

**BAB 4**

**ANALISIS PERALIHAN KEWENANGAN PENYELESAIAN  
SENGKETA HASIL PILKADA DARI MAHKAMAH AGUNG  
KE MAHKAMAH KONSTITUSI**

**4.1 Analisis Uji Materiil Undang-Undang Pemerintahan Daerah Terkait dengan Penyelenggaraan Pilkada dan Penyelesaian Sengketa Hasil Pilkada**

UU Pemerintahan Daerah untuk pertama kalinya diuji pada tanggal 28 Desember 2004. Keputusan Mahkamah Konstitusi (MK) tentang pengajuan Judicial Review terhadap UU Pemerintahan Daerah termasuk yang ditunggu-tunggu. Hal ini disebabkan karena Putusan MK tersebut diharapkan mampu meluruskan kebingungan mengenai posisi pilkada langsung, apakah merupakan pemilihan umum atau bagian otonomi daerah seperti yang dipersepsikan UU Pemerintahan Daerah. Ada sejumlah prinsip penting yang dianggap bermasalah dalam UU Pemerintahan Daerah sehingga pengajuan UU tersebut layak diajukan kepada MK.

Ada tiga kelompok berbeda yang mengajukan pengujian UU Pemda. *Kelompok pertama* adalah pimpinan beberapa partai politik di Sulawesi Utara yang tidak memperoleh kursi DPRD Provinsi dalam pemilihan umum yang lalu, tetapi memperoleh dukungan suara secara keseluruhan sebanyak 34,3% suara.<sup>101</sup>

<sup>101</sup> Sri Budi Eko Wardani, "Tinjauan Kritis Atas Aturan Teknis Pilkada Langsung", dalam *Pilkada Langsung dalam Demokratisasi Daerah dan Mitos Good Governance*, (Jakarta: Pusat Kajian Ilmu Politik Departemen Ilmu Politik Universitas Indonesia, 2005), hal. 49.

Nama-nama pemohon yang terdiri dari 12 orang adalah Mayjen. Purn. Ferry Tinggoroy, Jack C. Parera, Brigjen. Purn. Anthon T. Dotulong, Drs. E. Bulahari, Sonny Lela, Liang Gun Wa, Achmad Buchari, Wilson H, Buyung, Abdullah Satjawidjaja, Drs. Danny Watti, Firasat Mokodompit, dan Brigjen. Purn. Ferdinand D. Lenkey. Berdasarkan Pasal 59 ayat (1) UU Pemerintahan Daerah maka kelompok beberapa partai politik ini memiliki hak mengajukan pasangan calon. Tetapi penjelasan Pasal 59 ayat (1) justru menghilangkan hak politik mereka disebabkan rumusan penjelasan itu hanya membatasi pada partai politik yang memiliki minimal 15% kursi di DPRD.

*Kelompok kedua* yang mengajukan pengujian UU Pemerintahan Daerah adalah beberapa lembaga pemantau pemilu yang terdiri dari 5 organisasi yaitu Yayasan Pusat Reformasi Pemilu (CETRO), Yayasan Jaringan Masyarakat Pemantau Pemilu Indonesia (Jammpi), Yayasan Jaringan Pendidikan untuk Rakyat (JPPR), Yayasan Penguatan Partisipasi, Inisiatif, dan Kemitraan Masyarakat Indonesia (Yappika), dan Indonesia Corruption Watch (ICW). Serta *kelompok ketiga* adalah wakil 21 Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) Provinsi yang terdiri dari 16 Pemohon atas nama Muhammad Taufik, Drs. Setia Permana, Indra Abidin, Hasyim Asy'ari, Wahyudi Purnomo, Suparman Marzuki, Irham Buana Nasution, Pattimura, H. Jassin Tuloli, H. Razali Abdullah, Ahmad Syah Mirzan, Hj. Yulida Ariyanti, Ardiyan Saptawan, HM Zainawi Yazid, H.M. Jafar Haruna, dan Ricard A.D. Siwu. Dalam penjelasannya MK menilai KPUD layak mengajukan judicial review karena berada dalam ketidakpastian hukum

setelah keluarnya UU Pemerintahan Daerah.<sup>102</sup> Di satu pihak KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota sebagai bagian dari KPU menurut UU No.12/2003 tentang pemilu DPR, DPRD, DPD dan menurut UU No.23/2003 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Sementara UU Pemerintahan Daerah justru menempatkan KPUD bertanggung jawab kepada DPRD.

Keputusan Mahkamah Konstitusi mengenai pengujian UU Pemerintah Daerah terhadap UUDN RI 1945 menimbulkan konsekuensi pada penyelenggaraan Pilkada langsung. Khusus masalah apakah pikada langsung merupakan pemilu atau bukan, keputusan MK meneguhkan aspirasi pembuat UU Pemerintahan Daerah dengan menetapkan bahwa Pilkada langsung tidak termasuk kategori pemilu yang secara formal terkait dengan ketentuan Pasal 22E UUD 1945.<sup>103</sup> MK berpendapat bahwa pilkada langsung adalah pemilihan umum secara materiil untuk mengimplementasikan Pasal 18 UUDN RI 1945. Oleh karena itu dalam penyelenggaraannya dapat berbeda dengan pemilu sebagaimana dimaksud Pasal 22E UUDN RI 1945, misalnya dalam hal regulator, penyelenggara, dan badan yang menyelesaikan perselisihan hasil Pilkada. Meskipun harus tetap didasarkan atas asas-asas pemilihan umum yang berlaku. Dalam hal ini jelas bahwa keputusan MK merujuk pada pasal 18 UUDN RI 1945, dan menjadi kewenangan pembuat UU untuk memilih cara demokratis, bisa melalui pemilihan langsung atau cara-cara demokratis lainnya. Keputusan MK adalah final dan mengikat, dengan demikian mengakhiri perdebatan publik seputar Pilkada langsung adalah pemilu atau bukan.

---

<sup>102</sup> *Ibid*, hal. 51.

<sup>103</sup> *Ibid*, hal. 56 dan 57.

Namun para hakim konstitusi yang berjumlah sembilan orang tersebut tidak bulat dalam mengambil keputusan soal Pilkada sebagai pemilu atau bukan. Komposisinya adalah enam orang hakim konstitusi berpendapat Pilkada bukan pemilu sebagaimana dimaksud Pasal 22E UUDN RI 1945, sedangkan tiga orang lainnya berpendapat sebaliknya dengan mengemukakan pendapat berbeda.

Ketiga hakim konstitusi tersebut adalah Prof. Dr. H. M. Laica Marzuki, SH; Prof. H. A. Mukthie Fadjar, SH, MS; dan Maruarar Siahaan, SH. Pada intinya ketiga hakim konstitusi tersebut berpendapat bahwa penyusun UU Pemerintahan Daerah keliru dalam merujuk soal Pilkada ke Pasal 18 UUDN RI 1945 yang diamandemen pada Perubahan Pertama dalam Sidang Tahunan MPR tahun 2000.<sup>104</sup> Pasal 18 UUDN RI 1945 menganut sistem pemilihan kepala daerah tidak langsung sebagaimana dianut dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang terdahulu. Pada pembahasan ini, belum ada gagasan mengenai pemilihan langsung kepala daerah dan wakil kepala daerah. Masalah pemilihan langsung presiden dan wakil presiden diputuskan melalui Perubahan Kedua UUD 1945 dalam sidang tahunan MPR tahun 2001. Semestinya penyusun UU Pemerintahan Daerah merujuk pada Pasal 22E UUD 1945. Prof. Mukthie Fadjar dalam pendapatnya menyatakan seharusnya Mahkamah berdiri pada titik tolak yang jelas dan tidak mendua yaitu bahwa “Pemilihan kepala daerah secara demokratis adalah pemilihan kepala daerah secara langsung, Pilkada langsung adalah pemilu, dan pemilu adalah pemilu yang secara substansial berdasarkan prinsip-prinsip yang ditentukan dalam pasal 22E UUD 1945”. Dengan demikian,

---

<sup>104</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi No. 072-073/PUU/2004.

jika Pilkada langsung dipandang tergolong pemilu menurut pasal 22E UUD 1945 maka penyelenggara pemilu bisa KPU namun dapat pula KPUD. Pilkada langsung dapat diselenggarakan oleh KPU, lalu secara mandat KPU dapat menugaskan KPUD-KPUD selaku pelaksana mandat di daerah-daerah. Menurut Prof. Laica Marzuki, ketika Pilkada langsung dikaitkan dengan sistem pemerintahan otonomi daerah maka dapat pula penyelenggaraan oleh KPUD atas dasar pendelegasian wewenang. Jika ini yang terjadi maka KPU kehilangan kewenangan yang dimaksud dan semua beralih kepada KPUD. Berikut adalah keputusan MK dan konsekuensinya bagi pelaksanaan pilkada langsung :

**Keputusan MK atas Pengujian UU No.32 Tahun 2004<sup>105</sup>**

| No. | Keputusan MK   | Konsekuensi pada Pilkada Langsung  |
|-----|--|--|
| 1.  | Menyatakan : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pasal 57 ayat (1) sepanjang anak kalimat "...yang bertanggung jawab kepada DPRD",</li> <li>• Pasal 66 ayat 1 huruf e "meminta pertanggungjawaban pelaksanaan tugas KPUD",</li> <li>• Pasal 82 ayat (2) sepanjang anak kalimat "...Oleh DPRD" UU No.32 Tahun 2004 bertentangan dengan UUDN RI 1945 dan tidak mempunyai</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• KPUD harus bertanggung jawab kepada publik bukan kepada DPRD.</li> <li>• Dalam Peraturan Pemerintah perlu diatur siapa yang dimaksud dengan publik dan bagaimana mekanisme pertanggungjawabannya.</li> <li>• Perlu diatur mekanisme koordinasi antara KPUD dan DPRD dalam hal pemberian informasi pelaksanaan Pilkada.</li> </ul> |

<sup>105</sup> Sri Budi Eko Wardani, *op cit*, hal. 49.

|    | kekuatan hukum mengikat   |  |
|----|---|--|
| 2. | <p>Terhadap pendapat apakah Pilkada Langsung termasuk kategori pemilu yang secara formal terkait dengan Pasal 22E UUDN RI 1945, MK berpendapat bahwa Pilkada langsung tidak termasuk dalam kategori pemilihan umum sebagaimana dimaksud Pasal 22E UUDN RI 1945. Pilkada langsung adalah pemilu secara materiil untuk mengimplementasikan Pasal 18 UUDN RI 1945. Maka penyelenggaranya dapat berbeda dengan pemilu misalnya dalam hal regulator, penyelenggara, dan badan yang menyelesaikan perselisihan hasil Pilkada.</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemerintah, dalam hal ini Depdagri, memiliki kewenangan (legitimasi) untuk mengendalikan pelaksanaan Pilkada langsung karena dikaitkan dengan soal hubungan pusat dan daerah dalam negara kesatuan. Misalnya melalui Kepmendagri dan Desk Pilkada.</li> <li>• Dapat terjadi konflik kepentingan birokrasi daerah dalam hal memfasilitasi pelaksanaan Pilkada. Perlu diwaspadai mobilisasi aparat birokrasi untuk memihak calon tertentu, misalnya mantan pejabat daerah.</li> <li>• Panwas harus bekerja maksimal mengawasi keterlibatan aparat birokrasi dalam Pilkada.</li> </ul> |
| 3. | <p>Pembentukan Peraturan Pemerintah tentang Pilkada langsung adalah karena diperintahkan UU No. 32 Tahun 2004, sehingga dengan demikian keharusan berpedoman kepada atau pengaturan dalam Peraturan Pemerintah tidak serta merta bertentangan dengan</p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Melibatkan pemerintah dalam pembuatan aturan pelaksana Pilkada langsung.</li> <li>• Demi aspek keseragaman, muncul peluang bagi pemerintah untuk membuat pedoman aturan teknis dan pelaksana Pilkada untuk semua KPUD. Padahal KPUD adalah pelaksana Pilkada langsung.</li> </ul>   |

|    |   |   |
|----|---|---|
|    | UUDN RI 1945.   |   |
| 4. | Dikarenakan pembentuk UU Pemerintahan Daerah menentukan bahwa Pilkada langsung bukan pemilu dalam arti formal yang disebut dalam Pasal 22E UUDN RI 1945 sehingga perselisihan hasilnya ditentukan sebagai tambahan kewenangan Mahkamah Agung sebagaimana dimungkinkan dalam Pasal 24 ayat (1) UUDN RI 1945. Dengan demikian Pasal 106 ayat (1) sampai ayat (7) UU Pemerintahan Daerah tidak bertentangan dengan UUD 1945. | <ul style="list-style-type: none"> <li>• MA diberi wewenang menyelesaikan sengketa hasil Pilkada langsung.</li> <li>• MA harus membuat mekanisme pelaporan dan penanganan sengketa.</li> <li>• MA harus melakukan sosialisasi kepada partai politik atau gabungan partai dan tim kampanye mengenai pengaduan dan penyelesaian sengketa.</li> <li>• MA harus melakukan training dan simulasi kepada para hakim di pengadilan tinggi dan pengadilan negeri dalam menangani sengketa hasil Pilkada.</li> </ul> |

Ada salah satu yang diberi catatan optimis jika dikaitkan dengan keinginan untuk menghidupkan demokrasi ditingkat lokal. Reformasi dalam sistem rekrutmen pejabat negara telah dimulai ketika perubahan UUDN RI 1945 mensahkan pemilihan langsung oleh rakyat pada jabatan presiden dan wakil presiden. Semangat ini pula yang mendasari para perumus UU Pemerintahan Daerah untuk mengejawantahkan Pasal 18 UUDN RI 1945 bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis dengan sebuah pemilihan langsung oleh rakyat di daerah bersangkutan. Terobosan ini layak disikapi secara optimis mengingat perjalanan pemerintah daerah yang syarat dengan sentralistik selama periode Orde Baru

menimbulkan ketidakpuasan terhadap pusat, baik laten maupun nyata, antara lain dalam wujud keinginan memisahkan diri.

Namun Perubahan UUDN RI 1945 mengenai pemerintahan daerah yang dilakukan secara terpisah dengan perubahan dengan pemerintahan umum, menjadikan perumus UU Pemerintahan Daerah cenderung bersikap mendua. Di satu sisi hendak meletakkan asas-asas pemilu yang demokratis pada pemilihan kepala daerah (Pilkada), tetapi dilain pihak juga meletakkan urusan Pilkada sebagai bagian otonomi daerah dengan tetap berkeinginan memberikan porsi besar bagi rakyat daerah untuk mengurus daerahnya sendiri. Hal itu dapat dilihat dari pemberian wewenang yang besar pada DPRD – dianggap sebagai representasi rakyat daerah – untuk melaksanakan Pilkada. Dari berperan sebagai wasit – yaitu bertanggungjawab atas penyelenggaraan KPUD – sampai berperan sebagai pemain sebagai kekuatan politik yang dapat mengajukan pasangan calon. Ketidakjelasan politik ini berdampak serius pada keinginan menegakkan prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pilkada langsung.

Selain itu, para perumus UU Pemerintahan Daerah juga berpikiran dalam kerangka Negara kesatuan yang selayaknya pemerintah pusat memiliki andil dalam Pilkada. Terbitlah aturan bahwa petunjuk penyelenggaraan Pilkada diatur dalam sebuah Peraturan Pemerintah. Komplikasi pun kian meluasnya dengan melibatkan pemerintah – dalam hal ini Depdagri – berperan dalam pembuatan petunjuk teknis Pilkada sebagai pedoman bagi KPUD. Hal inilah yang dihindari dalam dua kali pemilu terakhir, sekaligus menempatkan Pilkada sebagai proses pemilu yang semestinya diselenggarakan oleh komisi independen.

Maka ketika kelompok Lembaga Pemantau Pemilu dan beberapa KPUD Provinsi mengajukan pengujian UU Pemerintahan Daerah kepada Mahkamah Konstitusi (MK) seperti yang telah Penulis uraikan pada paragraph-paragraph sebelumnya, harapan agar persoalan dominasi DPRD dan kerancuan apakah Pilkada ini pemilu atau bukan, dapat memperoleh titik terang. MK memenuhi janjinya dengan mengadili dan menghasilkan keputusan yang dibacakan ketua MK. Namun keputusan MK sayangnya tidak serta merta mengurai kekusutan Pilkada. *Pertama*, MK memang mengembalikan peran DPRD sesuai fungsinya dalam soal Pilkada ini dan meniadakan mekanisme pertanggungjawaban KPUD kepada DPRD seperti diatur dalam pasal 57 ayat (1) UU Pemerintahan Daerah (Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah diselenggarakan oleh KPUD yang bertanggungjawab kepada DPRD). KPUD tidak bertanggungjawab kepada DPRD, melainkan kepada publik, dalam bentuk antara lain membarikan laporan pelaksanaan Pilkada kepada DPRD dan masyarakat melalui media masa. Peran DPRD dalam membatalkan padangan calon pun dikembalikan pada KPUD sebagai pelaksanaan teknis yang melakukan penelitian persyaratan pasangan calon.

*Kedua*, pada masalah yang serius berkenaan dengan Pilkada sebuah pemilu atau bukan, MK ternyata memperpanjang kerumitan tersebut. Walau keputusan MK bersifat final dan mengikat, namun dengan selisih suara Hakim Konstitusi enam berbanding tiga, MK akhirnya memutuskan bahwa Pilkada bukanlah pemilu, sehingga dimungkinkan adanya perbedaan dalam hal regulator dan penyelenggara namun tetap mengedepankan asas-asas pemilu yang bebas,

langsung, dan rahasia. Sehingga amanat UU Pemerintahan Daerah yang menyerahkan perumusan petunjuk pelaksanaan melalui Peraturan Pemerintah, adalah benar dan tidak melanggar UUDN RI 1945. Keputusan MK tentu saja membawa pengaruh pada tahap persiapan ditingkat pelaksana. Pemerintah harus segera membuat Perppu sebagai pengganti Pemerintahan Daerah dan mengubah Peraturan Pemerintah No.6 Tahun 2005.

#### **4.1.1 Aturan Pilkada Langsung Sebelum Keluarnya Putusan Mahkamah**

##### **Konstitusi**

Pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan amanat dari pasal 24 UU Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa “Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah bersangkutan”. Aturan ini merupakan penafsiran dari pasal 18 ayat (4) UUD 1945 hasil perubahan yang menyebutkan bahwa kepala daerah provinsi dan kepala daerah Kabupaten atau Kota dipilih secara demokratis. Kata ‘demokratis’ dalam pasal 18 tersebut kemudian diterjemahkan menjadi pemilihan langsung oleh para perumus UU Pemerintahan Daerah berdasarkan asumsi bahwa presiden dan wakil presiden pun dipilih secara langsung oleh rakyat. Hal itu juga didukung oleh berbagai tuntutan kelompok – kelompok masyarakat tentang pemilihan langsung oleh rakyat seluruh pejabat publik, baik nasional maupun lokal.

Tidak dipungkiri bahwa penetapan kepala daerah yang dipilih secara langsung oleh rakyat adalah positif bagi perkembangan kehidupan demokrasi Indonesia. Reformasi politik yang telah dimulai sejak tahun 1999, harus dilakukan

secara menyeluruh dari tingkat nasional sampai lokal yang dimaksudkan untuk menjamin keterlibatan rakyat dalam proses politik dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan. Namun amat disayangkan jika aspirasi tersebut masih bersifat setengah hati dengan tidak melihat konteks demokratisasi secara keseluruhan. Disisi lain pemilihan langsung oleh rakyat diterima sebagai keharusan tetapi dalam mekanisme dan prosesnya ternyata syarat dengan ambivalensi.

Benang merah ambivalensi itu adalah menempatkan Pilkada sebagai bagian integral dari otonomi daerah. Hal itu ditentukan dalam pasal 21 UU Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa daerah mempunyai hak memilih pimpinan daerah. Ini merupakan kewenangan daerah sehingga institusi daerahlah yang berhak mengurus penyelenggaraan termasuk pertanggungjawaban pemilihan kepala daerah. Maka Pemerintahan Daerah pun menyerahkan tanggungjawab pilkada langsung pada DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah. Sementara aspek teknisnya diserahkan pada KPUD yang dalam hal ini berperan sebagai institusi daerah bukan bagian integral dari KPU sebagai organisasi penyelenggaraan pemilu yang bersifat tetap, nasional, dan mandiri seperti diatur dalam UUDN RI 1945. Dari sinilah awal carut marut tersebut, yang secara konsisten diterjemahkan kedalam Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2005.

Peraturan pemerintah tentang Pilkada yang ditunggu-tunggu kehadirannya sejak Desember 2004, ternyata baru rampung dan ditandatangani presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada Februari 2005. Tak pelak lagi, beberapa tahapan persiapan pilkada seperti pembentukan panitia pengawas, tertunda. Seperti diduga

banyak pengamat, PP Pilkada pun syarat dengan aroma intervensi pemerintah dan menambah kesemrawutan penyelenggaraan Pilkada. Banyak pasal dalam PP Pilkada yang bermasalah, sebagai konsekuensi dari UU Pemerintahan Daerah, dan dapat mengabaikan makna demokrasi seperti diamanatkan UUD 1945.

Beberapa pasal yang bermasalah itu menyangkut pertanggungjawaban pilkada langsung.

Salah satu indikator pemilu yang demokratis adalah independensi penyelenggara pemilu. Kemandirian ini penting untuk menjaga persaingan sehat antar peserta pemilu dan menjamin hak politik pemilih digunakan secara baik. Ketika Pilkada langsung yang baru pertama kali akan diselenggarakan ini menyerahkan pertanggungjawaban kepada sebuah lembaga politik, maka independensi hasil pilkada secara keseluruhan menjadi pertanyaan besar. Inilah yang terjadi pada peraturan Pilkada langsung.

Pasal 4 ayat (1) PP No.6 Tahun 2005 tentang Pilkada langsung (PP Pilkada) menyatakan “Pemilihan diselenggarakan oleh KPUD”. Lalu pada ayat (4) disebutkan “dalam pelaksanaan pemilihan, KPUD bertanggungjawab kepada DPRD”. Aturan ini dapat mencederai sebuah pemilihan yang dalam Pasal 4 ayat (3) PP Pilkada “dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil”. Selanjutnya pada pasal 6 huruf c disebutkan “KPUD berkewajiban menyampaikan laporan kepada DPRD untuk setiap tahap pelaksanaan pemilihan dan menyampaikan informasi kegiatannya masyarakat”. Aturan ini dianggap sangat bermasalah.

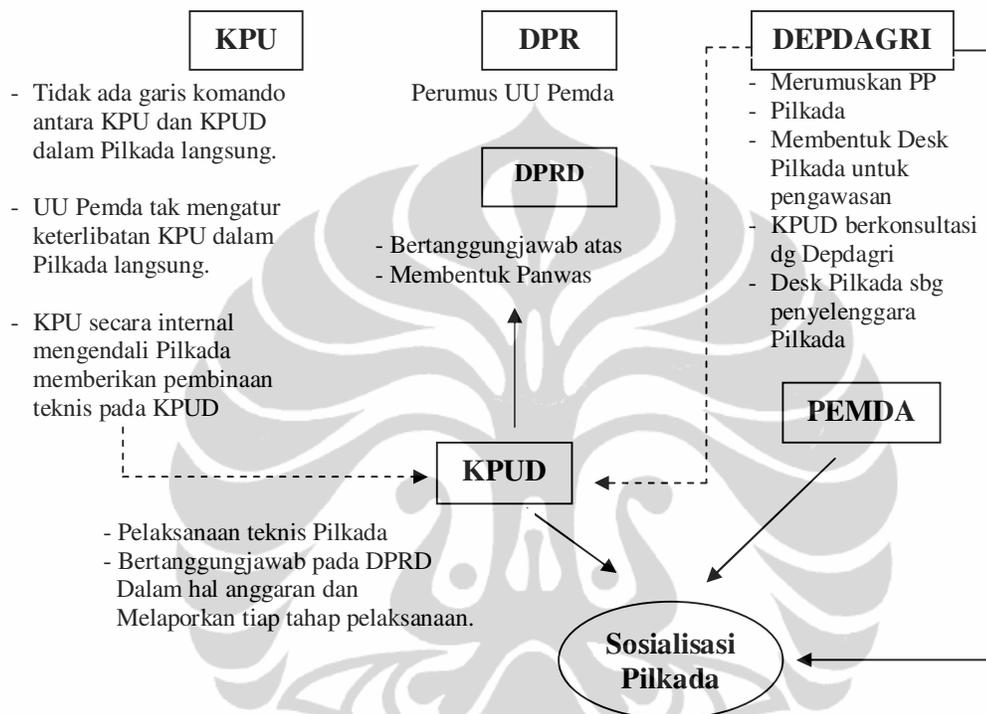
*Pertama*, dari segi teknis, aturan ini tidak memperhatikan fungsi dan peran DPRD dalam konteks pemerintahan daerah. DPRD bukanlah lembaga teknis, melainkan lembaga politik yang mewakili aspirasi rakyat dan sudah sangat disibukkan dengan pembahasan Raperda serta agenda-agenda dewan lainnya. Jika DPRD masih diberi beban tanggungjawab untuk mengawasi pelaksanaan Pilkada tahap demi tahap (lihat Pasal 6 huruf c), maka akan memperlambat tahapan Pilkada itu sendiri. Selain itu PP Pilkada tidak mengatur lebih lanjut waktu penyampaian laporan tersebut. Apakah setiap tahapan selesai dikerjakan, lalu KPUD melaporkan kepada dewan, atau setelah pilkada usai. Jika merujuk pada bunyi PP Pilkada, maka laporan itu disampaikan pada akhir setiap tahap pelaksanaan. Jika demikian dapat dipastikan jadwal pilkada akan semakin molor dan dapat menghambat pelaksanaan pemungutan suara. Hal ini menyangkut cara kerja dewan yang birokratis dan tidak taktis. Anggota DPRD umumnya tidak memiliki pengalaman teknis mengawasi tahap pemilu. Maka yang kemungkinan terjadi adalah kelemahan pengawasan diakibatkan tidak pahamnya anggota dewan atas aspek teknis penyelenggaraan pemilihan umum. Hal itu sudah terjadi pada tahap persiapan Pilkada. Misalnya banyak DPRD yang terlambat memberikan surat pemberitahuan kepada KPUD tentang berakhirnya masa jabatan Kepala daerah dan wakil Kepala daerah. Padahal atas dasar surat pemberitahuan itulah KPUD dapat melakukan persiapan Pilkada selanjutnya. Jika tahap awal ini mundur, maka mundur pulalah seluruh tahapan Pilkada atau kalaupun dipenuhi dengan kualitas kerja yang tidak maksimal.

Aturan tersebut juga menempatkan posisi DPRD pada dua kaki, yaitu sebagai pengawas sekaligus pemain. Dampak dualisme tersebut adalah terjadi konflik kepentingan mengingat DPRD sebagai lembaga politik yang terdiri dari partai-partai politik sangatlah berkepentingan dengan proses dan hasil Pilkada. Hal itu terkait salah satunya dengan persyaratan pengajuan calon yaitu partai politik di dewan yang minimal 15% kursi.

Memang bila menyangkut Pilkada hubungan garis pertanggungjawaban KPUD dan DPRD dapat dikatakan aneh. Keberadaan KPUD adalah bagian dari KPU, dengan pengawasan dan pembinaan langsung oleh KPU. Ketika KPU dipotong perencanaannya karena Pilkada bukan pemilu sehingga tidak menjadi urusan KPU, maka DPRDlah yang dianggap mewakili daerah, sebagaimana kehendak otonomi daerah yang menyerahkan urusan pemilihan pimpinan daerah kepada daerah bersangkutan. Kesemrawutan tata organisasi ini justru membuka peluang kolusi dan campur tangan pemerintah pusat untuk mengendalikan penyelenggaraan (juga kemungkinan hasil) Pilkada langsung.

Bagan berikut ini menggambarkan carut marut tata koordinasi penyelenggaraan pilkada.

### Tata Penyelenggaraan Pilkada Langsung sebelum Putusan MK



Sumber: Sri Budi Eko Wardani, "Tinjauan Kritis Atas Aturan Teknis Pilkada Langsung", dalam *Pilkada Langsung dalam Demokratisasi Daerah dan Mitos Good Governance*, (Jakarta: Pusat Kajian Ilmu Politik Departemen Ilmu Politik Universitas Indonesia, 2005), hal. 60.

Bagan tersebut menjelaskan bahwa pilkada langsung sebenarnya adalah, pekerjaan pemerintah melalui Depdagri yang berkoordinasi dengan pemerintah daerah dan KPUD sebagai penyelenggara teknis pemilihan. Pemerintah daerah bertindak sebagai pendukung kerja KPUD dan pengendali pelaksanaan Pilkada. Hal itu ditegaskan dalam rapat kerja Gubernur dan Muspida se – Indonesia yang diadakan pada 17 – 18 Februari 2005 yang lalu. Dalam forum tersebut, Mendagri, Moh Ma'ruf, menyatakan bahwa keberhasilan pelaksanaan Pilkada secara

menyeluruh menjadi tanggungjawab berjenjang, termasuk pelaporan tentang perkembangan pelaksanaan Pilkada dilakukan secara berjenjang oleh Bupati atau Walikota kepada Gubernur dan seterusnya kepada Mendagri dan Presiden.

#### **4.1.2 Pilkada Langsung, Demokratisasi, dan Permasalahannya**

Sub bab ini akan memaparkan tentang potensi konflik dalam penyelenggaraan pilkada langsung. Dua faktor diperkirakan berpengaruh terhadap kemungkinan munculnya konflik, yaitu aturan main yang buruk dan rawannya politik lokal di beberapa wilayah. Pada tataran yang lebih teoritis, sub bab ini sebetulnya bicara tentang “peranan struktur/lembaga” dan “agen” dalam proses demokrasi Indonesia pasca Soeharto.

Dengan memfokuskan perhatian pada lembaga dan ketentuan pelaksanaan Pilkada, dapat ditarik kesimpulan bahwa struktur yang tersedia belum cukup efektif memberi insentif bagi terbentuknya tingkah laku yang demokratis dalam Pilkada. Lembaga pelaksana dan pengawas Pilkada memiliki masalah serius dengan independensi. Sementara beberapa ketentuan pelaksanaan tidak “membumi” atau tidak dapat diterapkan karena tidak diatur lebih lanjut. Sedangkan beberapa yang lain, mengandung multi penafsiran. Bahkan menunjukkan gejala kesengajaan menjadikan “pasal-pasal karet”, yang selanjutnya akan ditafsirkan secara sepihak mengikuti kepentingan kekuatan politik dominan di daerah.

Pada saat yang sama tingkah laku elite dan pemilih belum sepenuhnya demokratis. Para petualang dan broker politik memiliki sumber daya yang lengkap: uang, jaringan, dan agen kekerasan untuk mempengaruhi proses pilkada.

Masyarakat pemilih mudah dimobilisasi, ditekan atau dihasut baik atas basis primordialisme maupun politik uang. Sementara masyarakat sipil yang diharapkan menjadi benteng bagi pembentukan masyarakat pemilih yang rasional secara politik serta memiliki kecakapan politik yang memadai untuk berdemokrasi masih tetap lemah. Sumber daya politik mereka, termasuk legitimasinya di dalam masyarakat, kalah kuat dibandingkan para elite tradisional, partai atau raja-raja kecil di daerah.

Pilkada langsung yang saat ini menjadi wacana perdebatan publik merupakan proses yang baru dalam pemilihan kepala daerah di Indonesia. Sebelumnya kepala daerah (Bupati, Walikota, dan Gubernur) dipilih lewat mekanisme pemilihan di DPRD Kota/Kabupaten dan Propinsi. Mekanisme ini dianggap kurang demokratis, baik secara prosedural maupun substansial. Secara prosedural, mekanisme pemilihan oleh DPRD tidak bisa menjamin keterwakilan politik rakyat dalam memilih eksekutif di daerah. Secara substansial, pelaksanaan mekanisme pelaksanaan tersebut dipenuhi oleh praktik-praktik demokratis. Diantara praktik-praktik tidak demokratis tersebut sebut saja misalnya politik uang antar anggota dewan dan calon eksekutif. Atas dasar itulah, Pilkada secara langsung diusung seiring dengan semangat demokratisasi.

Pelaksanaan Pilkada langsung bisa jadi merupakan salah satu jalan memperkuat bangunan demokrasi di tingkat lokal. Asumsinya adalah perkembangan demokrasi di tingkat nasional akan lebih mudah diciptakan, jika ditingkat lokal masyarakat akar rumput melakukan praktik-praktik politik sejalan dengan gagasan demokrasi. Tommi A. Legowo menganalisis dampak positif

diselenggarakannya Pilkada langsung terhadap penguatan demokrasi di Indonesia. *Pertama*, kemungkinan terjadinya peningkatan partisipasi politik seiring tumbuhnya kesadaran rakyat bahwa mereka merupakan pemegang kedaulatan politik yang sebenarnya. *Kedua*, kemungkinan berlangsungnya kompetisi politik yang adil diantara kontestan yang bersaing dalam pemilihan langsung. *Ketiga*, kemungkinan terbangunnya legitimasi politik yang lebih kuat bagi para kepala daerah. Dengan model legitimasi ini diharapkan dukungan rakyat akan lebih kuat kepada eksekutif di daerah. *Keempat*, kemungkinan bagi minimalisasi manipulasi dan kecurangan. Maraknya politik uang di berbagai daerah dalam proses pemilihan kepala daerah oleh DPRD diharapkan dapat dikurangi dengan diselenggarakannya Pilkada langsung. *Kelima*, peningkatan akuntabilitas kepala daerah kepada rakyat. Dengan mekanisme Pilkada langsung rakyat diberi kesempatan untuk memberi sanksi dalam bentuk tidak memilihnya kembali dalam Pilkada selanjutnya. Namun demikian, skenario optimistik tadi dengan mudah dapat digugurkan jika kita mendalami ketentuan, mekanisme dan proses yang terjadi dalam penyelenggaraan Pilkada.

Syamsudin Haris menegaskan bahwa terdapat dua persoalan serius di dalam pelaksanaan Pilkada yang mengancam masa depan demokratisasi di Indonesia. Persoalan serius ini bersumber pada besarnya kekuasaan pemerintah pusat dalam menentukan mekanisme Pilkada langsung. Dengan terbitnya PP No.6 Tahun 2005 menegaskan posisi Pilkada langsung berada dalam rezim otonomi daerah dan bukan rezim pemilu. Sementara persoalan lainnya adalah kuatnya posisi partai politik dalam menentukan calon kepala daerah yang akan ikut serta dalam Pilkada

langsung. Persoalan pertama tadi disebut sebagai kecenderungan pemerintah untuk melakukan birokratisasi demokrasi, terutama di tingkat lokal.

Fenomena ini setidaknya ditunjukkan dalam dua hal. *Pertama*, pengambilalihan fungsi KPU oleh pemerintah sebagai konsekuensi atau kegamangan anggapan bahwa Pilkada merupakan rezim pemerintah. *Kedua*, munculnya kecenderungan UU Pemerintahan Daerah yang menghidupkan kembali fungsi pembinaan dan pengawasan pusat terhadap daerah. Mekanisme konsultasi kebijakan publik DPRD Kabupaten/Kota kepada Gubernur telah mencederai makna keterwakilan politik DPRD Kota/Kabupaten yang dipilih rakyat. Persoalan kedua adalah terjadinya hambatan proses demokrasi dari rakyat kepada partai politik. Fenomena ini diistilahkan sebagai “*partyocracy*”, dimana partai politik memegang kendali dalam proses politik di daerah. Dalam konteks ini, para wakil rakyat lebih memperkenalkan diri sebagai wakil partai dari pada wakil rakyat. Pilkada secara langsung jelas melembagakan penguatan *partyocracy* ketimbang penguatan konsolidasi demokrasi. Hal ini tercermin dari ketentuan yang menjelaskan bahwa partai sebagai satu-satunya saluran masuk calon kepala daerah dan keterbatasan ruang gerak publik untuk terlibat secara langsung dalam Pilkada.

#### **4.2 Dasar Peralihan Kewenangan Penyelesaian Sengketa Hasil Pilkada**

Peralihan kewenangan sengketa pilkada didasarkan pada argumentasi bahwa pilkada masuk dalam rezim pemilu. Konsekuensi dari masuknya pilkada dalam rezim pemilu setidaknya berpengaruh pada (1) penyelenggara pilkada, (2)

independensi penyelenggaraan pilkada, dan (3) siapa yang berhak menjadi pengadil dalam sengketa hasil pilkada. Sub bab ini secara khusus akan membahas mengenai dasar peralihan lembaga peradilan yang berwenang untuk menyelesaikan sengketa hasil pilkada ditinjau dari tiga hal yang disebutkan diatas.

Ada banyak alasan untuk menyebut pilkada adalah pemilu. Salah satunya adalah melihat kaitan sistematis antara pasal- pasal dalam UUDN RI 1945. Pasal 18 Ayat (4) menyebutkan kepala daerah dipilih secara "demokratis", sedangkan Pasal 22E Ayat (2) menyatakan pemilu dimaksudkan untuk memilih presiden dan wakil presiden serta anggota DPR, DPD, dan DPRD. Perlu dicatat pesan Pasal 22E Ayat (1) yang menyatakan pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia (luber), jujur, dan adil (jurdil).<sup>106</sup>

Makna dipilih secara "demokratis" dalam Pasal 18 Ayat (4) memberikan alternatif bagi pembuat UU untuk memilih cara memilih kepala daerah. Ketika pembuat UU memilih cara pemilihan langsung, apalagi kemudian mengadopsi asas-asas pemilu luber dan jurdil, adalah sangat beralasan untuk mengaitkan pilkada dengan pemilu. Pasal 22E Ayat (2) UUDN RI 1945 harus ditafsirkan secara lebih ekstensif menyangkut pula pilkada. Jadi peralihan penyelesaian sengketa pilkada dari MA ke MK sebagai konsekuensi dari masuknya pilkada dalam rezim pemilu adalah merupakan hal yang konstitusional.

Dasar kewenangan peralihan kewenangan penyelesaian sengketa pilkada dari MA ke MK juga dapat ditinjau dari segi penyelenggara pemilu yaitu sebagai berikut:

---

<sup>106</sup> *Pilkada Masuk dalam Rezim Pemilu*, (Kompas, 30 Maret 2005), hal. 5.

Pasal 1 Butir 5 UU Penyelenggara Pemilu:

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

Pasal 1 Butir 6 UU Penyelenggara Pemilu:

Komisi Pemilihan Umum, selanjutnya disebut KPU, adalah lembaga Penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.

Pasal 1 Butir 7 UU Penyelenggara Pemilu:

Komisi Pemilihan Umum Propinsi dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/ Kota, selanjutnya disebut KPU Propinsi dan KPU Kabupaten/ Kota, adalah Penyelenggara Pemilu di propinsi dan kabupaten/ kota.

Merujuk pada UU Penyelenggara Pemilu, pengamat hukum tata negara Refli Harun mengatakan, pilkada masuk dalam ranah kerja (rezim) KPU.

"Urusan Pilkada masuk wewenang KPU, bukan wewenang pemerintah. Implikasinya setiap sengketa Pilkada harus diputuskan di MK, termasuk pula pemerintah tidak berwenang mengeluarkan PP tentang pilkada," tegasnya.

Menilik basis regulasi pelaksanaan Pilkada selama ini, memang terjadi perbedaan sebelum dan sesudah terbitnya UU Penyelenggara Pemilu. Sebelum UU Penyelenggara Pemilu terbit, pelaksanaan Pilkada merujuk pada UU Pemerintahan Daerah. Melalui UU Pemerintahan Daerah tersebut, diatur Peraturan Pemerintah No 6/2005 (PP Pilkada). Implikasi dari basis regulasi ini, maka Pilkada selama ini selalu diselenggarakan di bawah rezim pemerintah daerah, sehingga setiap sengketa hasil Pilkada selalu diselesaikan ke MA. Posisi KPUD sebagai penyelenggara Pilkada tidak memiliki hubungan hirarkis dengan KPU Pusat.

Sementara, setelah terbitnya UU Penyelenggara Pemilu tentang Pemilu, yang juga mencakupi urusan Pilkada, maka setiap peraturan muncul dari KPU tidak lagi dari pemerintah seperti yang terjadi selama ini. Dengan pijakan regulasi ini, maka pelaksanaan Pilkada di bawah rezim pemilu. Konsekuensinya, KPU berwenang membuat regulasi Pilkada di bawah undang-undang; dan sengketa Pilkada menjadi urusan MK. Menurut Refli, secara konstitusional, tidak ada hambatan dengan membawa sengketa Pilkada ke MK. "MK telah membuka pintu atas pelaksanaan pilkada di bawah rezim pemilu," katanya seraya menyebutkan dengan terbitnya UU Penyelenggara Pemilu, yang menyebutkan pemilu kepala daerah bukan pemilihan kepala daerah sebagaimana di UU Pemerintahan Daerah.

Panitia Kerja (Panja) Revisi Terbatas UU Pemerintahan Daerah pada saat itu telah menganut semangat ini. Dalam pembahasan yang kini dilakukan di DPR, bahkan hampir semua unsur menyepakati gagasan penggeseran kewenangan penyelesaian sengketa Pilkada dari MA ke MK. Alasannya, menurut anggota Panja Revisi Terbatas UU Pemerintahan Daerah, Jazuli Juwaini, sekarang ini pelaksanaan Pilkada masuk dalam rezim Pemilu. "Apalagi secara konstitusi soal ini telah diatur. Jadi tidak ada alasan mempertahankan untuk menyelesaikan sengketa Pilkada ke MA," katanya kepada *INILAH.COM*, Rabu (19/3), di Jakarta.

Pasal 236C Perubahan Kedua UU Pemerintahan Daerah dengan tegas menyebutkan bahwa "Penanganan sengketa hasil perhitungan 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”. Jadi sangat jelas bahwa kewenangan MK dalam menyelesaikan sengketa pilkada yaitu berdasarkan perintah Perubahan Kedua UU Pemeintahan Daerah.

UU Penyelenggara Pemilu juga telah memasukkan pilkada dalam rezim pemilu, hal ini dapat dilihat dari ketentuan yang ada pada Pasal 1 Butir 4 UU Penyelenggara Pemilu yang menyebutkan bahwa “Pemilu Kepala Daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Dengan paradigma yang jelas bahwa pilkada adalah bagian dari pemilu, instrumen-instrumen lanjutan pemilu harus pula dipakai dalam pilkada. Wewenang untuk menyelenggarakan pilkada tidak pada KPUD secara sendiri-sendiri, melainkan diletakkan di pundak KPU secara nasional. Kewenangan regulasi membuat aturan lanjut pilkada tidak diberikan kepada pemerintah, tetapi harus oleh KPU sendiri seperti halnya praktik yang terjadi dalam Pemilu 2004. Terakhir, MK sendirilah yang harus menyelesaikan sengketa pemilu, tidak boleh diserahkan kepada MA.

### 4.3 Penyelesaian Sengketa Pilkada Pasca Perubahan Kedua Undang-Undang Pemerintahan Daerah

#### 4.3.1 Penyelesaian Sengketa Pilkada Berdasarkan Undang-Undang No. 12 Tahun 2008

Pada perjalanannya, UU PEMDA mengalami dua kali perubahan, yaitu *perubahan pertama* dilakukan melalui PERPU No. 3 Tahun 2005 yang kemudian ditetapkan dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 2005 dan *perubahan kedua* dengan Undang-Undang No. 12 Tahun 2008. Masuknya pilkada dalam rezim pemilu menimbulkan konsekuensi harus dilakukan juga perubahan terhadap lembaga yang berwenang untuk menyelesaikan sengketa pilkada.

Dalam Pasal 236C Perubahan Kedua UU Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa “Penanganan sengketa hasil perhitungan 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”. Perubahan Kedua UU Pemerintahan Daerah ini diundangkan tanggal 28 April 2008. Makna kata “paling lama” pada pasal tersebut adalah berarti bisa saja dalam kurun waktu kurang dari 18 bulan kewenangan tersebut dialihkan ke MK jika memang MK sudah siap untuk melaksanakan kewenangan tersebut dan tentunya secara teknis penyelesaian sengketa pilkada oleh MK akan diatur dalam sebuah Peraturan MK (PMK). Pada akhirnya kewenangan penyelesaian sengketa hasil pilkada oleh MA dialihkan memang dalam waktu kurang dari 18 bulan. MK menangani sengketa pilkada mulai bulan November 2008.

#### **4.3.2 Perubahan Peraturan Pelaksana Terkait dengan Penyelenggara Pilkada dan Penyelesaian Sengketa Hasil Pilkada**

Dengan masuknya pilkada dalam rezim pemilu, maka secara otomatis ketentuan pelaksanaan pilkada tidak semuanya diatur dalam PP No. 6 Tahun 2005, namun tata cara penyelesaian sengketa pilkada diatur langsung dengan PMK dan beberapa ketentuan mengenai penyelenggara pilkada diatur dalam UU PENYELENGGARA PEMILU yang didalamnya juga telah memasukkan pilkada dalam rezim pemilu.

Walaupun pengalihan penyelesaian sengketa hasil pilkada yang terdapat pada Perubahan Kedua UU Pemerintahan Daerah ketentuannya belum diatur di Undang-Undang MK namun secara teknis pedoman beracara dalam menyelesaikan sengketa hasil pilkada diatur dalam PMK No. 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Beracara dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah. PMK No. 15 tahun 2008 mengatur tata cara penyelesaian sengketa pilkada yang pada intinya sebagai berikut:

- a. Pemohonnya adalah pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah;
- b. Termohonnya adalah KPU Propinsi atau Kabupaten/ Kota;
- c. Objek yang disengketakan adalah penetapan hasil penghitungan suara Pemilukada yang dilakukan KPU Propinsi atau KPU Kabupaten/ Kota;
- d. Tenggat waktu pengajuan keberatan adalah maksimal 3 hari kerja setelah KPU Propinsi atau KPU Kabupaten/ Kota menetapkan hasil penghitungan suara pemilukada;

- e. Tenggat waktu penyelesaiannya oleh MK untuk memutus perselisihan hasil Pemilukada adalah 14 hari kerja sejak permohonan keberatan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi.

#### **4.4 Kasus Penyelesaian Sengketa Pilkada Pasca Perubahan Kedua Undang-Undang Pemerintahan Daerah**

Dalam penelitian ini, sebagai penerapan metode pendekatan perbandingan maka Penulis akan membandingkan kasus penyelesaian sengketa pilkada pada saat masih berada dalam kewenangan MA dan setelah berada dalam kewenangan MK. Sub bab ini secara khusus akan membahas penyelesaian sengketa pilkada pada saat setelah berada dalam kewenangan MK dengan contoh kasus Sengketa Pilkada Kabupaten Cirebon dan Sengketa Pilkada Propinsi Jawa Timur.

##### **4.4.1 Penyelesaian Sengketa Pilkada Kabupaten Cirebon**

Penyelesaian sengketa hasil Pilkada Kabupaten Cirebon dapat dilihat dari Ikhtisar Putusan Mahkamah Kostitusi dibawah ini:<sup>107</sup>

**Pemohon :**

- 1 . Dr. H. Djakaria Machmud, S.E., S.H., M.Si. (Calon Bupati Cirebon);
2. PRA. Arief Natadiningrat, S.E. (Calon Wakil Bupati Cirebon).

**Termohon :**

Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Cirebon.

**Jenis Perkara :**

Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daer

<sup>107</sup> Ikhtisar Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara No. 30/PHPU.D-VI/2008

**Pokok Perkara :**

Keberatan terhadap Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Cirebon Nomor 29 Tahun 2008 tentang Penetapan Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Terpilih pada Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Cirebon Tahun 2008 tanggal 1 November 2008.

**Amar Putusan :****Dalam Eksepsi:**

Menyatakan Eksepsi Termohon tidak dapat diterima.

**Dalam Pokok Perkara:**

Menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya.

**Tanggal Putusan :** Senin, 24 November 2008.

**Ikhtisar Putusan :**

Pemohon perkara Nomor 30/PHPU.D-VI/2008 bernama Dr. H. Djakaria Machmud, S.E., S.H., M.Si. dan PRA. Arief Natadiningrat, S.E. Mereka adalah Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Cirebon Tahun 2009 (Periode 2008-2013) yang terdaftar di Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Cirebon berdasarkan Surat Keputusan KPU Kabupaten Cirebon Nomor 24 Tahun 2008 tanggal 24 September 2008 tentang Penetapan Pasangan Calon dan Nomor Urut Peserta Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Cirebon pada Pemilihan Umum Bupati dan Wakil Bupati Cirebon Tahun 2008.

Permasalahan hukum utama permohonan Pemohon adalah keberatan terhadap Keputusan Termohon (dalam hal ini Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Cirebon) Nomor 29 Tahun 2008 tentang Penetapan Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Terpilih pada Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Cirebon Tahun 2008 tanggal 1 November 2008.

Sebelum mempertimbangkan pokok permohonan, berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, Pasal 106 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah *juncto* Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Mahkamah Konstitusi terlebih dahulu mempertimbangkan dua hal. *Pertama*, kewenangan Mahkamah untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan Pemohon. *Kedua*, kedudukan hukum (*legal standing*) untuk bertindak selaku pemohon dalam permohonan dimaksud.

Menyangkut kewenangan Mahkamah, berdasarkan ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 10 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK) *jis* Pasal 12 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, salah satu kewenangan konstitusional Mahkamah adalah memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 menyatakan, “*Penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak undangundang ini diundangkan.*” Untuk melaksanakan ketentuan itu, Ketua Mahkamah Agung dan Ketua Mahkamah Konstitusi telah menandatangani Berita Acara Pengalihan Wewenang Mengadili pada 29 Oktober 2008. Dengan demikian, Mahkamah Konstitusi berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan Pemohon.

Menyangkut kedudukan hukum (*Legal Standing*) Pemohon, Mahkamah berpijak pada Pasal 106 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menentukan bahwa keberatan terhadap hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah hanya dapat diajukan oleh pasangan calon kepada Mahkamah Agung dalam waktu paling lambat 3 (tiga) hari setelah penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Ketentuan

pasal itu sudah diubah dengan Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, sehingga penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.

Pemohon adalah pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Cirebon periode 2008-2013 dengan nomor urut 3 sebagaimana Keputusan Termohon Nomor 24 Tahun 2008 tertanggal 24 September 2008. Dengan berpijak pada pertimbangan di atas, Mahkamah menilai bahwa Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan dimaksud.

Termohon telah menetapkan hasil penghitungan suara pemilu kepala daerah Kabupaten Cirebon dengan Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Cirebon Nomor 29 Tahun 2008 tertanggal 2 November 2008, sedangkan permohonan keberatan atas hasil penetapan penghitungan suara oleh Termohon telah diajukan kepada Mahkamah pada tanggal 5 November 2008 pukul 16.00 WIB. Dengan demikian, permohonan Pemohon telah diajukan dalam tenggat dan tata cara yang ditentukan undang-undang. Oleh karena itu, permohonan beralasan hukum untuk diterima.

Setelah Mahkamah berpendapat bahwa Mahkamah memiliki kewenangan untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan dimaksud, dan Pemohon pun memiliki kedudukan hukum (*legal standing*), Mahkamah melanjutkan pemeriksaan perkara dengan memberikan penilaian hukum terhadap pokok permohonan. Penilaian hukum tersebut meliputi dua hal, yaitu eksepsi dan pokok perkara. Menyangkut eksepsi Termohon bahwa permohonan telah lewat waktu pengajuan permohonan, Mahkamah berpendapat bahwa tenggat waktu pengajuan permohonan memenuhi syarat hukum sebagaimana ditentukan dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Beracara dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah, yaitu 3 (tiga) hari kerja sejak penetapan Termohon tanggal 2 November 2008. Adapun permohonan dimaksud diajukan pada 5 November 2008 dan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi pada 6 November 2008.

Menyangkut 3 hal eksepsi Termohon, yaitu : 1. Mahkamah tidak berwenang mengadili permohonan; 2. permohonan tidak jelas substansinya; 3. kurangnya pihak dalam perkara karena Panitia Pengawas (Panwas) pemilu kepala daerah tidak dilibatkan sebagai pihak dalam perkara ini; Mahkamah berpendapat bahwa substansi permohonan berkaitan dengan materi pokok permohonan. Oleh karenanya, Mahkamah menilai keseluruhan eksepsi Termohon harus dikesampingkan dan dinyatakan tidak dapat diterima.

Menyangkut pokok perkara, Mahkamah menemukan fakta-fakta berikut. Tidak ada para saksi yang memberikan kesaksian tentang adanya jumlah angka-angka yang keliru dalam penghitungan suara mulai dari penghitungan suara di setiap Tempat Pemungutan Suara (TPS) sampai dengan hasil rekapitulasi yang dilakukan oleh Termohon.

Bukti-bukti yang diajukan oleh Pemohon, pada dasarnya menjelaskan tentang pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan dalam proses pelaksanaan pemilu kepala daerah dan dari fakta hukum tersebut tidak menunjukkan adanya kekeliruan dalam penghitungan akhir jumlah suara atau pun menunjukkan pada jumlah yang benar menurut Pemohon. Subtansi bukti-bukti yang diajukan bersifat penegasan adanya asumsi-asumsi pelanggaran administratif dan pelanggaran pidana murni, seperti penganiayaan dan pemaksaan selama proses pemilu kepala daerah yang *notabene* bukanlah bukti-bukti surat yang menunjukkan adanya penghitungan yang tidak akurat atau keliru secara faktual dalam jumlah perolehan suara dari para pasangan calon masing-masing.

Sepanjang bukti-bukti surat dan keterangan para saksi Pemohon tidak terdapat bukti-bukti perolehan suara yang menguatkan dalil dengan alasan-alasan hukum untuk melumpuhkan sangkalan dan dalil-dalil Termohon. Mahkamah berpendapat asal-muasal sengketa penghitungan suara adalah karena keberatan-keberatan dan pengaduan-pengaduan yang diajukan pendukung Pemohon tidak ditanggapi sebagaimana mestinya dalam tahap pemilu kepala daerah Kabupaten Cirebon sebagaimana kesaksian para saksi Pemohon yang disampaikan di muka

persidangan. Berkaitan dengan tindak kekerasan, seperti terjadinya penikaman terhadap Koordinator Saksi Pemohon di Kecamatan Suranenggala, pemukulan terhadap Koordinator Tim Pasangan Pemohon di Kecamatan Ciwaringin, dan tindakan intimidasi sehingga banyak sekali pendukung dan calon pemilih pasangan nomor urut 3 (tiga), *in casu*, Pemohon yang akhirnya tidak datang ke tempat-tempat pemungutan suara, adalah juga bukan wewenang Mahkamah untuk menilainya, karena kalau terjadi tindak kekerasan atau intimidasi, Pemohon dapat melaporkannya kepada Panwas atau pihak kepolisian. Namun Pemohon tidak dapat membuktikan adanya tindak kekerasan dan intimidasi dengan bukti-bukti yang cukup.

Terhadap dalil Pemohon yang menyatakan telah terjadi praktik pemberian uang dan/atau barang yang dapat dinilai dengan uang (*money politic*) kepada para calon pemilih dengan maksud mempengaruhi pilihannya dengan skala yang sangat luas sebagaimana juga disampaikan oleh saksi dalam persidangan, Mahkamah tidak menemukan bukti-bukti yang cukup, lagipula hal tersebut merupakan wewenang Panwaslu, sehingga dalil dan keterangan saksi tersebut harus dikesampingkan.

Terhadap dalil Pemohon yang menyatakan telah terjadi pencoblosan yang dilakukan oleh orang-orang yang tidak terdaftar dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT) di beberapa TPS tidak dapat diterima, karena ternyata berdasarkan keterangan Saksi Khusus yang menyatakan bahwa di Desa Pasindangan, Kecamatan Gunungjati, Kabupaten Cirebon ada pemberian surat suara kepada orang yang bukan penduduk setempat, tetapi orang tersebut tidak mau menggunakan hak pilihnya, sehingga dalil Pemohon tersebut harus ditolak. Sepanjang dalil Pemohon mengenai terjadinya kesalahan penghitungan suara, pengembosan, intimidasi, tindak kekerasan, politik uang (*money politic*), pemilih yang tidak menggunakan hak pilihnya, dan adanya orang-orang yang tidak berhak melakukan pencoblosan ternyata mencoblos pada pemungutan suara tanggal 26 Oktober 2008, dalildalil Pemohon tidak terdapat bukti-bukti yang cukup meyakinkan sebagaimana yang ditentukan undang-undang, terutama karena

ketiadaan saksi-saksi Pemohon sebagai peserta PemiluKada yang menyaksikan penyelenggaraan penghitungan suara di setiap Tempat Pemungutan Suara (TPS). Ketiadaan saksi-saksi dan catatan-catatan, baik pada Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS), Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), maupun pada Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten Cirebon untuk segera menyampaikan keberatan atas adanya kesalahan penghitungan atau kecurangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 103, Pasal 104, dan Pasal 105 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, serta Pasal 90, Pasal 91, dan Pasal 92 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Pemerintahan Daerah memberi makna bahwa Pemohon tidak berhasil membuktikan dalil-dalil keberatannya.

Seandainya pun ada kecurangan, pengembosan, tindak kekerasan, kesalahan administrasi, intimidasi, dan politik uang (*money politic*) yang dilakukan pihak pihak tertentu termasuk sesama pasangan calon bupati dan wakil bupati lain, maupun oleh pihak penyelenggara PemiluKada di Kabupaten Cirebon, Pemohon dapat melaporkan kepada Panwaslu Kabupaten Cirebon sesuai kewenangan Panwaslu kabupaten/kota sebagaimana diatur dalam Pasal 78 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, sedangkan pelanggaran yang berunsur pidana diteruskan kepada Kepolisian dan yang bersifat administratif diteruskan kepada Termohon.

Berdasarkan pertimbangan di atas, Mahkamah menilai Pemohon tidak dapat membuktikan dalil-dalil dan alasan-alasan hukumnya, sehingga permohonan Pemohon harus ditolak. Mahkamah berkesimpulan bahwa meskipun terdapat pemilih yang tidak mendapat undangan atau kartu pemilih di Kabupaten Cirebon pada PemiluKada Kabupaten Cirebon pada tanggal 27 Oktober 2008, namun tidak serta merta dapat dianggap sebagai suara yang akan memilih Pemohon. Di samping itu, dalil mengenai adanya pengembosan suara sebanyak 114.230 yang menjadi hak Pemohon tidak dapat dibuktikan. Karena dalil-dalil Pemohon tidak

dapat dibuktikan secara sah dan meyakinkan, maka Mahkamah memutuskan bahwa permohonan Pemohon ditolak untuk seluruhnya. Atas dasar pertimbangan dan kesimpulan di atas, Mahkamah menjatuhkan amar putusan berikut.

- Dalam eksepsi : menyatakan eksepsi Termohon tidak dapat diterima.
- Dalam pokok perkara : menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya.

#### 4.4.2 Penyelesaian Sengketa Pilkada Propinsi Jawa Timur

Penyelesaian sengketa hasil Pilkada Propinsi Jawa Timur dapat dilihat dari Ikhtisar Putusan Mahkamah Konstitusi dibawah ini:<sup>108</sup>

**Pemohon :**

1. Hj. Khofifah Indar Parawansa;
2. Mudjiono.

**Termohon :**

Komisi Pemilihan Umum Provinsi Jawa Timur.

**Jenis Perkara :**

Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi Jawa Timur.

**Pokok Perkara :**

Keberatan terhadap Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi Jawa Timur 2008 Putaran II berdasarkan Keputusan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Jawa Timur Nomor 30 Tahun 2008 tentang Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi Jawa Timur 2008 Putaran II bertanggal 11 November 2008.

<sup>108</sup> Ikhtisar Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara No. 41/Phpu.D-VI/2008 Tentang Keberatan terhadap Hasil Pemilu Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi Jawa Timur.

**Amar Putusan :**

Mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagian.

**Tanggal Putusan :**

Selasa, 2 Desember 2008.

**Ikhtisar Putusan :**

Pemohon dalam perkara nomor 41/PHPU.D-VI/2008, bernama Hj. Khofifah Indar Parawansa dan Mudjiono, adalah Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi Jawa Timur putaran II.

Pemohon mengajukan keberatan terhadap Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi Jawa Timur 2008 Putaran II berdasarkan Keputusan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Jawa Timur Nomor 30 Tahun 2008 tentang Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi Jawa Timur 2008 Putaran II bertanggal 11 November 2008. Keberatan tersebut dikarenakan Pemohon (disebut pasangan Kaji) hanya ditetapkan memperoleh sejumlah 7.669.721 suara, sedangkan pasangan calon nomor urut 5, yakni Drs. H. Soekarno, S.H.,M.Hum. dan Drs. H. Syaifullah Yusuf (disebut pasangan Karsa) memperoleh sejumlah 7.729.994 suara.

Mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi, Mahkamah berpendapat bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 *junctis* Pasal 10 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Pasal 12 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, dan Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, salah satu kewenangan konstitusional Mahkamah adalah memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 menentukan bahwa penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah

Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak undang-undang ini diundangkan. Kemudian pada 29 Oktober 2008, Ketua Mahkamah Agung dan Ketua Mahkamah Konstitusi menandatangani Berita Acara Pengalihan Wewenang Mengadili, sebagai pelaksanaan Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008. Karena permohonan Pemohon adalah sengketa hasil penghitungan suara Pemilu Provinsi Jawa Timur, maka Mahkamah berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan *a quo*.

Mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon, Mahkamah mendasarkan penilaian pada ketentuan Pasal 106 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, serta Pasal 3 dan Pasal 4 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Beracara dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah (PMK No. 15 Tahun 2008).

Berdasarkan ketentuan tersebut, Mahkamah menilai Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) karena:

1. Pemohon adalah Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi Jawa Timur, yang oleh Termohon, yakni Komisi Pemilihan Umum Provinsi Jawa Timur, telah ditetapkan sebagai Nomor Urut satu;
2. Permohonan yang diajukan Pemohon adalah keberatan terhadap Keputusan KPU Provinsi Jawa Timur Nomor 30 Tahun 2008 sebagaimana disebutkan di atas;
3. Menurut Pemohon hasil rekapitulasi perhitungan suara yang dilakukan oleh Termohon dengan hasil sebagaimana disebut di atas terjadi karena penghitungan dilakukan berdasarkan kekeliruan dan pelanggaran yang dilakukan oleh Termohon.

Berdasarkan hal-hal di atas, Mahkamah berpendapat bahwa Pemohon telah memenuhi syarat kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan dimaksud. Keputusan KPU Provinsi Jawa Timur Nomor 30 Tahun 2008 ditetapkan pada 11 November 2008, sedangkan permohonan keberatan terhadap penetapan Termohon oleh Pemohon diajukan ke Mahkamah pada 14 November 2008 berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 85/PAN.MK/XI/2008 yang kemudian diregistrasi pada 14 November 2008

dengan Nomor 41/PHPU.D-VI/2008. Dengan demikian pengajuan Permohonan Pemohon memenuhi tenggat waktu yang ditentukan Pasal 5 ayat (1) PMK 15 Tahun 2008, yaitu diajukan dalam jangka waktu paling lambat 3 (tiga) hari kerja setelah Termohon menetapkan hasil penghitungan suara Pemilukada.

Pada dasarnya Pemohon mengajukan keberatan karena Pemohon secara keliru telah ditetapkan oleh Termohon hanya memperoleh sejumlah 7.669.721 suara, sedangkan Pasangan Calon Nomor Urut lima memperoleh sejumlah 7.729.944 suara.

Kekeliruan tersebut disebabkan adanya kesalahan dan kekeliruan, antara lain disebabkan Pemohon tidak diberi Formulir C-1 oleh KPU Provinsi Jawa Timur; dan hasil rekapitulasi perhitungan suara yang dilakukan Termohon adalah salah karena memuat kesalahan penghitungan suara di 26 kabupaten/kota.

Pemohon mendalilkan bahwa seharusnya hasil perhitungan yang benar adalah:

(a) Pasangan Nomor Urut satu (Hj. Khofifah Indar Parawansa dan Mudjiono) memperoleh 7. 654.742 suara; dan (b) Pasangan Nomor Urut lima (Dr. H. Soekarwo M.Hum dan Drs. H. Saifullah Yusuf) memperoleh sejumlah 7. 632. 281 suara. Dalam persidangan Termohon menyampaikan bantahan terhadap dalil Pemohon, yang pada intinya menyatakan bahwa permohonan yang diajukan Pemohon tidak memenuhi syarat sebagaimana ditentukan PMK No. 15 Tahun 2008, karena tidak menunjukkan dengan jelas dan terperinci kesalahan hasil penghitungan. Serta hal-hal yang terkait dengan kecurangan atau pelanggaran sebagaimana didalilkan, bukan merupakan objek perselisihan di Mahkamah, sehingga Mahkamah tidak berwenang untuk memeriksa dan mengadili.

Pihak Terkait, yaitu Pasangan Calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Terpilih, juga telah membantah permohonan Pemohon. Pada pokoknya Pihak Terkait mendalilkan bahwa permohonan yang diajukan Pemohon kabur dan tidak jelas (*obscur libel*). Serta, objek perselisihan yang diajukan oleh Pemohon sama sekali bukan merupakan objek perselisihan yang dapat diajukan sebagai dasar mengajukan permohonan keberatan kepada Mahkamah sebagaimana ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Termohon dan Pihak Terkait juga mengajukan Eksepsi yang berisi (i) perbaikan permohonan yang diajukan pada 17 November 2008 merupakan permohonan baru dan bukan perbaikan karena berbeda dengan permohonan yang didaftarkan pada 14 November 2008, dan karenanya telah melampaui tenggang waktu yang ditentukan dalam PMK No. 15 Tahun 2008; (ii) Permohonan kabur (*obscuur libel*) dan tidak sesuai antara posita dan petitum; (iii) Substansi permohonan keberatan Pemohon bukan merupakan objek perselisihan yang menjadi wewenang Mahkamah.

Terhadap eksepsi tersebut, Mahkamah menilai permohonan Pemohon diajukan masih dalam tenggang waktu yang ditentukan. Mahkamah menolak eksepsi bahwa perbaikan permohonan tanggal 17 November 2008 dipandang sebagai perkara baru, karena perbaikan permohonan merupakan hak Pemohon yang diatur dalam Pasal 39 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Sepanjang Termohon belum memberikan jawaban maka perbaikan Permohonan dimungkinkan. Berkenaan dengan bukti-bukti surat dan keterangan-keterangan saksi yang diajukan oleh Pemohon, Mahkamah menilai bahwa bukti-bukti dan keterangan-keterangan dimaksud tidak terbantahkan kebenarannya oleh keterangan saksi-saksi Termohon mengenai pelanggaran-pelanggaran berikut:

Bukti yang merupakan kontrak program bertanggal Surabaya, 15 Juni 2008 adalah merupakan perjanjian antara Dr. H. Sukarwo, S.H.,M.Hum. sebagai calon Gubernur Jawa Timur dengan Moch. Moezamil, S.Sos., Sekjen Asosiasi Kepala Desa Jawa Timur. Dalam kontrak tersebut, calon Gubernur akan memberi bantuan kepada Pemerintah Desa mulai dari Rp 50.000.000,- sampai dengan Rp 150.000.000,- berdasarkan jumlah pemilih yang memilih Pasangan Karsa. Calon Gubernur Sukarwo juga menjanjikan bantuan pemberdayaan desa, dana stimulan, dan pengembangan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), serta alokasi dana pada pos Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) untuk peningkatan kesejahteraan Kepala Desa dan Perangkat Desa dalam bentuk Tunjangan Pendapatan Aparat Pemerintah Desa (TPAPD), meskipun kontrak program

tersebut dibuat bertanggal 15 Juni 2008, implikasinya tetap berlangsung pada Pemilukada Provinsi Jawa Timur Putaran II;

Bukti surat-surat pernyataan dari 23 Kepala Desa di Kecamatan Klampis untuk siap mendukung dan memenangkan pasangan Karsa dalam Pemilu Kepala Daerah Provinsi Jawa Timur putaran II. Selain itu terdapat pula pernyataan tentang kecurangan yang terjadi karena anggota Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) melakukan sendiri pencoblosan terhadap surat-surat suara yang tidak terpakai. Mahkamah menilai dalam Pemilu Kepala Daerah Provinsi Jawa Timur Putaran II telah terjadi pelanggaran secara sistematis, terstruktur, dan massif yang mempengaruhi hasil akhir perolehan suara bagi masing-masing pasangan calon. Hal ini dapat menjelaskan hubungan kausal yang terjadi dengan tidak netralnya aparat desa dan penyelenggara Pemilu Kepala Daerah.

Seluruh penyimpangan yang terjadi dalam proses dan tahapan Pemilu Kepala Daerah akan sangat berpengaruh secara mendasar pada hasil akhir. Mahkamah tidak membiarkan hal itu apabila bukti-bukti yang dihadapkan memenuhi syarat keabsahan undang-undang. Hal ini tidak dimaksudkan untuk mengambil alih kewenangan memutus pelanggaran dan penyimpangan dalam proses Pemilukada, melainkan menilai dan mempertimbangkan implikasi yang timbul dalam perolehan suara yang dihitung dalam Rekapitulasi Penghitungan Suara yang dilakukan oleh KPU.

Mahkamah menilai pengalihan kewenangan untuk mengadili dan memutus perselisihan hasil perolehan suara dalam Pemilu Kepala Daerah dari Mahkamah Agung kepada Mahkamah Konstitusi, berdasarkan Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, tidak dapat dipandang hanya sebagai pengalihan kewenangan institusional atau kelembagaan belaka, akan tetapi pengalihan itu memiliki implikasi yang luas berkenaan dengan fungsi dan tugas dari Mahkamah sebagai peradilan konstitusi untuk menjaga konstitusi. Dengan pemindahan kewenangan tersebut, maka implikasinya akan memberi sifat dan karakter berbeda dalam penyelesaian yang dilakukan Mahkamah. Dalam arti, ketentuan-ketentuan

perundang-undangan yang berlaku akan dilihat dan diartikan dalam kerangka prinsip-prinsip dan spirit yang terkandung dalam UUD 1945, sehingga memberi keleluasaan untuk menilai bobot pelanggaran dan penyimpangan yang terjadi dalam keseluruhan tahapan proses Pemilu Kepala Daerah dan kaitannya dengan perolehan hasil suara bagi para pasangan calon.

Mahkamah tidak boleh membiarkan aturan-aturan keadilan procedural (*procedural justice*) memasung dan mengesampingkan keadilan substantif (*substantive justice*), karena fakta-fakta hukum yang ada 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.

Dalam memutus perselisihan hasil Pemilukada, Mahkamah tidak hanya menghitung kembali hasil penghitungan suara yang sebenarnya dari pemungutan suara tetapi juga harus menggali keadilan dengan menilai dan mengadili hasil penghitungan yang diperselisihkan, sebab kalau hanya menghitung dalam arti teknismatematis sebenarnya bisa dilakukan penghitungan kembali oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) sendiri di bawah pengawasan Panwaslu dan/atau aparat kepolisian, atau cukup oleh pengadilan biasa. Oleh sebab itu, meskipun menurut undang-undang, yang dapat diadili oleh Mahkamah adalah hasil penghitungan suara, namun pelanggaran-pelanggaran yang menyebabkan

terjadinya hasil penghitungan suara yang dipersengketakan harus pula dinilai untuk menegakkan keadilan. Larangan bagi Mahkamah untuk menangani kasus pelanggaran dan tindak pidana dalam Pemilu Kepala Daerah harus diartikan bahwa Mahkamah tidak boleh melakukan fungsi peradilan pidana atau peradilan administrasi. Namun Mahkamah tetap boleh mempermasalahkan dan mengadili setiap pelanggaran yang berakibat pada hasil penghitungan suara.

Mahkamah menilai pelanggaran Pemilu Kepala Daerah Provinsi Jawa Timur bersifat sistematis, terstruktur, dan masif yang dilakukan menjelang, selama, dan sesudah pencoblosan. Dengan demikian, jika putusan Mahkamah hanya menghitung ulang hasil perhitungan yang ditetapkan oleh KPU Provinsi Jawa Timur, Mahkamah berpendapat tidak akan banyak gunanya karena hasil penghitungan yang ada hampir pasti sama dengan komposisi hasil pencoblosan di kertas suara. Lagipula, hasil penghitungan yang ada sekarang di daerah tertentu dapat dilihat sebagai penghitungan hasil pelanggaran.

Pada kabupaten tertentu terjadi pelanggaran Pemilu Kepala Daerah sehingga diperlukan upaya perbaikan melalui Putusan Mahkamah Konstitusi. Yakni pembatalan hasil pemungutan suara di wilayah-wilayah tertentu dan mengeluarkannya dari hasil penghitungan total. Oleh sebab itu harus dilakukan pemungutan suara ulang untuk daerah tertentu dan melakukan penghitungan suara ulang di daerah tertentu lainnya. Mahkamah menilai pada Kabupaten Bangkalan dan Kabupaten Sampang perlu dilakukan pemungutan suara ulang karena pada kabupaten tersebut terjadi pelanggaran Pemilu Kepala Daerah yang paling sistematis, terstruktur, dan masif. Yakni terjadinya penggelembungan suara untuk pasangan Karsa dengan pencoblosan sendiri yang dilakukan oleh KPPS. Sedangkan pada Kabupaten Pamekasan perlu dilakukan penghitungan suara ulang karena pelanggaran yang terjadi di daerah ini adalah tidak merinci perolehan suara per Tempat Pemungutan Suara (TPS) sehingga melanggar prosedur peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan penilaian Mahkamah di atas, amar putusan Mahkamah adalah sebagai berikut.

- Dalam eksepsi : menyatakan eksepsi Termohon tidak dapat diterima.
- Dalam pokok perkara : mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagian.
- Membatalkan dan menyatakan tidak mengikat secara hukum Keputusan Komisi
- Pemilihan Umum Provinsi Jawa Timur Nomor 30 Tahun 2008 tentang Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2008 Putaran II bertanggal 11 November 2008 sepanjang mengenai hasil rekapitulasi penghitungan suara di Kabupaten Bangkalan, Kabupaten Sampang, dan Kabupaten Pamekasan.
- Memerintahkan kepada Komisi Pemilihan Umum Provinsi Jawa Timur untuk melaksanakan:
  1. Pemungutan suara ulang Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi Jawa Timur Putaran II di Kabupaten Bangkalan dan Kabupaten Sampang dalam waktu paling lambat 60 hari sejak Putusan Mahkamah diucapkan (yakni tanggal 2 Desember 2008);
  2. Penghitungan suara ulang Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi Jawa Timur Putaran II di Kabupaten Pamekasan dengan menghitung kembali secara berjenjang surat suara yang sudah dicoblos dalam waktu paling lambat 30 hari sejak Putusan Mahkamah diucapkan (yakni tanggal 2 Desember 2008).

#### **4.5 Fungsi dan Peranan Mahkamah Konstitusi Sebagai Pengawal Demokrasi**

Fungsi MK sebagai penegak demokrasi dapat dilihat dalam kewenangannya memutus sengketa Pemilu, baik itu Pemilu Legislatif, Pemilu Presiden dan Pilkada. Pemilu adalah salah satu mekanisme yang menjamin prinsip kedaulatan rakyat dalam sebuah Negara demokrasi. Pemilu sebagai suatu system yang didalamnya memungkinkan adanya tindakan yang tidak jujur, curang, atau kesalahan dalam proses pelaksanaannya. Pemilu harus dilaksanakan menurut ketentuan hukum yang menjamin terlaksananya asas-asas Pemilu. Hal ini, merupakan salah satu perwujudan demokrasi konstitusional. Tanpa adanya ketentuan hukum yang memberikan jalur dan rambu-rambu, Pemilu hanya akan menjadi legitimasi bagi otoritarianisme status quo, atau berubah menjadi anarki.

Sejak awal, keputusan untuk memberi peluang pada pengadilan tinggi untuk menyelesaikan sengketa hasil pilkada sangat diragukan karena catatan buruk pengadilan tinggi di Indonesia dalam menangani kasus-kasus pidana dan perdata umum. Pemahaman para hakim di peradilan umum terhadap masalah pemilu juga sangat diragukan sehingga menghambat pengambilan keputusan yang adil. Apalagi peluang KKN lebih besar terjadi antara pihak yang bersengketa dan pihak pengadilan tinggi daripada di peringkat Mahkamah Konstitusi. Peraturan Mahkamah Agung yang juga sangat umum dan terdapat banyak kerancuan semakin membuka peluang proses peradilan yang tidak sesuai. Proses penyelesaian sengketa hasil pemilu di Mahkamah Konstitusi memiliki prosedur yang lebih ketat dan rinci sehingga meminimalisasi prosedur pengambilan

keputusan yang bias terhadap salah satu pihak. Jenis bukti yang dapat diajukan serta metode verifikasi juga diatur secara rinci sehingga bukti-bukti rekayasa tidak dapat dijadikan dasar gugatan terhadap hasil penghitungan suara. Secara umum proses ini berjalan dengan baik sehingga hampir tidak ada ketidakpuasan terhadap putusan Mahkamah Konstitusi terhadap berbagai sengketa hasil Pemilu 2004.

Keberhasilan MK dalam menyelesaikan sengketa hasil Pemilu 2004 yang relatif berjalan dengan baik dengan menghasilkan putusan-putusan yang memuaskan para pihak yang bersengketa menandakan bahwa MK merupakan lembaga peradilan yang sangat dapat dipercaya dalam menegakkan kepastian, keadilan dan kemanfaatan hukum. Oleh karena itu peralihan kewenangan penyelesaian sengketa hasil pilkada dari MA ke MK merupakan hal sangat tepat demi tercapainya kepastian hukum dan lebih tepat lagi demi tercapainya ketentraman pelaksanaan pilkada.

Sejak adanya peralihan kewenangan penyelesaian sengketa hasil pilkada dari MA ke MK, terbukti penyelesaian sengketa pilkada di banyak daerah dapat terselesaikan dengan baik, tidak berlarut-larut, tidak menimbulkan kericuhan pada politik lokal. Berdasarkan fakta dan keadaan inilah maka sangatlah tepat dan tidak berlebihan bila MK dikatakan tidak hanya sebagai lembaga yang berfungsi sebagai pengawal dan penjaga konstitusi (*the guardian of constitution*), namun juga sebagai lembaga Negara penegak demokrasi (*the guardian of democracy*).

Hal yang sangat terasa setelah adanya peralihan kewenangan penyelesaian sengketa hasil pilkada dari MA ke MK adalah mengenai kepastian hukum. Kepastian hukum disini dikarenakan prosedur beracara di MK lebih terorganisir

dan sistematis, memiliki efisiensi dan efektifitas jangka waktu penyelesaian, memiliki hakim konstitusi yang memiliki integritas yang tinggi terhadap terwujudnya pelaksanaan demokrasi di Negara hukum, dan yang lebih utama lagi adalah karena sifat putusan MK yang final dan mengikat.

Kewenangan penyelesaian sengketa hasil pilkada di MK juga berakibat terciptanya satu kesatuan pengaturan hukum dan tidak terjadi pemilahan-pemilahan antara sengketa hasil Pemilu Legislatif, Pemilu Presiden, dan Pilkada. Hal yang lebih penting lagi yaitu sengketa hasil pilkada bukan semata-mata sengketa hukum biasa namun merupakan sengketa yang berlatar belakang dan bermuatan politis maka sangatlah tepat sengketa hasil pilkada masuk dalam kewenangan MK.