

BAB II Pemilukada dan Pengaturan Penyelesaian Sengketa Hasilnya di Indonesia

Dalam Bab II ini akan diuraikan tentang pemilukada dan pengaturan penyelesaian sengketa, problem penyelesaian sengketa hasil pemilukada, dan model-model penyelesaian sengketa pemilukada di beberapa negara sebagai pembanding, untuk merumuskan model alternatif penyelesaian sengketa hasil pemilukada di Indonesia.

A. Pemilukada dan Pengaturan Penyelesaian Sengketanya

Pemilihan kepala daerah (Pemilukada) langsung dinilai banyak pihak sebagai kemajuan penting yang bisa dicapai oleh bangsa Indonesia di era transisi yang sedang berlangsung. Makna terpenting dari pemilihan langsung tersebut antara lain : pertama, merupakan pengakuan konstitusional atas hak rakyat sebagai pemegang kedaulatan rakyat. Kedua, pelembagaan politik peran substansial rakyat sebagai subjek hukum, dan ketiga, diharapkan terciptanya keseimbangan politik makro dan mikro dalam kehidupan ketatanegaraan, khususnya antara eksekutif dan legislatif.³³

Sedangkan menurut Ni'matul Huda, secara umum dikatakan bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung itu lebih demokratis. Setidaknya ada dua alasan mengapa gagasan pemilihan langsung dianggap perlu.

³³Abdul Kholek: Peranan Elit Lokal Dalam Mewujudkan Demokratisasi Di Daerah Pasca Reformasi _ Abdul Kholek, Sosiologi '04 _ Komunitas Blogger Unsri.htm, diakses tanggal 6 Oktober 2010.

Pertama, untuk lebih membuka pintu bagi tampilnya kepala daerah yang sesuai dengan kehendak mayoritas rakyat sendiri. Kedua, untuk menjaga stabilitas pemerintahan agar tidak mudah dijatuhkan di tengah jalan. Praktik selama berlangsungnya UU No. 22 Tahun 1999 menunjukkan bahwa pilihan DPRD seringkali berseberangan dengan kehendak mayoritas rakyat di daerah. DPRD punya tafsir sendiri terhadap aspirasi masyarakat, bahkan penyelewengan pun tidak jarang terjadi, berbagai cara 'terlarang' pun ditempuh misalnya, pemalsuan identitas calon, *money politics*, *mark up* suara dan seterusnya. Di samping itu, sering muncul ketegangan antara kepala daerah dengan DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Sepanjang berlakunya UU No. 22 Tahun 1999, 'pemakzulan' (pemberhentian) kepala daerah oleh DPRD berkali-kali terjadi di berbagai tempat. Sistem pemerintahan daerah seperti layaknya sistem parlementer saja. Tidak ada kepastian bagi jabatan kepala daerah, karena setiap saat harus menghadapi "serangan" dari DPRD.³⁴

Sedangkan menurut Eko Prasajo, pemilihan kepala daerah langsung adalah instrumen untuk meningkatkan *participatory democracy* dan memenuhi semua unsur yang diharapkan. Apalagi, sebenarnya demokrasi bersifat lokal, maka salah satu tujuan pemilukada adalah memperkuat legitimasi demokrasi³⁵. Dengan kata lain, keberhasilan demokrasi lokal

³⁴Ni'matul Huda, 2011, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, Yogyakarta, FH UII Press, hlm 191-192

³⁵www.pusatinfopemilihanindonesia.org diakses pada tanggal 20 Januari 2009

akan berpengaruh terhadap proses konsolidasi demokrasi di Indonesia secara keseluruhan.

Hak politik yang paling mendasar dari setiap warga negara dalam demokrasi adalah terbukanya kesempatan untuk menentukan sendiri dan ikut serta dalam pengambilan keputusan-keputusan politik. Pemilu adalah salah satu sarana yang mewadahi hak politik mendasar tersebut. Oleh karenanya, maka penyelenggaraan Pemilu harus mendorong peningkatan partisipasi politik masyarakat.

Pemilu langsung sering dikatakan sebagai "lompatan demokrasi". Istilah ini bisa diartikan positif maupun negatif. Dalam pengertian positif, pemilu langsung sebagai sarana demokrasi memberikan kesempatan kepada rakyat sebagai infra-struktur politik untuk memilih kepala daerahnya secara langsung melalui mekanisme pemungutan suara. Sarana ini akan membuat keseimbangan dengan supra struktur politik, karena melalui pemilihan langsung rakyat dapat menentukan jalannya pemerintahan dengan memilih pemimpin yang dikehendaki secara bebas dan rahasia. Meskipun rakyat tidak terlibat secara langsung dalam pengambilan keputusan pemerintah sehari-hari, mereka dapat melakukan kontrol atas jalannya pemerintahan yang sudah mendapat mandat langsung dari rakyat.³⁶

³⁶Amirudin dan A. Zaini Bisri, 2006, *Pilkada Langsung Problem dan Prospek Sketsa Singkat*

Selanjutnya Amirudin memberikan pengertian negatif bahwa pemilukada langsung sebagai "lompatan demokrasi" mencerminkan penafsiran sepihak atas manfaat dan proses pemilukada. Proses ini sering dianggap sebagai "pesta demokrasi rakyat" dimana rakyat berhak untuk berbuat apa saja, termasuk tindakan-tindakan anarki, baik atas inisiatif sendiri maupun yang dimobilisasi oleh kandidat dan pendukungnya atau karena dorongan partai politik sebagai pihak yang mengajukan kandidat tersebut. Eforia ini juga sering direspons khalayak sebagai kesempatan untuk meraih keuntungan materi dalam pemilukada.

Partisipasi politik dalam sistem pemilihan langsung mempunyai dua sisi. Pertama, partisipasi untuk memilih dan memutuskan sendiri pilihannya. Kedua, partisipasi untuk memilih dan sekaligus juga untuk dipilih. Hak seorang warga negara untuk dipilih tidak dapat dibatasi oleh lembaga negara dan partai politik. Baik sebagai anggota masyarakat biasa ataupun sebagai anggota dari sebuah partai politik, mempunyai kesamaan kedudukan di dalam konstitusi negara. Artinya, undang-undang manapun tak dapat diadakan untuk membatasi hak politik warga negara hanya karena ia bukan bagian atau anggota dari partai politik tertentu. Segala peraturan dan ketentuan perundang-undangan harus tunduk dan patuh terhadap Undang-Undang Dasar 1945 yang telah menjamin hak-hak politik yang paling mendasar dari setiap warga negara Republik Indonesia tersebut.

Pada prinsipnya, tidak ada negara (pemerintah), kelompok masyarakat, ataupun partai politik yang bisa mengambil alih keputusan yang bertanggungjawab dari seorang individu, dengan jalan mana ia akan mencari, mewujudkan kesejahteraan, penyempurnaan, dan kebahagiaannya, baik sebagai pribadi maupun sebagai anggota masyarakat.³⁷

Pemilihan presiden dan wakil presiden, pemilihan DPR, DPD, DPRD dan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung oleh rakyat yang diintrodusir oleh UUD 1945 hasil amandemen, maupun oleh UU No. 32 tahun 2004 merupakan perwujudan dari gema tuntutan penegakan prinsip negara hukum dan kedaulatan rakyat dalam kehidupan politik ketatanegaraan Indonesia pasca runtuhnya rezim Orde Baru.

Tuntutan penegakan prinsip negara hukum dan kedaulatan rakyat tidak hanya dilatarbelakangi oleh sejarah ketatanegaraan Indonesia yang traumatis di kala hukum tak berdaya berhadapan dengan kekuasaan, tetapi terlebih karena secara konstitusional pasca amandemen UUD 1945, prinsip kedaulatan rakyat dan prinsip negara hukum bukan negara kekuasaan merupakan bagian dari prinsip-prinsip konstitusi yang harus ditegakkan dalam praktek ketatanegaraan.

³⁷www.Sarwono.net. Meraih dan melepaskan kekuasaan, diakses pada tanggal 20 Januari 2009

Dari sudut pandang ketatanegaraan perubahan mekanisme pemilihan presiden dan wakil presiden, maupun pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dari sistem perwakilan ke sistem pemilihan langsung merupakan kemajuan yang signifikan dalam kehidupan berdemokrasi dan berkonstitusi dalam praktek ketatanegaraan Indonesia. Hal ini juga membuka kesempatan yang luas bagi rakyat untuk ikut berpartisipasi dalam proses demokratisasi.

Sistem perwakilan selama ini dipraktekkan saat pemilihan kepala daerah telah gagal menjalankan amanat konstitusi untuk terwujudnya ajaran kedaulatan rakyat dalam praktek ketatanegaraan, dimana sistem tersebut mudah direkayasa, diintervensi, politik uang, dagang sapi, tawar-menawar dan penyimpangan-penyimpangan lainnya. Oleh karena itu, pemilihan kepala daerah secara langsung diharapkan akan menghasilkan figur kepemimpinan yang aspiratif, berkualitas dan *legitimate*. Dengan pemilihan langsung ini akan lebih mendekatkan pemerintah dengan yang diperintah, dan akuntabilitas kepala daerah benar-benar tertuju kepada rakyat.

Hal tersebut juga diakui oleh Suparman, sebagai salah satu anggota KPU DIY, bahwa pemilihan daerah dan wakil kepala daerah secara langsung sebagaimana pemilihan langsung presiden dan wakil presiden dinilai banyak pihak sebagai kemajuan penting yang bisa dicapai oleh

bangsa Indonesia di era transisi yang sedang berlangsung. Makna terpenting dari pemilihan langsung itu antara lain:

1. Merupakan pengakuan konstitusional atas hak rakyat sebagai pemegang kedaulatan rakyat;
2. Pelembagaan politik peran substansial rakyat sebagai subyek hukum;
3. Diharapkan terciptanya keseimbangan politik makro dan mikro dalam kehidupan ketatanegaraan kita, khususnya antara eksekutif dan legislatif.

Ketiga nilai penting tersebut tentu dipahami dalam konteks pelaksanaan pemilu atau pilukada yang memenuhi kaidah-kaidah demokrasi terutama proses yang fair, adil, jujur dan transparan. Akan berbeda halnya jika prasyarat-prasyarat itu tidak terpenuhi atau tidak dijalankan sebagaimana mestinya. Pemilihan umum atau pilukada dapat dipastikan tidak berjalan dengan baik dan hasilnya pun tidak dipercaya.³⁸ Sedangkan dalam perspektif desentralisasi dan demokrasi prosedural, sistem pemilihan kepala daerah secara langsung (pilukada langsung) merupakan sebuah inovasi yang bermakna dalam proses konsolidasi demokrasi di aras lokal. Setidaknya, sistem pilukada langsung memiliki sejumlah keunggulan dibandingkan dengan sistem rekrutmen politik yang ditawarkan oleh model sentralistik Undang-Undang

³⁸Mohammad Najib, 2006, *Pilkada dan Pengembangan Demokrasi Lokal*, Yogyakarta, KPU-DIY, hlm: 3

Nomor 5 tahun 1974 atau model demokrasi perwakilan yang diretas oleh UU no. 22 Tahun 1999.³⁹

Selanjutnya dijelaskan oleh Ary Dwipayana bahwa secara normatif, berdasarkan ukuran-ukuran demokrasi minimalis, pemilukada langsung menawarkan sejumlah manfaat dan sekaligus harapan bagi pertumbuhan, pendalaman dan perluasan demokrasi lokal, pertama, sistem demokrasi langsung melalui Pemilukada langsung akan membuka ruang partisipasi yang lebih luas bagi warga dalam proses demokrasi dan menentukan kepemimpinan politik di tingkat lokal dibandingkan sistem demokrasi perwakilan yang lebih banyak meletakkan kuasa untuk menentukan rekrutmen politik di tangan segelintir orang di DPRD (Oligarkis). Kedua, dari sisi kompetisi politik, pemilukada langsung memungkinkan munculnya secara lebih lebar preferensi kandidat-kandidat yang bersaing serta memungkinkan masing-masing kandidat berkompetisi dalam ruang yang lebih terbuka dibandingkan ketertutupan yang sering terjadi dalam demokrasi perwakilan. Pemilukada langsung bisa memberikan sejumlah harapan pada upaya pembalikan "*syndrome*" dalam demokrasi perwakilan yang ditandai dengan model kompetisi yang tidak fair, seperti praktek politik dagang sapi dan *money politics*. Ketiga, sistem pemilihan langsung akan memberi peluang bagi warga untuk mengaktualisasi hak-hak politiknya secara lebih baik tanpa harus direduksi oleh kepentingan-

³⁹ AA GN Ari Dwipayana:

kepentingan elite politik seperti yang kasat mata muncul dalam sistem demokrasi perwakilan. Setidaknya, melalui konsep demokrasi langsung, warga di atas lokal akan mendapatkan kesempatan untuk memperoleh semacam pendidikan politik training kepemimpinan politik dan sekaligus mempunyai posisi yang setara untuk terlibat dalam pengambilan keputusan politik. Keempat, PemiluKada langsung memperbesar harapan untuk mendapatkan figur pemimpin yang aspiratif, kompeten dan *legitimate*. Hal ini, melalui pemiluKada langsung, kepala daerah yang terpilih akan lebih berorientasi pada warga dibandingkan pada segelintir elite di DPRD. Dengan demikian, pemiluKada mempunyai sejumlah manfaat, berkaitan dengan peningkatan kualitas tanggung jawab pemerintah daerah pada warganya yang pada akhirnya akan mendekatkan kepala daerah dengan masyarakat dan warganya. Kelima, Kepala daerah yang terpilih melalui pemiluKada akan memiliki legitimasi politik yang kuat sehingga akan terbangun perimbangan kekuatan *checks and balances* di daerah antara kepala daerah dengan DPRD. Perimbangan kekuatan ini akan meminimalisasi penyalahgunaan kekuasaan seperti yang muncul dalam format politik yang monolitik.

Harus diakui bahwa UU Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah sebuah produk hukum progresif bagi perkembangan demokrasi di negeri yang sedang mengalami masa transisi demokrasi ini. Namun demikian, dari sisi hukum/yuridis terdapat beberapa hal yang perlu

dikritisi dari materi muatannya khususnya mengenai pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Materi muatan pemilukada dalam UU No. 32 tahun 2004 tidak menjadikan Pasal 22 E UUD 1945 sebagai konsiderans atau rujukan, yang digunakan sebagai rujukan adalah pasal 18 tentang pemerintahan daerah, khususnya ayat (4). Pasal 22 E ayat (2) UUD 1945 disebutkan pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, presiden dan wakil presiden dan DPRD. Sedangkan Pasal 18 ayat (4) dinyatakan gubernur, bupati dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah propinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis, karena rujukan UU No. 32 tahun 2004 adalah Pasal 18 ayat (4) bukan Pasal 22 E UUD 1945, pemilihan kepala daerah tidak dikategorikan sebagai pemilihan umum, karenanya berdasarkan Pasal 57 ayat (1) UU No. 32 tahun 2004 menegaskan bahwa KPUD (bukan KPU) diberikan kewenangan untuk menyelenggarakan pilkada. Dalam konteks pemberian kewenangan kepada KPUD, UU No. 32 Tahun 2004 sama sekali tidak mengkaitkannya dengan KPU yang menjadi induk KPUD tersebut, artinya dalam penyelenggaraan pilkada, KPU tidak mempunyai peran apapun. Kewenangan yang diberikan KPUD lebih lanjut adalah membuat tata cara pelaksanaan semua tahap persiapan dan semua tahap pelaksanaan berdasarkan PP No. 6 tahun 2005. Setelah adanya *judicial review* dari MK, KPUD tidak bertanggung jawab kepada DPRD, namun

bertanggung jawab kepada publik. Namun dilihat dari asas pemilukada sesuai dengan Pasal 22 E dan UU Nomor 10 tahun 2008 tentang pemilu DPR, DPRD dan DPD serta UU Nomor 42 tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden bahwa asas pemilukada menganut asas LUBER yaitu Langsung, Umum, Bebas dan Rahasia.

Hal tersebut senada dengan pendapat salah seorang mantan hakim Mahkamah Konstitusi, Abdul Mukthie Fajar, bahwa mengenai pemilihan kepala daerah (gubernur, bupati, walikota), dalam pasal 18 ayat (4) hanya mengamanatkan harus dipilih secara demokratis, sehingga menimbulkan perdebatan apakah termasuk rezim hukum pemilu atau bukan. Akan tetapi, berdasarkan UU Nomor 22 tahun 2007 tentang penyelenggaraan pemilihan umum, pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kemudian dikategorikan sebagai pemilu yang juga harus diselenggarakan oleh KPU beserta jajarannya (KPU Propinsi dan KPU Kabupaten/Kota), sehingga disebut pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah (pemilukada).⁴⁰

UU Nomor 32 tahun 2004 ditindaklanjuti dengan dikeluarkannya PP No. 6 tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, Perpu No. 3 tahun 2005 tentang Perubahan atas UU No. 32 tahun 2004 tentang

⁴⁰A. Mukthie Fajar, Beberapa Masalah dalam Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum, makalah disampaikan pada Rapat Koordinasi Dekan FH, Tim Pengelola Video Conference dan Ketua Pusat Kajian Konstitusi se-Indonesia tanggal 20-22 Maret

Pemerintahan Daerah serta PP No. 17 tahun 2005 tentang Perubahan atas PP No. 6 tahun 2005. Hal ini menunjukkan intervensi dari pemerintah terhadap penyelenggaraan pemilukada. Memang tidak mungkin suatu UU tidak ditindaklanjuti dengan peraturan pelaksanaan yang ada di bawahnya sesuai hierarki peraturan perundang-undangan dalam UU No. 10 tahun 2004, bahwa UU dilaksanakan dengan peraturan pemerintah (PP). Masalahnya PP hanya dibuat oleh presiden tanpa persetujuan DPR. Hal ini menimbulkan suatu asumsi karena penyelenggaraan pemilukada untuk memilih para eksekutif daerah yang notabene mereka (gubernur, wakil gubernur, bupati, wakil bupati, walikota, wakil walikota) adalah pembantu presiden, maka tentu saja presiden akan memberikan aturan main dalam PP yang cenderung membantu atau berpihak kepada presiden, karena sebenarnya semua penyelenggaraan pemerintahan di daerah adalah tanggung jawab presiden selaku penyelenggara pemerintahan tertinggi berdasarkan Pasal 4 (1) UUD 1945.

Pemilukada di setiap daerah diharapkan dapat berjalan dengan lancar sesuai yang dikehendaki oleh pemerintah daerah, KPUD maupun masyarakat sendiri. Namun dapat terjadi hal-hal di luar dugaan yang menyebabkan tertundanya pemilukada tersebut di daerah, padahal UU No. 32 tahun 2004 tidak mengaturnya, maka pemerintah mengeluarkan Perpu No. 3 tahun 2005 tentang Perubahan atas UU No. 32 tahun 2004. Cara untuk mengantisipasi keadaan genting yang disebabkan oleh

bencana alam, kerusuhan, gangguan keamanan, dan atau gangguan lainnya di seluruh atau sebagian wilayah pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang berakibat pemilihan tidak dapat dilaksanakan sesuai dengan jadwal, perlu dilakukan pengaturan penundaan penyelenggaraan pemilukada. Gangguan lainnya yang dapat berakibat pemilihan tidak dapat dilaksanakan sesuai dengan jadwal dapat berupa belum tersedianya dana, perlengkapan, personil, atau keadaan wilayah pemilihan. Cara untuk efisiensi dan efektivitas pemanfaatan dana, perlengkapan dan personil maka ketentuan jumlah pemilih pada setiap TPS paling banyak 300 orang diubah menjadi 600 orang.

Posisi pemerintah pusat berdasarkan ketentuan Pasal 109 UU No. 32 tahun 2004 masih menentukan nasib kepala daerah terpilih. Pasal 109 ayat (1) menyatakan bahwa pengesahan pengangkatan calon gubernur terpilih dilakukan oleh presiden selambat-lambatnya dalam waktu 30 hari. Ayat (2) dinyatakan pengesahan pengangkatan calon bupati atau walikota terpilih dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri atas nama presiden selambat-lambatnya 30 hari. Berdasarkan ketentuan tersebut, posisi pemerintah pusat dalam pemilukada masih diposisikan sebagai penentu akhir dalam proses pemilukada. Hal ini dikhawatirkan dengan alasan tertentu (alasan politis lebih mendominasi daripada alasan yuridis) dapat saja menggagalkan atau tidak mengesahkan kepala daerah terpilih. Oleh

hukum yang diatur oleh UUD 1945 seharusnya Pasal 109 UU No. 32 tahun 2004 memformulasikan "presiden wajib" mengesahkan pengangkatan calon kepala daerah terpilih". Apabila, presiden tidak mengesahkan kepala daerah terpilih, hal ini merupakan penyimpangan dari konsep negara hukum menjadi konsep negara kekuasaan.

Ada beberapa indikator keberhasilan pemilukada antara lain pertama, pemilukada seharusnya memberi ruang kebebasan bagi warga negara dalam mengekspresikan hak-hak dasar. Kedua, pemilukada berlangsung melalui kompetisi yang *fair*. Ketiga, pemilukada seharusnya menciptakan kepemimpinan politik yang berkualitas dan memiliki akuntabilitas yang tinggi. Dalam mewujudkan pemilukada yang berkualitas, ketiga indikator tersebut di atas, seharusnya teraktualisasi dalam setiap tahap penyelenggaraan pemilukada, mulai dari tahap pendaftaran pemilih, sampai pada pelantikan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Akhirnya, untuk mencapai demokrasi yang lebih substantif berdasarkan indikator di atas, maka cara melihat keberhasilan pemilukada langsung harus diletakkan pada sejauh mana pencapaian dari sisi proses dan hasil. Dalam dimensi proses, pemilukada langsung seharusnya dibaca sebagai sarana untuk memperdalam dan memperluas proses konsolidasi demokrasi di Indonesia secara kualitatif. Sedangkan dalam dimensi hasil, pemilukada langsung seharusnya ditempatkan sebagai instrumen untuk mendapatkan kepemimpinan politik yang lebih akuntabel dan responsif

dalam mengantarkan pelayanan publik dan kesejahteraan bersama yang lebih baik bagi warga-masyarakat di daerah.⁴¹

Demikian juga menurut Ni'matul Huda bahwa bagian penting yang ikut menentukan sukses tidaknya penyelenggaraan pemilihan kepada daerah adalah penetapan calon peserta pemilukada dan penetapan hasil pemilukada oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD). Melalui dua penetapan tersebut akan ditentukan, pertama, apakah pasangan calon peserta pemilukada dapat menjadi peserta pemilukada atau tidak. Kedua, nasib calon peserta pemilukada ditentukan apakah akan menjadi pemenang atau tidak. Melalui penetapan hasil tersebut para pihak yang terlibat dalam pemilukada dapat menentukan sikap apakah dapat menerima hasil pemilukada ataukah harus bersengketa di Mahkamah Konstitusi.⁴²

Berkaitan dengan sengketa pemilukada secara normatif diatur dalam Pasal 106 ayat (2) UU No. 32 tahun 2004 tentang Keberatan terhadap Penetapan Hasil Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang hanya berkenaan dengan hasil penghitungan suara yang mempengaruhi terpilihnya pasangan calon. Keberatan terhadap penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah hanya dapat diajukan oleh pasangan calon kepada Mahkamah Agung dalam waktu paling lambat tiga

⁴¹ AA GN Ari Dwipayana:

http://www.plod.ugm.ac.id/makalah/pilkadal_dan_otoda.htm

⁴² Ni'matul Huda, op.cit, hlm 215

hari setelah penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Keberatan hanya berkenaan dengan hasil penghitungan suara yang mempengaruhi terpilihnya pasangan calon.

Beralihnya penyelesaian sengketa pemilukada oleh Mahkamah Konstitusi dilatarbelakangi dengan sengketa pemilukada Depok. Awal konflik pemilukada Depok ketika salah satu pasangan dari lima pasangan, yaitu Badrul Kamal-Syihabuddin Ahmad mengajukan keberatan ke Pengadilan Tinggi Jawa Barat pada 11 Juli 2005 dengan menggugat KPU Kota Depok. Alasannya, terdapat kesalahan perhitungan suara sehingga pasangan itu dirugikan. Sebelumnya, KPU Depok mengumumkan hasil perhitungan suara pemilukada 2005. Pasangan Nur Mahmudi Isma'il-Yuyun Wirasaputra meraih 232.610 suara atau 43,90 persen, disusul pasangan Badrul Kamal-Syihabuddin Ahmad 206.781 suara atau 39,03 persen, Yus Ruswandi-Soetadi Dipowongso 34.095 atau 6,44 persen, Abdul Wahab Abidin-Ilham Wijaya 32.481 suara atau 6,13 persen dan Harun Heryana-Farkhan 23.850 atau 4,5 persen.⁴³

Pada tanggal 4 Agustus 2005, Pengadilan Tinggi Jawa Barat mengeluarkan Putusan No 01/Pemilukada/2005/PT Bandung yang mengabulkan permohonan dari pemohon dan menyatakan batal hasil perhitungan suara tanggal 6 Juli 2005 serta menetapkan jumlah perhitungan suara yang benar, yaitu suara Badrul Kamal-Syihabuddin

⁴³ <http://www.kpu.go.id>

Ahmad menjadi 269.551, sedangkan suara Nur Mahmudi Isma'il turun menjadi 204.828. Keputusan ini pun menganulir kemenangan pasangan Nur Mahmudi-Yuyun W dan memenangkan pasangan Badrul Kamal-Syihabuddin.

Atas putusan PT Jabar tersebut, KPU Depok menolak dan mengajukan memori Peninjauan Kembali (PK) ke Mahkamah Agung pada tanggal 16 Agustus 2005. Pada tanggal 8 September 2005 MA mengumumkan pembentukan Majelis PK perkara sengketa PemiluKada Depok dan menetapkan lima hakim agung. MA akhirnya memutuskan mengabulkan permohonan PK dari KPU Depok, membatalkan putusan PT Jabar di Bandung tanggal 4 Agustus 2005, dan menolak keberatan dari permohonan Badrul Kamal-Syihabuddin ihwal pemiluKada Depok, dengan putusan MA ini berarti Nur Mahmudi Isma'il-Yuyun Wirasaputra sah dan punya kekuatan hukum yang tetap sebagai Walikota dan Wakil Walikota Depok. Pada tanggal 3 Januari 2006, pasangan Badrul Kamal mengajukan permohonan keberatan atas putusan MA ke MK. Oleh MK, sengketa pilkada ini ditolak karena merupakan wewenang MA.

Menurut putusan MK tersebut bahwa Undang-Undang No 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa penyelesaian sengketa pemiluKada diserahkan melalui proses hukum di Mahkamah Agung di satu sisi. Sementara, di sisi lain putusan sengketa pemilihan kepala daerah oleh Mahkamah Agung di beberapa daerah menuai

kontroversi. Sebagai contoh, putusan sengketa PemiluKada Sulawesi Selatan (Sulsel), Maluku Utara (Malut) dan pemiluKada Depok yang berbuntut kontroversi tersebut menunjukkan ketidakjelasan putusan hukum yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung, padahal putusan itu seharusnya mencerminkan penyelesaian terakhir sengketa pemiluKada.

Harapan adanya putusan hukum yang mengikat dan bisa dihormati semua pihak yang bersengketa nampaknya sulit dicapai. Putusan Mahkamah Agung yang memerintahkan dilakukannya pemiluKada ulang atau perhitungan ulang hasilnya digugat lagi. Tentu saja persoalan akan bertambah runyam. 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 pemiluKada dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi.

Lima instrumen utama yang mengatur pemiluKada UU Nomor 32 tahun 2004, Perpu Nomor 3 tahun 2005, PP Nomor 6 tahun 2005, PP Nomor 17 tahun 2005, dan Perma Nomor 2 tahun 2005 sama sekali tidak mengenal lembaga PK. Putusan pengadilan atas sengketa pemiluKada, seperti halnya sengketa pemilu, bersifat final dan tentu saja mengikat. Tidak ada upaya hukum yang bisa dilakukan setelah sebuah sengketa hasil pemiluKada diputuskan, baik oleh MA sendiri maupun oleh Pengadilan Tinggi yang menerima delegasi kewenangan (*delegation of authority*) dari MA. Namun sengketa pemiluKada Depok tersebut justru PK

diterima oleh MA, sehingga memang di sini MA tidak konsisten dengan aturannya sendiri dalam perma tersebut. Sehingga hal ini menambah ketidakpercayaan publik kepada penyelesaian sengketa pemilukada di MA.

Setelah lahirnya UU No. 22 tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, telah memungkinkan MK untuk memutus perselisihan hasil pemilukada. Hal ini disebabkan karena adanya perubahan rezim pemilukada menjadi rezim pemilu. Perubahan Ketiga UUD 1945 telah melahirkan lembaga baru yang menjadi bagian dari kekuasaan kehakiman, yang berfungsi menangani perkara tertentu di bidang ketatanegaraan dalam rangka menjaga konstitusi agar dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi.

Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 amandemen menegaskan bahwa "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".

Melalui UU No. 22 tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, terminologi pemilihan kepala daerah diubah menjadi pemilihan umum kepala daerah. Bahwa Pasal 1 UUD No. 22 tahun 2007 mempunyai

maksud bahwa pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah pemilu untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 Negara Republik Indonesia tahun 1945. Dengan demikian, apabila pemilihan kepala daerah masuk rezim pemilu maka penanganan sengketa hasil pemilihan kepala daerah menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi sesuai dengan Pasal 24C ayat (1) Perubahan UUD 1945. Persoalannya, UU No 32 tahun 2004 masih mengatur perselisihan hasil pemilukada menjadi kewenangan Mahkamah Agung sehingga perlu adanya regulasi lebih lanjut untuk mempertegas pengaturan mengenai sengketa hasil pemilihan kepala daerah.

Melalui UU No. 12 tahun 2008 tentang Perubahan Atas UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sengketa pemilukada telah dialihkan dari MA ke MK. Peralihan *locus* penyelesaian sengketa tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 236C yang menyatakan bahwa "Penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 bulan sejak undang-undang ini diundangkan."

Bunyi Pasal 236C UU No. 12 tahun 2008 tersebut dari sudut *legal drafting* menimbulkan persoalan. Pertama, menurut Jimly Asshiddiqie,

kalimat tersebut praktiknya bisa lebih cepat (satu atau dua hari), apalagi latar belakang munculnya pasal itu semata-mata hanya ingin memberi waktu persiapan kepada MK. Misalnya, apabila dalam jangka waktu satu bulan sejak disahkan UU No. 12 tahun 2008 MK sudah siap, maka perselisihan hasil pemilu dapat langsung ditangani oleh MK. Penafsiran kedua, maksud "paling lama" adalah sebelum 18 bulan. Artinya, meskipun MK sudah mempunyai persiapan yang matang, sengketa tersebut tidak serta merta atau belum dapat dialihkan. Cara untuk memastikan mana yang benar, maka penafsiran ganda tersebut dapat dibawa ke MK untuk *judicial review*. Namun demikian, hal ini kemungkinannya kecil karena sulit mencari alasan konstitusionalnya. Oleh karena itu, Jimly mengembalikan persoalan ini kepada pembentuk undang-undang yaitu presiden dan DPR.⁴⁴ Hal senada juga dikatakan oleh Bagir Manan⁴⁵ bahwa kata "paling lama" itu bisa jadi besok. Seharusnya isi pasal itu bukan menggunakan frase "paling lama" 18 bulan, melainkan dijelaskan dengan kalimat, semua sengketa pemilu yang sudah diselesaikan oleh MA, kemudian sengketa yang baru ditangani oleh MK. Dengan demikian, sebuah undang-undang akan memberikan kepastian dan konsisten.

⁴⁴Mengkritisi revisi UU Pemda dari Ilmu Peraturan Perundang-undangan", <http://www.hukumonline.com>, diakses tanggal 5 Mei 2008

⁴⁵ *ibid* .

Kedua, sebuah pasal dalam undang-undang akan tetap dinyatakan berlaku apabila dalam undang-undang perubahannya tidak secara tegas dinyatakan telah dihapus atau diubah dengan rumusan pasal yang baru. UU No 12 tahun 2008 tidak mengubah Pasal 106 UU No. 32 tahun 2004 yang merupakan dasar kewenangan MA untuk memutus sengketa pemilukada. Pasal 106 ayat (1) UU No 32 tahun 2004 berbunyi: "Keberatan terhadap penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah hanya dapat diajukan oleh pasangan calon kepada Mahkamah Agung dalam waktu paling lambat tiga hari setelah penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Setelah beralihnya kewenangan penyelesaian sengketa pemilukada dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi, maka ketentuan Pasal 106 ayat (2) UU No. 32 tahun 2004 direvisi melalui UU No. 12 tahun 2008, yang menegaskan bahwa keberatan terhadap penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah hanya dapat diajukan oleh pasangan calon kepada Mahkamah Konstitusi dalam waktu paling lambat tiga hari setelah penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Adapun penentuan pemenang dalam pemilukada sebagaimana diatur dalam Pasal 107 UU No. 32 tahun 2004 ditentukan sebagai berikut: (1) Pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memperoleh suara lebih dari 50% jumlah suara sah ditetapkan sebagai pasangan calon

terpilih; (2) Apabila ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak terpenuhi, pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memperoleh suara lebih dari 25% dari jumlah suara sah, pasangan calon yang perolehan suaranya terbesar dinyatakan sebagai pasangan calon terpilih. Dalam hal tidak ada yang memenuhi batasan 25%, Pasal 107 ayat (4) menyatakan, "apabila ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak terpenuhi, atau tidak ada yang mencapai 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah suara sah, dilakukan pemilihan putaran kedua yang diikuti oleh pemenang pertama dan pemenang kedua".

Dalam perkembangannya, batasan minimal perolehan suara tersebut direvisi dinaikkan menjadi 30% sebagaimana diatur dalam Pasal 107 ayat (2) UU No. 12 tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 32 tahun 2004 yang menyatakan, "apabila ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak terpenuhi, pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memperoleh suara lebih dari 30% dari jumlah suara sah, pasangan calon yang perolehan suaranya terbesar dinyatakan sebagai pasangan calon terpilih". Pasal 107 ayat (4) menyatakan, "apabila ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak terpenuhi, atau tidak ada yang mencapai 30% dari jumlah suara sah, dilakukan pemilihan putaran kedua yang diikuti oleh pemenang pertama dan pemenang kedua".

putaran kedua yang diikuti oleh pemenang pertama dan pemenang kedua.⁴⁶

Selanjutnya dalam Pasal 4 PMK dinyatakan bahwa obyek perselisihan pemilukada adalah hasil perhitungan suara yang ditetapkan oleh termohon yang mempengaruhi:

- a. penentuan pasangan calon yang dapat mengikuti putaran kedua pemilukada;
- b. terpilihnya pasangan calon sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Dalam Pasal 5 PMK disebutkan adanya tenggang waktu mengajukan permohonan penetapan hasil suara pemilukada diajukan ke MK paling lambat tiga hari setelah termohon menetapkan hasil penghitungan suara di daerah yang bersangkutan dan ditegaskan dalam Pasal 13 bahwa putusan paling lambat diputuskan 14 hari sejak permohonan tercatat dalam registrasi perkara.

Secara efektif pengalihan kewenangan Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi berlaku tanggal 1 November 2008 lewat serah terima pada tanggal 29 Oktober 2008. Hal ini berarti bahwa berdasarkan pasal 10 UU Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, bahwa MK berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang

⁴⁶Ni'matul Huda, 2011, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, Yogyakarta, FH UII Press, hlm 205-206

putusannya bersifat final. Dengan demikian menambah 1 kewenangan MK.⁴⁷

B. Problem Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilukada di Indonesia

Sejak dilaksanakannya Pemilukada langsung di Indonesia dari tahun 2005 sampai saat ini, efektivitas dan efisiensi penggunaan sistem Pemilukada belum pernah dievaluasi secara serius, baik oleh pemerintah pusat maupun oleh DPR RI. Evaluasi sangat penting karena penggunaan *two round system* atau sistem dua putaran yang dipakai dalam penyelenggaraan pemilukada di Indonesia dikritik menciptakan *high cost democracy* atau demokrasi berbiaya tinggi.⁴⁸

Setidaknya, sampai dengan saat ini, pemilukada masih dianggap sebagai *the problems of local democracy*, belum menjadi solusi bagi demokrasi lokal. Tidak heran jika kalangan pesimistik berpendapat bahwa "*pemilukada is a problem, not solution.*" Hal ini dipengaruhi oleh berbagai faktor, antara lain:

- a. Pertama, sistem yang digunakan dalam pemilukada yang disebut *two round system*, belum menjamin kompetisi yang fair dan nihil intervensi. Di sisi lain, sistem ini menimbulkan

⁴⁷A.Mukhtie Fajar, *ibid*, hlm. 2

⁴⁸Gregorius Sahdan dan Muhtar Haboddin (Editor), 2009, *Evaluasi Kritis Penyelenggaraan Pilkada Di Indonesia*, The Indonesia Democracy Center, (2009) 111

fenomena "*high cost democracy*" atau demokrasi berbiaya tinggi;

- b. Kedua, partai-partai politik yang menjadi aktor dalam pemiluakada lebih menonjolkan pragmatisme kepentingan dan belum memiliki preferensi politik yang jelas, sehingga partai politik tersandera oleh kepentingan pemilik modal dan bahkan partai hanya dijadikan "kuda tunggangan" oleh para kandidat. Prof. Mahfud ketua MK RI juga berpendapat bahwa pemiluakada juga mendorong berjangkitnya moral pragmatisme, baik calon kepala daerah, penyelenggara pemiluakada, maupun masyarakat;⁴⁹
- c. Ketiga, KPUD sebagai penyelenggara pemiluakada memiliki banyak sekali keterbatasan. Keterbatasan ini berhubungan dengan tiga hal yang sangat esensial yaitu: (1) pemahaman terhadap regulasi; (2) kelembagaan penyelenggara Pemiluakada; (3) tata kelola pemiluakada. Pemahaman terhadap regulasi berhubungan dengan kemampuan KPUD dalam mengimplementasikan UU No. 32 tahun 2004 *jo* UU No. 12 tahun 2008, dan UU No. 22 tahun 2007. Kemampuan kelembagaan berkaitan dengan distribusi dan administrasi

⁴⁹Mahfud MD, 2012, *Evaluasi Pemiluakada dalam Perspektif Demokrasi dan Hukum*, dalam Anonim *Demokrasi Lokal : Evaluasi Pemiluakada di Indonesia*, Jakarta, Konstitusi

- alat-alat kelengkapan Pemilukada. Sedangkan kemampuan tata kelola berhubungan dengan akuntabilitas penyelenggaraan Pemilukada, transparansi keuangan pemilukada, daya responsifitas KPUD dan sebagainya;
- d. Keempat, panwaslu pemilukada menjadi salah satu pilar yang ikut berkontribusi membuat pemilukada menjadi tidak demokratis. Kasus kecurangan yang sering terjadi dalam pemilukada tidak hanya menampar wajah demokrasi lokal, tetapi juga mempertanyakan eksistensi panwaslu sebagai penjamin pemilukada bergerak sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi;
 - e. Kelima, pemilukada juga tengah menghadirkan fenomena penurunan partisipasi pemilih dan kenaikan angka golongan putih (golput);⁵⁰
 - f. Keenam, beberapa kelemahan di tingkat penyelenggara pemilukada tersebut juga mendorong terjadinya penumpukan masalah yang akhirnya semuanya ditumpukkan ke MK. Oleh karena itu, MK akhirnya tidak hanya memeriksa sengketa hasil penghitungan suara, tapi lebih jauh masuk pada ranah proses pelaksanaan pemilukada itu sendiri. Akibatnya, MK juga

yang terjadi sehingga sidang MK menjadi panjang dan menguras tenaga.

Sejak Pemilukada langsung digulirkan tahun 2005, berbagai jenis konflik yang ikut mewarnai pemilukada sulit dihindarkan. Berbagai jenis konflik yang terjadi di antaranya konflik politik yang bercirikan vertikal dan struktural. Kelompok masyarakat berhadapan dengan mekanisme, otoritas, dan keputusan yang dikeluarkan lembaga-lembaga politik resmi. Aksi anarkis di berbagai daerah terkait dengan pemilukada serta aksi-aksi perkelahian antar kelompok di masyarakat, menunjukkan masih rendahnya kesadaran demokrasi masyarakat serta lemahnya wawasan kebangsaan. Meskipun sebagian kalangan menganggap kejadian itu lumrah sebagai sebuah negara yang sedang mengalami transisi dari pemerintahan otoriter kepada sistem pemerintahan demokratik, kondisi ini tidak dapat dibiarkan terus terjadi.⁵¹

Hampir 85% pemilukada berakhir dengan sengketa di Mahkamah Konstitusi.⁵² Data MK menyebutkan bahwa sengketa pemilukada yang telah masuk ke MK berjumlah 452 dari total 527 pemilukada dalam 5 tahun, sengketa pemilukada yang diputus oleh Mahkamah Konstitusi sebanyak 14 perkara.⁵³ Berbagai pelanggaran dalam pemilukada yang

⁵¹A.A.Oka Mahendra, 2005, *Pilkada di Tengah Konflik Horizontal*, Jakarta, Millenium Publisher, Hlm. 4.

⁵²Lihat Laporan Utama "Lonjakan Perselisihan Hasil Pemilukada", *Majalah Konstitusi* No. 40 – Mei 2010, Hlm. 10.

⁵³Lihat dalam "Daftar Putusan MK tentang Perselisihan Hasil Pemilukada (Sepanjang Maret 2011)", *Majalah Konstitusi* No. 50 – Maret 2011, Hlm. 46-47.

seringkali dijadikan argumentasi pemohon dalam sengketa perselisihan hasil pilkada antar lain: praktik politik uang (*money politic*), mobilisasi PNS dan aparat desa, penyalahgunaan wewenang, pencoblosan lebih satu kali, diwakilinya hak pilih oleh orang lain, kampanye terselubung, pengangkatan pegawai tidak tetap untuk kemenangan pemilukada, pemberhentian kepala sekolah karena tidak mendukung calon *incumbent*, dan sebagainya. Pelanggaran-pelanggaran yang cukup serius dan sifatnya sudah sistemis, terstruktur, dan masif, yang dimajukan ke Mahkamah Konstitusi, menyebabkan Mahkamah Konstitusi memberikan putusan untuk pemungutan suara ulang atau penghitungan suara ulang di beberapa daerah. Di sinilah pentingnya partisipasi masyarakat untuk ikut serta mengawasi jalannya Pemilukada agar pelaksanaannya sesuai dengan ketentuan yang berlaku dan berjalan secara demokratis.

Apa sesungguhnya pengertian pelanggaran-pelanggaran dalam pemilukada yang bersifat sistematis, terstruktur, dan masif itu? Kosa kata baru sistematis, terstruktur, dan masif (STM) sangat sering digunakan oleh pemohon dalam sengketa pemilukada. Namun karena seringnya dalil tersebut digunakan dalam permohonan sengketa pemilukada di Mahkamah Konstitusi akibatnya malah menjadi dalil klise untuk meyakinkan hakim.

Menurut Maruarar Siahaan (mantan hakim konstitusi)⁵⁴, terstruktur diartikan pelanggaran yang dilakukan dalam struktur pemerintahan atau struktur partai politik dari tataran tertinggi sampai terendah untuk memenangkan salah satu pasangan calon. Sistematis diartikan suatu sistem yang dirancang dengan matang, sedangkan masif berarti dilakukan di wilayah luas dan komprehensif di seluruh kecamatan di kabupaten bersangkutan yang meliputi Rt, Rw, Desa, dan Kelurahan secara merata.

Menurut Mukthie Fadjar (mantan hakim konstitusi)⁵⁵, pelanggaran pemilukada yang bersifat sistematis, terstruktur, dan masif merupakan pelanggaran-pelanggaran yang memang direncanakan sejak semula, baik oleh negara, penyelenggara pemilukada maupun peserta pemilukada, bersifat meluas dan benar-benar merusak sendi-sendi pemilu yang 'luber' dan 'jurdil'. Dengan demikian bukan pelanggaran yang hanya bersifat insidental, individual dan sporadis yang dalam batas-batas wajar masih dapat ditoleransi.

Menurut Topo Santoso⁵⁶, pelanggaran dalam pemilukada dapat dibagi menjadi tiga kategori. Pertama, pelanggaran dalam proses yang tidak berpengaruh atau tidak dapat ditaksir pengaruhnya terhadap hasil suara pemilu, seperti pembuatan baliho, kertas simulasi yang menggunakan lambang dan alat peraga yang tidak sesuai dengan tata

⁵⁴ *Ibid.*, Hlm. 64.

⁵⁵ *Ibid.*, Hlm. 66.

⁵⁶ *Majalah Konstitusi, Ibid.*, Hlm. 65.

cara yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Dalam jenis pelanggaran ini MK tidak dapat menjadikannya sebagai dasar pembatalan hasil perhitungan yang ditetapkan oleh KPU atau KPU propinsi/kabupaten/kota. Hal ini sepenuhnya menjadi ranah peradilan umum atau PTUN.

Kedua, pelanggaran yang berpengaruh terhadap hasil pemilu, seperti *money politics*, keterlibatan oknum pejabat atau PNS, dugaan pidana pemilu, manipulasi suara, intimidasi, dan sebagainya. Pelanggaran seperti itu dapat membatalkan hasil pemilu sepanjang berpengaruh secara signifikan, yakni karena terjadi secara terstruktur, sistematis dan masif yang ukurannya telah ditetapkan dalam berbagai putusan MK. Berbagai pelanggaran yang sifatnya tidak signifikan mempengaruhi pemilu, seperti yang bersifat sporadis, parsial, perorangan, dan hadiah-hadiah yang tidak bisa dibuktikan pengaruhnya terhadap pilihan pemilih, tidak dijadikan dasar oleh MK untuk membatalkan hasil perhitungan oleh KPU.

Ketiga, pelanggaran tentang persyaratan menjadi calon yang bersifat prinsip dan dapat diukur (seperti syarat tidak pernah dijatuhi pidana penjara dan syarat keabsahan dukungan bagi calon independen). Pelanggaran ini dapat dijadikan dasar untuk membatalkan hasil pemilu karena ada pesertanya yang tidak memenuhi syarat sejak awal".

Menurut Maqdir Ismail, sudah saatnya Mahkamah Konstitusi mengkaji ulang bahwa hal yang dapat membatalkan hasil pemilu adalah itu

adalah proses yang tidak jujur, tidak adil, suap-menyuap dan keberpihakan penyelenggara bukan hanya yang terbukti secara masif yang dapat mempengaruhi hasil penghitungan suara saja yang dapat membatalkan pemilukada, tetapi semua pelanggaran sekecil apapun pelanggaran itu dilakukan, penyelenggara dan masyarakat harus ikut dihukum. Dihukum untuk menyelenggarakan pemilukada ulang atau pemungutan suara ulang, paling tidak pada setiap tempat dimana pelanggaran itu terjadi. Hal ini penting untuk mendidik masyarakat, bahwa kejujuran dan keadilan itu harus ditegakkan. Kejujuran dan keadilan itu penting bukan hanya untuk yang kalah, tetapi juga untuk yang memenangkan pemilukada. Ketika semua elemen penting penegak hukum dengan jari terbuka membiarkan penyelenggara pemilukada melakukan pelanggaran secara sengaja atau berpihak kepada pihak tertentu, dengan alasan proses administrasi sudah selesai atau bukan kewenangan mereka untuk menilai, maka itu dapat berarti kita juga sudah membiarkan kejahatan kecil itu terjadi dan berjalan menjadi kejahatan besar.⁵⁷

Hal senada disampaikan Budhi Masturi, sejauh ini sengketa dan konflik pemilukada diperkirakan tetap potensial terjadi. Bahkan potensinya masih sangat besar karena dalam tataran yuridis pengaturan resolusi konflik pemilukada memang tidak dilakukan secara tuntas. Undang-

⁵⁷Maqdir Ismail, "Menyongsong Masa Depan Bangsa", Pidato Sambutan Alumni, yang dibacakan di hadapan wisudawan/wisudawati UII Periode VI Tahun Akademik 2009-2010, di Yogyakarta, 24 Juli 2010.

Undang Nomor 32 tahun 2004 yang mendasari proses pemilihan kepala daerah telah ikut memberikan andil dalam menciptakan berbagai konflik pemilukada selama ini. Undang-undang ini tidak cukup melindungi proses demokratisasi dalam pelaksanaan pemilukada di Indonesia. Mekanisme penetapan pemenang pemilukada yang diatur di dalamnya bahkan telah menjadikan *event* pembelajaran demokrasi tidak sesuai dengan cita-cita demokrasi itu sendiri.⁵⁸

Lebih lanjut disampaikan bahwa, ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 ini juga tidak menyediakan sarana resolusi konflik dan penyelesaian sengketa pemilukada secara komprehensif. Penyelesaian masalah dalam penyelenggaraan pemilukada dibatasi hanya sampai pada perdebatan tentang perbedaan jumlah penghitungan suara. Sementara bentuk-bentuk kecurangan yang selama ini banyak terjadi dan merupakan sumber utama konflik pemilukada justru direduksi menjadi tindakan pidana yang hampir tidak diperhitungkan untuk menilai keabsahan kemenangan seorang calon terpilih. Belum lagi proses pembuktian tindak pidana pemilukada yang tidak mudah dan dibatasi waktu sangat pendek serta rentan dengan upaya kolusi sehingga prakteknya memang tidak mudah menjerat pelaku dengan sanksi hukum. Oleh karena itu, menjadi wajar apabila penyelenggaraan pemilukada selama ini telah menebar konflik horisontal di beberapa daerah.

⁵⁸ www.medanbisnisonline.com

Disebutkan misalnya dalam pasal 107 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 menentukan bahwa pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memperoleh suara lebih dari 50% jumlah suara sah ditetapkan sebagai pasangan calon terpilih. Sedangkan ayat (2) nya menyebutkan apabila ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak terpenuhi, pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memperoleh suara lebih 25% dari jumlah suara sah, pasangan calon yang perolehan suaranya terbesar dinyatakan sebagai pasangan calon terpilih. Dua ayat dalam pasal 107 tersebut merupakan bentuk ambiguitas dalam penetapan pemenang pemilu. Pada satu sisi, pembuat undang-undang menghendaki peletakan idealisme demokrasi (50%+1), tetapi bagian lainnya (ayat 2) mereduksi idealisme demokrasi itu sendiri dengan memberikan legitimasi hukum bahwa apabila tidak ada dukungan suara mayoritas (50%+1), kepala daerah cukup didukung minimal 25% suara. Mengapa tidak dipilih penyelenggaraan pemilu putaran kedua saja sehingga pada akhirnya akan ditemukan pemenang mayoritas (50%+1)?

Masyarakat yang awam demokrasi pun dengan mudah akan mempertanyakan, bagaimana mungkin seorang kepala daerah dapat memimpin secara *legitimate* apabila hanya didukung 25% suara, sementara 75% suara lain tidak memilihnya? Dengan dalih penghematan, pemilu putaran kedua tidak dijadikan alternatif untuk mengatasi krisis

legitimasi tersebut. Sekali lagi, substansi demokrasi terpaksa harus dikalahkan dengan prosedural teknis.

Dalam tataran praksis, ketentuan minimal suara terbanyak 25% ini sangat rentan dengan rekayasa politik para calon kepala daerah untuk memenangkan pemilu, khususnya mereka yang merupakan pemain lama (*incumbent*). Bentuk rekayasa politik dan penyimpangan umum terjadi, modusnya sangat beragam, dari mulai memasang calon kepala daerah "*artifisial*" untuk memecah suara calon lainnya, sampai dengan "*black list*" terhadap para pendukung lawan politiknya dengan cara tidak mendaftarkan mereka sebagai pemilih, tidak membagi surat suara, serta manipulasi jumlah pemilih oleh tangan-tangan prangkat desa dan camat yang *loyal* kepada calon kepala daerah *incumbent* tersebut.

Berdasarkan data dari Lembaga Ketahanan Nasional (Lemhanas) jauh-jauh hari sudah mengidentifikasi lima sumber konflik yang potensial sehingga harus diwaspadai selama berlangsungnya pemilukada. Pertama, sumber konflik itu terkait masalah etnik dan agama. Konflik seperti ini dapat muncul di wilayah yang sebelumnya telah terjadi ketegangan etnis atau agama, seperti Kalimantan, Sulawesi, dan Maluku serta daerah-daerah lain yang proporsi penduduknya secara etnik atau agama berimbang. Kedua, mobilisasi politik atas nama daerah (putra daerah asli atau pendatang) yang berpotensi hampir di semua wilayah. Ketiga, sumber konflik berikutnya adalah persaingan politik dan pemukiman

kehendak dimana gejala tersebut sudah muncul di beberapa daerah. Keempat, konflik serupa juga dapat terjadi setelah pemilukada khususnya bagi kandidat yang kalah karena tidak siap menerima kekalahan yang kemudian memprovokasi massa pendukung. Konflik juga bisa bersumber dari kampanye negatif antar calon kepala daerah. Kelima, konflik yang bersumber dari manipulasi penghitungan suara dan terakhir adalah konflik yang bersumber dari perbedaan penafsiran terhadap aturan main penyelenggaraan pemilukada yakni UU No32/2004 tentang Pemerintahan Daerah.⁵⁹

Senada disampaikan oleh DR. Azkari bahwa problem penyelesaian sengketa pemilukada disebabkan oleh beberapa hal antara lain: ⁶⁰

a. **Regulasi:** bahwa dari aspek regulasi (misalnya UU No.32/2004 jo UU No.12/2008);

Belum memberikan suatu solusi hukum yang komprehensif, sebab hanya mengatur aspek yuridis semata, tanpa memperhatikan aspek-aspek soial yang ada dalam masyarakat sebagai suatu kenyataan, misalnya tidak ditemukan (secara eksplisit) adanya suatu klausul pasal yang memberikan penguatan terhadap eksistensi masyarakat dalam penyelenggaraan pemilukada; masyarakat hanya diposisikan

⁵⁹Ellyasa KH, A Weekly Personal Journal 2007, Pilkada Sumber Konflik.htm

⁶⁰Hasil penelitian Septi Nur Wijayanti, 2010, Efektivitas Penyelesaian Perselisihan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Oleh Mahkamah Konstitusi (Ditinjau Aspek Yuridis Dan Politis), hlm 44-45

sebagai obyek (belum subjek hukum secara utuh) yang dapat dimobilisasi secara mudah, bahkan lebih dari itu, dengan perlakuan seperti itu, masyarakat pun dengan mudah dapat "dibeli" suaranya. Hal-hal seperti ini jelas tidak memberikan pembelajaran demokrasi bagi masyarakat. Disamping itu, regulasi yang ada juga masih memberikan kesempatan kepada *incumbent* untuk tidak meninggalkan jabatannya meski yang bersangkutan hendak mencalonkan diri (dalam pemilukada). Sehingga hal tersebut cenderung melahirkkan potensi konflik yang dilatari kecemburuan (subjektifitas) dan ketidakadilan;

- b. Institusi penyelenggara pemilukada:** bahwa terdapat kecenderungan dalam setiap penyelenggaraan pemilukada, KPUD dan Panwas melakukan keberpihakan kepada calon-calon tertentu (peserta pemilukada), sehingga dalam melaksanakan tugasnya tidak jarang berlaku subjektif (bahkan institusi tersebut kerap kali menjadi tempat jual beli suara);
- c. Parpol:** sebagai pengusung calon juga belum berfungsi secara baik dan benar dalam memberikan pendidikan politik terhadap rakyat, bahkan cenderung hanya memikirkan kepentingannya secara sepihak, misalnya dengan menentukan sejumlah tarif tertentu kepada calon-calon yang hendak "mendampingi"

- d. Peserta pemilukada (para calon):** bahwa pada umumnya peserta pemilukada tidak berangkat dari niat yang benar, memang dalam penyampaian visi misinya seakan-akan mereka tampil untuk dan atas nama kepentingan rakyat, padahal ujung-ujungnya yang lebih dominan dalam hitung-hitungannya adalah penumpukan kekuasaan;
- e. Masyarakat:** psikologi masyarakat juga masih menunjukkan belum dimilikinya kematangan emosional dalam mengikuti suatu penyelenggaraan pemilukada. Oleh karena itu diperlukan sosialisasi khusus untuk hal ini.

Dalam melaksanakan ketentuan regulasi, terdapat serangkaian varian masalah yang ditimbulkan karena ketidakpahaman KPUD dalam menjalankan regulasi pemilukada. Berbagai masalah tersebut antara lain adalah pertama, KPUD tidak independen dalam menjalankan pemilukada. Ketidaknetralan KPUD menimbulkan masalah antara lain munculnya gugatan dan demonstrasi massa yang menuntut penegakan prinsip independensi KPUD. Kedua, KPUD juga berhadapan dengan problem prosedural elektoral pemilukada. Problem ini terjadi sebagai akibat dari cara berpikir dan cara kerja KPUD yang hanya bersifat teknokratis menjalankan prosedur pemilukada semata-mata. Ketiga, terdapat celah dimana KPUD melakukan politisasi regulasi pemilukada. Politisasi regulasi pemilukada dilakukan KPUD

pasangan calon kepala daerah. Keempat, terdapat berbagai kecurangan dalam pemilukada yang disebabkan oleh kelalaian KPUD. Kecurangan tersebut antara lain adalah terjadinya *money politics* dalam berbagai wujud.⁶¹

Dalam praktiknya terdapat berbagai masalah yang ditimbulkan oleh kurangnya kapasitas distributif KPUD dalam penyelenggaraan Pemilukada. Pertama, terdapat kasus dimana alat-alat pemilukada tidak didistribusikan sesuai dengan waktu dan tempat. Kedua, KPUD kurang cermat dalam melakukan penelitian dan verifikasi penetapan pasangan calon kepala daerah yang bertarung di dalam pemilukada. Ketiga, dalam mengumumkan penetapan pasangan calon kepala daerah, KPUD mengulur-ulur waktu. Keempat, sering terjadi pelanggaran dalam kampanye yang dilakukan oleh masing-masing pasangan kepala daerah. Kelima, pentahapan penyelenggaraan pemilukada dijalankan tidak sesuai dengan yang telah direncanakan.⁶²

Hal senada disampaikan mantan anggota KPU DIY Suparman Marzuki bahwa pada praktek pengalaman hampir semua KPU propinsi dan KPU kabupaten/kota menyelenggarakan pemilukada selama tahun 2005 lalu membuktikan bahwa fungsi sebagai penyelenggara pemilukada tidak optimal. Ketidakpuasan pelaksanaan pemilukada yang dialamatkan kepada KPUD di beberapa daerah merupakan indikasi kuat bahwa melepas secara

⁶¹ Crescilio Sobdan dan Mukhtar Ubaidillah (Eds.), *Kelembagaan dan Kinerja KPU* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), hal. 33-35.

paksa dan tidak bertanggung jawab institusi KPUD dari sistem organisasi KPU yang bersifat nasional, tetap dan mandiri dalam melaksanakan pemilu. Hal ini jelas salah dan membuat KPUD menerima dampak buruk. Pertama, ketidakjelasan atau kekaburan UU 32 tahun 2004 dan PP No. 6 tahun 2005 tentang pemilu membuat penyelenggara terperangkap ke dalam situasi tertentu yang memaksa mereka mengambil langkah-langkah kompromi yang kental nuansa politik. Kedua, ketidaksiapan menyusun aturan-aturan teknis, telah membuat KPUD kelabakan sehingga kelemahan-kelemahan mendasar dalam tata aturan teknis yang dibuat menjadi faktor kelemahan penyelenggara yang memicu protes peserta pemilu dan masyarakat pemilih. Ketiga, pada sebagian anggota KPUD yang mengabaikan prinsip imparial selaku penyelenggara, melakukan pelanggaran administrasi dan etika tidak bisa ditindak oleh institusi apapun karena dalam konteks pemilu, KPU Pusat tidak menjadi bagian dari pemilu. Keempat, KPUD acap kali limbung ketika menghadapi jalan buntu dalam aspek hukum. Ingin meminta fatwa kepada KPU yang ada di atasnya tidak ada jalur dan tidak memiliki kekuatan hukum, meminta fatwa atau keputusan ke DPRD, pemerintah pusat atau daerah jelas bertentangan dengan asas kemandirian lembaga KPU. Kelima, dampak moral politik yang tidak bisa ditutupi oleh KPUD setelah melaksanakan pemilu adalah dilanggarnya prinsip mandiri. Keputusan KPUD untuk meminta fatwa ke DPRD, pemerintah pusat atau daerah jelas bertentangan dengan asas kemandirian lembaga KPU.

maksud UU atau PP dan bahkan memohon keputusan Departemen Dalam Negeri merupakan kompromi yang terpaksa diambil secara pragmatis demi berlangsungnya pemilukada.⁶³

Namun menurut DR. Ni'matul Huda, tidak semua pemilukada menimbulkan masalah. Di banyak tempat pemilukada dapat berjalan dengan baik, tetapi memang ada beberapa tempat yang menimbulkan kekerasan politik, karena pemilukada bersinggungan dengan banyak aspek seperti politik, sosial, budaya dan hukum. Sebagai pilihan, demokrasi yang sudah disemai butuh terus dikembangkan, dimekarkan dan dibudayakan supaya menjadi dewasa. Perlu waktu untuk terus mengembangkannya sambil terus menyempurnakan substansi dan prosedurnya. Dalam perspektif yuridis, mengapa pemilukada bermasalah? Karena pengaturannya yang tidak komprehensif. Disain pemilukada dalam UU No. 32 tahun 2004 yang kemudian diatur lebih lanjut dalam PP No. 6 tahun 2005, munculnya UU No. 22 tahun 2007 serta banyaknya norma tentang pemilukada yang digugurkan di MK tentu merumitkan pelaksanaan pemilukada di lapangan. Oleh karena itu, perlu ditata ulang dalam satu UU yang komprehensif mengatur pemilukada.⁶⁴ Oleh karena itu, saat ini sedang disiapkan RUU tentang pemilukada.

⁶³Suparman Marzuki, "Problem Legal dan Politik Pilkadd". 2006 *Pilkada dan*

Mengenai sengketa pemilukada yang diselesaikan di Mahkamah Konstitusi hanya dibatasi perselisihan dalam penghitungan suara, padahal pada kenyataannya bentuk-bentuk kecurangan dan penyimpangan yang terjadi selama berlangsungnya proses pemilukada tidak hanya mengenai perbedaan jumlah suara. Jumlah hitungan suara yang berbeda dari kenyataan hanyalah eksek dari bentuk kecurangan dan penyimpangan lain yang lebih sistematis. Jauh sebelum proses penghitungan suara berlangsung, saat pendataan pemilih, kampanye dan pembagian surat suara, pada prakteknya banyak terjadi penyimpangan dan kecurangan. Bagaimana mungkin hal tersebut direduksi menjadi (semata-mata) persoalan pidana padahal semuanya merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari proses penyelenggaraan pemilukada itu sendiri?

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa ada beberapa masalah utama terkait pemilukada, yaitu pertama, masalah kualitas pengaturan pemilukada yang tidak komprehensif dan tuntas. Kedua, masalah kualitas badan penyelenggara pemilukada yaitu KPUD, panwaslu termasuk polisi, kejaksaan dan pengadilan. Ketiga, kualitas model penyelesaian sengketa pemilukada yang tidak efektif baik di tingkat sengketa administrasi, pidana pemilukada dan sengketa hasil pemilukada.

Oleh karena itu, agar penyelesaian sengketa pemilukada bisa

pemilukada yang harus diatur dan dilaksanakan secara komprehensif dan tuntas. Tahapan tersebut adalah:

1. **Tahap I** : penyelesaian sengketa yang berkaitan dengan administrasi pemilukada harus sudah diselesaikan secara tuntas oleh KPUD dan Bawaslu sebelum dimulainya masa kampanye pasangan calon dalam pemilukada;
2. **Tahap II** : penyelesaian tindak pidana pemilukada harus diselesaikan secara cepat oleh aparat hukum terkait sebelum masa penghitungan suara berlangsung atau paling lambat sebelum ditetapkannya pemenang pemilukada;
3. **Tahap III** : penyelesaian sengketa hasil pemilukada yang terkait dengan penghitungan hasil suara harus diselesaikan secara efektif dan cepat, sehingga tidak menimbulkan gangguan terhadap stabilitas pemerintahan daerah.

Dengan pengaturan yang jelas, komprehensif dan diselesaikan dengan cepat, maka sebetulnya secara konseptual praktis, penyelesaian sengketa hasil pemilukada di MK bisa berjalan lebih efektif karena hanya fokus pada masalah apakah penghitungan suara pemilukada tersebut sudah benar atau belum. Masalah saat ini yang terjadi, MK merupakan

pemilukada dan sengketa hasil pemilukada. Hal inilah salah satu penyebab tidak efektifnya penyelesaian sengketa hasil pemilukada di MK saat ini.⁶⁵

C. Model-Model Penyelesaian Sengketa Pemilukada

Menurut situs ACE Electoral Knowledge, 50 persen sengketa pemilu di banyak negara diselesaikan oleh lembaga pengadilan, 46 persennya oleh Electoral Management Bodies (EMB/KPU). Di Negara Thailand, Turki, Australia, Bolivia, Norwegia sengketa pemilu diselesaikan oleh EMB, sementara Indonesia dan Jerman oleh pengadilan.⁶⁶ Sengketa atau perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah (pemilukada) atau dalam istilah asing *Local Election*, pada dasarnya merupakan sengketa hukum yang sekaligus merupakan sengketa kepentingan pihak-pihak yang terlibat dalam *local election* tersebut, dan bidang penanganan keberatan pemilu bukanlah sesuatu hal yang baru.

Penghitungan ulang suara dan gugatan maupun penanganan terkait partisipasi dan hak pilih, memiliki sejarah yang panjang dalam perkembangan lembaga-lembaga demokratis.⁶⁷ Walaupun perkembangan hak pilih universal dan hak untuk berpartisipasi dalam proses pemilu

⁶⁵ Lihat wawancara dengan Refly Harun pada tanggal 17 November 2012 tentang perlunya MK kembali ke khittahnya hanya menyelesaikan perkara sengketa perselisihan penetapan perolehan suara pemilukada.

⁶⁶ <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=website.Berita.Berita&id=5318> diunduh pada hari jumat 7 september 2012 pukul 13.45 WIB

⁶⁷ Lihat Mardiana M.

dijamin oleh berbagai konvensi internasional,⁶⁸ penegakan hak-hak ini menjadi tanggung jawab masing-masing negara,⁶⁹ yang dapat dinilai layak dan sesuai dengan norma-norma nasional dan internasional, melaksanakan saluran alternatif atas penyelesaian yudisial.

Penerapan proses-proses tersebut oleh negara untuk menyelesaikan sengketa adalah bervariasi seperti halnya sistem hukum dan politik di masing-masing negara tersebut. Berikut akan dijelaskan beberapa metode penyelesaian sengketa pemilu di beberapa negara maju dan negara demokrasi berkembang. Kajian perbandingan penting untuk bahan evaluasi terhadap model penyelesaian sengketa pemilukada yang saat ini dianut di Indonesia.

1. Model Penyelesaian di bawah Kewenangan Mahkamah Agung

Lembaga yang diberikan kewenangan untuk menyelesaikan sengketa *local election* adalah Mahkamah Agung yang mempunyai kewenangan menyelesaikan banding dan gugatan pemilihan umum daerah.⁷⁰

⁶⁸Lihat *Universal Declaration of Human Rights*, 1984, pasal 21, diunduh di <http://www.un.org/en/documents/udhr/index.shtml> pada hari jumat tanggal 7 september 2012 pukul 14.00 WIB dan lihat juga *International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)*, 1996, pasal 25, dapat dilihat di <http://www.ohcr.org/english/law/ccpr.htm>. hari jumat tanggal 7 september 2012 pukul 14.00 WIB

⁶⁹*ibid*, ICCPR, 1996, supra note 2, pasal 2 (2) & (3);- dan lihat juga *Vienna Convention on the Law of Treaties* pasal 26, diberlakukan 27 Jan, 1980, 1155 U.N.T.S 331 ("Setiap traktat yang berlaku mengikat para pihak dan harus dilaksanakan oleh mereka dengan itikad baik"), dapat dilihat di <http://www.ohcr.org/english/law/ccpr.htm>. hari jumat tanggal 7 september 2012 pukul 14.00 WIB

⁷⁰Di Amerika Serikat, negara bagian mempunyai beberapa pengadilan dan sedikitnya satu Mahkamah Agung. Texas dan Oklahoma telah memisahkan Mahkamah Agung untuk

Mahkamah Agung memiliki dua jenis lanjut yurisdiksi,⁷¹ pertama adalah yurisdiksi asli yang berarti bahwa Mahkamah Agung adalah pengadilan pertama untuk mendengar kasus dan hanya tipe dari hal-hal yang melibatkan yurisdiksi asli yang melibatkan wakil-wakil pemerintah asing dan hal-hal dimana negara adalah peserta, dan semua kasus lain didengar oleh pengadilan federal, Mahkamah Agung mendengar banding dari keputusan pengadilan yang lebih rendah, ini adalah yurisdiksi banding.⁷² Dalam hal pemilihan umum kepala daerah, dibedakan dimana pelaksanaan undang-undang pemilu membedakan antara pelanggaran keuangan dan bentuk kesalahan lainnya. Setiap kesalahan ditangani secara administratif oleh Komisi Pemilihan Federal, sedangkan pelanggaran yang bermotif pidana diusut oleh Departemen Kehakiman. Sifat penyelesaian sengketa *local election* bersifat desentralistik, hal ini dikarenakan pemilihan umum di Amerika dilakukan secara serentak.

untuk naik banding. Mahkamah Agung mempunyai kewenangan naik banding atas keseluruhan negara bagian. Kedua pengadilan yaitu terbatas dan umum, mempunyai kewenangan asli pada wilayah yang terdiri atas kota-kota, propinsi atau daerah. Di beberapa negara bagian, Mahkamah Agung lanjutan mempunyai kewenangan atas satu keseluruhan negara bagian; di pihak lain, kewenangan mereka dibatasi pada daerah dalam suatu negara bagian. Pengadilan lainnya mungkin bisa disebut dengan beberapa nama, di antaranya Pengadilan Tinggi, Pengadilan Wilayah, Rangkaian Courts, Pengadilan Umum, Pengadilan Pemerintah Kota atau yang lainnya. Pengadilan tertinggi biasa disebut dengan Mahkamah Agung. Di New York, Mahkamah Agung adalah pengadilan percobaan, dan pengadilan tertinggi disebut pengadilan naik banding. Lihat di <http://www.gats.blogspot.com/2008/12/sistem-hukum-amerika-serikat.html>

⁷¹The US Supreme Court's Power and Authority, <http://suite101.com/article/the-us-supreme-courts-power-authority-a130693>

⁷² keputusan dari Komisi Pemilihan meningkat secara langsung untuk ditinjau ke Mahkamah Agung, lihat supreme court of philippine

Jumlah hakim di Mahkamah Agung terdiri dari 9 orang. Negara yang menggunakan metode ini Amerika Serikat dan Philipina.

2. Model Penyelesaian Melalui Pengadilan Pemilu

Lembaga yang diberi kewenangan untuk menyelesaikan sengketa pemilu adalah Pengadilan Pemilu (*Electoral Court/Corte Electoral*), yang mempunyai ruang lingkup khusus menangani kasus terkait pemilu dan bersifat desentralistik dalam penyelesaian sengketa dengan jumlah hakim terdiri dari 5 orang hakim. Yurisdiksi pengadilan pemilu⁷³, membuat aturan dalam hal sengketa pemilu dan keluhan tentang pelanggaran kode etik, menentukan pengadilan memiliki yurisdiksi untuk mendengar khususnya sengketa dan keluhan tentang pelanggaran pemilu dan dapat mendengar dan menentukan segala hal yang berhubungan dengan penafsiran hukum.

Pengadilan pemilu dapat menyelidiki setiap dugaan pelanggaran, ketidakmampuan anggota komisi dan membuat rekomendasi kepada Komite Majelis Nasional. Dalam hal ini sistem pelaksanaan pemilu dilaksanakan secara serentak. Negara yang menggunakan metode ini Uruguay dan Brazil. Seperti contoh di Brazil, sengketa pemilu di Brazil merupakan wewenang Pengadilan Tinggi Pemilu (*Superior Electoral Court/Tribunal Superior Eleitoral/TSE*) menggunakan tata tertib

penunjukan lain yang menarik.⁷⁴ TSE memiliki yurisdiksi atas seluruh aspek pemilu dan mengatur berfungsinya partai politik. Kewenangannya meliputi mengawasi konvensi partai dan pemilu internal, menyetujui atau membatalkan pendaftaran partai, mendaftarkan kandidat dan mengesahkan mereka yang terpilih, mengatur dan mengawasi akses partai terhadap akses waktu nirbayar pada televisi dan radio selama pemilu, dan mendaftarkan para pemilih. Konstitusi mengatur sangat spesifik tentang komposisi Pengadilan Tinggi Pemilu.⁷⁵ Ada tujuh orang hakim, tiga hakim dipilih dari anggota-anggota Mahkamah Agung Federal (*Federal Supreme Court*), dua hakim dipilih dari anggota-anggota Pengadilan Tinggi (*Superior Court of Justice*), dan dua hakim dicalonkan oleh presiden, yang dipilih di antara enam praktisi hukum yang terkenal pengetahuannya dan memiliki reputasi moral yang baik yang ditunjuk oleh Mahkamah Agung Federal, untuk mempertahankan karakter nonpartisan pengadilan pemilu, para hakim menjabat selama jangka waktu dua tahun dan tidak dapat menjabat lebih dari dua periode berturut-turut.⁷⁶ Brazil dipandang sebagai negara yang memiliki sistem penanganan keberatan yang efektif yang berdasarkan ketentuan yang kuat dalam konstitusi dan undang-undang pemilunya. Konstitusi Brazil

⁷⁴Brazil Superior Electoral Court, supra note 6

⁷⁵Constituição Federal [C.F.] [Constitution] art. 119 (Braz.).

⁷⁶Id. art. 121, § 1; lihat juga, contohnya, Ruben Hernandez Valle, Costa Rica: A Powerful Constitutional Body, Case Study 1 ("TSE terdiri dari tiga hakim reguler dan enam hakim pengganti. Penunjukan mereka dilakukan lewat dua-pertiga anggota Hakim Mahkamah Agung."), dapat dilihat di

merinci komposisi pengadilan pemilu dan menyatakan bahwa sebuah undang-undang tambahan seharusnya dibuat untuk mendefinisikan "organisasi dan kewenangan pengadilan, hakim dan badan pengawas pemilu". Ketentuan konstitusional dan undang-undang yang mendirikan lembaga-lembaga penanganan keberatan membantu melindungi hak peninjauan yusdial dalam masalah pemilu.⁷⁷

Sedangkan di Uruguay, Undang-Undang Pemilu tahun 1924 membentuk sebuah badan pemilu yang otonom, independen dan permanen.⁷⁸ Penyelenggaraan pemilu dihipunk di bawah yurisdiksi pengadilan pemilu (*Corte Electoral*). Pada tahun 1934, eksistensi dan kekuasaan pengadilan pemilu dinyatakan di dalam konstitusi. Keanggotaan pengadilan bersifat campuran, dengan lima anggota "yang tidak berpihak secara politik" yang semuanya dipilih oleh badan legislatif, dan empat perwakilan dari partai politik dengan suara terbanyak yang dipilih oleh anggota dari setiap partai dalam badan legislatif.

Pengadilan pemilu kemudian mengawasi badan pengawas pemilu yang permanen, yang bertindak sebagai badan penyelenggara pemilu di tingkat departemen. Kewenangan pemilu pengadilan termasuk tanggung jawab pengelolaan tradisional, seperti pendaftaran pemilu dan

⁷⁷ IFES, Juni 2010. Lihat: <http://www/v-brazil.com/government/laws/titleIVJustice.html>.

⁷⁸ Sara Staino, *Uruguay: The Electoral Court – A Fourth Branch of Government 1-2*, dapat dilihat di http://aceproject.org/eroen/regions/america/UY/Uruguay_TheElectoralCourtpercent20-

pelaksanaan pemilu itu sendiri. Selain itu, hal ini juga mengawasi pemilu internal partai politik dan pemilu di perguruan tinggi di seluruh negeri. Pengadilan tersebut juga berfungsi sebagai pengadilan tertinggi mengenai urusan terkait pemilu, termasuk penanganan berbagai sengketa dan gugatan pemilu. Dengan jumlah mayoritas enam dari sembilan anggota, dimana paling sedikit tiga anggotanya harus tidak berpihak secara politik, pengadilan pemilu memiliki kewenangan untuk menyelidiki secara formal hasil seluruh pemilu dan referendum, untuk menolak hasil pemilu dan mengumumkan hasilnya tidak sah dan batal, serta untuk mengadakan penyelidikan terhadap hasil suara suara.

Lebih lanjut, pengadilan tersebut memiliki hak khusus untuk menerbitkan undang-undang yang bersifat administratif, yudikatif dan pengaturan, serta tidak ada undang-undang tersebut yang dapat diubah oleh cabang dari pemerintah manapun. Kekuasaan terakhir ini merupakan hal yang unik dalam pemerintahan Uruguay, tidak ada badan yang dapat mengeluarkan berbagai aturan dan undang-undang dalam bidang keahliannya yang tidak dapat ditinjau oleh lembaga pemerintahan lainnya. Indenpendensi politik dan kewenangan yang mutlak ini membuat pengadilan pemilu Uruguay menjadi sebuah badan penanganan yang kuat, tidak seperti badan penanganan keberatan pemilu lainnya.

3. Model Penyelesaian Melalui Tribunal Pemilu

Tribunal Pemilu (*Tribunal for Qualifying Elections/Tribunal Calificador de Elecciones*) bertanggung jawab untuk penegakan undang-undang pemilu. Tribunal pemilu mengawasi proses pemilu secara keseluruhan, menyelesaikan sengketa dan mengesahkan keabsahan hasil pemilu. Tribunal ini terdiri dari tujuh anggota Kamar Superior (*Superior Chamber*) permanen, dan lima Kamar Daerah (*Regional Chambers*). Di negara Meksiko dengan sistem persekutuan republik ini, keberatan pemilu ditangani oleh tribunal pemilu permanen (satu federal dan beberapa regional) yang memperoleh manfaat dari pendanaan pemerintah yang konsisten untuk menjalankan tugas penanganannya. Tribunal pemilu (*the Electoral Tribunal of the Judicial Branch of the Federation*) ini berdiri sejak 1996. Di Chile didirikan sejak 1924 dan 1925 tribunal pemilu mempunyai kompetensi khusus untuk memeriksa gugatan dan sengketa menyangkut masalah pemilu dengan sifat penyelesaian sengketa bersifat desentralisasi. Jumlah hakim untuk tribunal pemilu terdiri dari tujuh orang distrik federal dan tiga hakim di Chambers daerah (bersifat ad hoc/ sementara) sedangkan pemilu dilaksanakan secara tidak serentak. Negara yang menganut sistem ini adalah Meksiko dan Chile.

4. Model Penyelesaian Melalui Mahkamah Konstitusi

Hampir sama dengan Indonesia, sengketa pemilu di Austria dan Spanyol diselesaikan oleh Mahkamah Konstitusi. Hal ini berdasar pada Konstitusi Weimar 1919 (Austria), yang menyatakan bahwa kewenangan menyelesaikan sengketa pemilu menjadi milik Mahkamah Konstitusi (*the Constitutional Court of Justice*). Sedangkan di Spanyol yang merupakan negara monarki parlementer, hal ini diatur dalam konstitusi negara tersebut yang ditetapkan aklamasi oleh parlemen dan didukung 87 persen rakyat dalam referendum 6 Desember 1978.⁷⁹ Hakim yang menangani sengketa pemilu terdiri dari sembilan orang hakim dimana sistem pelaksanaan pemilu daerah dilaksanakan secara tidak serentak, dan sifat penyelesaian sengketanya bersifat sentralistik. Negara yang menggunakan sistem ini adalah Austria dan Spanyol.

5. Model Penyelesaian Melalui EMB/KPU

EMB adalah suatu organisasi atau badan yang didirikan untuk tujuan, dan secara hukum bertanggung jawab, mengelola satu atau lebih dari unsur-unsur yang penting untuk pelaksanaan pemilu, dan instrumen demokrasi langsung seperti referendum, warga inisiatif, dan menilainya recall jika mereka adalah bagian dari kerangka hukum.⁸⁰ EMB dapat

⁷⁹<http://bertoamigo.wordpress.com/perdamaian/nanti-diisi-pak-robot-2/di-balik-pemilu-spanyol/>

⁸⁰ What is an electoral management bodies lihat di <http://aceproject.org/ace-en/topics/em/ema/ema01>

melakukan tugas-tugas lain yang membantu pelaksanaan pemilu dan instrumen demokrasi langsung, seperti: ⁸¹

- a) melakukan pendaftaran pemilih;
- b) batas batas;
- c) pengadaan bahan pemilu;
- d) pendidikan pemilih;
- e) manajemen atau pengawasan pembiayaan kampanye;
- f) pemantauan media, dan penyelesaian sengketa pemilu.

Di Thailand, konstitusi memberikan wewenang kepada Komisi Pemilu Thailand untuk mengusut kasus-kasus yang berhubungan dengan pemilu. Apabila, bentuk pelanggaran itu ditemukan, komisi dapat membatalkan sebuah pemilu. Komisi juga dapat menarik kembali hak para calon untuk ikut dalam pemilu. Hak para calon akan segera ditarik dan orang itu akan dituntut di bawah hukum acara pidana. Dalam hal penyelesaian sengketa pemilu daerah bersifat desentralistik dan negara yang menggunakan sistem ini adalah Thailand dan Australia.

Selain sistem pemilu yang dianut oleh beberapa negara di atas terdapat juga negara-negara demokrasi berkembang yang mempunyai penyelesaian sengketa pemilihan umum kepala daerah diantaranya:

1. Nikaragua

Di Nikaragua, tujuh anggota komisi ditunjuk oleh Majelis Nasional dengan mayoritas 60 persen yang memenuhi syarat, memimpin *Consejo Supremo Electoral (CSE)*, suatu badan penanganan untuk keberatan nonpidana pemilu. Presiden dan majelis nasional bersama-sama mengajukan pencalonan untuk posisi anggota komisi "dengan berkonsultasi dengan masyarakat sipil", meskipun dengan mekanisme *checks and balances* ini, partai politik justru membahayakan posisi independensi CSE dan memilih komisaris yang memiliki profil politik yang sangat kuat.

2. Nigeria

Di Nigeria, Tribunal Pemilu (*Election Tribunals*) diberikan mandat di bawah Konstitusi⁸² dan Undang-Undang Pemilu No. 2 yang menjelaskan mekanisme penanganan keberatan pemilu. Undang-undang tersebut menyatakan bahwa gugatan pemilu yang muncul dari pelaksanaan pemilu presiden ditangani oleh Pengadilan Banding (*Court of Appeal*) dan

⁸²Constitution of the Federal Republic of Nigeria (1999), § 285(1) ("Seharusnya untuk Federasi, dibentuk satu atau dua pengadilan Pemilu yang dikenal sebagai Pengadilan Pemilu Nasional/ National Assembly Election Tribunals yang akan, memiliki yurisdiksi yang sebenarnya untuk mendengar sidang pembacaan gugatan atau pembelaan dan memutuskan gugatan"), yang dapat dilihat di alamat berikut <http://www.nigerialaw.org/ConstitutionOfTheFederalRepublicOfNigeria.htm#ElectionTribunals/>; Political Constitution of the Republic of Costa Rica Nov. 8, 1949, arts. 99-104 ("Organisasi, arahan dan pengawasan dari Undang-undang terkait dengan hak pilih merupakan fungsi eksklusif Pengadilan Tinggi Pemilu (Supreme Electoral Tribunal), yang memiliki kebebasan dalam kinerja tugas-tugasnya. Seluruh organ Pemilu merupakan bawahan (subordinate) dari Pengadilan (Tinggi).").

gugatan pemilu lainnya ditangani oleh Tribunal Gugatan Pemilu (*Election Petition Tribunal*). Pengadilan Banding dan Mahkamah Agung (*Supreme Court*) juga dapat memiliki yurisdiksi banding (*appellate jurisdiction*). Perujukan kepada sistem peradilan menjamin bahwa Komisi Pemilu Nasional Independen (*Independent National Electoral Commission/INEC*) tidak hanya berdiam diri saja dan baik pemilih maupun partai politik mendapat kompensasi yang cukup dalam hal komisi gagal dalam menjalankan tugas-tugasnya". Sementara, sebagai perbandingan di negara-negara kawasan Asia Tenggara, misalnya, di Malaysia, ada Pengadilan Pemilu (*Election Court*) yang memiliki kekuasaan untuk menyelesaikan gugatan hasil pemilu. Pengadilan pemilu ini dibentuk di setiap *High Court* (di mana di Malaysia ada dua *High Court*) sehingga peserta pemilu di negara tersebut bisa mengajukan gugatan hasil pemilu jika merasa keputusan penyelenggara tidak benar. Namun hakim ini (seperti halnya di negara-negara lain) sama sekali tidak mengurus pelanggaran pidana pemilu yang secara umum sudah ditangani oleh pengadilan biasa. Jumlah hakim satu orang, dan pemilu di Malaysia dilakukan secara serentak.

Sementara praktek di Afrika Selatan, untuk menjaga pemilu yang jujur dan adil, dibentuk pengadilan pemilu hanya untuk memeriksa banding. Pengadilan ini berwenang meninjau semua keputusan

Tinjauan tersebut dilakukan dengan urgensi tinggi dan diputuskan sesingkat mungkin. Pengadilan ini dapat memeriksa semua tuduhan tindakan pelanggaran, ketidakmampuan atau ketidakcakapan anggota komisi, dan membuat rekomendasi kepada Majelis Nasional yang berwenang menunjuk anggota komisi.

Tabel 1. Model-model penyelesaian sengketa pemilukada

Model	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5
Lembaga	Mahkamah Agung	Tribunal Pemilu	Pengadilan Khusus pemilu	EMB/KPU	Mahkamah Konstitusi
Ruang lingkup	-Kewenangan administrasi, pidana dan perdata -Menangani banding dan gugatan pemilukada	-Kewenangan untuk menyelesaikan berbagai sengketa yang berasal dari pemilukada	Kewenangan administrasi dan pidana pemilukada	-Kewenangan administrasi	-Kewenangan administrasi
Sifatnya	desentralistik	desentralistik	desentralistik	desentralistik	sentralistik
Jumlah hakim	9	7	5	-	9
Sistem pelaksanaan pemilukada	Serentak	Tidak serentak	Serentak	Tidak serentak	Tidak serentak
Negara-negara pengguna	- Amerika - Filipina	- Chile - Meksiko	- Uruguay - Brazil	- Thailand - Australia	- Austria - Spanyol

Sekalipun demikian, patut diingat bahwa tidak ada metode tunggal yang bisa cocok diterapkan di semua negara. Model mana yang akan dipilih tergantung pada tingkatan konsolidasi yang dapat diraih dalam proses demokratis. Pilihan suatu negara atas model penyelesaian sengketa pemilu, bukan berarti tanpa batasan, karena pilihan itu mesti konsisten dengan standar yang berlaku secara internasional.

Satu elemen yang penting untuk memastikan kepastian hukum di dalam demokrasi yang masih muda adalah penting bagi negara tersebut untuk mendefinisikan cara-cara dimana standar internasional dapat menginformasikan dan menuntun upaya-upaya pembaruan. Pembaruan hukum amat disarankan jika tujuannya adalah untuk memperbaiki sistem pemilu. Namun perubahan yang terlalu sering atau tidak berpola akan membingungkan para pemilih dan petugas yang bertanggung jawab melaksanakan pemilu yang bebas dan adil. Penjadwalan merupakan hal mutlak dalam kodifikasi atau pembaruan kerangka kerja pemilu. Masyarakat, kandidat dan staf badan penyelenggara pemilu seharusnya memiliki waktu yang cukup untuk membiasakan dengan undang-undang sebelum pemilu berlangsung. Setelah setiap pemilu, negara seharusnya melaksanakan analisis asesmen untuk mengidentifikasi berbagai celah dan tantangan yang ada di undang-undang pemilu dan kinerja lembaga penanganan keberatan pemilu. Audit pasca pemilu dan evaluasi akan

memperbaiki kesalahan yang dibuat selama pemilu⁸³ dan memberikan waktu untuk memperbaiki kekurangan serta membuat pembaruan hukum sebelum pemilu mendatang. Pada tahun 2002, *Venice Commission* mengadopsi suatu kode praktek terbaik dalam urusan pemilu (*Code of Good Practice in Electoral Matters*), yang menegaskan bahwa "stabilitas hukum merupakan hal yang mutlak bagi kredibilitas proses pemilu," dan menyatakan bahwa dalam tahap pembaruan undang-undang pemilu, "sistem yang lama akan berlaku di pemilu selanjutnya paling sedikit jika pemilihan berlangsung di tahun mendatang dan undang-undang yang baru akan berlaku setelahnya."⁸⁴ Namun yang lebih penting, negara seharusnya mengkodifikasi bahasa yang mampu menjaga prinsip-prinsip fundamental dalam kerangka hukumnya,⁸⁵ untuk kasus Indonesia misalnya harus ditetapkan batas akhir pengajuan keberatan terhadap aturan perlu karena jika tidak akan mempengaruhi proses pemilu atau tahapan pemilu berikutnya.

Pentingnya tindakan perbaikan yang tepat waktu telah diakui oleh pengadilan sebagai hal yang tidak dapat lepas keterkaitannya dengan

⁸³Guidelines for Understanding, Adjudicating, and Resolving Disputes in Elections, Kriegler Commission Report, supra note 3, at 139 ("Audit merupakan alat yang efektif untuk membangun kepercayaan publik dalam hasil pemilu karena mereka dapat mendeteksi kesalahan manusia dan dapat memperbaikinya."). USAID, hlm 5

⁸⁴Venice Commission Code, supra note 44, at 26. Lihat di

partisipasi publik yang adil dalam pemerintahan dan pemilu. Harus terdapat batas waktu untuk menyelesaikan keberatan pemilu.⁸⁶

Dalam beberapa tahun terakhir ini prosedur pemilu mengalami proses 'yudisialisasi'. Semakin banyak badan peradilan yang diberikan tanggung jawab untuk menyelesaikan konflik pemilu dan menjamin agar penyelesaian konflik berjalan sesuai hukum. Pergeseran ini merupakan upaya untuk menjaga agar kriteria penyelesaian tidak ditetapkan semena-mena dan agar tidak ada negosiasi politik untuk kepentingan sendiri, kedua kondisi tersebut seringkali terjadi ketika sistem penyelesaian sengketa pemilu dipercayakan kepada badan legislatif atau organisasi politik. Anggota badan penyelenggara pemilu kini kebanyakan datang dari kalangan badan peradilan, atau diangkat dengan cara-cara yang sama seperti pengangkatan hakim (dengan persyaratan yang juga sama), atau diberikan persyaratan kerja yang sama dengan pejabat tinggi dari kalangan badan peradilan. Dahulu partai politik terlibat langsung dalam penyelenggaraan dan penyelesaian sengketa pemilu. Namun aktifitas mereka sekarang semakin dibatasi, yakni hanya memantau dan mengawasi kerja badan penyelenggara pemilu.

Pengadilan bukan satu-satunya lembaga yang mengakui pentingnya penjadwalan dalam urusan pemilu. Apakah keberatan pemilu diselesaikan

⁸⁶ SADC Parliamentary Forum, Norms and Standards for Elections in the SADC Region 15 (2001) lihat di <http://aceproject.org/ero-en/regions/africa/regional->

oleh sistem peradilan ataupun oleh lembaga independen, undang-undang pemilu seharusnya memberikan proses yang cepat. Sebagai contoh, Komisi Pemilu Tinggi Independen (*Independent High Electoral Commission*) di Irak, dalam Pasal 7 & 2 dari undang-undang pemilunya, menyatakan bahwa "Dewan wajib mengundang prosedur yang diperlukan untuk menyelesaikan sengketa tersebut, termasuk prosedur untuk mengajukan suatu gugatan dan melaksanakan penyelidikan faktual yang dipercepat, dan dapat mendelegasikan kewenangan penyelesaian sengketa untuk menyelesaikan sengketa di pengadilan tingkat pertama pada Administrasi Pemilu (*Electoral Administration*)".⁸⁷ Hakim atau arbiter seharusnya kemudian melakukan berbagai upaya yang diperlukan untuk menyelesaikan isu tersebut secepat mungkin. Para sarjana dan organisasi nonpemerintah terus menerus menekankan pentingnya proses penanganan perkara yang cepat dalam penanganan keberatan pemilu.⁸⁸

⁸⁷Independent High Electoral Commission of Iraq, dapat dilihat di http://www.ihec.iq/download/cpa_92_ieci_en.pdf. pada tanggal 25 september 2012 pukul 19.50 WIB

⁸⁸ Robert Dahl, IFES legal policy advisor, menegaskan bahwa "hampir seluruh demokrasi menyediakan beberapa bentuk upaya hukum terkait masalah Pemilu, baik melalui hirarki peradilan yang normal atau tinjauan yang dipercepat oleh pengadilan-pengadilan tingkat yang lebih tinggi." Robert A. Dahl, IFES, *Electoral Complaints Adjudication and Dispute Resolution: Key Issues and Guiding Principles 3* (2008) dapat dilihat di http://210.69.23.129/download/d_6/IFES.doc. Carter Center menangani isu yang sama setelah Pemilu Presiden Ghana tahun 2008, yang menemukan bahwa "rintangan utama terkait penyelesaian sengketa Pemilu di Ghana adalah rendahnya kepercayaan rakyat pada kemampuan pengadilan untuk memberikan respon yang tepat terhadap keberatan terkait Pemilu." Preliminary Report, Carter Center Finds Ghana's Presidential Run-Off Elections Credible and Peaceful, The Carter Center (30 Des, 2008), http://www.cartercenter.org/news/pr/ghana_prelim_123008. Carter Center menambahkan bahwa sebagai contoh pengadilan mendirikan cabang-cabang khusus untuk menyidangkan kasus, dan menyetujui "jam kerja di akhir minggu bagi pengadilan."

Pada tahun 1994, *National Democratic Institute* merancang beberapa rekomendasi terkait sengketa hasil pemilu di Namibia, yang menyatakan bahwa "prosedur untuk menggugat hasil pemilu dapat membuat kontestan politik dan pemilih dalam situasi ketegangan yang tidak mudah, terkait keabsahan hasil pemilu bagi kabinet yang akan digugat. Oleh karena itu, mungkin akan lebih layak untuk mempertimbangkan berbagai mekanisme dalam menerima dan memproses keberatan-keberatan tersebut dengan cara yang lebih cepat.

Tabel 2. Kelebihan dan Kekurangan Sistem Penyelesaian Sengketa Pemilu⁸⁹

Sistem penyelesaian sengketa pemilu	Kelebihan	Kekurangan
Badan legislatif	<ul style="list-style-type: none"> - Memudahkan penyelesaian secara politik untuk mengatasi kebuntuan atau konflik yang genting - Menghasilkan pemerintahan yang demokratis dengan adanya dukungan dari badan legislatif untuk representasi politik - Menjamin independensi ketiga cabang kekuasaan karena badan peradilan tidak 	<ul style="list-style-type: none"> - Dapat mendorong terjadinya penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak mayoritas di dewan perwakilan yang cenderung mendahulukan kepentingan politik mereka - Dapat mengurangi legitimasi jika keputusan yang diambil tidak berdasarkan hukum

⁸⁹CETRO, 2010, *Electoral Justice: An Overview of the* ...

	terlibat dalam masalah-masalah partisan	melainkan berdasarkan pertimbangan politik - Penyelesaian konflik pemilu dilakukan melalui negosiasi atau mobilisasi, bukan melalui wadah - wadah kelembagaan dan hukum
Badan peradilan (MA)	<ul style="list-style-type: none"> - Meningkatkan legitimasi karena keputusan terkait pemilu diambil berdasarkan hukum serta demi keadilan, kepastian hukum, dan stabilitas politik - Mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak mayoritas di badan legislatif sehingga hak pihak minoritas ikut diperhatikan - Mengakui bahwa sengketa pemilu, merupakan persoalan hukum meski bermuatan politik, sehingga penyelesaiannya pun harus sesuai konstitusi dan undang-undang 	<ul style="list-style-type: none"> - Dapat mendorong kekuatan politik yang tidak sepakat dengan keputusan yang dibuat badan peradilan mempertanyakan kapasitas atau imparsialitas badan tersebut - Membahayakan jika hakim terlibat dalam masalah-masalah hukum politik partisan - Ada risiko bahwa kekuatan politik menunjuk hakim berdasarkan kriteria politik, bukan berdasarkan kemampuan kerja, independensi, dan imparsialitas pihak yang ditunjuk - Dapat membuat pengadilan tinggi

		kewibawaan jika kekuatan politik yang kalah mempertanyakan keputusan yang dibuat
(a) Pengadilan umum yang merupakan cabang kekuasaan kehakiman	<ul style="list-style-type: none"> - Merefleksikan aspek yudisial sengketa pemilu yang penyelesaiannya dipercayakan kepada badan peradilan yang lebih berpengalaman - Tidak menelan biaya besar karena tidak perlu membentuk lembaga baru 	<ul style="list-style-type: none"> - Keputusan yang dibuat tidak selalu yang terbaik dan membutuhkan waktu lama karena badan ini bukan badan khusus dan/atau harus menangani banyak perkara - Dapat memperburuk citra sistem keadilan pemilu di negara berkembang yang lembaga kehakimannya tidak berwibawa atau tidak independen - Pemilihan hakim pengadilan tanpa melibatkan parlemen akan mengurangi konsensus politik
(b) Dewan atau Mahkamah Konstitusi	<ul style="list-style-type: none"> - Meningkatkan legitimasi dan penghargaan terhadap sistem keadilan pemilu karena anggota dewan atau mahkamah konstitusi biasanya memiliki kedudukan, prestise, dan kapasitas profesional yang tinggi 	<ul style="list-style-type: none"> - Jika sebelumnya sudah ada keputusan dari badan peradilan lain, waktu akan menjadi kendala, dan dapat memengaruhi kualitas putusan dan tidak efektifnya putusan

	<ul style="list-style-type: none"> - Menjamin bahwa penyelesaian sengketa pemilu dilakukan bukan hanya berdasarkan hukum tetapi juga sesuai konstitusi 	<p>citra sistem keadilan pemilu di negara berkembang yang mahkamah konstitusinya lebih banyak memainkan peran politik dibanding hukum</p>
(c) Pengadilan Tata Usaha Negara	<ul style="list-style-type: none"> - Merefleksikan aspek yudisial dan administratif dari sengketa pemilu dan mempercayakan penyelesaiannya kepada pengadilan tata usaha negara yang paling berpengalaman - Tidak menelan biaya besar karena tidak perlu membentuk lembaga baru 	<ul style="list-style-type: none"> - Dapat menurunkan wibawa pengadilan tata usaha jika kekuatan politik yang kalah mempertanyakan keputusan yang dibuat - Keputusan yang dibuat tidak selalu tepat waktu karena perkara yang harus ditangani pengadilan sangat banyak - Pemilihan hakim pengadilan tata usaha yang tidak melibatkan dewan perwakilan akan mengurangi konsensus politik
(d) Pengadilan khusus pemilu	<ul style="list-style-type: none"> - Keputusan yang dibuat lebih berkualitas dan tepat waktu - Memfokuskan perhatian kekuatan politik pada proses pemilihan anggota pengadilan khusus pemilu, sehingga ada jaminan independensi 	<ul style="list-style-type: none"> - Memicu konflik antara badan penyelenggara pemilu dan pengadilan pemilu - Menelan biaya lebih besar karena harus membentuk pengadilan pemilu yang baru

	dan imparialitas anggota	pemilihan hakim pengadilan pemilu didasarkan pada pertimbangan partisan
Badan penyelenggara pemilu dengan kekuasaan kehakiman	<ul style="list-style-type: none"> - Mencegah munculnya kesenjangan antara badan penyelenggara pemilu dan badan yang bertanggung jawab atas penyelesaian sengketa pemilu - Lebih mudah mengidentifikasi badan yang bertanggung jawab atas seluruh proses pemilu, dan fokus pada penetapan anggota dan mandat - Menekan biaya pemilu yang umumnya tinggi. 	<ul style="list-style-type: none"> - Adanya konsentrasi kewenangan pemilu di sebuah badan tunggal sehingga ada risiko penyalahgunaan kekuasaan jika tidak ada pengecekan oleh badan lain - Mengingkari hak asasi manusia internasional untuk mendapatkan penyelesaian hukum melalui pengadilan yang independen dan imparial
Badan ad hoc, baik nasional maupun internasional di luar badan peradilan	<ul style="list-style-type: none"> - Adanya mekanisme kelembagaan untuk kembali ke prinsip demokrasi setelah terjadinya krisis atau konflik politik - Menjamin partisipasi seluruh kelompok atau sektor masyarakat dalam proses pemilu melalui keterlibatan masyarakat internasional 	<ul style="list-style-type: none"> - Ada risiko mempertahankan rezim peralihan - Ada risiko kekuatan politik yang kalah tidak menghormati hasil pemilu - Dapat mendorong kekuatan politik yang kalah untuk mempertanyakan keterlibatan masyarakat