh rakyat secara sepenuhnya hanya mungkin terjadi pada negara yang wilayahnya dan jumlah warganya sangat kecil, seperti di negara kota (Polis) pada masa Yunani Kuno.¹²

Hal ini melahirkan sistem demokrasi perwakilan yang bertujuan agar kepentingan dan kehendak warga negara tetap dapat menjadi bahwa pembuatan keputusan melalui orang-orang yang mewakili mereka. Didalam gagasan demokrasi perwakilan kekuasaan tertinggi (Kedaulatan) tetap ditangan rakyat, tetapi dijalankan oleh wakil-wakil rakyat yang dipilih oleh rakyat sendiri.¹³ Agar wakil-wakil rakyat tersebut benar-benar dapat bertindak atas nama rakyat maka wakilwakil rakyat itu harus ditentukan sendiri oleh rakyat. Demokrasi perwakilan

¹¹ Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat*, Nusamedia, Jakarta, 2007, hlm 43

¹² Lihat Mac Iver, *Negara Modern*, Judul Asli: *The Modern State*, Penerjemah: Drs. Moertono, Jakarta, Bina Aksara, 1988, hlm. 313.

¹³ Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm. 5.

yang konstitusional merupakan cara untuk melaksanakan demokrasi. Dahl berpendapat bahwa demokrasi perwakilan merupakan bentuk demokrasi dalam skala besar yang membutuhkan lembaga-lembaga politik tertentu sebagai jaminan terlaksananya demokrasi, yaitu: 1. Para Pejabat yang dipilih; 2. Pemilihan umum yang bebas, adil dan berkala; 3. Kebebasan berpendapat; 4. Sumber informasi alternative; 5. Otonomi asosiasional; 6. Hak kewarganegaraan yang inklusif.¹⁴

Pengisian lembaga perwakilan dalam praktek ketatanegaraan lazimnya dilaksanakan melalui Pemilihan Umum. Pasca perubahan amandemen UUD 1945, semua anggota lembaga perwakilan dan bahkan presiden serta Kepala Daerah dipilih dengan mekanisme Pemilihan Umum. Pemilihan umum menjadi agenda yang diselenggarakan secara berkala di Indonesia. Ibnu Tricahyo mendefinisikan Pemilihan Umum sebagai “Instrumen mewujudkan kedaulatan rakyat yang bermaksud membentuk pemerintahan yang sah serta sarana mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan rakyat”.

Definisi di atas menjelaskan bahwa pemilihan umum merupakan instrumen untuk mewujudkan kedaulatan rakyat, membentuk pemerintahan yang sah serta sebagai sarana mengartikulasi aspirasi dan kepentingan rakyat. Negara Indonesia mengikutsertakan rakyatnya dalam rangka penyelenggaraan negara. Kedaulatan rakyat dijalankan oleh wakil rakyat yang duduk dalam parlemen dengan sistem perwakilan (*Representative democracy*) atau demokrasi tidak langsung (*Indirect democracy*). Wakil-wakil rakyat ditentukan sendiri oleh rakyat melalui Pemilu (*General election*) secara berkala agar dapat memperjuangkan aspirasi rakyat. Hal yang dimaksud dengan pemilihan umum adalah syarat minimal bagi adanya

¹⁴ Robert A, Dahl, *Perihal Demokrasi: Menjelajah Teori dan Praktek Demokrasi Secara Singkat*, Judul Asli: *On Democracy*, Penerjemah: A. Rahman Zainuddin, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1999, hlm. 18-19.

demokrasi dan diselenggarakan dengan tujuan memilih wakil rakyat, wakil daerah, presiden untuk membentuk pemerintahan demokratis”.

Pemilihan umum merupakan syarat minimal adanya demokrasi yang bertujuan memilih wakil-wakil rakyat, wakil daerah, presiden untuk membentuk pemerintahan demokratis. Kedaulatan rakyat dijalankan oleh wakil-wakil rakyat yang duduk di dalam lembaga perwakilan kedaulatan rakyat atas penyelenggaraan pemerintahan dijalankan oleh presiden dan Kepala Daerah yang juga dipilih secara langsung. Anggota legislatif maupun Presiden dan Kepala Daerah karena telah dipilih secara langsung, maka semuanya merupakan wakil-wakil rakyat yang menjalankan fungsi kekuasaan masing-masing. Kedudukan dan fungsi wakil rakyat dalam siklus ketatanegaraan yang begitu penting dan agar wakil-wakil rakyat benar-benar bertindak atas nama rakyat, maka wakil rakyat tersebut harus ditentukan sendiri oleh rakyat, yaitu melalui pemilihan umum.

Menurut Jimly Asshidiqqie pentingnya penyelenggaraan Pemilihan Umum secara berkala tersebut dikarenakan beberapa sebab diantaranya sebagai berikut¹⁵:

- a. Pendapat atau aspirasi rakyat cenderung berubah dari waktu ke waktu;
- b. Kondisi kehidupan masyarakat yang dapat juga berubah;
- c. Pertambahan penduduk dan rakyat dewasa yang dapat menggunakan hak pilihnya;
- d. Guna menjamin regulasi kepemimpinan baik dalam cabang eksekutif dan legislatif.

Berdasarkan pernyataan di atas bahwa beberapa sebab pentingnya pemilihan umum diantaranya adalah aspirasi rakyat cenderung berubah, kondisi kehidupan rakyat berubah, pertambahan penduduk dan regulasi kepemimpinan. Pemilihan umum menjadi sarana untuk menyalurkan aspirasi rakyat. Kondisi kehidupan rakyat yang cenderung berubah memerlukan adanya mekanisme yang mewadahi

¹⁵ Jurnal Konstitusi, Volume 3, Nomor 4 Desember 2006

dan mengaturnya yaitu melalui proses pemilihan umum. Setiap penduduk dan rakyat Indonesia yang telah dewasa memiliki hak untuk menggunakan hak pilihnya dalam pemilihan umum. Regulasi kepemimpinan baik cabang eksekutif maupun legislatif akan terlaksana secara berkala dengan adanya pemilihan umum.

Austin Ranney menyebutkan delapan kriteria pokok pemilu yang demokratis meliputi:

- 1) Adanya hak pilih umum (Aktif dan pasif);
- 2) Kesetaraan bobot suara ;
- 3) Tersedianya pilihan kandidat dari latar belakang ideologis yang berbeda;
- 4) Kebebasan bagi rakyat untuk mencalonkan figur-figur tertentu yang dipandang mampu mewujudkan kesejahteraan dan keadilan;
- 5) Persamaan hak kampanye;
- 6) Kebebasan dalam memberikan suara;
- 7) Kejujuran dalam penghitungan suara;
- 8) Penyelenggaraan secara periodik.¹⁶

Pendapat mengenai kriteria pemilu demokratis ini memang sudah semestinya diterapkan dalam setiap pemilu, karena dengan adanya unsur-unsur tersebut dalam pemilu pastinya akan tercipta pemilu yang demokratis. Dan ini juga merupakan kewajiban bagi penyelenggara pemilu agar benar-benar memahami kriteria-kriteria tersebut. Dengan ditegakkannya kejujuran dan keadilan dalam pemilu, maka bukan tidak mungkin akan menghasilkan pemimpin yang amanah dan terciptanya keorganisasian mahasiswa yang demokratis.

2. Teori *Justice*

Keadilan pada dasarnya adalah suatu konsep yang relatif, setiap orang tidak sama, adil menurut yang satu belum tentu adil bagi yang lainnya, ketika seseorang menegaskan bahwa ia melakukan suatu keadilan, hal itu tentunya harus relevan

¹⁶ <https://rpp.co.id/kriteria-pemilu-yang-demokratis/> diakses pada tanggal 20 Januari 2022 Pukul 20.15 WIB

dengan ketertiban umum dimana suatu skala keadilan diakui. Skala keadilan sangat bervariasi dari satu tempat ke tempat lain, setiap skala didefinisikan dan sepenuhnya ditentukan oleh masyarakat sesuai dengan ketertiban umum dari masyarakat tersebut.¹⁷

Di Indonesia keadilan digambarkan dalam Pancasila sebagai dasar negara, yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dalam sila lima tersebut terkandung nilai-nilai yang merupakan tujuan dalam hidup bersama. Adapun keadilan tersebut didasari dan dijiwai oleh hakikat keadilan kemanusiaan yaitu keadilan dalam hubungannya manusia dengan dirinya sendiri, manusia dengan manusia lainnya manusia dengan masyarakat, bangsa, dan negara, serta hubungan manusia dengan Tuhannya.¹⁸

a. Teori *Justice* Aristoteles Aristoteles

yaitu ketaatan terhadap hukum (hukum polis pada waktu itu, tertulis dan tidak tertulis) adalah keadilan. Dengan kata lain keadilan adalah keutamaan dan ini bersifat umum. Theo Huijbers menjelaskan mengenai keadilan menurut Aristoteles di samping keutamaan umum, juga keadilan sebagai keutamaan moral khusus, yang berkaitan dengan sikap manusia dalam bidang tertentu, yaitu menentukan hubungan baik antara orang-orang, dan keseimbangan antara dua pihak.

Ukuran keseimbangan ini adalah kesamaan numerik dan proporsional. Hal ini karena Aristoteles memahami keadilan dalam pengertian kesamaan.

Dalam kesamaan numerik, setiap manusia disamakan dalam satu unit.

Misalnya semua orang sama di hadapan hukum. Kemudian kesamaan

¹⁷ M. Agus Santoso, *Hukum, Moral & Keadilan Sebuah Kajian Filsafat Hukum*, Ctk. Kedua, Kencana, Jakarta, 2014, hlm. 85

¹⁸ *Ibid*, hlm. 86.

proporsional adalah memberikan kepada setiap orang apa yang menjadi haknya, sesuai kemampuan dan prestasinya.¹⁹

Selain itu Aristoteles juga membedakan antara keadilan distributif dengan keadilan korektif. Keadilan distributif menurutnya adalah keadilan yang berlaku dalam hukum publik, yaitu berfokus pada distribusi, honor kekayaan, dan barang-barang lain yang diperoleh oleh anggota masyarakat. Kemudian keadilan korektif berhubungan dengan pembetulan sesuatu yang salah, memberikan kompensasi kepada pihak yang dirugikan atau hukuman yang pantas bagi pelaku kejahatan. Sehingga dapat disebutkan bahwa ganti rugi dan sanksi merupakan keadilan.

b. Teori *Justice* John Rawls

Keadilan adalah fairness (*justice as fairness*). Pendapat John Rawls ini berakar pada teori kontrak sosial Locke dan Rousseau serta ajaran deontologi dari Imanuel Kant. Beberapa pendapatnya mengenai keadilan adalah sebagai berikut:²⁰

- 1) Keadilan ini juga merupakan suatu hasil dari pilihan yang adil. Ini berasal dari anggapan Rawls bahwa sebenarnya manusia dalam masyarakat itu tidak tahu posisinya yang asli, tidak tahu tujuan dan rencana hidup mereka, dan mereka juga tidak tahu mereka milik dari masyarakat apa dan dari generasi mana (*veil of ignorance*). Dengan kata lain, individu dalam masyarakat itu adalah entitas yang tidak jelas. Karena itu orang lalu memilih prinsip keadilan.
- 2) Keadilan sebagai fairness menghasilkan keadilan prosedural murni. Dalam keadilan prosedural murni tidak ada standar untuk menentukan apa yang disebut “adil” terpisah dari prosedur itu sendiri. Keadilan tidak dilihat dari hasilnya, melainkan dari sistem (atau juga proses) itu sendiri.

¹⁹ Hyronimus Rhiti, *Filsafat Hukum Edisi Lengkap (Dari Klasik ke Postmodernisme)*, Ctk. Kelima, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2015, hlm. 241

²⁰ *Ibid*, hlm. 246-247.

- 3) Dua prinsip keadilan. Pertama, adalah prinsip kebebasan yang sama sebesar- besarnya (*principle of greatest equal liberty*). Prinsip ini mencakup:²¹
- a) Kebebasan untuk berperan serta dalam kehidupan politik (hak bersuara, hak mencalonkan diri dalam pemilihan);
 - b) Kebebasan berbicara (termasuk kebebasan pers);
 - c) Kebebasan berkeyakinan (termasuk keyakinan beragama);
 - d) Kebebasan menjadi diri sendiri (person);
 - e) Hak untuk mempertahankan milik pribadi.

Kedua, prinsip keduanya ini terdiri dari dua bagian, yaitu prinsip perbedaan (*the difference principle*) dan prinsip persamaan yang adil atas kesempatan (*the principle of fair equality of opportunity*). Inti prinsip pertama adalah bahwa perbedaan sosial dan ekonomis harus diatur agar memberikan manfaat yang paling besar bagi mereka yang paling kurang beruntung. Istilah perbedaan sosio-ekonomis dalam prinsip perbedaan menuju pada ketidaksamaan dalam prospek seorang untuk mendapatkan unsur pokok kesejahteraan, pendapatan, dan otoritas. Sedang istilah yang paling kurang beruntung (paling kurang diuntungkan) menunjuk pada mereka yang paling kurang mempunyai peluang untuk mencapai prospek kesejahteraan, pendapatan dan otoritas.

Dengan demikian prinsip perbedaan menurut diaturnya struktur dasar masyarakat adalah sedemikian rupa sehingga kesenjangan prospek mendapat hal-hal utama kesejahteraan, pendapatan, dan otoritas diperuntukkan bagi keuntungan orang-orang yang paling kurang diuntungkan.

²¹ Damanhuri Fattah, “*Teori Keadilan Menurut John Rawls*”, terdapat dalam <http://ejournal.radenintan.ac.id/index.php/TAPIs/article/view/1589> Diakses pada tanggal 19 Juli 2023 Pukul 12.26 Wib

3. Teori *Justice* Hans Kelsen

Keadilan adalah suatu tertib sosial tertentu yang dibawah lindungannya usaha untuk mencari kebenaran bisa berkembang dan subur. Karena keadilan menurutnya adalah keadilan kemerdekaan, keadilan perdamaian, keadilan demokrasi – keadilan toleransi.²²

4. Teori *Electoral Justice Sytem*

Keadilan pemilu (*Electoral Justice*) diperlukan untuk memastikan bahwa setiap tindakan, prosedur, dan keputusan terkait proses pemilu adalah taat asas (hukum), dan bahwa pemenuhan hak pemilihan umum dilindungi dan ditegakan, sehingga memberi orang-orang yang percaya bahwa hak pemilu mereka telah dilanggar, kemampuan untuk membuat keluhan, memberikan keterangan dan menerima putusan.²³

Definisi ini mengandung tiga konsep penting dalam pengertian keadilan pemilu. Pertama, kepatuhan kepada hukum, bahwa tindakan, prosedur dan keputusan penyelenggara pemilu diharuskan tunduk pada asas hukum. Kedua, keadilan pemilu juga bermakna sebagai perlindungan terhadap pemenuhan hak-hak kepemiluan. Ketiga, keadilan pemilu juga mengandung pengertian adanya jaminan pemulihan terhadap hak-hak kepemiluan yang dilanggar dalam proses, tindakan, dan keputusan terkait proses pemilu.²⁴ Keempat, peradilan hasil pilkada yang memenuhi keadilan electoral.

²² Muhammad Syukri Albani Nasution, *Hukum dalam Pendekatan Filsafat*, Ctk. Kedua, Kencana, Jakarta, 2017, hlm. 217-218.

²³ Jesus Orozco Henriquez, 2010, *Electoral Justice: The International IDEA Handbook*, Stockholm, Sweden: Bulis Graphics, 2010), hlm.14.

²⁴ Bambang Eka Cahya Widodo, *Penyelesaian Sengketa Pilkada Serentak 2015 Dalam Prespektif Electoral Justice System*, The Politics: Jurnal Magister Ilmu Politik Universitas Hasanuddin, Vol.2, No.1, Jan 2016, hlm,13.

Sistem Keadilan Pemilu adalah sekelompok tindakan atau mekanisme yang ada dalam sebuah negara untuk memastikan dan memverifikasi bahwa tindakan, tata cara, dan keputusan terkait pemilu menaati kerangka kerja hukumnya, dan untuk melindungi dan mengembalikan pemenuhan hak pemilu. Sistem Keadilan Pemilu (*Electoral Justice Sytem*) adalah instrumen inti dari kedaulatan hukum dan jaminan tertinggi ketaatan akan prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemilu yang bebas, adil, dan jujur. Komponen yang membentuk sistem keadilan pemilu adalah meliputi sistem pencegahan, sistem penyelesaian sengketa, dan sistem penyelesaian sengketa alternatif.²⁵

Keadilan Pemilu (*Electoral justice*) memainkan peran penting dalam memastikan stabilitas sistem politik dan kepatuhan terhadap kerangka hukum, dan juga memberikan kontribusi untuk konsolidasi pemerintahan yang demokratis. *Electoral Justice* mencakup cara dan mekanisme yang tersedia disuatu negara tertentu, komunitas lokal atau di tingkat regional dan internasional untuk menjamin bahwa setiap tindakan, prosedur, dan keputusan terkait dengan proses pemilu sesuai dengan kerangka hukum, melindungi atau memulihkan hak pilih, dan memungkinkan warga yang menyakini bahwa hak pilih mereka telah dilanggar untuk mengajukan pengaduan, mengikuti persidangan, dan mendapatkan putusan. Sengketa pemilu dimaknai sebagai komplain, protes, dan klaim, serta pembatalan, kontestasi terkait proses kepemiluan. Dalam penyelenggaraan pemilu termasuk pilkada serentak 2015 sengketa adalah hal yang niscaya terjadi. Dalam perspektif *Electoral justice system*, penyelesaian sengketa yang baik harus memenuhi unsur-unsur adanya hak untuk mendapatkan penyelesaian sengketa

²⁵ Bambang Eka Cahya Widodo, *op.cit*, hlm.13

pemilu; adanya perangkat standar dan prosedur pemilu yang jelas terdefiniskan; adanya badan pemutus perkara yang memiliki pengetahuan dan tidak berpihak; adanya sistem peradilan yang memperlancar tercapainya keputusan; adanya pengaturan yang jelas tentang beban pembuktian dan standar pengajuan bukti yang ditetapkan dengan jelas; adanya sistem penyelesaian yang efektif dan bermakna dan adanya pendidikan pemangku kepentingan yang efektif.

1.5.2 Kerangka Konseptual

1. Pilkada

Pelaksanaan Kedaulatan rakyat di Provinsi dan Kabupaten/kota untuk memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota secara langsung dan demokratis (UU No. 1 Tahun 2015). Akronim Pilkada sesungguhnya dibentuk berdasarkan proses dalam praktik ketatanegaraan dan dorongan terhadap pemilihan langsung. Hal ini justru dimaksudkan untuk membedakan pemilihan umum dengan pemilihan kepala daerah. Implikasi atas perubahan tersebut terhadap penyelesaian sengketa hasil bukan lagi berada di Mahkamah Konstitusi, dengan suatu catatan bahwa selama belum terbentuknya peradilan khusus pemilu, maka sengketa hasil akan di tangani oleh Mahkamah Konstitusi.

2. Sengketa Pilkada

Sebagai suatu benturan kepentingan yang terjadi antara calon kepala daerah yang satu dengan yang lainnya dalam peristiwa hukum “Kepala Daerah” Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 menentukan bahwa “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis”. Ketentuan mengenai dipilih secara demokratis tersebut, kemudian dimanifestasi dengan adanya pengaturan mengenai Pilkada

langsung yang berfungsi sarana bagi rakyat untuk berpartisipasi di dalam pelaksanaan pemerintahan daerah.

3. Sengketa Hasil

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 106 mengatur tentang kedudukan lembaga penyelesaian sengketa hasil pemilihan umum kepala daerah ditegaskan bahwa Mahkamah Agung bewenang menyelesaikan sengketa hasil. Dalam pelaksanaannya ditegaskan pula bahwa untuk menyelesaikan sengketa hasil pemilihan kepala daerah Gubernur dan Wakil Gubernur diselesaikan oleh Mahkamah Agung, dan untuk pemilihan kepala daerah Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota diselesaikan oleh Pengadilan Tinggi.

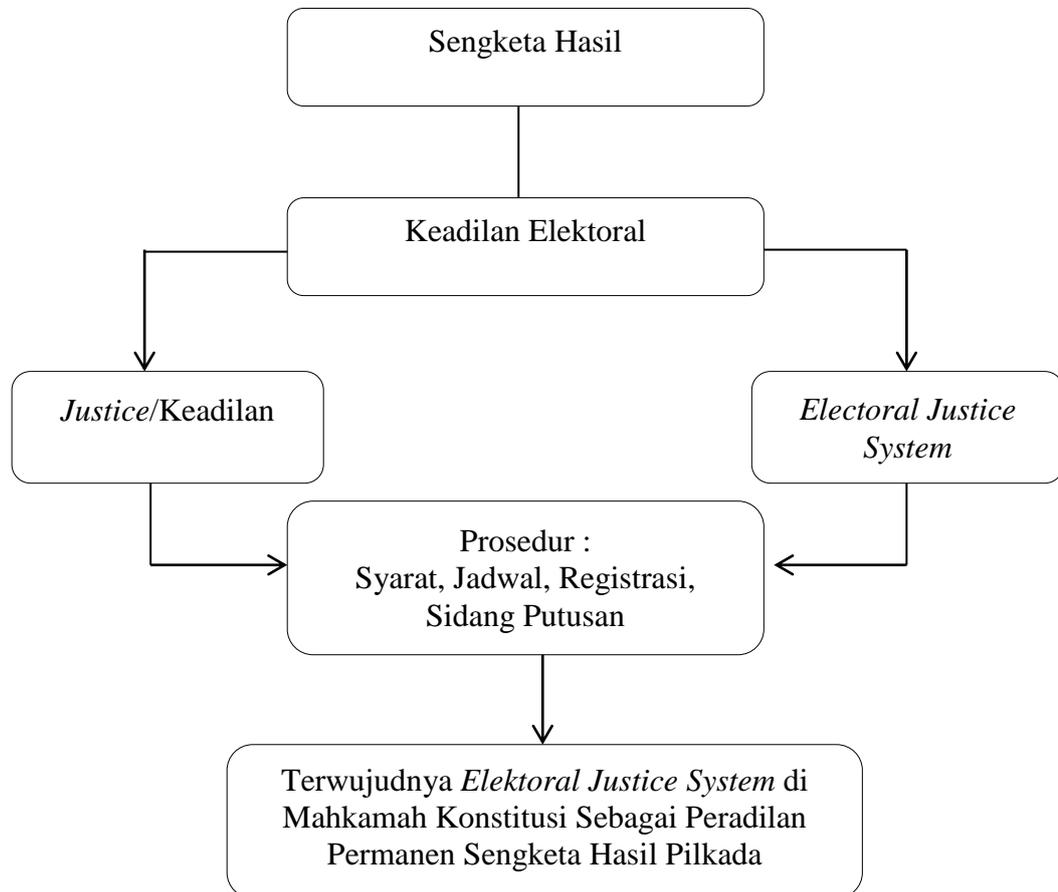
4. Electoral Justice

(Electoral Justice Sytem) adalah instrumen inti dari kedaulatan hukum dan jaminan tertinggi ketaatan akan prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemilu yang bebas, adil, dan jujur. Komponen yang membentuk sistem keadilan pemilu adalah meliputi sistem pencegahan, sistem penyelesaian sengketa, dan sistem penyelesaian sengketa alternatif.

1.5.3 Alur pikir penulisan

Alur pikir mengenai keadilan elektoral dapat dilihat pada bagan sebagai berikut:

Bagan 1. Alur Pikir Penelitian



1.6 Metode penelitian

1.6.1 Metode Pendekatan

Di dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan. Melalui pendekatan tersebut, penelitian akan mendapat informasi dari berbagai aspek mengenai isu hukum yang sedang dicoba untuk dicari jawabannya. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum adalah Pendekatan undang undang (*statuea approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptial approach*).

Oleh karena penelitian yang digunakan adalah tipe penelitian yuridis normatif, maka pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang undangan. Pendekatan perundang undangan dilakukan dengan menelaah semua Undang undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani untuk menelaah unsur filosofis adanya suatu peraturan perundang undangan tertentu yang kemudian dapat disimpulkan ada atau tidak benturan filosofis antara undang undang dengan isu hukum diteliti.

1.6.2 Jenis dan sumber data

Berkaitan dengan jenis penelitian yang dilakukan penulis yang merupakan penelitian normatif, maka jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Data sekunder merupakan data yang diperoleh dari buku-buku, literatur, peraturan perundang undangan, makalah, artikel, bahan-bahan dari internet, hasil hasil penelitian yang berbentuk laporan dan sumber lain yang berkaitan dengan penelitian ini.

Sumber data adalah tempat dimana penelitian ini diperoleh. Sumber data dalam penelitian ini adalah sumber data sekunder. Pada dasarnya dalam penelitian

hukum yang digunakan adalah bahan hukum yang berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Dalam hal ini hanya buku pedoman dan peraturan perundang undangan.

a. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas. Bahan bahan hukum primer terdiri dari undang undang, catatan catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang undangan dan putusan putusan hakim. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis, adapun yang penulis gunakan dalam bahan hukum primer adalah :

(1) Undang-undang nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah, sebagaimana diubah dengan Undang Undang no. 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah , sebagaimana diubah dengan Undang undang Republik Indonesia (RI) Nomor 2 tahun 2015 tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti Undang undang RI Nomor 2 Tahun 2014 Tentang perubahan Atas Undang undang no. 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana diubah dengan undang undang.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum dan komentar-komentar atas putusan pengadilan. Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penulisan hukum ini antara lain buku-buku yang terkait dalam penelitian ini,

karya ilmiah, makalah, artikel, dan lain sebagainya yang berkaitan dengan permasalahan yang di teliti.

1.6.3 Pengumpulan dan Pengolahan Data

Teknik Pengumpulan data adalah dengan pengumpulan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier, serta bagaimana bahan hukum tersebut diinventarisir dan diklasifikasikan dengan menyesuaikan terhadap masalah yang dibahas. Bahan hukum yang berhubungan dengan masalah yang dibahas dipaparkan, disistemisasi, kemudian dianalisis untuk menginterpretasikan hukum yang berlaku.

Metode pengumpulan data ini berguna untuk mendapatkan landasan teori yang berupa pendapat para ahli mengenai hal yang menjadi objek penelitian seperti peraturan perundang-undangan yang berlaku dan berkaitan dengan hal-hal yang perlu diteliti.

Data yang telah diperoleh lalu dilakukan pengolahan dengan kegiatan sebagai berikut :

- a. *Editing*, yaitu melakukan pemeriksaan langsung terhadap data yang diperoleh mengenai kelengkapan dan kejelasan dari data.
- b. Mengevaluasi semua data yang mempunyai relevansi dengan penelitian.
- c. Meng-sistematiskan, yaitu melakukan penyusunan data yang diperoleh satu sama lain untuk memudahkan kegiatan analisis.

1.6.4 Analisis Data

Langkah-langkah yang berkaitan dengan pengolahan terhadap bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan untuk menjawab isu hukum yang telah

dirumuskan dalam rumusan masalah. Tentu juga menyangkut kegiatan penalaran ilmiah terhadap bahan-bahan hukum yang dianalisis baik menggunakan penalaran induktif, deduktif, maupun abduktif. Dalam penelitian ini penulis menggunakan penalaran deduktif dengan menginterpretasikan hukum yang berhubungan dengan masalah yang dibahas, dipaparkan, disistemisasi, kemudian dianalisis untuk menginterpretasikan hukum yang berlaku. Setelah menyelesaikan tahap pengumpulan data, maka diklasifikasikan ke dalam beberapa kategori untuk kemudian dihubungkan dengan teori guna pengambilan kesimpulan.

BAB II

PEMILIHAN KEPALA DAERAH DAN PENYELESAIAN SENGKETA PEMILIHAN KEPALA DAERAH YANG BERKEADILAN

2.1 Tinjauan tentang Pemilihan Kepala Daerah

Indonesia merupakan salah satu negara yang menganut demokrasi, dimana rakyat ikut terlibat dalam pemerintahan. Rakyat ikut terlibat dalam pesta demokrasi untuk memilih wakil-wakil rakyat serta sebagai salah satu bentuk pemenuhan hak asasi warga negara. Pemilihan umum (pemilu) dan pemilihan kepala daerah (pilkada) merupakan pesta demokrasi terbesar dalam dunia perpolitikan yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Karena pada momen tersebut masyarakat menentukan pemimpin yang menjadi penyambung lidah masyarakat Indonesia. Pemilu diartikan sebagai mekanisme penyeleksian dan pendelegasian atau penyerahan kedaulatan rakyat kepada orang atau partai yang dipercayai.

Pilkada adalah pemilihan untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung oleh masyarakat berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Pelaksanaan pilkada diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pemilihan Kepala Daerah (pilkada) pertama kali dilakukan pada tahun 2005, pada saat itu Pilkada belum dimasukkan dalam rezim pemilu. Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Pemilihan Umum, pilkada kemudian dimasukkan kedalam rezim pemilu, sehingga secara resmi berganti nama yaitu Pemilihan Umum Kepala Daerah (pilkada).

Pilkada merupakan salah satu sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam sebuah pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang berdasarkan Pancasila, sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011. Pilkada memiliki asas-asas penyelenggaraan yaitu:

1. Langsung yaitu setiap pemilih memberikan suaranya langsung tanpa perantara.
2. Umum yaitu seluruh warga Negara yang memenuhi syarat berhak ikut pemilihan.
3. Bebas yaitu tidak ada paksaan dari pihak manapun dalam menggunakan haknya.
4. Rahasia yaitu setiap warga Negara yang memilih tidak akan diketahui tentang siapa yang dipilihnya (hanya dia yang tahu).
5. Jujur yaitu semua pihak yang terlibat dalam proses pemilu itu harus bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
6. Adil yaitu setiap pihak yang terlibat dalam proses pemilu akan mendapat perilaku yang sama sesuai dengan undang-undang yang berlaku.

2.1.1 Pemilihan Kepala Daerah Langsung Sebagai wujud Demokrasi Pancasila

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, yang sering disebut dengan istilah Pilkada, merupakan bagian dari implementasi demokrasi. Pemilihan kepala daerah (pilkada) langsung saat ini mengindikasikan adanya peningkatan kualitas berdemokrasi di Indonesia, penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yang dipilih secara langsung oleh rakyat ini memberikan ruang partisipasi yang luas untuk memilih dan menentukan kepemimpinan politik di tingkat daerah. Selain itu, pemilihan kepala daerah ditujukan untuk mendukung otonomi daerah, karena pemimpin yang pilih secara langsung oleh masyarakat akan lebih paham akan kondisi yang ada di daerahnya.

Pemilihan kepala daerah langsung merupakan mekanisme demokrasi dalam rangka rekrutmen pemimpin di daerah, di mana rakyat secara menyeluruh memiliki hak dan kebebasan untuk memilih calon-calon yang bersaing dalam pertarungan politik dengan aturan-aturan yang sama. Suatu negara yang ditata secara demokratis akan dianggap benar-benar demokratis jika pemimpin-pemimpinnya dipilih secara bebas oleh rakyatnya sendiri secara langsung. Pemilihan selalu dijadikan tolak ukur untuk menentukan sebuah negara demokratis atau tidak. Demokrasi memang tidak semata-mata ditentukan oleh adanya pemilihan oleh rakyat atas pemimpin-pemimpinnya. pemilihan kepala daerah merupakan perjalanan politik panjang yang diwarnai tarik menarik antara kepentingan elit politik dan kehendak politik, kepentingan nasional dan internasional.

Mengingat esensi pilkada adalah pemilu, dimana secara prosedural dan substansi adalah manifestasi dari prinsip demokrasi dan penegakan kedaulatan, maka pilkada sebagaimana pemilu lainnya layak mendapatkan pengaturan khusus sebagai derajat akuntabilitas dan kualitas demokrasinya terpenuhi dengan baik. Pilkada langsung merupakan mekanisme demokratis dalam rangka rekrutmen pemimpin daerah, di mana rakyat secara menyeluruh memiliki hak dan kebebasan untuk memilih calon-calon bersaing dalam suatu pertarungan politik dengan aturan main yang sama. Pilkada langsung dapat disebut pemilu apabila kedua prasyarat dasar tersebut diterjemahkan dengan berbagai tahapan kegiatan dan penunjang kegiatan yang terbuka (transparan) dan dapat dipertanggungjawabkan (*accountable*). Pemilihan kepala daerah merupakan proses pemilihan secara langsung oleh rakyat untuk memilih pemimpin yang

akan melaksanakan urusan daerahnya sehingga hak dan kebebasan yang dimiliki oleh rakyat ini harus dimanfaatkan dengan baik agar dapat memilih pemimpin yang benar-benar berkualitas dalam memimpin daerah tersebut.

2.1.2 Kerangka Hukum Pemilihan Kepala Daerah

Undang Undang Dasar 1945 merupakan suatu perangkat peraturan yang menentukan kekuasaan dan tanggung jawab dari berbagai alat kenegaraan, Undang Undang Dasar 1945 juga menentukan batas batas berbagai pusat kekuasaan itu dan memaparkan hubungan-hubungan diantara mereka. Materi yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berada dibawah Undang Undang Dasar 1945 tidak diperbolehkan bertentangan dengan materi Undang-Undang Dasar 1945. Materi-materi tentang penyelenggaraan pemerintahan, pemilihan umum maupun tentang penyelenggara pemilihan umum yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar 1945 harus diterjemahkan kembali dalam Undang-Undang (UU), Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu), dan sebagainya. Pasal pasal yang terdapat di dalam Undang-Undang Dasar 1945 harus dijadikan rujukan utama dalam pembuatan Undang-undang (UU), Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) dan sebagainya dan yang menjadi Dasar Hukum Pemilihan Kepala Daerah adalah:

- a. Undang – Undang Dasar 1945
- b. Undang Undang No 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

- c. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2016 Tentang Perubahan atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2017
- d. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2016 Tentang Perubahan kedua atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota.

2.1.3 Nilai dan Asas Pemilihan Kepala Daerah Langsung

Pemilihan kepala daerah (pilkada) langsung saat ini mengindikasikan adanya peningkatan kualitas berdemokrasi di Indonesia, penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yang dipilih secara langsung oleh rakyat ini memberikan ruang partisipasi yang luas untuk memilih dan menentukan kepemimpinan politik di tingkat daerah. Selain itu, pemilihan kepala daerah ditujukan untuk mendukung otonomi daerah, karena pemimpin yang pilih secara langsung oleh masyarakat akan lebih paham akan kondisi yang ada di daerahnya.

Berdasarkan 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 di dalam Pasal 1 ayat 1 menjelaskan yang

dimaksud dengan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota yang selanjutnya disebut dengan pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi, dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis.

Pemilihan kepala daerah langsung merupakan mekanisme demokrasi dalam rangka rekrutmen pemimpin di daerah, di mana rakyat secara menyeluruh memiliki hak dan kebebasan untuk memilih calon-calon yang bersaing dalam suatu medan permainan dengan aturan main yang sama. Sebab, sebegus apapun suatu negara yang ditata secara demokratis, tidak akan dianggap benar-benar demokratis manakala pemimpin-pemimpinnya tidak dipilih secara bebas oleh rakyatnya sendiri. Pemilihan selalu dijadikan tolak ukur untuk menentukan sebuah negara demokratis atau tidak. Demokrasi memang tidak semata-mata ditentukan oleh ada tidaknya pemilihan oleh rakyat atas pemimpin-pemimpinnya. pemilihan kepala daerah merupakan perjalanan politik panjang yang diwarnai tarik menarik antara kepentingan elit politik dan kehendak politik, kepentingan nasional dan internasional.

Mengingat esensi pilkada adalah pemilu, dimana secara prosedural dan substansi adalah manifestasi dari prinsip demokrasi dan penegakan kedaulatan, maka pilkada sebagaimana pemilu lainnya layak mendapatkan pengaturan khusus sebagai derajat akuntabilitas dan kualitas demokrasinya terpenuhi dengan baik. pilkada langsung merupakan mekanisme demokratis dalam rangka

rekrutmen pemimpin daerah, di mana rakyat secara menyeluruh memiliki hak dan kebebasan untuk memilih calon-calon bersaing dalam suatu medan permainan dengan aturan main yang sama. Pilkada langsung dapat disebut pemilu apabila kedua prasyarat dasar tersebut diterjemahkan dengan berbagai tahapan kegiatan dan penunjang kegiatan yang terbuka (transparan) dan dapat dipertanggung-jawabkan (*accountable*). Berdasarkan definisi pemilihan kepala daerah oleh beberapa ahli di atas, maka penulis menyimpulkan bahwa pemilihan kepala daerah merupakan proses pemilihan secara langsung oleh rakyat untuk memilih pemimpin yang akan melaksanakan urusan daerahnya sehingga hak dan kebebasan yang dimiliki oleh rakyat ini harus dimanfaatkan dengan baik agar dapat memilih pemimpin yang benar-benar berkualitas dalam memimpin daerah tersebut.

Secara ideal tujuan dari dilakukannya pilkada adalah untuk mempercepat konsolidasi demokrasi republik ini, selain itu juga, untuk mempercepat terjadinya *good governance* (tata kelola pemerintahan yang baik) karena rakyat bisa terlibat langsung dalam proses pembuatan kebijakan. Hal ini merupakan salah satu bukti dari telah berjalannya program desentralisasi. Daerah telah memiliki otonomi untuk mengatur dirinya sendiri, bahkan otonomi ini telah sampai pada taraf otonomi individu.

Pemilih, termasuk pemilihan kepala daerah langsung disebut demokratis kalau memiliki “makna”. Istilah “bermakna” merujuk pada tiga kriteria, yaitu (1) keterbukaan, (2) ketepatan, (3) keefektifan pemilu. Ketiga kriteria tersebut harus dipenuhi bukan hanya pada saat pemungutan suara saja, melainkan juga

sewaktu dilaksanakan kampanye dan perhitungan suara. Akhirnya, kriteria itu juga berarti kepala daerah dipilih benar-benar akan menduduki jabatannya. Asas yang digunakan dalam pilkada langsung sama persis dengan asas yang dipakai dalam pemilu, yakni langsung umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Asas-asas tersebut dapat dikatakan bahwa pilkada langsung di Indonesia telah menggunakan prinsip-prinsip yang berlaku umum dalam rekrutmen pejabat publik atau pejabat politik yang terbuka. Pengertian asas-asas tersebut adalah luber dan jurdil.

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. Di dalam Undang-Undang ini terdapat tidak banyak perubahan peraturan yang mengatur tentang pemilihan kepada daerah. Pada pasal 7 dalam Undang-Undang ini sangat jelas termuat tentang persyaratan menjadi kepala daerah. Lalu pada Pasal 5 ayat 3 dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 dijelaskan tahapan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah nyaitu meliputi:

- a. Pengumuman pendaftaran pasangan calon gubernur dan calon wakil gubernur, pasangan calon bupati dan calon wakil bupati serta pasangan calon walikota dan wakil walikota;
- b. Pendaftaran calon gubernur dan calon wakil gubernur, pasangan calon bupati dan calon wakil bupati serta pasangan calon walikota dan wakil walikota;
- c. Penelitian persyaratan pasangan calon gubernur dan calon wakil gubernur, pasangan calon bupati dan calon wakil bupati serta pasangan calon walikota dan wakil walikota;
- d. Penetapan pasangan calon gubernur dan calon wakil gubernur, pasangan calon bupati dan calon wakil bupati serta pasangan calon walikota dan wakil walikota;
- e. Pelaksanaan kampanye;

- f. Pelaksanaan pemungutan suara;
- g. Perhitungan suara dan rekapitulasi hasil perhitungan suara;
- h. Penetapan calon terpilih;
- i. Penyelesaian pelanggaran dan sengketa hasil pemilihan;
- j. Pengusulan pengesahan pengangkatan calon terpilih.

2.2 Tata kelola dan kelembagaan pemilihan kepala daerah

Indonesia telah memiliki pengalaman panjang dalam penyelenggaraan pemilihan umum (pemilu), baik yang diselenggarakan dalam rejim pemerintahan yang otoritarian ataupun demokratis. Pemilu pertama diselenggarakan pada tahun 1955 untuk memilih anggota DPR dan Konstituante. Banyak pihak menilai bahwa Pemilu 1955 diselenggarakan secara demokratis. Pemilu 1955 kemudian melahirkan tata politik yang kemudian dikenal secara populer dengan sebutan “periode demokrasi parlementer” atau “periode demokrasi liberal”.

kurun waktu 32 tahun (1966-1998), Indonesia berada dalam periode pemerintahan Orde Baru dengan watak dan karakter rejim otoritarian yang mendominasi sistem politik dan pemerintahan. Rejim Orde Baru telah menyelenggarakan Pemilihan Umum pada tahun 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997. Penyelenggaraan pemilu-pemilu tersebut masih jauh dari nilai-nilai demokrasi. Rekayasa, intimidasi, minimnya kontestasi, dan ketidaksetaraan di antara peserta pemilu menjadi sebagian dari karakter penyelenggaraan pemilu- pemilu selama periode Orde Baru.

Pemilu pertama yang diselenggarakan oleh pemerintahan Orde Baru dilakukan pada tahun 1971 dan mengikutsertakan 10 Parpol. Namun, setelahnya, pemerintah menerapkan kebijakan fusi Parpol di tahun 1973 dengan memaksa Parpol-Parpol berideologi Islam bergabung ke dalam PPP (Partai Persatuan Pembangunan).

Sementara itu Parpol-Parpol yang berideologi nasionalis dan Kristen untuk bergabung ke dalam PDI (Partai Demokrasi Indonesia). Pemerintah sendiri kemudian memperkuat Golkar (Golongan Karya) sebagai sebuah mesin politik bagi penguasa dengan melibatkan aktor militer dan birokrasi. Kebijakan fusi kemudian diikuti oleh kebijakan asas tunggal dan kebijakan massa mengambang untuk seluruh Parpol di tahun 1985. Tidak mengherankan jika kemudian Golkar selalu menjadi pemenang di setiap pemilu pada era Orde Baru. Bagi pemerintah Orde Baru, pemilu hanya merupakan instrumen politik untuk mendapat legitimasi kekuasaan.

Pasca Orde Baru, Indonesia telah berhasil menyelenggarakan pemilu dengan mengedepankan prinsip langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali secara berkala. Pemilu pertama di periode Reformasi ini diselenggarakan pada tahun 1999 dan disusul dengan secara rutin setiap lima tahunan di tahun 2004, 2009, 2014 dan 2019. Sejak Pemilu 2004, Indonesia menyelenggarakan dua jenis pemilu yang baru, yakni pemilu presiden/wakil presiden secara langsung dan pemilu DPD (Dewan Perwakilan Daerah) sebagai bagian dari pemilu legislatif. Sebelumnya, hanya dikenal pemilu legislatif untuk memilih anggota DPR RI, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

Sejak tahun 2005, Indonesia telah menyelenggarakan pemilihan kepala daerah/wakil kepala daerah (Pilkada) secara langsung untuk memilih Gubernur/Wakil Gubernur di tingkat Provinsi dan Bupati/Wakil Bupati di tingkat kabupaten serta Walikota/Wakil Walikota di tingkat kota. Atas dasar

pertimbangan efektifitas dan efisiensi dalam penyelenggaraan pemilu, Indonesia juga telah melaksanakan.

2.2.1 Tata Kelola Pemilu

Tata kelola pemilu (*electoral governance*) merupakan kombinasi atas dua konsep utama, yaitu tata kelola (*governance*) dan pemilihan umum (*election*). Tata kelola pemilu, adalah salah satu dari empat topik besar dalam studi kepemiluan selain sistem pemilu, perilaku pemilih, dan pemasaran politik.

Konsep tata kelola pemilu. tata kelola pemilu sebagai “sebuah kumpulan atas aktivitas-aktivitas yang saling terkait satu sama lain yang melibatkan pembuatan aturan, pelaksanaan aturan dan adjudikasi aturan.” Lebih jauh, keduanya menjelaskan tiga tingkatan dalam tata kelola pemilu. Pertama adalah pembuatan aturan, di mana tata kelola pemilu fokus pada pemilihan dan pendefinisian aturan-aturan dasar dari permainan kepemiluan. Terdapat dua varian di tingkatan pertama ini, yaitu aturan-aturan atas kompetisi pemilu (formula, besaran daerah pemilihan, batasan-batasan daerah pemilihan, ukuran lembaga perwakilan, waktu, dan jaminan hak politik) dan aturan-aturan atas tata kelola kepemiluan (pendaftaran pemilih, pendaftaran peserta pemilu, pendanaan dan regulasi kampanye, pemantauan pemilu, desain surat suara, pemungutan, penghitungan dan tabulasi suara, lembaga penyelenggara pemilu, dan regulasi tentang perselisihan hasil pemilu). Kedua adalah pelaksanaan aturan, dimana tata kelola pemilu fokus pada pengorganisasian permainan kepemiluan (pendaftaran pemilih dan peserta pemilu, pendaftaran pemantau pemilu, pendidikan pemilih, pengorganisasian pemilu, dan pemungutan suara, penghitungan dan pelaporan).

Ketiga adalah ajudikasi aturan, dimana tata kelola pemilu sangat terkait dengan penetapan hasil pemilu dan perselisihan hasil pemilu (pengajuan kasus, pemrosesan kasus, dan penetapan hasil pemilu).

Tata kelola pemilu sebagai “sebuah siklus yang berakar di dalam desain kebijakan, melalui mekanisme administrasi dan prinsip keadilan internal pemilu, dengan kemungkinan bahwa siklus ini akan berakhir pada sistem regional atas revisi hak asasi manusia.” Ada beberapa poin dari definisi yang ditawarkan oleh Torres dan Diaz ini. Pertama, karena pemilu merupakan sebuah siklus, maka sebuah tahapan dalam tata kelola pemilu akan bisa kembali ke tahapan sebelumnya atau bahkan ke tahapan yang paling akhir. Kedua, adanya proses review/kajian di masing-masing tahapan. Ketiga, jika seluruh tahapan berakhir, maka mungkin akan ada revisi desain dan lembaga-lembaga kepemiluan sebagai tahapan awal.

Siklus tata kelola pemilu melibatkan kuantitas dan watak dari aturan-aturan kepemiluan. Selain itu, siklus tata kelola pemilu juga melibatkan instruksi-instruksi dari pemerintah dan semua aktor pemangku kepentingan, yaitu lembaga penyelenggara pemilu dan aktor politik yang merupakan pembuat kebijakan dan sekaligus adalah peserta pemilu. Dengan kata lain, tata kelola pemilu melibatkan siklus berkelanjutan atas perilaku para aktor pemangku kepentingan pada tahapan-tahapan yang berbeda di dalam sebuah proses kepemiluan. Dalam konteks ini, tata kelola pemilu tidak sekedar melulu bersifat administratif, melainkan juga bersifat sangat politis.

Terdapat tiga pendekatan dalam studi tata kelola pemilu. Pertama, pendekatan yang fokus pada lembaga-lembaga pemilu, lebih spesifik lagi pada administrasi

kepemiluan. Kedua, pendekatan yang fokus pada aturan-aturan dan standar-standar pemilu. Ketiga, pendekatan yang lebih komprehensif yang melihat tata kelola pemilu sebagai sebuah proses yang rumit yang melibatkan berbagai aktor, norma, dan kewenangan dan meliputi sistem aturan di tingkat lokal sampai nasional, tingkatan pemerintahan, lembaga-lembaga pemilu, dan aktor-aktor politik (rakyat, para calon dan parpol). Secara implisit, keduanya kemudian merekomendasikan bahwa konsep tata kelola pemilu seyogianya menggunakan pendekatan ketiga.

Terdapat empat pendekatan di dalam tata kelola pemilu, yaitu:

1. Pendekatan komprehensif, yaitu mempelajari proses pemilu di keseluruhan proses untuk mendeteksi berbagai iregularitas.
2. Pendekatan selektif, yaitu mempelajari proses pemilu di dalam topik yang spesifik, misalnya dalam bidang manajemen pemilu.
3. Pendekatan subyektif, yaitu mempelajari pemilu dari sudut pandang korban utama dari pelanggaran pemilu, yaitu partai-partai oposisi.
4. Pendekatan tidak langsung, yaitu mempelajari pemilu dari hasil-hasil pemilu untuk melihat apakah pemilu diselenggarakan secara demokratis atau tidak.

Empat pendekatan tersebut, para penyelenggara pemilu dapat memperhatikan secara detail dan komprehensif apa saja yang harus dilakukan dan batasan apa yang memang harus dijaga dalam pelaksanaan pemilu. Untuk itu, pendekatan komprehensif dalam memandang pelaksanaan tata kelola pemilu menjadi penting karena menyangkut keseharian para penyelenggara.

Enam dimensi dari tata kelola pemilu, yaitu:

1. Sentralisasi: dimensi ini menjadi penting bagi negara demokrasi baru untuk dapat mengontrol proses pemilu dengan baik ketimbang memberi kepercayaan kepada kekuatan aktor politik lokal yang dapat membajak proses demokratisasi yang berlangsung. Sentralisasi ini menjadi isu penting karena sebagai salah satu cara untuk menghindari feodalisasi tata kelola dalam pelaksanaan pemilu yang mungkin terjadi di daerah secara berbeda.
2. Birokratisasi: dimensi ini ingin menekankan bahwa kelembagaan penyelenggara pemilu akan diisi oleh elemen birokrasi yang permanen atau bersifat *ad hoc*. Birokrasi yang bersifat permanen adalah dimana para staf tetap tersebut bekerja berdasarkan tugas dan fungsinya sebagai badan penyelenggara pemilu. Sementara, birokrasi *ad hoc*, para penyelenggara dapat mengambil dukungan staf dari instansi atau badan pemerintah lainnya untuk mendukung pelaksanaan pemilu yang bersifat sementara. Hal ini adalah penting diperhatikan karena menyangkut dan menjaga reputasi penyelenggara pemilu yang memang harus akuntabel, transparan dan mandiri untuk dapat dipercaya oleh publik.
3. Kemandirian: dimensi ini muncul karena dalam banyak negara demokrasi baru terdapat ketidakpercayaan terhadap birokrasi yang netral ataupun para penyelenggara yang dianggap punya keberpihakan dalam proses pemilu. Dalam pengalaman negara Eropa Barat, penyelenggara pemilu sepenuhnya dapat dipercayakan kepada lembaga yang menjadi bagian dari pemerintah pusat dan memiliki tradisi birokrasi yang netral dan tidak

berpihak, maka publik mudah memberi kepercayaan terhadap kemandirian lembaga penyelenggara pemilu.

4. **Spesialisasi:** dimensi ini ingin menegaskan bahwa spesialisasi dalam menyelesaikan sengketa ataupun hal yang terkait perbedaan dalam pemilihan dapat dilakukan secara terpisah ataupun dapat digabung dengan pengadilan umum. Konteks dimensi spesialisasi ini ingin menyampaikan bahwa meskipun ada pengalaman penyelesaian sengketa dilakukan melalui pengadilan umum secara baik, namun ada kebutuhan juga untuk melakukan penyelesaian tersebut secara khusus dan terpisah.
5. **Delegasi:** fokus dimensi ini menyangkut bagaimana para komisioner penyelenggara pemilu dipilih ataupun ditunjuk dan bagaimana keterlibatan Parpol ataupun parlemen dalam proses tersebut. Bagi negara yang masih belum dapat memberikan kepercayaan kepada partai dan parlemen dalam membantu penyelenggaraan pemilu, maka diperlukannya orang-orang yang memiliki integritas dan kemandirin sebagai penyelenggara pemilu. Namun sebaliknya, apabila kepercayaan terhadap Parpol ataupun pemerintah memadai, maka penyelenggara dapat mengikutsertakan mereka sebagai komisioner.
6. **Regulasi:** dimensi ini ingin melihat bagaimana kerangka hukum pemilu yang berlaku internasional dapat diterapkan. Namun dimensi ini juga memungkinkan kita memperhatikan bagaimana kerangka regulasi pemilu-pemilu yang berlangsung dari karakter negara yang demokrasi dan non-demokrasi dapat diterapkan.

Tata kelola pemilu memiliki empat fokus kajian, yaitu:

1. Proses pembuatan hukum pemilu, yaitu pasal-pasal yang mengatur pemilu dalam konstitusi, perjanjian internasional yang terkait dengan hukum pemilu yang sudah diratifikasi, dan semua undang-undang yang mengatur pemilu;
2. Proses penyelenggaraan pemilu;
3. Badan penyelenggara pemilu; dan
4. Sistem penegakan hukum dan sengketa pemilu.

Berdasarkan pengalaman dan juga perkembangan teori yang terkait dengan tata kelola pemilu, ada beberapa hal menarik yang dapat diperhatikan: pertama, definisi tata kelola pemilu memiliki irisan yang jelas dengan siklus dan tahapan pemilu yang diperbincangkan oleh para ilmuwan di atas. Tata kelola pemilu tentu juga mempertimbangkan serangkaian aktivitas yang merupakan bagian dari area siklus kepemiluan di sebuah negara. Kedua, memahami tata kelola pemilu sebagai bagian dari siklus dan tahapan yang terpisahkan satu sama lain juga perlu dilihat dengan pendekatan yang komprehensif karena satu titik dengan titik lain memang tidak terpisahkan. Ketiga, pilihan dimensi dan fokus dalam tata kelola pemilu menjadi penting untuk mengelaborasi lebih lanjut dengan konteks yang berlaku di negara yang dipilih. Dalam dimensi ataupun fokus tertentu, ada ketidaksamaan bentuk ataupun fungsi yang dimiliki oleh negara tertentu, namun ada kesamaan yang juga biasanya ada dan dimiliki oleh mereka.

Tata kelola pemilu didefinisikan sebagai “sebuah siklus atas pengelolaan tahapan-tahapan kepemiluan yang melibatkan interaksi antar para pemangku kepentingan di dalam kepemiluan.” dengan demikian, lebih menekankan pada pendekatan sisi

administrasi kepemiluan dan aturan serta standar kepemiluan. Namun dalam batasan-batasan tertentu.

Adapun dimensi yang dapat menjelaskan tata kelola pemilu di Indonesia yakni:

1. Nilai, prinsip dan asas pemilu: hal ini terkait dengan berbagai nilai, prinsip dan asas yang ada dalam tata kelola pemilu di Indonesia. Ketiga hal tersebut merupakan kombinasi antara standar internasional yang berlaku dan norma yang juga diterapkan dalam pemilu di Indonesia;
2. Sistem pemilu: hal ini terkait dengan sistem pemilu yang telah dan sedang digunakan di Indonesia, baik di dalam konteks pemilu presiden/wakil presiden, pemilihan legislatif, maupun pemilihan kepala daerah/wakil kepala daerah. Namun demikian, sistem pemilu di Indonesia juga memiliki dinamika sosial dan politik yang tinggi;
3. Kelembagaan penyelenggara pemilu: hal ini terkait dengan profil dari lembaga-lembaga penyelenggara pemilu, baik dari dimensi internal, maupun dari dimensi eksternal (relasi antar kelembagaan).
4. Tahapan pemilu; hal ini terkait dengan siklus, tahapan, dan jadwal pemilihan umum nasional dan lokal (pemilu presiden dan wakil presiden, pemilu legislatif, dan pemilu kepala daerah).
5. Manajemen kepemiluan: hal ini terkait dengan administrasi kepemiluan, perencanaan, anggaran, dan sistem informasi yang diaplikasikan oleh penyelenggara pemilu; dan
6. Keadilan pemilu (*electoral justice*): hal ini terkait dengan mekanisme untuk menjamin keadilan pemilu dan aspek perselisihan/sengketa, baik bagi peserta pemilu, maupun bagi pemilih.

Dimensi penting dalam tata kelola pemilu adalah Nilai, prinsip dan asas pemilu karena ketiganya menjadi fondasi bagi bangunan tata kelola pemilu yang ada secara utuh (di semua tahapan). Dimensi ini perlu diangkat sebagai bagian tak terpisahkan dalam nilai inti (*core values*) yang menjadi landasan berpikir dan berpijak dalam pelaksanaan pemilu. Hal ini menjadi sangat penting dengan adanya berbagai problematika yang terkait dengan nilai, prinsip, dan asas pemilu di dalam penyelenggaraan pemilu-pemilu di Indonesia. b b

Sampai sejauh ini, Indonesia telah memiliki desain kelembagaan penyelenggara pemilu, mulai dari tingkat nasional, sampai kepada tingkat daerah. Berbagai dinamika telah muncul, baik terkait dengan dinamika internal di masing-masing lembaga penyelenggara pemilu, dinamika antar lembaga penyelenggara pemilu, maupun dinamika antara lembaga penyelenggara pemilu dengan para pemangku kepentingan yang lain.

Pembahasan tentang sistem pemilu menjadi sangat penting. Pertama adalah karena terdapat berbagai pemilu yang diselenggarakan di Indonesia dengan sistem yang berbeda-beda. Kedua, terdapat berbagai dimensi dalam sistem pemilu yang sekiranya perlu mendapat perhatian yang khusus. Pembahasan tentang sistem pemilu ini lebih dekat dengan kategori tingkatan pertama dari tata kelola pemilu, yaitu pembuatan aturan main. Dimensi sistem pemilu ini lebih dekat ke tahapan penyiapan kerangka kerja.

Sedangkan terkait dengan dimensi manajemen pemilu, buku ini juga menempatkan dimensi manajemen pemilu sebagai satu dimensi yang berdiri sendiri. Hal ini dikarenakan bahwa bagaimanapun juga, tata kelola pemilu sangat

identik dengan topik manajemen pemilu. Pembahasan tentang manajemen pemilu ini lebih dekat dengan kategori tingkatan kedua dari tata kelola pemilu, yaitu pelaksanaan aturan main. Sedangkan dimensi manajemen pemilu ini merentang dari tahapan perencanaan dan implementasi sampai kepada tahapan pemungutan serta penghitungan suara.

2.2.2 Kelembagaan Penyelenggara Pemilihan Kepala Daerah

Konsepsi tentang LPP adalah sebuah badan yang bertugas dan berwenang menyelenggarakan pemilu untuk memilih para penyelenggara negara legislatif dan eksekutif baik pada tingkat nasional maupun lokal. Sebuah LPP adalah organisasi atau lembaga yang memiliki tujuan dan bertanggung jawab secara legal, untuk menyelenggarakan sebagian atau semua elemen yang esensial untuk menyelenggarakan pemilu atau instrumen pelaksanaan demokrasi langsung lainnya, seperti referendum dan pemungutan suara ulang. Elemen-elemen yang termasuk esensial untuk pelaksanaan pemilu diantaranya adalah menentukan siapa-siapa saja yang memenuhi syarat untuk memilih, menerima dan menetapkan Parpol peserta pemilu dan calon peserta pemilu, melaksanakan pemungutan suara, melaksanakan penghitungan suara dan melaksanakan rekapitulasi hasil penghitungan suara serta penetapan calon terpilih.

Yang memenuhi syarat untuk memilih, menerima dan menetapkan Parpol peserta pemilu dan calon peserta pemilu, melaksanakan pemungutan suara, melaksanakan penghitungan suara dan melaksanakan rekapitulasi hasil penghitungan suara serta penetapan calon terpilih. Namun LPP di Indonesia memiliki keunikan tersendiri. Di banyak negara, fungsi manajemen dalam penyelenggaraan pemilu yang terdiri dari pengaturan, perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, pengawasan, hingga evaluasi,

biasanya diemban oleh satu komisi penyelenggara pemilu. Namun di Indonesia, fungsi pengawasan dan penegakan hukum dipegang oleh lembaga atau badan yang berbeda. Selain memiliki Komisi Pemilihan Umum (KPU), Indonesia juga punya Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP).

Berdasarkan UU Pemilu, Penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu untuk memilih Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Anggota Dewan perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan untuk memilih Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah secara langsung oleh rakyat. Keberadaan KPU, Bawaslu dan DKPP juga mendasarkan pada salah satu pendapat mahkamah dalam Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUNDANG- UNDANG-VIII/2010 tentang Pengujian Nomor 22 tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu. Pertimbangan tersebut berbunyi:

“Bahwa untuk menjamin terselenggaranya pemilihan umum yang luber dan jurdil, Pasal 22E ayat (5) UUD RI Tahun 1945 menentukan bahwa, “Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri”. Kalimat “suatu komisi pemilihan umum” dalam Undang-Undang Dasar 1945 tidak merujuk kepada sebuah nama institusi, akan tetapi menunjuk pada fungsi penyelenggaraan pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Dengan demikian, menurut Mahkamah, fungsi penyelenggaraan pemilihan umum tidak hanya dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU), akan tetapi termasuk juga lembaga pengawas pemilihan umum dalam hal ini Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Pengertian ini lebih memenuhi ketentuan UUD RI tahun 1945 yang mengamanatkan adanya penyelenggara pemilihan umum yang bersifat mandiri untuk dapat terlaksananya pemilihan umum yang memenuhi prinsip-prinsip luber dan jurdil. Penyelenggaraan pemilihan umum tanpa pengawasan oleh lembaga independen, akan mengancam prinsip-prinsip luber

dan jurdil dalam pelaksanaan Pemilu. Oleh karena itu, menurut Mahkamah, Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) sebagaimana diatur dalam Bab IV Pasal 70 *sampai* dengan Pasal 109 Undang-Undang 2/2007, harus diartikan sebagai lembaga penyelenggara Pemilu yang bertugas melakukan pengawasan pelaksanaan pemilihan umum, sehingga fungsi penyelenggaraan Pemilu dilakukan oleh unsur penyelenggara, dalam hal ini Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan unsur pengawas Pemilu, dalam hal ini Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu). Bahkan, Dewan Kehormatan yang mengawasi perilaku penyelenggara Pemilu pun harus diartikan sebagai lembaga yang merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilihan umum. Dengan demikian, jaminan kemandirian penyelenggara pemilu menjadi nyata dan jelas”.

LPP di Indonesia mengalami transformasi dari pemilu ke pemilu. Pasca kemerdekaan 17 Agustus 1945, awalnya Indonesia berencana melaksanakan Pemilu tahun 1946 untuk memilih kekosongan keanggotaan Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP). Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1946 dibentuklah lembaga penyelenggara pemilu dengan nama Badan Pembaharuan Susunan Komite Nasional Pusat (BPSKNP) dan di tingkat daerah disingkat dengan Cabang BPSKNP. Keanggotaan BPSKNP terdiri dari wakil-wakil Parpol dan ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Namun karena alasan situasi politik, rencana Pemilu 1946 batal dilaksanakan. Seiring gagalnya rencana Pemilu 1946 struktur organisasi BPSKNP tidak berumur lama. Selanjutnya pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1948 tentang pemilihan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Berdasarkan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1948 tersebut dipersiapkanlah suatu badan penyelenggara pemilu yang disebut Kantor Pemilihan Pusat (KPP) dengan jumlah anggota sekurang-kurangnya 5 orang untuk masa kerja 5 tahun. Pada tingkat Provinsi dibentuk Kantor Pemilihan (KP) tingkat Provinsi dan pada tingkat Kabupaten dibentuk Cabang KP. Pada tingkat Kecamatan dibentuk Kantor Pemungutan Suara (KPS). Namun seiring perubahan politik nasional rencana pemilu untuk memilih Anggota DPR juga mengalami perubahan.

Perubahan politik nasional juga berdampak pada disahkannya Undang-Undang Nomor 7 tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota DPR. Dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tersebut, Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1948 tentang pemilihan Anggota DPR menjadi tidak berlaku. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 Pemilu 1955 dilaksanakan oleh Panitia Pemilihan Indonesia (PPI) yang diangkat dan diberhentikan Presiden.

Pemilu di masa Orde Baru (1971-1997) yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 dilaksanakan oleh Lembaga Pemilihan Umum (LPU) yang diketuai oleh Menteri Dalam Negeri. Bentuk kelembagaannya tentu berada dalam struktur pemerintahan yakni di bawah Kementerian Dalam Negeri. Di bawah LPU ada struktur dan organ PPI (Panitia Pemilihan Indonesia) yang bersifat *ad hoc* di tingkat pusat dan PPD (Panitia Pemilihan Daerah) di tingkat daerah yang melekat dalam pemerintahan daerah. Anggota panitia pemilihan, baik di pusat ataupun daerah, ditunjuk dan dapat diberhentikan oleh kepala pemerintahan (Presiden, Gubernur, ataupun Bupati/Walikota). Pada pemilu 1982, Panitia Pengawas Pelaksanaan (Panwaslak) Pemilu pertama kalinya lahir dan melekat pada LPU.

Pada Pemilu pertama pasca reformasi yakni Pemilu 1999, LPU di Indonesia bertransformasi menjadi model Campuran. Undang-Undang Nomor 3 tahun 1999 tentang Pemilu mengamanatkan bahwa Pemilu dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum yang bebas dan mandiri, yang terdiri dari atas unsur Parpol- Parpol peserta Pemilihan Umum dan Pemerintah, yang bertanggung jawab kepada Presiden.

Presiden membentuk Komisi Pemilihan Umum (KPU) berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum yang terdiri atas Unsur-Unsur Parpol Peserta Pemilu dan Pemerintah. Masing- masing Parpol mengutus seorang wakil dan pemerintah mengirimkan sebanyak 5 (lima) orang. Oleh karena Parpol saat itu berjumlah 48 (empat puluh delapan) dan ditambah dengan perwakilan dari Pemerintah, maka jumlah Anggota KPU secara keseluruhan adalah 53 (lima puluh tiga) orang. KPU kemudian membentuk Panitia Pemilihan Indonesia yang selanjutnya disebut PPI sebagai Pelaksana KPU dalam pemilihan umum. PPI kemudian membentuk PPD I (Panitia Pemilihan Daerah Tingkat I). PPD I membentuk PPD II. PPD juga terdiri dari unsur Pemerintah dan Parpol peserta pemilu sesuai dengan tingkatan. PPD II kemudian membentuk PPK, PPS dan KPPS di TPS. Selain mengamanatkan pembentukan KPU, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 juga mengamanatkan pembentukan Panitia Pengawas dari tingkat Pusat hingga Kecamatan.

Pemilu 2004, yang menjadi Pemilu pertama pasca amandemen Undang-Undang Dasar 1945, menjadi babak baru LPP di Indonesia. Merujuk Undang-Undang nomor 12 tahun 2003 tentang Pemilu DPR, DPD dan DPRD, KPU di Indonesia bertransformasi menjadi model Mandiri. Calon Anggota KPU, setelah melalui proses seleksi terbuka, diusulkan oleh Presiden dengan persetujuan DPR. Demikian pula Calon Anggota KPU Provinsi, setelah melalui penjaringan yang dilakukan Tim seleksi yang dibentuk bersama KPU dan Gubernur, diusulkan oleh Gubernur untuk mendapat persetujuan dari KPU. Sementara Calon Anggota KPU Kabupaten/Kota, setelah melewati penjaringan yang dilakukan Tim Seleksi yang dibentuk bersama KPU Provinsi dan Bupati/Walikota, diusulkan oleh Bupati/Walikota untuk mendapat

persetujuan KPU Provinsi. Selain itu, terdapat pula Panitia Pengawas Pemilu dari tingkat pusat hingga kecamatan dan Dewan Kehormatan KPU yang bersifat *ad hoc* untuk memeriksa pengaduan pelanggaran kode etik, yang unsur keanggotaannya berasal dari internal KPU.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, rekrutmen KPU di tiap tingkatan dilakukan secara terbuka. Demikian juga dengan lembaga pengawasan, Panitia Pengawas Pemilu yang sebelumnya bersifat *ad hoc* bertransformasi menjadi permanen di tingkat pusat dengan nama Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Unsur Dewan Kehormatan KPU bukan hanya berasal dari internal, tapi juga dari eksternal KPU.

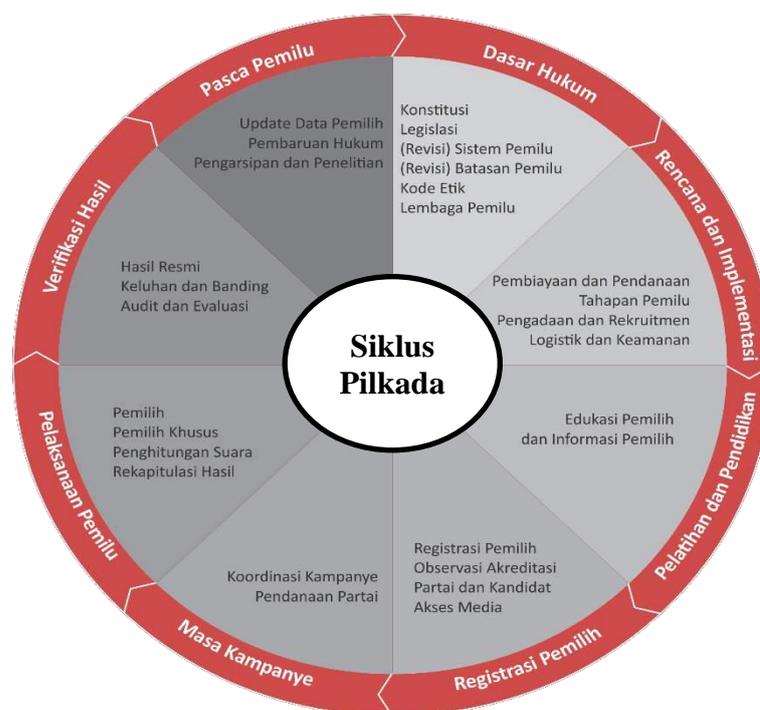
Pada Pemilu 2014 dan Pemilu 2019, LPP yang terdiri dari KPU, Bawaslu dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) semakin ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu.

1. Siklus Pemilihan Kepala Daerah

Siklus kepemiluan yang terdiri dari tahapan :

- a. Penetapan kerangka legal: tahapan ini sebagai dasar awal dan bersifat fundamental untuk menjadi aturan hukum. Untuk itu, dalam tahapan ini revisi sistem pemilu dan batasan-batasan kepemiluan, bentuk dan kewenangan lembaga penyelenggara pemilu, ataupun aturan perilaku dalam pelaksanaan pemilu dapat diajukan sebagai bahan legislasi kepemiluan;

- kampanye pemilu: tahapan ini mengkoordinasikan kampanye dan pembiayaan kampanye dari Parpol;
- pemungutan suara: tahapan ini menyangkut pemungutan suara, pemungutan suara spesial dan eksternal, penghitungan suara, dan tabulasi hasil suara;
- verifikasi hasil: tahapan ini menyangkut penetapan hasil resmi, perselisihan hasil pemilu, dan audit serta evaluasi; dan
- pasca pemilu: tahapan ini terkait dengan update data pemilih, reformasi regulasi, pengelolaan data dan riset.



Sumber : KPU RI

2.2.3 Management Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah

Sistem Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota

Sistem pilkada diatur di dalam UUD 1945 dan UU No. 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan

Pemerintah Pengganti UU No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi UU. Menurut Putusan Mahkamah Konstitusi (MK), regulasi pilkada adalah bagian dari rejim pemerintahan daerah (bukan rejim pemilu) sehingga regulasi tersebut tidak menjadi bagian yang diatur di dalam UU Pemilu.

Konstitusi menyatakan bahwa: Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing kepala pemerintah daerah Provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Selain itu, undang-undang juga menyebutkan bahwa pemilihan kepala daerah dilaksanakan setiap lima tahun sekali secara serentak di seluruh wilayah NKRI. Hal ini yang kemudian menjadi dasar bagi penyelenggaraan pilkada secara langsung oleh rakyat.

Pengaturan yang eksplisit di dalam regulasi terkait dengan dapil untuk pilkada. Namun demikian, jika dikaitkan status gubernur sebagai kepala daerah di tingkatan pemerintahan Provinsi, maka daerah pemilihan gubernur adalah di tingkatan Provinsi yang bersangkutan. Demikian juga dengan bupati dan walikota, dimana daerah pemilihan bupati adalah di kabupaten yang bersangkutan dan daerah pemilihan walikota adalah di kota yang bersangkutan.

Pencalonan untuk pilkada diatur di dalam UU Pilkada. Beberapa diantaranya adalah bahwa setiap warga negara berhak memiliki kesempatan yang sama sebagai calon (tidak harus putra daerah dan tidak harus memiliki KTP di wilayah yang bersangkutan), pembatasan periode jabatan di jabatan yang sama selama maksimal dua periode berturut-turut, berhenti dari jabatannya bagi mereka yang mencalonkan diri di daerah lain sejak ditetapkan sebagai calon, dan

mengundurkan diri sebagai anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, PNS serta Kepala Desa atau sebutan lain sejak ditetapkan sebagai pasangan calon.

Undang-undang juga mengatur bahwa peserta pilkada adalah pasangan calon gubernur dan wakilnya, bupati dan wakilnya, walikota dan wakilnya, serta pasangan calon perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang. Di bagian lain, undang-undang juga mengatur bahwa Parpol atau gabungan Parpol dapat mendaftarkan pasangan calon jika memiliki 20 persen dari jumlah kursi DPRD.

Calon gubernur yang berasal dari perseorangan, regulasi menyebutkan bahwa yang bersangkutan harus memenuhi syarat dukungan jumlah penduduk yang mempunyai hak pilih dan termuat dalam daftar pemilih tetap pada pemilu atau pilkada sebelumnya yang paling akhir di daerah yang bersangkutan dengan ketentuan mulai dari Provinsi dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap terkecil (Provinsi dengan penduduk sampai 2 juta jiwa harus didukung paling sedikit 10 persen) sampai pada Provinsi dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih yang terbesar (Provinsi dengan penduduk lebih dari 12 juta jiwa harus didukung paling sedikit 6,5 persen) yang tersebar di lebih dari 50 persen jumlah Kabupaten/Kota di Provinsi yang bersangkutan. Di bagian lain, undang-undang juga menyebutkan bahwa Calon Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota dari perseorangan harus memenuhi syarat dukungan jumlah penduduk yang mempunyai hak pilih dan termuat dalam daftar pemilih tetap pada pemilu atau pilkada sebelumnya yang paling akhir di daerah yang bersangkutan dengan ketentuan mulai dari

Kabupaten/Kota dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap terkecil (Kabupaten/Kota dengan penduduk sampai 250 ribu jiwa harus didukung paling sedikit 10 persen) sampai pada Kabupaten/Kota dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih yang terbesar (Kabupaten/Kota dengan penduduk lebih dari 1 juta jiwa harus didukung paling sedikit 6,5 persen).

2.2.4. Tahapan dan Standar Pemilihan Kepala Daerah Serentak

Merujuk pada UU Pemilu yang mengatur Pemilu Presiden/Wakil Presiden, DPR, DPD dan DPRD dan Undang-Undang No. 1 tahun 2015 juncto Undang-Undang No. 5 tahun 2015 juncto Undang-Undang No. 10 tahun 2016 yang mengatur mengenai Pemilihan Umum kepala daerah serentak Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota, keduanya tidak mengatur tanggal atau hari spesifik mengenai kapan harus diselenggarakan tahapan pemilu. Namun demikian, undang-undang yang ada mengatur bentuk dan jenis tahapan penyelenggaraan pemilu dan rentang waktu atau lamanya hari untuk menyelenggarakan tahapan pemilu tersebut. UU Pemilu, misalnya, mengatur mengenai rentang waktu tahapan sekaligus jenis tahapannya sebagai berikut:²⁶

1. Waktu Tahapan Penyelenggaraan Pemilu:
 - a. Hari, tanggal, dan waktu pemungutan suara pemilu ditetapkan dengan keputusan KPU.²⁷
 - b. Pemungutan suara dilaksanakan secara serentak pada hari libur atau hari yang diliburkan secara Nasional;²⁸

²⁶ Pasal 167 UU Pemilu.

²⁷ Pasal 167 Ayat (2) UU Pemilu.

²⁸ Pasal 167 Ayat (3) UU Pemilu.

- c. Pemungutan suara di luar negeri dapat dilaksanakan bersamaan atau sebelum pemungutan suara di dalam negeri;²⁹
 - d. Tahapan penyelenggaraan pemilu dimulai paling lambat 20 bulan sebelum hari pemungutan suara;³⁰
 - e. Penetapan pasangan calon terpilih paling lambat 14 hari sebelum berakhirnya masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden.³¹
2. Jenis/Bentuk Tahapan Penyelenggaraan Pemilu:³²
- a. Perencanaan program dan anggaran serta penyusunan peraturan pelaksanaan penyelenggaraan pemilu;
 - b. Pemutakhiran data pemilih dan penyusunan daftar pemilih;
 - c. Pendaftaran dan verifikasi peserta pemilu;
 - d. Penetapan peserta pemilu;
 - e. Penetapan jumlah kursi dan penetapan daerah pemilihan;
 - f. Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden serta Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota;
 - g. Masa kampanye pemilu;
 - h. Masa tenang;
 - i. Pemungutan dan penghitungan suara;
 - j. Penetapan hasil pemilu;
 - k. Pengucapan sumpah/janji Presiden dan Wakil Presiden serta Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota.

Berdasarkan ketentuan dalam perundang-undang ini, KPU kemudian mengatur waktu dan hari tahapan penyelenggaraan pemilu secara spesifik ke dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) PKPU No. 7 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas PKPU No. 7 Tahun 2017 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum, tahapan pemilu serentak, UU Pilkada membagi tahapan penyelenggaraan pemilu kedalam dua bentuk, yakni tahapan persiapan dan tahapan penyelenggaraan. Secara spesifik, berikut adalah

²⁹ Pasal 167 Ayat (5) UU Pemilu.

³⁰ Pasal 167 Ayat (6) UU Pemilu.

³¹ Pasal 167 Ayat (7) UU Pemilu.

³² Pasal 167 Ayat (4) UU Pemilu.

bentuk aktivitas- aktivitas dari tahapan persiapan dan pelaksanaan tersebut dengan pengaturan sebagai berikut:

1. Tahapan Persiapan, terdiri dari:
 - a. perencanaan program dan anggaran;
 - b. penyusunan peraturan penyelenggaraan pilkada;
 - c. perencanaan penyelenggaraan yang meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan pelaksanaan pilkada;
 - d. pembentukan PPK, PPS, dan KPPS;
 - e. pembentukan Panwas Kabupaten/Kota, Panwas Kecamatan, PPL, dan Pengawas TPS;
 - f. pemberitahuan dan pendaftaran pemantau pilkada; g. penyerahan daftar penduduk potensial pilkada; dan h. pemutakhiran dan penyusunan daftar pilkada.

2. Tahapan Penyelenggaraan, yang terdiri dari:
 - a. pengumuman pendaftaran pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota;
 - b. pendaftaran pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota;
 - c. penelitian persyaratan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota;
 - d. penetapan pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota;
 - e. pelaksanaan Kampanye;
 - f. pelaksanaan pemungutan suara;
 - g. penghitungan suara dan rekapitulasi hasil penghitungan suara;
 - h. penetapan calon terpilih;
 - i. penyelesaian pelanggaran dan sengketa hasil Pemilihan; dan
 - j. Pengusulan pengesahan pengangkatan calon terpilih.

Beberapa program dan aktivitas yang sebenarnya dapat dilakukan secara berkelanjutan, seperti sosialisasi, logistik, atau pemutakhiran data pemilih.

Bahkan ketika semua tahapan usai, penyelenggara pemilu dapat melakukan aktivitas kepemilikan lainnya yang juga penting seperti pemutakhiran data

pemilih dan penyebarluasan hasil kepemilikan kepada publik. Dengan demikian, tahapan-tahapan ini tidaklah sepenuhnya kaku dalam pelaksanaannya. Namun, baik UU Pemilu maupun UU Pilkada keduanya mendelegasikan kewenangan untuk mengatur waktu dan tahapan pemilu ke KPU melalui PKPU. Sementara itu, aktivitas sengketa Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU) ataupun evaluasi proses pelaksanaan pemilu tidak disertakan dalam tahapan akhir pemilu bila merujuk pada UU ataupun PKPU.

Tahapan pemilu di Indonesia juga memiliki beberapa hal yang menarik untuk disimak dan memiliki kaitan yang baik dengan proses tahapan yang berjalan tersebut. Pertama, oleh karena masa periode kepemimpinan KPU dan Bawaslu adalah 5 tahun, maka siklus pemilihan dan penetapan para komisioner terpilih pun juga terjadi dalam tahun tertentu, seperti periode waktu saat ini 2017-2022. Dalam periode tersebut, para Anggota KPU dan Bawaslu dapat melaksanakan pemilu Nasional di tengah periode yang berjalan seperti Pemilu 2019 saat ini. Kedua, siklus revisi dan perbaikan pelaksanaan pemilu yang melibatkan DPR, Pemerintah dan penyelenggara pemilu pun biasanya dilakukan sebelum penetapan Anggota KPU dan Bawaslu yang baru terpilih. Oleh karena itu, kerap kali pelaksanaan pemilu dilakukan secara mendadak karena pembentukan regulasi yang baru pun baru selesai dilakukan. Ketiga, tahapan pemilu biasanya dapat dimulai setelah adanya penghitungan mundur terhadap periode kekuasaan Presiden RI yang selalui dimulai pada tanggal 20 Oktober. Untuk itu, tahapan dan penjadwalan setiap kegiatan penyelenggaraan pemilu ditarik mundur sejak tanggal mulainya masa kepemimpinan Presiden.

Tahapan pemilu di Indonesia ini dapat dikatakan bahwa semua kegiatan sepenuhnya dilakukan dan dipertanggungjawabkan oleh KPU sebagai regulator dan implementor kebijakan yang terkait dengan Pemilu. Namun demikian, oleh karena Indonesia menganut kelembagaan pemilu yang tidak tunggal, maka adapun yang dimaksud para penyelenggara disini dalam beberapa hal juga mengikutsertakan Bawaslu (Badan Pengawas Pemilu) dan DKPP (Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu). Bawaslu memiliki peran sebagai pelaksana untuk pengawasan berbagai kegiatan pemilu yang dilakukan oleh KPU dan dapat mengajukan keberatan apabila ada hal-hal yang disengketakan oleh pihak lain. Selain itu, DKPP adalah sebuah lembaga peradilan etik untuk memperhatikan kinerja dan perilaku para komisioner KPU dan bawaslu dalam menjalankan perannya. Kedua badan ini yang kemudian berinteraksi pula dengan KPU dalam menjalankan tugasnya.

2.3 Sengketa Pemilihan Kepala Daerah

2.3.1 Arti dan Objek Sengketa Pemilihan Kepala Daerah

Tinjauan terhadap penyelesaian sengketa Pilkada dilakukan dengan cara mereview peraturan perundang-undangan mulai dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah hingga Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 sebagaimana terakhir dirubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Sejak berdirinya negara (Nation State) maka kebutuhan akan adanya hukum yang mengatur organisasi negara menjadi suatu keharusan terutama khususnya di bidang penyelenggaraan pemilu dalam membentuk peradilan khusus yang

menangani sengketa pemilu. Dalam desain yang diatur di dalam UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, ada lima lembaga yang diberi kewenangan untuk memberikan putusan terkait dengan pemilu, baik menyangkut pelanggaran administrasi maupun sengketa hasil dan pidana pemilu. Lima lembaga itu ialah Mahkamah Konstitusi (MK) yang memutus perselisihan hasil pemilu; Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) yang memutus pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu; Badan Pengawasan Pemilu (Bawaslu) yang memutus sengketa proses pemilu; Sentra Penegak Hukum (Sentra Gakumdu) dan Pengadilan Negeri (PN) yang menangani pidana pemilu; serta Bawaslu provinsi dan Bawaslu kabupaten/kota yang memutus pelanggaran administrasi pemilu.

Penyelesaian sengketa Pilkada seperti tindak pidana pemilihan, sengketa administrasi, sengketa pemilihan, sengketa tata usaha Negara pemilihan dan perselisihan hasil pemilihan kepala daerah, dilaksanakan oleh badan peradilan yang terpisah. Tindak pidana pemilihan diadili oleh majelis khusus tindak pidana pada peradilan umum, sengketa administrasi ditangani oleh Bawaslu dan KPU, sengketa tata usaha Negara diadili oleh majelis khusus tata usaha Negara pada peradilan Tata Usaha Negara dan sengketa perselisihan hasil pemilihan diselesaikan melalui Mahkamah Konstitusi. Tantangannya kemudian adalah jika tetap mempertahankan desain seperti yang ada selama ini adalah ketetapan waktu penyelesaian perkara, terlebih dengan diserentakannya pilkada maka kasus-kasus yang muncul lebu banyak, konsekuensi logisnya dibutuhkan waktu yang cukup panjang untuk menyelesaikan setiap kasus yang muncul dalam tahapan Pilkada.

2.3.2 Jenis Sengketa dan Penegakan Hukum Pemilihan Kepala Daerah

a. Sengketa Administrasi

Sengketa administrasi berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan Pengesahan Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tidak secara tegas mengatur mengenai jenis sengketa Pemilihan Umum Kepala Daerah, namun Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 memberikan kewenangan kepada panitia pengawas (Panwas) dibentuk berjenjang mulai dari tingkat kecamatan, kabupaten/kota sampai tingkat provinsi, keanggotaan Panwas dipilih oleh DPRD kota dan DPRD Provinsi,³³ yang keanggotaannya terdiri dari unsur kepolisian, kejaksaan, perguruan tinggi, pers dan tokoh masyarakat.³⁴

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tidak mengenal istilah sengketa administrasi, namun Panwas pemilihan umum kepala daerah mempunyai tugas dan wewenang untuk menyelesaikan sengketa yang terjadi pada setiap tahapan pemilihan umum kepala daerah, penyelesaian sengketa pemilihan umum kepala daerah di panwas bersifat sementara/*ad hoc*.

Mekanisme penyelesaian sengketa di panwas yang menyangkut permasalahan atau pelanggaran yang bersifat administrasi, misalnya pengaduan melakukan kampanye sebelum tanggal yang telah ditetapkan, pemasangan spanduk tidak pada tempatnya, serta dugaan terjadinya penggelembungan suara. Selanjutnya

³³ Pasal 66 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004

³⁴ Pasal 105 PP Nomor 6 Tahun 2005

hasil temuan dari panwas diteruskan atau diserahkan KPUD untuk di tindaklanjuti dan penjatuhan sanksi hukum.

Penyelesaian sengketa yang dapat dilakukan oleh Panwas melalui cara : mempertemukan para pihak yang bersengketa melalui cara musyawarah untuk mencapai mufakat, dan apabila tidak mendapatkan kesepakatan maka Panwas dapat membuat keputusan yang bersifat final dan mengikat, Sedangkan untuk pelanggaran administrasi yang mengandung unsur pidana, penyelesaian sengketa melalui pengadilan, misalnya pelanggaran yang mengandung unsur *money politic* dilakukan melalui proses hukum pidana, dilimpahkan ke penyidik Polri dan diajukan ke Pengadilan Negeri, maka hakim dapat menjatuhkan putusan yang bersifat tetap, yang dapat berakibat calon terpilih tidak memenuhi persyaratan, dan dapat dibatalkan, maka pasangan calon dan/atau tim kampanye yang terbukti melakukan pelanggaran (menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya yang mempengaruhi pemilih), berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai putusan hukum tetap dikenakan sanksi pembatalan sebagai pasangan calon.

Sengketa administrasi berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, mengubah secara mendasar penyelesaian sengketa pemilihan umum kepala daerah dengan melahirkan dan menunjukkan organ baru sebagai puncak akhir berbagai pelanggaran yang muncul pada setiap tahapan pemilihan. Pada dasarnya penyelesaian sengketa pemilihan umum kepala

daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak berbeda jauh dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, penyelesaian sengketa administrasi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 berkedudukan di KPU dan Panwas Pilkada, KPU Kabupaten/Kota bersifat tetap sedangkan Panwas Kabupaten/kota bersifat sementara.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 mengenal 3 (tiga) jenis sengketa, yaitu sengketa administrasi, sengketa pemilihan dan sengketa hasil pemilihan, Pelanggaran administrasi meliputi pelanggaran terhadap tata cara yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilihan dalam setiap tahapan pemilihan.³⁵ Lembaga yang berwenang adalah Bawas Pemilu Provinsi dan/atau Bawas Kabupaten/Kota.³⁶

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 mengatur tugas untuk menyelesaikan sengketa administrasi dilaksanakan oleh KPU provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota. Dalam pengambilan keputusan atas sengketa administrasi, KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota berdasarkan rekomendasi yang diajukan oleh Bawas Pemilu Provinsi dan/atau Pawas Kabupaten/Kota berdasarkan laporan yang diterima dari pemilih, pemantau pemilihan atau peserta pemilihan.³⁷ Laporan tersebut kemudian dikaji oleh Bawas Pemilu Provinsi dan atau Bawas Kabupaten/Kota dan membuat rekomendasi atas hasil kajiannya terhadap laporan yang masuk. Hasil kajian Bawas Pemilu Provinsi dan/atau Bawas Kabupaten/Kota kemudian disampaikan kepada KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota. Putusan Bawas Pemilu Provinsi dan/atau Bawas Pemilu Kabupaten/Kota bersifat

³⁵ Pasal 138 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015

³⁶ Pasal 139 ayat (1) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015

³⁷ Pasal 134 ayat (2) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015

rekomendasi kepada KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota, yang apabila tidak diterima dapat digugat ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.³⁸

Terhadap putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dapat dilakukan permohonan kasasi ke Mahkamah Agung Republik Indonesia. Putusan Mahkamah Agung bersifat final dan mengikat serta tidak dapat dilakukan upaya hukum lainnya. KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan Mahkamah Agung paling lama 7 (tujuh) hari.

Laporan Acara Sengketa Administrasi berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 yaitu: Laporan pelanggaran administrasi pemilihan dapat dilakukan oleh pemilih, pemantau pemilih atau peserta pemilihan. Laporan pelanggaran administrasi pemilihan disampaikan secara tertulis yang memuat paling sedikit nama dan alamat pelapor; pihak terlapor; waktu dan tempat kejadian perkara; dan uraian kejadian. Laporan pelanggaran administrasi disampaikan paling lambat 7 (tujuh) hari sejak diketahui dan/atau ditemukannya pelanggaran pemilihan. Selanjutnya Bawas Pemilu Provinsi dan/atau Bawas Pemilu Kabupaten/Kota membuat rekomendasi atas hasil kajiannya terkait pelanggaran administrasi pemilihan kepada KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota. Selanjutnya KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota menyelesaikan pelanggaran administrasi pemilihan berdasarkan rekomendasi Bawas Pemilu Provinsi dan/atau Bawas Pemilu Kabupaten/Kota sesuai dengan tingkatannya.

KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota memeriksa dan memutus pelanggaran administrasi paling lama 7 (tujuh) hari sejak rekomendasi Bawas

³⁸ Pasal 154 ayat (1) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015

Pemilu Provinsi dan/atau Bawas Pemilu Kabupaten/Kota diterima. Hasil putusan KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota tidak bersifat final dan mengikat karena KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota dapat digugat ke Pengadilan Tata Usaha Negara.

Pengajuan gugatan atas sengketa tata usaha negara pemilihan dilakukan setelah seluruh upaya administratif di Bawas Pemilu Provinsi dan/atau Bawas Pemilu Kabupaten/Kota telah dilakukan. Pengajuan gugatan atas sengketa tata usaha negara pemilihan dilakukan paling lama 3 (tiga) hari setelah dikeluarkannya keputusan KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota. Apabila pengajuan gugatan kurang lengkap, maka penggugat dapat memperbaiki dan melengkapi gugatan paling lama 3 (tiga) hari sejak diterimanya gugatan oleh PT TUN, apabila masih belum bisa menyempurnakan gugatan, maka hakim memberikan putusan bahwa gugatan tidak dapat diterima.

PT TUN memeriksa dan memutuskan gugatan paling lama 21 (dua puluh satu) hari sejak gugatan dinyatakan lengkap, terhadap putusan PT TUN dapat dilakukan permohonan kasasi ke MA, permohonan kasasi diajukan paling lama 7 (tujuh) hari kerja sejak putusan PT TUN. MA wajib memberikan putusan atas permohonan kasasi paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak permohonan kasasi diterima. Putusan MA bersifat final dan mengikat serta tidak dapat dilakukan upaya hukum lain. KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota menindaklanjuti putusan Mahkamah Agung paling lama 7 (tujuh) hari.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 dibentuk karena beberapa ketentuan dalam Undang-Undang

Nomor 8 Tahun 2015 disara masih terdapat beberapa inkonsistensi dan menyisakan sejumlah kendala apabila dilaksanakan, sehingga perlu disempurnakan, antara lain : Penyelenggara Pemilihan, Tahapan penyelenggaraan pemilihan, pasangan calon, persyaratan calon perseorangan, penetapan calon terpilih, persyaratan calon, dan pemungutan suara secara serentak.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 bahwa pelanggaran administrasi pemilihan diartikan sebagai pelanggaran yang meliputi tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pemilihan dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilihan di luar tindak pidana pemilihan, dan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilihan.

Selebihnya kedudukan lembaga yang menangani sengketa administrasi pemilihan tetap sama dan sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 yaitu diputuskan oleh KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota setelah mendapat rekomendasi dari Bawas Pemilu Provinsi dan/atau Bawas Pemilu Kabupaten/Kota. Dengan demikian dapat diketahui bahwa lembaga penyelesaian sengketa administrasi menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 berkedudukan di KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota dalam menyelesaikan sengketa administrasi berdasarkan rekomendasi Bawas Pemilu Provinsi dan/atau Bawas Pemilu Kabupaten/Kota yang sifatnya mengikat.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 mengartikan pelanggaran sengketa administrasi pemilihan tidak diubah sehingga sama dengan pengertian yang ada dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, hanya saja Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 menambahkan ketentuan baru terkait pelanggaran

administrasi yakni calon dan/atau tim kampanye dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggaraan pemilihan dan/atau pemilih.³⁹ Pelanggaran administrasi pemilihan ini merupakan pelanggaran yang terjadi secara terstruktur, sistematis dan masif.⁴⁰

Sengketa administrasi dalam aturan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 terbagi menjadi 2 (dua), yaitu 1) sengketa administrasi dalam pengertian pelanggaran yang meliputi tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pemilihan dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilihan diluar dari tindak pidana pemilihan dan pelanggaran kode etik penyelenggaraan pemilihan; 2) sengketa administrasi dalam pengertian larangan menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggaraan pemilihan dan/atau pemilih yang terjadi secara terstruktur, sistematis dan masif.

Bagi calon yang terbukti melakukan pelanggaran administrasi ini berdasarkan putusan Bawas Pemilu Provinsi dan/atau Bawas Pemilu Kabupaten/Kota dapat dikenakan sanksi administrasi berupa pembatalan sebagai pasangan calon oleh KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota. Dengan demikian lembaga yang menangani penyelesaian sengketa administrasi pemilihan baik yang terkait dengan pelanggaran tahapan maupun terkait dengan politik uang secara terstruktur, sistematis dan masif, berkedudukan di KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota.

³⁹ Pasal 73 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016

⁴⁰ Pasal 135A Ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016

Bawas Pemilu Provinsi dan/atau Bawas Pemilu Kabupaten/Kota, panwas kecamatan, PPL, dan pengawas TPS bertugas untuk menerima dan menangani laporan adanya pelanggaran administrasi.⁴¹ Kemudian laporan tersebut dikaji oleh Bawas Pemilu Provinsi dan/atau Bawas Pemilu Kabupaten/Kota dan membuat rekomendasi kemudian di sampaikan kepada KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota. KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota wajib menindak lanjuti rekomendasi tersebut jika KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota tidak menyelesaikan sengketa administrasi sebagaimana rekomendasi Bawas Pemilu Provinsi dan/atau Bawas Pemilu Kabupaten/Kota, maka Bawas Pemilu Provinsi dan/atau Bawas Pemilu Kabupaten/Kota memberikan sanksi peringatan atau tertulis. Untuk sengketa administrasi yang terjadi secara terstruktur, sistematis dan masif terkait dengan pelanggaran larangan bagi calon dan/atau tim kampanye yang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi pemilih, maka Bawas Pemilu Provinsi menerima, memeriksa, dan memutuskan sengketa administrasi terstruktur sistematis dan masif. KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota wajib melaksanakan putusan Bawas Pemilu Provinsi dengan menerbitkan keputusan KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota yang dapat berupa pembatalan sebagai calon.

Kewenangan Bawas Pemilu Provinsi dan/atau Bawas Pemilu Kabupaten/Kota dalam menerima, memeriksa dan memutus pelanggaran administrasi pemilihan dalam jangka waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja.⁴² Dalam hal terjadi sengketa administrasi yang bersifat terstruktur, sistematis dan masif, maka Bawas

⁴¹ Pasal 134 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016

⁴² Pasal 135A Ayat 2 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016

Pemilu Provinsi dan/atau Bawas Pemilu Kabupaten/Kota setelah menerima dan memeriksa dugaan pelanggaran tersebut, membuat suatu keputusan. KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota wajib menindak lanjuti putusan Bawas Pemilu Provinsi dan/atau Bawas Pemilu Kabupaten/Kota dengan menerbitkan keputusan KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak diterbitkannya putusan Bawas Pemilu Provinsi dan/atau Bawas Pemilu Kabupaten/kota.⁴³ Keputusan KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota dapat berupa penjatuhan sanksi administrasi pembatalan pasangan calon. Pasangan calon yang dikenai sanksi pembatalan dapat mengajukan upaya hukum ke Mahkamah Agung.⁴⁴ Sedangkan putusan Mahkamah Agung ini Bersifat final dan mengikat.

Dengan demikian rekomendasi Bawas Pemilu Provinsi dan/atau Bawas Pemilu Kabupaten/Kota dalam penyelesaian sengketa administrasi bersifat mengikat KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota untuk dilaksanakan. Sedangkan sengketa administrasi yang bersifat terstruktur, sistematis, dan masif, Bawas Pemilu Provinsi dan/atau Bawas Pemilu Kabupaten/Kota dalam menyelesaikannya tidak sekedar mengeluarkan rekomendasi akan tetapi membuat suatu keputusan, namun keputusan tersebut masih dapat diajukan upaya hukum sehingga keputusan itu belum mengikat.

Dalam hal pihak yang merasa di rugikan terhadap peserta pemilihan dapat mengajukan keberatan terhadap putusan KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota kepada Bawas Pemilu Provinsi dan/atau Bawas Pemilu

⁴³ Pasal 135A Ayat 4 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016

⁴⁴ Pasal 135A Ayat 6 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016

Kabupaten/Kota dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak keputusan KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota ditetapkan.⁴⁵ Pengajuan gugatan atas sengketa tata usaha negara pemilihan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dilakukan setelah seluruh upaya administratif di Bawas Pemilu Provinsi dan/atau Bawas Pemilu Kabupaten/Kota telah dilakukan.⁴⁶ Dalam hal pengajuan gugatan kurang lengkap, penggugat dapat memperbaiki dan melengkapi gugatam dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak diterimanya gugatan oleh Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.⁴⁷ Apabila dalam jangka waktu yang telah di tetapkan penggugat belum dapat menyempurnakan gugatan, maka hakim memberikan putusan bahwa gugatan tidak dapat diterima.⁴⁸ Terhadap putusan tersebut tidak dapat dilakukan upaya hukum.⁴⁹ Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara memeriksa dan memutus gugatan dalam jangka waktu paling lama 15 (lima belas) hari kerja terhitung sejak gugatn dinyatakan lengkap.⁵⁰

Terhadap putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara hanya dapat dilakukan permohonan kasasi ke Mahkamah Agung.⁵¹ Diajukan dalam jangka waktu 5 (lima) hari kerja terhitung sejak diterbitkannya putusan.⁵² Mahkamah Agung wajib memberikan putusan atas permohonan kasasi dalam jangka waktu paling lama 20 (Dua puluh) hari kerja terhitung sejak kasasi diterima.⁵³ Putusan

⁴⁵ Pasal 154 Ayat (1) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016

⁴⁶ Pasal 154 Ayat (2) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016

⁴⁷ Pasal 154 Ayat (3) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016

⁴⁸ Pasal 154 Ayat (4) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016

⁴⁹ Pasal 154 Ayat (5) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016

⁵⁰ Pasal 154 Ayat (6) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016

⁵¹ Pasal 154 Ayat (7) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016

⁵² Pasal 154 Ayat (8) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016

⁵³ Pasal 154 Ayat (9) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016

Mahkamah Agung ini bersifat final dan mengikat serta tidak dapat dilakukan upaya hukum peninjauan kembali.⁵⁴

KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara atau putusan Mahkamah Agung dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari.⁵⁵ KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara atau putusan Mahkamah Agung mengenai keputusan tentang penetapan pasangan calon peserta pemilihan sepanjang tidak melewati tahapan paling lama 30 (tiga puluh) hari sebelum hari pemungutan suara.⁵⁶

b. Sengketa Pemilihan

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 dan Undang-undang Nomor 12 tahun 2008 tidak mengatur sengketa pemilihan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 mengklasifikasikan sengketa pemilihan menjadi 2, yaitu : sengketa antar peserta pemilihan dan sengketa antara pemilihan dengan penyelenggara pemilihan.⁵⁷ Lembaga yang berwenang untuk menyelesaikan sengketa antar peserta pemilihan dan sengketa antara peserta pemilihan dengan penyelenggara pemilihan adalah Bawas Pemilu Provinsi dan/atau Bawas Pemilu Kabupaten/Kota.⁵⁸ Dengan demikian penyelesaian sengketa pemilihan berkedudukan di Bawas Pemilu Provinsi dan/atau Bawas Pemilu Kabupaten/Kota. Kewenangan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemilihan dan penyelesaian sengketa pemilihan dilaksanakan oleh Bawas Pemilu Provinsi dan/atau Bawas

⁵⁴ Pasal 154 Ayat (10) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016

⁵⁵ Pasal 154 Ayat (11) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016

⁵⁶ Pasal 154 Ayat (12) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016

⁵⁷ Pasal 142 Undang-Undang Tahun 2015

⁵⁸ Pasal 143 Undang-Undang Tahun 2015

Pemilu Kabupaten/Kota, panwas/kabupaten/kota, panwas kecamatan, PPL, dan pengawas TPS. Keanggotaan Bawas Pemilu Provinsi dan/atau Bawas Pemilu Kabupaten/Kota, panwas/kabupaten/kota, panwas kecamatan, PPL, dan pengawas TPS berasal dari kalangan profesional yang mempunyai kemampuan dalam melakukan pengawasan dan tidak menjadi anggota partai politik. Dalam pelaksanaan tugasnya Bawas Pemilu Provinsi berwenang memberikan rekomendasi kepada KPU dan KPU Provinsi untuk menonaktifkan sementara dan/atau mengenakan sanksi administratif atas tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah yang sedang berlangsung.

Dalam penyelesaian sengketa pemilihan diselesaikan oleh Bawas Pemilu Provinsi dan/atau Bawas Pemilu Kabupaten/Kota dengan memeriksa dan memutus sengketa pemilihan paling lama 12 (dua belas) hari sejak diterimanya laporan atau temuan. Keputusan Bawas Pemilu Provinsi dan keputusan Panwas Pemilu Kabupaten/Kota mengenai penyelesaian sengketa pemilihan merupakan keputusan akhir dan mengikat.

Sengketa pemilihan terdiri dari sengketa antar peserta pemilihan dan sengketa antara peserta pemilihan dengan penyelenggara pemilihan. Laporan pelanggaran pemilihan dapat disampaikan oleh : pemilih, pemantau pemilihan, atau peserta pemilihan.⁵⁹

Laporan pelanggaran pemilihan disampaikan secara tertulis yang memuat paling sedikit : nama dan alamat pelapor, pihak terlapor, waktu dan tempat kejadian

⁵⁹ Pasal 134 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015

perkara, dan uraian kejadian. Laporan pelanggaran pemilihan disampaikan paling lama 7 (tujuh) hari sejak diketahui dan/atau ditemukannya pelanggaran pemilihan. Bawas Pemilu Provinsi dan/atau Bawas Pemilu Kabupaten/Kota memeriksa dan memutuskan sengketa pemilihan paling lama 12 (dua belas) hari sejak diterimanya laporan atau temuan. Bawas Pemilu Provinsi dan/atau Bawas Pemilu Kabupaten/Kota melakukan penyelesaian sengketa pemilihan melalui tahapan :

- a. Menerima dan mengkaji laporan atau temuan; dan
- b. Mempertemukan pihak yang bersengketa untuk mencapai kesepakatan melalui musyawarah dan mufakat.⁶⁰

Bawas Pemilu Provinsi dan/atau Bawas Pemilu Kabupaten/Kota membuat keputusan atas sengketa pemilihan yang bersifat mengikat dan terakhir berdasarkan Pasal 144 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 serta wajib ditindaklanjuti oleh KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 dalam menyelesaikan sengketa pemilihan pada prinsipnya sama dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 dilakukan penambahan pasal yang mengatur tugas dan wewenang Bawas Pemilu. Selain itu juga diatur tentang penyelenggaraan pemilihan menjadi tanggung jawab bersama Bawas Pemilu, Bawas Pemilu Provinsi dan Panwas Kabupaten/Kota.⁶¹ Pengawasan Penyelenggaraan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dilaksanakn oleh Bawas Pemilu Provinsi.⁶² Pengawasan penyelenggaraan

⁶⁰ Pasal 143 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015

⁶¹ Pasal 22A Ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015

⁶² Pasal 22A Ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015

pemilihan Bupati dan Wakil Bupati serta pemilihan Walikota dan Wakil Walikota dilaksanakan oleh Panwas Kabupaten/Kota.⁶³

Tugas dan Wewenang Bawas Pemilu dalam pengawasan penyelenggaraan pemilihan meliputi;

1. Menyusun dan menetapkan pedoman teknis untuk setiap tahapan pengawasan penyelenggaraan pemilihan setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintahan.
2. Mengkoordinasikan dan memantau tahapan pengawasan penyelenggaraan Pemilihan;
3. Melakukan Evaluasi pengawasan penyelenggaraan pemilihan
4. Menerima Laporan hasil Pengawasan Penyelenggaraan Pemilihan dari Bawas Pemilu Provinsi dan Bawas Pemilu Kabupaten/Kota;
5. Memfasilitasi pelaksanaan tugas Bawas Pemilu Provinsi dan Panwas Kabupaten/Kota dalam melanjutkan tahapan pelaksanaan pengawasan penyelenggaraan Pemilihan jika provinsi, kabupaten dan Kota tidak dapat melanjutkan tahapan pelaksanaan pengawasan penyelenggaraan pemilihan secara berjenjang;
6. Melaksanakan tugas dan weweng lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.⁶⁴

Bawas Pemilu Juga memegang tanggung jawab akhir atau pengawasan penyelenggaraan pemilihan oleh Bawas Pemilu Provinsi, Panwas Kabupaten/Kota Panwas Kecamatan, PPL, dan Pengawas TPS.

Adapun Tugas dan wewenang Bawas Pemilu Provinsi adalah mengawasi tahapan penyelenggaraan pemilihan di wilayah provinsi yang meliputi;

1. Pemuktahiran data pemilih berdasarkan data kependudukan dan penetapan Daftar Pemilihan Sementara dan Daftar Pemilih Tetap.
2. Pecalonan Yang berkaitan dengan persyaratan dan tata cara pencalonan Gubernur dan Wakil Gubernur;
3. Proses Penetapan Pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur;
4. Penetapan Pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur
5. Pelaksanaan Kampanye
6. Pengadaan logistik Pemilihan dan Pendistribusiannya

⁶³ Pasal 22A Ayat (3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015

⁶⁴ www.bawaslu.go.id diakses pada tanggal 20 April 2022, pukul 15.30 WIB

7. Pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suar dan penghitungan suara hasil pemilihan;
8. Pengawasan seluruh proses penghitungan suara di wilayah kerjanya;
9. Proses rekapitulasi suara dari seluruh kabupaten/Kota yang dilakukan oleh KPU Provinsi;
10. Pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang pemilihan lanjutan dan pemilihan susulan dan;
11. Proses Penetapan hasil pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur.⁶⁵

Bawas Pemilu Provinsi juga bertugas menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilihan; menyampaikan temuan dan laporan kepada KPU Provinsi untuk ditindaklanjuti; meneruskan temuan dan laporan yang bukan menjadi kewenangannya kepada instansi yang berwenang; Selanjutnya menyampaikan kepada Bawas Pemilu sebagai dasar untuk mengeluarkan rekomendasi Bawas Pemilu yang berkaitan dengan adanya dugaan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilihan oleh penyelenggara pemilihan di tingkat Provinsi; mengawasi pelaksanaan tindak lanjut rekomendasi Bawas Pemilu tentang pengenaan sanksi kepada anggota KPU Provinsi, sekretaris dan pegawai sekretariat KPU Provinsi yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilihan yang sedang berlangsung; mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan pemilihan; dan melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

Bawaslu Provinsi dalam pelaksanaan tugasnya dapat memberikan rekomendasi kepada KPU untuk menonaktifkan sementara dan/atau mengenakan sanksi

⁶⁵ *Ibid*

administratif atas dugaan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilihan oleh penyelenggara pemilihan di tingkat provinsi.

Bawas Pemilu Provinsi dan Panwas Pemilu Kabupaten/Kota berwenang menyelesaikan sengketa pemilihan. Keputusan Bawas Pemilu Provinsi dan Keputusan Panwas Kabupaten/Kota mengenai penyelesaian sengketa pemilihan merupakan keputusan terakhir dan mengikat.⁶⁶ Dengan demikian keputusan Bawas Pemilu Provinsi dan Panwas Pemilu Kabupaten/Kota mengikat bagi KPUD untuk menindaklanjutinya.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 terdapat beberapa perubahan dalam mengatur penyelesaian sengketa pemilihan mengenai kekuatan putusan Bawas Pemilu Provinsi dan/atau Bawas Pemilu Kabupaten/Kota dalam menyelesaikan sengketa pemilihan bersifat mengikat.⁶⁷ Hanya diberi waktu selama 3 (tiga) hari bagi KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota untuk melaksanakan putusan Bawas Pemilu Provinsi dan/atau Bawas Pemilu Kabupaten/Kota.

Penyelesaian dugaan sengketa pemilihan, dilakukan dengan cara melakukan kajian atas laporan/temuan, selanjutnya Bawas Pemilu Provinsi dan/atau Bawas Pemilu Kabupaten/Kota mempertemukan para pihak yang bersengketa untuk dilakukan musyawarah agar tercapai kesepakatan.⁶⁸ Bila tidak tercapai kesepakatan, maka Bawas Pemilu Provinsi dan/atau Bawas Pemilu Kabupaten/Kota melanjutkan pemeriksaan dan memutuskan sengketa pemilihan.

⁶⁶ Pasal 144 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015

⁶⁷ Pasal 144 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016

⁶⁸ Pasal 143 ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016

c. Sengketa Hasil

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 106 mengatur kedudukan lembaga penyelesaian sengketa hasil pemilihan umum kepala daerah ditegaskan bahwa Mahkamah Agung bewenang menyelesaikan sengketa hasil. Dalam pelaksanaannya ditegaskan pula bahwa untuk menyelesaikan sengketa hasil pemilihan kepala daerah Gubernur dan Wakil Gubernur diselesaikan oleh Mahkamah Agung, dan untuk pemilihan kepala daerah Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota diselesaikan oleh Pengadilan Tinggi. Meski demikian terdapat pengecualian untuk pemilihan umum kepala daerah kota Depok pada tahun 2005. Hal ini terkait dengan upaya Peninjauan Kembali (PK) yang dikabulkan oleh Mahkamah Agung. Hal ini merupakan salah satu yang melatarbelakangi terbentuknya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008.

Penyelesaian sengketa hasil pemilihan umum kepala daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 merupakan kewenangan Mahkamah Agung. Keberatan terhadap penetapan hasil pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah hanya dapat diajukan oleh pasangan calon kepada Mahkamah Agung dalam waktu paling lambat 3 (tiga) hari setelah penetapan hasil pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah.⁶⁹

Mahkamah Agung dalam melaksanakan kewenangannya dapat mendelegasikan kepada Pengadilan Tinggi untuk memutuskan perselisihan perhitungan suara pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten dan kota.⁷⁰ Keberatan hanya berkenaan dengan hasil perhitungan suara yang mempengaruhi

⁶⁹ Pasal 106 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

⁷⁰ Pasal 106 ayat (6) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

terpilihnya pasangan calon. Pengajuan keberatan kepada Mahkamah Agung disampaikan kepada Pengadilan Tinggi untuk pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah provinsi, kepada Pengadilan Tinggi untuk pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten/kota.

Mahkamah Agung memutus sengketa hasil penghitungan suara paling lambat 14 (empat belas) hari sejak diterimanya permohonan keberatan oleh Pengadilan Negeri/Pengadilan Tinggi/Mahkamah Agung dimana putusan Mahkamah Agung bersifat final dan mengikat.⁷¹ Dengan demikian putusan Mahkamah Agung mengenai sengketa pemilihan umum kepala daerah bersifat final dan mengikat, sedangkan putusan Pengadilan Tinggi (PT) hanya disebut final. Tetapi dalam pengaturan organiknya, sifat putusan Pengadilan Tinggi dipertegas menjadi final dan mengikat sebagaimana diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Pengajuan Upaya Hukum Keberatan Terhadap Penetapan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dari KPUD Provinsi dan KPUD Kabupaten/Kota.

Dalam hukum acara penyelesaian sengketa hasil pemilihan umum kepala daerah tidak diatur mekanisme penyelesaian yang berlaku di Mahkamah Agung secara terperinci menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 melainkan memberi batas waktu pengajuan keberatan atas keputusan KPUD dan lama waktu yang digunakan pengadilan untuk memutuskan perkara tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 106 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, secara terperinci diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 01 Tahun 2005 yang kemudian

⁷¹ Pasal 106 ayat (6) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

disempurnakan dengan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2005 tentang Tata Cara Pengajuan Upaya Hukum Keberatan terhadap Penetapan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dari KPUD Provinsi dan KPUD Kabupaten/Kota.

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2005 menyatakan bahwa keberatan terhadap penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah provinsi atau kabupaten/kota hanya berkenaan dengan hasil penghitungan suara yang mempengaruhi terpilihnya pasangan calon.⁷²

Pihak yang dapat mengajukan keberatan dan memenuhi *legal standing* adalah pasangan calon yang keberatan dengan hasil penghitungan suara yang mempengaruhi hasil akhir,⁷³ sedangkan pihak tergugat adalah KPUD Provinsi untuk sengketa hasil pemilihan umum kepala daerah provinsi, dan KPU kabupaten/kota untuk sengketa hasil pemilihan kepala daerah kabupaten/kota.

Keberatan diajukan kepada Mahkamah Agung melalui Pengadilan Tinggi paling lambat 3 (tiga) hari setelah penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah provinsi. Untuk kabupaten dan kota keberatan diajukan kepada Pengadilan Tinggi melalui Pengadilan Negeri paling lambat 3 (tiga) hari setelah penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten/kota. Keberatan yang diajukan oleh pemohon atau kuasa hukumnya wajib menguraikan dengan jelas dan rinci tentang :

- a. Kesalahan dari penghitungan suara yang diumumkan oleh KPUD dan hasil penghitungan suara yang benar menurut pemohon; dan

⁷² Pasal 3 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2005

⁷³ Pasal 106 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

- b. Permintaan untuk membatalkan hasil penghitungan suara yang diumumkan KPUD dan menetapkan hasil penghitungan suara yang benar menurut permohonan.⁷⁴

Setelah permohonan diterima dan diregistrasi, majelis hakim memeriksa keberatan yang dimaksud dan memutuskannya dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari. Persidangan Mahkamah Agung dilakukan oleh majelis hakim yang terdiri dari 5 (lima) orang Hakim Agung, dan persidangan di Pengadilan Tinggi dilakukan oleh Majelis Hakim yang terdiri dari 5 (lima) orang Hakim Tinggi, pemeriksaan dilakukan dalam sidang yang terbuka untuk umum.

Terkait dengan putusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung atau Pengadilan Tinggi, amar putusan yang dibacakan dalam sidang terbuka untuk umum, dapat berisikan salah satu dari tiga hal berikut :

Pertama, dalam hal keberatan tidak memenuhi persyaratan formal, permohonan dinyatakan tidak dapat diterima.

Kedua, keberatan tidak beralasan, permohonan ditolak; atau

Ketiga, dalam hal permohonan dikabulkan; majelis menyatakan membatalkan hasil penghitungan suara yang ditetapkan oleh KPUD dan menetapkan hasil penghitungan suara yang benar.⁷⁵

Putusan Mahkamah Agung dikirim kepada KPUD Provinsi selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari setelah diucapkan. Putusan Pengadilan Tinggi dikirimkan kepada KPUD Provinsi selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari setelah diucapkan.⁷⁶

⁷⁴ <http://perpustakaan.mahkamahagung.go.id> diakses pada tanggal 24 maret 2022, pukul 22.00 wib

⁷⁵ *Ibid*

⁷⁶ Sejak melaksanakan kewenangan penanganan sengketa hasil pemilihan umum kepala daerah tahun 2005-2008, Mahkamah Agung memutuskan sebanyak 98 perkara, terdiri dari 74 perkara kasasi dan 24 perkara peninjauan kembali (PK).

Secara umum, penanganan perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah, sesuai pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 yang menyatakan bahwa:

Penanganan perselisihan 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.

Peralihan kewenangan penyelesaian perselisihan pemilihan umum kepala daerah dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi didasarkan pada tinjauan dari sisi penyelenggara pemilihan umum tercantum dalam Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 yang menyatakan :

Penyelenggara Pemilihan Umum adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD, dan Presiden dan Wakil Presiden, serta kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung oleh rakyat.

Selanjutnya pada Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 diperjelas kembali bahwa :

Komisi Pemilihan Umum Provinsi dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, selanjutnya disebut KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota adalah penyelenggara Pemilu di Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Sebelumnya Pemilihan Umum Kepala Daerah diselenggarakan di bawah rezim pemerintahan daerah dan perselisihan hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah diserahkan ke Mahkamah Agung, namun setelah disahkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, Pemilihan Umum Kepala Daerah ditempatkan sebagai bagian dari Pemilu, kewenangan penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah menjadi rahan dari KPU sehingga KPU berwenang untuk membuat

regulasi tentang Pemilihan Umum Kepala Daerah di bawah Undang-Undang dan perselisihan Pemilihan Umum Kepala Daerah harus diserahkan dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi. Pada saat Pemilihan Umum Kepala Daerah langsung disepakati berdasarkan Pasal 22E Ayat (2) UUD 1945 maka kewenangan memutus perselisihan hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah langsung adalah Mahkamah Konstitusi bukan Mahkamah Agung.⁷⁷

Teknis penyelesaian perselisihan hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah tidak lagi menginduk pada Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 ataupun Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 dan 2 Tahun 2005, akan tetapi pada hukum acara yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, dan secara khusus diatur dengan Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Beracara Dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah yang merupakan hukum acara yang bersifat khusus.

Penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi melalui penandatanganan kesepakatan penyerahan kewenangan tersebut pada tanggal 29 Oktober 2008 antara Bagir manan selaku ketua Mahkamah Agung dan Mahfud MD selaku ketua Mahkamah Konstitusi saat itu.⁷⁸

Berdasarkan kewenangan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003, dan secara khusus diatur dengan Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 15 Tahun 2008, Mahkamah Konstitusi bertugas menerima permohonan pembatalan

⁷⁷ Putusan Nomor 072-073/PUU-II/2004, hlm.119

⁷⁸ Laporan tahunan Mahkamah Konstitusi 2008, *Menegakkan Keadilan Substansif*, Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaninteraan Mahkamah Konstitusi, 2008, hlm.6

penetapan hasil penghitungan suara Pemilihan Umum Kepala Daerah yang diajukan, memeriksa persyaratan dan kelengkapan permohonan, mencatat permohonan yang sudah memenuhi persyaratan dan menentukan hari sidang pertama. Mahkamah Konstitusi juga bertugas memeriksa permohonan dengan melakukan pemeriksaan persidangan, memeriksa alat bukti, memeriksa saksi, melakukan rapat permusyawaratan hakim dan dalam menjalankan tugas ini Mahkamah Konstitusi berwenang membuat putusan mengenai perselisihan hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah yang diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum, sehingga putusan sengketa hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah merupakan kewenangan Mahkamah Konstitusi. Putusan mengenai perselisihan hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah diucapkan paling lama 14 (empat belas) hari kerja sejak permohonan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi. Putusan yang telah diambil dalam Rapat Permusyawaratan Hakim diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 7 (tujuh) hakim konstitusi. Hasil putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final dan mengikat, disampaikan kepada Pemohon, Termohon, DPRD setempat, Pemerintah dan Pihak terkait. KPU/KIP Provinsi atau KPU/KIP kabupaten/kota, DPRD setempat, dan Pemerintah wajib menindaklanjuti putusan Mahkamah sebagaimana mestinya.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 mengenai sengketa hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-IX/2013 yang kemudian ditindaklanjuti dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 menegaskan bahwa keberatan terhadap hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah yang ditetapkan KPUD diajukan kepada Mahkamah

Agung, dengan demikian kedudukan lembaga penyelesaian sengketa hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah bekedudukan di Mahkamah Agung sebagai lembaga yang berwenang menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota.

Perselisihan hasil pemilihan adalah perselisihan antara KPU provinsi dan/atau KPU kabupaten/kota dan peserta pemilihan mengenai penetapan perolehan suara hasil pemilihan yang dapat mempengaruhi penetapan calon untuk maju ke putaran berikutnya atau penetapan calon terpilih.⁷⁹ Pada saat terjadi perselisihan terhadap penetapan perolehan suara hasil pemilihan, peserta pemilih dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil perolehan suara oleh KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota kepada Pengadilan Tinggi ditangani oleh hakim *ad hoc* yang ditunjuk oleh Mahkamah Agung,⁸⁰ Pengadilan Tinggi dalam memutuskan perkara perselisihan hasil pemilihan paling lama 14 (empat belas) hari sejak diterimanya permohonan oleh pemohon, namun pihak yang tidak menerima putusan Pengadilan Tinggi dapat mengajukan permohonan keberatan ke Mahkamah Agung paling lama 3 (tiga) hari sejak putusan Pengadilan Tinggi dibacakan, selanjutnya Mahkamah Agung memutuskan permohonan keberatan paling lama 14 (empat belas) hari sejak diterimanya permohonan, dengan ketentuan sebagai berikut :

- a. Provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 2.000.000 (dua juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 2% (dua persen) dari penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU Provinsi;

⁷⁹ Pasal 156 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015

⁸⁰ Pasal 157 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015

- b. Provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 2.000.000 (dua juta) jiwa sampai dengan 6.000.000 (enam juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 1,5% (satu koma lima persen) dari penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU Provinsi;
- c. Provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 6.000.000 (enam juta) jiwa sampai dengan 12.000.000 (dua belas juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 1% (satu persen) dari penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU Provinsi;
- d. Provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 12.000.000 (dua belas juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 0,5% (nol koma lima persen) dari penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU Provinsi.⁸¹

Peserta pemilihan Bupati dan Walikota dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan perolehan suara dengan ketentuan sebagai berikut :

- a. Kabupaten/Kota dengan jumlah Penduduk sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 2% (dua persen) dari penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU Kabupaten/Kota.
- b. Kabupaten/Kota dengan jumlah Penduduk sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa sampai dengan 500.000 (lima ratus ribu) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 1,5% (satu koma lima persen) dari penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU Kabupaten/Kota.
- c. Kabupaten/Kota dengan jumlah Penduduk sampai dengan 500.000 (lima ratus ribu) jiwa sampai dengan 1.000.000 (satu juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 1% (satu persen) dari penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU Kabupaten/Kota.
- d. Kabupaten/Kota dengan jumlah Penduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 0,5% (nol koma lima persen) dari penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU Kabupaten/Kota.⁸²

⁸¹ Pasal 158 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015

⁸² Pasal 158 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015

Putusan Mahkamah Agung bersifat final dan mengikat. KPU Provinsi dan KPU kabupaten/kota wajib menindaklanjuti putusan Pengadilan Tinggi atau Mahkamah Agung.

Peserta pemilih mengajukan permohonan ke Pengadilan Tinggi paling lama 3x24 (tiga kali dua puluh empat) jam sejak diumumkannya penetapan perolehan suara hasil pemilihan oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota. Permohonan diajukan dilengkapi dengan alat bukti dan surat keputusan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota tentang hasil rekapitulasi perhitungan suara. Dalam hal pengajuan permohonan kurang lengkap, pemohon dapat memperbaiki dan melengkapi permohonan paling lama 3x24 (tiga kali dua puluh empat) jam sejak diterimanya permohonan oleh Pengadilan Tinggi.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 mengatur perkara perselisihan hasil pemilihan diperiksa dan diadili oleh badan peradilan khusus yang dibentuk sebelum pelaksanaan pemilihan serentak nasional 2019. Sebelum badan peradilan khusus terbentuk, kewenangan penyelesaian sengketa hasil pemilihan kepala daerah dilaksanakan oleh Mahkamah Konstitusi. Dengan demikian kedudukan lembaga penyelesaian sengketa hasil pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah sebelum badan peradilan khusus terbentuk dilaksanakan oleh Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi dalam memutuskan perkara perselisihan sengketa hasil pemilihan paling lama 45 (empat puluh lima) hari sejak diterimanya permohonan.⁸³ Putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final dan mengikat. KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota wajib

⁸³ Pasal 157 Ayat (8) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015

menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi. Dengan demikian sampai dengan terbentuknya badan peradilan khusus, putusan sengketa hasil pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah merupakan kewenangan Mahkamah Konstitusi dan kekuatan putusannya mengikat KPU provinsi dan/atau KPU kabupaten/kota untuk dilaksanakan.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tidak memberikan perbedaan dalam proses penyelesaian sengketa termasuk para pihak yang bersengketa dan kewenangan lembaga penyelesaiannya. Demikian pula kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah.

d. Sengketa Pidana

Proses penyelesaian tindak pidana pemilu adalah sebagai berikut:

1. Pelaporan

Bawaslu, Panwaslu Provinsi, Panwaslu kecamatan, Pengawas Pemilu lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri menerima laporan pelanggaran pemilu pada setiap tahapan penyelenggaraan pemilu. Laporan Pelanggaran Pemilu tersebut dapat disampaikan oleh:

- a. Warga negara Indonesia yang mempunyai hak pilih;
- b. Pemantau Pemilu;
- c. Peserta Pemilu

Laporan pelanggaran Pemilu disampaikan secara tertulis kepada Bawaslu, Panwaslu Provinsi, Panwaslu kabupaten/kota, dan Panwaslu kecamatan dengan paling sedikit memuat:

- 1) Nama dan alamat pelapor;
- 2) Pihak terlapor;
- 3) Waktu dan tempat kejadian perkara
- 4) Uraian kejadian

Laporan pelanggaran Pemilu disampaikan paling lama 3 (tiga) hari sejak terjadinya pelanggaran pemilu. Bawaslu, Panwaslu Provinsi, Panwaslu kabupaten/kota, Panwaslu Kecamatan, dan Pengawas Pemilu Lapangan mengkaji setiap laporan yang diterima.

Dalam hal laporan, Bawaslu, Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/kota, Panwaslu kecamatan, dan Pengawas Pemilu Lapangan wajib menindaklanjuti laporan paling lama 3 (tiga) hari setelah laporan diterima.

Dalam hal Bawaslu, Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/kota, Panwaslu kecamatan dan Pengawas Pemilu Lapangan, memerlukan keterangan tambahan dari Pelapor mengenai tindak lanjut Penyidikan dan dilakukan paling lama 5 (lima) hari setelah laporan diterima. Laporan tindak pidana pemilu diteruskan kepada Penyidik Kepolisian Republik Indonesia.

2. Setelah Bawaslu, Panwaslu Provinsi, Panwaslu kabupaten/kota, Panwaslu Kecamatan, dan Pengawas Pemilu menerima laporan tindak pidana pemilu, lalu tindak Pidana Pemilu tersebut digelar dalam sebuah tim yang disebut Tim Penegakan Terpadu (GAKKUMDU), kemudian setelah ada kesepakatan dari tim bahwa laporan tersebut merupakan Tindak Pidana Pemilu, maka Bawaslu, Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/kota menyerahkan berkas Tindak

Pidana Pemilu tersebut diserahkan kepada penyidik Kepolisian Republik Indonesia.

Setelah berkas diserahkan kepada penyidik, maka penyidik melakukan hal-hal sebagai berikut:

- a. Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia menyampaikan hasil penyidikannya disertai berkas perkara kepada Penuntut Umum paling lama 14 (empat belas) hari sejak penerimaan laporan dari Bawaslu, Panwaslu Provinsi, Panwaslu kabupaten/kota.
- b. Dalam hal hasil Penyelidikan ternyata belum lengkap, dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari penuntut umum mengembalikan berkas Perkara pada Penyidik Kepolisian disertai petunjuk tentang hal yang harus dilakukan untuk dilengkapi.
- c. Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari sejak tanggal penerimaan berkas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus sudah menyampaikan kembali berkas perkara tersebut kepada Penuntut Umum.
- d. Setelah penyidik menyerahkan berkas perkara dan tersangka kepada Penuntut Umum; kemudian penuntut umum melimpahkan berkas perkara kepada Pengadilan Negeri paling lama 5 (lima) hari sejak menerima berkas perkara.
- e. Pengadilan Negeri dalam memeriksa, mengadili, dan memustus perkara, pidana pemilu menggunakan KUHAP, kecuali ditentukan lain dalam undang-undang; sidang pemeriksaan perkara pidana pemilu dilakukan oleh hakim khusus. Selanjutnya pengadilan negeri memeriksa, mengadili, dan

memutuskan perkara pidana pemilu paling lama 7 (tujuh) hari setelah pelimpahan berkas perkara; dalam hal terhadap putusan Pengadilan diajukan banding, permohonan banding paling lama 3 (tiga) setelah putusan dibacakan; Pengadilan Negeri melimpahkan berkas perkara permohonan banding kepada pengadilan tinggi paling lama 3 (tiga) hari setelah permohonan banding diterima.

- f. Perkara banding yang diterima oleh Pengadilan Tinggi, Pengadilan Tinggi memeriksa dan memutus perkara banding paling lama 7 (tujuh) hari setelah permohonan banding diterima, putusan pengadilan tinggi merupakan keputusan terakhir dan mengikahi serta tidak ada upaya hukum lain. Selanjutnya putusan Pengadilan Negeri atau Pengadilan Tinggi harus sudah disampaikan kepada Penuntut Umum paling lambat 3 (tiga) hari setelah putusan dibacakan.

Setelah Putusan Pengadilan mempunyai kekuatan hukum tetap, maka Putusan Pengadilan harus dilaksanakan paling lambat 3 (tiga) hari sejak putusan diterima oleh jaksa. Putusan Pengadilan terhadap kasus Tindak Pidana Pemilu yang menurut Undang-Undang dapat mempengaruhi perolehan suara Peserta pemilu harus sudah selesai paling lama 5 (lima) hari sebelum KPU menetapkan hasil pemilu secara nasional KPU; KPU Provinsi; KPU kabupaten/kota dan peserta Pemilu pada hari putusan Pengadilan tersebut dibacakan.

Proses Peradilan Tindak Pidana Pemilu memiliki karakteristik yang berbeda dengan proses peradilan Tindak Pidana biasa/umum. Berdasarkan ketentuan

Pasal 252 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, Pelanggaran pidana pemilu adalah pelanggaran terhadap ketentuan pidana yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 yang penyelesaiannya dilaksanakan melalui pengadilan dalam lingkungan peradilan umum. Oleh karena itu tidak dibentuk suatu pengadilan khusus atau spesialisasi tapi langsung ditangani oleh Pengadilan Negeri.

Penyidikan terhadap tindak pidana pemilu dilaksanakan oleh pihak Kepolisian dimana sebelumnya mendapatkan laporan dari Bawaslu, Panwaslu Provinsi atau Panwaslu Kabupaten/kota. Laporan tentang adanya pelanggaran tindak pidana Pemilu dapat disampaikan kepada Bawaslu, Panwaslu Provinsi atau Panwaslu kabupaten/kota oleh WNI.

Pemantau pemilu atau peserta pemilu paling lambat 3 hari sejak awal terjadinya peristiwa yang diduga sebagai pelanggaran tindak pidana pemilu. Disini kita bisa melihat bahwa pihak Kepolisian tidak dapat menindaklanjuti laporan tentang adanya dugaan Pelanggaran Pemilu yang berasal dari perorangan namun harus melalui Bawaslu, Panwaslu provinsi atau Panwaslu Kabupaten/kota Penyidik kepolisian setelah itu paling lambat dalam jangka waktu 14 hari setelah menerima laporan dari Bawaslu, Panwaslu Provinsi, Provinsi kabupaten/kota, menyerahkan hasil penyidikanya kepada penuntut umum.

Jika hasil penyidikan kepolisian terhadap tindak pemilu belum lengkap maka penuntut umum dalam waktu paling lama 3 hari mengembalikan berkas perkara kepada kepolisian untuk dilengkapi beserta petunjuk mengenai hal-hal

apa yang harus dilengkapi oleh pihak kepolisian selaku penyidik. “Selanjutnya pihak kepolisian dalam jangka waktu 3 hari sudah harus melengkapi berkas sebagaimana diminta penuntut umum dan menyerahkannya kembali kepada penuntut umum. Penuntut umum kemudian memiliki kewajiban dalam tempo 5 hari untuk melimpahkan berkas perkara tindak pidana Pemilu ke Pengadilan Negeri untuk diperiksa.”⁸⁴

Pengadilan Negeri dalam memeriksa, mengadili serta memutus perkara tindak pidana pemilu berpatokan pada Kitab Hukum Acara Pidana sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2008. Dalam hal ini khususnya adalah proses beracara yang lebih cepat dibandingkan dengan tindak pidana biasa/umum. Proses beracara yang lebih cepat tentunya merupakan sesuatu yang dibutuhkan dalam perkara tindak pidana pemilu apalagi tindak pidana pemilu yang mempengaruhi hasil perolehan suara peserta pemilu. Sidang perkara tindak pidana pemilu juga dipimpin atau diperiksa oleh hakim-hakim khusus yang pengaturannya masih diatur lebih lanjut oleh Mahkamah Agung.

Pengadilan Negeri memeriksa, mengadili serta memutus perkara tindak pidana pemilu paling lama dalam jangka waktu 7 hari sejak berkas perkara dilimpahkan oleh penuntut umum. Jika putusan Pengadilan Negeri diajukan banding, maka permohonan banding tersebut wajib diajukan dalam jangka waktu 3 hari setelah putusan dibacakan. Pengadilan Negeri melimpahkan berkas ke Pengadilan tinggi dalam waktu paling lama 3 hari setelah permohonan banding diterima. Perkara tindak pidana pemilu tingkat banding diperiksa, diadili serta diputus dalam jangka waktu 7 hari setelah permohonan

⁸⁴ Yustisia, 2013, Peraturan Pemilu 2014: Perundangan tentang Parpol, Pemilu, Pilpres, Pustaka Yustisia, Jakarta, hlm. 159

banding diterima. Putusan Pengadilan Tinggi adalah putusan yang terakhir dan bersifat mengikat serta tidak ada upaya hukum lainnya.

Artinya, putusan Pengadilan Tinggi merupakan putusan yang berkekuatan hukum tetap setelah dibacakan. Selanjutnya putusan pengadilan terhadap perkara tindak pidana pemilu yang mempengaruhi hasil perolehan suara peserta pemilu harus sudah diselesaikan 3 hari sebelum KPU menetapkan hasil Pemilu secara nasional. Putusan Pengadilan dimaksud harus ditindaklanjuti oleh KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/kota dimana salina putusannya harus diterima oleh KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/kota pada hari putusan tersebut dibacakan.

Sebagai pelayan hukum masyarakat pencari keadilan pada umumnya mengenai berbagai perkara sengketa sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2004, dan untuk mewujudkan suatu proses penyelesaian suatu perkara agar tercipta suatu iklim yang menunjang pelaksanaan hukum yang seimbang tidak membedakan guna mencapai suatu keadilan.

Penyelesaian sengketa karena adanya perselisihan dari orang ataupun kelompok yang merasa dirugikan dan solusi untuk mengatasi permasalahan tersebut melalui jalur-jalur yang telah disediakan oleh peraturan perundang-undangan. Sengketa dimulai dari situasi dimana terdapat pihak yang merasa dirugikan oleh pihak lain yang dialami baik perorangan maupun kelompok.

Sengketa merupakan konflik yang terjadi antar individu maupun kelompok yang mempunyai suatu kepentingan yang sama dimana menimbulkan akibat hukum antara satu dengan yang lainnya⁸⁵. Dalam menerapkan suatu sistem keadilan Pilkada sangat penting untuk membangun sarana dan penerapannya berupa tindakan untuk mencegah terjadinya sengketa pemilu. Terkait sarana yang dimaksud ada berbagai pilihan bias berasal dari luar sistem keadilan dalam Pilkada, dan bisa dari dalam sistem keadilan Pilkada.

Sarana yang berasal dari sistem keadilan pemilu antara lain:

1. Merancang serta menerapkan suatu kerangka konsitusi dan aturan hukum yang tepat sebagai landasan demokrasi, hak asasi manusia dan proses pemilu;
2. Pengaplikasian budaya politik dan memberikan pendidikan kewarganegaraan termasuk prinsip demokrasi serta nilai-nilai dan menjunjung tinggi aturan hukum dan hak asasi manusia;
3. Pengembangan peran masyarakat untuk meningkatkan kemampuan dan pengetahuan perundang-undangan dalam memantau semua proses tahapan pemilihan
4. Menetapkan penyelenggaraan pemilu yang professional dan independen tidak berpihak.⁸⁶

Selain dari penerapan tersebut, Topo Santoso berpendapat bahwa pencegahan sengketa pemilu memerlukan pencegahan dari dalam sistem keadilan pemilu antara lain:

- a. Merancang sistem badan peradilan pemilu yang berbasis demokrasi Pancasila yang tepat untuk sistem keadilan pemilu yang efektif dan efisien;
- b. Menetapkan penyelenggara badan peradilan pemilu yang professional, independen dan tidak berpihak;
- c. Kemampuan penyelenggara pemilu untuk membuat keputusan secara transparan;
- d. Dirancang suatu aturan tindakan pengamanan dalam hal menerima, menghitung dan merekapitulasi suara.⁸⁷

⁸⁵ Hardi Munte, *Model Penyelesaian Sengketa Administrasi Pilkada*, Penerbit Puspantara, 2017, hlm. 22

⁸⁶ www.researchgate.net doktrina journal of law, diakses pada tanggal 23 Februari 2022, pukul 15.30 WIB

Bagian penting dari sistem keadilan Pilkada yakni sistem rancang bangun peradilan dalam proses penyelesaian sengketa Pilkada merupakan sistem yang terbaik untuk menyelesaikan proses sengketa tersebut. Sistem penyelesaian sengketa pilkada merupakan inti dari suatu sistem keadilan pilkada yang memiliki fungsi sebagai korektif dan punitif. Korektif diperuntukan untuk menangani keberatan-keberatan pilkada yang tujuannya untuk pembatalan untuk mengetahui setiap penyimpangan tindakan pemilu, dan memberikan perlindungan hak-hak pemilu.

Sistem penyelesaian sengketa pilkada juga mencakup fungsi punitif yakni pemberian sanksi hukuman pada orang yang bertanggung jawab atas pelanggaran pilkada dan kejahatan pilkada.

Pasal 157 Ayat (8) UU Nomor 8 Tahun 2015 menentukan bahwa tenggang waktu penyelesaian perkara perselisihan hasil pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang dilaksanakan secara serentak ditangani oleh Mahkamah Konstitusi selama 45 (empat puluh lima) hari, kemudian mengacu pada ketentuan umum Pasal 1 angka 28 hari sebagaimana dimaksud merupakan hari kalender. Ketentuan tersebut berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 105/PUU-XIII/2015 dianggap bertentangan dengan konstitusi, dikarenakan mahkamah sebagai lembaga yang diberikan amanah oleh Undang-Undang untuk mengadili perkara perselisihan hasil pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota perlu untuk mempertimbangkan antara jumlah hakim serta perangkat peradilan dengan banyaknya perkara yang

⁸⁷ Topo Santoso, Makalah Berjudul “Perselisihan Hasil Pemilukada” disampaikan pada Acara Diskusi terbatas di Mahkamah Konstitusi pada tanggal 20 Maret 2011 di Jakarta.

memerlukan kecermatan dan ketelitian agar penanganannya dapat berjalan dengan baik sesuai dengan asas peradilan, yaitu sederhana, cepat dan biaya ringan juga agar tidak terlanggarnya hak konstitusional warga negara, waktu 45 (empat puluh) hari kalender tidaklah cukup untuk menangani perselisihan hasil pemilihan tersebut, oleh karena itu 45 (empat puluh) hari dalam Pasal 157 Ayat (8) harus dimaknai 45 (empat puluh) hari kerja, karena perbedaan penghitungannya akan memberikan jangka waktu yang lebih lama dibandingkan hari kalender.

Menurut ketentuan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi Pasal 1 angka 3 bahwa salah satu permohonan yang dapat diajukan secara tertulis kepada Mahkamah Konstitusi adalah mengenai perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Lebih lanjut dalam Pasal 10 menjelaskan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final terhadap salah satunya adalah perselisihan terhadap hasil pemilihan umum. Kemudian dalam Pasal 74 dijelaskan lebih lanjut mengenai siapa yang menjadi pemohon dalam hal sebagaimana dimaksud dalam pasal 10. Pemohon adalah: (1) perorangan warga negara Indonesia calon anggota Dewan Perwakilan Daerah peserta pemilihan umum; (2) pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden peserta pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden; dan (3) partai politik peserta pemilihan umum. Didalamnya sama sekali tidak memuat ketentuan terkait dengan penyelesaian sengketa pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Maka untuk menyelesaikan persoalan yang timbul nantinya dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah perlu dibentuk peradilan yang khusus untuk menangani sengketa pemilihan atau memberdayakan lembaga peradilan yang

sudah ada.

2.4 Elektoral Justice Sistem (EJS) dan Peradilan sengketa pemilihan kepala daerah di MK

2.4.1 EJS dalam Pemilihan Kepala Daerah

Penilaian dan pengelompokan jenis sengketa dan lembaga penyelesaian sengketa dalam setiap tahapan Pilkada di samping mengonfirmasi bahwa penyelesaian sengketa Pilkada berjalan tidak harmonis dan menimbulkan ketidakpastian hukum yang berakibat pada tersandernya setiap tahapan penyelenggaraan Pilkada. Penyelesaian sengketa Pilkada juga menimbulkan ketidakpastian bagi pasangan calon yang ikut dalam kontestasi Pilkada sehingga sulit mewujudkan Pilkada yang berkeadilan. Selain itu, penyelesaian sengketa Pilkada di Mahkamah Konstitusi yang berkedudukan di Jakarta menyebabkan para pihak yang berperkara harus mengerahkan sumber daya yang besar sehingga bertentangan dengan asas peradilan yang cepat, murah, dan berbiaya ringan.

Karena itu, dibutuhkan aturan main yang baru dalam penyelesaian sengketa Pilkada melalui peradilan khusus yang menjamin harmonisnya mekanisme penyelesaian sengketa Pilkada di Indonesia. Menurut Hamdan Zoelva, konsep peradilan khusus (Pengadilan khusus) dalam setiap hukum nasional Indonesia bukanlah instrumen peradilan yang baru. Berdasarkan catatan sejarah, pernah dibentuk atau diakui beberapa pengadilan khusus yang memeriksa dan memutus

perkara atau subjek tertentu, misalnya pada awal kemerdekaan dikenal pengadilan Swapraja dan Pengadilan Adat.⁸⁸

Temuan penelitian mengenai pembentukan peradilan khusus Pilkada secara teoritis sesuai dengan teori kekuasaan kehakiman. Dalam hal ini terdapat beberapa argumentasi yang dapat dikemukakan. *Pertama*, Indonesia adalah Negara Hukum, dimana kekuasaan kehakiman merupakan salah satu instrument penting dalam suatu Negara hukum. Kekuasaan kehakimna menjalankan peradilan atas wewenang konstitusi, berkerja independen, merdeka, terpisah dari pengaruh cabang-cabang kekuasaan negara lainnya. Kekuasaan kehakiman yang merdeka dan terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah merupakan upaya untuk menjamin dan melindungi kebebasan rakyat dari kemungkinan tindakan sewenang-wenang dari pemerintah. Sistem penyelesaian sengketa pemilu yang paling umum diterapkan adalah sistem yang mempercayakan upaya penyelesaian akhir sengketa pemilu kepada peradilan umum yang merupakan bagian dari cabangkekuasaan kehakiman. Upaya ini kerap juga melibatkan Mahkamah Agung, baik melalui kewenangan langsungnya untuk mengeluarkan putusan maupun melalui banding.⁸⁹

Kekuasaan kehakiman dijalankan oleh badan peradilan yang di dalamnya terdapat hakim, yang dalam menjalankan tugas dan fungsinya wajib menjaga kemandirian peradilan. Hakim dalam memutus suatu perkara, termasuk perkara Pilkada, memiliki independensi personal, yaitu independensi seorang hakim terhadap

⁸⁸ Hamdan Zoelva, *Aspek Konstitusionalitas Pengadilan Khusus di Indonesia*, Dalam Hermansah, dkk (Ed), Putih Hitam Pengadilan Khusus, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial, 2013), hlm 171

⁸⁹ Internatonal institute for democracy and electoral Asistance, Keadilan Pemilu: *Ringkasan Buku Acuan International IDEA*, Jakarta: Percetakan: Indonesia, 1010, hlm. 15

pengaruh sesama hakim atau koleganya; dan independensi substantif, yaitu independensi hakim terhadap kekuasaan manapun, baik ketika memutuskan suatu perkara maupun ketika menjalankan tugas dan kedudukannya sebagai hakim.⁹⁰ Dengan demikian putusan terhadap perkara Pilkada oleh hakim diharapkan bebas dari pengaruh kekuasaan, pengaruh public, dan pengaruh para pihak yang berperkara,⁹¹ sehingga benar-benar merupakan keputusan yang memenuhi rasa keadilan. Penyelesaian sengketa Pilkada antar para pihak oleh Pengadilan khusus Pilkada diwujudkan dalam bentuk putusan yang terpenuhinya rasa keadilan hukum masyarakat, sehingga secara hukum berakhirnya sengketa yang diterima para pihak.

Secara filosofi harus dipahami bahwa putusan hakim atau majelis hakim yang pada awalnya merupakan putusan yang bersifat individual atau majelis, namun pada saat palu hakim diketukan sebagai tanda putusan, maka pada saat itu putusan hakim harus dipandang sebagai putusan pengadilan yang bersifat kelembagaan, karena setelah putusan hakim atau putusan majelis hakim tersebut diucapkan dalam persidangan yang terbuka untuk umum, maka putusan yang demikian telah menjelma menjadi putusan lembaga pengadilan dan telah menjadi milik publik.⁹²

Teori Kekuasaan Kehakiman, dimana kekuasaan kehakiman dijalankan oleh lembaga peradilan yang bersifat merdeka. Independensinya dijamin konstitusi, terlepas dari pengaruh cabang-cabang kekuasaan Negara lainnya. Kekuasaan

⁹⁰ Firman Floranta Adonara, *Prinsip Kebebasan Hakim dalam memutus perkara sebagai amanat konstitusi*, *Jurnal Konstitusi*, Volume 12, Nomor 2, Juni 2015 (Jember, Fakultas Hukum Universitas Jember), hlm 225

⁹¹ Bagir Manan, *Sistem Peradilan Berwibawa (Suatu Pencarian)*, Jakarta: FH-UI Pres, 2004, hlm 20-21.

⁹² Firman Floranta Adonara, *op cit*, hlm 222

kehakiman merupakan salah satu kekuasaan Negara dalam bidang penegakan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila yang bebas/merdeka dari campur tangan dari pihak *extra judicial*, dan memiliki kesederajatan dengan lembaga tinggi Negara lainnya sebagaimana diatur dalam konstitusi. Kekuasaan kehakiman yang merdeka ini merupakan suatu kemandirian atau kemerdekaan yang dimiliki oleh lembaga peradilan demi terciptanya suatu putusan yang bersifat obyektif dan imparsial.⁹³

kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang bersifat dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, dan lingkungan peradilan tata usaha Negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Karena itu, maka semua badan peradilan yang ada yang dibentuk harus merupakan bagian dari salah satu lingkungan badan Peradilan dibawah Mahkamah Agung, baik sebagai bagian peradilan umum, peradilan agama, militerataupun tata usaha negara. Sedangkan pembentukan badan peradilan selain peradilan umum, tata usaha negara, militer dan agama dilaksanakan melalui undang-undang organik terkait.

Sistem Peradilan Pemilu dan Pilkada yang dimaksud yaitu, pertama Kelembagaan Bawaslu mempunyai Biro khusus Peradilan Pemilu dengan SDM yang mempunyai latar belakang hukum, dan mempunyai pengalaman dibidang kepemiluan baik langsung maupun tidak langsung sekurang-kurangnya minimal. 2 (dua) Tahun atau Lebih. Kedua dibentuk suatu Peradilan Khusus Pemilu yang terpisah dari Lembaga Bawaslu yang Independen, yang mana pelaksanaan dan

⁹³ Firman Floranta Adonara, *op cit*, hlm 230

Kewenangan terpisah dari Pengawas Pemilu sehingga lebih terfokus dalam menyelesaikan sengketa Pemilu dan Pilkada saja.

Ini tentu membutuhkan sistem penyelesaian sengketa yang lebih terarah dan terukur dan melibatkan Sumber Daya Manusia yang mempunyai keahlian dan latar belakang khusus pula. Dengan demikian, penyelesaian sengketa proses pemilu dan Pilkada bisa lebih komprehensif dan berkepastian hukum karena dilaksanakan oleh lembaga yang berwibawa dan sumber daya manusia yang profesional dan berkompeten.

Pemilihan yang demokratik itu ditandai dengan setidaknya oleh tiga hal yaitu, hak-hak yang berkaitan dengan Pemilu (*Electoral Rights Principles*), Keadilan Pemilu (*Electoral Justice*) dan Integritas Penyelenggara Pemilu (*Electoral Integrity*). Dari segi regulasi, pelaksanaan Pilkada langsung telah mengadopsi prinsip-prinsip penyelenggaraan Pemilu yang menjamin hak-hak pemilih. Meskipun di sana-sini terus terjadi perubahan atas regulasi yang berkaitan dengan pemenuhan hak-hak pemilih tersebut, namun secara prinsip, perubahan itu menuju ke arah penyempurnaan yang positif.

Selanjutnya pra syarat *Electoral Justice*. Adanya Badan Pengawas Pilkada yang definitif hingga tingkat kabupaten/kota yang juga menjadi pengawas dalam perhelatan Pilkada menjadi pertanda bahwa pembuat regulasi menginginkan adanya pengawasan yang ketat terhadap penyelenggaraan Pilkada.

Keadilan pemilu (*Electoral Justice*) diperlukan untuk memastikan bahwa setiap tindakan, prosedur, dan keputusan terkait proses pemilu adalah taat asas (hukum),

dan bahwa pemenuhan hak pemilihan umum dilindungi dan ditegakan, sehingga memberi orang-orang yang percaya bahwa hak pemilu mereka telah dilanggar, kemampuan untuk membuat keluhan, memberikan keterangan dan menerima putusan.⁹⁴ Definisi ini mengandung tiga konsep penting dalam pengertian keadilan pemilu. Pertama, kepatuhan kepada hukum, bahwa tindakan, prosedur dan keputusan penyelenggara pemilu diharuskan tunduk pada asas hukum. Kedua, keadilan pemilu juga bermakna sebagai perlindungan terhadap pemenuhan hak-hak kepemiluan. Ketiga, keadilan pemilu juga mengandung pengertian adanya jaminan pemulihan terhadap hak-hak kepemiluan yang dilanggar dalam proses, tindakan, dan keputusan terkait proses pemilu.⁹⁵

Sistem Keadilan Pemilu adalah sekelompok tindakan atau mekanisme yang ada dalam sebuah negara untuk memastikan dan memverifikasi bahwa tindakan, cara, dan keputusan terkait pemilu menaati kerangka kerja hukumnya, dan untuk melindungi dan mengembalikan pemenuhan hak pemilu. Sistem Keadilan Pemilu (*Electoral Justice System*) adalah instrumen inti dari kedaulatan hukum dan jaminan tertinggi ketaatan prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemilu yang bebas, adil, dan jujur. Komponen yang membentuk sistem keadilan pemilu adalah meliputi sistem pencegahan, sistem penyelesaian sengketa, dan sistem penyelesaian sengketa alternatif.⁹⁶

Keadilan Pemilu (*Electoral justice*) memainkan peran penting dalam memastikan

⁹⁴ Jesus Orozco Henriquez, 2010, *Electoral Justice: The International IDEA Handbook*, Stockholm, Sweden: Bulis Graphics, 2010), hlm.14.

⁹⁵ Bambang Eka Cahya Widodo, *Penyelesaian Sengketa Pilkada Serentak 2015 Dalam Perspektif Electoral Justice System*, The Politics: Jurnal Magister Ilmu Politik Universitas Hasanuddin, Vol.2, No.1, Jan 2016, hlm,13.

⁹⁶ Bambang Eka Cahya Widodo, *Ibid.*

stabilitas sistem politik dan kepatuhan terhadap kerangka hukum, dan juga memberikan kontribusi untuk konsolidasi pemerintahan yang demokratis. *Electoral Justice* mencakup cara dan mekanisme yang tersedia disuatu negara tertentu, komunitas lokal atau di tingkat regional dan internasional untuk menjamin bahwa setiap tindakan, prosedur, dan keputusan terkait dengan proses pemilu sesuai dengan kerangka hukum, melindungi atau memulihkan hak pilih, dan memungkinkan warga yang menyakini bahwa hak pilih mereka telah dilanggar untuk mengajukan pengaduan, mengikuti persidangan, dan mendapatkan putusan. Sengketa pemilu dimaknai sebagai komplain, protes, dan klaim, serta pembatalan, kontestasi terkait proses kepemiluan. Dalam penyelenggaraan pemilu termasuk pilkada serentak 2015 sengketa adalah hal yang niscaya terjadi. Dalam perspektif *Electoral justice system*, penyelesaian sengketa yang baik harus memenuhi unsur-unsur adanya hak untuk mendapatkan penyelesaian sengketa pemilu; adanya perangkat standar dan prosedur pemilu yang jelas terdefiniskan; adanya badan pemutus perkara yang memiliki pengetahuan dan tidak berpihak; adanya sistem peradilan yang memperlancar tercapainya keputusan; adanya pengaturan yang jelas tentang beban pembuktian dan standar pengajuan bukti yang ditetapkan dengan jelas; adanya sistem penyelesaian yang efektif dan bermakna dan adanya pendidikan pemangku kepentingan yang efektif.

Keadilan pemilu (*electoral justice*) diperlukan untuk memastikan bahwa setiap tindakan, prosedur. Dan keputusan terkait proses pemilu adalah taat asas (hukum), dan bahwa pemenuhan hak pemilihan umum dilindungi dan ditegakkan, sehingga memberi orang-orang: yang percaya bahwa hak pemilu mereka telah dilanggar: kemampuan untuk membuat keluhan, memberikan keterangan, dan menerima

putusan.⁹⁷ Definsi ini mengandung tiga konsep penting dalam pengertian keadilan pemilu.

Keadilan pemilu (*Electoral justice*) mengandung pengertian memastikan bahwa setiap tindakan, prosedur, dan keputusan terkait proses pemilu adalah taat asas (hukum), dan bahwa pemenuhan hak pemilihan umum dilindungi dan ditegakkan, sehingga memberi orang-orang; yang percaya bahwa hak pemilu mereka telah dilanggar; kemampuan untuk membuat keluhan, memberikan keterangan, dan menerima putusan. (Henriquez, 2010) Definisi ini mengandung tiga konsep penting dalam pengertian keadilan pemilu, pertama, kepatuhan pada hukum, bahwa tindakan, prosedur dan keputusan penyelenggara pemilu diharuskan tunduk pada asas hukum. Kedua, keadilan pemilu juga bermakna sebagai perlindungan terhadap pemenuhan hak-hak kepemiluan. Ketiga, keadilan pemilu juga mengandung pengertian adanya jaminan pemulihan terhadap hak-hak kepemiluan yang dilanggar dalam proses, tindakan, dan keputusan terkait proses pemilu.

Sistem Keadilan Pemilu adalah sekelompok tindakan atau mekanisme yang ada dalam sebuah negara untuk memastikan dan memverifikasi bahwa tindakan, tata cara, dan keputusan terkait pemilu menaati kerangka kerja hukumnya, dan untuk melindungi dan mengembalikan pemenuhan hak pemilu. Sistem Keadilan Pemilu (*Electoral Justice System*) adalah instrumen inti dari kedaulatan hukum dan jaminan tertinggi ketaatan prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemilu yang bebas, adil, dan jujur.

⁹⁷ Jesus Orozco Henriquez, 2010, *Electoral Justice: The International IDEA Handbook*, Stockholm, Sweden: Bulls Grphics. 2010, hlm 1

2.5 Asas dan Prinsip Peradilan MK

2.5.1 Kedudukan dan Kewenangan Mahkamah Konstitusi

Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 menyebutkan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Kekuasaan kehakiman diselenggarakan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 24 ayat (2) UUD 1945. Dengan demikian kedudukan Mahkamah Konstitusi adalah sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman disamping Mahkamah Agung. Mahkamah Konstitusi adalah lembaga peradilan yang dibentuk untuk menegakkan hukum dan keadilan dalam lingkup wewenang yang dimiliki.

Fungsi Mahkamah Konstitusi dijalankan melalui wewenang yang dimiliki yaitu memeriksa, megadili, dan memutus perkara tertentu berdasarkan pertimbangan konstitusional. Dengan sendirinya setiap putusan Mahkamah Konstitusi merupakan penafsiran terhadap konstitusi. Berdasarkan latar belakang ini setidaknya terdapat lima fungsi yang melekat pada keberadaan Mahkamah Konstitusi dan dilaksanakan melalui kewenangannya yaitu sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of the constitutio*), penafsir final konstitusi (*the final interpreter of the constitution*), pelindung hak asasi manusia (*the protector of human right*), pelindung hak konstitusional warga negara (*the protector of the citizen's constitutional right*), dan pelindung demokrasi (*the protector of democracy*).⁹⁸

⁹⁸ Ayu Desiana. 2014. Majalah Hukum Forum Akademika Volume 25 Nomor 1 : Analisis Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Mengeluarkan Putusan Yang Bersifat Ultra Petita Berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003. hlm. 50.

Berdasarkan Pasal 24C Ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Mahkamah Konstitusi berwenang untuk :

- 1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus sengketa tentang hasil Pemilu.
- 2) Mahkamah Konstitusi wajib memberi putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.

Kemudian dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, diatur secara khusus wewenang dari Mahkamah Konstitusi sebagai berikut :

- 1) Menguji Undang-Undang terhadap UUD NRI 1945.
- 2) Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI 1945.
- 3) Memutus pembubaran partai politik.
- 4) Memutus sengketa tentang hasil Pemilu.
- 5) Mahkamah Konstitusi wajib memberi putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI 1945.

Jika dilihat dari ketentuan Pasal diatas maka kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi tidak jauh berbeda dengan kewenangan yang telah diperintahkan dalam UUD NRI 1945, namun dalam ketentuan Pasal diatas kewajiban Mahkamah Konstitusi dijelaskan secara lebih rinci, dimana Mahkamah Konstitusi berkewajiban untuk memberi putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan,

tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI 1945.

2.5.2 Jenis Putusan Mahkamah Konstitusi

Putusan dalam peradilan merupakan perbuatan hakim sebagai pejabat negara berwenang yang diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum dan dibuat secara tertulis untuk mengakhiri sengketa yang dihadapkan para pihak kepadanya.⁹⁹ Sebagai perbuatan hukum yang akan menyelesaikan sengketa yang dihadapkan kepadanya, maka putusan hakim merupakan tindakan negara dimana kewenangannya dilimpahkan kepada hakim baik berdasarkan UUD 1945 maupun undang-undang.

Pernyataan sikap atau perbuatan pejabat berwenang yang menyelesaikan sengketa dapat dibedakan menjadi putusan akhir dan putusan sela.¹⁰⁰ Putusan akhir adalah satu sikap dan pernyataan pendapat yang benar-benar telah mengakhiri suatu sengketa. Dalam persidangan dan hukum acara Mahkamah Konstitusi, ini diartikan bahwa putusan tersebut telah final dan mengikat (*final and binding*). Pengertian sifat final putusan Mahkamah Konstitusi ini adalah tidak dapat dilakukan upaya hukum atau perlawanan hukum. Sifat final (*legaly binding*) dalam putusan Mahkamah Konstitusi dimaksudkan bahwa putusan Mahkamah Konstitusi mengikat sebagai norma hukum sejak diucapkan dalam persidangan. Final berarti bahwa putusan Mahkamah Konstitusi secara langsung memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dan tidak ada upaya hukum yang dapat

⁹⁹ M.P. Stein dalam Maruarar Siahaan. 2012. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*. Jakarta. Sinar Grafika. Hlm. 201.

¹⁰⁰ Maruarar Siahaan. 2012. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*. Jakarta. Sinar Grafika. Hlm. 202

ditempuh. Putusan final ini langsung berlaku mengikat, yang juga dapat diartikan bahwa semua pihak, baik itu orang, badan publik atau lembaga negara wajib mematuhi dan melaksanakan putusan yang telah dijatuhkan.

Putusan sela adalah satu putusan yang belum mengakhiri sengketa. Di Mahkamah Konstitusi dikenal *beschikking* yang disebut dengan ketetapan. Secara umum putusan sela tidak dikenal dalam hukum acara Mahkamah Konstitusi kecuali secara khusus disebut dalam penanganan perkara sengketa kewenangan antara lembaga negara yang memperoleh kewenangan dari UUD 1945. Pasal 63 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi menyebutkan :

“Mahkamah Konstitusi dapat mengeluarkan penetapan yang memerintahkan pada pemohon dan/atau termohon untuk menghentikan sementara pelaksanaan kewenangan yang dipersengketakan sampai ada putusan Mahkamah Konstitusi”.

Pasal tersebut menyebut bahwa tindakan hakim untuk “menghentikan sementara” pelaksanaan kewenangan yang dipersengketakan sama dengan putusan hakim, sebenarnya merujuk pada tindakan sementara yang dilakukan sebelum adanya pendapat akhir yang mengakhiri sengketa. Meskipun dalam Pasal 63 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi disebut bahwa yang dikeluarkan Mahkamah Konstitusi berupa penetapan, maka putusan tersebut merupakan putusan sela, yang dikeluarkan sebelum putusan akhir yang memutus sengketa pokok (*bodem gaschill*).

Perkara permohonan pengujian undang-undang sama sekali tidak mengatur hal ini. Dalam beberapa perkara, pemohon justru telah memohon agar dikeluarkan

putusan sela. Untuk menunda berlakunya satu undang-undang tertentu karena adanya urgensi akan kepastian hukum. Mahkamah Konstitusi selalu menolak permohonan demikian dengan mendasarkan pada Pasal 58 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa :

“Undang-Undang yang diuji oleh Mahkamah Konstitusi tetap berlaku, sebelum ada putusan yang menyatakan bahwa undang-undang tersebut bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945”

Pasal tersebut menurut Mahkamah Konstitusi jelas melarang putusan provisi dalam permohonan pengujian undang-undang karena jika benar bertentangan dengan UUD 1945, undang-undang tersebut baru dapat dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sejak putusan Mahkamah Kontitusi, dan tidak dapat dilakukan sebelum adanya putusan akhir dimaksud.

Selain kedua jenis putusan di atas, putusan Mahkamah Konstitusi dapat dibedakan berdasarkan jenis amar putusannya, antara lain putusan yang bersifat *declaratoir*, *constitutief*, dan *condemnatoir*.¹⁰¹ Putusan *declaratoir* adalah putusan dimana hakim menyatakan apa yang menjadi hukum. Putusan hakim yang menyatakan permohonan atau gugatan ditolak merupakan satu putusan yang bersifat *declaratoir*. Hakim dalam hal ini menyatakan tuntutan atau permohonan tidak mempunyai dasar hukum berdasarkan fakta-fakta yang ada.

Dalam putusan Mahkamah Konstitusi tentang pengujian undang-undang, sifat *declaratoir* ini sangat jelas dalam amarnya. Pasal 56 ayat (3) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi dikatakan sebagai berikut :

¹⁰¹ *Ibid.*, hlm. 205.

“Dalam hal permohonan dikabulkan sebagaimana dimaksud ayat (2), Mahkamah Konstitusi menyatakan dengan tegas materi muatan ayat, pasal, dan atau bagian dari undang-undang yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945”

Hakim akan menyatakan dengan tegas dalam amar putusannya bahwa materi muatan, ayat, pasal dan/atau bagian dari undang-undang tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Sifat putusan tersebut hanyalah *declaratoir* dan tidak mengandung unsur penghukuman atau amar yang bersifat *condemnatoir*. Akan tetapi, setiap putusan yang berifat *declaratoir* khususnya yang menyatakan bagian undang-undang, ayat dan/atau pasal bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat juga sekaligus merupakan putusan yang bersifat *constitutief*.

Putusan *constitutief* adalah putusan yang meniadakan satu keadaan hukum atau menciptakan satu keadaan hukum yang baru. Menyatakan satu undang-undang tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat karena bertentangan dengan UUD 1945 adalah meniadakan keadaan hukum yang timbul karena undang-undang yang dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Dengan sendirinya, putusan itu menciptakan satu keadaan hukum baru.

Satu putusan dikatakan *condemnatoir* jika putusan tersebut berisi penghukuman terhadap tergugat atau termohon untuk melakukan satu prestasi. Hal itu timbul karena adanya perikatan yang didasarkan pada perjanjian atau undang-undang, misalnya untuk membayar sejumlah uang atau melakukan atau tidak melakukan satu perbuatan tertentu. Akibat dari satu putusan *condemnatoir* ialah diberikannya

hak kepada penggugat/pemohon untuk meminta tindakan eksekutorial terhadap tergugat/termohon.

2.5.3 Landasan Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi

Putusan Mahkamah Konstitusi merupakan refleksi pernyataan hakim sebagai pejabat negara yang diberi wewenang oleh UUD 1945 atau undang-undang untuk memutuskan sengketa yang diajukan oleh para pemohon yang merasakan hak-hak konstitusionalnya dirugikan akibat berlakunya suatu undang-undang. Jika pada akhirnya Mahkamah Konstitusi memberikan putusannya berkenaan dengan pengujian undang-undang, landasan putusannya harus merujuk pada ketentuan Pasal 45 UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Pasal 45 UU Mahkamah Konstitusi berbunyi :

- 1) Mahkamah Konstitusi memutus perkara berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sesuai dengan alat bukti dan keyakinan hakim.
- 2) Putusan Mahkamah Konstitusi yang mengabulkan permohonan harus didasarkan pada sekurang-kurangnya 2 (dua) alat bukti.
- 3) Putusan Mahkamah Konstitusi wajib memuat fakta yang terungkap dalam persidangan dan pertimbangan hukum yang menjadi dasar putusan.
- 4) Putusan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diambil secara musyawarah untuk mufakat dalam sidang pleno hakim konstitusi yang dipimpin oleh ketua sidang.
- 5) Dalam sidang permusyawaratan, setiap hakim konstitusi wajib menyampaikan pertimbangan atau pendapat tertulis terhadap permohonan.
- 6) Dalam hal musyawarah sidang pleno hakim konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) tidak dapat menghasilkan putusan, musyawarah ditunda sampai musyawarah sidang pleno hakim konstitusi berikutnya.
- 7) Dalam hal musyawarah sidang pleno setelah diusahakan dengan sungguh-sungguh tidak dapat dicapai mufakat bulat, putusan diambil dengan suara terbanyak.
- 8) Dalam hal musyawarah sidang pleno hakim konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (7) tidak dapat diambil dengan suara terbanyak, suara terakhir ketua sidang pleno hakim konstitusi menentukan.
- 9) Putusan Mahkamah Konstitusi dapat dijatuhkan pada hari itu juga atau ditunda pada hari lain yang harus diberitahukan kepada para pihak.

- 10) Dalam hal putusan tidak tercapai mufakat bulat sebagaimana dimaksud pada ayat (7) dan ayat (8), pendapat anggota Majelis Hakim yang berbeda dimuat dalam putusan.

Ketentuan dalam Pasal 45 UU Mahkamah Konstitusi merupakan hal fundamental yang dipandang sebagai instrumen penuntun bagi hakim konstitusi yang akan memberikan putusan untuk mengakhiri suatu sengketa.¹⁰²

Landasan hukum pengambilan keputusan terhadap pengajuan undang-undang secara teknis yuridis telah diatur. Aspek filosofisnya pun dapat dipahami oleh para hakim konstitusi, bahwa hak-hak konstitusional pemohon yang merasa dirugikan dapat terpulihkan jika para hakim tidak memiliki persepsi dengan pemohon dalam merujuk sumber-sumber hukum yang menjadi dasar putusannya.

2.5.4 Kekuatan Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi

Putusan Mahkamah Konstitusi sejak selesai diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum secara yuridis mempunyai kekuatan mengikat, kekuatan pembuktian dan kekuatan eksekutorial. Ketiga kekuatan putusan ini sudah lama dikenal dalam Hukum Acara Perdata pada umumnya demikian, kekuatan-kekuatan putusan ini pun diterapkan dalam Hukum Acara Mahkamah Konstitusi untuk menguji undang-undang yang dimohonkan.¹⁰³ Berikut adalah uraian mengenai ketiga kekuatan putusan tersebut :

a) Kekuatan Mengikat

Pasal 10 ayat (1) huruf a UU Nomor 24 Tahun 2003 menyatakan “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang

¹⁰² Iriyanto A. Baso Ence. 2008. *Negara Hukum dan Hak Uji Konstitusionalitas Mahkamah Konstitusi (Telaah Terhadap Kewenangan Mahkamah Konstitusi)*. Bandung. Alumni. hlm. 195.

¹⁰³ *Ibid.*, hlm. 196

putusannya bersifat final untuk menguji UU terhadap UUD 1945". Putusan Mahkamah Konstitusi ini dinyatakan pula dalam Pasal 47 yang menyebutkan :

“Bahwa putusan Mahkamah Konstitusi memperoleh kekuatan hukum tetap sejak selesai diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum”.

Berdasarkan ketentuan UU tentang Mahkamah Konstitusi tersebut, berarti tidak ada upaya hukum yang dapat ditempuh atau dimanfaatkan oleh para pemohon untuk merespon putusan Mahkamah Konstitusi, jika putusan itu tidak sesuai dengan permohonannya. Secara teknis yuridis, para pemohon atau pihak-pihak dalam perkara permohonan pengujian undang-undang terikat dengan Putusan Mahkamah Konstitusi.

Putusan sebagai perbuatan hukum pejabat negara menyebabkan pihak-pihak dalam perkara terikat pada putusan dimaksud yang telah menetapkan apa yang menjadi hukum, baik dengan mengubah keadaan hukum yang lama maupun sekaligus juga menciptakan keadaan hukum yang baru. Pihak-pihak terikat pada putusan tersebut, dapat diartikan pula bahwa akan mematuhi perubahan keadaan hukum yang diciptakan melalui putusan tersebut dan melaksanakannya.¹⁰⁴

Kekuatan mengikat putusan Mahkamah Konstitusi secara teoritis berbeda dengan putusan pengadilan biasa. Putusan pengadilan biasa hanya mengikat pihak-pihak berperkara sesuai dengan permohonan yang diajukan. Sebaliknya, putusan Mahkamah Kostitusi selain mengikat para pemohon, pemerintah dan

¹⁰⁴ Maruarar Siahaan. *Op.Cit.* hlm. 214.

DPR, juga semua orang, lembaga-lembaga negara dan badan hukum dalam wilayah hukum Indonesia.

b) Kekuatan Pembuktian

Ketentuan Pasal 60 UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menyatakan “Materi muatan, ayat, pasal, dan/atau bagian dalam undang-undang yang telah diuji, tidak dapat dimohonkan pengujian kembali”. Hal ini berarti putusan Mahkamah Konstitusi terhadap undang-undang yang pernah dimohonkan untuk diuji dapat digunakan sebagai bukti, karena sesuai dengan ketentuan pasal tersebut, Mahkamah Konstitusi secara yuridis dilarang untuk memutus perkara permohonan yang sebelumnya telah diputus.

Putusan Mahkamah Konstitusi yang telah berkekuatan hukum tetap dapat digunakan sebagai alat bukti dengan kekuatan pasti secara positif, bahwa apa yang diputus oleh hakim dianggap telah benar. Pembuktian sebaliknya tidak diperkenankan.¹⁰⁵ Bahwa apa yang telah diputus oleh hakim harus dianggap benar (*resjudicata pro veritate habetur*) adalah prinsip fundamental dalam putusan Mahkamah Konstitusi menguji undang-undang.

c) Kekutan Eksekutorial

Suatu putusan yang hanya memiliki kekuatan hukum mengikat belum cukup dan tidak berarti apa-apa bila putusan tersebut tidak dapat direalisasikan atau dieksekusi. Jadi, putusan yang memiliki kekuatan esekutorial adalah putusan yang menetapkan secara tegas hak dan hukumnya untuk kemudian direalisasikan melalui eksekusi oleh alat negara.¹⁰⁶ Kekuatan eksekutorial ini sudah lazim dalam praktik pengadilan biasa di tanah air.

¹⁰⁵ *Ibid.* hlm. 215.

¹⁰⁶ M.Nasir. 2003. *Hukum Acara Perdata*. Jakarta. Djambatan. hlm. 194.

Sebaliknya, kekuatan eksekutorial putusan Mahkamah Konstitusi dianggap telah terwujud dalam bentuk pengumuman yang termuat dalam berita negara dalam jangka waktu paling lambat 30 hari sejak putusan itu diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum.¹⁰⁷ Tidak dibutuhkan adanya aparat khusus yang melaksanakan (mengeksekusi) putusan, karena sifat putusannya adalah *declaratoir*.¹⁰⁸

Merujuk Pasal 47 dan Pasal 57 ayat (3) UU Mahkamah Konstitusi, dapat digarisbawahi bahwa putusan Mahkamah Konstitusi memperoleh kekuatan hukum tetap sejak selesai diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum, sedangkan kekuatan eksekutorialnya sejak dimuat dalam Berita Negara Republik Indonesia.

2.5.5 Akibat Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi

Putusan Mahkamah Konstitusi dalam pengujian undang-undang secara teknis yuridis bersifat *declaratoir-constitutif*. Artinya putusan Mahkamah Konstitusi selain menyatakan atau menerangkan sesuatu yang menjadi hukum, sekaligus meniadakan atau menciptakan suatu keadaan hukum baru. Putusan Mahkamah Konstitusi dalam pengujian undang-undang, meski membawa akibat hukum tertentu, tetapi ketentuan Pasal 58 UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menyatakan :

“Undang-Undang yang diuji oleh Mahkamah Konstitusi tetap berlaku sebelum ada putusan yang menyatakan bahwa undang-undang tersebut bertentangan dengan UUD 1945”

¹⁰⁷ Pasal 57 ayat (3) UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

¹⁰⁸ Maruarar Siahaan. *Op. Cit.* hlm. 213.

Jika pemerintah atau lembaga negara tidak mematuhi putusan Mahkamah Konstitusi, tetapi tetap memberlakukan undang-undang yang telah dinyatakan Mahkamah Konstitusi tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, hal itu merupakan perbuatan melawan hukum yang pengawasannya ada dalam mekanisme hukum tata negara.¹⁰⁹

¹⁰⁹ *Ibid*

BAB III

PENYELESAIAN SENGKETA HASIL PEMILIHAN KEPALA DAERAH

3.1 Problematika Penyelesaian Sengketa Lembaga Negara Oleh Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu)

Badan Pengawas Pemilihan Umum yang kemudian disingkat Bawaslu. Bawaslu merupakan Lembaga penyelenggara Pemilu dimana memiliki peran dalam perihal pengawasan pada penyelenggaraan Pemilu di Indonesia. Bawaslu menjadi lembaga yang memiliki posisi strategis dalam aspek penyelenggaraan Pemilu.

Hal ini dikarenakan Bawaslu memiliki kedudukan sebagai lembaga pengawas penyelenggaraan Pemilu. Dalam segi kelembagaannya, Bawaslu memiliki karakteristik yang unik dimana bisa menunjukkan bahwa Bawaslu berbeda dengan kebanyakan lembaga pemerintah lainnya, yaitu eksistensi lembaga dan fungsi lembaga. Pertama, dari segi eksistensi lembaga memiliki artinya bahwa Bawaslu merupakan satu-satunya lembaga negara di dunia yang memiliki tugas dalam melaksanakan pengawasan pada penyelenggaraan Pemilihan Umum.

Kedua, dari segi fungsi kelembagaan Bawaslu memiliki keunikan tersendiri yaitu harus menjalankan tiga fungsi yang umumnya dilakukan oleh lembaga lain secara terpisah. Fungsi-fungsi yang harus dijalankan tersebut meliputi: (1) fungsi legislasi, dimana Bawaslu harus mampu menyusun dan memproduksi suatu peraturan yang akan diberlakukan baik secara internal maupun eksternal kelembagannya; (2) fungsi eksekutif, dimana Bawaslu harus menjalankan praktik pengawasan dalam baik dalam bentuk pencegahan maupun penindaklanjutan; dan (3) fungsi yudikatif, dimana Bawaslu memiliki kewenangan untuk melakukan tindakan yang mendekati dalam aspek yudikatif, seperti penyelesaian sengketa.

Penyelesaian sengketa pemilihan kepala daerah di selesaikan melalui musyawarah berdasarkan prinsip cepat dan tanpa biaya, Pasal 73 Undang Undang No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilu, tugas Bawaslu yaitu mengawasi penyelenggaraan pemilu dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran untuk terwujudnya pemilu demokratis.

Penyelesaian pelanggaran Administrasi pemilihan yang dimaksud yaitu pelanggaran yang terjadi secara sistematis, terstruktur dan masif (TSM). Pelanggaran Sistematis yaitu memang direncanakan (by design) bukan insidental. Pelanggaran terstruktur yaitu pelanggaran tersebut dilakukan oleh aparat struktural, baik aparat pemerintah maupun aparat penyelenggara pemilu, jadi bukan bersifat individual. Pelanggaran masif yakni pelanggaran tersebut bersifat meluas (masif), bukan sporadis. Pelanggaran TSM yang intinya bahwa pelanggaran tersebut memang direncanakan atau didesain sejak semula (baik oleh negara, penyelenggara pemilu atau peserta pemilu), dilakukan oleh aparat struktural negara/ penyelenggara pemilu, dan bersifat meluas, yang benar benar merusak sendi sendi pemilu yang “Luber dan Jurdi”¹¹⁰

¹¹⁰ Mukthie Fadjar, *Pemilu perselisihan hasil Pemilu dan Demokrasi (membangun Pemilu legislatif, Presiden, dan Kepala Daerah & penyelesaian perselisihan hasil Pemilu secara demokratis)*, Setara Press. Malang. 2013. hlm 117

3.2 Penyelesaian Sengketa Oleh Mahkamah Konstitusi

Kendati sudah ditemukan sejumlah regulasi yang mengatur mekanisme penyelesaian sengketa kewenangan lembaga negara oleh MK, baik yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945, maupun peraturan turunan lainnya seperti UU MK dan Peraturan MK, namun demikian bahwa proses penyelesaian perkara dimaksud masih menyisakan problematika tersendiri yang berpotensi menyulitkan pengimplementasiannya dalam kasus konkret. Hal ini kian rumit seiring dengan suburnya pertumbuhan dan perkembangan lembaga-lembaga, khususnya sejak era reformasi. Terdapat berbagai lembaga negara dengan pola pengaturan maupun tingkatan landasan hukum yang berbeda-beda. Berdasarkan tingkatan regulasi yang menjadi dasar hukum pembentukannya, ada lembaga-lembaga negara yang dibentuk berdasarkan UUD, ada yang dibentuk berdasarkan UU dan ada pula lembaga yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden.

Lembaga-lembaga yang diatur di luar UUD, umumnya disebut komisi negara atau lembaga negara pembantu (*state auxiliary agencies*) yang dibentuk berdasarkan UU atau peraturan lainnya.¹¹¹ Secara keseluruhan, keberadaan semua lembaga dimaksud diakui keabsahannya sebagai lembaga yang dibentuk oleh pemerintah, namun tugas dan kedudukannya hanya bersifat penunjang bagi pelaksanaan kekuasaan negara. Dalam hal proses berperkara dalam sengketa kewenangan lembaga negara, tidak semua lembaga negara dimaksud memenuhi unsur sebagai pemohon maupun termohon.

¹¹¹ Firmansyah Arifin, et al, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Cetakan Pertama, Edisi Pertama, KRHN Bekerjasama dengan MKRI, Jakarta, 2005, hlm. 29

Selain itu, ada juga lembaga negara yang disebutkan dalam UUD, namun kewenangannya disebutkan di tingkatan UU atau atas dasar perintah UUD kewenangannya diatur dalam UU. Bahkan yang lebih rumit kemudian adalah adanya lembaga negara yang sama sekali tidak disebutkan dalam UUD, namun keberadaannya tidak kalah penting atau tidak kalah derajatnya dengan lembaga-lembaga negara yang disebutkan dalam UUD. Sebut saja misalnya Kejaksaan Republik Indonesia yang sama sekali tidak disinggung dalam UUD, namun semua orang mengakui dan bahkan menyadari bahwa keberadaan Kejaksaan Republik Indonesia sama pentingnya dengan keberadaan lembaga peradilan seperti MA maupun MK.

Situasi dan kondisi yang demikian pada akhirnya sangat menyulitkan dalam upaya penyelesaian sengketa kewenangan lembaga negara. Sebagai contoh, bagaimana mekanisme penyelesaian masalah sengketa kewenangan terhadap lembaga yang kewenangannya hanya diatur dalam tingkatan UU seperti Kejaksaan, KPK, KPI, Komnas HAM, KPPU dan lembaga lainnya maupun yang diatur dalam ringkatan Keputusan Presiden. Lembaga mana sesungguhnya yang akan menyelesaikan masalah yang dihadapi oleh lembaga negara tersebut. Kalau kemudian persoalan sengketa kewenangan yang demikian dibawa ke MK, dapat dipastikan bahwa MK tidak akan menerima pengaduan sengketa dimaksud. Pasalnya, kewenangan MK dalam menyelesaikan sengketa kewenangan lembaga negara memiliki rambu pembatas hanya terhadap lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD.

Umumnya perkara-perkara sengketa kewenangan lembaga negara di MK berakhir pada persoalan terkait kapasitas masing-masing pihak, apakah dapat dikategorikan sebagai lembaga negara atau tidak. Selain itu, dilihat dari sejumlah putusan sengketa kewenangan lembaga negara selama ini, persoalan apakah kewenangan yang dipersengketakan merupakan kewenangan yang diberikan UUD atau tidak juga merupakan persoalan yang tidak kalah rumitnya dengan persoalan keberadaan masing-masing pihak apakah sebagai lembaga negara atau tidak.

Sehubungan dengan itu, maka dalam rangka mengefektifkan pelaksanaan kewenangan MK dalam memutus sengketa kewenangan lembaga negara, kiranya perlu dilakukan penegasan terkait dua hal, yaitu pertama, penegasan mengenai batasan makna lembaga negara dan kedua, penegasan mengenai batasan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD. Sepanjang kedua hal dimaksud tidak diselesaikan dan dituntaskan dengan baik, maka sangat diyakini bahwa penyelesaian sengketa kewenangan lembaga negara oleh MK akan tetap menghadapi probematika tersendiri yang pada akhirnya akan sangat mengganggu bagi efektifitas pelaksanaan kewenangan MK di kemudian hari.

Adanya frasa “[...] yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, [...]” dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 jelas ditujukan dalam rangka melakukan pembatasan terhadap lembaga-lembaga yang dapat menjadi para pihak dalam perkara sengketa kewenangan lembaga negara. Oleh sebab itu, sepanjang suatu norma hukum ditujukan dalam rangka melakukan pembatasan, maka diperlukan suatu rumusan yang secara tegas terkait dengan pembatasan dimaksud.

Berbeda halnya jika kemudian ketentuan dimaksud tidak ditujukan sebagai rambu pembatas dalam perkara sengketa kewenangan lembaga negara. Jika memang tidak dimaksudkan untuk membatasi, maka semestinya ketentuan frasa “yang kewenangannya diberikan oleh UUD” sebagaimana tercantum dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 tidak perlu dicantumkan. Dengan demikian, maka seluruh sengketa lembaga negara tanpa membedakan dasar hukum pengaturan kewenangannya dapat diselesaikan di MK. Kalau pada akhirnya, situasi ini diprediksi terlalu membebani kinerja MK, maka sebagai solusinya dapat saja formasi hakim di MK ditambah dari jumlah hakim yang ada saat ini. Selain itu, alternative lain yang kemudian dapat ditempuh adalah dengan membagi kewenangan sengketa lembaga negara di bawah ranah kewenangan MA dan MK. Jadi bisa saja misalnya batasan defenisi lembaga negara dalam perspektif sengketa kewenangan lembaga negara sebagaimana yang ada saat ini tetap dipertahankan, namun kemudian perlu dilakukan pengaturan lanjutan terkait dengan mekanisme penyelesaian sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diatur dalam UU atau peraturan di tingkatan bawahnya dengan menempatkannya di bawah ranah kewenangan MA.

Pola pengaturan yang demikian hampir sama dengan pola pengaturan kewenangan *judicial review* antara MK dan MA. MK berwenang menguji UU terhadap UUD, sedangkan MA menguji peraturan perundang-undangan di bawah UU terhadap UU. Opsi terakhir ini bisa saja dianggap lebih realistis dalam rangka penyelesaian perkara sengketa kewenangan lembaga negara lewat jalur yudisial, karena dua lembaga negara pelaksana kekuasaan kehakiman (MA dan MK) sama-sama berperan aktif dalam menuntaskan setiap sengketa kewenangan

lembaga negara yang ada. Hal ini juga sejalan dengan apa yang dikatakan Montesquieu⁸¹ bahwa keberadaan lembaga pelaksana kekuasaan kehakiman, lebih independent serta memegang prinsip netralitas.

Namun demikian, mengingat bahwa rumusan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, khususnya frasa “memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan Undang-Undang Dasar” cukup mencerminkan adanya pembatasan, maka semestinya hanya lembaga-lembaga yang termasuk kategori lembaga negara saja yang dapat menjadi para pihak dalam perkara sengketa kewenangan lembaga negara. Sesuai dengan istilah yang digunakan, yaitu lembaga negara, maka istilah dimaksud dapat diartikan sebagai lembaga yang menjalankan tugas pokok kekuasaan negara. Artinya, hanya lembaga-lembaga yang menjalankan tugas pokok kekuasaan negara saja yang dapat menjadi pemohon atau termohon dalam perkara sengketa kewenangan

lembaga negara.

Jika model penegasan semacam ini yang dilakukan, maka dengan sendirinya tidak semua lembaga yang dapat dikategorikan sebagai lembaga negara dalam perkara sengketa kewenangan lembaga negara di MK. Sehubungan dengan itu, maka kiranya menjadi sangat urgen untuk dipikirkan bagaimana menata mekanisme penyelesaian sengketa kewenangan lembaga-lembaga di luar kategori lembaga negara, baik terkait prosedurnya maupun berkaitan dengan lembaga yang berwenang menangani sengketa dimaksud

3.3 Sengketa Administrasi

Sengketa administrasi berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan Pengesahan Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tidak secara tegas mengatur mengenai jenis sengketa Pemilihan Umum Kepala Daerah, namun Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 memberikan kewenangan kepada panitia pengawas (Panwas) dibentuk berjenjang mulai dari tingkat kecamatan, kabupaten/kota sampai tingkat provinsi, keanggotaan Panwas dipilih oleh DPRD kota dan DPRD Provinsi,¹¹² yang keanggotaannya terdiri dari unsur kepolisian, kejaksaan, perguruan tinggi, pers dan tokoh masyarakat,¹¹³ mempunyai tugas dan wewenang untuk menyelesaikan sengketa yang terjadi pada setiap tahapan pemilihan umum kepala daerah, penyelesaian sengketa pemilihan umum kepala daerah di Panwas bersifat sementara/*ad hoc*.

Secara normatif mekanisme penyelesaian sengketa di Panwas yang menyangkut permasalahan atau pelanggaran yang bersifat administrasi, misalnya pengaduan melakukan kampanye sebelum tanggal yang telah ditetapkan, pemasangan spanduk tidak pada tempatnya, serta dugaan terjadinya penggelembungan suara. Selanjutnya hasil temuan dari Panwas diteruskan atau diserahkan KPUD untuk di tindaklanjuti dan penjatuhan sanksi hukum.

Berdasarkan PP Nomor 6 Tahun 2005 bahwa penyelesaian sengketa yang dapat dilakukan oleh Panwas melalui cara mempertemukan para pihak yang bersengketa melalui cara musyawarah untuk mencapai mufakat, dan apabila tidak

¹¹² Pasal 66 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004

¹¹³ Pasal 105 PP Nomor 6 Tahun 2005

mendapatkan kesepakatan maka Panwas dapat membuat keputusan yang bersifat final dan mengikat, Sedangkan untuk pelanggaran administrasi yang mengandung unsur pidana, penyelesaian sengketa melalui pengadilan, misalnya pelanggaran yang mengandung unsur *money politic* dilakukan melalui proses hukum pidana, dilimpahkan ke penyidik Polri dan diajukan ke Pengadilan Negeri, maka hakim dapat menjatuhkan putusan yang bersifat tetap, yang dapat berakibat calon terpilih tidak memenuhi persyaratan, dan dapat dibatalkan, maka pasangan calon dan/atau tim kampanye yang terbukti melakukan pelanggaran (menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya yang mempengaruhi pemilih), berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai putusan hukum tetap dikenakan sanksi pembatalan sebagai pasangan calon.

Sengketa administrasi berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, mengubah secara mendasar penyelesaian sengketa pemilihan umum kepala daerah dengan melahirkan dan menunjukkan organ baru sebagai puncak akhir berbagai pelanggaran yang muncul pada setiap tahapan pemilihan. Pada dasarnya penyelesaian sengketa pemilihan umum kepala daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak berbeda jauh dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, penyelesaian sengketa administrasi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 berkedudukan di KPU dan Panwas Pilkada, KPU Kabupaten/Kota bersifat tetap sedangkan Panwas Kabupaten/kota bersifat sementara.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 mengenal 3 (tiga) jenis sengketa, yaitu sengketa administrasi, sengketa pemilihan dan sengketa hasil pemilihan, Pelanggaran administrasi meliputi pelanggaran terhadap tata cara yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilihan dalam setiap tahapan pemilihan.¹¹⁴ Lembaga yang berwenang adalah Bawaslu Provinsi dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota.¹¹⁵

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 mengatur tugas untuk menyelesaikan sengketa administrasi yang dilaksanakan oleh KPU provinsi dan atau KPU Kabupaten/Kota. Dalam pengambilan keputusan atas sengketa administrasi, KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota berdasarkan rekomendasi yang diajukan oleh Bawaslu Provinsi dan/atau Pawas Kabupaten/Kota berdasarkan laporan yang diterima dari pemilih, pemantau pemilihan atau peserta pemilihan.¹¹⁶ Laporan tersebut kemudian dikaji oleh Bawaslu Provinsi dan atau Bawaslu Kabupaten/Kota dan membuat rekomendasi atas hasil kajiannya terhadap laporan yang masuk. Hasil kajian Bawaslu Provinsi dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota kemudian disampaikan kepada KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota. Putusan Bawaslu Provinsi dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota bersifat rekomendasi kepada KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota, yang apabila tidak diterima dapat digugat ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.¹¹⁷

Terhadap putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dapat dilakukan permohonan kasasi ke Mahkamah Agung Republik Indonesia. Putusan

¹¹⁴ Pasal 138 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015

¹¹⁵ Pasal 139 ayat (1) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015

¹¹⁶ Pasal 134 ayat (2) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015

¹¹⁷ Pasal 154 ayat (1) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015

Mahkamah Agung bersifat final dan mengikat serta tidak dapat dilakukan upaya hukum lainnya. KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan Mahkamah Agung paling lama 7 (tujuh) hari.

Laporan Acara Sengketa Administrasi berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 yaitu: Laporan pelanggaran administrasi pemilihan dapat dilakukan oleh pemilih, pemantau pemilih atau peserta pemilihan. Laporan pelanggaran administrasi pemilihan disampaikan secara tertulis yang memuat paling sedikit nama dan alamat pelapor; pihak terlapor; waktu dan tempat kejadian perkara; dan uraian kejadian. Laporan pelanggaran administrasi disampaikan paling lambat 7 (tujuh) hari sejak diketahui dan/atau ditemukannya pelanggaran pemilihan. Selanjutnya Bawaslu Provinsi dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota membuat rekomendasi atas hasil kajiannya terkait pelanggaran administrasi pemilihan kepada KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota. Selanjutnya KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota menyelesaikan pelanggaran administrasi pemilihan berdasarkan rekomendasi Bawaslu Provinsi dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota sesuai dengan tingkatannya.

KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota memeriksa dan memutus pelanggaran administrasi paling lama 7 (tujuh) hari sejak rekomendasi Bawaslu Provinsi dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota diterima. Hasil putusan KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota tidak bersifat final dan mengikat karena KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota dapat digugat ke Pengadilan Tata Usaha Negara.

Pengajuan gugatan atas sengketa tata usaha negara pemilihan dilakukan setelah seluruh upaya administratif di Bawaslu Provinsi dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota telah dilakukan. Pengajuan gugatan atas sengketa tata usaha negara pemilihan dilakukan paling lama 3 (tiga) hari setelah dikeluarkannya keputusan KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota. Apabila pengajuan gugatan kurang lengkap, maka penggugat dapat memperbaiki dan melengkapi gugatan paling lama 3 (tiga) hari sejak diterimanya gugatan oleh PT TUN, apabila masih belum bisa menyempurnakan gugatan, maka hakim memberikan putusan bahwa gugatan tidak dapat diterima.

PT TUN memeriksa dan memutuskan gugatan paling lama 21 (dua puluh satu) hari sejak gugatan dinyatakan lengkap, terhadap putusan PT TUN dapat dilakukan permohonan kasasi ke MA, permohonan kasasi diajukan paling lama 7 (tujuh) hari kerja sejak putusan PT TUN. MA wajib memberikan putusan atas permohonan kasasi paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak permohonan kasasi diterima. Putusan MA bersifat final dan mengikat serta tidak dapat dilakukan upaya hukum lain. KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota menindaklanjuti putusan Mahkamah Agung paling lama 7 (tujuh) hari.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 dibentuk karena beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 disana masih terdapat beberapa inkonsistensi dan menyisakan sejumlah kendala apabila dilaksanakan, sehingga perlu disempurnakan, antara lain : Penyelenggara Pemilihan, Tahapan penyelenggaraan pemilihan, pasangan calon, persyaratan calon perseorangan, penetapan calon terpilih, persyaratan calon, dan pemungutan suara secara serentak.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 bahwa pelanggaran administrasi pemilihan diartikan sebagai pelanggaran yang meliputi tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pemilihan dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilihan di luar tindak pidana pemilihan, dan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilihan.

Selebihnya kedudukan lembaga yang menangani sengketa administrasi pemilihan tetap sama dan sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 yaitu diputuskan oleh KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota setelah mendapat rekomendasi dari Bawaslu Provinsi dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota. Dengan demikian dapat diketahui bahwa lembaga penyelesaian sengketa administrasi menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 berkedudukan di KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota dalam menyelesaikan sengketa administrasi berdasarkan rekomendasi Bawaslu Provinsi dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota yang sifatnya mengikat.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 mengartikan pelanggaran sengketa administrasi pemilihan tidak diubah sehingga sama dengan pengertian yang ada dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, hanya saja Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 menambahkan ketentuan baru terkait pelanggaran administrasi yakni calon dan/atau tim kampanye dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggaraan

pemilihan dan/atau pemilih.¹¹⁸ Pelanggaran administrasi pemilihan ini merupakan pelanggaran yang terjadi secara terstruktur, sistematis dan masif.¹¹⁹

Sengketa administrasi dalam aturan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 terbagi menjadi 2 (dua), yaitu 1) sengketa administrasi dalam pengertian pelanggaran yang meliputi tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pemilihan dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilihan diluar dari tindak pidana pemilihan dan pelanggaran kode etik penyelenggaraan pemilihan; 2) sengketa administrasi dalam pengertian larangan menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggaraan pemilihan dan/atau pemilih yang terjadi secara terstruktur, sistematis dan masif.

Bagi calon yang terbukti melakukan pelanggaran administrasi ini berdasarkan putusan Bawaslu Provinsi dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota dapat dikenakan sanksi administrasi berupa pembatalan sebagai pasangan calon oleh KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota. Dengan demikian lembaga yang menangani penyelesaian sengketa administrasi pemilihan baik yang terkait dengan pelanggaran tahapan maupun terkait dengan politik uang secara terstruktur, sistematis dan masif, berkedudukan di KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota.

Bawaslu Provinsi dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwas kecamatan, PPL, dan pengawas TPS bertugas untuk menerima dan menangani laporan adanya

¹¹⁸ Pasal 73 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016

¹¹⁹ Pasal 135A Ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016

pelanggaran administrasi.¹²⁰ Kemudian laporan tersebut dikaji oleh Bawaslu Provinsi dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota dan membuat rekomendasi kemudian di sampaikan kepada KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota. KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota wajib menindak lanjuti rekomendasi tersebut jika KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota tidak menyelesaikan sengketa administrasi sebagaimana rekomendasi Bawaslu Provinsi dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota, maka Bawaslu Provinsi dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota memberikan sanksi peringatan atau tertulis. Untuk sengketa administrasi yang terjadi secara terstruktur, sistematis dan masif terkait dengan pelanggaran larangan bagi calon dan/atau tim kampanye yang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi pemilih, maka Bawaslu Provinsi menerima, memeriksa, dan memutuskan sengketa administrasi terstruktur sistematis dan masif. KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota wajib melaksanakan putusan Bawaslu Provinsi dengan menerbitkan keputusan KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota yang dapat berupa pembatalan sebagai calon.

Kewenangan Bawaslu Provinsi dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota dalam menerima, memeriksa dan memutus pelanggaran administrasi pemilihan dalam jangka waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja.¹²¹ Dalam hal terjadi sengketa administrasi yang bersifat terstruktur, sistematis dan masif, maka Bawaslu Provinsi dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota setelah menerima dan memeriksa dugaan pelanggaran tersebut, membuat suatu keputusan. KPU Provinsi dan/atau

¹²⁰ Pasal 134 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016

¹²¹ Pasal 135A Ayat 2 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016

KPU Kabupaten/Kota wajib menindak lanjuti putusan Bawaslu Provinsi dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota dengan menerbitkan keputusan KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak diterbitkannya putusan Bawaslu Provinsi dan/atau Bawaslu Kabupaten/kota.¹²² Keputusan KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota dapat berupa penjatuhan sanksi administrasi pembatalan pasangan calon. Pasangan calon yang dikenai sanksi pembatalan dapat mengajukan upaya hukum ke Mahkamah Agung.¹²³ Sedangkan putusan Mahkamah Agung ini Bersifat final dan mengikat.

Dengan demikian rekomendasi Bawaslu Provinsi dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota dalam penyelesaian sengketa administrasi bersifat mengikat KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota untuk dilaksanakan. Sedangkan sengketa administrasi yang bersifat terstruktur, sistematis, dan masif, Bawaslu Provinsi dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota dalam menyelesaikannya tidak sekedar mengeluarkan rekomendasi akan tetapi membuat suatu keputusan, namun keputusan tersebut masih dapat diajukan upaya hukum sehingga keputusan itu belum mengikat.

Dalam hal pihak yang merasa dirugikan terhadap peserta pemilihan dapat mengajukan keberatan terhadap putusan KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota kepada Bawaslu Provinsi dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak keputusan KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota ditetapkan.¹²⁴ Pengajuan gugatan atas sengketa tata usaha negara pemilihan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara

¹²² Pasal 135A Ayat 4 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016

¹²³ Pasal 135A Ayat 6 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016

¹²⁴ Pasal 154 Ayat (1) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016

dilakukan setelah seluruh upaya administratif di Bawaslu Provinsi dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota telah dilakukan.¹²⁵ Dalam hal pengajuan gugatan kurang lengkap, penggugat dapat memperbaiki dan melengkapi gugatan dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak diterimanya gugatan oleh Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.¹²⁶ Apabila dalam jangka waktu yang telah ditetapkan penggugat belum dapat menyempurnakan gugatan, maka hakim memberikan putusan bahwa gugatan tidak dapat diterima.¹²⁷ Terhadap putusan tersebut tidak dapat dilakukan upaya hukum.¹²⁸ Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara memeriksa dan memutus gugatan dalam jangka waktu paling lama 15 (lima belas) hari kerja terhitung sejak gugatan dinyatakan lengkap.¹²⁹

Terhadap putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara hanya dapat dilakukan permohonan kasasi ke Mahkamah Agung.¹³⁰ Diajukan dalam jangka waktu 5 (lima) hari kerja terhitung sejak diterbitkannya putusan.¹³¹ Mahkamah Agung wajib memberikan putusan atas permohonan kasasi dalam jangka waktu paling lama 20 (Dua puluh) hari kerja terhitung sejak kasasi diterima.¹³² Putusan Mahkamah Agung ini bersifat final dan mengikat serta tidak dapat dilakukan upaya hukum peninjauan kembali.¹³³

KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara atau putusan Mahkamah Agung dalam

¹²⁵ Pasal 154 Ayat (2) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016

¹²⁶ Pasal 154 Ayat (3) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016

¹²⁷ Pasal 154 Ayat (4) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016

¹²⁸ Pasal 154 Ayat (5) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016

¹²⁹ Pasal 154 Ayat (6) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016

¹³⁰ Pasal 154 Ayat (7) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016

¹³¹ Pasal 154 Ayat (8) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016

¹³² Pasal 154 Ayat (9) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016

¹³³ Pasal 154 Ayat (10) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016

jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari.¹³⁴ KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara atau putusan Mahkamah Agung mengenai keputusan tentang penetapan pasangan calon peserta pemilihan sepanjang tidak melewati tahapan paling lama 30 (tiga puluh) hari sebelum hari pemungutan suara.¹³⁵

3.4 Sengketa Pemilihan

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 dan Undang-undang Nomor 12 tahun 2008 tidak mengatur sengketa pemilihan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 mengklasifikasikan sengketa pemilihan menjadi 2, yaitu : sengketa antar peserta pemilihan dan sengketa antara pemilihan dengan penyelenggara pemilihan.¹³⁶ Lembaga yang berwenang untuk menyelesaikan sengketa antar peserta pemilihan dan sengketa antara peserta pemilihan dengan penyelenggara pemilihan adalah Bawaslu Provinsi dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota.¹³⁷ Dengan demikian penyelesaian sengketa pemilihan berkedudukan di Bawaslu Provinsi dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota. Kewenangan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemilihan dan penyelesaian sengketa pemilihan dilaksanakan oleh Bawaslu Provinsi dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwas/kabupaten/kota, Panwas kecamatan, PPL, dan pengawas TPS. Keanggotaan Bawaslu Provinsi dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwas/kabupaten/kota, Panwas kecamatan, PPL, dan pengawas TPS berasal dari kalangan profesional yang mempunyai kemampuan dalam melakukan pengawasan dan tidak menjadi anggota partai politik. Dalam pelaksanaan

¹³⁴ Pasal 154 Ayat (11) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016

¹³⁵ Pasal 154 Ayat (12) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016

¹³⁶ Pasal 142 Undang-Undang Tahun 2015

¹³⁷ Pasal 143 Undang-Undang Tahun 2015

tugasnya Bawaslu Provinsi berwenang memberikan rekomendasi kepada KPU dan KPU Provinsi untuk menonaktifkan sementara dan/atau mengenakan sanksi administratif atas tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah yang sedang berlangsung.

Dalam penyelesaian sengketa pemilihan diselesaikan oleh Bawaslu Provinsi dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota dengan memeriksa dan memutus sengketa pemilihan paling lama 12 (dua belas) hari sejak diterimanya laporan atau temuan.keputusan Bawaslu Provinsi dan keputusan Panwas Pemilu Kabupaten/Kota mengenai penyelesaian sengketa pemilihan merupakan keputusan akhir dan mengikat.

Sengketa pemilihan terdiri dari sengketa antar peserta pemilihan dan sengketa antara peserta pemilihan dengan penyelenggara pemilihan. Laporan pelanggaran pemilihan dapat di sampaikan oleh : pemilih, pemantau pemilihan, atau peserta pemilihan.¹³⁸

Laporan pelanggaran pemilihan disampaikan secara tertulis yang memuat paling sedikit : nama dan alamat pelapor, pihak terlapor, waktu dan tempat kejadian perkara, dan uraian kejadian. Laporan pelanggaran pemilihan disampaikan paling lama 7 (tujuh) hari sejak diketahui dan/atau ditemukannya pelanggaran pemilihan.

Bawaslu Provinsi dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota memeriksa dan memutuskan sengketa pemilihan paling lama 12 (dua belas) hari sejak diterimanya laporan atau

¹³⁸ Pasal 134 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015

temuan. Bawaslu Provinsi dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota melakukan penyelesaian sengketa pemilihan melalui tahapan :

- a. Menerima dan mengkaji laporan atau temuan; dan
- b. Mempertemukan pihak yang bersengketa untuk mencapai kesepakatan melalui musyawarah dan mufakat.¹³⁹

Bawaslu Provinsi dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota membuat keputusan atas sengketa pemilihan yang bersifat mengikat dan terakhir berdasarkan Pasal 144 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 serta wajib ditindaklanjuti oleh KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 dalam menyelesaikan sengketa pemilihan pada prinsipnya sama dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 dilakukan penambahan pasal yang mengatur tugas dan wewenang Bawaslu. Selain itu juga diatur tentang penyelenggaraan pemilihan menjadi tanggung jawab bersama Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Panwas Kabupaten/Kota.¹⁴⁰ Pengawasan Penyelenggaraan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dilaksanakan oleh Bawaslu Provinsi.¹⁴¹ Dan pengawasan penyelenggaraan pemilihan Bupati dan Wakil Bupati serta pemilihan Walikota dan Wakil Walikota dilaksanakan oleh Panwas Kabupaten/Kota.¹⁴²

Tugas dan Wewenang Bawaslu dalam pengawasan penyelenggaraan pemilihan meliputi;

¹³⁹ Pasal 143 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015

¹⁴⁰ Pasal 22A Ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015

¹⁴¹ Pasal 22A Ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015

¹⁴² Pasal 22A Ayat (3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015

1. Menyusun dan menetapkan pedoman teknis untuk setiap tahapan pengawasan penyelenggaraan pemilihan setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintahan.
2. Mengkoordinasikan dan memantau tahapan pengawasan penyelenggaraan Pemilihan;
3. Melakukan Evaluasi pengawasan penyelenggaraan pemilihan
4. Menerima Laporan hasil Pengawasan Penyelenggaraan Pemilihan dari Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota;
5. Memfasilitasi pelaksanaan tugas Bawaslu Provinsi dan Panwas Kabupaten/Kota dalam melanjutkan tahapan pelaksanaan pengawasan penyelenggaraan Pemilihan jika provinsi, kabupaten dan Kota tidak dapat melanjutkan tahapan pelaksanaan pengawasan penyelenggaraan pemilihan secara berjenjang;
6. Melaksanakan tugas dan weweng lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.¹⁴³

Bawaslu juga memegang tanggung jawab akhir atau pengawasan penyelenggaraan pemilihan oleh Bawaslu Provinsi, Panwas Kabupaten/Kota Panwas Kecamatan, PPL, dan Pengawas TPS.

Adapun Tugas dan wewenang Bawaslu Provinsi adalah mengawasi tahapan penyelenggaraan pemilihan di wilayah provinsi yang meliputi;

1. Pemuktahiran data pemilih berdasarkan data kependudukan dan penetapan Daftar Pemilihan Sementara dan Daftar Pemilih Tetap.
2. Pecalonan Yang berkaitan dengan persyaratan dan tata cara pencalonan Gubernur dan Wakil Gubernur;
3. Proses Penetapan Pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur;
4. Penetapan Pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur
5. Pelaksanaan Kampanye
6. Pengadaan logistik Pemilihan dan Pendistribusiannya
7. Pelaksanaan penghitungan dan pemungutan surat dan penghitungan suara hasil pemilihan;
8. Pengawasan seluruh proses penghitungan suara di wilayah kerjanya;
9. Proses rekapitulasi suara dari seluruh kabupaten/Kota yang dilakukan oleh KPU Provinsi;
10. Pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang pemilihan lanjutan dan pemilihan susulan dan;
11. Proses Penetapan hasil pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur.¹⁴⁴

¹⁴³ www.bawaslu.go.id diakses pada tanggal 20 April 2022, pukul 15.30 WIB

¹⁴⁴ *Ibid*

Bawaslu Provinsi juga bertugas menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilihan; menyampaikan temuan dan laporan kepada KPU Provinsi untuk ditindaklanjuti; meneruskan temuan dan laporan yang bukan menjadi kewenangannya kepada instansi yang berwenang; Selanjutnya menyampaikan kepada Bawaslu sebagai dasar untuk mengeluarkan rekomendasi Bawaslu yang berkaitan dengan adanya dugaan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilihan oleh penyelenggara pemilihan di tingkat Provinsi; mengawasi pelaksanaan tindak lanjut rekomendasi Bawaslu tentang pengenaan sanksi kepada anggota KPU Provinsi, sekretaris dan pegawai sekretariat KPU Provinsi yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilihan yang sedang berlangsung; mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan pemilihan; dan melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

Dalam pelaksanaan tugasnya, Bawaslu Provinsi dapat memberikan rekomendasi kepada KPU untuk menonaktifkan sementara dan/atau mengenakan sanksi administratif atas dugaan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilihan oleh penyelenggara pemilihan di tingkat provinsi.

Bawaslu Provinsi dan Panwas Pemilu Kabupaten/Kota berwenang menyelesaikan sengketa pemilihan. Keputusan Bawaslu Provinsi dan Keputusan Panwas Kabupaten/Kota mengenai penyelesaian sengketa pemilihan merupakan keputusan

terakhir dan mengikat.¹⁴⁵ Dengan demikian keputusan Bawaslu Provinsi dan Panwas Pemilu Kabupaten/Kota mengikat bagi KPUD untuk menindaklanjutinya.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 terdapat beberapa perubahan dalam mengatur penyelesaian sengketa pemilihan mengenai kekuatan putusan Bawaslu Provinsi dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota dalam menyelesaikan sengketa pemilihan bersifat mengikat.¹⁴⁶ Hanya diberi waktu selama 3 (tiga) hari bagi KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota untuk melaksanakan putusan Bawaslu Provinsi dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota.

Penyelesaian dugaan sengketa pemilihan, dilakukan dengan cara melakukan kajian atas laporan/temuan, selanjutnya Bawaslu Provinsi dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota mempertemukan para pihak yang bersengketa untuk dilakukan musyawarah agar tercapai kesepakatan.¹⁴⁷ Bila tidak tercapai kesepakatan, maka Bawaslu Provinsi dan/atau Bawaslu Kabupaten/Kota melanjutkan pemeriksaan dan memutuskan sengketa pemilihan.

3.5 Sengketa Hasil

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 106 mengatur tentang kedudukan lembaga penyelesaian sengketa hasil pemilihan umum kepala daerah ditegaskan bahwa Mahkamah Agung bewenang menyelesaikan sengketa hasil. Dalam pelaksanaannya ditegaskan pula bahwa untuk menyelesaikan sengketa hasil pemilihan kepala daerah Gubernur dan Wakil Gubernur diselesaikan oleh Mahkamah Agung, dan untuk pemilihan kepala daerah Bupati/Wakil Bupati dan

¹⁴⁵ Pasal 144 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015

¹⁴⁶ Pasal 144 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016

¹⁴⁷ Pasal 143 ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016

Walikota/Wakil Walikota diselesaikan oleh Pengadilan Tinggi. Meski demikian terdapat pengecualian untuk pemilihan umum kepala daerah kota Depok pada tahun 2005. Hal ini terkait dengan upaya Peninjauan Kembali (PK) yang dikabulkan oleh Mahkamah Agung. Hal ini merupakan salah satu yang melatarbelakangi terbentuknya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008.

Penyelesaian sengketa hasil pemilihan umum kepala daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 merupakan kewenangan Mahkamah Agung. Keberatan terhadap penetapan hasil pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah hanya dapat diajukan oleh pasangan calon kepada Mahkamah Agung dalam waktu paling lambat 3 (tiga) hari setelah penetapan hasil pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah.¹⁴⁸

Mahkamah Agung dalam melaksanakan kewenangannya dapat mendelegasikan kepada Pengadilan Tinggi untuk memutuskan perselisihan perhitungan suara pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten dan kota.¹⁴⁹

Keberatan hanya berkenaan dengan hasil perhitungan suara yang mempengaruhi terpilihnya pasangan calon. Pengajuan keberatan kepada Mahkamah Agung disampaikan kepada Pengadilan Tinggi untuk pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah provinsi, kepada Pengadilan Tinggi untuk pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten/kota.

Mahkamah Agung memutus sengketa hasil penghitungan suara paling lambat 14 (empat belas) hari sejak diterimanya permohonan keberatan oleh Pengadilan Negeri/Pengadilan Tinggi/Mahkamah Agung dimana putusan Mahkamah Agung

¹⁴⁸ Pasal 106 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

¹⁴⁹ Pasal 106 ayat (6) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

bersifat final dan mengikat.¹⁵⁰ Dengan demikian putusan Mahkamah Agung mengenai sengketa pemilihan umum kepala daerah bersifat final dan mengikat, sedangkan putusan Pengadilan Tinggi (PT) hanya disebut final. Tetapi dalam pengaturan organiknya, sifat putusan Pengadilan Tinggi dipertegas menjadi final dan mengikat sebagaimana diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Pengajuan Upaya Hukum Keberatan Terhadap Penetapan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dari KPUD Provinsi dan KPUD Kabupaten/Kota.

Dalam hukum acara penyelesaian sengketa hasil pemilihan umum kepala daerah tidak diatur mekanisme penyelesaian yang berlaku di Mahkamah Agung secara terperinci menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 melainkan memberi batas waktu pengajuan keberatan atas keputusan KPUD dan lama waktu yang digunakan pengadilan untuk memutuskan perkara tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 106 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, secara terperinci diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 01 Tahun 2005 yang kemudian disempurnakan dengan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2005 tentang Tata Cara Pengajuan Upaya Hukum Keberatan terhadap Penetapan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dari KPUD Provinsi dan KPUD Kabupaten/Kota.

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2005 menyatakan bahwa keberatan terhadap penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah

¹⁵⁰ Pasal 106 ayat (6) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

provinsi atau kabupaten/kota hanya berkenaan dengan hasil penghitungan suara yang mempengaruhi terpilihnya pasangan calon.¹⁵¹

Pihak yang dapat mengajukan keberatan dan memenuhi *legal standing* adalah pasangan calon yang keberatan dengan hasil penghitungan suara yang mempengaruhi hasil akhir,¹⁵² sedangkan pihak tergugat adalah KPUD Provinsi untuk sengketa hasil pemilihan umum kepala daerah provinsi, dan KPU kabupaten/kota untuk sengketa hasil pemilihan kepala daerah kabupaten/kota.

Keberatan diajukan kepada Mahkamah Agung melalui Pengadilan Tinggi paling lambat 3 (tiga) hari setelah penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah provinsi. Untuk kabupaten dan kota keberatan diajukan kepada Pengadilan Tinggi melalui Pengadilan Negeri paling lambat 3 (tiga) hari setelah penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten/kota. Keberatan yang diajukan oleh pemohon atau kuasa hukumnya wajib menguraikan dengan jelas dan rinci tentang :

- a. Kesalahan dari penghitungan suara yang diumumkan oleh KPUD dan hasil penghitungan suara yang benar menurut pemohon; dan
- b. Permintaan untuk membatalkan hasil penghitungan suara yang diumumkan KPUD dan menetapkan hasil penghitungan suara yang benar menurut permohonan.¹⁵³

Setelah permohonan diterima dan diregistrasi, majelis hakim memeriksa keberatan yang dimaksud dan memutuskannya dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari. Persidangan Mahkamah Agung dilakukan oleh majelis hakim yang terdiri dari 5 (lima) orang Hakim Agung, dan persidangan di Pengadilan

¹⁵¹ Pasal 3 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2005

¹⁵² Pasal 106 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

¹⁵³ <http://perpustakaan.mahkamahagung.go.id> diakses pada tanggal 24 maret 2022, pukul 22.00 wib

Tinggi dilakukan oleh Majelis Hakim yang terdiri dari 5 (lima) orang Hakim Tinggi, pemeriksaan dilakukan dalam sidang yang terbuka untuk umum.

Terkait dengan putusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung atau Pengadilan Tinggi, amar putusan yang dibacakan dalam sidang terbuka untuk umum, dapat berisikan salah satu dari tiga hal berikut :

Pertama, dalam hal keberatan tidak memenuhi persyaratan formal, permohonan dinyatakan tidak dapat diterima. *Kedua*, keberatan tidak beralasan, permohonan ditolak; atau *Ketiga*, dalam hal permohonan dikabulkan; majelis menyatakan membatalkan hasil penghitungan suara yang ditetapkan oleh KPUD dan menetapkan hasil penghitungan suara yang benar.¹⁵⁴

Putusan Mahkamah Agung dikirim kepada KPUD Provinsi selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari setelah diucapkan. Putusan Pengadilan Tinggi dikirimkan kepada KPUD Provinsi selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari setelah diucapkan.¹⁵⁵

Secara umum, penanganan perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah, sesuai pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 yang menyatakan bahwa:

Penanganan perselisihan 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.

Peralihan kewenangan penyelesaian perselisihan pemilihan umum kepala daerah dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi didasarkan pada tinjauan dari sisi penyelenggara pemilihan umum tercantum dalam Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 yang menyatakan :

¹⁵⁴ *Ibid*

¹⁵⁵ Sejak melaksanakan kewenangan penanganan sengketa hasil pemilihan umum kepala daerah tahun 2005-2008, Mahkamah Agung memutuskan sebanyak 98 perkara, terdiri dari 74 perkara kasasi dan 24 perkara peninjauan kembali (PK).

Penyelenggara Pemilihan Umum adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD, dan Presiden dan Wakil Presiden, serta kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung oleh rakyat.

Selanjutnya pada Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 diperjelas kembali bahwa :

Komisi Pemilihan Umum Provinsi dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, selanjutnya disebut KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota adalah penyelenggara Pemilu di Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Sebelumnya Pemilihan Umum Kepala Daerah diselenggarakan di bawah rezim pemerintahan daerah dan perselisihan hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah diserahkan ke Mahkamah Agung, namun setelah disahkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, Pemilihan Umum Kepala Daerah ditempatkan sebagai bagian dari Pemilu, kewenangan penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah menjadi ranah dari KPU sehingga KPU berwenang untuk membuat regulasi tentang Pemilihan Umum Kepala Daerah di bawah Undang-Undang dan perselisihan Pemilihan Umum Kepala Daerah harus diserahkan dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi. Pada saat Pemilihan Umum Kepala Daerah langsung disepakati berdasarkan Pasal 22E Ayat (2) UUD 1945 maka kewenangan memutus perselisihan hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah langsung adalah Mahkamah Konstitusi bukan Mahkamah Agung.¹⁵⁶

Teknis penyelesaian perselisihan hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah tidak lagi menginduk pada Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 ataupun Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 dan 2 Tahun 2005, akan tetapi pada hukum acara

¹⁵⁶ Putusan Nomor 072-073/PUU-II/2004, hlm.119

yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, dan secara khusus diatur dengan Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Beracara Dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah yang merupakan hukum acara yang bersifat khusus.

Penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi melalui penandatanganan kesepakatan penyerahan kewenangan tersebut pada tanggal 29 Oktober 2008 antara Bagir manan selaku ketua Mahkamah Agung dan Mahfud MD selaku ketua Mahkamah Konstitusi saat itu.¹⁵⁷

Berdasarkan kewenangan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003, dan secara khusus diatur dengan Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 15 Tahun 2008, Mahkamah Konstitusi bertugas menerima permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan suara Pemilihan Umum Kepala Daerah yang diajukan, memeriksa persyaratan dan kelengkapan permohonan, mencatat permohonan yang sudah memenuhi persyaratan dan menentukan hari sidang pertama. Mahkamah Konstitusi juga bertugas memeriksa permohonan dengan melakukan pemeriksaan persidangan, memeriksa alat bukti, memeriksa saksi, melakukan rapat permusyawaratan hakim dan dalam menjalankan tugas ini Mahkamah Konstitusi berwenang membuat putusan mengenai perselisihan hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah yang diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum, sehingga putusan sengketa hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah

¹⁵⁷ Laporan tahunan Mahkamah Konstitusi 2008, *Menegakkan Keadilan Substansif*, Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaninteraan Mahkamah Konstitusi, 2008, hlm.6

merupakan kewenangan Mahkamah Konstitusi. Putusan mengenai perselisihan hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah diucapkan paling lama 14 (empat belas) hari kerja sejak permohonan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi. Putusan yang telah diambil dalam Rapat Permusyawaratan Hakim diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 7 (tujuh) hakim konstitusi. Hasil putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final dan mengikat, disampaikan kepada Pemohon, Termohon, DPRD setempat, Pemerintah dan Pihak terkait. KPU/KIP Provinsi atau KPU/KIP kabupaten/kota, DPRD setempat, dan Pemerintah wajib menindaklanjuti putusan Mahkamah sebagaimana mestinya.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 mengenai sengketa hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-IX/2013 yang kemudian ditindaklanjuti dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 menegaskan bahwa keberatan terhadap hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah yang ditetapkan KPUD diajukan kepada Mahkamah Konstitusi, dengan demikian kedudukan lembaga penyelesaian sengketa hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah berkedudukan di Mahkamah Konstitusi bersifat sementara sampai terbentuknya badan peradilan khusus.

Perselisihan hasil pemilihan adalah perselisihan antara KPU provinsi dan/atau KPU kabupaten/kota dan peserta pemilihan mengenai penetapan perolehan suara hasil pemilihan yang dapat mempengaruhi penetapan calon untuk maju ke putaran berikutnya atau penetapan calon terpilih.¹⁵⁸ Pada saat terjadi perselisihan terhadap

¹⁵⁸ Pasal 156 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015

penetapan perolehan suara hasil pemilihan, peserta pemilih dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil perolehan suara oleh KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota kepada Pengadilan Tinggi ditangani oleh hakim *ad hoc* yang ditunjuk oleh Mahkamah Agung,¹⁵⁹ Pengadilan Tinggi dalam memutuskan perkara perselisihan hasil pemilihan paling lama 14 (empat belas) hari sejak diterimanya permohonan oleh pemohon, namun pihak yang tidak menerima putusan Pengadilan Tinggi dapat mengajukan permohonan keberatan ke Mahkamah Agung paling lama 3 (tiga) hari sejak putusan Pengadilan Tinggi dibacakan, selanjutnya Mahkamah Agung memutuskan permohonan keberatan paling lama 14 (empat belas) hari sejak diterimanya permohonan, dengan ketentuan sebagai berikut :

- a. Provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 2.000.000 (dua juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 2% (dua persen) dari penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU Provinsi;
- b. Provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 2.000.000 (dua juta) jiwa sampai dengan 6.000.000 (enam juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 1,5% (satu koma lima persen) dari penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU Provinsi;
- c. Provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 6.000.000 (enam juta) jiwa sampai dengan 12.000.000 (dua belas juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 1% (satu persen) dari penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU Provinsi;
- d. Provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 12.000.000 (dua belas juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 0,5% (nol koma lima persen) dari penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU Provinsi.¹⁶⁰

¹⁵⁹ Pasal 157 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015

¹⁶⁰ Pasal 158 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015

Peserta pemilihan Bupati dan Walikota dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan perolehan suara dengan ketentuan sebagai berikut :

- a. Kabupaten/Kota dengan jumlah Penduduk sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 2% (dua persen) dari penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU Kabupaten/Kota.
- b. Kabupaten/Kota dengan jumlah Penduduk sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa sampai dengan 500.000 (lima ratus ribu) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 1,5% (satu koma lima persen) dari penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU Kabupaten/Kota.
- c. Kabupaten/Kota dengan jumlah Penduduk sampai dengan 500.000 (lima ratus ribu) jiwa sampai dengan 1.000.000 (satu juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 1% (satu persen) dari penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU Kabupaten/Kota.
- d. Kabupaten/Kota dengan jumlah Penduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 0,5% (nol koma lima persen) dari penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU Kabupaten/Kota.¹⁶¹

Putusan Mahkamah Agung bersifat final dan mengikat. KPU Provinsi dan KPU kabupaten/kota wajib menindaklanjuti putusan Pengadilan Tinggi atau Mahkamah Agung.

Peserta pemilih mengajukan permohonan ke Pengadilan Tinggi paling lama 3x24 (tiga kali dua puluh empat) jam sejak diumumkannya penetapan perolehan suara hasil pemilihan oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota. Permohonan diajukan dilengkapi dengan alat bukti dan surat keputusan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota tentang hasil rekapitulasi perhitungan suara. Dalam hal pengajuan permohonan kurang lengkap, pemohon dapat memperbaiki dan

¹⁶¹ Pasal 158 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015

melengkapi permohonan paling lama 3x24 (tiga kali dua puluh empat) jam sejak diterimanya permohonan oleh Pengadilan Tinggi.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 mengatur perkara perselisihan hasil pemilihan diperiksa dan diadili oleh badan peradilan khusus yang dibentuk sebelum pelaksanaan pemilihan serentak nasional 2019. Sebelum badan peradilan khusus terbentuk, kewenangan penyelesaian sengketa hasil pemilihan kepala daerah dilaksanakan oleh Mahkamah Konstitusi. Dengan demikian kedudukan lembaga penyelesaian sengketa hasil pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah sebelum badan peradilan khusus terbentuk dilaksanakan oleh Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi dalam memutuskan perkara perselisihan sengketa hasil pemilihan paling lama 45 (empat puluh lima) hari sejak diterimanya permohonan.¹⁶² Putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final dan mengikat. KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota wajib menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi. Dengan demikian sampai dengan terbentuknya badan peradilan khusus, putusan sengketa hasil pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah merupakan kewenangan Mahkamah Konstitusi dan kekuatan putusannya mengikat KPU provinsi dan/atau KPU kabupaten/kota untuk dilaksanakan.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tidak memberikan perbedaan dalam proses penyelesaian sengketa termasuk para pihak yang bersengketa dan kewenangan lembaga penyelesaiannya. Demikian pula kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah.

¹⁶² Pasal 157 Ayat (8) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015

BAB IV

DINAMIKA KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI DAN KONSEP DALAM PENYELESAIAN HASIL PEMILIHAN KEPALA DAERAH

4.1 Dinamika Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam penyelesaian sengketa hasil Pilkada

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 menyatakan bahwa penyelesaian sengketa pilkada diserahkan melalui proses hukum di Mahkamah Agung. Padahal putusan itu seharusnya mencerminkan penyelesaian terakhir sengketa pilkada. Harapan adanya putusan hukum yang mengikat dan bisa dihormati semua pihak yang bersengketa nampaknya sulit dicapai. Putusan Mahkamah Agung yang memerintahkan dilakukannya pilkada ulang atau perhitungan ulang hasilnya digugat lagi. Tentu saja persoalan akan bertambah rumit. Wajar apabila banyak orang yang menggugat putusan MA. Hal ini yang menyebabkan tingkat kepercayaan publik terhadap MA agak rendah, dan banyak pihak yang berkeinginan agar penyelesaian sengketa pilkada dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi. Dengan demikian diterjemahkan bahwa Mahkamah Konstitusi tidak memiliki kewenangan untuk menyelesaikan sengketa hasil pemilihan. Hal ini dipertegas melalui Pasal 106 UU No 10 Tahun 2016, bahwa Mahkamah Agung (MA) yang memiliki kewenangan untuk menyelesaikan sengketa hasil pilkada. Poin yang terkandung dalam pasal tersebut menyebutkan bahwa:

1. Keberatan terhadap penetapan hasil pemilihan kepala daerah diajukan oleh pasangan calon kepada Mahkamah Agung;
2. Keberatan hanya berkenaan dengan hasil pemilihan umum;

3. Keberatan terhadap penetapan diajukan kepada MA melalui pengadilan tinggi apabila hasil pilkada provinsi dan diajukan kepada pengadilan negeri apabila hasil pilkada Kabupaten/Kota;
4. MA memutus paling lambat 14 (empat belas) hari setelah diterima oleh Pengadilan Negeri/Tinggi/Mahkamah Agung;
5. Putusan MA bersifat final dan mengikat;
6. MA dapat mendelegasikan penyelesaian sengketa kepada pengadilan tinggi untuk memutus sengketa pilkada Kabupaten/Kota

Kewenangan yang dimiliki MA, hanya berada dalam penilaian dan pemutusan bukti terjadinya kesalahan penghitungan suara. Kesalahan diluar penghitungan suara, sekalipun berkaitan dengan proses menuju penghitungan suara tidak menjadi kewenangan MA. Batas kewenangannya hanya ada pada sengketa hasil pemilihan.

Pengawasan terhadap demokrasi melalui ketersediaan mekanisme pengujian hasil, berkembang dengan turut mempertimbangkan efektifitas, efisiensi dan sinkronisasi penyelesaian. Kebutuhan akan kesatuan penyelenggaraan, mendorong pilkada untuk ditundukkan pada rezim pemilu. Pasca lahirnya UU No 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, diposisikan sebagai bagian dari pemilihan umum.¹⁶³ Dalam menyambut ketentuan tersebut, dilakukan juga perubahan terhadap UU No 10 Tahun 2016 Pilkada pengaturan dalam pengaturannya semakin jelas berada dalam rezim pemilihan umum.¹⁶⁴

¹⁶³ Perubahan mendasar tentang pengertian pemilihan umum kepala daerah, dapat dilihat dalam Pasal 1 angka 4 UU No 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

¹⁶⁴ Suharizal, *Pemilukada, Regulasi Dinamika dan Konsep Mendatang*, Jakarta: Rajawali Press, 2012, hlm 79.

Implikasi atas perubahan pengertian Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pilkada), memulai babak baru penyelesaian sengketa hasil pilkada. Pasal 24 C UUDNRI 1945 tidak lagi diterjemahkan secara limitatif, untuk pengujian hasil pemilihan umum saja. MK dalam pengertian yang baru tentang pilkada, dapat juga menguji sengketa hasil pemilihan umum kepala daerah. Pasal 236 C UU No 12 Tahun 2008 Undang-Undang No 10 Tahun 2016 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, menegaskan kembali makna penyelesaian sengketa hasil pemilihan yang merupakan kewenangan yang dimiliki oleh MK. Penanganan terhadap sengketa hasil pemilihan kepala daerah dialihkan dari MA kepada MK, paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak UU tersebut diundangkan.¹⁶⁵ Babak baru penyelesaian sengketa di MK ini, menandakan arah baru dari perlindungan demokrasi di daerah. Melalui MK pengujian tidak sekedar berupa pembuktian terhadap jumlah suara saja sebagaimana terjadi dalam MA. MK diharapkan mampu menguraikan nilai-nilai demokrasi yang disimpangi dari proses pemilihan, sehingga dapat menjadi tolok ukur reformasi demokrasi di daerah.

Mahkamah Konstitusi yang telah diberikan kewenangan menguji pilkada, secara otomatis memiliki kewenangan untuk menentukan tata cara dan ketentuan pengujian sengketa hasil pemilihan umum Kepala Daerah. Kebebasan ini merupakan langkah optimalisasi terhadap kewenangan MK, dalam memutus perkara sengketa pemilihan umum supaya menemukan keadilan yang substansial bagi pemohon, termohon dan tentunya kepentingan rakyat di daerah. Pasca

¹⁶⁵ Lihat Pasal 236 UU No 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

peralihan setiap pengujian sengketa hasil pemilihan umum daerah, harus tunduk pada UU No 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, dan Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) No 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Beracara dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Pilkada. Dalam hukum acara perselisihan hasil pemilihan umum, setidaknya harus diperhatikan 6 (enam) poin: 1) para pihak dan objek permohonan; 2) tata cara pengajuan permohonan; 3) Registrasi perkara dan penjadwalan sidang; 4) persidangan; 5) rapat musyawarah hakim; dan 6) putusan hakim.

Poin pertama yakni para pihak dan objek permohonan, harus terlebih dahulu dipahami dalam sengketa perselisihan hasil pemilihan. Hal ini mengingat bahwa pintu masuk pertama, untuk penyelesaian perselisihan hasil pilkada dimulai dari isi permohonan yang memuat para pihak dan objek. Kesalahan mengurai berbagai pihak dan objek dalam permohonan, akan membuat pengujian tidak dapat dilaksanakan. Pasal 3 Peraturan Mahkamah Konstitusi No 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Beracara dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Pilkada memuat ketentuan tentang para pihak. Berikut adalah pengaturannya:

1. Para pihak yang berkepentingan langsung, yakni pasangan calon sebagai pemohon; dan KPU Provinsi/KPU Kabupaten/Kota menjadi termohon;
2. Pasangan Calon selain pemohon dapat menjadi pihak terkait dalam perselisihan hasil pilkada;
3. Pemohon, Termohon, dan Pihak Terkait dapat diwakili dan/atau didampingi oleh kuasa hukum dengan surat kuasa khusus

Para pemohon yang mengajukan keberatan, harus memiliki kedudukan hukum yang tepat. Makna berkepentingan langsung dalam pasal tersebut diterjemahkan sebagai pasangan calon dalam pilkada. Hal ini tercantum dalam Pasal 1 angka 9 Peraturan Mahkamah Konstitusi No 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Beracara dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Pilkada. Aspek kepentingan yang dirugikan mengacu pada pendapat Indroharto, adalah kepemilikan pribadi atau organisasi yang harus dilindungi oleh hukum, baik dalam wujud material maupun non material yang sifatnya personal dan nilainya dapat ditentukan secara obyektif.¹⁶⁶ Berdasarkan pendapat tersebut, kepentingan bukan sesuatu yang secara sepihak ditentukan oleh individu atau kelompok, bahwa kepentingan memiliki syarat obyektif. Kerugian yang dialami oleh pasangan calon, adalah buah hasil kegagalan ataupun kecurangan secara prosedural dan berakibat terhadap hasil pemilihan. Objektivitas penyelenggaraan pemilihan yang luber jurdil (langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil), yang disusun oleh pemohon dalam bentuk argumentasi tentang kedudukan hukum. Argumentasi tersebut kemudian dinilai serta diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi selanjutnya. Di sisi lain, perihal objek permohonan perselisihan dikemukakan dalam PMK No 15 Tahun 2008 adalah hasil penghitungan suara. Maksud dari suara yang ada dalam pengaturan PMK tersebut adalah suara yang mempengaruhi: penentuan pasangan calon untuk putaran kedua; dan terpilihnya kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Dinamika pengaturan kewenangan MK dalam menguji perselisihan pilkada, tidak akan pernah lepas dari rezim pemerintahan daerah. Tiap perubahan terhadap

¹⁶⁶ Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005, hlm 80.

pengaturan pemerintahan daerah, akan mengubah orientasi dan prespektif tentang pengujian. Pasca keluarnya putusan MK No 97/PUU-XI/2013, ditetapkannya UU No 1 Tahun 2015.¹⁶⁷ dan UU No 8 Tahun 2015, maka prespektif tentang pilkada berubah. Dalam tabel dibawah ini dapat dilihat perihal perubahan prespektif pemilihan kepala daerah.¹⁶⁸

Dasar Hukum	UU 32/2004	UU 12/2008	UU 1/2015	UU 8/2015
Lembaga Berwenang	Pengadilan Tinggi (perselisihan tk Kab/ Kota) atau Mahkamah Agung (perselisihan tingkat Provinsi)	Mahkamah Konstitusi (sebagai peradilan di tingkat pertama dan terakhir)	Pengadilan Tinggi, Pengajuan keberatan atas Putusan Pengadilan Tinggi kepada MA	Badan peradilan khusus, sebelum badan peradilan khusus terbentuk kewenangan dilakukan oleh MK.
Subyek Perselisihan	Peserta Pemilihan dengan KPU Prov/Kab/ Kota	Peserta Pemilihan dengan KPU Prov/Kab/ Kota	Peserta Pemilihan dengan KPU Prov/Kab/ Kota	Peserta Pemilihan dengan KPU Prov/Kab/ Kota
Obyek Perselisihan	Hasil penghitungan suara yang mempengaruhi terpilihnya pasangan calon	hasil penghitungan suara yang ditetapkan oleh Termohon (KPUD) yang mempengaruhi: a. penentuan Pasangan Calon yang dapat mengikuti putaran kedua Pilkada; atau b. terpilihnya Pasangan	Penetapan perolehan suara yang signifikan dan dapat mempengaruhi penetapan calon untuk maju ke putaran berikutnya atau penetapan calon terpilih ket: hanya perolehan suara dengan selisih	Penetapan perolehan suara yang signifikan dan dapat mempengaruhi penetapan calon untuk maju ke putaran berikutnya atau penetapan calon terpilih ket: hanya perolehan suara dengan selisih jumlah suara tertentu yang dapat menjadi objek perselisihan.

¹⁶⁷ UU No 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang Perubahan UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

¹⁶⁸ Indra Hendrawan, *Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah Pasca Putusan Mk No. 97/Puu-Xi.2013*, Jurnal Rechts Vinding, Volume4, Nomor 1, April, 2015, hlm 149-150.

		Calon sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah.	jumlah suara tertentu yang dapat menjadi objek perselisihan.	
Batas Waktu permohonan	3 hari setelah penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh KPUD	3 hari kerja setelah penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh KPUD	3 X 24 jam sejak diumumkan penetapan perolehan suara oleh KPUD	3 X 24 jam sejak diumumkan penetapan perolehan suara oleh KPUD
Batas Waktu Persidangan	14 hari sejak diterimanya permohonan	14 hari kerja sejak permohonan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi	14 hari sejak diterima permohonan baik di Pengadilan tinggi ataupun di MA	45 hari sejak diterimanya permohonan
Batas Pengajuan Keberatan	-tidak ada(Putusan Pengadilan Tinggi atau Mahkamah Agung bersifat final dan mengikat)*	-tidak ada(Putusan MK adalah peradilan tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final dan mengikat)	3 hari sejak putusan Pengadilan Tinggi dapat mengajukan keberatan ke Mahkamah Agung	-tidak ada(Putusan MK adalah peradilan tingkat pertama dan yang putusanbersifat final dan mengikat)

Pasca putusan MK No 97/PUU-XI/2013, pemahaman tentang kewenangan pengujian pilkada menjadi berubah. Pilkada dikategorikan bukan sebagai rezim pemilu sebagaimana dimaksud dalam UUDNRI 1945. Pilkada dikembalikan pada pengertian awal yakni pemilihan kepala daerah. Putusan MK 97/PUU-XI/2013, mendalilkan bahwa pemilihan umum yang dimaksud dalam Pasal 22 E UUDNRI 1945 memiliki prinsip:

1. Pemilihan dilakukan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil di setiap lima tahun sekali;
2. Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden, dan Wakil Presiden, dan DPRD;
3. Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPR dan DPRD adalah partai politik dan pemilihan umum untuk DPD adalah perorangan;
4. Pemilihan umum diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.¹⁶⁹

Pemilihan kepala daerah dengan standar yang disusun oleh MK tersebut, dengan demikian bukan termasuk pada rezim pemilu. Dari peserta yang dipilih tidak disebutkan kepala daerah sebagai salah satu peserta pemilihan umum. Pada sisi pemilihan langsung, ketika awal 2014 perdebatan mengenai makna demokratis pada pemilihan kepala daerah. Pemilihan kepala daerah dimaknai dalam dua sisi, langsung atau tidak langsung, dan hal ini berbeda dengan pemilu yang secara tegas harus dilaksanakan langsung untuk memenuhi cita-cita demokrasi. Di sisi lain, dalam putusan tersebut dipertegas juga berkenaan dengan kewenangan MK tidak boleh menambah kewenangan baru yang tidak diatur dalam UUDNRI 1945. Keberadaan MK sebagai penjaga konstitusi harus tunduk, patuh, dan konsisten menjaga nilai-nilai yang ada dalam konstitusi. MK hanya dapat menguji pemilu, bukan pilkada yang tidak diatur dalam UUDNRI 1945 secara eksplisit.

Perubahan mendasar mengenai pengertian pilkada menjadi pilkada, menjadikan MK tidak lagi berwenang mengadili dan memutus perkara sengketa hasil

¹⁶⁹ Lihat putusan MK 97/PUU-XI/2013

pemilihan kepala daerah. Kewenangan mengadili dan memutus permohonan sengketa hasil, berada pada pengadilan tinggi. Hal ini dimaksudkan supaya mempermudah pengawasan, kontrol dan rentang kewenangan terkait dengan pemilihan kepala daerah.¹⁷⁰ Dalam praktiknya tujuan ini, dapat diwujudkan karena MA sebagai penguji terakhir dari segala keberatan yang belum terselesaikan di pengadilan tinggi. Di sisi lain, sebagai puncak dari sistem peradilan umum, posisi MA juga mampu untuk mengkoordinasikan bukan hanya sengketa hasil. Sengketa administrasi yang selama ini diuji dalam pengadilan Tata Usaha, akan lebih memudahkan MA menyusun kebijakan satu pintu dalam penyelesaian sengketa pilkada. Apabila diperhatikan hal ini berbeda dengan ketentuan yang ada pada UU No 10 Tahun 2016. Perselisihan tingkat Kabupaten/Kota diselesaikan di Pengadilan Tinggi, sedangkan perselisihan tingkat Provinsi diselesaikan di Mahkamah Agung.

Sengketa administrasi yang selama ini diuji dalam pengadilan Tata Usaha, akan lebih memudahkan MA menyusun kebijakan satu pintu dalam penyelesaian sengketa pilkada. Apabila diperhatikan hal ini berbeda dengan ketentuan yang ada pada UU No 10 Tahun 2016. Perselisihan tingkat Kabupaten/Kota diselesaikan di Pengadilan Tinggi, sedangkan perselisihan tingkat Provinsi diselesaikan di Mahkamah Agung. Wacana tentang penyelesaian sengketa berada pada MA, pada kenyataannya harus gagal.

Beban tugas untuk menyelesaikan sengketa, tidak boleh lagi berada dalam MA maupun MK. Gagasan tentang peradilan khusus pemilu, untuk menyelesaikan

¹⁷⁰ Inosentius Samsul, *Sengketa Pemilihan Kepala Daerah Pasca Putusan MK: Kewenangan Siapa?*, Info Singkat Hukum Vol VI, No 10/II/PD3DI/Mei/2014, Sekretariat Jenderal DPR RI, hlm 4

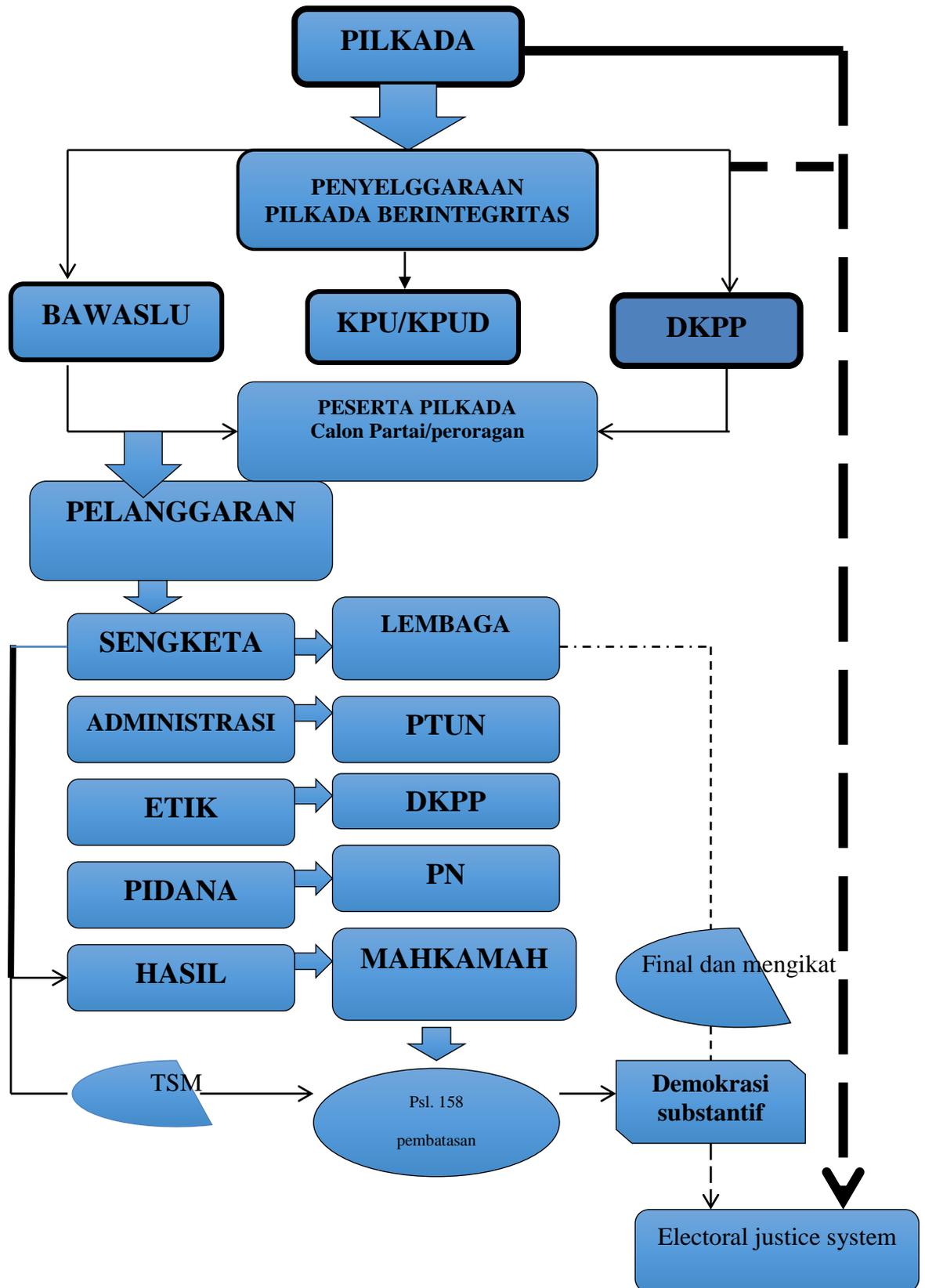
sengketa hasil pemilihan umum kemudian disusun. UU No 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang menjadi dasar hukum yang mempertegas tentang keberadaan peradilan khusus pemilu. Pasal 157 ayat (1) UU No 8 Tahun 2015 mengatur bahwa: perkara perselisihan hasil pemilihan diperiksa dan diadili oleh badan peradilan khusus.

Waktu pembentukan lembaga tersebut berdasarkan ayat (2), dilakukan sebelum pelaksanaan pemilihan serentak nasional. Jimly Ashiddiqie mengkaji bahwa peradilan khusus dewasa ini berkembang lebih deras di Amerika yang menganut tradisi common law. Badan peradilan khusus menjalankan kewenangan mengadili yang telah ditentukan secara khusus kepadanya.¹⁷¹ Dalam konteks peradilan khusus pemilu, dimaksudkan menjadi wadah penyelesaian permasalahan yang berkenaan dengan pemilu. Mulai dari persoalan sengketa administratif hingga pada sengketa hasil yang dijalankan MK sekarang.

Dalam tiap bukti yang diungkap ada potensi dan peluang yang dapat diuraikan untuk mendukung putusan yang berkeadilan. Adapun misalnya pelanggaran etik oleh penyelenggara, yang dapat mengganggu penyelenggaraan pemilihan berintegritas sekalipun bukan kewenangan langsung MK. Namun berawal dari penemuan pelanggaran, dapat ditelusuri adanya kekacauan maupun manipulasi yang dapat mengganggu hak politik pasangan calon dan masyarakat secara umum.

¹⁷¹ Jimly Ashiddiqie, Makalah *Peradilan Khusus*, hlm 9 diakses <http://www.jimly.com/makalah/>

Kerangka Dinamika Penyelesaian Perselisihan Hasil Pilkada



1. Tafsir Konstitusi : Pilkada bagian Rezim Pemilu

Desain pilkada ini mengalami perubahan “makna” akibat adanya tafsir konstitusi bahwa pilkada dapat dikategorikan sebagai bagian dari pemilu, yang tentunya berimplikasi pada lembaga mana yang berwenang menyelesaikan sengketa hasil pilkada, menurut UUD 1945 bahwa MK merupakan lembaga negara yang menyelesaikan sengketa hasil pemilu. Putusan MK No.072-073/PUU-II/2004 memberikan pilihan hukum bagi pembentuk undang-undang untuk memasukan pilkada menjadi bagian rezim Pemilu atau pemerintahan daerah, maka pembentuk undang-undang kemudian memasukkan sengketa pilkada sebagai bagian dari sengketa Pemilu yang diselesaikan oleh MK. Dalam pertimbangannya disebutkan bahwa: “Sebagai akibat (konsekuensi) logis dari pendapat Para Pemohon yang menyatakan bahwa Pilkada langsung adalah Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945 yang dijabarkan dalam UU Nomor 12 Tahun 2003, maka perselisihan mengenai hasil pemilu, menurut Para Pemohon, harus diputus oleh MK. Tentang permohonan Para Pemohon untuk menyatakan Pasal 106 ayat (1) sampai dengan ayat (7) sebagai bertentangan dengan UUD 1945, MK berpendapat bahwa secara konstitusional, pembuat undang-undang dapat saja memastikan bahwa Pilkada langsung itu merupakan perluasan pengertian Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945 sehingga karena itu, perselisihan mengenai hasilnya menjadi bagian dari kewenangan MK dengan ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945. Namun pembentuk undang-undang juga dapat menentukan bahwa Pilkada langsung itu bukan Pemilu dalam arti formal yang disebut dalam Pasal 22E UUD 1945 sehingga perselisihan hasilnya ditentukan sebagai tambahan kewenangan Mahkamah Agung sebagaimana dimungkinkan Pasal 24A ayat (1)

UUD 1945 yang berbunyi, “Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang”. Putusan MK tersebut ditindaklanjuti oleh pembentuk undang-undang dengan mengesahkan Undang-undang No.22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, Pasal 1 angka 4) menyebutkan bahwa “Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah Pemilu untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dalam NKRI berdasarkan Pancasila dan UUD 1945”. Kemudian disahkan Undang-undang No.12 tahun 2008 Tentang Perubahan kedua atas Undang-undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 236C mengatur bahwa “Penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh MA dialihkan kepada MK paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak Undang-undang ini diundangkan. Selain itu, disahkan pula Undang-undang No.48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Pasal 29 huruf (e) yang mengatur ketentuan bahwa MK memiliki “kewenangan lain yang diberikan oleh undang-undang”, yang dalam penjelasannya disebutkan bahwa” dalam ketentuan ini termasuk kewenangan memeriksa, dan memutus sengketa hasil pemilihan kepala daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan. Menurut Hamdan Zoelva, bahwa perluasan kewenangan itu menandakan dua hal, yaitu: pertama, penegasan bahwa selain menjadi pengawal konstitusi (the guardian of the constitution), MK juga menjalankan fungsi sebagai pengawal demokrasi (the guardian of democracy). Dalam mengawal demokrasi, MK menjadi pemutus paling akhir atas sengketa hasil pilkada. Peran yang demikian membuat MK menyadari bahwa

putusan tidak hanya menyangkut para kandidat yang sedang berkompetisi tetapi menentukan nasib rakyat dan demokrasi terutama di daerah di mana Pilkada digelar. Kedua, Pemilihan kepala daerah menjadi berada dalam lingkup pemilihan umum sebagaimana diatur dalam Pasal 22E UUD 1945 karena hanya sengketa pemilu-lah yang menjadi kewenangan MK. Dalam hal ini, MK harus dapat menunjukkan performa yang lebih baik dalam proses penanganannya. Artinya, agar pelaksanaan kewenangan ini dapat dijalankan secara optimal, MK harus memiliki dan mempersiapkan dukungan yang memadai dalam segala aspek.¹⁷² Dengan adanya pengalihan kewenangan sengketa Pilkada dari MA ke MK, harapan untuk menciptakan sistem berdemokrasi menjadi lebih baik, yang salah satu syarat berdemokrasi adalah adanya lembaga penyelesai sengketa yang bermartabat. Selain itu, bahwa peradilan MK lebih dekat secara kompetensi dibandingkan MA, sebab sengketa pemilu merupakan sengketa dibidang hukum tata negara, sehingga lebih tepat jika kewenangan tersebut diberikan kepada MK sebagai peradilan dibidang ketatanegaraan.

2. Gagasan Pembentukan Peradilan Pemilu

Perubahan kewenangan dalam gagasan peradilan khusus pemilu pada kenyataannya belum dapat secara otomatis diberlakukan. Bentuk dan mekanisme peradilan belum disusun, dan di sisi lain anggaran berkenaan dengan pembentukan lembaga juga belum disediakan. Kebutuhan untuk memenuhi cita-cita demokrasi dan keadilan, tetap harus disediakan melalui mekanisme formal negara. Dalam masa transisi ini, tugas dan kewenangan peradilan khusus pemilu

¹⁷² Hamdan Zoelva, " Problematika Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilukada Oleh Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 10 No. 3 Tahun 2013, hlm 380-381

dipegang sementara oleh Mahkamah Konstitusi. Hal ini dipertegas pada Pasal 157 ayat (3) UU No 8 Tahun 2015. MK berdasarkan pendapat I Dewa Gede Palguna, hanya mengisi kekosongan sementara saja, dan selanjutnya harus ada *sense of urgency* untuk menyelesaikan masalah peradilan khusus tersebut.¹⁷³ Masalah peradilan pemilu dengan demikian dilakukan MK hanya untuk sementara. Ketika telah terbentuk badan peradilan pemilu yang dimaksudkan UU No 9 Tahun 2015, maka selesai juga tugas dan kewenangan yang dimiliki oleh MK dalam bidang menguji dan mengadili sengketa hasil.

Kondisi untuk tidak terburu-buru membentuk, dan kemudian memilih menggunakan lembaga yang tersedia adalah langkah tepat. Hal ini dapat diperhatikan dalam pendapat Hamdan Zoelfa:

Memperhatikan berbagai jenis pengadilan khusus yang ada pada saat ini menunjukkan bahwa belum ada desain kebijakan hukum yang ajeg dalam pembentukan pengadilan khusus, khususnya pada aspek independensi dan konsistensi. Pengadilan khusus dibentuk hanya berdasarkan kebutuhan sosiologis dan faktual yang tidak didasarkan pada desain yang standar. Hal itu terjadi, di samping karena tidak ada desain konstitusional yang detail baik dalam konstitusi maupun undang-undang mengenai bentuk dan isi pengadilan khusus, juga karena adanya kelatahan untuk selalu membentuk pengadilan khusus jika ditemukan masalah-masalah khusus yang harus diselesaikan secara khusus pada saat pembentukan undang-undang tertentu. Pembentuk undang-undang membentuk pengadilan khusus hanya berdasarkan situasi yang muncul dalam penegakan hukum.¹⁷⁴

Kerentanan dalam peradilan khusus dapat menjadi bencana terhadap pemenuhan keadilan masyarakat. Desain yang bergantung pada konstelasi sosial-politik, dapat berpotensi melupakan standar-standar independensi kelembagaan. Kajian terhadap

¹⁷³Diakses_ <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.Berita&id=11647#.WfRE2DDYXIU>

¹⁷⁴ Hamdan Zoelva, *Aspek Konstitusionalitas Pengadilan Khusus di Indonesia*, dalam Hermansyah, dkk, ed, *Putih Hitam Pengadilan Khusus*, Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, 2013, hlm 180.

desain lembaga peradilan khusus pemilu dengan demikian harus memperhatikan aspek desain dan aspek hukum acara. Desain yang sesuai kemudian harus memperhatikan kondisi aktual. Desain yang dapat dipilih adalah desain *ad hoc*, dengan kewenangan yang dapat menjangkau seluruh sengketa mulai dari sengketa administrasi, tindak pidana, maupun sengketa hasil.¹⁷⁵ Perjalanan pengujian sengketa pilkada, pasca reformasi terus mencari konsep terbaik dimulai dari MA dikembalikan pada MK, kemudian berubah menjadi kewenangan pengadilan tinggi dan MA, dan yang terakhir adalah wacana peradilan khusus pemilihan umum. Keberadaan MK setidaknya dapat menjadi alternatif sebelum terbentuknya pengadilan khusus pemilu.

Pembenahan terhadap sistem penyelesaian sengketa proses dan hasil pemilu perlu dilakukan. Pembetulan tersebut dapat dilakukan dengan mendesain ulang sistem dimaksud. Salah satunya adalah dengan mengadopsi peradilan khusus pemilu yang akan memeriksa dan mengadili semua masalah hukum pemilu yang ada, kecuali perselisihan hasil yang tetap menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi sesuai mandat Pasal 24C ayat (1) UUD 1945. Jika dilihat ke negara lain, Pengadilan khusus Pemilu (*Election Court*) juga dikenal dalam sistem peradilan beberapa negara lain. Salah satunya adalah Inggris yang di atur di dalam *Representation of People Act 1983* Selain itu, juga ada di Mexico (*The Electoral Tribunal of the Federal Judiciary*) Brazil (*The Supreme Electoral Court*), Panama (*Electoral Tribunal*), Guatemala (*Electoral Tribunal*), Bolivia (*Electoral National Court*), Uruguay (*Electoral Court*), Peru (*National Jury of Elections*) Peru

¹⁷⁵ Dian Agung dan Ola Anisa, *Inisiasi Pengadilan Khusus Pemilihan Kepala Daerah Dalam Menghadapi Kesenjangan Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Di Indonesia*, Jurnal Rechtsvinding, Volume 5, No 1, 2015, hlm 176-177.

(National Jury of Elections) dan lain-lain. Jika hendak mengadopsi peradilan khusus sebagaimana juga dianut oleh negara-negara lainnya, maka tawaran desainnya adalah sebagaimana akan dijelaskan berikut ini :

a) Yurisdiksi Peradilan Khusus Pemilu

Dalam hal pemilu yang dijadikan objek kajian dalam kaitannya dengan yurisdiksi badan peradilan, setidaknya ada lima badan peradilan yang memiliki kekuasaan mengadili, baik karena faktor tingkat peradilan maupun karena aspek keberadaan lingkungan peradilan. Peradilan yang memiliki yurisdiksi karena faktor lingkungan peradilan atau atribusi kewenangan yang dimiliki adalah : Mahkamah Konstitusi untuk perselisihan hasil,¹⁷⁶ badan peradilan khusus untuk penyelesaian perselisihan hasil pilkada,¹⁷⁷ Pengadilan negeri untuk penyelesaian pidana pemilu dan pilkada,¹⁷⁸ pengadilan tinggi tata usaha negara untuk penyelesaian sengketa tata usaha negara pemilu dan pilkada.¹⁷⁹ Sedangkan badan peradilan yang memiliki yurisdiksi karena faktor tingkat pengadilan adalah : Pengadilan Tinggi dalam hal banding atas Putusan Pengadilan Negeri dalam perkara pidana pemilu dan pilkada,¹⁸⁰ dan Mahkamah Agung dalam hal kasasi atas putusan PTTUN.¹⁸¹ Khusus untuk sengketa tata usaha negara, terlebih dahulu juga harus diselesaikan oleh Bawaslu atau Bawaslu Propinsi. Di mana, putusan Bawaslu itulah kemudian yang dijadikan

¹⁷⁶ Atribusi kewenangan sesuai Pasal 24C ayat (1) UUD 1945

¹⁷⁷ Atribusi kewenangan sesuai Pasal 157 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015

¹⁷⁸ Atribusi kewenangan sesuai Pasal 261 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 dan Pasal 146 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015

¹⁷⁹ Atribusi kewenangan sesuai Pasal 269 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 dan Pasal 153 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015

¹⁸⁰ Pasal 263 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 dan Pasal 148 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015

¹⁸¹ Pasal 269 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 dan Pasal 154 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015

dasar pengajuan gugatan kepada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.¹⁸² Dengan demikian, ada enam¹⁸³ badan peradilan yang terlibat memeriksa dan mengadili baik sengketa ataupun pelanggaran dalam pemilu dan pilkada. Dari sekian banyak atribusi kewenangan untuk penyelesaian sengketa pemilu dan pilkada, hanya satu saja yang merupakan atribusi kewenangan yang bersumber dari Undang-Undang Dasar 1945, yaitu kewenangan penyelesaian sengketa hasil pemilihan umum yang dimiliki Mahkamah Konstitusi. Dalam konteks ini, tentunya kompetensi Mahkamah Konstitusi dalam penyelesaian sengketa hasil pemilihan umum, khususnya pemilihan umum yang ditafsirkan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 97/ PUU-XI/2013 tidak dapat diganggu gugat, kecuali jika terlebih dahulu melakukan perubahan terhadap Pasal 24C ayat (1) UUD 1945. Sementara yurisdiksi lainnya merupakan atribusi kewenangan yang bersumber dari undang-undang, sehingga lebih memungkinkan untuk didesain ulang melalui perubahan Undang-Undang Pemilu maupun Undang-Undang Pilkada. Terkait hal itu, desain pengadilan khusus pemilu yang hendak ditawarkan ini berada dalam ranah pembenahan terhadap penentuan kewenangan mengadili sengketa dan pelanggaran pemilu yang diatur dalam Undang-Undang Pemilu dan Undang-Undang Pilkada. Sehubungan dengan itu, peradilan khusus pemilu diberi kewenangan (yurisdiksi) memeriksa dan mengadili sengketa dan pelanggaran yang bukan sengketa hasil pemilu. Peradilan khusus pemilu diberi kewenangan untuk memeriksa dan mengadili pelanggaran dan sengketa administrasi pemilu.

¹⁸² Pasal 269 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 dan Pasal 154 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015

¹⁸³ Tidak termasuk Bawaslu yang menjadi mekanisme awal penyelesaian sengketa dan sengketa TUN pemilu yang kemudian akan bermuara ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara

Dalam konteks ini, peradilan khusus pemilu akan memiliki kewenangan absolut yang meliputi kewenangan yang sebelumnya diberikan kepada Pengadilan Umum dan juga Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Artinya, peradilan khusus pemilu akan menjalankan kompetensi yang bersifat koneksitas antara peradilan umum dan peradilan tata usaha negara. Dengan demikian, peradilan khusus pemilu akan menjadi pusat penyelesaian masalah hukum pemilu untuk selain sengketa hasil dan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu. Dengan memusatkan penyelesaian pelanggaran dan sengketa pemilu di bawah satu atap peradilan khusus, maka inefisiensi dan disharmoni putusan pengadilan dalam perkara pemilu yang sama seperti yang terjadi selama ini dapat dihindari.

Kedudukan dan Sifat Peradilan Khusus Di dalam kekuasaan kehakiman, sampai saat ini, setidaknya ada delapan pengadilan khusus yang berada di bawah lingkungan peradilan umum, agama dan tata usaha negara, yaitu : pengadilan anak, pengadilan niaga, pengadilan hak asasi manusia, pengadilan tindak pidana korupsi pengadilan hubungan industrial, pengadilan perikanan, mahkamah syariah, pengadilan pajak. Enam jenis pengadilan pertama merupakan pengadilan yang berada dalam lingkungan peradilan umum, sedangkan dua jenis pengadilan yang terakhir masing-masing berada dalam lingkungan peradilan agama dan peradilan tata usaha negara. Lalu bagaimana dengan lembaga di luar pengadilan yang diberi tugas menjalankan fungsi peradilan khusus pemilu? Apakah secara normatif hal itu dimungkinkan? Dalam berbagai peraturan perundang-undangan, penyelesaian sengketa melalui lembaga di luar pengadilan juga telah dikenal dan diadopsi dalam peraturan

perundang-undangan Indonesia. Misalnya penyelesaian sengketa melalui Lembaga Arbitrase yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa. Dalam Undang-Undang tersebut dinyatakan, sengketa atau beda pendapat dapat diselesaikan oleh pihak-pihak melalui alternatif penyelesaian sengketa yang didasarkan pada itikad baik dengan mengenyampingkan penyelesaian secara litigasi di pengadilan. Sekalipun sengketa yang dimaksud di sana adalah sengketa perdata dan lembaga arbitrase merupakan institusi yang disetujui dua belah pihak untuk menyelesaikan sengketa, namun prinsip penyelesaian sengketa di luar pengadilan tentu dapat pula diadopsi ke dalam sistem penyelesaian sengketa pemilu.

3. Kewenangan Penyelesaian Sengketa Pilkada Setelah Putusan MK

Keputusan MK yang mencabut kewenangannya sendiri dalam menangani sengketa Pilkada, telah mengakomodir keinginan beberapa pihak yang memang menginginkan penyelesaian sengketa Pilkada dikembalikan ke MA. Hal ini dapat kita lihat dalam RUU Pilkada Pasal 30 ayat (1) yang menegaskan bahwa, calon gubernur-calon wakil gubernur (cagub-cawagub) yang merasa dirugikan atau mempunyai bukti awal adanya dugaan politik yang terjadi sebelum, selama, dan setelah pemilihan, dapat mengajukan keberatan ke Mahkamah Agung. Usulan Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) yang ingin mengembalikan penyelesaian sengketa Pilkada dari Mahkamah Konstitusi ke Mahkamah Agung yang tertuang dalam Draft RUU Pilkada tersebut banyak memperoleh tanggapan dari berbagai kalangan. Misalnya, pakar hukum tata negara Universitas Khairun Ternate, Margarito Kamis, menyatakan, usulan Kemendagri itu justru bisa

merusak tatanan konstitusi. Menurutnya, draf yang dibuat Kemendagri tersebut dinilai mempermainkan hukum tata negara yang sudah tersusun rapi dalam Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 dan berbagai UU lainnya dalam penyelesaian sengketa pilkada. Jika penyelesaian sengketa Pilkada dipindah dari MK ke MA akan mengubah banyak UU yang berkaitan dengan pilkada dan itu akan merusak konstitusi. Tindakan itu merupakan inkonstitusional, di mana terdapat beberapa UU apalagi yang dipakai pemerintah sebagai bahan rujukan untuk usulan tersebut. Margarito juga mengatakan, usulan itu justru menunjukkan bahwa pembuat UU tidak konsisten dan membuat hanya berdasarkan selera politik penguasa tanpa memikirkan desain penegakan demokrasi dan hukum.¹⁸⁴ Hal senada diungkapkan pakar hukum tata negara Irman Putra Sidin. Menurutnya, usulan Kemendagri itu inkonstitusional sebab MK adalah lembaga yang memiliki kewenangan dalam menyelesaikan sengketa pilkada. Pemilu dipilih rakyat, sengketanya diselesaikan di MK, bukan di MA. Sedangkan Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Indonesia (UI) Yusril Ihza Mahendra mengatakan, tidak mempermasalahkan kewenangan sengketa pilkada dipindahkan ke MA. Namun, hal itu bergantung perangkat hukum yang berkaitan dengan pilkada. Jika hal ini diterapkan, akan mengubah semua UU yang berkaitan dengan pilkada. Semuanya tergantung kepada perangkat hukum yang akan digunakan apakah siap atukah tidak jika akan dipindah ke MA. Mantan menteri hukum dan HAM ini mengatakan, UU yang perlu diubah salah satunya UU No. 12 Tahun 2008, di dalam UU ini dijelaskan bahwa penyelesaian sengketa pemilu di selesaikan oleh MK, bukan di MA seperti

¹⁸⁴ [RUU Pilkada: Sengketa Pilkada dikembalikan ke MA \(sindonews.com\)](https://www.sindonews.com) diakses pada tanggal 19 januari 2023 pukul 22.24

yang tercantum dalam UU 32 Tahun 2004 tentang Pemda.¹⁸⁵ Koordinator Sinergi Masyarakat untuk Demokrasi Indonesia (Sigma), Said Salahudin meminta DPR menolak usulan dikembalikannya penanganan sengketa hasil Pilkada dari Mahkamah Konstitusi ke Mahkamah Agung oleh Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri). Tidakan itu mempermainkan lembaga peradilan, sistem hukum jangan dibuat eksperimen. Sebab itu merupakan bentuk penghinaan terhadap lembaga MK itu. Said Salahudin meminta DPR harus memperhatikan adanya persoalan di tubuh MA. Lembaga ini terus mendapatkan sorotan publik terkait profesionalismenya dalam menangani berbagai perkara yang masuk. Belum lagi menyangkut mafia peradilan berikut hakim-hakimnya yang terlibat berbagai kasus tindak pidana korupsi. Ada persoalan kepercayaan yang belum tuntas dari publik terhadap profesionalitas MA. Mafia peradilan dan hakim-hakimnya yang terlibat kasus korupsi dan persoalan hukum lainnya. Masyarakat belum percaya kepada MA untuk bisa memproses sengketa hasil pilkada secara adil. Rahmat Yuliadi Nasir menegaskan bahwa kewenangan sengketa Pilkada agar tetap menjadi kewenangan MK dan tidak perlu dipindah ke MA. Ada beberapa alasan kewenangan agar tetap di MK. Pertama, soal kewenangan MK sudah cukup memiliki kewenangan untuk sengketa Pilkada dan sudah berpengalaman sejak 2008. Hanya 1–2 perkara Pilkada saja yang tidak diterima MK. Kedua, hal ini akan mendorong keberlanjutan sistem, yang perlu dilakukan adalah melakukan penataan, misalnya perpanjangan waktu penyelesaian. Ketiga, MA sedang dalam penataan di internal, serta memiliki beban kerja masing-masing lembaga yang tinggi. Hal itu terlihat dari beban perkara dan penunggakan perkara yang juga

cukup tinggi. Sementara itu, ketua Komisi Pemilihan Umum (KPU) Husni Kamil Manik, berharap agar penyelesaian sengketa tetap berada di tangan MK. Alasannya, jika penyelesaian sengketa itu dikembalikan ke MA, akan menyulitkan kerja KPU. MK lebih efektif dalam menangani sengketa Pilkada dibanding MA. Jika kewenangan berada di MA, KPU pusat akan sulit mengkonsolidasikan hasil penyelesaian sengketa. Berbeda jika semuanya dilakukan di Jakarta, KPU lebih mudah mengawasi, mensupervisi, dan mengkonsolidasi. Jika penyelesaian di MK akan mencegah terjadinya konflik di daerah lantaran persidangan berada di Jakarta. Jika persidangan berada di daerah konflik bias terjadi. Apabila persidangan dilaksanakan di Jakarta orang daerah tidak berani ribut begitu persoalan tuntas di MK jarang yang menolak. Sedangkan Kepala Pusat Penerangan (Kapuspen), Reydonnizar Moenek mengakui, penanganan sengketa hasil Pilkada di MK selama ini sudah on the track. Sebab, prosesnya dilakukan secara transparan dan hakim-hakimnya menutup peluang adanya transaksi di luar persidangan. Makanya, hasilnya sesuai dengan fakta dan bukti-bukti yang ada, sehingga mendapatkan apresiasi publik ketimbang MA. Tetapi, untuk mendatangkan ratusan bahkan ribuan orang ke Jakarta (MK) tempat dimana persidangan digelar, membutuhkan biaya yang tidak sedikit. Hal inilah yang dipandang Kemendagri kurang efektif dan efisien. Berbeda halnya dengan struktur kelembagaan MA yang berjenjang hingga ke daerah-daerah melalui pengadilan negeri dan pengadilan tinggi. Setiap kali pengadilan menggelar sidang Pilkada cukup diselesaikan di wilayah hukum tempat Pilkada berlangsung.

4. Peralihan Kewenangan Mahkamah Agung kepada Mahkamah Konstitusi terkait Penyelesaian Sengketa Pilkada

Penyelesaian sengketa Pilkada tidak diatur dalam UUD 1945 seperti penyelesaian sengketa hasil pemilu DPR, DPD, DPRD serta Presiden dan Wakil Presiden yang merupakan kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagaimana yang dinyatakan dalam UUD 1945 Pasal 24C ayat (1) *“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum”* pemilihan umum yang dimaksud adalah pemilihan umum sebagaimana yang dimaksud Pasal 22E ayat (2) *“Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Daerah”*.

Dalam Pasal pemilihan umum tidak menyebutkan mengenai pemilihan Kepala Daerah. Dalam hal ini hanya berwenang memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum DPR, DPD, DPRD, Presiden dan Wakil Presiden. Karena pemilihan Kepala Daerah tidak diatur dalam UUD 1945 dalam bab Pemerintahan Daerah bukan dalam Undang-Undang tentang pemilihan umum atau penyelenggara pemilihan umum dan memberikan kewenangan kepada Mahkamah Agung untuk menyelesaikan sengketa hasil pemilihan Kepala Daerah.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004 tanggal 22 maret 2005 mempertimbangkan diantaranya Sebagai akibat (konsekuensi) logis dari pendapat para pemohon yang menyatakan bahwa pemilihan Kepala Daerah

langsung adalah pemilu sebagaimana dimaksud dalam pasal 22E UUD 1945 yang dijabarkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003, maka perselisihan mengenai hasil pemilu, menurut para pemohon harus diputus oleh mahkamah konstitusi. Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa secara konstitusional, pembuat undang-undang dapat saja memastikan bahwa pilkada langsung itu merupakan perluasan pengertian pemilu sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945 sehingga perselisihan mengenai hasil Pilkada menjadi bagian dari kewenangan Mahkamah Konstitusi dengan ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD Dasar 1945. Namun pembentuk Undang-Undang juga dapat menentukan bahwa Pilkada secara langsung itu bukan pemilu dalam arti formal yang dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945 sehingga kewenangan menangani sengketa pilkada sebagai tambahan kewenangan Mahkamah Agung sebagaimana yang dinyatakan dalam pasal 24A Ayat (1) UUD 1945.

Kewenangan Mahkamah Agung dalam menangani sengketa Pilkada secara implisit diatur dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945. Kewenangan tersebut meliputi mengadili tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap Undang-Undang dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan Undang-Undang. Frasa mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh Undang-Undang memberikan perluasan kepada Mahkamah Agung dan mempunyai legalitas untuk menyelesaikan sengketa hasil Pilkada. Terkait kewenangan tersebut, turunan dari Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 dijelaskan dalam Pasal 106 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang menyatakan bahwa *“Keberatan terhadap penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah hanya dapat diajukan oleh pasangan*

calon kepada Mahkamah Agung dalam waktu paling lambat 3 (tiga) hari setelah penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah”.¹⁸⁶

Tindak lanjut dari Pasal 106 UU No. 32 Tahun 2004 adalah dengan dikeluarkannya Perma No. 02 Tahun 2005 tentang Tata Cara Pengajuan Upaya Hukum Keberatan Terhadap Hasil Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dari KPUD Provinsi dan KPUD Kabupaten/Kota.¹⁸⁷ Keberatan sebagaimana diatur dalam ketentuan tersebut merupakan penetapan hasil penghitungan suara tahap akhir dari KPUD tentang pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Propinsi, tersebut menurut Pasal 2 ayat (2) Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia No. 2 Tahun 2005 tentang Tata Cara Pengajuan Upaya Hukum Keberatan Terhadap Penetapan Hasil Pilkada dan Pilwakada Dari KPUD Propinsi dan KPUD Kabupaten/ Kota diajukan secara tertulis kepada Mahkamah Agung melalui Pengadilan Tinggi tempat kedudukan KPUD Propinsi. Sedangkan keberatan terhadap penetapan hasil penghitungan suara tahap akhir dari KPUD tentang pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/ Kota, menurut Pasal 2 ayat (3) hingga ayat (4) Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia No. 2 Tahun 2005 tentang Tata Cara Pengajuan Upaya Hukum Keberatan Terhadap Penetapan Hasil Pilkada dan Pilwakada Dari KPUD Propinsi dan KPUD Kabupaten/ Kota, Mahkamah Agung mendelegasikan wewenangnya kepada Pengadilan Tinggi yang wilayah

¹⁸⁶ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah sudah dicabut oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

¹⁸⁷ Perma No. 2 Tahun 2015 mengatur secara teknis prosedur beracara sengketa Pilkada di Mahkamah Agung. Ketentuan tersebut menyatakan bahwa “Mahkamah Agung berwenang memeriksa keberatan terhadap penetapan hasil penghitungan suara tahap akhir dari KPUD tentang pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Propinsi”. Ketentuan tersebut memiliki implikasi bahwa dalam hal ada keberatan terhadap penetapan hasil pemilihan Kepala Daerah maka lembaga yang berwenang memeriksa adalah Mahkamah Agung. Ketentuan ini sesuai dengan tugas dan wewenang dari Mahkamah Agung, yang bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus sengketa tentang kewenangan mengadili.

hukumnya meliputi Kabupaten/ Kota yang bersangkutan, dengan pengajuan secara tertulis kepada Pengadilan Tinggi melalui Pengadilan Negeri bagi pemilihan Kepala Daerah Kabupaten/Kota.¹⁸⁸

Dengan memperhatikan uraian diatas, ketentuan pasal tersebut mengandung makna bahwa Mahkamah Agung mendelegasikan kewenangan sengketa perselisihan hasil pilkada melalui peradilan umum. Artinya, Mahkamah Agung telah memilih Peradilan Umum sebagai peradilan untuk memutus perselisihan sengketa hasil pilkada. Para perumus UU No. 32 Tahun 2004 secara sengaja membedakan standar pemilu nasional dengan pilkada sehingga menempatkan penyelenggaraan pilkada di bawah Departemen Dalam Negeri dan mengurangi efektifitas koordinasi dan struktur hirarki KPU sebagai penyelenggara pemilu yang bersifat netral dan mandiri sebagaimana diakui Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Akibatnya KPUD, terutama di tingkat kabupaten/ kota, menjadi ujung tombak terhadap berbagai masalah yang timbul dalam pilkada tanpa adanya supervisi dan koordinasi dari peringkat KPU diatasnya. Apabila KPUD digugat seperti dalam kasus Pilkada Depok, pihak KPUD berada dalam posisi yang sangat lemah berhadapan dengan penggugat yang memiliki kapasitas kuat untuk mempengaruhi proses peradilan.

Selain itu, kewenangan MA terkait sengketa Pilkada diatur juga di Perpu No. 3 Tahun 2005 tentang perubahan atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, PP No. 17 Tahun 2005 tentang perubahan atas PP No. 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian

¹⁸⁸ Lihat lebih lengkap Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2005 tentang Tata Cara Pengajuan Upaya Hukum Keberatan Terhadap Penetapan Hasil Pilkada dan Pilkada Dari KPUD Propinsi dan KPUD Kabupaten/ Kota.

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dan Permendagri No. 9 tahun 2005 tentang pedoman bagi Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Dalam penanganan sengketa hasil Pilkada, Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) tidak berwenang dalam memeriksa, mengadili dan memutus hal-hal mengenai sengketa Pilkada, sebagaimana yang tercantum dalam SE No. 8 Tahun 2005 tentang Petunjuk Teknis Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah bahwa PTUN tidak menangani memeriksa dan mengadili hal-hal mengenai sengketa Pilkada. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 2g UU No. 5 Tahun 1986 Tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara menurut Undang-undang ini “Keputusan Panitia Pemilihan, baik di pusat maupun di daerah, mengenai hasil pemilihan umum”,¹⁸⁹ yang telah diubah dengan UU No. 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang menjadi alasan kenapa harus dibedakan kewenangan lembaga-lembaga pengadilan yang berhak memutusnya padahal dilakukan terhadap produk atau penetapan yang di terbitkan oleh badan yang sama yaitu Komisi Pemilihan Umum Daerah dan terkait dengan peristiwa hukum yang sama pula yaitu perihal pemilihan umum, maka perbedaan kewenangan tersebut dapat menimbulkan putusan-putusan pengadilan yang berbeda satu sama lain atau saling kontroversial.

Dalam putusan Mahkamah Agung memutus bahwa keputusan yang berkaitan dan termasuk dalam lingkup politik dalam kasus pemilihan tidak menjadi kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara untuk memeriksa dan mengadilinya.¹⁹⁰

¹⁸⁹ Pasal 2g Tentang Peradilan Tata Usaha Negara Undang-Undang Nomer 05 Tahun 1986

¹⁹⁰ Putusan Nomor 482K/TUN/2003.

Mengenai penunjukan lembaga Mahkamah Agung untuk menyelesaikan perselisihan hasil pilkada, Pemerintah dan DPR-RI semata-mata melakukan taat asas atau menghormati hukum. Hal ini dikarenakan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 membatasi kewenangan Mahkamah Konstitusi, yaitu hanya "*memutus perselisihan tentang hasil pemilu*". Artinya, kewenangan memutuskan perselisihan tentang hasil penghitungan suara dalam pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, tidak diberikan kepada Mahkamah Kontitusi, tetapi kepada Mahkamah Agung. Selain itu ketentuan Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa "*Mahkamah agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang,*" dan "*mempunyai wewenang lainnya yang diberikan undang-undang*".

Pengalihan penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala daerah dari Mahkamah Agung kepada Mahkamah Konstitusi bermula dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-73/PUU-II/2004, tanggal 22 Maret 2005. Dalam halaman 114, angka 6 putusan tersebut, Mahkamah mempertimbangkan, antara lain, sebagai berikut, "Sebagai akibat (konsekuensi) logis dari pendapat Para Pemohon yang menyatakan bahwa Pilkada langsung adalah Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945 yang dijabarkan dalam UU Nomor 12 Tahun 2003, maka perselisihan mengenai hasil pemilu, menurut Para Pemohon, harus diputus oleh Mahkamah Konstitusi. Tentang permohonan Para Pemohon untuk menyatakan Pasal 106 ayat (1) sampai dengan ayat (7) sebagai bertentangan dengan UUD 1945, Mahkamah berpendapat bahwa secara konstitusional, pembuat undang-undang dapat saja memastikan bahwa Pilkada langsung itu merupakan perluasan pengertian Pemilu sebagaimana dimaksud

dalam Pasal 22E UUD 1945 sehingga karena itu, perselisihan mengenai hasilnya menjadi bagian dari kewenangan Mahkamah Konstitusi dengan ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945. Namun pembentuk undang-undang juga dapat menentukan bahwa Pilkada langsung itu bukan Pemilu dalam arti formal yang disebut dalam Pasal 22E UUD 1945 sehingga perselisihan hasilnya ditentukan sebagai tambahan kewenangan Mahkamah Agung sebagaimana dimungkinkan. Hal ini juga dipertegas oleh UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum dan Pasal 263C UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah menyatakan 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.*¹⁹¹

4.2 Konsep Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilu

1. Argumentasi Hasil Pemilu (Manifestasi Kedaulatan Rakyat) Dipersoalkan Secara Hukum

Pemilu merupakan instrumen penting dalam negara demokrasi yang menganut sistem perwakilan.¹⁹² Pemilu berfungsi sebagai alat penyaring bagi politikus-politikus yang akan mewakili dan membawa suara rakyat di dalam lembaga perwakilan. Mereka yang terpilih dianggap sebagai orang atau kelompok yang mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk bicara dan bertindak atas nama

¹⁹¹ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 atas perubahan kedua Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁹² Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Jakarta, PSH Tata Negara FH.UI, 1983, hlm. 328

suatu kelompok yang lebih besar melalui partai politik (parpol).¹⁹³ Oleh sebab itu, adanya partai politik merupakan keharusan dalam kehidupan politik modern yang demokratis. Hal itu dimaksudkan untuk mengaktifkan dan memobilisasi rakyat, mewakili kepentingan tertentu, memberikan jalan kompromi bagi pendapat yang berlawanan, serta menyediakan sarana suksesi kepemimpinan politik secara sah dan damai.¹⁹⁴

2. Korelasi Antara Politik dan Hukum

Politik dan hukum adalah dua hal yang sulit dipisahkan atau tidak mungkin dipisahkan, karena kedua-duanya mempunyai hubungan yang sedemikian eratnyanya. Bahkan karena eratnyanya hubungan keduanya, sulit pula untuk menentukan mana yang paling berpengaruh apakah politik berpengaruh terhadap hukum, dan sebaliknya apakah hukum yang berpengaruh terhadap politik. Persoalan tersebut kiranya hanya mampu dijawab melalui ranah politik hukum. Sebagaimana dikemukakan oleh Padmo Wahjono, politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi hukum yang akan dibentuk¹⁹⁵. Dikemukakan pula bahwa, politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu yang di dalamnya mencakup pembentukan, penerapan, dan penegakan hukum.¹⁹⁶

Dari berbagai definisi atau pengertian tersebut, jika dicermati pada hakekatnya memiliki substansi yang sama, sebagaimana dikemukakan oleh Mahfud MD

¹⁹³ Miriam Budihardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta, Gramedia, 1982, hlm. 175

¹⁹⁴ Ichlasul Amal, *Pengantar, Teori-teori Mutakhir Partai Politik*, Yogyakarta, Tiara Wacana, 1988, hlm. xi

¹⁹⁵ Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Jakarta, Ghalilia Indonesia, 1986, hlm. 160

¹⁹⁶ Padmo Wahjono, *Menyelisik Proses Terbetuknya Peraturan Perundang-undangan*, dalam *Majalah Forum Keadilan*, No.29, April 1991, hlm. 65

bahwa politik hukum adalah legal policy atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara.¹⁹⁷ Politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara.¹⁹⁸ Politik hukum sekurang-kurangnya meliputi tiga hal yaitu, pertama, kebijakan negara (garis resmi) tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak diberlakukan dalam rangka pencapaian tujuan negara; kedua, latar belakang politik, ekonomi, sosial, budaya (poleksosbud) atas lahirnya produk hukum; ketiga, penegakan hukum di dalam kenyataan lapangan.¹⁹⁹ Hubungan politik dan hukum dalam pengertian politik hukum, diasumsikan bahwa hukum sebagai produk politik, adalah benar jika didasarkan pada *das sein* dengan mengkonsepkan hukum sebagai undang-undang.²⁰⁰ Dalam faktanya jika hukum dikonsepsikan sebagai undang-undang yang dibuat oleh lembaga legislatif, maka tak seorangpun dapat membantah bahwa hukum adalah produk politik, sebab ia merupakan kristalisasi, formalisasi atau legalisasi dari kehendakkehendak politik yang saling bersaing baik melalui kompromi politik maupun melalui dominasi oleh kekuatan politik yang terbesar.²⁰¹ Namun jika didasarkan pada *das sollen* atau jika hukum tidak diartikan sebagai undang-undang, maka pernyataan bahwa hukum sebagai produk politik adalah tidak benar.²⁰² Mencermati pendapat tersebut, dapat

¹⁹⁷ Mahfud Md, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta, Rajawali Pers, 2011, hlm.1

¹⁹⁸ Mahfud Md, *Ibid*

¹⁹⁹ Mahfud Md, *Ibid*

²⁰⁰ Mahfud Md, *Ibid*

²⁰¹ Mahfud Md, *Ibid*

²⁰² Mahfud Md, *Ibid*

dikemukakan dengan penegasan bahwa segala kegiatan politik harus didasarkan pada hukum, dengan kata lain segala tindakan politik harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Dengan demikian dapat dikemukakan bahwa hukum sebagai alat untuk mencapai tujuan negara, sebagaimana politik hukum merupakan legal policy tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak diberlakukan untuk mencapai tujuan negara. Hubungan politik dan hukum tidak sebatas pada hubungan saling mempengaruhi atau mana yang mempengaruhi siapa, akan tetapi juga menyangkut karakter produk hukum yang dihasilkan dengan asumsi hukum merupakan produk politik, atau hukum yang terpengaruh oleh politik karena subsistem politik mempunyai konsentrasi energi yang lebih besar dari hukum. Hal ini dapat berarti bahwa hukum menjadi cermin kehendak pemegang kekuasaan atau identik dengan kekuasaan.²⁰³

3. Alasan Tindakan Politik (hasil Pemilu) di Persoalkan Secara Hukum

Pemilu adalah merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Pemilu pada hakekatnya adalah kegiatan memilih pejabat publik yang hendak duduk sebagai anggota DPR, DPD dan DPRD, serta Presiden dan Wakil Presiden. Kegiatan memilih pejabat publik sebenarnya merupakan kegiatan yang memerlukan melibatkan banyak pihak, termasuk partisipasi rakyat selaku pemilik kedaulatan tersebut.

²⁰³ Mahfud Md, *Ibid*

Kedaulatan rakyat, sebagaimana diatur dalam UUD 1945 dapat terbaca baik pada pembukaan UUD 1945 pada alinea Keempat...yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat..., maupun dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, Kedaulatan berada di tangan rakyat...²⁰⁴

UUD 1945 sebagai hukum tertinggi mengatur kekuasaan yang bersumberkan dari kedaulatan rakyat ke dalam beberapa pasalnya, yaitu ; Sebagaimana ditentukan dalam Pasal 2 ayat (1), Pasal 6A ayat (1), Pasal 19 ayat (1) Pasal 22C ayat (1), Pasal 22E ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945. Mencermati ketentuan-ketentuan sebagaimana tersebut di atas sebagai norma yang fungsinya mengatur tidak hanya memberikan hak konstitusional kepada subyeknya tetapi sekaligus memberikan pembatasan.²⁰⁵ Pembatasan tersebut sejalan dengan UUD 1945, sebagaimana ditentukan bahwa kedaulatan rakyat dilaksanakan menurut UUD, yang berarti UUD telah melakukan pembatasan terhadap cara pelaksanaan kedaulatan rakyat. Pembatasan-pembatasan tersebut, tercermin pula dalam ketentuan bahwa Pemilu dilaksanakan setiap lima tahun sekali, peserta Pemilu untuk memilih anggota DPR maupun DPRD adalah partai politik, dan untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan.²⁰⁶ Pembatasan terhadap pelaksanaan kedaulatan rakyat yang termanifestasikan dalam demokrasi dan pemilu, hal ini berarti bahwa tidak ada kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara absolut atau mutlak sesuai selera pemilik kedaulatan yang dalam hal ini rakyat. Oleh karena itu pembatasan tersebut juga tidak sebatas pada pelaksanaannya, akan tetapi juga menyangkut proses pelaksanaannya yaitu Pemilu yang demokratis. Sedangkan dari sudut pandang

²⁰⁴ Lihat Alinea keempat Pembukaan UUD 1945

²⁰⁵ Harjono, *Transpormasi Demokrasi, Sekretariat dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta, 2009, hlm. 6

²⁰⁶ Harjono, *Ibid*, hlm. 7

teori demokrasi, Pemilu dengan memilih calon pejabat atau orang yang hendak menjadi anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden dan DPRD, akan lebih baik, karena pemilih mengetahui siapa yang hendak dipilih.²⁰⁷ Perselisihan hasil Pemilu adalah perselisihan antara KPU dan peserta Pemilu mengenai penetapan perolehan suara hasil Pemilu secara nasional.²⁰⁸ Dalam Pasal 271 ayat (2)nya menyatakan, Perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilu secara nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah perselisihan penetapan perolehan suara yang dapat mempengaruhi perolehan kursi peserta Pemilu. Oleh karenanya sebagaimana diatur dalam Pasal 272 ayat (1) UU No. 8 Tahun 2012 menyatakan, dalam hal terjadi perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilu secara nasional, peserta Pemilu dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU kepada Mahkamah Konstitusi.²⁰⁹

Perselisihan juga dapat terjadi, antara KPU dan peserta Pemilu yang dalam hal ini adalah pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, manakala terjadi hasil penghitungan suara yang mempengaruhi penentuan terpilihnya pasangan calon atau penentuan untuk dipilih kembali pada Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Oleh karena itu, sebagaimana diatur dalam Pasal 201 ayat (1) UU No. 42 Tahun 2008 menyatakan, Terhadap penetapan hasil pemilu Presiden dan Wakil Presiden dapat diajukan keberatan hanya oleh pasangan calon kepada Mahkamah Konstitusi²⁵, dan dalam Pasal 201 ayat (2)nya menyatakan, Keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya terhadap hasil penghitungan suara

²⁰⁷ Harjono, Ibid.

²⁰⁸ Lihat Pasal 258 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2008

²⁰⁹ Lihat Pasal 259 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2008

yang mempengaruhi penentuan terpilihnya pasangan calon atau penentuan untuk dipilih kembali pada pemilu Presiden dan Wakil Presiden.²¹⁰

4.3 Konsep Hukum Mahkamah Konstitusi sebagai peradilan permanen penyelesaian sengketa hasil Pilkada

Konsep penyelesaian perselisihan hasil Pemilu secara normatif telah ditentukan dalam berbagai peraturan perundang-undangan, baik dalam Undang-undang yang secara limitatif mengaturnya, maupun dalam peraturan-peraturan lainnya, termasuk berdasarkan putusan pengadilan atas dasar alat bukti dan keyakinan hakim. Namun dalam prakteknya tidak semua perselisihan hasil Pemilu mampu diselesaikan dengan baik, yang dapat memberikan kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan. Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung beserta lingkungan peradilan yang berada di bawahnya dan sebuah Mahkamah Konstitusi. Disatu sisi lingkungan peradilan umum, kurang mendapatkan kepercayaan masyarakat pencari keadilan, yang disebabkan prosesnya terlalu lama dan berbelitbelit, sehingga tidak sesuai dengan asas-asas peradilan yang murah, sederhana dan cepat. Bahkan ada anggapan bahwa lingkungan peradilan umum hanya semata-mata menegakan hukum berdasarkan pada ketentuan yang telah diatur dalam undang-undang (keadilan prosedural).

4.4 Desain Penyelesaian Sengketa Pemilihan Kepala Daerah untuk mewujudkan keadilan elektoral

Pemilihan kepala daerah (Pilkada) secara langsung (*direct local democracy*) menjadi salah satu bagian terpenting dalam proses reformasi dan pendewasaan demokrasi di Indonesia. Pilkada sebagai salah satu bagian penyelenggaraan

²¹⁰ Lihat Pasal 259 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2008

pemerintahan daerah telah diatur dalam undang-undang tersendiri, yang sebelumnya menjadi domain undang-undang pemerintahan daerah. Saat ini proses penyelesaian sengketa Pilkada seperti tindak pidana pemilihan, sengketa tata usaha negara pemilihan dan perselisihan hasil pemilihan kepala daerah, dilaksanakan oleh badan peradilan yang terpisah. Tindak pidana pemilihan diadili oleh majelis khusus tindak pidana pada peradilan umum, sengketa tata usaha negara diadili oleh majelis khusus tata usaha negara pada peradilan Tata Usaha Negara dan sengketa perselisihan hasil pemilihan diselesaikan melalui Mahkamah Konstitusi.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) 1945 telah menyatakan bahwa Indonesia merupakan negara hukum (vide Pasal 1 ayat (3)). Selain sebagai negara hukum, pada Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 juga dijelaskan bahwa Indonesia merupakan negara yang berkedaulatan rakyat (demokratis). Mengkombinasikan kedua pasal dalam konstitusi tersebut dapat dimaknai bahwa negara hukum Indonesia haruslah dijalankan melalui mekanisme kontrol masyarakat, dimana rakyat memegang peranan penting dalam proses penyelenggaraan negara, namun demikian kontrol masyarakat tersebut haruslah sesuai dengan norma hukum yang telah ditentukan.

Salah satu implementasi konsep Negara Hukum Indonesia yang demokratis, pada Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 telah memerintahkan untuk diselenggarakan pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota (selanjutnya disebut Pilkada) secara demokratis. Pilkada menurut Joko J. Prihatmoko diartikan sebagai penyeleksian rakyat terhadap tokoh-tokoh yang mencalonkan diri sebagai kepala daerah, baik

Gubernur/Wakil Gubernur maupun Bupati/Wakil Bupati atau Walikota/Wakil Walikota. Sedangkan dalam Pasal 1 angka 1 UU Pilkada disebutkan bahwa Pilkada adalah Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota sebagai pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis.

Sistem keadilan pemilu dibentuk untuk mencegah terjadinya pelanggaran yang rentan terjadi dalam pemilu dan menjamin pemilu yang bebas, adil, dan jujur,²¹¹ yang mencakup keseluruhan tahapan pemilu, dimulai dari tindakan dan keputusan yang perlu diambil hingga penetapan keputusan akhir atas gugatan yang diajukan kepada badan penyelesaian sengketa hasil pemilu.²¹² Meskipun sistem keadilan pemilu tidak menjamin secara penuh adanya pemilu yang berkeadilan, namun sistem keadilan pemilu dapat mencegah semakin buruknya konflik yang terjadi.

Jika pemilu diselenggarakan tanpa mengacu pada kerangka hukum yang komprehensif, tidak berdasarkan konsensus, tidak mengacu pada prinsip dan nilai demokrasi secara menyeluruh, maupun tidak ada mekanisme keadilan pemilu khusus yang tersedia, maka proses pemilu dapat semakin buruk hingga mengakibatkan konflik berserjata atau kekerasan, sehingga sistem keadilan pemilu sangat penting untuk diterapkan dalam proses pemilu dan perlu pengkajian yang

²¹¹ International Institute for Democracy and Electoral Assistance (“IDEA”), *Keadilan Pemilu: Ringkasan Buku Acuan Internasional IDEA*, Jakarta: Bawaslu RI dan CETRO, 2011, hlm 5

²¹² Bawaslu Kota Makassar, “Penegakan Keadilan dalam Pemilu sebagai Salah Satu Wujud Ketakwaan”, <http://makassar.bawaslu.go.id/peneg-akan-keadilan-dalam-pemilusebagai-salah-satu-wujudketakwaan>, diakses pada tanggal 25 April 2023, pukul 13.00 wib

berkala untuk menilai kuatnya desain sistem keadilan pemilu agar dapat menjamin pemilu yang berkeadilan sesuai dengan hukum yang berlaku.²¹³

Keadilan pemilu mencakup cara dan mekanisme yang tersedia di suatu negara tertentu untuk menjamin bahwa setiap tindakan, prosedur, dan keputusan terkait dengan proses pemilu sesuai dengan kerangka hukum. Selain itu, keadilan pemilu diperlukan untuk melindungi atau memulihkan hak pilih, dan memungkinkan masyarakat yang merasa bahwa hak pilih mereka telah dilanggar untuk melakukan pengaduan, mengikuti persidangan, dan mendapatkan putusan. Sistem keadilan pemilu dikembangkan untuk mencegah dan mengidentifikasi ketidakberesan pada pemilu, dan juga sebagai sara dan mekanisme untuk membenahi ketidakberesan tersebut dan memberikan sanksi kepada pelaku pelanggaran.

Setiap tindakan, prosedur, atau keputusan yang menyangkut proses pemilu namun tidak sesuai dengan undang-undang termasuk dalam kategori ketidakberesan. Jika adanya ketidakberesan, maka dalam proses pemilu dapat menimbulkan sengketa. Oleh karena itu, desain sistem keadilan pemilu yang akurat sangat penting untuk menjamin legitimasi demokrasi dan kredibilitas proses pemilu. Sistem keadilan pemilu perlu mengikuti sejumlah norma dan nilai tertentu agar proses pemilu lebih kredibel dan memiliki legitimasi yang tinggi. Norma dan nilai ini dapat bersumber dari budaya dan kerangka hukum yang ada di masing-masing negara ataupun dari instrumen hukum internasional.²¹⁴

a. Penegakkan hak pilih

Hak pilih merupakan salah satu bentuk hak politik yang termasuk ke dalam kategori hak asasi manusia yang diatur di dalam peraturan perundang-

²¹³ International IDEA, *Op.Cit*, hlm 7.

²¹⁴ International IDEA, *Op.Cit.*, Hlm.7

undangan dan juga berbagai instrumen hukum internasional tentang hak asasi manusia. Hak pilih terdiri atas hak untuk memilih dan dipilih dalam pemilu yang bebas, adil, jujur, dan berkala yang dilakukan. Selain hak untuk mengikuti persidangan yang terbuka dan hak untuk menjalani proses hukum yang adil, hak pilih juga harus dilihat sebagai hak untuk memperoleh keadilan pemilu. Berbagai badan penyelesaian sengketa pemilu, termasuk badan administratif, badan peradilan, badan legislatif, atau internasional dapat menjamin hak pilih warga negara. Secara umum, sistem keadilan pemilu harus mampu menjamin hak setiap orang untuk mengajukan pengaduan apabila pihak yang bersangkutan merasa dirugikan akibat dilakukan atau tidak dilakukannya tindakan tertentu. Oleh karena itu, perlu adanya langkah penyelesaian yang efektif di sebuah pengadilan yang tidak memihak dalam rangka melindungi dan memulihkan hak pilih yang dilanggar.²¹⁵

b. Pencegahan terjadinya sengketa pemilu

Selain pemenuhan hak asasi warga negara, sistem keadilan juga dirancang untuk mencegah terjadinya sengketa pemilu. Sistem keadilan pemilu juga diupayakan untuk menciptakan mekanisme untuk memperbaiki ketidakberesan dan/atau menghukum pelaku pelanggaran. Upaya ini diciptakan untuk mendorong seluruh pihak yang terlibat dalam proses kepemiluan untuk mengikuti ketentuan dan peraturan melalui:²¹⁶

1. Kerangka hukum yang sederhana, jelas, dan konsisten Terdapat beberapa cara yang dapat digunakan untuk mencegah terjadinya

²¹⁵ *Ibid.*, Hlm. 8

²¹⁶ *Ibid.*, hlm 9-12

sengketa pemilu, yaitu salah satunya dengan mengimplementasikan kerangka hukum dan perundang-undangan yang tepat untuk menciptakan sistem keadilan pemilu yang efektif. Selain itu, membangun badan penyelenggara pemilu dan badan penyelesaian sengketa pemilu yang berkomitmen terhadap prinsip dan nilai demokrasi, memfasilitasi pelatihan kepemiluan yang tepat untuk pegawai badan penyelenggara pemilu dan badan penyelesaian sengketa pemilu. Cara-cara tersebut merupakan sedikit dari cara-cara yang ada untuk meningkatkan keadilan pemilu, karena kerangka hukum yang ada harus sederhana, jelas, dan konsisten. Dengan demikian, maka adanya kepercayaan terhadap sistem penyelesaian sengketa pemilu, dan dapat mencegah munculnya sengketa pemilu.

2. Budaya politik dan kewarganegaraan yang demokratis Adanya pengembangan budaya politik dan pendidikan kewarganegaraan juga mempengaruhi pencegahan terjadinya sengketa pemilu. Setiap warga negara, lembaga pemerintah, dan media memiliki tanggung jawab untuk bersama-sama membangun budaya politik yang tunduk pada prinsip-prinsip demokrasi yang mencakup supremasi hukum, hak asasi manusia, dan penyelesaian sengketa secara damai.
3. Badan dan anggota badan penyelenggara pemilu dan penyelesaian sengketa pemilu yang independen, profesional, dan tidak memihak Badan penyelenggara pemilu maupun badan penyelesaian sengketa pemilu harus mematuhi prinsip kepastian, legalitas, objektivitas, independensi, netralitas, dan imparialitas sehingga dapat diandalkan

dan dipercaya dalam menjalankan tugasnya sebagai otoritas pemilu yang dapat mencegah terjadinya sengketa pemilu. Agar proses pemilu berjalan lancar, maka pihak yang bertanggung jawab melaksanakan dan menilai jalannya pemilu imparisial dan netral dari pengaruh politik serta mampu bekerja secara independen tanpa adanya pengaruh pemerintah dan partai politik.

4. Pedoman tata laku pemilu Pedoman etika atau tata laku untuk kedua badan baik penyelenggara maupun penyelesaian sengketa pemilu disusun sebagai suplemen terhadap kerangka hukum formal yang berlaku di suatu negara agar mereka bertindak secara profesional sesuai dengan etika yang berlaku. Pedoman yang serupa juga disusun untuk partai politik, media, dan pemantau pemilu guna mendukung penghormatan hukum yang dapat mencegah terjadinya sengketa dan pelanggaran pemilu.

c. Sistem penyelesaian sengketa pemilu

Sistem penyelesaian sengketa pemilu merujuk pada kerangka hukum yang memuat mekanisme sistem keadilan pemilu secara jelas untuk menyelesaikan sengketa pemilu dan menjamin hak pilih warga negara. Sistem ini dibentuk untuk menjamin integritas proses pemilu. Adanya sistem ini, maka setiap bentuk tindakan dalam proses pemilu yang bertentangan dengan hukum dapat dibatalkan atau diubah melalui proses pengajuan gugatan. Sanksi juga dapat dikenakan kepada pelaku pelanggaran atau orang yang bertanggungjawab atas terjadinya ketidakberesan dalam pemilu. Sistem penyelesaian sengketa pemilu juga

berfungsi untuk menjaga legalitas proses pemilu yaitu dengan penerapan sanksi bagi pelaku pelanggaran dan pihak yang bertanggungjawab mencegah terjadinya pelanggaran. Sanksi diberikan sesuai dengan ketentuan dalam undang-undang penyelenggaraan pemilu atau undang-undang pemilu. Sistem penyelesaian sengketa pemilu menetapkan langkah korektif dan/atau punitif yang bertujuan untuk mengawasi proses pemilu dan menjaga agar pemilu berlangsung sesuai dengan prinsip yang ditetapkan undang-undang.²¹⁷

Desain pemilihan kepala daerah dalam mewujudkan keadilan elektoral mengingat bahwa ketidakberesan dalam proses pemilu dapat menimbulkan sengketa, sistem keadilan pemilu berfungsi untuk mencegah terjadinya ketidakberesan dan menjamin pemilu yang bebas, adil, dan jujur. Oleh karena itu, desain sistem keadilan pemilu yang akurat sangat penting untuk menjamin legitimasi demokrasi dan kredibilitas proses pemilu, Konsep keadilan pemilu tidak hanya terbatas pada penegakan kerangka hukum, tetapi juga merupakan salah satu faktor yang perlu diperhatikan dalam merancang dan menjalankan seluruh proses pemilu. Keadilan pemilu juga merupakan faktor yang memengaruhi perilaku para pemangku kepentingan dalam proses tersebut. Karena sistem keadilan pemilu sangat dipengaruhi kondisi sosial-budaya, konteks sejarah dan politik masing-masing negara, maka sistem dan praktiknya di seluruh dunia berbeda-beda.

Meskipun demikian keadilan elektoral adalah suatu sistem keadilan pemilu perlu mengikuti sejumlah norma dan nilai tertentu agar proses pemilu lebih kredibel dan memiliki legitimasi yang tinggi. Norma dan nilai ini dapat bersumber dari budaya

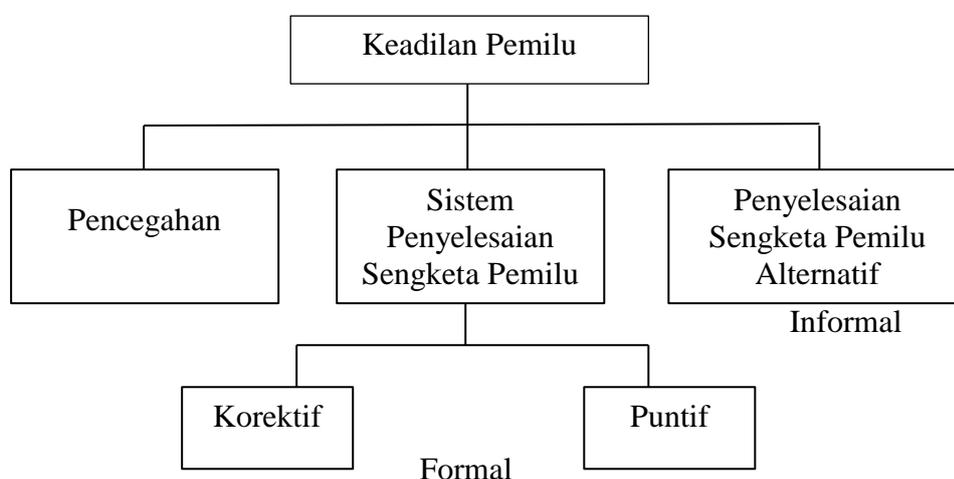
²¹⁷ *Ibid*, hlm 12-13.

dan kerangka hukum yang ada di masing-masing negara ataupun dari instrumen hukum internasional.

Sistem keadilan pemilu harus dipandang berjalan secara efektif, serta menunjukkan independensi dan imparialitas untuk mewujudkan keadilan, transparansi, aksesibilitas, serta kesetaraan dan inklusivitas. Apabila sistem dipandang tidak kokoh dan tidak berjalan dengan baik, kredibilitasnya akan berkurang dan dapat mengakibatkan para pemilih mempertanyakan partisipasi mereka dalam proses pemilu, atau bahkan menolak hasil akhir pemilu. Dengan demikian, keadilan pemilu yang efektif dan tepat waktu menjadi elemen kunci dalam menjaga kredibilitas proses pemilu.

Mekanisme sistem keadilan pemilu meliputi baik tindakan pencegahan maupun metode formal dan informal dalam upaya penyelesaian sengketa pemilu.

Gambar 1. Sistem keadilan pemilu



Sumber : International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA)

Seperti yang terlihat dalam gambar 1, sistem keadilan pemilu yang lebih luas mencakup berbagai mekanisme untuk menjamin adanya penyelesaian sengketa pemilu yang kredibel. Mekanisme sistem keadilan pemilu meliputi tindakan

pencegahan dan metode penyelesaian sengketa pemilu yang sifatnya formal (institusional) dan informal (alternatif).

Gambar di atas juga memperlihatkan ragam mekanisme penanganan sengketa pemilu yang tersedia, yaitu mekanisme yang sifatnya mengoreksi (korektif) atau menghukum (punitif). Peningkatan penghormatan terhadap supremasi hukum akan mendorong menurunnya jumlah sengketa pemilu yang perlu ditangani. Budaya politik yang mendorong perilaku taat hukum dan penghormatan terhadap norma demokrasi dapat membantu mengurangi potensi timbulnya sengketa pemilu, sehingga yang perlu ditangani nantinya hanya sengketa yang paling banyak menimbulkan perdebatan. Pelibatan partai politik besar dan kelompok masyarakat sipil dalam proses pembuatan kerangka hukum pemilu juga penting untuk mengurangi potensi sengketa pemilu.

Ada tiga jenis mekanisme utama untuk menyelesaikan sengketa pemilu :

- a. mekanisme formal atau korektif (misalnya mengajukan dan memproses gugatan pemilu): jika dilaksanakan, mekanisme ini akan menghasilkan keputusan untuk membatalkan, mengubah, atau mengakui adanya ketidakberesan dalam proses pemilu;
- b. mekanisme penghukuman atau punitif (misalnya dalam kasus pelanggaran pidana): jika dilaksanakan, mekanisme ini akan menjatuhkan sanksi kepada pelanggar, baik badan maupun individu yang bertanggung jawab atas ketidakberesan tersebut, termasuk tanggung jawab (liability) pidana atau administratif terkait dengan pemilu; dan
- c. mekanisme alternatif: mekanisme ini dapat dipilih oleh pihak-pihak yang bersengketa

Sistem penyelesaian sengketa pemilu apapun yang diadopsi harus memiliki prinsip umum dan jaminan yang diterapkan di setiap tingkatan oleh setiap badan yang terlibat agar seluruh tindakan, prosedur, dan keputusan pemilu sah dan konstitusional. Prinsip dan jaminan ini diterapkan agar sesuai dengan komitmen dan kewajiban internasional, ‘praktik yang baik’ dan ‘ketentuan minimum’ sehingga sistem penyelesaian sengketa pemilu dijalankan berdasarkan ketentuan hukum. Yang dimaksud dengan ‘prinsip’ adalah nilai-nilai etika/politik yang dijadikan standar untuk memotivasi pemilih atau badan penyelesaian sengketa pemilu. Sistem penyelesaian sengketa pemilu harus mengikuti prinsip dasar pemilu yang fundamental (misalnya menyelenggarakan pemilu yang bebas, adil, dan jujur atau hak pilih yang bersifat universal) serta mengikuti prinsip umum yang berlaku dalam undang-undang (misalnya konstitusionalitas, legalitas, independensi kehakiman, proses hukum yang adil, dan hak untuk didampingi pembela yang kompeten).

Prinsip penting lainnya adalah prinsip tidak dapat dibatalkan, yang menyebutkan bahwa hasil pemilu menjadi pasti dan tetap setelah tahapan tertentu dalam siklus pemilu berakhir. Keputusan atau tindakan yang diambil pada tahapan tersebut tidak dapat dipertanyakan begitu lewat tenggat yang telah ditentukan. ‘Jaminan’ adalah sarana atau instrumen hukum untuk menegakkan prinsip-prinsip sistem penyelesaian sengketa pemilu. Sistem penyelesaian sengketa pemilu yang berjalan baik akan memberikan jaminan bahwa ketidakberesan yang muncul akan dikoreksi dengan cara membatalkan, mencabut, mengubah, atau bahkan hanya mengakui adanya ketidakberesan tersebut.

Jaminan lainnya mencakup mekanisme hukum untuk menetapkan dan melaksanakan hukuman pidana atau sanksi administrasi. Istilah 'jaminan' dapat diurai lagi menjadi jaminan struktural dan jaminan prosedural. Jaminan struktural (yudisial) adalah cara atau instrumen hukum yang menjamin agar badan penyelesaian sengketa pemilu bertindak secara otonom, independen, dan tidak memihak dalam hubungannya dengan badan administratif lain, partai politik, dan para pemangku kepentingan pemilu lainnya. Jaminan ini diperlukan agar badan penyelesaian sengketa pemilu dapat memutus sengketa secara objektif dan imparial. Badan legislatif atau badan penyelenggara pemilu bentukan pemerintah yang dipercaya untuk menangani penyelesaian sengketa memiliki tugas yang lebih sulit untuk mempertahankan imparialitas mereka, namun mereka tetap harus mengedepankan prinsip tersebut demi menjaga legitimasi dan kredibilitas.

Desain sistem keadilan Pemilu yang baik pada hakikatnya adalah pembatasan kewenangan dari setiap lembaga terkait yang tidak tumpang tindih.²¹⁸ Misalnya, kewenangan penyelesaian sengketa Pemilu, harus tergambar objek sengketa Pemilu apa saja yang akan dilindungi, apakah pelanggaran administrative, pidana atau hasil penghitungan suara. Dari rentang waktu, apakah terjadi dari masa pencalonan, pemungutan suara atau setelah pemungutan hasil, untuk menentukan siapa yang berhak menyelesaikan dan apa bentuk penyelesaiannya.²¹⁹ Jika sistem keadilan pemilu tidak memiliki kewenangan, sumber daya, dan perangkat yang cukup menangani sengketa secara efisien dan efektif sepanjang siklus pemilu dapat terganggu dan menyebabkan penolakan atas hasil Pemilu.

²¹⁸ Lailani, *Op.Cit.*, hlm. 348

²¹⁹ *Ibid*

4.5 Mahkamah Kalkulator Terhadap Proses Penetapan Hasil

Makna putusan MK yang bersifat final dan mengikat, bukan sebuah deklarasi terhadap kedudukan MK. Nilai final dan mengikat berarti juga bahwa fungsi MK sebagai pengawal konstitusi, memiliki tujuan untuk mengurai fungsi lain seperti pengawal demokrasi. Dalam konteks pengawal demokrasi, peran aktif MK tidak hanya diposisikan untuk merawat prosedur yang berkaitan dengan pemilihan umum maupun daerah. MK tidak sekedar diposisikan sebagai Mahkamah Kalkulator. Kewenangan kalkulator yang menilai suatu proses penetapan hasil telah sesuai dengan perolehan suara tiap pihak dalam suatu pemilihan.²²⁰ Mahkamah diposisikan bukan sebagai corong undang-undang, mengingat fungsinya mengurai nilai-nilai konstitusi. Di sisi lain, berbagai kasus membuat MK tidak bisa pasif menanggapi dengan dasar-dasar yang baku. Fleksibilitas dan sisi kritis dari MK diperlukan, untuk mengungkap keadilan yang seutuhnya. Dalam kasus sengketa hasil pemilihan, Mahkamah konstitusi bahkan disebutkan sebagai *policy maker*.²²¹

MK menyusun kebijakan atau pemahaman baru tentang suatu keadaan hukum tertentu. Manuver MK tidak sekedar memaparkan kondisi-kondisi yang disediakan oleh pemohon, maupun memperjelas makna atas norma-norma prosedural hukum acara. Tak jarang MK bahkan membuat standar baru, tentang pengujian pilkada yang merespon kepentingan. Penemuan hukum yang dilakukan oleh MK, dalam kasus Pilkada Jawa Timur 2008 misalnya melahirkan

²²⁰ Veri Junaidi, *Bukan Mahkamah Kalkulator*, dalam Dwi Utari dan Ismail Hasani ed, *Masa Depan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Pustaka Masyarakat Setara, 2013, hlm 9

²²¹ Fritz Edward Siregar, *Application Tolerance Interval Theory to Indonesian Constitutional Court*, dalam *Ibid*, hlm 251.

pemahaman tentang TSM (terstruktur, sistematis, dan masif).²²² MK memberikan makna bahwa putusan atas sengketa hasil, harus disusun dengan dasar yang memperhatikan fenomena melampaui tekstual atau formal. TSM menjadi jembatan untuk mengungkap fakta penyelenggaraan pemilihan, yang didalilkan oleh pihak pemohon dan dikemukakan oleh termohon maupun pihak terkait.

Mekanisasi terhadap pembatasan kewenangan MK dan pengajuan permohonan, menjadikan MK hanya sebagai Mahkamah Kalkulator. MK disebutkan hanya menghitung hasil yang ada secara formal saja, bukan dengan dasar adanya sebuah kecurangan yang mengakibatkan terganggu. Perludem membahas bahwa kedudukan MK telah berubah sebagai berikut:

MK sama sekali tidak mempertimbangkan berbagai praktik kecurangan, sekalipun diduga memenuhi unsur terstruktur, sistematis, dan massif (TSM). Padahal kriteria TSM selama ini menjadi penentu utama lanjut tidaknya perkara permohonan penyelesaian sengketa pilkada di MK. Praktik *judicial activism* dan keberpihakan MK di masa lalu pada keterpenuhan unsur TSM merupakan bentuk keberpihakan MK pada keadilan elektoral substantif, sehingga ketentuan formil bisa saja diabaikan sepanjang kualifikasi TSM itu terpenuhi.²²³

Dalam proses pemeriksaan pendahuluan, MK berusaha untuk sama sekali tidak menyentuh konsep lama yakni TSM. Namun peran MK kemudian diragukan, mengingat kepatuhan pada norma-norma prosedur, justru menjadikan MK tidak dapat mengeksplorasi adanya kecurangan. Dengan kata lain, perspektif selisih suara seakan diakibatkan oleh kesalahan prosedural bukan karena adanya kecurangan. Nilai substansial yang berada di ranah penyelenggaraan, dianggap telah selesai di tangan KPU, BAWASLU, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu. Peran MK hanya sebatas menguji selisih hasil, sebagai muara dari penyelenggaraan pilkada. Proses menuju putusan MK, bukan , bukan untuk

²²² Muhammad Fauzan Azim, *Prospek Kemajuan dan Hak Asasi Manusia melalui Mahkamah Konstitusi*, dalam *Ibid*, hlm 316.

²²³ *Ibid*, hlm 10.

mengkritisi kembali hal-hal yang telah disediakan dan ditetapkan oleh berbagai lembaga penyelenggara pilkada.

Daya ikat formal yang mengubah konsep pengujian MK, ternyata ampuh untuk mereduksi kewenangan MK. Bagi hakim MK, kebebasan untuk melampaui normatifitas tidak lagi mereka miliki. Percobaan untuk melanggar konstruksi yang disusun melalui UU No 8 Tahun 2015, berakibat pada pelanggaran etis dan kecacatan formil.²²⁴ Hakim MK mau tidak mau, tunduk dan patuh pada desain pengujian yang disusun dalam UU No 8 Tahun 2015. Kondisi demikian bahkan memunculkan anggapan bahwa keberadaan MK diragukan, karena sarat pada kepentingan dan menutup kemungkinan. Integritas Pilkada telah disimpangi secara diam-diam oleh pihak-pihak yang berkepentingan, dan kemudian didukung oleh MK dengan alasan legal formal.²²⁵

Dalam konsep TSM MK dapat membatalkan hasil pemilihan, dengan mengurai potensi kecurangan, yang sifatnya terstruktur, sistematis dan masif. Di sisi lain, konsep TSM dianggap melampaui kewenangan MK yang diatur dalam UUDNRI 1945. Hal ini dikarenakan TSM, tidak memiliki standar normatif yang pasti. Ruang ketidakpastian ini dianggap akan memunculkan penyalahgunaan

²²⁴ Pelanggaran etis dan kecacatan formal dalam usaha melampaui norma, dapat disimak pada pendapat Dr Bayu Dwi Anggoro. Pendapatnya adalah sebagai berikut:

Akibat hukum yang dapat menimpa hakim MK jika akhirnya tetap memaksakan diri mengadili semua perkara perselisihan hasil Pilkada walaupun selisih suara antar calon sangat jauh (tidak memenuhi batasan rentang 0, 5 persen sampai dengan 2 persen) adalah cacat formil atas putusan yang dibuat MK dan sekaligus sangat mungkin pihak-pihak yang tidak puas utamanya pasangan calon yang dirugikan atas sikap hakim MK yang nyata-nyata melanggar Pasal 158 UU MK dan PMK Nomor 1/2015 yang MK buat sendiri akan mengadakan hakim MK ke Dewan Etik Hakim Konstitusi. Dasar pelaporan ke Dewan Etik MK adalah karena para hakim MK diduga melanggar Pasal 21 ayat (2) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2014 tentang Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi yaitu hakim MK melanggar Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim Konstitusi, dan hakim MK tidak melaksanakan kewajiban sebagai hakim untuk menjalankan hukum acara sebagaimana mestinya. Lihat <http://news.detik.com/kolom/3117079/membongkar-mantra-mk-terstruktur-sistematis-dan-masif/3>.

²²⁵ Muktar Sarman, Menakar Kualitas Pilkada: Menstrukturkan Sebuah Kontestasi Politik Yang Berintegritas, Jurnal Etika dan Pemilu, Volume 1, Nomor 2, 2015, hlm 18.

wewenang. Kasus Akil Mochtar menjadi salah satu penyalahgunaan yang berakar dari konsep TSM. Dalam mengatasi masalah ini disusun batas pengajuan dalam Pasal 158 UU No 8 Tahun 2015. Tiap pemohon harus memenuhi batas presentase yang diatur dalam pasal tersebut. Apabila tidak memenuhi maka gugur dan tidak dapat melanjutkan pada sidang pleno.

Prasyarat dalam pasal 158, dianggap telah tepat mencerminkan adanya kerugian. Batas yang disusun sebagai prasyarat, dianggap telah menegaskan prinsip demokrasi substansial dan menjadikan MK sebagai Mahkamah Kalkulator. Konsep TSM dianggap tidak bisa lagi digunakan, untuk mengurai permasalahan yang terjadi dalam perkara selisih hasil. Potensi kecurangan bukan berarti tidak dipedulikan ketika berhadapan dengan MK yang hari ini mengedepankan formalitas. Adanya sebuah pelanggaran etik misalnya adalah sebuah bentuk adanya kecurangan sebagai usaha untuk menyimpangi hasil pilkada. Pengujian dan hasil putusan MK, pada akhirnya haruslah merupakan akumulasi pemikiran terhadap penyelesaian sengketa dalam berbagai proses. Formalitas dalam pasal 158, tidak boleh menghalangi MK untuk memperhatikan berbagai bukti yang tersedia tentang adanya pelanggaran dengan kualitas TSM. Semua demi mewujudkan kesatuan penyelenggaraan demokrasi, dari pilkada berintegritas ditutup oleh penyelesaian sengketa berintegritas.

BAB VI

PENUTUP

6.1 Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian, maka penulis menarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Proses penyelesaian sengketa pilkada seperti tindak pidana pemilihan, sengketa administrasi, sengketa pemilihan, sengketa tata usaha Negara pemilihan dan perselisihan hasil pemilihan kepala daerah, dilaksanakan oleh badan peradilan yang terpisah. Tindak pidana pemilihan diadili oleh majelis khusus tindak pidana pada peradilan umum, sengketa administrasi ditangani oleh Bawaslu dan KPU, sengketa tata usaha Negara diadili oleh majelis khusus tata usaha Negara pada peradilan Tata Usaha Negara dan sengketa perselisihan hasil pemilihan diselesaikan melalui Mahkamah Konstitusi. Tantangannya kemudian adalah jika tetap mempertahankan desain seperti yang ada selama ini adalah ketetapan waktu penyelesaian perkara, terlebih dengan diserentakannya pilkada maka kasus-kasus yang muncul lebih banyak, konsekuensi logisnya dibutuhkan waktu yang cukup panjang untuk menyelesaikan setiap kasus yang muncul dalam tahapan Pilkada.
2. Dinamika kewenangan mahkamah konstitusi dalam pengujian sengketa hasil, merupakan usaha yang dinamis. Sejarah mencatat bahwa Indonesia, telah merancang pengujian pilkada dalam berbagai lembaga dan bentuk. Pertama kali penyelesaian sengketa hasil, dilakukan oleh Pengadilan Tinggi atau Mahkamah Agung. Kewenangan menguji ini didasari oleh UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pasca perubahan pengertian pilkada,

menjadi pilkada, penanganan sengketa hasil dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Pilkada dianggap sebagai bagian dari rezim pemilu, sehingga makna pemilu berdasarkan UUDNRI 1945 adalah diperluas mencakup pada pemilihan kepala daerah. Putusan MK MK 97/PUU-XI/2013, mengurai ulang pengertian pemilihan umum yang dimaksud dalam Pasal 22 E UUDNRI 1945. Pilkada dalam putusan MK tersebut, didalilkan bukan sebagai rezim pemilu. Gagasan tentang pilkada bukan rezim pemilu, kemudian ditindaklanjuti dalam UU No 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Sengketa hasil pilkada dalam UU No 1 Tahun 2015, dilakukan oleh Pengadilan Tinggi dan apabila ada keberatan diajukan kembali kepada Mahkamah Agung. Dinamika sosial-politik mengantarkan pengujian sengketa hasil pilkada, dan berbagai pengujian sengketa di tahapan pilkada akan dilakukan oleh sebuah lembaga peradilan khusus pilkada. UU No 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang, mengatur sebelum terbentuknya lembaga peradilan khusus yang menangani sengketa hasil, maka kewenangan penyelesaian sengketa dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Sifat putusan MK yang final dan mengikat, menjadikan MK berperan sebagai garda terakhir untuk menilai demokrasi dan keadilan substantif dalam pilkada. Tiada lagi tindakan hukum, yang dapat dilakukan untuk menggugurkan putusan MK yang telah ditetapkan. Putusan yang keluar, atas dasar pertimbangan adanya kerugian

bagi pemohon bukan berarti menjebak MK kepada suatu formalitas tertentu. Kualitas materiil dari hasil pemilihan umum juga kualitas yang dinilai dalam pengujian Mahkamah Konstitusi.

3. *Elektoral Justice System* di Mahkamah Konstitusi sebagai peradilan permanen pilkada, penyelesaian sengketa Pilkada sudah menjadi kewenangan permanen yang dimiliki oleh MK. Hal ini ditegaskan di dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUUXX/2022, yang pada dasarnya menegaskan bahwa dalam paradigma Undang-Undang Dasar 1945, tidak ada lagi pembedaan antara rezim pemilihan umum dengan rezim pemilihan kepala daerah. Mahkamah Konstitusi berwenang secara permanen atas memutus sengketa pemilihan kepala daerah di Indonesia. Lembaga yang berwenang dalam menyelesaikan sengketa pemilihan kepala daerah di Indonesia. Pemilu merupakan salah satu elemen terpenting untuk merawat kedaulatan rakyat. Dalam demokrasi kedaulatan rakyat (*people sovereignty*) merupakan konsep tertinggi yang memastikan bahwa kekuasaan pemerintahan (*the power of government, de macht van de overheid*) harus dibatasi.

6.2 Saran

Adapun saran yang dapat penulis berikan sebagai hasil dari penulisan ini adalah :

1. Putusan Mahkamah Konstitusi haruslah mencerminkan keadilan yang berdasarkan konstitusi. Mengingat sifat final dan mengikat (*binding*) yang dimiliki yang tidak diakomodirnya prinsip peradilan berjenjang, sehingga melalui putusan-putusannya, Mahkamah Konstitusi tetap mendapat tempat bagi para pencari keadilan (*yustisiabel*), begitupun sebaliknya. Efektif atau

tidaknya putusan Mahkamah Konstitusi, sangat bergantung pada penerimaan para pihak. Pada perkara pengujian konstiusionalitas suatu undang-undang, misalnya. Tidak jarang putusan Mahkamah Konstitusi tidak mendapat respon positif dari masyarakat, bahkan bagi pihak terkait (DPR dan Pemerintah). Sehingga terjadinya kekosongan hukum, hal tersebut disebabkan ketiadaan regulasi yang mengatur mengenai kekuatan eksekutorial dari putusan Mahkamah Konstitusi. Oleh karena itu, perlu adanya pemerintah membuat aturan khusus mengenai pelaksanaan putusan Mahkamah Konstitusi sebagai langkah preventif.

2. Putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat final dan mengikat (*binding*) tidak hanya sebatas putusan secara tertulis, tetapi juga dapat dijalankan secara efektif dalam penerapannya (*implementatif*). Sehingga sistem penyelesaian sengketa pemilu sebagai bagian dari sistem keadilan pemilu perlu memastikan bahwa seluruh tindakan dan keputusan yang diambil sepanjang siklus pemilu sesuai dengan amanat undang-undang. Hal ini diperlukan terutama apabila mandat badan penyelesaian sengketa pemilu terbatas sepanjang masa pemilu saja. Pada kasus demikian, harus ditunjuk badan lain untuk menyelesaikan gugatan yang terjadi pada masa prapemilu dan pascapemilu. Banyak pakar yang mengusulkan agar penyelesaian sengketa pemilu diserahkan kepada badan yang permanen dan independen.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Amal, Ichlasul, 1988, *Pengantar Teori-teori Mutakhir Partai Politik*, Tiara Wacana, Yogyakarta.
- Arifin, Firmansyah, 2005, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Cetakan Pertama, Edisi Pertama, KRHN Bekerjasama dengan MKRI, Jakarta.
- Budihardjo, Miriam, 1982, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta.
- Dahl, Robert A, 1999, *Perihal Demokrasi: Menjelajah Teori dan Praktek Demokrasi Secara Singkat*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Fadjar, Mukthie, 2013, *Pemilu perselisihan hasil Pemilu dan Demokrasi (membangun Pemilu legislatif, Presiden, dan Kepala Daerah & penyelesaian perselisihan hasil Pemilu secara demokratis)*, Setara Press, Malang.
- Henriquez, Jesus Orozco 2010, *Electoral Justice: The International IDEA Handbook*, Stockholm, Sweden: Bulis Graphics.
- Ibrahim, Harmaily dan Kusnardi, 1983, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, PSH Tata Negara FH.UI, Jakarta.
- Iver, Mac, 1998, *Negara Modern*, Judul Asli: *The Modern State*, Bina Aksara, Jakarta.
- International institute for democracy and electoral Asistance, 2011, *Keadilan Pemilu: Ringkasan Buku Acuan International IDEA*, Percetakan: Indonesia, Jakarta
- Iriyanto A. Baso Ence. 2008. *Negara Hukum dan Hak Uji Konstitusionalitas Mahkamah Konstitusi (Telaah Terhadap Kewenangan Mahkamah Konstitusi)*, Alumin, Bandung.
- Junaidi, Veri, 2013, *Bukan Mahkamah Kalkulator*, dalam Dwi Utari dan Ismail Hasani ed, *Masa Depan Mahkamah Konstitusi*, Pustaka Masyarakat Setara, Jakarta.

- Kelsen, Hans, 1992, *Introduction to The Problems of Legal Theory*, translated by Bonnie Litschewski Paulson and Stanley L. Paulson, Clarendon Press, Oxford
- Mahkamah Konstitusi 2008, *Menegakkan Keadilan Substansif*, Sekretariat Jendral dan Kepaninteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta.
- Manan, Bagir, 2004, *Sistem Peradilan Berwibawa (Suatu Pencarian)*, FH-UI Pres ,Jakarta.
- MD, Moh. Mahfud, 1999, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta.
- Munte, Hardi, 2017, *Model Penyelesaian Sengketa Administrasi Pilkada*, Penerbit Puspantara, Jakarta.
- Nasution, Muhammad Syukri Albani, 2017, *Hukum dalam Pendekatan Filsafat*, Ctk. Kedua, Kencana, Jakarta.
- , 2011, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali, Jakarta.
- Nasir, M. 2003. *Hukum Acara Perdata*, Djambatan, Jakarta.
- Padmo Wahjono, 1986, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Ghalilia Indonesia, Jakarta.
- Rhiti, Hyronimus, 2015, *Filsafat Hukum Edisi Lengkap (Dari Klasik ke Postmodernisme)*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta.
- Santoso, M. Agus, 2014, *Hukum, Moral & Keadilan Sebuah Kajian Filsafat Hukum*, Kencana, Jakarta.
- Santoso, Topo, 2017, *Makalah Berjudul "Perselisihan Hasil Pemilukada" disampaikan pada Acara Diskusi terbatas di Mahkamah Konstitusi*, Jakarta.
- Surbakti, Ramlan, *Perekayasaan Sistem Pemilihan Umum Untuk Pembangunan Tata Politik Demokratis*, Kemitraan Patnership, Jakarta.
- Suharizal, 2012, *Pemilukada, Regulasi Dinamika dan Konsep Mendatang*, Rajawali Press, Jakarta
- Siahaan, Maruarar, 2012, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Purnama, Eddy, 2007 *Negara Kedaulatan Rakyat*, Nusamedia, Jakarta.
- Wahjono, Padmo, 1991, *Menyelisik Proses Terbetuknya Peraturan Perundang-undangan, dalam Majalah Forum Keadilan*.

Yustisia, 2013, *Peraturan Pemilu 2014: Perundangan tentang Parpol, Pemilu, Pilpres*, Pustaka Yustisia, Jakarta.

Zoelva, Hamdan, 2013, *Aspek Konstitusionalitas Pengadilan Khusus di Indonesia*, Dalam Hermansah, dkk (Ed), *Putih Hitam Pengadilan Khusus*, Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial, Jakarta.

JURNAL

Ayu Desiana, 2014, Analisis Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Mengeluarkan Putusan Yang Bersifat Ultra Petita Berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003, *Majalah Hukum Forum Akademika* Volume 25 Nomor 1

Bambang Eka Cahya Widodo, Penyelesaian Sengketa Pilkada Serentak 2015 Dalam Prespektif Electoral Justice System, *The Politics: Jurnal Magister Ilmu Politik Universitas Hasanuddin*, Vol.2, No.1, Jan 2016

Bahrul Ulum, Evaluasi Kewenangan Mahkamah Konstitusi Memutus Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah, *Journal Lentera Hukum*, Vol 2 No. 1, 2014

Bisariyadi et al., "Komparasi Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilu Di Beberapa Negara Penganut Paham Demokrasi Konstitusional," *Jurnal Konstitusi*, Volume 9, No. 3 2012, Hlm. 531– 62.

Dian Agung dan Ola Anisa, Inisiasi Pengadilan Khusus Pemilihan Kepala Daerah Dalam Menghadapi Keserentakan Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Di Indonesia, *Jurnal Rechtsvinding*, Volume 5, No 1, 2015

Firman Floranta Adonara, Prinsip Kebebasan Hakim dalam memutus perkara sebagai amanat konstitusi, *Jurnal Konstitusi*, Volume 12, Nomor 2, Juni 2015 (Jember, Fakultas Hukum Universitas Jember)

Hamdan Zoelva, "Problematika Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilukada Oleh Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 10 No. 3 Tahun 2013

Indra Hendrawan, Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah Pasca Putusan Mk No. 97/Puu-Xi.2013, *Jurnal Rechts Vinding*, Volume4, Nomor 1, April, 2015

I. D. Fauzi, "Desain Badan Peradilan Khusus Pemilihan Kepala Daerah dalam Rangka Menghadapi Pemilihan Kepala Daerah Serentak Nasional Tahun 2024," *J. Adhyasta Pemilu*, vol. 1, no. 1

Inosentius Samsul, *Sengketa Pemilihan Kepala Daerah Pasca Putusan MK: Kewenangan Siapa?*, Info Singkat Hukum Vol VI, No 10/II/PD3DI/Mei/2014, Sekretariat Jenderal DPR RI, hlm 4

Jurnal Konstitusi, Volume 3, Nomor 4 Desember 2006 <https://rpp.co.id/kriteria-pemilu-yang-demokratis/>

Muktar Sarman, Menakar Kualitas Pilkada: Menstrukturkan Sebuah Kontestasi Politik Yang Berintegritas, *Jurnal Etika dan Pemilu*, Volume 1, Nomor 2, 2015,

Okti Aditia Wirawan, Pembentukan Badan Peradilan Khusus Penyelesaian Sengketa Perselisihan Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan, *Jurnal Analisis Hukum*, Vol. 3 No. 1 ,2022

Rama Halim Nur Azmi, Urgensi Realisasi Badan Peradilan Pilkada Untuk Menciptakan Sistem Penyelesaian Sengketa Hasil Pilkada Yang Efektif Dan Konstitusional, *Jurnal Adyasta Pemilu*, Volume. 3 No. 2 2020

R. Fauzi Zuhri Pradika, Happy Anugraha Sutrisno Putra., Anwar Noris, Lembaga Penyelesaian Sengketa Pemilu Yang Ideal Di Indonesia, *Diversi Jurnal Hukum*, Volume 6, Nomor 1, 2020

Tanto Lailam & Putri Anggia, Pengenyampingan Keadilan Substantif Dalam Penerapan Ambang Batas Sengketa Hasil Pilkada Di Mahkamah Konstitusi, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol 17 No. 2, 2020, Hlm. 220

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

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 Perubahan UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Republik Indonesia 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

Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah

WEBSITE

Damanhuri Fattah, “*Teori Keadilan Menurut John Rawls*”, terdapat dalam <http://ejournal.radenintan.ac.id/index.php/TAPIS/article/view/1589>

<https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=18566&menu=2>, diakses pada tanggal 20 Februari 2023 pukul 21.30 Wib

<https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=18566&menu=2>, diakses pada tanggal 20 Februari 2023 pukul 21.30 Wib

<https://www.hukumonline.com/klinik/a/perbedaan-sengketa-proses-dengan-sengketa-hasil-pemilu-lt5c4533ec18aa6>, diakses pada tanggal 20 Februari 2023 pukul 21.50 Wib

<https://sulteng.antaranews.com/berita/42427/hak-konstitusionalitas-calon--antara-keadilan-prosedural-dan-keadilan-substansial>, diakses pada tanggal 28 Juni 2023 Pukul 22:15

Jimly Ashiddiqie, Makalah *Peradilan Khusus*, <http://www.jimly.com/makalah/>

LAINNYA

Hardy Salim, “*Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Mengadili Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah (Suatu Kajian Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013 Jo. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004)*”