

**LAPORAN HASIL PENELITIAN
PENELITIAN PRODUK TERAPAN**



**DESAIN BADAN PERADILAN KHUSUS DALAM PENYELESAIAN
SENGKETA PEMILIHAN KEPALA DAERAH**

TIM PENGUSUL

Nasrullah, S.H., S.Ag., MCL. (0517067001/Ketua Peneliti)

Tanto Lailam, S.H., LL.M. (0211038304 / Anggota Peneliti)

UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH YOGYAKARTA

AGUSTUS, 2017



UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH YOGYAKARTA
LEMBAGA PENELITIAN, PUBLIKASI, DAN PENGABDIAN
MASYARAKAT

Alamat: Gedung KH. Mas Mansur Lantai D2
Jl. Lingkar Selatan Tamantirto Kasihan Bantul Daerah Istimewa Yogyakarta 55183
Telp. 0274-387656 ext. 152, 159, 166 Fax. 387646. E_mail : lp3m@umy.ac.id

RANCANGAN PELAKSANAAN PENELITIAN

Nama	: Nasrullah, S.H., S.Ag., M.CL.
NIDN	: 0517067001
Perguruan Tinggi	: Universitas Muhammadiyah Yogyakarta
Judul penelitian	: Desain Badan Peradilan Khusus Dalam Penyelesaian Sengketa Pemilihan Kepala Daerah
Pendekatan dan metode penelitian yang digunakan	: Penelitian Hukum Normatif dengan beberapa pendekatan: 1. Pendekatan perundang-undangan (<i>statute approach</i>) 2. Pendekatan analitis (<i>analytical approach</i>) 3. Pendekatan perbandingan (<i>Comparative approach</i>) 4. Pendekatan kasus (<i>case approach</i>)
Data yang akan diperoleh	: Data Sekunder (bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier) berupa kajian evaluasi terhadap badan peradilan/ badan penyelesai sengketa pemilihan kepala daerah yang pernah ada selama ini berikut studi komparasi dengan badan/ peradilan serupa di beberapa negara untuk dapat dirumuskan desain ideal badan peradilan khusus pilkada di masa yang akan datang yang meliputi nomenklatur, yurisdiksi, kedudukannya dalam kekuasaan kehakiman, komposisi hakim, syarat hakim, serta hukum acara badan peradilan khusus pilkada pasca diundangkannya UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua UU No. 1 Tahun 2015 ttg Penetapan Perpu No. 1 Th 2014 ttg Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-undang.
Anggaran yang akan digunakan	: Dana Pelaporan : Rp 65,000,000.00 Dana Tambahan : Rp 0.00
Tujuan penelitian	: 1. Mengidentifikasi latar belakang keberadaan badan peradilan khusus dalam penyelesaian sengketa pilkada, berikut melakukan evaluasi kelemahan dan kelebihan lembaga penyelesaian sengketa pilkada sebelumnya (Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung (Pengadilan Tinggi), maupun Pengadilan Tata Usaha Negara. 2. Melaksanakan penelitian kepustakaan tentang badan peradilan khusus yang berwenang menyelesaikan sengketa pilkada dan melakukan kajian perbandingan dengan beberapa negara yang relevan dengan permasalahan penelitian.
Luaran wajib yang akan dicapai	: 1. Publikasi Ilmiah Jurnal Nasional Terakreditasi 2. Pemakalah dalam temu ilmiah Nasional



UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH YOGYAKARTA
LEMBAGA PENELITIAN, PUBLIKASI, DAN PENGABDIAN
MASYARAKAT

Alamat: Gedung KH. Mas Mansur Lantai D2
Jl. Lingkar Selatan Tamantirto Kasihan Bantul Daerah Istimewa Yogyakarta 55183
Telp. 0274-387656 ext. 152, 159, 166 Fax. 387646. E_mail : lp3m@umy.ac.id

3. Pemakalah dalam Temu Ilmiah Internasional

Luaran tambahan : -
yang akan dicapai

Tahapan pencapaian luaran:

Bulan ke	Rencana Capaian	Persentase
1.	Pengumpulan data	20%
2.	Pengumpulan data	80%
3.	Penulisan rancangan makalah pada temu ilmiah Internasional (Prosiding)	70%
4.	Prosiding (Pemakalah dalam Temu Ilmiah Internasional)	100%
5.	Penulisan Rancangan artikel pada Jurnal Nasional Terakreditasi	70%
6.	Artikel sudah diterbitkan pada pada Jurnal Nasional Terakreditasi (Jurnal Media Hukum FH UMY)	100%
7.	Penulisan rancangan makalah pada temu ilmiah nasional (Prosiding)	40%
8.	Penulisan rancangan makalah pada temu ilmiah nasional (Prosiding)	80%

Kab.Bantul, 21 - 7 - 2017

Ketua,

Nasrullah, S.H., S.Ag., M.CL.

NIK. 19700617200004 153 045

Mengetahui,
Dekan Fakultas Hukum



Dr. Trisno Raharjo, S.H., M.Hum
NIK. 19710409199702 153028

Menyetujui,
Kepala LP3M UMY



Dr. Ir. Gatot Supangkat, M.P
NIK. 196210231991 031003

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang dan Permasalahan

Dalam sebuah negara demokrasi, pemilihan umum (pemilu) dianggap sebagai lambang sekaligus tolok ukur dari demokrasi itu sendiri. Pemilu merupakan *conditio sine quanon* dianutnya prinsip demokrasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Prinsip dasar kehidupan kenegaraan yang demokratis adalah setiap warga negara adalah berdaulat dan berhak ikut aktif dalam proses politik,¹ yang secara konkrit terejewantahkan dalam pemilu/pilkada yang jujur dan adil (*free and fair elections*).

Kedaulatan rakyat merupakan prinsip yang sangat mendasar dan dipandang sebagai moralitas konstitusi yang dalam pemilu diwujudkan dalam bentuk penghargaan dan penilaian suara pemilih yang tidak boleh didistorsi oleh kekuasaan partai politik untuk mengubah pilihan rakyat menjadi pilihan pengurus partai politik², dan tidak boleh dipakai sebagai sarana legitimasi kekuasaan³ sebagaimana terjadi dalam tiga dekade pemerintahan Orde Baru. Untuk memulihkan pemilu sebagai sarana perwujudan kedaulatan rakyat, Amandemen Ketiga UUD 1945 telah memasukkan ketentuan mengenai pemilu di dalam Pasal 22E UUD 1945 yang dielaborasi lagi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 3/PUU-VII/2009.⁴

Keberhasilan penyelenggaraan pemilu nasional tahun 1999 telah menjadi inspirasi untuk penataan demokrasi lokal dengan memaknai ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang berbunyi “*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis*” berupa pemilihan kepala daerah secara langsung melalui pembentukan Undang-undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, namun baru dapat dilaksanakan pada tahun 2005. Semangat dilaksanakannya pilkada langsung adalah koreksi terhadap sistem demokrasi tidak langsung (perwakilan) di era sebelumnya, dimana Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih oleh DPRD. Dalam kacamata politik, perubahan ini

¹ Bisariyadi, dkk., dalam “Komparasi Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilu di Beberapa Negara Penganut Paham Demokrasi Konstitusional, *Jurnal Konstitusi* Volume 9, Nomor 3, September 2012, hlm.536

² Janedjri M.Gaffar, 2012, *Politik Hukum Pemilu*, Jakarta, Konstitusi Press (Konpress), hlm. 29

³ Universitas Gadjah Mada, 1999, *Demokratisasi Politik: Sumbangan Pikiran Universitas Gadjah Mada*, hlm. 31

⁴ Janedjri M.Gaffar, *Op.cit*, hlm. 28-29

merupakan perubahan konsep sistem pemerintahan di tingkat lokal dari ‘sistem parlementarian’ menjadi ‘sistem presidensialisme’⁵, dan merupakan pilihan yang sangat tepat dalam mengelola masa transisi Indonesia dari era otoritarian ke era demokratisasi yang sesungguhnya.⁶

Untuk menjamin terwujudnya pemilihan kepala daerah secara langsung yang benar-benar sesuai dengan kaidah demokrasi, pelaksanaannya harus dilakukan dengan sistem yang mendasarkan pada prinsip *free and fair* melalui sistem yang baik dan integratif, antara lain: (1) tersedianya kerangka hukum materiil maupun formil yang berlaku, bersifat mengikat dan menjadi pedoman bagi penyelenggara, kontestan (pasangan calon), dan pemilih dalam menunaikan peran dan fungsi masing-masing, (2) terselenggaranya seluruh kegiatan atau tahapan yang terkait langsung dengan pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang mendasarkan pada ketentuan perundang-undangan, (3) terintegrasinya proses penegakan hukum (*electoral law enforcement*) terhadap aturan-aturan pemilihan kepala daerah tersebut sesuai dengan tahapannya pada masing-masing tingkatan, baik yang menyangkut persoalan administrative, pidana, etika, dan juga perselisihan hasil.⁷

Sukses pemilu tidak hanya diukur dari pelaksanaan pemungutan suara, melainkan juga ditentukan dari bagaimana penyelesaian sengketa yang mengiringinya. Dalam kaitan itulah pranata pengadilan yang ada sekarang memiliki keterbatasan dan belum memadai untuk mewujudkan keadilan pemilu. Terdapat *loopholes* (lubang) dalam mekanisme electoral dispute resolution (EDR) negara ini. Akibatnya, keadilan sesungguhnya belum didapatkan oleh mereka yang terlibat dan dirugikan dalam kontestasi pemilu.⁸ Berkaitan dengan *electoral law enforcement*, khususnya terkait penyelesaian sengketa pilkada telah mengalami pasang surut, diawali dari kewenangan Mahkamah Agung (Pengadilan Tinggi) yang berwenang menyelesaikan sengketa pilkada, kemudian beralih ke Mahkamah Konstitusi, sampai dengan munculnya politik hukum pembentukan Badan Peradilan Khusus untuk menyelesaikan sengketa pilkada berdasarkan Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

⁵ Sigit Pamungkas, 2012, *Pemilu, Perilaku Pemilih dan Kepartaian*, Yogyakarta, Institute for Democracy and Welfarism, hlm. 61

⁶ Titi Angraini, dkk., tt., *Menata Kembali Pengaturan Pemilukada*, Jakarta, Perludem, hlm.v-vi.

⁷ Hamdan Zoelva, “Kata Pengantar” dalam Heru Widodo, *Hukum Acara Perselisihan Hasil Pilkada Serentak*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. v-vi

⁸ Refly Harun, 2016, *Pemilu Konstitusional: Desain Penyelesaian Sengketa Pemilu Kini dan ke Depan*, Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, hlm. 339

Berdasarkan ketentuan undang-undang tersebut diatas, proses penyelesaian sengketa pilkada terbagi ke dalam dua bentuk: (1) proses penyelesaian sengketa yang berkaitan dengan penyelenggaraan pilkada diselesaikan oleh Bawaslu/ Panwaslu dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN); dan (2) sengketa hasil pilkada yang diselesaikan oleh **badan peradilan khusus**, namun untuk sementara sampai dengan terbentuknya peradilan khusus tersebut masih diselesaikan oleh Mahkamah Konstitusi. Politik hukum pembentukan **badan peradilan khusus** yang menangani sengketa pilkada ini masih bias dan membutuhkan kajian komprehensif, sebab jangan sampai badan peradilan khusus yang akan dibentuk justru akan menjadi malapetaka demokrasi lokal. Badan peradilan khusus harus memiliki desain ideal dan menjadi tolok ukur demokrasi lokal, selain itu desain badan peradilan khusus ini harus lebih ideal dibandingkan lembaga-lembaga penyelesai sengketa sebelumnya.

Peneliti melihat beberapa persoalan dalam gagasan ini: *Pertama*, Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 *Jo* Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 tidak memberikan ketentuan yang detail mengenai kedudukan (struktur) dan kewenangan badan peradilan khusus tersebut, apakah desain kelembagaannya akan diletakkan di salah satu badan peradilan di bawah Mahkamah Agung atau dibentuk lembaga lain diluar lingkungan peradilan tersebut. Selain itu, tidak jelas pula apakah kedudukannya di tingkat pusat, provinsi atau kabupaten/ kota.

Kedua, politik hukum Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 membedakan lembaga penyelesai sengketa pilkada, untuk sengketa penyelenggaraan menjadi kewenangan Bawaslu dan PTTUN, untuk sengketa hasil menjadi kewenangan badan peradilan khusus, dan jika ada permasalahan pidana menjadi kompetensi absolut peradilan pidana. Permasalahannya, jika badan peradilan khusus dibentuk dalam lingkup PTUN atau peradilan lain, apakah desain ini ideal, mengingat perselisihan hasil pilkada membutuhkan kelembagaan yang kuat dan hakim-hakim yang memiliki kompetensi khusus di bidang pemilihan. Ataukah kedepan, politik hukum justru mengarah pada penyatuan kelembagaan penyelesai sengketa penyelenggaraan, sengketa hasil pilkada, berikut juga kasus-kasus pidana bidang pemilihan. Desain ini belum tertuang jelas dalam undang-undang tersebut, artinya masa depan badan peradilan khusus pilkada masih belum jelas.

Ketiga, tidak juga ada desainnya, apakah badan peradilan tersebut berifat *ad hoc* atau permanen, mengingat penyelenggaraan pilkada serentak. Selain itu, juga tidak

dijelaskan bagaimana hukum acara penyelesaian sengketa pilkada tersebut, misalnya apakah putusannya bersifat final dan mengikat seperti kewenangan MK, atau masih tersedia upaya hukum banding dan kasasi. Untuk itu, penelitian “Desain Badan Peradilan Khusus dalam Penyelesaian Sengketa Pemilihan Kepala Daerah” ini menjadi sangat penting untuk titik awal penataan lembaga penyelesai sengketa pilkada yang kredibel, berwibawa, dan terpercaya.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka perlu dirumuskan permasalahan utamanya dalam rumusan masalah di bawah ini:

1. Mengapa badan penyelesai sengketa yang ada selama ini tidak mampu menjadi badan peradilan yang ideal dalam sengketa pilkada?
2. Apa yang melatarbelakangi gagasan pembentukan badan peradilan khusus dalam penyelesaian sengketa pilkada?

B. Target Temuan/ Inovasi

Target inovasi penelitian ini diharapkan sebagai rumusan kebijakan yang lebih komprehensif dan konstruktif tentang desain badan peradilan khusus dalam penyelesaian sengketa pilkada, sehingga rumusan kebijakan ini dapat menjadi rujukan untuk membuat desain ideal dan benar-benar menjadi lembaga peradilan pilkada yang kredibel dan berwibawa dalam mengawal demokrasi lokal di Indonesia. Selain itu, target inovasi terwujud dalam luaran penelitian dalam tabel di bawah ini:

Tabel 1.
Rencana Target Capaian Tahunan

No	Jenis Luaran		Indikator Capaian	
			TS	TS+1
1	Publikasi ilmiah	Internasional	Tidak ada	<i>draft</i>
		Nasional Terakreditasi	<i>submitted</i>	<i>published</i>
2	Pamakalah dalam temu ilmiah	Internasional	draft	terlaksana
		Nasional	draft	terlaksana
3	Buku Ajar ber ISBN		Tidak ada	<i>published</i>

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Demokrasi Lokal

Demokrasi telah menjadi arus besar yang melanda dunia, sehingga kini dianggap sebagai sistem yang paling populer dan dianggap terbaik dalam mengatur hubungan antara rakyat dengan penguasa,⁹ yang salah satu instrumen dalam negara demokrasi adalah adanya pemilihan umum (pemilu). Salah satu pendekatan untuk memahami demokrasi dan relevansinya dengan Pemilu adalah melihat demokrasi dari segi lingkup dan intensitas partisipasi warga negara dalam pembuatan dan pelaksanaan putusan-putusan politik, sehingga membedakan demokrasi dalam empat tingkatan, yaitu:¹⁰

- a. Demokrasi prosedural (Joseph Schumpeter dan Huntington), yang mengandalkan persaingan yang adil dan partisipasi warga negara untuk menentukan wakil rakyat atau pemimpin pemerintahan melalui Pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, dan akuntabel, juga disebut demokrasi minimalis.
- b. Demokrasi agregatif (Robert Dahl), demokrasi tidak hanya berupa keikutsertaan dalam Pemilu yang Luber, Jurdil, dan akuntabel, namun terutama cita-cita, pendapat, preferensi, dan penilaian warga negara yang menentukan isi undang-undang, kebijakan, dan tindakan publik lainnya, karena meyakini prinsip *self-government* yang mendasari pengambilan keputusan mengenai undang-undang dan kebijakan publik oleh sebagian besar warga negara.
- c. Demokrasi deliberatif (Dennis Thompson, Amy Gutmann), berpandangan bahwa undang-undang dan kebijakan publik haruslah dirumuskan berdasarkan alasan dan pertimbangan yang dapat diterima oleh semua warga negara secara rasional, karena menekankan pentingnya otonomi, persamaan, dan kesetaraan individu, sehingga disebut juga *reasoned rule*.
- d. Demokrasi partisipatoris (Benyamin Barber), menyetujui penting nilai-nilai demokrasi seperti *self-government*, persamaan/ kesetaraan politik, dan *reasoned rule*, namun juga menekankan pada partisipasi seluruh warga negara yang berhak memilih terlibat secara

⁹ Fitra Arsil, dalam "Mencegah Pemilihan Umum Menjadi Alat Penguasa", *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol. 9 No. 4 Desember 2012, hlm.563

¹⁰ A. Mukthie Fadjar, dalam "Pemilu yang Demokratis dan Berkualitas: Penyelesaian Hukum Pelanggaran Pemilu dan PHPU", *Jurnal Konstitusi*, Volume 6, Nomor 1, April 2009, hlm.4

langsung dalam pengambilan keputusan.

Pemilu adalah wujud nyata demokrasi prosedural, meskipun demokrasi tidak sama dengan pemilihan umum, namun pemilihan umum merupakan salah satu aspek demokrasi yang sangat penting yang juga harus diselenggarakan secara demokratis. Oleh karena itu, lazimnya di negara-negara yang menamakan diri sebagai negara demokrasi mentradisikan Pemilu untuk memilih pejabat-pejabat publik di bidang legislatif dan eksekutif baik di pusat maupun daerah. Demokrasi dan Pemilu yang demokratis saling merupakan “*qonditio sine qua non*”, *the one can not exist without the others*.¹¹ Dalam arti bahwa Pemilu dimaknai sebagai prosedur untuk mencapai demokrasi atau merupakan prosedur untuk memindahkan kedaulatan rakyat kepada kandidat tertentu untuk menduduki jabatan-jabatan politik.¹²

Artinya, Pemilu menunjukkan bahwa kekuasaan politik berasal dari rakyat dan dipercayakan demi kepentingan rakyat, dan bahwa kepada rakyatlah para pejabat bertanggungjawab atas tindakan-tindakannya.¹³ Selanjutnya Moh. Mahfud mengatakan bahwa kedaulatan rakyat mengandung pengertian adanya pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat, menunjukkan bahwa pemerintahan dari rakyat mengandung pengertian yang berhubungan dengan pemerintahan yang sah dan diakui (*legitimate government*) di mata rakyat.¹⁴ Pemerintahan yang sah dan diakui berarti suatu pemerintahan yang mendapat pengakuan dan dukungan yang diberikan oleh rakyat. Legitimasi bagi suatu pemerintahan sangat penting karena dengan legitimasi tersebut, pemerintahan dapat menjalankan roda birokrasi dan program-programnya sebagai wujud dari amanat yang diberikan oleh rakyat kepadanya.¹⁵ Pemerintahan dari rakyat memberikan gambaran bahwa pemerintah yang sedang memegang kekuasaan dituntut kesadarannya bahwa pemerintahan tersebut diperoleh melalui pemilihan dari rakyat bukan dari pemberian wangsit atau kekuasaan supranatural. Pemilu yang adil dan bebas adalah pemilu-pemilu yang kompetitif adalah piranti utama membuat pejabat-pejabat pemerintah bertanggungjawab dan tunduk pada

¹¹ *Ibid.*, hlm.4

¹² Veri Junaidi, dalam “Menata Sistem Penegakan Hukum Pemilu Demokratis Tinjauan Kewenangan MK atas Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilu (PHPU)”, *Jurnal Konstitusi* Volume 6, Nomor 3, September 2009, hlm.106

¹³ David Bentham dan Kevin Boyle, 2000, *Demokrasi*, Kanisius, Yogyakarta, hlm.64.

¹⁴ Moh.Mahfud, MD., 1999, *Pergulatan Politik dan Hukum*, Gama Media, Yogyakarta, hlm 5

¹⁵ Tim ICCE UIN Jakarta, 2003, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*, ICCE UIN Syarif Hidayatullah dan Kencana, Jakarta, hlm.111

pengawasan rakyat. Pemilu juga merupakan arena penting untuk menjamin kesetaraan politis antara warga Negara, baik dalam akses terhadap jabatan pemerintahan maupun dalam nilai suara serta kebebasan dalam hak politik.¹⁶

Di kebanyakan negara demokrasi, Pemilu dianggap sebagai lambang, sekaligus tolok ukur dari demokrasi itu sendiri. Dengan kata lain, Pemilu merupakan konsekuensi logis dianutnya prinsip demokrasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Prinsip dasar kehidupan kenegaraan yang demokratis adalah setiap warga negara berhak ikut aktif dalam proses politik.¹⁷ Dalam konteks hukum tata negara bahwa Pemilu juga terkait dengan prinsip negara hukum, karena rakyat memilih dan telah mempercayai memberi hak untuk menciptakan produk hukum, melaksanakan dan mengawasinya sebagaimana kehendak rakyat.¹⁸ Dalam konteks global, Pemilihan umum merupakan padanan dari kata bahasa inggris yaitu “*general election*”, menurut *Black’s Law Dictionary* definisi dari kata “*election*” yang paling relevan adalah: “*The process of selecting a person to occupy an office (usually a public office), membership, award, or other title or status*”. Sedangkan “*general election*” diartikan dalam literatur yang sama sebagai “*an election that occurs at a regular interval of time*” atau pemilihan yang berlangsung dalam jangka waktu yang rutin.¹⁹

Dalam perspektif hak asasi manusia, Pemilihan umum adalah salah satu hak asasi warga Negara yang sangat prinsipil, karenanya dalam rangka pelaksanaan hak-hak asasi adalah suatu keharusan bagi pemerintah untuk melaksanakan pemilihan umum, sesuai dengan asas bahwa rakyatlah yang berdaulat, maka semuanya itu harus dikembalikan kepada rakyat untuk menentukannya.²⁰ Pemilu adalah salah satu hak asasi manusia yang sangat prinsipil. Karena itu, suatu pelanggaran terhadap hak-hak asasi manusia jika pemerintah tidak mengadakan pemilu, artinya pemilu menjadi suatu keharusan bagi pemerintah untuk melaksanakan ham warga Negara. Hak warga Negara untuk ikut serta di dalam pemilu disebut hak pilih. Hak pilih dalam pemilu terdiri atas hak pilih aktif (hak

¹⁶ David Bentham dan Kevin Boyle, 2000, *Demokrasi*, Kanisius, Yogyakarta, hlm 59

¹⁷ Bisariyadi, dkk., dalam “Komparasi Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilu di Beberapa Negara Penganut Paham Demokrasi Konstitusional, *Jurnal Konstitusi* Volume 9, Nomor 3, September 2012, hlm.536

¹⁸ Andi Subri, dalam “Pemilihan Umum Tahun 2014: Pemilih Rasional dan Pemilih Irrasional”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 9 No.4 Desember 2013, hlm.521

¹⁹ Bisariyadi, dkk., *Op.Cit.*, hlm.538

²⁰ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1983, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, hlm 329

memilih) dan hak pilih pasif (hak dipilih). Hak pilih aktif, adalah hak warga Negara untuk memilih wakil-wakilnya di dalam suatu pemilu. Hak ini diberikan oleh pemerintah kepada warga negara yang memenuhi syarat-syarat yang telah ditetapkan di dalam undang-undang pemilu. Sedangkan hak pilih pasif adalah hak warga negara untuk dipilih menjadi anggota suatu DPR atau DPRD dalam pemilu. Hak inipun diberikan kepada setiap warga negara yang telah memenuhi syarat. Perumus UUD 1945 telah menetapkan tentang ajaran kedaulatan rakyat yang diimplementasikan dengan pemilu, karena pemilu merupakan konsekuensi logis dianutnya prinsip kedaulatan rakyat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Prinsip dasar kehidupan bernegara yang demokratis adalah setiap warga Negara berhak ikut aktif dalam proses politik.²¹ Pemilu dalam konteks UUD 1945 merupakan proses politik dalam kehidupan ketatanegaraan sebagai sarana menuju pembentukan institusi negara dan pemilihan pejabat-pejabat negara sebagai pengemban kedaulatan rakyat.

Menurut Jimly Asshiddiqie bahwa pentingnya Pemilu diselenggarakan secara berkala dikarenakan oleh beberapa sebab, yaitu: *pertama*, pendapat atau aspirasi rakyat mengenai berbagai aspek kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat dinamis, dan berkembang dari waktu ke waktu. Dalam jangka waktu tertentu, dapat saja terjadi bahwa sebagian besar rakyat berubah pendapatnya mengenai sesuatu kebijakan negara. *Kedua*, di samping pendapat rakyat dapat berubah dari waktu ke waktu, kondisi kehidupan bersama dalam masyarakat dapat pula berubah, baik karena dinamika dunia internasional ataupun karena faktor dalam negeri sendiri, baik karena faktor internal manusia maupun karena faktor eksternal manusia. *Ketiga*, perubahan-perubahan aspirasi dan pendapat rakyat juga dapat dimungkinkan terjadi karena pertambahan jumlah penduduk dan rakyat yang dewasa. Mereka itu, terutama para pemilih baru (*new voters*) atau pemilih pemula, belum tentu mempunyai sikap yang sama dengan orang tua mereka sendiri. *Keempat*, pemilihan umum perlu diadakan secara teratur untuk maksud menjamin terjadinya pergantian kepemimpinan negara, baik di cabang kekuasaan eksekutif maupun legislatif.²²

Selain itu, pentingnya Pemilu dalam negara demokrasi senada dengan tujuan penyelenggaraan pemilihan umum itu sendiri, yaitu:²³

²¹ Dahlan Thaib dan Ni'matul Huda, 1992, *Pemilu dan Lembaga Perwakilan Dalam Ketatanegaraan Indonesia, Hukum Tata Negara*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, hlm.xiii

²² Jimly Asshiddiqie, dalam "Partai Politik dan Pemilihan Umum Sebagai Instrumen Demokrasi", *Jurnal Konstitusi*, Volume 3, Nomor 4, Desember 2006, hlm.11

²³ Bisariyadi, dkk., *Op.Cit.*, hlm.533

- a. Membuka peluang untuk terjadinya pergantian pemerintahan sekaligus momentum untuk menguji dan mengevaluasi kualitas dan kuantitas dukungan rakyat terhadap keberhasilan dan kekurangan pemerintah yang sedang berkuasa;
- b. Sebagai sarana penyerapan dinamika aspirasi rakyat untuk diidentifikasi, diartikulasikan, dan diagregasikan selama jangka waktu tertentu, dan
- c. (Yang paling pokok) untuk menguji kualitas pelaksanaan kedaulatan rakyat itu sendiri.

Untuk mewujudkan Pemilu yang benar-benar demokratis, terdapat beberapa standar yang harus menjadi acuan:²⁴

- a. Pelaksanaan pemilihan umum harus memberikan peluang sepenuhnya kepada semua partai politik untuk bersaing secara bebas, jujur, dan adil.
- b. Pelaksanaan pemilu memang benar dimaksudkan untuk memilih wakil rakyat yang berkualitas, memiliki integritas moral dan yang paling penting wakil-wakil tersebut betul-betul mencerminkan kehendak rakyat.
- c. Pelaksanaan pemilu harus melibatkan semua warga negara tanpa diskriminasi sedikitpun, sehingga rakyat benar-benar mempunyai kepercayaan bahwa dirinya adalah perwujudan dari kedaulatan rakyat
- d. Pemilu dilaksanakan dengan perangkat peraturan yang mendukung kebebasan dan kejujuran, sehingga dengan adanya undang-undang yang lebih memberi kesempatan kebebasan pada warga negara, peluang ke arah pemilu yang demokratis dapat dicapai
- e. Pelaksanaan pemilu hendaknya mempertimbangkan instrument penyelenggaranya, karena sangat mungkin kepentingan-kepentingan penyelenggara akan mengganggu kemurnian pemilu
- f. Pada persoalan yang lebih filosofis, pemilu hendaknya lebih ditekankan pada manifestasi hak masyarakat, guna menciptakan partisipasi dalam pemerintahan.

Menurut Hamdan Zoelva bahwa untuk menjamin terwujudnya Pemilu yang benar-benar sesuai dengan kaidah demokrasi, pelaksanaannya harus dilakukan dengan sistem yang baik, yaitu adanya bagian-bagian yang merupakan sistem sekunder (*subsystems*) seperti *electoral regulation*, *electoral process*, dan *electoral law enforcement*. *Electoral regulation* adalah segala ketentuan atau aturan mengenai Pemilu yang berlaku, bersifat mengikat dan menjadi pedoman bagi penyelenggara, calon, dan pemilih dalam menunaikan peran dan fungsi masing-masing. *Electoral process* adalah seluruh kegiatan yang terkait

²⁴ *Ibid.*, hlm.537

langsung dengan pelaksanaan pemilu merujuk pada ketentuan perundang-undangan baik yang bersifat *legal* maupun bersifat teknis. *Electoral law enforcement* merupakan penegakan hukum terhadap aturan-aturan pemilu baik politis, administratif, atau pidana. Terpenuhinya ketiga bagian pemilu tersebut sangat menentukan sejauh mana kapasitas sistem dapat menjembatani pencapaian tujuan dan proses pemilu, masing-masing bagian tidak dapat dipisah-pisahkan karena merupakan suatu kesatuan utuh.²⁵

Selain tujuan Pemilu dan demokratisnya sebuah Pemilu, juga terdapat fungsi pemilu yang tidak bisa dipisahkan satu sama lain, yaitu: (1) sebagai sarana legitimasi politik, terutama menjadi kebutuhan pemerintah dan sistem politik untuk mendapatkan sumber otoritas dan kekuatan politiknya. (2) fungsi perwakilan rakyat. Fungsi ini menjadi kebutuhan rakyat, baik untuk mengevaluasi maupun mengontrol perilaku pemerintah dan program serta kebijakan yang dihasilkannya. Pemilu merupakan mekanisme demokratis bagi rakyat untuk menentukan wakil-wakilnya yang dapat dipercaya yang akan duduk dalam pemerintahan maupun lembaga-lembaga perwakilan. (3) sebagai mekanisme bagi pergantian atau sirkulasi elit penguasa. Keterkaitan pemilu dengan sirkulasi elit berasal dari dan bertugas mewakili masyarakat luas.²⁶ Menurut Dieter Nohlen bahwa negara demokrasi sebagai sistem politik, maka sifat Pemilunya harus kompetitif (*competitive elections*).²⁷ Pemilu-pemilu yang kompetitif adalah piranti utama yang membuat pejabat-pejabat pemerintah bertanggungjawab dan tunduk pada kontrol rakyat. Pemilu juga merupakan arena penting untuk menjamin kesetaraan politis antara para warga negara, baik dalam akses terhadap jabatan pemerintahan maupun dalam nilai suara mereka.²⁸ Menurut Dieter Nohlen sebagaimana dikutip Septi Nurwijayanti dan Nanik Prasetyoningsih bahwa Pemilu dalam negara demokrasi memiliki fungsi, yaitu:²⁹

- a. *Legitimation of political system and of the government, comprising one party or a party coalition* (melegitimasi sistem politik dan pemerintahan yang berisikan atau terdiri atas satu partai atau koalisi partai politik);
- b. *Transfer of trust to persons and political parties* (mentransfer kepercayaan orang-orang

²⁵ Hamdan Zoelva, dalam "Problematika Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilu oleh Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, Volume 10, Nomor 3, September 2013, hlm.381

²⁶ Septi Nurwijayanti dan Nanik Prasetyoningsih, 2009, *Politik Ketatanegaraan*, Lab Hukum UMY, Yogyakarta, hlm.68

²⁷ Dieter Nohlen, 1993, *Elections and Electoral Systems, Democracy and Social Change*, Friedrich Ebert Stiftung, Germany, hlm 11

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Septi Nurwijayanti dan Nanik Prasetyoningsih, *Op.Cit.*, hlm.69

- dan partai politik);
- c. *Recruitment of the political elite* (rekrutmen elit politik);
 - d. *Representation of opinions and interest of the electorate* (representasi opini dan kepentingan pemilih);
 - e. *Lingking of political institutions with voters preferences* (menghubungkan antara institusi negara dengan pilihan pemilihnya);
 - f. *Mobilization of electorate for social values, political goals and programs, party political interest* (mobilisasi pemilih atau orang yang mempunyai hak pilih sebagai nilai-nilai sosial, tujuan politik, dan program-program politik dan kepentingan partai politik);
 - g. *Enhancement of the population political consciousness by clarification of the political problems and alternative* (menumbuhkan kesadaran politik masyarakat dengan mengklarifikasi problem-problem politik dan alternatif penyelesaiannya);
 - h. *Chanelling of political conflicts in procedures for their peaceful settlement* (menghubungkan konflik politik dalam prosedur penyelesaian damai);
 - i. *Integration of social pluralism and formation of a common will for political action* (integrasi dari pluralitas sosial dan menyatukan keinginan masyarakat untuk ditetapkan sebagai kegiatan politik);
 - j. *Giving rise to a competition for political power on the basis of alternative policy programs* (meningkatkan kompetisi kekuasaan politik yang berdasarkan pada alternatif program-program politik);
 - k. *Bringing about a decision on government leadership by means of the formations of parliamentary majorities* (menemukan keputusan terhadap kepemimpinan pemerintahan berasal dari mayoritas parlemen);
 - l. *Establishment of an oppositions being capable of exerting control* (mendirikan oposisi yang memiliki kapabilitas sebagai pengontrol);
 - m. *Readiness for change of power* (penggantian kekuasaan).

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:³⁰

- 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 fenomena "*high cost democracy*" atau demokrasi berbiaya tinggi;
- b. Kedua, partai-partai politik yang menjadi aktor dalam pemilukada 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 pemilukada juga mendorong berjangkitnya moral pragmatisme, baik calon kepala daerah, penyelenggara pemilukada, maupun masyarakat
- c. Ketiga, KPUD sebagai penyelenggara pemilukada memiliki banyak sekali keterbatasan. Keterbatasan ini berhubungan dengan tiga hal yang sangat esensial yaitu: (1) pemahaman terhadap regulasi; (2) kelembagaan penyelenggara Pemilukada; (3) tata kelola pemilukada.;
- 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);
- f. Keenam, beberapa kelemahan di tingkat penyelenggara pemilukada tersebut juga mendorong terjadinya penumpukkan 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 memeriksa sengketa administrasi dan pelanggaran pidana yang terjadi sehingga sidang MK menjadi panjang dan menguras tenaga.

B. Pemilihan Kepala Daerah Langsung

³⁰ Iwan Satriawan, Helmi Kasim, Siswantana Putri Rachmatika, Alia Harumdani Widjaja, 2012, *Studi Efektifitas Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilukada oleh Mahkamah Konstitusi*, Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, hlm.4-5

Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”, tidak mengatur secara limitatif apakah kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat atau dipilih oleh DPRD. Paling tidak ada dua prinsip utama yang terkandung dalam rumusan “kepala daerah dipilih secara demokratis”, yaitu: *pertama*; kepala daerah harus “dipilih” melalui proses pemilihan dan tidak dimungkinkan untuk langsung diangkat, *kedua*; pemilihan dilakukan “secara demokratis”. Makna demokratis disini dapat dipilih langsung oleh rakyat dan dapat pula dipilih oleh DPRD yang anggota-anggotanya juga merupakan hasil pemilihan umum yang demokratis.³¹

Hasil akhir tafsir konstitusi oleh pembentuk undang-undang terhadap Pasal 18 ayat (4) yang mengandung ketentuan “dipilih secara demokratis” adalah pemilihan langsung oleh rakyat (Pilkada). Pilkada merupakan salah satu terobosan politik yang signifikan dalam mewujudkan demokratisasi di tingkat lokal. Artinya, penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis tercermin dalam *'recruitment'* kepala pemerintahan.³² Sebagus apapun sebuah negara yang ditata secara demokratis, tidak akan dianggap benar-benar demokratis manakala pemimpin-pemimpinnya tidak dipilih secara bebas oleh rakyatnya sendiri. Bahkan, tak sedikit teoretisi demokrasi yang mengatakan bahwa pada dasarnya semua politik itu lokal, dan demokrasi di tingkat nasional akan tumbuh dan berkembang secara baik bila didukung oleh mantapnya nilai-nilai demokrasi lokal. Pilkada adalah bagian dari proses penguatan dan pendalaman demokrasi (*deepening democracy*) serta upaya mewujudkan tata pemerintahan yang efektif di tingkat lokal. Selain itu, pelaksanaan Pilkada pada dasarnya juga merupakan tindak lanjut realisasi prinsip-prinsip demokrasi yang meliputi jaminan atas prinsip-prinsip kebebasan individu dan persamaan khususnya dalam hak politik.³³

Beberapa pertimbangan penting penyelenggaraan Pilkada langsung adalah sebagai berikut: *Pertama*, Pilkada merupakan jawaban atas tuntutan aspirasi rakyat karena Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD, bahkan Kepala Desa selama ini telah dilakukan secara langsung. *Kedua*, Pilkada merupakan perwujudan amanat Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.

³¹Hamdan Zoelva, “Problematika Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilukada oleh Mahkamah Konstitusi”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 10, 3 September 2013, hlm. 380-381

³²Zainal Arifin Hoesein, dalam “Pemilu Kepala Daerah dalam Transisi Demokrasi”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 7, Nomor 6, Desember 2010, hlm.21

³³Siti Zuhro, dalam “Memahami Demokrasi Lokal: Pilkada, Tantangan, dan Prospeknya”, *Jurnal Pemilu dan Demokrasi* Volume 4 Desember 2012, hlm.30-31

Ketiga, Pilkada dipandang sebagai sarana pembelajaran demokrasi (politik) bagi rakyat (*civics education*). *Keempat*, Pilkada dipandang sebagai sarana untuk memperkuat otonomi daerah. Keberhasilan otonomi daerah salah satunya ditentukan oleh pemimpin lokal. Semakin baik pemimpin lokal yang dihasilkan melalui Pilkada, maka komitmen pemimpin lokal untuk meningkatkan masyarakat yang menjadi tujuan otonomi daerah dapat diwujudkan. *Kelima*, Pilkada merupakan sarana penting bagi proses kaderisasi kepemimpinan nasional.³⁴

1. Pemilihan Kepala Daerah

Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang selanjutnya disebut 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 dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, yang dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali secara serentak di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pasal 5 UU No.8 Tahun 2015 tentang Perubahan UU No.1 Tahun 2015 mengatur ketentuan bahwa

- (1) Pemilihan diselenggarakan melalui 2 (dua) tahapan yaitu tahapan persiapan dan tahapan penyelenggaraan.
- (2) Tahapan persiapan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. perencanaan program dan anggaran;
 - b. penyusunan peraturan penyelenggaraan Pemilihan;
 - c. perencanaan penyelenggaraan yang meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan pelaksanaan Pemilihan;
 - d. pembentukan PPK, PPS, dan KPPS;
 - e. pembentukan Panwas Kabupaten/Kota, Panwas Kecamatan, PPL, dan Pengawas TPS;
 - f. pemberitahuan dan pendaftaran pemantau Pemilihan
 - g. penyerahan daftar penduduk potensial Pemilih; dan
 - h. pemutakhiran dan penyusunan daftar Pemilih.

³⁴ R.Nazriyah, dalam “Pelaksanaan Pemilu di Otonomi Khusus Papua (Studi terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi No.29/PUU-IX/2011), hlm.532-534

- (3) Tahapan penyelenggaraan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
- 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.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai rincian tahapan persiapan dan penyelenggaraan Pemilihan diatur dengan Peraturan KPU.

Pasal 6 UU No.8 Tahun 2015 tentang Perubahan UU No.1 Tahun 2015

- (1) KPU Provinsi menyampaikan laporan kegiatan setiap tahapan penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur kepada DPRD Provinsi dan KPU dengan tembusan kepada Presiden melalui Menteri.
- (2) KPU Kabupaten/Kota menyampaikan laporan kegiatan setiap tahapan penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati serta Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota kepada DPRD Kabupaten/Kota dengan tembusan kepada KPU Provinsi dan Gubernur.
- (3) Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) oleh KPU Provinsi diteruskan kepada KPU dan oleh Gubernur diteruskan kepada Menteri.

Pasal 7 UU No.10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua UU No.1 Tahun 2015, mengatur ketentuan bahwa:

- (1) Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama untuk mencalonkan diri dan dicalonkan sebagai Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota.
- (2) Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:
 - a. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
 - b. setia kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, cita-cita Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
 - c. berpendidikan paling rendah sekolah lanjutan tingkat atas atau sederajat;
 - d. berusia paling rendah 30 (tiga puluh) tahun untuk Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur serta 25 (dua puluh lima) tahun untuk Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota;
 - e. mampu secara jasmani, rohani, dan bebas dari penyalahgunaan narkoba berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim;
 - f. tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap atau bagi mantan terpidana telah secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana;
 - g. tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
 - h. tidak pernah melakukan perbuatan tercela yang dibuktikan dengan surat keterangan catatan kepolisian;
 - i. menyerahkan daftar kekayaan pribadi;
 - j. tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara;

- k. tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
- l. memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak dan memiliki laporan pajak pribadi;
- m. belum pernah menjabat sebagai Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, dan Wakil Walikota selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama untuk Calon Gubernur, Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati, Calon Wakil Bupati, Calon Walikota, dan Calon Wakil Walikota;
- n. belum pernah menjabat sebagai Gubernur untuk calon Wakil Gubernur, atau Bupati/Walikota untuk Calon Wakil Bupati/Calon Wakil Walikota pada daerah yang sama;
- o. berhenti dari jabatannya bagi Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, dan Wakil Walikota yang mencalonkan diri di daerah lain sejak ditetapkan sebagai calon;
- p. tidak berstatus sebagai penjabat Gubernur, penjabat Bupati, dan penjabat Walikota;
- q. menyatakan secara tertulis pengunduran diri sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sejak ditetapkan sebagai pasangan calon peserta Pemilihan;
- r. menyatakan secara tertulis pengunduran diri sebagai anggota Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Pegawai Negeri Sipil serta Kepala Desa atau sebutan lain sejak ditetapkan sebagai pasangan calon peserta Pemilihan; dan
- s. berhenti dari jabatan pada badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah sejak ditetapkan sebagai calon.

2. Syarat Calon Kepala Daerah

Pasal 37 UU No.1 Tahun 2015

- (1) KPU Provinsi mengumumkan masa pendaftaran bakal Calon Gubernur bagi warga negara Indonesia yang berminat menjadi bakal Calon Gubernur yang diusulkan Partai Politik, gabungan Partai Politik, atau perseorangan.
- (2) KPU Kabupaten/Kota mengumumkan masa pendaftaran bakal Calon Bupati dan Walikota bagi warga negara Indonesia yang berminat menjadi bakal Calon Bupati

dan Calon Walikota yang diusulkan Partai Politik, gabungan Partai Politik, atau perseorangan.

- (3) Pendaftaran bakal Calon Gubernur, bakal Calon Bupati, dan bakal Calon Walikota dilaksanakan 6 (enam) bulan sebelum pembukaan pendaftaran Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota.
- (4) KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota mengumumkan bakal Calon Gubernur, bakal Calon Bupati, dan bakal Calon Walikota kepada masyarakat untuk memperoleh masukan dan tanggapan.
- (5) Bakal calon dapat mengenalkan dirinya kepada masyarakat sebelum dimulainya pendaftaran Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota.

Pasal 38 UU No.1 Tahun 2015

- (1) Warga negara Indonesia yang mendaftar sebagai bakal Calon Gubernur, bakal Calon Bupati, dan bakal Calon Walikota yang diusulkan oleh Partai Politik, gabungan Partai Politik, atau perseorangan wajib mengikuti Uji Publik.
- (2) Partai Politik atau gabungan Partai Politik dapat mengusulkan lebih dari 1 (satu) bakal Calon Gubernur, bakal Calon Bupati, dan bakal Calon Walikota untuk dilakukan Uji Publik.
- (3) Uji Publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan oleh panitia Uji Publik.
- (4) Panitia Uji Publik sebagaimana dimaksud pada ayat (3) beranggotakan 5 (lima) orang yang terdiri atas 2 (dua) orang berasal dari unsur akademisi, 2 (dua) orang berasal dari tokoh masyarakat, dan 1 (satu) orang anggota KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota.
- (5) Uji Publik dilaksanakan secara terbuka paling lambat 3 (tiga) bulan sebelum pendaftaran Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota.
- (6) Bakal Calon Gubernur, bakal Calon Bupati, dan bakal Calon Walikota yang mengikuti Uji Publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memperoleh surat keterangan telah mengikuti Uji Publik dari panitia Uji Publik.

Pasal 39 UU No.8 Tahun 2015 tentang Perubahan UU No.1 Tahun 2015 mengatur ketentuan bahwa Peserta Pemilihan adalah:

- a. Pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, ser Pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota yang diusulkan oleh Partai Politik atau gabungan Partai Politik; dan/atau
- b. Pasangan calon perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang.

Pasal 40 UU No.10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua UU No.1 Tahun 2015

- (1) Partai Politik atau gabungan Partai Politik dapat mendaftarkan pasangan calon jika telah memenuhi persyaratan perolehan paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau 25% (dua puluh lima persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di daerah yang bersangkutan.
- (2) Dalam hal Partai Politik atau gabungan Partai Politik dalam mengusulkan pasangan calon menggunakan ketentuan memperoleh paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), jika hasil bagi jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menghasilkan angka pecahan maka perolehan dari jumlah kursi dihitung dengan pembulatan ke atas.
- (3) Dalam hal Partai Politik atau gabungan Partai Politik mengusulkan pasangan calon menggunakan ketentuan memperoleh paling sedikit 25% (dua puluh lima persen) dari akumulasi perolehan suara sah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ketentuan itu hanya berlaku untuk Partai Politik yang memperoleh kursi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- (4) Partai Politik atau gabungan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat mengusulkan 1 (satu) pasangan calon.
- (5) Perhitungan persentase dari jumlah kursi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), dikecualikan bagi kursi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Papua dan Dewan Perwakilan Rakyat Papua Barat yang diangkat.

Pasal 40A UU No.10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua UU No.1 Tahun 2015:

- (1) Partai Politik yang dapat mendaftarkan pasangan calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40 merupakan Partai Politik yang sah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Dalam hal terjadi perselisihan kepengurusan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1), kepengurusan Partai Politik tingkat Pusat yang dapat mendaftarkan

pasangan calon merupakan kepengurusan Partai Politik tingkat Pusat yang sudah memperoleh putusan Mahkamah Partai atau sebutan lain dan didaftarkan serta ditetapkan dengan keputusan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia.

- (3) Jika masih terdapat perselisihan atas putusan Mahkamah Partai atau sebutan lain sebagaimana dimaksud pada ayat (2), kepengurusan Partai Politik tingkat Pusat yang dapat mendaftarkan pasangan calon merupakan kepengurusan yang sudah memperoleh putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dan didaftarkan serta ditetapkan dengan keputusan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia.
- (4) Putusan Mahkamah Partai atau sebutan lain atau putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan/atau ayat (3) wajib didaftarkan ke kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja terhitung sejak terbentuknya kepengurusan yang baru dan wajib ditetapkan dengan keputusan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia paling lambat 7 (tujuh) hari kerja terhitung sejak diterimanya persyaratan.
- (5) Dalam hal pendaftaran dan penetapan kepengurusan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (4) belum selesai, sementara batas waktu pendaftaran pasangan calon di KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota akan berakhir, kepengurusan Partai Politik yang berhak mendaftarkan pasangan calon adalah kepengurusan Partai Politik yang tercantum dalam keputusan terakhir menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia.

Pasal 41 UU No.10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua UU No.1 Tahun 2015

- (1) Calon perseorangan dapat mendaftarkan diri sebagai Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur jika memenuhi syarat dukungan jumlah penduduk yang mempunyai hak pilih dan termuat dalam daftar pemilih tetap pada pemilihan umum atau Pemilihan sebelumnya yang paling akhir di daerah bersangkutan, dengan ketentuan:

- a. provinsi dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap sampai dengan 2.000.000 (dua juta) jiwa harus didukung paling sedikit 10% (sepuluh persen);
 - b. provinsi dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap lebih dari 2.000.000 (dua juta) jiwa sampai dengan 6.000.000 (enam juta) jiwa harus didukung paling sedikit 8,5% (delapan setengah persen);
 - c. provinsi dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap lebih dari 6.000.000 (enam juta) jiwa sampai dengan 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung paling sedikit 7,5% (tujuh setengah persen);
 - d. provinsi dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap lebih dari 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung paling sedikit 6,5% (enam setengah persen); dan
 - e. jumlah dukungan sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d tersebar di lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah kabupaten/kota di Provinsi dimaksud.
- (2) Calon perseorangan dapat mendaftarkan diri sebagai Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota jika memenuhi syarat dukungan jumlah penduduk yang mempunyai hak pilih dan termuat dalam daftar pemilih tetap di daerah bersangkutan pada pemilihan umum atau Pemilihan sebelumnya yang paling akhir di daerah bersangkutan, dengan ketentuan:
- a. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa harus didukung paling sedikit 10% (sepuluh persen);
 - b. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap lebih dari 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) sampai dengan 500.000 (lima ratus ribu) jiwa harus didukung paling sedikit 8,5% (delapan setengah persen);
 - c. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap lebih dari 500.000 (lima ratus ribu) sampai dengan 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung paling sedikit 7,5% (tujuh setengah persen);
 - d. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap lebih dari 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung paling sedikit 6,5% (enam setengah persen); dan

- e. jumlah dukungan sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d tersebar di lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah kecamatan di kabupaten/kota dimaksud.
- (3) Dukungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dibuat dalam bentuk surat dukungan yang disertai dengan fotokopi Kartu Tanda Penduduk Elektronik atau surat keterangan yang diterbitkan oleh dinas kependudukan dan catatan sipil yang menerangkan bahwa penduduk tersebut berdomisili di wilayah administratif yang sedang menyelenggarakan Pemilihan paling singkat 1 (satu) tahun dan tercantum dalam Daftar Pemilih Tetap Pemilihan umum sebelumnya di provinsi atau kabupaten/kota dimaksud.
- (4) Dukungan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) hanya diberikan kepada 1 (satu) pasangan calon perseorangan.

Pasal 42 UU No.10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua UU No.1 Tahun 2015

- (1) Pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur didaftarkan ke KPU Provinsi oleh Partai Politik, gabungan Partai Politik, atau perseorangan.
- (2) Pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota didaftarkan ke KPU Kabupaten/Kota oleh Partai Politik, gabungan Partai Politik, atau perseorangan.
- (3) Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, dan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) harus memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7.
- (4) Pendaftaran pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur oleh Partai Politik ditandatangani oleh ketua Partai Politik dan sekretaris Partai Politik tingkat Provinsi disertai Surat Keputusan Pengurus Partai Politik tingkat Pusat tentang Persetujuan atas calon yang diusulkan oleh Pengurus Partai Politik tingkat Provinsi.
- (4a) Dalam hal pendaftaran pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (4) tidak dilaksanakan oleh pimpinan Partai Politik tingkat Provinsi, pendaftaran pasangan calon yang telah disetujui Partai Politik tingkat Pusat, dapat dilaksanakan oleh pimpinan Partai Politik tingkat Pusat.
- (5) Pendaftaran pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota oleh Partai Politik ditandatangani oleh ketua Partai Politik dan sekretaris Partai Politik tingkat Kabupaten/Kota disertai Surat

Keputusan Pengurus Partai Politik tingkat Pusat tentang Persetujuan atas calon yang diusulkan oleh Pengurus Partai Politik tingkat Provinsi.

- (5a) Dalam hal pendaftaran pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (5) tidak dilaksanakan oleh pimpinan Partai Politik tingkat Kabupaten/Kota, pendaftaran pasangan calon yang telah disetujui Partai Politik tingkat Pusat, dapat dilaksanakan oleh pimpinan Partai Politik tingkat Pusat.
- (6) Pendaftaran pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota oleh gabungan Partai Politik ditandatangani oleh para ketua Partai Politik dan para sekretaris Partai Politik di tingkat Provinsi atau para ketua Partai Politik dan para sekretaris Partai Politik di tingkat Kabupaten/Kota disertai Surat Keputusan masing-masing Pengurus Partai Politik tingkat Pusat tentang Persetujuan atas calon yang diusulkan oleh Pengurus Partai Politik tingkat Provinsi dan/atau Pengurus Partai Politik tingkat Kabupaten/Kota.

Pasal 43 UU NO.1 Tahun 2015

- (1) Partai Politik atau gabungan Partai Politik dilarang menarik calonnya dan/atau calonnya dilarang mengundurkan diri terhitung sejak pendaftaran sebagai calon pada KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota.
- (2) Dalam hal Partai Politik atau gabungan Partai Politik menarik calonnya atau calonnya mengundurkan diri sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Partai Politik atau gabungan Partai Politik yang mencalonkan tidak dapat mengusulkan calon pengganti.
- (3) Calon perseorangan dilarang mengundurkan diri terhitung sejak pendaftaran sebagai calon pada KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota.
- (4) Dalam hal calon perseorangan mengundurkan diri dengan alasan yang tidak dapat diterima setelah pendaftaran pada KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota, yang bersangkutan dikenai sanksi administratif berupa denda sebesar Rp.20.000.000.000,00 (dua puluh miliar rupiah) untuk Calon Gubernur dan Rp.10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah) untuk Calon Bupati atau Calon Walikota.

Pasal 44 UU NO.8 Tahun 2015 mengatur ketentuan bahwa Masa pendaftaran pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil

Bupati, serta pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota paling lama 3 (tiga) hari terhitung sejak pengumuman pendaftaran pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota.

Pasal 45 UU No.8 Tahun 2015:

- (1) Pendaftaran pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota disertai dengan penyampaian kelengkapan dokumen persyaratan.
- (2) Dokumen persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. surat pernyataan, yang dibuat dan ditandatangani oleh calon sendiri, sebagai bukti pemenuhan syarat calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 huruf a, huruf b, huruf n, huruf o, huruf p, huruf q, huruf s, huruf t, dan huruf u;
 - b. surat keterangan hasil pemeriksaan kemampuan secara rohani dan jasmani dari tim dokter yang ditetapkan oleh KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota, sebagai bukti pemenuhan syarat calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 huruf f;
 - c. surat tanda terima laporan kekayaan calon dari instansi yang berwenang memeriksa laporan kekayaan penyelenggara negara, sebagai bukti pemenuhan syarat calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 huruf j;
 - d. Surat keterangan tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggungjawabnya yang merugikan keuangan negara, dari Pengadilan Negeri yang wilayah hukumnya meliputi tempat tinggal calon, sebagai bukti pemenuhan syarat calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 huruf k;
 - e. surat keterangan tidak dinyatakan pailit dari Pengadilan Negeri yang wilayah hukumnya meliputi tempat tinggal calon, sebagai bukti pemenuhan syarat calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 huruf l;
 - f. surat keterangan tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, dari Pengadilan Negeri yang wilayah hukumnya meliputi tempat tinggal calon, sebagai bukti pemenuhan syarat calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 huruf h;

- g. fotokopi kartu Nomor Pokok Wajib Pajak atas nama calon, tanda terima penyampaian Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan Wajib Pajak Orang Pribadi atas nama calon, untuk masa 5 (lima) tahun terakhir, dan tanda bukti tidak mempunyai tunggakan pajak dari Kantor Pelayanan Pajak tempat calon yang bersangkutan terdaftar, sebagai bukti pemenuhan syarat calon sebagaimana dimaksud pada dalam 7 huruf m;
- h. daftar riwayat hidup calon yang dibuat dan ditandatangani oleh calon perseorangan dan bagi calon yang diusulkan dari Partai Politik atau gabungan Partai Politik ditandatangani oleh calon, pimpinan Partai Politik atau pimpinan gabungan Partai Politik;
- i. fotokopi Kartu Tanda Penduduk Elektronik dengan Nomor Induk Kependudukan;
- j. fotokopi ijazah yang telah dilegalisir oleh pihak yang berwenang, sebagai bukti pemenuhan syarat calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 huruf c;
- k. surat keterangan tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih dari Pengadilan Negeri yang wilayah hukumnya meliputi tempat tinggal calon, sebagai bukti pemenuhan syarat calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 huruf g;
- l. pas foto terbaru Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota; dan
- m. naskah visi dan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota.

Pasal 46 UU No.8 Tahun 2015 mengatur ketentuan bahwa Calon perseorangan pada saat mendaftar wajib menyerahkan:

- a. surat pencalonan yang ditandatangani oleh yang bersangkutan;
- b. berkas dukungan dalam bentuk pernyataan dukungan yang dilampiri dengan identitas diri berupa fotokopi Kartu Tanda Penduduk Elektronik atau surat keterangan tanda penduduk; dan
- c. dokumen persyaratan administrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45.

Pasal 47 UU No.8 Tahun 2015 mengatur ketentuan bahwa:

- (1) Partai Politik atau gabungan Partai Politik dilarang menerima imbalan dalam bentuk apapun pada proses pencalonan Gubernur, Bupati, dan Walikota
- (2) Dalam hal Partai Politik atau gabungan Partai Politik terbukti menerima imbalan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Partai Politik atau gabungan Partai Politik yang bersangkutan dilarang mengajukan calon pada periode berikutnya di daerah yang sama.
- (3) Partai Politik atau gabungan Partai Politik yang menerima imbalan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus dibuktikan dengan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.
- (4) Setiap orang atau lembaga dilarang memberi imbalan kepada Partai Politik atau gabungan Partai Politik dalam bentuk apapun dalam proses pencalonan Gubernur, Bupati, dan Walikota.
- (5) Dalam hal putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap menyatakan setiap orang atau lembaga terbukti memberi imbalan pada proses pencalonan Gubernur, Bupati, atau Walikota maka penetapan sebagai calon, calon terpilih, atau sebagai Gubernur, Bupati, atau Walikota dibatalkan.

3. Lembaga Penyelenggara Pemilihan

Saat ini, landasan penyelenggaraan pilkada adalah UU No. 1 Tahun 2015 tentang Pengesahan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang telah diubah dengan UU No. 8 Tahun 2015, dan dirubah lagi dengan lahirnya UU No.10 Tahun 2016. Dalam Undang-undang tersebut terdapat beberapa lembaga negara yang terkait dengan pelaksanaan, pengawasan dan penegakan hukum dalam proses Pilkada:

a. Penyelenggara Pemilihan

Pasal 8 UU No. 1 Tahun 2015 menyebutkan bahwa Penyelenggaraan Pemilihan menjadi tanggung jawab bersama KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota, Pemilihan Gubernur dilaksanakan oleh KPU Provinsi, dan Pemilihan Bupati dan Walikota dilaksanakan oleh KPU Kabupaten/Kota.

Komisi Pemilihan Umum

Komisi Pemilihan Umum yang selanjutnya disingkat KPU adalah lembaga penyelenggara pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri yang bertugas melaksanakan pemilihan umum. Pasal 9 8 UU No. 1 Tahun 2015 menyebutkan bahwa tugas dan kewenangan KPU dalam penyelenggaraan pemilihan meliputi:

- a. menyusun dan menetapkan pedoman teknis untuk setiap tahapan Pemilihan setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah;
- b. mengkoordinasi dan memantau tahapan Pemilihan;
- c. melakukan evaluasi penyelenggaraan Pemilihan;
- d. menerima laporan hasil Pemilihan dari KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota;
- e. memfasilitasi pelaksanaan tugas KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dalam melanjutkan tahapan pelaksanaan Pemilihan jika Provinsi, Kabupaten, dan Kota tidak dapat melanjutkan tahapan Pemilihan secara berjenjang; dan
- f. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

Pasal 10 mengatur ketentuan bahwa KPU dalam penyelenggaraan Pemilihan wajib:

- a. memperlakukan Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota secara adil dan setara;
- b. menyampaikan semua informasi penyelenggaraan Pemilihan kepada masyarakat;
- c. melaksanakan Keputusan DKPP; dan
- d. melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Komisi Pemilihan Umum Provinsi

Komisi Pemilihan Umum Provinsi yang selanjutnya disingkat KPU Provinsi adalah penyelenggara Pemilihan Gubernur. Pasal 11 UU No.1 Tahun 2015 mengatur ketentuan bahwa Tugas dan wewenang KPU Provinsi dalam Pemilihan Gubernur meliputi:

- a. merencanakan program dan anggaran;
- b. merencanakan dan menetapkan jadwal Pemilihan Gubernur;
- c. menyusun dan menetapkan tata kerja KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, dan KPPS dalam Pemilihan Gubernur dengan memperhatikan pedoman dari KPU;
- d. menyusun dan menetapkan pedoman teknis untuk setiap tahapan penyelenggaraan Pemilihan Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

- e. mengkoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan semua tahapan penyelenggaraan Pemilihan Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dengan memperhatikan pedoman dari KPU;
- f. menerima daftar pemilih dari KPU Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan Pemilihan Gubernur;
- g. memutakhirkan data Pemilih berdasarkan data kependudukan yang disiapkan dan diserahkan oleh Pemerintah dengan memperhatikan data terakhir:
 - 1) pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan DPRD;
 - 2) pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden; dan
 - 3) Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, dan menetapkannya sebagai daftar pemilih;dan menetapkannya sebagai daftar pemilih
- h. menetapkan Calon Gubernur yang telah memenuhi persyaratan;
- i. menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi penghitungan suara Pemilihan Gubernur berdasarkan hasil rekapitulasi penghitungan suara di KPU Kabupaten/Kota dalam wilayah Provinsi yang bersangkutan;
- j. membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat hasil penghitungan suara serta wajib menyerahkannya kepada saksi peserta Pemilihan dan Bawaslu Provinsi;
- k. menerbitkan Keputusan KPU Provinsi untuk mengesahkan hasil Pemilihan Gubernur dan mengumumkannya;
- l. mengumumkan Calon Gubernur terpilih dan membuat berita acaranya;
- m. melaporkan hasil Pemilihan Gubernur kepada KPU dan Menteri;
- n. menindaklanjuti dengan segera rekomendasi Bawaslu Provinsi atas temuan dan laporan adanya dugaan pelanggaran Pemilihan;
- o. mengenakan sanksi administratif dan/atau menonaktifkan sementara anggota KPU Kabupaten/Kota, sekretaris KPU Provinsi, dan pegawai sekretariat KPU Provinsi yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilihan berdasarkan rekomendasi Bawaslu Provinsi dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan
- p. melaksanakan sosialisasi penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU Provinsi kepada masyarakat;

- q. melaksanakan pedoman yang ditetapkan oleh KPU;
- r. memberikan pedoman terhadap penetapan organisasi dan tata cara penyelenggaraan Pemilihan Gubernur sesuai dengan tahapan yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan;
- s. melakukan evaluasi dan membuat laporan penyelenggaraan Pemilihan Gubernur;
- t. menyampaikan laporan mengenai hasil Pemilihan Gubernur kepada DPRD Provinsi; dan
- u. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh KPU dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 12 mengatur bahwa dalam melaksanakan Pemilihan Gubernur, KPU Provinsi wajib:

- a. melaksanakan semua tahapan penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dengan tepat waktu;
- b. memperlakukan peserta Pemilihan Calon Gubernur secara adil dan setara;
- c. menyampaikan semua informasi penyelenggaraan Pemilihan Gubernur kepada masyarakat;
- d. melaporkan pertanggungjawaban penggunaan anggaran sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. menyampaikan laporan pertanggungjawaban semua kegiatan penyelenggaraan Pemilihan Gubernur kepada KPU dan Menteri;
- f. mengelola, memelihara, dan merawat arsip/dokumen serta melaksanakan penyusutannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- g. menyampaikan laporan periodik mengenai tahapan penyelenggaraan Pemilihan Gubernur kepada KPU dan Menteri dengan tembusan kepada Bawaslu;
- h. membuat berita acara pada setiap rapat pleno KPU Provinsi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- i. menyediakan dan menyampaikan data hasil Pemilihan Gubernur di tingkat Provinsi;
- j. melaksanakan Keputusan DKPP; dan
- k. melaksanakan kewajiban lain yang diberikan KPU dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan.

Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/ Kota

Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota yang selanjutnya disingkat KPU Kabupaten/Kota adalah penyelenggara Pemilihan Bupati/Walikota. Dalam Pasal 13 UU No.1 Tahun 2015 mengatur ketentuan bahwa tugas dan wewenang KPU Kabupaten/Kota dalam Pemilihan Bupati dan Walikota meliputi:

- a. merencanakan program dan anggaran;
- b. merencanakan dan menetapkan jadwal Pemilihan Bupati dan Walikota;
- c. menyusun dan menetapkan tata kerja KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, dan KPPS dalam Pemilihan Bupati dan Walikota dengan memperhatikan pedoman dari KPU dan/atau KPU Provinsi;
- d. menyusun dan menetapkan pedoman teknis untuk setiap tahapan penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. membentuk PPK, PPS, dan KPPS dalam Pemilihan Gubernur serta Pemilihan Bupati dan Walikota dalam wilayah kerjanya;
- f. mengoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan semua tahapan penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dengan memperhatikan pedoman dari KPU dan/atau KPU Provinsi;
- g. menerima daftar pemilih dari PPK dalam penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Walikota;
- h. memutakhirkan data Pemilih berdasarkan data kependudukan yang disiapkan dan diserahkan oleh Pemerintah dengan memperhatikan data terakhir:
 - 1) pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan DPRD;
 - 2) pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden; dan
 - 3) Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota,dan menetapkannya sebagai daftar pemilih;
- i. menerima daftar pemilih dari PPK dalam penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan menyampaikannya kepada KPU Provinsi;
- j. menetapkan Calon Bupati dan Calon Walikota yang telah memenuhi persyaratan;

- k. menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi penghitungan suara Pemilihan Bupati dan Walikota berdasarkan rekapitulasi hasil penghitungan suara dari seluruh PPK di wilayah Kabupaten/Kota yang bersangkutan;
- l. membuat berita acara penghitungan suara serta membuat sertifikat penghitungan suara dan wajib menyerahkannya kepada saksi peserta Pemilihan, Panwaslu Kabupaten/Kota, dan KPU Provinsi;
- m. menerbitkan Keputusan KPU Kabupaten/Kota untuk mengesahkan hasil Pemilihan Bupati dan Walikota dan mengumumkannya;
- n. mengumumkan Calon Bupati dan Walikota terpilih dan dibuatkan berita acaranya;
- o. melaporkan hasil Pemilihan Bupati dan Walikota kepada Menteri melalui Gubernur dan kepada KPU melalui KPU Provinsi;
- p. menindaklanjuti dengan segera rekomendasi Panwaslu Kabupaten/Kota atas temuan dan laporan adanya dugaan pelanggaran Pemilihan;
- q. mengenakan sanksi administratif dan/atau menonaktifkan sementara anggota PPK, anggota PPS, sekretaris KPU Kabupaten/Kota, dan pegawai sekretariat KPU Kabupaten/Kota yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan pemilihan berdasarkan rekomendasi Panwaslu Kabupaten/Kota dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan;
- r. melaksanakan sosialisasi penyelenggaraan Pemilihan dan/atau yang berkaitan dengan tugas KPU Kabupaten/Kota kepada masyarakat;
- s. melaksanakan tugas dan wewenang yang berkaitan dengan Pemilihan Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan pedoman KPU dan/atau KPU Provinsi;
- t. melakukan evaluasi dan membuat laporan penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Walikota;
- u. menyampaikan hasil Pemilihan Bupati dan Walikota kepada KPU Provinsi, Gubernur, dan DPRD kabupaten/Kota; dan
- v. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh KPU, KPU Provinsi, dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 14 juga mengatur ketentuan bahwa KPU Kabupaten/Kota dalam Pemilihan Bupati dan Walikota wajib:

- a. melaksanakan semua tahapan penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Walikota dengan tepat waktu;
- b. memperlakukan peserta Pemilihan Calon Bupati dan Walikota secara adil dan setara;
- c. menyampaikan semua informasi penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Walikota kepada masyarakat;
- d. melaporkan pertanggungjawaban penggunaan anggaran sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. menyampaikan laporan pertanggungjawaban semua kegiatan penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Walikota kepada Menteri melalui Gubernur dan kepada KPU melalui KPU Provinsi;
- f. mengelola, memelihara, dan merawat arsip/dokumen serta melaksanakan penyusutannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- g. mengelola barang inventaris KPU Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- h. menyampaikan laporan periodik mengenai tahapan penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Walikota kepada Menteri melalui Gubernur, kepada KPU dan KPU Provinsi serta menyampaikan tembusannya kepada Bawaslu Provinsi;
- i. membuat berita acara pada setiap rapat pleno KPU Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- j. menyampaikan data hasil Pemilihan dari tiap TPS pada tingkat Kabupaten/Kota kepada peserta Pemilihan paling lama 7 (tujuh) hari setelah rekapitulasi di Kabupaten/Kota;
- k. melaksanakan Keputusan DKPP; dan
- l. melaksanakan kewajiban lain yang diberikan KPU, KPU Provinsi dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan.

b. Pengawas Penyelenggaraan Pemilihan

Pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemilihan dilaksanakan oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwas Kabupaten/Kota, Panwas Kecamatan, PPL, dan Pengawas TPS. Keanggotaan Bawaslu Provinsi, 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.

Bawaslu RI

Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) adalah lembaga penyelenggara pemilihan umum yang bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilihan umum di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam undang-undang yang mengatur mengenai penyelenggara pemilihan umum yang diberikan tugas dan wewenang dalam pengawasan penyelenggaraan Pemilihan berdasarkan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang ini.

Dalam Pasal 22A UU No.8 Tahun 2015 tentang Perubahan UU No.1 Tahun 2015 mengatur ketentuan bahwa:

- (1) Pengawasan penyelenggaraan Pemilihan menjadi tanggung jawab bersama Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Panwas Kabupaten/Kota.
- (2) Pengawasan penyelenggaraan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dilaksanakan oleh Bawaslu Provinsi.
- (3) Pengawasan penyelenggaraan pemilihan Bupati dan Wakil Bupati, serta pemilihan Walikota dan Wakil Walikota dilaksanakan oleh Panwas Kabupaten/Kota.

Pasal 22B UU No.8 Tahun 2015 telah dirubah dengan disahkannya UU No.10 Tahun 2016, Pasal 22B UU No.10 Tahun 2016 mengatur ketentuan tugas dan wewenang Bawaslu dalam pengawasan penyelenggaraan Pemilihan meliputi:

- a. menyusun dan menetapkan Peraturan Bawaslu dan pedoman teknis pengawasan untuk setiap tahapan Pemilihan serta pedoman tata cara pemeriksaan, pemberian rekomendasi, dan putusan atas keberatan setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat;
- b. menerima, memeriksa, dan memutus keberatan atas putusan Bawaslu Provinsi terkait pemilihan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, atau Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota terkait dengan Pemilihan yang diajukan oleh pasangan calon dan/atau Partai Politik/gabungan Partai Politik terkait penjatuhan sanksi diskualifikasi dan/atau tidak diizinkan Partai Politik/gabungan Partai Politik untuk mengusung pasangan calon dalam Pemilihan berikutnya.
- c. mengoordinasikan dan memantau tahapan pengawasan penyelenggaraan Pemilihan;
- d. melakukan evaluasi pengawasan penyelenggaraan Pemilihan;

- e. menerima laporan hasil pengawasan penyelenggaraan Pemilihan dari Bawaslu Provinsi dan Panwas Kabupaten/Kota;
- f. 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;
- g. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan;
- h. melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap Bawaslu Provinsi dan Panwas Kabupaten/Kota;
- i. menerima dan menindaklanjuti laporan atas tindakan pelanggaran Pemilihan; dan
- j. menindaklanjuti rekomendasi dan/atau putusan Bawaslu Provinsi maupun Panwas Kabupaten/Kota kepada KPU terkait terganggunya tahapan Pemilihan.

Pasal 22C UU No.8 Tahun 2015 mengatur ketentuan Bawaslu dalam pengawasan penyelenggaraan Pemilihan wajib:

- a. memperlakukan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota secara adil dan setara;
- b. menyampaikan semua informasi pengawasan penyelenggaraan Pemilihan kepada masyarakat;
- c. melaksanakan Keputusan DKPP; dan
- d. melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 22D UU No.8 Tahun 2015, Bawaslu memegang tanggung jawab akhir atas pengawasan penyelenggaraan Pemilihan oleh Bawaslu Provinsi, Panwas Kabupaten/Kota, Panwas Kecamatan, PPL, dan Pengawas TPS.

Bawaslu Provinsi

Badan Pengawas Pemilu Provinsi yang selanjutnya disingkat Bawaslu Provinsi adalah Badan Pengawas Pemilihan Gubernur yang bertugas untuk mengawasi penyelenggaraan Pemilihan Gubernur di wilayah Provinsi. Pasal 28 ayat (1) UU No.1 Tahun 2015 mengatur ketentuan mengenai tugas dan wewenang Bawaslu Provinsi adalah:

- a. mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilihan di wilayah provinsi yang meliputi:
 - 1) pemutakhiran data pemilih berdasarkan data kependudukan dan penetapan Daftar Pemilih Sementara dan Daftar Pemilih Tetap;
 - 2) pencalonan yang berkaitan dengan persyaratan dan tata cara pencalonan Gubernur;
 - 3) proses penetapan Calon Gubernur;
 - 4) penetapan Calon Gubernur;
 - 5) pelaksanaan Kampanye;
 - 6) pengadaan logistik Pemilihan dan pendistribusiannya;
 - 7) pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara 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;
- b. mengelola, memelihara, dan merawat arsip/dokumen serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip yang disusun oleh Bawaslu Provinsi dan lembaga kearsipan Provinsi berdasarkan pedoman yang ditetapkan oleh Bawaslu dan Arsip Nasional Republik Indonesia;
- c. menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilihan;
- d. menyampaikan temuan dan laporan kepada KPU Provinsi untuk ditindaklanjuti;
- e. meneruskan temuan dan laporan yang bukan menjadi kewenangannya kepada instansi yang berwenang;
- f. menyampaikan laporan 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;
- g. 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;

- h. mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan Pemilihan; dan
- i. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

Dalam pelaksanaan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) di atas, Bawaslu Provinsi dapat:

- a. memberikan rekomendasi kepada KPU untuk menonaktifkan sementara dan/atau mengenakan sanksi administratif atas pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf f; dan
- b. memberikan rekomendasi kepada yang berwenang atas temuan dan laporan terhadap tindakan yang mengandung unsur tindak pidana Pemilihan.

Pasal 29 mengatur ketentuan tentang kewajiban Bawaslu Provinsi, meliputi:

- a. bersikap tidak diskriminatif dalam menjalankan tugas dan wewenangnya;
- b. melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas pengawas pemilihan umum pada tingkatan di bawahnya;
- c. menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilihan;
- d. menyampaikan laporan hasil pengawasan kepada Bawaslu sesuai dengan tahapan Pemilihan secara periodik dan/atau berdasarkan kebutuhan;
- e. menyampaikan temuan dan laporan kepada Bawaslu berkaitan dengan adanya dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh KPU Provinsi yang mengakibatkan terganggunya penyelenggaraan tahapan Pemilihan di tingkat Provinsi; dan
- f. melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 31 menyebutkan bahwa dalam pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28, Bawaslu Provinsi berwenang:

- a. memberikan rekomendasi kepada KPU dan KPU Provinsi untuk menonaktifkan sementara dan/atau mengenakan sanksi administratif atas pelanggaran sebagaimana dimaksud pada Pasal 28 huruf g dan Pasal 30 huruf g;

- b. memberikan rekomendasi kepada yang berwenang atas temuan dan laporan terhadap tindakan yang mengandung unsur tindak pidana Pemilihan.

Panwas Kabupaten/ Kota

Panitia Pengawas Pemilihan Kabupaten/Kota yang selanjutnya disebut Panwas Kabupaten/Kota adalah panitia yang dibentuk oleh Bawaslu Provinsi yang bertugas untuk mengawasi penyelenggaraan Pemilihan di wilayah Kabupaten/Kota. Pasal 30 UU No.1 Tahun 2015 mengatur ketentuan bahwa tugas dan wewenang Panwas Kabupaten/Kota adalah:

- a. mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilihan yang meliputi:
 - 1) pemutakhiran data pemilih berdasarkan data kependudukan dan penetapan Daftar Pemilih Sementara dan Daftar Pemilih Tetap;
 - 2) pencalonan yang berkaitan dengan persyaratan dan tata cara pencalonan;
 - 3) proses dan penetapan calon;
 - 4) pelaksanaan Kampanye;
 - 5) perlengkapan Pemilihan dan pendistribusiannya;
 - 6) pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil Pemilihan;
 - 7) mengendalikan pengawasan seluruh proses penghitungan suara;
 - 8) penyampaian surat suara dari tingkat TPS sampai ke PPK;
 - 9) proses rekapitulasi suara yang dilakukan oleh KPU Provinsi, Kabupaten, dan Kota dari seluruh Kecamatan; dan
 - 10) pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilihan lanjutan, dan Pemilihan susulan;
- b. menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilihan;
- c. menyelesaikan temuan dan laporan sengketa penyelenggaraan Pemilihan yang tidak mengandung unsur tindak pidana;
- d. menyampaikan temuan dan laporan kepada KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota untuk ditindaklanjuti;
- e. meneruskan temuan dan laporan yang bukan menjadi kewenangannya kepada instansi yang berwenang;

- f. menyampaikan laporan kepada Bawaslu sebagai dasar untuk mengeluarkan rekomendasi Bawaslu yang berkaitan dengan adanya dugaan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilihan oleh penyelenggara di Provinsi, Kabupaten, dan Kota;
- g. mengawasi pelaksanaan tindak lanjut rekomendasi Bawaslu tentang pengenaan sanksi kepada anggota KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota, sekretaris dan pegawai sekretariat KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilihan yang sedang berlangsung;
- h. mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan Pemilihan; dan
- i. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

Pasal 32 mengatur ketentuan bahwa dalam Pemilihan Bupati dan Walikota, Panwas Kabupaten/Kota wajib:

- a. bersikap tidak diskriminatif dalam menjalankan tugas dan wewenangnya;
- b. melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas Panwas pada tingkatan di bawahnya;
- c. menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilihan;
- d. menyampaikan laporan hasil pengawasan kepada Bawaslu sesuai dengan tahapan Pemilihan secara periodik dan/atau berdasarkan kebutuhan;
- e. menyampaikan temuan dan laporan kepada Bawaslu berkaitan dengan adanya dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota yang mengakibatkan terganggunya penyelenggaraan tahapan Pemilihan; dan
- f. melaksanakan kewajiban lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

Badan Peradilan Khusus

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 memberikan kewenangan kepada pembentuk undang-undang untuk membentuk badan peradilan khusus. Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 menentukan bahwa “Pengadilan Khusus adalah pengadilan yang mempunyai kewenangan untuk memeriksa, mengadili dan memutus

perkara tertentu yang hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung yang diatur dalam undang-undang”. Lebih lanjut Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 menentukan bahwa “Pengadilan khusus hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25”.

Dengan struktur peradilan yang ada, kita dapat mengkonsolidasikan semua ide tentang lembaga peradilan yang bersifat khusus secara pasti ke dalam salah satu lingkungan peradilan yang ditentukan oleh UUD 1945 itu. Semua bentuk dan jenis pengadilan khusus harus dikembalikan hakikat keberadaannya dalam konteks lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan tata usaha negara, atau peradilan militer.³⁵ Menurut Dian Agung Wicaksono bahwa desain badan peradilan khusus pilkada yang sesuai adalah bersifat *ad hoc* dan berada di lingkungan Mahkamah Agung, peradilan ini memiliki kewenangan untuk menangani segala hal yang berkaitan dengan sengketa pilkada, baik sengketa proses penyelenggaraan, sengketa hasil, maupun permasalahan administrasi maupun pidana, sedangkan untuk pelanggaran kode etik tetap menjadi kewenangan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum.³⁶

Disamping itu, penyelesaian sengketa di luar badan peradilan juga telah diadopsi dalam sistem hukum Indonesia, seperti penyelesaian sengketa lingkungan hidup, penyelesaian sengketa konsumen, penyelesaian pelanggaran HAM yang tidak termasuk dalam ranah hukum pidana, penyelesaian sengketa hubungan industrial dan penyelesaian sengketa informasi. Oleh karena itu, mengadopsi sistem penyelesaian sengketa pemilu (termasuk pidana pemilu) juga memiliki justifikasi. Lembaga yang kemudian akan menjalankan fungsi tersebut adalah Bawaslu dan bawaslu provinsi.³⁷

Menurut Refly Harun³⁸ 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

³⁵ Jimly Asshiddiqie, “Pengadilan Khusus”, diunduh dari http://www.jimly.com/makalah/namafile/126/PENGADILAN_KHUSUS_02.pdf, pada tanggal 25 Mei 2016

³⁶ Dian Agung Wicaksono dan Ola Anisa Ayutama, “Inisiasi Pengadilan Khusus Pemilihan Kepala Daerah dalam Menghadapi Kesenjangan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota di Indonesia”, *Jurnal Rechts Vinding*, Volume 4 No.1, April 2015, hlm.177

³⁷ Refly Harun, *op.cit*, hlm. 317-318.

³⁸ 14-15

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. Penyelesaian sengketa di luar badan peradilan juga dikenal dalam penyelesaian sengketa lingkungan hidup, penyelesaian sengketa konsumen, penyelesaian pelanggaran hak asasi manusia yang tidak termasuk dalam ranah hukum pidana, penyelesaian sengketa hubungan industrial, dan penyelesaian sengketa informasi. Dengan demikian, penyelesaian sengketa di luar pengadilan, baik sengketa antar warga negara ataupun antar warga negara dengan badan publik sudah diadopsi dalam sistem hukum Indonesia. Oleh karena itu, mengadopsi sistem penyelesaian di luar lembaga peradilan untuk penyelesaian sengketa pemilu (tidak termasuk pidana pemilu) merupakan sebuah kecincaan. Di mana, lembaga yang kemudian akan menjalankan fungsi tersebut adalah Bawaslu dan Bawaslu Propinsi. Sebagai penyelesaian sengketa, Bawaslu berkedudukan sebagai lembaga semi peradilan yang bersifat permanen. Di mana, fungsi peradilan sengketa pemilu menjadi kewenangan tetap Bawaslu.

Sengketa Pilkada

Sengketa pilkada apabila dilihat secara etimologis dapat dilihat dari istilah sengketa (*dispute*), sengketa tersebut merupakan implikasi dari timbulnya permasalahan-permasalahan yang timbul dalam pilkada, baik sengketa yang timbul pada saat proses

penyelenggaraan, maupun sengketa terhadap hasil pilkada (suara sah yang ditetapkan KPUD). Hasil penelitian *Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA)* mendefinisikan *electoral dispute* yaitu “any complaint, challenge, claim or contest relating to any stage of electoral process”.³⁹ Dari pengertian diatas, cakupan *electoral dispute* pada dasarnya memang luas dan meliputi semua tahapan pilkada yang memengaruhi kualitas dari pelaksanaan pilkada tersebut secara signifikan.

Hanya sedikit negara yang mempercayakan pelaksanaan sistem penyelesaian sengketa pemilu kepada badan legislatif. Hampir semua negara yang menerapkan sistem ini tetap mewajibkan badan peradilan untuk menguji tindakan dan keputusan yang diambil dalam pemilu hasil pemilu atau keputusan yang dibuat parlemen menyangkut hasil pemilu.⁴⁰

1. Penyelesaian Sengketa Pemilu oleh Lembaga Peradilan Sistem penyelesaian sengketa pemilu oleh lembaga peradilan dapat dibagi menjadi empat kategori berdasarkan lingkup kewenangan lembaga peradilannya:
 - a. Peradilan Umum (*general court*). Sistem penyelesaian sengketa pemilu yang paling umum diterapkan adalah sistem yang mempercayakan upaya penyelesaian akhir sengketa pemilu kepada peradilan umum (*general court*). Upaya ini kerap juga melibatkan Mahkamah Agung (*Supreme/High Court*) di negara bersangkutan, baik melalui kewenangan langsungnya untuk mengeluarkan putusan.
 - b. Dewan atau Mahkamah Konstitusi (*Constitutional Court/Council*). Dengan dimasukkan dewan atau mahkamah konsitusi ke dalam sistem penyelesaian sengketa pemilu, putusan tentang keabsahan proses pemilu dilakukan oleh badan yang memiliki yurisdiksi konstitusional eksplisit.
 - c. Pengadilan tata usaha negara (*administrative court*). Jenis sistem penyelesaian sengketa pemilu yang ketiga dan tidak banyak dipakai adalah pengadilan tata usaha negara, baik yang mandiri maupun yang merupakan bagian dari cabang kekuasaan kehakiman yang berperan sebagai badan pengambil putusan tertinggi.
 - d. Pengadilan khusus pemilu. Sistem ini melibatkan pengadilan yang khusus menangani kasus terkait pemilu, baik yang menjadi bagian dari cabang kekuasaan kehakiman atau badan independen yang terpisah dari pemerintah. Pengadilan khusus pemilu

³⁹ IDEA International, *Electoral Justice: The International IDEA Handbook*, (Stockholm: Bulls Graphics, 2010), hlm. 199.

⁴⁰ Bisariyadi, 542-543

merupakan badan yang independen dalam menjalankan fungsinya yang memiliki kewenangan membuat putusan akhir atas gugatan hasil pemilu. Pengadilan khusus pemilu putusannya dapat diajukan banding ke mahkamah agung, mahkamah konstitusi. Keputusan akhir atas gugatan pemilu berada di tangan pengadilan umum yang merupakan bagian dari cabang kekuasaan kehakiman atau di dewan atau mahkamah konstitusi.

2. Penyelesaian Sengketa Pemilu oleh Lembaga Penyelenggara Pemilu. Dalam sistem penyelesaian sengketa pemilu semacam ini, badan penyelenggara pemilu yang independen bertugas menyelenggarakan dan mengurus proses pemilu serta memiliki kewenangan yudisial untuk menangani gugatan dan mengeluarkan putusan akhir. Di beberapa negara, konstitusi memberikan kewenangan yudisial kepada badan penyelenggara pemilu.
3. Penyelesaian Sengketa Pemilu Oleh Lembaga Yang Bersifat *Ad Hoc*. Beberapa sistem penyelesaian sengketa pemilu melibatkan badan *ad hoc* yang dibentuk berdasarkan perjanjian peralihan setelah terjadinya konflik di suatu negara. Solusi ini sering didukung oleh organisasi internasional. Bentuk badan *ad hoc* penyelesaian sengketa pemilu, terdiri dari: Komparasi Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilu di Beberapa Negara Penganut Paham Demokrasi Konstitusional

Permasalahan yang dipersengketakan dalam pilkada di Indonesia diantaranya meliputi (1) pelanggaran pidana dan administrasi pilkada; dan (2) perselisihan hasil perolehan suara. Menurut Topo Santoso bahwa apa yang disebut sengketa dalam penyelenggaraan pilkada sesungguhnya merupakan kasus pelanggaran administrasi atau kasus ketidakpuasan terhadap keputusan penyelenggara.⁴¹

Sukses pilkada tidak hanya diukur dari pelaksanaan pemungutan suara, melainkan juga ditentukan dari bagaimana penyelesaian sengketa yang mengiringinya. Persoalannya adalah terlalu banyak lembaga yang terlibat dalam penyelesaian sengketa pilkada yang tentu berdampak kurang baik terhadap proses penyelesaian sengketa pilkada.⁴² Disamping itu, kelambagaan penyelesaian sengketa hasil pilkada sering mengalami penggantian, mengikuti ritme politik hukum pilkada.

⁴¹Topo Santoso, makalah berjudul "*Perselisihan Hasil Pemilukada*" disampaikan pada acara Diskusi Terbatas di Mahkamah Konstitusi pada tanggal 24 Maret 2011 di Jakarta.

⁴² Kompas, 30 September 2015: 2, dalam Anom Wahyu Asmorojati, *Proceeding Seminar Nasional PK2P, FH UMY*, 17 Oktober 2015, hlm.279

Pada awal penyelenggaraan pilkada, berdasar pada Pasal 106 Undang-undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah bahwa lembaga yang berwenang menyelesaikan sengketa pilkada adalah Mahkamah Agung (MA). Pasal 106 ayat (6) dan (7) menerangkan bahwa MA dalam melaksanakan kewenangannya dapat mendelegasikan kepada Pengadilan Tinggi (PT) untuk memutus sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten dan kota, dan putusannya bersifat final.

Penyelesaian sengketa oleh MA (cq PT) ini tidak berlangsung lama, Putusan MK No.072-073/PUU-II/2004 telah memberikan pilihan hukum bagi pembentuk undang-undang untuk memasukan pilkada menjadi bagian rezim Pemilu yang kemudian ditindaklanjuti oleh pembentuk undang-undang dengan menerbitkan UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum yang menegaskan bahwa pilkada sebagai rezim pemilu dengan nomenklatur ‘pemilukada’ dan melalui ketentuan Pasal 236C UU No.12 tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh MA dialihkan kepada MK. paling Ketentuan tersebut ditegaskan kembali melalui Pasal 29 huruf e UU No.48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, 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 perundang-undangan.

Menurut Hamdan Zoelva, bahwa perluasan kewenangan Mahkamah Konstitusi 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. *Kedua*, Pemilihan kepala daerah menjadi berada dalam lingkup pemilihan umum sebagaimana diatur dalam Pasal 22E UUD 1945 karena hanya sengketa pemilulah yang menjadi kewenangan MK.⁴³

Namun, kelembagaan penyelesaian sengketa hasil pilkada kembali tergunjang karena melalui Putusan No.97/PUU-XI/2013/2014 bertanggal 14Mei 2014, MK menyatakan bahwa “*penambahan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk mengadili perkara*

⁴³ Hamdan Zoelva, *Loc. Cit.*

perselisihan hasil pemilihan kepala daerah dengan meperluas makna pemilihan umum yang diatur Pasal 22E UUD 1945 adalah inkonstitusional”.

MK kemudian menyerahkan kewenangan tersebut kepada pembentuk undang-undang. Oleh pembentuk UU, kewenangan tersebut diserahkan kembali kepada MA. Dalam Perpu Nomor 1 Tahun 2014, ditentukan bahwa perselisihan hasil pilkada diselesaikan oleh MA. Perpu tersebut disetujui oleh DPR menjadi UU No. 1 Tahun 2015. Namun, belum sempat UU tersebut dilaksanakan, UU No.1/2015 tersebut diubah menjadi UU No 8 Tahun 2014 yang dalam Pasal 157 UU tersebut dinyatakan bahwa perkara perselisihan hasil pemilihan diperiksa dan diadili oleh **badan peradilan khusus**. Pasal 157 juga mengatur sebelum badan peradilan khusus tersebut terbentuk, kewenangan penyelesaian sengketa pilkada menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi. Persoalannya, tidak dijumpai kejelasan mengenai seperti apa seharusnya badan peradilan khusus tersebut⁴⁴, juga tidak diatur secara tegas berapa lama kewenangan transisional diberikan kepada MK untuk menyelesaikan sengketa pilkada yang telah dinyatakannya sendiri inkonstitusional karena *original intent* dari Pemilu dalam Pasal 22E UUD 1945 tidak mencakup pemilihan kepala daerah.

Stiap masalah hukum yang ada memiliki mekanisme sendiri dengan keterlibatan lembaga penyelesaian yang berbeda-beda:

1. Pelanggaran administrasi pemilu ditangani oleh KPU, KPU Propinsi dan KPU Kabupaten/Kota. Pelanggaran administrasi bisa berbentuk pelanggaran syarat pendidikan atau syarat usia pemilih, pelanggaran pemasangan atribut kampanye, larangan membawa anak-anak di bawah 7 tahun atau larangan berkonvoi lintas daerah.
2. Penyelesaian tindak pidana pemilu dilakukan dengan melibatkan pengawas pemilu, kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan dalam suatu sistem penyelesaian layaknya sistem peradilan pidana.
3. Penyelesaian sengketa. sengketa pemilu yaitu sengketa yang terjadi antarpeserta pemilu.¹⁷ Di mana, sengketa ini diselesaikan oleh Bawaslu beserta jajarannya. Dalam Pasal 73 ayat (4) huruf c ditegaskan bahwa Bawaslu berwenang untuk menyelesaikan sengketa pemilu. Pada Pemilu tahun 2004, tata cara penyelesaian terhadap jenis pelanggaran ini diatur dalam satu pasal tersendiri, yaitu Pasal 129 Undang-Undang

⁴⁴ Fajar L. Soeroro, “Desain Konstitusional Penyelesaian Perselisihan Pemilihan Kepala Daerah”, Proceeding Seminar Nasional “Mewujudkan Kedaulatan Rakyat melalui Pemilu dan Pilkada Serentak yang Berkualitas dan Akuntabel”, PK2P, FH UMY, 17 Oktober 2015

Nomor 12 Tahun 2003. Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 pengaturan tentang mekanisme penyelesaian sengketa ditiadakan. Kemudian, ketika Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012, mekanisme penyelesaian sengketa kembali diatur dalam Pasal 258 dan Pasal 259, baik sengketa antarpeserta maupun antara peserta dengan penyelenggara pemilu. Sementara sengketa antara peserta dengan penyelenggara merupakan sengketa antara KPU dengan peserta Pemilu yang timbul akibat dikeluarkannya suatu Keputusan KPU. Terhadap hal itu, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 telah memberikan ruang khusus, di mana sebelumnya dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 ruang tersebut sama sekali tidak disediakan.¹⁸

4. Sengketa Tata Usaha Negara Pemilu muncul karena dua alasan, yaitu: (1) dikeluarkannya Keputusan KPU tentang penetapan Partai Politik Peserta Pemilu dan (2). dicoret dari daftar calon tetap sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU tentang penetapan daftar calon tetap. Sesuai ketentuan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012, secara limitatif ditentukan bahwa objek yang termasuk dalam sengketa tata usaha negara pemilu hanya dua hal dimaksud. Dalam arti, hanya keputusan-keputusan KPU, KPU Propinsi dan KPU Kabupaten/kota yang berhubungan dengan penetapan partai politik peserta pemilu dan penetapan daftar calon tetap yang dapat diajukan sebagai sengketa melalui mekanisme gugatan/permohonan penyelesaian sengketa tata usaha negara pemilu. Adapun penyelesaiannya dilakukan oleh Bawaslu dan PTTUN.
5. Perselisihan hasil pemilu antara KPU dan peserta pemilu mengenai penetapan perolehan suara hasil pemilu secara nasional yang dapat mempengaruhi perolehan kursi peserta pemilu.²⁰ Perselisihan hasil pemilu ini menjadi domain MK untuk menyelesaikan berdasarkan mandat konstitusi yang diberikan (Pasal 24C ayat [1]) Perubahan Ketiga UUD 1945). Perselisihan hasil Pemilu itu sendiri adalah perselisihan antara KPU dengan Peserta Pemilu mengenai penetapan perolehan suara hasil Pemilu, dalam artian bahwa jika dinilai ada kesalahan terhadap hasil perhitungan suara yang dilakukan oleh KPU, maka peserta Pemilu dapat mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi.

Di dalam UU No.1 Tahun 2015 *Jo* UU No.8 Tahun 2015 *Jo* UU No.10 Tahun 2016 disebut beberapa sengketa yang terjadi dalam penyelenggaraan Pilkada, beberapa ketentuan tertuang dalam Pasal 142 sampai Pasal 158, meliputi:

Pasal 142 UU No.8 Tahun 2015 tentang Perubahan UU No.1 Tahun 2015 menyebutkan bahwa Sengketa Pemilihan terdiri atas:

- a. sengketa antarpeserta Pemilihan; dan
- b. sengketa antara Peserta Pemilihan dan penyelenggara Pemilihan sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota.

Pasal 143 UU No.1 Tahun 2015 mengatur ketentuan

- (1) Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota berwenang menyelesaikan sengketa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 142.
- (2) Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota memeriksa dan memutus sengketa Pemilihan paling lama 12 (dua belas) hari sejak diterimanya laporan atau temuan.
- (3) Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota melakukan penyelesaian sengketa melalui tahapan:
 - a. menerima dan mengkaji laporan atau temuan; dan
 - b. mempertemukan pihak yang bersengketa untuk mencapai kesepakatan melalui musyawarah dan mufakat.

Pasal 144 UU No.10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua UU No.1 Tahun 2015 mengatur ketentuan:

- (1) Putusan Bawaslu Provinsi dan Putusan Panwas Kabupaten/Kota mengenai penyelesaian sengketa Pemilihan merupakan Putusan bersifat mengikat.
- (2) KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan Bawaslu Provinsi dan/atau putusan Panwas Kabupaten/Kota mengenai penyelesaian sengketa Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling lambat 3 (tiga) hari kerja.

- (3) Seluruh proses pengambilan Putusan Bawaslu Provinsi dan Putusan Panwas Kabupaten/Kota wajib dilakukan melalui proses yang terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyelesaian sengketa diatur dengan Peraturan Bawaslu.

Tindak Pidana Pemilihan

Pasal 145 UU No.1 Tahun 2015

Tindak pidana Pemilihan merupakan pelanggaran atau kejahatan terhadap ketentuan Pemilihan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini.

Pasal 146 UU No.10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua UU No.1 Tahun 2015

- (1) Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia yang tergabung dalam sentra penegakan hukum terpadu dapat melakukan penyelidikan setelah adanya laporan pelanggaran Pemilihan yang diterima oleh Bawaslu Provinsi maupun Panwas Kabupaten/Kota.
- (2) Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam menjalankan tugas dapat melakukan pengeledahan, penyitaan, dan pengumpulan alat bukti untuk kepentingan penyelidikan maupun penyidikan tanpa surat izin ketua pengadilan negeri setempat.
- (3) Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia menyampaikan hasil penyidikan disertai berkas perkara kepada penuntut umum paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak laporan diterima dari Bawaslu Provinsi maupun Panwas Kabupaten/Kota.
- (4) Dalam hal hasil penyidikan belum lengkap, dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari kerja penuntut umum mengembalikan berkas perkara kepada Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia disertai petunjuk tentang hal yang harus dilakukan untuk dilengkapi.
- (5) Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak tanggal penerimaan berkas sebagaimana dimaksud pada ayat (4) harus sudah menyampaikan kembali berkas perkara tersebut kepada penuntut umum.

- (6) Penuntut umum melimpahkan berkas perkara sebagaimana dimaksud pada ayat (5) kepada Pengadilan Negeri paling lama 5 (lima) hari kerja terhitung sejak menerima berkas perkara dari penyidik.

Pasal 147 UU No.1 Tahun 2015

- (1) Pengadilan Negeri dalam memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tindak pidana Pemilihan menggunakan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, kecuali ditentukan lain dalam Undang-Undang ini.
- (2) Sidang pemeriksaan perkara tindak pidana Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh majelis khusus.

Pasal 148 UU No.1 Tahun 2015

- (1) Pengadilan Negeri memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tindak pidana Pemilihan paling lama 7 (tujuh) hari setelah pelimpahan berkas perkara.
- (2) Dalam hal putusan pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan banding, permohonan banding diajukan paling lama 3 (tiga) hari setelah putusan dibacakan.
- (3) Pengadilan Negeri melimpahkan berkas perkara permohonan banding kepada Pengadilan Tinggi paling lama 3 (tiga) hari setelah permohonan banding diterima.
- (4) Pengadilan Tinggi memeriksa dan memutus perkara banding sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling lama 7 (tujuh) hari setelah permohonan banding diterima
- (5) Putusan Pengadilan Tinggi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) merupakan putusan terakhir dan mengikat serta tidak dapat dilakukan upaya hukum lain.

Pasal 149 UU No.1 Tahun 2015

- (1) Putusan pengadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 148 ayat (1) dan ayat (4) harus sudah disampaikan kepada penuntut umum paling lambat 3 (tiga) hari setelah putusan dibacakan.
- (2) Putusan pengadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 148 harus dilaksanakan paling lambat 3 (tiga) hari setelah putusan diterima oleh jaksa.

Pasal 150 UU No.1 Tahun 2015

- (1) Putusan pengadilan terhadap kasus tindak pidana Pemilihan yang menurut Undang-Undang ini dapat mempengaruhi perolehan suara peserta Pemilihan harus sudah

selesai paling lama 5 (lima) hari sebelum KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota menetapkan hasil Pemilihan.

- (2) KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (3) Salinan putusan pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus sudah diterima KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, dan peserta Pemilihan pada hari putusan pengadilan tersebut dibacakan.

Pasal 151 UU No.1 Tahun 2015

- (1) Majelis khusus sebagaimana dimaksud dalam Pasal 147 ayat (2) terdiri atas hakim khusus yang merupakan hakim karier pada Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi yang ditetapkan secara khusus untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tindak pidana Pemilihan.
- (2) Hakim khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan berdasarkan Keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia.
- (3) Hakim khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi syarat telah melaksanakan tugasnya sebagai hakim paling singkat 3 (tiga) tahun, kecuali dalam suatu pengadilan tidak terdapat hakim yang masa kerjanya telah mencapai 3 (tiga) tahun.
- (4) Hakim khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) selama memeriksa, mengadili, dan memutus tindak pidana Pemilihan dibebaskan dari tugasnya untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara lain.
- (5) Hakim khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus menguasai pengetahuan tentang Pemilihan.
- (6) Ketentuan lebih lanjut mengenai hakim khusus diatur dengan Peraturan Mahkamah Agung

Pasal 152 UU No.10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua UU No.1 Tahun 2015

- (1) Untuk menyamakan pemahaman dan pola penanganan tindak pidana Pemilihan, Bawaslu Provinsi, dan/atau Panwas Kabupaten/Kota, Kepolisian Daerah dan/atau Kepolisian Resor, dan Kejaksaan Tinggi dan/atau Kejaksaan Negeri membentuk sentra penegakan hukum terpadu.

- (2) Sentra penegakan hukum terpadu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) melekat pada Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Panwas Kabupaten/Kota.
- (3) Anggaran operasional sentra penegakan hukum terpadu dibebankan pada Anggaran Bawaslu.
- (4) Ketentuan mengenai sentra penegakan hukum terpadu diatur dengan peraturan bersama antara Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, Jaksa Agung Republik Indonesia, dan Ketua Bawaslu;
- (5) Peraturan bersama sebagaimana dimaksud pada ayat (4) ditetapkan setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat.

Sengketa Tata Usaha Negara

Pasal 153 UU No.10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua UU No.1 Tahun 2015

- (1) Sengketa tata usaha negara Pemilihan merupakan sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara Pemilihan antara Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota dengan KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota.
- (2) Peradilan Tata Usaha Negara dalam menerima, memeriksa, mengadili, dan memutus sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan menggunakan Hukum Acara Tata Usaha Negara, kecuali ditentukan lain dalam Undang-Undang ini.

Pasal 154 UU No.10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua UU No.1 Tahun 2015

- (1) Peserta Pemilihan mengajukan keberatan terhadap keputusan KPU Provinsi atau keputusan KPU Kabupaten/Kota kepada Bawaslu Provinsi dan/atau Panwas Kabupaten/Kota dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak keputusan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota ditetapkan.
- (2) Pengajuan gugatan atas sengketa tata usaha negara Pemilihan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dilakukan setelah seluruh upaya administratif di Bawaslu Provinsi dan/atau Panwas Kabupaten/Kota telah dilakukan.
- (3) Dalam hal pengajuan gugatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) 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.

- (4) Apabila dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (3) penggugat belum menyempurnakan gugatan, hakim memberikan putusan bahwa gugatan tidak dapat diterima.
- (5) Terhadap putusan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) tidak dapat dilakukan upaya hukum.
- (6) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara memeriksa dan memutus gugatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dalam jangka waktu paling lama 15 (lima belas) hari kerja terhitung sejak gugatan dinyatakan lengkap.
- (7) Terhadap putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (6) hanya dapat dilakukan permohonan kasasi ke Mahkamah Agung Republik Indonesia.
- (8) Permohonan kasasi sebagaimana dimaksud pada ayat (7) diajukan dalam jangka waktu paling lama 5 (lima) hari kerja terhitung sejak diterbitkannya putusan.
- (9) Mahkamah Agung Republik Indonesia wajib memberikan putusan atas permohonan kasasi sebagaimana dimaksud pada ayat (8) dalam jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) hari kerja terhitung sejak permohonan kasasi diterima.
- (10) Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (9) bersifat final dan mengikat serta tidak dapat dilakukan upaya hukum peninjauan kembali.
- (11) KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (6) atau putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (9) dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) Hari.
- (12) KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara atau putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia mengenai keputusan tentang penetapan pasangan calon peserta Pemilihan sepanjang tidak melewati tahapan paling lambat 30 (tiga puluh) Hari sebelum hari pemungutan suara.

Pasal 155 UU No.1 Tahun 2015

- (1) Dalam memeriksa, mengadili, dan memutus sengketa tata usaha negara Pemilihan dibentuk majelis khusus yang terdiri dari hakim khusus yang merupakan hakim karier di lingkungan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dan Mahkamah Agung Republik Indonesia.
- (2) Hakim khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan berdasarkan Keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia.
- (3) Hakim khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah hakim yang telah melaksanakan tugasnya sebagai hakim minimal 3 (tiga) tahun, kecuali apabila dalam suatu pengadilan tidak terdapat hakim yang masa kerjanya telah mencapai 3 (tiga) tahun.
- (4) Hakim khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) selama menangani sengketa tata usaha negara Pemilihan dibebaskan dari tugasnya untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara lain.
- (5) Hakim khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus menguasai pengetahuan tentang Pemilihan.
- (6) Ketentuan lebih lanjut mengenai hakim khusus diatur dengan Peraturan Mahkamah Agung.

Perselisihan Hasil Pemilihan

Pasal 156 UU No.10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua UU No.1 Tahun 2015

- (1) Perselisihan hasil Pemilihan merupakan perselisihan antara KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota dan peserta Pemilihan mengenai penetapan perolehan suara hasil Pemilihan.
- (2) Perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah perselisihan penetapan perolehan suara yang signifikan dan dapat mempengaruhi penetapan calon terpilih.

Pasal 157 UU No.10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua UU No.1 Tahun 2015

- (1) Perkara perselisihan hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh badan peradilan khusus.
- (2) Badan peradilan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk sebelum pelaksanaan Pemilihan serentak nasional.

- (3) Perkara perselisihan penetapan perolehan suara tahap akhir hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh Mahkamah Konstitusi sampai dibentuknya badan peradilan khusus.
- (4) Peserta Pemilihan dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota kepada Mahkamah Konstitusi.
- (5) Peserta Pemilihan mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) paling lambat 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak diumumkan penetapan perolehan suara hasil Pemilihan oleh KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota
- (6) Pengajuan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dilengkapi alat/dokumen bukti dan Keputusan KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota tentang hasil rekapitulasi penghitungan suara
- (7) Dalam hal pengajuan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) kurang lengkap, pemohon dapat memperbaiki dan melengkapi permohonan paling lama 3 (tiga) hari kerja sejak diterimanya permohonan oleh Mahkamah Konstitusi.
- (8) Mahkamah Konstitusi memutuskan perkara perselisihan sengketa hasil Pemilihan paling lama 45 (empat puluh lima) hari kerja sejak diterimanya permohonan.
- (9) Putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (8) bersifat final dan mengikat.
- (10) KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi.

Pasal 158 UU No.10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua UU No.1 Tahun 2015

- (1) Peserta pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan suara dengan ketentuan:
 - 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 total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir yang ditetapkan oleh KPU Provinsi;
 - b. provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 2.000.000 (dua juta) sampai dengan 6.000.000 (enam juta), pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 1,5% (satu koma lima persen) dari

- total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir yang ditetapkan oleh KPU Provinsi;
- c. provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 6.000.000 (enam juta) sampai dengan 12.000.000 (dua belas juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 1% (satu persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir yang ditetapkan oleh KPU Provinsi; dan
 - d. provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 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 total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir yang ditetapkan oleh KPU Provinsi.
- (2) Peserta Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan perolehan suara dengan ketentuan:
- 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 total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir yang ditetapkan oleh KPU Kabupaten/Kota;
 - b. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa sampai dengan 500.000 (lima ratus ribu) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan apabila terdapat perbedaan paling banyak sebesar 1,5% (satu koma lima persen) dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir yang ditetapkan oleh KPU Kabupaten/Kota;
 - c. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 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 total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir KPU Kabupaten/Kota; dan
 - 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 total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir KPU Kabupaten/Kota.

Badan Peradilan Khusus

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 memberikan kewenangan kepada pembentuk undang-undang untuk membentuk badan peradilan khusus. Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 menentukan bahwa “Pengadilan Khusus adalah pengadilan yang mempunyai kewenangan untuk memeriksa, mengadili dan memutus perkara tertentu yang hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung yang diatur dalam undang-undang”. Lebih lanjut Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 menentukan bahwa “Pengadilan khusus hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25”.

Dengan struktur peradilan yang ada, kita dapat mengkonsolidasikan semua ide tentang lembaga peradilan yang bersifat khusus secara pasti ke dalam salah satu lingkungan peradilan yang ditentukan oleh UUD 1945 itu. Semua bentuk dan jenis pengadilan khusus harus dikembalikan hakikat keberadaannya dalam konteks lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan tata usaha negara, atau peradilan militer.⁴⁵ Menurut Dian Agung Wicaksono bahwa desain badan peradilan khusus pilkada yang sesuai adalah bersifat *ad hoc* dan berada di lingkungan Mahkamah Agung, peradilan ini memiliki kewenangan untuk menangani segala hal yang berkaitan dengan sengketa pilkada, baik sengketa proses penyelenggaraan, sengketa hasil, maupun permasalahan administrasi maupun pidana, sedangkan untuk pelanggaran kode etik tetap menjadi kewenangan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum.⁴⁶

Disamping itu, penyelesaian sengketa di luar badan peradilan juga telah diadopsi dalam sistem hukum Indonesia, seperti penyelesaian sengketa lingkungan hidup, penyelesaian sengketa konsumen, penyelesaian pelanggaran HAM yang tidak termasuk dalam ranah hukum pidana, penyelesaian sengketa hubungan industrial dan penyelesaian sengketa informasi. Oleh karena itu, mengadopsi sistem penyelesaian sengketa pemilu (termasuk pidana pemilu) juga memiliki justifikasi. Lembaga yang kemudian akan menjalankan fungsi tersebut adalah Bawaslu dan bawaslu provinsi.⁴⁷

⁴⁵ Jimly Asshiddiqie, “Pengadilan Khusus”, diunduh dari http://www.jimly.com/makalah/namafile/126/PENGADILAN_KHUSUS_02.pdf, pada tanggal 25 Mei 2016

⁴⁶ Dian Agung Wicaksono dan Ola Anisa Ayutama, “Inisiasi Pengadilan Khusus Pemilihan Kepala Daerah dalam menghadapi Kesenjangan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota di Indonesia”, *Jurnal Rechts Vinding*, Volume 4 No.1, April 2015, hlm.177

⁴⁷ Refly Harun, *op.cit*, hlm. 317-318.

Menurut Refly Harun⁴⁸ 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. Penyelesaian sengketa di luar badan peradilan juga dikenal dalam penyelesaian sengketa lingkungan hidup, penyelesaian sengketa konsumen, penyelesaian pelanggaran hak asasi manusia yang tidak termasuk dalam ranah hukum pidana, penyelesaian sengketa hubungan industrial, dan penyelesaian sengketa informasi. Dengan demikian, penyelesaian sengketa di luar pengadilan, baik sengketa antar warga negara ataupun antar warga negara dengan badan publik sudah diadopsi dalam sistem hukum Indonesia. Oleh karena itu, mengadopsi sistem penyelesaian di luar lembaga peradilan untuk penyelesaian sengketa pemilu (tidak termasuk pidana pemilu) merupakan sebuah kepercayaannya. Di mana, lembaga yang kemudian akan menjalankan fungsi tersebut adalah Bawaslu dan Bawaslu Propinsi. Sebagai penyelesaian sengketa, Bawaslu

⁴⁸ 14-15

berkedudukan sebagai lembaga semi peradilan yang bersifat permanen. Di mana, fungsi peradilan sengketa pemilu menjadi kewenangan tetap Bawaslu.

BAB III

TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN

A. Tujuan dan Urgensi Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

- a. Mengidentifikasi latar belakang keberadaan badan peradilan khusus dalam penyelesaian sengketa pilkada, berikut melakukan evaluasi kelemahan dan kelebihan lembaga penyelesaian sengketa pilkada sebelumnya (Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung (Pengadilan Tinggi), maupun Pengadilan Tata Usaha Negara.
- b. Melaksanakan penelitian kepustakaan tentang badan peradilan khusus yang berwenang menyelesaikan sengketa pilkada dan melakukan kajian perbandingan dengan beberapa negara yang relevan dengan permasalahan penelitian.

B. Urgensi Penelitian

Penelitian ini sangat penting dalam upaya mewujudkan suatu desain peradilan khusus pilkada yang tetap, kredibel, yang diharapkan menjadi bentuk akhir dari eksperimentasi panjang kelembagaan penyelesaian sengketa pilkada yang telah berlangsung selama ini yang justru tidak menciptakan tatanan lembaga penyelesaian sengketa pilkada yang permanen, kredibel dan berwibawa. Adapun urgensi dalam penelitian ini meliputi:

1. Memberikan manfaat berupa kajian evaluatif yang komprehensif atas sistem dan kelembagaan penyelesaian sengketa pilkada yang telah berlangsung selama ini.
2. Memberikan manfaat dalam kajian komparatif tentang desain lembaga yang berwenang menyelesaikan sengketa pilkada di beberapa negara.
3. Memberikan masukan tentang rumusan model kebijakan/ pengaturan yang lebih konstruktif terkait badan peradilan khusus tersebut.

BAB IV METODE PENELITIAN

A. Tipe dan Pendekatan Penelitian

Penelitian hukum merupakan penelitian yang diterapkan atau diberlakukan khusus pada ilmu hukum, yang membantu pengembangan ilmu hukum dalam mengungkap suatu kebenaran hukum,⁴⁹ penelitian ini mengenai dinamika dan problematika lembaga penyelesaian sengketa pilkada yang selalu mengalami pasang surut dan ketidakpastian. Penelitian yang dipilih adalah penelitian doktrinal, adalah penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma, sistem norma yang dimaksud adalah mengenai asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian serta doktrin (ajaran).

Penelitian hukum doktrinal dalam hal ini digunakan beberapa pendekatan, meliputi: (1) pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan perundang-undangan adalah dilakukan dengan cara menelaah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah hukum yang dikaji; (2) pendekatan analitis (*analytical approach*), bertujuan untuk mengkaji implementasi istilah-istilah hukum dalam berbagai undang-undang ataupun putusan pengadilan; (3) pendekatan perbandingan (*Comparative approach*) dilakukan dengan membandingkan ketentuan hukum atau praktik hukum dengan negara lain; (4) pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan ini untuk mempelajari norma-norma atau kaidah hukum yang dilakukan dalam praktik hukum, dalam hal ini adalah praktik hukum penyelesaian sengketa pilkada yang dilakukan oleh peradilan sebelumnya.⁵⁰

B. Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan dua cara: penelitian kepustakaan (*library research*) bertujuan untuk menelaah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

⁴⁹ F.Sugeng Istanto, Penelitian Hukum, CV.Ganda, Yogyakarta, hlm.29

⁵⁰ Johnny Ibrahim, 2005, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Surabaya, hlm.300

C. Analisis Data

Analisis data dalam penelitian ini menggunakan deskriptif kualitatif, peneliti dalam menganalisis berkeinginan untuk memberikan gambaran atau pemaparan atas objek penelitian sebagaimana hasil penelitian yang dilakukan.⁵¹ Pendekatan analisa secara deskriptif kualitatif dilakukan dengan memperlakukan obyek berdasarkan kategori tertentu, kategori tersebut bertujuan untuk menyeleksi data yang berkaitan dengan penelitian, kemudian diklasifikasikan secara yuridis dan sistematis. Penyusunan secara sistematis dimaksudkan untuk memberikan gambaran secara komprehensif hasil penelitian.

⁵¹ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm.183

BAB V

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1. Problematika Lembaga Penyelesai Sengketa Hasil Pilkada

Sengketa pilkada secara etimologis dapat dilihat dari istilah sengketa (*dispute*), sengketa tersebut merupakan implikasi dari timbulnya permasalahan-permasalahan yang timbul dalam pilkada, baik sengketa yang timbul pada saat proses penyelenggaraan, maupun sengketa terhadap hasil pilkada (suara sah yang ditetapkan KPUD). Hasil penelitian *Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA) mendefinisikan *electoral dispute* yaitu “*any complaint, challenge, claim or contest relating to any stage of electoral process*”.⁵² Dari pengertian diatas, cakupan *electoral dispute* pada dasarnya memang luas dan meliputi semua tahapan pilkada yang memengaruhi kualitas dari pelaksanaan pilkada tersebut secara signifikan.

Permasalahan yang dipersengketakan dalam pilkada di Indonesia diantaranya meliputi (1) pelanggaran pidana dan administrasi pilkada; dan (2) perselisihan hasil perolehan suara. Menurut Topo Santoso bahwa apa yang disebut sengketa dalam penyelenggaraan pilkada sesungguhnya merupakan kasus pelanggaran administrasi atau kasus ketidakpuasan terhadap keputusan penyelenggara.⁵³ Sukses pilkada tidak hanya diukur dari pelaksanaan pemungutan suara, melainkan juga ditentukan dari bagaimana penyelesaian sengketa yang mengiringinya. Persoalannya adalah terlalu banyak lembaga yang terlibat dalam penyelesaian sengketa pilkada yang tentu berdampak kurang baik terhadap proses penyelesaian sengketa pilkada.⁵⁴ Disamping itu, kelembagaan penyelesaian sengketa hasil pilkada sering mengalami penggantian, mengikuti ritme politik hukum pilkada.

Setidaknya terdapat lima mekanisme penegakan hukum untuk penyelesaian sengketa Pilkada, yaitu (1) pemeriksaan oleh badan penyelenggara Pilkada dengan kemungkinan mengajukan banding ke institusi yang lebih tinggi; (2) pengadilan atau hakim khusus pemilu untuk menangani keberatan Pilkada; (3) pengadilan umum yang menangani

⁵² IDEA International, *Electoral Justice: The International IDEA Handbook*, (Stockholm: Bulls Graphics, 2010), hlm. 199.

⁵³ Topo Santoso, makalah berjudul “*Perselisihan Hasil Pemilukada*” disampaikan pada acara Diskusi Terbatas di Mahkamah Konstitusi pada tanggal 24 Maret 2011 di Jakarta.

⁵⁴ Kompas, 30 September 2015: 2, dalam Anom Wahyu Asmorojati, *Proceeding Seminar Nasional PK2P, FH UMY*, 17 Oktober 2015, hlm.279

keberatan dengan kemungkinan dapat diajukan banding ke institusi yang lebih tinggi; (4) penyelesaian masalah Pilkada diserahkan ke pengadilan konstitusional dan/atau peradilan konstitusional; dan (5) penyelesaian masalah pemilihan oleh pengadilan tinggi.⁵⁵ Penegakan hukum ini merupakan mekanisme untuk menjaga hak pilih rakyat. Tujuannya memastikan bahwa hak atas proses konversi suara yang adil dan tidak terlanggar dengan maraknya kecurangan dan tindakan manipulatif oleh peserta pemilu. Jauh lebih penting, bagaimana mekanisme hukum Pilkada mampu mengembalikan suara rakyat yang telah terkonversi kepada yang berhak sesuai dengan kehendak rakyat yang sesungguhnya. Perolehan suara dan keterpilihan calon tertentu, dapat dianulir oleh mekanisme hukum Pilkada, jika terbukti bahwa suara itu diperoleh dengan cara yang tidak dibenarkan menurut hukum.⁵⁶

Berkaitan dengan kebijakan lembaga penyelesai sengketa Pilkada, tidak dapat dipungkiri masih mengalami pasang surut yang sangat dipengaruhi oleh politik hukumnya. Pada awal penyelenggaraan pilkada, berdasar pada Pasal 106 Undang-undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah bahwa lembaga yang berwenang menyelesaikan sengketa pilkada adalah Mahkamah Agung (MA). Pasal 106 ayat (6) dan (7) menerangkan bahwa MA dalam melaksanakan kewenangannya dapat mendelegasikan kepada Pengadilan Tinggi (PT) untuk memutus sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten dan kota, dan putusannya bersifat final.

Penyelesaian sengketa oleh MA (cq PT) ini tidak berlangsung lama, Putusan MK No.072-073/PUU-II/2004 telah memberikan pilihan hukum bagi pembentuk undang-undang untuk memasukan pilkada menjadi bagian rezim Pemilu yang kemudian ditindaklanjuti oleh pembentuk undang-undang dengan menerbitkan UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum yang menegaskan bahwa pilkada sebagai rezim pemilu dengan nomenklatur 'pemilukada' dan melalui ketentuan Pasal 236C UU No.12 tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh MA dialihkan kepada MK. paling Ketentuan tersebut ditegaskan kembali melalui Pasal 29 huruf e UU No.48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan

⁵⁵ Bisariyadi, *Op.Cit.*, hlm.540

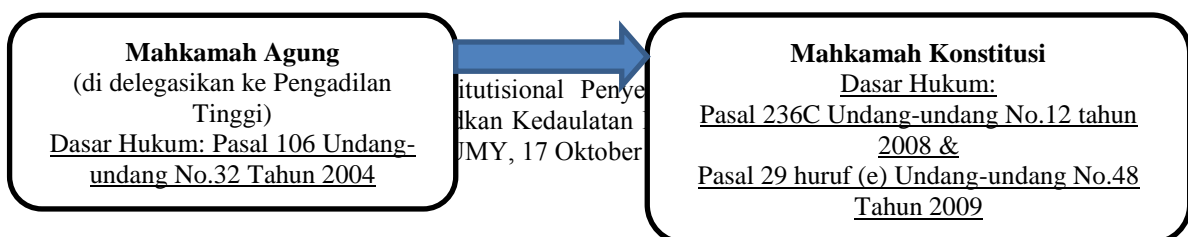
⁵⁶ Veri Junaidi, dalam "Menata Sistem Penegakan Hukum Pemilu Demokratis Tinjauan Kewenangan MK atas Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilu", *Jurnal Konstitusi*, Volume 6, Nomor 3, September 2009, hlm.109

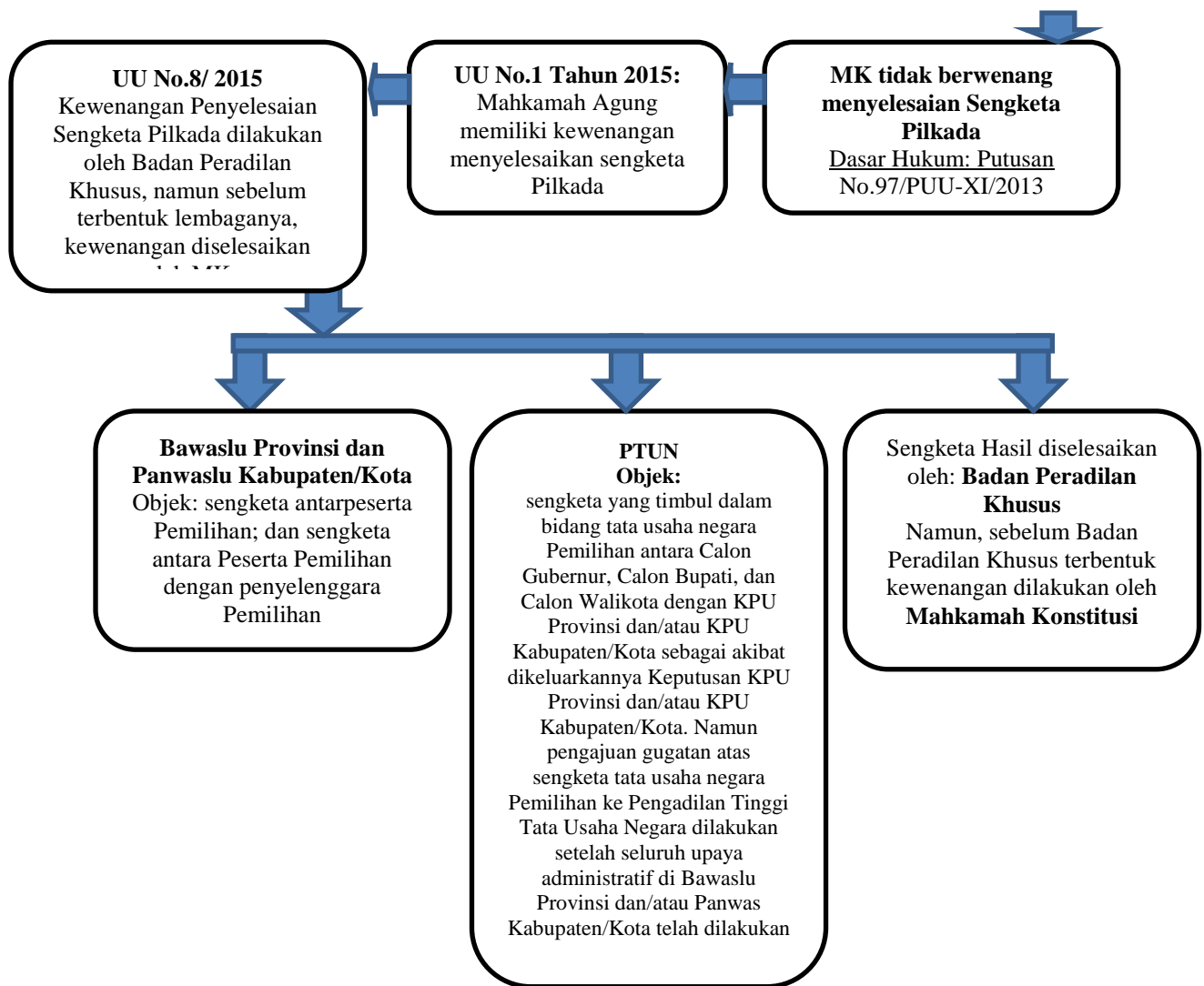
Kehakiman, yang mengatur ketentuan bahwa MK memiliki “kewenangan lain yang diberikan oleh undang-undang” yang dalam penjelasannya disebutkan bahwa” dalam ketentuan ini termasuk kewenangan memeriksa, dan memutus sengketa hasil pemilihan kepala daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kelembagaan penyelesaian sengketa hasil pilkada kembali terguncang karena melalui Putusan No.97/PUU-XI/2013/2014 bertanggal 14 Mei 2014, MK menyatakan bahwa “*penambahan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk mengadili perkara perselisihan hasil pemilihan kepala daerah dengan meperluas makna pemilihan umum yang diatur Pasal 22E UUD 1945 adalah inkonstitusional*”. MK kemudian menyerahkan kewenangan tersebut kepada pembentuk undang-undang. Oleh pembentuk UU, kewenangan tersebut diserahkan kembali kepada MA. Dalam Perpu Nomor 1 Tahun 2014, ditentukan bahwa perselisihan hasil pilkada diselesaikan oleh MA. Perpu tersebut disetujui oleh DPR menjadi UU No. 1 Tahun 2015.

Namun, belum sempat UU tersebut dilaksanakan, UU No.1/2015 tersebut diubah menjadi UU No 8 Tahun 2015 yang dalam Pasal 157 UU tersebut dinyatakan bahwa perkara perselisihan hasil pemilihan diperiksa dan diadili oleh badan peradilan khusus. Pada tahun 2016, disahkan kembali UU No.10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua UU No.1 Tahun 2016, Pasal 157 juga mengatur sebelum badan peradilan khusus tersebut terbentuk, kewenangan penyelesaian sengketa pilkada menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi. Persoalannya, tidak dijumpai kejelasan mengenai seperti apa seharusnya badan peradilan khusus tersebut⁵⁷, juga tidak diatur secara tegas berapa lama kewenangan transisional diberikan kepada MK untuk menyelesaikan sengketa pilkada yang telah dinyatakannya sendiri inkonstitusional karena *original intent* dari Pemilu dalam Pasal 22E UUD 1945 tidak mencakup pemilihan kepala daerah.

Siklus perkembangan Lembaga Penyelesaian Sengketa Pilkada dari awal hingga saat ini adalah sebagai berikut:





Berikut detail penjelasan kewenangan lembaga penyelesai sengketa Pilkada dan berbagai problematiknya:

1. Mahkamah Agung

Pada awal penyelenggaraan pilkada, Undang-undang No.32 Tahun 2004 telah memberikan desain penyelesaian sengketa hasil pilkada. Berdasar pada Pasal 106 Undang-undang tersebut, bahwa lembaga yang berwenang menyelesaikan sengketa pilkada adalah Mahkamah Agung (MA) dan dapat didelegasikan ke Pengadilan Tinggi. Pasal 106 Undang-undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa:

- (1) 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.
- (2) Keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya berkenaan dengan hasil penghitungan suara yang mempengaruhi terpilihnya pasangan calon.
- (3) Pengajuan keberatan kepada Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada pengadilan tinggi untuk pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah provinsi dan kepada pengadilan negeri untuk pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten/kota.
- (4) Mahkamah Agung memutus sengketa hasil penghitungan suara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) paling lambat 14 (empat belas) hari sejak diterimanya permohonan keberatan oleh Pengadilan Negeri/Pengadilan Tinggi/ Mahkamah Agung.
- (5) Putusan Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud pada ayat (4) bersifat **final dan mengikat**.
- (6) Mahkamah Agung dalam melaksanakan kewenangannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat mendelegasikan kepada Pengadilan Tinggi untuk memutus sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten dan kota.
- (7) Putusan Pengadilan Tinggi sebagaimana dimaksud pada ayat (6) **bersifat final**.

Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 106 UU Pemda berkaitan dengan proses penyelesaian Pilkada, disahkanlah Peraturan Pemerintah No.6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah, Pasal 87 menyebutkan bahwa:

- (1) Dalam hal pemilihan Bupati/ Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota, setelah membuat berita acara dan rekapitulasi hasil penghitungan suara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 86 ayat (5), selambat-lambatnya 1 (satu) hari diputuskan dalam pleno KPUD kabupaten/kota untuk menetapkan pasangan calon terpilih.
- (2) Penetapan pasangan calon terpilih sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada DPRD kabupaten/kota setelah jangka waktu 3 (tiga) hari.

- (3) Apabila ada pengajuan keberatan terhadap hasil pemilihan oleh pasangan calon lainnya kepada Mahkamah Agung, KPUD menyampaikan pemberitahuan kepada DPRD kabupaten/kota adanya keberatan tersebut.
- (4) Setelah adanya putusan Mahkamah Agung terhadap pengajuan keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), KPUD menyampaikan penetapan pasangan terpilih dan putusan tersebut selambat-lambatnya 3 (tiga) hari setelah putusan dijatuhkan.

Sementara Pasal 94 mengatur ketentuan bahwa:

- (1) Keberatan terhadap penetapan hasil pemilihan hanya dapat diajukan oleh pasangan calon kepada Mahkamah Agung dalam waktu paling lambat 3 (tiga) hari setelah penetapan hasil pemilihan.
- (2) Keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), hanya berkenaan dengan hasil penghitungan suara yang mempengaruhi terpilihnya pasangan calon.
- (3) Pengajuan keberatan kepada Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dapat disampaikan melalui Pengadilan Tinggi untuk pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dan Pengadilan Negeri untuk pemilihan Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota.
- (4) Mahkamah Agung memutus sengketa hasil penghitungan suara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), paling lambat 14 (empat belas) hari sejak diterimanya permohonan keberatan oleh Pengadilan Negeri/Pengadilan Tinggi/Mahkamah Agung.
- (5) Putusan Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud pada ayat (4) bersifat final dan mengikat.
- (6) Mahkamah Agung dalam melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dapat mendelegasikan kewenangannya kepada Pengadilan Tinggi untuk memutus sengketa hasil penghitungan suara pemilihan Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota.
- (7) Putusan Pengadilan Tinggi sebagaimana dimaksud pada ayat (6) bersifat final dan mengikat

Kewenangan MA dalam penyelesaian sengketa hasil Pilkada kurang lebih berjalan 3 tahun (2005-2008), namun dalam praktik memunculkan persoalan hukum, yang paling menonjol adalah Pilkada Depok 2005, Pilkada Maluku Utara 2007, dan Pilkada Sulsel

2007. Tiga pilkada tersebut telah memunculkan pertikaian antarkubu yang bersaing dan semakin diperuncing dengan putusan pengadilan yang justru tidak menyelesaikan masalah, tetapi malahan memancing masalah baru. Pada Pilkada Depok 2005, Pengadilan Tinggi Jawa Barat telah membuat putusan yang tidak masuk akal yaitu memenangkan gugatan pasangan yang kalah dengan hanya berbekal asumsi. Salah satunya menghitung suara mereka yang tidak memilih. Akibat itu, meski undang-undang tidak mengatur mekanisme peninjauan kembali (PK) karena putusan sangat tidak rasional, MA akhirnya membatalkan putusan PT Jabar. Pada Pilkada Sulsel 2007, putusan MA menyulut kontroversi karena memerintahkan pilkada ulang, padahal maksudnya pemungutan suara ulang. Karena perintahnya pilkada ulang, yang artinya proses mulai dari pemutakhiran data pemilih hingga pelantikan pasangan calon terpilih, putusan tersebut tidak dapat dilaksanakan. KPU Sulsel pun mengajukan PK dan akhirnya MA mengabulkan PK tersebut.

Pada Pilkada Maluku Utara Tahun 2007, kemelut Pemilihan Kepala Daerah Maluku Utara berawal dari adanya sengketa terkait hasil penghitungan hasil Pilkada Malut di tiga kecamatan di Kabupaten Halmahera Barat pada November 2007. Sengketa itu tak bisa diselesaikan di KPUD Malut sehingga diambil alih oleh KPU Pusat. KPU Pusat melakukan penghitungan hasil Pilkada Malut dan menetapkan pasangan Abdul Gafur-Aburrahim Fabanyo sebagai pemenang Pilkada Malut. Atas keputusan itu, Ketua KPUD Malut Rahmi Husen menggugat KPU Pusat ke Mahkamah Agung. MA memutuskan penghitungan ulang hasil Pilkada Malut di tiga kecamatan di Kabupaten Halmahera Barat. KPU Pusat selanjutnya memecat Ketua KPUD Malut Rahmi Husen karena dinilai telah melanggar ketentuan dan menunjuk Muchlis Tapi Tapi sebagai Plt Ketua KPUD Malut.

Rahmi Husen tak mengakui pemecatan itu dan pada Maret 2008 tetap melakukan penghitungan ulang di Hotel Bidakara Jakarta, yang ikut dihadiri Ketua Pengadilan Tinggi Malut. Dalam penghitungan ulang itu yang dinyatakan sebagai pemenang Pilkada Malut adalah pasangan Thaib-Gani. Sementara itu Plt Ketua KPUD Malut Muchlis Tapi Tapi yang ditunjuk KPU pusat juga pada bulan yang sama melakukan penghitungan ulang di Ternate, dan yang dinyatakan sebagai pemenang saat itu adalah pasangan Abdul Gafur-Aburrahim Fabanyo. KPU pusat hanya mengakui hasil penghitungan ulang yang dilakukan Muchlis Tapi Tapi tersebut, sedangkan yang dilakukan oleh Rahmi Husen dianggap ilegal, karena Rahmi Husen tidak lagi sebagai Ketua KPUD Malut.

Hasil penghitungan Rahmi maupun Muchlis Tapi Tapi sama-sama diserahkan ke DPRD Malut. Lembaga wakil rakyat ini terpecah dalam menyikapi kedua hasil penghitungan itu. Sebanyak 20 anggota DPRD mendukung hasil Muchlis Tapi Tapi (yang memenangkan Abdul Gafur-Fabanyo), sedangkan 15 anggota lainnya mendukung hasil Rahmi Husen (memenangkan Thaib Armayn-Abdul Gani). Kedua kubu di DPRD Malut itu sama-sama membuat rekomendasi ke Mendagri. Mendagri kesulitan menyikapi masalah itu, sehingga akhirnya meminta fatwa kepada Mahkamah Agung. Mendagri bersama Menkopolhukam, Panglima TNI, dan Kepala Polri juga sempat ke Ternate untuk berdialog dengan berbagai pihak terkait masalah itu. Mendagri kemudian pada Juli 2008 menetapkan pasangan Thaib-Gani sebagai pemenang pilgub Malut. Penetapan itu mengundang aksi protes dari kubu Gafur-Aburrahim, termasuk sejumlah fraksi di DPR RI. Protes itu mengakibatkan Keppres penetapan Thaib-Gani sebagai Gubernur/Wakil Gubernur Malut tertunda. Tapi akhirnya Keppres itu keluar juga dan Mendagri melantik pasangan Thaib-Gani sebagai Gubernur/Wakil Gubernur Malut.

Namun dalam penelitian ini, peneliti hanya menganalisis sengketa Pilkada Depok 2015 yang persoalannya mengemuka secara nasional. Dalam kasus pilkada Depok, apabila menoleh pada pasal 106 ayat (7) Undang-undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2004, ditafsirkan putusan Pengadilan Tinggi bersifat final, sehingga mestinya tidak ada upaya hukum lagi yang dapat dilakukan. Namun frase, putusan Mahkamah Agung bersifat “final dan mengikat”, sementara dalam UU tersebut putusan PT hanya bersifat “final”, tanpa “mengikat”. Tafsiran tersebut yang menginisiasi KPUD Depok mengajukan permohonan peninjauan kembali (PK) ke MA terhadap putusan Pengadilan Tinggi Bandung tersebut, pada akhirnya MA dalam putusan PK-nya mengabulkan permohonan Peninjauan Kembali dari KPUD Depok dan membatalkan putusan Pengadilan Tinggi Bandung. Perdebatan berpusar pada makna putusan yang bersifat final dan mengikat (*final and binding*) yang dalam penerapannya memunculkan ketidakpastian hukum, artinya problematika berkaitan dengan kepastian hukum dalam penyelesaian sengketa. Mahkamah Agung dengan kewenangan PK nya menganulir putusan Pengadilan Tinggi Bandung yang bersifat final dan mengikat (memenangkan Pasangan Nur Mahmudi Ismail dan Yuyun Wirasaputra) dan Putusan Pengadilan Tinggi Bandung yang memenangkan pasangan Drs. H. Badrul Kamal, MM; KH. Syihabuddin Ahmad, BA dinyatakan batal.

Persoalan Putusan PK Mahkamah Agung dalam Pilkada Depok ini diperpanjang hingga ke Mahkamah Konstitusi, pasangan Drs. H. Badrul Kamal, MM; KH. Syihabuddin Ahmad, BA menggugat materi muatan dalam UU No.32 Tahun 2004 dengan bangunan argumentasi sebagai berikut:

1. Bahwa para Pemohon adalah pasangan calon walikota dan calon wakil walikota Kota Depok peserta Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pilkada) Kota Depok Tahun 2005 dengan nomor urut 3 (tiga), yang dengan Putusan Pengadilan Tinggi Jawa Barat di Bandung Nomor 01/PILKADA/2005/PT.BDG tanggal 04 Agustus 2005 dinyatakan sebagai pemenang pertama dengan perolehan suara 269.551 suara.
2. Bahwa Putusan Pengadilan Tinggi Jawa Barat tersebut dibatalkan oleh MA dengan putusannya yang bernomor 01 PK/PILKADA/2005 tanggal 16 Desember 2005, sehingga beralasan para Pemohon tidak jadi dilantik sebagai walikota dan wakil walikota Depok.
3. Bahwa Putusan MA *a quo* yang bersumber dari pikiran Gustav Radbruch yang memprioritaskan keadilan baru kepastian hukum dinilai oleh para Pemohon tidak seharusnya mengenyampingkan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU Pemda) yang bersumber dari UUD 1945. Di mana ketentuan Pasal 106 ayat (7) UU Pemda menyebutkan, “(7) Putusan Pengadilan Tinggi sebagaimana dimaksud pada ayat (6) bersifat final”, dan dalam penjelasan Pasal 106 ayat (7) tersebut menjelaskan, “Putusan Pengadilan Tinggi yang bersifat final dalam ketentuan ini adalah putusan pengadilan tinggi yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dan tidak bisa lagi ditempuh upaya hukum.”
4. Bahwa pada saat putusan MA tersebut menjadi yurisprudensi maka kekuatannya dan kedudukannya setara dengan undang-undang atau lebih tinggi dari undang-undang dengan cara menunjuk/merujuk yurisprudensi itu dan mengenyampingkan undang-undang.
5. Bahwa ketika putusan MA menjadi yurisprudensi yang berkedudukan setara dengan undang-undang berada dalam ruang lingkup tugas Mahkamah untuk mengujinya terhadap UUD 1945; berdasarkan ketentuan Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi, “Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.”

6. Bahwa atas dasar uraian tersebut, para Pemohon mohon Mahkamah memeriksa dan memberi putusan yang menyatakan Putusan MA Nomor 01 PK/PILKADA/2005 tanggal 16 Desember 2005 adalah bertentangan dengan Pasal 24 UUD 1945 *juncto* Pasal 106 UU Pemda, sehingga harus dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Pendapat Mahkamah Konstitusi bahwa walaupun nampak terdapat ketidakkonsistenan perumusan Pasal 106 ayat (5) UU Pemda yang menyebutkan putusan MA bersifat final dan mengikat, sedangkan pada ayat (7) menyebutkan putusan pengadilan tinggi bersifat final. Hal tersebut tidak menyebabkan adanya ketidakpastian hukum karena dalam penjelasannya disebutkan putusan pengadilan tinggi yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dan tidak bisa lagi ditempuh upaya hukum. Pasal 106 UU Pemda dan penjelasannya tersebut dapat dipahami sebagai berikut: :bahwa kewenangan mengadili keberatan atas penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah kewenangan MA secara atributif. Kewenangan mengadili tersebut “**dapat**” didelegasikan kepada pengadilan tinggi dalam hal untuk memutus sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten dan kota. Dengan demikian pendelegasian wewenang mengadili tersebut tidak bersifat imperatif, dalam arti MA masih dapat mengadili sendiri untuk memutus sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten dan kota.

Bahwa hak konstitusional yang didalilkan para Pemohon diperoleh dari putusan Pengadilan Tinggi Jawa Barat yang menyatakan para Pemohon sebagai pasangan calon memperoleh jumlah suara terbanyak dalam Pilkada Kota Depok Tahun 2005 dan mempunyai hak untuk menjadi walikota dan wakil walikota Depok — menjadi batal pula —. Karena hak konstitusional tersebut diperoleh dari putusan Pengadilan Tinggi Jawa Barat di mana dalam mengadili sengketa *a quo* tidak melaksanakan wewenangnya seperti yang dimaksud oleh ketentuan Pasal 106 UU Pemda. MA sebagai pemberi delegasi sudah tentu dapat mengadili sendiri sengketa hasil penghitungan suara Pilkada Kota Depok Tahun 2005 sesuai wewenang yang diberikan oleh ketentuan Pasal 106 UU Pemda *a quo*. Atas dasar pertimbangan-pertimbangan tersebut di atas, Putusan MA Nomor 01 PK/PILKADA/2005 tanggal 16 Desember 2005 tidak bertentangan dengan UUD 1945.

Pada sisi yang lain, menurut Putusan MK 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. Putusan MK No.072-073/PUU-II/2004 memberikan pilihan hukum bagi pembentuk undang-undang untuk memasukan pilkada menjadi bagian rezim Pemilu, 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”⁵⁸.

Dalam Putusan tersebut 3 Hakim Konstitusi mengemukakan Pendapat Berbeda (*Dissenting Opinion*), tiga hakim tersebut memiliki penilaian bahwa Pilkada masuk dalam pengertian Pemilu:

1. Prof. Dr. H.M. Laica Marzuki, S.H, bahwa “Konsekuensi lainnya, ketika disepakati bahwa Pilkada langsung adalah Pemilu menurut Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 maka kewenangan memutus perselisihan tentang hasil Pilkada langsung adalah Mahkamah Konstitusi, menurut Pasal 24 C ayat (1) UUD 1945, bukan MA”
2. Prof. H. A. Mukthie Fadjar, S.H., M.S., bahwa “Pemilihan kepala daerah (Pilkada) secara demokratis adalah pemilihan kepala daerah secara langsung (Pilkada langsung), Pilkada langsung adalah Pemilu, dan Pemilu adalah Pemilu yang secara substansial berdasarkan prinsip-prinsip yang ditentukan dalam Pasal 22E UUD 1945”

58

3. Maruarar Siahaan, S.H., bahwa “kami dapat membenarkan argumen Para Pemohon dan berpendapat bahwa pemilihan kepala daerah termasuk rezim pemilihan umum, dengan mana bukan saja asas-asasnya diambil alih dalam mekanisme pemilihan kepala daerah, pengaturan dan penyelenggaraannya juga harus tunduk pada sistem dan aturan UUD 1945 dalam Bab VIIIB tentang Pemilihan Umum yaitu Pasal 22E ayat (1) sampai dengan ayat (6).

Dengan adanya kondisi persoalan hukum mulai dari problematika penyelesaian sengketa pilkada oleh Mahkamah Agung dan Pengadilan Tinggi yang memicu persoalan dan ditambah beberapa Putusan MK yang mendukung memasukkan Pilkada sebagai rezim Pemilihan umum. Maka, kemudian pembentuk 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”.⁵⁹ 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 perundang-undangan.

Penyelesaian Sengketa di Mahkamah Agung Periode Ke-2

Berdasar pada Undang-undang No.1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan

⁵⁹ Undang-undang No.22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum ini dinyatakan tidak berlaku lagi setelah disahkan Undang-undang No.15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum. Pasal 1 angka 1) disebutkan bahwa “Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota adalah Pemilihan untuk memilih gubernur, bupati, dan walikota secara demokratis dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”

Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, Mahkamah Agung diberikan kepercayaan lagi untuk menyelesaikan sengketa hasil pilkada yang putusannya bersifat final dan mengikat serta tidak dapat dilakukan upaya hukum lain. Kewenangan ini diberikan kembali setelah Mahkamah Konstitusi membatalkan kewenangannya sendiri dalam penyelesaian sengketa Pilkada. Beberapa ketentuan mengenai penyelesaian sengketa hasil Pilkada oleh Mahkamah Agung, sebagai berikut:

Pasal 156:

- (1) Perselisihan hasil Pemilihan adalah perselisihan antara KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota dan peserta Pemilihan mengenai penetapan perolehan suara hasil Pemilihan.
- (2) Perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah perselisihan penetapan perolehan suara yang signifikan dan dapat mempengaruhi penetapan calon untuk maju ke putaran berikutnya atau penetapan calon terpilih.

Pasal 157

- (1) Dalam hal terjadi perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilihan, peserta Pemilihan dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota kepada Pengadilan Tinggi yang ditunjuk oleh Mahkamah Agung.
- (2) Peserta Pemilihan mengajukan permohonan kepada Pengadilan Tinggi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling lama 3 x 24 (tiga kali dua puluh empat) jam sejak diumumkan penetapan perolehan suara hasil Pemilihan oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota.
- (3) Pengajuan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilengkapi dengan alat bukti dan surat keputusan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota tentang hasil rekapitulasi perhitungan suara.
- (4) Dalam hal pengajuan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) kurang lengkap, pemohon dapat memperbaiki dan melengkapi permohonan paling lama 3 x 24 (tiga kali dua puluh empat) jam sejak diterimanya permohonan oleh Pengadilan Tinggi.
- (5) Pengadilan Tinggi memutuskan perkara perselisihan sengketa hasil Pemilihan paling lama 14 (empat belas) hari sejak diterimanya permohonan.

- (6) Pihak yang tidak menerima Putusan Pengadilan Tinggi sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dapat mengajukan permohonan keberatan ke Mahkamah Agung paling lama 3 (tiga) hari sejak putusan Pengadilan Tinggi dibacakan.
- (7) Mahkamah Agung memutuskan permohonan keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (6) paling lama 14 (empat belas) hari sejak diterimanya permohonan.
- (8) Putusan Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud pada ayat (7) bersifat final dan mengikat.
- (9) KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan Pengadilan Tinggi atau Mahkamah Agung.

Pasal 158

- (1) Peserta pemilihan Gubernur dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan suara dengan ketentuan:
 - 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 lebih dari 2.000.000 (dua juta) sampai dengan 6.000.000 (enam juta), 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 lebih dari 6.000.000 (enam juta) 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; dan
 - d. Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 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.
- (2) Peserta Pemilihan Bupati dan Walikota dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan perolehan suara dengan ketentuan:
 - 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 apabila 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; dan
 - 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.

Pasal 159

- (1) Penyelesaian sengketa hasil Pemilihan ditangani oleh hakim adhoc di Pengadilan Tinggi yang ditetapkan oleh Mahkamah Agung.
- (2) Mahkamah Agung menetapkan 4 (empat) Pengadilan Tinggi yang menangani sengketa hasil Pemilihan yang tersebar di seluruh Indonesia.
- (3) Mahkamah Agung menetapkan hakim adhoc dan masa tugas hakim adhoc untuk penyelesaian sengketa Pemilihan.
- (4) Hakim adhoc memutuskan sengketa Pemilihan paling lama 14 (empat belas) hari sejak perkara diregister.
- (5) Pihak yang tidak menerima putusan Pengadilan Tinggi sebagai mana dimaksud pada ayat (4) dapat mengajukan keberatan ke Mahkamah Agung paling lama 3 (tiga) hari sejak putusan Pengadilan Tinggi dibacakan
- (6) Mahkamah Agung memutuskan permohonan keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) paling lama 14 (empat belas) hari sejak diterimanya permohonan.
- (7) Ketentuan lebih lanjut mengenai penyelesaian sengketa hasil pemilihan diatur dengan Peraturan Mahkamah Agung.

Namun, sebelum MA dan PT melaksanakan kewenangannya, No.1 Tahun 2015 dirubah dengan Undang-undang No.8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Yang salah satu perubahannya adalah menghilangkan kewenangan Mahkamah Agung dalam penyelesaian sengketa Pilkada, yang dalam UU tersebut penyelesaian sengketa pilkada menjadi kewenangan Badan Peradilan Khusus Pilkada (Namun sebelum badan peradilan khusus tersebut dibentuk, kewenangan dilaksanakan oleh Mahkamah Konstitusi)

2. Mahkamah Konstitusi

Pada awalnya kekuasaan mengadili perselisihan hasil pemilukada merupakan kewenangan Mahkamah Agung berdasarkan ketentuan Pasal 106 ayat (1) Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan disahkan dan diundangkannya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada 28 April 2008 dan kemudian ditandatanganinya berita acara pengalihan wewenang mengadili dari Ketua Mahkamah Agung kepada Ketua Mahkamah Konstitusi pada 29 Oktober 2008, maka secara resmi Mahkamah Konstitusi kewenangannya menjadi lebih luas dalam menyelesaikan PHPU, baik PHPU anggota DPR, anggota DPD, anggota DPRD, presiden dan wakil presiden serta ditambah PHPU Kepala Daerah.

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.⁶⁰ 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 penyelesaian 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.

MK memperluas objek perselisihan hasil pemilukada yang menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagai berikut:

1. hasil penghitungan suara yang ditetapkan oleh KPU/KIP provinsi atau KPU/KIP kabupaten/kota yang mempengaruhi:
 - a. penentuan pasangan calon yang dapat mengikuti putaran kedua pemilukada; atau
 - b. terpilihnya pasangan calon sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah.
2. proses pemilukada yang mempengaruhi perolehan suara pasangan calon karena terjadinya pelanggaran pemilukada yang bersifat sistematis, terstruktur, dan masif yang dilakukan sebelum, selama, dan sesudah pemungutan suara. Pelanggaran-pelanggaran pemilukada tersebut bukan hanya terjadi selama pemungutan suara, sehingga permasalahan yang terjadi harus dirunut dari peristiwa-peristiwa yang terjadi sebelum pemungutan suara.
3. pelanggaran-pelanggaran terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan dalam proses pemilukada yang berpengaruh terhadap perolehan suara dan hasil penghitungan suara juga dapat dipandang sebagai bagian sengketa pemilukada, termasuk syarat calon kepala daerah atau wakil kepala daerah

Kewenangan penyelesaian sengketa pilkada oleh MK ini bukan merupakan kewenangan original yang bersumber dari UUD 1945 (kewenangan tambahan), kewenangan ini merupakan jalan panjang proses penyelesaian sengketa yang sedang mencari bentuk. Diberikannya kewenangan ini kepada MK disebabkan adanya tafsir konstitusi yang memasukkan pilkada bagian dari rezim pemilu, yang mana penyelesain sengketa pemilu merupakan kewenangan original MK. Disisi lain, pada waktu itu MK merupakan lembaga yang sangat berwibawa – terpercaya dalam menyelesaikan sengketa-sengketa ketatanegaraan (termasuk keberhasilan dalam penyelesaian sengketa pemilu).

⁶⁰ Hamdan Zoelva, *Loc.Cit.*

Namun berjalannya waktu, MK sendiri terjebak pada paradigma tafsir yang digunakan untuk konstuksi pilkada, yang akhirnya memunculkan inkonsistensi putusan yang berimplikasi pada pencabutan kewenangan MK dalam penyelesaian sengketa pilkada. Berikut dinamika dan problematika penyelesaian sengketa pilkada di MK:

a. 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.

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”.⁶¹ 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 perundang-undangan.

⁶¹ Undang-undang No.22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum ini dinyatakan tidak berlaku lagi setelah disahkan Undang-undang No.15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum. Pasal 1 angka 1) disebutkan bahwa “Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota adalah Pemilihan untuk memilih gubernur, bupati, dan walikota secara demokratis dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”

b. Problematika Kewenangan Konstitusional

Implikasi putusan MK No.072-073/PUU-II/2004 adalah kewenangan tambahan yang dimiliki oleh MK dalam penyelesaian sengketa Pilkada dan telah berjalan 6 tahun lamanya, artinya selama ini pilkada sebagai rezim pemilu tidaklah menimbulkan problem konstitusional dan keberadaan MK sebagai lembaga penyelesaian sengketa hasil pilkada juga telah benar menurut konstitusi. Selama 6 tahun melaksanakan kewenangannya, MK menjadi lembaga yang berwibawa – terpercaya dalam penyelesaian sengketa hasil Pilkada, berbagai sengketa pun sukses diselesaikan. Bahkan pendekatan yang digunakan dalam penyelesaian sengketa pun mengalami perubahan, yang lebih mendasarkan dan menggunakan pendekatan *substantial justice* yang mempersoalkan *electoral process*. MK secara tegas menjustifikasi bahwa dirinya mempunyai kewenangan untuk mempersoalkan *judicial process* untuk memastikan kualitas bukan sekedar kuantitas pemilu dengan menyatakan secara materiil telah terjadi pelanggaran ketentuan Pemilu yang berpengaruh pada perolehan suara.⁶²

Pada titik itu, MK juga membuat kualifikasi, apakah pelanggaran itu bersifat sistematis, terstruktur dan masif meskipun hal ini menyebabkan Putusan MK ”dianggap” melebihi batas kewenangan yang dimilikinya sehingga terjadilah *ultra vires* dan *ultra petita*. Argumentasi tersebut secara tegas disebutkan, misal dalam Putusan No 41/PHPU.D-VI/2008 tentang Perselisihan Hasil Pemilu Jawa Timur 2008 bahwa untuk mencapai demokrasi substansial maka MK tidak dapat dibelenggu oleh penafsiran sempit terhadap peraturan perundang-undangan. Pelanggaran yang bersifat sistematis, terstruktur dan masif dapat menjadi pertimbangan dalam memutus perselisihan hasil pilkada. Pelanggaran itu bersifat sistematis, artinya pelanggaran ini benar-benar direncanakan secara matang (*by design*), pelanggaran itu bersifat terstruktur artinya pelanggaran ini dilakukan oleh aparat struktural, baik aparat pemerintah maupun aparat penyelenggara pilkada secara kolektif bukan aksi individual, pelanggaran itu bersifat masif artinya dampak pelanggaran ini sangat luas dan bukan sporadis. Langkah MK tersebut merupakan terobosan hukum yang dilakukan untuk memajukan demokrasi dan melepaskan diri dari kebiasaan praktik pelanggaran sistematis, terstruktur dan masif. MK tidak hanya

⁶² Bambang Widjojanto, 2009, *Kajian Putusan MK Tentang Pemilu & PemiluKada*, Kemitraan, Jakarta, hlm.6-7

melakukan penghitungan kembali hasil penghitungan suara tetapi juga harus menggali keadilan dengan menilai dan mengadili hasil penghitungan yang diperselisihkan.⁶³

Problem kewenangan MK ini mulai terguncang dengan muncul kegaduhan politik salah satu Hakim Konstitusi (mantan Ketua MK) terjaring “operasi tangkap tangan dalam penyelesaian sengketa pilkada”. Kemudian dikeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No.1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No.24 Tahun 2003 (disahkan menjadi UU No.4/2014). Menurut Ni'matul Huda, Perppu MK layak untuk diapresiasi, karena Perppu MK dikeluarkan oleh Pemerintah dimaksudkan untuk mengembalikan kepercayaan publik terhadap MK akibat adanya kemerosotan integritas dan kepribadian salah satu hakim konstitusi. Tertangkapnya AM menimbulkan ‘kegaduhan politik’ dan kesedihan luar biasa bagi kalangan masyarakat yang selama ini menumpukan harapan besar kepada MK untuk mengawal reformasi dan bangunan negara hukum yang demokratis. Masyarakat sepertinya tidak percaya kalau ternyata di MK pun ada hakim yang tidak bersih dan rela menjatuhkan martabatnya demi uang. MK dibangun dari gagasan besar dan mimpi rakyat Indonesia untuk memiliki rumah keadilan masa depan yang kokoh. Namun apa boleh dikata, skandal suap yang melibatkan mantan Hakim konstitusi AM ini langsung menghancurkan kredibilitas dan legitimasi putusan-putusan yang telah dikeluarkan MK selama ini. Kepercayaan publik runtuh seketika, pencitraan bahwa MK merupakan salah satu lembaga negara yang dianggap steril dari praktik korupsi pun memudar. Citra yang buruk MK saat ini tampaknya juga menghapus fakta bahwa MK pernah berprestasi dalam memutus sengketa pilkada.⁶⁴ Kondisi ini memunculkan pro-kontra untuk mengembalikan marwah MK dengan mengamputasi tambahan kewenangan dalam penyelesaian sengketa pilkada.

Tidak berlangsung lama, desain pilkada kembali tergunjang setelah adanya Putusan No.97/PUU-XI/2013 yang menyatakan bahwa MK tidak berwenang lagi menyelesaikan sengketa Pilkada, dalam putusan tersebut MK menyatakan bahwa “*penambahan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk mengadili perkara perselisihan hasil pemilihan kepala daerah dengan meperluas makna pemilihan umum yang diatur Pasal 22E UUD 1945 adalah inkonstitusional*”. Kewenangan penyelesaian sengketa Pilkada diamputasi

⁶³ M. Mahrus Ali, dkk., 2011, *Tafsir Konstitusional Pelanggaran Pemilu yang Bersifat Sistematis, Tersktruktur dan Massif*, MKRI, Jakarta, hlm.3-4

⁶⁴ Tanto Lailam, 2015, *Pertentangan Norma Hukum: dalam Teori dan Praktik Pengujian Undang-undang di Indonesia*, LP3M UMY, Yogyakarta, hlm.378

karena berdasarkan penafsiran *original intent* bahwa MK hanya menyelesaikan sengketa Pemilu saja (sengketa Pemilu DPR, DPD, DPRD dan Presiden), jadi tidak menyelesaikan sengketa Pilkada. Putusan ini menganulir putusan No.072-073/PUU-II/2004, dan inti dari putusan MK No.97/PUUXI/2013 mengembalikan desain penyelesaian sengketa Pilkada kepada Pembentuk Undang-undang.

Artinya pilkada tidak lagi dapat dikategorikan sebagai bagian dari pemilihan umum menurut Pasal 22E UUD 1945. Dalam Putusan MK tersebut dinyatakan bahwa beberapa landasan hukum (Pasal) kewenangan MK dalam penyelesaian sengketa Pilkada bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, yaitu: Pasal 236C Undang-undang No.12 tahun 2008 Tentang Perubahan kedua atas Undang-undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah “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, Pasal 29 huruf (e) Undang-undang No.48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang mengatur ketentuan bahwa MK memiliki “kewenangan lain yang diberikan oleh undang-undang”(sengketa Pilkada). Namun, MK tetap memiliki kewenangan mengadili perselisihan Pilkada selama belum ada undang-undang yang mengatur mengenai hal tersebut.⁶⁵

Argumentasi hukum yang dibangun MK bahwa untuk memahami kewenangan MK yang ditentukan dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 harus melihat kembali makna teks, *original intent*, makna gramatikal yang komprehensif terhadap UUD 1945. Makna *original intent* tersebut digunakan untuk mengkaji kewenangan MK dan makna Pemilu berdasarkan UUD 1945. Menurut MK bahwa mengingat ketentuan mengenai lembaga negara yang ditentukan oleh UUD 1945 dan kewenangannya masing-masing harus secara rigid mengikuti norma konstitusi, sebagaimana Putusan MK No.1-2/PUU-XII/2014 Pengujian Undang-undang No.4 Tahun 2014 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No.1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No.24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi Menjadi Undang-undang, yang menyebutkan bahwa:

“Selain itu, dalam rangka menjaga sistem ketatanegaraan yang menyangkut hubungan antar lembaga negara yang diatur oleh UUD 1945 sebagai hukum tertinggi, MK harus menggunakan pendekatan yang rigid sejauh UUD 1945

⁶⁵ Putusan MK No.97/PUU-XI/2013, hlm.63

telah mengatur secara jelas kewenangan atributif masing-masing lembaga tersebut. Dalam hal MK terpaksa harus melakukan penafsiran atas ketentuan yang mengatur sebuah lembaga negara maka MK harus menerapkan penafsiran *original intent*, tekstual, dan gramatikal yang komprehensif yang tidak boleh menyimpang dari apa yang telah secara jelas tersurat dalam UUD 1945 termasuk juga ketentuan tentang kewenangan lembaga negara yang ditetapkan oleh UUD 1945. Apabila MK tidak membatasi dirinya dengan penafsiran secara rigid tetapi melakukan penafsiran secara sangat bebas terhadap ketentuan yang mengatur lembaga negara dalam UUD 1945, sama artinya MK telah membiarkan pembentuk undang-undang untuk mengambil peran pembentuk UUD 1945 dan akan menjadi sangat rawan terjadi penyalahgunaan kekuasaan manakala Presiden didukung oleh kekuatan mayoritas DPR, atau bahkan MK sendiri yang mengambil alih fungsi pembentuk UUD 1945 untuk mengubah UUD 1945 melalui putusan-putusannya.

Intinya bahwa Putusan MK No.072-073/PUU-II/2004 yang berimplikasi pada penambahan kewenangan konstitusional MK dalam penyelesaian sengketa Pilkada, dan Putusan MK No.97/PUU-XI/2013 yang berimplikasi pada pencabutan kewenangan konstitusional MK dalam penyelesaian sengketa pilkada. Terlihat dalam putusan tersebut bahwa desain penyelesaian sengketa Pilkada di Indonesia sering mengalami perubahan akibat tafsir konstitusional yang tidak konsisten, jadi perubahan bukan karena kehendak pembentuk undang-undang dalam proses legislasi.

Penulis melihat bahwa ketidakkonsistenan kelembagaan MK dalam membuat putusan dalam kasus lembaga penyelesai sengketa pilkada diakibatkan oleh makna ganda konstitusi, maksudnya adalah adanya perbedaan pemahaman konstitusi dan penggunaan metode penafsiran dalam memahami norma hukum (Pasal) UUD 1945. UUD 1945 dilihat tidak hanya yang tertulis, tetapi juga spirit dan jiwa yang ada di dalamnya, makna UUD 1945 harus disadari tidak hanya teks, tetapi juga keberlakukannya dari teks tersebut yang mampu memberikan solusi terhadap permasalahan bangsa dan negara. Tugas MK tidak hanya berhenti pada teks (penafsiran *original intent*), tetapi lebih jauh dari itu, yaitu mampu menghidupkan konstitusi ditengah perubahan zaman dan problema bangsa dan negara. Penafsiran UUD 1945 harus mampu menjadi jalan hidup dan menghidupi setiap nafas bangsa dan negara, sehingga agar nafas bangsa dan negara tidak terhenti, maka makna teks saja tidak cukup, tetapi membutuhkan makna yang sesungguhnya “makna hukum yang hidup dalam masyarakat (*the living constitutions*)”.

Putusan No.072-073/PUU-II/2004 adalah putusan yang mampu menterjemahkan teks Pasal 22E dan Pasal 18 ayat (4)UUD 1945 kedalam permasalahan yang dihadapi bangsa

ini, memberikan solusi, sekaligus menawarkan desain yang baik dalam penyelesaian sengketa pilkada (*non original intent*). Sementara Putusan MK No.97/PUU-XI/2013 adalah putusan yang mengedepankan makna konstitusi berdasarkan apa yang tertulis dalam teks norma hukum dan mengutamakan penggunaan penafsiran *original intent*. Memang jika ditelaah berdasarkan kebenaran konstitusi, pemaknaan atas konstitusi dan penggunaan metode penafsiran dalam dua putusan tersebut dapat dibenarkan secara teori maupun praktik pengujian undang-undang. Namun, dalam ranah praktik demokrasi, putusan tersebut menyebabkan politik hukum lembaga penyelesaian sengketa pilkada kehilangan arah, berubah-ubah dan tidak memiliki pegangan yang pasti.⁶⁶

Pandangan lain menyebutkan selain problem diatas, terdapat kendala-kendala yang Dihadapi Mahkamah Konstitusi dalam Penyelesaian Sengketa Hasil Pilkada:⁶⁷

1. Sifat MK yang sentralistik memunculkan dua masalah yaitu adanya penumpukan perkara sengketa hasil pemilu pada waktu tertentu dan membuat para pencari keadilan dari wilayah Indonesia yang jauh, seperti daerah luar Jawa, apalagi ujung barat dan timur Indonesia, memiliki akses yang terbatas terhadap MK (*acsess to court*) dan karenanya menimbulkan kesulitan bagi warga negara untuk mendapatkan keadilan (*access to justice*).
2. Dengan jumlah hakim konstitusi yang hanya sembilan orang, maka mengelola sengketa hasil pemilu yang bisa mencapai 200 perkara lebih dalam satu tahun membuat MK sulit bekerja dengan efektif. Apalagi jika dikaitkan dengan domain utama MK sebenarnya yaitu sebagai the “*guardian of the Constitution*”. Secara teoritik, MK dalam sejarahnya lebih merupakan “*the guardian of the Constitution*” dalam arti mengawal konstitusi dari adanya praktek pelanggaran hak-hak dasar warga Negara oleh parlemen yang disebabkan oleh adanya potensi dan praktek “*tyranny of majority*”. Padahal hak-hak tersebut dijamin oleh konstitusi. Oleh karena itulah, secara teoritik, MK lebih ditempatkan sebagai bagian dari mekanisme *checks and balances* terhadap kekuasaan legislatif dan eksekutif yang dalam sejarahnya dapat mengancam hak-hak minoritas melalui mekanisme *constitutional review* terhadap undang-undang.
3. Ketiga, tenggang waktu penyelesaian sengketa cukup singkat yaitu 14 hari. Artinya dengan sifat yang sentralistik dan jumlah hakim terbatas, sementara jumlah potensi

⁶⁶ Tanto Lailam, *Op.Cit.*, hlm.418

⁶⁷ Iwan Satriawan, Helmi Kasim, Siswantana Putri Rachmatika, Alia Harumdani Widjaja, *Op.Cit.*, hlm.20-

sengketa hasil pemilukada di Indonesia yang berjumlah 527 sengketa hasil pemilukada gubernur dan bupati/walikota, tenggang waktu tersebut menjadi tidak realistis bagi manajemen perkara di MK.

4. Perluasan ruang lingkup kewenangan MK melalui putusan MK sendiri, dalam hal tertentu menjadi kendala serius bagi MK dalam menyelesaikan sengketa hasil pemilukada. Menurut Refly Harun, dengan kondisi demikian, maka penyelesaian sengketa hasil pemilukada di MK tidak akan bisa berjalan dengan efektif. Ini juga berat bagi warga negara yang berada jauh dari wilayah Ibukota Jakarta seperti Aceh dan Papua. Akan tetapi, jika MK tidak memeriksa proses pelaksanaan pemilukada tersebut, faktanya banyak pelanggaran pemilukada yang tidak diselesaikan di tingkat bawah yang berpengaruh terhadap hasil pemilukada itu sendiri. Namun demikian, Refly Harun menyarankan sebaiknya MK kembali ke khittahnya yaitu menangani perkara sengketa penghitungan suara, sementara pada saat yang sama memperkuat peran bawaslu dalam menyelesaikan sengketa administrasi dan pelanggaran pemilukada serta optimalisasi peran aparat hukum dalam menyelesaikan tindak pidana pemilukada.
5. Tidak terjadwalnya pemilukada secara baik dan terintegrasinya jadwal pemilukada dengan sistem yang lain.
6. Belum maksimalnya perangkat pendukung MK dalam penyelesaian sengketa hasil pemilukada seperti penggunaan teknologi *Video Conference* dalam penyelesaian sengketa pemilukada, dan tersedianya jumlah panitera pengganti dalam sengketa hasil pemilukada.

2. Gagasan Badan Peradilan Khusus

Setelah putusan MK No.97/PUU-XI/2013 yang berimplikasi pada pencabutan kewenangan konstitusional MK dalam penyelesaian sengketa Pilkada, Presiden mengeluarkan Perpu Nomor 1 Tahun 2014, yang menentukan bahwa perselisihan hasil pilkada diselesaikan oleh MA. Perpu tersebut disetujui oleh DPR menjadi UU No. 1 Tahun 2015. Namun, belum sempat UU tersebut dilaksanakan, UU No.1 Tahun 2015 tersebut diubah dengan disahkannya UU No 8 Tahun 2015. Berdasarkan UU No 8 Tahun 2015, proses penyelesaian sengketa pilkada terbagi ke dalam dua bentuk: (1) proses penyelesaian sengketa yang berkaitan dengan penyelenggaraan pilkada diselesaikan oleh Bawaslu/ Panwaslu dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN); dan (2) Pasal

157 UU tersebut mengatur bahwa perkara perselisihan hasil pemilihan diperiksa dan diadili oleh **badan peradilan khusus**. Pasal 157 juga mengatur sebelum badan peradilan khusus tersebut terbentuk (sebelum pelaksanaan pilkada serentak tahun 2027), kewenangan penyelesaian sengketa pilkada menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi.

Politik hukum pembentukan **badan peradilan khusus** yang menangani sengketa pilkada ini masih bias dan membutuhkan kajian komprehensif, sebab jangan sampai badan peradilan khusus yang akan dibentuk justru akan menjadi malapetaka demokrasi lokal. Badan peradilan khusus harus memiliki desain ideal dan menjadi tolok ukur demokrasi lokal, selain itu desain badan peradilan khusus ini harus lebih ideal dibandingkan lembaga-lembaga penyelesai sengketa sebelumnya. Persoalannya, tidak dijumpai kejelasan mengenai seperti apa seharusnya badan peradilan khusus tersebut⁶⁸, tidak memberikan ketentuan yang detail mengenai kedudukan (struktur) dan kewenangan badan peradilan khusus tersebut, apakah desain kelembagaannya akan diletakkan di salah satu badan peradilan di bawah Mahkamah Agung atau dibentuk lembaga lain diluar lingkungan peradilan tersebut. Selain itu, tidak jelas pula apakah kedudukannya di tingkat pusat, provinsi atau kabupaten/ kota. Terdapat beberapa alternatif pemikiran untuk desain Badan Peradilan Khusus Pilkada, baik yang terletak pada lingkup badan peradilan yang ada di bawah Mahkamah Agung atau dapat juga dibentuk peradilan khusus pilkada yang termasuk kewenangan Badan Pengawas Pemilu:

1. Badan Peradilan Khusus Pilkada dalam lingkup Kekuasaan Kehakiman

Diskusi mengenai posisi dan kedudukan pengadilan khusus di Indoensia menjadi sangat penting untuk dikaji secara tepat, karena pengadilan khusus adalah salah satu sub sistem dari sistem peradilan yang melaksanakan kekuasaan kehakiman yang merdeka. Secara umum tidak ada persoalan konstitusional dalam pembentukan badan peradilan khusus di Indonesia asalkan tetap ditempatkan pada lingkungan badan peradilan yang berpuncak dibawah Mahkamah Agung. Dalam ilmu hukum tata negara dikenal istilah kebijakan pembentuk undang-undang (*open legal policy* atau *optional constitutional*) dari pembentuk undang-undang dalam membantuk hukum atau mengadakan suatu institusi negara sepanjang tidak bertentangan dan menyimpang dari ketentuan konstitusi.

⁶⁸ Fajar L. Soeroro, "Desain Konstitusional Penyelesaian Perselisihan Pemilihan Kepala Daerah", Proceeding Seminar Nasional "Mewujudkan Kedaulatan Rakyat melalui Pemilu dan Pilkada Serentak yang Berkualitas dan Akuntabel", PK2P, FH UMY, 17 Oktober 2015

Masalahnya adalah bagaimana bentuk dan posisi pengadilan khusus itu, sehingga tidak menyimpang atau tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip konstitusi.⁶⁹

Jika merujuk pada Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang memberikan kewenangan kepada pembentuk undang-undang untuk membentuk badan peradilan khusus. Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 menentukan bahwa “Pengadilan Khusus adalah pengadilan yang mempunyai kewenangan untuk memeriksa, mengadili dan memutus perkara tertentu yang hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung yang diatur dalam undang-undang”. Lebih lanjut Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 menentukan bahwa “Pengadilan khusus hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25”.

Permasalahannya, jika badan peradilan khusus tersebut diletakkan dalam lingkup peradilan dibawah Mahkamah Agung sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009, di lingkup peradilan manakah (apakah peradilan umum atau peradilan tata usaha negara. Berikut batasan kewenangan dua peradilan tersebut sebagaimana tertuang dalam Pasal 25 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009:

Ayat (1): Badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung meliputi badan peradilan dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara.

Ayat (2): Peradilan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berwenang memeriksa, mengadili, dan memutus **perkara pidana dan perdata** sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

Ayat (5): Peradilan tata usaha negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berwenang memeriksa, mengadili, memutus, dan menyelesaikan **sengketa tata usaha negara** sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dengan struktur peradilan yang ada, kita dapat mengkonsolidasikan semua ide tentang lembaga peradilan yang bersifat khusus secara pasti ke dalam salah satu lingkungan peradilan yang ditentukan oleh UUD 1945 itu. Semua bentuk dan jenis pengadilan khusus harus dikembalikan hakikat keberadaannya dalam konteks lingkungan

⁶⁹ Hamdan Zoelva, 2013, *Aspek Konstitusionalitas Pengadilan Khusus di Indonesia*, dalam Putih Hitam Peradilan Khusus, Pusat Analisis dan Layanan Informasi Komisi Yudisial, Jakarta, hlm.167

peradilan umum, peradilan agama, peradilan tata usaha negara, atau peradilan militer.⁷⁰ Menurut Dian Agung Wicaksono bahwa desain badan peradilan khusus pilkada yang sesuai adalah bersifat *ad hoc* dan berada di lingkungan Mahkamah Agung, peradilan ini memiliki kewenangan untuk menangani segala hal yang berkaitan dengan sengketa pilkada, baik sengketa proses penyelenggaraan, sengketa hasil, maupun permasalahan administrasi maupun pidana, sedangkan untuk pelanggaran kode etik tetap menjadi kewenangan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum.⁷¹

Yang paling memungkinkan, jika badan peradilan khusus dibentuk dalam lingkup peradilan di bawah Mahkamah Agung adalah badan peradilan tata usaha negara. Hal ini mengingat bahwa penyelesaian sengketa penyelenggaraan pilkada juga menjadi kewenangan lingkup badan peradilan tata usaha negara, maka sengketa hasilpun idealnya juga menjadi kewenangannya. Hal ini tentu lebih integratif dengan menyatukan kewenangan sengketa pilkada mulai sengketa administratif, sengketa penyelenggaraan dan sengketa hasil (sengketa hasil ini disebabkan adanya keputusan tata usaha negara/ keputusan KPUD). Mengingat kewenangan dalam penyelesaian sengketa administratif dan sengketa penyelenggaraan menjadi kewenangan PT TUN (banding administratif), maka badan peradilan khusus pilkada secara kelembagaan dapat dimasukkan ke-dalam bagian PT TUN.

UU Pilkada 2015 memerintahkan untuk membuat lembaga peradilan khusus namun tidak mengubah desain penyelesaian sengketa pemilunya, sehingga seolah hanya memindahkan fungsi MK ke badan peradilan khusus. Hal ini bukan langkah yang tepat, sebab persoalan ada pada desain penyelesaian dimana pengertian sengketa masih terpisah-pisah dan diselesaikan oleh lembaga yang terpisah pula, maka persoalan hasil menjadi terpisah dari akarnya. Terdapat berbagai pilihan model antara lain penyelesaian tersendiri melalui "*electoral court*" atau peradilan khusus pemilu. Menarik untuk diteliti lebih lanjut mengenai eksistensi peradilan khusus ini, atau setidaknya untuk memilih model yang tepat bagi Indonesia.⁷²

⁷⁰ Jimly Asshiddiqie, "Pengadilan Khusus", diunduh dari http://www.jimly.com/makalah/namafile/126/PENGADILAN_KHUSUS_02.pdf, pada tanggal 25 Mei 2016

⁷¹ Dian Agung Wicaksono dan Ola Anisa Ayutama, "Inisiasi Pengadilan Khusus Pemilihan Kepala Daerah dalam menghadapi Kesenjangan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota di Indonesia", *Jurnal Rechts Vinding*, Volume 4 No.1, April 2015, hlm.177

⁷² Konstitusi Dan Demokrasi (Kode) Inisiatif dan Perkumpulan Untuk Pemilu Dan Demokrasi (Perludem), Laporan Hasil Penelitian tentang Kembalinya Mahkamah Kalkulator (Evaluasi atas Penyelesaian Perselisihan Hasil PilkadaSerentak, 2015, hlm.42

2. Badan Peradilan Khusus menjadi Kewenangan Bawaslu

Pandangan lain menyebutkan bahwa Pasal 157 ayat (3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 mengamanatkan agar sebelum pelaksanaan pemilihan kepala daerah serentak nasional, badan peradilan khusus penyelesaian sengketa hasil pemilihan kepala daerah sudah tertentu. Untuk menindaklanjuti mandat tersebut Bawaslu dalam menjalankan fungsi sebagai peradilan khusus pemilu secara bersamaan juga dapat bertindak sebagai badan peradilan khusus pilkada. Sebagai badan peradilan khusus pemilu, Bawaslu hanya memiliki kewenangan menyelesaikan sengketa, tidak termasuk hasil pemilu. Sementara dalam kapasitas sebagai badan peradilan khusus pilkada, selain menyelesaikan sengketa pilkada, Bawaslu juga bertindak sebagai lembaga penyelesaian sengketa hasil pilkada. Jadi, jika dalam pemilu Bawaslu hanya bertindak sebagai badan penyelesaian sengketa untuk sebagai sengketa saja, namun dalam pilkada, Bawaslu menangani semua sengketa, termasuk sengketa hasil.

Lalu bagaimana desain kewenangan Bawaslu dalam penyelesaian sengketa dan sengketa hasil pilkada? Terkait penyelesaian sengketa pilkada, baik antarpeserta ataupun antar peserta dengan penyelenggara, kewenangan penyelesaiannya ada pada Bawaslu Propinsi. Di mana, setiap sengketa yang muncul baik dalam pilkada Gubernur dan Wakil Gubernur maupun pilkada Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota, penyelesaiannya menjadi wewenang Bawaslu Propinsi. Terkait penyelesaian sengketa pilkada kabupaten/kota, yang kewenangnya tetap ada pada Bawaslu Propinsi didasarkan pada alasan: *pertama*, Bawaslu Propinsi bersifat tetap, sementara Panwaslu kabupate/ kota bersifat adhoc; *kedua*, sumber daya manusia setiap kabupaten/kota tidak merata sehingga dikhawatirkan proses penyelesaian sengketa tidak berjalan maksimal. Terhadap keputusan Bawaslu Propinsi dalam penyelesaian sengketa pilkada dapat diajukan banding kepada Bawaslu. Di mana, dalam konteks itu, Bawaslu bertindak sebagai peradilan banding yang putusannya bersifat final dan mengikat dalam penyelesaian sengketa pilkada. Adapun terkait sengketa hasil pilkada, dengan desain penyelenggaraan pilkada serentak secara nasional, maka kewenangan penyelesaian sengketa hasil pilkada pun harus dibagi antara Bawaslu dan Bawaslu Propinsi. Hal itu harus dilakukan untuk menghindari menumpuknya perkara di tingkat Bawaslu, sementara terdapat instrument di tingkat propinsi yang dapat

digunakan untuk memeriksa permohonan penyelesaian sengketa hasil pilkada yang diajukan peserta pilkada.

Sehubungan dengan itu, untuk penyelesaian sengketa hasil pilkada tingkat kabupaten/kota diselesaikan oleh Bawaslu Propinsi. Terhadap putusan Bawaslu propinsi dapat diajukan banding kepada Bawaslu dengan putusan yang bersifat final dan mengikat. Adapun penyelesaian sengketa hasil pilkada tingkat propinsi dilakukan oleh Bawaslu dengan putusan yang juga bersifat final dan mengikat.⁷³

⁷³ Refli Harun, 15-16

DAFTAR PUSTAKA

- Anom Wahyu Asmorojati, 2015, “Prospek Pembentukan Pengadilan Pilkada dalam Penyelesaian Sengketa Pemilu”, Proceeding Seminar Nasional PK2P, FH UMY, 17 Oktober 2015
- Bisariyadi, dkk., 2012, “Komparasi Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilu di Beberapa Negara Penganut Paham Demokrasi Konstitusional, *Jurnal Konstitusi* Volume 9, Nomor 3, September 2012
- Dian Agung Wicaksono dan Ola Anisa Ayutama, 2015, “Inisiasi Pengadilan Khusus Pemilihan Kepala Daerah dalam menghadapi Keserentakan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota di Indonesia”, *Jurnal Rechts Vinding*, Volume 4 No.1, April 2015
- F.Sugeng Istanto, Penelitian Hukum, CV.Ganda, Yogyakarta
- Fajar L.Soeroso, 2015, “Desain Konstitusional Penyelesaian Perselisihan Pemilihan Kepala Daerah”, Proceeding Seminar Nasional “Mewujudkan Kedaulatan Rakyat melalui Pemilu dan Pilkada Serentak yang Berkualitas dan Akuntabel”, PK2P, FH UMY, 17 Oktober 2015
- Hamdan Zoelva, 2013, “Problematika Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilukada oleh Mahkamah Konstitusi”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 10, 3 September 2013
- Hamdan Zoelva, 2015, “Kata Pengantar” dalam Heru Widodo, Hukum Acara Perselisihan Hasil Pilkada Serentak, Jakarta, Sinar Grafika
- IDEA International, 2010, *Electoral Justice: The International IDEA Handbook*, Stockholm: Bulls Graphics
- Janedjri M.Gaffar, 2012, *Politik Hukum Pemilu*, Jakarta, Konstitusi Press (Konpress)
- Jimly Asshiddiqie, “Pengadilan Khusus”, diunduh dari http://www.jimly.com/makalah/namafile/126/PENGADILAN_KHUSUS_02.pdf, pada tanggal 25 Mei 2016
- Johnny Ibrahim, 2005, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publising, Surabaya
- Kompas, 30 September 2015: 2

- Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- R.Nazriyah, dalam “Pelaksanaan Pemilukada di Otonomi Khusus Papua (Studi terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi No.29/PUU-IX/2011)
- Refly Harun, 2016, *Pemilu Konstitusional: Desain Penyelesaian Sengketa Pemilu Kini dan ke Depan*, Jakarta, PT RajaGrafindo Persada
- Sigit Pamungkas, 2012, *Pemilu, Perilaku Pemilih dan Kepartaian*, Yogyakarta, Institute for Democracy and Welfarism
- Siti Zuhro, 2012, “Memahami Demokrasi Lokal: Pilkada, Tantangan, dan Prospeknya”, *Jurnal Pemilu dan Demokrasi* Volume 4 Desember 2012
- Titi Angraini, dkk., tt., *Menata Kembali Pengaturan Pemilukada*, Jakarta, Perludem, hlm.v-vi.
- Topo Santoso, 2011, makalah berjudul “*Perselisihan Hasil Pemilukada*” disampaikan pada acara Diskusi Terbatas di Mahkamah Konstitusi pada tanggal 24 Maret 2011 di Jakarta.
- Universitas Gadjah Mada, 1999, *Demokratisasi Politik: Sumbangan Pikiran Universitas Gadjah Mada*
- Zainal Arifin Hoesein, 2010, “Pemilu Kepala Daerah dalam Transisi Demokrasi”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 7, Nomor 6, Desember 2010