



**UNIVERSITAS INDONESIA**

**Tinjauan Analisis Normatif Yuridis terhadap Pelaksanaan Putusan  
Sengketa Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil  
Kepala Daerah Tahun 2010 oleh Komisi Pemilihan Umum**

**TESIS**

**NAMA : HERIYANTO  
NPM : 0906600560**

**FAKULTAS HUKUM  
PASCASARJANA  
HUKUM KENEGARAAN  
JAKARTA  
JULI 2011**



**UNIVERSITAS INDONESIA**

**Tinjauan Analisis Normatif Yuridis terhadap Pelaksanaan Putusan  
Sengketa Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan  
Wakil Kepala Daerah Tahun 2010 oleh Komisi Pemilihan Umum**

**TESIS**

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum**

**NAMA : HERIYANTO**

**NPM : 0906600560**

**FAKULTAS HUKUM  
PASCASARJANA  
HUKUM KENEGARAAN  
JAKARTA  
JULI 2011**

HALAMAN PENGESAHAN

**HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS**

Tesis ini diajukan  
Nama :  
NPM : 0906600560  
Program Studi : Hukum Kamagaran  
Judul Tesis : Tinjauan Analisis Normatif Yuridis terhadap Pelaksanaan  
Pusatasi Sengraas Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala  
Desa/Kelurahan Tahun 2010 oleh Komisi

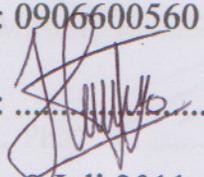
Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,

dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk

Telah berhasil dipertaharkan di halaman Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian  
persyaratan yang diperlukan untuk melanjutkan studi pada Program  
Studi Pascasarjana Kekhus... Hukum, Universitas  
Indonesia.

telah saya nyatakan dengan benar.

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Prof. Abdul  
Nama : Heriyanto  
Penguji : Prof. Dr. Rana, S.H., M.  
NPM : 0906600560  
Tanda Tangan :   
Penguji : Heru Susetyo, S.H., LL.M., M.S.  
Tanggal : 8 Juli 2011

Ditandatangani di : Jakarta

Tanggal : 8 Juli 2011

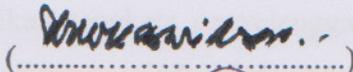
## HALAMAN PENGESAHAN

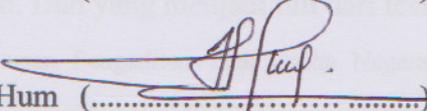
Tesis ini diajukan oleh :

Nama : Heriyanto  
NPM : 0906600560  
Program Studi : Hukum Kenegaraan  
Judul Tesis : Tinjauan Analisis Normatif Yuridis terhadap Pelaksanaan Putusan Sengketa Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Tahun 2010 oleh Komisi Pemilihan Umum

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Pascasarjana Kekhususan Hukum Kenegaraan, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.

### DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Prof.Abdul Bari Azed, S.H., M.H. 

Penguji : Prof.Dr.Ramly Hutabarat, S.H., M.Hum 

Penguji : Heru Susetyo, S.H. LL.M., M.Si., Ph.D 

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 8 Juli 2011

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI  
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

---

---

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Heriyanto

NPM : 0906600560.

Program Studi : Pascasarjana

Departemen : Hukum Kenegaraan

Fakultas : Hukum

Jenis karya : Tesis

demikian demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty- Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul :

**Tinjauan Analisis Normatif Yuridis terhadap Pelaksanaan Putusan Sengketa  
Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah  
Tahun 2010 oleh Komisi Pemilihan Umum**

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta

Pada tanggal : 8 Juli 2011

Yang menyatakan



(Heriyanto)

## KATA PENGANTAR

Assalammu'alaikum Wr. Wb.

Syukur dan puji penulis panjatkan kepada Allah SWT, Tuhan semesta alam, karena atas karunia-Nya tesis ini dapat tersusun untuk memenuhi prasyarat sebagai Magister Hukum pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Tesis yang penulis tulis ini membahas sejarah sampai lahirnya kewenangan lembaga peradilan untuk menyelesaikan sengketa dalam penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah, mulai dari konsep Nomokrasi dan Demokrasi, Pemilihan oleh DPRD dan Pilkada Langsung sampai dengan pemilu kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah. Pembahasan juga dilakukan terhadap kerangka hukum penyelesaian sengketa (hukum acara) yang dimiliki oleh Pengadilan Tata Usaha Negara dan Mahkamah Konstitusi dalam menyelesaikan sengketa penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah. Dan yang menjadi inti dari tesis ini adalah Kepatuhan KPU dalam melaksanakan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Mahkamah Konstitusi.

Penulis berharap karya ini dapat bermanfaat dan menambah wawasan bagi akademis, praktisi hukum, dan penyelenggara pemilu mengenai Sengketa Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Indonesia, Peran .Pengadilan Tata Usaha Negara dan Mahkamah Konstitusi dalam menyelesaikan sengketa tersebut serta Kepatuhan Komisi Pemilihan Umum sebagai Penyelenggara Pemilu dalam melaksanakan Putusan sengketa tersebut.

Penulis menyadari bahwa dengan bantuan beberapa pihak, maka penulis bisa menyelesaikan penulisan tesis ini. Oleh karena itu, penulis mengucapkan terima kasih kepada:

1. Prof. Abdul Bari Azed, S.H., M.H., yang telah membimbing penulis dalam penyusunan tesis ini. Dukungan dan bimbingan yang beliau berikan terhadap penulis sangat besar artinya bagi penulis. Semangat dan profesionalitas beliau pada saat mengajar hukum kepemiluan di program Pascasarjana Fakultas Hukum

Universitas Indonesia, khususnya Program Kekhususan Hukum Kenegaraan, telah pula menginspirasi penulis untuk memilih topik penelitian sengketa Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

2. Prof.Dr.Ramly Hutabarat, S.H., M.Hum. sebagai Penguji dan Heru Susetyo, S.H., LL.M, M.Si., Ph.D sebagai penguji pengganti Prof.Bhenyamin Hoesein pada sidang untuk mempertahankan tesis ini. Kritik dan saran beliau mengenai Sengketa Penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, telah menyempurnakan penulisan tesis ini..
3. Bambang Eka Cahya Widodo, S.IP, M.Si. (Ketua Bawaslu), Nur Hidayat Sardini, S.Sos., M.Si. (Anggota Bawaslu), Wahidah Suaib, S.Ag. (Anggota Bawaslu), M.Si. Agustiani Tio Fridelina Sitorus, SE (Anggota Bawaslu) selaku Pimpinan Penulis di tempat penulis bekerja yang sangat banyak membantu dukungan kepada Penulis untuk menyelesaikan S2 di Fakultas Hukum Universitas Indonesia, dan terutama Wirdyaningsih S.H., M.H. (Anggota Bawaslu) selaku Koordinator Divisi Penanganan Pelanggaran Bawaslu yang memberikan arahan dalam keseharian penulis bekerja khususnya ketika adanya pelanggaran terkait KPU Kabupaten/Kota yang tidak melaksanakan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Mahkamah Konstitusi sehingga dapat menjadi Topik Penelitian bagi Penulis; serta seluruh pimpinan di jajaran Kesekretariatan Bawaslu.
4. Hermansyah (Alm) dan Kadinah yang merupakan orang tua penulis yang telah banyak mendoakan penulis dari sejak lahir hingga mengantarkan penulis pada setiap pencapaian dalam hidup. Serta tidak kalah pentingnya doa dari keluarga besar H.M. Darma dan keluarga besar Ir. Djarot Kartika, MP yang ikut mengiringi langkah penulis dalam menyelesaikan S2 ini.
5. Dyah Wahyu Purwani, S.IP, istri penulis tercinta yang setia mendampingi hidup penulis baik dalam suka dan duka dalam setiap pencapaian dalam hidup yang dicapai penulis.

6. Rekan-rekan Tim Asistensi Bawaslu yang menjadi teman-teman diskusi bagi Penulis, dan Rekan-Rekan Bawaslu lainnya yang sudah ikut mendukung Penulis menyelesaikan Tesis Ini
7. Teman-teman Kelas Eksekutif angkatan 2009 pada Program Pascasarjana Kekhususan Hukum Kenegaraan, yang sudah menjadi partner penulis dalam berkompetisi untuk mencapai gelar magister hukum selama menempuh kuliah di Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Serta semua pihak yang telah membantu penulis dalam penyusunan karya ini yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu. Atas doa, dukungan, dan bantuannya dari berbagai pihak tersebut, penulis hanya bisa mengucapkan terima kasih banyak dan semoga amal kebaikan yang diberikan kepada Penulis dibalas oleh Allah SWT dengan kebaikan dalam hidup.

Terakhir, penulis tak lupa untuk memohon maaf sekiranya terdapat kesalahan atau kekurangan dalam penyusunan tesis ini karena yang sempurna hanya milik Ilahi Rabbi Allah SWT dan Kesalahan milik Penulis. Semoga tesis ini bisa memberikan manfaat dan kontribusi bagi perkembangan dan pembangunan hukum tata negara dan hukum administrasi khususnya dalam penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Republik Indonesia.

Wassalammualaikum Wr. Wb.

Jakarta, 8 Juli 2011

Penulis



Heriyanto

## ABSTRAK

Nama : Heriyanto  
Program Studi : Hukum Kenegaraan  
Judul : Tinjauan Analisis Normatif Yuridis terhadap Pelaksanaan Putusan Sengketa Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Tahun 2010 oleh Komisi Pemilihan Umum

Tesis ini membahas sejarah sampai lahirnya kewenangan lembaga peradilan untuk menyelesaikan sengketa dalam penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah, mulai dari konsep Nomokrasi dan Demokrasi, Pemilihan oleh DPRD dan Pilkada Langsung sampai dengan pemilu kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah. Pembahasan juga dilakukan terhadap kerangka hukum penyelesaian sengketa (hukum acara) yang dimiliki oleh Pengadilan Tata Usaha Negara dan Mahkamah Konstitusi dalam menyelesaikan sengketa penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah. Dan yang menjadi inti dari tesis ini adalah Kepatuhan KPU dalam melaksanakan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Mahkamah Konstitusi.

Kata Kunci : Sengketa, Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, Kepatuhan

## ABSTRACT

Name : Heriyanto  
Concentration : Constitutional Law  
Title : Review of Normative Judicial Analysis from the Implementation of Administrative and Constitutional Court Decision on Local Election of Head and Vice Head Region Dispute Settlement of year 2010 by Election Commission

This thesis discusses the historical existence of the authority of Judiciary Institution to settle dispute on Local Head dan Vice Head Region Election, Comparison between the concept of Nomocracy and Democracy, between Elected by Local Parliament and Local Direct Election, between Direct Election regime and General Election regime. This thesis also discusses legal framework for Dispute Settlement Procedure (Procedural Law) under Administrative Court and Constitutional Court in Local Head Election Management. Finally, Main discussion of this thesis addresses the Compliance of Election Commission in implementing Administrative and Constitutional Court Decision.

Key Words : Dispute, General Election for Head and Vice Head of Region, Compliance

## DAFTAR ISI

Halaman Pengesahan.....	ii
Kata Pengantar.....	iii-v
Lembar Persetujuan Publikasi.....	vi
Abstrak .....	vii
Daftar Isi .....	viii-ix
Daftar Bagan/Gambar.....	x

### **BAB I PENDAHULUAN**

A. Latar Belakang .....	1
B. Pokok Permasalahan .....	15
C. Tujuan Penelitian.....	15
D. Kerangka Konseptual .....	16
E. Kerangka Teoritis.....	18
F. Metode Penelitian .....	41
G. Sistematika Penelitian .....	43

### **BAB II LAHIRNYA KEWENANGAN PENYELESAIAN SENGKETA PEMILUKADA OLEH LEMBAGA PERADILAN**

A. Demokrasi vs Nomokrasi.....	45
B. DPRD vs Pemilihan Langsung .....	60
C. Rezim Pilkada vs Rezim Pemilu .....	66

### **BAB III KERANGKA HUKUM PENYELESAIAN SENGKETA**

A. Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah .....	87
B. Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Dalam Sengketa Hasil Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.....	118

### **BAB IV KEPATUHAN KOMISI PEMILIHAN UMUM (LAW ABIDING)**

A. Pemilu Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Kota Jayapura .....	139
B. Pemilu Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Kotawaringin Barat.....	160
C. Pemilu Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Nias Selatan .....	167
D. Pemilu Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Toraja Utara.....	190
E. Pemilu Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Bone Bolango .....	196
F. Pemilu Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Jembrana.....	202
G. Pemilu Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Humbang Hasundutan.....	208
H. Analisis Terhadap Pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Mahkamah Konstitusi .....	221

### **BAB V PENUTUP**

A. Kesimpulan .....	232
B. Saran .....	235
Daftar Pustaka .....	243

## DAFTAR BAGAN/GAMBAR

Bagan 1.. Hal-Hal yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu.....	75
Bagan 2. Tahapan Penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.....	81
Bagan 3. Dasar Hukum Penyelesaian Sengketa Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Indonesia.....	86
Bagan 4. Proses Pemeriksaan Gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pelaksanaan Putusan.....	117

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Konsepsi kedaulatan rakyat meletakkan kekuasaan tertinggi di tangan rakyat.<sup>1</sup> Setiap kebijakan yang dibuat penguasa suatu negara harus ditujukan untuk kepentingan rakyat. Rakyat memiliki peran dalam setiap kebijakan yang dibuat oleh penguasa negara.

Apabila dilihat dari latar belakang adanya kedaulatan rakyat bisa terjadi akibat perikatan individu-individu rakyat yang menyerahkan kedaulatannya kepada penguasa secara tertulis (kontrak sosial dan dicantumkan di dalam konstitusi).<sup>2</sup> Yang kemudian penguasa melindungi dan menjaga kehidupan rakyat yang sudah menyerahkan kedaulatannya tersebut.

Pemikiran mengenai kontrak sosial sudah di mulai oleh Grotius (antara tahun 1583-1645), Thomas Hobbes (antara tahun 1588-1679), John Locke (antara tahun 1632-1704), Rousseau (antara tahun 1722-1778). Pemikiran kontrak sosial inilah yang dikemudian hari melahirkan konsep bernegara dan pelaksanaan kedaulatan rakyat di negara tersebut.

John Locke dalam teori kontrak sosial menyatakan munculnya konsep bernegara dan pelaksanaan kedaulatan rakyat terbagi atas susunan proses yang disebut dengan Pactum Unionis dan Pactum Subjectionis. Pactum Unionis mengedepankan kebutuhan masyarakat untuk hidup berkumpul dan bersatu dalam rangka mewujudkan kesejahteraan dan kedamaian, serta Pactum Subjectionis berupa kekuasaan suatu negara melalui pemerintahnya untuk menciptakan kesejahteraan dan kedamaian.<sup>3</sup> Negara yang sudah terbentuk pada akhirnya harus bisa menjamin kesejahteraan rakyat dan melindungi kehidupan warga negara.

---

<sup>1</sup> Pasal 1 ayat (2) perubahan ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang menyatakan “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar”.

<sup>2</sup> Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta:Konstitusi Press,2005), hal 114.

<sup>3</sup> Fungsi dari sosial kontrak menurut John Locke adalah “to preserve and protect right of property and other natural right” dalam W.Friedmann, *Legal Theory* Third Edition: Chapter 7 Natural Law and Social Contract (London:Steven and Sons Limited, 1953), hal 45.

Salah satu wujud pelaksanaan kedaulatan rakyat saat ini dalam pengisian jabatan adalah terselenggaranya suatu pemilihan umum. Pelaksanaan kedaulatan rakyat melalui penyelenggaraan pemilihan umum sekarang ini equivalen dengan pelaksanaan demokrasi negara tersebut.<sup>4</sup> Pelaksanaan Demokrasi melalui suatu pemilihan umum di suatu negara disadari maupun tidak sadari telah mendorong pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam wujud pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.

Pasca perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, para pembuat Undang-Undang memasukkan ketentuan mengenai penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Sehingga pemilihan langsung bukan hanya untuk memilih Anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden, dan Wakil Presiden tetapi juga untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang saat ini dilaksanakan melalui pemilihan umum telah merubah wajah pelaksanaan demokrasi di tingkat daerah. Rakyat dalam pelaksanaan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah berdaulat dalam memilih langsung kepala daerah dan wakil kepala daerah yang dikehendaki. Dengan memilih pimpinan daerah secara langsung, maka rakyat diberikan kesempatan untuk menentukan siapa pembuat kebijakan di daerahnya, sekaligus setiap warga negara diberikan hak untuk mencalonkan diri sebagai pembuat kebijakan.

Dalam pelaksanaan kedaulatan rakyat di tingkat lokal, masyarakat dapat meminta pertanggungjawaban dari pejabat yang membuat kebijakan. Salah satunya proses permintaan pertanggungjawaban melalui proses pemilu. Melalui proses pemilu, masyarakat dapat mendorong proses akuntabilitas<sup>5</sup> dengan tidak

---

<sup>4</sup> Lihat pendapat Prof. Ramlan Surbakti yang menyatakan: Demokratisasi di berbagai belahan dunia, yang antara lain ditandai oleh penyelenggaraan pemilihan umum yang diikuti oleh sejumlah partai politik yang lama (baik menggunakan baju/nama baru maupun menggunakan nama lama) maupun partai politik yang baru, ternyata tidaklah berjalan dengan linier (lurus) karena menghadapi berbagai kendala sesuai dengan sejarah dan konteks masyarakat masing-masing. (Prof. Ramlan Surbakti, *Perekayasaan Sistem Pemilu untuk Membangun Tata Politik Demokratis*, Jakarta: Kemitraan, 2008, hal 15).

<sup>5</sup> Seperti yang dijelaskan John Stewart : Mereka yang memegang jabatan publik dan mengelola uang masyarakat harus bertanggung jawab kepada pihak-pihak yang mereka wakili lewat tindakan yang ditempuhnya... (Internasional IDEA, *Demokrasi di tingkat lokal Buku Panduan Internasional IDEA Mengenai Keterlibatan, Keterwakilan, Pengelolaan Konflik dan*

memilih kembali pejabat yang dianggap gagal dalam membuat kebijakan yang menjejahterakan rakyat.

Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang dilaksanakan secara Langsung Umum Bebas Rahasia Jujur Adil dan Demokratis hanya mungkin dilaksanakan pasca perubahan Undang-Undang Dasar 1945 di era reformasi. Apabila melihat ke belakang pelaksanaan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak mungkin dilaksanakan ketika zaman orde baru berkuasa dikarenakan dari pengalaman penyelenggaraan pemilu zaman orde baru yang bisa dibidang jauh dari kesan pelaksanaan pemilu yang Jurdil, Luber, dan Demokratis. Penyimpangan yang terjadi ketika pemilu zaman orde baru, antara lain:

1. Badan Pelaksana Pemilu yang beranggotakan dari kalangan partai politik, ABRI, dan Pegawai Negeri Sipil;<sup>6</sup>
2. Pada zaman orde baru hanya diperbolehkan terdapat 2 (dua) partai politik dan 1 (satu) golongan karya sebagai peserta pemilu. Menurut R. William Liddle perkembangan partai politik pada era orde baru sebagai berikut:<sup>7</sup>

“Only three political parties are granted the right to compete in elections: the government’s own Golkar (Golongan Karya, Functional Groups), the PDI (Partai Demokrasi Indonesia, Indonesian Democracy Party), and the PPP (Partai Persatuan Pembangunan, Development Unity Party). In every New Order election, Golkar has achieved well over 60 percent of the vote, reaching peak of 73 percent in 1987. PPP, intended to represent the Islamic community, won nearly 30 percent in early elections but has recently dropped to half that because of the withdrawal of its one truly mass-based component organization, the Nahdlatul Ulama (Awakening of the Traditional Religious Teachers). In the last two elections PDI has risen from a single to a double digit vote percentage, but it remains the smallest of the three.

Golkar is not a political party at all, in the sense of an organization in society that competes electorally with similar organizations for control of the government. It is rather the electoral face of the civilian bureaucracy and the armed forces, mobilized every five years to get out the vote for the ruling groups led by Suharto. PDI and PPP are artificial fusions of,

---

*Kepemerintahan: Meningkatkan kualitas Pemilu yang Demokratis*, Timothy D.Sisk, dkk diterjemahkan oleh Arif Subiyanto, (Sweden:International IDEA, 2002) hal 150)

<sup>6</sup> Indonesia (a), Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat, No. 15 Thn 1969, LN. No 58, TLN No. 2914)

<sup>7</sup> R William Liddle, “A Useful fiction: Democratic Legitimation in New Order Indonesia” dalam *The Politics of Elections in Southeast Asia* (edited by R.H.Taylor), NewYork: Wodrow Wilson Center, 1996), page 44-45.

respectively, five nationalist and Christian parties and four Islamic parties. They were forced to combine by the government in 1973. Their leaders are approved, and sometimes hand picked, from above. Leadership struggle in the parties usually reflect high level conflicts among government officials more than genuine differences among party factions. Virtually all of PDI's income and a substantial proportion of PPP's are direct grants from the government."

3. Golkar menjadi organisasi pendukung utama Soeharto yang menggunakan kekuatan Militer untuk memperoleh dukungan suara. Selain militer, Pemerintahan Soeharto menjadikan unsur birokrasi PNS sebagai sumber penghasil suara dalam Pemilu guna mempertahankan kekuasaan (status quo). PNS pada masa orde baru dimobilisasi untuk selalu memilih Golkar pada Pemilu yang diselenggarakan setiap 5 (lima) tahun sekali.<sup>8</sup>
4. Pemerintahan orde baru sangat menjunjung tinggi stabilitas negara<sup>9</sup>, termasuk dalam penyelenggaraan pemilihan umum. Setiap pelanggaran yang dilakukan oleh pemerintah yang berkuasa dan pendukungnya dalam penyelenggaraan pemilu tidak boleh diproses karena dianggap mengganggu stabilitas negara.
5. Pada era orde baru banyak sekali kasus penghilangan hak dipilih Warga Negara. Penghilangan hak tersebut ditujukan agar pemerintah yang berkuasa dapat mempertahankan status quo dari pemerintah yang sedang berkuasa.

Pada zaman orde baru, kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak dipilih langsung oleh rakyat melainkan dicalonkan dan dipilih oleh eksekutif. Setelah dicalonkan dan dipilih oleh DPRD, calon kepala daerah diajukan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi Kepala Daerah tingkat I untuk diangkat menjadi kepala daerah tingkat I;<sup>10</sup> serta calon kepala daerah diajukan kepada

---

<sup>8</sup> R. William Liddle: Golkar is rather the electoral face of civilian bureaucracy and the armed forces, mobilized every five years to get out the vote for the ruling group led by Soeharto, (R. William Liddle, *A Useful Fiction: Democratic Legitimation in New Order Indonesia* dalam *The Politics of Elections in Southeast Asia* (edited by R.H. Taylor), New York: Woodrow Wilson Center, 1996), page 44-45

<sup>9</sup> R. William Liddle menyatakan bahwa pada zaman orde baru Political stability was also claimed to be an instrument for achieving the more basic economic goals, *Ibid.* page 38

<sup>10</sup> Mekanisme Pencalonan, Pemilihan, dan Pengangkatan Kepala Daerah tingkat I berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah (Lembaran Negara Nomor 38 Tahun 1974), sebagai berikut:

Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi Kepala Daerah tingkat II untuk diangkat menjadi kepala daerah tingkat II.<sup>11</sup> Pemilihan kepala daerah ketika zaman orde baru dari ketentuan tersebut bisa dikatakan tidak demokratis dikarenakan campur tangan eksekutif yang sangat menentukan dalam pemilihan kepala daerah, khususnya peran Departemen Dalam Negeri dan Presiden dalam menentukan siapa yang terpilih menjadi kepala daerah .<sup>12</sup>

- 
- a. “Pasal 15 ayat (1) menyebutkan bahwa Kepala Daerah Tingkat I dicalonkan dan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari sedikit-dikitnya 3 (tiga) orang dan sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang calon yang telah dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/ Pimpinan Fraksi-fraksi depan Menteri Dalam Negeri.
  - b. Pasal 15 ayat (2) menyebutkan bahwa Hasil pemilihan yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri sedikit-dikitnya 2 (dua) orang untuk diangkat salah seorang diantaranya
  - c. Pasal 15 ayat (3) menyebutkan bahwa Tatacara pelaksanaan ketentuan yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini diatur dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri.”

<sup>11</sup> Mekanisme Pencalonan, Pemilihan, dan Pengangkatan Kepala Daerah tingkat II berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah (Lembaran Negara Nomor 38 Tahun 1974), sebagai berikut:

- a. “Pasal 16 ayat (1) menyebutkan bahwa Kepala Daerah Tingkat II dicalonkan dan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari sedikit-dikitnya 3 (tiga) orang dan sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang calon yang telah dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/Pimpinan Fraksi-fraksi dengan Gubernur Kepala Daerah;
- b. Pasal 16 ayat (2) menyebutkan bahwa Hasil pemilihan yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur Kepala Daerah sedikit-dikitnya 2 (dua) orang untuk diangkat salah seorang diantaranya;
- c. Pasal 16 ayat (3) menyebutkan bahwa Tatacara pelaksanaan ketentuan yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini diatur dengan peraturan Menteri Dalam Negeri.”

<sup>12</sup> Lihat pendapat Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU-VIII/2010, halaman 22 poin 40, yang mengatakan bahwa “Pada pemilihan dengan menggunakan UU Nomor 5 Tahun 1974 atau pemilihan kepala daerah yang tidak demokratis tersebut, DPRD tidak mempunyai kewenangan untuk memutuskan calon kepala daerah terpilih secara final. Di dalam praktiknya, DPRD hanya dapat mengajukan 5 (lima) nama calon ke Departemen Dalam Negeri (Depdagri) menyeleksinya dan kemudian Depdagri akan memilih menjadi 3 (tiga) nama calon yang untuk selanjutnya dipilih oleh DPRD. Pada kenyataannya, acapkali hasil pemilihan sudah lebih dulu ditetapkan, dan bahkan di berbagai daerah juga sudah diatur alokasi suara wakil rakyat di DPRD. Untuk kepentingan itu, para anggota DPRD biasanya akan dikonsinyering disuatu tempat yang dianggap “steril” dari pengaruh lain yang dapat membelokkan “kesepakatan” alokasi suara itu di atas. Dalam konsinyering, itu artinya, anggota DPRD dimaksud sudah di isolasi dan biasanya juga diawasi secara intensif oleh Korem dan Kodim. Selain proses tersebut, Presiden mempunyai “kewenangan” untuk menetapkan siapa yang menjadi kepala daerah, tidak terikat oleh hasil perolehan suara di DPRD. Tidak suatu alasan yang dapat dipertanggungjawabkan secara hukum dan sepenuhnya demi kepentingan kemaslahatan rakyat karena itulah masa otoritarian yang jauh dari pemilihan yang demokratis.”

Masa transisi dari berakhirnya orde baru menjadi era reformasi belum memungkinkan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung oleh rakyat. Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah menjadi otoritas penuh oleh DPRD sebagai badan legislatif di daerah.<sup>13</sup> Berbeda dengan zaman orde baru dimana pemilihan kepala daerah berprinsip pada asas sentralisasi, sedangkan ketika masa transisi melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 memberikan kewenangan penuh kepada DPRD untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah.<sup>14</sup>

Perubahan kedua Undang-Undang Dasar 1945 yang dilakukan pada tahun 2000 mengubah ketentuan tentang Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 pasca perubahan kedua, mengatur mengenai pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Tafsir frasa kata-kata “dipilih secara demokratis” bermunculan, apakah dipilih melalui pemilu atukah dipilih oleh DPRD atukah mekanisme lainnya sepanjang bisa menggambarkan sifat demokratis dalam pemilihannya.<sup>15</sup> Pemilihan langsung kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh rakyat menjadi pilihan yang diambil sebagai penafsiran atas frasa kata “dipilih secara demokratis”<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> Mekanisme pencalonan, pemilihan, dan pengangkatan kepala daerah dan wakil kepala daerah menurut Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Nomor 60 Tahun 1999, Tambahan Lembaran Negara 3839), menyebutkan bahwa Pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilakukan oleh DPRD melalui pemilihan secara bersamaan

<sup>14</sup> Asas General Competence dianut oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sedangkan asas *Ultravires Doctrine* dianut oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

<sup>15</sup> Lihat Pendapat Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 33/PUU-VIII/2010, halaman 19 poin 33, yang menyatakan: Pendapat, penjelasan dan pembatasan yang dikemukakan Mahkamah Konstitusi sesuai Putusan *a quo* di atas juga dikemukakan kembali di dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-VII/2009. Pada putusan *a quo*, norma yang dipersoalkan adalah pemilihan kepala daerah yang didasarkan atas mekanisme pemilukada tidak langsung yang dilakukan oleh DPRD. Pada putusan *a quo* di dalam kaitannya dengan pelaksanaan UU Nomor 22 Tahun 1999 maupun UU Nomor 32 Tahun 2004, khususnya atas perbedaan sistem pemilihan kepala daerah secara langsung atau tidak langsung, Mahkamah dalam pertimbangan hukumnya menyatakan “*perbedaan sistem pemilihan kepala daerah, baik tidak langsung ... maupun langsung ... tidaklah berarti bahwa sistem Pemilihan Kepala Daerah tidak langsung, tidak atau kurang demokratis dibandingkan dengan sistem langsung, begitu pula sebaliknya. Keduanya merupakan kebijakan negara tentang sistem pemilihan kepala daerah yang sama demokratisnya sesuai dengan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 ...*”.

<sup>16</sup> Timothy D.Sisk, dkk, *Op.Cit.*, Demokrasi di tingkat lokal, hal.150.

Pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang dilaksanakan secara demokratis melalui pemilihan umum dimulai pada tahun 2005. Pemilu tersebut dilaksanakan setelah 3 tahun selesai dilakukan amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Pelaksanaan Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah melalui pemilihan umum menjadi sangat penting supaya masyarakat dapat memilih langsung kepala daerah dan wakil kepala daerah yang dikehendaki.<sup>17</sup> Pada pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah, masyarakat dapat secara bebas untuk ikut berkompetisi dalam mencalonkan diri sebagai calon kepala daerah dan wakil kepala daerah, tidak seperti dalam pemilu nasional dimana masyarakat sudah dibatasi dengan ketentuan Electoral Threshold dan Parlimantery Threshold. Masyarakat yang terpilih menjadi anggota DPR RI belum tentu dapat menduduki kursi di senayan apabila partai politik yang bersangkutan tidak lolos Parlimantery Threshold.

Selain itu pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang diselenggarakan secara langsung mempunyai kelebihan antara lain: a) ***Menjadi barometer tren politik nasional***. Pemilu lokal memiliki arti penting karena peranannya bagi kehidupan demokrasi nasional yang lebih luas. Beberapa pemilu lokal terkini di Cina, Jepang, Jerman, Nigeria, dan Inggris menunjukkan bahwa pelaksanaan pemilu dapat dijadikan tolok ukur gejala politik nasional; b) ***Menunjukkan hal-hal terpenting bagi pemilih***. Kerap isu-isu yang menyebar pada pemilu lokal langsung mempengaruhi kehidupan sehari-hari para pemilih; kadang-kadang isu lokal bahkan merupakan persoalan terpenting bagi para pemilih. Karakter persaingan antar partai dan calon beserta isu-isu yang dimunculkan dapat menjadi indikator tentang masalah yang paling dipikirkan oleh pemilih; c) ***Proses demokratisasi***. Pemilu lokal dapat dijadikan batu pijakan menuju proses demokratisasi nasional yang menyeluruh, seperti yang terjadi pada pemilu lokal di Nigeria, tahun 1998; d) ***Melibatkan kaum minoritas***. Pemilu lokal bisa sangat besar manfaatnya karena memberi ruangan bagi kaum minoritas di

---

<sup>17</sup> Jim Schiller mengatakan bahwa “Hampir dua pertiga pemilih di Indonesia tinggal di luar kota besar di desa atau kota kecil. Bagi kelompok itu, wajah pemerintah yang paling nyata adalah sosok kepala desa atau camat. Untuk mewujudkan demokrasi yang bermakna bagi mayoritas rakyat Indonesia, ketergantungan mereka terhadap pejabat harus dikurangi, dan kebebasan mereka untuk memilih pemimpin dan mempengaruhi pemerintahan lokal harus ditingkatkan.” (*Ibid. Demokrasi di tingkat lokal*, hal 154)

tingkat nasional dalam kehidupan politik di arena lokal; dan e) **Pembangunan sistem partai nasional**. Pemilu lokal juga memiliki korelasi yang agak rumit dengan sistem kepartaian dan pembentukan sistem partai tingkat nasional. Di Nigeria, misalnya, peraturan tentang pembentukan partai pada proses pemilu lokal pada 1998 telah sangat berpengaruh pada pembentukan sistem partai nasional di negeri itu.<sup>18</sup>

Konstruksi ketentuan penyelenggaraan pemilu di Indonesia apabila kita lihat di dalam sistem pemilu sebagaimana tercantum di dalam pasal 22E UUD 1945, maka kita tidak akan menemukan ketentuan mengenai penyelenggaraan pemilukada di dalam pasal 22E tersebut. Di lain sisi pasal 18 ayat ayat (4) UUD 1945 hanya menyebutkan “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”.<sup>19</sup>

Pelaksanaan pemilukada yang bebas, rahasia, jujur, dan serta demokratis yang merupakan amanat Pasal 22 E ayat (1) juncto pasal 18 ayat (4) Undang-undang Dasar 1945 (UUD 1945) pada kenyataannya belum mencerminkan semangat dua pasal tersebut. Masih banyak pelanggaran-pelanggaran yang terjadi dalam pelaksanaan pemilu kepala daerah yang dimulai dari tahun 2005. Pelanggaran-pelanggaran dalam penyelenggaraan pemilukada dapat memunculkan ketidakpuasan dari pasangan calon dan tim kampanye peserta pemilu kepala daerah, yang berwujud banyaknya sengketa yang diajukan pasangan calon dan tim kampanye kepada lembaga yang berwenang untuk menyelesaikannya.

Dalam penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah ada tiga lembaga yang berwenang untuk menyelesaikan sengketa, yakni: a) Sengketa yang diselesaikan oleh Panwaslu; b) Sengketa yang diselesaikan oleh Peradilan Administrasi Negara (Pengadilan Tata Usaha Negara); dan c) Sengketa yang diselesaikan oleh Mahkamah Konstitusi.

Dasar Hukum Penyelesaian sengketa penyelenggaraan pemilukada secara umum dapat dilihat dalam tabel sebagai berikut:

---

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> Pasal ini merupakan hasil perubahan kedua terhadap UUD 1945 yang disahkan pada 18 Agustus 2000 bertepatan dengan Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2000

	Pengawas Pemilu	Peradilan Tata Usaha Negara	Mahkamah Konstitusi
Dasar Hukum	1) Sistem Pemilu Pasal 22E UUD 1945. <sup>20</sup> 2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu 3) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah	1) Kekuasaan Kehakiman Pasal 24 ayat (2) UUD 1945. 2)	1) Kekuasaan Kehakiman Pasal 24C UUD 1945. 2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi
Sifat Putusan	Final dan Mengikat	Final, mengikat	Final dan Mengikat

<sup>20</sup> Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11//PUU-VIII/2010 tentang Pengujian Pasal 93, Pasal 94, dan Pasal 95 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, hal.111-112, pendapat mahkamah sebagai berikut:

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

		apabila tidak mengajukan upaya hukum	
--	--	--	--

Walaupun Indonesia sudah mempunyai Mahkamah Konstitusi dan Pengadilan Tata Usaha Negara, namun masih ada Putusan dari dua lembaga tersebut yang tidak dilaksanakan. Putusan dua pengadilan tersebut yang tidak dilaksanakan oleh KPU Provinsi dan atau KPU Kabupaten/Kota, antara lain:

No	Daerah	Permasalahan	Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara
1.	Medan	Tidak diloloskannya Rudolf Pardede-Afifudin sebagai Pasangan Calon dalam Pemilukada Kota Medan	Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Negeri Medan dengan Nomor 18/G/2010/PTUN-MDN.
2	Humbang Hasundutan	Tidak diloloskannya Saut Parlindungan Simamora-Parlaungan Lumbantoran sebagai Pasangan Calon dalam Pemilukada Kabupaten Humbang Hasundutan	Putusan Pengadilan Negeri Tata Usaha Negara Medan dengan Nomor 25/G/2010/PTUN-MDN
3	Belitung Timur	Tidak diloloskannya Khaerul-Erwandi sebagai Pasangan Calon dalam Pemilukada Kabupaten Belitung Timur	Putusan Pengadilan Negeri Tata Usaha Negara Palembang dengan Nomor 13/G/2010/PTUN-PLG
4	Bone Bolango	Tidak diloloskannya Zainal Ilo - Abdul Agussalam sebagai Pasangan Calon dalam Pemilukada Kabupaten Bone Bolango, dan diakomodirnya pasangan Karim Pateda-Jafar Asyari	Putusan Pengadilan Negeri Tata Usaha Negara Manado dengan Nomor 14/G.TU/2010/P.TUN.MD O
6	Banyuwangi	Tidak diloloskannya Ratna Ani Lestari-Pebdi Arisdiawan sebagai Pasangan Calon dalam Pemilukada Kabupaten Banyuwangi	Putusan Pengadilan Negeri Tata Usaha Negara Surabaya dengan Nomor 50/G/2010/PTUN-SBY
7	Jayapura	Tidak diloloskannya pasangan calon Julius	Putusan Pengadilan Negeri Tata Usaha Negeri Kota

		Mambay-Pieter F.Ell	Jayapura 25/G/2010/PTUN-JYP
8	Nias Selatan	Tidak diloloskannya Hadirat Manao-Denisman Bu'ulolo sebagai pasangan calon	Putusan Pengadilan Negeri Tata Usaha Negara Medan Nomor 84/G/PEN/2010/PTUN-MDN
9	Toraja Utara	Tidak diloloskannya Agustinus La'alang-Benyamin Patondok sebagai pasangan calon	Putusan Pengadilan Negeri Tata Usaha Negara Makassar Nomor 51/G.TUN/2010/PTUN.MKS
10	Nias Selatan	Tidak diloloskannya Fahuwusa Laia-Rahmat Alyakin Dakhi	Putusan Pengadilan Negeri Medan Nomor 81/G/PEN/2010/PTUN-MDN

Tabel 1.

**Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang tidak dijalankan oleh KPU Kabupaten/Kota**

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang tidak dilaksanakan oleh KPU Kabupaten/Kota menyangkut dengan tidak diloloskannya bakal pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah menjadi pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh KPU Kabupaten/Kota. Bakal pasangan calon tersebut tidak diloloskan oleh KPU Kabupaten/Kota dikarenakan dianggap tidak memenuhi syarat.

Bakal pasangan calon dikatakan memenuhi syarat apabila memenuhi seluruh syarat-syarat yang ada di dalam pasal 58 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008. Syarat-syarat tersebut meliputi: a) bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa; b) setia kepada Pancasila sebagai Dasar Negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, cita-cita Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, dan kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia serta Pemerintah; c) berpendidikan sekurang-kurangnya sekolah lanjutan tingkat atas dan/atau sederajat; d) berusia sekurang-kurangnya 30 (tiga puluh) tahun bagi calon gubernur/wakil gubernur dan berusia sekurang-kurangnya 25 (dua puluh lima) tahun bagi calon bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota; e) sehat jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter; f) 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; g) tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap; h) mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di daerahnya; i) menyerahkan daftar kekayaan pribadi dan bersedia untuk diumumkan; 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 memperoleh kekuatan hukum tetap; l) dihapus<sup>21</sup>; m) memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) atau bagi yang belum mempunyai NPWP wajib mempunyai bukti pembayaran pajak; n) menyerahkan daftar riwayat hidup lengkap yang memuat antara lain riwayat pendidikan dan pekerjaan serta keluarga kandung, suami atau istri; o) belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama; p) tidak dalam status sebagai pejabat kepala daerah; dan q) mengundurkan diri sejak pendaftaran bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang masih menduduki jabatannya<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> ps.58 huruf 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah."tidak pernah melakukan perbuatan tercela".

<sup>22</sup> Lihat putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 17/PUU-VI/2008 yang membatalkan ketentuan pasal 58 huruf q Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008."Adanya ketentuan yang dicantumkan dalam huruf q Pasal 58 UU 12/2008 akan mengakibatkan seorang kepala daerah yang berkeinginan mencalonkan diri sebagai kepala daerah pada periode berikutnya akan hilang haknya untuk menduduki jabatan selama lima tahun penuh. Hak untuk menduduki jabatan selama lima tahun penuh mungkin saja dapat dikurangi apabila yang bersangkutan tidak memenuhi syarat lagi sebagai kepala daerah sebagaimana ditentukan Pasal 29 ayat (2) UU 32/2004. Pasal 28 UU 32/2004 telah dengan terperinci menyebutkan larangan bagi kepala daerah dan apabila terjadi pelanggaran terhadap larangan tersebut oleh kepala daerah maka menurut Pasal 29 ayat (2) UU 32/2004 kepala daerah yang bersangkutan dapat diberhentikan. Memang benar, sebagaimana keterangan Pemerintah dan DPR, bahwa kemungkinan adanya pengaruh konflik kepentingan (*conflict of interest*) bagi calon yang sedang menjabat (*incumbent*) harus dihindari dalam pemilihan kepala daerah, tetapi hal itu tidak harus mengundurkan diri secara tetap dan tidak dapat ditarik kembali sehingga mengakibatkan berkurangnya masa jabatan yang merupakan hak konstitusionalnya. Ketentuan yang mensyaratkan pengunduran diri secara tetap dan tidak dapat ditarik kembali merupakan ketentuan yang tidak proporsional. Untuk menghindari konflik kepentingan (*conflict of interest*), calon yang sedang menjabat (*incumbent*) seharusnya cukup diberhentikan sementara sejak pendaftaran sampai dengan ditetapkannya calon kepala daerah terpilih oleh KPU sebagaimana ketentuan yang diberlakukan bagi pimpinan maupun anggota DPRD [*vide* Pasal 59 ayat (5) huruf h dan i]. Hal tersebut di atas jelas terlihat dalam Penjelasan Pasal 58 huruf q yang antara lain berbunyi, "*Pengunduran diri gubernur dan wakil gubernur dibuktikan dengan menyerahkan surat pernyataan pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali disertai dengan surat persetujuan Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden ....*". Penjelasan tersebut di atas semakin menunjukkan adanya pengaturan yang tidak proporsional yang menimbulkan ketidakpastian hukum (*legal uncertainty, rechtsonzekerheid*). Syarat pengunduran diri bagi calon yang sedang menjabat (*incumbent*) sebagaimana diatur Pasal 58 huruf q UU 12/2008 menimbulkan ketidakpastian hukum (*legal uncertainty, rechtsonzekerheid*) atas masa

Selain syarat administrasi, calon kepala daerah maupun wakil kepala daerah harus memenuhi syarat dukungan. Baik dukungan dari Partai Politik atau Gabungan Partai Politik<sup>23</sup> maupun dukungan penduduk/sejumlah orang terhadap pasangan calon dari jalur independen (perserongan/non partai politik)<sup>24</sup>.

Bagi pasangan calon yang mendaftarkan diri melalui jalur partai politik maupun gabungan partai politik harus memperoleh dukungan partai politik atau gabungan partai politik sebesar 15%. Presentase dukungan 15% tersebut didasarkan pada 15% perolehan kursi DPRD pada pemilu legislatif tahun 2009 atau 15% dari akumulasi dari perolehan suara sah dalam pemilu legislatif tahun 2009, yang diperoleh partai politik atau gabungan partai politik yang bersangkutan.<sup>25</sup>

Begitupun dengan bakal pasangan calon perseorangan, harus mengumpulkan dukungan dari penduduk setempat. Bakal pasangan calon dari jalur perseorangan yang akan maju dalam pilukada gubernur dan wakil gubernur harus memenuhi dukungan:

- a) 6,5% bagi provinsi yang jumlah penduduknya tidak lebih dari dua juta jiwa<sup>26</sup>;
- b) 5% bagi provinsi yang jumlah penduduk antara dua juta jiwa sampai enam juta jiwa<sup>27</sup>;
- c) 4% bagi provinsi yang jumlah penduduknya enam juta jiwa sampai dengan dua belas juta jiwa<sup>28</sup>;

---

jabatan kepala daerah yaitu lima tahun [*vide* Pasal 110 ayat (3) UU 32/2004] dan sekaligus perlakuan yang tidak sama (*unequal treatment*) antar-sesama pejabat negara [*vide* Pasal 59 ayat (5) huruf i UU 32/2004], sehingga dapat dikatakan bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945”.

<sup>23</sup> Indonesia (b), Undang-Undang tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, No. 12 Thn 2008 LN. 59 TLN.4844 ps.59 ayat (1) huruf a

<sup>24</sup> *Ibid.*, ps. 59 ayat (1) huruf b

<sup>25</sup> *Ibid.*, ps.59 ayat (2)

<sup>26</sup> *Ibid.*, ps.59 ayat (2a) huruf a

<sup>27</sup> *Ibid.*., ps.59 ayat (2a) huruf b

<sup>28</sup> *Ibid.*., ps.59 ayat (2a) huruf c

d) 3% bagi provinsi yang jumlah penduduknya lebih dari dua belas juta jiwa<sup>29</sup>.

Selain bakal pasangan calon gubenur dan wakil gubernur, bakal pasangan calon perseorangan untuk pemilukada bupati/wakil bupati atau walikota/wakil walikota juga harus mengumpulkan dukungan sebagai berikut:

- a) 6,5% bagi kabupaten/kota yang berpenduduk sampai dengan 250.000 jiwa<sup>30</sup>;
- b) 5 % bagi kabupaten/kota yang berpenduduk 250.000 jiwa sampai dengan 500.000 jiwa<sup>31</sup>;
- c) 4 % bagi kabupaten/kota yang berpenduduk 500.000 jiwa sampai dengan 1.000.000 jiwa<sup>32</sup>; dan
- d) 3% bagi kabupaten/kota yang berpenduduk lebih dari 1.000.000 jiwa<sup>33</sup>.

Syarat dukungan bagi pasangan calon perseorangan harus tersebar di 50% kabupaten/kota bagi pemilukada gubernur dan wakil gubernur<sup>34</sup>, dan tersebar di 50% kecamatan bagi pemilukada bupati/wakil bupati atau walikota/wakil walikota<sup>35</sup>. Dukungan tersebut dibuat dalam bentuk surat dukungan yang disertai dengan fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP) atau surat keterangan tanda penduduk sesuai dengan peraturan perundang-undangan<sup>36</sup>.

Selain Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang tidak dilaksanakan oleh KPU Kabupaten/Kota, Putusan Mahkamah Konstitusi yang sampai saat ini ada juga tidak dijalankan oleh KPU Provinsi dan atau KPU Kabupaten Kota padahal sudah diputus oleh Mahkamah Konstitusi, yakni Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PHPU.D-VIII/2010 yang memutuskan pemungutan suara ulang pada pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah di kabupaten

<sup>29</sup> *Ibid.*, ps.59 ayat (2a) huruf d

<sup>30</sup> *Ibid.*., ps 59 ayat (2b) huruf a

<sup>31</sup> *Ibid.*., Ps.59 ayat (2b) huruf b

<sup>32</sup> *Ibid.*., Ps 59 ayat (2b) huruf c

<sup>33</sup> *Ibid.*., Ps 59 ayat (2b) huruf d

<sup>34</sup> *Ibid.*.,Ps.59 ayat (2c)

<sup>35</sup> *Ibid.*, Ps.59 ayat (2d)

<sup>36</sup> *Ibid.*., Ps.59 ayat (2e)

Mandailing Natal<sup>37</sup> dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 45/PHPU.D-VIII/2010 yang membatalkan pemenang pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten Kotawaringin Barat H. Sugianto dan H. Eko Soemarno, SH.<sup>38</sup> Namun terhadap Kabupaten Mandailing Natal sudah dilaksanakan oleh KPU Kabupaten Mandailing Natal pada tanggal 24 April 2011. Berdasarkan adanya putusan sengketa yang dikeluarkan oleh lembaga peradilan namun tidak dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum, maka akan diteliti terhadap pokok permasalahan berikut.

### **B. Pokok Permasalahan**

Dari latar belakang seperti yang disebutkan di atas maka terdapat beberapa pokok permasalahan, sebagai berikut:

1. Bagaimana dan apa latar belakang lahirnya kewenangan menyelesaikan sengketa penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di Indonesia?
2. Bagaimana kerangka hukum penyelesaian sengketa penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di Indonesia yang merupakan dasar penyelesaian sengketa penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah di Indonesia?
3. Bagaimana pelaksanaan putusan sengketa penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah tahun 2010 oleh Komisi Pemilihan Umum?

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian yang hendak dicapai oleh peneliti sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui bagaimana dan apa latar belakang lahirnya kewenangan menyelesaikan sengketa penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di Indonesia.

---

<sup>37</sup>

<http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=website.BeritaInternalLengkap&id=4244>, Kamis 8 Juli 2010

<sup>38</sup>

<http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=website.BeritaInternalLengkap&id=4245>, Jumat, 9 Juli 2010

2. Untuk mengetahui bagaimana kerangka hukum penyelesaian sengketa penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di Indonesia yang merupakan dasar penyelesaian sengketa penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah di Indonesia.
3. Untuk mengetahui pelaksanaan putusan sengketa penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah tahun 2010 oleh Komisi Pemilihan Umum.

#### **D. KERANGKA KONSEPSIONAL**

Kerangka Konseptual yang digunakan dalam penelitian ini mencakup definisi-definisi sebagai berikut:

- a. Pengertian sengketa pemilu atau *Election Dispute is a conflict between two or more of the following; a) citizens with voting rights; b) individual electoral participants; c) participating political parties and their administrators; d) election management bodies; and e) election observers.*<sup>39</sup>
- b. Pasal 1 angka 13 Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 24 Tahun 2009 tentang Mekanisme dan Tata Cara Penyelesaian Sengketa menyebutkan bahwa Sengketa Pemilu Kada adalah perselisihan antara dua pihak atau lebih yang terjadi dalam penyelenggaraan Pemilu Kada.
- c. Pasal 1 angka 10 undang-undang nomor 51 tahun 2009 tentang perubahan kedua atas undang-undang nomor 5 tahun 1986 tentang peradilan tata usaha negara memberikan definisi sengketa tata usaha negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- d. Pasal 106 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan sengketa hasil pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah terkait keberatan terhadap penetapan hasil pemilihan

<sup>39</sup> Handbook on Election Result Dispute Settlement Constitutional Court of the Republic of Indonesia [http://aceproject.org/ero-en/regions/asia/ID/Handbook\\_Election\\_Result\\_Dispute\\_Settlement.pdf/view](http://aceproject.org/ero-en/regions/asia/ID/Handbook_Election_Result_Dispute_Settlement.pdf/view), (diunduh pada tanggal 28 Desember 2009, pukul 21:57 WIB), hal.4

kepala daerah dan wakil kepala daerah hanya dapat diajukan oleh pasangan calon.

- e. Pasal 106 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa Keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya berkenaan dengan hasil penghitungan suara yang mempengaruhi terpilihnya pasangan calon.
- f. Pasal 1 angka 20 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasangan calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah yang selanjutnya disebut pasangan calon adalah bakal pasangan calon yang telah memenuhi persyaratan untuk dipilih sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah.
- g. Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu menyebutkan bahwa Komisi Pemilihan Umum, selanjutnya disebut KPU, adalah lembaga penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.
- h. Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu menyatakan bahwa Penyelenggara Pemilihan Umum adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Presiden dan Wakil Presiden, serta kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung oleh rakyat.
- i. Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu menyebutkan bahwa Komisi Pemilihan Umum Provinsi dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, selanjutnya disebut KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota, adalah Penyelenggara Pemilu di provinsi dan kabupaten/kota.

## E. KERANGKA TEORITIS

### TEORI NEGARA HUKUM (NOMOKRASI)

Indonesia merupakan salah satu negara demokrasi terbesar di dunia.<sup>40</sup> Definisi Demokrasi itu sendiri adalah *Democracy, which derives from the Greek word “demos,” or “people,” is defined, basically, as government in which the supreme power is vested in the people.*<sup>41</sup> Definisi tersebut meletakkan kekuasaan tertinggi (kedaulatan) ada di tangan rakyat. Dalam iklim demokrasi, rakyat yang berdaulat termasuk dalam menentukan siapa yang akan memerintah. Abraham Lincoln mengatakan *democracy is government “of the people, by the people, and for the people”*.

Sebagai Negara Demokrasi, Indonesia menempatkan daulat rakyat sebagai dasar berbangsa dan bernegara sebagaimana tercantum di dalam Pasal 1 ayat (2) perubahan ketiga Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Pelaksanaan kedaulatan rakyat ditempatkan di dalam konteks negara hukum yang dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

Pada saat sekaran ini wujud dari demokrasi yang menerapkan prinsip kedaulatan rakyat dapat dirasakan melalui suatu pemilihan umum. Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang penyelenggara pemilu, menyatakan bahwa pemilu merupakan wujud pelaksanaan kedaulatan rakyat.<sup>42</sup> Pelaksanaan kedaulatan melalui pemilihan umum dilaksanakan setiap lima tahun sekali.

*Freedom House* merumuskan empat indeks pokok dari suatu negara yang menganut demokrasi yang masing-masing dijabarkan menjadi sub-sub indeks, sebagai berikut:

<sup>40</sup> <http://www.presidentri.go.id/index.php/fokus/2008/02/19/2776.html>, diakses pada tanggal 27 Januari 2011

<sup>41</sup> *Democracy in Brief, Bureau of Information Program US Departments of State*, <http://usinfo.state.gov>, hal.1

<sup>42</sup> Pemilihan Umum, selanjutnya disebut Pemilu, adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu).

- 1) *Free and Fair Election;*
- 2) *open, accountable, and responsive government;*
- 3) adanya promosi dan perlindungan hak asasi manusia yang berkelanjutan, terutama hak-hak sipil dan politik;
- 4) adanya masyarakat sipil maupun lembaga-lembaga politik yang merefleksikan adanya masyarakat yang percaya diri (*a society of self-confident citizens*).<sup>43</sup>

Berdasarkan sub-sub indeks yang dirumuskan oleh Freedom House tersebut, Pemilu yang bebas dan adil merupakan salah satu indikator pelaksanaan demokrasi di suatu negara. Bebas dan adil ini menjadi tujuan dari penyelenggaraan pemilu, yang dirumuskan oleh Undang-Undang Dasar 1945 menjadi asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Selain itu perlindungan terhadap hak asasi manusia menjadi bagian yang penting dan tidak dapat terpisahkan dari negara demokrasi.

Selain Freedom House, IDEA juga merumuskan standarisasi pemilu secara internasional dengan menyatakan suatu Pemilu dikatakan demokratis apabila memenuhi prasyarat sebagai berikut:

1. Kerangka Hukum pengaturan Penyelenggaraan Pemilu;
2. Sistem Pemilihan Umum;
3. Penetapan Batasan, Distrik, dan Definisi Batasan Pemilu Unit;
4. Hak Untuk memilih dan dipilih;
5. Badan Pelaksana Pemilu;
6. Pendaftaran Pemilih dan Daftar Pemilih;
7. Akses Kertas Suara Bagi Partai Politik dan Para Kandidat
8. Kampanye Pemilu Yang Demokratis;
9. Akses Media dan Kebebasan Berekspresi;
10. Pembiayaan dan Pengeluaran Kampanye;
11. Pemungutan Suara;
12. Penghitungan dan tabulasi suara;
13. Peranan perwakilan partai dan kandidat;
14. Eksistensi Pemantau Pemilu; dan
15. Kepatuhan terhadap dan penegakan Undang-Undang Pemilu.<sup>44</sup>

Dari prasyarat yang diajukan IDEA tersebut, dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa pelaksanaan pemilu yang demokratis apabila adanya jaminan perlindungan hak asasi manusia dalam penyelenggaraan pemilu yang diatur di dalam kerangka hukum dan kepatuhan terhadap penegakan kerangka hukum tersebut

<sup>43</sup> <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=35&year=2006>, diakses 1 Mei 2010

<sup>44</sup> [http://www.idea.int/publications/pub\\_electoral\\_main.html/](http://www.idea.int/publications/pub_electoral_main.html/), diakses 20 September 2010

Penegakan kedaulatan rakyat di dalam proses demokrasi melalui wadah pemilu seperti yang telah diungkapkan diatas perlu adanya perlindungan Hak Asasi Manusia di dalam Penyelenggaraan Pemilu itu sendiri. Perlindungan mengenai jaminan hak asasi manusia dalam penyelenggaraan pemilu yang bukan hanya menjadi domain Hukum Nasional melainkan juga terdapat di dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia menyatakan:

- (1) *Everyone has the right to take part in the government of his country, directly or through freely chosen representatives;*
- (2) *Everyone has the right to equal access to public service in his country;*
- (3) *The will of the people shall be the basis of the authority of government; this will shall be expressed in periodic and genuine elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret vote or by equivalent free voting procedures.*<sup>45</sup>

Selain diatur di dalam Deklarasi Hak Asasi Manusia, perlindungan HAM dalam penyelenggaraan Pemilu juga diatur di dalam Konvensi Internasional hak-hak sipil dan politik atau yang lebih dikenal dengan nama ICCPR. ICCPR menyatakan yang menyatakan bahwa “*Every citizen shall have the right and opportunity, without any of distinctions mentioned in article 2, without unreasonable restrictions: a) to take part in the conduct of public affairs, directly or through freely chosen representatives, b) to vote and to be elected at genuine periodic elections which will be by universal and equal suffrage which shall be held by secret ballot, guaranteeing the free expression of the will of the electors.*”<sup>46</sup> Ketentuan yang terdapat di ICCPR tersebut yang dikemudian hari menjadi pemenuhan jaminan hak asasi manusia dibidang sipil dan politik di Indonesia sebagaimana tercantum di dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Ketentuan dan pengaturan tentang jaminan Hak Asasi Manusia dalam penyelenggaraan pemilu juga terdapat di dalam Konvensi Hak Asasi Manusia negara-negara Eropa yang mendeklarasikan “ *The high contracting parties undertake to hold free elections at reasonable intervals by secret ballot, under conditions which will ensure the free expression of the opinion of the people in the*

<sup>45</sup> Article 21 Universal Declaration of Human Rights

<sup>46</sup> Article 25 International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) )

*choice of the legislature*".<sup>47</sup> Hal yang serupa dengan Konvensi Hak Asasi Manusia negara-negara eropa, juga di cantumkan pada Konvensi Hak Asasi Manusia Amerika tahun 1969 (San Jose, Costa Rica), yang diratifikasi oleh seluruh negara-negara di benua Amerika yang menyatakan "*Every Citizen shall enjoy the following rights and opportunities: a) to take part in the conduct of public affairs, directly or through freely chosen representatives; b) to vote and to be elected in genuine periodic elections, which shall be by universal and equal suffrage and by secret ballot that guarantees the free expression of the will of the voters; and c) to have access, under general conditions of equality, to the public service of his country.*"<sup>48</sup>

Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa juga menghasilkan Resolusi tentang jaminan Hak Asasi Manusia dalam penyelenggaraan Pemilu yang menyatakan, "it is the concern solely of peoples to determine methods and to establish institutions regarding the electoral process, as well as to determine the ways for its implementation according to their Constitution and National Legislation". Selain itu Konferensi Keamanan dan Kerjasama Eropa, yang diselenggarakan di Kopenhagen Denmark Tahun 1990, mendeklarasikan kesepakatan dasar yang disetujui 56 peserta yang menyatakan "*Will hold elections at reasonable intervals as established by law; permit all seats of at least one chamber of National Legislature to be fully contested on a popular vote; guarantee universal and equal suffrage to adult citizens; ensure that votes are cast they are counted and recorded honestly with the official results made public; ensure that law and public policy work to permit critical campaigns to be conducted in a fair and free atmosphere in which neither administrative action, violence nor intimidation bars the parties and their candidates from freely presenting their view and qualifications, or prevents the voters from learning and discussion or from casting their vote free of fear from retribution.*"<sup>49</sup> Resolusi majelis umum PBB ini penting bagi negara-negara anggota PBB termasuk dalam

---

<sup>47</sup> Article 3 First Protocol Human Rights Convention on European

<sup>48</sup> Article 23 Human Rights Convention on American

<sup>49</sup> Persatuan Bangsa-Bangsa, Resolusi Nomor 46/130 Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa Desember Tahun 1991

hal ini Indonesia untuk mengakomodasi pemenuhan hak asasi warga manusia bagi warga negara Indonesia.

Ketentuan hukum positif juga mengatur perlindungan terkait Hak Asasi Manusi. Perlindungan Hak Asasi Manusia untuk dipilih dan memilih diatur di dalam Pasal 24D ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia perubahan ketiga yang menyatakan “Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan”. Kesempatan yang sama harus diartikan sebagai suatu keadilan bagi setiap warga negara. Keadilan agar mendapatkan yang sama untuk ikut serta di dalam pemerintah dengan berkompetisi melalui Pemilihan Umum, juga diatur di dalam Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang menyatakan “Setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Pentingnya pemilu yang bebas dan adil menjadi syarat penting bagi penegakan hak asasi manusia dalam penyelenggaraan pemilu itu sendiri. Hak memilih dan dipilih harus diperlakukan secara adil dan bebas terhadap semua warga negara yang memenuhi syarat sebagaimana tercantum di dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Mahkamah Konstitusi di dalam putusan No.29/PUU-VIII-2010 menyatakan hak asasi dalam penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah terbagi atas dua hak yakni: *The right to be a candidate* (hak untuk mencalonkan diri) dan *The right to propose a candidate* (hak untuk mengajukan calon). Hak-hak tersebut mencerminkan pelaksanaan nilai-nilai demokrasi dalam penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah. Mahkamah Konstitusi memberikan definisi terhadap dua hak tersebut sebagai berikut:

- 1) “*The right to be a candidate*” sebagai” hak bagi warga masyarakat untuk ikut serta dalam pencalonan kepala daerah. Apabila hak ini sangat dibatasi sehingga hanya kalangan tertentu saja yang mempunyai akses untuk ikut pencalonan maka hal demikian akan mengurangi nilai demokrasi tersebut. Mahkamah dalam Putusan Nomor 5/PUU-V/2007 telah memberikan akses untuk menjadi calon kepala daerah tidak hanya terbuka bagi mereka yang dicalonkan oleh partai politik tetapi juga melalui jalur independen yang maksudnya membuka akses lebih luas kepada masyarakat untuk dapat

menjadi calon dan hal demikian tidak bertentangan dengan UUD 1945. Persyaratan calon merupakan hal yang wajar asal syarat tersebut ditentukan secara proporsional dan rasional dan tidak dimaksudkan sebagai upaya untuk melakukan diskriminasi terhadap warga masyarakat. Mekanisme pemberian izin dan rekomendasi di luar kelembagaan demokrasi untuk menetapkan calon tertentu pada hakikatnya adalah bertentangan dengan *right to be a candidate* yang dimiliki oleh setiap warga negara;

- 2) *The right to propose a candidate* atau hak untuk mengajukan calon adalah hak yang sangat fundamental dalam proses demokrasi, karena hak tersebut berada di tangan rakyat yang akan menentukan pilihannya. Meskipun rakyat diberi hak untuk memilih dalam proses demokrasi namun apabila ternyata rakyat tidak diberi hak untuk menentukan siapa yang akan dicalonkan melalui pranata demokrasi yang tersedia maka akan terjadi *faith a comply* atas hak masyarakat karena rakyat harus memilih calon yang telah disediakan dan apabila hal demikian terjadi maka pemilihan umum hanya berfungsi sebagai pemberi legitimasi belaka dan bukan merupakan proses demokrasi yang sebenarnya.”<sup>50</sup>

Seperti yang telah diungkapkan sebelumnya, Indonesia sebagai negara hukum mengatur mengenai jaminan perlindungan hak asasi manusia ke dalam aturan-aturan hukum. Hukum inilah yang menjadi koridor bagi perlindungan hak asasi manusia di dalam penyelenggaraan pemilu. Apabila ada yang melanggar akan diberikan sanksi berdasarkan ketentuan yang berlaku.

Perlindungan hak asasi manusia menjadi salah satu standar dari negara hukum sebagaimana diungkapkan dalam International Commission of Jurists (ICJ) symposium di Bangkok 1965 yang menyatakan standar negara hukum terdiri atas perlindungan konstitusional terhadap hak asasi manusia, Independan dan Imparsial dari sebuah lembaga peradilan, Pemilu yang bebas dan adil, pengakuan terhadap hak mengemukakan pendapat, kebebasan untuk mengatur, untuk berbeda pendapat, dan pendidikan kewarganegaraan.<sup>51</sup> Sehingga Indonesia sebagai negara hukum harus merujuk pada standar internasional tersebut dengan mengakui keberadaan lembaga peradilan yang bebas dan merdeka dalam negara hukum harus bertujuan untuk melindungi hak asasi manusia.

<sup>50</sup> Mahkamah Konstitusi, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-VIII-2010 Permohonan Pengujian pasal 58 huruf o Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, hal.64-65

<sup>51</sup> Suny sebagaimana dikutip dari Todung Mulya Lubis, Disertasi Doktor Ilmu Hukum Universitas Kalifornia, Berkeley, dengan judul *In Search of Human Rights: Legal-Political Dilemmas of Indonesia's New Order, 1966-1990*. (Berkeley: University of California, 1990), hal.170-171

Dalam mengenal negara hukum, tidak bisa dilepaskan dari sistem hukum suatu negara. Sistem hukum yang ada terbagi atas 2 (dua) sistem hukum yakni common law dan anglo saxon. Perbedaan 2 (dua) sistem hukum ini mempengaruhi pula sistem peradilan yang berlaku di negara masing-masing.

Lawrence M.Friedman melihat sistem hukum ke dalam 3 (tiga) komponen yakni:

- a. Struktur, yaitu keseluruhan institusi-institusi hukum yang ada beserta aparatnya, mencakupi antara lain kepolisian dengan para polisinya, kejaksaan dengan para jaksanya, pengadilan dengan para hakimnya, dan lain-lain;
- b. Substansi, yaitu keseluruhan aturan hukum, norma hukum dan asas hukum, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis, termasuk putusan pengadilan;
- c. Kultur hukum, yaitu opini-opini, kepercayaan-kepercayaan (keyakinan-keyakinan) kebiasaan-kebiasaan, cara berpikir, dan cara bertindak, baik dari para penegak hukum maupun dari warga masyarakat, tentang hukum dan berbagai fenomena yang berkaitan dengan hukum.<sup>52</sup>

Perbedaan masing-masing sistem hukum baik common law maupun anglo saxon terjadi pada 3 (tiga) komponen sebagaimana diungkapkan Lawrence.Friedman. Di Jerman mengenal adanya lembaga Mahkamah Konstitusi tetapi di Belanda tidak mengenal Mahkamah Konstitusi. Di negara-negara civil law, peran pengadilan tata usaha negara sangatlah kuat dibandingkan negara-negara yang tidak menganut sistem civil law. Dan Indonesia sendiri mempunyai Mahkamah Konstitusi dan Peradilan Tata Usaha Negara sekaligus.

Prof.Ahmad Ali menambahkan dua unsur sistem hukum selain apa yang diungkapkan oleh Friedman, yakni: a) profesionalisme, yang merupakan unsur kemampuan dan keterampilan secara person dari sosok penegak hukum; b) kepemimpinan, juga merupakan unsur kemampuan dan keterampilan secara person dari sosok-sosok penegak hukum, utamanya kalangan petinggi hukum.<sup>53</sup> Profesionalisme dan kepemimpinan menjadi hal yang penting bagi lembaga penegakan hukum, tanpa profesionalisme dan kepemimpinan yang baik maka akan sangat sulit untuk bisa mematuhi hukum, khususnya untuk bisa mematuhi hukum positif.

<sup>52</sup> Lawrence M.Friedman sebagaimana dikutip dari Prof Ahmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) termasuk interpretasi undang-undang (Legisprudence)* Vol.1, (Jakarta: Kencana Media Group, 2009), hal. 204

<sup>53</sup> Ahmad Ali, *Ibid.* hal.204

Kepatuhan terhadap hukum positif menurut Austin sangat bergantung pada empat elemen yakni command, sanction, duty, and sovereignty. Pendapat Austin tersebut sebagai berikut:

*“Laws properly so called are a species of commands. But, being a command, every law properly so called flows from a determinate source... Whenever a command is expressed or intimated, one party signifies a wish that another shall do or forbear; and the latter is obnoxious to an evil which the former intends to inflict in case the wish be disregarded... Every Sanction properly so called is an eventual evil annexed to a command... Every duty properly so called supposes to a command by which it is created... and duty properly so called is obnoxious to evils of the kind.”<sup>54</sup>*

Austin mendefinisikan hukum sendiri sebagai “rule laid down for the guidance of an intelligent being by an intelligent being having power over him.”<sup>55</sup> Hukum diartikan sebagai aturan yang menjadi pedoman dalam kehidupan. Sedangkan Jellinek memberikan definisi “rule of law” sebagai norma yang mengatur satu dan yang lain, berasal dari penguasa, dan kekuatan mengikatnya berasal dari negara. Lebih lengkap mengenai rule of law menurut Jellinek sebagai berikut:

- (1) They are norms for the external conduct of men towards one another;
- (2) They are norms which proceed from a known external authority;
- (3) They are norms whose binding force is guaranteed by external power.<sup>56</sup>

Dalam negara hukum, rambu-rambu pengaturan ini menampakan diri dalam bentuk-bentuk asas hukum. Asas-asas hukum menurut Prof. Muladi tersebut mempunyai karakteristik antara lain:

1. merupakan kecenderungan-kecenderungan yang dituntut oleh rasa susila dan berasal dari kesadaran hukum atau keyakninan kesusilaan kita yang bersifat langsung dan menonjol;
2. merupakan ungkapan-ungkapan yang sifatnya sangat umum, yang bertumpu pada perasaan yang hidup pada setiap orang;

<sup>54</sup> Lectures on on Jurisprudence, Vol.1, p.182-183 sebagaimana dikutip dari W.Friedmann, *Legal Theory: Chapter 15 The Quest for Certainty and Security Analytical Positivism*, (London: Steven & Sons Limited, 1953), hal 152

<sup>55</sup> Lectures on on Jurisprudence, Vol.1, p.186 sebagaimana dikutip dari W.Friedmann, *Legal Theory: Chapter 15 The Quest for Certainty and Security Analytical Positivism*, (London: Steven & Sons Limited, 1953), hal 151

<sup>56</sup> *Allgemeine Staatslehre* (1905) sebagaimana dikutip dari W.Friedmann, *Legal Theory: Chapter 15 The Quest for Certainty and Security Analytical Positivism*, (London: Steven & Sons Limited, 1953), hal 159

3. merupakan pikiran-pikiran yang memberikan arah/pimpinan, menjadi dasar kepada tata hukum yang ada;
4. dapat diketemukan dengan menunjukkan hal-hal yang sama dari peraturan yang berjauhan satu sama lain;
5. merupakan sesuatu yang diaati oleh setiap orang, apabila mereka ikut serta bekerja dalam mewujudkan Undang-Undang;
6. dipositifkan baik dalam bentuk perundang-undangan maupun yurisprudensi;
7. tidak bersifat transcendental atau melampaui alam kenyataan dan dapat disaksikan oleh Pancaindra;
8. artikulasi dan pembabaran asas-asas hukum tergantung dari kondisi-kondisi sosial, sehingga open-ended, multi-interpretable, dan dipengaruhi oleh perkembangan sosial dan bukannya bersifat absolute;
9. berkedudukan relatif otonom, melandasi fungsi pengendalian masyarakat dan penyelenggara ketertiban;
10. legitimitas dalam prosedur pembentukan, penemuan, dan pelaksanaan hukum;
11. berkedudukan lebih tinggi dari undang-undang dan pejabat-pejabat resmi (penguasa), sehingga tidak merupakan keharusan untuk mengaturnya dalam hukum positif.<sup>57</sup>

Asas hukum dalam hukum positif menjelma ke dalam ketentuan-ketentuan di dalam Peraturan Perundang-undangan yang berlaku yang dikenal sebagai hukum tertulis.

Pasal 1 ayat (2) amandemen ketiga Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Ketentuan pasal 1 ayat (2) tersebut mengisyaratkan pelaksanaan kedaulatan rakyat dicantumkan di dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Selain kedaulatan rakyat, Indonesia juga menganut konsep negara hukum (daulat hukum) sebagaimana dimaksud pasal 1 ayat (3) amandemen ketiga Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan Indonesia adalah negara hukum. Apabila kita menghubungkan antara pasal 1 ayat (2) dan pasal 1 ayat (3) tersebut maka kita dapat menyimpulkan hal-hal sebagai berikut:

**1) Undang-Undang Dasar 1945 berasal dari kedaulatan yang ada ditangan rakyat (kedaulatan rakyat)**

---

<sup>57</sup> Prof.Dr.Muladi, S.H. Makalah Pemrasaran Komisi Nasional Hak Asasi Manasai : Penegakan Hak Asasi Manusia Dalam Hukum Positif di Indonesia dalam *Hak Asasi Manusia dalam Perspektif Budaya Indonesia*: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, (Jakarta:PT.Gramedia Pustaka Utama, 1997), hal.85-86

Menurut Austin, Hukum tidak bisa dilepaskan dari keberadaan kedaulatan di suatu negara. Austin mendefinisikan Kedaulatan sebagai berikut:

*If a determinate human superior, not in habit of obedience to a like superior, receive habitual obedience from the bulk of a given society, that determinate superior is sovereign in that society, and the society (including th superior) is a society political and independent.*<sup>58</sup>

Dari definisi Austin tersebut, Austin ingin memberikan gambaran bahwa hukum adalah perintah yang berasal dari kedaulatan yang dapat menjatuhkan sanksi kepada masyarakat yang tidak mematuhi hukum tersebut. Jadi kepatuhan hukum menurut Austin bergantung pada sanksi yang dijatuhkan apabila hukum itu dilanggar.

## **2) Pelaksanaan kedaulatan rakyat dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar 1945 termasuk penyelenggaraan pemilu.**

Pasal 22E ayat (6) perubahan ketiga Undang-Undang Dasar 1945 memberikan ketentuan bahwa Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang. Untuk itulah dalam hal penyelenggaraan pemilihan umum diperlukan suatu Undang-Undang. Undang-Undang menjadi dasar hukum yang penting dalam penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah mengingat Undang-Undang Dasar tidak memberikan ketentuan bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah harus dipilih melalui pemilihan umum. Pasal 18 ayat (4) hanya memberikan ketentuan bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjadi penjabaran lebih lanjut ketentuan yang sudah digariskan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Berdasarkan konsideran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa “dalam rangka mewujudkan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan agar mampu melahirkan kepemimpinan daerah

<sup>58</sup> Lectures on on Jurisprudence, Vol.1, p.176 sebagaimana dikutip dari W.Friedmann, *Legal Theory: Chapter 15 The Quest for Certainty and Security Analytical Positivism*, (London: Steven & Sons Limited, 1953), hal 153

yang efektif dengan memperhatikan prinsip demokrasi, persamaan, keadilan, dan kepastian hukum dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah harus berlandaskan pada prinsip demokrasi, persamaan, keadilan, dan kepastian hukum. Prinsip persamaan dan keadilan di dalam konsideran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 dinyatakan dengan memberikan perlindungan hak asasi manusia dalam memberikan kesempatan yang sama kepada setiap warga negara yang memenuhi persyaratan. Setiap warga negara yang memenuhi persyaratan sebagai pasangan calon harus ditetapkan oleh Komisi Pemilihan Umum sebagai pasangan calon. Menjadi permasalahan apabila bakal pasangan calon yang tidak memenuhi syarat diloloskan sebagai pasangan calon, dan bakal pasangan calon yang memenuhi syarat tidak diloloskan sebagai pasangan calon. Perlakuan diskriminatif dan tidak taat pada aturan hukum tersebut menimbulkan sengketa administrasi di Peradilan Tata Usaha Negara.

Sengketa administrasi di Peradilan Tata Usaha Negara bukan sesuatu yang baru di Indonesia khususnya sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Apabila dilihat perkembangannya, keberadaan peradilan tata usaha negara tidak bisa dilepaskan dari perkembangan konsep negara hukum.

Dalam kehadiran konsep negara hukum menurut Stahl, salah satunya ditandai dengan keberadaan peradilan tata usaha negara. Konsep negara hukum yang disebut dengan istilah “*rechstaat*” menurut Stahl, mencakup empat elemen penting, yaitu:

1. Perlindungan Hak Asasi Manusia;
2. Pembagian Kekuasaan;
3. Pemerintahan berdasarkan Undang-Undang;
4. Peradilan Tata Usaha Negara.<sup>59</sup>

Dari empat elemen yang diungkapkan oleh Stahl, suatu negara hukum haruslah memberikan perlindungan hak asasi manusia, melakukan pembatasan kekuasaan dengan membagi kekuasaan, dan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan hukum melalui Undang-Undang. Peran Peradilan Tata Usaha Negara juga tidak bisa dilupakan dikarenakan Peradilan Tata Usaha Negara menjadi kontrol bagi

---

<sup>59</sup> Prof.DR.Jimly Asshiddiqie, S.H., *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, (Jakarta:PT.Bhuana Ilmu Populer, 2009), hal.108-112

tindakan pelanggaran hak asasi manusia, perbuatan sewenang-wenang, dan perbuatan yang tidak berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh aparaturnya.

Selain empat elemen penting negara hukum yang diungkapkan Stahl di atas, Prof Jimly Asshidiqie juga mengemukakan dua belas prinsip negara hukum. Menurut Prof. Jimly Asshidiqie, ada dua belas prinsip negara hukum adalah:

1. Supremasi Hukum (Supremacy of Law)<sup>60</sup>
2. Persamaan dalam Hukum (Equality Before The Law)<sup>61</sup>
3. Asas Legalitas (Due Process of Law)<sup>62</sup>
4. Pembatasan Kekuasaan<sup>63</sup>
5. Organ-Organ Penunjang yang Independen<sup>64</sup>

<sup>60</sup> *Ibid.* hal.108, Prof. Jimly Asshidiqie menjelaskan yang dimaksud dengan Supremasi Hukum (Supremacy of Law) yakni Adanya pengakuan normatif dan empiris terhadap prinsip supremasi hukum, yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi. Pengakuan normatif mengenai supremasi hukum terwujud dalam pembentukan norma hukum secara hierarkis yang berpuncak pada supremasi konstitusi. Sedangkan secara empiris terwujud dalam perilaku pemerintahan dan masyarakat yang mendasarkan diri pada aturan hukum, sebagaimana dikutip dari Prof. DR. Jimly Asshidiqie, S.H., *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, (Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2009), hal. 108-109

<sup>61</sup> *Ibid.* hal.109. Prof. Jimly Asshidiqie menjelaskan yang dimaksud dengan Persamaan dalam Hukum yakni Setiap orang adalah sama kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan. Segala sikap dan tindakan diskriminatif adalah sikap dan tindakan terlarang, kecuali tindakan-tindakan yang bersifat khusus dan sementara untuk mendorong mempercepat kelompok tertentu (affirmative action), sebagaimana dikutip dari Prof. DR. Jimly Asshidiqie, S.H., *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, (Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2009), hal. 109

<sup>62</sup> *Ibid.* hal.109. Prof. Jimly Asshidiqie menjelaskan yang dimaksud dengan Asas Legalitas yakni Segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan perundang-undangan tersebut harus ada dan berlaku terlebih dulu atau mendahului perbuatan yang dilakukan. Dengan demikian, setiap perbuatan administratif harus didasarkan atas aturan atau rules and procedures. Agar hal ini tidak menjadikan birokrasi terlalu kaku, maka diakui pula prinsip frijsermessen yang memungkinkan para pejabat administrasi negara mengembangkan dan menetapkan sendiri beleid regels atau policy rules yang berlaku internal dalam rangka menjalankan tugas yang dibebankan oleh peraturan yang sah sebagaimana dikutip dari Prof. DR. Jimly Asshidiqie, S.H., *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, (Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2009), hal. 109

<sup>63</sup> *Ibid.* hal.109. Prof. Jimly Asshidiqie menjelaskan yang dimaksud dengan Pembatasan Kekuasaan yakni Adanya pembatasan kekuasaan negara dan organ-organ negara dengan cara menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertical atau pemisahan kekuasaan secara horizontal. Pembatasan kekuasaan ini adalah untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan dan mengembangkan mekanisme checks and balances antara cabang-cabang kekuasaan, sebagaimana dikutip dari Prof. DR. Jimly Asshidiqie, S.H., *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, (Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2009), hal. 109

<sup>64</sup> *Ibid.*, hal.109 Prof. Jimly Asshidiqie menjelaskan yang dimaksud dengan Organ-Organ Penunjang yang Independen yakni Sebagai upaya pembatasan kekuasaan, saat ini berkembang pula adanya pengaturan kelembagaan pemerintahan yang bersifat *independent*, seperti bank sentral, organisasi tentara, kepolisian, dan kejaksaan. Selain itu, ada pula lembaga-lembaga baru seperti Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Komisi Pemilihan Umum, Ombudsman, Komisi

6. Peradilan Bebas dan Tidak Memihak<sup>65</sup>
7. Peradilan Tata Usaha Negara<sup>66</sup>
8. Mahkamah Konstitusi (Constitutional Court)<sup>67</sup>
9. Perlindungan Hak Asasi Manusia<sup>68</sup>
10. Bersifat Demokratis (Democratische Rechtsstaat)<sup>69</sup>

---

Penyiaran Indonesia, dan lain-lain. Independensi lembaga-lembaga tersebut dianggap penting untuk menjamin demokrasi agar tidak dapat disalahgunakan oleh Pemerintah, sebagaimana dikutip dari Prof.DR.Jimly Asshiddiqie, S.H., *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, (Jakarta:PT.Bhuana Ilmu Populer, 2009), hal.109-110

<sup>65</sup> *Ibid.*, hal.110. Prof.Jimly Asshiddiqie menjelaskan yang dimaksud dengan Peradilan Bebas dan Tidak Memihak yakni Peradilan bebas dan tidak memihak (independent and impartial judiciary) mutlak keberadaannya dalam negara hukum. Hakim tidak boleh memihak kecuali kepada kebenaran dan keadilan, serta tidak boleh dipengaruhi oleh siapa pun baik oleh kepentingan jabatan (politik) maupun kepentingan uang (ekonomi). Untuk menjamin kebenaran dan keadilan, tidak diperkenankan adanya intervensi terhadap putusan pengadilan sebagaimana dikutip dari Prof.DR.Jimly Asshiddiqie, S.H., *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, (Jakarta:PT.Bhuana Ilmu Populer, 2009), hal.110

<sup>66</sup> *Ibid.*, hal.110. Prof.Jimly Asshiddiqie menjelaskan yang dimaksud dengan Peradilan Tata Usaha Negara yakni Meskipun peradilan tata usaha negara adalah bagian dari peradilan secara luas yang harus bebas dan tidak memihak, namun keberadaannya perlu disebutkan secara khusus. Dalam setiap negara hukum, harus terbuka kesempatan bagi warga negara untuk menggugat keputusan pejabat administrasi yang menjadi kompetensi peradilan tata usaha negara. Keberadaan peradilan ini menjamin hak-hak warga negara yang dilanggar oleh keputusan-keputusan pejabat administrasi negara sebagai pihak yang berkuasa. Keberadaan peradilan tata usaha negara harus diikuti dengan jaminan bahwa keputusan pengadilan tersebut ditaati oleh pejabat administrasi negara, sebagaimana dikutip dari Prof.DR.Jimly Asshiddiqie, S.H., *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, (Jakarta:PT.Bhuana Ilmu Populer, 2009), hal.110

<sup>67</sup> *Ibid.* hal.110. Prof.Jimly Asshiddiqie menjelaskan yang dimaksud dengan Mahkamah Konstitusi yakni Disamping peradilan tata usaha negara, negara hukum moderen juga lazim mengadopsi gagasan pembentukan Mahkamah Konstitusi sebagai upaya memperkuat sistem checks and balances antara cabang-cabang kekuasaan untuk menjamin demokrasi. Misalnya, Mahkamah ini diberi fungsi melakukan pengujian atas konstitusionalisme undang-undang dan memutus sengketa kewenangan antar lembaga-lembaga negara yang mencerminkan cabang-cabang kekuasaan negara yang dipisah-pisahkan sebagaimana dikutip dari Prof.DR.Jimly Asshiddiqie, S.H., *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, (Jakarta:PT.Bhuana Ilmu Populer, 2009), hal.110

<sup>68</sup> *Ibid.*, hal.111. Prof.Jimly Asshiddiqie menjelaskan yang dimaksud dengan Perlindungan Hak Asasi Manusia yakni Adanya perlindungan konstitusional terhadap HAM dengan jaminan hukum bagi tuntutan penegakannya melalui proses yang adil. Terbentuknya negara dan penyelenggaraan kekuasaan negara tidak boleh mengurangi arti dan makna kebebasan dasar dan HAM. Maka jika di suatu negara hak asasi manusia terabaikan atau pelanggaran HAM tidak dapat diatasi secara adil, negara ini tidak dapat disebut sebagai negara hukum dalam arti yang sesungguhnya, sebagaimana dikutip dari Prof.DR.Jimly Asshiddiqie, S.H., *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, (Jakarta:PT.Bhuana Ilmu Populer, 2009), hal.111

<sup>69</sup> *Ibid.* hal.111., Prof.Jimly Asshiddiqie menjelaskan yang dimaksud dengan bersifat Demokratis yakni Dianut dan dipraktikannya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang diterapkan dan ditegakkan mencerminkan perasaan keadilan masyarakat. Hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak boleh diterapkan dan diterapkan secara sepihak oleh dan/atau hanya kepentingan penguasa. Hal ini bertentangan dengan prinsip demokrasi. Hukum tidak dimaksudkan untuk hanya menjamin kepentingan beberapa orang yang berkuasa, melainkan menjamin kepentingan keadilan bagi semua orang.

11. Berfungsi sebagai sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara (Welfare Rechtsstaat)<sup>70</sup>
12. Transparansi dan Kontrol Sosial<sup>71</sup>

Berdasarkan pada 12 (dua belas) prinsip negara hukum yang diungkapkan Prof. Jimly di atas, diketahui bahwa Peradilan Tata Usaha Negara dan Mahkamah Konstitusi menjadi dua ciri dari keberadaan Indonesia sebagai negara hukum. Keberadaan Indonesia sebagai negara hukum dicantumkan dalam landasan konstitusional Undang-Undang Dasar 1945 perubahan ketiga pasal 1 ayat (3) yang menyebutkan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum.

Pengadilan Tata Usaha Negara dan Mahkamah Konstitusi merupakan kekuasaan judisial yang menegakkan hukum administrasi untuk menyelesaikan sengketa atas suatu keputusan administrasi. Sebagai peradilan di bidang hukum administrasi, Pengadilan Tata Usaha Negara dan Mahkamah Konstitusi menjalankan fungsi sebagai berikut:

There are two broad tasks that the courts perform within administrative law. The first (which we may call judicial review) arises when an individual seeks to review the legality of a decision taken by public authorities or specialised tribunals, and the court must in exercise of the supervisory jurisdiction decide whether to uphold or set aside the decision. The second task ("public liability") arises when individuals seek compensation in the form of damages for loss caused by a public authority's unlawful act.<sup>72</sup>

---

Dengan demikian negara hukum yang dikembangkan bukan absolute rechtsstaat, melainkan demokratische rechtsstaat, sebagaimana dikutip dari Prof. DR. Jimly Asshiddiqie, S.H., *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, (Jakarta: PT. Bhuna Ilmu Populer, 2009), hal. 111

<sup>70</sup> *Ibid.*, hal. 111. Prof. Jimly Asshiddiqie menjelaskan yang dimaksud dengan Berfungsi sebagai sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara yakni Hukum adalah sarana untuk mencapai tujuan yang diidealkan bersama. Cita-cita hukum itu sendiri, baik yang dilembagakan melalui gagasan negara hukum maupun gagasan negara demokrasi dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan umum. Dalam konteks Indonesia, gagasan negara hukum yang demokratis adalah untuk mencapai tujuan nasional sebagaimana tertuang dalam pembukaan UUD 1945 sebagaimana dikutip dari Prof. DR. Jimly Asshiddiqie, S.H., *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, (Jakarta: PT. Bhuna Ilmu Populer, 2009), hal. 111

<sup>71</sup> *Ibid.*, hal. 112, Prof. Jimly Asshiddiqie menjelaskan yang dimaksud Transparansi dan Kontrol Sosial dengan Adanya transparansi dan kontrol sosial terhadap setiap proses pembuatan dan penegakan hukum sehingga dapat memperbaiki kelemahan mekanisme kelembagaan demi menjamin kebenaran dan keadilan. Partisipasi secara langsung sangat dibutuhkan karena mekanisme perwakilan di parlemen tidak selalu dapat diandalkan sebagai satu-satunya saluran aspirasi rakyat. Ini adalah bentuk representation in ideas yang tidak selalu inherent dengan representation in presence sebagaimana dikutip dari Prof. DR. Jimly Asshiddiqie, S.H., *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, (Jakarta: PT. Bhuna Ilmu Populer, 2009), hal. 112

<sup>72</sup> A.W. Bradley and K.D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law Part IV: Administrative Law*, London and New York: Longman page. 618

Dari ruang lingkup fungsi tersebut, bisa dikatakan bahwa fungsi peradilan menurut hukum administrasi adalah untuk meninjau legalitas dari suatu keputusan yang diambil oleh pejabat otoritas publik, dan pengadilan harus dalam memutuskan menurut kewenangan apakah untuk menegakkan atau menysihkan keputusan tersebut. Selain itu fungsi peradilan menurut hukum administrasi juga muncul ketika individu warga negara mencari keadilan dalam bentuk kompensasi atas kerugian yang dialami, dimana kerugian tersebut disebabkan oleh tindakan melanggar hukum dari pejabat otoritas publik.

Dalam kaitan dengan penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah, fungsi dari lembaga peradilan administrasi baik Peradilan Tata Usaha Negara maupun Mahkamah Konstitusi adalah untuk menilai legalitas dari suatu keputusan Komisi Pemilihan Umum Provinsi/Kabupaten/Kota untuk diuji penerapan hukumnya apakah menyimpang dari ketentuan hukum atau tidak. Baik Peradilan Tata Usaha Negara maupun Mahkamah Konstitusi dapat memutuskan menolak atau mengabulkan permohonan yang diajukan.

Selain menguji legalitas keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota terkait penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah, juga untuk mengembalikan kerugian yang dialami individu warga negara dari keputusan tersebut. Sehingga apabila putusannya mengabulkan maka akan memerintahkan kepada Komisi Pemilihan Umum untuk melaksanakan putusan tersebut dan merehabilitasi kerugian yang dialami, sedangkan apabila ditolak maka keputusan Komisi Pemilihan Umum tersebut tetap berlaku, legal, dan absah. Tentu saja keputusan Komisi Pemilihan Umum tersebut semakin kuat legitimasinya ditengah masyarakat.

Konsep negara hukum (nomokrasi) menjadi sangat penting khususnya untuk menjamin pelaksanaan kedaulatan rakyat, demokrasi, dan pemilu. Serta konsep nomokrasi menjadi landasan yang sangat kuat dalam memberikan jaminan perlindungan hak asasi manusia. Hal tersebut senada dengan pendapat Prof. M. Ryaas Rasyid, M.A., Ph.D yang mengatakan “ada banyak kalangan yang terus menerus menyemai optimisme dan ”meretas asa”, dan bahkan menebar upaya, mendorong gerakan sosial untuk mewujudkan Negara Hukum yang Demokratis;

Mereka secara konsisten dan persisten meletakkan kesadaran untuk berkiprah, mempengaruhi dan membangun terwujudnya "daulat rakyat" dan "daulat hukum" yang berpihak pada kepentingan kemaslahatan rakyat melalui proses pemilihan kepala daerah yang demokratis".<sup>73</sup>

Dalam negara hukum, sangat penting adanya ketaatan atau kepatuhan terhadap hukum. Hukum akan tegak apabila hukum tersebut ditaati. Menurut H.C.Kelman, ketaatan terhadap hukum dibagi atas tiga jenis, yakni:

1. Compliance, yaitu an overt acceptance induced by expectation of rewards and an attempt to avoid possible punishment not by any conviction in the desirability of enforced rule. Power of the influencing agent is based on means control and as a consequence, the influenced person conforms only under surveillance.
2. Identification, yaitu acceptance of a rule not because of its intrinsic value and appeal but because of a person's desire to maintain membership in a group or relationship with the agent. The source of power is the attractiveness of the relation which the persons enjoy with the group or agent, and his conformity with the rule will be dependent upon the salience of these relationships.
3. Internalization, yaitu the acceptance by an individual of a rule or behavior because he finds its contents intrinsically rewarding... The content is congruent with a person's values either because it has been so from the start of the 'influence', or because his values changed and adopted to inevitable.<sup>74</sup>

Masyarakat Indonesia lebih cenderung taat hukum yang bersifat *Compliance* dan *Identification* dibandingkan ketaatan yang bersifat *Internalization*. Hal tersebut bisa dimaklumi mengingat ketaatan *compliance* dan *identification*, memiliki paksaan dari luar dari masyarakat yang mematuhi, seperti sanksi yang akan dikenakan oleh kepolisian apabila melakukan kejahatan dalam ketaatan yang bersifat *compliance* dan sanksi moral dan sosial dari masyarakat apabila melakukan tidak patuh secara *identification*. Terhadap ketaatan yang bersifat internalization, L.Pospisil (1971), memberikan penjelasan lebih lanjut:

<sup>73</sup>Mahkamah Konstitusi, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU-VIII/2010 Permohonan Pengujian Pasal 58 huruf o Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, hal 57.

<sup>74</sup> Ahmad Ali, *Op.Cit., Menguk Teori Hukum...*, hal.347-348

Internalization of a rule of behavior does not necessarily mean that such a rule is always maintained in actual behavior. There are situations in which the individual either breaks the rule in the spur of the moment, without much thinking, or he consciously compromises a moral conviction for an immediate, and strong enough reward.<sup>75</sup>

Ketaatan yang bersifat internalization merupakan ketaatan yang paling baik bagi perkembangan negara hukum dikarenakan masyarakat bukan hanya sadar hukum tetapi juga mempunyai keinginan dari diri pribadi untuk mentaati hukum. Dalam ketaatan internalization mengeliminasi unsur paksaan dari luar diri masyarakat itu sendiri.

Prof.Dr.Achmad Ali, S.H., M.H. memberikan pendapat bahwa sebenarnya jenis ketaatan yang paling mendasar sehingga seseorang mentaati atau tidak mentaati hukum, adalah karena adanya kepentingan.<sup>76</sup> Jadi Prof.Ahmad Ali menyadari bahwa ketaatan terhadap hukum sangat bergantung pada kepentingan yang melandasasinya. Oleh karena itu, menurut Prof.Ahmad Ali yang diistilahkan sebagai jenis-jenis ketaatan hukum menurut H.C.Kelman maupun Leopold Pospisil sebelumnya lebih tepat jika kita namakan jenis-jenis kepentingan.<sup>77</sup>

Lebih lanjut Prof.Ahmad Ali, menjelaskan, kepentingan dalam ketaatan yang bersifat Compliance dikarenakan adanya kepentingan agar tidak mendapatkan sanksi, ketaatan yang bersifat identification dikarenakan adanya kepentingan sebagai makhluk sosial, sedangkan ketaatan bersifat internalization dikarenakan adanya kepentingan yang berasal dari dalam diri sendiri untuk mentaati hukum.<sup>78</sup> Jadi dalam konsep negara hukum akan sangat baik apabila warga negara mematuhi hukum berdasarkan kesadaran bukan ketakutan akan sanksi maupun alat negara untuk menegakan sanksi tersebut.

Tiga pandangan tentang Compliance dalam buku *the philosophy of Law an Encyclopedia*, karya editor Christopher Berry Gray, Volume I, 1999:138-140 yang dikutip dari buku prof.Ahmad Ali, sebagai berikut:

“Laws direct a set of people, those dwelling within the jurisdiction of legal system in question, to perform or refrain from certain actions. Invariably, the

---

<sup>75</sup> *Ibid.*, hal.349

<sup>76</sup> *Ibid.*

<sup>77</sup> *Ibid.*, hal 349-350.

<sup>78</sup> *Ibid.*

person in question, call them the citizens, through some noncitizens are often among those directed, might sometimes prefer not to do or to refrain as the law directs them. With that in mind, the law normally establishes various penalties for noncompliance, which it terms misperformance (offence, misdemeanor, crime, and so forth). The first question is, what is the correct description for the set of occasions on which the citizen (morally) ought to comply with the law? A second question arises; are these occasions on which the citizen positively ought not obey the law, when is it his “duty” to disobey, despite threats of punishment? Views on both those questions have varied considerably. Here are what we may take to be the three basic options regarding the first one.

1. at one extreme, we have the view that citizen’s moral duty is to do his best to always to comply with the law, except only in cases where the law is indeterminate or inconsistent. Sometimes this position is qualified for cases of flagrantly unjust regimes.
2. Between that and the next view, we have the proposal that there is a *prima facie* obligation to obey the law. This means that the fact that *x* is required by law is regarded as conferring positive moral weight on the doing of *x*. Only if doing *x* conflicted with other moral requirements of greater stringency would one be justified in not doing *x*; and where doing *x* conflict with a very strong moral obligation to the country, one would then be duty bound to disobey this law. This middle view is probably the prevalent one among today’s moral and legal philosophers.
3. at what would widely be regarded as the other extreme, it is pointed out that people ought always to do what is morally right, whether or not this coincides with the law; where the law is in the right, we are morally bound to obey; where it is wrong, however, we are not so bound, and in an important class of cases we are morally bound to disobey.<sup>79</sup>

Dari apa yang diungkapkan diatas ketaatan hukum sangat bergantung pada moral dari masing-masing warga negara untuk mematuhi hukum. Baik hukum yang disadari oleh masyarakat maupun hukum yang membebani kewajiban dan sanksi. Termasuk juga ketika masyarakat tidak patuh pada hukum.

Namun tidak selamanya masyarakat akan mematuhi hukum, karena seperti yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa ketaatan bergantung pada akibat yang timbul dari ketaatan itu sendiri. Apabila masyarakat yang taat hukum menjadi dirugikan akibat ketaatan terhadap hukum, maka masyarakat akan melawan terhadap aturan itu sendiri. Oleh karena itu apabila karena mematuhi hukum menyebabkan kerugian maka masyarakat cenderung untuk tidak mematuhi. Terhadap ketidaktaatan, Gad Barzilai sebagaimana termuat dalam karya David

---

<sup>79</sup> *Ibid.*, hal 371-373.

S.Clark (ed.), yaitu: “Encyclopedia of Law & Society; American and Global Perspectives” Jilid 2, 2007:1080) juga menguraikan tentang disobedience of law (ketidaktaatan terhadap hukum). Gad Barzilai, menguraikan sebagai berikut:

“Nevertheless, disobedience of law may be more thoroughly developed as social practice. The dilemma under which people should disobey law has many dimensions. To presume that law in democracy should be obeyed under all circumstances, since it reflects a majority rule, significantly questions the ability of minorities to resist law. Thus, a law may severely infringe a cultural minority’s human rights, notwithstanding ratification by the majority, which often controls all branches of government, including the legislature and the judiciary. Should not a democracy prefer disobedience to violence under conditions of systemic discrimination? Alternatively, if disobedience is in principle legally recognized, what are its boundaries in contemporary democracy?”

One normative scenario contends that disobedience is permissible one there is not a necessity to enforce the law. Such a statement may lead to chaotic disobedience to laws, however, since most people will never occur on what is a necessity, unless they submit themselves to authority. Hence, although most political thinkers admit that some disobedience in democracies is legitimate, they disagree as to which conditions make it legal. Disobedience should be bounded in its normative and practical scope, and the question is what should be its boundaries?

The problem with possible contemporary interpretations are crucial. Is disobedience to secular state law justified once a religious law permits the conduct? Since invariably in all democracies positive state law prevails over religious law, in some matters, at least, the option of religious disobedience may be an acute issue. For Instance, should polygamy be legalized? What should be the minimum age at which a marriage is annulled? Is disobedience of law that prohibits using religious symbols in the public sphere legal?

It is undesirable to formulate one single principle according to which obedience is always lawful and disobedience is always illegal. There is no desired deontologist and consequential opposite rule, either. Ontologically, a possible democratic criterion for disobedience is that one justly and legally may disobey law in the context in which it severely infringes basic needs and human rights. Thus, higher taxes imposed on deprived people, a preventive war for aggressive purposes, or abolishment of a religious faith are a few examples in which disobedience should be legally permissible in democracy, if no other democratic avenue of political participation for changing a bad law is effectively to the public.

Conflict between particularistic needs and legal obligations that would justify disobedience should be closely considered. Disobedience is a legitimate democratic principle; however, it should be politically and constitutionally calculated within a broader perspective of various options for well being and appropriate political behavior in democracy. The lawfulness of disobedience is dependent on the gravity of the damage that it attempts to evade, while no other political means, such as parliamentary struggles and adjudication are effectively available. Furthermore, disobedience may be even desirable once the damage to basic human needs and rights is unrecoverable through any foreseeable made of political participation. The power of law in democracies is embedded in its willingness and ability not only to enforce obligations, but also to be responsive to

matters in which obligations are suspended and disobedience decriminalized and made lawful”<sup>80</sup>.

Kepatuhan terhadap hukum itu sendiri bergantung dari tujuan hukum itu sendiri. Seperti yang diungkapkan Philip Nonet dan Philip Seznick bahwa ada hukum yang bertujuan represif, otonom, dan reesponsif. Masyarakat akan cenderung mematuhi hukum secara sadar terhadap hukum yang responsive dibandingkan hukum yang represif. Menempatkan hukum yang sesuai dengan masyarakat merupakan tantangan dari hukum itu sendiri.

Suatu hukum yang Represif menurut Philip Nonet dan Philip Seznick memiliki tujuan untuk mengatur dan memaksa masyarakat dengan karakteristik sebagai berikut:

1. Legal Institutions are directly accessible to political power; law is identified with the state and subordinated to *raison d'état*;
2. The conservation of authority is an overriding preoccupation of legal officialdom. In the official perspective that ensues, the benefit of the doubt goes to the system, and administrative convenience weighs heavily;
3. Specialized agencies control, such as the police, become independent centers of power; they are isolated from moderating social contexts and capable of resisting political authority;
4. A regime of dual law institutionalizes class justice by consolidating and legitimating patterns of social subordination;
5. The criminal code mirrors the dominant mores; legal moralism prevails.<sup>81</sup>

Dari karakteristik hukum represif tersebut tergambar kedekatan hukum dengan politik. Hukum menjadi alat kekuasaan untuk mengatur dan memaksa masyarakat, apabila ada yang melanggar maka negara akan menekankan pada pengenaan sanksi. Polisi menjadi alat utama dari organ kekuasaan untuk menekan kelompok yang memiliki otoritas politik yang tidak sejalan. Hukum Pidana menjadi cerminan keinginan kelompok yang dominan. Kelompok yang dominan menciptakan ukuran moral yang pada akhirnya menjadi moral hukum yang harus dipatuhi. Hukum yang represif menciptakan pemerintahan yang otoriter

<sup>80</sup> *Ibid.*, hal 367-369.

<sup>81</sup> Philippe Nonet and Philip Selznick. *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*. Transaction Publisher, 2001, Diktat Politik Hukum yang dikumpulkan oleh Prof. Satya Arinanto, (Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia), hal 76-77.

Selain hukum represif, Philippe Nonet dan Philippe Selznick mengungkapkan adanya kemandirian hukum/hukum otonom (Autonomous Law). Hukum otonom menurut Philippe Nonet dan Philippe Selznick dapat digambarkan sebagai berikut:

1. Law is separated from politics. Characteristically, the system proclaims the independence of the judiciary and draws a sharp line between legislative and judicial functions;
2. The legal order espouses the model of rules. A focus on rules helps enforce a measure of official accountability; at the same time, it limits both the creativity of legal institutions and the risk of their intrusion into political domain;
3. Procedure is the heart of law. Regularity and fairness, not substantive justice, are the first ends the main competence of the legal order;
4. Fidelity to law is understood as strict obedience to the rules of positive law. Criticism of existing laws must be channeled through the political process.<sup>82</sup>

Berbeda dengan hukum represif yang memiliki kedekatan dengan politik, hukum otonom memisahkan antara hukum dan politik. Hukum sebagai sesuatu yang independen termasuk didalamnya peradilan yang bebas dan mandiri, memisahkan tegas antara fungsi pembentukan undang-undangan dan fungsi kehakiman. Hukum Acara merupakan jantung utama dari hukum dan kepatuhan hukum ditujukan terbatas pada kepatuhan terhadap aturan hukum positif

Apabila hukum otonom lebih menekankan kepada hukum positif dalam rangka menegakkan kepastian hukum, Philippe Nonet dan Philippe Selznick juga mengungkapkan adanya hukum responsif yang sesuai dengan perkembangan hukum dan masyarakat. Philippe Nonet dan Philippe Selznick mengungkapkan hukum responsif dengan karakteristik sebagai berikut:

1. The dynamics of legal development increase the authority of purpose in legal reasoning;
2. Purpose makes legal obligation more problematic, thereby relaxing law's claim to obedience and opening the possibility of a less rigid and more civil conception of public order;
3. As law gains openness and flexibility, legal advocacy takes on a political dimension, generating forces that help correct and change legal institutions but threaten to undermine institutional integrity;

---

<sup>82</sup> *Ibid.*, hal 98.

4. Finally, we turn to the most difficult problem of responsive law: In an environment of pressure the continuing authority of legal purposes and the integrity of the legal order depend on the design of more competent legal institutions.<sup>83</sup>

Pada hukum responsif lebih menekankan pada pembangunan hukum yang bertujuan menciptakan keteraturan dan ketertiban pada masyarakat. Hukum dibentuk melalui proses advokasi dari masyarakat untuk mengoreksi dan merubah kelembagaan hukum. Hukum responsif bertujuan agar menghindarkan dari tindakan sewenang-wenang dari penguasa dan tindakan *ultra vires* merupakan hal yang dilarang.

Hukum yang tidak responsif terhadap perkembangan masyarakat, tentu saja akan dipertanyakan efektifitasnya. Gustav Radbruch berpendapat efektifitas suatu kaedah hukum secara sosiologis, dapat dilihat dari dua pandangan teori yakni:

#### 1. Teori Kekuasaan (“*Machttheorie*”; “*The Power Theory*”)

Yang pada pokoknya menyatakan bahwa kaedah hukum mempunyai kelakuan sosiologis, apabila dipaksakan berlakunya oleh penguasa, diterima, ataupun tidak oleh warga-warga masyarakat. Mengenai hal ini Radbruch berpendapat, bahwa:

“...command and power imply only a Will and a Can, so they may call forth at most a must but not an ought on the part of the addressee, possibly obedience but never a duty to obey. Just as a worthless paper (...) acquires no validity by one with a pistol in his hand forcing it upon someone else for payment, so an imperative does not become valid against him who, gnashing his teeth, is forced to submit to it, and still less against him who sneers at it, knowing how to evade it. For if the law is valid only because it is backed by power, it cannot be valid where that power fails” ;

#### 2. Teori Pengakuan (“*Annerkennungstheorie*”; “*the recognition theory*”)

Yang berpokok pangkal pada pendapat, bahwa kelakuan kaedah hukum didasarkan pada penerimaan atau pengakuan oleh mereka kepada siapa kaedah hukum tadi tertuju. Menurut Radbruch, teori ini mendapat kecaman, oleh karena “...it destroys the legal bond by making it dependent upon the pleasure of those who are to be bound...”; Hal itu ditolak, oleh karena pengakuan

---

<sup>83</sup> *Ibid.*, hal.122

merupakan “a function not of the will but of feeling, belonging in the field not of mental spontaneity but of mental passivity...”<sup>84</sup>

Hukum yang efektif tentu saja tidak semata-mata hanya berlandaskan pada kepastian hukum tetapi juga asas kemanfaatan dan keadilan Masyarakat. Gustav Radbruch mengungkapkan hal tersebut sebagai berikut:

“The notion of law, according to Radbruch, as a cultural notion cannot be formal, but must be directed towards the idea of law, which is justice. But justice as an idea as already Aristotle found out can say no more than that equals shall be treated equally, unequals unequally. To fill this ideal of justice with concrete content, we must turn to utility as a second component of the idea of law. The question of what is utility can only be answered by reference to different conceptions of State and Law. To supplement the formality of justice and relativity of utility, security comes in as third component of the idea of law. It demands positivity of law. The law must be certain. The demands of Justice and of positivity are invariable parts of the idea of law, they stand above conflict of political opinion. Utility provides the element of relativity. But not only utility itself is relative, the relation between the three components of the idea of law is relative too. How far utility should prevail over justice, or security over utility, is a matter to be decided by each political system;

Between these three pillars of the idea of law there is bound to be tension. Justice demands equality, that is generalisation. But utility demands individualisation. Thus the executive tends to make decision in accordance with the individual situation, and administrative justices as represented by the administrative tribunal of continental countries to equalise by seeing administrative problems from the point of view of justice;

Again, positivity law often means certainty at the expense of justice or the consideration of the individual case. Even patiently unjust decisions continue to be recognised in the interest of legal stability. In history the authoritarian police state tends to make utility the dominant element; the natural law period emphasizes the element of justice and tries to give it substance; legal positivism considers nothing but certainty of the law and neglects both justice and utility. But freer judicial interpretation advocated by modern theories emphasises again utility rather than certainty.”<sup>85</sup>

<sup>84</sup> Gustav Radbruch sebagaimana dikutip di dalam Prof.Purnadi Purbacaraka, S.H. dan Prof.Dr. Soerjono Soekanto, S.H., M.A, *Perihal Kaedah Hukum*, (Bandung:PT Citra Aditya Bakti, 1993) hal 91-92.

<sup>85</sup> W.Friedman, *Legal Theory* Third Edition, (London: Steven & Sons Limited, 1953), hal 126-127.

## F. Metode Penelitian

Dalam penelitian ini, utamanya digunakan metode penelitian hukum normatif.<sup>86</sup> Dalam cara pengumpulan datanya dengan mencari bahan kepustakaan yang dilanjutkan membaca, mempelajari, dan meneliti berbagai literatur yang merupakan sumber hukum primer,<sup>87</sup> sumber hukum sekunder,<sup>88</sup> dan sumber hukum tersier,<sup>89</sup> seperti buku, peraturan perundang-undangan, artikel, makalah seminar atau lokakarya, dan lain sebagainya. Obyek penelitian yang dilakukan oleh peneliti/penulis adalah Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Putusan Mahkamah Konstitusi, yang meliputi:

1. Putusan Mahkamah Konstitusi Kotawaringin Barat
2. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Manado
3. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar
4. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Medan
5. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Denpasar
6. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jayapura

Penelitian hukum normatif dengan studi kepustakaan dilakukan untuk mengetahui bagaimana lahirnya kewenangan untuk menangani sengketa dalam pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh lembaga pengadilan, kerangka hukum penyelesaian sengketa yang berlaku, dan kepatuhan Komisi Pemilihan

<sup>86</sup> Dalam penelitian hukum normatif ini, yang diteliti adalah bahan pustaka atau data sekunder yang mencakup bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tertier. Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI-Press, 1986), hal. 10.

<sup>87</sup> Bahan hukum primer adalah bahan pustaka yang berisikan pengetahuan ilmiah yang baru atau mutakhir ataupun pengertian baru tentang fakta yang diketahui maupun mengenai suatu gagasan (ide). Bahan ini mencakup: (a) buku; (b) kertas kerja konperensi, lokakarya, seminar, simposium, dan seterusnya; (c) laporan penelitian; (d) laporan teknis; (e) majalah; (f) disertasi atau tesis; dan (g) paten. Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Edisi 1, Cet. V, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2001), hal. 29.

<sup>88</sup> Bahan hukum sekunder adalah bahan pustaka yang berisikan informasi tentang bahan primer, yang antara lain mencakup: (a) abstrak; (b) indeks; (c) bibliografi; (d) penerbitan pemerintah; dan (e) bahan acuan lainnya. *Ibid.*

<sup>89</sup> Bahan hukum tersier atau bahan hukum penunjang, pada dasarnya mencakup: (1) bahan-bahan yang memberikan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang telah dikenal dengan nama bahan acuan bidang hukum atau bahan rujukan bidang hukum. Contohnya adalah abstrak perundang-undangan, bibliografi hukum, direktori pengadilan, ensiklopedia hukum, indeks majalah hukum, kamus hukum, dan seterusnya; dan (2) bahan-bahan primer, sekunder dan penunjang (tersier) di luar bidang hukum, misalnya, yang berasal dari bidang sosiologi, ekonomi, ilmu politik, filsafat dan lain sebagainya, yang oleh para peneliti hukum dipergunakan untuk melengkapi ataupun menunjang data penelitiannya. *Ibid.*, hal. 33.

Umum terhadap Putusan Pengadilan baik Pengadilan Tata Usaha Negara dan Mahkamah Konstitusi di Kabupaten Kotawaringin Barat, , Kota Jayapura, Kabupaten Nias Selatan, Kabupaten Bone Bolango, Kabupaten Humbang Hasundutan, dan Kabupaten Jemberana.

Berdasarkan sifatnya, penelitian ini dilakukan secara deskriptif, yaitu mencoba untuk memberikan gambaran tentang lahirnya kewenangan menyelesaikan sengketa oleh lembaga peradilan, kerangka hukum penyelesaian sengketa yang saat ini berlaku, dan bagaimana kepatuhan Komisi Pemilihan Umum dalam melaksanakan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Mahkamah Konstitusi. Sedangkan apabila dilihat dari bentuknya penelitian ini menggunakan metode preskriptif yang mencoba untuk mencari jawaban terhadap pokok permasalahan yang telah dijabarkan.

Dilihat dari segi tujuannya, penelitian ini dilakukan untuk mengidentifikasi masalah yang selanjutnya dengan penelitian kepustakaan untuk mengatasi masalah yang terkait pelaksanaan putusan lembaga peradilan terkait sengketa dalam pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah baik Putusan Mahkamah Konstitusi maupun Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara oleh Komisi Pemilihan Umum. Penelitian ini termasuk pada penelitian dual disipliner yang menyangkut ilmu politik dan ilmu hukum dengan penekanan pada bidang ilmu pengetahuan hukum.

Data yang digunakan dalam penelitian ini merupakan data sekunder, yang diperoleh melalui daftar kepustakaan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu, pengawasan pemilu, dan sengketa penyelenggaraan pemilu. Bahan pustaka hukum dijadikan referensi penulisan dalam penelitian ini, yang diperoleh dari bahan hukum primer yang mempunyai kekuatan mengikat dalam masyarakat, seperti undang-undang dasar, undang-undang, peraturan pemerintah, Putusan Pengadilan dan lain sebagainya. Alat pengumpulan data yang dipakai untuk melakukan penelitian adalah dengan penggunaan studi dokumen terhadap ketentuan-ketentuan yang terkait dengan penyelenggaraan pemilu, pelaksanaan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat dan demokrasi, dan konsepsi negara hukum serta sengketa penyelenggaraan pemilu pada baik sengketa administrasi maupun sengketa hasil. Selain berdasarkan studi dokumen hukum, peneliti juga melakukan

wawancara terhadap Prof.Supandi (Hakim Agung Tata Usaha Negara). Wawancara dilakukan untuk mendalami substansi yang tidak terdapat di literatur dan merupakan doktrin dan pendapat hukum.

### **G. Sistematika Penulisan**

Penulisan terhadap hasil penelitian ini dituangkan dalam lima bab, yang pada masing-masing bab juga dilengkapi pembahasan subbab. Bab I terdiri dari tujuh subbab. Subbab pertama berisi mengenai latar belakang ditulisnya topik **“PELAKSANAAN PUTUSAN SENGKETA PENYELENGGARAAN PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH DAN WAKIL KEPALA DAERAH TAHUN 2010 OLEH KOMISI PEMILIHAN UMUM ”**, yaitu dimana penulisan topik tersebut dilakukan berdasarkan keinginan untuk menganalisa Pelaksanaan Putusan Sengketa Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Tahun 2010 oleh Komisi Pemilihan Umum. Sub bab selanjutnya adalah menguraikan mengenai Identifikasi Masalah, Tujuan Penelitian, Metodologi Penelitian dan terakhir mengenai Sistematika Penulisan Hasil Penelitian.

**Bab II** menguraikan tentang Bagaimana dan apa latar belakang lahirnya kewenangan menyelesaikan sengketa penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di Indonesia. Dalam bab ini akan terdiri dari sub bab, yakni: a) Demokrasi vs Nomokrasi; b) Pemilihan oleh DPRD vs Pemilihan Langsung; c) rezim pilkada vs pilukada,

**Sedangkan Bab III** membahas tentang bagaimana kerangka hukum penyelesaian sengketa penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di Indonesia yang merupakan dasar penyelesaian sengketa penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah di Indonesia. Dalam bab ini akan dibahas ketentaun peraturan perundang-undangan dan produk hukum yang membahas mengenai penyelesaian sengketa dalam penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah di Indonesia. Bab ini akan terbagi ke dalam Sub Bab Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Mahkamah Konstitusi.

**Pada Bab IV** akan diuraikan tentang Bagaimana pelaksanaan putusan sengketa penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah tahun 2010 oleh Komisi Pemilihan Umum. Dalam bab ini akan terlihat mengenai kepatuhan Komisi Pemilihan Umum dari tingkat pusat, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota dalam melaksanakan putusan sengketa penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah dari lembaga peradilan yang telah berkekuatan hukum tetap.

Sebagai penutup **pada Bab V** akan disampaikan apa yang menjadi kesimpulan dari topik yang dibahas dalam penulisan ini, serta saran yang dapat diberikan oleh penulis, yang merupakan satu kontribusi sederhana bagi perkembangan ilmu pengetahuan terutama bidang ketatanegaraan di Indonesia khususnya mengenai pelaksanaan Pelaksanaan Putusan Sengketa Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Tahun 2010 oleh Komisi Pemilihan Umum.

## BAB II

### LAHIRNYA KEWENANGAN PENYELESAIAN SENGKETA PEMILUKADA OLEH LEMBAGA PERADILAN

#### A. Demokrasi vs Nomokrasi

Definisi Demokrasi adalah *Democracy, which derives from the Greek word “demos,” or “people,” is defined, basically, as government in which the supreme power is vested in the people.*<sup>90</sup> Definisi tersebut meletakkan kekuasaan tertinggi (kedaulatan) ada di tangan rakyat. Dalam iklim demokrasi, rakyat yang berdaulat termasuk dalam menentukan siapa yang akan memerintah. Abraham Lincoln mengatakan *democracy is government “of the people, by the people, and for the people”*.

Dalam sistem demokrasi memberikan hak pada setiap orang untuk berpartisipasi dan ikut serta dalam pemerintahan. Suatu pemerintahan yang demokratis apabila :

1. *Majority rule expressed in free, periodic election;*
2. *Full protection of minority rights, against an irrational or tyrannical majority;*
3. *Protection of individual rights to freedom of speech, press, religion, petition, and assembly;*
4. *Equality before the law for all citizens, regardless of race, creed, color, gender, or national origin.*<sup>91</sup>

Sistem Demokrasi mendesain suatu sistem pengisian jabatan yang demokratis pula. Salah satu sistem pengisian jabatan yang demokratis adalah melalui suatu pemilihan umum. Pemilihan umum memiliki peranan yang penting dalam membentuk suatu pemerintahan yang demokratis termasuk dalam hal mewujudkan pemerintahan yang demokratis di tingkat lokal. Penyelenggaraan pemilihan langsung untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah yang sudah berjalan dari tahun 2005 sampai sekarang sudah menempatkan rakyat untuk melaksanakan kedaulatan dalam memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah.

<sup>90</sup> *Democracy in Brief, Bureau of Information Program US Departments of State, <http://usinfo.state.gov>, hal.1*

<sup>91</sup> D. Grier Stephensen Jr, Robert J. Bresler, Robert J. Friedrich, and Joseph J. Karlesky, *American Government*, (New York: Harper and Row Publisher Inc, 1988), Hal. 13.

Iklim demokratis dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah ini menjadi tonggak sejarah untuk mencerdaskan masyarakat dalam kehidupan berdemokrasi.

Pemilihan umum sebagai wujud pelaksanaan demokrasi, memberikan pilihan bagi rakyat untuk memilih pemimpin yang dikehendaki. Schumpeter mengatakan dalam buku *Democracy and Democratization (Dillema In World Politics)* karangan Georg Sovensen:

*“Democracy is a form of government in which the people rule the concrete way in which this form of government should be organized and the question of which conditions and preconditions it requires have been intensely debated for several centuries. The narrow concept was formulated by Joseph Schumpeter; For him democracy was simply a political method, a mechanism for choosing a political leadership. The citizens are given a choice among rival political leaders who compete for their votes. Between elections, decisions are made by politicians. At a next election, citizens can replace their elected officials. This ability to choose between leaders at election time is democracy in Schumpeter words; “the democracy method is that institutional arrangement for arriving at political decisions in which individuals acquire the power to decide by means of a competitive struggle for the peoples vote”.*<sup>92</sup>

Di dalam melaksanakan sistem demokrasi diperlukan adanya upaya yang melindungi pelaksanaan hak warga negara yang satu dengan yang lain. Jaminan perlindungan Hak Asasi Manusia ini harus dicantumkan di dalam suatu aturan hukum. Aturan hukum yang ada juga tidak boleh ditujukan terhadap kondisi pelanggaran Hak Asasi Manusia. Walaupun aturan hukum bersifat memaksa, namun aturan yang memaksa tersebut ditujukan untuk melindungi hak asasi manusia. Pengaturan terhadap jaminan perlindungan hak asasi manusia di dalam suatu aturan hukum merupakan salah satu ciri dari negara hukum.

Negara hukum menghendaki setiap tingkah laku manusia diatur di dalam aturan hukum. Godefridi mendefinisikan negara hukum sebagai berikut:

*“a state that functions by means of rules (general, abstract and permanent norms)—which are noncontradictory, possible, intelligible, certain, public, and not retroactive—and commands (individual norms). It consecrates the principle of hierarchy among norms and leaves the material sanction for rule-infringement to a power that is distinct and independent from the normative power. Moreover, one or more powers that are distinct and independent from the normative power*

---

<sup>92</sup> Georg Sovensen, *Democracy And Democratization (Dillema In World Politics)*, (Westview Press Boulder-San Fransisco-Oxford, 1993), hal 3.

control whether commands conform to the rules and whether the meta-rule ('rules should be general') is respected.”<sup>93</sup>

Dari definisi Godefridi tersebut dapat diambil suatu kesimpulan bahwa aturan hukum disuatu negara yang bersifat umum, abstrak, dan terus menerus, harus dihormati oleh setiap warga negara dan menjadi alat kontrol dari negara untuk melindungi warga negara. sehingga dalam pelaksanaannya aturan hukum yang ada tidak pula membatasi hak warga negara namun juga memberikan kontrol terhadap pelaksanaan hak warga negara tersebut agar tidak berbenturan dengan hak warga negara yang lain. Apabila ada pelanggaran terhadap hak warga negara tersebut maka akan ada sanksi yang diberikan terhadap pelanggaran tersebut. Maka prinsip demokrasi dan nomokrasi tidak perlu dipertentangan bahwa prinsip nomokrasi akan membatasi prinsip demokrasi.

Pelaksanaan Demokrasi di suatu negara tidak perlu dipertentangkan dengan prinsip negara hukum (nomokrasi). Pada dasarnya Nomokrasi dan demokrasi bisa berjalan bersamaan dan beriringan. Seperti pendapat Mahkamah Konstitusi yang memberikan gambaran kalau hukum dikorbankan karena memberikan toleransi terhadap praktik pelaksanaan Pemilu yang bertentangan dengan asas demokrasi, maka nilai demokrasi itu sendiri merosot dan hanya sekedar sebagai demokrasi formalistik belaka.<sup>94</sup> Sehingga di dalam penegakan hukum pemilu terhadap peserta Pemilu atau penyelenggara pemilu yang melanggar menjadi kunci penting dalam tegaknya keadilan.

Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 45 menyatakan hubungan antara demokrasi dan nomokrasi yang tercantum di dalam Undang-Undang Dasar 1945 sebagai berikut:

Menimbang bahwa Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea Keempat menyatakan “*Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka*

<sup>93</sup> Godefridi, “*Critique de l’utopie Libertarienne*”, Journal des économistes et des études humaines, XIII, 1, 2003, page 90

<sup>94</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 141/PUU-VII/2009 terkait permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, hal.35

*disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia.”* Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyatakan kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar dan Negara Indonesia adalah Negara Hukum. Oleh karena Undang-Undang Dasar adalah hukum yang paling tinggi tingkatannya dalam negara, maka tujuan hukum tertinggi itu juga untuk mencapai dan mewujudkan tujuan yang paling tinggi yaitu : keadilan (*justice*), ketertiban (*order*), mewujudkan nilai-nilai kemerdekaan dan kebebasan (*freedom*), kemakmuran dan kesejahteraan bersama (*prosperity and welfare*). Sebagaimana tujuan bernegara yang telah dirumuskan oleh pendiri negara (*the founding state*). Oleh karena tujuan demokrasi yang ideal itu haruslah diletakkan atas dasar hukum, sehingga Indonesia sebagai negara hukum (*the rule of law*) harus terus menerus menegakkan kedaulatan hukum dan mengakui bahwa konsep demokrasi yang ideal adalah demokrasi yang berdasarkan atas hukum (*nomokrasi*) dan harus terus-menerus ditegakkan dengan menjauhi prinsip-prinsip yang merusak sendi-sendi demokrasi (*mobokrasi*).<sup>95</sup>

Penegakan hukum dalam negara hukum menjadi bagian yang terpenting dalam penerapan prinsip kedaulatan hukum. Setiap pelanggaran yang dilakukan oleh KPU sebagai penyelenggara maupun peserta pemilu, dan masyarakat dalam penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah harus diproses sesuai aturan perundang-undangan dan diberikan sanksi apabila terbukti melanggar. Baik pelanggaran administrasi maupun pidana mempunyai sanksi yang tersendiri sebagaimana diatur di dalam Peraturan Perundang-undangan terkait Pemilu.

Komisi Pemilihan Umum dalam menjalankan tugas, wewenang, dan kewajiban dalam penyelenggaraan pemilu berdasarkan pada aturan hukum yang ada guna terciptanya asas kepastian hukum. Prinsip kepastian hukum sangatlah penting bagi pejabat administrasi seperti KPU. Keputusan KPU haruslah didasarkan pada tugas, wewenang, dan kewajiban yang diberikan oleh aturan yang lebih tinggi seperti konstitusi dan peraturan perundang-undangan.<sup>96</sup>

<sup>95</sup> Mahkamah Konstitusi, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 45/PHPU.D-VIII/2010 Permohonan Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Kotawaringin Barat, hal 152.

<sup>96</sup> *To ensure both the appearance and the actual integrity of the electoral process, election administration must conform to the following fundamental ethical principle: “election*

Pelanggaran terhadap pelaksanaan tugas, kewenangan, dan kewajiban akan dipertanggungjawabkan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pelanggaran yang bisa dilakukan oleh anggota KPU terbagi atas pelanggaran administrasi, pelanggaran pidana, dan pelanggaran kode etik. Terhadap pelanggaran yang dilakukan akan dikenakan sanksi yang sudah diatur di dalam peraturan perundang-undangan.

Pelanggaran khusus yang hanya bisa dilakukan oleh anggota KPU selain pelanggaran pidana dan administrasi, adalah pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu. Setiap anggota KPU sebelum menjabat diharuskan untuk mengucapkan sumpah/janji<sup>97</sup> yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu. Di dalam sumpah/janji tersebut ada norma agama dan kepercayaan masing-masing, sehingga pelaksanaan tugas, wewenang, dan kewajiban juga akan dipertanggungjawabkan di akhirat kelak. Selain itu pelaksanaan tugas, wewenang, dan kewajiban juga akan dipertanggungjawabkan kepada Bangsa dan Negara. Selain pelanggaran terhadap sumpah/janji, pelanggaran terhadap asas penyelenggara pemilu<sup>98</sup> dan prinsip-prinsip dasar kode etik penyelenggara pemilu termasuk ke dalam pelanggaran kode etik<sup>99</sup>.

Selain pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU, penegakan hukum pemilu juga dilakukan terhadap peserta pemilu (pasangan calon dan tim

---

*administration must demonstrate respect for the law*" (Internasional IDEA. *Code of Conduct for the Ethical and Professional Administration of Elections*. (Varberg: Broderna Carlssons Bocktryckeri AB, 1997), page 9)

<sup>97</sup> Indonesia (c), Undang-Undang tentang Penyelenggara Pemilu, No.22, Thn. 2007, LN.59, TLN.4721, . Sumpah/janji anggota KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota sebagai berikut: "Demi Allah (Tuhan), saya bersumpah/berjanji:

Bahwa saya akan memenuhi tugas dan kewajiban saya sebagai anggota KPU/KPU Provinsi/KPU Kabupaten/Kota dengan sebaik-baiknya sesuai dengan peraturan perundang-undangan dengan berpedoman pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Bahwa saya dalam menjalankan tugas dan wewenang akan bekerja dengan sungguh-sungguh, jujur, adil, dan cermat demi suksesnya Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/Pemilu Presiden dan Wakil Presiden/Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, tegaknya demokrasi dan keadilan, serta mengutamakan kepentingan Negara Kesatuan Republik Indonesia daripada kepentingan pribadi atau golongan."

<sup>98</sup> Indonesia (c), Undang-Undang tentang Penyelenggara Pemilu, No.22, Thn 2007, LN.59, TLN.4721, ps.2

<sup>99</sup> Indonesia, Peraturan Komisi Pemilihan Umum tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilu, No.31, Thn 2008, ps.11

kampanye) dan masyarakat. Dalam negara hukum, prinsip persamaan kedudukan dalam hukum (equality before the law<sup>100</sup>) menjadi prinsip yang penting untuk memberikan keadilan terhadap anggota KPU, peserta pemilu (pasangan calon dan tim kampanye), dan masyarakat apabila melakukan pelanggaran dalam penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah.

No.	Perihal	Pidana	Administrasi	Kode Etik
1	Definisi	Pelanggaran pidana Pemilu Kada adalah pelanggaran terhadap ketentuan pidana Pemilu Kada yang diatur dalam Undang-Undang ini yang penyelesaiannya dilaksanakan melalui pengadilan dalam lingkungan peradilan umum	Pelanggaran administrasi Pemilu adalah pelanggaran terhadap ketentuan Undang-Undang ini yang bukan merupakan ketentuan pidana Pemilu dan terhadap ketentuan lain yang diatur dalam Peraturan KPU.	Pelanggaran kode etik adalah pelanggaran terhadap prinsip-prinsip moral dan etika penyelenggara Pemilu yang berpedoman kepada sumpah/ janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara Pemilu dan asas Penyelenggara Pemilu, dan Peraturan perundang-undangan mengenai penyelenggaraan pemilu dan peraturan perundang-undangan lainnya yang berlaku.
2	Pelaku	Setiap orang Pasangan calon Tim kampanye Penyelenggara pemilu	Penyelenggara Pemilu Pasangan calon Tim kampanye	Penyelenggara Pemilu
3	Sanksi	ps. 115 UU No.12 Thn 2008 ps.116-119 UU No.32 Thn 2004	Membatalkan keputusan dan menerbitkan keputusan yang baru	Pelanggaran kode etik merupakan pelanggaran terhadap: a. Asas Penyelenggara Pemilu b. Sumpah/Janji Penyelenggara Pemiilu c. Prinsip-prinsip dasar kode etik penyelenggara pemilu
4	Aparat	a. Panwaslu	a. Panwaslu	a. Panwaslu

<sup>100</sup> "Equality Before The Law, menurut A.V.Dicey merupakan salah satu ciri penting the rule of law selain supremacy of Law dan Due Process of Law", Prof.DR.Jimly Asshiddiqie, S.H., *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, (Jakarta:PT.Bhuana Ilmu Populer, 2009), hal 396.

Penegak Hukum	b. Polri c. Kejaksaan d. Pengadilan	b. KPU	b. Bawaslu c. KPU d. Dewan Kehormatan <sup>101</sup>
---------------	---	--------	--

**Tabel.2**  
**Jenis Pelanggaran (Definisi, Pelaku dan Sanksi)**

Selain penegakan hukum terhadap pelanggaran dilakukan menurut peraturan perundang-undangan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah, dalam konsep negara hukum juga diberikan ruang bagi kontrol eksternal juridis yang dilakukan oleh lembaga peradilan terhadap keputusan komisi pemilihan umum. Kontrol eksternal juridis diperlukan ketika instansi yang berwenang tidak mampu melaksanakan tugas, wewenang, dan kewajiban sesuai dengan aturan perundang-undangan. Kontrol eksternal juridis yang dilakukan Kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan untuk memutuskan kasus dan kontroversi dengan berdasarkan hukum dan prinsip-prinsip hukum.<sup>102</sup>

Kontrol eksternal juridis melalui lembaga peradilan menjadi hal yang harus diatur di dalam konstitusi, khususnya di dalam konstitusi negara moderen. Kontrol eksternal juridis melalui lembaga peradilan memberikan perlindungan ketika tidak ada institusi manapun yang mampu dan mengembalikan hak konstitusional warga negara yang dirugikan.<sup>103</sup>

Kontrol Eksternal Juridis dalam penegakan hukum administrasi penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan oleh dua lembaga peradilan yakni Peradilan Tata Usaha Negara dan Mahkamah Konstitusi. Peradilan Tata Usaha Negara berwenang untuk menguji keputusan

<sup>101</sup> Penegakan Kode Etik dilakukan melalui sebuah lembaga yang disebut dengan Dewan Kehormatan. ps.1 angka 20 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu menyatakan Dewan Kehormatan adalah alat kelengkapan KPU, KPU Provinsi, dan Bawaslu yang dibentuk untuk menangani pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu.

<sup>102</sup> *Prentis v. Atl. Coast Line Co.*, 211 U.S.210, 226 (1908). See also *Muskrat v. U.S.*, 219 U.S. 346, 361 (1911); *Securities & Exc. Com'n v. Medical Com. For Human Rights*, 404 U.S.403 (1972). Dikutip dalam Edward S. Corwin, *The Constitution and What It Means Today* Revised by Harold W. Chase and Craig R. Ducat. (New Jersey: Princeton University Press), hal 204.

<sup>103</sup> Every new constitution now contains a statement of basic human rights. This is not enough. The constitution must create institutions to make those rights enforceable. The constitution must specifically provide that persons who claim that their rights have been violated have ready access to a court, and that if a violation has occurred, the victim can obtain an adequate remedy for that violation (*Constitutionalism and Emerging Democracies*, Electronic Journals of The U.S. Department of State, Vol.9, No.1, 2004, hal.16)

KPU yang bersifat Final, Individual, dan Konkrit sedangkan Mahkamah Konstitusi berwenang untuk menguji hasil pemilihan umum yang ditetapkan oleh Komisi Pemilihan Umum.

Kontrol Ekseternal Juridis tersebut bisa diaplikasikan terhadap Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah setelah reformasi dan perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, khususnya bab terkait kekuasaan kehakiman memberikan kewenangan untuk memeriksa dan mengadili sengketa hasil pemilu kepada Mahkamah Konstitusi.<sup>104</sup> Selain itu melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah membuka peluang yang sebesar-besarnya bagi rakyat untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah dan memberikan ruang kepada Mahkamah Agung untuk memeriksa dan mengadili sengketa hasil pemilihan kepala daerah. Baru di kemudian hari dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 memberikan ruang bagi Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa dan mengadili sengketa hasil pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah. Namun kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa dan mengadili sengketa pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah bisa dilakukan setelah adanya pengalihan kewenangan dari Mahkamah Agung kepada Mahkamah Konstitusi melalui Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 8 Tahun 2008 tentang Pengalihan Wewenang Mengadili Sengketa Pilkada. Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 8 Tahun 2008 menyatakan “...bahwa untuk selanjutnya terhitung sejak tanggal 1 November 2008 wewenang mengadili sengketa Pilkada beralih kepada Mahkamah Konstitusi R.I. sedangkan perkara Pilkada yang diterima dan didaftar serta diperiksa oleh Mahkamah Agung R.I dan Pengadilan Tinggi sebelum tanggal 1 November 2008 tersebut, tetap dilanjutkan dan diputus oleh Mahkamah Agung R.I. dan Pengadilan Tinggi hingga selesai”.<sup>105</sup>

Apabila kita melihat ke belakang, Kekuasaan kehakiman yang merdeka dan mandiri dalam penegakan hukum baru bisa dirasakan pasca reformasi tahun 1998 ketika iklim demokrasi terbuka seluas-luasnya dan perubahan Undang-Undang Dasar 1945, dimana terjadi penguatan peran kekuasaan kehakiman dalam

---

<sup>104</sup> Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 24C

<sup>105</sup> Mahkamah Agung, Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 8 Tahun 2008 tentang Pengalihan Wewenang Mengadili Sengketa Pilkada

penegakan hukum. Kekuasaan kehakiman yang merdeka dan mandiri diwujudkan dengan pengaturan di dalam pasal 24 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia pasca perubahan.

Kekuasaan kehakiman yang merdeka dan mandiri sebelum perubahan Undang-Undang Dasar 1945 diatur melalui Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang kekuasaan kehakiman diberlakukan. Di dalam Undang-Undang ini mengatur mengenai kekuasaan administrasi kehakiman yang independen berada di tangan Mahkamah Agung. Hal tersebut berbeda dengan zaman orde baru, dimana administrasi kehakiman berada di tangan departemen kehakiman (eksekutif).

Selain alasan administrasi kehakiman ada di tangan Departemen Kehakiman, ada beberapa alasan lain mengapa kekuasaan eksekutif ketika zaman orde baru dan orde lama dapat menguasai kekuasaan yudikatif. **Alasan dari segi politik**, kemerdekaan kekuasaan kehakiman berbanding lurus dengan pelaksanaan demokrasi di Indonesia. Ketika demokrasi dikendalikan oleh rezim yang berkuasa maka kekuasaan kehakiman akan terus dieliminir oleh rezim tersebut. Seperti yang terjadi ketika berlakunya era Demokrasi Terpimpin dibawah Presiden Soekarno (1959-1965) yang ditandai oleh Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1964 yang memungkinkan campur tangan eksekutif terhadap peradilan demi kepentingan revolusi.<sup>106</sup> Soekarno sebagai Presiden juga menganggap dirinya sebagai panglima besar revolusi, sehingga segala tindakannya selalu mengatasnamakan kepentingan revolusi. Karena alasan kepentingan revolusi itulah, baik Undang-Undang 19 Tahun 1964 maupun Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1965 mewajibkan hakim untuk memihak pada kebenaran sebagaimana dirumuskan dalam Pancasila dan Manipol/Usdek sehingga kebebasan kehakiman menjadi terbatas dan terkekang.<sup>107</sup>

Selanjutnya di era Orde Baru, pada tahun 1970 muncul Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 yang menempatkan kekuasaan kehakiman dalam posisi ambigu: segi *judicial power* berada di bawah MA, namun dalam kerangka

---

<sup>106</sup> Prof. Dr. Muladi, S.H., *Demokratisasi, Hak Asasi Manusia, dan Reformasi Hukum di Indonesia*, (Jakarta : The Habibie Center, 2002), hal.222-223

<sup>107</sup> Ibid.

administrasi peradilan, kewenangan finansial, administrative dan personalia, berada di bawah Departemen Kehakiman, Departemen Hankam, dan Departemen Agama, Hal ini membuka peluang bagi terjadinya kooptasi politis terhadap kekuasaan kehakiman.<sup>108</sup>

Kekuasaan kehakiman yang merdeka di zama orde baru merupakan kekuasaan kehakiman yang berdasarkan Pancasila sehingga perlu ada campur tangan pemerintah. Seperti pendapat Daniel S.Lev sebagaimana dikutip dari Disertasi Todung Mulya Lubis:

“The Independence of Judiciary should imply that there is an independent judiciary free from interference of other state institution, free from pressures, direction or recommendations which originated from extra judicial authorities except in the things permitted by the law; Freedom in implementing judicial authority is in itself not absolute because the function of the judges is to uphold the law and to find justice based on Pancasila through interpretation of law, and findings of its basics and principles through cases leading to decisions that reflect the sense of justice of the Indonesian people.”<sup>109</sup>

**Dari segi yuridis**, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang pemerintahan daerah tidak mengatur mengenai mekanisme upaya hukum terhadap keputusan pemilihan kepala daerah ke pengadilan. Tidak adanya mekanisme upaya hukum terhadap keputusan pemilihan kepala daerah menyebabkan keberatan dan ketidakpuasan terkait keputusan pemilihan kepala daerah. Hal ini dikarenakan pada zaman orde baru belum dikenal sengketa pemilu.<sup>110</sup>

Selain itu lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menyebutkan bahwa keputusan yang memerlukan persetujuan lebih lanjut, bukanlah keputusan yang dapat diujikan ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Keputusan DPRD mengenai pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah merupakan keputusan yang memerlukan persetujuan dari atasan/tingkat yang lebih tinggi. Persetujuan

---

<sup>108</sup> Ibid.

<sup>109</sup> Daniel S.Lev sebagaimana dikutip dari Todung Mulya Lubis, In Search of Human Rights: Legal-Political Dilemmas of Indonesia's New Order, 199-1990, Diktat Politik Hukum 2, dikumpulkan oleh Prof.Satya Arinanto, Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, hal, 177

<sup>110</sup> Tim Peneliti Perludem, *Kajian Kebijakan : Sistem Penegakan Hukum Pemilu 2009-2014*, (Jakarta: Perludem, 2006), hal 28.

dibutuhkan dalam hal pemilihan gubernur menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, dimulai dari DPRD yang hanya mempunyai hak untuk mengajukan calon gubernur kepada presiden melalui menteri dalam negeri minimal sebanyak 3 orang dan maksimal sebanyak 5 orang.<sup>111</sup> Sedangkan persetujuan dalam hal untuk pemilihan Walikota/Bupati tidak jauh berbeda dengan pemilihan gubernur, dimana Walikota/Bupati dicalonkan dan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang kemudian diajukan kepada Menteri Dalam Negeri melalui gubernur minimal sebanyak 3 (tiga) orang dan maksimal sebanyak 5 (lima) orang untuk diangkat sebagai Walikota/Bupati.<sup>112</sup> Sehingga Persetujuan terhadap Gubernur yang akan dipilih ada ditangan Presiden sedangkan persetujuan Walikota/Bupati yang akan dipilih ada di tangan Menteri Dalam Negeri berdasarkan usulan nama dari DPRD.

Menurut pasal 2 huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, keputusan tata usaha negara yang masih memerlukan persetujuan tidak menjadi keputusan tata usaha negara yang menjadi ruang lingkup keputusan tata usaha negara yang dapat diajukan permohonan ke pengadilan tata usaha negara. Sehingga pemilihan kepala daerah yang dilakukan oleh DPRD menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tidak bisa diajukan permohonan ke pengadilan tata usaha negara dikarenakan memerlukan persetujuan presiden atau menteri dalam negeri.

Begitupula dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang merupakan Undang-Undang Pemerintahan Daerah pertama dalam masa transisi kekuasaan Indonesia. Upaya hukum ke pengadilan terhadap keputusan DPRD

---

<sup>111</sup> Indonesia (d), Pasal 15 Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, UU No. 5, Thn. 1974, LN No. 38 TLN.3037. Dalam hal pemilihan gubernur, dicalonkan dan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari sedikit-dikitnya 3 (tiga) orang dan sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang calon yang telah dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/ Pimpinan Fraksi-fraksi depan Menteri Dalam Negeri. Selanjutnya Hasil pemilihan tersebut diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri sedikit-dikitnya 2 (dua) orang untuk diangkat salah seorang diantaranya

<sup>112</sup> Indonesia (d), *ibid.* Pasal 16. Dalam hal pemilihan Walikota/Bupati, dicalonkan dan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari sedikit-dikitnya 3 (tiga) orang dan sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang calon yang telah dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/Pimpinan Fraksi-fraksi dengan Gubernur Kepala Daerah. Yang selanjutnya hasil pemilihan tersebut diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur Kepala Daerah sedikit-dikitnya 2 (dua) orang untuk diangkat salah seorang diantaranya

terkait pemilihan kepala daerah tidak bisa dilakukan dikarenakan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menempatkan DPRD sebagai kekuasaan legislatif di daerah. Selain itu keputusan DPRD terkait pemilihan kepala daerah hanya bisa diujikan melalui mekanisme *executive review*.

Cara pemilihan jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah mempengaruhi dari kewenangan pengadilan untuk mengadili sengketa yang timbul akibat dari keputusan pemilihan tersebut. Semakin demokratis dan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat, maka pengadilan sebagai kontrol juridis eksternal mempunyai peran yang sangat besar dalam melindungi hak asasi manusia. Hal ini bisa dilihat dari minimnya peran pengadilan sebagaimana sudah dijabarkan sebelumnya ketika pemilihan masih dilakukan oleh DPRD. Walaupun pemilihan oleh DPRD bisa dikatakan juga sebagai pemilihan yang demokratis, namun tidak setiap warga negara bisa mengajukan diri, hanya warga negara yang memiliki dukungan politik yang kuat dari Partai Politik yang ada di DPRD dan dekat dengan kekuasaan, yang dapat mengajukan diri.

Pengalaman 32 tahun orde baru, menunjukan kalangan militer/ABRI, yang mempunyai kesempatan untuk menjadi kepala daerah dan wakil kepala daerah. Begitu pula ketika Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, menunjukan hanya elit partai politik yang dapat menduduki jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah dikarenakan penetapan bakal pasangan calon dilakukan oleh masing-masing atau gabungan fraksi di DPRD. Tentu saja fraksi yang mewakili Partai Politik akan memprioritaskan orang-orang yang loyal terhadap partai masing-masing untuk ditetapkan bakal pasangan calon. Walaupun Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 mengisyaratkan bahwa setiap orang bisa mendaftarkan diri.

Nuansa politik yang sangat kental dalam pemilihan kepala daerah yang dilakukan oleh DPRD menjadi latar belakang pembuat Undang-Undang di DPR yang juga merepresentasikan Partai Politik, dalam menyusun Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, tidak mau menempatkan pengadilan sebagai kontrol eksternal juridis terhadap keputusan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Dikarenakan kontrol eksternal

juridis akan membuka peluang bagi calon yang tidak puas untuk menggugat keputusan DPRD yang merupakan keputusan Politik tersebut.

Pasca perubahan ketentuan kekuasaan kehakiman di dalam Undang-Undang Dasar 1945, munculnya Mahkamah Konstitusi sudah membawa pergeseran kewenangan dalam memeriksa dan memutus sengketa yang timbul akibat keputusan komisi pemilihan umum. Kewenangan Mahkamah Konstitusi menurut pasal 24 C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 adalah 1) menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945; 2) memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan Undang-Undang Dasar; 3) memutus pembubaran partai politik; 4) memutus sengketa hasil pemilihan umum; serta 5) kewajiban untuk memberikan putusan atas pemberitaan atau penyiaran radio dan televisi yang merugikan kehormatan atau nama baik Presiden/Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.<sup>113</sup>

Eksistensi Mahkamah Konstitusi dalam memutus sengketa Pemilu baru bisa terealisasi melalui Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Sedangkan dalam hal kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam memutus sengketa hasil pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah baru bisa dilakukan setelah munculnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008. Sebelumnya kewenangan untuk memutus sengketa hasil pemilihan kepala daerah dilakukan oleh Mahkamah Agung melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Keberadaan pengadilan dalam penyelenggaraan pemilihan umum seperti yang dijelaskan sebelumnya sebagai kontrol eksternal yuridis terhadap keputusan KPU terkait penyelenggaraan pemilihan umum. Terdapat dua fungsi Pengadilan dalam melindungi hak asasi manusia terkait pelanggaran yang dilakukan oleh KPU dan jajarannya dalam membuat keputusan yang terkait penyelenggaraan pemilihan langsung yakni: 1) untuk menilai suatu keputusan komisi pemilihan umum berdasarkan kewenangan yang dimiliki; 2) untuk memberikan kompensasi atas kerugian yang dialami individu warga negara akibat keputusan KPU yang

---

<sup>113</sup> Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, ps.24C

tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan.<sup>114</sup> Fungsi Pengadilan seperti hal tersebut juga berlaku dalam menguji keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota dalam pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah, yang kedua fungsi tersebut saat ini dijalankan oleh Mahkamah Konstitusi dan Pengadilan Tata Usaha Negara.

Sebagai contoh fungsi pengadilan yang pertama akan terwujud di dalam putusan Mahkamah Konstitusi baik yang membatalkan atau tidak membatalkan keputusan komisi pemilihan umum terkait hasil pemilihan umum. Sedangkan pelaksanaan konkrit fungsi pengadilan yang kedua adalah mengembalikan hak konstitusional dari pemohon yang dirugikan atas keputusan Komisi Pemilihan Umum. Salah satu contoh putusan Mahkamah Konstitusi yang mencerminkan dua fungsi pengadilan tersebut, yakni putusan Mahkamah Konstitusi terkait hasil pemilukada Kabupaten Supiori, sebagai berikut:

- 1) Mengabulkan permohonan Pemohon;
- 2) Membatalkan Surat Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Supiori Nomor 76 Tahun 2010 tentang Penetapan Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Supiori periode Tahun 2010 – 2015, tertanggal 31 Juli 2010 sepanjang mengenai Pasangan Calon Nomor Urut 2 atas nama Drs. Hendrik Runkabu dan Marinus Maryar, S.Sos., M.Kes;
- 3) Membatalkan Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Supiori Nomor 12 Tahun 2010 tentang Penetapan Rekapitulasi Hasil Penghitungan Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Supiori Tahun 2010, tertanggal 22 September 2010 sepanjang mengenai perolehansuara Pasangan Calon Nomor Urut 2 atas nama Drs. Hendrik Runkabu dan Marinus Maryar, S.Sos., M.Kes;
- 4) Membatalkan Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Supiori Nomor 13 Tahun 2010 tentang Penetapan Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Supiori Tahun 2010 Pada Putaran Kedua, tertanggal 22 September 2010 sepanjang mengenai Pasangan Calon Nomor Urut 2 atas nama Drs. Hendrik Runkabu dan Marinus Maryar, S.Sos., M.Kes;
- 5) Pasangan Calon Nomor Urut 5 atas nama **Julianus Mnusefer, S.Si., Th, MAP dan Theodorus Kawer, SIP., M.Si** sebagai Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah **berhak untuk mengikuti** Putaran Kedua

---

<sup>114</sup> There are two broad tasks that the courts perform within administrative law. The first (which we may call judicial review) arises when an individual seeks to review the legality of a decision taken by public authorities or specialised tribunals, and the court must in exercise of the supervisory jurisdiction decide whether to uphold or set aside the decision. The second task ("public liability") arises when individuals seek compensation in the form of damages for loss caused by a public authority's unlawful act. (A.W. Bradley and K.D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law* Part IV: Administrative Law, London and New York: Longman page.618)

dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Supiori Tahun 2010;

- 6) Memerintahkan kepada Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Supiori untuk menetapkan **Julianus Mnusefer, S.Si., Th, MAP dan Theodorus Kawer, SIP., M.Si** sebagai Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Supiori Tahun 2010 Pada Putaran Kedua.<sup>115</sup>

Cara pemilihan jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah mempengaruhi dari kewenangan pengadilan untuk mengadili sengketa yang timbul akibat dari keputusan pemilihan tersebut. Semakin demokratis dan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat, maka pengadilan sebagai kontrol yudisial eksternal mempunyai peran yang sangat besar dalam melindungi hak asasi manusia baik hak memilih maupun dipilih.

Mahkamah Konstitusi dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 141/PUU-VII/2009 memandang hak asasi manusia untuk dipilih dalam tahapan pencalonan pada penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah terdiri atas *right to be candidate*. Dalam pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah warga negara dapat mencalonkan diri sebagai bakal pasangan calon dari dua jalur yakni dari jalur partai politik dan jalur perseorangan. Pengajuan bakal pasangan calon tersebut menurut Mahkamah Konstitusi dikenal dengan *right to propose a candidate* yang dapat dilakukan oleh partai politik dan masyarakat. Pandangan Mahkamah Konstitusi tersebut menegaskan bahwa hak konstitusional warga negara untuk dipilih yang telah dijamin tegas di dalam Pasal 27 dan Pasal 28D UUD 1945 harus dilindungi, dan tidak seharusnya dikesampingkan oleh KPU Provinsi/Kabupaten/Kota sebagai penyelenggara pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah. Jika hal ini terjadi maka akan melanggar rasa keadilan dan hak konstitusional warga negara yang akan mengajukan diri sebagai peserta pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Pandangan Mahkamah Konstitusi tersebut ingin menunjukkan bahwa Mahkamah Konstitusi bukan hanya sekedar kalkulator yang menghitung perolehan suara pasangan calon. Mahkamah Konstitusi ingin mengedepankan

<sup>115</sup> Mahkamah Konstitusi, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 182/PHPU.D-VIII/2010 Permohonan Perselisihan Hasil Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Supiori, tanggal 19 Oktober 2010, hal 88-89.

keadilan substantif. Pendapat Mahkamah Konstitusi terkait keadilan substantif ini sebagai berikut:

“Karena sifatnya sebagai peradilan konstitusi, Mahkamah tidak boleh membiarkan aturan-aturan keadilan prosedural (*procedural justice*) memasung dan mengesampingkan keadilan substantif (*substantive justice*), karena fakta-fakta hukum sebagaimana telah diuraikan dalam paragraf [3.20] sampai dengan paragraf [3.24] telah nyata merupakan pelanggaran konstitusi, khususnya Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang mengharuskan Pemilihan Kepala Daerah dilakukan secara demokratis, dan tidak melanggar asas-asas pemilihan umum yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945. Satu prinsip hukum dan keadilan yang dianut secara universal menyatakan bahwa “tidak seorang pun boleh diuntungkan oleh penyimpangan dan pelanggaran yang dilakukannya sendiri dan tidak seorang pun boleh dirugikan oleh penyimpangan dan pelanggaran yang dilakukan oleh orang lain” (*nullus/nemo commodum capere potest de injuria sua propria*). Dengan demikian, tidak satu pun Pasangan Calon pemilihan umum yang boleh diuntungkan dalam perolehan suara akibat terjadinya pelanggaran konstitusi dan prinsip keadilan dalam penyelenggaraan pemilihan umum. Terlepas dari penanganan penegak hukum yang akan memproses semua tindak pidana dalam Pemilu secara cepat dan *fair* untuk menjadi alat bukti dalam sengketa pemilu di hadapan Mahkamah yang dalam pengalaman empiris Pemilu tampaknya kurang efektif, maka Mahkamah memandang perlu menciptakan terobosan guna memajukan demokrasi dan melepaskan diri dari kebiasaan praktik pelanggaran sistematis, yang terstruktur, dan masif seperti perkara *a quo*.”<sup>116</sup>

## B. DPRD vs Pemilihan Langsung

Pada zaman orde baru, khususnya ketika berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, kekuasaan untuk memilih kepala daerah berada di tangan eksekutif (Presiden dan Menteri Dalam Negeri). Pemilihan Kepala Daerah tersebut dibagi atas 2 (dua) jenjang yakni pemilihan kepala daerah tingkat I/ Gubernur dan pemilihan kepala daerah tingkat II/Walikota/Bupati.

Intervensi pemerintah pusat dalam pemilihan gubernur sangatlah tinggi, dimulai dari DPRD yang hanya mempunyai hak untuk mengajukan calon gubernur kepada presiden melalui menteri dalam negeri minimal sebanyak 3 orang dan maksimal sebanyak 5 orang.<sup>117</sup> Pemilihan calon yang akan diajukan

<sup>116</sup> Mahkamah Konstitusi, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PHPU.D-VI/2008 Permohonan Perselisihan Hasil Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi Jawa Timur, hal 128-129.

<sup>117</sup> Indonesia (d), pasal 15 Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, UU No. 5, Thn 1974, LN No. 38, TLN.3037, Dalam hal pemilihan gubernur, dicalonkan dan dipilih

oleh DPRD pun tidak terlepas dari pengawasan Menteri Dalam Negeri sehingga calon yang diajukan benar-benar sesuai dengan keinginan pemerintah pusat.

Sedangkan untuk pemilihan Walikota/Bupati tidak jauh berbeda dengan pemilihan gubernur, dimana intervensi pemerintah khususnya menteri dalam negeri sangat kental. Walikota/Bupati dicalonkan dan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang kemudian diajukan kepada Menteri Dalam Negeri melalui gubernur minimal sebanyak 3 (tiga) orang dan maksimal sebanyak 5 (lima) orang untuk diangkat sebagai Walikota/Bupati.<sup>118</sup>

Baik pada pemilihan Gubernur maupun Walikota/Bupati sangatlah terlihat peranan Menteri Dalam Negeri. Menteri Dalam Negeri mempunyai peranan sentral dalam membantu presiden dalam pemilihan gubernur/walikota/bupati. Bahkan aturan teknis mekanisme tata cara pelaksanaan pemilihan tersebut diserahkan untuk diatur lebih lanjut di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri.<sup>119</sup>

Pemilihan Kepala Daerah ketika orde baru berkuasa sangat tergantung dengan restu dari Presiden Soeharto. Menteri Dalam Negeri walaupun pada saat itu menjadi pembina otonomi daerah, namun kebijakannya sangat tergantung kepada keinginan tuannya yakni presiden Soeharto. Menteri Dalam Negeri hanya pembantu Presiden yang mengatur jalannya penyelenggaraan otonomi daerah atas perintah presiden.

Kebijakan yang sangat sentralistik tersebut sangat tidak memungkinkan perkembangan demokrasi di tingkat lokal. Sehingga demokrasi di tingkat lokal pun akhirnya sangat tergantung dan tunduk pada keputusan pemerintah pusat

---

oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari sedikit-dikitnya 3 (tiga) orang dan sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang calon yang telah dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/ Pimpinan Fraksi-fraksi depan Menteri Dalam Negeri. Selanjutnya Hasil pemilihan tersebut diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri sedikit-dikitnya 2 (dua) orang untuk diangkat salah seorang diantaranya

<sup>118</sup> Indonesia (d), *ibid.* Pasal 16. Dalam hal pemilihan Walikota/Bupati, dicalonkan dan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari sedikit-dikitnya 3 (tiga) orang dan sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang calon yang telah dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/Pimpinan Fraksi-fraksi dengan Gubernur Kepala Daerah. Yang selanjutnya hasil pemilihan tersebut diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur Kepala Daerah sedikit-dikitnya 2 (dua) orang untuk diangkat salah seorang diantaranya

<sup>119</sup> Indonesia (d), *ibid.*, pasal 15 ayat (3) dan pasal 16 ayat (3). mekanisme tata cara pelaksanaan pemilihan Gubernur maupun Walikota/Bupati diatur dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri

termasuk dalam pemilihan kepala daerah. Kondisi demokrasi yang sangat bergantung dan tunduk pada pemerintah pusat tersebut tidak memungkinkan dilaksanakan pemilihan langsung kepala daerah.

Pemilihan Kepala Daerah yang dilakukan oleh eksekutif menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, dikarenakan prioritas penyelenggaraan otonomi daerah pada saat itu ditujukan untuk pencapaian daya guna dan hasil guna (efisiensi) penyelenggaraan pemerintahan di daerah.<sup>120</sup> Tujuan tersebut diambil oleh presiden Soeharto semata-mata untuk mengejar pembangunan dari segi ekonomi.

Pembangunan dari segi ekonomi akan berjalan dengan lancar apabila stabilitas politik terjadi. Iklim demokrasi apabila diterapkan maka akan menimbulkan gangguan-gangguan dalam stabilitas politik yang dapat mempengaruhi efisiensi pembangunan tersebut, oleh karena prioritas efisiensi tersebut telah mengorbankan nilai yang melekat dalam penyelenggaraan otonomi antara lain Demokrasi.<sup>121</sup> Gubernur maupun Walikota/Bupati apabila mengacu pada Undang-Undang nomor 5 Tahun 1974 hanya menjadi wakil pemerintah yang menjalankan tugas yang diberikan pemerintah pusat (Dekonsentrasi).

Pemerintah pusat dibawah kepemimpinan Presiden Soeharto sangat enggan melaksanakan demokrasi di tingkat lokal termasuk tidak mau menjalankan asas desentralisasi sehingga peran pemerintah pusat menjadi sangat kuat dan otoriter, menurut Anderson juga dikarenakan dua faktor: pertama rasa takut pemerintah terhadap rakyat di wilayah-wilayah penghasil ekspor di sumatera dan sulawesi meningkatkan kekuasaannya; kedua, bertalian dengan konsepsi lama tentang hubungan pusat dan daerah berakar pada konsepsi kekuasaan orang

---

<sup>120</sup> Bhenyamin Hoesein, *Perubahan Model, Pola, dan Bentuk Pemerintahan Daerah: Dari Era Orde Baru ke Era Reformasi*, (Depok:Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, 2009), hal 50.

<sup>121</sup> Leemans dikutip dari Bhenyamin Hoesein, *ibid.*, menyatakan: "The conflict between efficiency and democracy, in particular, is a subject of heated debate. Efficiency, it is frequently and loudly proclaimed, requires restricting the participation of representative bodies (local councils) in public-policy making and especially in execution of policy. This explains the hesitancy to introduce proper representative institutions with the decision making power in the region... and the reluctance shown by governments of may developing nations to transfer tasks to local government."

jawa.<sup>122</sup> Faktor-faktor tersebut menjadi sangat sesuai dengan kondisi era orde baru, yang salah satunya ditandai banyaknya militer aktif yang diangkat menjadi kepala daerah. Selain menjadi kepala daerah, kepala daerah dari kalangan militer ini diharuskan pula untuk menjamin keamanan dan stabilitas politik di masing-masing daerah. Selain Anderson, Davey juga mengemukakan tiga penyebab kekuasaan yang sangat sentralistik; pertama kekhawatiran terhadap persatuan nasional dan munculnya kekuatan-kekuatan yang memecah persatuan, kedua, masalah memelihara keseimbangan politik dan keamanan dalam pembagian sumber daya, khususnya antara Jawa yang dihuni sebagian besar rakyat Indonesia dan luar Jawa yang memiliki sebagian besar sumber daya ekonomi; ketiga, bertolak dari pengalaman politik sebelum 1965, Pemerintah ingin tetap memegang kendali yang kuat atas kebijakan pembangunan ekonomi.<sup>123</sup>

Kekuasaan pemerintah orde baru yang sangat sentralistik juga mempengaruhi lembaga legislatif dan lembaga yudikatif. Sehingga kontrol terhadap pemerintah yang sangat berkuasa dari lembaga legislatif dan yudikatif tidak berjalan. Maka keberatan masyarakat terhadap keputusan pemerintah pusat dalam mengangkat seseorang menjadi kepala daerah tidak bisa digugat ke lembaga peradilan.

Penguatan fungsi kontrol dari masyarakat terhadap keputusan pemerintah baru dimungkinkan dengan hadirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan tata Usaha Negara. Namun pada faktanya Undang-Undang ini pun dalam pelaksanaan tidak efektif dikarenakan intervensi dari pemerintah yang sangat kuat, khususnya gugatan terhadap keputusan pemerintah pusat maka akan sangat kuat intervensinya ke lembaga peradilan.

Selain itu lemahnya lembaga peradilan dikarenakan kewenangan administrasi peradilan yang pada saat itu berada dibawah Menteri Kehakiman, yang membuat lembaga peradilan tidak berdaya menghadapi kekuatan Presiden Soeharto yang memegang kekuasaan tertinggi pemerintahan negara.

### **Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999**

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 merupakan Undang-Undang Pemerintahan Daerah pertama di era transisi demokrasi di Indonesia. Undang-

<sup>122</sup>Bhenyamin Hoesein, *ibid.*, hal 52.

<sup>123</sup>Bhenyamin Hoesein, *ibid.*, .hal 53.

Undang ini tidak terlepas pembentukannya dari semangat reformasi. Namun di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 masih mengatur pemilihan tidak langsung.<sup>124</sup>

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 memberikan hak kepada DPRD untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala melalui pemilihan secara bersamaan yang dilaksanakan dalam rapat paripurna DPRD yang dihadiri sekurang-kurangnya dua pertiga dari jumlah anggota DPRD.<sup>125</sup> Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menempatkan DPRD sebagai badan legislatif di daerah.<sup>126</sup> Fungsi yang dijalankan DPRD adalah *Check and Balances* dengan Pemerintah Daerah.

Setiap fraksi di DPRD melakukan kegiatan penyaringan bakal calon untuk kemudian (oleh setiap fraksi atau lebih) diajukan dalam rapat paripurna untuk dilakukan pemilihan diantara anggota DPRD. Seluruh proses pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 secara keseluruhan menjadi kekuasaan mutlak DPRD melalui mekanisme internalnya.

<sup>124</sup> Lihat putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-VIII/2010 Permohonan Pengujian Pasal 58 huruf o Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, hal.65-66. “Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 pemilihan kepala daerah dilakukan oleh DPRD yang artinya dilakukan secara tidak langsung sedangkan UU Nomor 32 Tahun 2004 pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung. Meskipun UU Nomor 22 Tahun 1999 mengatur pemilihan daerah secara tidak langsung yaitu melalui DPRD dan hal yang sama juga diatur oleh UU Nomor 5 Tahun 1974, namun terdapat perbedaan di antara ke duanya yaitu di dalam menentukan calon kepala daerah yang dapat dipilih oleh DPRD. Seorang calon kepala daerah sebelum dapat dipilih oleh DPRD menurut UU Nomor 5 Tahun 1974 harus diajukan ke pemerintah pusat lebih dahulu untuk mendapatkan persetujuan sebagai calon dan dari calon yang telah mendapat persetujuan dari pemerintah pusat itu lah DPRD baru dapat melakukan pemilihan. Praktik pemilihan yang demikian tentulah menegaskan *the right to propose a candidate* yang dimiliki oleh rakyat dan di dalam proses demokrasi praktik ini tidak lain sebagai *faith a comply* hak warga untuk mengajukan calon dan oleh karenanya mekanisme seperti ini tidak termasuk pengertian dipilih secara demokrasi sebagaimana yang dimaksudkan oleh Pasal 18 ayat (4) UUD 1945;

<sup>125</sup> Indonesia (e), Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 22 Thn.1999, LN No. 60, TLN No. 3839, ps. 39. Lihat juga Penjelasan Pasal 34 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 menyatakan: “Yang dimaksud dengan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara bersamaan adalah bahwa calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah dipilih secara berpasangan. Pemilihan secara bersamaan ini dimaksudkan untuk menjamin kerja sama yang harmonis antara kepala daerah dan wakil kepala daerah.

<sup>126</sup> Indonesia (e), *ibid.* ps.16 ayat (2) menyatakan “DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah”.

Meskipun pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah menurut Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 dilaksanakan secara langsung, bebas, rahasia, jujur, dan, adil (minus asas “umum”),<sup>127</sup> namun tanpa disertai partisipasi rakyat di dalamnya.

Langsung masih dimaknai sebagai “langsung” dipilih oleh anggota DPRD tanpa diperantarai pihak ketiga, bukan dipilih secara langsung oleh rakyat. Anggota DPRD ditempatkan sebagai representasi rakyat yang diberi hak penuh untuk menyaring, memilih dan menetapkan kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih. Tidak ada peluang bagi rakyat untuk memberikan partisipasi aktif dalam ikut menentukan kepala daerah dan wakil kepala daerahnya. DPRD menjadi simbol pelaksanaan demokrasi di daerah, yang selakigus menjadi pembina demokrasi di daerah<sup>128</sup>.

Selain kekuasaan memilih terletak pada DPRD, pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 juga membuka pintu bagi intervensi pemerintah pusat melalui mekanisme konsultasi.

Nama-nama calon gubernur dan wakil gubernur yang telah ditetapkan oleh pimpinan DPRD dikonsultasikan dengan Presiden,<sup>129</sup> mekanisme konsultasi ini didasari karena kedudukan calon gubernur dan calon wakil gubernur selaku wakil pemerintah di daerah. Gubernur sebagai wakil pemerintah tidak menjalankan desentralisasi tetapi hanya dekonsentrasi.

Sedangkan bupati dan calon wakil bupati serta calon walikota dan calon wakil walikota diberitahukan kepada gubernur selaku wakil pemerintah.<sup>130</sup> Kedudukan gubernur tidak lagi seperti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, yang mempunyai kekuasaan dalam pemilihan Walikota/Bupati.

Lemahnya kedudukan gubernur di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 membuat lemah juga pertanggungjawaban Walikota/Bupati kepada

---

<sup>127</sup> Indonesia (e), *ibid.*, ps. 40 ayat (1).

<sup>128</sup> *Ibid.*, ps.22 huruf c menyakan bahwa DPRD mempunyai kewajiban membina demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;

<sup>129</sup> Indonesia (e), *ibid.*,ps.38 ayat (1). “Nama-nama, calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur yang telah ditetapkan oleh pimpinan DPRD dikonsultasikan dengan Presiden”.

<sup>130</sup> Lihat Ketentuan pasal 38 dan penjelasan Pasal 38 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Gubernur. Walikota/Bupati tidak bertanggungjawab kepada Gubernur, melainkan bertanggungjawab kepada DPRD Kabupaten/Kota.<sup>131</sup> Desentralisasi dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menempatkan peran yang sangat besar ditubuh Kepala Daerah dan Eksekutif. Dengan besarnya peran dan lemahnya kontrol dari institusi di atasnya, maka banyak terjadi korupsi yang dilakukan DPRD periode 1999-2004.

### C. Rezim Pilkada vs Rezim Pemilu

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, membawa iklim yang demokratis bagi pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di Indonesia. Yang sebelumnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 masih menyerahkan kekuasaan pemilihan pada eksekutif dan DPRD, di Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 memberikan kekuasaan memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah kepada rakyat (kedaulatan rakyat di tingkat lokal)<sup>132</sup>.

Perubahan iklim demokrasi di Indonesia pasca reformasi memang sangat terasa khususnya dalam penyelenggaraan pemilihan umum yang dimulai pemilihan presiden secara langsung pada tahun 2004, kemudian dilanjutkan dengan pemilihan kepala daerah secara langsung pada tahun 2005.

Rakyat dalam pemilihan kepala daerah secara langsung selain dapat menggunakan hak memilih, tetapi juga hak untuk dipilih. Dalam pelaksanaannya hak dipilih ini dilaksanakan dalam bentuk *the right to propose candidate* dan *the right to be candidate*.

*The right to propose candidate* menurut Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 diserahkan kepada Partai Politik atau Gabungan Partai Politik peserta pemilu

---

<sup>131</sup>Indonesia (e), *ibid.*, ps.32 ayat (2). “Dalam menjalankan tugas dan kewenangan selaku Kepala Daerah, Bupati/Walikota bertanggungjawab kepada DPRD Kabupaten/Kota”.

<sup>132</sup> Indonesia (b), Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, No.32, Thn.2004, LN., TLN. ps.56 ayat (1) Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

legislatif tahun 2004.<sup>133</sup> Sedangkan the right to be candidate diberikan kepada setiap individu masyarakat yang ingin mencalonkan diri sebagai calon dalam pemilihan kepala daerah.

Sebagai negara yang menganut prinsip nomokrasi, hak rakyat tersebut dikawal melalui aturan hukum yang dilaksanakan institusi lembaga hukum. Salah satunya munculnya kewenangan mengadili sengketa hasil pemilihan kepala daerah di tangan Mahkamah Agung dan Pengadilan Tinggi.

Selain sengketa hasil yang diputus oleh Mahkamah Agung dan Pengadilan Tinggi, Peradilan Tata Usaha Negara pun bisa memeriksa dan memutus sengketa antara warga negara dengan Komisi Pemilihan Umum terkait keputusan Komisi Pemilihan Umum selain keputusan Hasil Pemilihan Umum. Kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara ini sudah ada sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Kekuasaan Mahkamah Agung dan jajarannya yang dapat menyelesaikan sengketa administrasi dan sengketa hasil bisa dikatakan telah terjadi polarisasi kewenangan dalam satu lembaga. Dengan kata lain bisa dikatakan kewenangan menyelesaikan sengketa administrasi dan hasil sudah disentralisasikan kepada Mahkamah Agung dan jajarannya.

Sistem sentralisasi lembaga peradilan merupakan sistem yang dikenal dalam sistem civil law. Negara yang menganut Civil Law menginginkan agar supremasi lembaga peradilan dapat menimbulkan kepastian hukum dan menolak untuk memberikan kewenangan kepada pengadilan khusus.<sup>134</sup> Kepastian hukum akan tercipta apabila antara putusan pengadilan yang satu dengan putusan pengadilan yang lain (dalam tingkatan) konsisten. Konsistensi disini berkaitan dengan kepastian hukum bagi Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusannya tersebut dan pelaksanaan dari Keputusan yang dikeluarkan oleh Pejabat Tata Usaha Negara. Menurut Prof.Jimly Asshidiqie, salah satu ciri negara

---

<sup>133</sup> Indonesia (b), *ibid.*, ps.56 ayat (2) Pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik

<sup>134</sup> Fatmawati, *Pembaharuan Hukum Terhadap Peraturan Perundang-undangan Yang Mengatur Hak Uji Materiil di Indonesia*, tesis (Jakarta: Fakultas Hukum Pasca Sarjana Universitas Indonesia, 2002), hal 150.

hukum di Indonesia yakni berlakunya asas legalitas (kepastian hukum).<sup>135</sup> Pada faktanya di Indonesia, konsep Civil Law ini bukan hanya berlaku dalam konsep hak uji materi, tetapi juga dalam sengketa pemilukada yang berlaku ketika rezim pilkada.

Harus dibedakan antara asas kepastian hukum dengan asas keadilan, kepastian hukum ditujukan bagi penegakan peraturan perundang-undangan dan segala turunannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Prof. Mahfud MD di dalam buku Perdebatan hukum Tata Negara menyebutkan adagium hukum pidana *Nullum Delictum Noela Poena Sine Pravia Lege Poenali*, sebagai salah satu bentuk adanya kepastian hukum, sehingga hakim dalam konsep kepastian hukum harus mengutamakan peraturan perundang-undangan.<sup>136</sup>

Sedangkan keadilan lebih ditujukan bagi terpenuhinya rasa keadilan masyarakat. Hakim dalam menerapkan asas keadilan diharapkan dapat melakukan penemuan hukum dengan menggali hukum bukan hanya dari hukum tertulis tetapi juga nilai-nilai yang ada di dalam masyarakat. Sehingga dalam apabila kita perhatikan dalam Putusan Pengadilan terkadang terjadi *dissenting opinion* (perbedaan pendapat) dikarenakan cara pandang hakim yang berbeda dalam melakukan penemuan hukum (*Rechts Vinding*).<sup>137</sup>

Pada sistem sentralisasi, memusatkan kewenangan dalam menyelesaikan sengketa penyelenggaraan pilkada berada di tangan satu lembaga yakni Mahkamah Agung dan jajarannya. Baik sengketa Keputusan KPU yang bersifat administrasi dalam menjalankan kapasitas sebagai Pejabat Tata Usaha Negara maupun Keputusan KPU dalam menjalankan kapasitas politik terkait Penetapan Hasil Pilkada dapat diajukan kepada peradilan yang berada di bawah kekuasaan Mahkamah Agung dan Mahkamah Agung.

Namun polarisasi kewenangan ini tidak berjalan sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, Mahkamah Agung mengambil sikap agar kewenangan memeriksa dan mengadili keputusan KPU baik yang bersifat persiapan maupun hasil

<sup>135</sup> Prof.DR.Jimly Asshiddiqie, S.H., *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, (Jakarta:PT.Bhuana Ilmu Populer, 2009), hal 108-112.

<sup>136</sup> Moh.Machfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, (Jakarta: LP3ES, 2005) hal 74.

<sup>137</sup> Bambang Sutiyo dan Sri Hastuti Puspitasari, *Aspek-Aspek Perkembangan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, (Jakarta : Mahkamah Agung Republik Indonesia, 2005), hal 12.

pemilihan hanya ditangani oleh Pengadilan Tinggi dan Mahkamah Agung. Sehingga Peradilan Tata Usaha Negara tidak dapat memeriksa dan mengadili keputusan KPU yang bersifat Individual, Konkrit, dan Final yang menyangkut non hasil atau keputusan dalam rangka persiapan pemilihan umum. Sikap Mahkamah Agung ini dapat dilihat di dalam Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 8 Tahun 2005, yang menyatakan bahwa Peradilan Tata Usaha Negara tidak berwenang untuk menguji keputusan KPU daerah terkait persiapan pemilihan umum. Alasan Mahkamah Agung ini dikarenakan agar tidak terjadi perbedaan kewenangan yang dapat menimbulkan inkonsistensi dan pertentangan antara putusan-putusan pengadilan yang berbeda satu dengan yang lain. Pertentangan ini terjadi di dalam sistem desentralisasi kewenangan dimana antara Putusan PTUN berbeda dengan Putusan Mahkamah Konstitusi, salah satu contohnya dalam Putusan PTUN Medan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi terkait Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Nias Selatan. Walaupun tidak selamanya Putusan PTUN bertentangan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi. Pertentangan ini akan dibahas pada Bab IV Tesis ini.

Mahkamah Agung dan Pengadilan Tinggi dalam menjalankan kewenangan yang terpusat tersebut, dapat dilihat dalam tabel perbandingan kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara dengan Pengadilan Tinggi dan Mahkamah Agung berikut ini:

	Pengadilan Tata Usaha Negara	Pengadilan Tinggi dan Mahkamah Agung
Dasar Hukum	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2) Undang Dasar 1945 amandemen ketiga</li> <li>• Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara</li> <li>• Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2) Undang Dasar 1945 amandemen ketiga</li> <li>• Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah</li> <li>• Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun</li> </ul>

	tentang Kekuasaan Kehakiman	2005
Objek Sengketa	keputusan KPU yang tidak mengenai hasil pemilihan Umum	Keputusan KPU terkait Hasil Pemilihan Umum
Kewenangan	Peradilan Tata Usaha Negara di seluruh jenjang	Pemilu Walikota/Bupati diajukan kepada Pengadilan Tinggi Pemilu Gubernur diajukan kepada Mahkamah Agung
Batasan Waktu	90 hari sejak keputusan diterbitkan	3 hari kerja setelah ditetapkan
Pemohon/ Penggugat	Setiap warga negara	Pasangan calon

Tabel.3

**Perbandingan penyelesaian sengketa penyelenggaraan pilkada antara Peradilan Tata Usaha Negara dengan Pengadilan Tinggi dan Mahkamah Agung.**

Pada tahun 2005, mekanisme dan tata cara pengajuan upaya hukum keberatan terhadap penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah berbeda dengan pengajuan upaya hukum keberatan terhadap penetapan hasil pemilu legislatif dan pemilu presiden yang diselenggarakan tahun 2004 dikarenakan untuk hasil pemilihan umum legislatif dan presiden diperiksa dan diadili oleh Mahkamah Konstitusi .

Dalam penyelesaian sengketa hasil pilkada oleh Mahkamah Agung tunduk pada ketentuan hukum acara sebagaimana dimaksud pada Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2005.

No.	Hal	Keterangan
1.	Pengertian	Keberatan adalah upaya hukum bagi pasangan Calon Kepala Daerah dan Calon Wakil Kepala Daerah, yang tidak menyetujui penetapan hasil penghitungan suara tahap akhir pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dari Komisi Pemilihan Umum Daerah

		Keberatan tersebut hanya dapat diajukan berkenaan dengan hasil penghitungan suara yang mempengaruhi terpilihnya pasangan calon. <sup>138</sup> Kriterianya pasangan calon dinyatakan sebagai pasangan calon terpilih apabila pasangan calon yang mendapat perolehan suara $\geq 50\%$ atau minimal perolehan suara $\geq 25\%$ . <sup>139</sup>
	Kewenangan <sup>140</sup>	1) Mahkamah Agung berwenang memeriksa keberatan terhadap Penetapan Hasil Penghitungan Suara Tahap Akhir dari KPUD tentang Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah 2) Untuk pemeriksaan keberatan terhadap penetapan hasil penghitungan suara tahap akhir dari KPUD tentang Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota, Mahkamah Agung mendelegasikan wewenangnya kepada pengadilan tinggi yang wilayah hukumnya meliputi Kabupaten/Kota 3) Mahkamah Agung atau Pengadilan Tinggi memutus permohonan keberatan pada tingkat pertama dan terakhir
	KPUD <sup>141</sup>	Komisi Pemilihan Umum Daerah yang selanjutnya disebut KPUD, adalah KPUD Propinsi dan KPUD Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003, yang diberi wewenang khusus oleh Undang-Undang untuk menyelenggarakan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di setiap propinsi dan/atau Kabupaten/Kota

<sup>138</sup> Indonesia, Peraturan Mahkamah Agung tentang Tata Cara Pengajuan Upaya Hukum Keberatan Terhadap Penetapan Hasil Pilkada dan Pilwakada dari KPUD Propinsi dan KPUD Kabupaten/Kota, No.2, Thn 2005, ps.3 ayat (1)

<sup>139</sup> Indonesia (b), *Op.Cit.*, Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, No.32, Thn.2004, LN., TLN. ps.107

<sup>140</sup> Indonesia, *Op.Cit.* Peraturan Mahkamah Agung tentang Tata Cara Pengajuan Upaya Hukum Keberatan Terhadap Penetapan Hasil Pilkada dan Pilwakada dari KPUD Propinsi dan KPUD Kabupaten/Kota, No.2, Thn 2005, ps.2

<sup>141</sup> Komisi Pemilihan Umum yang menyelenggarakan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebelum terbentuknya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, adalah Komisi Pemilihan Umum yang keberadaannya menyelenggarakan Pemilu Legislatif berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003. Terdapat perbedaan antara keberadaan KPUD menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 yakni : 1) Ad Hoc dan Permanen, KPUD berdasatkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 bersifat AdHoc. Dalam arti keberadaan KPUD hanya ada pada saat penyelenggaraan pemilu diselenggarakan sedangkan KPUD menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 keberadaannya selama 5 tahun dan tidak bergantung ada tidaknya penyelenggaraan pemilu; 2) Non Hirarki dan Hirarki, keberadaan KPUD menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tidak memiliki hubungan dan pertanggungjawaban hirarki dengan KPU Pusat di Jakarta, sedangkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 memberikan ketentuan bahwa KPUD bersifat hirarki dan memiliki hubungan pertanggungjawaban dengan KPU Pusat di Jakarta sehingga KPU Pusat dapat memberikan sanksi bagi KPUD yang melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan.

2.	Pemohon	Pasangan Calon Kepala Daerah dan Calon Wakil Kepala Daerah tingkat propinsi maupun tingkat kabupaten/kota.
3.	Termohon	KPUD Tingkat Propinsi atau KPUD Tingkat Kabupaten/Kota.
	Batas Waktu Pengajuan Gugatan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Keberatan diajukan kepada Mahkamah Agung melalui Pengadilan Tinggi paling lambat 3 (tiga) hari setelah penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah propinsi</li> <li>2. Keberatan diajukan kepada Pengadilan Tinggi melalui Pengadilan Negeri paling lambat 3 (tiga) hari setelah penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten/Kota</li> </ol>
4.	Tata Cara Pengajuan Gugatan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Keberatan terhadap keputusan KPUD Propinsi diajukan secara tertulis kepada Mahkamah Agung melalui Pengadilan Tinggi tempat kedudukan KPUD Propinsi; atau Keberatan terhadap keputusan KPUD Kabupaten/Kota diajukan secara tertulis kepada Pengadilan Tinggi melalui Pengadilan Negeri tempat kedudukan KPUD Kabupaten/Kota</li> <li>2. Keberatan ditandatangani oleh pemohon atau kuasa hukumnya dengan dilengkapi bukti-bukti pendukung baik asli atau foto copy yang telah dilegalisir beserta nama saksi yang akan dihadirkan oleh para pihak yang bersangkutan, dan dibuat dalam rangkap 7 (tujuh)</li> <li>3. Keberatan yang diajukan oleh pemohon atau kuasa hukumnya wajib menguraikan dengan jelas dan rinci tentang: <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Kesalahan dari penghitungan suara yang diumumkan oleh KPUD dan hasil penghitungan suara yang benar menurut pemohon</li> <li>b. Permintaan untuk membatalkan hasil penghitungan suara yang diumumkan KPUD dan menetapkan hasil penghitungan suara yang benar menurut pemohon.</li> </ol> </li> <li>4. Kepada pemohon diwajibkan membayar biaya perkara sebesar Rp. 300.000,- (tiga ratus ribu rupiah) untuk pemeriksaan di Mahkamah Agung dan Rp 200.000; (dua ratus ribu rupiah) untuk pemeriksaan di Pengadilan Tinggi.</li> </ol>
5.	Persidangan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Setelah permohonan diterima dan diregister, Mahkamah Agung/Pengadilan Tinggi secepatnya memeriksa keberatan dimaksud dan memutuskannya dalam waktu paling lambat 14 (empat belas) hari</li> <li>2. Persidangan Mahkamah Agung dilakukan oleh Majelis Hakim yang terdiri dari 5 (lima) orang Hakim Agung, dan persidangan Pengadilan Tinggi dilakukan oleh Majelis</li> </ol>

		<p>Hakim yang terdiri dari 5 (lima) orang Hakim Tinggi, kecuali dalam hal jumlah tersebut tidak mencukupi, majelis terdiri dari 3 (tiga) orang Hakim Tinggi, pemeriksaan dilakukan dengan mendengar pemohon dan termohon dalam sidang yang terbuka untuk umum;</p> <p>3. Pengadilan Tinggi memanggil para pihak untuk didengar keterangannya</p> <p>4. Dalam hal pemohon tidak hadir pada sidang pertama, permohonan keberatan dinyatakan gugur. Dalam hal termohon tidak hadir pada persidangan pertama, pemeriksaan tetap dilanjutkan</p>
	Putusan	<p>1. Putusan diucapkan dalam sidang yang terbuka untuk umum</p> <p>2. Dalam hal Mahkamah Agung/Pengadilan Tinggi berpendapat bahwa keberatan tidak memenuhi persyaratan formal, permohonan dinyatakan tidak dapat diterima</p> <p>3. Dalam hal Mahkamah Agung/Pengadilan Tinggi berpendapat bahwa keberatan tersebut tidak beralasan, permohonan ditolak</p> <p>4. Dalam hal Mahkamah Agung/Pengadilan Tinggi berpendapat bahwa keberatan tersebut beralasan, permohonan dikabulkan</p> <p>5. Dalam hal permohonan dikabulkan, Mahkamah Agung/Pengadilan Tinggi menyatakan membatalkan hasil penghitungan suara yang ditetapkan KPUD dan menetapkan hasil penghitungan suara yang benar</p> <p>6. Putusan Pengadilan Tinggi atau Mahkamah Agung bersifat “final dan mengikat”<sup>142</sup>;</p>
6.	Pelaksanaan Putusan	<p>1. Putusan Mahkamah Agung dikirimkan kepada KPUD Propinsi selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari setelah diucapkan</p> <p>2. Putusan Pengadilan Tinggi dikirimkan kepada KPUD</p>

<sup>142</sup> Mahkamah Agung, Putusan Nomor 01 PK/PILKADA/2005 Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah Kota Depok, tanggal 16 Desember 2005, Terminologi Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap, tidak ada ketentuan yang mengatur secara jelas, tetapi ditafsirkan dari pasal 325 HIR, yaitu:

- a. Apabila pihak-pihak yang berperkara segera menerima putusan Pengadilan Negeri atau Pengadilan Tinggi setelah diucapkan;
- b. Apabila pihak-pihak yang berperkara atau Jaksa Penuntut Umum dalam tenggang waktu yang ditentukan untuk banding dan kasasi yaitu 14 hari setelah putusan diumumkan (lihat pasal 7 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1948 dan pasal 46 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 jo. Undang-Undang Mahkamah Agung No.5 Tahun 2004) telah menyatakan banding atau kasasi, kemudian mencabut kembali permohonan banding atau kasasi tersebut;
- c. Apabila tenggang waktu untuk menyatakan banding atau kasasi sudah melampaui tanpa pernyataan banding atau kasasi.

		Kab/Kota selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari setelah diucapkan 3. Setelah adanya putusan Pengadilan Tinggi atau Mahkamah Agung terhadap pengajuan keberatan, KPUD menyampaikan penetapan pasangan terpilih dan putusan tersebut selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari setelah putusan dijatuhkan.
	Ketentuan Peralihan	Hal-hal yang tidak diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2005 diterapkan ketentuan hukum acara perdata yang berlaku, sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2005 <sup>143</sup>

**Tabel 4.**

**Penanganan dan Penyelesaian Upaya Hukum Keberatan terhadap Penetapan Hasil Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menurut Perma No.2 Tahun 2005**

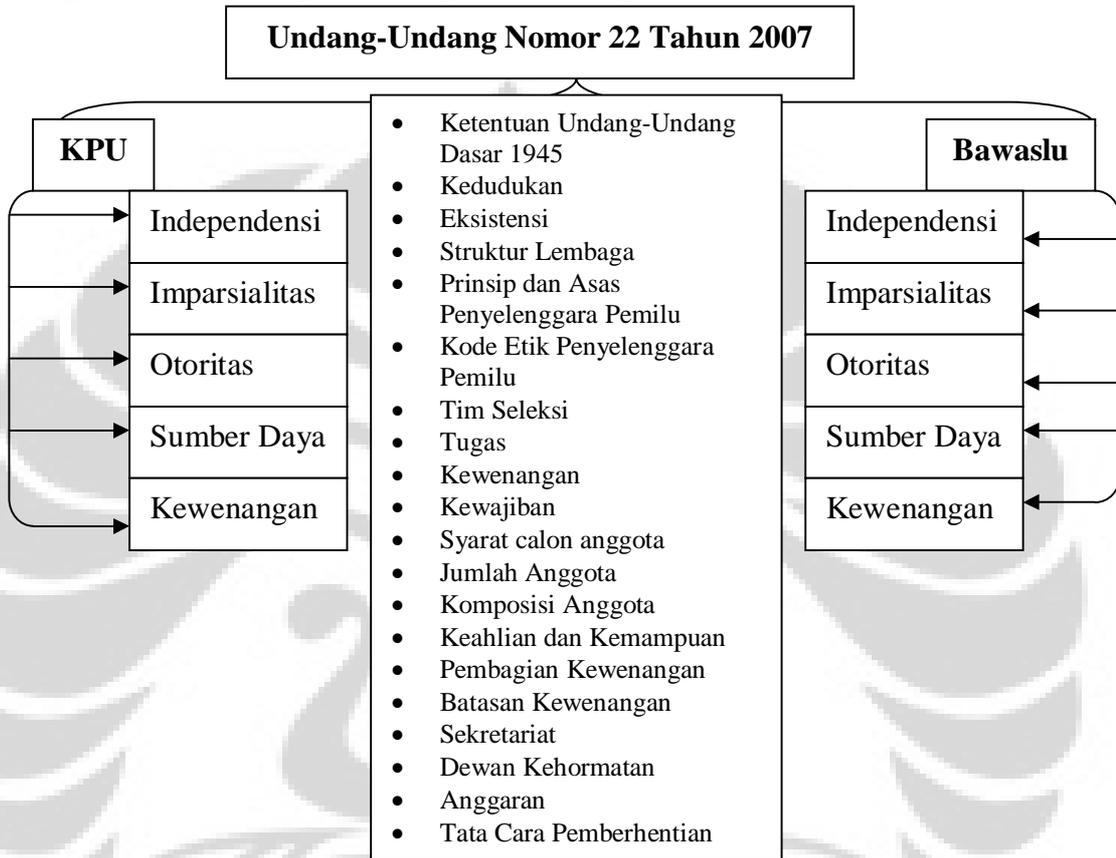
Pemilihan Kepala Daerah Kota Depok merupakan pilkada pertama yang menerapkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2005 ini sebagai hukum acara persidangan perselisihan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Pemilu

**Setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008**

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu membawa arti penting bagi keberadaan KPU sebagai penyelenggara pemilu. Undang-Undang ini merupakan Undang-Undang pertama kali yang mengatur khusus tentang KPU sebagai penyelenggara pemilu. Selain KPU, Undang-Undang ini mengatur mengenai keberadaan lembaga pengawas pemilu yang mandiri.

<sup>143</sup> Berdasarkan pasal 6 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2005 hukum acara yang berlaku dalam memeriksa dan mengadili sengketa PILKADA adalah hukum acara perdata yang berlaku (untuk Jawa dan Madura adalah HIR dan untuk luar Jawa dan Madura adalah Rbg), kecuali yang secara tegas diatur dalam peraturan tersebut, dan dalam peraturan tersebut tidak diatur upaya hukum terhadap putusan Mahkamah Agung ataupun putusan Pengadilan Tinggi sebagai penerima delegasi dari Mahkamah Agung dalam memeriksa dan memutus perkara PILKADA, sehingga in casu terdapat kekosongan hukum dalam hal ada pihak yang masih/merasa keberatan terhadap putusan Mahkamah Agung dan Pengadilan Tinggi yang bersifat Final dan Mengikat (lihat pasal 106 ayat (5) Undang-Undang No.32 Tahun 2004 jo pasal 94 ayat (7) PP Nomor 6 Tahun 2005 dan Pasal 4 ayat (6) PERMA No.02 Thn 2005)

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 apabila ditinjau keberadaannya dalam konsepsi negara hukum sangatlah penting dimana Undang-Undang ini memberikan kepastian hukum bagi penyelenggara pemilu dalam menyelenggarakan pemilihan umum. Di dalam Undang-Undang ini diatur mengenai hal-hal sebagaimana digambarkan bagan berikut ini:



**Bagan.1**  
**Hal-Hal yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu**

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara pemilu juga menandai dimasukkannya pemilihan kepala daerah di dalam rezim pemilu<sup>144</sup>.

<sup>144</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004 Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Terkait Pilkada langsung sebagai rezim pemilu, Mahkamah Konstitusi berpendapat:

" ..... Bahwa untuk melaksanakan Pasal 18 UUD 1945 diperlukan Undang-undang Pemerintahan Daerah yang substansinya antara lain memuat ketentuan tentang Pilkada. Dalam hubungan itu, Mahkamah berpendapat bahwa untuk melaksanakan ketentuan tersebut adalah kewenangan pembuat undang-undang untuk memilih cara pemilihan langsung atau cara-cara demokratis lainnya. Karena UUD 1945 telah menetapkan Pilkada secara demokratis maka baik pemilihan langsung maupun cara lain tersebut harus berpedoman pada asas-asas pemilu yang berlaku secara umum;

Bahwa ternyata dalam menjabarkan maksud "dipilih secara demokratis" dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 pembuat undang-undang telah memilih cara Pilkada secara langsung, maka menurut

Hal ini sebagaimana diatur di dalam pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, yang menyatakan “Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah Pemilu untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”. Dengan dimasukkannya pilkada ke rezim pemilu maka mempengaruhi pula struktur dari penyelenggara pemilu itu sendiri dimana sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, KPU menjadi hirarkis dengan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah<sup>145</sup>. Tidak seperti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang mengatur hubungan terpisah antara KPU dengan KPU

---

Mahkamah sebagai konsekuensi logisnya, asas-asas penyelenggaraan pemilihan umum harus tercermin dalam penyelenggaraan Pilkada yaitu langsung, umum,

bebas, rahasia, jujur, dan adil (luber-jurdil) yang diselenggarakan oleh lembaga yang independen. Terhadap pendapat apakah Pilkada langsung termasuk kategori pemilu yang secara formal terkait dengan ketentuan Pasal 22E UUD 1945 dan segala peraturan penjabaran dari pasal *a quo*, Mahkamah berpendapat bahwa Pilkada langsung tidak termasuk dalam kategori pemilihan umum sebagaimana dimaksudkan Pasal 22E UUD 1945. Namun demikian Pilkada langsung adalah pemilihan umum secara materiil untuk mengimplementasikan Pasal 18 UUD 1945. Oleh karena itu dalam penyelenggaraannya dapat berbeda dengan Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945, misalnya dalam hal regulator, penyelenggara, dan badan yang menyelesaikan perselisihan hasil Pilkada, meskipun harus tetap didasarkan atas asas-asas pemilihan umum yang berlaku;

Menimbang bahwa pembuat undang-undang telah menetapkan KPUD sebagai penyelenggara Pilkada langsung, yang mana Mahkamah berpendapat hal tersebut menjadi wewenang dari pembuat undang-undang. Walaupun demikian KPUD harus dijamin independensinya dalam menyelenggarakan Pilkada langsung, dan apabila independensi KPUD tidak dijamin, hal ini akan mengganggu pelaksanaan hak rakyat sebagai pemegang kedaulatan yang ditentukan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, bertentangan dengan jaminan perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum yang dimuat dalam Pasal 28 UUD 1945. Atas dasar pertimbangan demikian, Mahkamah berpendapat bahwa pembuat undang-undang dapat dan memang sebaiknya pada masa yang akan datang menetapkan KPU sebagaimana dimaksud Pasal 22E UUD 1945 sebagai penyelenggara pilkada langsung mengingat KPU, selain memang merupakan lembaga yang sengaja dibentuk oleh UUD 1945 sebagai penyelenggara Pemilu, KPU juga telah membuktikan kemampuan dan independensinya dalam penyelenggaraan Pemilu anggota DPR, DPRD, DPD, dan Presiden/Wakil Presiden pada tahun 2004, serta demi pertimbangan efisiensi penyelenggaraan Pemilu dan penciptaan sebuah kelembagaan dan kesisteman yang kuat dalam penyelenggaraan Pemilu di Indonesia. Untuk masa yang akan datang diperlukan lembaga penyelenggara pemilu yang independen, profesional, dan mempunyai akuntabilitas untuk menyelenggarakan Pemilu di Indonesia yang fungsi tersebut seharusnya diberikan kepada komisi pemilihan umum sebagaimana dimaksud oleh Pasal 22E UUD 1945 dengan segala perangkat kelembagaan dan pranatanya ."

<sup>145</sup> Indonesia (c), Undang-Undang tentang Penyelenggara Pemilu, No.22, Thn.2007, LN.59, TLN.4721, ps.1 angka 5. “Penyelenggara Pemilihan Umum adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Presiden dan Wakil Presiden, serta kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung oleh rakyat”.

provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan pilkada.<sup>146</sup> Sehingga menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, antara KPU dengan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota tidak ada mekanisme kontrol dan pertanggungjawaban secara hirarki.

### **Sistem Desentralisasi Kewenangan**

Pada sistem desentralisasi kewenangan tidak lagi memusatkan kekuasaan untuk menyelesaikan sengketa penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah di satu instansi lembaga peradilan yang sama yakni Mahkamah Agung dan jajarannya melainkan kepada dua instansi lembaga peradilan yang berbeda. Penyelesaian sengketa administrasi terhadap keputusan KPU selain hasil pemilu dilakukan oleh Peradilan Tata Usaha Negara, sedangkan terhadap hasil Pemilu dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.

Peralihan kekuasaan penyelesaian sengketa hasil dari Mahkamah Agung dan jajaran kepada Mahkamah Konstitusi dapat terealisasi setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008. Peralihan kekuasaan tersebut dapat kita lihat di dalam pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 yang menyatakan “Penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak Undang-Undang ini diundangkan”. Pasal 236C tersebut menjadi perluasan kewenangan Mahkamah Konstitusi dari pasal 24C Undang-Undang Dasar 1945, yang memberikan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi untuk mengadili dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final selain kewenangan menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik. Disebut perluasan kewenangan dikarenakan pasal 236C tersebut memberikan kewenangan mengadili dan memutus perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah, yang sebelumnya kewenangan

---

<sup>146</sup> Indonesia (b), Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, No.32, Thn.2004, *Op.Cit.*, ps.1 angka 21, “Komisi Pemilihan Umum Daerah yang selanjutnya disebut KPUD adalah KPU Provinsi, Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2003 yang diberi wewenang khusus oleh Undang-Undang ini untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di setiap provinsi dan/atau kabupaten/kota”.

Mahkamah Konstitusi terbatas untuk mengadili dan memutus perselisihan hasil pemilu yang dimaksud pada pasal 22E ayat (2) UUD 1945 yakni pemilu anggota DPR, DPD, DPRD, presiden, dan wakil presiden.

Kewenangan Mahkamah Konstitusi selengkapnya sebagai berikut:

1. menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945
2. memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945
3. memutus pembubaran partai politik
4. memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum yang terdiri dari:
  - ⇒ memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD
  - ⇒ memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden
  - ⇒ memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Selain kewenangan, Mahkamah Konstitusi memiliki satu kewajiban yakni memberikan putusan atas Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.

Pada faktanya ketentuan 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 yang mengalihkan kewenangan dari Mahkamah Agung kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa dan mengadili sengketa perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah baru terealisasi dengan pengalihan secara nyata wewenang untuk memeriksa dan mengadili sebagaimana tercantum di dalam Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 8 Tahun 2008.

Selain ketentuan yang mengatur peralihan kekuasaan penyelesaian sengketa hasil pilkada dari tangan Mahkamah Agung dan Jajarannya kepada Mahkamah Konstitusi, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 juga membawa perubahan besar dalam pergesean paradigma pemilihan kepala daerah dan wakil kepala dari rezim pilkada ke rezim pemilu yang ditandai hal-hal sebagai berikut:

### **1. Diakomodirnya calon perseorangan**

Tidak seperti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang hanya mengenal ketentuan bahwa calon kepala daerah dan wakil kepala daerah hanya dari Partai Politik/Gabungan Partai Politik. Di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 mulai diakomodir warga negara Indonesia yang ingin maju dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak melalui partai politik melainkan dari jalur perseorangan.

### **2. Panitia Pengawas Pemilu tidak lagi dibentuk oleh DPRD melainkan oleh Bawaslu**

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 memberikan penguatan terhadap kedudukan panitia pengawas pemilu dalam pengawasan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Semula Panwaslu dibentuk oleh DPRD, namun dengan adanya ketentuan Pasal 236A Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, memberikan kekuasaan untuk membentuk Panwaslu Provinsi dan Kabupaten/Kota kepada Bawaslu.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 semakin memperkuat kemandirian lembaga penyelenggara pemilu dari kekuasaan DPRD sebagai salah satu lembaga eksekutif di daerah. Selain pasal 236A Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 sudah menghapus kewenangan membentuk panwaslu yang sebelumnya menjadi kewenangan DPRD.<sup>147</sup>

### **3. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang mencalonkan diri tidak perlu mengundurkan diri**

Demi terselenggaranya pemerintahan daerah dan tidak terganggu dengan majunya kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, pasal 236B Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 memberikan ketentuan bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak perlu mengundurkan diri<sup>148</sup>. Ketentuan ini menghapuskan ketentuan sebagaimana

<sup>147</sup> Pasal 42 ayat (1) huruf i Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan Tugas dan Wewenang DPRD membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah.

<sup>148</sup> Indonesia (f), Undang-Undang tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, UU No.12 Thn 2008, LN.59, TLN. 4844, ps.236B,

dimaksud di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 yang mengharuskan kepada kepala daerah wajib mengundurkan diri. Kepala daerah dan wakil kepala daerah wajib mengundurkan diri apabila dicalonkan baik di daerah tersebut<sup>149</sup> maupun di daerah lain<sup>150</sup>.

Sikap Mahkamah Agung dalam memandang sengketa pemilu kada berbeda antara sistem sentralisasi dan desentralisasi. Dalam desentralisasi kewenangan, Mahkamah Agung mencabut ketentuan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 8 Tahun 2005 yang tidak memperbolehkan Peradilan Tata Usaha Negara untuk memeriksa dan mengadili keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/ Kota yang bersifat persiapan pemilihan umum. Mahkamah Agung dalam Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 7 tahun 2010 membedakan secara tegas antara Keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota yang bersifat persiapan dengan Keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota yang menetapkan hasil pemilihan umum. Terhadap keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota yang bersifat persiapan<sup>151</sup>, Pengadilan Tata Usaha Negara dapat memeriksa dan mengadili, sedangkan terhadap Keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota yang menetapkan hasil pemilihan umum diperiksa dan diadili oleh Mahkamah Konstitusi.

---

menyatakan : “Pada saat berlakunya Undang-Undang ini, kepala daerah/wakil kepala daerah yang sudah terdaftar sebagai calon kepala daerah/wakil kepala daerah tidak mengundurkan diri dari jabatannya.”

<sup>149</sup>Indonesia, Peraturan Pemerintah tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, No.6 Thn 2005, ps.40 ayat (1).“Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah yang dicalonkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik menjadi calon Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah di daerah lain, wajib mengundurkan diri dari jabatannya sejak saat pendaftaran oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik”.

<sup>150</sup>Indonesia, *ibid.*, .ps.40 ayat (2).“Bupati/Wakil Bupati atau Walikota/Wakil Walikota yang dicalonkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik menjadi calon Gubernur atau Wakil Gubernur wajib mengundurkan diri dari jabatannya sejak saat pendaftaran”.

<sup>151</sup> Ruang lingkup keputusan yang bersifat persiapan ini Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 7 Tahun 2010 mendefinisikan sebagai keputusan-keputusan yang diterbitkan oleh pejabat tata usaha negara (beschikking) yaitu Keputusan Komisi Pemilihan Umum di tingkat pusat dan daerah pada tahapan pendaftaran pemilih, tahapan pencalonan, tahapan masa kampanye, dan sebagainya, dapat digolongkan sebagai keputusan di bidang urusan pemerintahan, dan oleh karenanya sepanjang keputusan tersebut memenuhi kriteria Pasal 1 butir 3 Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, maka tetap menjadi kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara untuk memeriksa dan mengadilinya, dikarenakan keputusan tersebut berada di luar jangkauan perkecualian sebagaimana yang dimaksud oleh pasal 2 huruf g Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 7 Tahun 2010 tersebut memberikan ketentuan terkait proses pemeriksaan dan peradilan sengketa yang diajukan kepada peradilan tata usaha negara, sebagai berikut:

1. Pemeriksaan terhadap sengketanya oleh pengadilan tata usaha negara agar dilakukan secara prioritas dengan mempercepat proses penyelesaian sengketanya
2. Dalam proses peradilan, Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara atau Majelis Hakim yang ditunjuk memeriksa sengketanya agar secara arif dan bijaksana mempertimbangkan dalam kasus demi kasus tentang kemanfaatan bagi Penggugat maupun Tergugat apabila akan menerapkan perintah penundaan Keputusan Tata Usaha Negara objek sengketa sebagaimana yang dimaksudkan ketentuan Pasal 67 ayat (2), (3), dan (4) Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara.

Apabila dianalisis lebih jauh maka proses pemeriksaan di peradilan tata usaha negara lebih efektif dan efisien jika dilakukan menurut Surat Edaran Mahkamah Agung tersebut dikarenakan:

1. Tahapan penyelenggaraan pemilu kepala daerah yang sangat singkat antara 6 bulan sampai 8 bulan.



**Bagan. 2**  
**Tahapan Penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah<sup>152</sup>**

Jangka waktu penyerahan DP4 sebagai tanda dimulainya tahapan sampai dengan pelantikan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sekitar 210 hari atau sekitar 7 bulan. Apabila sampai akhir masa jabatan belum ada kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih maka harus diangkat pelaksana tugas kepala daerah. Pelaksana tugas kepala daerah tidak dapat mengambil

<sup>152</sup> Indonesia, Lampiran Peraturan Komisi Pemilihan Umum tentang Pedoman Penyusunan Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, Nomor 09 Tahun 2010

kebijakan yang bersifat strategis sehingga akan mengganggu jalannya pemerintahan apabila tidak segera terpilih kepala daerah definitif.

2. Pemeriksaan kasus diutamakan untuk memeriksa kepentingan penggugat dan tergugat khususnya pemeriksaan terhadap penundaan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah. Dalam ketentuan peraturan perundang-undangan terkait pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah penundaan hanya dimungkinkan dalam hal sebagai berikut:
  - a. Dalam hal di suatu daerah pemilihan terjadi bencana alam, kerusuhan, gangguan keamanan, dan/atau gangguan lainnya di seluruh atau sebagian wilayah pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang berakibat pemilihan tidak dapat dilaksanakan sesuai dengan jadwal, pemilihan ditunda.<sup>153</sup>
  - b. Penundaan seluruh tahapan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur diajukan oleh Gubernur kepada Presiden dengan tembusan kepada Menteri Dalam Negeri, atas usul KPUD Provinsi melalui Pimpinan DPRD Provinsi.<sup>154</sup>
  - c. Penundaan sebagian tahapan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur diajukan oleh Gubernur kepada Menteri Dalam Negeri atas usul KPUD Provinsi melalui pimpinan DPRD Provinsi.<sup>155</sup>
  - d. Penundaan seluruh atau sebagian tahapan pemilihan Bupati dan Wakil Bupati atau Walikota dan Wakil Walikota diajukan oleh Gubernur kepada Menteri Dalam Negeri dengan tembusan kepada Bupati/Walikota atas usul KPUD Kabupaten/Kota melalui Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota.<sup>156</sup>

Sedangkan di dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum menambahkan kriteria suatu pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah dapat ditunda dikarenakan masalah anggaran pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah.<sup>157</sup> Mekanisme dan prosedur KPU Provinsi/Kabupaten/Kota dalam

<sup>153</sup> Indonesia, Peraturan Pemerintah tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, No.17 Thn 2005, ps.149 ayat (1)

<sup>154</sup> Indonesia, *ibid.*, ps.149 ayat (2)

<sup>155</sup> Indonesia, *ibid.*, ps.149 ayat (3)

<sup>156</sup> Indonesia, *ibid.*, ps.149 ayat (4)

<sup>157</sup> Indonesia, Peraturan Komisi Pemilihan Umum tentang Pedoman Penyusunan Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, No.9 Thn 2010, ps.12 ayat (1), menyebutkan ketentuan bahwa Penundaan seluruh atau sebagian tahapan Pemilu Gubernur dan Wakil Gubernur atau Pemilu Bupati dan Wakil Bupati atau Pemilu Walikota dan Wakil Walikota, dengan mengacu kepada alasan **gangguan lainnya** sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) dapat terjadi berkenaan dengan terlambatnya pengesahan dan/atau pencairan APBD sesuai dengan tahapan penyelenggaraan Pemilu Kepala

melakukan penundaan mengikuti pasal 149 Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2005 juncto pasal 11 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2010.

Dalam penjelasan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 sebagaimana ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 memberikan pertimbangan mengenai penundaan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagai berikut:

“Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak mengatur antisipasi keadaan genting yang disebabkan oleh bencana alam, kerusuhan, gangguan keamanan, dan/atau gangguan lainnya di seluruh atau sebagian wilayah pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang berakibat pemilihan tidak dapat dilaksanakan sesuai dengan jadwal. Gangguan lainnya yang dapat berakibat pemilihan tidak dapat dilaksanakan sesuai dengan jadwal dapat berupa belum tersedianya dana, perlengkapan, personil, atau keadaan wilayah pemilihan. Hal-hal tersebut di atas perlu diantisipasi dengan penundaan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah apabila terjadi bencana alam, kerusuhan, gangguan keamanan, dan/atau gangguan lainnya baik di seluruh atau sebagian wilayah pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di daerah.”<sup>158</sup>

Sehingga ruang lingkup gangguan lain menurut pasal 149 Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2005 sudah dijelaskan secara lengkap di dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005. Namun ketentuan mengenai ruang lingkup gangguan lainnya ini sering tidak diketahui dan dipahami oleh pengadilan tata usaha negara, yang kemudian dalam penetapan penundaan ikut menafsirkan ketentuan ruang lingkup gangguan lainnya. Penafsiran gangguan lainnya menurut Pengadilan Tata Usaha Negara adalah adanya sengketa di pengadilan tata usaha negara.

Konsekuensi dari berlakunya Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 7 Tahun 2010 adalah meningkatnya kasus sengketa pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah yang tidak terkait hasil pemilihan umum digugat ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Pengadilan Tata Usaha Negara memeriksa dan mengadili sengketa yang

---

Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 114 ayat (5) dan Pasal 115 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007.

<sup>158</sup> Indonesia (g), Penjelasan Undang-Undang tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, No.8 Thn 2005, LN.108, TLN.4548.

diajukan sesuai dengan hukum acara yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Beberapa Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara terkait Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang diputus dalam kurun waktu 2008-2011 sebagai berikut:

No	Daerah	Permasalahan	Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara
1.	Medan	Tidak diloloskannya Rudolf Pardede-Afifudin sebagai Pasangan Calon dalam Pemilukada Kota Medan	Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Negeri Medan dengan Nomor 18/G/2010/PTUN-MDN.
2	Humbang Hasundutan	Tidak diloloskannya Saut Parlindungan Simamora-Parlaungan Lumbantoran sebagai Pasangan Calon dalam Pemilukada Kabupaten Humbang Hasundutan	Putusan Pengadilan Negeri Tata Usaha Negara Medan dengan Nomor 25/G/2010/PTUN-MDN
3	Belitung Timur	Tidak diloloskannya Khaerul-Erwandi sebagai Pasangan Calon dalam Pemilukada Kabupaten Belitung Timur	Putusan Pengadilan Negeri Tata Usaha Negara Palembang 13/G/2010/PTUN-PLG
4	Bone Bolango	Tidak diloloskannya Zainal Ilo - Abdul Agussalam sebagai Pasangan Calon dalam Pemilukada Kabupaten Bone Bolango, dan diakomodirnya pasangan Karim Pateda-Jafar Asyari	Putusan Pengadilan Negeri Tata Usaha Negara Manado dengan Nomor 14/G.TU/2010/P.TUN.MD O
6	Banyuwangi	Tidak diloloskannya Ratna Ani Lestari-Pebdi Arisdiawan sebagai Pasangan Calon dalam Pemilukada Kabupaten Banyuwangi	Putusan Pengadilan Negeri Tata Usaha Negara Surabaya dengan Nomor 50/G/2010/PTUN-SBY
7	Jayapura	Tidak diloloskannya pasangan calon Julius Mambay-Pieter F.Ell	Putusan Pengadilan Negeri Tata Usaha Negeri Kota Jayapura 25/G/2010/PTUN-JYP
8	Nias Selatan	Tidak diloloskannya Hadirat Manao-Denisman Bu'ulolo sebagai pasangan calon	Putusan Pengadilan Negeri Tata Usaha Negara Medan Nomor 84/G/PEN/2010/PTUN-

			MDN
9	Toraja Utara	Tidak diloloskannya Agustinus La'alang-Benyamin Patondok sebagai pasangan calon	Putusan Pengadilan Negeri Tata Usaha Negara Makassar Nomor 51/G.TUN/2010/PTUN.MKS
10	Nias Selatan	Tidak diloloskannya Fahuwusa Laia-Rahmat Alyakin Dakhi	Putusan Pengadilan Negeri Medan Nomor 81/G/PEN/2010/PTUN-MDN

Tabel 5.

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang tidak dijalankan oleh KPU Kabupaten/Kota

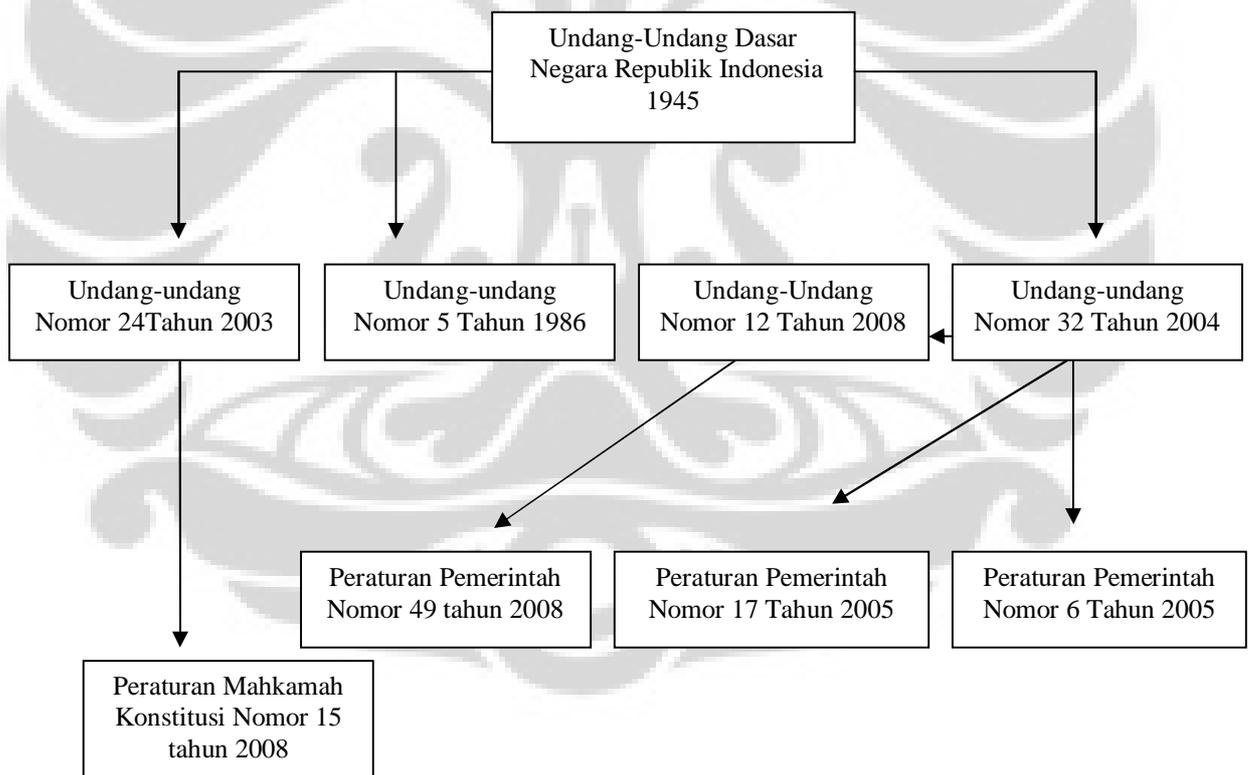


### BAB III

#### KERANGKA HUKUM PENYELESAIAN SENGKETA

Penyelesaian Sengketa dalam penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah melalui kontrol eksternal juridis saat ini dilakukan oleh Peradilan Tata Usaha Negara dan Mahkamah Konstitusi. Pada Bab ini akan dibahas mengenai kerangka hukum yang berlaku saat ini dalam menyelesaikan sengketa pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Peradilan Tata Usaha Negara dan Mahkamah Konstitusi.

**Bagan 3**  
**Dasar Hukum Penyelesaian Sengketa Pemilu**  
**Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Indonesia**



### **A. Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah**

Sebagai salah satu ciri demokrasi yakni keberadaan peradilan tata usaha negara menjadi sangat penting khususnya bagi individu warga negara yang dirugikan akibat keputusan pejabat tata usaha negara. Dalam mengajukan permohonan, individu warga negara harus mengikuti prosedur dan mekanisme sebagaimana tercantum di dalam hukum acara peradilan tata usaha negara.

Berbicara prosedur dan mekanisme, sebaiknya didahului berbicara siapa saja yang berhak mengajukan permohonan ke pengadilan tata usaha negara. Yang bisa mengajukan permohonan adalah seseorang atau badan hukum perdata yang kepentingannya dirugikan akibat Keputusan Tata Usaha Negara yang diterbitkan. Ruang lingkup Seseorang dalam pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Kepala Daerah, Anggota Tim Kampanye Calon kepala daerah dan wakil kepala daerah, dan masyarakat. Sedangkan Badan Hukum Perdata dalam penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala adalah Organisasi Pemantau atau Lembaga Swadaya Masyarakat<sup>159</sup> yang terakreditasi di KPU Provinsi/Kabupaten/Kota<sup>160</sup>. Namun dalam penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah, dari seluruh gugatan sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara diajukan oleh warga negara dikarenakan Keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota tidak terkait dengan kerugian yang dialami badan hukum perdata.

Sedangkan yang digugat adalah Badan atau pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan keputusan berdasarkan wewenang yang ada padanya atau yang dilimpahkan kepadanya. Keputusan pejabat tata usaha negara dibuat baik berdasarkan kewenangan atributif maupun mandat atau delegasi. KPU Provinsi/Kabupaten/Kota membuat keputusan dalam penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah berdasarkan kewenangan atributif yang

---

<sup>159</sup>Indonesia (b), Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah No.32, Tahun 2004 LN.59, TLN.4721., ps.113 ayat (1), "Pemantauan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dapat dilakukan oleh pemantau pemilihan yang meliputi lembaga swadaya masyarakat, dan badan hukum dalam negeri".

<sup>160</sup>Indonesia (b), *ibid.*, ps 113 ayat (3), "Pemantau pemilihan harus mendaftarkan dan memperoleh akreditasi dari KPUD".

diberikan peraturan perundang-undangan khususnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu.

Peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar kewenangan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam mengambil keputusan sebagai berikut:

	<b>KETENTUAN HUKUM</b>
<b>Konstitusi</b>	<p><b><u>Pasal 22E UUD NRI 1945</u></b></p> <p><b>Ayat (1)</b> Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali</p> <p><b>Ayat (5)</b> Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.</p> <p><b>Ayat (6)</b> Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang- undang</p> <p><b><u>Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945</u></b> Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis</p>
<b>Undang-Undang</b>	<p>Undang-Undang yang digunakan oleh Komisi Pemilihan Umum dalam menyelenggarakan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagai berikut:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Undang-Undang No.12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah;</li> <li>b) Undang-Undang No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah</li> <li>c) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang penyelenggara pemilu</li> </ol>
<b>Peraturan Pemerintah</b>	<p>Peraturan Pemerintah yang digunakan Komisi Pemilihan Umum dalam Penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagai berikut:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah</li> <li>b) Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2005 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah</li> <li>c) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala</li> </ol>

	Daerah
<b>Peraturan Komisi Pemilihan Umum</b>	<p>Peraturan Komisi Pemilihan Umum yang digunakan Komisi Pemilihan Umum Provinsi/Kabupaten/Kota, yang memulai masing-masing tahapan sesudah tanggal 24 Juni 2010, sebagai berikut:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 12 Tahun 2010 Tentang Pedoman Tata Cara Pemutakhiran Data Dan Daftar Pemilih Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah</li> <li>b) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2010 Tentang Pedoman Teknis Tata Cara Pencalonan Pemilihan Umum Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah</li> <li>c) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 14 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 69 Tahun 2009 Tentang Pedoman Teknis Kampanye Pemilihan Umum Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah</li> <li>d) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 72 Tahun 2009 Tentang Pedoman Tata Cara Pelaksanaan Pemungutan Dan Penghitungan Suara Pemilihan Umum Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Di Tempat Pemungutan Suara</li> <li>e) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 16 Tahun 2010 Tentang Pedoman Tata Cara Pelaksanaan Rekapitulasi Hasil Penghitungan Perolehan Suara Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Oleh Panitia Pemilihan Kecamatan, Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, Dan Komisi Pemilihan Umum Provinsi, Serta Penetapan Calon Terpilih, Pengesahan Pengangkatan, Dan Pelantikan</li> </ol> <p>Peraturan Komisi Pemilihan Umum yang digunakan Komisi Pemilihan Umum Provinsi/Kabupaten/Kota, yang memulai masing-masing tahapan sebelum tanggal 24 Juni 2010, sebagai berikut:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 67 Tahun 2009 Tentang Pedoman Tata Cara Pemutakhiran Data Dan Daftar Pemilih Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah</li> <li>b) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 68 Tahun 2009 Tentang Pedoman Teknis Tata Cara Pencalonan Pemilihan Umum Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah</li> <li>c) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 69 Tahun 2009 Tentang Pedoman Teknis Kampanye Pemilihan Umum Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah</li> <li>d) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 72 Tahun 2009 Tentang Pedoman Tata Cara Pelaksanaan Pemungutan Dan</li> </ol>

	<p>Penghitungan Suara Pemilihan Umum Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Di Tempat Pemungutan Suara</p> <p>e) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 73 Tahun 2009 Tentang Pedoman Tata Cara Pelaksanaan Rekapitulasi Hasil Penghitungan Perolehan Suara Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Oleh Panitia Pemilihan Kecamatan, Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, Dan Komisi Pemilihan Umum Provinsi, Serta Penetapan Calon Terpilih, Pengesahan Pengangkatan, Dan Pelantikan.</p>
--	---

Tabel.6

**Ketentuan Hukum mengenai Penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah**

Obyek sengketa yang dapat diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara adalah Keputusan yang bersifat Individual, Konkrit, dan Final. Sedangkan Keputusan Tata Usaha Negara yang tidak dapat digugat ke Pengadilan Tata Usaha Negara adalah:

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum sebagaimana dimaksud di dalam pasal 2 huruf Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.<sup>161</sup>
- b. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum menurut Indroharto meliputi:
  - 1) bersifat umum abstrak

Yaitu dalam hal tindakan hukum berupa suatu Keputusan Tata Usaha Negara yang normanya bersifat mengatur.<sup>162</sup> Apabila peraturan yang diputuskan itu dibuat oleh suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang memiliki wewenang legislatif, didapati sebuah Undang-Undang dalam arti material atau Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum.<sup>163</sup> Di dalam penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah, Keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota yang bersifat umum adalah Keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota tentang Program, Jadwal, dan Tahapan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Keputusan ini dikatakan bersifat umum karena Keputusan ini bukan hanya mengikat KPU

<sup>161</sup> Indonesia (h), Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, No.5 Thn.1986, LN. 77, TLN.3344 ps.2 huruf b

<sup>162</sup> Indroharto Peradilan buku I ...., *Op.Cit*, hal.144 sebagaimana dikutip dari Victor Yaved Neno, Implikasi Pembatasan Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 2006), hal.92

<sup>163</sup> *Ibid.*

Provinsi/Kabupaten/Kota sebagai penyelenggara namun juga masyarakat umum. Di dalam Keputusan ini diatur mengenai hari pemungutan suara yang mana masyarakat bisa menggunakan hak memilihnya di hari pemungutan suara.

2) bersifat umum konkret

Yaitu suatu norma konkret itu memberikan isi yang konkret serta menyebabkan dapat diterapkannya secara praktis menurut tempat dan waktu dari norma suatu peraturan perundang-undangan yang bersifat umum.<sup>164</sup>

- c. Keputusan Tata Usaha Negara yang masih memerlukan persetujuan sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 2 huruf c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara<sup>165</sup>
- d. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan KUH Pidana atau hukum acara pidana atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana sebagaimana dimaksud di dalam pasal 2 huruf d Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara<sup>166</sup>
- e. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan atas dasar putusan Badan Peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagaimana ketentuan pasal 2 huruf e Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara<sup>167</sup>
- f. Keputusan Tata Usaha Negara mengenai hasil Pemilihan Umum sebagaimana dimaksud di dalam pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara<sup>168</sup>

Keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota yang bersifat Individual, Konkrit, dan Final dapat digugat melalui Peradilan Tata Usaha Negara ketika mengeluarkan keputusan/ketetapan (*beschikking*) yang dinilai:<sup>169</sup>

<sup>164</sup> *Ibid.*

<sup>165</sup> Indonesia (h), Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, No.5 Thn 1986, *Op.Cit.*, ps.2 huruf c

<sup>166</sup> Indonesia (h), *ibid.*, ps.2 huruf d

<sup>167</sup> Indonesia (h), *ibid.*, ps.2 huruf e

<sup>168</sup> *ibid.*, ps.2 huruf f

### 1. melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku

Indroharto memberikan penjelasan suatu Keputusan yang melanggar ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku dalam hal kondisi sebagai berikut:

- a) Badan atau Jabatan TUN yang bersangkutan mengira memiliki suatu wewenang untuk mengeluarkan atau menolak mengeluarkan suatu keputusan, padahal sebenarnya ia tidak berwenang untuk berbuat demikian;
- b) Berdasarkan peraturan yang bersangkutan memang benar ada wewenang untuk mengeluarkan suatu keputusan, tetapi wewenang tersebut sebenarnya bukan diberikan kepada instansi yang telah mengeluarkan keputusan yang sedang digugat;
- c) wewenang yang dimaksud oleh Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara memang ada dasarnya dalam suatu peraturan perundang-undangan, tetapi keputusan yang disengketakan itu sendiri bertentangan dengan peraturan dasarnya tersebut atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lain.
- d) Penetapan yang dipersengketakan itu dikeluarkan menyimpang dari peraturan prosedur yang harus diterapkan;
- e) Peraturan Perundang-undangan yang menjadi dasar dikeluarkannya penetapan yang bersangkutan sebenarnya mala betertangan dengan peraturan yang lebih tinggi.<sup>170</sup>

Dalam penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah, yang dapat terjadi adalah KPU Provinsi/Kabupaten/Kota melanggar substansi yang ditentukan di dalam peraturan perundang-undangan, sebagai contoh tindakan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota yang menetapkan bakal pasangan calon yang menggunakan Surat Keterangan Pengganti Ijazah Palsu. Selain itu juga ada tindakan dari KPU Provinsi/Kabupaten/Kota yang melanggar prosedur yang telah ditetapkan di dalam ketentuan peraturan perundang-undangan, seperti KPU Provinsi/Kabupaten/Kota yang tidak melakukan verifikasi dan klarifikasi untuk mencari kebenaran persyaratan pencalonan sebagaimana diatur didalam Peraturan KPU Nomor 68 tahun 2009 sebagaimana telah diganti menjadi Peraturan KPU Nomor 13 Tahun 2010.

<sup>169</sup> Indroharto, Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara buku II Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2005), hal.172-184

<sup>170</sup> Indroharto, *ibid.*, hal.172-174

**2. melanggar larangan contra legem atau de tournament de pouvoir (melampaui kewenangan)**

Dasar pengujian dari melampaui wewenang ini dapat dilihat dari penyimpangan maksud dan tujuan tertentu dari wewenang untuk mengeluarkan suatu keputusan diberikan, maksud dan tujuan yang demikian bisa berasal dari pengaturan tentang wewenang itu sendiri atau dari riwayat peraturan dasar yang bersagkutan.<sup>171</sup>

**3. merupakan tindakan hukum yang melanggar larangan willekeur (menyimpang dari nalar yang sehat)**

Berbeda dengan de tournament de pouvoir, dalam willekeur, KPU Provinsi/Kabupaten/Kota bertindak sewenang-wenang, tindakan sewenang-wenang ini bisa dihindari berdasarkan nalar yang sehat namun tetap dilakukan.<sup>172</sup>

Dalam tindakan hukum yang melanggar larangan menyimpang dari nalar yang sehat, biasanya dilakukan oleh KPU Provinsi/Kabupaten/Kota dalam hal ada kepentingan yang ingin dibelanya, memihak kepada kepentingan salah satu pihak. Demi membela kepentingan salah satu pihak tersebut, KPU Provinsi/Kabupaten/Kota berani melakukan tindakan apapun termasuk tindakan yang melanggar kode etik yang dapat menyebabkan yang melakukannya diberhentikan dari keanggotaan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota (segala cara akan dilakukan). Padahal Ketua dan Anggota KPU Provinsi/Kabupaten/Kota dilarang bertindak partisan dan parsial.

**4. melanggar salah satu asas dari asas-asas umum pemerintahan yang baik.**

Asas-asas umum pemerintahan yang baik adalah asas-asas yang berdasarkan pada norma yang tidak tertulis. Asas larangan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, de tournament de pouvoir, dan willuker termasuk ke dalam asas-asas umum pemerintahan yang baik yang sudah dilembagakan ke dalam norma yang diatur di dalam ketentuan Peraturan perundang-undangan. Sedangkan asas-asas umum pemerintahan yang baik masih banyak lagi selain tiga asas tersebut seperti kecermatan, fair play, persamaan, keseimbangan.<sup>173</sup>

Keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota yang dapat dikatakan melanggar Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) biasanya dilatarbelakangi tindakan yang tidak profesional dari Ketua dan Anggota KPU Provinsi/Kabupaten/Kota. Tindakan yang tidak profesional bisa ditunjukkan dari

<sup>171</sup> Indroharto, *ibid.*, hal.174-176

<sup>172</sup> Indroharto, *ibid.*, hal.176-177

<sup>173</sup> Indroharto, *ibid.*, hal.177-178

tindakan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, pelampauan kewenangan dan/atau tindakan diluar nalar yang sehat.

Penggugat dapat menggugat Keputusan Pejabat Tata Usaha Negara dalam jangka waktu 90 hari sejak diterimanya atau diumumkanya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.<sup>174</sup> Ketentuan tersebut berlaku juga bagi bakal pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang akan menggugat ke peradilan tata usaha negara, walaupun biasanya tidak menunggu sampai berakhirnya batas waktu menggugat mengingat batasan waktu tahapan penyelenggaraan pemilu kepala daerah yang sangat singkat. Batas waktu pengajuan gugatan yang selama 90 hari sejak keputusan di diterima atau diumumkan menjadi permasalahan tersendiri dalam penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah, sehingga menyebabkan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara baru diputuskan pasca KPU Provinsi/Kabupaten/Kota menetapkan calon terpilih seperti yang terjadi di Kota Depok.

Gugatan penggugat diajukan kepada pengadilan yang berwenang sesuai wilayah yurisdiksinya. Namun karena keterbatasan pengadilan tata usaha negara tidak ada di setiap kabupatn/kota maka ditujukan kepada pengadilan tata usaha negara di ibukota provinsi.

Setelah gugatan diajukan kepada pengadilan, maka akan dilakukan beberapa pemeriksaan. Pemeriksaan pertama dilakukan terhadap berkas pengajuan oleh kepaniteraan atau staf panitera. Kemudian dilanjutkan dengan pemeriksaan pendahuluan oleh Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara yang disebut dengan Dismissal Procedural (Pemeriksaan Pendahuluan).

Pemeriksaan Pendahuluan dilakukan oleh Ketua Pengadilan untuk memutuskan apakah suatu gugatan dapat diterima dan berdasarkan untuk dilanjutkan pemeriksaan atau tidak dapat diterima dan tidak berdasar untuk dilanjutkan pemeriksaan. Dalam pemeriksaan pendahuluan ini, ketua pengadilan pertama kali akan menilai apakah pokok gugatan nyata-nyata termasuk dalam wewenang Pengadilan atau tidak.<sup>175</sup> Dalam penilaian ini akan diuji apakah

---

<sup>174</sup> Indonesia (h), Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, No.5 Thn 1986. *Op.Cit.*, , ps.55

<sup>175</sup>Indonesia (h), *ibid.*, ps.62 ayat (1) huruf a

gugatan yang masuk sudah sesuai dengan kompetensi absolut maupun relatif dari lembaga peradilan. Kompetensi absolut berbicara pengadilan apa yang berwenang sedangkan kompetensi relatif berbicara pengadilan mana yang berwenang.

Selanjutnya pemeriksaan pendahuluan akan menilai syarat-syarat gugatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.<sup>176</sup> Penilaian syarat ini dilakukan terhadap syarat formal<sup>177</sup> suatu gugatan yang harus dipenuhi oleh penggugat. Biasanya pantiera sebelum pemeriksaan pendahuluan sudah memberitahu atau memperingatkan terhadap kekurangan syarat formal yang harus dipenuhi penggugat.

Penilaian selanjutnya dalam tahap pemeriksaan pendahuluan adalah untuk menilai apakah gugatan memang didasarkan pada alasan-alasan yang layak.<sup>178</sup> Gugatan yang diajukan tidak boleh didasarkan pada alasan yang mengada-ada. Penilaian alasan ini menjadi bagian yang sangat penting dalam hal adanya gugatan dari bakal pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah terhadap Keputusan Komisi Pemilihan Umum Provinsi/Kabupaten/Kota. Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara harus mencermati alasan yang dikemukakan penggugat dalam pokok gugatannya secara seksama dan cermat.

Alasan yang harus dicermati pada penilaian alasan ini apakah memang keputusan Komisi Pemilihan Umum Provinsi/Kabupaten/Kota memang nyata-nyata merugikan penggugat. Selain itu hal yang sangat penting untuk dicermati apakah ada alasan demi kepentingan umum yang menguatkan ketua pengadilan untuk tidak diterima atau tidak berdasar alasan pengajuan tersebut.

---

<sup>176</sup> *Ibid.*, ps.62 ayat (1) huruf b

<sup>177</sup> *Ibid.*, ps.56, Syarat formal gugatan sebagai berikut:

1. Gugatan harus memuat sekurang-kurangnya: a) nama, kewarganegaraan, tempat tinggal, dan pekerjaan penggugat, atau kuasanya; b) nama, jabatan, dan tempat kedudukan tergugat; c) dasar gugatan dan hal yang diminta untuk diputuskan oleh Pengadilan;
2. Apabila gugatan dibuat dan ditandatangani oleh seorang kuasa penggugat, maka gugatan harus disertai surat kuasa yang sah;
3. Gugatan sedapat mungkin juga disertai Keputusan Tata Usaha Negara. yang disengketakan oleh penggugat.

<sup>178</sup> *Ibid.*, ps.62 ayat (1) huruf c

Penilaian juga dilakukan apakah keputusan tata usaha negara yang digugat sudah dilaksanakan dan dipenuhi oleh pejabat tata usaha negara yang bersangkutan.<sup>179</sup> Pengadilan akan sia-sia memeriksa dan memutus apabila kepentingan penggugat sudah dipenuhi oleh tergugat. Dalam penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah bisa terjadi, apabila keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota tidak memenuhi syarat namun dikarenakan ada rekomendasi Panwaslu yang menyatakan memenuhi syarat, maka bakal pasangan calon yang bersangkutan diakomodir menjadi pasangan calon.

Penilaian terakhir dalam pemeriksaan pendahuluan ini untuk menilai apakah gugatan yang diajukan masih dalam tempo batasan waktu mengajukan gugatan yakni 90 hari.<sup>180</sup> Tempo waktu ini juga untuk menunjukkan keseriusan dari penggugat apakah memang benar ingin mengajukan gugatan atau tidak.

Selain menetapkan diterima atau tidak diterima, dalam pemeriksaan pendahuluan ini Ketua Pengadilan dapat memeriksa apakah ada pengajuan lembaga penundaan oleh penggugat. Biasanya dalam gugatan keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota, penggugat akan meminta penundaan terhadap jadwal, program, dan tahapan yang sudah ditetapkan oleh KPU Provinsi/Kabupaten/Kota sebelumnya.

Seperti yang telah disebutkan bahwa dalam peradilan tata usaha negara di Indonesia mengenal adanya lembaga penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat. Namun lembaga penundaan tersebut terbatas asas *presumptio iustae of causa* sebagaimana dikandung di dalam Pasal 67 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dimana keputusan tata usaha negara harus tetap dianggap sah (tidak ditunda atau tidak dihalangi) untuk dilaksanakan Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara serta tindakan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang digugat. Oleh karena itu pelaksanaan jadwal, program, dan tahapan yang sudah ditetapkan oleh KPU Provinsi/Kabupaten/Kota harus tetap dilaksanakan selama tidak diminta untuk ditunda oleh penggugat.

Dalam penetapan penundaan yang dikeluarkan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara sangat bergantung dengan Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara

---

<sup>179</sup> *Ibid.*, ps.62 ayat (1) huruf d

<sup>180</sup> *Ibid.*, ps.62 ayat (1) huruf e

untuk melaksanakannya. Sebenarnya Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara yang bersangkutan untuk sementara dapat menentukan sendiri tidak melaksanakan dengan seketika keputusan yang telah dikeluarkan karena suatu gugatan itu tidak dengan sendirinya menunda pelaksanaan keputusan yang digugat tidak berniat untuk menunda (jadi setelah Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan keluar mungkin terlanjur dilaksanakan), maka dapat terjadi suatu situasi yang kemudian menurut faktanya tidak dapat diperbaiki lagi, karena mungkin sekali kemudian setelah proses selesai ternyata penggugatlah yang akhirnya dinyatakan benar oleh pengadilan. Kerugian yang terjadi seharusnya tidak boleh terjadi dan hal tersebut tidak selalu dapat diganti dengan suatu kompensasi yang bersifat material. Hal ini juga terjadi di dalam penundaan oleh pengadilan tata usaha negara dalam penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Penggugat dapat meminta penundaan pelaksanaan keputusan pejabat tata usaha negara yang digugat selama pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara sedang berjalan dan dapat diajukan sekaligus dalam gugatan dan dapat diputus terlebih dahulu dari pokok sengketanya sebagaimana dimaksud pada pasal 67 ayat (2) dan ayat(3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Biasanya pengadilan tata usaha negara akan mengeluarkan penetapan penundaan dalam sampai adanya putusan pengadilan tata usaha negara. Penetapan lembaga penundaan tahapan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah menjadi hal yang banyak diminta oleh bakal pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang tidak diloloskan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota. Penetapan lembaga penundaan ini dapat dilakukan oleh Ketua Pengadilan maupun Hakim yang memeriksa perkara ataupun hakim tunggal dalam pemeriksaan dengan acara cepat.

Pengadilan Tata Usaha Negara dapat mengabulkan permohonan penundaan hanya apabila terdapat keadaan yang sangat mendesak yang mengakibatkan kepentingan penggugat sangat dirugikan jika Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu tetap dilaksanakan sebagaimana dimaksud pada pasal 67 ayat (4) huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara . Tidak selamanya permohonan penundaan tersebut bisa dikabulkan, permohonan penundaan tidak dapat dikabulkan apabila kepentingan

umum dalam rangka pembangunan mengharuskan dilaksanakannya keputusan tata usaha negara yang diajukan permohonan penundaan tersebut sebagaimana ketentuan pasal 67 ayat (4) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Hakim yang memeriksa dan mengadili adanya permohonan untuk menetapkan penundaan, harus memiliki ukuran untuk mengabulkan suatu permohonan penundaan. Ukuran atau faktor-faktor yang perlu diperhatikan untuk mengabulkan atau menolak permohonan penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat adalah:

**a. Harus dilakukan pertimbangan-pertimbangan mengenai kepentingan-kepentingan yang tersangkut**

Adalah keliru untuk menganggap, bahwa penilaian Ketua Pengadilan atau Majelis Hakim tersebut pertama-tama akan berupa penilaian sementara terhadap pokok perkaranya. Justru penilaian terhadap pokok perkara harus dihindari dalam penilaian mengenai permohonan penundaan tersebut, karena untuk itu diperlukan pemeriksaan yang lebih mendalam;

Pertama yang dilakukan oleh Ketua Pengadilan atau Majelis Hakim tersebut adalah menimbang-menimbang kepentingan-kepentingan yang tersangkut: kepentingan umum termasuk kepentingan penggugat sendiri dan kepentingan pihak ketiga yang tersangkut dan sebagainya. Di pihak pemohon pertama-tama harus nyata ada kerugian tertentu yang harus ditimbang. Seberapa berat atau besarnya kerugian tersebut kalau dibandingkan dengan bobot kepentingan umum untuk mana keputusan itu dikeluarkan. Kemudian juga harus ditentukan akan timbulnya kerugian yang sangat tidak seimbang yang perlu dicegah dengan segera (faktor urgensi) jangan sampai terjadi.<sup>181</sup>

Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara harus berhati-hati dalam memeriksa kepentingan para pihak sebelum memutuskan adanya lembaga penundaan. Harus diperhatikan pasal 67 ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dalam menimbang lembaga penundaan yang dimohonkan oleh penggugat. Ada 2 kepentingan yang diatur di dalam pasal 67 ayat (4) tersebut yakni kepentingan penggugat dan tergugat. Menurut Prof.Supandi, dalam penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah sangat kental dengan nuansa kepentingan umum, sehingga sebaiknya pengadilan tata usaha negara menghindari penetapan penundaan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah serta hal ini sudah dikuatkan menjadi

<sup>181</sup> Indroharto, *Op.Cit.*, , hal.211-212

doktrin yang dikeluarkan oleh Prof. Paulus Efendi Lotulung (Ketua Muda bidang Tata Usaha Negara Mahkamah Agung Republik Indonesia).<sup>182</sup>

**b. Sempurna tidaknya permohonan yang bersangkutan**

Karena soal waktu merupakan faktor yang mendesak penanganan permohonan penundaan ini, maka kalau bentuk dan isinya permohonan tersebut tampak tidak begitu serius, artinya asal saja disusun sehingga tidak jelas atau alasannya tidak cukup meyakinkan, maka saya rasa permohonan semacam itu akan menemui kegagalan.<sup>183</sup>

**c. Sikap penggugat dalam menentukan fakta-fakta**

Karena dalam menghadapi permohonan semacam ini Ketua Pengadilan atau Majelis Hakim yang bersangkutan harus bertindak dengan serba cepat sampai pada suatu putusan, maka pemeriksaan mengenai fakta-faktanya harus juga dilakukan dengan cepat. Untuk keperluan tersebut penggugat sendiri harus ikut membantu dengan serius untuk menemukan fakta-faktanya yang menunjang agar permohonannya itu segera dapat diputuskan. Kalau penggugat sendiri tidak tampak sungguh-sungguh membantu dalam hal ini, umpama pada hari-hari pemeriksaan malah tidak datang atau memberikan keterangan yang malah tidak dijelaskan, tidak menanggapi keterangan-keterangan yang disampaikan tergugat, maka akan sulit bagi Ketua Pengadilan atau Majelis Hakim yang bersangkutan untuk sampai kepada Putusan yang didukung oleh fakta-fakta yang benar murni sifatnya. Hal mana akan mudah menjadi sebab tidak berhasilnya permohonan penggugat tersebut.<sup>184</sup>

**d. Kepentingan penggugat yang sangat mendesak**

Penundaan pelaksanaan keputusan yang digugat itu hanya dapat dikabulkan, kalau memang ternyata terbukti adanya keadaan yang mendesak bagi Penggugat karena Keputusan yang bersangkutan itu segera dilaksanakan. Sebagai contoh di mana tidak terdapat keadaan yang mendesak bagi penggugat adalah umpamanya:

- ⇒ Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara yang bersangkutan belum berniat melaksanakan keputusan tersebut
- ⇒ Keputusan yang bersangkutan malah sudah dilaksanakan
- ⇒ Penggugat sendirilah yang menjadi sebab mengapa keputusan yang bersangkutan itu segera akan dilaksanakan
- ⇒ Keadaan sebaliknya mungkin saja dapat terjadi. Dari pihak tergugat sebenarnya tidak terdapat urgensi untuk melaksanakan keputusan yang digugat itu.
- ⇒ Pada penggugat sendiri akan menampakkan keadaan yang tidak mendesak apabila umpama permohonan penundaan pelaksanaan keputusan baru

<sup>182</sup> Prof. Supandi, Wawancara dengan Prof. Supandi Hakim Agung Tata Usaha Negara di Mahkamah Agung, tanggal 27 Juni 2011.

<sup>183</sup> Indroharto, *Op. Cit.*, hal. 212

<sup>184</sup> *Ibid.*

diajukan setelah lewat waktu masa pemeriksaan persiapan atau pada saat sudah keluar keputusan pengganti.<sup>185</sup>

Keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota yang menjadi obyek sengketa dalam pengadilan tata usaha negara sudah selesai dilaksanakan ketika tahapan berakhir. KPU Provinsi/Kabupaten/Kota mengeluarkan Surat Keputusan sekaligus menandai berakhirnya tahapan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah. Sehingga lembaga penundaan yang ditetapkan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara sebaiknya dihindari agar kepentingan umum yang ada di dalam penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah dapat dihindari.

**e. Penilaian sementara mengenai pokok perkara**

Pada waktu Ketua Pengadilan atau Majelis Hakim yang bersangkutan mengadakan penilaian mengenai permohonan penundaan itu, ia tidak terikat kepada dasar-dasar pengujian yang tersebut pada pasal 53 ayat (2), karena dasar-dasar tersebut hanya digunakan dalam pengujian mengenai gugatan pokok;

Tetapi dalam praktek nanti Ketua Pengadilan tersebut akan cenderung untuk mengadakan penilaian sementara mengenai hal itu. Kalau jelas sudah tampak gugatan pokoknya, tidak mungkin dapat diterima dan dapat diterapkan pasal 62 ayat (1), maka tidak akan ada gunanya memeriksa lebih lanjut mengenai permohonan penundaan pelaksanaan keputusan yang digugat. Sebaliknya kalau dari penilaian sementara sudah tampak bahwa gugatan pokoknya memang berdasar untuk dikabulkan, maka Ketua Pengadilan atau Majelis Hakim yang bersangkutan juga akan cenderung untuk mengabulkan permohonan penundaan pelaksanaan keputusan yang digugat tersebut;

Mengenai kapan ada keadaan yang sangat mendesak dan kapan ada kepentingan umum dalam rangka pembangunan mengharuskan dilaksanakannya keputusan yang bersangkutan harus secara kasuistis ditentukan oleh Ketua Pengadilan atau Majelis yang memeriksa permohonan yang bersangkutan. Dan kedua hal itu paling tepat dan sebaiknya baru diputuskan setelah pihak tergugat juga didengar pendapatnya.<sup>186</sup>

Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara harus memahami bahwa Keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota yang menjadi obyek sengketa sudah selesai dilaksanakan sehingga tidak ada keadaan yang mendesak bagi kepentingan penggugat yang perlu dipertimbangkan, maka Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara sebaiknya menghindari penetapan lembaga penundaan.

<sup>185</sup> *Ibid.*, hal.213

<sup>186</sup> *Ibid.*, hal.213-214

Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara sebaiknya langsung memeriksa atas pokok perkara yang diajukan. Dalam hal ini hakim dapat langsung memutuskan apakah terdapat tindakan cacat prosedur atau cacat substansial dalam Keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota yang menjadi obyek sengketa.<sup>187</sup>

Penetapan penundaan pelaksanaan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah yang dikeluarkan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara tidak menghalangi pelaksanaan Keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota yang diminta untuk ditunda sehingga lembaga penundaan bertujuan menyeimbangkan antara kepentingan penggugat dan tergugat. Hal ini disebut dengan prinsip *presumption iustae of causa*. Sehingga seperti yang telah dikemukakan sebelumnya bahwa pelaksanaan penetapan penundaan yang ditetapkan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara sangat bergantung pada kesukarelaan dari KPU Provinsi/Kabupaten/Kota untuk melaksanakan hal tersebut dan juga tidak ada sanksi bagi KPU Provinsi/Kabupaten/Kota dalam hal tidak melaksanakan penetapan pengadilan tata usaha negara terkait penundaan tersebut.

Perlu diketahui dalam penetapan penundaan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah yang dikeluarkan oleh Pejabat Tata Usaha Negara dalam hal ini KPU Provinsi/Kabupaten/Kota, Keputusan Pejabat Tata Usaha Negara yang diminta untuk ditunda pelaksanaannya sudah selesai ketika diputuskan dan ketika sudah diputuskan maka satu tahapan sudah selesai juga. Hal ini berbeda dengan penundaan yang dikeluarkan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara terkait Keputusan Gubernur terkait pembakaran hotel sebagai contoh dari penulis. Keputusan Gubernur tersebut keluar sebelum pelaksanaan pembakaran dilakukan, sehingga penundaan dilakukan untuk menghindari pembakaran sebelum adanya putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Dalam penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah tidaklah begitu, dikarenakan Keputusan KPU terkait penetapan pasangan calon misalnya, tahapan pencalonan sudah selesai ketika keputusan terkait penetapan dilakukan. Dan penggugat biasanya khawatir dirinya tidak bisa menjadi pasangan

---

<sup>187</sup> Prof.Supandi, Wawancara dengan Prof.Supandi Hakim Agung Tata Usaha Negara di Mahkamah Agung Republik Indonesia, tanggal 27 Juni 2011

calon yang dipilih ketika hari H pemungutan suara, sehingga meminta penundaan penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Penundaan penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah memiliki obyek yang berbeda dengan keputusan terkait penetapan pasangan calon, seharusnya penggugat meminta penundaan atas pelaksanaan keputusan KPU terkait Jadwal, Program, dan Tahapan bukan keputusan terkait penetapan pasangan calon. Penggugat pun tidak bisa meminta penundaan mengingat keputusan KPU terkait Jadwal, Program, dan Tahapan bukanlah keputusan yang bersifat Individual, Konkrit dan final, melainkan keputusan yang bersifat umum, konkrit, dan final. Dikarenakan keputusan KPU terkait Jadwal, Program, dan Tahapan bukan hanya mengikat bakal pasangan calon yang ditetapkan melainkan juga mengikat masyarakat umum.

Sebagai contoh penundaan yang dilakukan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara Medan dalam perkara Nomor 81/G/PEN/200/PTUN-MDN, tanggal 21 Oktober 2010 dengan amar penetapan sebagai berikut:

1. Memerintahkan kepada tergugat (Ketua Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Nias Selatan), serta pihak manapun juga untuk menunda pelaksanaan dan tindak lanjut Surat Keputusan Tergugat yaitu:  
Keputusan Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten Nias Selatan Nomor 41/Kpts/KPU-Kab-002.434832/2010, tanggal 4 Oktober 2010 tentang Perubahan Atas Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Nias Selatan Nomor 39/Kpts/KPU-Kab-002.434832/2010 tentang Penetapan Bakal Pasangan Calon Menjadi Pasangan Calon Peserta Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Nias Selatan Tahun 2010 selama proses pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara sedang berjalan, hingga sengketa ini memperoleh putusan yang berkekuatan hukum tetap atau adanya penetapan lain dari hakim yang menyatakan sebaliknya;

Menjadi pertanyaan besar adalah:

1. Apakah penundaan ditujukan pada penundaan penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah?
2. Apakah penundaan ditujukan hanya terhadap Keputusan Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten Nias Selatan Nomor 41/Kpts/KPU-Kab-002.434832/2010, tanggal 4 Oktober 2010 tentang Perubahan Atas Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Nias Selatan Nomor 39/Kpts/KPU-Kab-002.434832/2010 tentang Penetapan Bakal Pasangan Calon Menjadi Pasangan

## Calon Peserta Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Nias Selatan Tahun 2010?

Kita jawab terlebih dahulu pertanyaan nomor 2, jika yang ditunda adalah pelaksanaan dan tindak lanjut keputusan KPU tentang Penetapan Pasangan Calon, maka akan sia-sia melakukan penundaan dikarenakan Keputusan KPU tentang Penetapan Pasangan Calon sudah selesai dilaksanakan ketika hari menetapkan pasangan calon. Apabila ada anggapan pelaksanaan dan tindak lanjutnya terkait kekhawatiran tidak bisa ikut kampanye, tidak dicantumkan dalam surat suara yang dicetak, dan menjadi pasangan calon yang dipilih ketika pemungutan suara, hal ini merupakan hal yang berbeda dan bukan penundaan atas pelaksanaan tindak lanjut Keputusan tentang Penetapan Pasangan Calon (tahapan pencalonan). Mengapa? Ketika bakal pasangan calon khawatir tidak bisa ikut kampanye (tahapan kampanye), tidak dicantumkan dalam surat suara yang dicetak (tahapan pengadaan dan pendistribusian), dan menjadi pasangan calon yang dipilih ketika pemungutan suara (tahapan pemungutan dan penghitungan suara), maka yang minta ditunda adalah Keputusan KPU terkait Jadwal, Program, dan Tahapan. Sehingga penundaan dilakukan terhadap keputusan KPU terkait Jadwal, Program, dan Tahapan, yang akan menjawab pertanyaan nomor 1. Keputusan yang dikeluarkan KPU terkait penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah merupakan Keputusan yang menyangkut tahapan. Keputusan tentang penetapan Daftar Pemilih Tetap menandai berakhirnya tahapan pemutakhiran daftar pemilih, begitupula dengan Keputusan Penetapan Pasangan Calon menandai berakhirnya tahapan pencalonan, sehingga setelah tahapan selesai tidak ada peluang untuk mengoreksi dari kesalahan terhadap keputusan KPU tersebut.

Dalam penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak dikenal adanya tenggang waktu untuk memperbaiki keputusan yang terdapat kesalahan, dikarenakan tahapan berikutnya tetap berjalan. Akibatnya penundaan yang dilakukan oleh pengadilan Tata Usaha Negara menjadi tidak efektif, dan apabila pengadilan Tata Usaha Negara memutus perkaranya sudah tahapan pemungutan suara, maka akan sangat sulit untuk melaksanakan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara ketika hasil pemilu kepala daerah dan wakil kepala

daerah sudah ada. Bahkan ada putusan dari pengadilan Tata Usaha Negara yang diputuskan ketika pasangan calon terpilih akan dilantik pasca persidangan perselisihan hasil pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Mahkamah Konstitusi sudah selesai. Dan apabila putusan yang dikeluarkan Pengadilan Tata Usaha Negara membenarkan penggugat, sedangkan di Mahkamah Konstitusi, penggugat yang menjadi pemohon perselisihan hasil pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah ditolak oleh Mahkamah Konstitusi, maka terlihat akan ada pertentangan di dua putusan pengadilan yang berbeda kewenangan tersebut. Hal ini terjadi dalam pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah Kota Depok, dimana pengadilan tata usaha negara menyatakan HANURA tidak memenuhi mendukung Yuyun Wirasaputra sehingga Pengadilan Tata Usaha Negara menyatakan Keputusan KPU Kota Depok tidak sah padahal ketika persidangan di Mahkamah Konstitusi Badrul Kamal sebagai pemohon juga sudah mengungkapkan hal yang sama namun putusan Mahkamah Konstitusi menolak permohonan Badrul Kamal. Untuk lebih lanjutnya mengenai pelaksanaan Putusan Pengadilan terkait sengketa pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah akan dibahas dalam bab selanjutnya.

Seperti yang dijelaskan sebelumnya bahwa Keputusan KPU terkait Jadwal, Program dan Tahapan adalah Keputusan yang bersifat umum, konkrit, dan final. Keputusan ini termasuk ke dalam Keputusan terkait kebijakan atau beleid regel bukan *beschikking* sehingga sangat tidak tepat apabila penundaan yang dilakukan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara.

Dalam penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah juga dikenal adanya penundaan penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah atas dasar kepentingan umum. Ruang lingkup alasan kepentingan umum yang dapat menunda suatu penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah terdapat di dalam pasal 149 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2005. Alasan kepentingan umum tersebut adalah terjadi bencana alam, kerusuhan, gangguan keamanan, dan/atau gangguan lainnya di seluruh atau sebagian wilayah pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang berakibat pemilihan tidak dapat dilaksanakan sesuai dengan jadwal, pemilihan ditunda.

Menurut penulis, apabila kita menganggap penetapan/putusan PTUN yang meminta menunda pelaksanaan jadwal, tahapan, dan program pemilukada termasuk kategori gangguan lainnya, maka mekanisme dan prosedur penundaan harus mengikuti ketentuan pasal 149 ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2005. Mekanisme dan prosedur tersebut antara lain:

- a) Apabila penundaan dilakukan terhadap seluruh tahapan pemilukada Gubernur dan Wakil Gubernur, diajukan oleh Gubernur kepada Presiden . Selain itu pengajuan tersebut juga ditembuskan kepada Menteri Dalam Negeri, atas usul KPU Provinsi melalui Pimpinan DPRD Provinsi.
- b) Apabila Penundaan dilakukan terhadap sebagian tahapan pemilukada Gubernur dan Wakil Gubernur diajukan oleh Gubernur kepada Menteri Dalam Negeri, atas usul KPU Provinsi melalui pimpinan DPRD Provinsi.
- c) Apabila Penundaan dilakukan terhadap seluruh atau sebagian tahapan pemilukada Bupati dan Wakil Bupati atau Walikota dan Wakil Walikota, diajukan oleh Gubernur kepada Menteri Dalam Negeri dengan tembusan kepada Bupati/Walikota atas usul KPU Kabupaten/Kota melalui Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota.

Sehingga penetapan/putusan PTUN yang terkait penundaan tidak bisa langsung dilaksanakan mengingat pasca penetapan/putusan, mekanisme dan penundaan harus dilakukan sesuai dengan pasal 149 Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2005. Dan baik Ketua Pengadilan maupun Majelis Hakim yang menetapkan lembaga penundaan dalam gugatan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah sebaiknya juga memperhatikan ketentuan pasal 149 Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2005 tersebut.

Dalam pemeriksaan pendahuluan ini dapat juga dimintakan pemeriksaan persidangan apakah akan dilakukan dengan hukum acara cepat atau hukum acara biasa. Dikarenakan tahapan penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memiliki waktu hanya singkat sekitar lebih kurang 8 bulan maka pemeriksaan sebaiknya dilakukan dengan hukum acara cepat. Pemeriksaan dengan hukum acara cepat juga ditujukan agar kepentingan penggugat masih bisa dipenjuangkan di pengadilan dan kepentingan penyelenggaraan pemilu kepala daerah tidak terganggu akibat menunggu putusan pengadilan

Sering dikatakan pemeriksaan pendahuluan merupakan pemeriksaan yang ditujukan bagi kepentingan umum. Hal ini berbeda dengan pemeriksaan selanjutnya yang disebut pemeriksaan persiapan yang dilakukan majelis hakim

yang sudah ditunjuk Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara. Pemeriksaan persiapan ini lebih cenderung ditujukan bagi kepentingan penggugat.

Seperti yang telah dikatakan sebelumnya bahwa pemeriksaan persiapan lebih cenderung menguntungkan kepentingan penggugat dikarenakan majelis hakim pada pemeriksaan ini membantu penggugat terkait gugatan yang diajukan. Dalam pemeriksaan ini biasanya hakim akan memberikan nasihat kepada penggugat untuk memperbaiki gugatan dan melengkapinya dalam jangka waktu tiga puluh hari;<sup>188</sup>

Selain itu majelis hakim dalam tahap pemeriksaan akan meminta penjelasan kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan. Dalam proses ini majelis hakim meminta penjelasan terkait latar belakang dan alasan keputusan tersebut dikeluarkan. Majelis hakim juga bisa meminta bukti yang mempunyai kaitan dengan kepentingan penggugat yang ada di tangan tergugat. Pemeriksaan persiapan inilah menjadi ciri utama dari peradilan tata usaha negara yang mensejajarkan kedudukan yang tidak seimbang antara penggugat (warga negara atau badan hukum perdata) dengan tergugat (pejabat tata usaha negara) yang memiliki kekuasaan.

Dalam penyelenggaraan pemilu, pemeriksaan persiapan ini menjadi sangat penting bagi bakal pasangan calon yang menjadi pemohon. Komisi Pemilihan Umum sering tidak transparan dalam membuka akses data kepada publik terkait kebijakan yang diambilnya. Sehingga dalam pemeriksaan persiapan ini, hakim biasanya akan meminta Komisi Pemilihan Umum untuk menghadirkan bukti yang dibutuhkan dalam persidangan termasuk dokumen/bukti tertulis yang sulit didapatkan oleh pemohon dari Komisi Pemilihan Umum.

Setelah melewati tahap demi tahap sebelumnya dan gugatan diterima, maka majelis hakim akan melanjutkan dengan pemeriksaan persidangan yang terbuka untuk umum. Majelis hakim juga akan memanggil para pihak untuk dimintai keterangan dan dilakukan pembuktian guna mencari kebenaran materil dari gugatan yang diajukan penggugat.

---

<sup>188</sup>Indonesia (h) *Op.Cit.* Ps.63 ayat (2) huruf a

Di dalam hukum acara peradilan tata usaha negara sebagaimana dimaksud di dalam pasal 100 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dikenal ada 5 macam alat bukti yakni:

#### **a.surat atau tulisan**

Bukti Surat atau tulisan yang dikenal di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 terdiri atas tiga jenis yaitu:

- Akta otentik;
- Akta dibawah tangan dan surat-surat;
- Lainnya yang bukan akta.<sup>189</sup>

Biasanya dalam pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah yang menjadi obyek gugatan adalah Surat Keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota terkait Penetapan Pasangan Calon, selain itu juga pengumuman-pengumuman yang diumumkan oleh KPU Provinsi/Kabupaten/Kota, yang termasuk kedalam surat lainnya bukan akta. Sedangkan akta otentik di dalam Penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah akta otentik dari notaries yang mengesahkan kepengurusan DPP Partai Politik yang sah sebelum di daftarkan ke Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia

#### **b.keterangan ahli**

Masih sedikitnya ahli pemilu di Indonesia menjadi terkendala tersendiri bagi Pengadilan Tata Usaha Negara untuk menghadirkan ahli yang benar-benar menguasai, memahami, memiliki ilmu pengetahuan yang mumpuni, dan pengalaman di bidang kepemiluan. Mengapa diperlukan ahli pemilu? Pemilu merupakan hal yang sangat identik dengan kekhususan, sifatnya yang merupakan proses politik tentu tidak bisa serta merta hanya dilihat dari kacamata hukum administrasi negara. Selain itu akan lebih sulit lagi untuk mencari ahli pemilu sekaligus ahli yang memahami, menguasai dan memiliki ilmu pengetahuan di bidang hukum administrasi negara dan tata negara, biasanya ahli pemilu lahir dari bidang ilmu politik.

#### **c.keterangan saksi**

Dalam penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah, sangatlah penting menghadirkan saksi dari panitia pengawas pemilu, pemerintah daerah,

---

<sup>189</sup> Indonesia (h), Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, No.5 Thn 1986, *Op.Cit.* ps.101

dan DPRD. Bisa dikatakan Pengadilan Tata Usaha Negara sering terlewatkan menghadirkan saksi dari tiga institusi ini. Saksi Panwaslu berguna untuk memperjelas dan membuat terang apakah Keputusan KPU terkait penetapan Pasangan Calon merupakan Keputusan yang melanggar menurut Peraturan Perundang-undangan Pemilu. Panwaslu menurut cara kerjanya dalam penanganan pelanggaran terikat pada prosedural penanganan pelanggaran sebagaimana dimaksud didalam Peraturan Perundang-undangan tentang Pemilu. Panwaslu wajib membuat kajian untuk menangani pelanggaran yang dilaporkan, biasanya apakah Keputusan KPU melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan, atau dibuat melampaui kewenangan, atau dibuat dengan melanggar nalar yang sehat, atau bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik., biasanya sudah tergambar jelas dalam kajian yang dibuat oleh Panwaslu, khususnya kajian tentang pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh KPU yang dibuat panwaslu. Dikarenakan Panwaslu dalam mengkaji pelanggaran kode etik mendasarkan pada 3 hal pokok yakni asas-asas penyelenggara pemilu yang sama dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik, sumpah/janji penyelenggara pemilu yang mengharuskan KPU bekerja sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dan prinsip-prinsip dasar penyelenggara pemilu yang memuat keharusan bagi KPU untuk mengambil keputusan agar tidak melampaui kewenangan serta tidak mengambil keputusan di luar nalar yang sehat yang disebabkan adanya kepentingan.

#### **d.pengakuan para pihak**

Keterangan-keterangan yang diberikan para pihak itu umumnya dapat merupakan garis penuntun untuk memberikan kejelasan lebih lanjut mengenai fakta-fakta tertentu.<sup>190</sup> Pihak penggugat biasanya akan membuat keterangan yang menyatakan dirinya layak dan memenuhi syarat untuk ditetapkan sebagai pasangan calon namun tidak ditetapkan oleh KPU Provinsi/Kabupaten/Kota. Keterangan penggugat ini tentu saja ditujukan untuk mempengaruhi keyakinan hakim dalam memutus agar sesuai dengan keinginan dari pemohon. Di sisi lain KPU Provinsi/Kabupaten/Kota yang fokus pada tahapan penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah sering membuat posisi KPU sebagai

---

<sup>190</sup>Indroharto, *Op.Cit.*, hal 203

penyelenggara yang membuat keputusan tidak siap memberikan keterangan dikarenakan jadwal, program, dan tahapan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah yang sangat singkat dan padat dengan segala aktifitas. Selain itu KPU Provinsi/Kabupaten/Kota tidak cukup dibekali dengan penguasaan pemahaman tentang beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara dengan baik. Hal ini berbeda dengan kesiapan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota sebagai penyelenggara pemilu dalam menghadapi persidangan perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah yang sangat matang serta dibekali dengan pemahaman yang cukup tentang beracara di Mahkamah Konstitusi. Bahkan menurut Indroharto, ada kalanya keterangan suatu pihak dalam hal ini penggugat yang diberikan demikian meyakinkan hakim, sehingga hakim dapat mempercayainya.<sup>191</sup>

#### **e. pengetahuan hakim**

Pengetahuan hakim adalah pengetahuan yang oleh hakim yang bersangkutan diketahui dan diyakini kebenarannya.<sup>192</sup> Pengetahuan hakim terhadap perkara yang sedang diperiksa akan diuji ketika membuat putusan. Pengetahuan hakim berupa keyakinan hakim sangat penting di dalam hakim memeriksa dan mengadili suatu perkara. Keyakinan hakim harus digabungkan dengan alat bukti lainnya sehingga didapatkan kesimpulan bahwa telah terjadi pelanggaran yang dilakukan oleh KPU Provinsi/Kabupaten/Kota di dalam menerbitkan Keputusan yang menjadi obyek sengketa. Keyakinan akan diuji dalam hal pengetahuan yang dimiliki terkait penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Salah satu daripadanya sebagai bentuk pengetahuan hakim adalah hal-hal yang terjadi selama pemeriksaan oleh Hakim tersebut atau hakim lain yang ditunjuknya, seperti hasil pemeriksaan setempat.<sup>193</sup> Dalam perkara pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah sangatlah sulit apabila hakim hanya mengandalkan hal-hal yang terjadi selama pemeriksaan persidangan atau pemeriksaan setempat. Mengapa? Hakim memerlukan pengetahuan khusus tentang kepemiluan setidaknya aturan main dalam pemilu itu sendiri sehingga

---

<sup>191</sup> *Ibid.*

<sup>192</sup> *Ibid* \

<sup>193</sup> *Ibid.* , hal 203.

hakim akan memahami bahwa kondisi penyelenggaraan pemilu tidaklah sama dengan pemeriksaan untuk perkara lainnya. Untuk pemeriksaan setempat pun akan menyulitkan mengapa, biasanya akan ada lebih dari satu wilayah hukum yang harus dilibatkan, sebagai contoh ketika pemeriksaan kasus sengketa terkait keputusan KPU Kabupaten/Kota yang tidak menetapkan bakal pasangan calon dari partai politik, maka harus dilakukan pemeriksaan setempat di provinsi dan di pusat. Sangatlah perlu bagi Mahkamah Agung sebagai puncak lembaga peradilan memberikan edaran terkait hal-hal yang perlu dipahami oleh Hakim di seluruh pengadilan tata usaha negara.

Suatu keadaan yang telah menjadi pengetahuan umum maka tidak perlu lagi dibuktikan. Keadaan ini biasanya merupakan fakta yang menjadi pengetahuan umum masyarakat, seperti Matahari terbit di timur terbenam di barat.

Indroharto mengemukakan teori beban pembuktian yang digunakan dalam hukum acara peradilan tata usaha negara sebagai berikut:

### **1. Teori beban pembuktian yang afirmatif**

Pihak yang mendalilkan maka pihak tersebut yang membuktikan bukan yang mengingkari sesuatu (*El incumbit probation qui dicit, non qui negat*).<sup>194</sup> Pembuktian ini menekankan siapa yang mendalilkan maka dia yang membuktikan. Beban pembuktian ini membebaskan kepada penggugat untuk membuktikan bahwa pejabat tata usaha negara memang salah ketika membuat keputusan.

### **2. Teori Hukum Subjektif**

Pihak yang mendalilkan hak subyektifnya dirugikan maka harus membuktikan fakta-fakta yang melahirkan hak subyektif tersebut.<sup>195</sup> Pembuktian ini sama dengan beban pembuktian afirmatif, namun penggugat dituntut bukan hanya membuktikan kesalahan pejabat tata usaha negara tetapi juga kerugian subyektif yang dialami dirinya yang disebabkan terbitnya keputusan tata usaha negara.

### **3. Teori Beban Pembuktian Hukum Objektif**

---

<sup>194</sup> *Ibid.*, hal.193

<sup>195</sup> *Ibid.*

Teori hukum ini menekankan pembuktian terhadap unsur-unsur yang ada dalam ketentuan peraturan perundang-undangan dengan menerapkan pada fakta-fakta yang dapat menimbulkan akibat hukum seperti yang didalilkan oleh penggugat.<sup>196</sup> Pembuktian ini menekankan pada adanya aturan yang dapat diterapkan pada fakta-fakta yang terjadi di lapangan. Beban pembuktian ini digunakan oleh Panitia Pengawas Pemilihan Umum dalam menangani pelanggaran pemilu. Hemat penulis, Panwaslu dapat dilibatkan dalam pembuktian di muka persidangan untuk menjelaskan fakta-fakta yang dilihat dan dialami serta pelanggaran ketentuan peraturan perundang-undangan apa yang ada di dalam fakta tersebut. Jadi hakim pengadilan tata usaha negara dalam hal ini bisa tidak terburu-buru menyimpulkan adanya kesalahan dari keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota yang diterbitkan dalam penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah.

#### **4. Teori Keadilan**

Beban pembuktian mengenai suatu fakta akan diletakkan pada pihak yang paling sedikit diberatkan oleh pembebanan pembuktian tersebut, dengan memperhatikan keadaan-keadaan yang ada secara konkret dalam pemeriksaan atau atas dasar keadaan-keadaan yang nyata.<sup>197</sup> Pembuktian ini berbeda dengan pembuktian afirmatif dan subyektif, pembuktian ini menekankan beban pembuktian fakta diletakkan kepada pihak tergugat.

Setelah proses pembuktian selesai dilakukan, hakim pada tahap akhir persidangan akan membuat kesimpulan berdasarkan fakta-fakta yang terungkap dalam persidangan untuk dituangkan dalam Putusan. Putusan tersebut selanjutnya dibacakan oleh majelis hakim apakah gugatan yang diajukan penggugat dikabulkan atau ditolak.

Putusan Pengadilan yang mengabulkan permohonan pemohon dapat berupa putusan sebagai berikut:

---

<sup>196</sup> *Ibid.*, hal.193-194

<sup>197</sup> *Ibid.*, hal.194-195

### **1. Putusan yang memerintahkan pencabutan suatu keputusan tata usaha negara<sup>198</sup>**

Pengadilan Tata Usaha Negara memerintahkan pencabutan suatu keputusan tata usaha negara apabila keputusan yang diterbitkan pejabat tata usaha negara yang terbukti merugikan pemohon. Apabila dikaitkan dengan penyelenggaraan pemilu, Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang memerintahkan pencabutan suatu keputusan Komisi Pemilihan Umum, dapat terjadi dalam hal Komisi Pemilihan Umum membatalkan keputusan KPU tentang penetapan pasangan calon. Pembatalan keputusan KPU tentang penetapan pasangan calon biasanya akan menyebabkan pasangan calon akan dirugikan terhadap keputusan tersebut. Dan pasangan calon yang dirugikan akan memohonkan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara untuk memerintahkan keputusan tentang pencabutan keputusan tentang penetapan pasangan calon tersebut. Contoh Putusan pengadilan tata usaha negara yang memerintahkan kepada KPU untuk mencabut keputusannya adalah Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang memerintahkan pencabutan Keputusan KPU Kabupaten Nias Selatan yang membatalkan Fahuwusa Laia sebagai calon Bupati dalam Pemilu Kabupaten Nias Selatan.

Pelaksanaan putusan yang mempunyai kekuatan hukum tetap dalam hal memerintahkan pencabutan terhadap keputusan tata usaha ini wajib dilaksanakan dalam jangka waktu 4 bulan.<sup>199</sup> Apabila tidak dilaksanakan putusan yang sudah berkekuatan hukum tetap dalam jangka waktu tersebut, maka keputusan tersebut memiliki konsekuensi hukum yakni tidak mempunyai kekuatan hukum lagi.

### **2. Putusan yang memerintah pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan dan menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara yang baru<sup>200</sup>**

Pengadilan Tata Usaha Negara memutuskan memerintahkan pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara dan menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara yang baru untuk mengganti keputusan yang dicabut tersebut, apabila dengan

<sup>198</sup> Indonesia (h), Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Nomor 5 Tahun 1986, pasal 97 ayat (9) huruf a

<sup>199</sup> *Ibid.* ps.116 ayat (2)

<sup>200</sup> *Ibid.* Ps.97 ayat (9) huruf b

diterbitkannya keputusan Tata Usaha Negara yang baru maka akan melindungi dan merehabilitasi hak dari pemohon yang sebelumnya dirugikan atas keputusan tata usaha negara yang dicabut tersebut. Dalam penyelenggaraan Pemilu, putusan seperti ini akan dimohonkan oleh pemohon apabila pemohon yang menjadi bakal pasangan calon tidak ditetapkan oleh Komisi Pemilihan Umum, padahal si pemohon menganggap dirinya memenuhi syarat sebagai pasangan calon. Maka si pemohon akan meminta pencabutan atas suatu keputusan Komisi Pemilihan Umum tentang penetapan pasangan calon yang tidak menetapkan si pemohon sebagai pasangan calon. Contoh Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Kota Jayapura yang memerintahkan pencabutan Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kota Jayapura dan memerintahkan kepada Komisi Pemilihan Umum Kota Jayapura untuk menerbitkan keputusan pengganti terjadi di dalam Pemilu Kota Jayapura.

Dalam hal majelis hakim memutuskan pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan dan memerintahkan menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara yang baru atau menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud pada pasal 97 ayat (9) huruf b dan huruf c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 , maka wajib dilaksanakan dalam jangka waktu 3 bulan.<sup>201</sup> Apabila putusan hakim tersebut tidak dilaksanakan sesuai jangka waktu yang telah ditentukan tersebut maka pengadilan dapat memerintahkan pelaksanaan putusan pengadilan atas pengajuan permohonan pelaksanaan putusan pengadilan tersebut.

### **3. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang Memerintahkan untuk menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara<sup>202</sup>**

Dalam penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah, hampir tidak ada putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang murni hanya Memerintahkan untuk menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara, biasanya akan didahului dengan perintah pencabutan baru disertai perintah untuk menerbitkan keputusan tata usaha negara yang baru. Mengapa putusan pengadilan tata usaha negara ini dikatakan hampir tidak ada dan belum pernah terjadi dikarenakan Suatu pelanggaran administrasi yang dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum baru

<sup>201</sup> *Ibid.*, ps.116 ayat (3)

<sup>202</sup> *Ibid.* ps.97 ayat (8) huruf c

terjadi apabila adanya keputusan komisi pemilihan umum yang diterbitkan. Dan warga negara yang dirugian baru akan menggugat apabila sudah ada obyek gugatan yakni keputusan Komisi Pemilihan Umum yang diterbitkan oleh KPU.

Setelah putusan dibacakan oleh majelis hakim, penggugat maupun tergugat mempunyai hak untuk menempuh upaya hukum banding apabila tidak puas terhadap putusan yang dibacakan. Apabila penggugat atau tergugat tidak melakukan banding maka putusan yang dibacakan mempunyai kekuatan hukum tetap.

Upaya hukum terhadap yang dapat dilakukan oleh penggugat berbeda dalam hal:

- 1) Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang memeriksa dan mengadili, Keputusan Pejabat Usaha Negara yang tidak memiliki proses banding administrasi, maka penggugat masih dapat melakukan banding ke Pengadilan Tinggi dan Kasasi ke Mahkamah Agung.
- 2) Sedangkan keputusan Tata Usaha Negara yang tidak memiliki proses banding administrasi, hanya bisa melakukan kasasi ke Mahkamah Agung, mengingat terhadap proses banding administrasi hanya bisa diajukan gugatan ke Pengadilan Tinggi.

Namun dalam penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak mengenal proses banding administrasi, dengan arti kata keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota tidak dapat dilakukan *review* ke KPU tingkat di atasnya dikarenakan Keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota Final dan Mengikat<sup>203</sup>.

Bagaimana jika putusan pengadilan Tata Usaha Negara tidak dilaksanakan oleh KPU Provinsi/Kabupaten/Kota. Menurut Undang-Undang, sanksi bagi pejabat tata usaha negara yang tidak mau melaksanakan perintah pengadilan tata usaha negara untuk melaksanakan putusan dikenakan “sanksi pembayaran sejumlah uang paksa<sup>204</sup> dan/atau sanksi administratif<sup>205</sup>. Selain itu dapat

<sup>203</sup> Indonesia (b), Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, No.32 Thn 2004, *Op.Cit.*, pasal 61 ayat (4)

<sup>204</sup> Lihat Supandi, Kepatuhan Pejabat Tata Usaha Negara dalam Melaksanakan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara di Medan, Disertai Ilmu Hukum, (Medan: Universitas Sumatera Utara, 2005), hal.210, “Konsep eksekusi putusan Pengadilan Administrasi yang berlaku di Belanda, masalah eksekusi tersebut diatasi dengan tuntutan

diberikan sanksi moral dengan mengumumkan pejabat yang bersangkutan di media massa cetak setempat sejak tidak dilaksanakan perintah pengadilan untuk melaksanakan putusan. Serta ketua pengadilan dapat mengirimkan surat kepada Presiden dan lembaga perwakilan rakyat terkait tidak dilaksanakan perintah pengadilan yang memerintah pelaksanaan putusan pengadilan.<sup>206</sup>

Namun pelaksanaan penerapan sanksi tersebut akan memerlukan waktu yang cukup lama yakni apabila dalam jangka waktu 2 bulan sampai 3 bulan<sup>207</sup> sejak berkekuatan hukum tetap Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara tidak dilaksanakan, padahal dalam konteks penyelenggaraan pemilu yang memiliki waktu penyelenggaraan tahapan sangat singkat, Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara harus segera dijalankan demi kepastian hukum penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah itu sendiri. Pengadilan Tata Usaha Negara berbeda dengan pengadilan di bidang perdata dan pidana yang memiliki upaya paksa terhadap ketidaktaatan dalam pelaksanaan putusan Pengadilan. Terkait

---

pembayaran uang paksa (*dwangsom*) yang merupakan upaya tidak langsung. Hal ini nampak dituangkan dalam Undang-Undang Hukum Administrasi Umum (*Algemene Wet Bestuursrecht*, AWB, *General Administrative Law Act*, GALA) Pasal 8.2.6.6. yang menyatakan sebagai berikut: “*The court may determine that if or as long as the administrative authority does not comply with a judgment the legal person designated by the court shall owe penalty prescribed in the judgment to a party designated by it*” (Pengadilan dapat menetapkan jika atau selama organ pemerintahan itu tidak memenuhi suatu putusan, Pengadilan dapat menentukan badan hukum yang ditunjuknya untuk memungut sejumlah uang paksa yang dibayarkan kepada pihak yang ditentukan dalam putusannya”.

<sup>205</sup> Indonesia (i), Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usahan Negara, No.51 Thn 2009, LN.160, TLN.5079, pasal 116 ayat (4)

<sup>206</sup> Indonesia (i), Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, No.51 Thn 2009, *ibid.*, ps. 116 ayat (6)

<sup>207</sup> Indonesia (i), Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, No.51 Thn 2009, *ibid.*, ps. 116 ayat (2) dan ayat (2) :

Apabila setelah 60 (enam puluh) hari kerja putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diterima tergugat tidak melaksanakan kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf a, keputusan tata usaha negara yang disengketakan itu tidak mempunyai kekuatan hukum lagi  
ayat (3) :

Dalam hal tergugat ditetapkan harus melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf b dan huruf c, dan kemudian setelah 90 (sembilan puluh) hari kerja ternyata kewajiban tersebut tidak dilaksanakan, maka penggugat mengajukan permohonan kepada ketua pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), agar pengadilan memerintahkan tergugat melaksanakan putusan pengadilan tersebut.

eksekusi di peradilan umum dalam putusan perdata dan pidana, M.Yahya Harahap menyatakan Putusan yang dapat dieksekusi adalah:

1. Putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap;
2. Karena dalam putusan yang telah berkekuatan hukum tetap telah terkandung wujud hubungan hukum yang tetap dan pasti antara pihak yang berperkara;
3. Disebabkan hubungan hukum antara para pihak yang berperkara sudah tetap dan pasti:
  - a. hubungan hukum tersebut mesti ditaati dan;
  - b. mesti dipenuhi oleh pihak yang dihukum (pihak tergugat);
 Cara menaati dan memenuhi hubungan hukum yang ditetapkan dalam amar putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap:
  - a. Dapat dilakukan atau dijalankan secara sukarela oleh pihak tergugat; dan
  - b. Bila enggan menjalankan putusan secara sukarela, hubungan hukum yang ditetapkan dalam putusan harus dilaksanakan dengan paksa dengan jalan bantuan kekuatan hukum.<sup>208</sup>

Seperti yang telah dikatakan sebelumnya bahwa Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara tidak seperti Perdata dan Pidana yang memiliki upaya paksa. Pelaksanaan putusan pengadilan Tata Usaha Negara memerlukan kesadaran dan kepatuhan hukum dari tergugat pejabat tata usaha negara. Prof.Paulus Efendi Lotulung menyatakan bahwa:

“Pelaksanaan putusan/eksekusi dalam hukum acara di Peradilan Tata Usaha Negara diatur secara khusus, berbeda dengan hukum acara di Pengadilan Negeri (Perdata). Pada dasarnya, eksekusi di Peradilan Tata Usaha Negara menekankan pada rasa self respect dan kesadaran hukum dari Pejabat Tata Usaha Negara terhadap isi Putusan Hakim untuk melaksanakannya dengan sukarela tanpa adanya upaya paksaan (*dwang middelen*) yang langsung dapat dirasakan dan dikenakan oleh pihak pengadilan terhadap Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan”.<sup>209</sup>

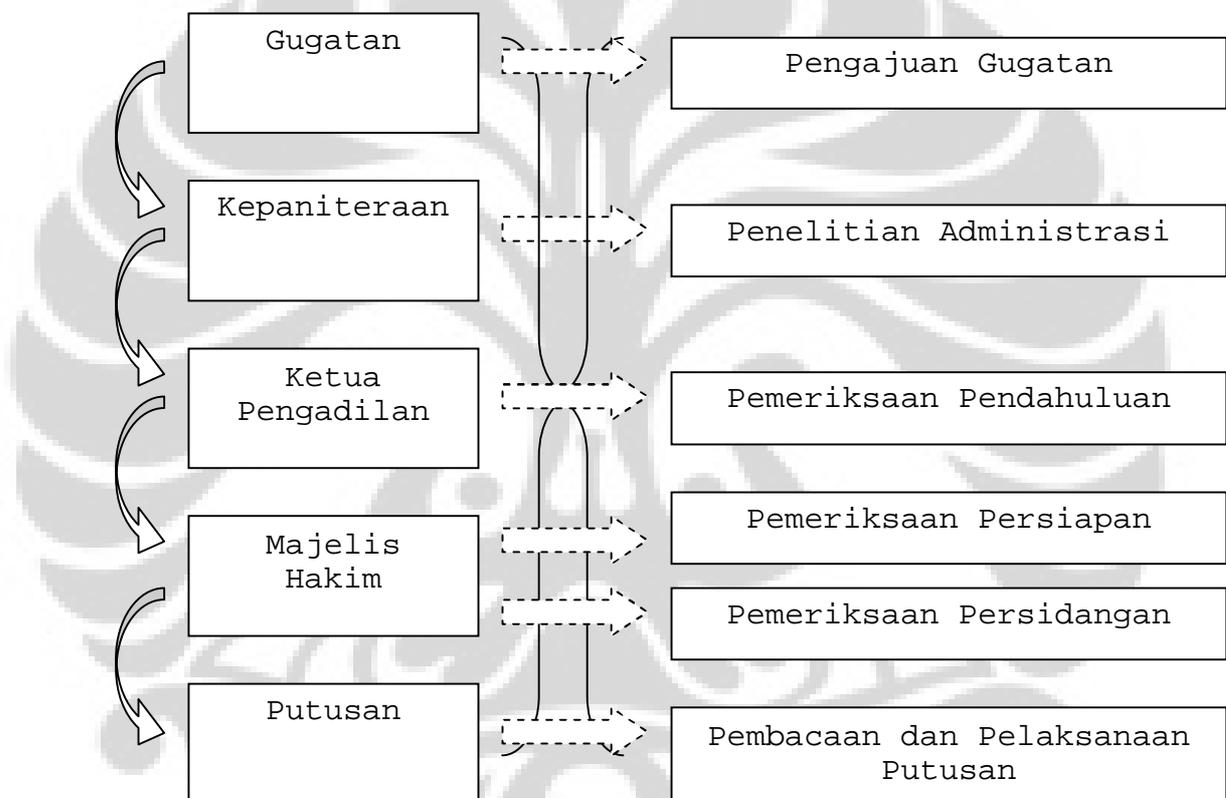
Ketidakpatuhan tergugat KPU Provinsi/Kabupaten/Kota untuk melaksanakan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang sudah berkekuatan hukum tetap tentu saja dapat membawa citra yang buruk bagi negara hukum. Seperti yang dikatakan oleh Prof.Sudikno Mertokusumo bahwa Suatu putusan di samping harus bermanfaat juga harus mengandung kepastian hukum. Tanpa

<sup>208</sup> M.Yahya Harahap, *Ruang Lingkup Permasalahan Eksekusi Bidang Perdata*, (Jakarta:Gramedia Pustaka Utama, 1995), hal. 1 sebagaimana dikutip dari Vicktor Yaved Neno, *Implikasi Pembatasan... Op.Cit.*, hal 139.

<sup>209</sup> Paulus Effendie Lotulung, *Kapita Selekta Hukum Mengenang Almarhum Prof.H.Oemar Seno Adji, S.H*, (Jakarta:Ghalias Indonesia, 1995), hal.268-269 sebagaimana dikutip dari Victor Yaved Neno, *Ibid.*, hal.140 sebagaimana dikutip dari Vicktor Yaved Neno, *ibid.*, hal 140.

kepastian hukum akan timbul kegelisahan dan para pihak merasa terombang ambing.<sup>210</sup> Sebagus apapun putusan pengadilan, tidak akan bisa bermanfaat apabila Putusan tersebut tidak diterapkan. Untuk menerapkan putusan pengadilan dibutuhkan kepastian hukum bagi dilaksanakan putusan pengadilan oleh tergugat. Sehingga Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara tidak akan bermanfaat serta tidak dapat mendatangkan asas kepastian hukum apabila putusan tersebut tidak dilaksanakan.

**Bagan.4**  
**Proses Pemeriksaan Gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pelaksanaan Putusan**



Walaupun Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dan perubahannya sudah mengatur sanksi bagi pejabat tata usaha negara yang tidak melaksanakan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara. Namun pada faktanya, pelaksanaan Penetapan dan/atau Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara tidak selama dilaksanakan oleh

<sup>210</sup> Irfan Fahcruddin, *Konsekuensi Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, (Bandung:Universitas Padjajaran, 2003), hal.382 sebagaimana dikutip dari Viktor Yaved Neno, *ibid*, hal 142.

Komisi Pemilihan Umum. Pembahasan mengenai kepatuhan dari Komisi Pemilihan Umum untuk melaksanakan penetapan dan/atau putusan Pengadilan Tata Usaha Negara tersebut akan dibahas pada bab selanjutnya.

## **B. Hukum Acara Perselisihan Hasil Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menurut Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 15 tahun 2008**

Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menyelesaikan sengketa hasil pemilihan umum berasal dari pasal 24C Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Kewenangan ini dikemudian hari oleh pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 termasuk juga kewenangan untuk menyelesaikan sengketa hasil pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah yang sebelumnya dilakukan oleh Mahkamah Agung. Mahkamah Konstitusi mengatur prosedur dan mekanisme beracara dalam persidangan perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah di dalam peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 15 tahun 2008.

Mahkamah Konstitusi mengatur legal standing pemohon yang dapat mengajukan perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Legal standing ini mengikuti legal standing dalam perselisihan hasil pemilu presiden dan wakil presiden yakni pasangan calon presiden dan wakil presiden. Sedangkan yang dapat menjadi termohon hanya KPU yang menyelenggarakan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah yakni “KPU/KIP provinsi atau KPU/KIP Kabupaten/Kota”<sup>211</sup>.

Objek perselisihan yang dapat dimohonkan oleh pemohon adalah yang menyangkut penentuan Pasangan Calon yang dapat mengikuti putaran kedua Pemilukada<sup>212</sup> atau terpilihnya Pasangan Calon sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah.

---

<sup>211</sup> KIP Provinsi dan KIP Kabupaten/Kota merupakan sebutan bagi KPU yang menyelenggarakan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah di Provinsi Nangroe Aceh Darussalam.

<sup>212</sup> Obyek perselisihan yang menyangkut penentuan pasangan calon yang dapat mengikuti putaran kedua pemilukada biasanya diajukan apabila tidak ada perolehan suara pasangan calon yang

Permohonan terhadap obyek perselisihan diajukan oleh pemohon sebanyak 12 (dua belas) rangkap dalam bahasa Indonesia yang ditandatangani oleh Pemohon atau kuasa hukumnya yang mendapatkan surat kuasa khusus dari Pemohon. Permohonan tersebut sekurang-kurangnya memuat : a) identitas lengkap Pemohon yang dilampiri fotokopi Kartu Tanda Penduduk dan bukti sebagai peserta Pemilu<sup>213</sup>; b) uraian yang jelas mengenai kesalahan hasil penghitungan suara yang ditetapkan oleh Termohon, permintaan/petitum untuk membatalkan hasil penghitungan suara yang ditetapkan oleh Termohon, dan permintaan/petitum untuk menetapkan hasil penghitungan suara yang benar menurut Pemohon. Permohonan tersebut disertai alat bukti.<sup>214</sup>

Pemohon dapat mengajukan pembatalan terhadap hasil penghitungan suara pemilu yang ditetapkan oleh KPU paling lambat 3 (tiga) hari kerja setelah ditetapkan. Ketentuan hari ini berbeda dengan ketentuan hari pengajuan ketika masih menjadi kewenangan Mahkamah Agung. Ketika masih menjadi kewenangan Mahkamah Agung, pengajuan dilakukan paling lambat 3 (tiga) hari setelah penetapan, artinya hari libur termasuk dihitung dalam menghitung batasan waktu mengajukan permohonan. Hal tersebut bisa dimengerti mengingat kedudukan pengadilan tinggi dan pengadilan negeri sebagai lembaga untuk mendaftarkan permohonan ada di setiap wilayah atau setidaknya di

---

mencapai 30% (tiga puluh persen). “Apabila ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak terpenuhi, atau tidak ada yang mencapai 30% (tiga puluh persen) dari jumlah suara sah, dilakukan pemilihan putaran kedua yang diikuti oleh pemenang pertama dan pemenang kedua”, ps. 107 ayat (4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>213</sup> Bagi bakal pasangan calon yang tidak ditetapkan menjadi pasangan calon/peserta pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah, dapat mengajukan bukti pendaftaran bakal pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang diberikan oleh KPU Provinsi/Kabupaten/Kota pada saat pendaftaran.

<sup>214</sup> Petitum yang diminta bukan lagi sebagaimana dimaksud di dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 15 Tahun 2009, melainkan juga meminta pembatalan pasangan calon yang melakukan pelanggaran yang tersistematis, terstruktur, dan masif seperti petitum di dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 45/PHPU.D-VIII/2010 tentang Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Kotawaringin Barat tahun 2010 yakni “Menyatakan tidak sah dan batal penetapan H.Sugianto dan Eko Sumarno sebagai Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Kotawaringin Barat Tahun 2010 Nomor Urut 1 berdasarkan keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Kotawaringin Barat Nomor: 62/Kpts-KPU-020.436792/2010 tentang Penetapan Hasil Perolehan Suara Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati dalam Pemilihan Umum Bupati dan Wakil Bupati Kotawaringin Barat Tahun 2010 tertanggal 12 Juni 2010”.

ibukota provinsi, tidak seperti Mahkamah Konstitusi yang hanya berkedudukan di ibukota negara Indonesia.

Begitupula dengan pemeriksaan persidangan, dalam hal persidangan di Mahkamah Agung atau Pengadilan tinggi pemeriksaan dilakukan dalam waktu 14 (empat belas) hari. Sedangkan dalam persidangan di Mahkamah Konstitusi adalah 14 (empat belas) hari kerja.

Pemeriksaan permohonan dalam persidangan dilakukan Panel Hakim konstitusi dengan sekurang-kurangnya terdiri atas 3 (tiga) orang hakim konstitusi atau Pleno Hakim dengan sekurang-kurangnya 7 (tujuh) orang hakim konstitusi. Proses pemeriksaan persidangan dilakukan dengan tahapan sebagai berikut: a) penjelasan permohonan dan perbaikan apabila dipandang perlu; b) jawaban Termohon; c) keterangan Pihak Terkait apabila ada; d) pembuktian oleh Pemohon, Termohon, dan Pihak Terkait; dan e) kesimpulan

Mahkamah Konstitusi dalam melakukan persidangan dapat menggunakan teknologi video conference. Persidangan jarak jauh dengan *video conference* dilakukan untuk pembuktian dengan meminta keterangan yang tidak dapat dihadirkan di dalam muka persidangan. Hal ini sesuai dengan asas persidangan yang cepat dan murah yang diterapkan oleh Mahkamah Konstitusi. Pelaksanaan video conference ini bekerjasama dengan perguruan tinggi negeri di masing-masing daerah yang sudah tersedia video conference.

Mahkamah Konstitusi dalam pemeriksaan persidangan dapat menetapkan terkait dengan penghitungan suara ulang. Perhitungan suara ulang dilakukan dalam hal terjadi kondisi sebagai berikut:

- a. Perbedaan hasil rekapitulasi di tingkat Provinsi/Kabupaten/Kota/Kecamatan dengan tingkatan di bawahnya<sup>215</sup>;

---

<sup>215</sup> Salah satu contoh putusan penghitungan suara ulang yang diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi dikeranakan terjadi perbedaan hasil penghitungan suara antara rekapitulasi di PPK dengan penghitungan suara di TPS terjadi dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Sintang dengan putusan sebagai berikut: memerintahkan penghitungan suara ulang dengan rekapitulasi berdasarkan formulir C1 KWK untuk Kecamatan Tepunak dari 21 TPS, Kecamatan Sungai Tebelian dari 11 TPS, Kecamatan Dedai dari 24 TPS, Kecamatan Ketungau Tengah dari 24 TPS, Kecamatan Ketungau Hulu dari 16 TPS, Kecamatan Ketungau Hilir dari 1 TPS (Amar Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PHPU.D-VIII/2010 tentang Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Sintang, hal 136-138)

- b. Terjadi ketidakkonsistenan dalam menentukan surat suara yang sah dan surat suara yang tidak sah<sup>216</sup>;

Untuk mengetahui kebenaran mengenai suatu permohonan yang dilakukan pembuktian di muka persidangan. Dalam persidangan perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah dikenal beberapa jenis alat bukti yaitu: a) keterangan para pihak; b) surat atau tulisan; c) keterangan saksi; d) keterangan ahli; e) petunjuk; dan f) alat bukti lain berupa informasi dan/atau komunikasi elektronik

Keterangan para pihak yang di dengar oleh hakim Mahkamah Konstitusi adalah para pihak yang bersengketa, yakni sisi pemohon adalah pasangan calon dan termohon adalah komisi pemilihan umum. Selain keterangan pemohon dan termohon, Mahkamah Konstitusi juga akan mendengarkan keterangan dari para pihak yang terkait. Pihak terkait yang didengar keterangannya adalah pihak yang mempunyai kaitan dengan permohonan yang diajukan, biasanya pihak terkait yang didengar keterangannya adalah pasangan calon yang ditetapkan oleh KPU Provinsi/Kabupaten/Kota sebagai pemenang<sup>217</sup> atau pasangan calon yang ditetapkan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota maju ke putaran kedua<sup>218</sup>.

Proses pembuktian di Mahkamah Konstitusi juga akan mempertimbangkan surat atau tulisan. Bukti tertulis berupa surat atau tulisan menjadi sangat penting dikarenakan untuk memastikan seluruh proses tahapan

<sup>216</sup> Komisi Pemilihan Umum, Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2010 tentang Perubahan atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 72 Tahun 2009 tentang Pedoman Tata Cara Pelaksanaan Pemungutan dan Penghitungan Suara Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Tempat Pemungutan Suara

<sup>217</sup> Mahkamah Konstitusi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 209-210/PHPU.D-VIII/2010 Permohonan Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Tangerang Selatan Tahun 2010, menempatkan pasangan calon Airin Rachmi Diany-Benyamin Davnie yang ditetapkan oleh KPU Kota Tangerang Selatan sebagai pihak terkait.

<sup>218</sup> Mahkamah Konstitusi, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 183/PHPU.D-VIII/2010 Permohonan Perselisihan Hasil Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Supiori, menyatakan Membatalkan Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Supiori Nomor 13 Tahun 2010 tentang Penetapan Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Supiori Tahun 2010 Pada Putaran Kedua, tertanggal 22 September 2010 sepanjang mengenai Pasangan Calon Nomor Urut 2 atas nama Drs. Hendrik Runkabu dan Marinus Maryar, S.Sos., M.Kes;

• Pasangan Calon Nomor Urut 5 atas nama **Julianus Mnusefer, S.Si., Th, MAP dan Theodorus Kawer, SIP., M.Si** sebagai Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah **berhak untuk mengikuti** Putaran Kedua dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Supiori Tahun 2010.\

penyelenggaraan pemilu yang diselenggarakan oleh KPU Provinsi/Kabupaten/Kota tercatat, terekam, dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Bukti tertulis yang dikenal di dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 15 Tahun 2008 sebagai berikut: a) berita acara dan salinan pengumuman hasil pemungutan suara dari Tempat Pemungutan Suara (TPS)<sup>219</sup>; b) berita acara dan salinan sertifikat hasil penghitungan suara dari Panitia Pemungutan Suara (PPS); c) berita acara dan salinan rekapitulasi jumlah suara dari Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK)<sup>220</sup>; d) berita acara dan salinan rekapitulasi hasil penghitungan suara dari KPU/KIP provinsi atau kabupaten/kota;<sup>221</sup> e) berita acara dan salinan penetapan hasil penghitungan suara pasangan calon kepala dan wakil kepala daerah provinsi atau kabupaten/kota; f) berita acara dan salinan rekapitulasi hasil penghitungan suara dari KPU/KIP provinsi<sup>222</sup>; g) penetapan calon terpilih dari KPU/KIP provinsi atau kabupaten/kota; dan/atau h) dokumen tertulis lainnya.<sup>223</sup>.

Selain keterangan para pihak, Mahkamah Konstitusi juga mendengarkan keterangan dari saksi-saksi. Saksi yang memberikan keterangan dalam persidangan perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah biasanya berasal dari pemohon maupun pihak terkait. Selain saksi dari pemohon maupun pihak terkait, ada juga saksi dari pemantau pemilu.

Mahkamah Konstitusi dapat juga memanggil saksi lain yang diperlukan, antara lain, panitia pengawas pemilihan umum atau Kepolisian. Saksi panwaslu maupun kepolisian adalah saksi yang bersifat *ad informandum*. Saksi *ad informandum* didengar keterangannya dalam rangka tambahan keterangan untuk menguatkan pembuktian terkait kebenaran permohonan yang diajukan. Saksi pemantau pemilu, panwaslu, dan kepolisian adalah

---

<sup>219</sup> Formulir model C KWK, C1 KWK, dan C2 KWK Plano

<sup>220</sup> Formulir model DA KWK dan DA1 KWK

<sup>221</sup> Formulir DB KWK dan DB1 KWK

<sup>222</sup> Formulir DC KWK dan DC1 KWK

<sup>223</sup> Dokumen tertulis lainnya yang dapat diajukan sebagai bukti dalam persidangan perselisihan pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah di Mahkamah Konstitusi

saksi yang dianggap netral dan didengar keterangannya terkait penghitungan suara dan/atau proses tahapan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah yang dilihat, didengar, dan dialami sendiri.

Panwaslukada didengar keterangannya terkait tugas, wewenang, dan kewajiban yang dimiliki. Tugas dan wewenang Panwaslu pada dalam Penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagai berikut:

- a. mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilu di wilayah provinsi/kabupaten/kota;
- b. menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu;
- c. menyelesaikan temuan dan laporan sengketa penyelenggaraan Pemilu yang tidak mengandung unsur tindak pidana;
- d. menyampaikan temuan dan laporan kepada KPU Provinsi/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 Pemilu oleh penyelenggara Pemilu di tingkat kabupaten/kota;
- g. mengawasi pelaksanaan tindak lanjut rekomendasi Bawaslu tentang penerapan sanksi kepada anggota KPU Kabupaten/Kota, sekretaris dan pegawai sekretariat KPU Kabupaten/Kota yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu yang sedang berlangsung
- h. mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu; dan
- i. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh undang-undang.<sup>224</sup>

Dalam pelaksanaan tugas Panwaslu Provinsi/Kabupaten/Kota berwenang:

- a. memberikan rekomendasi kepada KPU untuk menonaktifkan sementara dan/atau mengenakan sanksi administratif atas pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf g;
- b. memberikan rekomendasi kepada yang berwenang atas temuan dan laporan terhadap tindakan yang mengandung unsur tindak pidana Pemilu.<sup>225</sup>

Panwaslu Provinsi/Kabupaten/Kota berkewajiban:

- a. bersikap tidak diskriminatif dalam menjalankan tugas dan wewenangnya;

<sup>224</sup> Indonesia (c), Undang-Undang tentang Penyelenggara Pemilu Nomor 22 Tahun 2007, LN.59, TLN.4721, ps.76 ayat (1) *juncto* ps.78 ayat (1)

<sup>225</sup> Indonesia, *ibid.*, ps.76 ayat (2) *juncto* ps.78 ayat (2)

- b. melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas Panwaslu pada tingkatan di bawahnya;
- c. menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu;
- d. menyampaikan laporan hasil pengawasan kepada Bawaslu/Panwaslu Provinsi sesuai dengan tahapan Pemilu secara periodik dan/atau berdasarkan kebutuhan;
- e. menyampaikan temuan dan laporan kepada Bawaslu/Panwaslu Provinsi berkaitan dengan adanya dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh KPU Provinsi/Kabupaten/Kota yang mengakibatkan terganggunya penyelenggaraan tahapan Pemilu di tingkat kabupaten/kota; dan
- f. melaksanakan kewajiban lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.<sup>226</sup>

Mahkamah Konstitusi dalam proses pembuktian akan mengedepankan keadilan substantif. Mahkamah Konstitusi tidak akan hanya terpaku pada hasil penghitungan suara yang ditetapkan oleh KPU dan tidak juga hanya menjadi kalkulator yang menghitung kebenaran penghitungan yang dilakukan KPU, melainkan juga keadilan substansi yang memiliki signifikansi mempengaruhi hasil. Sikap Mahkamah Konstitusi ini sejak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PHPU.D-VI/2008. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, Mahkamah Konstitusi mempunyai pendapat terkait rumusan Keadilan Substantif sebagai berikut:

Sebagaimana pernah ditulis, *“Preference should be given to the rule of positive law, supported as it is by due enactment and state power, even when the rule is unjust and contrary to the general welfare, unless, the violation of justice reaches so intolerable a degree that the rule becomes in effect “lawlesslaw” and must therefore yield to justice.”* [G. Radbruch, *Rechtsphilosophie* (4th ed. page 353. Fuller’s translation of formula in *Journal of Legal Education* (page 181)]. “Karena sifatnya sebagai peradilan konstitusi, Mahkamah tidak boleh membiarkan aturan-aturan keadilan prosedural (*procedural justice*) memasung dan mengesampingkan keadilan substantif (*substantive justice*), karena fakta-fakta hukum sebagaimana telah diuraikan dalam paragraf [3.20] sampai dengan paragraf [3.24] telah nyata merupakan pelanggaran konstitusi, khususnya Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang mengharuskan Pemilihan Kepala Daerah dilakukan secara demokratis, dan tidak melanggar asas-asas pemilihan umum yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945. Satu prinsip hukum dan keadilan yang dianut secara universal menyatakan bahwa “tidak seorang pun boleh diuntungkan oleh penyimpangan dan pelanggaran yang dilakukannya sendiri dan tidak seorang pun boleh dirugikan oleh penyimpangan dan pelanggaran yang dilakukan oleh

<sup>226</sup> Indonesia, *ibid.*, ps.77 juncto ps.79

orang lain” (*nullus/nemo commodum capere potest de injuria sua propria*). Dengan demikian, tidak satu pun Pasangan Calon pemilihan umum yang boleh diuntungkan dalam perolehan suara akibat terjadinya pelanggaran konstitusi dan prinsip keadilan dalam penyelenggaraan pemilihan umum. Terlepas dari penanganan penegak hukum yang akan memproses semua tindak pidana dalam PemiluKada secara cepat dan *fair* untuk menjadi alat bukti dalam sengketa pemiluKada di hadapan Mahkamah yang dalam pengalaman empiris PemiluKada tampaknya kurang efektif, maka Mahkamah memandang perlu menciptakan terobosan guna memajukan demokrasi dan melepaskan diri dari kebiasaan praktik pelanggaran sistematis, yang terstruktur, dan masif seperti perkara *a quo*.<sup>227</sup>

Keadilan Substantif bertujuan menciptakan rasa keadilan dan kemanfaatan bagi masyarakat. Pandangan Gustav Radbruch terkait keadilan substansi ini dapat dilihat sebagai berikut:

The notion of law, according to Radbruch, as a cultural notion cannot be formal, but must be directed towards the idea of law, which is justice. But justice as an idea as already Aristotle found out can say no more than that equals shall be treated equally, unequals unequally. To fill this ideal of justice with concrete content, we must turn to utility as a second component of the idea of law. The question of what is utility can only be answered by reference to different conceptions of State and Law. To supplement the formality of justice and relativity of utility, security comes in as third component of the idea of law. It demands positivity of law. The law must be certain. The demands of Justice and of positivity are invariable parts of the idea of law, they stand above conflict of political opinion. Utility provides the element of relativity. But not only utility itself is relative, the relation between the three components of the idea of law is relative too. How far utility should prevail over justice, or security over utility, is a matter to be decided by each political system;

Between these three pillars of the idea of law there is bound to be tension. Justice demands equality, that is generalisation. But utility demands individualisation. Thus the executive tends to make decision in accordance with the individual situation, and administrative justices as represented by the administrative tribunal of continental countries to equalise by seeing administrative problems from the point of view of justice;

Again, positivity law often means certainty at the expense of justice or the consideration of the individual case. Even patently unjust decisions continue to be recognised in the interest of legal stability. In history the authoritarian police state tends to make utility the dominant element; the natural law period emphasizes the element of justice and tries to give it substance; legal positivism considers nothing but certainty of the law and neglects both justice and utility. But

<sup>227</sup>Mahkamah Konstitusi, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PHPU.D-VI/2008 Permohonan Perselisihan Hasil Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi Jawa Timur, 28 November 2008, Hal.128

freer judicial interpretation advocated by modern theories emphasises again utility rather than certainty.<sup>228</sup>

Gagasan keadilan substantif menurut Radbruch, sebagai gagasan budaya tidak dapat dilihat hanya dari segi formal hukum melainkan harus ditujukan bagi terciptanya keadilan. Tetapi keadilan sebagai sebuah cita hukum sebagaimana telah Aristoteles mengungkapkan bahwa keadilan menuntut persamaan dan perlakuan yang sama bagi setiap orang. Untuk mengisi tujuan keadilan dengan substansi yang konkret, kita harus melihat tidak hanya kepada kemanfaatan/utilitas sebagai komponen kedua dari cita hukum. Pertanyaan tentang apa yang kemanfaatan hanya dapat dijawab dengan mengacu pada konsep-konsep yang berbeda dari Negara dan Hukum. Untuk melengkapi formalitas keadilan dan relativitas kemanfaatan, perlindungan datang sebagai komponen ketiga dari ide hukum. Ini tuntutan hukum positif, hukum harus pasti. Tuntutan keadilan dan positivistik merupakan bagian invariabel dari gagasan hukum, mereka berdiri di atas konflik pendapat politik. Kemanfaatan menyediakan unsur relativitas. Tapi tidak hanya kemanfaatan itu sendiri adalah relatif, hubungan antara tiga komponen gagasan hukum adalah relatif juga. Seberapa jauh kemanfaatan harus berlaku di atas keadilan, atau keamanan atas kemanfaatan, adalah masalah akan diputuskan oleh setiap sistem politik. Antara ketiga pilar gagasan hukum ini ada ketegangan. Keadilan menuntut kesetaraan, itu merupakan generalisasi. Tapi kemanfaatan tuntutan individualisasi. Jadi eksekutif cenderung untuk membuat keputusan sesuai dengan situasi yang secara individual, dan hakim administrasi yang diwakili oleh pengadilan administrasi dalam negara kontinental untuk menyamakan dengan melihat masalah administrasi dari sudut pandang keadilan. Sekali lagi, hukum positif seringkali berarti kepastian dengan mengorbankan keadilan atau pertimbangan kasus individu. Bahkan keputusan yang tidak adil terus diakui terkait kepentingan atas stabilitas hukum. Dalam sejarah negara penjaga otoriter cenderung membuat kemanfaatan unsur dominan; periode hukum alam menekankan unsur keadilan dan mencoba untuk memberikan substansi; positivisme hukum menganggap apa-apa selain kepastian hukum dan

---

<sup>228</sup> W.Friedman, *Legal Theory* Third Edition, (London: Steven & Sons Limited, 1953), hal.126-127

mengabaikan keadilan dan kemanfaatan. Tapi interpretasi hukum bebas yang dianjurkan oleh teori-teori modern menekankan kemanfaatan daripada kepastian.

Sebelum Mahkamah Konstitusi memutus Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi Jawa Timur, Keadilan Substantif cenderung tidak diperhatikan terutama terkait terjadinya pelanggaran-pelanggaran yang dapat mempengaruhi hasil namun Institusi berwenang yang ada sudah tidak mampu menanganinya. Mahkamah Konstitusi dalam putusan sebelumnya cenderung akan membuktikan terkait kesalahan penghitungan suara yang dilakukan oleh KPU (MK sebagai Kalkulator). Putusan Mahkamah Konstitusi terkait Pemungutan Suara Ulang di Jawa Timur membuktikan pertama kali dalam sejarah ketatanegaraan, Mahkamah Konstitusi bisa dikatakan membuat terobosan hukum dengan memutuskan pemungutan suara ulang atas pemilu kadua Provinsi Jawa Timur. Latar belakang Mahkamah Konstitusi memutus pemungutan suara ulang untuk pertama kalinya sebagai berikut:

1. Jika putusan Mahkamah hanya menghitung ulang hasil perhitungan yang ditetapkan oleh KPU Provinsi Jawa Timur, Mahkamah memandang tidak akan banyak gunanya karena hasil penghitungan yang ada hampir pasti sama dengan komposisi hasil pencoblosan di kertas suara. Hal tersebut disebabkan pelanggaran justru terjadi sebelum pemungutan suara melalui berbagai tindakan yang sifatnya sistematis, terstruktur, dan masif sehingga penghitungan yang ada sekarang di daerah tertentu dapat dilihat sebagai penghitungan hasil pelanggaran, maka jika dilakukan penghitungan ulang kemungkinan besar hasilnya akan tetap sama. Jikalau pengadilan hanya membatasi diri pada penghitungan ulang hasil yang telah ditetapkan oleh KPU Provinsi Jawa Timur, sangat mungkin tidak akan pernah terwujud keadilan untuk penyelesaian sengketa hasil Pemilu kadua yang diadakan karena kemungkinan besar terjadi hasil Ketetapan KPU lahir dari proses yang melanggar prosedur hukum dan keadilan;
2. Berdasarkan fakta hukum di persidangan, pada kabupaten tertentu nyata-nyata terjadi pelanggaran serius yang dilakukan secara sistematis, terstruktur, dan masif, sehingga diperlukan upaya perbaikan melalui putusan Mahkamah, yakni pembatalan seluruh hasil pemungutan suara di wilayah-wilayah yang akan ditentukan di bawah dan mengeluarkannya dari hasil penghitungan total. Jikalau Mahkamah memutus hasil pemungutan suara di daerah-daerah tertentu tersebut dikeluarkan (tidak diikutkan) dari penghitungan akhir, akibatnya akan terjadi ketidakadilan, karena hal itu berarti suara rakyat di daerah-daerah tersebut sebagai bagian dari pemegang kedaulatan berakibat terbuang/hilang. Oleh sebab itu, demi tegaknya demokrasi yang berkeadilan dan berdasar hukum, Mahkamah berpendapat, yang harus dilakukan adalah

melakukan pemungutan suara ulang untuk daerah atau bagian daerah tertentu dan melakukan penghitungan suara ulang untuk daerah tertentu lainnya.<sup>229</sup>

Sikap Mahkamah Konstitusi yang berani membuat terobosan hukum tentu saja menimbulkan pro dan kontra. Banyak pihak yang mengatakan telah terjadi inkonsistensi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi antara sebelum Putusan Nomor 41/PHPU.D-VI/2008 dengan Putusan sesudahnya. Namun Mahkamah Konstitusi memberikan alasan sebagai berikut:

Sikap Mahkamah yang demikian tidak dapat dinilai inkonsisten karena dalam kasus-kasus Pemilu pada sebelumnya tidak memperlakukan pelanggaran-pelanggaran. Sikap Mahkamah pada kasus-kasus sebelumnya memang belum pernah memutus pemungutan suara ulang, hal mana disebabkan bahwa pada umumnya dalam kasus-kasus yang sudah diperiksa dan diputus, pemohon hanya mendasarkan pada asumsi-asumsi dan tanpa memberikan bukti hukum yang konkret, signifikan, dan sah menurut hukum. Pada kasus-kasus sebelumnya, selain bukti pelanggaran yang berpengaruh pada hasil penghitungan sangatlah tidak signifikan, pelanggaran yang dilakukan juga banyak yang lebih bersifat personal.<sup>230</sup>

Setelah Mahkamah Konstitusi memutus perkara nomor 41/PHPU.D-VI/2008, proses pembuktian tidak hanya ditujukan untuk mencari kesalahan penghitungan suara dalam formulir DB dan DB1 KWK, namun juga mencari pelanggaran-pelanggaran yang bersifat substantif lainnya. Beberapa Perkara-perkara tersebut antara lain:

#### **Pemilukada Kabupaten Bengkulu Selatan**

Yang menjadi obyek yang harus dibuktikan dalam perselisihan hasil pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah Kabupaten Bengkulu Selatan adalah mengenai calon terpilih atas nama Dirwan Mahmud apakah memenuhi persyaratan tidak pernah dipidana penjara.<sup>231</sup>

#### **Pemilukada Kabupaten Tebing Tinggi**

<sup>229</sup> Mahkamah Konstitusi, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PHPU.D-VI/2008 Permohonan Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi Jawa Timur, 28 November 2008 131-132

<sup>230</sup> Mahkamah Konstitusi, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PHPU.D-VI/2008 Permohonan Perselisihan Hasil Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi Jawa Timur, 28 November 2008, hal.132

<sup>231</sup> Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PHPU.D-VIII/2010 Permohonan Perselisihan Hasil Pemilu Kepala Daerah Kabupaten Bengkulu Selatan, 10 Agustus 2010

Yang menjadi obyek yang harus dibuktikan dalam perselisihan hasil pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah Kabupaten Tebing tinggi adalah mengenai calon terpilih atas nama Moh.Syafri Cap apakah memenuhi persyaratan tidak pernah dipidana penjara.<sup>232</sup>

#### **Pemilukada Kabupaten Mandailing Natal**

Yang menjadi obyek yang harus dibuktikan dalam perselisihan hasil pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah Kabupaten Mandailing Natal adalah mengenai kebenaran terjadinya politik uang secara masif walaupun belum ada putusan pengadilan terkait pidana pemilu politik uang tersebut.<sup>233</sup>

#### **Pemilukada Kabupaten Kotawaringin Barat**

Yang menjadi obyek yang harus dibuktikan dalam perselisihan hasil pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah Kabupaten Kotawaringin Barat adalah mengenai kebenaran terjadinya politik uang secara masif, kebenaran terjadinya intimidasi secara terstruktur, dan pelanggaran yang tersistematis terencana walaupun belum ada putusan pengadilan terkait pelanggaran-pelanggaran pidana pemilu tersebut.<sup>234</sup>

#### **Pemilukada Kota Jayapura**

Yang menjadi obyek yang harus dibuktikan dalam perselisihan hasil pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah Kota Jayapura adalah mengenai ketidakpatuhan KPU Kota Jayapura melaksanakan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang akan dibahas dalam Bab IV penelitian ini.<sup>235</sup>

#### **Pemilukada Kabupaten Kepulauan Yapen**

<sup>232</sup> Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 12/PHPU.D-VIII/2010 Permohonan Perselisihan Hasil Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Tebing Tinggi, tanggal 3 Juni 2010

<sup>233</sup> Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 4/PHPU.D-VIII/2010 Permohonan Perselisihan Hasil Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Mandailing Natal, tanggal 6 Juli 2010

<sup>234</sup> Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 45/PHPU.D-VIII/2010 Permohonan Perselisihan Hasil Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Kotawaringin Barat, tanggal 7 Juli 2010

<sup>235</sup> Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 196-198/PHPU.D-VIII/2010 Permohonan Perselisihan Hasil Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Jayapura, tanggal 4 November 2010

Yang menjadi obyek yang harus dibuktikan dalam perselisihan hasil pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah Kabupaten Kepulauan Yapen adalah mengenai Keputusan Penetapan Pasangan Calon apakah KPU melakukan verifikasi dan klarifikasi bakal pasangan calon dengan benar.<sup>236</sup>

### **Pemilukada Kota Tangerang Selatan**

Yang menjadi obyek yang harus dibuktikan dalam perselisihan hasil pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah Kota Tangerang adalah mengenai pelibatan alat pemerintahan baik tingkat provinsi/kabupaten/kota untuk mendukung salah pasangan calon.<sup>237</sup>

Sikap Mahkamah Konstitusi dalam melakukan terobosan hukum dalam sengketa perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah berbeda dengan penyelesaian sengketa pemilihan kepala daerah ketika ditangani oleh Mahkamah Agung. Mahkamah Agung lebih berhati-hati dalam membuat terobosan hukum, hal ini bisa kita lihat dari pendapat dari Prof. Paulus Efendi Lotulung:

“Badan peradilan (dalam hal ini Mahkamah Agung dan Pengadilan Tinggi) secara yuridis normative mempunyai kewenangan yang terbatas dan sempit dalam memeriksa dan memutus sengketa Pilkada. Hal ini didasarkan pada bunyi ketentuan pasal 106 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menentukan bahwa keberatan diajukan hanya berkenaan dengan hasil penghitungan suara yang mempengaruhi terpilihnya pasangan calon. Dengan adanya perkataan atau istilah “hanya” dalam pasal tersebut, dikandung maksud Pembuat Undang-Undang (Legislatif) bahwa memang secara tegas membatasi kewenangan, yang tidak dapat lagi ditafsirkan lain sehingga tidak terbuka untuk melakukan multi-interpretasi lain. Dalam kenyataannya beberapa kasus atau keberatan yang diajukan ke badan peradilan (Mahkamah Agung atau Pengadilan Tinggi) pada umumnya berisi fakta-fakta tentang adanya pelanggaran-pelanggaran yang sudah dilakukan sejak awal dalam proses pentahapan Pilkada, yang berupa antara lain: 1) Surat suara yang tidak didistribusikan kepada yang berhak; 2) Menghalangi massa atau pendukung calon tertentu untuk mempergunakan hak pilihnya; 3) Tidak membagikan kartu pemilih dan surat panggilan untuk memilih; 4) Para calon telah memberikan iming-iming uang kepada para pemilihnya (money politic) dan janji-janji tertentu (kontrak politik); 5) Pelanggaran saat kampanye; 6) Pembakaran surat suara; 7) Pencoblosan surat suara oleh anak-anak di bawah umur untuk menggelembungkan jumlah suara; dll;

<sup>236</sup> Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 218-221/PHPU.D-VIII/2010 Permohonan Perselisihan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Kepulauan Yapen, tanggal 29 Desember 2010

<sup>237</sup> Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 209-210/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 9 Desember 2010

Hal-hal tersebut di atas memang menunjukkan adanya fakta-fakta yang dapat menyimpulkan adanya pelanggaran-pelanggaran prosedur dalam berbagai tahap proses penyelenggaraan Pilkada. Dalam keadaan-keadaan demikian adalah merupakan wewenang Panwas untuk menindaknya sebagaimana yang diatur secara tegas dan terperinci dalam pasal 108 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 dan pasal-pasal berikutnya, dan seharusnya memberikan penyelesaian tuntas mengenai persoalan-persoalan yang timbul waktu itu, sehingga tidak menjadi masalah atau sengketa yang berkepanjangan sampai saat pencoblosan atau pemungutan suara. Bahkan sebetulnya Panwas dapat meneruskan ke KPUD, dan juga Pemerintah Daerah yang bersangkutan dapat memberikan dukungan atas pelaksanaan Pilkada di dalam memantapkan koordinasi dalam mewujudkan kondisi keamanan dan ketertiban masyarakat serta pencegahan hukum secara tegas, tuntas, dan transparan pada setiap rangkaian proses Pilkada (lihat Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2005 tentang Pedoman bagi Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan Pilkada tanggal 24 Februari 2005, terutama pasal 5 butir b nomor 5, 6, 7 dan pasal 6 ayat (2) butir c);

Dengan demikian, peran dan fungsi serta kewenangan badan peradilan (Mahkamah Agung dan Pengadilan Tinggi) bukanlah dan tidak menjadi sebagai Panitia Pengawas Pemilihan, tetapi semata-mata hanya sebagai pemutus sengketa hasil terakhir pemungutan/penghitungan suara yang mempengaruhi terpilihnya pasangan calon. Oleh karena itu pada dasarnya alat bukti yang diajukan dan diperiksa dalam sengketa itu hanya berupa Berita Acara dan Sertifikat Hasil Penghitungan Suara dan Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara. Jadi bersifat pencocokan kembali sesuai keberatan yang diajukan, tanpa perlu bertele-tele dengan pemeriksaan alat-alat bukti lain (lihat komentar dan pendapat H.Zain Badjeber dalam bukunya terbitan Forum Indonesia Maju, Himpunan Anggota DPR 1999-2004, edisi revisi, halaman 246). Tetapi dalam praktek, ternyata selalu diajukan bukti-bukti sejumlah puluhan bahkan ratusan produk surat bukti dan kesaksian-kesaksian. Hal ini tentu dilakukan atas dasar asumsi atau perkiraan atau bahkan harapan bahwa badan peradilan pasti bisa memutus segala hal tentang penyimpangan-penyimpangan yang terjadi dalam proses pentahapan Pilkada sejak awal. Ternyata tidak demikian halnya;

Dilihat dari sudut pandang ini, masyarakat pencari keadilan mungkin kecewa karena terlalu mengharapkan bahwa Mahkamah Agung dan Pengadilan Tinggi dapat berbuat lebih banyak dan lebih jauh ataupun mengharapkan agar badan peradilan lebih bersifat proaktif dan melakukan terobosan-terobosa menghadapi kenyataan-kenyataan dan fakta-fakta penyimpangan ataupun pelanggaran di lapangan selama proses pentahapan Pilkada, namun ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 maupun peraturan-peraturan pelaksanaannya secara tegas dan eksplisit telah menggariskan kewenangan Mahkamah Agung dan Pengadilan Tinggi yang terbatas sebagaimana dirumuskan dalam pasal 106 ayat (2) tersebut di atas. Bahkan apabila Mahkamah Agung dan Pengadilan Tinggi diharapkan atau dituntut untuk lebih bersikap pro aktif atau melakukan terobosan dengan melampaui batas kewenangannya tersebut, maka hal itu justru dapat berakibat yuridis bahwa Putusan Mahkamah Agung ataupun Pengadilan Tinggi akan mengandung cacat hukum, yaitu tindakan melampaui wewengannya yang telah

ditentukan dan diberikan oleh Undang-Undang, dan karenanya perbuatan itu dapat dikualifikasikan sebagai tindakan yang bersifat “contra legem”.<sup>238</sup>

Mahkamah Agung dan Pengadilan Tinggi dalam menangani sengketa Pilkada sangat menjunjung tinggi kepastian hukum. Walaupun begitu Mahkamah Agung pun juga menegakan keadilan substansi dalam sengketa Pilkada seperti yang terjadi pada kasus pilkada Kota Depok tahun 2005. Mahkamah Agung menerima permohonan Peninjauan Kembali atas Pilkada Kota Depok yang menurut ketentuan pasal 2 ayat (3) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2005 menyatakan “untuk pemeriksaan keberatan terhadap penetapan hasil penghitungan suara tahap akhir dari KPUD tentang pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten/kota, Mahkamah Agung mendelegasikan wewenangnya kepada Pengadilan Tinggi yang wilayah hukumnya meliputi kabupaten/kota yang bersangkutan”. Alasan-alasan Mahkamah Agung menerima peninjauan kembali sengketa Pilkada Kota Depok sebagai berikut:

1. Bahwa yang menjadi wewenang Mahkamah Agung atau Pengadilan Tinggi sebagai penerima delegasi Mahkamah Agung dalam memeriksa dan mengadili sengketa Pilkada adalah hanya terhadap penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah propinsi atau Kabupaten/Kota yang mempengaruhi terpilihnya pasangan calon (lihat pasal 106 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo pasal 94 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 dan Pasal 2 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 tahun 2005;
2. Bahwa konsekuensi diajukan keberatan dalam sengketa hasil Pilkada tersebut adalah kewajiban dari Pemohon untuk membuktikan adanya kehilangan suara Pemohon yang dapat mempengaruhi terpilihnya pasangan Termohon, yang tentunya pembuktian tersebut harus berdasarkan alat bukti yang sah menurut hukum acara perdata (pasal 164 HIR menentukan alat-alat bukti yang sah adalah surat, bukti, saksi, sangkaan, pengakuan, dan sumpah), bukan berdasarkan pada dugaan atau asumsi yang tidak dapat merupakan alat bukti yang sempurna. Untuk pembuktian yang dapat diakui secara yuridis misalnya dengan membandingkan formulir hasil rekapitulasi suara yang dimiliki oleh para saksi pasangan calon. Jadi in casu hasil akhir perhitungan suara tersebut tidak dapat digagalkan oleh hal-hal yang bersifat teknis dalam pelaksanaan pemilihan, karena tentang hal tersebut bukan merupakan wewenang Mahkamah Agung untuk menyelesaikannya, misalnya pasal 82 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menetapkan sanksi bagi pasangan calon dan/atau tim kampanye yang terbukti berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap menjanjikan dan/atau memberikan uang/atau

<sup>238</sup> Pengantar Prof.DR.Paulus Effendie Lotulung dalam *Himpunan Putusan Pengadilan Tinggi dan Mahkamah Agung*, (Jakarta:LPP-HAN, 2006) hal.viii-xi

materi lain untuk mempengaruhi pemilih, pencalonannya dibatalkan oleh DPRD;

3. Bahwa alat-alat bukti yang diajukan oleh Termohon peninjauan kembali menurut pendapat Mahkamah Agung selain tidak ada yang dapat membuktikan adanya kehilangan suara yang signifikan yang dapat mempengaruhi penetapan hasil penghitungan suara tahap akhir dari KPUD tentang pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Depok, lagi pula alat bukti tersebut hanya berkenaan dengan teknis penyelenggaraan pemilihan, yang untuk memeriksa dan memutusnya bukan menjadi wewenang Mahkamah Agung maupun Pengadilan Tinggi sebagai penerima delegasi wewenang untuk memeriksa dan mengadili sengketa Pilkada.<sup>239</sup>

Jadi Mahkamah Agung membuat terobosan hukum dalam perkara Pilkada Kota Depok hanya berdasarkan ketentuan dari kewenangan Mahkamah Agung dapat mendelegasikan kepada Pengadilan Tinggi untuk memeriksa dan mengadili sengketa pilkada Kabupaten/Kota berasal dari ketentuan pasal 106 ayat (6) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan “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”. Putusan akhir Mahkamah Agung tetaplah hanya menyangkut hasil penghitungan suara berdasarkan bukti berita acara dan sertifikat hasil penghitungan suara akhir di KPUD. Sehingga terobosan hukum yang dilakukan oleh Mahkamah Agung dan Pengadilan Tinggi sebatas pada prosedural yang diatur di dalam Peraturan Mahkamah Agung yang dapat digunakan untuk menegakkan keadilan substansi.

Majelis hakim Mahkamah Konstitusi membacakan Putusan mengenai perselisihan hasil Pemilu pada paling lama 14 (empat belas) hari kerja sejak permohonan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi. Pembacaan putusan tersebut dilakukan di muka persidangan dan terbuka untuk umum yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 7 (tujuh) orang hakim konstitusi. Amar Putusan Mahkamah Konstitusi yang dibacakan di muka persidangan dapat menyatakan: a)

<sup>239</sup> Mahkamah Agung, Putusan Nomor 01/PK/PILKADA/2005 Permohonan Perselisihan Pemilihan Kepala Daerah Kota Depok dalam Himpunan Putusan Pengadilan Tinggi dan Mahkamah Agung, (Jakarta:LPP-HAN, 2006) Hal.164-165

permohonan tidak dapat diterima; b) permohonan dikabulkan; dan c) permohonan ditolak.<sup>240</sup>

Mahkamah Konstitusi akan menyatakan permohonan yang diajukan oleh pemohon tidak dapat diterima apabila: a) pokok permohonan yang diajukan bukan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk mengadili;<sup>241</sup> b) permohonan Pemohon diajukan sudah melampaui tenggang waktu pengajuan permohonan yang ditentukan peraturan perundang-undangan;<sup>242</sup> c) Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*)<sup>243</sup>; d) bukan obyek perselisihan hasil pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah; dan d) Permohonan yang diajukan tidak jelas/kabur (*Obscur libeli*). Mahkamah Konstitusi akan mengabulkan suatu permohonan yang diajukan apabila Pokok permohonan yang diajukan pemohon terbukti dan beralasan hukum, serta Mahkamah Konstitusi akan memerintahkan kepada KPU Provinsi/Kabupaten/Kota untuk membatalkan keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota terkait penetapan hasil penghitungan suara. Sedangkan Mahkamah Konstitusi akan menolak suatu permohonan yang diajukan apabila Pokok permohonan yang diajukan pemohon tidak terbukti dan tidak beralasan hukum.

Kekuatan hukum dari Putusan Mahkamah Konstitusi bersifat Final dan Mengikat. Final berarti atas putusan Mahkamah Konstitusi tidak terdapat upaya hukum untuk mengoreksi putusan tersebut sedangkan sifat mengikat berarti KPU Provinsi/Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti Putusan Mahkamah Konstitusi.

**Tabel.7**  
**Hukum Acara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15 Tahun 2008**

No	Hal	Keterangan
1	Pemohon	Pasangan Calon <sup>244</sup>

<sup>240</sup>Indonesia, Peraturan Mahkamah Konstitusi tentang Pedoman Beracara Dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah, No. 15 Thn. 2008 ps.13 ayat (3)

<sup>241</sup>Indonesia, *ibid.*ps.4

<sup>242</sup>Indonesia, *ibid.*ps.5

<sup>243</sup>Indonesia, *ibid.* ps.3

<sup>244</sup> Dalam pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD yang menjadi pemohon adalah Partai Politik yang diwakili oleh Ketua Umum dan Sekretaris Jenderal DPP Partai Politik yang bersangkutan

2	Termohon	KPU/KIP provinsi atau KPU/KIP kabupaten/kota
3	Pihak Terkait	Pasangan Calon selain Pemohon
4	Objek Perselisihan	1) Rekapitulasi Hasil Pemilukada yang mempengaruhi terpilihnya pasangan calon 2) Rekapitulasi Hasil Pemilukada yang mempengaruhi terpilihnya pasangan calon untuk mengikuti putaran kedua
5	Tata Cara Pengajuan Permohonan	1) Permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan suara Pemilukada diajukan ke Mahkamah paling lambat 3 (tiga) hari kerja setelah Termohon menetapkan hasil penghitungan suara Pemilukada di daerah yang bersangkutan 2) Permohonan yang diajukan setelah melewati tenggat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dapat diregistrasi 3) Permohonan diajukan secara tertulis dalam bahasa Indonesia sebanyak 12 (dua belas) rangkap yang ditandatangani oleh Pemohon atau kuasa hukumnya yang mendapatkan surat kuasa khusus dari Pemohon 4) Permohonan sekurang-kurangnya memuat a. Identitas lengkap Pemohon yang dilampiri fotokopi Kartu Tanda Penduduk dan bukti sebagai Peserta Pemilukada b. Uraian yang jelas mengenai 1. Kesalahan hasil penghitungan suara yang ditetapkan oleh Termohon 2. Permintaan/Petitun untuk membatalkan hasil penghitungan suara yang ditetapkan oleh Termohon 3. permintaan/petitum untuk menetapkan hasil penghitungan suara yang benar menurut pemohon 5) Permohonan yang diajukan disertai alat bukti
6	Persidangan	1) Sidang untuk memeriksa permohonan dapat dilakukan oleh Panel Hakim dengan sekurang-kurangnya terdiri atas 3 (tiga) orang hakim konstitusi atau Pleno Hakim dengan sekurang-kurangnya 7 (tujuh) orang hakim konstitusi 2) Proses pemeriksaan persidangan dilakukan dengan tahapan sebagai berikut: a. penjelasan permohonan dan perbaikan

sedangkan dalam pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang menjadi pemohon adalah calon Presiden dan Wakil Presiden

		<p>apabila dipandang perlu;</p> <p>b. jawaban Termohon;</p> <p>c. keterangan Pihak Terkait apabila ada;</p> <p>d. pembuktian oleh Pemohon, Termohon, dan Pihak Terkait; dan</p> <p>e. kesimpulan</p> <p>3) Untuk kepentingan pembuktian, Mahkamah dapat melakukan pemeriksaan melalui persidangan jarak jauh (<i>video conference</i>)</p> <p>4) Untuk kepentingan pemeriksaan, Mahkamah dapat menetapkan putusan sela yang terkait dengan penghitungan suara ulang</p>
7	Alat Bukti	<p>1) Alat bukti dalam perselisihan hasil Pemilukada dapat berupa:</p> <p>a. keterangan para pihak;</p> <p>b. surat atau tulisan;</p> <p>c. keterangan saksi;</p> <p>d. keterangan ahli;</p> <p>e. petunjuk; dan</p> <p>f. alat bukti lain berupa informasi dan/atau komunikasi elektronik</p> <p>2) Alat bukti surat atau tulisan terdiri atas:</p> <p>a. berita acara dan salinan pengumuman hasil pemungutan suara dari Tempat Pemungutan Suara (TPS);</p> <p>b. berita acara dan salinan sertifikat hasil penghitungan suara dari Panitia Pemungutan Suara (PPS);</p> <p>c. berita acara dan salinan rekapitulasi jumlah suara dari Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK);</p> <p>d. berita acara dan salinan rekapitulasi hasil penghitungan suara dari KPU/KIP provinsi atau kabupaten/kota</p> <p>e. berita acara dan salinan penetapan hasil penghitungan suara pasangan calon kepala dan wakil kepala daerah provinsi atau kabupaten/kota;</p> <p>f. berita acara dan salinan rekapitulasi hasil penghitungan suara dari KPU/KIP provinsi;</p> <p>g. penetapan calon terpilih dari KPU/KIP provinsi atau kabupaten/kota; dan/atau;</p> <p>h. dokumen tertulis lainnya;</p> <p>3) Alat bukti adalah alat bukti yang terkait</p>

		<p>langsung dengan objek perselisihan hasil Pemilukada yang dimohonkan ke Mahkamah</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>4) Alat bukti dibubuhi materai secukupnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku</li> <li>5) Saksi dalam perselisihan hasil Pemilukada terdiri atas: <ol style="list-style-type: none"> <li>a. saksi resmi peserta Pemilukada</li> <li>b. saksi pemantau Pemilukada</li> </ol> </li> <li>6) Mahkamah dapat memanggil saksi lain yang diperlukan, antara lain, panitia pengawas pemilihan umum atau Kepolisian</li> <li>7) Saksi adalah saksi yang melihat, mendengar, atau mengalami sendiri proses penghitungan suara yang diperselisihkan</li> </ol>
8	Putusan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Putusan mengenai perselisihan hasil Pemilukada diucapkan paling lama 14 (empat belas) hari kerja sejak permohonan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi</li> <li>2) Putusan yang telah diambil dalam Rapat Permusyawaratan Hakim diucapkan dalam Sidang Pleno terbuka untuk umum yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 7 (tujuh) orang hakim konstitusi</li> <li>3) Amar Putusan dapat menyatakan: <ol style="list-style-type: none"> <li>a. permohonan tidak dapat diterima apabila Pemohon dan/atau permohonan tidak memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, Pasal 4, Pasal 5, dan Pasal 6 peraturan ini</li> <li>b. permohonan dikabulkan apabila permohonan terbukti beralasan dan selanjutnya Mahkamah menyatakan membatalkan hasil penghitungan suara yang ditetapkan oleh KPU/KIP provinsi atau KPU/KIP kabupaten/kota, serta menetapkan hasil penghitungan suara yang benar menurut Mahkamah;</li> <li>c. Permohonan ditolak apabila permohonan tidak beralasan</li> </ol> </li> </ol>
9	Pelaksanaan Putusan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Putusan Mahkamah bersifat final dan mengikat</li> <li>2) Putusan Mahkamah disampaikan kepada</li> </ol>

		<p>Pemohon, Termohon, dewan perwakilan rakyat daerah setempat, Pemerintah, dan Pihak Terkait</p> <p>3) KPU/KIP provinsi atau KPU/KIP kabupaten/kota, dewan perwakilan rakyat daerah setempat, dan Pemerintah wajib menindaklanjuti Putusan Mahkamah sebagaimana mestinya</p>
--	--	--

Walaupun Putusan Mahkamah Konstitusi bersifat Final dan Mengikat, namun pada fakta dan implementasinya ada juga Putusan Mahkamah Konstitusi yang tidak dijalankan oleh Komisi Pemilihan Umum. Kepatuhan KPU terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi akan dibahas pada bab berikutnya.



## BAB IV

### KEPATUHAN HUKUM KOMISI PEMILIHAN UMUM (LAW ABIDING)

Ciri Negara Hukum menurut Prof. Jimly Assidique adalah keberadaan Peradilan Tata Usaha Negara dan Mahkamah Konstitusi.<sup>245</sup> Peradilan Tata Usaha Negara dan Mahkamah Konstitusi merupakan perwujudan dari keberadaan peradilan administrasi di Indonesia. Peradilan Tata Usaha Negara ditujukan untuk memeriksa dan mengadili Sengketa Keputusan Komisi Pemilihan Umum (*onrechtmatige overheidsdaad*) yang bersifat Individual, Konkrit, dan Final, sedangkan Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan untuk memeriksa dan mengadili sengketa administrasi terkait Keputusan Komisi Pemilihan Umum yang menetapkan hasil pemilihan umum.

Sebagai negara hukum, Komisi Pemilihan Umum sebagai lembaga yang menjalankan fungsi menjalankan/eksekutif dalam penyelenggaraan pemilihan umum wajib mematuhi segala putusan pengadilan yang menyangkut dirinya. Namun pada faktanya ada putusan pengadilan yang tidak dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum. Tentu saja hal ini menjadi pembelajaran yang tidak baik khususnya pengingkaran terhadap konsep negara hukum. Untuk itulah dalam bab ini akan dibahas mengenai kepatuhan komisi pemilihan umum dalam melaksanakan putusan sengketa penyelenggaraan pemilu kepala daerah tahun 2010.

#### **A. PEMILU KEPALA DAERAH DAN WAKIL KEPALA DAERAH KOTA JAYAPURA**

Pada tanggal 30 Juni 2010 dilakukan pleno oleh KPU Kota Jayapura dan dituangkan dalam Berita Acara Nomor 11/PL/KPU-KT-JPR/VI/2010 tentang hasil verifikasi terhadap pemenuhan syarat dukungan calon Walikota dan Wakil Walikota Jayapura tahun 2010-2015, yang menyatakan bahwa bakal pasangan calon Yulius Mambay-Petrus Paulus Ell dinyatakan gugur karena tidak memenuhi

---

<sup>245</sup> Prof. DR. Jimly Asshiddiqie, S.H., *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, (Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2009), hal. 108-112

syarat dukungan 15% atau sebanyak 16.642 suara sah<sup>246</sup>. Bakal pasangan calon Yulius Mambay-Petrus Paulus Ell mengajukan keberatan terhadap keputusan tersebut dengan mendatangi kantor KPU Kota Jayapura pada hari yang sama dan meminta kepada KPU Kota Jayapura untuk melakukan penghitungan ulang terhadap dukungan Partai Politik yang mendukung Yulius Mambay-Petrus Paulus Ell. Dari hasil penghitungan ulang tersebut diterbitkan Surat Keputusan Nomor 70 Tahun 2010 tentang Pembatalan Surat Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kota Jayapura Nomor 69 Tahun 2010 tentang Penetapan Pasangan Calon Walikota dan Wakil Walikota Jayapura yang tidak memenuhi syarat dukungan kursi dan suara sah serta pasangan calon perseorangan yang tidak memenuhi syarat dukungan minimal. Surat keputusan tersebut menegaskan bakal pasangan calon Yulius Mambay-Petrus Paulus Ell dinyatakan lolos verifikasi syarat minimal 15% dukungan suara Partai Politik.

Pada tanggal 2 Juli 2010 tergugat mengeluarkan pernyataan yang pada intinya membatalkan Surat Keputusan KPU Nomor 70 Tahun 2010 dengan alasan tidak melalui pleno KPU. Pernyataan tersebut diumumkan di media massa. Yang menjadi obyek gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara adalah Surat pernyataan dari Ketua KPU Kota Jayapura yang pada intinya membatalkan Surat Keputusan KPU Nomor 70 Tahun 2010 dengan alasan tidak melalui pleno KPU. Pernyataan tersebut juga diumumkan di media massa dan isi pernyataan Ketua KPU Kota Jayapura tersebut selengkapnya sebagai berikut:

1. Surat Keputusan Ketua Komisi Pemilihan Umum Kota Jayapura Nomor 70 Tahun 2010 tanggal 30 Juni 2010 tentang Pembatalan terhadap Surat Keputusan Ketua Komisi Pemilihan Umum Kota Jayapura Nomor 69 tentang Berita Acara Rapat Pleno Komisi Pemilihan Umum Kota Jayapura Nomor 11/PL/KPU-KT-JPR/VI/2010 tentang Hasil Verifikasi terhadap pemenuhan syarat dukungan Calon Walikota dan Wakil Walikota Jayapura Tahun 2010, tidak sah karena Pembatalan Surat Keputusan Hasil Pleno tersebut tidak melalui rapat pleno Komisi Pemilihan Umum Kota Jayapura, sehingga Keputusan Pembatalan tersebut gugur demi hukum dan Surat Keputusan Ketua Komisi Pemilihan Umum Kota Jayapura Nomor 69 Tahun 2010 tersebut dinyatakan berlaku dan sah;

---

<sup>246</sup> Komisi Pemilihan Umum Kota Jayapura, Surat Keputusan KPU Kota Jayapura Nomor 40/SK/KPU-KT-JPR/2010 tentang Jumlah Kursi dan Jumlah Suara Sah Partai Politik Peserta Pemilihan Umum Legislatif Tahun 2009 di Kota Jayapura

2. Dengan dikeluarkannya pernyataan ini, maka partai pengusung calon yang tidak memenuhi syarat minimal dukungan tersebut diberi kesempatan untuk mengambil sikap mengusung/bergabung dengan koalisi partai lainnya yang memenuhi syarat dukungan minimal 15% suara sah partai sampai dengan 6 Juli 2010;
3. Demikian pernyataan ini kami buat untuk dipedomani.<sup>247</sup>

Ketika Yulius Mambay sedang dalam proses pemeriksaan gugatan di PTUN Jayapura, KPU Kota Jayapura melalui Keputusan KPU Kota Jayapura Nomor 71 Tahun 2010 tentang Penetapan Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Menjadi Peserta Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Jayapura tahun 2010, tertanggal 7 Juli 2010 menetapkan sebagai pasangan calon nama-nama sebagai berikut:

No	Bakal Pasangan Calon	Keterangan
1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abisai Rollo</li> <li>• Reyneilda M.Kaisepo</li> </ul>	Calon Walikota Calon Wakil Walikota
2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Benhur Tommy Manno</li> <li>• Nuralam</li> </ul>	Calon Walikota Calon Wakil Walikota
3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Musa Yan Jouwe</li> <li>• Rustan Saru</li> </ul>	Calon Walikota Calon Wakil Walikota
4	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jan Hendrik Hamadi</li> <li>• Lievalien l.Ansanay Monim</li> </ul>	Calon Walikota Calon Wakil Walikota

Tabel. 7

**Pasangan calon yang ditetapkan berdasarkan Keputusan KPU Kota Jayapura Nomor 71 Tahun 2010 tentang Penetapan Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Menjadi Peserta Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Jayapura tahun 2010**<sup>248</sup>

Yulius Mambay-Petrus Paulus Ell dinyatakan tidak memenuhi syarat dalam Keputusan KPU Kota Jayapura Nomor 71 Tahun 2010 tentang Penetapan Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Menjadi Peserta Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Jayapura tahun 2010,

<sup>247</sup> Komisi Pemilihan Umum Kota Jayapura, Pernyataan Komisi Pemilihan Umum Kota Jayapura, tanggal 2 Juli 2010, yang ditandatangani oleh Ketua Komisi Pemilihan Umum Kota Jayapura Hendrik B. Bleskadit

<sup>248</sup> Komisi Pemilihan Umum Kota Jayapura, Keputusan KPU Kota Jayapura Nomor 71 Tahun 2010 tentang Penetapan Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Menjadi Peserta Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Jayapura tahun 2010, tertanggal 7 Juli 2010

tertanggal 7 Juli 2010, dengan hasil yang ditetapkan oleh KPU Kota Jayapura sebagai berikut:

No	Partai Pendukung	Jumlah Dukungan		Hasil Penelitian Persyaratan
		Suara Sah	Kursi	
1	Partai Kedaulatan	1572	-	1. Partai Gerindra, PKB, dan Partai Pelopor telah mendukung Thobias Salossa-Haryanto 2. PBR telah mendukung pasangan Jan Hendrik Hamadi-Lievelin Loisa Ansanay 3. PPDI telah mendukung pasangan Abisai Rollo-Reinelda Kaisopo
2	Partai Buruh	1984	-	
3	Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia	987	-	
4	Partai Karya Peduli Bangsa	865	-	
		5408		

**Tabel 8**

**Keterpenuhan syarat minimal dukungan bakal pasangan calon Yulius Mambay-Petrus Paulus Ell berdasarkan Berita Acara Rapat Pleno Nomor 13/PL/KPU-KT-JPR/VII/2010 tentang Penetapan Pasangan Calon Walikota dan Wakil Walikota Jayapura Yang Lulus Verifikasi Kelengkapan dan Keabsahan Administrasi Surat Pencalonan dan Persyaratan Calon, tertanggal 7 Juli 2010<sup>249</sup>**

Yulius Mambay-Petrus Paulus Ell dinyatakan tidak memenuhi syarat dikarenakan tidak memenuhi syarat minimal dukungan 15% kursi DPRD sebesar 5 Kursi atau 15% dari perolehan suara pemilu legislatif sebesar 16642 suara sah.

KPU menetapkan pasangan calon tersebut adalah satu hari sebelum PTUN Jayapura mengeluarkan penetapan penundaan pelaksanaan pemilukada Kota Jayapura pada tanggal 8 Juli 2010. Pada tanggal 8 Juli 2010, Pengadilan Tata

<sup>249</sup> Komisi Pemilihan Umum Kota Jayapura, Berita Acara Rapat Pleno Nomor 13/PL/KPU-KT-JPR/VII/2010 tentang Penetapan Pasangan Calon Walikota dan Wakil Walikota Jayapura Yang Lulus Verifikasi Kelengkapan dan Keabsahan Administrasi Surat Pencalonan dan Persyaratan Calon, tertanggal 7 Juli 2010;

Usaha Negara Kota Jayapura mengeluarkan amar Penetapan PTUN Jayapura sebagai berikut:

- 1 Mengabulkan permohonan Penggugat tersebut;
- 2 Memerintahkan kepada tergugat (Komisi Pemilihan Umum Kota Jayapura) untuk menunda/menangguhkan pelaksanaan lebih lanjut Surat Pernyataan Ketua Komisi Pemilihan Umum Kota Jayapura tertanggal 2 Juli 2010, selama pemeriksaan sengketa ini sedang berjalan sampai dengan adanya putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum yang tetap (in kracht van gewisde), kecuali ada penetapan lain di kemudian hari;
- 3 Memerintahkan kepada panitera Pengadilan Tata Usaha Negara Jayapura atau Pejabat lain yang melaksanakan tugas panitera untuk menyampaikan salinan penetapan ini kepada para pihak yang berperkara untuk dilaksanakan sebagaimana mestinya;
- 4 Menyatakan bahwa biaya penetapan ini akan diperhitungkan bersama dengan putusan akhir.<sup>250</sup>

Namun KPU Kota Jayapura tetap tidak melaksanakan penetapan penundaan tersebut sampai dengan diterbitkannya Putusan dari PTUN Jayapura tanggal 29 Juli 2010. Di dalam teori hukum administrasi negara dikenal adanya asas *presumption of causa*. Asas ini menekankan bahwa penetapan penundaan yang dikeluarkan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara Kota Jayapura tidak menghalangi pelaksanaan keputusan KPU Kota Jayapura, dan keputusan KPU Kota Jayapura tetap sah dan berlaku sepanjang belum adanya putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap yang membatalkan keputusan tersebut. Sehingga penetapan penundaan yang dilakukan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara Kota Jayapura menjadi sia-sia dikarenakan KPU Kota Jayapura tetap melaksanakan Keputusannya. Seperti yang sudah dikatakan pada bab sebelumnya bahwa pelaksanaan penundaan sangat bergantung pada kesukarelaan dari KPU Kota Jayapura sebagai Pejabat Tata Usaha Negara yang menerbitkan keputusan tersebut. KPU Kota Jayapura sukarela melaksanakan penundaan sepanjang KPU Kota Jayapura sukarela dan menyadari bahwa Keputusan yang sudah diterbitkan mengandung kesalahan yang merugikan penggugat.

Pada tanggal 29 Juli 2010, Pengadilan Tata Usaha Negara Kota Jayapura mengeluarkan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jayapura dengan Nomor

<sup>250</sup> Pengadilan Tata Usaha Negara Kota Jayapura, Penetapan Pengadilan Tata Usaha Negara Jayapura Nomor 25/PEN/2010/PTUN.JPR, tertanggal 8 Juli 2010, hal 5;

25/G/2010/PTUN.JPR, yang memerintahkan kepada KPU Kota Jayapura untuk mengakomodir bakal pasangan calon Yulius Mambay dan Petrus Paulus Ell sebagai pasangan calon. Amar putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Kota Jayapura tersebut adalah :

1. Mengabulkan gugatan para penggugat untuk seluruhnya;
2. Menyatakan batal surat pernyataan tanggal 2 Juli 2010 yang diterbitkan dan ditandatangani oleh tergugat;
3. Menyatakan sah dan secara hukum berlaku surat keputusan KPU Nomor 70 Tahun 2010 tentang Pembatalan Surat Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kota Jayapura Nomor 69 Tahun 2010 tentang Penetapan Pasangan Calon Walikota dan Wakil Walikota Jayapura yang tidak memenuhi syarat dukungan kursi dan suara sah serta pasangan calon perseorangan yang tidak memenuhi syarat dukungan minimal;
4. Menghukum tergugat untuk membayar biaya perkara sejumlah Rp 202.000 (Dua Ratus Dua Ribu Rupiah).<sup>251</sup>

Dalam Pertimbangannya, majelis hakim PTUN Kota Jayapura yang memeriksa gugatan Yulius Mambay-Petrus Paulus Ell mengabulkan gugatan Yulius Mambay Petrus Paulus Ell dengan pertimbangan surat Pernyataan Ketua Komisi Pemilihan Umum Kota Jayapura tanggal 2 Juli 2010, yang diterbitkan dan ditandatangani oleh Ketua KPU Kota Jayapura merupakan Keputusan Tata Usaha Negara yang telah bersifat konkret, individual, dan final, dan menimbulkan kerugian kepentingan penggugat, sehingga memenuhi ketentuan pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yaitu:

**a. Konkret**

Karena penerbitan surat pernyataan Ketua Komisi Pemilihan Umum Kota Jayapura tanggal 2 Juli 2010 telah menimbulkan kerugian bagi penggugat, yaitu telah menghilangkan hak penggugat sebagai Calon Walikota dan Wakil Walikota dalam Pemilukada Kota Jayapura padahal seharusnya tergugat tidak boleh atau setidaknya-tidaknya tidak patut mengeluarkan pernyataan tersebut;

**b. Individual**

Karena penerbitan Surat Pernyataan Ketua Komisi Pemilihan Umum Kota Jayapura tanggal 2 Juli 2010 yang ditujukan kepada pasangan calon walikota dan wakil walikota, termasuk penggugat jelas telah mengabaikan keberadaan fakta dan bertentangan dengan pernyataan yang ada, sebab penggugat secara legal formil telah lolos secara sah dalam seleksi dan verifikasi tergugat sebagaimana tersebut dalam Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kota Jayapura Nomor 70

---

<sup>251</sup> Pengadilan Tata Usaha Negara, Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jayapura dengan Nomor 25/G/2010/PTUN.JPR, tertanggal 29 Juli 2010, hal 34

Tahun 2010 tanggal 30 Juni 2010. Akibat pernyataan a quo yang dikeluarkan oleh tergugat itu mengakibatkan penggugat harus kehilangan hak sebagai calon walikota dan wakil walikota Jayapura;

### c. Final

Karena penerbitan Surat Pernyataan Ketua Komisi Pemilihan Umum Kota Jayapura tanggal 2 Juli 2010 jelas telah menimbulkan akibat hukum yang terlah bersifat definitif bagi penggugat, karena keputusan/surat a quo yang diterbitkan oleh tergugat telah final dan tidak memerlukan persetujuan lembaga atau institusi lain.<sup>252</sup>

Selain bakal pasangan calon Yulius Mambay-Petrus Paulus Ell menggugat ke PTUN Kota Jayapura, bakal pasangan calon Thobias Salossa dan Haryanto di kemudian hari juga menggugat ke PTUN Jayapura setelah dikeluarkan Keputusan KPU Kota Jayapura Nomor 71 tahun 2010 tentang Penetapan Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menjadi Peserta Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Jayapura tahun 2010 yang menetapkan 4 (empat) pasangan calon. Keputusan KPU tersebut menyatakan bakal Pasangan calon Thobias Salossa dan Haryanto tidak ditetapkan oleh KPU Kota Jayapura dengan hasil sebagai berikut:

No	Partai Pendukung	Jumlah Dukungan		Hasil Penelitian Persyaratan
		Suara Sah	Kursi	
1	Partai Damai Sejahtera	3155	2	
2	Partai Gerakan Indonesia Raya	3686	1	
3	Partai Persatuan Pembangunan	2064	-	
4	Partai Patriot	1242	-	
5	Partai Serikat Indonesia	2432	-	
6	Partai Pelopor	837	-	
7	Partai Merdeka	699	-	
8	Partai Kebangkitan Bangsa	1476	-	
	Jumlah	15591	3	

Tabel 9.

**Keterpenuhan syarat minimal dukungan bakal pasangan calon Thobias Salossa-Haryanto berdasarkan Berita Acara Rapat Pleno Nomor 13/PL/KPU-KT-JPR/VII/2010 tentang Penetapan Pasangan Calon Walikota dan Wakil Walikota Jayapura Yang Lulus Verifikasi Kelengkapan dan Keabsahan Administrasi Surat Pencalonan dan Persyaratan Calon, tertanggal 7 Juli 2010**<sup>253</sup>

<sup>252</sup> Pengadilan Tata Usaha Negara Kota Jayapura, Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jayapura dengan Nomor 25/G/2010/PTUN.JPR, tertanggal 29 Juli 2010, hal 4-5.

<sup>253</sup> Komisi Pemilihan Umum Kota Jayapura, Berita Acara Rapat Pleno Nomor 13/PL/KPU-KT-JPR/VII/2010 tentang Penetapan Pasangan Calon Walikota dan Wakil Walikota Jayapura Yang

Thobias Salossa dan Haryanto dinyatakan tidak memenuhi syarat dikarenakan syarat minimal dukungan adalah 5 kursi atau 16642 suara sah. Thobias Salossa dan Haryanto yang tidak ditetapkan oleh KPU Kota Jayapura mengikuti jejak langkah Yulius Mambay-Petrus Paulus Ell untuk mengajukan gugatan atas Surat Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kota Jayapura (tergugat) Nomor 71 Tahun 2010 tentang Penetapan Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Jayapura tahun 2010. Pengadilan Tata Usaha Negara Kota Jayapura mengabulkan gugatan Thobias Salossa dan Haryanto dengan amar Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara adalah :

1. Mengabulkan gugatan para penggugat untuk sebagian;
2. Menyatakan batal Surat Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kota Jayapura (tergugat) Nomor 71 Tahun 2010 tentang Penetapan Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Jayapura tahun 2010 tanggal 7 Juli 2010 yang didasarkan pada lampiran III Berita Acara Rapat Pleno KPU Kota Jayapura Nomor 13/Pl/KPU-KT-JPR/VII/2010, tanggal 7 Juli 2010 atas nama Thobias Salossa dan Haryanto;
3. Memerintahkan tergugat untuk mengeluarkan Surat Keputusan terbaru dan melakukan perbaikan terhadap SK tergugat Nomor 71 Tahun 2010 tentang Penetapan Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Jayapura Tahun 2010 tanggal 7 Juli 2010 yang didasarkan pada lampiran III Berita Acara Rapat Pleno KPU Kota Jayapura Nomor Nomor 13/Pl/KPU-KT-JPR/VII/2010, tanggal 7 Juli 2010 atas nama Thobias Salossa dan Haryanto yang memasukan para penggugat sebagai pasangan calon Walikota dan Wakil Walikota 2010;
4. Menghukum tergugat untuk membayar biaya perkara sebesar Rp 131.000 (Seratus Tiga Puluh Satu Ribu Rupiah).<sup>254</sup>

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara atas Yulius Mambay-Petrus Paulus Ell dan Thobias Salossa-Hariyanto sebagai wujud dari fungsi pengadilan administrasi yang terdiri atas:

The first (which we may call judicial review) arises when an individual seeks to review the legality of a decision taken by public authorities or specialised tribunals, and the court must in exercise of the supervisory jurisdiction decide

---

Lulus Verifikasi Kelengkapan dan Keabsahan Administrasi Surat Pencalonan dan Persyaratan Calon, tertanggal 7 Juli 2010

<sup>254</sup> Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor 28/G/PTUN.JPR, sebagaimana dikutip dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 196-198/PHPU.D-VIII/2010 Permohonan Perselisihan Hasil Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Jayapura, tanggal 4 November 2010, hal.75

whether to uphold or set aside the decision.<sup>255</sup> Fungsi pengadilan administrasi yang diemban oleh pengadilan Tata Usaha Negara dalam fungsi ini memutuskan untuk menilai apakah Keputusan KPU Kota Jayapura yang diterbitkan sudah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini Pengadilan Tata Usaha Negara Kota Jayapura surat pernyataan tanggal 2 Juli 2010 yang diterbitkan dan ditandatangani oleh tergugat bagi bakal pasangan calon Yulius Mambay-Petrus Paulus Ell dan membatalkan Surat Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kota Jayapura (tergugat) Nomor 71 Tahun 2010 tentang Penetapan Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Jayapura tahun 2010 tanggal 7 Juli 2010 yang didasarkan pada lampiran III Berita Acara Rapat Pleno KPU Kota Jayapura Nomor 13/PI/KPU-KT-JPR/VII/2010, tanggal 7 Juli 2010 bagi bakal pasangan calon nama Tobias Salossa dan Haryanto.

The second task (“public liability”) arises when individuals seek compensation in the form of damages for loss caused by a public authority’s unlawful act.<sup>256</sup>

Fungsi pengadilan administrasi yang diemban oleh pengadilan Tata Usaha Negara dalam fungsi ini memutuskan dengan mengembalikan hak konstitusional bakal pasangan calon Yulius Mambay-Petrus Paulus Ell dengan menyatakan sah dan secara hukum berlaku surat keputusan KPU Nomor 70 Tahun 2010 tentang Pembatalan Surat Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kota Jayapura Nomor 69 Tahun 2010 tentang Penetapan Pasangan Calon Walikota dan Wakil Walikota Jayapura yang tidak memenuhi syarat dukungan kursi dan suara sah serta pasangan calon perseorangan yang tidak memenuhi syarat dukungan minimal serta mengembalikan hak konstitusional bakal pasangan calon Tobias Salossa-Hariyanto dengan Memerintahkan tergugat untuk mengeluarkan Surat Keputusan terbaru dan melakukan perbaikan terhadap SK tergugat Nomor 71 Tahun 2010 tentang Penetapan Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Jayapura Tahun 2010 tanggal 7 Juli 2010 yang didasarkan pada lampiran III Berita Acara Rapat Pleno KPU Kota Jayapura Nomor Nomor 13/PI/KPU-KT-JPR/VII/2010, tanggal 7 Juli 2010 atas nama Tobias Salossa dan Haryanto yang

<sup>255</sup> A.W.Bradley and K.D.Ewing, *Constitutional and Administrative Law Part IV: Administrative Law*, London and NewYork: Longman page.618

<sup>256</sup> *Ibid.*

memasukan para penggugat sebagai pasangan calon Walikota dan Wakil Walikota 2010

KPU Kota Jayapura tidak melakukan upaya hukum banding atas putusan Pengadilan Tata Usaha Negara baik yang diajukan oleh bakal pasangan calon Yulius Mambay-Petrus Paulus Ell dan bakal pasangan calon Thobias Salossa dan Haryanto dengan memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

Jika KPU Kota Jayapura melakukan banding berarti:

1. Waktu yang diperlukan cukup lama;
2. Biaya yang dibutuhkan cukup banyak;
3. Biaya yang dikeluarkan 4 (empat) kandidat yang telah lolos tambah besar;
4. Pelaksanaan Pemilukada menjadi kabur dikalangan publik.;

Jika melakukan verifikasi ulang berarti:

1. KPU Kota Jayapura harus meminta maaf kepada publik;
2. KPU Kota Jayapura melakukan revisi jadwal;
3. KPU Kota Jayapura menyurat kembali kepada pasangan calon yang berperkara dan dikabulkannya tuntutan gugatan di PTUN untuk mengembalikan berkas yang diambil;
4. KPU Kota Jayapura akan melakukan verifikasi ulang secara terbuka terhadap pasangan calon yang mengajukan gugatan dan dikabulkanuntutannya oleh majelis hakim PTUN;
5. KPU melakukan konsultasi kepada Kepala Daerah tentang Penetapan hari, tanggal, dan bulan pemungutan suara.<sup>257</sup>

KPU Kota Jayapura dalam menyikapi dua putusan PTUN tersebut bersepakat untuk melaksanakan verifikasi ulang terhadap bakal pasangan calon yang tidak diloloskan oleh KPU Kota Jayapura sebelumnya. Apabila diperhatikan, pelaksanaan putusan pengadilan tata usaha negara Jayapura oleh KPU Kota Jayapura tidak sesuai dengan amar putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jayapura. Amar putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jayapura sudah jelas dan tegas menyatakan sah dan secara hukum berlaku surat keputusan KPU Nomor 70 Tahun 2010 terhadap gugatan Yulius Mambay-Petrus Paulus Ell sehingga Yulius

<sup>257</sup> Komisi Pemilihan Umum Kota Jayapura, Notulen Rapat Komisi Pemilihan Umum Kota Jayapura tanggal 5 Agustus 2010

Mambay menjadi memenuhi syarat serta menyatakan batal Surat Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kota Jayapura (tergugat) Nomor 71 Tahun 2010 dan memerintahkan tergugat untuk mengeluarkan Surat Keputusan terbaru dan melakukan perbaikan terhadap SK tergugat Nomor 71 Tahun 2010 terhadap gugatan Tobias Salossa-Haryanto.

Sikap KPU Kota Jayapura yang melaksanakan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Kota Jayapura dikarenakan ada kepentingan untuk mengakomodir bakal pasangan calon tertentu yang belum ditetapkan. Namun KPU Kota Jayapura melaksanakan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara seperti yang dijelaskan sebelumnya tidak sesuai dengan amar Putusan dan terlihat agar kepentingannya bisa diakomodir.

Pada tanggal 7 September 2010, KPU Kota Jayapura menerbitkan Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kota Jayapura Nomor 80 Tahun 2010 tentang Nama-Nama Pasangan Calon Yang Memenuhi Syarat sebagai Peserta Pemilihan Umum Walikota dan Wakil Walikota Jayapura Tahun 2010, isi dari keputusan ini adalah menetapkan 6 (enam) pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah atas nama:

	Bakal Pasangan Calon	Keterangan
1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abisai Rollo</li> <li>• Reyneilda M.Kaisepo</li> </ul>	Calon Walikota Calon Wakil Walikota
2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Benhur Tommy Manno</li> <li>• Nuralam</li> </ul>	Calon Walikota Calon Wakil Walikota
3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Musa Yan Jouwe</li> <li>• Rustan Saru</li> </ul>	Calon Walikota Calon Wakil Walikota
4	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jan Hendrik Hamadi</li> <li>• Lievalien I.Ansanay Monim</li> </ul>	Calon Walikota Calon Wakil Walikota
5	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tobias Solossa</li> <li>• Haryanto</li> </ul>	Calon Walikota Calon Wakil Walikota
6	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pdt.Freddy H.Toam-</li> <li>• Jimmy Spenyel Ansanay</li> </ul>	Calon Walikota Calon Wakil Walikota

**Tabel 10.**

**Nama-Nama Pasangan Calon Yang ditetapkan berdasarkan Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kota Jayapura Nomor 80 Tahun 2010**<sup>258</sup>

<sup>258</sup> Komisi Pemilihan Umum Kota Jayapura, Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kota Jayapura Nomor 80 Tahun 2010 tentang Nama-Nama Pasangan Calon Yang Memenuhi Syarat sebagai Peserta Pemilihan Umum Walikota dan Wakil Walikota Jayapura Tahun 2010

KPU Kota Jayapura tetap tidak menetapkan Yulius Mambay-Petrus Paulus Ell dalam penetapan pasangan calon pada tanggal 7 September 2010 setelah dilakukan verifikasi ulang terhadap keseluruhan bakal pasangan calon karena bakal pasangan calon tersebut tidak mau mengikuti proses verifikasi ulang dan menginginkan agar KPU Kota Jayapura melaksanakan sesuai amar Putusan PTUN Kota Jayapura, yakni menyatakan sah

Selain bakal pasangan calon Yulius Mambay-Petrus Paulus Ell dan Thobias Salossa-Hariyanto juga ada bakal pasangan calon dari bakal pasangan calon jalur independen(perseorangan) yakni Hendrik Worumi-Pene Ifi Kogoya yang tidak ditetapkan oleh KPU Kota Jayapura menggugat ke Pengadilan Tata Usaha Negara Kota Jayapura. Hendrik Worumi dan Pene Ifi Kogoya tidak diloloskan sebagai pasangan calon dengan hasil sebagai berikut:

No	Nama Pasangan Calon	Jumlah Dukungan Yang Diajukan	Jumlah Dukungan		Hasil Penelitian Persyaratan
			Memenuhi Syarat	Tidak Memenuhi Syarat	
1	Semuel Mehue dan Hj.Zubaedah Onny	13134	9915	3219	Tidak Memenuhi Syarat administrasi minimal dukungan Pemilih
2	Hendrik Worumi dan Pene Ifi Kogoya	20660	17513	3147	Tidak ada berita acara rekapitulasi hasil verifikasi dukungan pemilih

3	Freddy H.Toam dan Jimmy S.Ansanay	3124	1562	1562	Tidak memenuhi syarat administrasi minimal dukungan
---	-----------------------------------	------	------	------	---

Tabel 11.

**Keterpenuhan syarat minimal dukungan bakal pasangan calon perseorangan Hendrik Worumi-Pene Ifi Kogoya berdasarkan Berita Acara Rapat Pleno Nomor 13/PL/KPU-KT-JPR/VII/2010 tentang Penetapan Pasangan Calon Walikota dan Wakil Walikota Jayapura Yang Lulus Verifikasi Kelengkapan dan Keabsahan Administrasi Surat Pencalonan dan Persyaratan Calon, tertanggal 7 Juli 2010<sup>259</sup>**

KPU Kota tidak menetapkan Hendrik Worumi-Pene Ifi Kogoya sebagai pasangan calon dikarenakan tidak adanya berita acara rekapitulasi hasil verifikasi dukungan pemilih. Padahal dukungan Hendrik Worumi-Pene Ifi Kogoya dinyatakan memenuhi syarat.

Apabila diperhatikan KPU Kota Jayapura memiliki kepentingan dalam melaksanakan putusan pengadilan Tata Usaha Negara, terlihat dari sikap KPU Kota Jayapura yang tidak melaksanakan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang diajukan oleh Bakal Pasangan Calon Hendrik Worumi-Pene Ifi Kogoya yang dikeluarkan tanggal 30 Agustus 2010, 8 hari sebelum hari penetapan pasangan calon hasil verifikasi ulang. Obyek sengketa yang digugat oleh Hendrik Worumi-Pene Ifi Kogoya ke Pengadilan Tata Usaha Negara Kota Jayapura adalah Berita Acara Rapat Pleno Nomor 13/PL/KPU-KTJPR/ VII/2010 bertanggal 7 Juli 2010 dan Surat Keputusan Termohon Nomor 71 Tahun 2010 bertanggal 7 Juli 2010. Bahkan KPU Kota Jayapura semakin mengabaikan ketika Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang diajukan oleh Hendrik Worumi-Pene Ifi Kogoya dikabulkan dengan tidak melakukan upaya hukum banding dan membiarkan dengan tidak melaksanakan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Kota Jayapura berkekuatan hukum tetap. Putusan PTUN Jayapura Nomor 31/G/2010/PTUN.JPR bertanggal 30 Agustus 2010 mengabulkan gugatan Hendrik Worumi-Pene Ifi Kogoya dengan amar sebagai berikut:

<sup>259</sup> Komisi Pemilihan Umum Kota Jayapura, Berita Acara Rapat Pleno Nomor 13/PL/KPU-KT-JPR/VII/2010 tentang Penetapan Pasangan Calon Walikota dan Wakil Walikota Jayapura Yang Lulus Verifikasi Kelengkapan dan Keabsahan Administrasi Surat Pencalonan dan Persyaratan Calon, tertanggal 7 Juli 2010

1. Mengabulkan gugatan Para Penggugat untuk sebagian;
2. Menyatakan batal keputusan tata usaha negara berupa Surat Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kota Jayapura Nomor 71 Tahun 2010 tanggal 7 Juli 2010 tentang Penetapan Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menjadi Peserta Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Jayapura Tahun 2010 berdasarkan Lampiran Berita Acara Rapat Pleno Nomor 13/PL/KPU-KT-JPR/VII/2010 tanggal 7 Juli 2010 tentang Penetapan Pasangan Calon Walikota dan Wakil Walikota Jayapura yang Lulus Verifikasi Kelengkapan dan Keabsahan Administrasi Surat Pencalonan dan Persyaratan Calon khusus pada Lampiran VIII angka 8 Bakal Pasangan Calon Perseorangan Lajur 2 atas nama Hendrik Worumi, S.Sos. M.Si dan Pene Ifi Kogoya, S.Pd. MM;
3. Memerintahkan Tergugat untuk mencabut keputusan tata usaha negara berupa Surat Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kota Jayapura Nomor 71 Tahun 2010 tanggal 7 Juli 2010 tentang Penetapan Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Menjadi Peserta Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Jayapura Tahun 2010 berdasarkan Lampiran Berita Acara Rapat Pleno Nomor 13/PL/KPU-KTJPR/VII/2010 tanggal 7 Juli 2010 tentang Penetapan Pasangan Calon Walikota dan Wakil Walikota Jayapura yang Lulus Verifikasi Kelengkapan dan Keabsahan Administrasi Surat Pencalonan dan Persyaratan Calon khusus pada Lampiran VIII angka 8 Bakal Pasangan Calon Perseorangan Lajur 2 atas nama Hendrik Worumi, S.Sos. M.Si dan Pene Ifi Kogoya, S.Pd. MM;
4. Menyatakan sah Berita Acara Rapat Pleno Nomor 12/PL/KPU-KTJPR/VI/2010 tentang Penetapan Hasil Verifikasi terhadap Pemenuhan Syarat Dukungan Minimal Bakal Calon Walikota dan Wakil Walikota Jayapura Tahun 2010 dari Calon Perseorangan tertanggal 30 Juni 2010;
5. Menyatakan Penetapan Majelis Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Jayapura Nomor 31/PEN/2010/PTUN.JPR tanggal 19 Agustus 2010 tentang Penundaan Pelaksanaan Objek Sengketa tetap dipertahankan sampai putusan ini mempunyai kekuatan hukum tetap;
6. Menghukum Tergugat untuk membayar biaya perkara sebesar Rp. 273.000,00 (*dua ratus tujuh puluh tiga ribu rupiah*).<sup>260</sup>

KPU Kota Jayapura terhadap Putusan Pengadilan Kota Jayapura yang diajukan Hendrik Worumi-Pene Ifi Kogoya tidak melaksanakan Putusan tersebut. Putusan Pengadilan Kota Jayapura diputus oleh Pengadilan Tata Usaha Negara setelah KPU Kota Jayapura melaksanakan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara terhadap Yulius Mambay-Petrus Paulus Ell dan Thobias Salossa-Hariyanto. Putusan yang dijatuhkan terhadap bakal pasangan calon Yulius Mambay-Petrus Paulus Ell dan Hendrik Worumi-Pene Ifi Kogoya memiliki kesamaan, yakni:

<sup>260</sup> Pengadilan Tata Usaha Negara Kota Jayapura, Putusan PTUN Jayapura Nomor 31/G/2010/PTUN.JPR bertanggal 30 Agustus 2010

1. Dalam gugatan Hendrik Worumi-Pene Ifi Kogoya, Pengadilan Tata Usaha Negara Kota Jayapura menyatakan batal dan memerintahkan mencabut Keputusan KPU Nomor 71 Tahun 2010 dan Lampiran Berita Acara Rapat Pleno Nomor 13/PL/KPU-KTJPR/VII/2010 tanggal 7 Juli 2010 sedangkan dalam gugatan Yulius Mambay-Petrus Paulus Ell menyatakan batal surat pernyataan tanggal 2 Juli 2010 yang diterbitkan dan ditandatangani oleh tergugat
2. Sama-sama Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang menyatakan sah Menyatakan Berita Acara Rapat Pleno Nomor 12/PL/KPU-KTJPR/VI/2010 bagi gugatan Hendrik Worumi-Pene Ifi Kogoya dan surat keputusan KPU Nomor 70 Tahun 2010 tentang Pembatalan Surat Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kota Jayapura Nomor 69 Tahun 2010 tentang Penetapan Pasangan Calon Walikota dan Wakil Walikota Jayapura yang tidak memenuhi syarat dukungan kursi dan suara sah serta pasangan calon perseorangan yang tidak memenuhi syarat dukungan minimal
3. Dua Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Kota Jayapura ini tidak memerintahkan verifikasi ulang dan menyatakan memenuhi syarat dua pasangan calon tersebut.

Seperti yang dijelaskan sebelumnya bahwa pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Kota Jayapura dikarenakan kepentingan untuk mengakomodir bakal pasangan calon tertentu. KPU Kota Jayapura segera mengambil sikap ketika Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Kota Jayapura yang mengabulkan gugatan Thobias Salossa-Hariyanto, namun tidak mengambil sikap dan mengabaikan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Kota Jayapura yang mengabulkan gugatan Hendrik Worumi-Pene Ifi Kogoya dan melaksanakan tidak sesuai amar putusan terhadap gugataan Yulius Mambay-Petrus Paulus Ell.

Bukan hanya Thobias Salossa-Haryanto yang semula tidak ditetapkan sebagai pasangan calon tetapi di kemudian hari ditetapkan sebagai pasangan calon, namun ada juga calon perseorangan Pdt.Freddy H.Thoam-Jimmy Spenyel Ansanay yang tidak ditetapkan di dalam Keputusan KPU Nomor 71 Tahun 2010 dikarenakan tidak memenuhi syarat dukungan, ditetapkan sebagai pasangan calon

melalui Keputusan KPU Kota Jayapura Nomor 80 Tahun 2010. Sedangkan bakal pasangan calon Hendrik Worumi-Pene Ifi Kogoya yang dinyatakan memenuhi syarat di dalam Keputusan KPU Nomor 71 Tahun 2010, tetap tidak ditetapkan. Bahkan bakal pasangan calon Samuel Mehue dan Hj.Zubaedah Onny yang memiliki jumlah dukungan memenuhi syarat lebih tinggi dibandingkan Freddy H.Toam dan Jimmy S.Ansanay berdasarkan Keputusan KPU Kota Jayapura Nomor 71 Tahun 2010, tidak ditetapkan berdasarkan Keputusan KPU Kota Jayapura Nomor 80 Tahun 2010. Hasil keterpenuhan syarat dukungan dari bakal pasangan calon perseorangan sebagai berikut:

No	Nama Pasangan Calon	Jumlah Dukungan Yang Diajukan	Jumlah Dukungan		Hasil Penelitian Persyaratan
			Memenuhi Syarat	Tidak Memenuhi Syarat	
1	Samuel Mehue dan Hj.Zubaedah Onny	13134	9915	3219	Tidak Memenuhi Syarat administrasi minimal dukungan Pemilih
2	Hendrik Worumi dan Pene Ifi Kogoya	20660	17513	3147	Tidak ada berita acara rekapitulasi hasil verifikasi dukungan pemilih
3	Freddy H.Toam dan Jimmy S.Ansanay	3124	1562	1562	Tidak memenuhi syarat administrasi minimal dukungan

**Tabel 12.**

**Tidak Memenuhi Syarat Minimal Dukungan bakal pasangan calon perseorangan Freddy H.Toam dan Jimmy S.Ansanay berdasarkan Berita Acara Rapat Pleno Nomor 13/PL/KPU-KT-JPR/VII/2010 tentang Penetapan Pasangan Calon Walikota dan Wakil Walikota Jayapura Yang Lulus Verifikasi Kelengkapan dan Keabsahan Administrasi Surat Pencalonan dan Persyaratan Calon, tertanggal 7 Juli 2010**<sup>261</sup>

<sup>261</sup>Komisi Pemilihan Umum Kota Jayapura, Berita Acara Rapat Pleno Nomor 13/PL/KPU-KT-JPR/VII/2010 tentang Penetapan Pasangan Calon Walikota dan Wakil Walikota Jayapura Yang Lulus Verifikasi Kelengkapan dan Keabsahan Administrasi Surat Pencalonan dan Persyaratan Calon, tertanggal 7 Juli 2010

Prof. Ahmad Ali, dalam teori kepatuhan hukum mengatakan sebenarnya jenis ketaatan yang paling mendasar sehingga seseorang mentaati atau tidak mentaati hukum, adalah karena adanya kepentingan.<sup>262</sup> Kepentingan ini termasuk adanya unsur diluar Ketua dan Anggota KPU Kota Jayapura yang mempengaruhi Keputusan KPU Kota Jayapura.

Kepentingan yang berada dibalik kinerja ketua dan anggota KPU Kota Jayapura, membuat ketua dan anggota KPU Kota Jayapura tersangkut pidana suap, yang pada saat ini sedang diproses di wilayah hukum kota Jayapura. Selain tersangkut pidana, Ketua dan Anggota KPU Kota Jayapura atas nama Hendriks B Bleskadit, Vicktor Manengkey Beatrix Wanane, Yulius Mano, dan Marinus Mesak Yaung diberhentikan oleh KPU Provinsi Papua melalui pemeriksaan Dewan Kehormatan Provinsi Papua. Ada dugaan bahwa kepentingan yang ada dilandasi oleh suap yang diberikan untuk meloloskan bakal pasangan calon tertentu kepada ketua dan anggota KPU Kota Jayapura.

Yulius Mambay kemnbal mengugat ke Pengadilan Tata Usaha atas obyek sengketa Surat Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kota Jayapura Nomor 80 Tahun 2010 tertanggal 7 September 2010 tentang Nama-Nama Pasangan Calon yang memenuhi syarat sebagai Peserta Pemilihan Umum Walikota dan Wakil Walikota Kota Jayapura Tahun 2010. Yulius Mambay kembali mengugat dikarenakan pada penetapan pasangan calon terakhir, bakal pasangan calon Yulius Mambay tidak juga ditetapkan sebagai pasangan calon peserta pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah kota Jayapura. Dalam gugatan Yulius Mambay-Petrus Paulus Ell yang kedua mengugat ke Pengadilan Tata Usaha Negara Kota Jayapura kembali mengabulkan permohonan penundaan gugatan yang diajukan. Amar penetapan yang mengabulkan permohonan penundaan tersebut tertuang di dalam Penetapan Nomor 42/PEN/2010/PTUN.JPR, yang menyatakan:

1. Mengabulkan permohonan pengugat tersebut;
2. Memerintahkan kepada Tergugat (Komisi Pemilihan Umum Kota Jayapura) untuk menunda/menangguhka pelaksanaan lebih lanjut Surat Keputusan

---

<sup>262</sup> Ahmad Ali, *op.cit*, *Menguak Teori Hukum....*, hal.349

Komisi Pemilihan Umum Kota Jayapura Nomor 80 Tahun 2010 tertanggal 7 September 2010 tentang Nama-Nama Pasangan Calon Yang Memenuhi Syarat sebagai Peserta Pemilihan Umum Walikota dan Wakil Walikota Jayapura Tahun 2010, selama pemeriksaan sengketa ini sedang berjalan sampai dengan adanya putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap (*in kracht van gewisde*), kecuali ada penetapan lain di kemudian hari;

3. Memerintahkan kepada Panitera Pengadilan Tata Usaha Negara Jayapura atau Pejabat lain yang melaksanakan tugas panitera untuk menyampaikan salinan Penetapan ini kepada para pihak yang berperkara untuk dilaksanakan sebagaimana semestinya;
4. Menyatakan bahwa biaya penetapan ini akan diperhitungkan bersama dengan putusan akhir.<sup>263</sup>

Bakal pasangan calon Hendrik Worumi-Pene Ifi Kogoya yang di kemudian hari menjadi salah satu pemohon di dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Jayapura di Mahkamah Konstitusi, padahal bakal pasangan calon Hendrik Worumi-Pene Ifi Kogoya tidak pernah ditetapkan oleh KPU Kota Jayapura sebagai Pasangan Calon. Hendrik Worumi-Pene Ifi Kogoya dapat mengajukan gugatan ke Mahkamah Konstitusi setelah Mahkamah Konstitusi membuka peluang bagi bakal pasangan calon yang sudah mendaftarkan diri kepada KPU Kota Jayapura namun tidak ditetapkan oleh KPU Kota Jayapura. Mahkamah Konstitusi memberikan alasan dibukanya kedudukan hukum (*legal standing*) pemohon dari bakal pasangan calon yang tidak ditetapkan oleh KPU Provinsi/Kabupaten/Kota sebagai berikut:

1. Bahwa dalam beberapa perkara Pemilukada yang pernah diperiksa oleh Mahkamah, terdapat pula beberapa kasus di mana Termohon dengan sengaja mengabaikan Putusan dari suatu lembaga peradilan meskipun masih ada kesempatan untuk melaksanakannya. Bahkan beberapa di antaranya sengaja diulur-ulur oleh termohon dengan cara mengajukan banding terhadap kasus-kasus tersebut pada ujung waktu pengajuan banding agar para bakal Calon Pasangan menjadi tidak memiliki kesempatan untuk mendaftar atau tidak diikutsertakan sebagai peserta Pemilukada. Hal yang demikian menurut Mahkamah merupakan tindakan yang menyalahi hukum dan konstitusionalisme serta berdampak buruk bagi tegaknya kehormatan badan

<sup>263</sup> Pengadilan Tata Usaha Negara Kota Jayapura, Penetapan Pengadilan Tata Usaha Negara Jayapura Nomor 42/PEN/2010/PTUN.JPR, tertanggal 21 September 2010, hal 5-6.

peradilan, prinsip-prinsip nomokrasi (kedaulatan hukum), dan prinsip-prinsip demokrasi (kedaulatan rakyat). Hak konstitusional warga negara untuk dipilih yang telah dijamin tegas di dalam Pasal 27 dan Pasal 28D UUD 1945, seharusnya tidak dikesampingkan dengan memanipulasi keterbatasan waktu atau memanipulasi lingkup kewenangan aparat penyelenggara Pemilu atau Pemilukada. Jika hal ini terjadi maka akan berpotensi untuk melanggar rasa keadilan dan hak konstitusional para bakal Pasangan Calon;

2. Bahwa berdasarkan pengamatan dan pengalaman selama memeriksa perkara Pemilukada, Mahkamah juga menemukan adanya indikasi dari Komisi Pemilihan Umum Provinsi/Kabupaten/Kota yang bertendensi untuk menghalang-halangi terpenuhinya syarat bakal Pasangan Calon atau sebaliknya berupaya untuk meloloskan bakal Pasangan Calon yang tidak memenuhi persyaratan untuk menjadi peserta Pemilukada dengan motif pemihakan atau untuk memenangkan ataupun mengalahkan Pasangan Calon tertentu. Indikasi-indikasi pelanggaran seperti ini nampaknya telah dan akan menjadi modus yang sangat membahayakan bagi perkembangan demokrasi di Indonesia. Untuk memperbaiki kualitas demokrasi seraya menegakkan hak-hak konstitusional warga negara, Komisi Pemilihan Umum (Pusat) seyogianya melakukan tindakan-tindakan administratif yang tegas atas permasalahan seperti ini;
3. Apabila permasalahan serupa terus berlangsung dan tidak dapat teratasi lagi maka pada kasus-kasus selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan untuk memeriksa pokok perkara kasus-kasus tersebut dengan menggunakan penafsiran ekstensif guna memberikan kedudukan hukum (*legal standing*).<sup>264</sup>

Pemberian kedudukan hukum kepada Hendrik Worumi-Pene Ifi Kogoya dikarenakan Mahkamah Konstitusi melihat adanya pelanggaran yang serius yang dilakukan oleh KPU Kota Jayapura. Dalam hal permohonan perselisihan hasil pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah yang diajukan oleh bakal pasangan calon Henrik Worumi-Pene Ifi Kogoya, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa KPU Kota Jayapura terbukti telah menghalang-halangi hak Pemohon III untuk maju sebagai Pasangan Calon Peserta Pemilukada Kota Jayapura Tahun 2010 (*rights to be candidate*) yang merupakan pelanggaran serius terhadap hak

<sup>264</sup> Mahkamah Konstitusi, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 196-198/PHPU.D-VIII/2010 Permohonan Perselisihan Hasil Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Jayapura, hal.410-412

konstitusional Pemohon III yang dijamin oleh konstitusi.<sup>265</sup> Oleh karena itu, di dalam Putusannya, Mahkamah Konstitusi kembali membuat terobosan hukum yakni dengan memutus Pemilu Ulang untuk memulihkan hak konstitusional bakal pasangan calon yang dirugikan dengan melanjutkan tahapan pelaksanaan Pemilukada berikutnya tanpa membuka kembali pendaftaran Bakal Pasangan Calon baru. Sedangkan terhadap bakal pasangan calon Yulius Mambay-Petrus Paulus Ell, tidak dapat menjadi pemohon dikarenakan bakal pasangan calon tersebut tidak mengajukan permohonan perselisihan hasil pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah Kota Jayapura ke Mahkamah Konstitusi.

Dari penelitian yang dilakukan terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi terkait sengketa hasil Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Jayapura, Mahkamah Konstitusi melihat juga terjadi pelanggaran-pelanggaran selain tidak melaksanakan putusan pengadilan Tata Usaha Negara. Pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh KPU Kota Jayapura terdiri atas:

1. Pengelembungan suara di Distrik Heram dan Jayapura Selatan
2. Ketua dan seorang Anggota KPU serta Ketua Panwaslu Kota Jayapura memiliki permasalahan hukum yaitu telah ditetapkan sebagai tersangka dalam kasus tindak pidana korupsi
3. menghalangi hak konstitusional warga negara untuk memiliki kesempatan yang sama dalam kompetisi penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah kota Jayapura
4. Tidak melaksanakan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Kota Jayapura

Bahwa atas pelanggaran dan ketidakprofesionalan yang dilakukan oleh KPU Kota Jayapura, sebagaimana di dalam amar putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 196-197-198/PHPU.D-VIII/2010, yang dibacakan pada tanggal 24 November 2010, Mahkamah Konstitusi memerintahkan Pemilu Ulang terhadap Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Jayapura. putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 196-197-198/PHPU.D-VIII/2010 tersebut menyatakan:

---

<sup>265</sup> *Ibid.*

- i Mengabulkan Permohonan Pemohon III untuk sebagian;
- ii Membatalkan Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kota Jayapura Nomor 80 Tahun 2010 tentang Nama-Nama Pasangan Calon yang Memenuhi Syarat sebagai Peserta Pemilihan Umum Walikota dan Wakil Walikota Jayapura Tahun 2010, bertanggal 7 September 2010;
- iii Membatalkan Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kota Jayapura Nomor 81 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor 72 Tahun 2010 tentang Penetapan Nomor Urut Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Jayapura Tahun 2010, bertanggal 9 September 2010;
- iv Membatalkan Berita Acara Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Tingkat Kota Jayapura oleh Komisi Pemilihan Umum Kota Jayapura, bertanggal 22 Oktober 2010;
- v Membatalkan Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kota Jayapura Nomor 88 Tahun 2010 tentang Penetapan Perolehan Suara Sah Masing-Masing Pasangan Calon Pada Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Jayapura Tahun 2010, bertanggal 22 Oktober 2010;
- vi Membatalkan Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kota Jayapura Nomor 89 Tahun 2010 tentang Pasangan Calon yang Memenuhi Syarat Mengikuti Putaran Kedua pada Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Jayapura Tahun 2010, bertanggal 22 Oktober 2010;
- vii Memerintahkan kepada Komisi Pemilihan Umum Kota Jayapura untuk melakukan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Ulang Kota Jayapura yang diikuti oleh Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah:
  - a. Abisai Rollo dan Reyneilda M. Kaisiepo, S.Si, M.Th;
  - b. Drs. Benhur Tommy Manno, MM dan DR. Nuralam, SE, M.Si;
  - c. DR. Musa Yan Jouwe, SH, M.Si dan Ir. H. Rustan Saru, MM;
  - d. Drs. Jan Hendrik Hamadi dan Dra. Lievalien L. Ansanay Monim;
  - e. Thobias Solossa, SH, MM dan Haryanto, SH;
  - f. Pdt. Freddy H. Toam, S.Th dan Ir. Jimmy Spenyel Ansanay, MM;
  - g. Hendrik Worumi, S.Sos, M.Si dan Pene Ifi Kogoya, S.Pd, MM.<sup>266</sup>

Mahkamah Konstitusi dalam amar Putusannya tersebut mengakomodir bakal pasangan calon Hendrik Worumi-Pene Ifi Kogoya sebagai pasangan calon agar diikutsertakan di dalam pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah ulang Kota Jayapura. Perjuangan Hendrik Worumi-Pene Ifi Kogoya untuk menjadi pasangan calon terpenuhi sudah, jika sebelumnya dalam Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Kota Jayapura tidak dilaksanakan oleh KPU Kota Jayapura.

<sup>266</sup>Mahkamah Konstitusi, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 196-198/PHPU.D-VIII/2010 tentang Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Jayapura Provinsi Papua tahun 2010, hal 414-415.

## **B. Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Kotawaringin Barat**

Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 45/PHPU.D-VIII/2010 mengabulkan permohonan pasangan calon Ujang Iskandar dan Bambang Purwanto. Amar Putusan Mahkamah Konstitusi 45/PHPU.D-VIII/2010 tersebut adalah :1) mengabulkan permohonan Pemohon untuk seluruhnya; 2) Membatalkan Keputusan Komisi Pemilihan Umum/KPU Kotawaringin Barat Nomor 62/Kpts-KPU-020.435792/2010 tanggal 12 Juni 2010 tentang Penetapan Hasil Perolehan Suara Pasangan Calon Bupati Dan Wakil Bupati Dalam Pemilihan Umum Bupati Dan Wakil Bupati Kotawaringin Barat Tahun 2010, dan Berita Acara Nomor 367/BA/VI/2010 tentang Penetapan Pasangan Calon Terpilih Dalam Pemilihan Umum Bupati dan Wakil Bupati Kotawaringin Barat, tertanggal 12 Juni 2010, sepanjang mengenai perolehan suara Pasangan Calon Nomor Urut 1 atas nama **H. Sugianto dan H. Eko Soemarno, SH**; 3) Mendiskualifikasi Pasangan Calon Nomor Urut 1 atas nama, **H. Sugianto dan H. Eko Soemarno, SH.**, sebagai Pemenang Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Kotawaringin Barat; 4)Memerintahkan KPU Kabupaten Kotawaringin Barat untuk menerbitkan surat Keputusan yang menetapkan Pasangan Calon Nomor Urut 2 yaitu **Dr. H. Ujang Iskandar, ST., M.Si dan Bambang Purwanto, S.ST.** sebagai Bupati dan Wakil Bupati Terpilih dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Kotawaringin Barat Tahun 2010.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 45/PHPU.D-VIII/2010 tentang Perselisihan Hasil Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Kotawaringin Barat merupakan satu-satunya Putusan Mahkamah Konstitusi yang tidak dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum. KPU Kabupaten Kotawaringin Barat tidak melaksanakan Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut. Dikarenakan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut Mahkamah Konstitusi dianggap melampaui kewenangan dengan mendiskualifikasi pasangan calon dan menetapkan pasangan calon pemenang. Mahkamah Konstitusi dalam perselisihan hasil pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah sejatinya hanya bisa memeriksa dan mengadili permohonan yang menyangkut hasil pemilihan umum

serta hasil pemilihan umum tersebut signifikan mempengaruhi terpilihnya pasangan calon atau pasangan calon yang maju ke putaran kedua.

Mahkamah Konstitusi memiliki pertimbangan dalam memutuskan perselisihan hasil pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten Kotawaringin Barat bukan hanya sebagai kalkulator hasil, dikarenakan pelanggaran yang terjadi bersifat terstruktur, sistematis dan masif. Serta pelanggaran tersebut berakibat pada signifikansi perolehan suara dan terpilihnya pasangan calon. Sehingga Mahkamah Konstitusi untuk mempertimbangkan diskualifikasi terhadap pasangan calon dan langsung menetapkan pasangan calon. Alasan Mahkamah Konstitusi mendiskualifikasi dan menetapkan pasangan calon pemenang sebagai berikut:

“Menimbang bahwa dengan pembatalan kemenangan Pasangan Calon Nomor Urut 1 (H. Sugianto-H. Eko Soemarno, SH), Mahkamah dihadapkan pada permasalahan hukum yang dilematis; jika hanya membatalkan hasil Pemilukada tanpa menetapkan pemenang dapat terjadi masalah di kemudian hari. Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Kotawaringin Barat tidak mungkin lagi memproses Pemilukada ini dari awal. Tidak mungkin juga Pemilukada diulang, karena Pasangan Calon dalam Pemilukada hanya dua Pasangan Calon, padahal Pasangan Calon Nomor Urut 1 (H. Sugianto-H. Eko Soemarno, SH) sudah didiskualifikasi dan tidak bisa diikuti lagi;

Berdasarkan permasalahan hukum yang dilematis di atas, Mahkamah berpendapat sesuai kewenangannya setelah menilai proses Pemilukada yang berlangsung, Mahkamah perlu **langsung menetapkan pemenang**, berdasarkan ketentuan Pasal 77 ayat (3) UU 24/2003 *juncto* Pasal 13 ayat (3) huruf b PMK 15/2008 yang menyatakan, “*Dalam hal permohonan dikabulkan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Mahkamah Konstitusi menyatakan membatalkan hasil penghitungan suara yang diumumkan oleh Komisi Pemilihan Umum dan menetapkan hasil penghitungan suara yang benar*”.<sup>267</sup>

Pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh pasangan calon yang diskualifikasi oleh Mahkamah Konstitusi terdiri atas:

1. Politik Uang yang terstruktur, sistematis, dan masif berupa rekrutmen relawan yang diluar batas jumlah yang wajar.

Di dalam aturan penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak dikenal istilah tim relawan. Selain itu juga tidak dikenal yang namanya tim sukses. Yang ada didalam penyelenggaraan pemilu kepala

<sup>267</sup> Mahkamah Konstitusi, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 45/PHPU.D-VIII/2010 Permohonan Perselisihan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Kotawaringin Barat, hal 192.

daerah dan wakil kepala daerah adalah istilah tim kampanye. Tim Kampanye harus memenuhi syarat sebagai berikut:<sup>268</sup>

- a. Terdaftar di KPU Provinsi/Kabupaten/Kota
- b. Didaftarkan dengan formulir AB-KWK
- c. Mempunyai struktur dan tugas yang jelas di dalam kampanye
- d. Tidak boleh melibatkan orang-orang yang dilarang sebagai anggota tim kampanye di dalam tim kampanye

Walaupun ketentuan Peraturan Perundang-undangan terkait Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tidak mengatur batasan jumlah tim kampanye, namun berdasarkan 3 kriteria tim kampanye di atas maka jumlah tim kampanye tidak akan melebihi batas kewajaran. Dalam hal rekrutmen tim relawan di Kabupaten Kotawaringin Barat berjumlah 78.238 relawan. Seluruh tim relawan tersebut didaftarkan ke KPU Kabupaten Kotawaringin Barat. Namun hal yang sangat janggal apabila jumlah tim relawan sebanyak itu akan menjadi pertanyaan siapakah peserta kampanyenya, adakah diantara relawan orang-orang yang dilarang untuk dilibatkan seperti alat pemerintahan dan penyelenggara pemilu. Pelibatan alat pemerintah seperti pegawai negeri sipil, pejabat struktural dan fungsional merupakan pelanggaran pidana pemilu.

Apalagi 78.238 relawan yang direkrut tidak memiliki struktur dan tugas di tim kampanye, sehingga perekrutan tim relawan ini merupakan modus baru pelanggaran politik uang dengan membagikan sejumlah uang dengan besaran 150 ribu sampai dengan 200 ribu kepada 78.238 relawan. Jumlah tim relawan tersebut sama dengan 3/4 jumlah seluruh pemilih yakni 126.005 pemilih di Kotawaringin Barat.

Selain politik uang dengan pola merekrut relawan, juga ada politik uang yang ,menjanjika tanah sebanyak 2 hektar per orang jika terpilih. Politik uang menurut pasal 117 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 bukan hanya memberikan uang yang dapat dijerat dengan ketentuan pidana politik uang, tetapi pemberian janji uang dan/atau materi lainnya termasuk ruang lingkup politik uang.

---

<sup>268</sup> Indonesia, Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 69 Tahun 2009 tentang Pedoman Teknis Kampanye Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah serta Lampirannya

2. Keterlibatan alat pemerintahan dan/atau penyelenggara pemilu untuk mendukung pasangan calon yang diskualifikasi  
Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa jumlah tim relawan 78.238 orang menyebabkan banyaknya aparatur pemerintah dan penyelenggara pemilu menjadi bagian dari anggota tim relawan tersebut.
3. Intimidasi dari pasangan calon yang diskualifikasi terhadap warga masyarakat  
Selain politik uang juga terjadi ancaman dan intimidasi untuk memilih pasangan calon tertentu.

Pelanggaran-pelanggaran tersebut yang telah terjadi merupakan pelanggaran terhadap asas pemilu bebas dan adil (free and fair election). Atas pelanggaran asas pemilu bebas dan adil ini, Mahkamah Konstitusi memiliki pendapat bahwa masyarakat sebagai warga negara mempunyai hak pilih yang merupakan hak asasi harus terhindar dari rasa takut, tertekan dan terancam dalam mengikuti proses demokratisasi, karena hal tersebut sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 28G ayat (1) UUD 45 yang menyatakan, "*Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi*", dan bersesuaian dengan Pasal 30 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang menyatakan, "*Setiap orang berhak atas rasa aman dan tentram serta perlindungan terhadap ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu*".<sup>269</sup>

Tindakan tidak melaksanakan putusan Mahkamah Konstitusi juga dilakukan oleh KPU Pusat. Pada awalnya KPU Pusat melalui surat nomor 512/KPU/IX/2010, tertanggal 17 September 2010, perihal pelaksanaan putusan Mahkamah Konstitusi, memerintahkan kepada KPU Provinsi Kalimantan Tengah agar segera memerintahkan KPU Kotawaringin Barat untuk melaksanakan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 45/PHPU.D-VIII/2010 tanggal 7 Juli 2010. Namun sikap KPU Pusat berubah seperti tidak mau melaksanakan Putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana tercantum di dalam Surat Komisi Pemilihan Umum

<sup>269</sup>Mahkamah Konstitusi, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 45/PHPU.D-VIII/2010 Permohonan Perselisihan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Kotawaringin Barat, hal.190

Nomor 580/KPU/XI/2010, tertanggal 2 November 2010, dengan menanyakan mekanisme dan tata cara pelaksanaan Putusan Mahkamah Konstitusi Kotawaringin Barat tidak mau melaksanakan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 45/PHPU.D-VIII/2010 yang sudah tegas, dengan alasan alasan sebagai berikut:

- a. Berdasarkan ketentuan pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 dalam penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah, KPU Kabupaten/Kota mempunyai tugas dan wewenang antara lain membuat berita acara penghitungan suara serta membuat sertifikat penghitungan suara, menerbitkan keputusan KPU Kabupaten/Kota untuk mengesahkan hasil pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah Kabupaten/Kota, serta mengumumkan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten/kota terpilih dan membuat berita acaranya;
- b. Berdasarkan ketentuan pasal 109 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Jis.Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 menyebutkan bahwa pengesahan pengangkatan pasangan calon bupati dan wakil bupati atau walikota dan wakil walikota terpilih dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden selambat-lambatnya dalam waktu 30 (tiga puluh) hari;
- c. Amar/putusan Mahkamah Konstitusi mengenai perintah agar KPU Kabupaten Kotawaringin Barat menerbitkan surat keputusan untuk menetapkan pasangan calon nomor urut 2 yaitu Ujang Iskandar dan Bambang Purwanto sebagai Bupati dan Wakil Bupati terpilih dalam Pemilihan Umum Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Kotawaringin Barat tahun 2010, mengingat penetapan pasangan calon terpilih menjadi kewenangan KPU Kotawaringin Barat, dan pengesahan pengangkatan pasangan calon bupati dan wakil bupati atau walikota dan wakil walikora terpilih menjadi kewenangan Menteri Dalam Negeri, sehingga kiranya Mahkamah Konstitusi hanya menetapkan hasil penghitungan suara yang benar menurut Mahkamah Konstitusi;
- d. Amar/putusan Mahkamah Konstitusi yang tidak menetapkan hasil penghitungan suara yang benar menurut Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud dalam pasal 77 ayat (3) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 juncto pasal 13 ayat (3) huruf b Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 15 Tahun 2008;
- e. Amar/putusan Mahkamah Konstitusi yang membatalkan perolehan suar pasangan calon nomor urut 1 atas nama Sugianti dan Eko Soemarmo, dan berimplikasi terhadap hak pemilih yang memberikan pilihan kepada pasangan calon tersebut menjadi diabaikan atau dengan kata lain menghilangkan hak politik warga negara yang memenuhi syarat pemilih serta telah memberikan suara dan suaranya dinyatakan sah.<sup>270</sup>

<sup>270</sup>Komisi Pemilihan Umum, Surat Komisi Pemilihan Umum Nomor 580/KPU/XI/2010 perihal Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 45/PHPU.D-VIII/2010, tertanggal 2 November 2010,

Surat KPU Nomor 580/KPU/XI/2010, menunjukkan ketidakpahaman KPU Pusat terhadap sifat putusan Mahkamah Konstitusi yang final dan mengikat. Putusan Mahkamah Konstitusi sudah sangat tegas dan tidak perlu penafsiran lebih lanjut. Putusan tersebut sudah menyatakan : 1) mengabulkan permohonan Pemohon untuk seluruhnya; 2) Membatalkan Keputusan Komisi Pemilihan Umum/KPU Kotawaringin Barat Nomor 62/Kpts-KPU-020.435792/2010 tanggal 12 Juni 2010 tentang Penetapan Hasil Perolehan Suara Pasangan Calon Bupati Dan Wakil Bupati Dalam Pemilihan Umum Bupati Dan Wakil Bupati Kotawaringin Barat Tahun 2010, dan Berita Acara Nomor 367/BA/VI/2010 tentang Penetapan Pasangan Calon Terpilih Dalam Pemilihan Umum Bupati dan Wakil Bupati Kotawaringin Barat, tertanggal 12 Juni 2010, sepanjang mengenai perolehan suara Pasangan Calon Nomor Urut 1 atas nama **H. Sugianto dan H. Eko Soemarno, SH**; 3) Mendiskualifikasi Pasangan Calon Nomor Urut 1 atas nama, **H. Sugianto dan H. Eko Soemarno, SH.**, sebagai Pemenang Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Kotawaringin Barat; 4) Memerintahkan KPU Kabupaten Kotawaringin Barat untuk menerbitkan surat Keputusan yang menetapkan Pasangan Calon Nomor Urut 2 yaitu **Dr. H. Ujang Iskandar, ST., M.Si dan Bambang Purwanto, S.ST.** sebagai Bupati dan Wakil Bupati Terpilih dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Kotawaringin Barat Tahun 2010.

Integritas hasil pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah sangat bergantung dari integritas proses penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah. Suatu proses penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah yang diwarnai dengan pelanggaran yang bersifat terstruktur, sistematis, dan masih akan menghasilkan hasil pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah yang cacat hukum. Suara yang diperoleh oleh pasangan calon yang melakukan pelanggaran terstruktur, sistematis, dan masif bukan murni suara pemilih. Pemilih sudah tidak lagi memiliki kebebasan menentukan pilihannya sesuai dengan hati nurani dikarenakan ada faktor luar bisa intimidasi maupun uang dan/atau materi lainnya untuk memilih pasangan calon tertentu. Penghargaan terhadap hak memilih bukan hanya terletak dari siapa yang dipilih melainkan juga terletak pada jaminan perlindungan bagi pemilih untuk secara bebas dan adil serta

demokratis untuk menggunakan hak memilih pasangan calon tertentu. Alasan KPU Pusat yang mengatakan telah menghilangkan hak politik warga negara merupakan hal yang keliru dan tidak tepat, justru pelanggaran terstruktur, sistematis dan masif yang dilakukan pasangan calon terpilih telah membelenggu hak politik warga negara, sehingga sejak awal sudah tidak sah suara yang diberikan dalam tekanan.

Dalam konteks negara hukum, apa yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dalam mendiskualifikasi pasangan calon pemenang ditujukan untuk menciptakan rasa keadilan masyarakat, walaupun tidak bisa dipungkiri putusan Mahkamah Konstitusi yang mendiskualifikasi pasangan calon pemenang tidak sesuai dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi yang mengadili dan memutus sebatas hasil pemilu (Mahkamah Konstitusi sebagai kalkulator). Bisa dikatakan kewenangan mendiskualifikasi calon bukan hanya pembatalan terhadap Keputusan KPU Kabupaten Kotawaringin Barat tentang Hasil Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Kotawaringin Barat, melainkan juga pembatalan terhadap Keputusan KPU Kabupaten Kotawaringin Barat tentang Penetapan Pasangan Calon yang bersifat Individual, Konkrit, dan Final. Serta kewenangan untuk membatalkan Keputusan yang bersifat Individual, Konkrit, dan Final selain hasil pemilu merupakan kewenangan yang dimiliki oleh Pengadilan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 sebagaimana terakhir kali diubah dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara *juncto* Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 7 Tahun 2010.

Terlepas dari ketidaktepatan Mahkamah Konstitusi dalam memutus, dalam konteks Negara Hukum, Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap harus tetap dijalankan. Tindakan KPU Kotawaringin Barat yang tidak melaksanakan Putusan Mahkamah Konstitusi merupakan tindakan yang menciderai konsep negara hukum. Peradilan dalam negara hukum ditujukan untuk mengoreksi kesalahan yang dilakukan serta merehabilitasi hak konstitusional yang dirugikan.

### C. Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Nias Selatan

KPU Kabupaten Nias Selatan melalui Berita Acara Rapat Pleno Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Nias Selatan Nomor 713/BA/IX/2010 tentang Penetapan Bakal Pasangan Calon menjadi Pasangan Calon Peserta Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Nias Selatan Tahun 2010:

No	Nama Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Nias Selatan		Keterangan
	Kepala Daerah	Wakil Kepala Daerah	
1	Sobambowo Buulolo, S.H.	Toolo Bago	Dukungan perseorangan 24.196 orang
2	Drs.Temazisokhi Halawa	Pdt.Foluaha Bidaya, M.Div	Dukungan perseorangan 19.832 orang
3	Fahuwusa Laia, S.H., M.H.	Rahmat Alyakin Dakhi, S.KM., M.Kes	Demokrat, Kedaulatan, PSI, PPDI, PDS, PMB, dan Republikan
4	Idealisman Dachi	Hukuasa Nduru	PIB, PDP, PNI Marhaenisme, PIS, Golkar, dan Patriot
5	Drs.Faudusa Hulu	Alfred Laia	Hanura dan PDIP
6	Daniel Duha	Kamarudin Laia	Pakar Pangan, PKPI, PKPB, Buruh, PPPI, PNBK, PBB, Gerindra, Merdeka, PPRN, Barnas

**Tabel.13**  
Penetapan Pasangan Calon berdasarkan Berita Acara Rapat Pleno Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Nias Selatan Nomor 713/BA/IX/2010<sup>271</sup>

Namun penetapan pasangan calon ini memiliki permasalahan hukum sepanjang menyangkut pasangan Fahuwusa Laia dan Rahmat Alyakin Dakhi. Fahuwusa Laia yang pada saat pemilu kada menjabat sebagai Bupati Nias Selatan, dalam pencalonannya tidak memenuhi syarat pendidikan. Kasus Fahuwusa Laia

<sup>271</sup> Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Nias Selatan, Berita Acara Rapat Pleno Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Nias Selatan Nomor 713/BA/IX/2010 tentang Penetapan Bakal Pasangan Calon menjadi Pasangan Calon Peserta Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Nias Selatan Tahun 2010

ini menjadi menarik dikarenakan pada saat pencalonan yang bersangkutan tahun 2005, kasus tidak memenuhi syarat pendidikan yang bersangkutan tidak muncul.

Pada tahun 2005, ketika mencalonkan diri dengan menggunakan surat pengganti ijazah dengan nomor 114/SMA-BNKP/S.6/2005 tanggal 09 April 2005 dari SMP dan SMA BNKP Gunung Sitoli. Surat Pengganti Ijazah ini digunakan kembali oleh Fauwusa Laia sebagai syarat pencalonan pada pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah Kabupaten Nias Selatan tahun 2010. Penggunaan surat keterangan pengganti ijazah dilakukan ketika ijazah bakal calon hilang atau tidak bisa ditemukan. Ketentuan mengenai penggunaan surat keterangan pengganti ijazah dapat ditemukan di dalam pasal 9 ayat (2) huruf d Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2010 menyatakan bahwa Ketentuan berkenaan dengan syarat pendidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c adalah *“dalam hal ijazah bakal calon karena sesuatu dan lain hal tidak dapat ditemukan atau hilang, calon dapat menyertakan surat keterangan pengganti ijazah dari sekolah bersangkutan yang dilegalisasi oleh Dinas Pendidikan Nasional atau Kantor Departemen Agama Provinsi/Kabupaten/Kota tempat sekolah itu berdiri”*.

Fahuwusa Laia beralasan bahwa penggunaan surat pengganti ijazah dikarenakan ijazah yang bersangkutan terbakar bersama kebakaran rumah orang tua yang dialami yang bersangkutan. Sehingga Fahuwusa Laia meminta surat keterangan pengganti ijazah untuk mencalonkan diri di dalam Pemilihan Kepala Daerah tahun 2005 dan Pemilu Kepala daerah dan wakil Kepala Daerah tahun 2010.

Fahuwusa Laia pada saat mencalonkan diri tahun 2010, surat keterangan pengganti ijazah atas nama yang bersangkutan sudah dicabut oleh kepala sekolah SMP dan SMA BNKP Gunung Sitoli dimana Surat Keterangan Pengganti Ijazah pada tahun 2005 diterbitkan. Kepala Sekolah SMA dan SMP Swasta Kristen BNKP Gunung Sitoli melalui surat Nomor 499/SMA-BNKP/S.6/2010 dan surat pembatalan Nomor 498/SMA-BNKP/S.6/2010 membatalkan Surat Keterangan Pengganti Ijazah Nomor 114/SMA-BNKP/S.6/2005 yang pernah diterbitkan tertanggal 9 April 2005. Sehingga surat Surat Keterangan Pengganti Ijazah Nomor 114/SMA-BNKP/S.6/2005 yang pernah diterbitkan tertanggal 9 April 2005 tidak

sah/tidak memenuhi syarat untuk digunakan dalam pencalonan bakal calon Fahuwusa Laia.

Selain surat pembatalan, ketika dilakukan verifikasi dengan melihat buku Induk Siswa/I di SMP dan SMA BNKP Gunung Sitoli tidak ditemukan nama Fahuwusa Laia. Dan Fahuwusa Laia pun tidak mampu membuktikan secara tertulis dengan dokumen tertulis bahwa dirinya pernah bersekolah dan menamatkan sekolah di SMP dan SMA BNKP Gunung Sitoli. Fahuwusa Laia hanya mampu membuktikan dengan dokumen-dokumen ketika yang bersangkutan diterima sebagai PNS di Institusi Kejaksaan, yang mengantarkan yang bersangkutan di kemudian hari sebagai Kepala Kejaksaan Negeri. Dimensi pelanggaran yang dilakukan oleh Fahuwusa Laia bukan hanya menyangkut dimensi pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah saja, melainkan dimensi kepegawaian ketika yang bersangkutan menjadi PNS di Institusi Kejaksaan perlu juga dilakukan pengkajian tersendiri.

Dalam konsep pembuktian dalam hukum, siapa yang mendalilkan maka yang pihak yang mendalilkan harus membuktikan. Begitupun juga sebaliknya siapa yang menyangkalnya maka harus menghadirkan bukti-bukti yang menyangkalnya. Kekuatan pembuktian yang dilakukan Fahuwusa Laia tidak didasarkan pada bukti tertulis melainkan banyak hanya berdasarkan keterangan yang bersangkutan dan kesaksian yang diragukan. Fahuwusa Laia tidak mempunyai bukti tertulis selain surat keterangan pengganti yang sudah dibatalkan oleh sekolah yang bersangkutan bahwa yang bersangkutan pernah bersekolah dan menamatkan di SMP dan SMA BNKP Gunung Sitoli.

Atas penetapan Fahuwusa Laia sebagai calon bupati, Panwaslu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Nias Selatan membuat rekomendasi kepada KPU Kabupaten Nias Selatan bahwa yang bersangkutan tidak memenuhi syarat. Namun rekomendasi Panwaslu tersebut tidak diikuti oleh KPU Kabupaten Nias Selatan.

Atas pelanggaran yang dilakukan KPU Kabupaten Nias Selatan, KPU Provinsi Sumatera Utara membentuk Dewan Kehormatan KPU Provinsi untuk memeriksa pelanggaran kode etik yang dilakukan Ketua dan Anggota KPU Kabupaten Nias Selatan, yang dikemudian hari Dewan Kehormatan KPU Provinsi

Sumatera Utara merekomendasikan pemberhentian Ketua dan Anggota KPU Kabupaten Nias Selatan.

Setelah Ketua dan Anggota KPU Kabupaten Nias Selatan diganti, Ketua dan Anggota KPU Kabupaten Nias Selatan yang baru mengubah Keputusan terkait Penetapan Pasangan Calon. Ketua dan Anggota KPU Kabupaten Nias Selatan yang baru melalui Berita Acara Rapat Pleno Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Nias Selatan Nomor 801/BA/X/2010 tentang Pembatalan Penetapan Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Nomor urut 2 (dua) atas nama Fahuwusa Laia, S.H., M.H./Rahmat Alyakin Dakhi, S.KM., M.Kes. sebagaimana tertuang dalam Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Nias Selatan Nomor 39/Kpts/KPU-Kab-002.434832/2010 tanggal 13 September 2010, tentang Penetapan Bakal Pasangan Calon menjadi Pasangan Calon Peserta Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Nias Selatan Tahun 2010, sebagai berikut:

	Nama Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Nias Selatan		
	Kepala Daerah	Wakil Kepala Daerah	
1	Drs.Temazisokhi Halawa	Pdt.Foluaha Bidaya, M.Div	Satu (1)
2	Idealisman Dachi	Hukuasa Nduru	Tiga (3)
3	Drs.Faudusa Hulu	Alfred Laia	Empat (4)
4	Sobambowo Buulolo, S.H.	Toolo Bago	Lima (5)
5	Daniel Duha	Kamarudin Laia	Enam (6)

**Tabel. 14**

**Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Nias Selatan Nomor 39/Kpts/KPU-Kab-002.434832/2010 tanggal 13 September 2010, tentang Penetapan Bakal Pasangan Calon menjadi Pasangan Calon Peserta Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Nias Selatan Tahun 2010<sup>272</sup>**

Fahuwusa Laia yang tidak puas dan keberatan dengan pembatalan dirinya sebagai Pasangan Calon menggugat ke Pengadilan Tata Usaha Negara Medan.

<sup>272</sup> Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Nias Selatan, Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Nias Selatan Nomor 39/Kpts/KPU-Kab- 002.434832/2010 tanggal 13 September 2010, tentang Penetapan Bakal Pasangan Calon menjadi Pasangan Calon Peserta Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Nias Selatan Tahun 2010

Fahuwusa Laia meminta kepada Pengadilan Tata Usaha Negara Medan untuk menengguhkan/menunda pelaksanaan Keputusan KPU Kabupaten Nias Selatan yang membatalkan Fahuwusa Laia sebagai Calon Bupati. Dalam amar penetapannya, Pengadilan Tata Usaha Negara Medan mengabulkan permohonan penundaan yang dimohonkan oleh Fahuwusa Laia. Amar Penetapan Pengadilan Tata Usaha Negara Medan Nomor 81/G/PEN/2010/PTUN-MDN, tanggal 21 Oktober 2010 terhadap permohonan penundaan Fahuwusa Laia menyatakan:

1. Mengabulkan Permohonan Penundaan Para Penggugat tersebut;
2. Memerintahkan kepada tergugat (Ketua Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Nias Selatan), serta pihak manapun juga untuk menunda pelaksanaan dan tindak lanjut Surat Keputusan Tergugat yaitu:
  - Keputusan Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten Nias Selatan Nomor 41/Kpts/KPU-Kab-002.434832/2010, tanggal 4 Oktober 2010 tentang Perubahan Atas Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Nias Selatan Nomor 39/Kpts/KPU-Kab-002.434832/2010 tentang Penetapan Bakal Pasangan Calon Menjadi Pasangan Calon Peserta Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Nias Selatan Tahun 2010 selama proses pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara sedang berjalan, hingga sengketa ini memperoleh putusan yang berkekuatan hukum tetap atau adanya penetapan lain dari hakim yang menyatakan sebaliknya;
3. Memerintahkan kepada Panitera Pengadilan Tata Usaha Negara Medan atau Pejabat lain yang melaksanakan tugas panitera untuk segera menyampaikan salinan penetapan ini kepada tergugat untuk segera dipatuhi dan dilaksanakan;
4. Menengguhkan biaya penetapan ini akan diperhitungkan bersama-sama dengan biaya putusan akhir dalam pokok perkara.<sup>273</sup>

Penundaan atas Keputusan KPU Kabupaten Nias Selatan yang menjadi obyek sengketa yang diajukan oleh Penggugat Fahuwusa Laia sebaiknya tidak dikabulkan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara Medan dikarenakan:

- a. Keputusan sudah selesai dilaksanakan ketika ditetapkan
- b. Penundaan berakibat juga terhadap penundaan tahapan berikutnya dalam penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah sehingga secara tidak langsung pengadilan tata usaha negara telah menunda keputusan KPU Kabupaten Nias Selatan terkait Tahapan, Program, dan Jadwal yang bersifat Umum, Konkrit, dan Final

<sup>273</sup> Penetapan Pengadilan Tata Usaha Negara Medan Nomor 81/G/PEN/2010/PTUN-MDN, 15 Oktober 2010, hal 13-14.

- c. Tahapan penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah memiliki waktu yang singkat yakni antara 6 bulan sampai dengan 8 bulan.
- d. Menurut Prof.Supandi (Hakim Agung Tata Usaha Negara), penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah sangat kental dengan nuansa kepentingan umum, sehingga berlaku ketentuan pasal 67 ayat (4) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dimana Hakim yang memeriksa dan mengadili harus menolak permohonan penundaan yang diajukan oleh pemohon.<sup>274</sup>

**Pertimbangan Majelis Hakim dalam mengabulkan permohonan penangguhan/penundaan sebagai berikut:**

permohonan penangguhan para penggugat tersebut telah memenuhi kriteria atau unsur pengertian pasal 149 PP Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, meskipun tidak terjadi kerusuhan, gangguan keamanan dan bencana alam akan tetapi terjadinya gangguan lain yang menurut hemat Majelis Hakim bahwa gangguan lainnya tersebut dimaksudkan Pasal 149 PP No.6 Tahun 2005 meliputi adanya sengketa atau gugatan yang timbul akibat dikeluarkannya Keputusan objek sengketa a quo, tergugat dalam sengketa ini berpendapat bahwa pemilihan umum dapat ditunda hanya apabila terjadi gangguan keamanan, kerusuhan, dan bencana alam tanpa memperhitungkan atau mencermati gangguan lainnya yang tersebut dalam Pasal 149 PP No.6 Tahun 2005 oleh karena itu Majelis hakim berkesimpulan bahwa permohonan penangguhan oleh Para Penggugat beralasan hukum dan tetap dikuatkan sampai adanya penetapan lain yang membatalkan penetapan tersebut.<sup>275</sup>

**Analisis**, Majelis hakim yang memeriksa dan mengadili tidak dapat mengartikan dan membuat ruang lingkup gangguan lainnya termasuk adanya sengketa administrasi dari KPU Kabupaten Nias Selatan yang diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara Medan. Hal ini dikarenakan Undang-Undan Nomor 3 Tahun 2005 yang merupakan perubahan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 menyatakan gangguan lainnya dapat berupa belum tersedianya dana, perlengkapan, personil, atau keadaan wilayah pemilihan. Artinya gangguan lain menurut Undang-Undang Nomor 3

<sup>274</sup> Supandi, Wawancara dengan Prof.Supandi (Hakim Agung Tata Usaha Negara), di Mahkamah Agung, 27 Juni 2011

<sup>275</sup> Pengadilan Tata Usaha Negara Medan, Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Medan Nomor 81/G/PEN/2010/PTUN-MDN , 8 November 2010 hal 68-69.

Tahun 2005 harus lah keadaan atau kondisi yang dapat menyangkut ketidakterediaan dana, perlengkapan, personil, atau keadaan wilayah pemilihan.

Di dalam teori hukum administrasi negara dikenal adanya asas *presumptio Iustae of causa*. Asas ini menekankan bahwa penetapan penundaan yang dikeluarkan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara tidak menghalangi pelaksanaan keputusan pejabat tata usaha negara, dan keputusan tata usaha negara tersebut tetap sah dan berlaku sepanjang belum adanya putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap yang membatalkan keputusan tersebut. Sehingga penetapan penundaan yang dilakukan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara Medan ditujukan untuk melindungi kepentingan penggugat akibat KPU Kabupaten Nias Selatan tetap melaksanakan Keputusannya. Seperti yang sudah dikatakan pada bab sebelumnya bahwa pelaksanaan penundaan sangat bergantung pada kesukarelaan dari KPU Kabupaten Nias Selatan sebagai Pejabat Tata Usaha Negara yang menerbitkan keputusan tersebut. KPU Kabupaten Nias Selatan harus secara sukarela melaksanakan penundaan sepanjang KPU Kabupaten Nias Selatan sukarela dan menyadari bahwa Keputusan yang sudah diterbitkan mengandung kesalahan yang merugikan penggugat.

KPU Kabupaten Nias Selatan tetap tidak melaksanakan penetapan pengadilan Tata Usaha Negara yang menunda pelaksanaan sampai Pengadilan Tata Usaha Negara Medan memutus permohonan yang diajukan Fahuwusa Laia. Pengadilan Tata Usaha Negara Medan dalam Amar Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Medan Nomor 81/G/PEN/2010/PTUN-MDN mengabulkan permohonan yang diajukan oleh Fahuwusa Laia yang dibacakan pada tanggal 8 November 2010 menyatakan:

1. Mengabulkan gugatan para penggugat seluruhnya;
2. Menyatakan batal surat keputusan objek sengketa berupa Keputusan Ketua Komisi Pemilihan Umum Nomor 41/Kpts/KPU-Kab-002.434832/2010 tanggal 4 Oktober 2010 tentang Perubahan atas Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Nias Selatan Nomor 39/Kpts/KPU-Kab-002.434832/2010 tentang Penetapan Bakal Pasangan Calon menjadi Pasangan Calon Peserta Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Nias Selatan Tahun 2010;
3. Memerintahkan tergugat untuk mencabut surat keputusan objek sengketa berupa Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor 41/Kpts/KPU-Kab-002.434832/2010 tanggal 4 Oktober 2010 tentang Perubahan atas Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Nias Selatan Nomor 39/Kpts/KPU-Kab-

002.434832/2010 tentang Penetapan Bakal Pasangan Calon menjadi Pasangan Calon Peserta Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Nias Selatan;

4. Memerintahkan kepada tergugat untuk menetapkan para penggugat sebagai peserta calon pemilukada Kabupaten Nias Selatan periode tahun 2011-2016;
5. Menghukum tergugat untuk membayar biaya perkara sebesar Rp 341.000 (Tiga Ratus Empat Puluh Satu Ribu Rupiah).<sup>276</sup>

Menarik untuk diperhatikan bahwa sebenarnya Fahuwusa Laia tidak memenuhi syarat sebagai pasangan calon sehingga Keputusan KPU Kabupaten Nias Selatan yang membatalkan pencalonan yang bersangkutan merupakan tindakan yang benar dari sudut kepemiluan. Namun Majelis Hakim yang mengabulkan menurut penulis pasti memiliki pertimbangan yang cukup matang sebelum memutuskan. Majelis hakim yang mengabulkan permohonan Fahuwusa Laia memiliki pertimbangan sebagai berikut:

1. Bahwa Penggugat tidak ditetapkan sebagai bakal calon Pemilukada Kabupaten Nias Selatan karena yang bersangkutan menggunakan Surat Keterangan Pengganti Ijazah Nomor 114/SMA-BNKP/S.6/2005 tanggal 9 April 2005 yang dilegalisasi oleh Dinas Pendidikan Kabupaten Nias Selatan, telah dibatalkan oleh Kepala Sekolah SMA Swasta Kristen BNKP Gunung Sitoli Kabupaten Nias Selatan serta adanya laporan dari aliansi Partai Politik se Kabupaten Nias Selatan perihal mengenai dugaan ijazah palsu oleh penggugat;
2. Bahwa terhadap substansi permasalahan pokok di atas, Majelis Hakim mempertimbangkannya sebagai berikut:
  - a. penggugat mendaftarkan dirinya sebagai peserta calon bupati Nias Selatan pada pemilukada Kabupaten Nias Selatan tahun 2010 dengan mempergunakan surat keterangan pengganti ijazah Nomor 114/SMA-BNKP/S.6/2005 tanggal 9 April 2005 yang dilegalisasi oleh Dinas Pendidikan Kabupaten Nias Selatan, sesuai ketentuan pada pasal 9 ayat (2) huruf d yang menyatakan: dalam hal ijazah bakal calon karena sesuatu dan lain hal tidak dapat ditemukan atau hilang, calon dapat menyertakan surat keterangan pengganti ijazah dari sekolah yang bersangkutan yang dilegalisasi oleh Dinas Pendidikan Nasional atau Kantor Departemen Agama Provinsi/Kabupaten/Kota tempat sekolah itu sendiri;
  - b. bahwa terhadap surat keterangan tersebut telah dibatalkan oleh Kepala Sekolah SMA Swasta Kristen BNKP Gunung Sitoli tanggal 28 Agustus 2010 dengan Nomor 498/SMA-BNKP/S.6/2010 dengan alasan pada pokoknya bahwa surat keterangan tersebut tidak memenuhi syarat sebagai surat keterangan pengganti ijazah dan yang bersangkutan tidak pernah tercatat sebagai siswa di sekolah tersebut;

<sup>276</sup> Pengadilan Tata Usaha Negara Medan, Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Medan Nomor 81/G/PEN/2010/PTUN-MDN, 8 November 2010, hal 70-71

- c. mencermati bukti T.7 berupa Berita Acara Hasil Verifikasi Tambahan yang dilaksanakan hari Senin tanggal 6 September 2010 bertempat di Kantor Yayasan perguruan BNKP Gunung Sitoli di SMP dan SMA BNKP Gunung Sitoli yang dihadiri dan disaksikan oleh:
1. KPU Provinsi Sumatera Utara;
  2. KPU Kabupaten Nias Selatan;
  3. Panwaslu Kabupaten Nias Selatan;
  4. Badang Pengurus Yayasan Perguruan BNKP Gunung Sitoli;
  5. Kepala SMP dan SMA BNKP Gunung Sitoli;
- Ditemukan fakta bahwa buku induk siswa tidak utuh dan sebagian terkoyak dan nomor dokumen buku induk ada yang tidak tercantum, dan ada halaman yang disalin kembali tetapi tidak tahu kapan pelaksanaannya, sehingga menurut hemat majelis hakim apabila Panwaslu dan KPU Provinsi dan Kabupaten mencari kebenaran data mengenai penggugat di sekolah tersebut sudah tidak akurat lagi mengingat data-data yang disajikan tidak lengkap karena buku induk siswa tersebut tidak utuh;
- d. Terhadap surat pernyataan oleh mantan Kepala Sekolah dan Kepala Sekolah SMP dan SMA Swasta Kristen BNKP Gunung Sitoli yang membuat keterangan pengganti ijazah bahwa yang bersangkutan dalam keadaan tertekan, Majelis Hakim kesampingkan karena tidak ada kesaksian dari orang lain bahwa yang bersangkutan dalam keadaan tertekan pada saat menandatangani surat keterangan tersebut oleh karena itu majelis hakim berkesimpulan bahwa surat keterangan Nomor 114/SMA-BNKP/S.6/2005 tanggal 9 April 2005 tetap sah dan berlaku sebelum ada putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap yang menyatakan surat keterangan tersebut tidak berlaku, serta tidak bisa dijadikan dasar oleh Panwaslu untuk memberikan rekomendasi kepada KPU Kabupaten Nias Selatan bahwa yang bersangkutan dalam hal ini penggugat tidak memenuhi syarat sebagai peserta bakal calon pemilukada Kabupaten Nias Selatan tahun 2010.<sup>277</sup>

**Analisis**, hakim pengadilan tata usaha negara telah mengenyampingkan bukti surat pernyataan mantan Kepala Sekolah SMP dan SMA BNKP Gunung Sitoli dan lebih memperhatikan buku siswa yang terkoyak, nomor induk ada yang tidak tercantum, dan halaman pernah disalin, padahal bukti tertulis tersebut menjadi bukti tertulis yang penting dalam perkara ini. Walaupun dalam pengadilan tata usaha negara dikenal kebebasan hakim dalam menentukan bukti yang digunakan menguatkan keyakinan, namun seharusnya majelis hakim tidak mengenyampingkan surat pernyataan mantan kepala sekolah tersebut. Apalagi surat pernyataan mantan kepala sekolah tersebut diperkuat oleh fakta-fakta bahwa tidak ada nama Fahuwusa Laia dalam buku Induk, Fahuwusa Laia tidak punya

<sup>277</sup> Pengadilan Tata Usaha Negara Medan, Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Medan Nomor 81/G/PEN/2010/PTUN-MDN , 8 November 2010, hal 63-65.

bukti tertulis selain surat keterangan pengganti ijazah yang sudah dibatalkan, dan adanya surat dari Kepala Sekolah yang membatalkan surat keterangan pengganti ijazah tersebut. Fahuwusa Laia pada faktanya tidak mempunyai bukti tertulis dan tidak mampu membuktikan selain surat keterangan pengganti ijazah yang sudah dibatalkan. Sehingga dalil yang dikemukakan Fahuwusa Laia tidak didasari oleh bukti tertulis yang kuat.

Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara terhadap ketidaklengkapan dokumen buku induk siswa, seharusnya menyatakan juga penetapan Fahuwusa Laia sebagai calon bupati yang didasarkan pada kesimpulan memenuhi syarat oleh KPU Kabupaten Nias Selatan dari buku Induk yang tidak lengkap juga keliru dikarenakan ketidakakuratan data yang ada.

**Menimbang**, bahwa selanjutnya Majelis Hakim mempertimbangkan bukti T.13 berupa adanya Laporan dari Aliansi Partai Politik se Kabupaten Nias Selatan mengenai adanya dugaan ijazah palsu oleh penggugat kepada Panwaslu Pemilukada Kabupaten Nias Selatan yang ditindaklanjuti dengan laporan polisi Nomor Pol: STPL/06/VIII/2010/TP.PEMILU tanggal 30 Agustus 2010 (vide bukti T.14), Majelis Hakim berpendapat bahwa apabila terdapat pengaduan mengenai ijazah palsu maka sesuai dengan pasal 9 ayat (2) huruf f dan g Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2010 tentang Pedoman Teknis Tata Cara Pencalonan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Waksil Kepala Daerah yang menyebutkan bahwa:

(f) Apabila terdapat pengaduan atau laporan tentang ketidakbenaran ijazah Bakal pasangan calon di semua jenjang pendidikan setelah dilakukan penetapan pasangan calon oleh KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota, kewenangan atas laporan tersebut diserahkan kepada Pengawas Pemilu dan Kepolisian sampai dengan terbitnya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;

(g) Apabila putusan pengadilan tentang ketidakbenaran ijazah calon sebagaimana dimaksud pada huruf f telah memperoleh kekuatan hukum tetap, keabsahan ijazah yang digunakan bakal pasangan calon pada saat pendaftaran calon dinyatakan tidak berlaku dan calon yang bersangkutan dinyatakan tidak lagi memenuhi syarat;

Oleh karena itu Panwaslukada kabupaten Nias Selatan seharusnya dengan adanya laporan tersebut, harus menunggu putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap yang menyatakan bahwa surat keterangan pengganti ijazah yang dilegalisasi oleh Dinas Pendidikan Nasional (vide pasal 9 ayat (1) huruf d) tidak berlaku sehingga tidak memenuhi syarat sebagai bakal calon oleh karena itu tindakan Panwaslu seharusnya tidak sampai pada pengambilan keputusan memberikan rekomendasi bahwa penggugat tidak memenuhi syarat sebagai peserta bakal calon pemilukada kabupaten Nias Selatan kepada KPU Nias Selatan sebagai dasar terbitnya objek sengketa a quo sebelum adanya putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap, sehingga tentang keabsahan mengenai surat keterangan

dari sekolah swasta kristen BNKP Gunung Sitoli, tidak ditentukan oleh tergugat sendiri walaupun telah melakukan penelitian dan klarifikasi akan tetapi tergugat harus berdasarkan Putusan Pengadilan yang telah berkekuatan hukum teta tentang keabsahan dari surat keterangan Nomor 114/SMA-BNKP/S.6/2005 tanggal 9 April 2005.<sup>278</sup>

**Analisis,** Terhadap pertimbangan hakim pengadilan Tata Usaha Negara tersebut, terlihat bahwa hakim yang memeriksa dan mengadili atas permohonan yang diajukan Fahuwusa Laia tidak memahami dan mengerti tugas, kewenangan, dan kewajiban penyelenggara pemilu (KPU dan Panwaslu Kada Kabupaten Nias Selatan). Panwaslu Kada Kabupaten Nias Selatan dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya serta kewajiban merujuk pasal 78 dan pasal 79 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu. Dalam pasal-pasal tersebut, Panwaslu Kada Kabupaten Nias Selatan hanya bisa merekomendasikan terhadap pelanggaran administrasi yang dilakukan oleh KPU. Namanya rekomendasi, daya laku dan daya ikatnya sangat bergantung kepada KPU Kabupaten Nias Selatan, bisa diperhatikan juga bisa tidak diperhatikan. Rekomendasi Panwaslu Kada tersebut tentu saja didasari dan didahului dengan kajian hukum terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh KPU Kabupaten Nias Selatan. Panwaslu Kada melihat dari sisi kepemiluan bahwa yang dilakukan dan ditetapkan oleh KPU Kabupaten Nias Selatan terjadi kesalahan apabila KPU Kabupaten Nias Selatan tetap menetapkan Fahuwusa Laia sebagai calon bupati. Panwaslu Kada Kabupaten Nias Selatan sudah merekomendasikan jauh-jauh hari terkait ketidakpenuhan syarat Fahuwusa Laia, namun KPU Kabupaten Nias Selatan tetap tidak mendengarkan sehingga Fahuwusa Laia ditetapkan sebagai pasangan calon sampai Ketua dan Anggota KPU Kabupaten Nias Selatan yang baru membatalkan keputusan yang mengandung kesalahan tersebut.

Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Medan tidak memahami dan mengerti secara benar pasal 9 ayat (2) huruf f Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2010 tentang Pedoman Teknis Tata Cara Pencalonan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang menyebutkan bahwa *“Apabila terdapat pengaduan atau laporan tentang ketidakbenaran ijazah Bakal*

---

<sup>278</sup> Pengadilan Tata Usaha Negara Medan, Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Medan Nomor 81/G/PEN/2010/PTUN-MDN , 8 November 2010, hal 65-66.

*pasangan calon di semua jenjang pendidikan setelah dilakukan penetapan pasangan calon oleh KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota, kewenangan atas laporan tersebut diserahkan kepada Pengawas Pemilu dan Kepolisian sampai dengan terbitnya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap".* Setelah Putusan pengadilan tentang ketidakbenaran ijazah calon berkekuatan hukum tetap, keabsahan ijazah yang digunakan bakal pasangan calon pada saat pendaftaran calon dinyatakan tidak berlaku dan calon yang bersangkutan dinyatakan tidak lagi memenuhi syarat. Namun sangat dilematis apabila untuk membatalkan pasangan calon yang tidak memenuhi syarat yang sudah terlanjur ditetapkan menunggu Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap dikarenakan ketika ada putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap maka penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah sudah selesai.

Ketentuan pasal tersebut sudah sangatlah jelas, ketentuan pasal tersebut berlaku apabila Pengaduan atau laporan dari masyarakat dan Panwaslu merekomendasikan, setelah dilakukan penetapan Pasangan Calon. Pada faktanya Panwaslu merekomendasikan jauh-jauh hari sebelum KPU Kabupaten Nias Selatan menetapkan pasangan calon. Apabila KPU Kabupaten Nias Selatan memperhatikan rekomendasi Panwaslu tersebut tentu saja calon bupati Fahuwusa Laia tidak akan dalam kondisi dirugikan yang disebabkan KPU menetapkan yang bersangkutan sebagai pasangan calon namun di kemudian hari dibatalkan. Sejak awal sebelum penetapan pasangan calon, KPU Kabupaten Nias Selatan harus tegas sepanjang Fahuwusa Laia tidak mampu membuktikan dirinya pernah bersekolah dan menamatkan diri di SMP dan SMA BNKP Gunung Sitoli secara tertulis dengan menunjukkan bukti tertulis selain surat keterangan pengganti ijazah yang sudah dibatalkan, maka KPU Kabupaten Nias Selatan tidak menetapkan yang bersangkutan sebagai calon bupati peserta pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten Nias Selatan.

Fahuwusa Laia yang tidak puas terhadap KPU Kabupaten Nias Selatan yang tetap bersikeras tidak menetapkan kembali dirinya sebagai pasangan calon sampai dengan hari penetapan rekapitulasi hasil pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah. Kemudian mengajukan permohonan perselisihan hasil pemilihan

umum kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten Nias Selatan ke Mahkamah Konstitusi. Fahuwusa Laia mengajukan diri dengan kedudukan hukum pemohon sebagai bakal calon. Namun Mahkamah Konstitusi dalam amar putusannya Nomor 4/PHPU.D-XI/2011 menyatakan tidak dapat diterima terhadap permohonan perselisihan hasil pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupten Nias Selatan yang diajukan oleh Fahuwusa Laia. Pertimbangan Mahkamah Konstitusi menyatakan tidak dapat menerima permohonan yang diajukan sebagai berikut:

1. Bahwa berdasarkan fakta yang terungkap di persidangan Termohon telah melakukan verifikasi administrasi dan verifikasi faktual sesuai yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan, sebagaimana keterangan Termohon yang diperkuat dengan keterangan saksi Termohon **Bedalizaro Gulo** dan **Fomali Lase**, keterangan Panwaslukada Kabupaten Nias Selatan, maupun saksi Pemohon **Hasaziduhu Moho** dan **Laka Dodo Laia**, dan sesuai hasil verifikasi faktual, nama Fahuwusa Laia (Pemohon) tidak terdapat dalam Buku Induk Siswa SMA BNKP Gunung Sitoli;
2. Bahwa tindakan mantan anggota KPU Kabupaten Nias Selatan (saksi Pemohon **Hasaziduhu Moho** dan **Laka Dodo Laia**) yang menetapkan Fahuwusa Laia (Pemohon) sebagai pasangan calon dengan Nomor Urut 2 merupakan tindakan yang keliru karena telah melakukan penafsiran sendiri terhadap ketidaklengkapan dokumen, padahal seharusnya sesuai dengan ketentuan Pasal 60 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah selain melakukan verifikasi faktual kepada instansi yang berwenang, KPU juga harus melakukan verifikasi faktual kepada anggota masyarakat, namun hal itu tidak dilakukan oleh mantan anggota KPU Kabupaten Nias Selatan (saksi Pemohon **Hasaziduhu Moho** dan **Laka Dodo Laia**);

Bahwa benar sesuai dengan ketentuan Pasal 61 ayat (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, keputusan KPU mengenai penetapan pasangan calon bersifat final dan mengikat, sebagaimana keterangan ahli Pemohon Prof. Dr Maidin Gultom. Namun menurut Mahkamah ketentuan tersebut tidak boleh dibaca secara parsial melainkan harus dibaca secara keseluruhan, khususnya Pasal 60 ayat (1) yang menentukan bahwa harus dilakukan verifikasi kepada instansi yang berwenang dan masukan dari anggota masyarakat. Dengan memperhatikan fakta yang terungkap di persidangan telah ternyata terdapat pengabaian terhadap masukan dari instansi yang berwenang dalam hal ini sekolah termpat Pemohon bersekolah (*vide* Bukti T-7 berupa Surat Nomor 498/SMA-BNKPS.6/2010 tanggal 28 Agustus 2010 tentang Surat Pembatalan Atas Surat Keterangan Nomor 114/SMA-BNKP/S.6/2005, tanggal 9 April 2005) maupun rekomendasi Panwaslukada Kabupaten Nias Selatan Nomor 041/Panwaslukada/NS/IX/2010 tanggal 4 September 2010 perihal Rekomendasi Tidak Memenuhi Syarat Atas Nama Fahuwusa Laia, SH., MH., Bakal Calon Kepala Daerah Kabupaten Nias Selatan, oleh KPU Kabupaten

Nias Selatan yang saat itu beranggotakan **Hasaziduhu Moho** dan **Laka Dodo Laia**, yaitu dengan menafsirkan sendiri dokumen (Buku Induk Siswa) yang tidak lengkap tersebut;

Tindakan mantan anggota KPU Kabupaten Nias Selatan yang menafsirkan dokumen yang tidak lengkap tersebut merupakan tindakan yang keliru, oleh karena itu Surat Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Nias Selatan Nomor 39/Kpts/KPU-Kab-002.434832/2010 tanggal 13 September 2010 tentang Penetapan Bakal Pasangan Calon Menjadi Pasangan Calon Peserta Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Nias Selatan Tahun 2010 (*vide* Bukti P-1) diterbitkan berdasarkan data yang keliru sehingga sesuai dengan asas dalam hukum administrasi negara Pejabat Tata Usaha Negara yang menerbitkan surat keputusan dapat mencabut sendiri keputusan yang dikeluarkannya apabila terdapat kesalahan. Oleh karena keputusan penetapan pasangan calon tersebut prosedurnya terdapat kekeliruan, maka Termohon selaku Pejabat Tata Usaha Negara mencabut surat Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Nias Selatan Nomor 39/Kpts/KPU-Kab-002.434832/2010 tentang Penetapan Bakal Pasangan Calon Menjadi Pasangan Calon Peserta Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Nias Selatan Tahun 2010, tanggal 3 September 2010 dan Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Nias Selatan Nomor 40/Kpts/KPU-Kab-002.434832/2010 tentang Penetapan Nomor Urut Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Peserta Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Nias Selatan Tahun 2010, tanggal 14 September 2010;

3. Bahwa selain itu, terdapat fakta yang terungkap di persidangan adanya ketidaksamaan data kelulusan Fahuwusa Laia, antara surat pernyataan Anatona Harefa yang menyatakan Fahuwusa Laia lulus tahun 1966 (*vide* Bukti P-44), dengan kesaksiannya sendiri dalam persidangan, yang menerangkan bahwa saksi bersama Fahuwusa Laia lulus tahun 1965 jurusan C, sehingga Mahkamah meragukan kebenaran keterangannya tersebut. Selain itu, istilah jurusan (bagian) C hanya dikenal hingga tahun 1964, sedangkan tahun 1965 sudah tidak menyebut jurusan (bagian) C;
4. Bahwa sesuai fakta-fakta tersebut, menurut Mahkamah, terhadap kasus Pemohon tidak dapat diterapkan dan diberlakukan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 196-197-198/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 25 November 2010 (Pemilukada Kota Jayapura) dan Nomor 218-219-220-221/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 30 Desember 2010 (Pemilukada Kabupaten Kepulauan Yapen), karena telah ternyata tidak terbukti secara sewenang-wenang Termohon menghalanghalangi Fahuwusa Laia menjadi Calon Bupati Nias Selatan, justru sebaliknya Termohon telah melakukan verifikasi sesuai dengan peraturan perundangundangan yang berlaku yang secara faktual nama Pemohon (Fahuwusa Laia) tidak terdapat di dalam Buku Induk Siswa SMA BNKP tersebut.<sup>279</sup>

<sup>279</sup> Mahkamah Konstitusi, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 4/PHPU.D-XI/2011 Permohonan Perselisihan Hasil Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Nias Selatan, hal 84-86.

Dalam pertimbangan Putusan Mahkamah Konstitusi sangatlah jelas bahwa tindakan KPU Kabupaten Nias Selatan yang membatalkan Fahuwusa Laia sebagai pasangan calon merupakan tindakan yang benar. Pertimbangan dan Putusan Mahkamah Konstitusi sangat kontradiktif atau bertentangan dengan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Medan yang mengabulkan permohonan yang diajukan oleh Fahuwusa Laia. Selain itu Mahkamah Konstitusi menyatakan tindakan KPU Kabupaten Nias Selatan yang pernah menetapkan Fahuwusa Laia sebagai calon bupati adalah tindakan yang keliru.

Selain permohonan yang diajukan oleh Fahuwusa Laia ke Pengadilan Tata Usaha Negara, ada juga bakal calon bupati yang lain mengajukan permohonan ke Pengadilan Tata Usaha Negara yakni Hadirat Manao. Tidak seperti Fahuwusa Laia yang pernah ditetapkan oleh KPU Kabupaten Nias Selatan yang di kemudian hari dibatalkan, Hadirat Manao sejak awal tidak pernah ditetapkan oleh KPU Kabupaten Nias Selatan. Apabila Fahuwusa Laia dipermasalahkan terkait ketiadaan ijazah dan surat keterangan pengganti ijazah yang dicabut, Hadirat Manao memiliki permasalahan terkait syarat tidak pernah dijatuhi pidana penjara.

Kasus Hadirat Manao bukanlah kasus yang baru, ketika pencalonan Hadirat Manao pada pemilu legislatif tahun 2009, kasus yang sama terhadap Hadirat Manao pernah muncul. Namun pada saat itu Hadirat Manao tetap ditetapkan oleh KPU walaupun tidak memenuhi syarat karena pernah dipenjara atas penggunaan ijazah dari institusi pendidikan yang tidak sesuai dengan Undang-Undang tentang Pendidikan Nasional Nomor 20 Tahun 2003. Waktu itu Hadirat Manao divonis oleh Pengadilan Negeri Medan.

Hadirat Manao divonis atas dakwaan dan tuntutan Pasal 68 ayat (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, menyatakan, “*Setiap orang yang menggunakan ijazah, sertifikat kompetensi, gelar akademik, profesi, dan/atau vokasi yang diperoleh dari satuan pendidikan yang tidak memenuhi persyaratan dipidana dengan pidana penjara paling lama lima tahun dan atau pidana denda paling banyak Rp.500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)*”;

Hadirat Manao yang tidak puas serta keberatan dengan penetapan pasangan calon yang dilakukan KPU Kabupaten Nias Selatan karena tidak menetapkan dirinya sebagai calon bupati, menggugat ke pengadilan tata usaha negara medan. Hadirat Manao memohonkan penundaan atas Keputusan KPU Kabupaten Nias Selatan yang menetapkan pasangan calon. Dalam Amar Penetapan Nomor 84/G/PEN /2010/PTUN-MDN tanggal 28 Oktober 2010, Pengadilan Tata Usaha Negara Medan mengabulkan permohonan yang diajukan oleh Hadirat Mano. Amar Penetapan Nomor 84/G/PEN /2010/PTUN-MDN tanggal 28 Oktober 2010 menyatakan:

1. Mengabulkan Permohonan Penundaan Para Penggugat tersebut;
2. Memerintahkan kepada tergugat (Ketua Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Nias Selatan), serta pihak manapun juga untuk menunda pelaksanaan dan tindak lanjut Surat Keputusan tergugat yaitu:
  - Keputusan Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten Nias Selatan Nomor 41/Kpts/KPU-Kab-002.434832/2010, tanggal 4 oktober 2010 tentang perubahan atas keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Nias Selatan Nomor 39/Kpts/KPU-Kab.002.434832/2010 tentang Penetapan bakal pasangan calon menjadi pasangan calon peserta pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah Kabupaten Nias Selatan tahun 2010 selama proses pemeriksaan sengketa tata usaha negara sedang berjalan, hingga sengketa ini memperoleh putusan yang berkekuatan hukum tetap atau adanya penetapan lain dari hakim yang menyatakan sebaliknya;
3. Memerintahkan kepada panitera Pengadilan Tata Usaha Negara Medan atau pejabat lain yang melaksanakan tugas panitera untuk segera menyampaikan salinan penetapan ini kepada tergugat untuk segera dipatuhi dan dilaksanakan;
4. Menanggihkan biaya penetapan ini akan diperhitungkan bersama-sama dengan biaya putusan akhir dalam pokok perkara.<sup>280</sup>

**Pertimbangan Majelis Hakim dalam mengabulkan permohonan penangguhan/penundaan sebagai berikut:**

permohonan penangguhan para penggugat tersebut telah memenuhi kriteria atau unsur pengertian pasal 149 PP Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, meskipun tidak terjadi kerusakan, gangguan keamanan dan bencana alam akan tetapi terjadinya gangguan lain yang menurut hemat Majelis Hakim bahwa gangguan lainnya tersebut dimaksudkan Pasal 149 PP No.6 Tahun 2005 meliputi adanya sengketa atau gugatan yang timbul akibat dikeluarkannya Keputusan objek sengketa a quo, tergugat dalam sengketa ini berpendapat bahwa pemilihan umum dapat ditunda hanya apabila terjadi gangguan keamanan, kerusakan, dan

<sup>280</sup> Pengadilan Tata Usaha Negara Medan, Penetapan Pengadilan Tata Usaha Negara Medan Nomor 84/G/PEN /2010/PTUN-MDN tanggal 28 Oktober 2010, hal 24-25.

becnaca alam tanpa memperhitungkan atau mencermati gangguan lainnya yang tersebut dalam Pasal 149 PP No.6 Tahun 2005 oleh karena itu Majelis hakim berkesimpulan bahwa permohonan penangguhan oleh Para Penggugat beralasan hukum dan tetap dikuatkan sampai adanya penetapan lain yang membatalkan penetapan tersebut.<sup>281</sup>

Majelis hakim yang memeriksa dan mengadili tidak dapat mengartikan dan membuat ruang lingkup gangguan lainnya termasuk adanya sengketa administrasi dari KPU Kabupaten Nias Selatan yang diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara Medan. Hal ini dikarenakan Undang-Undan Nomor 3 Tahun 2005 yang merupakan perubahan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 menyatakan gangguan lainnya dapat berupa belum tersedianya dana, perlengkapan, personil, atau keadaan wilayah pemilihan. Artinya gangguan lain menurut Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 harus lah keadaan atau kondisi yang dapat menyangkut ketidakterediaan dana, perlengkapan, personil, atau keadaan wilayah pemilihan.

Di dalam teori hukum administrasi negara dikenal adanya asas *Presumptio Iustae of Causa*. Asas ini menekankan bahwa penetapan penundaan yang dikeluarkan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara ditujukan untuk menyemibangan kepentingan penggugat dan tergugat dikarenakan gugatan ke pengadilan tata usaha negara tidak menghalangi pelaksanaan keputusan pejabat tata usaha negara, dan keputusan tata usaha negara tersebut tetap sah dan berlaku sepanjang belum adanya putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap yang membatalkan keputusan tersebut. Sehingga penetapan penundaan yang dilakukan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara Medan menjadi sia-sia dikarenakan KPU Kabupaten Nias Selatan tetap melaksanakan Keputusannya. Seperti yang sudah dikatakan pada bab sebelumnya bahwa pelaksanaan penundaan sangat bergantung pada kesukarelaan dari KPU Kabupaten Nias Selatan sebagai Pejabat Tata Usaha Negara yang menerbitkan keputusan tersebut. KPU Kabupaten Nias Selatan harus secara sukarela melaksanakan penundaan sepanjang KPU Kabupaten Nias Selatan sukarela dan menyadari bahwa Keputusan yang sudah diterbikan mengandung kesalahan yang merugikan penggugat.

---

<sup>281</sup> Pengadilan Tata Usaha Negara Medan, Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Medan Nomor 84/G/PEN /2010/PTUN-MDN, tanggal 22 November 2010, hal 70-71.

KPU Kabupaten Nias Selatan tetap tidak melaksanakan penundaan sebagaimana ditetapkan dalam penetapan Pengadilan Tata Usaha Negara sampai dibacakan putusan akhir oleh Pengadilan Tata Usaha Negara Medan. Amar Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor 84/G/2010/PTUN-MDN mengabulkan permohonan Hadirat Manao yang dibacakan pada tanggal 22 November 2010. Amar Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor 84/G/2010/PTUN-MDN tersebut sebagai berikut:

1. Mengabulkan gugatan para penggugat seluruhnya;
2. Menyatakan batal surat keputusan objek sengketa berupa keputusan Ketua Komisi Pemilihan Umum Nomor 41/Kpts/KPU-Kab-002.434832/2010 tanggal 4 Oktober 2010 tentang perubahan atas Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Nias Selatan Nomor 39/Kpts/KPU-Kab-002.434832/2010 tentang Penetapan Bakal Pasangan Calon menjadi Pasangan Calon Peserta Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Nias Selatan Tahun 2010;
3. Memerintahkan tergugat untuk mencabut surat keputusan objek sengketa berupa Keputusan Ketua Komisi Pemilihan Umum Nomor 41/Kpts/KPU-Kab-002.434832/2010 tanggal 4 Oktober 2010 tentang perubahan atas keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Nias selatan Nomor 39/Kpts/KPU-Kab-002.434832/2010 tentang Penetapan Bakal Pasangan Calon menjadi Pasangan Calon Peserta Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Nias Selatan Tahun 2010;
4. Memerintahkan kepada tergugat untuk menetapkan para penggugat sebagai peserta pasangan calon Pemilukada Kabupaten Nias Selatan Tahun 2011-2016;
5. Menghukum tergugat untuk membayar biaya perkara sebesar Rp 335.000 (Tiga Ratus Tiga Puluh Lima Ribu Rupiah).<sup>282</sup>

Pertimbangan Majelis Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Medan yang mengabulkan permohonan Hadirat Manao berpendapat sebagai berikut:

1. Penggugat tidak ditetapkan sebagai calon Kepala Daerah pada Pemilukada Kabupaten Nias Selatan karena menurut tergugat, penggugat tersangkut dengan putusan pidana sebagaimana tertuang pada bukti T-5 berupa surat jawaban Ketua KPU Nias Selatan Nomor 627/KPU-Kab-022.434832/VIII/2010 tanggal 26 Agustus 2010 yang menyatakan pada pokoknya bahwa calon an.DR (HC) Hadirat Manao tidak memenuhi syarat khusus sebagaimana amanah Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2010 pasal 9 ayat (1) huruf f;<sup>283</sup>

<sup>282</sup> Pengadilan Tata Usaha Negara Medan, Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Medan Nomor 84/G/PEN /2010/PTUN-MDN, tanggal 22 November 2010, hal 72-73.

<sup>283</sup> *Ibid.*, hal.67-70

Hadirat Manao tidak ditetapkan sebagai pasangan calon dikarenakan yang bersangkutan menggunakan ijazah dari sekolah yang belum terakreditasi.

2. Mengenai Pertimbangan terhadap permasalahan hukum, majelis hakim berpendapat sebagai berikut:
  - a. Mencermati Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 617.K/PID.SUS/2008 tanggal 25 Juli 2008 yang di dalamnya memuat amar putusan yang pada pokoknya menyatakan menjatuhkan hukuman pidana kepada penggugat selama 5 bulan dengan masa percobaan 10 bulan;
  - b. Memperhatikan pasal 9 ayat (1) huruf f Peraturan KPU Nomor 13 Tahun 2010 tentang Pedoman teknis tata cara pencalonan pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagai dasar penolakan oleh tergugat, kemudian dihubungkan Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 617.K/PID.SUS/2008 tanggal 25 Juli 2008, majelis hakim berpendapat bahwa penggugat tidak pernah dihukum atau dipidana penjara selama 5 (lima) tahun atau lebih tapi yang bersangkutan secara nyata hanya dihukum 5 (lima) bulan dan pidana percobaan 10 bulan, sehingga tindakan tergugat yang menolak penggugat sebagai bakal calon pemilukada Kab.Nias Selatan tahun 2010 adalah tindakan yang bertentangan dengan azas-azas umum pemerintahan yang baik khususnya azas kecermatan dan azas profesionalitas;
  - c. Menimbang memperhatikan pasal 10 ayat (1) huruf n menyebutkan bahwa pemenuhan persyaratan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam pasal 9 dilengkapi bukti antara lain surat keterangan tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindakan pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 tahun atau lebih dari pengadilan yang wilayah hukumnya meliputi tempat tinggal calon sebagaimana dimaksud dalam pasal 9 ayat (1) huruf f;
  - d. Menimbang mencermati bukti P-2 yaitu berupa surat keterangan No.W2.U12/29/SK/VIII/2010 yang dikeluarkan oleh Pengadilan Negeri Gunung Sitoli yang menerangkan bahwa Dr (HC) Hadirat Manao berdasarkan penelitian yang bersangkutan tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindakan pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
  - e. Menimbang mencermati ketentuan tersebut diatas dan dihubungkan dengan surat dari pengadilan negeri gunung sitoli, Majelis hakim berpendapat bahwa seharusnya tergugat tidak menolak surat keterangan tersebut karena surat keterangan tersebut telah memenuhi ketentuan pasal 10 ayat (1) huruf n karena surat keterangan tersebut dikeluarkan di wilayah hukum tempat kedudukan penggugat;
  - f. Menimbang bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan hukum diatas tergugat dalam hal ini KPU Kabupaten Nias Selatan dalam menjalankan kewenangannya menyangkut tata cara penelitian persyaratan bakal pasangan calon pemilukada Kabupaten Nias Selatan adalah telah tidak

cermat meneliti berkas-berkas administrasi penggugat sehingga para penggugat tidak ditetapkan sebagai peserta bakal pasangan calon bupati Nias Selatan tahun 2010, seharusnya tergugat menetapkan para penggugat pada surat keputusan Nomor 39/Kpts/KPU-Kab-002.434832/2010 tentang Penetapan Bakal Pasangan Calon menjadi Pasangan Calon Peserta Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Nias Selatan Tahun 2010 yang telah diubah menjadi surat keputusan nomor 41/Kpts/KPU-Kab-002.434832/2010 tanggal 4 Oktober 2010 sehingga keputusan objek sengketa a quo telah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku asas-asas umum pemerintahan yang baik khususnya asas kecermatan dan asas profesionalitas sehingga terhadap objek sengketa dinyatakan cacat yuridis dari segi formal procedural penerbitannya dan dinyatakan batal, maka terhadap gugatan para penggugat adalah patut untuk dikabulkan seluruhnya;

- g. Menimbang bahwa oleh karena gugatan para penggugat dikabulkan seluruhnya maka berdasarkan pasal 97 ayat (9) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, kepada tergugat dibebankan untuk mencabut Surat Keputusan Objek Sengketa dan menerbitkan Surat Keputusan baru yang memproses lebih lanjut persyaratan Bakal Pasangan Calon yakni para penggugat, dengan menyatakan para penggugat telah memenuhi persyaratan menjadi pasangan calon bupati Nias Selatan Tahun 2010, kemudian menerbitkan surat keputusan baru tentang penetapan para penggugat sebagai pasangan calon bupati Nias Selatan tahun 2010 serta memuat nama 5 (lima) pasangan calon yang sudah dinyatakan memenuhi syarat sebagai peserta pemilukada Kabupaten Nias Selatan.<sup>284</sup>

**Analisis**, kalau melihat Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Medan terkait permohonan yang diajukan oleh Hadirat Manao, ketidakecermatan sudah terjadi ketika Hadirat Manao mengurus surat pernyataan tidak pernah dipenjara. Ketidakecermatan dilakukan oleh Pengadilan Negeri Gunung Sitoli dalam membuat surat pernyataan tidak pernah dihukum penjara.

Ketentuan pasal 58 huruf f Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah “Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah 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”;

---

<sup>284</sup> *Ibid.*

Ketentuan pasal 10 ayat (1) Peraturan KPU Nomor 13 Tahun 2010 yang menafsirkan pasal 58 huruf f Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tersebut adalah “surat keterangan tidak pernah dipidana 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”. Ketentuan Peraturan KPU tersebut mensyaratkan bahwa surat keterangan tidak pernah dipenjara hanya dari Pengadilan Negeri di wilayah hukum calon tinggal. Pengadilan Negeri Gunung Sitoli, pengadilan dimana Hadirat Manao meminta Surat Pernyataan tidak pernah dihukum penjara, tidak mengecek ke Pengadilan Negeri Medan dimana Hadirat Manao divonis pernah dipenjara selama 5 bulan. Pasca putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 4/PUU-VII/2009, pasal 58 huruf f Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 diberlakukan bersyarat. Apabila Hadirat Manao sebagai Mantan Narapidana memenuhi syarat tersebut, maka dapat mengajukan diri sebagai pasangan calon. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 4/PUU-VII/2009, ada 4 syarat yang harus dipenuhi yakni:

- (i) tidak berlaku untuk jabatan publik yang dipilih (*elected officials*);
- (ii) berlaku terbatas jangka waktunya hanya selama 5 (lima) tahun sejak terpidana selesai menjalani hukumannya;
- (iii) dikecualikan bagi mantan terpidana yang secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana;
- (iv) bukan sebagai pelaku kejahatan yang berulang-ulang.<sup>285</sup>

Hadirat Manao tidak memenuhi syarat dikarenakan yang bersangkutan belum ada 5 tahun sejak menjalani hukuman. Hadirat Manao divonis oleh Pengadilan Negeri Medan pada tahun 2007 sehingga dapat mencalonkan diri setelah tahun 2012.

Dikarenakan KPU Kabupaten Nias Selatan tetap tidak mau melaksanakan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara untuk mengakomodir Hadirat Manao, maka Hadirat Manao pun menggugat ke Mahkamah Konstitusi. Namun Mahkamah Konstitusi memnntuskan bahwa permohonan Hadirat Manao tidak dapat diterima sebagaimana tercantum di dalam Putusan Mahkamah Konstitusi

<sup>285</sup> Mahkamah Konstitusi, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 4/PUU-VII/2009 Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD terhadap Undang-Undang Dasar 1945

Nomor 6/PHPU.D-XI/2011 . Pertimbangan Mahkamah Konstitusi terkait Putusan yang dijatuhkan, Mahkamah Konstitusi mempertimbangkan sebagai berikut:

1. Bahwa sesuai bukti Termohon yaitu Bukti T-42, Bukti T-43, dan Bukti T-44 berupa Putusan Pengadilan Negeri Medan Nomor 629/PID.B/2007/PN.Mdn, tanggal 2 Juli 2007, Putusan Pengadilan Tinggi Medan Nomor 473/PID.071/PT.MDN, tanggal 6 Februari 2008, dan Putusan Mahkamah Agung Nomor 617.K/PID.SUS/2008, tanggal 25 Juli 2008, Dr. (HC). Hadirat Manao, S.H., M.H., (Pemohon) terbukti melanggar Pasal 68 ayat (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Adapun Pasal 68 ayat (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, menyatakan, “*Setiap orang yang menggunakan ijazah, sertifikat kompetensi, gelar akademik, profesi, dan/atau vokasi yang diperoleh dari satuan pendidikan yang tidak memenuhi persyaratan dipidana dengan pidana penjara paling lama lima tahun dan atau pidana denda paling banyak Rp.500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)*”;
2. Bahwa berdasarkan Bukti T-42, Bukti T-43, Bukti T-44 tersebut, Termohon dengan surat Nomor 607/KPU-Kab-002.434832/VHI/2010, tanggal 23 Agustus 2010 perihal Pemberitahuan Hasil Verifikasi dan Klarifikasi Dokumen Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Nias Selatan Periode Tahun 2011-2016 kemudian menyatakan Dr. (HC). Hadirat Manao, S.H., M.H., (Pemohon) tidak memenuhi syarat ketentuan Pasal 58 huruf f Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah *juncto* Pasal 9 ayat (1) huruf f Peraturan KPU Nomor 13 Tahun 2010;
3. Bahwa Mahkamah dalam Putusan Nomor 14-17/PUU-V/2007, tanggal 7 Desember 2007, dalam pertimbangan hukumnya halaman 131 menyatakan, “..... jika syarat “*tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau lebih*” dijadikan sebagai standar moral bagi seseorang yang hendak memangku suatu jabatan publik, maka syarat tersebut hanya dapat diterima apabila yang dimaksud adalah seseorang yang pernah dipidana karena terbukti sengaja melakukan perbuatan padahal diketahuinya perbuatan itu adalah perbuatan yang dapat dipidana dengan ancaman pidana lima tahun atau lebih.”
4. Bahwa demikian juga putusan Mahkamah dalam Putusan Nomor 4/PUUVII/2009, tanggal 24 Maret 2009, dalam amarnya telah memberikan syarat terkait dengan Pasal 58 huruf f Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu (i) tidak berlaku untuk jabatan publik yang dipilih (*electd officials*), (ii) berlaku terbatas jangka waktunya hanya selama lima tahun sejak terpidana selesai menjalani hukumannya, (iii) dikecualikan bagi mantan terpidana yang secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana, dan (iv) bukan sebagai pelaku kejahatan yang berulang-ulang (*residivis*);
5. Bahwa menurut Mahkamah tindak pidana yang dilakukan oleh Dr. (HC). Hadirat Manao, S.H., M.H., (Pemohon) tidak termasuk dalam kategori tindak pidana kealpaan ringan (*culpa levis*) sebagaimana dimaksud dalam Putusan Nomor 14-17/PUU-V/2007, tanggal 7 Desember 2007, melainkan tindak

pidana penggunaan gelar akademik dari satuan pendidikan yang tidak memenuhi persyaratan yang ancamannya adalah pidana penjara paling lama lima tahun (*vide* Pasal 68 ayat (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional);

6. Bahwa dengan memperhatikan Putusan Pengadilan Negeri Medan Nomor 629/PID.B/2007/PN.Mdn, tanggal 2 Juli 2007, Putusan Pengadilan Tinggi Medan Nomor 473/PID.071/PT.MDN, tanggal 6 Februari 2008, dan Putusan Mahkamah Agung Nomor 617.K/PID.SUS/2008, tanggal 25 Juli 2008, kemudian dihubungkan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14-17/PUU-V/2007, tanggal 7 Desember 2007 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 4/PUU-VII/2009, tanggal 24 Maret 2009, serta fakta-fakta yang terungkap di persidangan, menurut Mahkamah, meskipun Dr. (HC). Hadirat Manao, S.H., M.H., (Pemohon) memenuhi syarat tidak berlaku untuk jabatan publik yang dipilih (*elected officials*), dikecualikan bagi mantan terpidana yang secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana, dan bukan sebagai pelaku kejahatan yang berulang-ulang (*residivis*), akan tetapi Pemohon belum mencapai batas waktu lima tahun sejak Pemohon selesai menjalani pidananya, karena empat syarat dalam Putusan Mahkamah Nomor 4/PUU-VII/2009, tanggal 24 Maret 2009, bersifat kumulatif. Dengan demikian, tindakan Termohon yang tidak menjadikan Dr. (HC). Hadirat Manao, S.H., M.H., (Pemohon) sebagai pasangan calon dalam Pemilu Kabupaten Nias Selatan sudah tepat menurut hukum;
7. Bahwa sesuai fakta-fakta tersebut, menurut Mahkamah kasus Pemohon tidak dapat diterapkan dan diberlakukan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 196-197-198/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 25 November 2010 (Pemilukada Kota Jayapura) dan Putusan Nomor 218-219-220-221/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 30 Desember 2010 (Pemilukada Kabupaten Kepulauan Yapen), karena telah ternyata tidak terbukti Termohon dengan sewenang-wenang menghalang-halangi Dr. (HC). Hadirat Manao, S.H., M.H., (Pemohon), justru sebaliknya, Termohon telah dengan tepat meneliti dan menilai syarat-syarat pencalonan Pemohon berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>286</sup>

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 6/PHPU.D-XI/2011 menguatkan dan membenarkan Keputusan KPU Kabupaten Nias Selatan yang tidak meloloskan Hadirat Manao sebagai Pasangan Calon. Putusan Mahkamah Konstitusi ini tentu saja berbeda dengan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Medan yang mengabulkan gugatan dari penggugat Hadirat Manao.

<sup>286</sup> Mahkamah Konstitusi, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 6/PHPU.D-IX/2011 Permohonan Perselisihan Hasil Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Nias Selatan, hal 93-96.

#### D. Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Toraja Utara

Pada tanggal 20 Agustus 2010 melalui Berita Acara Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Toraja Utara Nomor 027/KPU-TU.1/VIII/2010 tentang Penetapan Pasangan Calon menjadi Peserta Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Toraja Utara pada Pemilu tahun 2010, KPU Kabupaten Toraja Utara menetapkan pasangan calon pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah Kabupaten Toraja Utara sebagai berikut:<sup>287</sup>

Nama Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah	Keterangan
Ir.Deka Paranoan dr.Mathius Lobo, Sp.B	Calon Kepala Daerah Calon Wakil Kepala Daerah
Drs.Frederik Batti Sorring S.Sos., MM Frederik Buntang Rombelayuk	Calon Kepala Daerah Calon Wakil Kepala Daerah
Drs.Kalatikupaembonan, M.Si. Alfritha Pasande Danduru, S.H., M.Kn.	Calon Kepala Daerah Calon Wakil Kepala Daerah
Ir.Daniel Rendeng Madao dr.Johanis Palimbong Payung, Sp.B	Calon Kepala Daerah Calon Wakil Kepala Daerah
Ir. Bride S.S. Allorante, MM, MT Drs.Johanis O.S. Bari	Calon Kepala Daerah Calon Wakil Kepala Daerah
Drs.Y.S.Dalipang drg.Simon Liling	Calon Kepala Daerah Calon Wakil Kepala Daerah
Drs. A.Palino Popang Sarah Lallo, SE., M.Si	Calon Kepala Daerah Calon Wakil Kepala Daerah

Tabel 15

**Berita Acara Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Toraja Utara Nomor 027/KPU-TU.1/VIII/2010 tentang Penetapan Pasangan Calon menjadi Peserta Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Toraja Utara pada Pemilu tahun 2010**

Bakal pasangan calon Agustinus La'lang-Benyamin Patondok tidak ditetapkan oleh KPU Kabupaten Toraja Utara sebagai pasangan calon. Bakal pasangan ini yang tidak puas dan keberatan terhadap penetapan pasangan calon yang dilakukan oleh KPU Kabupaten Toraja Utara menggugat ke Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar. Bakal pasangan calon Agustinus La'lang-Benyamin Patondok

<sup>287</sup> Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Toraja Utara, Berita Acara Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Toraja Utara Nomor 027/KPU-TU.1/VIII/2010 tentang Penetapan Pasangan Calon menjadi Peserta Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Toraja Utara pada Pemilu tahun 2010, KPU Kabupaten Toraja Utara menetapkan pasangan calon pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah Kabupaten Toraja Utara

mengajukan penundaan pelaksanaan keputusan KPU tentang Penetapan Calon karena khawatir terhadap Keputusan KPU yang menjadi obyek sengketa. Keputusan KPU yang menjadi obyek sengketa sebagai berikut:

1. Surat Keputusan Ketua dan/atau Anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten Toraja Utara Nomor 058/KPU-TU/VIII/2010 tanggal 19 Agustus 2010 Perihal Penyampaian dan Pengumuman Hasil Penelitian Ulang Berkas Bakal Pasangan Calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Kabupaten Toraja Utara yang memenuhi persyaratan;
2. Surat Keputusan Ketua dan/atau Anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten Toraja Utara Nomor 060/KPU-TU/VIII/2010 tanggal 20 Agustus 2010 Perihal Penyampaian Berita Acara Rapat Pleno KPU Kabupaten Toraja Utara Penetapan Pasangan Calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Kabupaten Toraja Utara Pemilukada Tahun 2010;
3. Surat Keputusan Ketua dan/atau Anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten Toraja Utara Nomor 13/KPU-TU.2/VIII/2010, tanggal 21 Agustus 2010 Tentang Penetapan Nomor Urut Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Toraja Utara Pemilihan Umum Tahun 2010.<sup>288</sup>

Terhadap permohonan penundaan pelaksanaan Keputusan KPU yang menjadi obyek sengketa, Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar mengabulkan permohonan yang diajukan oleh Bakal pasangan calon Agustinus La'lang-Benyamin Patondok. Amar Penetapan Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar Nomor 51/G.TUN/2010/PTUN.MKS terkait permohonan penundaan yang dimohonkan Bakal pasangan calon Agustinus La'lang-Benyamin Patondok, sebagai berikut:

1. Mengabulkan permohonan penggugat;
2. Memerintahkan kepada tergugat (Ketua dan/atau Anggota Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Toraja Utara) untuk menunda pelaksanaan Surat Keputusan berupa:
  - a. Surat Keputusan Ketua dan/atau Anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten Toraja Utara Nomor 058/KPU-TU/VIII/2010 tanggal 19 Agustus 2010 perihal penyampaian dan pengumuman hasil penelitian ulang berkas bakal pasangan calon kepala daerah/wakil kepala daerah Kabupaten Toraja Utara yang memenuhi persyaratan;
  - b. Surat Keputusan Ketua dan/atau Anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten Toraja Utara Nomor 60/KPU-TU/VIII/2010 tanggal 20 Agustus 2010 perihal penyampaian Berita Acara Rapat Pleno KPU Toraja Utara Penetapan Pasangan Calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Kabupaten Toraja Utara Pemilukada tahun 2010;

<sup>288</sup> Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar, Penetapan Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar Nomor 51/G.TUN/2010/PTUN.MKS, tanggal 7 Oktober 2010, hal.2

- c. Surat Keputusan Ketua dan/atau Anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten Toraja Utara Nomor 13/KPU-TU.2/VIII/2010, tanggal 21 Agustus 2010 tentang Penetapan Nomor Urut Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Toraja Utara Pemilihan Umum tahun 2010;

Sampai adanya putusan pengadilan dalam sengketa a quo yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*inkracht va gewijsde*), kecuali ada penetapan lain di kemudian hari;

3. Memerintahkan kepada Panitera Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar atau pejabat lain yang melaksanakan tugas panitera untuk menyampaikan salinan penetapan ini kepada para pihak yang berpekara untuk dilaksanakan semestinya;
4. Menyatakan bahwa biaya penetapan ini akan dipertimbangkan dalam putusan akhir.<sup>289</sup>

Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar pun mengabulkan permohonan Agustinus La'lang-Benyamin Patondok. Padahal penundaan tersebut tidak perlu dilakukan dikarenakan tahapan pencalonan sudah selesai dan tahapan penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah harus tetap berjalan. Kesimpulan Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar yang menimpulkan permohonan penundaan Agustinus La'lang-Benyamin Patondok menyatakan bahwa:

- a. terdapat keadaan yang mendesak yang mengakibatkan kepentingan penggugat sangat dirugikan, dan sulit untuk dipulihkan kepada keadaan semula apabila Keputusan Tata Usaha Negara yang menjadi objek sengketa dalam perkara ini tetap dilaksanakan, antara lain:

Bahwa pelaksanaan Pemilukada Kabupaten Toraja Utara Tahun 2010 didasarkan pada jadwal pemilukada yang tersusun berupa tahapan-tahapan mulai dari Pengumuman pendaftaran bakal pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sampai ditetapkannya pemenang pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten Toraja Utara, yang begitu panjang dan masing-masing tahapan sudah barang tentu memerlukan energi yang besar seperti waktu, tenaga, dan pikiran serta biaya yang tidak sedikit, sementara disatu sisi terdapat hak-hak seseorang yang diberikan oleh hukum sedang dipertaruhkan ketetapan atau keputusannya pada sebuah mekanisme hukum formal dalam hal ini di Peradilan Tata Usaha Negara, yang apabila hukum menetapkan hak seseorang tersebut harus dipulihkan, maka apabila pelaksanaan pemilukada tersebut terlanjur dilaksanakan, maka pertanyaan hukum yang paling sederhana adalah dapatkah tahapan pemilukada tersebut di ulang? Mengingat sumber pembiayaan dalam pelaksanaan pemilukada

<sup>289</sup> Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar, Penetapan Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar Nomor 51/G.TUN/2010/PTUN.MKS

diperoleh dari keuangan negara dan pada mata anggaran tersebut tidak atau belum mengenal anggaran cadangan dan anggaran pilkada ulang secara total, maka jawaban hukumnya adalah sangat sulit mengembalikan hak-hak penggugat secara hukum yang terlanjur tereliminasi atau tersingkirkan karena kesalahan pihak lain, belum lagi apabila menghitung segala aspek energi yang ditumpahkan pada pelaksanaan pemilukada secara keseluruhan, sehingga penggugat kepentingannya akan sangat dirugikan.<sup>290</sup>

**Analisis**, dalam pertimbangan majelis hakim di atas terlihat bahwa penundaan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan terhadap tahapan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah. Seperti yang telah dijelaskan dalam bab sebelumnya bahwa untuk menunda penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah bukanlah hal yang mudah. Penundaan penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, bukan hanya menyangkut penundaan terhadap Keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota yang menjadi obyek gugatan melainkan juga Keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota tentang Program, Jadwal, dan Tahapan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota tentang Program, Jadwal, dan Tahapan bukanlah Keputusan yang Individual, Konkrit, dan Final melainkan Keputusan yang bersifat Umum, Konkrit, dan Final yang merupakan wujud dari Keputusan Kebijakan. Keputusan ini bersifat umum dikarenakan bukan hanya mengikat individu yang tidak ditetapkan di dalam Keputusan KPU tentang Penetapan Pasangan Calon, melainkan juga akan mengikat Masyarakat. Penundaan Pemilu kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah akan mempengaruhi tahapan secara keseluruhan mengingat tahapan penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Pasca penetapan pasangan calon, tahapan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah selanjutnya adalah Kampanye. Kampanye menurut pasal 75 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah hanya berlangsung selama 14 hari sampai dengan 3 hari sebelum hari pemungutan suara. Artinya dari penetapan pasangan calon sampai dengan pemungutan suara butuh waktu kurang lebih 17-20 hari. Bisa dibayangkan apabila penundaan dilakukan ketika masa kampanye berlangsung, maka waktu kampanye pun akan berkurang akibat penundaan dikarenakan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota dalam

---

<sup>290</sup>*Ibid.*, hal 4.

menyelenggarakan Pemilu harus tepat waktu. Ketepatan waktu ditujukan untuk memberikan kepastian hukum terhadap masyarakat dan kemanfaatan terhadap penggunaan anggaran berdasarkan rencana yang disusun.

Selain itu pasca penetapan pasangan calon, tidak mungkin dilakukan verifikasi dan klarifikasi ulang kembali atas dasar penetapan pengadilan tata usaha negara yang menunda tahapan. Peraturan perundang-undangan terkait pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah sudah sangatlah jelas mengatur bahwa masa verifikasi dan klarifikasi terhadap pencalonan, hanya dimungkinkan pada tahapan pencalonan. Ketika KPU Provinsi/Kabupaten/Kota menetapkan pasangan calon, maka sudah selesai tahapan pencalonan.

Apabila KPU Provinsi/Kabupaten/Kota menetapkan kembali pasangan calon setelah penetapan pasangan calon, maka akan melanggar asas dasar penyelenggaraan pemilu dimana pemilu harus berasaskan Adil. Tindakan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota yang menetapkan kembali pasangan calon padahal sudah ditetapkan sebelumnya merupakan tindakan yang tidak adil dikarenakan penyelenggaraan pemilu memiliki aturan main dalam peraturan perundang-undangan tersendiri, yang apabila aturan main itu dilanggar atau aturan main tidak ditegakkan sesuai ketentuan maka akan ada kerugian bagi bakal pasangan calon lainnya. Ibarat pertandingan sepak bola, yang namanya kartu kuning dan kartu merah sangat menentukan. Kesalahan wasit dalam menegakan aturan dimana pelanggaran yang terjadi seharusnya diberikan kartu merah tetapi wasit memberikan kartu kuning, maka akan menimbulkan keributan dalam pertandingan sepak bola tersebut.

b. Ternyata tidak terdapat adanya kepentingan umum dalam rangka pembangunan yang mengharuskan tetap dilaksanakannya Keputusan Tata Usaha Negara dengan segera karena:

Bahwa pengertian kepentingan umum dalam rangka pembangunan yang mengharuskan tetap dilaksanakannya Keputusan Tata Usaha Negara adalah harus diartikan menurut hukum dalam konteks Negara Hukum (Rechtsstaat) oleh karena tergugat belum terlanjur melakukan persiapan akomodasi pemilukada secara total sehingga penggunaan anggaran pemilukada belum terserap seluruhnya, maka apabila tergugat menunda pelaksanaan tahapan pada saat sekarang ini adalah waktu yang paling tepat, karena secara logika umum maka justru kepentingan umum yang akan diselamatkan, yakni terhindar dari kerugian financial keuangan negara yang terlanjur dikeluarkan dan aspek sosial kemasyarakatan lainnya yang terlanjur energinya bergerak atau digerakan, sehingga pengertian adanya kepentingan umum haruslah

diarikan filosofis yaitu segi kemanfaatan pelaksanaan pemilukada tersebut bagi masyarakat Toraja Utara ke depan dengan mengedepankan nilai-nilai dan kaedah-kaedah hukum positif yang menjadi komitmen dan cita konstitusi Negara Republik Indonesia, yang artinya kepentingan umum menghendaki pelaksanaan umum berjalan dengan lancar, aman dan terkendali serta efisien, dengan menunggu sedikit waktu saja, guna memberi waktu bagi mekanisme hukum bekerja sebagaimana mestinya, tanpa harus mengorbankan biaya sosial yang tinggi.<sup>291</sup>

Seperti yang dijelaskan sebelumnya, kalau pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah diibaratkan pertandingan sepak bola, dan dalam pertandingan sepakbola dikenal yang namanya kartu kuning dan kartu merah. Maka ketika wasit salah dalam menegakan aturan dimana pelanggaran yang terjadi seharusnya diberikan kartu merah tetapi wasit memberikan kartu kuning, maka akan menimbulkan keributan dalam pertandingan sepak bola tersebut. Begitupun dengan penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah, apabila KPU Provinsi/Kabupaten/Kota tidak menegakkan aturan secara benar maka potensi kerusuhan ditengah-tengah masyarakat yang disebabkan ketidakadilan dalam penegakan aturan maun dapat terjadi. Apalagi pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah bukan hanya sekedar proses demokrasi melainkan juga proses politik yang terkait peralihan kekuasaan. Ketidakpuasan terhadap kinerja KPU Provinsi/Kabupaten/Kota dalam menegakkan aturan dapat membuat kerusuhan antar pendukung terjadi yang dapat melebar menjadi kerusuhan masyarakat. Tentu saja harus dilihat kepentingan umum disini adalah terciptanya stabilitas ditengah masyarakat.

Terhadap Penetapan Penundaan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Toraja Utara, KPU Kabupaten Toraja Utara tidak melaksanakan penetapan Pengadilan Tata Usaha Negara yang menunda. Lembaga penundaan ditetapkan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara mengingat di dalam Hukum Peradilan Tata Usaha Negara dikenal asa *Presumptio Iustae* of Causa, artinya Keputusan Pejabat Tata Usaha Negara tetap sah dan berlaku sepanjang belum ada Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang berkekuatan hukum tetap yang membatalkan keputusan pejabat Tata Usaha Negara tersebut. Pelaksanaan

---

<sup>291</sup> *Ibid.*, hal 5.

penetapan penundaan ini sangat bergantung dari kesukarelaan dari KPU Kabupaten Toraja Utara.

#### **E. Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Bone Bolango**

Zainal Abdi Ilole dan Abdul Agussalam Mooduto diusulkan sebagai calon kepala daerah dan wakil kepala daerah periode 2010-2015 oleh gabungan partai politik non parlemen yakni PKB, PKPB, BARNAS, PPPI, PATRIOT, PBR, PPD, PPRN, PMB, dan PDP Kabupaten Bone Bolango yang tertuang dalam Surat Keputusan Nomor 04/Kpts/KPNP/BB/IV/2010 tanggal 25 April 2010 sebagaimana diatur dalam pasal 3a Peraturan KPU Nomor 68 Tahun 2009. Pengusulan penggugat sebagai calon kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten Bone Bolango periode 2010-2015, adalah sebagai tindak lanjut dari surat Ketua Komisi Pemilihan Umum Bone Bolango Nomor 107/KPU/BB/IV/2010 tanggal 25 April 2010, dimana surat tersebut mengacu pada pasal 37 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 68 Tahun 2009. Surat Ketua KPU tersebut dikirimkan dikarenakan Nurdin Male yang merupakan calon wakil bupati dari calon bupati Karim Pateda mengundurkan diri. KPU Kabupaten Bone Bolango berpegangan pada Peraturan KPU Nomor 68 Tahun 2009 menyebutkan ketentuan bahwa bakal pasangan calon merupakan satu kesatuan, sehingga apabila salah seorang berhalangan tetap maka KPU Kabupaten Bone Bolango memberikan kesempatan bagi Partai Politik dan/atau gabungan Partai Politik mengajukan bakal pasangan calon yang baru.

Pada tanggal 27 April 2010 Zainal Abdi Ilole dan Abdul Agussalam Mooduto telah mendaftarkan diri sebagai calon kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten Bone Bolango di Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Bone Bolango dengan mendapatkan surat tanda terima pendaftaran.

Pada tanggal 5 Mei 2010, Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Bone Bolango dalam rapat pleno mengumumkan penetapan pasangan calon Bupati atas nama Karim Pateda dan Djafar Asyari Kabupaten Bone Bolango tanpa usulan dari koalisi partai politik non parlemen Kabupaten Bone Bolango (gabungan partai politik). Sikap KPU Kabupaten Bone Bolango yang berlainan dengan surat Ketua Komisi Pemilihan Umum Bone Bolango Nomor 107/KPU/BB/IV/2010 tanggal 25

April 2010, yang meminta pengajuan bakal pasangan calon yang baru dari gabungan partai Politik, yang kemudian gabungan Partai Politik mengajukan Zainal Abdi Ilolu dan Abdul Agussalam Mooduto sebagai bakal pasangan calon. Zainal Abdi Ilolu dan Abdul Agussalam Mooduto yang merupakan pasangan calon yang baru diajukan gabungan partai politik tidak puas dikarenakan Nurdin Male telah ditetapkan oleh KPU Kabupaten Bone Bolango sebagai berhalangan tetap, namun masih menerima pengajuan calon wakil bupati yang diajukan Karim Pateda tanpa sepengetahuan dari gabungan partai Politik. Karim Pateda mengajukan Djafar Asyari sebagai calon wakil bupati untuk menggantikan Nurdin Male yang berhalangan tetap.

Zainal Abdi Ilolu dan Abdul Agussalam Mooduto yang tidak ditetapkan oleh KPU Kabupaten Bone Bolango mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara Manado dengan obyek sengketa Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Bone Bolango Nomor 07/KPU-BB/V/2010 tanggal 5 Mei 2010 tentang Penetapan Pasangan Calon Peserta Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Bone Bolango tahun 2010, khususnya pasangan calon Karim Pateda dan Djafar M. Asiari. Zainal Abdi Ilolu dan Abdul Agussalam Mooduto menggugat keputusan KPU Kabupaten Bone Bolango tersebut dikarenakan KPU Kabupaten Bone Bolango tidak mendengarkan usulan partai politik atau gabungan partai politik yang berhak mengajukan pasangan calon.

Pengadilan Tata Usaha Negara Manado mengabulkan gugatan yang diajukan Zainal Abdi Ilolu dan Abdul Agussalam Mooduto. Gugatan Zainal Abdi Ilolu dan Abdul Agussalam Mooduto dituangkan di dalam Putusan Nomor 14/G.TUN/2010/P.TUN Mdo, tanggal 16 Juni 2010, dengan amar sebagai berikut.<sup>292</sup>

1. Menyatakan batal Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Bone bolango Nomor 07/KPU-BB/V/2010 tanggal 5 Mei 2010 tentang Penetapan Pasangan Calon Peserta Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Bone Bolango tahun 2010, khususnya pasangan calon Karim Pateda dan Djafar M. Asiari.
2. Mewajibkan kepada tergugat untuk menetapkan Zainal Abdi Ilolu dan Abdul Agussalam Mooduto sebagai Pasangan Calon Peserta Pemilihan Kepala

<sup>292</sup> Pengadilan Tata Usaha Negara Manado, Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Manado Nomor 14/G.TUN/2010/P.TUN Mdo, tanggal 16 Juni 2010, hal 38.

Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Bone Bolango tahun 2010 sepanjang telah memenuhi persyaratan yang telah diatur dalam ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

3. Membebaskan biaya perkara kepada Tergugat dan Tergugat II intervensi sebesar Rp Rp 1.863.000 (satu juta delapan ratus enam puluh tiga ribu rupiah)

Bahwa selaku Badan TUN yang seharusnya taat hukum, serta mentaati asas-asas pemerintahan umum yang baik serta menjunjung tinggi *principle de morale juridique*, dengan adanya fakta bahwa Termohon yang jelas-jelas mengetahui masih adanya sengketa tentang Surat Keputusan Termohon Nomor 07/KPUBB/V/2010 tersebut, maka walaupun putusan PTUN tersebut belum memperoleh kekuatan hukum tetap, Termohon seharusnya menunda pelaksanaan Pemilukada sampai adanya putusan yang berkekuatan hukum tetap atas sengketa TUN tersebut;<sup>293</sup>

Mengingat di dalam Hukum Peradilan Tata Usaha Negara dikenal asas *Presumptio Iustae Causa*, artinya Keputusan Pejabat Tata Usaha Negara tetap sah dan berlaku sepanjang belum ada Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang berkekuatan hukum tetap yang membatalkan keputusan pejabat Tata Usaha Negara tersebut. Oleh karena itu dikenal lembaga penundaan untuk menghindari kerugian konstitusional yang diajukan oleh pemohon. Sehingga *principle de morale juridique* memiliki penekanan kepada kesukarelaan KPU Kabupaten Bone Bolango untuk melaksanakan penetapan penundaan yang ditetapkan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara.

Pengadilan Tata Usaha Negara juga tidak mempunyai kekuatan untuk memaksa KPU Kota Bone Bolango, tidak seperti pengadilan di bidang perdata dan pidana yang mempunyai alat paksa. Fungsi memaksa di bidang perdata dilaksanakan oleh juru sita dan pidana dilakukan oleh kepolisian. Bahkan terhadap Putusan Pengadilan Negara pun harus menunggu berkekuatan hukum tetap, lagipula apabila terhadap putusan yang berkekuatan hukum tetap tidak dilaksanakan oleh KPU Kota Bone Bolango, pengadilan tata usaha negara lebih menggunakan sanksi moral berupa penyampaian ke instansi atasannya dan presiden, mengumumkan di media, dan membayar ganti rugi.

Selain itu Pengadilan Tata Usaha Negara Kota Manado menganggap KPU Kota Bone Bolango sebagai termohon telah mengabaikan adanya sengketa TUN

<sup>293</sup>Mahkamah Konstitusi, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 111/PHPU.D-VIII/2010 Permohonan Perselisihan Hasil Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Bone Bolango, 12 Agustus 2010, hal 5.

tersebut, bahkan berkali-kali tidak pernah mengindahkan atau mengabaikan undangan untuk melakukan klarifikasi dan Panwaslu Kabupaten Bone Bolango setelah adanya sengketa TUN tersebut. Dimana Termohon tetap melanjutkan tahapan pemilukada tanpa memikirkan dampaknya jika terdapat putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap nanti.

Seperti yang telah dijelaskan dalam bab sebelumnya bahwa sangat dilematis untuk melaksanakan penundaan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah. Apabila tidak melaksanakan dianggap tidak patuh terhadap daulat hukum yang dianut Indonesia sebagai negara hukum. Sedangkan apabila melaksanakan, tahapan pencalonan sudah selesai dan KPU Kabupaten Bone Bolango tidak memungkinkan bagi KPU Kabupaten Bone Bolango untuk menunda tahapan kampanye yang sedang berjalan. Di ibaratkan penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagai sebuah pesawat terbang. Maka penundaan penerbangan hanya mungkin dilakukan di bandara ketika pesawat tersebut belum terbang, sangat tidak mungkin bagi sang pilot untuk memberhentikan dan menunda penerbangan ketika sedang terbang hanya demi mengakomodir penumpang yang terlambat masuk ke pesawat. Bisa dibayangkan akibatnya, pesawat tersebut akan jatuh dan membahayakan semua penumpang yang ada didalamnya.

Di dalam standar penerbangan sipil internasional (*International Civil Aviation Standard*), ada prosedur dan mekanisme ketika pesawat tersebut akan dihentikan atau ditunda untuk kembali ke bandara asal. Prosedur dan mekanisme penundaan penerbangan harus melaporkan kepada menara kontrol bandara dan ketersediaan landas pacu dan apron bandara untuk mendarat. Apabila sudahizinkan maka pesawat bisa mendarat kembali di bandara asal untuk mengakomodir penumpang yang terlambat. Begitu pula dengan penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah, ada prosedur dan mekanisme penundaan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah yang diatur di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 20015 di pasal 149 yang menyatakan izin penundaan harus mendapat izin dari Menteri Dalam Negeri atas usulan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota kepada DPRD.

Bahwa oleh karena Termohon tetap melakukan pemungutan suara pada tanggal 5 Juli 2010, maka di semua TPS di Kabupaten Bone Bolango tetap mengesahkan pasangan calon dengan Nomor Urut 1 tersebut, sehingga Pasangan Calon Nomor Urut 1 memperoleh suara sejumlah 1.205 (seribu dua ratus lima) sebagaimana hasil perhitungan yang menjadi objek permohonan dalam perkara ini; Selain itu Termohon mengabaikan pula adanya surat dari DPRD Kabupaten Bone Bolango tertanggal 18 Juni 2010 Nomor 170/DPRD-BB/2010 tentang permintaan kepada Termohon untuk melaksanakan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang diputuskan pada tanggal 15 Juni Tahun 2010;<sup>294</sup>

Tindakan Pengadilan Tata Usaha Negara Manado yang menetapkan penundaan adalah hal yang sia-sia dikarenakan KPU Kabupaten Bone Bolango tidak memperhatikan penetapan penundaan tersebut. Oleh karena itu sebaiknya Pengadilan Tata Usaha Negara Manado menghindari penetapan yang mengabulkan penundaan yang dimohonkan oleh penggugat. Sebagaimana telah dijelaskan dalam bab III, Surat Keputusan yang dijadikan obyek sengketa sudah selesai dilaksanakan dengan ditandai dengan selesainya tahapan, penetapan penundaan tidak mengenai keputusan yang menjadi obyek sengketa melainkan keputusan terkait tahapan, program, dan jadwal yang harus ditunda. Selain itu menurut Prof.Supandi (Hakim Agung Tata Usaha Negara), penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah sangat kental dengan kepentingan umum, maka berlakulah pasal 67 ayat (4) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Pendapat Mahkamah Konstitusi didalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 111/PHPU.D-VIII/2010, 12 Agustus 2010 terkait Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Kota Manado:<sup>295</sup>

Bahwa setelah mencermati dalil-dalil Pemohon beserta bukti-bukti yang diajukan, dikaitkan dengan bantahan Termohon dan Pihak Terkait beserta bukti-bukti yang diajukan, Mahkamah menemukan fakta hukum yang akan diberi penilaian hukum sebagai berikut:

1. *Pertama*, dengan tanpa bermaksud menilai putusan badan peradilan lain, Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Manado Nomor 14/G.TUN/2010/P.TUN Mdo, tanggal 16 Juni 2010 dikaitkan dengan Bukti T-

<sup>294</sup> Mahkamah Konstitusi, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 111/PHPU.D-VIII/2010, Permohonan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Bone Bolango, 12 Agustus 2010, hal .6

<sup>295</sup> Mahkamah Konstitusi, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 111/PHPU.D-VIII/2010 Permohonan Perselisihan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Bone Bolango, 12 Agustus 2010, hal 74-76.

- 1 berupa Keputusan KPU Kabupaten Bone Bolango Nomor 01 Tahun 2009 tentang Penetapan Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Bone Bolango tanggal 29 Desember 2009, dan dikaitkan pula dengan Bukti P-18, Bukti P-19, dan Bukti P-20 yang diajukan Pemohon, menurut Mahkamah, putusan tersebut jika dengan serta merta dilaksanakan oleh Termohon memang akan memberikan dampak yuridis yang sangat luas. Akan tetapi demi menghormati putusan pengadilan yang lebih melindungi hak-hak konstitusional Pemohon dibandingkan masalah-masalah teknis, sehingga seharusnya Termohon menyesuaikan jadwal tahapan Pemilukada sebagai langkah teknis operasional. Namun hal demikian tidak termasuk kewenangan Mahkamah;
2. *Kedua*, tanpa bermaksud menilai putusan badan peradilan lain, dengan memperhatikan salah satu amar yang mewajibkan Tergugat *in casu* Termohon dalam perkara ini, untuk menetapkan Drs. Zainal Abdi Ilo, M.Si dan Abdul Agus Salim Mooduto sebagai pasangan calon peserta Pemilukada Kabupaten Bone Bolango sepanjang telah memenuhi persyaratan yang telah diatur dalam ketentuan perundang-undangan yang berlaku seharusnya Termohon melaksanakan amar putusan PTUN. Dari amar tersebut, Termohon sesuai dengan kewenangannya secara *a contrario* memang dapat juga tidak menetapkan Drs. Zainal Abdi Ilo, M.Si dan Abdul Agus Salim Mooduto sebagai pasangan calon peserta Pemilukada Kabupaten Bone Bolango apabila ternyata menurut Termohon bakal pasangan calon Drs. Zainal Abdi Ilo, M.Si dan Abdul Agus Salim Mooduto tidak memenuhi persyaratan yang telah diatur dalam ketentuan perundang-undangan yang berlaku sebagaimana amar putusan *a quo*. Dari kedua alternatif tersebut yang dipandang lebih tepat dan adil menurut hukum adalah melaksanakan amar putusan PTUN.<sup>296</sup>

Walaupun Putusan Mahkamah Konstitusi terkait pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah Kabupaten Bone Bolango menyatakan tidak dapat menerima permohonan yang diajukan. Namun Mahkamah Konstitusi sudah menggarisbawahi pentingnya melaksanakan putusan pengadilan tata usaha negara dalam konteks negara hukum.

Apabila dilihat kasusnya, tindakan KPU Kabupaten Bone Bolango yang menetapkan Karim Pateda dan Djafar Asyari tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pasal 37 ayat (1) Peraturan KPU Nomor 68 Tahun 2009 menyebutkan “*Apabila salah satu calon atau pasangan calon berhalangan tetap sampai dengan 7 (tujuh) hari sebelum penetapan pasangan calon, partai politik atau gabungan partai politik yang bersangkutan diberi kesempatan untuk mengusulkan pasangan calon pengganti*”. Dan mekanisme pengantiannya sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 37 ayat (2) yang

---

<sup>296</sup> *Ibid.*

menyatakan “Partai politik atau gabungan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyampaikan kepada KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota surat pencalonan beserta lampirannya paling lambat 3 (tiga) hari terhitung sejak salah satu calon atau pasangan calon berhalangan tetap.

Ada 2 aspek perlindungan Hak Asasi Manusia di dalam Pasal 37 Peraturan KPU Nomor 68 Tahun 2009, yakni 1) hak konstitusional partai politik untuk mengajukan pasangan calon dan 2) hak konstitusional menjadi Pasangan Calon. Dalam hal ada calon yang tidak memenuhi syarat baik calon bupati ataupun calon wakil bupati maka menjadi kewenangan penuh Partai Politik untuk mengajukan pasangan calon pengganti sebagai wujud hak konstitusional Partai Politik (*right to propose candidate*). Sedangkan hak konstitusional (*right to be candidate*) menjadi pasangan calon dimiliki oleh semua warga negara yang ingin maju sebagai calon. Tindakan KPU Kabupaten Bone Bolango yang menerima calon pengganti atas pengajuan dari Karim Pateda bukan dari Partai Politik merupakan tindakan yang melanggar hak untuk mengajukan pasangan calon dari Partai Politik.

Definisi Pasangan calon pengganti harus diartikan dalam 2 hal: 1) Pasangan calon pengganti yang mengganti pasangan calon secara keseluruhan; dan 2) mengganti hanya salah satu calon (calon bupati atau calon wakil bupati). Definisi yang kedua tentu lebih memenuhi rasa keadilan bagi calon yang memenuhi syarat. Sehingga Partai Politik tetap menjadikan Karim Pateda sebagai calon bupati yang didukung, dan tinggal mencari siapa yang mau menjadi calon wakil bupati pengganti.

Kerugian yang dialami Drs. Zainal Abdi Ilolu, M.Si dan Abdul Agus Salim Mooduto tidak akan terjadi apabila KPU Kabupaten Bone Bolango mendengarkan usulan dari Partai Politik serta Partai Politik mengajukan pasangan calon pengganti dengan memperhatikan hak konstitusional Karim Pateda tentunya. Bisa saja Karim Pateda tetap sebagai Calon Bupati sedangkan Partai Politik pendukung mengajukan nama calon wakil bupati.

#### **F. Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Jembrana**

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Denpasar merupakan Putusan yang dapat menjawab bagi putusan Pengadilan Tata Usaha Negara di daerah lain.

Dikarenakan Putusan Pengadilan Negeri Denpasar menyangkut Keputusan KPU Kabupaten Jembrana tentang Program, Jadwal, dan Tahapan.

Pembatalan Keputusan terkait penetapan pasangan calon di daerah lain tidak bisa dilepaskan dari keberadaan Keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota terkait Program, Jadwal, dan Tahapan. Ketika Penetapan dan Putusan memerintahkan penundaan pelaksanaan Keputusan terkait penetapan pasangan calon, berarti menunda penyelenggaraan tahapan selanjutnya. Maka penundaan tahapan selanjutnya harus mengubah keputusan KPU terkait Program, Jadwal, dan Tahapan. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Denpasar memberikan gambaran mengenai boleh tidaknya pengadilan tata usaha negara memeriksa dan mengadili keputusan KPU terkait Program, Jadwal, dan Tahapan.

Yang menjadi obyek gugatan dalam perkara ini adalah Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Jembrana Nomor 04 Tahun 2010 tanggal 14 Juni 2010 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Jembrana tahun 2010. Gugatan terhadap Keputusan KPU tersebut diajukan oleh Bupati Jembrana.

Latar belakang pengajuan gugatan oleh Bupati Jembrana dikarenakan KPU Kabupaten Jembrana melakukan penundaan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah dengan mengubah Keputusan KPU Kabupaten Jembrana terkait Program, Jadwal, dan Tahapan. Di dalam Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Jembrana Nomor 04 Tahun 2010 tanggal 14 Juni 2010 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Jembrana tahun 2010, dinyatakan bahwa pemungutan suara dilaksanakan menjadi tanggal 27 Desember 2010.

Atas gugatan yang diajukan Bupati Jembrana Prof.I Gede Winasa, Pengadilan Tata Usaha Negara Denpasar dalam perkara Nomor 13/G/2010/PTUN.DPS, pada tanggal 24 November 2010 dalam Amar Putusan menyatakan: 1) Menyatakan gugatan penggugat tidak dapat diterima; 2) Menghukum penggugat untuk membayar biaya perkara sebesar Rp 78.500,- (tujuh puluh delapan ribu lima ratus rupiah). Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Denpasar merupakan satu-satunya Pengadilan Tata Usaha Negara yang menyatakan tidak dapat menerima gugatan yang diajukan terkait Keputusan KPU

Provinsi/Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Pertimbangan Pengadilan Tata Usaha Negara Kota Denpasar menyatakan tidak dapat menerima gugatan yang diajukan sudah sangat tepat apabila dilihat dari sudut kepemiluan. Dalam pertimbangan Pengadilan Tata Usaha Negara Denpasar menyatakan:

- a) Menimbang bahwa Majelis Hakim akan mempertimbangkan eksepsi pertama tergugat mengenai obyek sengketa yang dalam gugatan penggugat memenuhi ketentuan pasal 2 huruf b Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004;
- b) Menimbang bahwa berdasarkan ketentuan pasal 2 huruf b adalah “tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara menurut Undang-Undang ini”;  
**Huruf b : Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan pengaturan bersifat umum.** Sedangkan dalam penjelasan adalah yang dimaksud dengan **pengaturan yang bersifat umum adalah pengaturan yang memuat norma-norma hukum yang dituangkan dalam bentuk peraturan yang kekuatan berlakunya mengikat setiap orang;**
- c) Menimbang bahwa norma-norma hukum sebagaimana penjelasan pasal 2 huruf b tersebut diartikan sebagai norma hukum yang merupakan sistem aturan yang diciptakan oleh lembaga negara yang ditunjuk melalui mekanisme tertentu berdasarkan wewenang dan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- d) Menimbang bahwa obyek sengketa a quo secara jelas substansinya memuat mengenai pengaturan terhadap tahapan, program, dan jadwal penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Jembrana tahun 2010 yang dibuat oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah Jembrana yang mengikat seluruh lapisan masyarakat Jembrana;
- e) Menimbang bahwa menurut Indroharto, S.H. bahwa “Undang-Undang mengartikan dalam hal ini ‘berlaku bagi setiap orang’, Jadi Pengertian bersifat umum itu tidak harus diartikan secara kumulatif, artinya menurut waktu, tempat, setiap orang dan dapat diterapkan beberapa kali terhadap orang atau hal yang masuk dalam rumusan yang bersangkutan. Sebab Undang-Undang pun dapat juga berlaku hanya untuk masa waktu tertentu atau satu daerah tertentu atau golongan orang-orang tertentu”; (Buku Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Indroharto, S.H. 1993, hal.196);
- f) Menimbang bahwa meskipun obyek sengketa tersebut merupakan Surat Keputusan (beschikking) akan tetapi substansinya memuat pengaturan-pengaturan yang bersifat umum yang dikeluarkan oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah Kabupaten Jembrana;
- g) Menimbang bahwa Keputusan Tata Usaha Negara yang pengaturannya bersifat umum merupakan salah satu pembatasan obyek sengketa yang termasuk pembatasan langsung dari Undang-Undang yang tidak memungkinkan sama sekali Pengadilan Tata Usaha Negara untuk memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tersebut, sebagaimana diatur di dalam

Pasal 2 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Pasal 49 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara;

- h) Menimbang bahwa mencermati obyek sengketa a quo dari segi materi atau substansi dari surat keputusan yang dikeluarkan oleh tergugat dihubungkan dengan ketentuan Pasal 2 huruf b Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004, Majelis hakim berpendapat bahwa surat keputusan tersebut berisi mengenai aturan-aturan (regeling) yang dikeluarkan oleh Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Jembarana dalam pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Jembarana tahun 2010 yang berlaku dan mengikat bagi seluruh masyarakat Jembarana;
- i) Menimbang bahwa berdasarkan fakta-fakta dan bukti-bukti di atas, Majelis Hakim berpendapat bahwa gugatan penggugat dengan obyek sengketa a quo termasuk dalam pasal 2 huruf b Undang-Undang Nomor 9 tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dengan majelis hakim berkesimpulan gugatan penggugat cukup beralasan hukum dan patut untuk dinyatakan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*);
- j) Menimbang bahwa oleh karena Eksepsi pertama tergugat tentang obyek sengketa tidak termasuk dalam Keputusan Tata Usaha Negara yang dapat digugat maka terhadap eksepsi-eksepsi lain tidak perlu dipertimbangkan;
- k) Menimbang bahwa mengenai permohonan penundaan obyek sengketa yang dimohonkan oleh Penggugat, oleh karena perbuatan faktual yang menjadi isi dalam keputusan a quo telah dilaksanakan mengenai tahapan-tahapan pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dan merupakan pelaksanaan untuk kepentingan umum tidak dapat dilakukan penangguhan/penundaan (seperti pasal 67 ayat (4) huruf a dan b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986), dan dengan diterimanya eksepsi Tergugat tentang obyek sengketa dalam perkara a quo tidak dapat dijadikan obyek sengketa dalam Peradilan Tata Usaha Negara maka beralasan hukum permohonan penundaan tidak dapat dikabulkan.<sup>297</sup>

Pertimbangan oleh hakim pengadilan Tata Usaha Negara Denpasar merupakan pertimbangan yang paling baik dalam memandang penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah. Keputusan KPU terkait Program, Jadwal, dan Tahapan bukanlah Keputusan yang bersifat Individual, Konkrit, dan Final, melainkan Keputusan yang bersifat Umum, Konkrit, dan Final Sifat Umum, Konkrit, dan Final dapat digambarkan sebagai berikut:

Sifat Umum, Keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota terkait Program, Jadwal, dan Tahapan merupakan Keputusan yang bukan hanya mengikat pasangan calon melainkan juga mengikat masyarakat secara umum. Masyarakat dapat memberikan hak memilihnya pada hari yang sudah ditentukan sebagai hari

<sup>297</sup> Pengadilan Tata Usaha Negara Denpasar, Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Denpasar Nomor 13/G/2010/PTUN.DPS, tanggal 24 November 2010, hal 37-40.

pemungutan suara yang sudah ditetapkan di dalam Keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota terkait Program, Jadwal, dan Tahapan. Sehingga penundaan terhadap Keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota terkait Program, Jadwal, dan Tahapan harus mengikuti mekanisme dan prosedur sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 149 Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2005, yang melibatkan unsur KPU Provinsi/Kabupaten/Kota, DPRD, Gubernur serta persetujuan dari Menteri Dalam Negeri.

Sifat Konkrit, Di dalam keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota terkait Program, Jadwal, dan Tahapan menyangkut konkrititas pelaksanaan tahapan. Setiap tahapan diatur sedemikian rupa, dan di dalam masing-masing tahapan dinyatakan di dalam Keputusan yang bersifat tertulis. Sebagai contoh tahapan kampanye berlangsung selama 14 hari, artinya pelaksanaan secara nyata atau konkrit dari kampanye dilakukan di dalam waktu 14 hari sampai dengan 3 hari sebelum pemungutan suara.

Sifat Final, Keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota terkait Program, Jadwal, dan Tahapan merupakan Keputusan yang berlaku ketika di tetapkan. Keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota terkait Program, Jadwal, dan Tahapan tidak bisa diubah apabila tidak memenuhi persyaratan di dalam Pasal 149 Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2005.

Di ibaratkan penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagai sebuah pesawat terbang. Maka penundaan penerbangan hanya mungkin dilakukan di bandara ketika pesawat tersebut belum terbang, sangat tidak mungkin bagi sang pilot untuk memberhentikan dan menunda penerbangan ketika sedang terbang hanya demi mengakomdir penumpang yang terlambat masuk ke pesawat. Bisa dibayangkan akibatnya, pesawat tersebut akan jatuh dan membahayakan semua penumpang yang ada didalamnya.

Di dalam standar penerbangan sipil internasional (*International Civil Aviation Standard*), ada prosedur dan mekanisme ketika pesawat tersebut akan dihentikan atau ditunda untuk kembali ke bandara asal. Prosedur dan mekanisme penundaan penerbangan harus melaporkan kepada menara kontrol bandara dan ketersediaan landas pacu dan apron bandara untuk mendarat. Apabila sudahizinkan maka pesawat bisa mendarat kembali di bandara asal untuk

mengakomodir penumpang yang terlambat. Begitu pula dengan penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah, ada prosedur dan mekanisme penundaan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah yang diatur di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 20015 di pasal 149 yang menyatakan izin penundaan harus mendapat izin dari Menteri Dalam Negeri atas usulan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota kepada DPRD.

Menarik juga untuk mencermati pertimbangan Majelis Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Denpasar yang mempertimbangkan bahwa *“mengenai permohonan penundaan obyek sengketa yang dimohonkan oleh Penggugat, oleh karena perbuatan faktual yang menjadi isi dalam keputusan a quo telah dilaksanakan mengenai tahapan-tahapan pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dan merupakan pelaksanaan untuk kepentingan umum tidak dapat dilakukan penangguhan/penundaan (sebagaimana pasal 67 ayat (4) huruf a dan b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986), dan dengan diterimanya eksepsi Tergugat tentang obyek sengketa dalam perkara a quo tidak dapat dijadikan obyek sengketa dalam Peradilan Tata Usaha Negara maka beralasan hukum permohonan penundaan tidak dapat dikabulkan”*. Dari pertimbangan tersebut tergambar bahwa perbuatan faktual dari tahapan-tahapan yang daitur di dalam Keputusan KPU terkait Program, Jadwal, dan Tahapan sudah dilaksanakan dan merupakan pelaksanaan kepentingan umum. Di dalam tahapan pemutakhiran daftar pemilih, tahapan harus selesai sesuai dengan waktu yang sudah diatur di dalam Keputusan KPU terkait Program, Jadwal, dan Tahapan, yang ditandai dengan dihasilkannya dokumen Daftar Pemilih Tetap. Bagitupu dengan tahapan pencalonan harus selesai sesuai dengan waktu yang sudah diatur di dalam Keputusan KPU terkait Program, Jadwal, dan Tahapan, yang ditandai dengan dihasilkannya dokumen Keputusan KPU terkait Program, Jadwal, dan Tahapan. Begitu juga dengan kampanye, pemungutan, penghitungan, dan rekapitulasi penghitungan suara serta penetapan calon terpilih. Sehingga dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa tidak bisa dilakukan penundaan terhadap Keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota terkait penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah dikarenakan perbuatan faktual dari substansi Keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota sudah selesai ketika tahapan berakhir.

## **G. PEMILU KEPALA DAERAH DAN WAKIL KEPALA DAERAH KABUPATEN HUMBANG HASUDUTAN**

Permasalahan pencalonan di Kabupaten Humbang Hasundutan bermula dari pergantian kepengurusan DPP Partai Peduli Rakyat Nasional. Pada tanggal 19 Januari 2010, DPP PPRN mengadakan rapat pleno untuk mengangkat Maludin Sitorus sebagai Pejabat Sementara (Pjs) Sekretaris Jenderal DPP PPRN menggantikan H.V.T.A. Simandjuntak yang mengundurkan diri.

Berdasarkan Surat Keputusan Nomor 623/A.1/DPP-PPRN/SK-DPD/III/2010 tentang Penonaktifan Ketua dan penunjukan pelaksana tugas Dewan Pimpinan Daerah Partai Peduli Rakyat Nasional Humbang Hasundutan Provinsi Sumatera Utara tertanggal 4 Maret 2010 yang telah menetapkan:

- a. menonaktifkan Deka Silaban, ST sebagai Ketua Dewan Pimpinan Daerah (DPD) PPRN Kabupaten Humbang Hasundutan Provinsi Sumatera Utara dengan mencabut Surat Keputusan DPP PPRN No. 019.9a/DPP/SK-DPD/IX/2008 tanggal 9 September 2008 tentang Susunan Kepengurusan Dewan Pimpinan Daerah Partai Peduli Rakyat Nasional Humbang Hasundutan Provinsi Sumatera Utara;
- b. DPP PPRN menunjuk Marganda Pasaribu, SP sebagai Plt. Ketua, Jikson KP.Manik sebagai Plt Sekretaris dan Hetmawati Lumbangaol, S.S. sebagai Plt.Bendahara DPP PPRN Humbang Hasundutan Provinsi Sumatera Utara. DPD PPRN Humbang Hasundutan dengan Marganda Pasaribu, SP sebagai Plt. Ketua, Jikson KP.Manik sebagai Plt Sekretaris mencalonkan Saut Parlindungan Simamora dan Parlaungan Lumban Toruan sebagai bakal pasangan calon bupati dan wakil bupati. Sedangkan DPD PPRN Humbang Hasundutan dibawah kepengurusan Deka Silaban sebagai Ketua dan Robert Lumban Gaol sebagai sekretaris mencalonkan Maddin Sihombing dan Marganti Manulang sebagai bakal pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati. KPU Kabupaten Humbang Hasundutan menyatakan tidak memenuhi syarat kepengurusan PPRN yang mendukung Saut Parlindungan Simamora dan Parlaungan Lumban Toruan.

Apabila KPU Kabupaten Humbang Hasundutan ragu atas keabsahan dari DPP Partai Peduli Rakyat Nasional, seharusnya KPU Kabupaten Humbang Hasundutan merujuk pada pasal 50 Peraturan KPU Nomor 68 Tahun 2009 yang

menyatakan “Apabila dalam proses penelitian administrasi terhadap surat pencalonan ditemukan dokumen sebuah partai politik memiliki 2 (dua) atau lebih kepengurusan yang masing-masing mengajukan bakal pasangan calon, dilakukan penelitian menyangkut keabsahan kepengurusan partai politik tersebut”. Dalam pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah Kabupaten Humbang Hasundutan ditemukan adanya dua kepengurusan DPD Partai Peduli Rakyat Nasional Kabupaten Humbang Hasundutan yang mengajukan dua bakal pasangan calon yang berbeda. Dalam hal terjadi hal yang demikian, penelitian keabsahan pengurus partai politik, dilakukan oleh KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota dengan melakukan klarifikasi yang berpedoman pada anggaran dasar/anggaran rumah tangga partai politik yang bersangkutan. Klarifikasi terhadap anggaran dasar dan anggaran rumah tangga dilakukan untuk mengklarifikasi kewenangan pengangkatan dan pemberhentian dari kepengurusan partai di setiap tingkatan.

Apabila terdapat 2 (dua) atau lebih kepengurusan partai politik di tingkat pusat, maka keabsahan kepengurusan pusat partai politik tersebut mengacu kepada surat keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia tentang pengesahan kepengurusan partai politik tersebut yang masih berlaku. Dalam pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah Kabupaten Humbang Hasundutan tidak terjadi kepengurusan ganda (kepengurusan 2 (dua) atau lebih) di tingkat pusat. Mengapa? H.V.T.A Simandjuntak resmi mengundurkan diri dari Jabatan Sekretaris Jenderal DPP Partai Peduli Rakyat Nasional dan digantikan Maludin Sitorus sebagai Sekretaris Jenderal. Sehingga DPP Partai Peduli Rakyat Nasional tetap satu. Tindakan KPU Kabupaten Humbang Hasundutan yang menyatakan telah terjadi kepengurusan ganda sehingga Keputusan yang diambil merugikan bakal pasangan calon yang didukung oleh kepengurusan Partai Peduli Rakyat Nasional yang memenuhi syarat, merupakan tindakan yang keliru dan salah.

KPU Kabupaten Humbang Hasundutan diduga mempunyai kepentingan politik untuk meloloskan bakal pasangan calon Maddin Sihombing dan Marganti Manulang, sehingga menyatakan tidak memenuhi syarat Partai Peduli Rakyat Nasional untuk bakal pasangan calon Saut Parlindungan Simamora dan Parlaungan Lumban Toruan. Apalagi di kemudian hari ada fakta DPP Partai

Peduli Rakyat Nasional yang mendukung Saut Parlindungan Simamora dan Parlaungan Lumban Toruan adalah kepengurusan yang sah dan diakui oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Berdasarkan surat Komisi Pemilihan Umum Nomor 351/KPU/VI/2010, tertanggal 15 Juni 2010, mengatakan bahwa Partai Peduli Rakyat Nasional sudah mengajukan pengunduran diri H.V.T.A Simandjuntak pada tanggal 15 Maret 2010. KPU Kabupaten Humbang Hasundutan patut diduga tidak jujur dalam memberikan keterangan di Mahkamah Konstitusi, yang mengatakan bahwa pergantian DPP PPRN tidak didaftarkan ke Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia sampai dengan KPU Kabupaten Humbang Hasundutan memberikan keterangan di Mahkamah Konstitusi sebagaimana tercantum di dalam Putusan yang dibacakan pada 8 Juli 2010.

Di dalam pasal 23 Undang-Undang Partai Politik Nomor 2 Tahun 2008, diatur mengenai pergantian kepengurusan yakni : ayat (1) *Pergantian kepengurusan Partai Politik di setiap tingkatan dilakukan sesuai dengan AD dan ART; ayat (2) Susunan kepengurusan hasil pergantian kepengurusan Partai Politik tingkat pusat didaftarkan ke Departemen paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak terjadinya pergantian kepengurusan; ayat(3) Susunan kepengurusan baru Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Keputusan Menteri paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak diterimanya persyaratan.* Bersamaan dengan Partai Peduli Rakyat Nasional mendaftarkan Maludin Sitorus sebagai Sekretaris Jenderal untuk menggantikan H.V.T.A Simandjuntak, Partai Golkar dan Partai Keadilan Sejahtera pun sedang mendaftarkan kepengurusan DPP. Partai Golkar mengajukan Aburizal Bakrie sebagai Ketua Umum untuk menggantikan Muhammad Jusuf Kalla dan Idrus Marham sebagai Sekretaris Jenderal untuk menggantikan Sumarsono, begitu pula dengan Partai Keadilan Sejahtera yang mengganti Tifatuli Sembiring dari jabatan Presiden Partai Keadilan Sejahtera kepada Luhtfi Hasan.<sup>298</sup>

Menjadi pertanyaan mengapa KPU Kabupaten Humbang Hasundutan hanya menyatakan tidak memenuhi syarat terhadap Partai Peduli Rakyat Nasional untuk mendukung, sedangkan KPU Kabupaten Humbang Hasundutan tidak

---

<sup>298</sup> Komisi Pemilihan Umum, Surat Komisi Pemilihan Umum Nomor 351/KPU/VI/2010, tertanggal 15 Juni 2010 dan lampirannya.

menyatakan juga tidak memenuhi syarat kepada Partai Golkar dan Partai Keadilan Sejahtera yang juga sedang berproses di Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia seperti Partai Peduli Rakyat Nasional. Ada ketidakkonsistenan yang dilakukan oleh KPU Kabupaten Humbang Hasundutan dalam menetapkan pasangan calon khususnya dalam menetapkan kepengurusan Partai Politik yang memenuhi syarat mendukung..

Saut Parlindungan Simamora dan Parlaungan Lumban Toruan dikemudian hari menggugat ke Pengadilan Tata Usaha Negara Medan dengan nomor registrasi perkara Nomor 25/G/2010/PTUN-MDN, tanggal 22 April 2010. Yang menjadi Objek gugatan sengketa tata usaha negara yang diajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara Medan, yakni: 1) Surat Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten Humbang Hasundutan Nomor 350/KPU-HH/IV/2010 tertanggal 8 April 2010 perihal pengumuman pasangan calon yang memenuhi persyaratan; 2) Keputusan Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten Humbang Hasundutan Nomor 17/KEP/KPU-HH/IV/2010 tentang Penetapan Pasangan Calon Peserta Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Humbang Hasundutan Tahun 2010 tertanggal 10 April 2010; 3) Keputusan Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten Humbang Hasundutan Nomor 18/KEP/KPU-HH/IV/2010 tentang Penetapan Nomor Urut Pasangan Calon Peserta Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Humbang Hasundutan tahun 2010 tertanggal 10 April 2010; dan 4) Pengumuman Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten Humbang Hasundutan Nomor 358/KPU-HH/IV/2010 tentang Penetapan Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Humbang Hasundutan dan Penetapan Nomor Urut Pasangan Calon Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Humbang Hasundutan Tahun 2010 pada halaman 16 Harian Sinar Indonesia Baru tertanggal 12 April 2010;

**Menimbang**, bahwa merujuk Fatwa Ketua Mahkamah Agung R.I. No.15/Td.TUN/III/2010 tanggal 23 Maret 2010, pada pokoknya menyatakan bahwa masalah pencalonan yang dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) Medan adalah merupakan perbuatan atau tindakan administrasi negara yang dilakukan oleh Pejabat Tata Usaha Negara dan tidak dapat dipikirkan sebagai termasuk dalam kategori hasil Pemilihan Umum, sebab pemilihan umum sendiri belum dilaksanakan, sehingga masalah pencalonan tersebut menjadi kewenangan

Peradilan Tata Usaha Negara untuk memeriksa dan mengadilinya, maka secara mutatis mutandis Fatwa a quo dapat diterapkan dalam perkara in casu;<sup>299</sup>

Pengadilan Tata Usaha Negara Medan, mendasarkan pada Fatwa Ketua Mahkamah Agung R.I No.15/Td/TUN/III/2010 dalam memeriksa dan mengadili gugatan yang diajukan Saut Parlindungan Simamora dan Parlaungan Lumban Toruan. Pada saat gugatan di ajukan bulan Maret 2010, belum ada Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 7 Tahun 2010 yang memberikan penjelasan lebih lanjut terkait Surat Edaran Agung Nomor 8 Tahun 2005.

**Menimbang** bahwa dalam proses pelaksanaan pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Humbang Hasundutan periode 2010-2015 yang sedang berlangsung saat ini, selanjutnya Tergugat akan melaksanakan berbagai tahapan pelaksanaan Pemilu seperti pencetakan dan pendistribusian kertas suara, Kampanye dan kemudian sampai pada Pemungutan dan Penghitungan Suara, karenanya untuk mencegah terjadinya pelanggaran hak konstitusi penggugat yang lebih jauh lagi, yakni hak-hak untuk dikutsertakan dalam Penetapan Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Humbang Hasundutan pada Pemilu Bupati dan Wakil Bupati Humbang Hasundutan tahun 2010, Penetapan Nama dan Nomor Urut Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Humbang Hasundutan Tahun 2010, serta Pencetakan Surat Suara, pelaksanaan kampanye sampai pada proses pemilihan umum pada bulan juni 2010, Penggugat dengan ini memohon kepada Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara cq. Yang Mulia Majelis Hakim kiranya berkenaan melakukan pemeriksaan dengan acara cepat, berdasarkan pada Pasal 98 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan perubahan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara;<sup>300</sup>

Pemeriksaan di Pengadilan Tata Usaha Negara harus dilakukan dengan pemeriksaan dengan acara cepat mengingat tahapan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah berlangsung singkat. Dari Keputusan Penetapan Pasangan calon sampai dengan penetapan calon terpilih membutuhkan waktu 2 bulan. Sehingga pemeriksaan di Pengadilan Tata Usaha Negara harus dilakukan kurang dari 2 bulan.

<sup>299</sup> Pengadilan Tata Usaha Negara Medan, Penetapan Pengadilan Tata Usaha Negara Medan Nomor 25/G/2010/PTUN-MDN, tanggal 22 April 2010, hal 129.

<sup>300</sup> *Ibid.*

Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Medan dalam pokok permohonan Nomor 25/G/2010/PTUN-MDN, tanggal 22 April 2010, juga mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut:

- a) **Menimbang** bahwa penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara objek sengketa ini, harus diartikan meliputi penundaan tindakan-tindakan Pejabat Tata Usaha Negara yang terkait dengan Keputusan Tata Usaha Negara yang ditunda pelaksanaannya, seperti larangan diterbitkannya Keputusan Tata Usaha Negara yang baru mengenai hal yang sama;
- b) **Menimbang** bahwa dalam rangka Negara Hukum dan tegaknya Demokrasi, diperlukan sikap konsisten aparatur negara terhadap Kepatuhan Hukum, sehingga dapat membangun motivasi segenap warga negara untuk sadar dan patuh kepada hukum serta penghormatan yang tulus terhadap Aparatur Negara;
- c) **Menimbang** bahwa Penundaan pelaksanaan terhadap Keputusan Tata Usaha Negara adalah merupakan pengecualian terhadap berlakunya azas *Presumptio Iustae Causae*, dalam rangka memberikan keseimbangan antara perlindungan terhadap kepentingan individu (penggugat) dengan kepentingan umum (tergugat).<sup>301</sup>

Asas presumption *Iustae Causae* merupakan prinsip yang menyeimbangkan kepentingan penggugat dengan tindakan pejabat Tata Usaha Negara. Pada prinsipnya gugatan yang diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara tidak menghalangi pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara sampai dengan adanya putusan pengadilan tata usaha negara yang berkekuatan hukum tetap. Lembaga penundaan merupakan masa yang digunakan untuk menghindari kerugian konstitusional yang lebih besar dialami oleh penggugat.

Dalam pertimbangan, hakim pengadilan tata usaha negara medan mencantumkan Surat Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No.B.471/I/1991 tanggal 29 Mei 1991 yang pada pokoknya berisi: Para Pejabat Tata Usaha Negara agar membantu melaksanakan keberhasilan Peradilan Tata Usaha Negara dalam rangka melaksanakan tugasnya yang sudah menjadi komitmen nasional, untuk itu hendaknya Pejabat Tata Usaha Negara yang digugat membantu kelancaran proses penyelesaian perkara gugatan dan melaksanakan Putusan atau Penetapan Pengadilan dengan sebaik-baiknya dan Surat Menteri Dalam Negeri No.180.2/A.J/I/1994 tanggal 7 Juni 1994 yang pada pokoknya berisi: untuk menjaga kewibawaan Pemerintah dalam hal ini lembaga Peradilan dan

<sup>301</sup> Pengadilan Tata Usaha Negara Medan, Penetapan Pengadilan Tata Usaha Negara Medan Nomor 25/G/2010/PTUN-MDN, 22 April 2010, hal 10-11.

menegakkan hukum serta keadilan dalam menumbuhkan kepercayaan masyarakat terhadap aparat sangat diharapkan Gubernur Kepala Daerah tingkat I dan Bupati/Walikota Kepala Daerah Tingkat II beserta segenap jajarannya supaya menaati setiap keputusan Peradilan Tata Usaha Negara maupun tingkat Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.<sup>302</sup> Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara mencantumkan surat Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Surat Menteri Dalam Negeri sebagai upaya agar Pejabat Tata Usaha Negara mematuhi Putusan pengadilan Tata Usaha Negara. Namun Surat Menteri Dalam Negeri dan Surat Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara tidak mampu mengikat KPU Provinsi/Kabupaten/Kota dikarenakan:

1. Komisi Pemilihan Umum merupakan lembaga Hirarki bersifat mandiri
2. Ketua dan Anggota KPU Provinsi/Kabupaten/Kota bukan Pegawai Negeri Sipil yang berasal dari pemerintah daerah atau pun dari pemerintah pusat, dikarenakan pemilihan Ketua dan Anggota KPU Provinsi/Kabupaten/Kota melalui proses uji kelayakan dan kepatutan
3. Surat Menteri Dalam Negeri dan Surat Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara memiliki kekuatan yang memikat terhadap pegawai sekretariat KPU Provinsi/Kabupaten/Kota yang berasal dari tenaga Pegawai Negeri Sipil
4. Pengikatan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD kepada KPU Provinsi/Kabupaten/Kota merupakan pengikatan bersifat politik seperti politik anggaran yang digunakan untuk menekan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota

Dalam amar Penetapannya, Pengadilan Tata Usaha Negara Medan mengabulkan permohonan penundaan yang diajukan oleh Saut Parlindungan Simamora dan Parlaungan Lumban Toruan, menyatakan: 1) Mengabulkan permohonan penundaan penggugat tersebut; 2) Memerintahkan kepada Tergugat (Ketua Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Humbang Hasundutan) untuk menunda pelaksanaan dan tindak lanjut Surat Keputusan Tergugat yaitu: a) Surat Komisi Pemilihan Umum (KPU Kabupaten Humbang Hasundutan Nomor 350/KPU-HH/IV/2010 tertanggal 8 April 2010 perihal pengumuman pasangan calon yang memenuhi persyaratan; b) Keputusan Komisi Pemilihan Umum (KPU)

<sup>302</sup> Pengadilan Tata Usaha Negara Medan, Penetapan Pengadilan Tata Usaha Negara Medan Nomor 25/G/2010/PTUN-MDN, 22 April 2010 hal 11.

Kabupaten Humbang Hasundutan Nomor 17/KEP/KPU-HH/IV/2010 tentang Penetapan Pasangan Calon Peserta Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Humbang Hasundutan Tahun 2010 tertanggal 10 April 2010; c) Keputusan Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten Humbang Hasundutan Nomor 18/KEP/KPU-HH/IV/2010 tentang Penetapan Nomor Urut Pasangan Calon Peserta Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Humbang Hasundutan Tahun 2010 tertanggal 10 April 2010; dan d) Pengumuman Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Humbang Hasundutan Nomor 358/KPU-HH/IV/2010 tentang Penetapan Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Humbang Hasundutan dan Penetapan Nomor Urut Pasangan Calon dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Humbang Hasundutan tahun 2010 pada halaman 16 Harian Sinar Indonesia Baru tertanggal 12 April 2010; hingga sengketa ini memperoleh putusan yang berkekuatan hukum tetap atau adanya penetapan lain dari Hakim yang menyatakan sebaliknya. Selain itu Pengadilan Tata Usaha Negara Medan Memerintahkan kepada Panitera Pengadilan Tata Usaha Negara Medan untuk segera menyampaikan salinan penetapan ini kepada tergugat untuk segera dipatuhi dan dilaksanakan serta Biaya penetapan ini akan diperhitungkan bersama-sama dengan biaya putusan akhir dalam pokok perkara.

Tindakan KPU Kabupaten Humbang Hasundutan yang tidak menghormati putusan pengadilan tata usaha negara dengan tidak melaksanakan penetapan penundaan dari pengadilan tata usaha negara. Sehingga atas tindakan KPU Kabupaten Humbang Hasundutan yang tidak patuh serta tidak menghormati Penetapan Pengadilan Tata Usaha Negara, Pengadilan Tata Usaha Negara mengabulkan gugatan Saut Parlindungan Simamora dan Parlaungan Lumban Toruan. Amar Putusan Perkara Nomor 25/G/2010/PTUN-MDN, tanggal 22 April 2010 yang mengabulkan permohonan penggugat Saut Parlindungan Simamora dan Ir.Parlaungan Lumban Toruan M.Si, sebagai berikut::

1. Mengabulkan gugatan penggugat untuk seluruhnya;
2. Menyatakan batal Surat Ketua Komisi Pemilihan Umum (KPU Kabupaten Humbang Hasundutan Nomor 350/KPU-HH/IV/2010 tertanggal 8 April 2010 perihal pengumuman pasangan calon yang memenuhi persyaratan;

3. Menyatakan batal Keputusan Ketua Komisi Keputusan Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten Humbang Hasundutan Nomor 17/KEP/KPU-HH/IV/2010 tentang Penetapan Pasangan Calon Peserta Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Humbang Hasundutan Tahun 2010 tertanggal 10 April 2010;
4. Menyatakan batal Keputusan Ketua Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten Humbang Hasundutan Nomor 18/KEP/KPU-HH/IV/2010 tentang Penetapan Nomor Urut Pasangan Calon Peserta Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Humbang Hasundutan Tahun 2010 tertanggal 10 April 2010;
5. Menyatakan batal pengumuman Ketua Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Humbang Hasundutan Nomor 358/KPU-HH/IV/2010 tentang Penetapan Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Humbang Hasundutan dan Penetapan Nomor Urut Pasangan Calon dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Humbang Hasundutan tahun 2010 pada halaman 16 Harian Sinar Indonesia Baru tertanggal 12 April 2010.

303

Pengadilan Tata Usaha Negara Medan membatalkan Keputusan KPU Kabupaten Humbang Hasundutan yang menjadi obyek sengketa yang diajukan oleh pemohon. Selain memutuskan pembatalan Pengadilan Tata Usaha Negara Medan Juga memerintahkan pencabutan atas obyek sengketa yang sudah dibatalkan sebagai berikut:

1. Mewajibkan Tergugat (Ketua Komisi Pemilihan Umum) Kabupaten Humbang Hasundutan untuk mencabut Surat Nomor 350/KPU-HH/IV/2010 tertanggal 8 April 2010 perihal pengumuman pasangan calon yang memenuhi persyaratan dan menerbitkan Surat Tergugat (Komisi Pemilihan Umum) Kabupaten Humbang Hasundutan yang baru yang menyatakan bahwa penggugat Saut Parlindungan Simamora dan Ir.Parlaungan Lumban Toruan M.Si telah memenuhi syarat pencalonan untuk ditetapkan menjadi pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati Humbang Hasundutan untuk Pemilu Bupati dan Wakil Bupati Humbang Hasundutan periode tahun 2010-2015;
2. Mewajibkan tergugat untuk mencabut Keputusan Ketua Komisi Pemilihan Umum (KPU) Humbang Hasundutan Nomor 17/KEP/KPU-HH/IV/2010 tentang Penetapan Pasangan Calon Peserta Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Humbang Hasundutan Tahun 2010 tertanggal 10 April 2010, dan menerbitkan Surat Keputusan yang baru tentang Penetapan Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Humbang Hasundutan pada Pemilu Bupati dan Wakil Bupati Humbang Hasundutan Tahun 2010, dengan mengikutsertakan dan mencantumkan nama penggugat Saut Parlindungan Simamora dan Ir.Parlaungan Lumban Toruan, M.Si. sebagai Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Humbang Hasundutan periode tahun 2010-2015;

<sup>303</sup> Pengadilan Tata Usaha Negara Medan, Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Medan Nomor 25/G/2010/PTUN-MDN, tanggal 22 April 2010, hal 168-171.

3. Mewajibkan tergugat untuk mencabut Keputusan Ketua Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten Humbang Hasundutan Nomor 18/KEP/KPU-HH/IV/2010 tentang Penetapan Nomor Urut Pasangan Calon Peserta Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Humbang Hasundutan tahun 2010 tertanggal 10 April 2010 dan menerbitkan Keputusan yang baru tentang: Nama dan Nomor Urut Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Humbang Hasundutan Tahun 2010, yang memuat nama dan nomor urut penggugat Saut Parlindungan Simamora dan Ir.Parlaungan Lumban Toruan, M.Si. dalam Penetapan Nama dan Nomor Urut Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Humbang Hasundutan tersebut;
4. Mewajibkan tergugat untuk mencabut Pengumuman Ketua Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten Humbang Hasundutan Nomor 358/KPU-HH/IV/2010 tentang Penetapan Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Humbang Hasundutan dan Penetapan Nomor Urut Pasangan Calon dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Humbang Hasundutan Tahun 2010 pada halaman 16 Harian Sinar Indonesia Baru tertanggal 12 April 2010 dan menerbitkan Pengumuman yang baru yang memuat nama dan nomor urut penggugat Saut Parlindungan Simamora dan Ir.Parlaungan Lumban Toruan, M.Si. sebagai Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Humbang Hasundutan periode tahun 2010-2015;<sup>304</sup>

Selain memerintahkan pencabutan, pengadilan Tata Usaha Negara Medan semakin menguatkan penetapan penundaan yang tidak dilaksanakan oleh KPU Kabupaten Humbang Hasundutan dengan menjatuhkan amar putusan “Menyatakan Penetapan Nomor 25/G/2010/PTUN-MDN tertanggal 22 April 2010 tentang Penundaan/penangguhan terhadap surat Keputusan objek sengketa dalam perkara ini tetap dipertahankan sampai adanya putusan pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap atau ada penetapan Pengadilan yang menyatakan sebaliknya.”<sup>305</sup> Menurut Prof.Supandi, Pengadilan Tata Usaha Negara sebaiknya menghindari lembaga penundaan dalam penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah karena sangat kental dengan kepentingan umum.<sup>306</sup> Sehingga menurut penulis, sebaiknya pengadilan tata usaha negara langsung memeriksa atas pokok perkara yang diajukan, mengingat juga tahapan penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah yang singkat. Majelis Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara juga Menghukum

---

<sup>304</sup> *Ibid.*

<sup>305</sup> *Ibid.*

<sup>306</sup> Supandi, Wawancara dengan Prof.Supandi (Hakim Agung Tata Usaha Negara) di Mahkamah Agung, tanggal 27 Juni 2011.

tergugat untuk membayar biaya yang timbul dalam pemeriksaan perkara ini sebesar Rp 130.000,- (Seratus Tiga Puluh Ribu Rupiah).<sup>307</sup>

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara tersebut berintikan pada pembatalan dan pencabutan Keputusan yang menjadi obyek sengketa dan memutuskan menguatkan penetapan penundaan di dalam Putusan. Terkait penetapan penundaan, Prof. Supandi mengatakan bahwa Penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sangat kental dengan nuansa kepentingan umum, sehingga berlaku pasal 67 ayat (4) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.<sup>308</sup> Dari pendapat tersebut sebaiknya pengadilan tata usaha negara menghindari penetapan penundaan.

Pendapat Pakar Hukum Tata Negara Prof. DR. M. Solly Lubis, S.H., sebagaimana dilansir di Harian Medan Bisnis bertanggal 7 April 2010 dalam kaitannya dengan gugatan sengketa tata usaha negara yang diajukan oleh pasangan Rudolf M. Pardede dan H. Afifuddin Lubis terhadap KPU Medan, dapat dijadikan sebagai doktrin hukum dalam perkara a quo; Menurut Prof. DR. M. Solly Lubis, S.H., : “Pengadilan Tata Usaha Negara Medan tidak berwenang mengadili gugatan pasangan Rudolf M. Pardede-H. Afifuddin Lubis. PTUN Medan telah keliru dengan menyatakan berwenang mengadili dan memeriksa perkara ini. PTUN Medan bisa mengadili atau memeriksa sebuah perkara apabila ada pejabat atau administrator yang mengeluarkan kebijakan yakni surat keputusan sendiri yang dinilai merugikan. Atas hal itu, seandainya ada kekeliruan di dalam surat keputusan maka bisa diajukan permohonan pembatalan atas surat ke PTUN Medan. Sedangkan perkara gugatan Rudolf-Afifuddin, bukanlah keputusan dari suatu kebijakan dari pejabat. Surat Keputusan yang dikeluarkan KPU Medan adalah penerapan persyaratan nasional dan bukan atas nama pejabat dari KPU Medan. KPU Medan hanya menerapkan persyaratan peraturan nasional yang sudah diatur sebelumnya. Keputusan KPU Medan yang tidak meloloskan Rudolf-Afifuddin bukanlah suatu kebijakan yang dikeluarkan oleh seorang pejabat”.<sup>309</sup>

Menurut penulis, kurang tepat menerapkan pendapat Prof. DR. M. Solly Lubis dalam gugatan yang diajukan oleh Saut Parlindungan Simamora dan Ir. Parlaungan Lumban Toruan M. Si dikarenakan permasalahan yang berbeda, dalam kasus Rudolf Pardede yang dipermasalahkan adalah syarat pendidikan

<sup>307</sup> Pengadilan Tata Usaha Negara Medan, Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Medan Nomor 25/G/2010/PTUN-MDN, tanggal 22 April 2010, hal 168-171.

<sup>308</sup> Supandi, Wawancara dengan Prof. Supandi (Hakim Agung Tata Usaha Negara) di Mahkamah Agung, tanggal 27 Juni 2011

<sup>309</sup> Pengadilan Tata Usaha Negara Medan, Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Medan Nomor 25/G/2010/PTUN-MDN, tanggal 22 April 2010, hal 168-171.

sedangkan dalam kasus Saut Parlindungan Simamora dan Ir.Parlaungan Lumban Toruan M.Si adalah dukungan Partai Politik.

Di dalam Penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menurut Peneliti ada dua tipe syarat, yang satu syarat yang bersifat absolute dan yang satu syarat yang bersifat relatif, yakni:

**a) Syarat Absolut sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 58 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah**

Permasalahan Rudolf Pardede adalah permasalahan syarat pendidikan dan Rudolf Pardede tidak mampu membuktikan dengan menunjukkan ijazah bahwa yang bersangkutan pernah bersekolah dan menamatkan. Sepanjang tidak mampu membuktikan sebaliknya, maka bakal pasangan calon yang bersangkutan harus dinyatakan tidak memenuhi syarat untuk ditetapkan sebagai pasangan calon. Syarat absolut apabila dilanggar maka KPU Provinsi/Kabupaten/Kota harus tidak menetapkan calon yang bersangkutan. Apabila KPU Provinsi/Kabupaten/Kota tetap memaksakan menetapkan bakal calon yang bersangkutan, maka permasalahan tersebut dapat dibawa ke Mahkamah Konstitusi, dan Mahkamah Konstitusi akan membatalkan kemenangan yang bersangkutan seperti yang terjadi di Tebing Tinggi dan Bengkulu Selatan dimana KPU Tebing Tinggi dan KPU Bengkulu Selatan meloloskan calon yang tidak memenuhi syarat absolut yakni pernah menjalani hukuman penjara.

**b) Syarat Relatif menyangkut syarat dukungan minimal baik dari Partai Politik atau Gabungan Partai Politik maupun dukungan calon perseorangan**

Syarat Relatif menyangkut syarat minimal dukungan partai politik dikarenakan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota masih memberikan kesempatan untuk memperbaiki dukungan apabila dari hasil verifikasi dinyatakan tidak memenuhi syarat sepanjang dalam masa perbaikan.

Dalam penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah, bakal pasangan calon yang mendaftarkan diri harus memenuhi syarat dukungan minimal partai politik sebesar 15% jumlah kursi DPRD atau perolehan suara pada pemilu legislatif sebelumnya. Apabila tidak memenuhi syarat 15% tetapi masih dalam masa pendaftaran, maka bakal pasangan calon yang bersangkutan dapat

menambahkan dukungan yang kurang hingga mencapai 15%. Begitupula apabila yang bersangkutan tidak memenuhi syarat minimal 15% namun masa pendaftaran sudah berakhir, maka yang bersangkutan tidak bisa diterima pendaftarannya. Setelah masa pendaftaran berakhir dilanjutkan dengan tahap verifikasi berkas pencalonan (KPU Provinsi/Kabupaten/Kota sering menyebut verifikasi pada masa ini sebagai verifikasi tahap pertama). Apabila dukungan dari hasil verifikasi tahap pertama kurang dari 15% yang disebabkan permasalahan administrasi dukungan, bakal pasangan calon masih dapat melengkapi pada masa perbaikan dan/atau melengkapi. Oleh karena itu relatif disini dimaksudkan bahwa bakal pasangan calon masih diberi kesempatan untuk memperbaiki.

Dalam pencalonan Saut Parlindungan Simamora dan Parlaungan Lumban Toruan, permasalahan sebenarnya diawali dari KPU Kabupaten Humbang Hasundutan yang tidak melakukan verifikasi secara benar ke Dewan Pimpinan Provinsi dan Dewan Pimpinan Pusat (DPP) Partai Peduli Rakyat Nasional. Di dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 68 Tahun 2009, apabila terdapat permasalahan kepengurusan di tingkat Kabupaten/Kota maka KPU Kabupaten Humbang Hasundutan melakukan verifikasi dan klarifikasi kepada pengurus tingkat di atasnya baik Dewan Pimpinan Provinsi dan Dewan Pimpinan Pusat. Apabila ditemukan permasalahan di kepengurusan tingkat pusat maka KPU Kabupaten Humbang Hasundutan melakukan verifikasi dan klarifikasi ke Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia terhadap kepengurusan yang diakui secara sah.

Mahkamah Konstitusi dalam perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah Kabupaten Humbang Hasundutan belum membuka kemungkinan bagi bakal pasangan calon yang tidak ditetapkan oleh KPU memiliki legal standing (kedudukan hukum) sebagai pemohon dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Humbang Hasundutan. Pendapat Mahkamah Konstitusi terhadap bakal pasangan calon tidak mempunyai legal standing sebagai berikut:

1. Mahkamah Konstitusi masih berpatokan pada Pasal 1 angka 7 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 15 Tahun 2008 yang menyatakan "*Pasangan Calon adalah pasangan calon peserta pemilukada*" serta Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 15 Tahun 2008 yang menyatakan:

Ayat (1) “*Para pihak yang mempunyai kepentingan langsung dalam perselisihan hasil Pemilukada adalah: a. Pasangan Calon sebagai Pemohon; b. KPU/KIP provinsi atau KPU/KIP kabupaten/kota sebagai Termohon;*”

Ayat (2) “*Pasangan Calon selain Pemohon dapat menjadi Pihak Terkait dalam perselisihan hasil Pemilukada;*”

2. Dengan demikian, berdasarkan ketentuan tersebut yang dapat menjadi Pihak Terkait dalam perkara perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah “**pasangan calon peserta Pemilukada**, sedangkan Pihak Terkait I yang menyatakan dirinya sebagai salah seorang calon anggota KPU Kabupaten Humbang Hasundutan dan Pihak Terkait II yang menyatakan sebagai Bakal Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Humbang Hasundutan Tahun 2010, menurut Mahkamah tidak termasuk pihak yang mempunyai kepentingan langsung dengan perselisihan hasil Pemilukada, sehingga Pihak Terkait I (Burju M. Sihombing, SH.) dan Pihak Terkait II (Saut Parlindungan Simamora dan Parlaungan Lumban Toruan) tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) selaku Pihak Terkait dalam perkara *a quo*. Dengan demikian Pokok Permohonan sepanjang diajukan oleh Pihak Terkait I dan Pihak Terkait II tidak akan dipertimbangkan.<sup>310</sup>”

Dalam Putusan Sengketa Hasil Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Humbang Hasundutan, Mahkamah Konstitusi belum memberikan peluang dan pandangan kemungkinan memberikan legal standing terhadap bakal pasangan calon yang tidak ditetapkan oleh KPU Provinsi/Kabupaten/Kota. Selain itu pertimbangan pelaksanaan putusan pengadilan tata usaha negara juga belum menjadi bagian pembahasan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut.

## **H. ANALISIS TERHADAP PELAKSANAAN PUTUSAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA DAN MAHKAMAH KONSTITUSI**

Dalam analisa Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Mahkamah Konstitusi di atas sudah dijelaskan mengenai masing-masing dari Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Mahkamah Konstitusi yang tidak dilaksanakan oleh KPU Provinsi/Kabupaten/Kota. Penjelasan juga dilakukan dari sudut pandang hukum dan kepemiluan. Dari penjelasan terlihat adanya beberapa

<sup>310</sup> Mahkamah Konstitusi, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 58/PHPU.D-VIII/2010 Permohonan Perselisihan Hasil Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Humbang Hasundutan, hal 120-121.

ketidaktepatan hakim majelis pengadilan tata usaha negara dalam memeriksa dan mengadili apabila dikaitkan dari sudut pandang ketentuan peraturan perundang-undangan tentang pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah. Terlepas dari ketidaktepatan hakim dalam memeriksa dan mengadili, sebagai negara yang menganut daulat hukum, Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Mahkamah Konstitusi harus tetap dihormati dan dilaksanakan.

Banyaknya Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara serta Putusan Mahkamah Konstitusi yang tidak dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum dalam penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah tentu saja menjadi pengalaman yang buruk bagi sebuah negara seperti Indonesia yang mencatumkan kedaulatan hukum di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Sebagai pilar negara hukum, keberadaan Putusan Mahkamah Konstitusi dan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara harus dihormati oleh seluruh warga negara termasuk Komisi Pemilihan Umum.

Keberadaan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Mahkamah Konstitusi tidak terlepas dari usaha perlindungan hak asasi manusia dari keputusan penyelenggara pemerintahan. Keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota yang melanggar hak asasi manusia dan merugikan hak konstitusional harus bisa dinilai oleh lembaga peradilan. Lembaga peradilan memiliki peran bukan hanya untuk mengoreksi kesalahan atas keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota tetapi juga merehabilitasi kerugian yang dialami oleh warga negara.<sup>311</sup>

Latar belakang berdirinya Peradilan Tata Usaha Negara dan Mahkamah Konstitusi dalam kaitan dengan upaya perlindungan hak asasi manusia terhadap negara terhadap Keputusan Pejabat Tata Usaha Negara. Hal ini bisa dilihat dari

---

<sup>311</sup> A.W.Bradley and K.D.Ewing, *Constitutional and Administrative Law Part IV: Administrative Law*, (London and NewYork: Longman) page.618 menyatakan “There are two broad tasks that the courts perform within administrative law. The first (which we may call judicial review) arises when an individual seeks to review the legality of a decision taken by public authorities or specialised tribunals, and the court must in exercise of the supervisory jurisdiction decide whether to uphold or set aside the decision. The second task (“public liability) arises when individuals seek compensation in the form of damages for loss caused by a public authority’s unlawful act”. Lihat juga Sir Ivor Jennings, *The Law and The Constitution*, ( Great Britain:The English Language Book Society and Hodder And Stoughton, 1976) hal.251 menyatakan .... The Third Method of control consists in the use of the ordinary remedies for proceedings where a public authority has committed unlawful acts, and so injured a private individual or another public authority.

dari pikiran pembentuk dua lembaga peradilan tersebut. Seperti dalam pembentukan Rancangan Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara yang di sampaikan partai Golongan Karya, tanggal 15 Juni 1982, yang menyatakan “ The rechtsstaat will provide adequate safeguards to prevent abuse of power by the executive. If the rechtsstaat is to be fully realized that means the people should have rights over the state because the state is not the almighty... In principle, every abuse of power which harms any individual must be monitored by the judiciary, and review can be done through the administrative court”.<sup>312</sup>

Begitupun juga dengan pembentukan Mahkamah Konstitusi menurut Prof.Jimly Asshidiqie, Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu pilar dari negara hukum.<sup>313</sup> Tentu saja tindakan KPU Kabupaten Kotawaringin Barat yang tidak melaksanakan Putusan Mahkamah Konstitusi merupakan pencideraan terhadap pilar negara hukum. Hal ini tidak bisa dibiarkan dikarenakan akan menjadi contoh yang buruk yang kemungkinan akan ditiru oleh KPU Provinsi/Kabupaten/kota di daerah lain.

Dalam negara hukum, kepatuhan terhadap hukum bisa terjadi baik yang bersifat compliance, identification, dan internalization. Kepatuhan yang bersifat compliance terjadi karena sanksi pemaksa akan diberlakukan apabila ada tindakan ketidakpatuhan. Terhadap kepatuhan yang bersifat compliance dapat tergambar sebagai berikut:

“Laws direct a set of people, those dwelling within the jurisdiction of legal system in question, to perform or refrain from certain actions. Invariably, the person in question, call them the citizens, through some noncitizens are often among those directed, might sometimes prefer not to do or to refrain as the law directs them. With that in mind, the law normally establishes various penalties for noncompliance, which it terms misperformance (offence, misdemeanor, crime, and so forth)....”<sup>314</sup>

<sup>312</sup> Todung Mulya Lubis, Disertasi Doktor Ilmu Hukum Universitas Kalifornia, Berkeley, dengan judul *In Search of Human Rights: Legal-Political Dilemmas of Indonesia's New Order*, 1966-1990. (Berkeley: University of California, 1990), catatan kaki halaman 170

<sup>313</sup> Prof.DR.Jimly Asshiddiqie, S.H., *op.cit. Menuju Negara...*, hal.110

<sup>314</sup> Ahmad Ali, *op.cit., Menguak Teori Hukum...*, .hal 371.

Sedangkan kepatuhan yang bersifat *identification* meletakkan kepatuhan sebagai kepatuhan antar hubungan sesama manusia. Sanksi moral dan sosial akan diberikan apabila ada masyarakat yang tidak patuh..

Kepatuhan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota terhadap Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Mahkamah Konstitusi merupakan tindakan dalam rangka menegakan pilar negara hukum. Kepatuhan terhadap putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Putusan Mahkamah Konstitusi bisa dikatakan akan paling baik apabila kepatuhan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota bersifat *Internalization*. Arti dari kepatuhan internalization adalah kesukarelaan dan/atau keinginan untuk sadar dan taat hukum dari lubuk hati yang paling dalam. Sebagai warga negara yang baik, Ketua dan Anggota KPU Provinsi/Kabupaten/Kota menunjukkan sikap sadar dan taat hukum dari hati yang paling dalam untuk melaksanakan penetapan dan/atau Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Mahkamah Konstitusi.

Suatu asas hukum administrasi yang penting untuk disimak bahwa: “Pejabat Tata Usaha Negara dalam menerbitkan atau mencabut Surat Keputusan yang menjadi wewenangnya harus tidak mempunyai kepentingan secara pribadi dengan keputusan yang diterbitkan atau dicabut itu”.<sup>315</sup> Bahwa kepatuhan atau ketidakpatuhan dari KPU Provinsi/Kabupaten/Kota sangat kental dengan kepentingan yang melatarbelakangi. Prof.Dr.Achmad Ali, S.H., M.H. memberikan pendapat bahwa sebenarnya jenis ketaatan yang paling mendasar sehingga seseorang mentaati atau tidak mentaati hukum, adalah karena adanya kepentingan.<sup>316</sup> Lebih lanjut Prof.Ahmad Ali, menjelaskan, kepentingan dalam ketaatan yang bersifat Compliance dikarenakan adanya kepentingan agar tidak mendapatkan sanksi, ketaatan yang bersifat *identification* dikarenakan adanya kepentingan sebagai makhluk sosial, sedangkan ketaatan bersifat *internalization* dikarenakan adanya kepentingan yang berasal dari dalam diri sendiri untuk mentaati hukum.<sup>317</sup>

<sup>315</sup> Supandi, *Kepatuhan Pejabat Tata Usaha Negara dalam Melaksanakan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara di Medan*, Disertasi,(Medan:Universitas Sumatera Utara, 2005), hal 224.

<sup>316</sup> Ahmad Ali, *op.cit.* Menguak Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) termasuk interpretasi undang-undang (Legisprudence) Vol.1, (Jakarta: Kencana Media Group, 2009), hal.349-350

<sup>317</sup> *ibid.*

KPU Provinsi/Kabupaten/Kota dalam menaati atau tidak menaati Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Mahkamah Konstitusi lebih pada ketaatan yang bersifat *identification* dikarenakan pengaruh untuk menaati berasal dari luar diri KPU Provinsi/Kabupaten/Kota. Tidak sanksi bagi yang tidak menaati sehingga bukan kepatuhan yang bersifat *compliance*. Ketaatan yang bersifat *identification* ini yang dilaksanakan oleh KPU Provinsi/Kabupaten/Kota dalam kondisi khusus, kepentingan untuk menaati dilatarbelakangi untuk mengakomodir kepentingan salah satu pasangan calon yang berkompetisi dalam pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Ketidakpatuhan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota terhadap Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Mahkamah Konstitusi merupakan sikap yang menunjukkan pencideraan terhadap konsep negara hukum. Apalagi salah satu arah pembangunan hukum di Indonesia menurut perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 adalah menciptakan masyarakat sadar dan patuh terhadap hukum dalam rangka supremasi hukum dan negara hukum.<sup>318</sup> Seperti yang dikatakan oleh Prof. Sudikno Mertokusumo bahwa Suatu putusan di samping harus bermanfaat juga harus mengandung kepastian hukum. Tanpa kepastian hukum akan timbul kegelisahan dan para pihak merasa terombang-ambing,<sup>319</sup>

Ketidakpatuhan juga bisa dilihat dari teori hukum otonom dikarenakan kepatuhan menurut teori hukum otonom, merupakan salah satu dasar dari hukum otonom. Dasar-dasar hukum otonom menurut Philippe Nonet dan Philippe Selznick selengkapnya sebagai berikut:

- a) Hukum Otonom menghendaki adanya daulat hukum atau *supremacy of law*, hukum sebagai aturan yang terpisah dari politik dan di atas proses politik.
- b) Hukum otonom menghendaki adanya ketertiban yang berdasarkan aturan hukum. Ketertiban masyarakat harus tercipta dengan berlandaskan pada aturan-aturan hukum.

<sup>318</sup> Majelis Permusyawaratan Rakyat, Naskah Komprehensif Risalah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 Bab Kekuasaan Kehakiman, buku 6, (Jakarta, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, 2010, hal 30.

<sup>319</sup> Irfan Fahcruddin, *Konsekuensi Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, (Bandung: Universitas Padjajaran, 2003), hal.382, sebagaimana dikutip dari Viktor Yaved Neno, *op.cit. Implikasi Pembatasan....*, hal 142.

- c) Hukum juga bukan hanya substansi melainkan juga prosedural untuk menegakkan substansi hukum. Prosedural diibaratkan sebagai jantung yang mengatur sirkulasi darah ke seluruh tubuh. Begitupun juga dengan hukum yang mengatur keteraturan dan sirkulasi kehidupan bagi seluruh masyarakat
- d) Selain itu yang tidak kalah pentingnya hukum itu harus dipatuhi oleh masyarakat. Hukum harus dipatuhi oleh masyarakat tanpa kecuali. Apabila dalam ketentuan hukum ada yang tidak tepat, maka koreksi dan kritisasi terhadap ketentuan tersebut harus melalui prosedur yang ditentukan oleh hukum juga. Sebagai contoh kritisasi dalam bentuk advokasi rancangan undang-undang.<sup>320</sup>

Hukum otonom berbeda dengan hukum represif yang menekankan pada kekuatan politik sebagai alat paksa negara dalam mengenakan sanksi kepada warga negara.

Parameter dari aturan hukum yang otonom menghendaki adanya otoritas dan kepatuhan, setiap warga negara dan pejabat mempunyai kesamaan di dalam hukum.<sup>321</sup> Sehingga otoritas dari pengadilan Tata Usaha Negara dan Mahkamah Konstitusi dalam memeriksa dan mengadili, harus dibarengi dengan kepatuhan dari KPU Provinsi/Kabupaten/Kota untuk mentaati. Jika hal ini tidak dipatuhi maka akan terjadi kondisi yang rusak kemudian menjadi tirani.

Tindakan ketidakpatuhan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota terhadap Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara sudah menimbulkan kewenangan yang tirani dan otoriter dari KPU Provinsi/Kabupaten/Kota. Tindakan KPU yang tidak melaksanakan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap merupakan bentuk pelecehan dari daulat hukum. KPU Provinsi/Kabupaten/Kota dengan kewenangan tirani dan otoriter ingin menunjukkan bahwa KPU Provinsi/Kabupaten/Kota tidak tersentuh hukum. Keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota tetap jalan dan dilaksanakan walaupun ada Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dan/atau Mahkamah Konstitusi yang membatalkan dan memerintahkan pencabutan atas keputusan tersebut.

KPU Provinsi/Kabupaten/Kota ketika mengetahui adanya Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dan/atau Mahkamah Konstitusi yang membatalkan dan mencabut keputusannya, maka KPU Provinsi/Kabupaten/Kota harus melakukan perenungan apakah Keputusan yang diputuskan sudah tepat dan benar

<sup>320</sup> Philippe Nonet and Philip Selznick, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, 97-116, Diktat Politik Hukum, yang dikumpulkan oleh Prof. Satya Arinanto, (Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007), hal 98.

<sup>321</sup> *Ibid.*

sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Apabila dari proses perenungan didapatkan hasil bahwa terdapat ketidaktepatan dan ketidakbenaran dari Keputusan yang telah diambil, maka KPU Provinsi/Kabupaten/Kota harus secara sukarela melaksanakan putusan pengadilan tersebut. Dalam hal ini diperlukan kesadaran dan kepatuhan hukum dari tergugat pejabat tata usaha negara. Prof.Paulus Efendi Lotulung menyatakan bahwa:

“Pelaksanaan putusan/eksekusi dalam hukum acara di Peradilan Tata Usaha Negara diatur secara khusus, berbeda dengan hukum acara di Pengadilan Negeri (Perdata). Pada dasarnya, eksekusi di Peradilan Tata Usaha Negara menekankan pada rasa self respect dan kesadaran hukum dari Pejabat Tata Usaha Negara terhadap isi Putusan Hakim untuk melaksanakannya dengan sukarela tanpa adanya upaya paksaan (*dwang middelen*) yang langsung dapat dirasakan dan dikenakan oleh pihak pengadilan terhadap Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan”.<sup>322</sup>

Pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Mahkamah Konstitusi memberikan contoh yang baik dalam cita negara hukum. Masyarakat pun akan mengangkat wibawa dari KPU Provinsi/Kabupaten/Kota menjadi lebih baik, setidaknya kepatuhan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota dapat menghapuskan dosa politik yang dilakukan KPU dan jajarannya ketika pemilu legislatif dan presiden yang lalu. Masyarakat setelah pemilu legislatif dan presiden semakin tidak percaya dengan kinerja KPU dan jajarannya, sehingga turunlah wibawa dari lembaga KPU itu sendiri. Menurut Prof.Supandi, pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Mahkamah Konstitusi tidak akan menjatuhkan wibawa KPU Provinsi/Kabupaten/Kota.<sup>323</sup>

<sup>322</sup> Paulus Effendie Lotulung, *Kapita Selekta Hukum Mengenang Almarhum Prof.H.Oemar Seno Adji, S.H.*, (Jakarta:Ghalias Indonesia, 1995), hal.268-269 sebagaimana dikutip dari Vicktor Yaved Neno, *op.cit.*, *Implikasi Pembatasan...*, hal 140.

<sup>323</sup> Lihat dalam Supandi, *Kepatuhan Pejabat Tata Usaha Negara dalam Melaksanakan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara di Medan*, Disertasi Ilmu Hukum, (Medan: Universitas Sumatera Utara, 2005), hal.224, Bagi suatu jabatan tata usaha negara dalam negara hukum dengan sistem demokrasi, sesungguhnya jabatan yang disandang oleh sang Pejabat itu adalah amanah (kepercayaan) dari Rakyat yang harus dijalankan sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku, dan diabdikan untuk kesejahteraan rakyat pemilik asli kekuasaan itu. Jadi apabila hukum (termasuk putusan/perintah hakim) memerintahkan agar Pejabat Tata Usaha Negara menerbitkan, mencabut atau menunda suatu keputusan, maka Pejabat Tata Usaha Negara wajib melaksanakan perintah itu dengan cara seksama, dan demi

Terhadap Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, apabila dari hasil perenungan, KPU Provinsi/Kabupaten/Kota berkeyakinan bahwa keputusan yang diambil sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan, maka harus melakukan upaya yang optimal dengan menggunakan saluran hukum untuk menempuh upaya hukum banding atau kasasi terhadap Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang mengabulkan gugatan pemohon. Sedangkan terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi yang tidak bisa dilakukan upaya hukum karena bersifat final dan mengikat, maka KPU Provinsi/Kabupaten/Kota dalam mematuhi daulat hukum harus melaksanakan Putusan Mahkamah Konstitusi ketika dibacakan dimuka persidangan yang terbuka untuk umum.

Perenungan yang dilakukan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota dapat mempertimbangkan apakah yang dilakukan sudah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam hal pencalonan, apakah KPU Provinsi/Kabupaten/Kota sudah melakukan verifikasi dan klarifikasi berkas pencalonan secara benar dan profesional. Seringkali, ketidakpuasan bakal pasangan calon dikarenakan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota memiliki kepentingan dalam meloloskan atau tidak meloloskan bakal pasangan calon sebagai pasangan calon. Sebagai contoh sebagaimana yang telah kita bahas seperti yang terjadi di dalam Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Jayapura. Di kemudian hari Ketua dan Anggota KPU Kota Jayapura yang tidak melaksanakan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dan bekerja tidak profesional membuat pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah Kota Jayapura diulang, dan terhadap Ketua dan Anggota KPU Kota Jayapura diberhentikan oleh Dewan Kehormatan KPU Provinsi Papua atas pelanggaran yang dilakukan. Dewan Kehormatan KPU Provinsi Papua memberhentikan Ketua dan Anggota KPU Kota Jayapura atas nama Hendriks B Bleskadit, Vicktor Manengkey Beatrix Wanane, Yulius Mano, dan Marinus Mesak Yaung.

Dikarenakan dalam hukum acara peradilan tata usaha negara menuntut kesukarelaan dari KPU Provinsi/Kabupaten/Kota, tidak khayal ketidakpatuhan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota tidak dapat dikenai sanksi. Undang-Undang

---

hukum wibawa Pejabat Tata Usaha Negara tidak akan jatuh karena melaksanakan perintah hukum tersebut.

Nomor 5 Tahun 1986 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 mengandung kelemahan yang dapat mendorong ketidakpatuhan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota tersebut. Kelemahan-kelemahan yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tersebut dan peraturan pelaksana teknisnya menurut penulis antara lain:

- a. Kelemahan pasal 116 ayat (2) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, Apabila setelah 60 (enam puluh) hari kerja putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap diterima tergugat tidak melaksanakan kewajibannya mencabut Keputusan Tata Usaha Negara yang menjadi obyek sengketa, keputusan tata usaha negara yang disengketakan itu tidak mempunyai kekuatan hukum lagi. Artinya dari Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara berkekuatan hukum tetap, KPU Provinsi/Kabupaten/Kota masih mempunyai waktu 60 (enam puluh) hari untuk tidak melaksanakan Putusan yang berkekuatan hukum tetap tersebut.
- b. Kelemahan pasal 116 ayat (3) Dalam hal tergugat ditetapkan harus melaksanakan kewajiban mencabut keputusan dan menerbitkan keputusan baru, dan kemudian setelah 90 (sembilan puluh) hari kerja ternyata kewajiban tersebut tidak dilaksanakan, maka penggugat mengajukan permohonan kepada ketua pengadilan agar pengadilan memerintahkan tergugat melaksanakan putusan pengadilan tersebut. Artinya terhadap Putusan yang mencabut dan memerintahkan penerbitan keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota yang baru, KPU Provinsi/Kabupaten/Kota mempunyai waktu 90 (sembilan puluh hari) sejak putusan berkekuatan hukum tetap untuk tidak melaksanakan putusan pengadilan pengadilan tata usaha negara yang berkekuatan hukum tetap tersebut.
- c. Bagaimana apabila KPU Provinsi/Kabupaten/Kota melakukan upaya hukum banding dan kasasi, bisa dibayangkan butuh waktu berapa lama lagi si penggugat untuk mendapatkan kepastian hukum;
- d. Ditambah lagi tahapan penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah yang sangat singkat antara 6 bulan sampai dengan 8 bulan,

maka akan terjadi kondisi calon terpilih sudah dilantik namun dikemudian hari baru ada Keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota yang batal demi hukum.

- e. Sanksinya bagi KPU Provinsi/Kabupaten/Kota yang tidak melaksanakan putusan berkekuatan hukum tetap pun sangat ringan berupa pembayaran uang paksa dan/atau sanksi administrasi. Dan perlu diketahui besaran ganti rugi dan kompensasi yang akan diterima oleh penggugat berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 tentang Ganti Rugi dan Tata Cara Pelaksanaannya pada Peradilan Tata Usaha Negara adalah paling sedikit Rp 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) dan paling banyak Rp 5.000.000 (lima juta rupiah) bagi ganti rugi, dan paling sedikit Rp 100.000 (seratus ribu rupiah) dan paling banyak Rp 2.000.000 (dua juta rupiah) bagi kompensasi.
- f. Sanksi ganti rugi dan kompensasi yang sangat ringan pun juga dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), tidak dibebankan kepada harta pribadi Ketua dan Anggota KPU Provinsi/Kabupaten/Kota

Selain KPU Provinsi/Kabupaten/Kota yang harus merenung terhadap keputusan yang diambil, bakal pasangan calon dan/atau masyarakat yang tidak puas dengan keputusan KPU tersebut harus juga merenung. Kesadaran dan kepatuhan hukum dari masyarakat juga harus ditumbuhkan. Masyarakat harus dididik sadar dan taat hukum. Sebagai contoh ketika dinyatakan tidak memenuhi syarat oleh KPU Provinsi/Kabupaten/Kota, bakal pasangan calon melakukan introspeksi diri apakah benar tidak memenuhi syarat. Apabila bakal pasangan calon mengetahui dirinya tidak memenuhi syarat maka tidak perlu memaksakan diri untuk menempuh upaya hukum dengan menggugat di pengadilan, walaupun menempuh upaya hukum hak setiap warga negara. Bakal pasangan calon dan/atau masyarakat harus menumbuhkan kepatuhan hukum yang bersifat *internalization*.

Kepatuhan hukum yang bersifat *internalization* juga menunjukkan jiwa dari warga negara yang siap menang dan siap kalah. Apabila kalau diperhatikan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara dan ke Mahkamah Konstitusi disebabkan tidak adanya jiwa siap menang dan siap kalah diantara bakal/pasangan calon yang berkompetisi. Sudah nyata-nyata tidak memenuhi syarat dan/atau

kalah dari kompetisi bebas dan adil, masih saja tidak puas dengan menggugat ke pengadilan. Kepentingan politik dan ideologi masing-masing kandidat serta ambisi untuk menjadi yang nomor satu di daerah masing-masing sangat kental dalam penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Selain itu apabila dalam penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah dipenuhi dengan kecurangan, pelanggaran, dan kejahatan, maka sebagai warga negara yang sadar dan taat hukum harus melaporkan kecurangan, pelanggaran, dan kejahatan ke saluran hukum yang tepat seperti Panwaslu, KPU Provinsi/Kabupaten/Kota, dan Kepolisian. Namun begitu terhadap kecurangan, pelanggaran, dan kejahatan yang terjadi dan tidak mampu diselesaikan oleh saluran hukum yang ada dengan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, maka diperlukan lembaga peradilan yang berfungsi sebagai jurus terakhir (*last resort*) untuk mengatasi kecurangan, pelanggaran, atau kejahatan yang terjadi karena salah fungsi pengadilan adalah untuk merehabilitasi hak konstitusional yang dirugikan akibat kecurangan, pelanggaran, , atau kejahatan yang terjadi.

## **BAB V**

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

#### **A. Kesimpulan**

Penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah merupakan pelaksanaan kedaulatan rakyat di tingkat lokal. Setiap warga negara memiliki hak memilih dan dipilih di dalam pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah. Pelanggaran terhadap hak dipilih dan memilih merupakan pelanggaran terhadap hak konstitusional yang serius dan dapat menciderai demokrasi.

Latar belakang lahirnya pengadilan tata usaha negara dan Mahkamah Konstitusi untuk melindungi hak konstitusional warga negara terhadap tindakan dari organ negara. Apabila dikaitkan dengan penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah, Pengadilan Tata Usaha Negara dan Mahkamah Konstitusi untuk menguji Keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota. Pengadilan Tata Usaha Negara menguji keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota yang bersifat Individual, Konkrit, dan Final selain dari Keputusan tentang hasil Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Sedangkan Mahkamah Konstitusi memeriksa dan mengadili untuk menguji Keputusan KPU tentang Hasil Pemilihan Umum.

Hak dipilih menyangkut dua macam hak yakni hak untuk mengajukan kandidat (*right to propose candidate*) baik dari jalur partai politik atau independen serta hak untuk menjadi kandidat (*right to candidate*). Tindakan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota yang tidak menetapkan warga negara untuk menjadi pasangan calon dan tidak menetapkan sebagai calon terpilih atau calon yang maju ke putaran kedua, telah menimbulkan ketidakpuasan. Di kemudian hari ketidakpuasan ini memunculkan gugatan ke pengadilan tata usaha negara dan Mahkamah Konstitusi.

Mayoritas gugatan yang diajukan ke pengadilan tata usaha negara, dikabulkan oleh pengadilan tata usaha negara. Namun dari keseluruhan putusan yang mengabulkan, seluruh dari putusan tersebut juga tidak dilaksanakan oleh

KPU Provinsi/Kabupaten/Kota seperti di daerah Kota Jayapura, Kabupaten Nias Selatan, Kabupaten Bone Bolango, Kabupaten Toraja Utara, dan Kabupaten Humbang Hasundutan. Ada KPU Provinsi/Kabupaten/Kota yang melakukan upaya hukum banding dan ada juga tidak melakukan banding seperti KPU Kota Jayapura. KPU Kota Jayapura tidak melaksanakan Putusan yang berkekuatan hukum tetap.

Pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara sangat bergantung dengan kesukarelaan KPU Provinsi/Kabupaten /Kota untuk melaksanakan putusan pengadilan Tata Usaha Negara. Dalam hal ini diperlukan kesadaran dan kepatuhan hukum dari tergugat pejabat tata usaha negara. Prof.Paulus Efendi Lotulung menyatakan bahwa:

“Pelaksanaan putusan/eksekusi dalam hukum acara di Peradilan Tata Usaha Negara diatur secara khusus, berbeda dengan hukum acara di Pengadilan Negeri (Perdata). Pada dasarnya, eksekusi di Peradilan Tata Usaha Negara menekankan pada rasa self respect dan kesadaran hukum dari Pejabat Tata Usaha Negara terhadap isi Putusan Hakim untuk melaksanakannya dengan sukarela tanpa adanya upaya paksaan (*dwang middelen*) yang langsung dapat dirasakan dan dikenakan oleh pihak pengadilan terhadap Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan”.<sup>324</sup>

Ketidakpuasan terhadap kinerja KPU Provinsi/Kabupaten/Kota disebabkan oleh KPU Provinsi/Kabupaten/Kota tidak melaksanakan proses verifikasi dan klarifikasi berkas pencalonan secara benar sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. KPU Provinsi/Kabupaten/Kota tidak melaksanakan proses verifikasi dan klarifikasi berkas pencalonan secara benar dikarenakan kepentingan politik yang mendasarinya.

Selain itu ada juga putusan pengadilan tata usaha negara yang kontradiktif dengan putusan Mahkamah Konstitusi seperti yang terjadi di Nias Selatan. Pengadilan Tata Usaha Negara Kabupaten Nias Selatan Nomor 81/G/PEN/2010/PTUN-MDN dan Nomor 84/G/PEN /2010/PTUN-MDN yang memutuskan mengabulkan gugatan Fahuwusa Laia-Rahmat Alyakin Dakhi dan Hadirat Manao-Denisman Bulolo sedangkan di dalam Putusan Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 4/PHPU.D-XI/2011 dan 6/PHPU.D-XI/2011

<sup>324</sup> Paulus Effendie Lotulung, *Kapita Selekta Hukum Mengenang Almarhum Prof.H.Oemar Seno Adji, S.H.*, (Jakarta:Ghalias Indonesia, 1995), hal.268-269 sebagaimana dikutip dari Vicktor Yaved Neno, *op.cit. Implikasi Pembatasan...*, hal.140

membenarkan tindakan KPU Kabupaten Nias Selatan yang tidak meloloskan pasangan calon Fahuwusa Laia-Rahmat Alyakin Dakhi dan Hadirat Manao-Denisman Bulolo.

Bukan hanya Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang tidak dilaksanakan oleh KPU Provinsi/Kabupaten/Kota, ada juga Putusan Mahkamah Konstitusi yang tidak dilaksanakan seperti yang terjadi di Kotawaringin Barat. KPU Kabupaten Kotawaringin Barat tidak melaksanakan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 45/PHPU.D-VIII/2010 yang bersifat final dan mengikat.

Di dalam negara hukum, lembaga peradilan mempunyai peran yang sangat strategis dalam melindungi hak konstitusional warga negara. Lembaga Peradilan harus bisa memutus bukan hanya membatalkan Keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota yang merugikan warga negara, tetapi juga merehabilitasi hak konstitusional yang dirugikan atas Keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota.

Ketidakpatuhan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota terhadap Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Mahkamah Konstitusi sudah menciderai prinsip negara hukum. Tindakan ketidakpatuhan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota tersebut merupakan bentuk pengingkaran dan tidak menghormati keberadaan institusi peradilan. Tindakan pencideraan terhadap prinsip negara hukum yang berwujud tindakan pengingkaran dan tidak menghormati Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Mahkamah Konstitusi harus dihilangkan. Perbaikan terhadap peraturan perundang-undangan dan budaya patuh dari KPU Provinsi/Kabupaten/Kota harus ditujukan kepada perbaikan sistem, struktur, dan budaya dalam penegakan hukum pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah. Ketidakpatuhan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota untuk melaksanakan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang sudah berkekuatan hukum tetap tentu saja dapat membawa citra yang buruk bagi negara hukum. Seperti yang dikatakan oleh Prof.Sudikno Mertokusumo bahwa Suatu putusan di samping harus bermanfaat juga harus mengandung kepastian hukum. Tanpa kepastian hukum akan timbul kegelisahan dan para pihak merasa terombang ambing,<sup>325</sup>

---

<sup>325</sup> Irfan Fahcruddin, *Konsekuensi Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, (Bandung:Universitas Padjajaran, 2003), hal.382, sebagaimana dikutip dari Viktor Yaved Neno, *ibid*, hal 142.

## **B.Saran**

Penulis, dalam permasalahan pelaksanaan putusan pengadilan tata usaha dan Mahkamah Konstitusi oleh KPU Provinsi/Kabupaten/Kota dalam pelaksanaan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah mengajukan beberapa pilihan hukum sebagai tawaran solusi sebagai berikut:

### **1. Pembatasan Kompetensi Absolut Mahkamah Konstitusi dan lembaga peradilan lainnya**

Mahkamah Konstitusi harus membatasi diri dalam kewenangan ketika membuat putusan terkait perselisihan hasil pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah. Pembatasan disini sebatas pada kompetensi absolut, artinya Mahkamah Konstitusi tidak bisa memutus hal-hal yang menjadi kewenangan lembaga peradilan lainnya seperti peradilan tata usaha negara dan peradilan umum. Oleh karena itu putusan dari peradilan tata usaha negara dan peradilan umum harus didorong sudah berkekuatan hukum tetap sebelum perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah di Mahkamah Konstitusi. Perbaikan yang dilakukan bukan hanya dari sisi kewenangan absolut Mahkamah Konstitusi, tetapi juga pembatasan kompetensi absolut dari kewenangan peradilan lainnya untuk menghasilkan putusan yang berkekuatan hukum tetap sebelum perselisihan hasil pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Selain mendorong Putusan lembaga peradilan lainnya yang berkekuatan hukum tetap sebelum perselisihan hasil pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah, terhadap dugaan kebenaran terjadinya tindak pidana pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah yang terungkap di persidangan perselisihan hasil pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah, Kepolisian dan Kejaksaan segera menindaklanjuti sebagai tindak pidana umum mengingat tindak pidana pemilu mempunyai batas waktu daluarsa penanganan pelanggaran.

### **2. Pembatasan Kompetisi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara**

Tawaran solusi yang penulis berikan sebagai alternatif pertama pembatasan kompetisi absolute adalah Pengadilan Tata Usaha Negara menarik diri dari

kewenangan untuk memeriksa dan mengadili sengketa administrasi terkait Keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota yang bukan menyangkut hasil pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah. Analogi yang bisa digunakan adalah kompetisi pemilu kada adalah kompetisi politik yang dapat diibaratkan sebagai pertandingan sepakbola. Kewenangan untuk menyelesaikan sengketa terletak pada wasit dan hakim garis yang mengawasi jalannya pertandingan, dalam hal ini KPU dan jajarannya serta Panwaslu dan jajarannya. Namun terhadap alternatif pertama diperlukan upaya payung hukum berupa Undang-Undang yang mengatur Sengketa Administrasi yang dikeluarkan oleh KPU Provinsi/Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah bukan ranah pengadilan tata usaha negara melainkan ranah perwasitan.

Walaupun begitu ada pengecualian terhadap alternatif pertama, dengan mengajukan tawaran solusi alternatif yang kedua dengan memperhatikan keberlakuan ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada yakni pengadilan Tata Usaha Negara tetap memiliki kewenangan untuk memeriksa dan mengadili Keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota yang bukan menyangkut hasil pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah. Tawaran alternatif solusi yang kedua ini membutuhkan keterpenuhan syarat sebagai berikut

**a. Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Khusus**

Di dalam ketentuan harus diatur mengenai keberadaan Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara khusus sengketa Keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota selain Keputusan bukan menyangkut hasil. Penulis, memperhatikan di berbagai Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang memeriksa dan mengadili Keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota, Hakim yang memeriksa dan mengadili sangat kurang memahami sengketa pemilu kada. Sengketa pemilu kada merupakan sengketa yang bersifat khusus, selain ilmu hukum administrasi, hakim juga harus mengerti substansi dan prosedur ketentuan perundang-undangan terkait pemilu kada. Hakim khusus ini dibekali juga ilmu kepemiluan yang memadai sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan pemilu kada. Tentu saja hakim khusus ini diambil dari hakim

pengadilan tata usaha negara yang menangani sengketa Keputusan Pejabat TUN pada umumnya.

#### **b. Upaya Hukum**

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menganut prinsip bahwa gugatan yang diajukan tidak menghalangi pelaksanaan keputusan pejabat tata usaha negara yang dipersengketakan sampai adanya putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Harus diatur batas maksimal upaya hukum yang dapat ditempuh sampai dengan Putusan Pengadilan yang berkekuatan Hukum Tetap. Tawaran yang bisa diajukan apabila untuk pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah Bupati/Walikota hanya bisa diajukan upaya banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, sedangkan bagi pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah Provinsi hanya bisa diajukan upaya hukum kasasi ke Mahkamah Agung. Putusan Pengadilan Tinggi atas upaya banding dan Mahkamah Agung atas upaya kasasi bersifat final dan mengikat.

Upaya hukum hanya dapat diajukan hanya oleh KPU Provinsi/Kabupaten/Kota apabila Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara mengabulkan gugatan penggugat. Hal ini sama dengan konsep dalam hukum pidana, apabila terhadap terdakwa yang dinyatakan bebas murni maka tidak bisa dilakukan upaya hukum sedangkan apabila terdakwa dinyatakan bersalah maka bisa menempuh upaya hukum. Dalam hal peradilan tata usaha negara yang dapat disamakan posisi dengan terdakwa adalah tergugat KPU Provinsi/Kabupaten/Kota.

#### **c. Penghindaran dalam menetapkan lembaga penundaan dalam gugatan sengketa administrasi KPU Provinsi/Kabupaten/Kota yang menjadi obyek sengketa**

Dalam pemeriksaan pengadilan tata usaha negara, Pengadilan Tata Usaha Negara sebaiknya menghindarkan penetapan lembaga penundaan dan memutuskan penundaan atas Keputusan yang menjadi obyek sengketa. Karena dalam penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah, penundaan terhadap pelaksanaan Keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota yang bersifat Individual, Konkrit, dan Final akan memiliki keterkaitan terhadap penundaan penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah

yang tertuang di dalam Keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota terkait Program, Jadwal, dan Tahapan yang bersifat Umum, Konkrit, dan Final. Sehingga Pengadilan Tata Usaha Negara langsung memeriksa dan mengadili terhadap pokok perkara. Pemeriksaan langsung terhadap pokok perkara dapat menghemat waktu pemeriksaan dan Putusan dapat diputuskan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara lebih cepat serta tidak terlambat dalam menyesuaikan tahapan penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah yang sedang berjalan.

Mahkamah Agung melalui Ketua Muda Mahkamah Agung Republik Indonesia Prof. Paulus Efendi Lotulung, menciptakan doktrin hukum yang wajib dipatuhi oleh seluruh hakim pengadilan tata usaha negara, yakni Peradilan Tata Usaha Negara sebaiknya langsung pada pemeriksaan pokok perkara dan tidak perlu dilakukan penundaan.<sup>326</sup> Doktrin yang dikeluarkan oleh Ketua Muda Mahkamah Agung tersebut sudah tepat dalam konteks pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah mengingat tahapan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah yang singkat serta khusus dalam pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah, penundaan tidak menunda Keputusan yang menjadi obyek sengketa melainkan Keputusan lain yang menyangkut Program, Jadwal dan Tahapan yang tidak menjadi obyek sengketa.

#### **d. Masa Tenggang Waktu**

Di dalam Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, mengatur bahwa “*Gugatan dapat diajukan hanya dalam tenggang waktu sembilan puluh hari terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkanannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara*”. Dalam pelaksanaan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah harus diatur tenggang waktu khusus pengajuan Keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota ke Pengadilan Tata Usaha Negara dikarenakan pelaksanaan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah berlangsung singkat. Tawaran yang bisa diajukan terkait batas waktu pengajuan gugatan terhadap Keputusan KPU

---

<sup>326</sup>Prof. Supandi, Hakim Agung Tata Usaha Negara Wawancara dengan Prof Supandi di Mahkamah Agung Republik Indonesia, tanggal 27 Juni 2011

Provinsi./Kabupaten/Kota adalah 3 hari kerja sejak KPU Provinsi/Kabupaten/Kota menerbitkan keputusan, batas pengajuan gugatan ini sama dengan batas waktu pengajuan gugatan perselisihan hasil pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah ke Mahkamah Konstitusi..

Selain batas waktu pengajuan, masa tenggang juga harus mengatur waktu pemeriksaan perkara yang diajukan. Tawaran yang bisa diajukan sebagai solusi adalah 14 hari sama dengan waktu pemeriksaan perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah di Mahkamah Kostitusi.

Upaya hukum hanya bisa dilakukan terhadap Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang mengabulkan gugatan penggugat. Masa tenggang untuk melakukan upaya hukum adalah 7 hari sejak putusan pengadilan tata usaha negara dibacakan. Masa 7 hari ini digunakan oleh KPU Provinsi/Kabupaten/Kota untuk melakukan verifikasi dan klarifikasi ulang terhadap Keputusan yang dibatalkan.

Selain itu masa pemeriksaan sampai dengan putusan di tingkat banding bagi pemilu kepala kada kabupaten/kota atau kasasi bagi pemilu kada provinsi harus dilakukan dalam 7 hari kerja.

Pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang berkekuatan hukum tetap harus dilaksanakan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota dalam jangka waktu 3 hari sejak Putusan dibacakan.

Masa tenggang harus dicantumkan di dalam Keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota tentang Program, Jadwal, dan Tahapan. Artinya ketika masa tenggang KPU Provinsi/Kabupaten/Kota menghentikan sementara waktu tahapan sesuai dengan masa tenggang. Dasar hukum dari pencatuman masa tenggang di dalam Keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota tentang Program, Jadwal, dan Tahapan bisa diatur di dalam Surat Edaran Mahkamah Agung untuk mengikat peradilan Tata Usaha Negara seluruh Indonesia. Selain itu juga harus diatur Peraturan KPU tentang Penetapan Program, Jadwal, dan Tahapan untuk mengikat bakal pasangan calon, pasangan calon, dan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota yang akan menggugat Keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota.

### 3. Sanksi

Selama ini tidak ada sanksi yang dapat diberikan kepada KPU Provinsi/Kabupaten/Kota yang tidak melaksanakan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang berkekuatan hukum tetap dan Putusan Mahkamah Konstitusi. Harus diatur mengenai sanksi yang lebih bagi KPU Provinsi/Kabupaten/Kota yang tidak melaksanakan putusan pengadilan tata usaha negara yang berkekuatan hukum tetap dikarenakan selama ini apabila hanya mendasarkan pada Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, sanksinya hanya membayar uang paksa sampai dengan pengumuman di media cetak dan terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi sejauh ini belum ada sanksi yang dijatuhkan apabila tidak melaksanakan Putusan Mahkamah Konstitusi. Sanksi yang dapat dijatuhkan berupa:

#### a. Sanksi Kode Etik

Sanksi Kode Etik yang bisa diberikan adalah pemberhentian bagi Ketua dan Anggota KPU Provinsi/Kabupaten/Kota yang tidak melaksanakan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang sudah berkekuatan hukum tetap dan Putusan Mahkamah Konstitusi. Seperti yang terjadi dalam Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Jayapura, dimana Badan Pengawas Pemilu merekomendasikan pemberhentian Ketua dan Anggota KPU Kota Jayapura yang terbukti tidak melaksanakan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara melalui pemeriksaan Dewan Kehormatan. Pemeriksaan Dewan Kehormatan KPU Provinsi Papua memutuskan untuk memberhentikan Ketua dan Anggota KPU Kota Jayapura berdasarkan rekomendasi Badan Pengawas Pemilu tersebut.

Namun menjadi catatan bahwa pemberhentian Ketua dan Anggota KPU Provinsi/Kabupaten/Kota tidak menjadi kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara untuk memeriksa dan mengadili sepanjang sudah dilakukan pemeriksaan melalui Dewan Kehormatan. Dikarenakan seperti yang terjadi di Kota Jayapura, Anggota KPU yang diberhentikan menggugat ke Pengadilan Tata Usaha Negara Kota Jayapura atas pemberhentiannya melalui Dewan Kehormatan, padahal Dewan Kehormatan memberhentikan yang bersangkutan dikarenakan atas salah satu alasan yakni tidak mematuhi

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Kota Jayapura. Pengadilan Tata Usaha Negara dapat tetap berfungsi dalam hal menguatkan Putusan Dewan Kehormatan atau menyatakan tidak dapat diterima gugatan Ketua dan Anggota KPU Provinsi/Kabupaten/Kota yang diberhentikan melalui Dewan Kehormatan.

Di dalam revisi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, berusaha diatur mengenai keberadaan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) yang bersifat permanen. Pengadilan Tata Usaha Negara dan Mahkamah Konstitusi dapat mendorong DKPP untuk memberhentikan Ketua dan Anggota KPU Provinsi/Kabupaten/Kota yang tidak mau melaksanakan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang berkekuatan hukum tetap dan Putusan Mahkamah Konstitusi. Berharap dengan penggantian Ketua dan Anggota KPU Provinsi/Kabupaten/Kota, Ketua dan Anggota KPU Provinsi/Kabupaten/Kota yang menggantikan dapat lebih taat hukum

#### **b. Sanksi Perdata**

Bagi KPU Provinsi/Kabupaten/Kota yang tidak melaksanakan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang sudah berkekuatan hukum tetap dan Putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat final dan mengikat, maka dapat ditempuh upaya hukum melalui pengadilan umum dengan menggugat secara keperdataan. Bisa digugat atas dasar Perbuatan Melawan Hukum (pasal 1365 Burgerlijk Wetbook). Atas gugatan yang diajukan, pihak-pihak yang dirugikan dapat menuntut ganti rugi materil maupun immaterial.

#### **c. Sanksi Pidana**

Sanksi pidana pasal 216 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dapat diterapkan kepada pejabat yang tidak mematuhi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang berkekuatan hukum tetap.<sup>327</sup> Tentu saja pasal 216 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dapat juga diterapkan bagi pihak-pihak yang tidak melaksanakan Putusan Mahkamah Konstitusi. Ketentuan pidana tersebut dapat diintrodusir ke dalam Rancangan Undang-Undang Pemilu Kepala

---

<sup>327</sup> Prof.Supandi, *Kepatuhan Pejabat Tata Usaha Negara dalam Melaksanakan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara di Medan*, Disertasi Ilmu Hukum (Medan:Sumatera Utara, 2005), hal 294.

Daerah dan Wakil Kepala Daerah dengan bunyi ketentuan “*Setiap orang dengan sengaja tidak menuruti perintah atau permintaan yang dilakukan menurut Undang-Undang berdasarkan Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap, diancam dengan pidana penjara paling lama empat bulan dua minggu*”.

## DAFTAR PUSTAKA

### **Buku**

- Ali, Ahmad. *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) termasuk interpretasi undang-undang (Legisprudence) Vol.1*. Jakarta: Kencana Media Group, 2009.
- Aristoteles. *Politik (la Politica)/Aristoteles*, penyunting Nino Cicero Cet.I. Jakarta: Visimedia, 2007.
- Rousseau, *Jean Jacques. Du Contract Social/ Jean Jacques Rousseau*, penyunting Nino Cicero Cet.I. Jakarta: Visimedia, 2007.
- Asrun, Muhammad Andi. *Krisis Peradilan: Mahkamah Agung di Bawah Soeharto*. Jakarta:ELSAM, 2004.
- Asshiddiqie, Jimly.. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Konstitusi Press, 2005
- \_\_\_\_\_. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta:Konstitusi Press,2005.
- \_\_\_\_\_. *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis* Jakarta:PT.Bhuana Ilmu Populer, 2009.
- \_\_\_\_\_. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I*. Jakarta:Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*. Jakarta:Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Jakarta: Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006.
- Azhary, Muhammad Tahir. *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*. Jakarta:Kencana, 2003.
- Barendt, Eric. *An Introduction to Constitutional Law*. Oxford : Oxford University Press, 1998.
- Bradley, A.W. and K.D.Ewing. *Constitutional and Administrative Law Part IV: Administrative Law*. London and NewYork: Longman.

- Cappelletti, Mauro. *The Judicial Process in Comparative Perspective*. Oxford: Clarendon Press, 1989
- Corwin, Edward S. *The Constitution and What It Means Today Revised by Harold W. Chase and Craig R. Ducat*. New Jersey: Princenton University Press
- D. Sisk, Timothy dkk. *Demokrasi di tingkat lokal : Buku Panduan Internasional IDEA mengenai Keterlibatan, Keterwakilan, Pengelolaan Konflik dan Kepemrintahan*. Jakarta AMEPRO, 2002.
- Deflem, Mathieu. *Sociology of Law : Visions of Scholarly Tradition*. United Kingdom: Cambridge University Press, 2008.
- Dias, R.W.M. *Jurisprudence*. London: Butterworths, 1985.
- Elliot, Mark . *The Constitutional Foundation of Judicial Review*, Oxford Oregon: Hart Publishing, 2003
- Elster, Jon and Rune Slagstad, eds. *Constitutionalism and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- Erliyana, Anna dan Soemarsono. *Tuntunan Praktik Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: PT. Primamedia Pustaka, 1999.
- Erliyana, Anna. *Keputusan Presiden: Analisis Keppres R.I. 1987-1998*. Jakarta: Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.
- Estlund, David. *Democracy*. Massachusetts, USA: Black Well Publishers Ltd, 2002
- Fahruddin, Irfan . *Konsekuensi Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*. Bandung: Universitas Padjajaran, 2003
- Friderich Naumann Stiftung. *Mahkamah Kontitusi Republik Federal Jerman: Pencapaian dan Tantangan*. Jakarta: Friderich Naumann Stiftung Indonesia, 2007.
- Friedmann, W. *Legal Theory*. London: Steven & Sons Limited, 1953.
- Gallagher, Michael and Paul Michell. *The Politics of Electoral Systems*. New York: Oxford University Press, 2005.
- Guy S. Goodwin-Gill. *Free and Fair Elections: International Law and Practice*. Geneva: Inter-Parliamentary Union, 1994.
- Guy S. Goodwin-Gill, *Free and Fair Elections: New Expanded Edition*. Geneva: Inter-Parliamentary Union, 2006.

- Hoessein, Bhenyamin. *Perubahan Model, Pola, dan Bentuk Pemerintahan Daerah: Dari Era Orde Baru ke Era Reformasi*. Depok:Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia,2009.
- Indroharto.*Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku I*.Jakarta:Pustaka Sinar Harapan, 2005.
- \_\_\_\_\_.*Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku II*.Jakarta:Pustaka Sinar Harapan, 2005.
- Internasional IDEA. *Code of Conduct for the Ethical and Professional Administration of Elections*. Varberg: Broderna Carlssons Bocktryckeri AB, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Creating the New Constitution*. Stockholm: International IDEA, 2008.
- \_\_\_\_\_. *Democracy, Conflict and Human Security*. Stockholm: International IDEA, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Direct Democracy*. Stockholm: International IDEA, 2008.
- \_\_\_\_\_. *Electoral Management Design*. Stockholm: International IDEA, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Electoral System Design*. Stockholm: International IDEA, 2005.
- Iyer, T.K.K. *Judicial Review of Reasonableness in Constitutional Law*. Madras:The Madras Law Journal Office
- Jennings, Sir Ivor. *The Law and The Constitution, Fifth Edition*. Great Britain: Hodder and Stoughton,1976.
- Kelsen, Hans. *General Theory of Law and State*. New York: Russell&Russell, 1961.
- Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. *Hak Asasi Manusia Dalam Perspektif Budaya Indonesia*. Jakarta: PT.Gramedia Pustaka Utama, 1997.
- Mahfud MD, Moh. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. Jakarta:Pustaka LP3ES Indonesia, 2007.
- Muladi. *Demokratisasi, Hak Asasi Manusia, dan Reformasi Hukum di Indonesia*. Jakarta : The Habibie Center, 2002.
- Muladi. *Makalah Pemrasaran Komisi Nasional Hak Asasi Manasai : Penegakan Hak Asasi Manusia Dalam Hukum Positif di Indonesia dalam Hak Asasi Manusia dalam Perspektif Budaya Indonesia: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia*. Jakarta:PT.Gramedia Pustaka Utama, 1997.

Mahkamah Konstitusi. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002 buku I Latar Belakang, Proses, dan Hasil Perubahan UUD 1945 Edisi Revisi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010

\_\_\_\_\_. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002 buku II Sendi-Sendi/Fundamental Negara Edisi Revisi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010

\_\_\_\_\_. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002 buku V Pemilihan Umum Edisi Revisi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010

\_\_\_\_\_. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002 buku VI Kekuasaan Kehakiman Edisi Revisi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010

Nonet, Philipe and Philip Selznick. *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*. Transaction Publisher, 2001

Neno, Victor Yaved. *Implikasi Pembatasan Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara*. Bandung : Citra Aditya Bakti, 2006

Purbacaraka, Purnadi dan Soerjono Soekanto. *Perihal Kaedah Hukum*. Bandung: PT.Citra Aditya Bakti, 1993.

Rahardjo, Satjipto. *Sosiologi Hukum: Perkembangan Metode dan Pilihan Permasalahan*. Surakarta: Muhammadiyah University Press, 2002

Redish, Martin H. *The Constitution as Political Structure*. New York Oxford: Oxford University Press, 1995.

Rohandi, Edi dan Himawan Estu Bagijo. *Himpunan Putusan Pengadilan Tinggi dan Mahkamah Agung tentang Sengketa Pilkada Disertai Anotasi*. Jakarta: Lembaga Penelitian dan Pengembangan Hukum Administrasi Negara (LPP-HAN), 2006.

Stephensen Jr, D. Grier, Robert J. Bresler, Robert J. Friedrich, and Joseph J. Karlesky. *American Government*. Newyork: Harper and Row Publisher Inc, 1988.

Stockmann, Petra. *The New Indonesia Constitutional Court: a study into its beginnings and first years work*. Jakarta: Hanns Seidel Foundation, 2007.

- Strong, C.F., *Modern Political Constitutions*, 2nd impression, London: sidgwick & Jackson ltd, 1960.
- Supandi. Disertasi Doktor Ilmu Hukum Universitas Sumatera Utara, dengan Judul *Kepatuhan Pejabat Tata Usaha Negara dalam Melaksanakan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara di Medan*. Medan:Universitas Sumatera Utara, 2005.
- Sutiyo, Bambang dan Sri Hastuti Puspitasari. *Aspek-Aspek Perkembangan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*. Jakarta:Mahkamah Agung Republik Indonesia, 2005.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI-Press, 1986.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Edisi 1, Cet. V. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2001.
- Sovenssen , Georg. *Democracy And Democratization (Dillema In World Politics)*. San Fransisco-Oxford: Westview Press Boulder, 1993.
- Surbakti, Ramlan. *Perekayasaan Sistem Pemilu untuk Membangun Tata Politik Demokratis*. Jakarta: Kemitraan, 2008.
- Szajkowski, Bogdan. *Political Parties of The World*. London: John Harper Publishing, 2005.
- Taylor, R.H. *The Politics of Elections in Southeast Asia*. NewYork: Wodrow Wilson Center, 1996.
- Tim Peneliti Perludem. *Kajian Kebijakan : Sistem Penegakan Hukum Pemilu 2009-2014*. Jakarta: Perludem, 2006
- Zilincik, Pavol and Dana Marekova. *Democratizing Access to Justice in Transitional Countries: Creating a Culture of Openness and Public Empowerment Examples from Central and Eastern Europe*. Bogor:Asia-Europe Foundation, 2005.

### **Internet**

<http://usinfo.state.gov>.

<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=35&year=2006>

[http://www.idea.int/publications/pub\\_electoral\\_main.html/](http://www.idea.int/publications/pub_electoral_main.html/)

[http://aceproject.org/eroen/regions/asia/ID/Handbook\\_Election\\_Result\\_Dispute\\_Settlement.pdf/view](http://aceproject.org/eroen/regions/asia/ID/Handbook_Election_Result_Dispute_Settlement.pdf/view)

[http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=website.BeritaInternalLengkap&id=4245,](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=website.BeritaInternalLengkap&id=4245)

[http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=website.BeritaInternalLengkap&id=4244,](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=website.BeritaInternalLengkap&id=4244)

### **Produk Hukum**

Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

\_\_\_\_\_, Undang-undang tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat, UU No. 15 Thn 1969, LN No. 58, TLN No. 2914

\_\_\_\_\_, Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 22 Tahun 1999, LN No. 60, TLN No.3839.

\_\_\_\_\_, Undang-Undang tentang Penyelenggara Pemilu, UU No. 22 Tahun 2007, LN. No.59, TLN.4721

\_\_\_\_\_, Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, UU No. 5 Tahun 1974, LN No. 38 TLN No. 3037.

\_\_\_\_\_, Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, UU No.32, Tahun.2004, LN.125, TLN.4437

\_\_\_\_\_, Undang-Undang tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, UU No.8 Tahun 2005, LN No.108, TLN No.4548

\_\_\_\_\_, Undang-Undang tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, UU No.12 Tahun 2008, LN. No. 59 Tahun 2008, TLN. No . 4844

\_\_\_\_\_, Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, UU no.5 Tahun 1986, LN No.77, TLN 3344

\_\_\_\_\_, Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, UU No.51 Tahun 2009, LN No.160, TLN No.5079

\_\_\_\_\_, Peraturan Pemerintah tentang Ganti Rugi dan Tata Cara Pelaksanaannya Pada Peradilan Tata Usaha Negara, No. 43 Thn 1991 LN No.52

\_\_\_\_\_, Peraturan Pemerintah tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, No.6 Thn 2005, LN.No.22

\_\_\_\_\_, Peraturan Pemerintah tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, No.17 Thn 2005, LN.No.39

\_\_\_\_\_, Peraturan Mahkamah Agung tentang Tata Cara Pengajuan Upaya Hukum Keberatan Terhadap Penetapan Hasil Pilkada dan Pilwakada dari KPUD Propinsi dan KPUD Kabupaten/Kota, PerMA No.2 Tahun 2005

\_\_\_\_\_, Peraturan Mahkamah tentang Pedoman Beracara Dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah, PerMK No.15 Thn 2008

**Peraturan Komisi Pemilihan Umum untuk Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sesudah tanggal 24 Juni 2010**

\_\_\_\_\_, Peraturan Komisi Pemilihan Umum Tentang Pedoman Tata Cara Pemutakhiran Data Dan Daftar Pemilih Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah, Nomor 12 Tahun 2010

\_\_\_\_\_, Peraturan Komisi Pemilihan Umum Tentang Pedoman Teknis Tata Cara Pencalonan Pemilihan Umum Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah, Nomor 13 Tahun 2010

\_\_\_\_\_, Peraturan Komisi Pemilihan Umum Tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 69 Tahun 2009 Tentang Pedoman Teknis Kampanye Pemilihan Umum Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah, Nomor 14 Tahun 2010

\_\_\_\_\_, Peraturan Komisi Pemilihan Umum Tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 72 Tahun 2009 Tentang Pedoman Tata Cara Pelaksanaan Pemungutan Dan Penghitungan Suara Pemilihan Umum Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Di Tempat Pemungutan Suara, Nomor 15 Tahun 2010

\_\_\_\_\_, Peraturan Komisi Pemilihan Umum Tentang Pedoman Tata Cara Pelaksanaan Rekapitulasi Hasil Penghitungan Perolehan Suara Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Oleh Panitia Pemilihan Kecamatan, Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, Dan Komisi Pemilihan Umum Provinsi, Serta Penetapan Calon Terpilih, Pengesahan Pengangkatan, Dan Pelantikan, Nomor 16 Tahun 2010

**Peraturan Komisi Pemilihan Umum untuk Pemilu Kepala Daerah sebelum tanggal 24 Juni 2010**

\_\_\_\_\_, Peraturan Komisi Pemilihan Tentang Pedoman Tata Cara Pemutakhiran Data Dan Daftar Pemilih Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah, Umum Nomor 67 Tahun 2009

\_\_\_\_\_, Peraturan Komisi Pemilihan Umum Tentang Pedoman Teknis Tata Cara Pencalonan Pemilihan Umum Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah, Nomor 68 Tahun 2009

\_\_\_\_\_, Peraturan Komisi Pemilihan Umum Tentang Pedoman Teknis Kampanye Pemilihan Umum Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah, Nomor 69 Tahun 2009

\_\_\_\_\_, Peraturan Komisi Pemilihan Umum Tentang Pedoman Tata Cara Pelaksanaan Pemungutan Dan Penghitungan Suara Pemilihan Umum Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Di Tempat Pemungutan Suara, Nomor 72 Tahun 2009

\_\_\_\_\_, Peraturan Komisi Pemilihan Umum Tentang Pedoman Tata Cara Pelaksanaan Rekapitulasi Hasil Penghitungan Perolehan Suara Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Oleh Panitia Pemilihan Kecamatan, Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, Dan Komisi Pemilihan Umum Provinsi, Serta Penetapan Calon Terpilih, Pengesahan Pengangkatan, Dan Pelantikan, Nomor 73 Tahun 2009

### **Putusan**

Mahkamah Agung. Putusan Nomor 01/PK/PILKADA/2005 Permohonan Perselisihan Pemilihan Kepala Daerah Kota Depok

Mahkamah Konstitusi, putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 17/PUU-VI/2008 Pengujian ketentuan pasal 58 huruf q Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 terhadap Undang-Undang Dasar 1945

\_\_\_\_\_, putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PHPU.D-VI/2008 Permohonan Perselisihan Hasil Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi Jawa Timur

\_\_\_\_\_, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-VII/2009 Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 terhadap Undang-Undang Dasar 1945

\_\_\_\_\_, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 4/PHPU.D-VIII/2010 Permohonan Perselisihan Hasil Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Mandailing Natal

\_\_\_\_\_, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11//PUU-VIII/2010 Pengujian Pasal 93, Pasal 94, dan Pasal 95 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 terhadap Undang-Undang Dasar 1945

\_\_\_\_\_, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 12/PHPU.D-VIII/2010 Permohonan Perselisihan Hasil Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Tebing Tinggi

\_\_\_\_\_, putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-VIII/2010 Permohonan Pengujian Pasal 58 huruf o Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

\_\_\_\_\_, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU-VIII/2010 Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 terhadap Undang-Undang Dasar 1945

- \_\_\_\_\_, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 45/PHPU.D-VIII/2010 Permohonan Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Kotawaringin Barat,
- \_\_\_\_\_, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 58/PHPU.D-VIII/2010 Permohonan Perselisihan Hasil Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Humbang Hasundutan
- \_\_\_\_\_, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PHPU.D-VIII/2010 Permohonan Perselisihan Hasil Pemilu Kepala Daerah Kabupaten Bengkulu Selatan
- \_\_\_\_\_, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 111/PHPU.D-VIII/2010 Permohonan Perselisihan Hasil Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Bone Bolango
- \_\_\_\_\_, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 196-198/PHPU.D-VIII/2010 Permohonan Perselisihan Hasil Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Jayapura
- \_\_\_\_\_, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 209-210/PHPU.D-VIII/2010 Permohonan Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Tangerang Selatan Tahun 2010
- \_\_\_\_\_, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 218-221/PHPU.D-VIII/2010 Permohonan Perselisihan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Kepulauan Yapen
- \_\_\_\_\_, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 4/PHPU.D-IX/2011 Permohonan Perselisihan Hasil Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Nias Selatan
- \_\_\_\_\_. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 6/PHPU.D-XI/2011 Permohonan Perselisihan Hasil Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Nias Selatan
- \_\_\_\_\_, Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor 25/G/2010/PTUN.JPR
- \_\_\_\_\_, Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor 81/G/PEN/2010/PTUN-MDN
- \_\_\_\_\_, Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor 84/G/PEN /2010/PTUN-MDN
- \_\_\_\_\_, Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor 13/G/2010/PTUN.DPS,
- \_\_\_\_\_, Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor 25/G/2010/PTUN-MDN,
- \_\_\_\_\_, Penetapan Pengadilan Tata Usaha Negara Jayapura Nomor 25/PEN/2010/PTUN.JPR,

\_\_\_\_\_, Penetapan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor  
51/G.TUN/2010/PTUN.MKS

\_\_\_\_\_, Penetapan Pengadilan Tata Usaha Negara Jayapura Nomor  
42/PEN/2010/PTUN.JPR

### **Wawancara**

Supandi, Wawancara dengan Prof. Supandi (Hakim Agung Tata Usaha Negara) di  
Mahkamah Agung, tanggal 27 Juni 2011

### **Lain-Lain**

Berita Acara Rapat Pleno KPU Kota Jayapura Nomor 13/PL/KPU-KT-JPR/VII/2010  
tentang Penetapan Pasangan Calon Walikota dan Wakil Walikota Jayapura Yang  
Lulus Verifikasi Kelengkapan dan Keabsahan Administrasi Surat Pencalonan dan  
Persyaratan Calon, tertanggal 7 Juli 2010

Notulen Rapat Komisi Pemilihan Umum Kota Jayapura tanggal 5 Agustus 2010

Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kota Jayapura Nomor 80 Tahun 2010 tentang  
Nama-Nama Pasangan Calon Yang Memenuhi Syarat sebagai Peserta Pemilihan  
Umum Walikota dan Wakil Walikota Jayapura Tahun 2010

Surat Keputusan KPU Kota Jayapura Nomor 40/SK/KPU-KT-JPR/2010 tentang  
Jumlah Kursi dan Jumlah Suara Sah Partai Politik Peserta Pemilihan Umum Legislatif  
Tahun 2009 di Kota Jayapura

Surat KPU nomor 512/KPU/IX/2010, tertanggal 17 September 2010, perihal  
pelaksanaan putusan Mahkamah Konstitusi

Surat Komisi Pemilihan Umum Nomor 580/KPU/XI/2010, tertanggal 2 November  
2010, perihal Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 45/PHPU.D-VIII/2010

Berita Acara Rapat Pleno Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Nias Selatan Nomor  
713/BA/IX/2010 tentang Penetapan Bakal Pasangan Calon menjadi Pasangan Calon  
Peserta Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Nias Selatan  
Tahun 2010