

1

PENDAHULUAN**1.1 Latar Belakang**

Untuk pertama kalinya sepanjang sejarah Republik Indonesia, sejak Juni 2005 telah berlangsung pemilihan kepala daerah (pilkada) secara langsung di lebih dari 200 daerah (kabupaten, kota, dan provinsi) di Indonesia. Beberapa kasus fenomenal yang diwarnai berbagai protes, unjuk rasa, dan bahkan kerusuhan seperti terjadi di Kaur Bengkulu, dan Tuban, Jawa Timur, sebagian besar pilkada berlangsung cukup kondusif, terbuka dan demokratis. Pemerintah melalui Departemen Dalam Negeri bahkan mengklaim bahwa pada umumnya, pilkada berlangsung secara demokratis, tertib, aman, dan lancar walaupun di sana-sini masih terdapat ketidakpuasan berbagai pihak.¹

Setelah berhasil menyelenggarakan pemilihan umum legislatif dan pemilihan presiden pada tahun 2004, pilkada merupakan suatu tahap pencapaian baru dalam perkembangan demokrasi di Indonesia. Melalui pemilihan secara langsung atas presiden dan wakil presiden serta kepala-kepala daerah dan wakil-wakil kepala daerah, maka kini sekurang-kurangnya secara prosedural, kedaulatan politik benar-benar berada di tangan rakyat. Melalui pilkada secara langsung, rakyat menentukan sendiri para pemimpin eksekutif daerah tanpa keterlibatan dan intervensi DPRD.²

Saat ini di sejumlah daerah di tanah air sedang giat melaksanakan pemilihan kepala daerah (pilkada). Dari sekian banyak pelaksanaan Pilkada yang sudah terjadi, terdapat 169 kasus hasil pilkada yang digugat di pengadilan, terdiri atas hasil pilkada gubernur/wakil gubernur sebanyak 7 kasus, pilkada bupati/wakil bupati sebanyak 132 kasus, dan pilkada wali kota/wakil wali kota sebanyak 21 kasus. Di antara ratusan sengketa hasil pilkada di Tanah Air, ada tiga kasus yang putusannya menimbulkan perdebatan, yaitu sengketa Pilkada Depok, Sulawesi Selatan, dan Maluku Utara.³

¹ Dirjen Otonomi Daerah Depdagri, *Evaluasi Satu Tahun Pilkada*, tanggal 28 Juni 2006 di Jakarta.

² *Ibid.*

³ Mimbardi.Com, *Pilkada Damai Impian Kita Bersama*, April 2008.

Kemelut Pilkada Maluku Utara yang belum tuntas bisa jadi merupakan puncak dari potret buram pelaksanaan pilkada langsung sepanjang 2005-2008. Dalam catatan Departemen Dalam Negeri, 44,7 persen pelaksanaan pilkada di Indonesia pernah disengketakan di pengadilan. Baik itu di pengadilan tinggi (PT) maupun Mahkamah Agung (MA). Mendagri Mardiyanto mengatakan bahwa Total 170 pilkada yang sempat bersengketa dan selesai semua, kecuali Maluku Utara. Data rincinya, beber Mardiyanto, pada 2005-2008 di Indonesia sudah berlangsung 380 pilkada. Mulai pemilihan Gubernur, Bupati sampai Wali Kota. Dari data itu, 170 pilkada sempat diproses secara hukum, sebab ada pihak yang tidak puas dan mengajukan gugatan. Jumlahnya mencapai 44,7 persen.⁴

Adanya berbagai faktor yang mendukung pelaksanaan Pilkada, mulai dari netralitas dan profesionalitas KPUD, jiwa besar para kandidat dan kedewasaan massa pemilih, dan yang tidak kalah penting adalah kerangka hukum yang mengatur mekanisme pelaksanaan Pilkada serta penyelesaian hukum yang efektif untuk menyelesaikan sengketa yang mungkin akan timbul. Untuk mewujudkan itu harus berangkat dari awal, seperti kinerja KPUD yang harus jujur dan profesional, yang diharapkan tidak menimbulkan sengketa. Pilkada adalah peristiwa politik, dan politik tidak saja sebuah pertarungan untuk meraih kekuasaan secara telanjang tanpa etika dan tanpa harga diri, melainkan juga sebuah peristiwa bermartabat yang di dalamnya terkandung mimpi sebuah bangsa untuk berubah ke arah yang lebih baik. Inilah saatnya untuk mengusung kembali nilai-nilai luhur dan mulia dalam perpolitikan Bangsa Indonesia. Apa jadinya jika di setiap daerah yang melakukan Pilkada selalu timbul kerusuhan.⁵

Sejumlah kasus konflik politik yang terjadi di berbagai daerah di Indonesia, khususnya terkait dengan proses dan pasca-pilkada, merupakan bukti nyata masih adanya permainan politik yang tidak sehat, dan masih besarnya keterlibatan emosi-politik dibandingkan nalar politik yang sehat. Kandidat gubernur yang hanya mampu berimajinasi tentang kemenangan tapi tidak siap menghadapi kenyataan kalah, akan lahir sebagai pemimpin yang emosional bahkan radikal destruktif dengan membuat opini sesat melalui pernyataan-

⁴ Berpolitik.com., *44,7 Persen Kasus Pilkada ke Pengadilan*, 19 Juni 2008.

⁵ *Ibid.*

pernyataan bahkan dengan memobilisasi demonstrasi massa menuntut pilkada diulang.⁶

Memang dalam sebuah perhelatan besar pilkada, partisipasi politik dalam proses pilkada merupakan salah satu wujud tanggung jawab warga negara terhadap negara. Sikap kritis dan peran rakyat dalam melakukan kontrol sosial terhadap perilaku aparat atau elit politik pun termasuk dalam bentuk tanggung jawab moral rakyat terhadap proses penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Oleh karena itu, sikap ini perlu diapresiasi secara positif oleh siapa pun. Kendati demikian, peran rakyat akan cacat bila kemudian diiringi dengan sikap anarkis pasca pilkada yang di "atur" oleh pihak yang tidak menang.⁷

Kisruh politik pasca pilkada bukan semata-mata kesalahan rakyat. Bahkan, bisa jadi rakyat yang akan jadi korban. Ada dua sumber kesalahan politik yang dapat menyulut munculnya kisruh politik dalam pilkada, yakni adanya perilaku aparat atau petugas pilkada yang memainkan kotak/kartu suara, dan adanya elit politik yang memainkan mesin politik secara kurang sehat. Elit politik yang tidak puas dengan hasil pilkada dapat menggerakkan mesin politiknya (tim sukses) untuk memengaruhi keputusan hasil pilkada. Bila kedua kondisi ini terjadi, sulit dihindari bila kemudian muncul kekisruhan politik yang disertai dengan anarki. Dengan demikian, sikap anarkis terhadap hasil akhir pilkada akan menjadi noda dalam membangun budaya demokrasi dan akan menjadi penyakit politik pada masyarakat yang belum matang berdemokrasi.⁸

Para kandidat yang tidak mampu menerima kekalahan, menjadi bukti rendahnya kualitas para kandidat dan menjadi salah satu penyebab munculnya kekerasan di mana-mana. Kandidat yang merasa telah mengeluarkan modal dan materi yang banyak, tentunya tidak mudah menerima kekalahan begitu saja. Hal tersebut disebabkan karena para kandidat tidak memiliki integritas, sehingga kekecewaan para kandidat tersebut berujung pada kekerasan dan ketidakpuasan yang melahirkan berbagai bentuk anarkisme. Kualitas dari kandidat tidak hanya terlihat pasca hari "H". Pada tahapan verifikasi calon dan kampanye, kandidat

⁶ Waspada Online, *Hormati Pilihan Rakyat Sumut*, Opini:Umar Syadat Hasibuan, April 2008

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

yang tidak memiliki kapasitas akan menghalalkan segala cara untuk keluar sebagai kandidat dan menjadi pemenang.⁹

Studi yang pernah dilakukan Juan Linz dan Alfred Stepan tentang transisi demokrasi yang gagal di berbagai negara menunjukkan, salah satu sebab kegagalan itu adalah elit politik yang belum mengadopsi penuh nilai-nilai demokrasi. Salah satu nilai terpenting demokrasi adalah sikap siap menang dan siap kalah. Nilai semacam ini tampaknya belum dihayati oleh sebagian elite politik, sehingga elite sulit atau bahkan tidak mau menerima kekalahan dalam kompetisi politik seperti pilkada.¹⁰

Ketidakmampuan menerima kekalahan ini berakar dari kepercayaan diri elit yang berlebihan. Elit tertentu sering diinggapi "megalomania", penyakit merasa diri besar. Sumber penyakit ini: pertama, adanya anak buah atau orang-orang dekat yang punya kebiasaan terlalu memuja-muji atasan. Elit yang semacam ini akan "ge-er", alias gede rasa. Kedua, kurang kemampuan elite memahami perubahan logika politik akibat perubahan pada sistem politik sekarang ini. Salah satu perubahan logika politik dengan pemberlakuan pilkada langsung, misalnya, adalah harus dikenalnya calon kepala daerah oleh pemilih. Elit, khususnya yang menjabat ketua partai, bupati, atau walikota dan sebagainya misalnya, sering *taken for granted* merasa dikenal masyarakat. Calon semacam ini akan kalah karena merasa populer dia tidak menyadari kekalahannya sendiri hingga akhirnya menuduh pihak lawan curang dan sebagainya. Padahal calon tersebut kalah karena kelemahannya sendiri.¹¹ Adanya ketidak-puasan terhadap persoalan hasil pilkada harus diselesaikan dengan kacamata hukum, sehingga bisa memberikan pelajaran pada rakyat, hukum adalah aturan tertinggi dalam setiap penyelesaian persoalan bukan dengan membuat masyarakat terpecah-pecah yang justru akan menimbulkan biaya materil dan non materil yang lebih besar dan berujung kembali rakyat jadi korban elit politik.

Dengan demikian, semua proses dan tahapan dalam Pilkada harus disikapi secara *fair*. Kecurangan dan sengketa dalam pilkada juga harus disikapi dengan arif dan bijaksana, karena semuanya sudah diatur dalam ketentuan undang-undang

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

yang ada. Baik yang menyangkut sengketa pidana maupun sengketa perdata. Artinya jelas, konflik dalam pilkada ataupun sengketa pilkada sudah di atur dalam UU Nomor 32 tahun 2004, lengkap dengan perundang-undangan lain. Dengan demikian, ini harus dijadikan sebagai rujukan utama dalam konteks menyikapi hasil Pilkada. Bukan dengan mobilisasi massa untuk unjuk rasa, pernyataan, opini menyestakan dan melakukan anarkisme untuk membangun bargaining terhadap proses hukum. Jika menilik muara persoalan yang mencuat di Pilkada, Topo Santoso, Mantan Panitia Pengawas Pemilu 2004 mengatakan, persoalan bermuara dari adanya diskriminasi soal penyelesaian sengketa akibat lemahnya Undang-Undang yang mengatur secara *detail* mekanisme penyelesaian sengketa hasil Pilkada.¹²

Topo Santoso menilai, diskriminasi sudah terjadi saat finalisasi putusan. Topo membandingkan antara putusan MK dan MA. Dalam konteks ini, Topo menilai ada perbedaan signifikan atas putusan sengketa hasil Pilkada yang ditetapkan kedua lembaga tersebut. Menurut Topo, keputusan yang ditetapkan MK sudah final, tak bisa diganggu gugat. Sekalipun ditemukan adanya kasus seperti di Papua yang membeberkan bukti-bukti yang dibawa persidangan terkait dengan keterlibatan tindak pidana salah satu kandidat, namun tidak bisa mengubah putusan MK.¹³

Sebaliknya, lanjut Topo, putusan MA dan pengadilan tinggi dalam sengketa Pilkada ternyata masih bisa ditinjau lewat peninjauan kembali (PK). Disini telah terjadi diskriminasi perlakuan dalam hukum, yang memang putusan MK ada di konsitusi, sementara di MA tidak diatur dalam kasus pilkada. Topo mengusulkan agar sengketa Pilkada segera dibawa ke MK untuk menghilangkan diskriminasi finalisasi putusan sengketa hasil Pilkada. Topo menambahkan, diskriminasi juga terkait dengan amar putusan MA dalam sengketa hasil Pilkada Sulsel dan Malut. MA dinilai tidak konsisten menggunakan UU No.32 Tahun 2004, PP No.6 Tahun 2005 serta PerMA No.2 Tahun 2005 dalam menyelesaikan sengketa Pilkada di Sulsel dan Malut. Keputusan Sulsel dan Malut di mana amar putusan MA harus melakukan pilkada ulang dan perhitungan ulang, yang tidak

¹² Indonesia File.Com, *Kejar Target Pemilu Mepet*, 12 April 2008.

¹³ *Ibid.*

dikenal di dalam UU No.32 Tahun 2004, PP No.6 Tahun 2005 serta PerMA No.2 Tahun 2005.¹⁴

Sementara itu, Juru Bicara Depdagri Saut Situmorang mengatakan ada tujuh penyebab yang memicu permasalahan Pilkada. Penyebab tersebut antara lain data pemilih tidak akurat, persyaratan calon tidak lengkap seperti persoalan ijazah, konflik internal partai politik dalam hal pengusulan calon, KPUD yang tidak transparan dan tidak independen, praktik politik uang, pelanggaran rambu-rambu atau aturan kampanye, dan penghitungan suara yang dianggap tidak akurat. Pertikaian yang berlarut akibat putusan sengketa hasil pilkada merupakan salah satu pertimbangan yang mendasari pembahasan perubahan kedua atas Undang-Undang (UU) Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Semestinya, putusan atas sengketa itu punya ketegasan, menunjuk perhitungan mana yang benar dan yang salah. Kebenaran yang dicari dan mesti diputuskan adalah soal angka. Dengan begitu, ketika keluar putusan atas sengketa hasil pilkada, langsung diketahui calon mana yang menjadi pasangan kepala daerah terpilih.¹⁵

Alhasil, oleh Komisi II DPR bersama pemerintah disepakatilah penanganan sengketa hasil pilkada dialihkan dari MA ke Mahkamah Konstitusi (MK). Rumusan ini sejalan dengan masukan organisasi non pemerintah yang diterima DPR. Pengalihan itu dinilai sejalan dengan pemahaman, pilkada adalah rezim pemilu sehingga sengketa hasilnya pun harus ditangani institusi yang sama. Ketika sengketa hasil pemilu anggota legislatif dan pemilu presiden ditangani MK, demikian pula untuk pilkada.¹⁶

Salah satu yang mengokohkan pijakan usul itu adalah Pasal 24C Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyebutkan, MK berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk perselisihan tentang hasil pemilu. Merujuk penjelasan Pasal 10 Ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final, langsung memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan, dan tak ada upaya hukum yang dapat

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Kompas, *MK Selesaikan Sengketa Pilkada?*, 23 April 2008.

ditempuh. Putusan Mahkamah Konstitusi final dan mengikat mencegah adanya sengketa pasca putusan itu.¹⁷

Untuk memberi tenggang waktu yang cukup bagi MK menyiapkan diri menangani sengketa pilkada, dalam Perubahan Kedua UU Nomor 32 Tahun 2004 dinyatakan, penanganan sengketa hasil penghitungan suara pilkada oleh MA dialihkan ke MK paling lama 18 bulan sejak UU itu diundangkan. Kepastian mulainya penanganan oleh MK sepenuhnya tergantung dari kesiapan teknis MK.

Sebagai ilustrasi soal beban kerja, laporan tahunan MK menunjukkan, 45 perkara perselisihan hasil Pemilu 2004 mesti ditanganinya. Sepanjang tahun itu, MK menerima dan meregistrasi 73 perkara. Selain itu, terdapat tambahan 20 perkara yang masih dalam proses pemeriksaan persidangan. Total sepanjang 12 bulan itu, MK menangani 93 perkara. Hasilnya, MK memutus 82 perkara. Kini, dengan tambahan tugas menangani sengketa hasil pilkada, tugas MK jelas lebih berat.¹⁸

Namun, tak berapa lama sejak revisi UU No 32/2004 disetujui DPR bersama pemerintah awal April, MK pun merespons cepat dengan menyatakan kesiapannya menangani sengketa hasil pilkada. Ketua MK Jimly Asshiddiqie menyatakan, MK memiliki sistem yang mendukung kesiapan itu dan berpengalaman menangani perselisihan hasil Pemilu 2004. MK bisa menyelesaikan sengketa dengan cepat, pasti, tegas, dan tanpa menimbulkan masalah baru. MK memiliki sistem pendaftaran perkara secara *online* dan fasilitas teleconference. Dengan sistem online itu, tempat sidang tetap di Jakarta, kecuali ada hal yang tak memungkinkan saksi atau ahli datang ke Jakarta, MK siap menggelar *teleconference*.¹⁹

DPR dan pemerintah sah-sah saja meyakini proses di MK lebih baik. MK boleh saja cepat menyatakan kesiapannya. Namun, ada pula yang berpendapat lain. Penanganan sengketa hasil pilkada oleh MA justru membuka kesempatan untuk melakukan koreksi jika ada putusan yang nyeleneh. Kalau putusan tingkat pertama dianggap tidak memenuhi rasa keadilan, masih ada peluang untuk mengajukan PK. Di sisi yang "positif", upaya itu dinilai meluruskan substansi

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

perolehan hasil dalam pemilihan wali kota Depok (Jawa Barat) dan pemilihan Gubernur Sulsel.²⁰

Patut pula disimak pernyataan Ketua MA Bagir Manan, yang menyebutkan adanya kekeliruan sejak awal pilkada. Padahal, sengketa pilkada di MA hanya memungkinkan untuk proses penghitungan akhir. Namun, pada praktiknya, dalam beberapa sidang pilkada, fakta mengenai kecurangan terungkap pada tahapan sebelumnya. Akibatnya, bila penghitungan akhir salah dan ternyata tidak dapat diperbaiki.²¹

Ketua Mahkamah Agung Bagir Manan mengkritik pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat karena mengalihkan penyelesaian sengketa hasil pemilihan kepala daerah dari MA ke Mahkamah Konstitusi. Bagir menilai pemindahan penyelesaian sengketa ini tanpa alasan jelas. "Ada kecenderungan pembuat undang-undang melimpahkan kewenangan ke Mahkamah Agung sehingga fungsi Mahkamah Agung bertambah," kata Bagir di MA kemarin. "Tapi, kalau tidak senang, wewenang itu dipindah, contohnya pilkada."²²

Bagir mengatakan pemindahan kewenangan peradilan harus dipikirkan matang terlebih dulu. "Jangan di tengah jalan dipindahkan, dari asas peradilan tidak boleh peradilan ditarik-tarik begitu," ujarnya. Dalam negara hukum, kata Bagir, undang-undang harus stabil agar ada kepastian hukum. "Tapi ini setiap tahun diubah lagi, diubah lagi."²³

Seperti diberitakan, revisi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberikan waktu paling lambat 18 bulan untuk peralihan penanganan sengketa pilkada dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi. Ketua Mahkamah Konstitusi Jimly Asshiddiqie siap menanganinya.²⁴

Menanggapi hal ini, Bagir menegaskan aturan pengalihan sengketa pilkada sangat aneh. "Tidak boleh rumusan undang-undang begitu, paling lambat atau paling lama," ujarnya. Seharusnya, kata Bagir, dalam aturan peralihan perkara baru ditangani Mahkamah Konstitusi, sedangkan perkara hasil pilkada yang sudah di Mahkamah Agung diselesaikan di Mahkamah Agung. Namun, Bagir

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

²² Koran Tempo, *Bagir Manan Kritik Pengalihan Sengketa Pilkada*, 9 April 2008

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*

menyarankan perkara pilkada yang baru dilimpahkan ke Mahkamah Konstitusi. "Ketua Mahkamah Konstitusi mengatakan sudah siap. Kalau sudah siap, ya, pindahkan saja. Kenapa menunggu lama-lama?" kata Bagir.²⁵

Kepada *Tempo*, Jimly mengatakan Mahkamah Konstitusi memang siap menangani perkara sengketa hasil pilkada. "Tapi kami kan tidak bisa begitu saja tanpa ada aturan," ujarnya. Pemerintah, kata Jimly, bisa saja membuat peraturan pemerintah pengganti undang-undang untuk mengalihkan sengketa pilkada ini ke Mahkamah Konstitusi. "Tapi alasan mendesaknya apa?". Jimly sependapat dengan Bagir yang mengkritik ketentuan peralihan sengketa pilkada ini. Menurut Jimly, dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah tidak secara tegas diatur peralihan tersebut. "Memang aturannya *ngaco*," ujar Jimly. "Seharusnya ada ketentuan yang jelas yang mengatur peralihan. Jimly menyarankan Mahkamah Agung tetap menangani sengketa hasil pilkada hingga Oktober 2008. Sebab, setelah Oktober 2008 sudah tidak ada lagi pemilihan kepala daerah. Setelah itu, kata Jimly, baru Mahkamah Konstitusi yang menangani perkara pilkada.²⁶

Meski begitu, hingga saat ini pengalihan penanganan sengketa pilkada dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi masih menjadi perdebatan. Pasalnya, di dalam revisi UU 32 Tahun 2004 hanya disebutkan, pengalihan itu paling lambat dilakukan 18 bulan setelah perubahan itu ditetapkan. Yang menjadi persoalan, kata Jimly, pembuat undang-undang tidak menjelaskan bagaimana aturan pengalihan itu. Revisi Undang-Undang Nomor 32 tidak menyebutkan apakah aturan pengalihan itu akan dicantumkan di dalam sebuah undang-undang atau peraturan pemerintah. Juga tidak disebutkan apa yang menjadi dasar pengalihan itu, serta kapan waktu yang tepat untuk pengalihan itu. "MK hanya diberi tahu, pengalihan paling lambat dilakukan 18 bulan setelah undang-undang ditetapkan. Tapi MK tidak tahu, kapan waktu paling cepat pengalihan itu dibolehkan. Kalau MA, inginnya sengketa pilkada yang belum dilaporkan ke MA mulai tahun ini diambil alih oleh MK. Tapi, MK tidak bisa begitu saja mengambil alih penanganan sengketa, kalau aturannya belum jelas," kata Jimly.²⁷

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

Jimly menilai undang-undang itu salah, karena tidak mengatur tata cara peralihan. Namun demikian, MK tidak bisa melakukan apa pun, karena undang-undang itu sudah disahkan. Yang pasti, kata Jimly, MK berpendapat, sengketa pilkada hingga Oktober 2008 ini masih akan ditangani MA. MK baru akan menangani sengketa pilkada yang dilaksanakan setelah Pemilu 2009.²⁸

1.2 Perumusan Masalah

Adanya revisi UU Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mengalihkan penyelesaian sengketa Pilkada dari MA ke MK, menimbulkan permasalahan :

1. Bagaimana mekanisme pengalihan sengketa Pilkada dari MA ke MK?
2. Apa yang menjadi dasar pengalihan sengketa Pilkada dari MA ke MK?
3. Kapan waktu yang tepat untuk pengalihan sengketa Pilkada dari MA ke MK?
4. Bagaimana teknis penanganan sengketa Pilkada di MA dan di MK?

1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Sesuai dengan permasalahan yang telah dirumuskan diatas, maka penelitian ini bertujuan untuk :

1. Menganalisis mekanisme pengalihan sengketa Pilkada dari MA ke MK
2. Menganalisis dasar pengalihan sengketa Pilkada dari MA ke MK
3. Menganalisis sinkronisasi peraturan perundangan yang mengatur masalah pengalihan sengketa Pilkada dari MA ke MK.
4. Menganalisis teknis penanganan sengketa Pilkada di MA dan di MK.

1.4 Kerangka Teori dan Kerangka Konseptional

Penelitian ini merupakan suatu penelitian yuridis normative, maka untuk menganalisa data mengenai mekanisme pengalihan sengketa Pilkada dari MA ke MK, digunakan analisa *ideal role* dimana penelitian dilakukan terhadap mekanisme yang diharapkan dalam proses pengalihan penyelesaian sengketa Pilkada dari MA ke MK.

²⁸ *Ibid.*

Dalam penelitian terhadap mekanisme pengalihan penyelesaian sengketa Pilkada dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi ini yang akan dipelajari adalah peraturan-peraturan dan prinsip-prinsip hukum. Penelitian hukum normatif atau penelitian perpustakaan memerlukan suatu telaah terhadap unsur-unsur hukum. Unsur-unsur hukum tersebut mencakup:²⁹

- a. Unsur *Idieal*, mencakup hasrat susila (menghasilkan asas-asas hukum) dan rasio manusia (menghasilkan pengertian/pokok/dasar dalam hukum).
- b. Unsur *Riel*, mencakup manusia, kebudayaan dan lingkungan alam yang menghasilkan tata-hukum.

Penyelenggaraan kehidupan bernegara dalam berbagai hal mendasarkan pada prinsip hukum dan demokrasi. Kedua prinsip ini penting dalam rangka membangun kehidupan bernegara dan berbangsa yang adil dan makmur di Indonesia sebagai tujuan negara yang dirumuskan dalam pembukaan UUD 1945.

Hukum merupakan landasan fundamental dalam menjaga ketertiban tatanan kehidupan masyarakat dalam berbagai dimensi. Kehadiran hukum sebagai fundamen penting dalam mewujudkan sistem kehidupan bernegara. Keadilan dan kemakmuran negara salah satunya sangat ditentukan oleh substansi peraturan perundang-undangan yang didalamnya menentukan arah dan kebijakan serta sistem yang diterapkan untuk membangun kehidupan bernegara. Menurut Plato bahwa penyelenggaraan pemerintahan yang baik ialah yang diatur oleh hukum, Plato mengatakan :”*Aturan yang konstitusional dalam negara berkaitan secara erat, juga dengan pertanyaan kembali apakah lebih baik diatur oleh manusia atau hukum terbaik*”³⁰

Penjelasan ini memberikan penempatan terhadap hukum sebagai pedoman dalam melaksanakan pemerintahan yang hendak dijalankan oleh penguasa sebagai pemerintah. Lebih luas dari itu, hukum yang dirumuskan berguna untuk memastikan bahwa masyarakat dapat mengetahui hak dan kewajibannya secara

²⁹ Soerjono soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta:Raja Grafindo Persada, 2004. hal 14

³⁰ Azhary, *Negara Hukum Indonesia Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-Unsurnya*, UI Press, Jakarta 1995, hal 20.

pasti, sehingga dapat dipastikan terciptanya keteraturan dalam masyarakat.³¹ Dengan demikian, Negara Hukum harus mendasarkan pada legalitas, dimana segala tindakan seluruh warga negara maupun penguasa haruslah dibenarkan oleh hukum.

Menurut AV Dicey, ada tiga unsur utama pemerintahan yang kekuasaannya dibawah hukum (*the rule of law*), yaitu:³²

1. *Supremacy of law*, artinya bahwa yang mempunyai kekuasaan tertinggi di dalam negara adalah hukum (kedaulatan hukum)
2. *Equality before the law*, artinya persamaan dalam kedudukan hukum bagi semua warga negara, baik selaku pribadi maupun dalam kualifikasinya sebagai pejabat negara.
3. *Constitutional based on individual rights*, artinya konstitusi itu tidak merupakan sumber dari hak-hak asasi manusia dan jika hak-hak asasi manusia itu diletakkan dalam konstitusi itu hanya sebagai penegasan bahwa hak asasi itu harus dilindungi.

Negara Republik Indonesia adalah suatu negara hukum yang berdasarkan Pancasila. Berhubung dengan itu kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila. Ketentuan ini menunjukkan bahwa di negara Indonesia dijamin adanya perlindungan hak asasi manusia dan bukan kemauan seseorang yang menjadi dasar tindakan penguasa. Sifat negara hukum ini ialah bahwa alat-alat perlengkapannya hanya dapat bertindak menurut dan terikat kepada aturan-aturan yang telah dibuat oleh badan yang dikuasakan untuk mengadakan aturan-aturan itu, atau singkatnya disebut prinsip "*Rule of law*".³³

UUD 1945 khususnya dalam Pasal 1 ayat (2), menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. Hal tersebut berarti bahwa kedaulatan tidak lagi dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR, tetapi dilaksanakan menurut ketentuan UUD. Ketentuan ini menimbulkan konsekuensi

³¹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum Pencarian Pembebasan dan Pencerahan*, Muhamadiyah University Press, Surakarta, 2004, hal 86.

³² Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Konstitusi*, Liberty, Jogjakarta, 1999, hal 24.

³³ CST Kansil dan Christine Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2000, hal 178.

terhadap perubahan beberapa peraturan perundang-undangan di bidang politik dan pemerintahan, yaitu dengan diterbitkannya UU Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD, serta UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Secara yuridis dasar pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah secara langsung dapat ditemukan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan bahwa: "Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis".³⁴ Ketentuan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 dijabarkan lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, mengenai pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung.

Pasal 106 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan keberatan terhadap penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah hanya dapat diajukan oleh pasangan calon kepada MA dalam waktu paling lambat 3 (tiga) hari setelah penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Keberatan hanya berkaitan dengan dengan hasil penghitungan suara yang mempengaruhi terpilihnya pasangan calon. Pengajuan keberatan kepada MA disampaikan kepada pengadilan tinggi untuk pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah provinsi dan kepada pengadilan negeri untuk pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten/kota. MA memutus sengketa penghitungan suara paling lambat 14 (empat belas) hari sejak diterimanya permohonan keberatan oleh Pengadilan Negeri/Pengadilan Tinggi/MA. Putusan MA bersifat final dan mengikat. MA dalam melaksanakan kewenangannya dapat mendelegasikan kepada Pengadilan Tinggi untuk memutus sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten/kota. Putusan Pengadilan Tinggi bersifat final.³⁵

Ketentuan lebih lanjut tentang sengketa penghitungan suara dalam Pilkada diatur dalam Peraturan MA Nomor 02 Tahun 2005 tentang Tata Cara Pengujian Upaya Hukum Keberatan Terhadap Penetapan Hasil Pilkada dan Pilwakada, adalah upaya hukum bagi pasangan calon kepala daerah dan calon

³⁴ Soedarsono, *Mahkamah Konstitusi sebagai Pengawal Demokrasi*, Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2005. hal 124

³⁵ *Ibid.* Hal 294

wakil kepala daerah yang tidak menyetujui penetapan hasil penghitungan suara tahap akhir pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dari KPUD.³⁶ Pasca putusan MK yang mengabulkan calon perseorangan untuk ikut dalam Pilkada, DPR beserta Pemerintah melakukan perubahan terhadap UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pada tanggal 28 April 2008 Presiden RI mengesahkan UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Salah satu perubahan yang diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah perihal penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh MA yang dialihkan ke MK paling lambat 18 (delapan belas) bulan sejak UU tersebut diundangkan, yang diatur dalam pasal 236C.

Pasal 236C UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak mengatur secara spesifik tentang bagaimana mekanisme pengalihan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dari MA ke MK tersebut. Penelitian ini mencoba melihat bagaimana mekanisme pengalihan sengketa hasil penghitungan suara Pilkada dari MA ke MK pasca Perubahan Kedua Atas UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

1.5 Metode Penelitian

Metodologi menurut Robert Bognan dan Steven J. Taylor adalah,³⁷ *"...the process, principles and procedures by which approach problems and seek answers. In the social science, the terms refers to how conduct research.*" Metodologi pada hakekatnya memberikan pedoman tentang cara-cara seorang ilmuwan mempelajari, menganalisa dan memahami lingkungan-lingkungan yang dihadapinya.³⁸

Penelitian adalah suatu usaha untuk menghimpun serta menemukan hubungan-hubungan yang ada antara fakta yang diamati secara seksama.

³⁶ *Ibid.* Hal 295

³⁷ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta 1981, hal.46.

³⁸ *Ibid.* Hal 6.

Penelitian merupakan kegiatan ilmiah yang meliputi kegiatan yang penuh ketekunan dan tuntas terhadap suatu hal. Apabila dikaitkan dengan ilmu pengetahuan, maka penelitian merupakan sarana untuk mengembangkan ilmu pengetahuan. Oleh karena itu pengetahuan mencakup kegiatan mengadakan analisa dan konstruksi secara sistematis, konsisten tepat terhadap data-data tertentu. Dalam suatu penelitian lazimnya dibedakan antara data-data yang diperoleh langsung dari masyarakat dan dari bahan-bahan kepustakaan. Data-data yang langsung diperoleh dari sumbernya disebut data primer dan data yang tidak diperoleh dari sumbernya disebut data sekunder. Data sekunder antara lain mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil penelitian yang berwujud laporan, harian, jurnal dan lain-lain.³⁹

Penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif analitis atas mekanisme pengalihan sengketa hasil penghitungan suara Pilkada dari MA ke MK pasca Perubahan Kedua Atas UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Penelitian ini merupakan suatu penelitian yuridis normatif. Sebagai suatu penelitian yuridis normatif, maka penelitian ini berbasis pada analisis terhadap norma hukum.

Dalam penelitian ini data yang diperlukan adalah data primer yang mencakup peraturan perundang-undangan yang berlaku yang ada hubungannya dengan sengketa pilkada, data sekunder yang mencakup buku-buku dan berbagai karya ilmiah yang berkaitan dengan sengketa pilkada, dan data tertier yang terdiri dari kamus hukum, ensiklopedia. Selanjutnya, data yang dikumpulkan akan dianalisis secara kualitatif, dan kemudian diuraikan secara deskriptif.

³⁹ *Ibid.* Hal 1-3

1.6 Sistematika Penulisan

Dalam penulisan tesis ini, penyusun akan membagi dalam lima bab.

1. PENDAHULUAN

Bab pertama adalah Pendahuluan, yang terdiri dari Latar Belakang Permasalahan, Ruang Lingkup Permasalahan, Tujuan Penulisan, Metode Penulisan dan Sistematika Penulisan.

2. TINJAUAN UMUM MENGENAI PILKADA

Pada Bab Kedua, akan dibicarakan mengenai Pengertian Pilkada, Pilkada sebagai Bagian dari Proses Demokrasi dan Pelaksanaan Pilkada di Indonesia.

3. PENYELESAIAN SENGKETA PILKADA SEBELUM PERUBAHAN KEDUA UU PEMERINTAHAN DAERAH

Pada Bab Ketiga, akan membahas penyelesaian sengketa pilkada sebelum perubahan kedua UU Pemda, yang membahas mengenai Mekanisme dan Tata Cara Pengujian Upaya Hukum Keberatan Terhadap Penetapan Hasil Pilkada dan Pilwakada di MA.

4. PENYELESAIAN SENGKETA PILKADA PASCA PERUBAHAN KEDUA UU PEMERINTAHAN DAERAH

Pada Bab Keempat, akan membahas mengenai mekanisme pengalihan sengketa pilkada dari MA ke MK dan Tata Cara Pengujian Upaya Hukum Keberatan Terhadap Penetapan Hasil Pilkada dan Pilwakada di MK.

5. PENUTUP

Bab ini merupakan penutup yang memuat beberapa kesimpulan dari jawaban permasalahan-permasalahan yang dibahas serta beberapa saran yang terkait dengan mekanisme pengalihan sengketa Pilkada dari MA ke MK.